



# NORGES HØYESTERETT

Den 23. mai 2006 avsa Høyesterett dom i

**HR-2006-00855-A, (sak nr. 2006/57), sivil sak, anke,**

Staten v/Statens Pensjonskasse  
Staten v/ Fornyings- og  
administrasjonsdepartementet

(Regjeringsadvokaten  
v/advokat Karin Fløistad – til prøve)

mot

Gruppe for likestilling etter oppheving  
av knekkpunkt  
v/Arbeidsutvalgets formann  
professor dr.med. Dagfinn Aarskog

(advokat Erik Keiserud)

Hjelpeintervenient:  
Norsk Pensjonistforbund

(advokat Erik Keiserud)

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

- (1) Dommer **Tjomsland**: Ved lov 7. juli 2000 nr. 67 ble den såkalte knekkpunktregelen i § 14 første ledd annet punktum i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse opphevet. Dette innebar at pensjonsgrunnlaget ble endret slik at inntekt opp til 12 G – folketrygdens grunnbeløp – fullt ut blir medregnet ved beregning av pensjonen. Før endringen ble inntekt mellom 8 G og 12 G bare medregnet som pensjonsgrunnlag med en tredjedel.
- (2) Saken gjelder spørsmålet om denne endringen bare gjelder for de statsansatte som blir pensjonert etter 1. mai 2000, eller om den også gjelder for dem som allerede var pensjonert på dette tidspunkt. Spørsmålet er ikke omtalt i lovens ikrafttreddelsesbestemmelse. Statens Pensjonskasse har – i samsvar med uttalelser i lovforarbeidene – praktisert loven slik at endringen bare har vært anvendt for dem som er blitt pensjonert etter 1. mai 2000.

- (3) Det sentrale begrep ved beregningen av pensjonene etter lov om Statens Pensjonskasse er pensjonsgrunnlaget. Dette er grunnlaget for å fastsette både alderspensjon, uførepensjon, enke- og enkemannspensjon og barnepensjon. Det danner også grunnlaget for å beregne innskuddsplikten, jf. § 16. Etter § 11 er arbeidstakerens pensjonsgrunnlag ”den faste arbeidsinntekt for det arbeidsforhold som gir rett til medlemskap i Pensjonskassen.” Lovens § 14 har imidlertid alltid satt grenser for hvor høy inntekt som kan medregnes i pensjonsgrunnlaget. En slik begrensning fulgte også av de tidligere lover om pensjonsordning for statens tjenestemenn av 20. april 1917 og 28. juli 1921 nr. 3.
- (4) Siden partene i betydelig grad har gått inn på de endringer som siden vedtakelsen i 1949 er foretatt i nåværende lovs § 14, finner jeg det hensiktsmessig å gjengi den redegjørelse som er inntatt om dette i Ot.prp. nr. 21 (1987–88) side 1:

**”... Ved vedtakelsen av pensjonsloven i 1949 var pensjonsgrunnlaget (innskottsgrunnlaget) begrenset til kr. 13 000,-. Dette tilsvarte lønnen for byråsjef. Med virkning fra 1. april 1952 ble grunnlaget hevet til lønnsklasse 17 på statens hovedregulativ,**

**fra 1. januar 1958 til lønnsklasse 18.**

**fra 1. juni 1960 til lønnsklasse 20, mens det overskytende ble medregnet med 1/3,**

**fra 1. juni 1962 til lønnsklasse 22 + 1/3 av det overskytende.**

**fra 1. mai 1968 til lønnsklasse 23 + 1/3 av overskytende lønn inntil den lønn som gjaldt for stillinger som tidligere var lønnet etter sjefsregulativets klasse 8,**

**fra 1. mai 1971 ble innskuddet begrenset slik at den del av lønnen som oversteg regulativlønnen i høyeste lønnsklasse i statens lønnsregulativ ble medregnet med 1/3 begrenset oppad til lønnen i det tidligere sjefsregulativets klasse 8.**

**Med virkning fra 1. mai 1976 ble grensene satt til lønnstrinn 26 og 35 i det nye lønnsregulativet. Lønnstrinn 26 utgjorde kr. 111 504,-, eller 9,215 ganger G.**

**Fra 1. juli 1982 var grensene lønnstrinn 27 og 37. Ltr. 27 var kr. 162 681,-, eller 7,67 G.**

**Det høyeste alminnelige pensjonsgrunnlag har vært knyttet til byråsjef lønn. Da byråsjefene 1. juli 1983 ble flyttet opp i lønnstrinn 28 på statens lønnsregulativ, ble imidlertid ikke pensjonslovens § 14 endret tilsvarende, og det høyeste alminnelige pensjonsgrunnlag har siden ligget fast på lønnstrinn 27 og maksimalgrunnlaget på lønnstrinn 37. ...”**

