



Innst. O. nr. 25

(2003-2004)

Innstilling til Odelstinget fra næringskomiteen

Ot.prp. nr. 106 (2002-2003)

Innstilling fra næringskomiteen om lov om endringer i domstoloven og jordskifteoven (jordskifterettens stilling og funksjoner)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Denne proposisjonen er siste ledd i arbeidet med å fastlegge organisasjonsformen til jordskifterettene. Valget står mellom fortsatt særdomstol eller uavhengig forvaltningsorgan. På bakgrunn av en grundig, prinsipiell og omfattende prosess tilrås Landbruksdepartementet at jordskifterettene fortsetter som særdomstol.

En følge av dette forslaget er at dommerne i særdomstolen må få samme status og stillingsvern som dommerne i de ordinære domstolene. Departementet fremmer derfor lovendringsforslag i samsvar med dette. Det innebærer at jordskiftedommere og jordskifteoverdommere for ettertid skal utnevnes av Kongen i Statsråd. En annen følge av prinsippbeslutningen er at administrasjonen av særdomstolen med fordel kan legges til Domstolsadministrasjonen i Trondheim. Det legger til rette for stordriftsfordeler samtidig som jordskifterettens særlige behov kan ivaretas. Landbruksdepartementet går ellers inn for at fagansvaret for jordskifteoven blir i departementet. Oppgavene med budsjett og fremming av dommerutnevnelser foreslås flyttet til Justisdepartementet fra det tidspunkt administrasjonen flyttes til Domstolsadministrasjonen.

I proposisjonen fremmes de helt nødvendige endringer i lovverket som følger av de prinsippbeslutninger det legges opp til om jordskifterettens framtid. I tillegg er det tatt inn en liten, men nødvendig endring

som følge av at fylkesjordskiftekontorene ble avviklet med virkning fra 1. januar 2002.

1.2 Bakgrunn og formål med proposisjonen

Ved kongelig resolusjon 10. oktober 2000 ble det oppnevnt et utvalg, Løkenutvalget, som fikk i oppdrag å vurdere jordskifterettens stilling og funksjoner. Løkenutvalget la fram sin utredning, NOU 2002: 9 Jordskifterettens stilling og funksjoner, 3. juni 2002. Utvalget fremmet her forslag om endringer i organiseringen av jordskifterettene, utnevning av dommere og redusert bruk av midlertidige dommere. Utredningen ligger ved proposisjonen som særskilt vedlegg. Departementet sendte utredningen på høring 18. juni 2002. En nærmere redegjørelse for høringsinstansenes syn er i proposisjonen gitt under drøftelsen av de ulike spørsmål.

Departementet besluttet å fremme en odelstingsproposisjon om oppfølging av Løkenutvalgets utredning. Grunnen til dette var at en samtidig ønsket å fremme konkrete lovforslag for dermed å kunne gjennomføre de aktuelle endringene raskere. Det er videre av avgjørende betydning at valg av organisasjonsmodell drøftes med utgangspunkt i uavhengighetsprinsippet og andre sentrale domstolsprinsipper. En vesentlig del av proposisjonen gjelder dette spørsmål. På grunn av det omfattende og grundige utredningsarbeidet som foreligger, og fordi spørsmålene som drøftes dels er av konstitusjonell karakter, vil proposisjonen ha en mer omfattende form enn det som er vanlig i en lovproposisjon.

1.3 Oversikt over jordskifterettsordningene i Norge

I de senere år har jordskifterettene i gjennomsnitt avsluttet ca. 1 000 saker pr. år. Gjennomsnittlig antall parter pr. år er ca. 8 300 i de avslutta sakene.

De første bestemmelser om visse former for jordskifte går tilbake til landsloven av 1274. Etter 1857-loven ble utskiftningen utført av en utskiftningsformann og to menn oppnevnt av fogden. Utskiftningsformannen var offentlig tilsatt, enten beskikket av Kongen eller av amtmannen. 1857-loven forutsatte at utskiftningsformannen skulle være fagkyndig på eiendomsutformingens område og kyndig i landmåling og karttegning. Dette til forskjell fra 1821-loven hvor sorenskriveren var utskiftningsrettens formann. I 1882 kom ny lovgivning som la utskiftningen til en særdomstol, utskiftningsretten. Med 1882-loven fikk utskiftningsretten hjemmel til også å løse tvister mellom skiftefeltet og naboeiendommer. Jordskifterettene fikk myndighet til å holde grensegangssak som egen sakstype i 1934. I jordskifteloven fra 1950 fikk jordskifterettene uten nærmere begrunnelse utvidet kompetansen i grensegangssaker til også å gjelde grenser for alltidvarende bruksretter. Jordskifterettens myndighet i grensegangssaker har ikke vært geografisk avgrenset. Myndigheten omfatter også byer og tettsteder. I dag føres omlag 90 pst. av grensegangssakene for jordskifterettene. I 1979-loven ble rettsutgreiing innført som ny sakstype. Ved rettsutgreiing klarlegges gjeldende rettsforhold i et område der det er sameie eller rettslig grunnet sambruk.

Jordskifterettene har, gjennom 1979-loven og særlig ved endringsloven i 1998, fått en vid skjønnskompetanse. Denne omfatter skjønn som inngår som del av jordskiftesaken, for eksempel ekspropriasjonsskjønn som del av utbyggingsjordskifte, også kalt kombinert sak. Kompetansen omfatter også skjønn etter en rekke særlover.

