

# Nordisk Försäkringstidskrift

Et samarbeid mellom forsikringsforeningene i Danmark, Norge og Sverige

## Siste utgave

Les direkte på nettet eller skriv ut artiklerne

## Søk Artikkel

Bruk søkefeltet eller søk f.eks kategori og språk

## Kontakt oss

Kontaktinformasjon og informasjon om Nft.nu

## Aktuelt

Forsikringsforeningernes andre tilbud



## Historiske perspektiver på dragkampen om offentlig tjenstepensjon

[1]

Sammenbruddet i forhandlingene om tilpasningen av offentlig tjenstepensjon til pensjonsreformen under lønnsforhandlingene i 2009 ble innledningen til en stillingskrig mellom staten og tjenstemannsorganisasjonene. Stillingskrigen har dreid seg om prosedyrer – skulle forhandlingene om ny tjenstepensjon være en integrert del av lønnsoppgjørene med tilhørende streikerett, eller ei – og den fremtidige tjenstepensjonens materielle innhold. I hvor stor grad skulle pensjonsreformens hovedprinsipper overstyre tjenstepensjonens regler som

### FORFATTER



Harald Espeli

### FACTS

Utgave: 2 /2018

Språk: Norsk

Kategorier: Tjenstepensjon

### SHARE ARTICLE



[Gilla](#) Gå med för att se vad dina vänner gillar.

[Print this article](#)

blant annet bygde på 30-års opptjeningstid og operative særaldersgrenser ned til 57 år. Hvor mye bedre skulle tjenstepensjonen være enn folketrygden; skulle tjenstepensjonen fortsatt skal være enn samordnet bruttopensjonsordning med 66 prosent pensjon av sluttlønnen eller en ren nettopensjonsordning i tillegg til folketrygden slik som i privat sektor

Jeg vil ikke gå inn på de ulike alternativene for den fremtidige tjenstepensjonsordningen som har blitt diskutert. Jeg vil i stedet ta opp tre aspekter ved dragkampen om de statlige tjenstepensjoner ved tidligere veiskiller. For det første forholdet mellom universelle trygdeordninger og statlig tjenstepensjon som fra 1959 har vært underlagt kompliserte samordningsregler. For det andre tjenstemannsorganisasjonenes rolle og innflytelse i drøftinger og forhandlinger med staten om utformingen av tjenstepensjonen og dens forhold til de universelle ordningene. For det tredje tjenstepensjonens rettslige status og beskyttelse som har endret seg dramatisk gjennom de siste drøyt 100 år. De tre aspektene henger nært sammen, men vil her for en del bli behandlet for seg.

Først likevel en kommentar til den 8-årige stillingskrigen og en kort oversikt over hvordan tjenstepensjonsordningen av 1917, som fortsatt for en del gjelder, kom til. Etter å ha studert statlige tjenstepensjoner gjennom 200 år er 8 års stillingskrig ikke mye. Fra 1830-tallet til 1917 fantes det en kontinuerlig dragkamp mellom Stortinget og regjeringen før de ble enige om hvordan en rettighetsbasert tjenstepensjonsordning skulle utformes. De 75 årene artet seg i lange perioder som en fastlåst stillingskrig. Utgangspunktet for striden var konstitusjonell, skulle Stortinget, regjeringen eller kongen, Karl Johan, ha siste ord i fastsettelsen av embetsmennes pensjoner. Stortinget mente de første tiårene etter 1814 at pensjon definitivt ikke var en rettighet i form av opptjent etterlønn, men noe en embetsmann hadde gjort seg fortjent til gjennom lang og god embetsførsel. Prinsippet fikk også ofte følger for praksis. I 1833 fratok Stortinget tidligere høyesterettsdommer Peter Collet hans pensjon fra 1830 på grunn av en rad kritikkverdige forhold i hans embetsførsel. Han hadde blant annet vært døv selv om Høyesterett også den gang hadde muntlig prosedyre.