- (5) Det fremgår her at den såkalte knekkpunktregelen ble innført i 1960. Dette skjedde i forbindelse med innføringen av et sjefsregulativ i staten. Det øvre knekkpunktet – eller ”taket” – er for øvrig falt ut ved proposisjonens gjengivelse av endringene for 1960 og 1962. Ot.prp. nr. 21 (1987–88) førte frem til lovendringen i 1988 da begrensningene i pensjonsgrunnlaget ble knyttet til folketrygdens grunnbeløp, og bestemmelsen fikk da den utforming den hadde frem til lovendringen i 2000.
- (6) I overgangsreglene til lov om Statens Pensjonskasse i 1949 ble det angitt i hvilken utstrekning de forbedringer som fulgte av den nye loven, skulle anvendes for dem som tidligere var pensjonert. Ved endringene i pensjonsgrunnlaget i 1952 og 1958 er forholdet til de tidligere pensjonister ikke omtalt i lovteksten. Pensjonen ble også for disse omregulert, jf. blant annet Ot.prp. nr. 51 (1952) side 2, men det er uklart om det skjedde etter de samme eller etter noe andre prinsipper enn for nye pensjonister. Endringene i pensjonsgrunnlaget i 1960, 1962, 1968 og 1971 fikk – etter særskilt bestemmelse i ikrafttredelsesreglene – anvendelse også for dem som tidligere var blitt pensjonert. Ved de tre endringene som skjedde i 1976, 1982 og 1988, ble dette ikke fastsatt i

ikrafttredelsesbestemmelsen. Det var likevel på det rene at endringene også skulle gjelde for løpende pensjoner.

- (7) Ved stevning 21. april 2005 gikk Gruppe for likestilling etter oppheving av knekkpunkt – en gruppe som da besto av 230 pensjonister som hadde rett til pensjon fra Statens Pensjonskasse og som var pensjonert før 1. mai 2000 – til søksmål mot staten v/Statens Pensjonskasse og staten v/Moderniseringsdepartementet, nå Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Det ble nedlagt påstand med krav om fastsettelsesdom for erstatningsansvar for det tap medlemmene av gruppen var blitt påført ved at lovendringen ikke var anvendt for dem.
- (8) Oslo tingrett avsa 25. oktober 2005 dom med slik domsslutning:
- ”1. Statens Pensjonskasse og Staten v/Moderniseringsdepartementet er solidarisk ansvarlige for det tap medlemmene av ”Gruppe for likestilling etter opphevelse av knekkpunkt” har lidd som følge av at endringsloven 7. juli 2000 nr 67 ikke er gitt anvendelse for dem.
  2. Statens Pensjonskasse v/Moderniseringsdepartementet betaler kr – 280 062,50 – tohundreogåttitusenog toogsekstikronerogfemtøre – i saksomkostninger til medlemmene av ”Gruppe for likestilling etter opphevelse av knekkpunkt” med tillegg av lovens forsinkelsesrente fra forfall og til betaling skjer.”
- (9) Staten påanket tingrettens dom og søkte om tillatelse til å bringe anken direkte inn for Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen. Høyesteretts kjæremålsutvalg har tillatt anke direkte til Høyesterett.
- (10) Norsk Pensjonistforbund har erklært hjelpeintervensjon til støtte for ankemotparten. Under ankeforberedelsen for Høyesterett har ankemotparten endret påstanden slik at det nå kreves dom for at ankemotparten har rett til å få beregnet pensjonsgrunnlaget for sin pensjon fra Statens Pensjonskasse i samsvar med den endring av pensjonskasseloven § 14 som skjedde ved lov 7. juli 2000 nr. 67. For det tilfellet at Høyesterett skulle gi ankemotparten medhold, har staten meddelt at den ikke vil bestride plikt til etterbetaling med de begrensninger som følger av foreldelsesregler. Staten har frafalt en anførsel om at saken først skulle vært brakt inn for Trygderetten. Det er avgitt tre skriftlige erklæringer og fremlagt enkelte nye dokumenter i saken. Saken står – på tross av de nevnte endringer – i all hovedsak i samme stilling som for tingretten.
- (11) De ankende parter, *staten v/Statens Pensjonskasse og staten v/Fornyings- og administrasjonsdepartementet*, har for Høyesterett sammenfatningsvis anført:
- (12) Ordlyden i ikrafttredelsesbestemmelsen til lovendringen må – isolert betraktet – anses som åpen i forhold til det spørsmål saken gjelder. Det følger imidlertid av § 22 i lov om Statens Pensjonskasse, som bestemmer at pensjonen beregnes av medlemmets pensjonsgrunnlag når han fratrer stillingen, at denne type lovendringer som utgangspunkt ikke gjelder for løpende pensjoner med mindre dette uttrykkelig er sagt. Det er ikke tvilsomt at dette var ordningen etter lovene fra 1917 og 1921, som i sin struktur forutsatte at pensjonsordningen skulle være selvfinansierende. Prinsippet må anses videreført også i 1949-loven. Når ikrafttredelsesbestemmelsen leses i sammenheng med § 22, var det unødvendig med en bestemmelse om at lovendringen ikke skulle gjelde dem som allerede var pensjonert.