Utviklingen av utskiftning/jordskifte kan ikke forstås uavhengig av andre eiendomsformende prosesser og organer. Matrikulær virksomhet går ut på å "skape" eiendomsenheter og å registrere og formidle informasjon om disse enhetene, gjennom tekst og kart. Jordskifte kan sies å være en spesiell form for eiendomsdannelse som gir eiendomsenheter i større eller mindre grad en ny fysisk utforming og et rettslig innhold. Visse sider av jordskifte og matrikulært arbeid utfyller hverandre, særlig ved klarlegging av eiendomsgrenser og rettsforhold.

Norge har ennå ikke utviklet noe sammenhengende, enhetlig eiendomskart og kravene til profesjonalitet i utføringen av kart- og delingsforretninger er langt mer beskjedne enn for eksempel i de andre nordiske land. En følge av dette er at Norge, i motsetning til det øvrige Europa, ikke har klart å skape klarhet og entydighet i eiendomsforholdene. Vårt matrikulære system har representert et stort potensiale for uklarheter og tvister. Dette reiser også sentrale spørsmål i tilknytning til realkreditt og dynamikk i omsetningslivet. Problemet er ikke knyttet til tinglysingsordningen, men til kvaliteten av det som har blitt tinglyst og

til det store "mørke tomrom", dvs. alt som ikke har blitt tinglyst.

Jordskifterettene hadde fra første stund av problemer med å finne ut av eiendomsforholdene. Fra grunnbøkene fikk en navnene på de formelle eiere til de matrikulære enhetene, men beskrivelse av servitutter og andre bruksrettsforhold, realsameier og grenser fikk en stort sett ikke. Jordskifteorganene måtte derfor klarlegge eiendomsforholdene selv så langt det var nødvendig for jordskiftet. På denne bakgrunn var det hensiktsmessig at jordskifterettene fikk lovgrunnlag og reell og formell juridisk kompetanse til å avgjøre tvister framfor at tvistene skulle gå gjennom de alminnelige domstoler.

Den videre utviklingen av jordskifteretten som særdomstol for å klarlegge eiendomsforhold i grensegang eller rettsutgreiingssaker, følger naturlig av at en hadde opprettet et organ med fagkyndighet i eiendomsforhold, rettslære og landmåling, og med begrenset domskompetanse. En hadde ikke et oppegående matrikulært system som kunne ta seg av dette, det manglet landmålerkompetanse, eiendomsfaglig og juridisk kompetanse. De vanlige domstoler manglet helt landmålerkompetanse, og slik kompetanse var heller ikke tilgjengelig for disse.

Dagens organisering av jordskiftevirksomheten

Jordskifterettene har med virkning fra 1. januar 2002 fått ny organisasjon. Hver jordskifterett og jordskifteoverrett har nå direkte administrativ linje til Landbruksdepartementet. Ved omorganiseringen ble antallet jordskifteretter redusert, og det ble opprettet en sentral regnskapsenhet for hele virksomheten og opprettet Jordskifterettens IT- og Fagtjeneste (JIFT). Landet er nå inndelt i 34 jordskiftesokn med en jordskifterett i hvert sokn og 5 jordskiftedømmer med en jordskifteoverrett i hvert dømme. Hver enkelt jordskifterett ledes administrativt av en jordskiftedommer med betegnelse jordskifterettsleder. Jordskifteoverretten ledes av en jordskifteoverdommer.

Ved jordskifterettene i første instans er det 86 jordskiftedommere, 107 tekniske stillinger og 45 administrative stillinger. I 2002 utgjorde dette i alt 233 årsverk. Videre er det 5 jordskifteoverdommere, 6 tekniske stillinger og 5 administrative stillinger. Den sentrale administrasjon av jordskifterettene og jordskifteoverrettene, JIFT og regnskapsenheten ligger til Landbruksdepartementet. Totalt omfatter virksomheten ca. 275 stillinger. For 2003 er det bevilget brutto 143 mill. kroner til drift av virksomheten.

Tilsetting av jordskiftedommere og jordskifteoverdommere skjer etter at nærmeste leder har gitt en skriftlig uttalelse og et eget tilsetningsråd har avgitt uttalelse hvor det har anbefalt en innstilling overfor Landbruksdepartementet. Selve tilsettingen skjer ved beskikkelse i statsråd.

1.4 *Jordskifterettene og domstolprinsippene*

Departementet viser til bakgrunnen for oppnevningen av utvalget og til mandatet, og videre til Domstolkommisjonens utredning NOU 1999:19 "Domstolene i samfunnet" hvor bl.a. følgende hensyn stod sentralt i kommisjonens vurderinger:

- Demokratihensynet
- Uavhengighetsprinsippet
- Rettssikkerhetshensynet
- Folkets tillit

Departementet mener at de samme hensyn bør tillegges sentral vekt ved vurderingen av jordskifterettene i forhold til domstolprinsippene.

1.4.1 *Løkenutvalgets vurderinger og konklusjon*

Utvalget viser til at uavhengighetsprinsippet i norsk rett er knyttet til maktfordelingsideene. Det mest vesentlige er at en domstolsavgjørelse ikke skal kunne overprøves av noe organ utenfor domstolsapparatet, jf. Grunnloven §§ 88 og 90 og at domstolene ikke skal kunne instrueres under utøvelsen av sin dømmende virksomhet. Ideene bak dette er at domstolene, når spørsmålet bringes inn for dem, skal kunne prøve lovligheten av de andre statsmakters handlinger og avgjørelser. Domstolene må derfor ha en uavhengig stilling i forhold til de organer de skal kontrollere.