Selv om Stortinget relativt raskt vant den konstitusjonelle striden med kongen, ble et nytt stridspunkt hvordan en rettighetsbasert pensjonsordning skulle finansieres. Regjeringen mente pensjonene skulle finansieres løpende over statsbudsjettet. Stortinget fastholdt i pakt med sitt syn på pensjon som noe en embedsmann gjorde seg fortjent til, at embetsmennene skulle finansiere sin egen pensjon gjennom en tvungen pensjonspremie i lønnen i en forsikringsbasert pensjonsordning. Stortinget vant i hovedsak også denne dragkampen. Fra 1890-tallet var det bred politisk enighet om at egenpensjoneringsprinsippet – og fondsfinansiering skulle legges til grunn slik det også langt på vei skjedde i 1917-ordningen med en pensjonspremie på 10 prosent av regulativlønnen. Dagens 2 prosent pensjonspremie har sitt utgangspunkt de politiske debattene for mer enn 150 år siden.

Veien fra enighet om egenpensjoneringsprinsippet til en fremtidsrettet og administrativ kostnadseffektiv pensjonsordning var imidlertid lang. Hovedarkitekten bak tjenstepensjonsordningen av 1917, aktuaren Oscar Schjøll, en av Venstre-statens glemte byggmestre, var da direktør i den statlige Enkekassen og senere Statens pensjonskasses første direktør. Schjøll var en faglig pioner ikke bare i Norge, men etter alt å dømme også i Europa med hensyn til å utforme et aktuarfaglig grunnlag for kollektive forsikringsbaserte pensjonsordninger. Schjølls pensjonsordning som Gunnar Knutsens Venstre-regjering stilte seg bak, vaklet likevel på den parlamentariske avgrunnens rand noen uker våren 1917 på grunn av uenighet i Venstre. Konflikten dreide seg om

lærernes aldersgrense skulle være 65 eller 70 år for menn – som ble vedtatt - og 5 år lavere for kvinner. Dersom den foreslåtte pensjonsordningen hadde strandet på grunn av uenighet mellom Odelsting og Lagting i 1917, slik som et annet tjenstepensjonsforslag hadde gjort i 1889, er det vanskelig å tenke seg at det hadde blitt etablert en generell rettighetsbasert pensjonsordning for statstjenestemenn og lærere med flere før 2.verdenskrig.

## Forholdet mellom statlig tjenstepensjon og universelt orienterte trygdeordninger

Dette har vært et viktig, men undervurdert aspekt av norsk pensjonspolitikken siden 1890-årene. Den statlige tjenstepensjonen av 1917 ble på flere måter et forbilde for de universelle trygdeordningene blant annet med hensyn til ytelsesnivå fra 1960-tallet. 1917-ordningen kombinerte alders, uføre- og etterlattepensjon i én ordning. Det ble først en realitet etter 1967 i folketrygdens universelle ordninger. Fra 1970-årene ble den statlige tjenstepensjonen også malen for de kommunale tjenstepensjonene og Norge fikk en felles offentlig tjenstepensjon, men med fondsfinansiering i kommunesektoren mot løpende finansiering i staten.

Debatten om universelle trygde- og pensjonsordninger i Norge startet for alvor med den delte innstillingen fra den parlamentariske arbeiderkommisjonen i 1899, der flertallet gikk inn for å etablere en uførepensjon, men ikke en universell alderpensjon fordi den ville bli for kostnadskreven. Prioriteringen av uførepensjonen bidro til at forslaget snart ble skrinlagt fordi det var for vanskelig å beregne dens kostnader. I vår sammenheng er det sentrale at innstillingen fra arbeiderkommisjonen snart fikk konsekvenser for den uavklarte debatten om tjenstepensjonen. De fremste tilhengerne av universell ordninger i Venstre, anført av blant annet Johan Castberg, mente universelle ordninger måtte prioriteres. De spareorienterte i Venstre rundt Peder Rinde hadde vanskelig for å se at statlige embetsmenn skulle ha bedre pensjon enn andre borgere. Til tross for at Venstre-regjeringen hadde et tilsynelatende komfortabelt parlamentarisk flertall stanset Stortinget i 1902 regjeringens forslag om å etablere en egen pensjonsordning for folkeskolelærerne fordi det ville vanskeliggjøre etableringen av en universell ordning. En særskilt pensjonsordning for lærerne, som de viktige nasjonsbyggere de ble ansett som, hadde lenge vært en viktig sak for Johan Sverdrup og Venstre.

