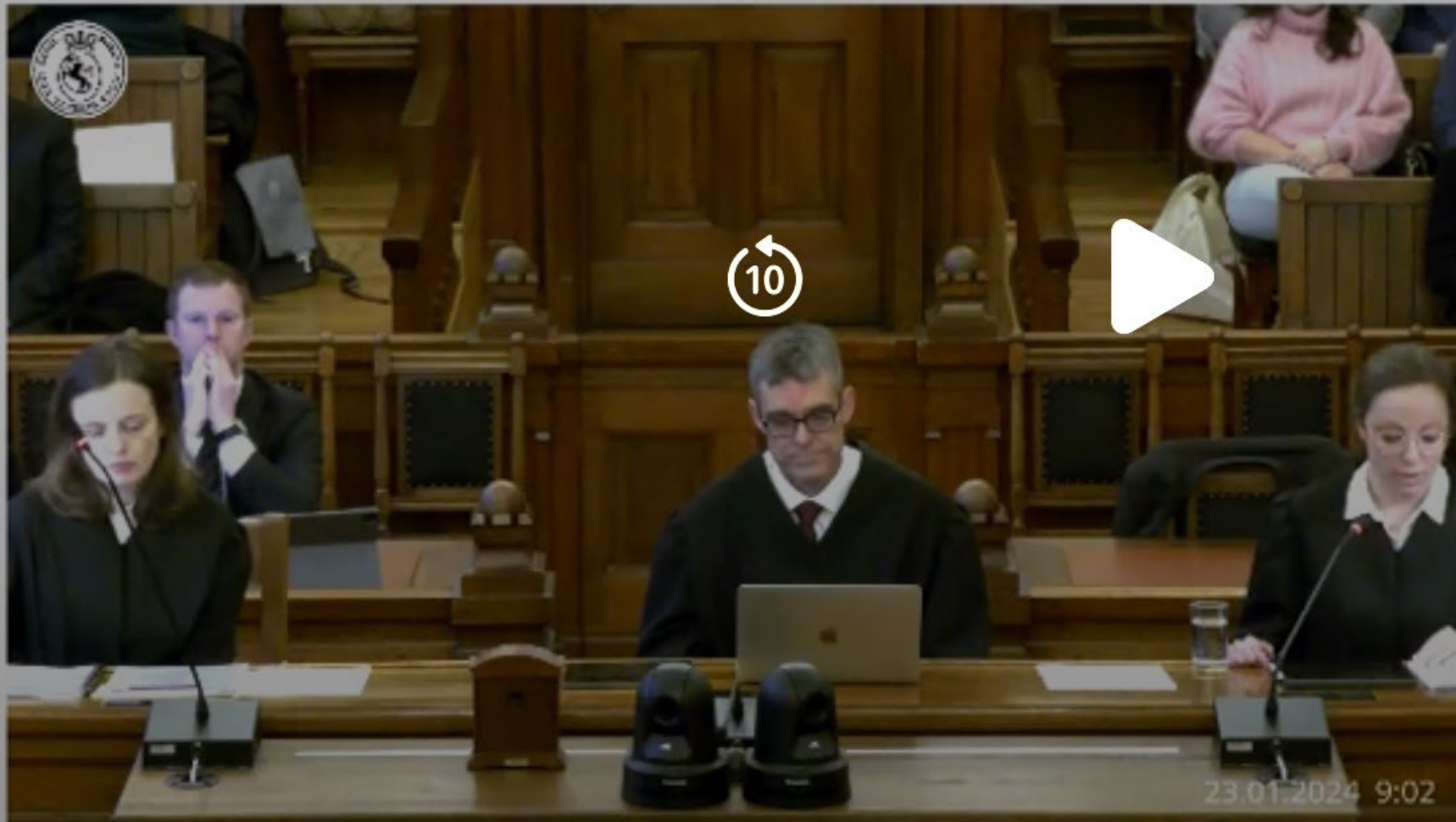


HR-2024-334-A



Overtallige domstolledere etter domstolsammenslåing. Domstolleders embetsvern og rekkevidden av forflytningsforbudet i Grunnloven § 22.