Et annet spørsmål gjelder den enkelte dommers uavhengighet. Dette har to sider:

- Det ene er sentralt knyttet til domstolenes uavhengighet og kan bare sikres ved at dommerne gis et uavhengighetsvern. I norsk rett er dette ivaretatt gjennom bestemmelsene i Grunnloven § 22 jf. § 21 som sikrer at dommerne ikke kan flyttes mot sin vilje og at de bare kan avskjediges ved dom.
- Det andre gjelder krav som stilles til dommeren i den enkelte sak. Dommerne skal være uavhengige også i forhold til andre dommere, og domstollederen skal ikke være overordnet andre dommere i mer forvaltningsrettslig forstand. Dette er også bakgrunnen for det såkalte tilfældighetsprinsippet. Domstollederen skal ikke tildele saker ut fra hva han mener om kunnskaper og oppfatninger til den enkelte dommer. Tildelingen skal skje etter tilfældighetsprinsippet.

Utvalget mener at det vil være i strid med maktfordelingsprinsippet i Grunnloven å legge forvaltningsoppgaver i større omfang til en domstol. Dette gjelder etter utvalgets mening også om domstolens avgjørelser ikke kan overprøves administrativt.

Behovet for at rettsfastsettende avgjørelser truffet av jordskifterettene blir rettskraftige og får tvangskraft, er etter utvalgets oppfatning de samme enten avgjørelsene treffes av jordskifterettene eller de alminnelige domstoler. Når grensegang og rettsutgreiing er lagt til jordskifterettene må praktiske og prosessøkonomiske hensyn tilsi at avgjørelsene gis rettskraftvirkning slik at saken ikke senere kan tas opp på nytt av noen av partene.

Utvalget understreker at for avgjørelser som treffes under et jordskifte, er behovet for domsvirkning enda klarere. Et jordskifte må etter utvalgets mening så langt som mulig baseres på et endelig fastsatt rettslig grunnlag, slik at man unngår endringer i ettertid som gjør det vanskelig eller umulig å få gjennomført jordskifteresultatet.

DOMSTOLPRINSIPPENE SETT I FORHOLD TIL JORDSKIFTERETTENES SAKLIGE KOMPETANSE

Jordskifterettens saklige kompetanse er som følger:

- jordskifte
- jordskifte og samtidig skjønn (kombinerte saker)
- avtaleskjønn og skjønn etter særlover
- rettsfastsettende saker, grensegang og rettsutgreiing som egen sak- voldgiftsmakeskifte

Etter utvalgets oppfatning er det omformeringsoppgavene, jordskifte, som har vært oppfattet som forvaltningsvirksomhet. Det vesentlige i grensedragningen er at jordskifte i all hovedsak er en partsstyrt prosess, gjennomført for å få en bedre totalløsning samtidig som det er en forutsetning for jordskifte at det skapes en privatøkonomisk netto nyttegevinst og at ingen part påføres tap. Utvalget viser videre til at avgjørelsen treffes på grunnlag av lovbestemte retningslinjer, og vil være bestemmende for partenes framtidige privatrettslige stilling. Utvalget legger til grunn at slike avgjørelser må oppfattes som utslag av dømmende myndighet, og viser videre til at det er få om noen eksempler på at forvaltningen er gitt myndighet til å løse opp og omforme private rettigheter.

Annet som iblant synes å bli oppfattet som utslag av forvaltningsmyndighet knytter seg til det rent praktiske arbeidet for å klarlegge forhold som har betydning for jordskiftesaken. Jordskifterettene og det tekniske personalet opptrer derfor langt mer aktivt ved forberedelsen og gjennomføringen av sakene enn de alminnelige domstoler. Dette henger også sammen med at partene ofte ikke er representert med advokater. Etter utvalgets oppfatning er dette i seg selv verken utslag av utøvende eller dømmende virksomhet. Utvalget viser i denne sammenheng til at denne virksomheten i en viss forstand kan sammen-

lignes med det arbeid som finner sted under saksforberedelsen for de alminnelige domstoler.

Utvalget konkluderer med at den kompetansen jordskifterettene er tillagt etter jordskifteloven mest naturlig må anses som utslag av dømmende myndighet. Under ingen omstendighet kan utvalget se at noen del av jordskifterettens kompetanse og oppgaver har karakter av å være forvaltningsvirksomhet på en slik måte at det ut fra maktfordelingsideene er betenkkelig å legge virksomheten til en domstol.

ENKELTE SAKSBEHANDLINGSREGLER OG DOMSTOLPRINSIPPER

Departementet slutter seg i all hovedsak til utvalgets vurderinger og konklusjoner i NOU 2002:9. De bestemmelser som utvalget har kritiske merknader til, vil bli tatt opp i mandatet for en bred revisjon av jordskifteloven som departementet vil iverksette. Denne proposisjon gjelder organiseringen av jordskifterettene. Framstillingen av den prosessuelle kompetanse er derfor kortet ned til det som anses nødvendig for hovedspørsmålene i tilknytning til valg av organisasjonsmodell. Det konkluderes med at det bør foretas en nærmere gjennomgang av de regler som gir offentlige myndigheter kompetanse til å kreve saker for jordskifteretten uten å ha partsinteresser og uten å bli part i prosessen. Utvalget mener videre at Landbruksdepartementets kompetanse må begrenses til tilfeller hvor det kan påvises et klart og saklig behov.

ANDRE REGLER SOM FRAVIKER DISPOSISJONSPRINSIPPET

Utvalget mener at det bør foretas en nærmere gjennomgang av reglene med utgangspunkt i de premisser som utvalget gir uttrykk for i kap. 7.3.3 i NOU 2002:9.