- (13) Departementet har derfor lagt til grunn en riktig forståelse av § 22 når det i drøftelsen i proposisjonen av lovendringens rekkevidde vises til denne bestemmelsen. Men selv om man skulle være uenig i denne forståelse av § 22, må man – ved tolkingen av ikrafttredelsesbestemmelsen – likevel bygge på de forutsetninger lovgiver hadde ved utformingen av bestemmelsen.
- (14) I dette tilfellet er både lovgiverviljen og formålet med lovendringen kommet helt klart til uttrykk i lovens forarbeider. Formålet med lovforslaget var å sikre at staten som arbeidsgiver kunne tilby samme vilkår som arbeidsgivere staten konkurrerte med om arbeidskraften. Det ble ansett som viktig for staten å kunne rekruttere og beholde den nødvendige kvalifiserte arbeidskraft. Dette hensynet gjør seg ikke gjeldende i forhold til dem som allerede er pensjonert.
- (15) Det er flere steder i lovproposisjonen uttrykkelig uttalt at lovendringen bare skulle gjelde dem som ble pensjonister etter 1. mai 2000. Norsk Pensjonistforbund tok i brev til stortingskomiteen opp forholdet til dem som allerede var pensjonert, og Forsvarets Pensjonistforbund sendte et brev til Odelstingets medlemmer der det ble fremholdt det urimelige i departementets forslag om at dagens pensjonister skulle holdes utenfor opphevelsen av knekkpunktbestemmelsen. Flertallet i Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomité støttet likevel regjeringens forslag til lovendring.
- (16) Fremskrittspartiet fremmet forslag om at saken skulle sendes tilbake til regjeringen for konsekvensutredning. Dette forslaget ble nedstemt. På denne bakgrunn er det ingen tvil om hvilken ordning lovgiver mente skulle gjelde. Det bestrides at den omstendighet at lovbehandlingen skjedde meget raskt eller andre forhold i forbindelse med lovforberedelsen, kan innebære at ikrafttredelsesbestemmelsen skal tolkes på en annen måte enn lovgiver forutsatte.
- (17) Lovbestemmelsens ordlyd – lest i sammenheng med § 22 – og uttalelsene i forarbeidene trekker således etter statens syn i samme retning. Dersom man likevel skulle komme til at det er en motstrid mellom ordlyden og forarbeidene, er uttalelsene i forarbeidene så klare og entydige at ordlyden må vike. Verken hensynet til forutberegnelighet, innrettelseshensyn eller legalitetsprinsippet tilsier at ordlyden kan gå foran i dette tilfellet.
- (18) Det bestrides at praksis ved de tidligere lovendringer og omregulering av pensjoner kan anføres til støtte for ankemotpartens lovforståelse. Formålet med samtlige av de ni tidligere endringer i pensjonsgrunnlaget som er skjedd etter 1949, har vært å sikre at pensjonsrettighetene fulgte den generelle lønns- og prisveksten. Formålet med 2000-endringen var derimot å sikre staten som konkurransedyktig arbeidsgiver.
- (19) Ved de fleste av endringene ble det særskilt bestemt i ikrafttredelsesbestemmelsen at endringen også skulle gjelde for løpende pensjoner, og praksis er derfor i hovedsak i samsvar med statens forståelse av lovens system. Ved endringene i 1976, 1982 og 1988 var det riktignok ikke tatt med noen særskilt bestemmelse om at endringene også skulle omfatte dem som allerede var pensjonister, selv om dette var meningen. Men i disse tilfeller var det – som nevnt – bare tale om å foreta justeringer av pensjonsgrunnlaget i tråd med lønnsutviklingen, og det var ingen tvil om at endringene også skulle gjelde for løpende pensjoner.