Saken startet med en e-post med et pålegg

Fra: Brox, Yngve <Yngve.Brox@domstol.no>

Sendt: onsdag 21. april 2021 15.07

Til: Aarrestad, Anne Marie <Anne.Marie.Aarrestad@domstol.no>; Agnalt, Arnfinn <Arnfinn.Agnalt@domstol.no>; Almaas, Knut <Knut.Almaas@domstol.no>; Bech, Lisa Elin <Lisa.Elin.Bech@domstol.no>; Bjørneset, Kirsti Høegh

Emne: Nye rettskretser – rett og plikt til fortsatt dommergjerning

Etableringen av de nye rettskretsene for tingrettene skjer ved at endringene i Forskrift om inndelingen av rettskretser og lagdømmer trer i kraft 26. april. Med det etableres nye jurisdiksjoner og organisatoriske enheter. For Søndre Østfold tingrett og Trøndelag tingrett er endringene allerede satt i kraft.

Med denne reformen reduseres antallet domstolledere. Det medfører at noen av dagens domstolledere ikke lenger skal utføre lederoppgaver. Domstoladministrasjonen vil med dette klargjøre hva som er den enkeltes rett og plikt etter ikrafttreddelsen 26. april.

Embetene til tidligere domstolledere videreføres som dømmende embeter, altså som tingrettsdommer i den nye tingretten. Det vil si at embetene videreføres med rett og plikt til fulltids virke i den sammenslåtte domstolen, uten endringer i arbeidspliktens omfang, og med full dømmende kompetanse i den nye rettskretsen.

Domstoladministrasjonen er i dialog med Dommerforeningen, Tekna og NTL med ambisjon om å komme til omforente

Resignasjonsplikt?

§ 22.

... ..

Andre embetsmenn kan bare suspenderes av kongen og skal da straks tiltales for domstolene. Men de må ikke avsettes uten etter dom og heller ikke forflyttes mot sin vilje.

Tilleggsavtaler

Mellom sorenskriver Frank Kjetil Olsen (f. 14.10.66) og Domstoladministrasjonen er det inngått tilleggsavtale om tilpasninger i sorenskriver Olsens arbeidsforhold.

1. Olsen ble ved Kongelig resolusjon av 22. juni 2012 utnevnt til sorenskriver i Senja tingrett. Ved strukturendringene som ble vedtatt av Kongen i Statsråd 22. januar 2021 etter forutgående behandling i Stortinget, ble Senja tingrett sammenslått med Nord-Troms tingrett til Nord-Troms og Senja tingrett.
2. Etter sammenslåingen av tingretter den 26.04.21 bortfalt sorenskriver Olsens embete som domstolleder for Senja tingrett. Sorenskriver Olsen viderefører sitt embete i den sammenslåtte domstolen uten lederansvar. Sorenskriver Olsen aksepterer 100 % arbeidsplikt i den nye domstolen, med plikt til å påta seg dømmende virksomhet med full saksportefølje. Han aksepterer videre å være underlagt instruksjonsmyndighet i tilknytning til tildeling og avvikling av den enkelte sak.

Knut Erik Sæther

Tiltrådte som høyesterettsdommer 1. oktober 2021

Født 1970 i Drammen

Juridisk embetseksamen 1995

Advokatfullmektig, Kommuneadvokaten i Oslo, 1995

Dommerfullmektig, Kongsberg tingrett, 1999-2002

Førstekonsulent, Justis og beredskapsdepartementet, 1996-2000

Lovrådgiver, Justis og beredskapsdepartementet, 2001-2004

Avdelingsdirektør, Justis og beredskapsdepartementet, 2004-2012

Ass. riksadvokat, Riksadvokaten, 2012-2021

Høyesterettsdommer fra 1. oktober 2021



Se også [HR-2021-2389-A](#)

Rettslig problemstilling

- (2) Saken gjelder spørsmål om forflytningsforbudet i Grunnloven § 22 medfører at to domstolledere som etter domstolreformen i 2021 ikke lenger har lederfunksjoner, men har rett til å beholde tittel og lønn, har plikt til å arbeide som dommere i de sammenslåtte domstolene

Ordlyden

- (38) For det andre – i forlengelsen av reglene om avskjed og med samme formål – forbyr § 22 andre ledd at en embetsmann «forflyttes» mot sin vilje, altså uten å samtykke. Begrepet «forflyttes» omfatter ulike former for stedlig flytting av arbeidsstedet, men også endringer av gjøremålene som ligger til embetet omfattes, dersom endringene er av en slik karakter at det i realiteten er tale om et nytt embete. Ordlyden indikerer at det skal en del til før en endring gjør at embetsmannen kan anses å være overført – forflyttet – til et annet embete, men gir ikke nærmere veiledning om hvor grensen går.