SÆRLIG OM JORDSKIFTELOVEN § 30

Etter jordskifteloven § 30 første ledd kan det legges ut areal til gjennomføring av utbyggingstiltak under et ordinært jordskifte uten at det kombineres med et skjønn etter § 6 første ledd. Problemene oppstår når det er offentlige myndigheter som eier areal som de krever utlagt til utbyggingsformål i skifteplanen. Etter utvalgets oppfatning framstår derfor regelen i § 30 som prinsipielt uheldig. Den åpner for reell ekspropriasjon samtidig som det tilsynelatende er tale om ordinært jordskifte. Utvalget mener at § 30 første ledd i jordskifteloven trenger revisjon i samsvar med premissene i kap. 7.3.2 i NOU 2002: 9.

UTVALGETS GENERELLE MERKNADER

Utvalget viser til at §§ 20 a og 41 regulerer to ulike forhold:

- Jordskifterettens plikt til å klarlegge eksisterende forhold som har betydning for skiftet.
- Jordskifterettens plikt til å søke klarlagt om nødvendig forvaltningssamtykke blir gitt.

Det er ikke er gitt at jordskifterettene bør ha et selvstendig ansvar i forhold til å klarlegge om forvaltningssamtykke blir gitt, i hvert fall ikke i betydning av at retten selv skal søke om tillatelse. Utvalget kan likevel ikke se at det er i strid med sentrale domstolprinsipper å pålegge domstolen en slik plikt.

1.4.2 *Når de forvaltningsmessige forutsetninger for et rettskraftig jordskifte svikter*

Utvalget kan ikke se at spørsmålet om etterfølgende forvaltningsvedtak som fører til at jordskifte-resultatet ikke kan realiseres, har noen direkte betydning for jordskifterettens status som uavhengige domstoler. Ved en revisjon av jordskifteloven mener utvalget at mulige løsninger som nevnt i NOU 2002: 9 og andre eventuelle løsninger må vurderes.

1.4.3 *Organisering, administrasjon og dommernes stilling*

Fra enkelte hold er det gitt uttrykk for at det knytter seg visse betenkeligheter til å opprette særdomstoler. Utvalget viser til at det konstitusjonelt ikke er noe hinder for dette.

Når det gjelder jordskifterettene uttaler utvalget:

"Med den særlige kompetanse som kreves, særlig i ordinære jordskiftesaker og kombinerte saker, vil jordskifterettene - så lenge de har status som domstoler - vanskelig kunne organiseres på annen måte enn som særdomstoler."

Samtidig har det vært tradisjon for at domstolene administrativt har vært underlagt den utøvende myndighet. Landbruksdepartementet har vært og er administrasjonsorgan for jordskifterettene.

Det departement som har hatt det administrative ansvar er også blitt betraktet som fagdepartement på området. Departementene utarbeider og fremmer lovforslag. Gjennom rundskriv og lignende har det også vært vanlig å informere domstolene om forståelsen og praktiseringen av nye regler. De instruksjer og retningslinjer som har vært utarbeidet fra sentralt hold når det gjelder jordskifterettene, kan etter utvalgets mening indikere at bevisstheten om uavhengighetsprinsippet periodevis har vært noe mindre i Landbruksdepartementet enn i Justisdepartementet. Det pekes særlig på jordskifteloven § 19 siste punktum som gir Landbruksdepartementet hjemmel til å gi forskrifter på et så vidt sentralt område som verdsetting. Utvalget foreslår at jordskifteloven § 19 endres slik at "verdsetting" tas ut av siste punktum. Utvalget presiserer for øvrig at både administrasjonsor-

gan og dommerne må være bevisste på uavhengighetsideene i sin virksomhet.

Utvalget legger til grunn at jordskiftedommere etter lovverket er dommere, og gjennomgående ansatt i stillinger som er ment å være faste. Det har derfor vært i strid med konstitusjonelle prinsipper når de ikke har vært utnevnt i samsvar med Grunnlovens § 22. Ordningen med allment løyve etter jordskifte-loven § 7 fjerde ledd fremstår som langt mer betenkelig enn ordningen med dommerfullmektiger. Utvalget tilrår derfor at ordningen bør opphøre i hvert fall i sin nåværende form.

Etter jordskifteloven § 10 kan jordskifteoverdommeren styre enkeltsaker i første instans. En slik ordning er ikke uten problemer i forholdet til tilfældighetsprinsippet. Regelen innebærer den ulempe at det ved eventuell anke til jordskifteoverrett må konstitueres en ny jordskifteoverdommer. Utvalget konkluderer med at regelen bør oppheves.

1.4.4 *Folkets tillit*

Departementet viser til Domstolkommisjonens utredning NOU 1999:22 "Domstolene i samfunnet" hvor "folkets tillit" inngår som et sentralt hensyn ved vurderingen av de sentrale domstolprinsipper.

Som et ledd i sitt arbeid engasjerte Løkenutvalget Markeds- og Mediainstituttet (MMI) til å forestå en uavhengig undersøkelse. De viktigste siktemålene med undersøkelsen var å avdekke brukernes og det juridiske miljøets holdninger til jordskifteretten som domstol, til domstolens virksomhet og til jordskiftedommerne.

Undersøkelsen viser at jordskifteretten blir sett på som en viktig institusjon for å sikre rettssikkerheten for grunneiere i Norge i en tid da mange mener at rettssikkerheten for grunneiere er under press. MMI har målt totalinntrykket de spurte har av jordskifteretten. Det er et klart flertall av de spurte som har et godt inntrykk. Variasjoner i svar mellom undergruppene viser imidlertid at holdningene er delte. MMIs analyser viser at holdningene til beskrivelsene "rettferdig" og "garanti for rettssikkerheten" er de som bidrar mest til totalinntrykket av jordskifteretten.