Etter at spørsmålet om universelle trygdeordninger ble sendt ut på en ny omfattende utredning i 1907, ble resultatet i 1911-12 i ny delt innstilling der utredningskomiteens aktuarer leverte sin egen innstilling. Etableringen av universell alderstrygd m.m. var påny sendt ut på et faglig og politisk sidespor. Politisk sett lå veien åpen for å etablere en generell statlig tjenstepensjonsordning dersom ekspertene kunne levere en modell som politikerne ville akseptere. Ekspertene hadde mislyktes gjentatte ganger frem til Oscar Schjøll, kombinerte egenpensjoneringsprinsippet med en kollektiv ordning i en enkel, lett forståelig og administrativt håndterlig modell som han solgte inn til beslutningstakerne på en ytterst pedagogisk måte. Det la grunnlaget for en politisk snuoperasjon fra 1911.

Da Schjølls tjenstepensjonsordning ble behandlet politisk i 1916-1917, hadde debatten om universelle ordninger som nevnt kjørt seg fast. For Gunnar Knudsens regjering var det derfor uaktuelt å utsette saken påny i påvente av at Stortinget kunne få et nytt forslag om universelle trygdeordninger til behandling. Arbeiderpartiet ønsket en slik utsettelse, men stod alene om dette på Stortinget. Subsidiært kunne Arbeiderpartiet akseptere en tjenstepensjonsordning dersom egenpensjoneringsprinsippet ble forkastet og pensjonene ble finansiert løpende over statsbudsjettet slik partiet ønsket for de universelle ordningene. Den eneste

koblingen pensjonsordningen av 1917 fikk til fremtidige universelle ordninger var en fullmaktsbestemmelse som åpnet for en samordning med en fremtidig alderstrygd.

Da den første statlige alderstrygden, som var behovsprøvd, ble innført i 1937 var forholdet til tjenestepensjonen ikke noe tema. Det ble det først da det ble vedtatt å innføre en universell alderstrygd midt på 1950-tallet. Alderstrygden kunne imidlertid først iverksettes etter at det var avklart hvordan den skulle samordnes med offentlige tjenestepensjoner. Det krevde kompliserte utredninger og forhandlinger med tjenestemannsorganisasjonene.

Dermed går jeg over til

## Tjenestemannsorganisasjonenes rolle og innflytelse

Tjenestemannsorganisasjonene fikk først forhandlingsrett med staten i 1933 i et større kompromiss der tjenestemannsorganisasjonene aksepterte en mindre lønnsreduksjon mot at pensjonsordningen forble uendret, det vil si skjermet mot innstramminger, frem til 1937. Tjenestemannsorganisasjonene vurderte med andre ord pensjonsordningen som så viktig at de var villig til å gå ned i lønn. Dette har ingen historisk parallell. Det skulle gå mange tiår før tjenestemannsorganisasjonene påny ga pensjonsordningen svært høy prioritet i sine forhandlinger med staten. Det reflekterte at fagforeninger - ikke overraskende - er mest opptatt av å ivareta de økonomiske interessene til sine yrkesaktive medlemmer som også utgjør de tillitsvalgte med beslutnings- og forhandlingsmyndighet.

Regjering og storting var i 1933 på sin side villig til å akseptere at den lovregulerte pensjonsordningen av 1917 var en forhandlingsgjenstand. Staten kom i praksis ofte til å akseptere at pensjonsordningen var en del av lønnsforhandlingene noe som var vanskelig å unngå når man forhandlet innenfor en bruttolønnsordning med en obligatorisk pensjonspremie på 10 prosent til 1957 og 6 prosent til 1967. Staten hevdet riktignok ved en rekke anledninger at pensjonsordningen prinsipielt ikke var en del av forhandlingene med tjenestemannsorganisasjonene, men prinsippet ble i praksis brutt ved de fleste korsveier.