Domstolenes uavhengighet som tolkningsmoment

- (46) Som min gjennomgang viser vil domstolledere ha mulighet til indirekte å øve innflytelse over den dømmende virksomheten. Behovet for å sikre domstolenes uavhengighet gjør seg derfor gjeldende også for domstollederfunksjonen, og de tilhørende oppgavene må inngå i det som er vernet av forflytningsforbudet i Grunnloven § 22

Fristilt eller entlediget

(47) Før jeg går nærmere inn på tolkningen av § 22 andre ledd, understreker jeg at det er lang og sikker praksis for at bestemmelsen rettslig sett ikke utgjør noe absolutt hinder for saklig begrunnede reformer av statlig virksomhet...

... Dersom et embete er så endret at et pålegg om å fortsette i det er i strid med forflytningsforbudet, kan imidlertid konsekvensen bli at embetet må anses som bortfalt og embetsmannen fristilt – det vil si at han eller hun har rett til å beholde tittel, lønn og andre goder, men ikke plikt til å virke i et nytt embete. ...

... En slik fratakelse av embetets funksjoner regnes ikke som «avskjed» i Grunnlovens forstand, jf. Stabel-utvalgets Innstilling om avskjedigelse mv. av embetsmenn, 1971, side 12 med videre henvisninger. Fristilling – og med det bortfall av arbeidsplikt – vil lede til at en omorganisering blir mer ressurskrevende.

Rettspraksis

12.2 Rettspraksis fra 1800-tallet

– Rettskildemessige status

* Professor Henning Jakhelln (2002 VI.2) (FU 47)

* Prejudikatslæren

Voteringsprotokollene hemmelig frem til 1864

Plenumsloven av 25. juni 1926

* Annet syn på domstolens prøvingsrett

* Samfunnsmessige forhold

Hovedsakelig saker med tvist om erstatning (lønn)

Professor Henning Jakhelln (2002 note 44) FU 69

Parlamentarismen 1884

Union med Sverige frem til 1905

Rt-2001-1646 (Selmerdommen)

- Innledningsvis bemerkes at jeg ikke fullt ut deler førstvoterendes syn om at rettstilstanden på 1980-tallet må anses å ha vært klar med hensyn til rekkevidden av det ulovfestede objektive ansvar i forhold til yrkesskader utviklet innenfor den risiko som normalt følger med yrket. Læren om aksept av yrkesrisiko var forfektet i juridisk teori i første halvdel av forrige århundre, og Høyesterett avsa enkelte dommer, særlig i midten av forrige århundre, som baserte seg på det syn at yrkesskader kom i en særstilling i forhold til det ulovfestede objektive ansvar enten fordi arbeidstakeren måtte være forberedt på slik skade eller fordi han gjennom arbeidsavtalen hadde akseptert de skadefølgene som var normale ved vedkommende arbeid. En slik rettsoppfatning er foruten «aksept-synspunktet» bl.a begrunnet med at arbeidstakeren som har hånd om risikoen, selv bør kunne ta forholdsregler for å hindre skade. De dommer som det er vist til, er særlig Rt-1949-688, Rt-1950-448 og Rt-1957-25. Jeg bemerker at to av dommene er avsagt under dissens. Dertil kommer at dommene senere er blitt utsatt for sterk kritikk i juridisk teori. Jeg viser til Kristen Andersen, Skadeforvoldelse og erstatning, Oslo 1970, side 345-350, Nils Nygaard i Lov og Rett 1974 side 291 flg., Nils Nygaard, Skade og Ansvar, 1. utgave, Bergen 1976, side 170-173, og 2. utgave av 1980, side 276-279, Peter Lødrup, Lærebok i erstatningsrett, Oslo 1985, side 193 og Viggo Hagstrøm, Læren om yrkesrisiko og passiv identifikasjon i lys av nyere lovgivning, Festskrift til Sjur Brækhus, 1988 særlig side 191-194.

RT-1863-30

Hertil skal Retten bemærke:

ad 1. Den Omstændighed, at Loven af 12te October 1857 har tilforordnet Districtcommissionen 2de kommunevalgte Medlemmer, findes ikke at kunne have nogen Indflydelse hverken i Favør eller Disfavør af Hovedappellanten, da Forretningens Art ikke derved i nogen Maade er forandret, og det af Lovens Bestemmelser kjendelig fremgaaer, at Stillingen som Formand i Districtscommissionen ikke er bleven betragtet som Ombud,