1.4.5 *Høringsuttalelser*

Med unntak av Den norske Dommerforening slutter høringsinstansene seg enten positivt til vurderingene og konklusjonene til et samlet utvalg, eller de har ingen merknad.

Den norske Dommerforening mener at det må være en enhetlig rettskultur i Norge, noe som innebærer at en ikke skal ha særdomstoler eller spesialdomstoler uten at tungtveiende hensyn tilsier dette. Dommerforeningen peker på at ressursbruken har vært en hovedinnvending mot særdomstoler i Norge og viser til Domstolkommisjonens uttalelse i NOU

1999:19. Dommerforeningen har ingen innvendinger på ressursbruken til jordskifterettene i det foreningen legger til grunn at jordskifterettene i all hovedsak arbeider med forvaltningsoppgaver. Det er imidlertid en svært stor ressursbruk, 275 årsverk, dersom det er tale om dømmende virksomhet.

Den norske Dommerforening mener videre det er et paradoks at Løkenutvalget foreslår at Landbruksdepartementet fortsatt skal ha ansvar for jordskifteloven. Etter foreningens syn er det selvsagt at Domstoladministrasjonen (DA) og Justisdepartementet får det samme ansvar for ei prosesslov om jordskifte som for den alminnelige skjønnsprosessloven dersom DA skal ha ansvaret for dette ut fra at jordskifte er dømmende virksomhet.

1.4.6 *Departementets merknader*

Departementet slutter seg i all hovedsak til utvalgets vurderinger og konklusjoner.

Departementet viser til at høringsinstansene gir uttrykk for at utvalget har gjort et faglig solid, grundig og meget godt arbeid.

Et samlet Løkenutvalg er enig i at jordskifterettens rettsomformende oppgaver (jordskifte) ikke kan anses som utslag av utøvende myndighet. De uttaler videre at ut fra maktfordelingsideene kan det ikke framstå som særlig betenkelig å legge denne kompetansen til en domstol, så lenge avgjørelsene bare kan overprøves i domstolssystemet. I sin kjerne består det rettsomformende arbeidet i å stifte, endre eller avløse rettigheter mellom private personer. Disse endringene kan få vesentlig innvirkning på partenes privatøkonomi i nåtid og framtid. Prosessen er partsstyrt. Det vil ikke være uten konstitusjonelle betenkeligheter å legge avgjørelsesmyndighet på dette området og i et slikt omfang til organer utenfor domstolssystemet. Etter departementets mening er det videre viktig at arbeidet til jordskifterettene ikke er basert på det frie skjønn, men på retningslinjer gitt av lovgivende myndighet. Jordskifterettens avgjørelser kan bare prøves innenfor domstolssystemet. Den utøvende myndighet kan således ikke prøve jordskifterettens avgjørelser. Departementet viser, i likhet med et samlet utvalg, til at gjeldende bestemmelser om gjenopptakelse, jf. jordskifteloven 73, er et adekvat virkemiddel.

Departementet viser endelig til de paragrafer som Løkenutvalget foreslår gjennomgått og endret, og slutter seg i all hovedsak til utvalgets vurderinger og konklusjoner.

1.5. Valg av organisasjonsmodell

1.5.1 *Løkenutvalgets overordnede vurderinger*

Et samlet utvalg mener at det ikke er i strid med uavhengighetsprinsippet eller andre sentrale dom-

stolsprinsipper å videreføre jordskifteretten i sin nåværende form.

Utvalget legger til grunn at ingen av jordskifterettens avgjørelser kan anses som typiske utslag av utøvende myndighet. Under ingen omstendighet kan det framstå som særlig betenkelig ut fra maktfordelingsideene å legge denne kompetansen til en domstol, så lenge domstolenes avgjørelser bare kan overprøves innenfor domstolsystemet. Utvalget mener videre at det vil være uforenlig med konstitusjonelle prinsipper å legge jordskifteoppgavene til et forvaltningsorgan som er direkte underlagt instruksjonsmyndighet fra overordnet utøvende myndighet. Det er ikke mulig å inkorporere jordskifteoppgavene i de alminnelige domstolenes virksomhet. De alminnelige domstoler har ikke den nødvendige faglige kompetanse til å kunne gjennomføre jordskifte, og det er heller ikke realistisk å kunne tilføre slik kompetanse.

Ved en videreføring av domstolmodellen, foreslås det at jordskifterettene administrativt flyttes fra Landbruksdepartementet til Domstoladministrasjonen i Trondheim. Jordskifterettene vil på denne måten få samme uavhengige stilling i forhold til den utøvende makt som de alminnelige domstoler. Jordskiftedommerne utnevnes til embetsmenn i tråd med Grunnloven § 22 og får oppsigelsesvern og stilling som dommerne i de alminnelige domstoler. Jordskiftevirksomheten videreføres med en desentralisert struktur, og det tekniske hjelpeapparatet bør opprettholdes uavhengig av organisasjonsform. Utvalget tilrår videre at jordskiftelovgivningen fortsatt må ligge under Landbruksdepartementet.

Utvalget peker på at jordskifteloven har blitt så vidt uoversiktlig at det bør foretas en bred gjennomgang av loven. Denne gjennomgangen må også omfatte endringer av de konkrete enkeltbestemmelser som utvalget særskilt har tatt opp under kap. 7 i sin utredning.