- (20) Hensynet til demokrati og lojalitet overfor lovgiver må i dette tilfellet være overordnet ved fortolkningen. Det er ingen reelle hensyn som tilsier at bestemmelsen skal forstås på en annen måte enn Stortinget forutsatte. Hensynet til likebehandling kan ikke anføres til fordel for ankemotpartenes fortolkning. Arbeidstakere og pensjonister er ikke like grupper når formålet med endringene er å bedre statens konkurransesituasjon som arbeidsgiver. Under enhver omstendighet var det opp til lovgiver å ta stilling til hvorledes dette hensynet skulle avveies mot andre hensyn.
- (21) Staten v/Statens Pensjonskasse og staten v/Fornyings- og administrasjonsdepartementet har for Høyesterett nedlagt slik påstand:
- ”1. De ankende parter frifinnes.**
- 2. De ankende parter tilkjennes sakens omkostninger for tingrett og Høyesterett.”**
- (22) Ankemotparten, *Gruppe for likestilling etter oppheving av knekkpunkt*, og hjelpeintervenienten, *Norsk Pensjonistforbund*, har for Høyesterett sammenfatningsvis anført:
- (23) Lovendringen 7. juli 2000 nr. 67, hvor den såkalte knekkpunktregelen ble opphevet, gjelder etter sin ordlyd generelt. Det er ikke noe grunnlag i loven for at den skal være begrenset til å gjelde nye pensjonister. Det bestrides ikke at departementets intensjon var at endringsloven bare skulle omfatte dem som ble pensjonert etter 1. mai 2000, og det bestrides heller ikke at dette også ble lagt til grunn ved behandlingen av saken i Stortinget. Denne intensjonen er imidlertid ikke kommet til uttrykk i endringsloven.
- (24) Ankemotparten er uenig i statens forståelse av pensjonskasseloven § 22. Den såkalte forsikringstekniske tankegang, som staten så sterkt har fremhevet i prosedyren, nemlig at Pensjonskassen skulle være selv bærende, er aldri blitt gjennomført i praksis. Tilskudd fra staten har lenge vært Pensjonskassens viktigste aktivum. Bestemmelsen i § 22 er – med unntak for tilfeller av justeringer og oppnormeringer av stillinger – ikke tidligere blitt ansett for å innebære at endringer i pensjonsgrunnlaget ikke skal gjelde løpende pensjoner.
- (25) En begrensning i lovendringens rekkevidde til bare å gjelde nye pensjonister innebærer et brudd med det som tidligere har vært praksis ved alle tidligere endringer i pensjonsgrunnlaget. Det er særlig grunn til å merke seg at ved de endringer som skjedde i 1976, 1982 og 1988, ble forholdet til løpende pensjoner ikke regulert i lovteksten og heller ikke omtalt i forarbeidene, men endringene ble i praksis også gitt anvendelse for disse. Lovteknikken var i disse tilfeller den samme som ved opphevelsen av knekkpunktregelen i 2000.
- (26) Lovendringen i 2000 skjedde meget raskt og burde på grunn av sin viktighet ha vært behandlet på en helt annen måte. Proposisjonen er meget knapp, og det fremgår ikke klart at det var fast praksis for at endringer i pensjonsgrunnlaget også er gitt virkning for løpende pensjoner. Fra regjeringen var det et urimelig press mot Stortinget for at saken skulle behandles raskt av hensyn til avstemningen over tarifforslaget. Det ble ikke foretatt noen konsekvensutredning om hva det ville koste å la reformen også omfatte pensjonistene. Det foreligger også andre svakheter ved lovforberedelsen. Den spesielle måten denne lovsaken er behandlet på, tilsier at uttalelsene i forarbeidene bare kan

tillegges begrenset vekt, og de kan ikke være avgjørende i forhold til bestemmelsens klare ordlyd. Ankemotparten er enig med tingretten i at når knekkpunktbestemmelsen er opphevet og ikke gjelder etter 1. mai 2000, kan den heller ikke gis et forlenget liv gjennom uttalelser i lovforarbeidene.

- (27) Denne tolkning støttes også av tunge reelle hensyn. De statsansattes pensjon er en del av deres arbeidsavtale med staten. De har hatt grunn til å forvente en rimelig og rettferdig behandling som fremtidige pensjonister. Det blir – dersom man legger statens lovforståelse til grunn – en meget betydelig forskjell i pensjonsutbetaling avhengig av om man er blitt pensjonert like før eller etter 1. mai 2000. Et sentralt prinsipp i statens pensjonsordning er likhetsprinsippet, som også er et meget tungtveiende lovgivningshensyn. Den lovforståelse som staten gjør gjeldende i denne saken, bryter med dette prinsipp som har vært fulgt ved alle tidligere lovendringer.
- (28) Ankemotparten mener at rekrutteringshensyn – som var hovedargumentet for staten for å fravike likhetsprinsippet – reelt sett må anses for å være uten betydning. Dette hensynet har ikke vært påberopt for å begrense rekkevidden av tidligere endringer i pensjonsgrunnlaget og en slik vurdering måtte i tilfelle ha vært foretatt i en større sammenheng enn det som her er tilfellet. Det er ikke foretatt noen analyse av rekrutteringsbehovet i staten for de stillinger saken gjelder og heller ingen analyse av hvilken betydning opphevingen av knekkpunktet har i den forbindelse.
- (29) Gruppe for likestilling etter oppheving av knekkpunkt har nedlagt slik påstand:
- ”1. Ankemotparten har rett til å få beregnet pensjonsgrunnlaget for sin pensjon fra Statens Pensjonskasse i samsvar med den endring av pensjonskasseloven § 14 som skjedde ved lov 7. juli 2000 nr. 67 (oppheving av knekkpunkt).
  2. Tingrettens dom punkt 2 stadfestes.
  3. Ankemotparten tilkjennes sakens omkostninger for Høyesterett med tillegg av lovens forsinkelsesrente fra forfall til betaling skjer.”
- (30) Norsk Pensjonistforbund har for Høyesterett nedlagt slik påstand:
- ”1. Ankemotparten har rett til å få beregnet pensjonsgrunnlaget for sin pensjon fra Statens Pensjonskasse i samsvar med den endring av pensjonskasseloven § 14 som skjedde ved lov 7. juli 2000 nr. 67 (oppheving av knekkpunkt).
  2. Norsk Pensjonistforbund tilkjennes sakens omkostninger for Høyesterett med tillegg av lovens forsinkelsesrente fra forfall og til betaling skjer.”
- (31) *Jeg er kommet til at anken må føre frem.*
- (32) Jeg vil først si litt om bakgrunnen for og formålet med forslaget om opphevelse av knekkpunktregelen.
- (33) Høsten 1997 sendte Statens Pensjonskasse et brev til det daværende Planleggings- og samordningsdepartementet vedlagt et notat med forslag om opphevelse av knekkpunktet i § 14 i lov om Statens Pensjonskasse. Forslaget var begrunnet i at privat sektor ikke hadde en slik begrensning, og at en videreføring av knekkpunktet ville kunne bidra til at offentlig sektor ville få problemer med å rekruttere og beholde den mest etterspurte arbeidskraften. Under tarifforhandlingene våren 1998 fremmet YS-Stat krav om