Frem til 1933 var lønninger og pålagte pensjonspremier fastsatt ved stortingsvedtak og dernest nedfelt i den enkeltes arbeidsavtale. De fragmenterte tjenestemannsorganisasjonene forsøkte å påvirke Stortingets behandling av pensjonsordningen i 1917 gjennom lobbyvirksomhet, men med minimal suksess. Det store og bemerkelsesverdige unntaket fra tjenestemannsorganisasjonene tilskuerrolle frem 1933 var pensjonsordningen i statsbanene, som ikke var en integrert del av tjenestepensjonsreformen i 1917. Pensjonsordningen i statsbanene gikk tilbake til 1868 og var basert på sachiske forbilder. En felles kollektiv fondsbasert pensjonsordning for etatens fast ansatte, også arbeidere, ble etablert fra 1884. Allerede fra starten av hadde både medlemmene og arbeidsgiver betalt pensjonspremie, arbeidsgiver mest fra 1884.

Våren 1917 bøyde regjeringen og Stortinget av for statsbanenes godt organiserte fagforeninger som ikke nølte med å sette makt bak kravene gjennom en effektiv politisk streik. Statsbanenes ansatte oppnådde da blant annet at deres pensjonspremie skulle være 6 prosent, ikke 10 prosent som i Statens pensjonskasse. Arbeidsgiver skulle betale de resterende 4 prosent. Også i 1919 bøyde regjering og storting av for kravene fra statsbanenes fagforeninger. Deres vilje og evne til å lamme en militært, økonomisk og politisk viktig infrastruktur

tok myndighetene ikke sjansen på å teste. Uansett den verbale revolusjonære arbeiderbevegelsen skulle forsøke et revolusjonsforsøk, ville statens operative kontroll over jernbanen kunne være helt avgjørende for å kunne slå det ned. For Gunnar Knutsens regjering og stortingsflertallet var den gunstige pensjonsordningen for statsbanenes ansatte en forsikringspremie man var villig til å betale ved disse to korsveier. Da statsbanenes pensjonsordning ble tilpasset regelverket til Statens pensjonskasse i 1923, beholdt statsbanenes ansatte pensjonspremien på 6 prosent. Jernbaneforbundets pensjonsmessige suksess under og rett etter 1. verdenskrig er blitt glemt, også i Jernbaneforbundets historie.

Etter at medlemspremien til Statens pensjonskasse ble 2 prosent fra 1967, har NSB betalt sine ansattes medlemspremie. Det skjer fortsatt.

\*\*\*

Etter frigjøringen i 1945 ønsket Finansdepartementet å avvikle bruttolønnsordningen, det vil si at medlemspremien på 10 prosent skulle bortfalle, for å skape administrativ forenkling. Tjenstepensjonene ville da bli en rent løpende budsjettfinansiert ordning. I allfall noen av tjenstemannsorganisasjonene var først positive til dette, men etter å tenkt nærmere på saken avviste de forslaget fordi de fryktet at det ville skape usikkerhet om pensjonsrettighetene. Tjenstemannsorganisasjonene synes imidlertid ikke å ha vært nevneverdig mot de midlertidige dyrtidstilleggene som startet før den tyske okkupasjonen og eksploderte etter frigjøringen. Disse tilleggene undergravde pensjonsrettighetene som var knyttet til regulativlønnen. For enkelte kunne de midlertidige tilleggene utgjøre like mye som regulativlønnen. Først med virkning fra 1958 ble det etter statlig initiativ ryddet opp i det lønnsmessige kaoset slik at midlertidige tillegg ble en del av regulativlønnen og pensjonsgrunnlaget. Samtidig ble medlemmenes pensjonspremie redusert fra 10 til 6 prosent noe som hadde sammenheng med innføringen av universell alderstrygd fra 1959 som tjenstepensjonen skulle samordnes med.