Flertallets hovedkonklusjon er at verken uavhengighetsideene, maktfordelingsideene eller jordskifterettens stilling som særdomstoler isolert sett skaper behov for hel eller delvis omorganisering.

1.5.2 Løkenutvalgets mindretallsforslag - Forvaltningsmodellen

Utvalgets mindretall, medlemmet Ola Brekken, går inn for videre utredning av framtidig organisering av jordskifterettene som frittstående forvaltningsorgan, forvaltningsmodellen. Forslaget begrunnes med at det kan reises prinsipielle innvendinger mot å beholde jordskifterettene som særdomstol og at en forvaltningsmodell vil være bedre egnet til å ivareta jordskifterettens framtidige arbeidsoppgaver. Etter dette medlems oppfatning vil forvaltningsmodellen muliggjøre at det offentlige kan komme sterkere inn i prosessen som rekvirent. Dette vil styrke de offent-

lige og allmenne interesser i sakene. Modellen åpner for samarbeid og samråd med offentlige etater på en annen og bedre måte enn domstolmodellen. Dette vil bl.a. øke effektiviteten, forenkle prosessen, øke kostnadseffektiviteten og redusere problemene ved at forutsetningene for et jordskifte svikter som følge av nye forvaltningsvedtak. Samlet sett gir forvaltningsmodellen bedre muligheter til å møte de store utfordringene med hensyn på en framtidsrettet utnyttelse og vern av arealer, omstrukturering av landbrukseiendommer og urbane jordskifter.

1.5.3 Departementets merknader

Departementet slutter seg i det vesentlige til flertallets vurderinger og konklusjoner og vil fremme forslag i samsvar med dette. Dette innebærer bl.a. at gjeldende domstolorganisering videreføres og at administrasjonen av jordskifterettene legges under Domstoladministrasjonen (DA) i Trondheim. Departementet viser til at høringsinstansene, med unntak av Den norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening, i all hovedsak slutter seg til flertallets vurderinger og konklusjoner.

Departementet har ved valg av organisasjonsmodell bl.a. lagt vekt på følgende:

- Samfunnet har i dag og i overskuelig framtid behov for organ(er) som kan tilfredsstille det grunnleggende privatrettslige og offentlige behov for endringsprosesser gjennom rettsomformende virksomhet, jordskifte, uavhengig av organisasjonsform
- Omfanget av dømmende myndighet
- Den rettsomformende virksomhet kan ikke legges til domstoler med mindre grunnleggende prinsipper for domstolvirksomhet er tilfredstilt
- Den alminnelige tillit til jordskifterettene
- Hensiktsmessighetsvurderinger

I likhet med et samlet Løkenutvalg vil departementet gi uttrykk for at avgjørelser på det rent privatrettslige område er "gjennomgående og uten videre ansett for å høre under domstolene".

I likhet med utvalgets flertall mener departementet at det kan reises konstitusjonelle betenkeligheter ved å legge avgjørelser av denne art og i et slikt massivt omfang til organer utenfor domstolssystemet.

Mindretallsforslaget begrunnes i stor utstrekning med hensynet til framtidige arbeidsoppgaver, og hensynet til økt vektlegging av offentlige og allmenne interesser, herunder landbrukspolitiske interesser. Forslaget begrunnes videre med at et slikt organ åpner for samarbeid med offentlige myndigheter, samt samfunnets motstand med hensyn på særdomstoler og betenkeligheter knyttet til konkurrerende kompetanse.

Departementet er ikke enig i at stillingstaken til jordskifterettens organisering skal ta utgangspunkt i mulige framtidige oppgaver. Vurderingene må ta utgangspunkt i gjeldende oppgaver. Spørsmålet blir om gjeldende oppgaver er i strid med domstolsprinsipper eller om andre viktige hensyn taler for en annen organisering. Departementet er heller ikke enig i at det skal legges økt vekt på offentlige og allmenne interesser. Den rettsomformende virksomheten til jordskifterettene gjelder stifting, endring og oppløsning/avløsning av private rettigheter. Det anses derfor som tvilsomt at et uavhengig forvaltningsorgan kan legge slike hensyn til grunn for sin virksomhet og fortsatt oppfattes som uavhengig. Når det gjelder hensynet til offentlige interesser, herunder landbruksinteresser, må disse i første rekke ivaretas av de politiske myndigheter. Domstolene, herunder jordskifterettene, må imidlertid legge de politiske avgjørelser til grunn som faktagrunnlag i sin virksomhet. Departementet vil i denne forbindelse peke på at spørsmålet ikke gjelder opprettelse av en særdomstol, men om en eventuell nedleggelse av en domstol som ble innført i 1821 og som nyter betydelig tillit i folket over hele landet.

1.6. Domstolens videre utvikling

Utvalget behandler under dette kapittel en rekke reformer som det er naturlig å vurdere ved en videreføring av domstolen. Under forutsetning av at jordskifterettene videreføres som domstol, anbefaler utvalget at det nedsettes et bredt sammensatt lovutvalg for å gjennomgå jordskifteloven i sin helhet og at spesielt jordskifteloven §§ 5, 7, 10, 16, 19, 20 a, 25, 29 a, 30, 41 og 88 tas opp til revisjon. I kapitlet refereres en del andre endringsforslag som utvalget har drøftet. Videre tas bl.a. spørsmål om opprettelse av et kompetansesenter opp til vurdering.

Gjeldende ankeordning har svakheter som gjør det naturlig blant annet å vurdere endringer i den tosporede ordningen som er hjemlet i jordskifteloven § 61. Ordningen går ut på at deler av avgjørelser kan ankes til lagmannsrett og andre deler til jordskifteoverrett. Ordningen innebærer også at jordskifteresultatet i de kombinerte sakene ikke kan prøves fullt ut av ankeinstansen lagmannsrett.