ad 2. Rigtigheden af de her anførte faktiske Omstændigheder er erkjendt, og der er saaledes alene Spørgsmaal om, hvorvidt de for Hovedappellanten kunne begrunde Ret til at fordre Erstatning, hvilket igjen afhænger af, hvorvidt han maa ansees pligtig eller et til at finde sig i den med hans Embedskreds og Virksomhed foretagne Forandring. Dette kan dog Retten ikke antage. Hvad navnlig angaaer, at Hovedappellantens Rulleførsel nu omfattet andre Vaabenarter end hans egen, er det vel faa, at Forretningens Art for saa vidt er den samme, men denne Omstændighed synes dog i og for sig ikke at kunne begrunde Hovedappellantens Forpligtelse til at overtage samme. Den Rulleførsel, der forhen paalaa ham, var knyttet til hans Stilling som Chef for en bestemt Armeefdeling, og

Side 34

omfattede alene de Personer, hvorfra denne Afdeling skulde rekruteret. Rulleførselen for andre Vaabenarter var derimod hans Embede, saaledes som dette var ordnet paa den Tid, han modtog samme, aldeles uvedkommende, og lige saa lidt som han mod sin Vilje kan paalægges at indtræde i en anden om end ensartet Embedsstilling, lige saa lidt synes han at kunne være Pligtig til at overtage en enkelt Gren af en Embedsvirksomhed, som tidligere var ham fremmed. Det Anførte gjælder naturligvis i end høiere Grad, for saa vidt Hovedappellanten er paalagt Rulleførselen for andre Vaabenarter udenfor sit Embedsdistrict; men ogsaa for saa vidt angaaer hans egen Vaabenart, formenes Rulleførselen udenfor dette at maatte være ham uvedkommende. Vel følger det af Sagens Natur, at den militære Afdelingschef tit og ofte kan blive kaldet til Tjeneste udenfor Embedsdistrictet; men, hvor dette ikke skeer i Egenskab af Chef for den specielle Afdeling, som han kommanderer, synes, hvad man end vil antage med Hensyn til hans Forpligtelse til at udføre et ham

Dommer Sæther

- (49) Som ledd i arbeidet til Stabel-utvalget utarbeidet utvalgets sekretær. Eilert Stang Lund, en omfattende utredning, inntatt som særskilt bilag til utvalgets innstilling, der han blant annet gjennomgikk rettspraksis om forflytningsforbudet. Han trakk langt på vei de samme konklusjoner som Aschehoug, jf. utredningen side 71:

«Den foreliggende praksis viser at det ved endringer i forretningskretsen skal en del til før forflytningsforbudet i grl. § 22 kommer til anvendelse. ... Konklusjonen må bli at forbudet mot forflytning i grl. § 22 annet ledd ikke er til hinder for at en embetsmann pålegges nye forretninger så lenge de er av samme art som den han allerede har. Også forretninger av en annen art kan formentlig pålegges i en viss utstrekning, jfr. Rt-1874-609 flg. ... I siste omgang vil en samlet vurdering av omleggingens karakter bli avgjørende for resultatet, jfr. Rt-1895-481.»

- (50) Dette er dekkende også for mitt syn på rettspraksis fra denne perioden, og jeg nøyer meg med å trekke frem noen få avgjørelser

Bruk av forbehold ved utnevning av embetsmenn

- (60) Praksisen med forbehold i bestallingsbrev, innført for dommere tidlig på 1800-tallet og i 1898 gjort generell etter henstilling fra Stortinget, taler med tyngde for at forflytningsforbudet ikke er til hinder for at embeters innhold endres som ledd i saklig begrunnede omorganiseringer. Uttrykket «embedets forretningskrets» slik det lyder i moderne språkdrakt er generelt og omfatter ikke bare dømmende oppgaver, men også administrative oppgaver, som for sorenskrivere alltid har vært innbakt i stillingen. Også formålet med forbeholdet tilsier at det må forstås slik. **Men forflytningsforbudet ble altså forstått slik at det var til hinder for å endre embedets art eller beskaffenhet selv om det ble tatt forbehold.**
- (61) At det etter domstolreformen 2001 er tatt mer presise forbehold ved utlysninger og i dommers arbeidsavtaler, har etter mitt syn liten selvstendig betydning ved tolkningen av Grunnloven § 22. Disse er ikke behandlet av Storting og regjering slik som forbeholdet i bestallingen og har heller ikke samme lange praksis bak seg.