Samordningen skulle forhindre at statspensjonister skulle få en nevneverdig større samlet alderspensjon enn 66 prosent av sluttlønnen. Samordningen eller avkortningen kunne i prinsippet skje enten i alderstrygden eller tjenstepensjonen. Det ser ut til at administrative hensyn var viktig for at avkortningen skulle foretas i tjenstepensjonen, ikke i alderstrygden, noe mange statspensjonister ble oppbrakte over. Tjenstemannsorganisasjonene aksepterte samordningen og synes å ha vært lite opptatt av dens prinsipielle sider der det viktigste var at tjenstepensjonen over natten ble en bruttopensjonsordning. De var mest opptatt av å få kompensasjon for den universelle alderstrygdavgiften og at pensjonspremiene fortsatt skulle være fradragsberettiget i skatteligningen. Sistnevnte var statstjenstemannskartetlet spesielt opptatt av.

Tjenstemannsorganisasjonene forholdt seg helt rolig da Landslaget for statspensjonister, som i hovedsak bestod av tidligere eller daværende fagforeningsmedlemmer gikk til sak mot staten for å få kjent samordningsloven grunnlovsstridig. Det ble ikke siste gang tjenstemannsorganisasjonene unnlot å støtte statspensjonister som gikk til sak mot staten fordi de mente staten ikke oppfylte sin pensjonsforpliktelser. Tjenstemannsorganisasjonene mente man kunne oppnå mer i forhandlinger enn i rettssalen.

Da Folketrygden skulle innføres fra 1967, forhandlet staten påny med tjenstemannsorganisasjonene om hvordan samordningen med tjenstepensjonen skulle skje. For første gang var tjenstemannsorganisasjonene dypt splittet. Statstjenstemannskartetlet i LO

krevede overgang til en nettolønnsordning, det vil si medlemspremien skulle bortfalle, og en pensjon på 68 prosent av (netto-)lønnen. Staten ble derimot enige med de andre tjenestemannsorganisasjonene om en reduksjon av medlemspremiene fra 6 prosent til dagens 2 prosent, samt en protokoll om forskriftsfesting av hvilke inntekter som ikke skulle inngå i samordningen. Forskriftsfesting ble senere sabotert av staten på viktige punkter. Statstjenestemannskartellet var opprørt over statens opptreden som kartellet mente var i strid med tjenestetvistloven og varslet (arbeids-)rettssak – men lot det bli med det.

Splitnelsen vedvarte. I innstillingen fra pensjonskassautvalget i 1968 gikk Statstjenestemannskartellet, ved Odd Højdahl, inn for en modifisert nettoppensjonsordning, mens de andre tjenestemannsorganisasjonene holdt fast ved bruttoordningen. Alle var enige om at pensjonspremien på 2 prosent burde avvikles. Da Højdahl ble sosialminister i den første Bratteli-regjeringen, foreslo han en nettoppensjonsordning for alle nye statsansatte. Tjenestemannsorganisasjonene, også statstjenestemannskartellet, avviste forslaget sommeren 1972. Dermed var tjenestemannsorganisasjonenes felles front mot staten i mange hovedspørsmål gjenopprettet, med virkning frem til våre dager.

Fra andre halvdel av 1970-tallet var tjenestemannsorganisasjonene statens medspillere i å undergrave sentrale elementer i pensjonsordningen som da bygde på at de løpende pensjonene ble oppjustert med lønnstrinnet statspensjonisten ble pensjonert fra. Lønnsøkningene fra 1975 skjedde i stor grad ved at stillinger ble flyttet opp i lønnsregulativet noe statspensjonistene ikke nøt godt av. I løpet av få år med høy lønns- og prisstigning var statspensjonens merverdi sammenlignet med folketrygden i ferd med forsvinne. Det opplevde mange statspensjonister som et svik fra sin forhenværende arbeidsgiver og sine fagforeninger. Etter hvert ble det innledet forhandlinger mellom staten og tjenestemannsorganisasjonene for finne en akseptabel løsning. Kommuneforbundet var spesielt aktive i å presse på for å gjenopprette den løpende inntektssikring for det som i samme tidsperiode ble en felles offentlig tjenestepensjon også for kommuneansatte utenom lærerne. Det var ingen tilfeldighet at tjenestepensjonen ble tariffestet i kommunesektoren i 1986.