Utvalget foreslår at lovutvalget utreder mulighetene for å forenkle saksbehandlingen i jordskifteretten. Selv om saksbehandlingstiden i Norge ligger langt under saksbehandlingstiden i tilsvarende saker i mange andre europeiske land, krever en del av saken uforholdsmessig mye ressurser og tidsbruk.

Utvalget peker på at kjøp av erstatningsarealer i dag i stor grad er avhengig av engasjementet til den enkelte utbygger. En foreslår derfor at det arbeides videre med å legge forholdene til rette for at det i sto-

re utbyggings- og vernesaker kan skaffes tilstrekkelig erstatningsareal.

Utvalget viser til at det i en viss grad er overlappende myndighet ved skjønn, grensegang og rettsutgreiing mellom jordskifterettene og de alminnelige domstoler. Det samme gjelder med hensyn på de rettstvistene som oppstår under et jordskifte. Under forutsetning av at jordskifterettene videreføres som domstol, foreslås at lovutvalget ser nærmere på dette spørsmålet.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Ola Brekken, mener at regelen om grensegangsforretning etter jordskifteloven § 88, som egen sak, uavhengig av jordskifte, bør endres slik at jordskifterettens adgang til å holde grensegangsforretninger innsnevres. Dette medlem er av den oppfatning at instituttet rettsgreiing bør fjernes, da jordskifterettene har direkte konkurrerende kompetanse i forhold til de alminnelige domstoler i disse sakene.

Departementet slutter seg i det vesentlige til utvalgets forslag om å vurdere endringer eller opphevelse av bl.a. følgende paragrafer i jordskifteloven:

- § 5 om hvem som kan kreve jordskifte
- § 16 om klarlegging av grenser
- § 19 om retningslinjer for verdsetting
- § 20 a om samråd
- § 25 om avgrensning av jordskiftetfeltet
- § 29 a om miljøvern hensyn
- § 30 om grunn til spesielle formål
- § 41 om reguleringsplaner
- § 88 om grenseregulering.

Arbeidet med å vurdere ovennevnte endringsforslag kan mest hensiktsmessig skje ved en totalgjennomgang av loven. Departementet vil legge dette inn som en premiss i mandatet for en slik gjennomgang. Departementet slutter seg videre i hovedsak til utvalgets merknader om framtidige oppgaver mv. Departementet vil også innarbeide merknadene fra utvalget og fra mindretallet i mandatet for en bred gjennomgang av jordskifteloven. Departementet har merket seg utvalgets forslag om å opprette et kompetansesenter for jordskiftetfag. Det legges til grunn at et slikt eventuelt senter må etableres utenfor domstolssystemet.

1.7. Lovforslag

Under dette kapitlet redegjør departementet for de lovforslag som fremmes. Dette gjelder spørsmål om stillingsvernet for jordskiftedommere, midlertidig ansettelse av jordskiftedommere med allment løyve og deres stillingsvern, innstillingsrådets sammensetning ved utnevnelse av dommere og styrerepresentasjon, midlertidige dommere, sidegjøremål og klage- og disiplinærordning. Med midlertidige dommere ved jord-

skifte(over)rettene menes jordskiftedommere og jordskifteoverdommere som er konstituerte, samt jordskiftedommer med allment løyve ("jordskiftedommerfullmektig"). Dette i motsetning til de faste jordskiftedommere og jordskifteoverdommere som etter forslaget blir embetsdommere. Med dommere ved jordskifte(over)rettene menes embetsdommere, konstituerte dommere og jordskiftedommere med allment løyve.

Departementet viser til forslagene om å oppheve jordskifteloven §§ 7 sjette ledd og 96. Løkenutvalget hadde kritiske merknader til disse bestemmelsene på bakgrunn av uavhengighetsideene. Departementet viser videre til at jordskifteloven primært skal inneholde materielle og prosessuelle regler for løsning av jordskiftesaker mv. Regulering av administrasjon og økonomistyring ved jordskifteoverrettene og jordskifterettene bør, som ved de alminnelige domstoler, bygge på arbeidsgivers alminnelige styringsrett, avtaleverket, økonomireglementet, tildelingsbrev og tjenestemannsloven mv. Departementet viser videre til at forskriftshjemplene i liten utstrekning har vært brukt i de senere årene.

Departementet fremmer forslag i samsvar med dette.

1.8. Administrative og økonomiske konsekvenser

Overføring av det administrative ansvar for jordskifterettene fra Landbruksdepartementet til Domstoladministrasjonen medfører at 11 stillinger overføres til Domstoladministrasjonen. 1-2 stillinger blir igjen i Landbruksdepartementet for å ivareta lovgivingsoppgavene og en stilling blir overført til Justisdepartementet for å ivareta arbeid knyttet til budsjettarbeid og dommerutnevnelser. På sikt ønsker man å samle 5 landskonsulentstillinger som i dag er spredt på flere kontorsteder. Til sammen vil derfor inntil 16 personer knyttes opp mot administrasjonen av jordskifterettene. Dette antas å dekke bemanningsbehovet.

De tilsatte vil i forbindelse med overføring til Domstoladministrasjonen ha rett og plikt til å følge sine stillinger. Det vil bli fremforhandlet en egen omstillingsavtale som vil danne grunnlaget for de tilsattes medbestemmelse ved flytting av tilsatte.