opphevelse av knekkpunktet. Kravet ble ikke imøtekommet. I kommunal sektor forhandlet partene seg frem til en avtale om opphevelse av knekkpunktet under tariffforhandlingene våren 1998. Forhandlingsresultatet kunne imidlertid ikke settes i verk før staten hadde foretatt tilsvarende endringer. Lov om foretakspensjon, som ble vedtatt 24. mars 2000, har i § 5-7 regler om begrensninger i pensjonsytelser. Disse begrensninger er gunstigere for de høylønte enn de daværende regler i Pensjonskasseloven.

- (34) Da tarifforhandlingene i staten ble innledet i april 2000, la samtlige hovedsammenslutninger fram krav om opphevelse av knekkpunktregelen. Det ble holdt meklingsmøter hos Riksmeklingsmannen, som foreslo å fjerne regelen. Forslaget ble anbefalt av representantene for de ansattes organisasjoner og godtatt av representantene for Arbeids- og administrasjonsdepartementet som forhandlet på vegne av staten som arbeidsgiver. I møteboken for forhandlingsmøtet hos Riksmeklingsmannen 26. mai 2000, er det under "særskilte merknader" inntatt følgende om dette:

**"Arbeids- og administrasjonsdepartementet tar sikte på å legge fram for Stortinget et lovforslag som fjerner knekkpunktet i § 14 første ledd i lov om Statens Pensjonskasse."**

- (35) Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeidet, som en oppfølging av meklingsforslaget, forslag til endring av § 14. Allerede 2. juni 2000 ble lovendringsforslaget fremmet i statsråd som Ot.prp. nr. 64 (1999–2000) Om lov om endring i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse.

- (36) Om bakgrunnen for departementets forslag og forslagets rekkevidde heter det i punkt 2.2 i proposisjonen:

**"Som arbeidsgiver vil det være av stor betydning for staten å kunne tilby tilnærmet samme vilkår som de arbeidsgivere staten konkurrerer med om arbeidskraften. Men den utvikling som skjer, vil det være viktig at staten ikke kommer på etterhånd med lønns- og arbeidsvilkår som kan ha betydning for å rekruttere og beholde nødvendig arbeidskraft. Ved en slik endring vil de offentlige tjenstepensjonsordninger ha regler som omtrent samsvarer med tilsvarende regler i lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon.**

**Forslaget vil bare gjelde for arbeidstakere som pensjoneres etter iverksettelsen av endringen."**

- (37) I avsnitt 2.3 om overgangsregler heter det:

**"Tidligere vurderinger av knekkpunktet er gjort gjeldende også for løpende pensjoner.**

**Pensjonsloven § 22 bestemmer at:**

**"Pensjonen beregnes av medlemmets pensjonsgrunnlag når han fratrer stillingen, jf, dog bestemmelsene i § 15."**

**Forslaget her innebærer at det er arbeidstakere som fortsatt er i stilling med rett til medlemskap som er omfattet, ikke pensjonister og ikke de som er fratrådt med oppsatte rettigheter."**

- (38) I punkt 2.4, som blant annet gjelder de økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget, er vurderingene av kostnadene begrenset til å gjelde nye pensjonister.