En av tjenestemannsorganisasjonenes største triumfer var at de løpende tjenestepensjonene fra 1986 skulle (G/opp-)reguleres på samme måte som folketrygden. Den neste store triumf skjedde ved lønnsoppgjøret i 2000 med Riksmeglingsmannens bistand. Da ble taket for tjenestepensjonens maksimale pensjonsgrunnlag økt til 12 G, som også ga 66 prosent pensjon av sluttlønn. Koblingen til folketrygdens maksimale opptjeningsgrunnlag forsvant. Igjen var kommunesektoren hovedpådriver. Tjenestepensjonen var gjennom bruttogarantien blitt skjermet mot innstramningene i folketrygden i 1992. I 2000 ble forskjellene ytterligere forsterket.

Dette var situasjonen da arbeidet med pensjonsreformen, iverksatt fra 2011, startet i 2001. Tjenestemannsorganisasjonene ble holdt utenfor det premissgivende arbeidet i pensjonskommisjonen (2001-2005) og pensjonsreformens hovedgrep. Kanskje kunne de takke seg selv for at de ble holdt utenfor? For eksempel hadde tjenestemannsorganisasjonene i 1990 pånytt avvist å diskutere en overgang til en nettoppensjonsordning slik regjeringen ønsket.

## Tjenestepensjonenes rettslige status og beskyttelse

Tjenestepensjonsordningen av 1917 var et ekte barn av gullstandarden og den liberale rettsstaten. Gullstandarden innebar at priser og lønninger var noenlunde stabile og at økninger av den enkelte tjenestemanns lønn i hovedsak skyldtes at den enkelte rykket opp i bedre gasjerte stillinger i løpet av yrkeskarrieren – ikke primært økte reallønninger generelt sett. Lønningene til sentralforvaltningens viktigste stillingsgrupper økte eksempelvis bare med 10-15 prosent mellom 1878 og 1914. Det kontraktsrettslige utgangspunkt for pensjonen var den individuelle livrentekontrakten fra livsforsikringsbransjen. Det innebar at staten måtte oppfylle sin del av pensjonskontrakten om en fast nominell pensjon i vedkommendes levetid. Dette slo også Høyesterett fast i 1910 da en pensjonert offiser fikk medhold i at staten ikke ensidig kunne redusere hans kontraktsbaserte pensjon gjennom en senere lovendring. I våre dager hadde lovendringen nok blitt vurdert utfra grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft, som nå er blitt en tøyelig bestemmelse. I 1910 var avtaleretten det selvfølgelig vurderingsgrunnlag.

Pensjonsordningen av 1917 ble vedtatt etter at gullstandarden hadde brutt sammen på grunn av 1.verdenskrig og Norge opplevde sin verste inflasjon på omkring 100 år. Inflasjonen rev grunnen vek under pensjonsordningen finansielle forutsetninger, men ikke dens kontraktsrettslige logikk og beskyttelse. Dette kom klart frem under debatten på 1920-tallet i kjølvannet av at prisnivået falt og realverdien av de statsansatte lønninger og pensjoner økte. Samtidig hadde den bokførte statsgjelden økt til å bli en stor politisk og statsfinansiell utfordring. Politikerne lette etter innsparingsmuligheter og kastet også sitt blikk på 1917-ordningen. En av de senere nestorene i norsk rettsvitenskap, Frede Castberg, hadde løsningen. Staten kunne bare endre tjenestemannsloven av 1918 slik at statstjenestemennenes stillinger ble oppsigelige og så ansette dem påny med dårlige pensjonsvilkår. Forslaget, som bygde på at makt var lik rett, ble slaktet av Justisdepartementets lovavdeling. Dens knusende kritikk la forslaget politisk dødt. Pensjonsløftet skulle holdes. Frem til 2.verdenskrig var det bred politisk og juridisk enighet om at innstramminger i pensjonsordningen først kunne gjøres gjeldende overfor nye medlemmer av pensjonskassen, mer presist nye medlemmer fra 1937. Denne logikken ville medført at pensjonsreformen iverksatt fra 2011 først kunne gjøres gjeldende for nye medlemmer av Statens pensjonskasse og de kommunale pensjonsordningene fra 2011.