Forslag om å endre Grunnloven § 22

- (62) Siden 1815 har det med jevne mellomrom blitt fremmet forslag om å endre Grunnloven § 22 slik at adgangen til å avskjedige og forflytte embetsmenn skulle kunne reguleres nærmere ved lov. Ingen av forslagene har blitt vedtatt, og det er gjerne foreslått egne regler for dommere. Behandlingen av forslagene viser at Stortinget jevnt over har lagt seg på en forsiktig og konservativ linje. Etter hva jeg kan se, gir forslagene og behandlingen av dem lite veiledning i vår sak, men jeg nevner kort to forslag fra de senere år

Tidligere omorganiseringer

- (71) Spørsmål om arbeidsplikt etter omorganisering er reist også i andre sammenhenger, som ved kirkereformen i 2016 og fylkeslegereformen i 2015, men jeg finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dem. Det er meget få eksempler på at en embetsinnehaver har blitt fristilt med rett til lønn og andre goder uten arbeidsplikt.

Sammenfatning av forflytningsforbudet

- (72) På bakgrunn av min drøftelse så langt har jeg kommet til at Grunnloven § 22 andre ledd må forstås slik:
- (73) Ved en saklig begrunnet omorganisering må embetsmannen finne seg i at embetet endres så lenge han eller hun beholder tittel, lønn og andre goder ved stillingen. **Om embetsmannen kan kreve seg løst fra sine embetsplikter avhenger av om endringene kvalitativt og kvantitativt er så vesentlige at de etter en samlet vurdering forandrer embetets art eller beskaffenhet.** I så fall må embetet anses som bortfalt, og § 22 andre ledd er til hinder for at embetsmannen kan pålegges å tre inn i et nytt embete. Dersom embetets art eller beskaffenhet ikke er endret, har embetsmannen derimot både rett og plikt til fortsatt å utføre sine embetsplikter.
- (74) Begrunnelsen for den langvarige praksisen med bruk av forbehold ved bestallingen av embetsmenn er generell og skiller ikke mellom ulike typer endringer. Rettspraksis sonderer imidlertid mellom ulike typetilfeller. Embetsmannen må i utstrakt grad finne seg i å bli pålagt nye oppgaver som er av samme art som de opprinnelige, eller som henger sammen med dem, uten at dette endrer embetets art eller beskaffenhet. Adgangen til å pålegge nye oppgaver av en annen type enn før, og som eventuelt krever andre kvalifikasjoner, er snevrere. Hva som skal til for at embetets art eller beskaffenhet endres ved å frata det oppgaver er i liten grad belyst i rettspraksis, men også her må det foretas en samlet vurdering av hvordan endringene påvirker embetet

Den konkrete vurderingen

- (86) Bortfallet av lederfunksjonene har både en kvalitativ og en kvantitativ side.
- (87) Kvalitativt sett er det på det rene at endringen påvirket embetenes karakter ved at oppgavetilfanget ble snevret inn. Jeg viser til min gjennomgang av hva som ligger i rollen som domstolleder. Det må også tas i betraktning at Olsen og Helleland mistet den personlige friheten som ligger i ikke å være underlagt en annen domstolleder. Å bli fratatt lederoppgaver må likevel etter mitt syn regnes som mindre inngripende enn å bli pålagt nye oppgaver av en annen art enn de opprinnelige embetspliktene. De særlige begrensningene som kan utledes av rettspraksis for det typetilfellet, gjør seg derfor ikke gjeldende.
- (88) Olsen og Helleland ledet noen av landets minste domstoler. Kvantitativt var den dømmende virksomheten ifølge lagmannsretten «den klart dominerende del av stillingene», og lederfunksjonene utgjorde tilsvarende en mindre del av embetspliktene. En fullstendig fristilling, slik Olsen og Helleland krever, ville innebære at de også ble fristilt fra det som både før og etter endringene har utgjort hoveddelen av embetspliktene.

Sakskostnader

- (94) Staten har i utgangspunktet krav på å få erstattet sine sakskostnader etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd. Etter mitt syn foreligger det imidlertid tungtveiende grunner som gjør det rimelig å frita Olsen og Helleland for erstatningsansvaret i alle instanser, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd. Jeg legger særlig vekt på at saken reiser prinsipielle rettsspørsmål som gjentatte ganger har vist seg å oppstå ved omorganisering av statlig virksomhet, men som ikke har blitt behandlet av Høyesterett på svært lang tid.

Embetsmannsutvalgets forslag til grunnlovsendring

NOU 2023:21 side 125

Dommarar kan ikkje før aldersgrense fastsett i lov, avsetjast utan etter dom og heller ikkje overflyttast mot sin vilje, anna enn ved sakleg grunngjevne omorganiseringar av domstolane.