- (39) Norsk Pensjonistforbund viste i brev 8. juni 2000 til Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomité, til at det fremgikk av proposisjonen at departementet ikke hadde tenkt å gjøre fjerningen av knekkpunktet gjeldende for de daværende pensjonister, og dette protesterte forbundet kraftig mot. Forbundet anførte blant annet at alle "tidligere endringer har blitt gjort gjeldende for alle, både yrkesaktive og pensjonistene". Også Forsvarets Pensjonistforbund protesterte mot begrensningen i brev 12. juni 2000 til Odelstingets medlemmer, hvor det blant annet ble anført at dette "er et meget klart brudd på all tidligere praksis på dette området".
- (40) I et brev fra Arbeids- og administrasjonsministeren 8. juni 2000 til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen ble det gjentatt at "endringene kun gjelder for de som blir pensjonister etter 1. mai 2000".
- (41) I Innst. O. nr. 98 (1999–2000) støttet familie-, kultur- og administrasjonskomitéens flertall – alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet – regjeringens forslag til lovendring. Fremskrittspartiets medlemmer foreslo at proposisjonen skulle sendes tilbake til regjeringen for konsekvensutredning.
- (42) Fra debatten i Odelstinget viser jeg til innlegget fra saksordføreren Per Roar Bredvold fra Fremskrittspartiet som tok opp forholdet til pensjonistene i betydelig bredde. Han uttalte i den anledning:

"Forslaget i Ot.prp. nr. 64 innebærer en helt ny praksis. Det er første gang en endring av knekkpunktet ikke skal gjelde alle, både yrkesaktive og pensjonister. Dette vil føre til store endringer for dem som blir pensjonister i Statens Pensjonskasse etter 1. juni i år, endringer som de ikke har forutsett, og som må komme som julaften på kjerringa, som det heter i ordspråket. En arbeidstaker med medlemskap i Statens Pensjonskasse som går av med pensjon den 30. april, med samme ansiennitet og opptjening som en som blir pensjonert en måned senere, kan få en betydelig lavere pensjon. Ved full opptjening og en lønn som tilsvarer 12 G eller mer, vil forskjellen være opptil 85 000 kr pr. år. Med utgangspunkt i proposisjonen vil denne lovendringen føre til en forskjellsbehandling som er en helt ny praksis.

Både Norsk Pensjonistforbund og Forsvarets Pensjonistforbund har i dag henvendt seg til Stortinget med innsigelser overfor denne typen saksbehandling, og det er ikke til å undres over at Norsk Pensjonistforbund finner det uakseptabelt at ikke pensjonistenes organisasjoner er gitt anledning til å uttale seg i saken før den ble lagt fram for Stortinget.

Å innføre denne typen endringer uten saksutredning, med de knappe opplysninger proposisjonen gir, kun basert på inntektsoppgjøret, er uforsvarlig og useriøs saksbehandling, noe Fremskrittspartiet ikke vil bidra til. Vi har derfor bedt om at saken sendes tilbake til departementet, slik at Stortinget til høsten kan få seg forelagt saken på nytt med et bedre beslutningsgrunnlag.

Dette forslaget får ikke tilslutning fra flertallet, og jeg vil derfor be om at Regjeringen ser nærmere på konsekvensene av å utelate pensjonistene fra å bli omfattet av denne lovendringen og komme tilbake til Stortinget til høsten, ettersom lovendringen i seg selv ikke utelater pensjonistene i staten. ..."

- (43) Representanten Trond Helleland fra Høyre uttalte at partiet ikke ønsket "å gå mot den foreslåtte endringen, men har registrert at ulike pensjonistorganisasjoner har reagert på at lovendringen bare skal gjelde nye pensjonister".

- (44) Representanten Oddbjørg Ausdal Starrfelt fra Arbeiderpartiet uttalte at dette ”handlar ikkje om eit pensjonistoppgjjer, det handlar om eit lønsoppgjjer for statleg tilsette”, og hun tilføyde senere i sitt innlegg:

**”Kommunenenes Sentralforbund har i lengre tid ynskt å fjerna knekkpunktet, og har i fleire år hatt dette nedfelt i tariffavtalen mellom partane, men dette er ikkje effektivt, på grunn av samordningsreglane mellom stat og kommune. Det vil vera svært viktig både for stat og kommune å kunna tilby tilnærma dei same vilkåra som dei arbeidsgjevarar stat og kommune konkurrerer med om arbeidskrafta. Med den utviklinga som skjer, vil det vera viktig at me som arbeidsgjevar, staten som arbeidsgjevar, ikke kjem på etterskot med løns- og arbeidsvilkår, som kan ha mykje å seia for å rekruttera og behalda naudsynt arbeidskraft. ...”**