Da en ny pensjonskasselov ble vedtatt i 1949, var Embetsmennenes Landsforbund alene om å protestere mot bestemmelsen om at alle nye medlemmer av pensjonskassen etter 1937 måtte finne seg i at deres «rettigheter og plikter» kunne endres ved senere lovgivning. Embetsmennenes Landsforbund mente bestemmelsen undergravde beskyttelsen som Grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft (§ 97) innebar.

Da tjenestepensjonen skulle samordnes med den universelle alderstrygden fra 1959 var det dragkamp om hvordan dette skulle gjøres, men lite debatt om de rettslige konsekvenser av at tjenestepensjonen over natten ble en bruttopensjon. Lovavdelingen var etter hvert usikker på om man trådte Grunnlovens § 97 for nær. Løsningen var å sørge for at de alle fleste statspensjonister fikk en total alderspensjon klart i overkant av sin nominelle bruttogaranti. Landslaget for statspensjonister var derimot ikke i tvil om at samordningen var grunnlovsstridig fordi deres opptjente statspensjon – delfinansiert med 10 prosent pensjonspremie frem til 1958 – ble avkortet med den universelle alderstrygden «som var et sosialt gode, som alle borgere over 70 år har krav på uten motytelse». Landslaget fikk mye verbal sympati i tre rettsinstanser, men intet rettslig medhold. Selv om Høyesterett i 1962 var enig i at «statspensjonister har en særrett til pensjon», innebar ikke samordningens resultater noe tap rettslig sett for statspensjonistene. Høyesterett understreket at lovgiver måtte ha stor

handlefrihet innenfor pensjonspolitikken.

Innføringen av Folketrygden i 1967 økte samordningens kompleksitet vesentlig. Det ble etter hvert en omfattende politisk og rettslig strid om enkepensjonsreglene i samordningen med et høydepunkt mellom 1988 og 1994, som det ikke er plass til å gå inn på her.

Tilpasningen av tjenstepensjonen til pensjonsreformen fra 2011 reiste en rekke rettslige spørsmål, ikke minst bruttogarantiens rekkevidde. Det ble enda klarere enn tidligere at bruttogarantien var en rent nominell garanti, som var urokkelig på pensjoneringstidspunktet. Det fantes ingen rettslige garantier for at løpende tjenstepensjoner fortsatt skulle G-reguleres i samsvar med stortingsvedtaket fra 1986. Tvert imot, Stortinget lovfestet at tjenstepensjoner skulle reguleres på samme måte som i folketrygden etter pensjonsreformen, lønnsutviklingen minus 0,75 prosentpoeng, det vil si en underregulering i forhold til de yrkesaktive, noe tjenstemannsorganisasjonene aksepterte.

Med hensyn til den sentrale innstramningen i pensjonsreformen, levealdersjusteringen, krevde tjenstemannsorganisasjonene at all pensjonsopptjening frem til 2011 skulle skjermes mot levealdersjusteringen fordi slik opptjening hadde grunnlovsværn. Dersom regjeringen avviste dette, noe både den og Stortinget gjorde, varslet tjenstemannsorganisasjonene rettssak. Den har ikke materialisert seg.

Den viktigste rettslige prøving av tjenstepensjonens forhold til pensjonsreformen er det Carl I. Hagen som har stått for. Hagens rettssak dreide seg om at hans løpende stortingspensjon fra 2010 skulle reguleres på samme måte som offentlig tjenstepensjon og folketrygden, lønnsutviklingen minus 0,75 prosentpoeng fra 2011. Hagen mente denne reguleringen var grunnlovsstridig, men fikk intet gjennomslag i Høyesterett, som la stor vekt på samfunnsmessige hensyn og politikernes handlefrihet. Pensjonsreformens legitimitet krevde at også stortingsrepresentanter måtte finne seg i at deres pensjon ble mindre enn tidligere forventet. Hagen hadde derfor ikke opplevd noe «uforholdsmessig inngrep». Høyesterettsdommen har ytterligere svekket de offentlige tjenstepensjonenes rettslige vern og særstilling som jussprofessor Eirik Holmøyvik har påpekt.

Både av denne og flere andre grunner som det ikke er tid til å gå inn på her, har tjenstemannsorganisasjonenes forhandlingsposisjon og forsvar for en videreføring av bruttopensjonsordningen blitt svekket siden forhandlingssammenbruddet i 2009. Militærhistorikerne har lært meg at stillingskriger plutselig kan ta slutt, men når det skjer er umulig å si på forhånd.

## Etterord

3. mars 2018 ble staten, KS og Arbeidsgiverforeningen Spekter på den ene siden og tjenstemannsorganisasjonene på den annen side, enige om en ny offentlig tjenstepensjon. Avtalen er sendt på uravstemning blant medlemmene av tjenstemannsorganisasjonene som har svarfrist 1. juli 2018. Dersom en av tjenstemannsorganisasjonene avviser avtalen på grunn av motstand fra medlemmene, men ikke de andre, oppstår det en ny situasjon som vil ligne på situasjonen i 1966.

Den nye avtalte ordningen bygger på påslagsprinsippet. Det vil si at tjenstepensjonen blir et netto tillegg til folketrygden, med virkning fra 2020 for ansatte som er født i 1963 eller senere, men med gradvis innfasing. For ansatte født før 1963 videreføres samordningen, men med endrede regler for ansatte i arbeid etter 67 år. Avtalen bygger på prinsippene i pensjonsreformen iverksatt fra



2011 med levealdersjustering og underregulering av løpende pensjoner med 0,75 prosentpoeng sammenlignet med lønnsutviklingen. Disse prinsippene har effektivt undergravd bruttopensjonsordningen som slik sett har ligget på sotteseng siden 2011.

Avtalen vil, dersom den blir godtatt av tjenstemannsorganisasjonenes medlemmer, bli etterfulgt av komplisert lovregulering der detaljene blir viktige. I og med at bruttopensjonsordningen vil leve videre i flere tiår, det vil si ulike regelverk vil fungere samtidig, blir den offentlige tjenstepensjonsordningen enda mer komplisert enn tidligere.

Avtalen omfatter ikke endringer av særaldersgrensene, som er en viktig og integrert del av tjenstepensjonen, og som skal avklares senere. Her vil det bli nye harde forhandlinger når avtalen er en realitet. Det blir krevende å endre, det vil si øke, dagens særaldersgrenser ned til 57 år. Samtidig skal ansatte med særaldersgrenser i prinsippet ikke tape på at de ikke vil ha mulighet til en tjenstepensjonsopptjening opp til 75 år i den nye ordningen.

---

[1] Innledning 8. november 2017 ved presentasjonen av boken *Pensjonsløftet. Statlige tjenstepensjoner gjennom 200 år*, Pax forlag, av Harald Espeli. Etterordet tilføyd i april 2018.

## Nordisk Forsikringstidskrift

Et samarbeid mellom forsikringsforeningene i Danmark, Norge og Sverige

Dataskydd

[forsakringsforeningen.se](http://forsakringsforeningen.se) • [forsikringsforeningen.no](http://forsikringsforeningen.no) • [forsikringsforeningen.dk](http://forsikringsforeningen.dk)