- (45) Utsettelsesforslaget fra Fremskrittspartiet ble med 68 mot 14 stemmer ikke vedtatt i Odelstinget. Deretter ble komiteens innstilling vedtatt.
- (46) Det fremgår klart av de lovforarbeider som jeg her har gjengitt, at formålet med å oppheve knekkpunktregelen var hensynet til å rekruttere og beholde ansatte i statlige stillinger. Om dette formålet var tungtveiende nok til å begrunne endringen var det selvsagt opp til de lovgivende myndigheter å ta stilling til, og denne vurderingen kan domstolene ikke overprøve.
- (47) Det fremgår videre – og helt entydig – av lovforarbeidene at det var lovgivers mening at de som var pensjonert før 1. mai 2000, ikke skulle omfattes av endringen. Dette uttales flere steder i lovproposisjonen og det ga grunnlag for et utsettelsesforslag fremsatt i Odelstinget. Saksordførers innlegg i Odelstinget var i hovedsak viet nettopp denne problemstillingen. Forslaget ble også oppfattet slik av de to pensjonistforeningene som nettopp av den grunn protesterte mot det.
- (48) Ankemotparten har ikke bestridt at lovgivers standpunkt til det spørsmålet som foreligger til avgjørelse i saken, er kommet klart til uttrykk i lovens forarbeider. Også tingretten mente at lovforarbeidene på dette punkt var helt klare.
- (49) Når tingretten likevel kom til et annet resultat enn det som fremgår av lovforarbeidene, skyldes dette at det etter tingrettens mening er begått en lovteknisk feil. Tingretten uttaler om dette:

**”Etter rettens oppfatning kan ikke dette ses som et lovtolkningsspørsmål. Lovbestemmelsen om knekkpunktregelen i stpkl § 14 første ledd, annen setning, ble opphevet og bortfalt med virkning fra første mai 2000. Man har da altså ikke lenger noen slik bestemmelse med lovs status. Det hjelper da ikke at man kanskje kan finne momenter i andre bestemmelser i loven om Statens Pensjonskasse, slik Staten gjør gjeldende, av betydning for en eventuell lovtolkning. Etter rettens oppfatning kan man, slik saksøkerne hevder, ikke fylle dette ”hullet” med lovforarbeidene, riktignok klare, mening. Dette blir et legalitetsspørsmål. Etter lex superior-synspunktet har lov høyere rang enn lovforarbeider. Som det ofte sies i rettskildelæren: ”Lovforarbeider er ikke lov.” Knekkpunktbestemmelsen er opphevet og gjelder ikke etter 1. mai 2000. Den kan da ikke gis forlenget liv gjennom lovforarbeider. Retten mener etter dette at det må sies å være begått en lovgivningsteknisk feil da endringsloven ble vedtatt. Dersom endringsloven skulle fått den virkning som for så vidt har vært tilsiktet, nemlig at endringen ikke skulle komme tidligere pensjonister til gode, måtte dette ha kommet til uttrykk i selve endringsloven. ...”**

- (50) Jeg er ikke enig i tingrettens rettslige betraktninger. Den omstendighet at en lovregel oppheves innebærer ikke uten videre at regelen ikke skal gjelde for rettsforhold som er etablert tidligere. Rekkevidden av opphevelsen av knekkpunktbestemmelsen beror – som andre lovendringer – på en tolkning av ikrafttredelsesbestemmelsen. Jeg bemerker i den forbindelse at denne saken gjelder spørsmålet om en gruppe pensjonister skal få utvidet sine rettigheter og at vi befinner oss utenfor området for legalitetsprinsippet.
- (51) Ifølge ikrafttredelsesbestemmelsen trådte lovendringen i kraft straks og den ble gitt virkning fra 1. mai 2000. Forholdet til dem som var pensjonert før dette tidspunkt, er ikke omtalt i bestemmelsen. Dette kunne – isolert betraktet – tale for at endringen også omfattet disse. Men ikrafttredelsesbestemmelsen må – i samsvar med vanlige tolkningsprinsipper – forstås også på grunnlag av andre tolkningsfaktorer. Det er lovens system – knyttet til bestemmelsen § 22 – og de forutsetninger som er kommet til uttrykk i lovforarbeidene, som i dette tilfellet er av særlig betydning.
- (52) Etter å ha gjengitt bestemmelsen i § 22 i avsnitt 2.3 i proposisjonen uttaler departementet at ”forslaget her innebærer at det er arbeidstakere som fortsatt er i stilling med rett til medlemskap som er omfattet, ikke pensjonister og ikke de som er fratrådt med oppsatte rettigheter.” Selv om det ikke uttales direkte, synes departementet å ha basert seg på at når § 22 uttrykkelig fastslår at pensjonen beregnes av pensjonsgrunnlaget ved fratreden, vil en endringslov som utvider grunnlaget ikke få virkning for de eksisterende pensjoner med mindre dette uttrykkelig sies i loven. Dette kan i så fall også forklare hvorfor det ikke ble inntatt en uttrykkelig bestemmelse om dette i overgangsreglene.
- (53) Spørsmålet er ikke hvilken rekkevidde prinsippet i § 22 har når det ikke foreligger andre tolkningsfaktorer. Det avgjørende er de klare og entydige forutsetninger med hensyn til løsningen av det foreliggende spørsmål, som lovforarbeidene – blant annet under henvisning til § 22 – gir uttrykk for. Jeg finner at disse forutsetninger uansett må veie tyngre enn en eventuell uklarhet om den generelle betydning av prinsippet i § 22.
- (54) For mitt standpunkt i saken er det ikke nødvendig å gå nærmere inn på praksis ved tidligere lovendringer. Som det fremgår av min innledende redegjørelse om dette, har praksis med hensyn til utformingen av ikrafttredelsesbestemmelsene ikke vært entydig.
- (55) Ankemotparten har trukket frem en rekke omstendigheter ved lovbehandlingen, særlig knyttet til det forhold at lovsaken ble forsert frem, som hevdes å være kritikkverdige. Jeg går heller ikke nærmere inn på det som her anført, idet jeg ikke kan se at dette kan ha betydning for forståelsen av ikrafttredelsesbestemmelsen.
- (56) Det fremgår – som jeg har redegjort for – at lovgivers mening var at lovendringen bare skulle gjelde for dem som ble pensjonister etter 1. mai 2000. At dette innebar en annen løsning enn det som ellers har vært vanlig ved denne type endringer, var kjent under Stortingets behandling av lovsaken. Det var omtalt i proposisjonen og det var et hovedpoeng i saksordførerens innlegg. Den tidligere lovgivningspraksis ble også trukket frem i brevene fra Norsk Pensjonistforbund og Forsvarets Pensjonistforbund.
- (57) Ankemotparten har gjort gjeldende at sterke reelle hensyn taler for at opphevelsen av knekkpunktregelen også bør få anvendelse for dem som var blitt pensjonister før 1. mai 2000. Det er anført at pensjonistene – på grunn av tidligere praksis og ut fra

likhetsbetraktningen – har hatt en berettiget forventning om at også nye forbedringer i pensjonsberegningen skal gjelde for dem.

- (58) Poenget er imidlertid at det er opp til lovgiver å avveie disse og andre hensyn. Det er ikke anført at den ordning som har vært forutsatt i lovforarbeidene, er i strid med noen form for overordnet norm. En slik anførsel ville det heller ikke vært noe rettslig grunnlag for. Lovgivers mening med lovforslaget er kommet klart til uttrykk i lovforarbeidene, og jeg kan ikke se at domstolene – på grunnlag av en selvstendig vurdering av de lovgivningspolitiske hensyn – kan sette denne til side. En eventuell revurdering må i tilfelle foretas av lovgiver.
- (59) Jeg finner på denne bakgrunn at staten må frifinnes i søksmålet.
- (60) Saken har etter mitt syn ikke vært tvilsom. Ankemotpartens bærende synspunkt om at loven har fått et utilsiktet innhold på grunn av en lovteknisk feil, er etter mitt syn uholdbart. Jeg mener at staten må tilkjennes saksomkostninger for tingrett og Høyesterett etter hovedregelen i tvistemålsloven § 180 annet ledd jf. § 172 første ledd. De samlede saksomkostninger settes – i samsvar med inngitt omkostningsoppgave – til kr 244 220.
- (61) Jeg stemmer for denne

#### D O M :

1. Staten v/Statens Pensjonskasse og staten v/Fornyings- og administrasjonsdepartementet frifinnes.
  2. I saksomkostninger for tingrett og Høyesterett betaler Gruppe for likestilling etter oppheving av knekkpunkt til staten v/Statens Pensjonskasse og staten v/Fornyings- og administrasjonsdepartementet i fellesskap 244 220 – tohundreogførtifiretusentohundreogtjue – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
- (62) Dommer **Oftedal Broch**: Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, men mener at saksomkostninger ikke bør ilegges. Selv om saken ikke har budt på tvil, vant ankemotparten frem i tingretten. Sakens art og prinsipielle karakter medførte at staten fikk samtykke til anke direkte til Høyesterett, der ankemotparten har hatt fri sakførsel. Det er mitt syn at sakens omkostninger etter omstendighetene ikke bør tilkjennes for noen instans.
- (63) Kst. dommer **Kaasen**: Jeg er i det vesentligste og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Tjomsland.
- (64) Dommer **Stabel**: Likeså.
- (65) Dommer **Lund**: Jeg er enig med annenvoterende, dommer Oftedal Broch.

(66) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Staten v/Statens Pensjonskasse og staten v/Fornyings- og administrasjonsdepartementet frifinnes.
2. I saksomkostninger for tingrett og Høyesterett betaler Gruppe for likestilling etter oppheving av knekkpunkt til staten v/Statens Pensjonskasse og staten v/Fornyings- og administrasjonsdepartementet i fellesskap 244 220 – tohundreogførtifiretusentohundreogtjue – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.