Samlokalisering med Domstoladministrasjonen i Trondheim vil by på både personalpolitiske og driftsmessige utfordringer. Det vil være viktig med kontinuitet i de administrative og driftsmessige støttefunksjoner som Landbruksdepartementet har ansvaret for i dag. En må derfor ta høyde for overlappende bemanning i en overgangsperiode. Som følge av at sentraladministrasjonen for jordskifterettene flyttes, vil det således oppstå etablerings- og omstillingskostnader beregnet til størrelsesorden 11 mill. kroner, av dette om lag halvparten i 2004.

I tillegg til etablerings- og omstillingskostnader antas flyttingen å innebære at årlige kostnader til lønn, husleie og drift vil øke med ca. 2 mill. kroner pr. år etter flyttingen. Utgiftsøkningen skyldes primært økt reiseaktivitet ved at administrasjonen lokaliseres i Trondheim og at den nye administrasjonen ikke har de stordriftsfordeler en i dag har. De årlige kostnadene til lønn og drift anslås etter dette til ca. 11 mill. kroner ut fra dagens kroneverdi. Departementet vil dekke ovennevnte kostnader innenfor egen budsjettamme.

Det foreslås at administrasjonen flyttes fra Landbruksdepartementet til Domstoladministrasjonen så snart som mulig. Det vil bli lagt opp til at dette gjennomføres 1. januar 2005.

1.9. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Olav Akselsen, Bendiks H. Arnesen, Grethe Fossli og Aud Gaundal, fra Høyre, Ivar Kristiansen, Michael Momyr og Erlend Nornes, fra Fremskrittspartiet, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm, fra Sosialistisk Venstreparti, Åsa Elvik og Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide og Olaf Gjedrem, og fra Senterpartiet, Odd Roger Enoksen, viser til Ot.prp. nr. 106 (2002-2003) Om lov om endringer i domstolloven og jordskifteloven (jordskifterettens stilling og funksjoner) hvor den endelige fastlagte organisasjonsformen for jordskifterettene legges til grunn. Komiteen er videre kjent med de utredninger Løkenutvalget har gjort i denne sammenheng, og at høringsinstansene, med unntak av Den norske Dommerforening, har uttalt seg positivt til vurderinger og konklusjoner fra et samlet utvalg. Komiteen viser også til brev av 12. november 2003 fra Landbruksdepartementet vedlagt.

Komiteen synes det er hensiktsmessig at jordskifterettene fortsatt organiseres som en særdomstol og ikke et uavhengig forvaltningsorgan. Dette er i motsetning til ellers i Europa, noe som begrunnes med de grunnleggende forskjeller som eksisterer i forhold til matrikkelsystemet. Komiteen er videre enig i at jordskifterettens framtidige stilling og status og dermed valg av organisasjonsmodell må drøftes med utgangspunkt i uavhengighetsprinsippet og andre sentrale domstolsprinsipper.

Komiteen er på denne bakgrunn kjent med de helt nødvendige endringer i lovverket som følger av de prinsippbeslutninger det legges opp til om den framtidige organiseringen av jordskifteretten, herunder at jordskiftedommere skal utnevnes av Kongen i Statsråd, og at administrasjonen av særdomstolen foreslås lagt til Domstoladministrasjonen i Trond-

heim. Fagansvaret for jordskifteloven blir fortsatt i Landbruksdepartementet og oppgaver forbundet med budsjett og dommerutnevnelser foreslås flyttet til Justisdepartementet. I tillegg er det foretatt en nødvendig endring som følge av at fylkesjordskiftekontorene ble avviklet.

Komiteen har merket seg at dagens organisering tilbyr partene juridiske, eiendomsfaglige og tekniske tjenester i en og samme sak, og at saksbehandlingsreglene i jordskifteretten legger til rette for selvprosederende parter.

Komiteen viser til at de aller fleste høringsinstanser har uttalt at dette er et system som fungerer bra for brukerne, og at det dessuten er kostnadseffektivt både for brukerne og samfunnet. Komiteen forutsetter at disse fortrinnene med jordskifterettens virksomhet vil bli ivaretatt ved en overføring til Domstolsadministrasjonen.

Komiteen har merket seg at det i proposisjonen er satt et overføringstidspunkt fra 1. januar 2006. Komiteen understreker at det er viktig at jordskifterettens stilling og funksjon blir en aktiv del av prosessen som foregår omkring den nye Domstolsadministrasjonen i Trondheim. Komiteen mener derfor departementet bør søke å få gjennomført reformen så snart som mulig, senest andre halvår 2005.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i domstoloven og jordskifteloven
(jordskifterettens stilling og funksjoner)

I

I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) gjøres følgende endringer:

§ 33 a første ledd annet punktum skal lyde:

Kongen oppnevner *to* dommere, *en jordskifte-dommer eller jordskifteoverdommer* og to advokater til styret, og Stortinget velger to medlemmer.

§ 55 første og annet ledd skal lyde:

Dommere til Høyesterett, lagmannsrettene, *tingrettene, jordskifteoverrettene og jordskifterettene* utnevnes som embetsmenn av Kongen etter Grunnloven § 21.

Til dommere bør utnevnes personer som tilfredsstillende høye krav til faglige kvalifikasjoner og person-

lige egenskaper. Dommere *til Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene* bør rekrutteres blant jurister med forskjellig yrkesbakgrunn.

§ 55 a første ledd skal lyde:

Innstillingsrådet for dommere skal avgi innstilling i forbindelse med dommerutnevning og foreta enkelte konstitusjoner etter nærmere bestemmelser i §§ 55 e og 55 f. *Innstillingsrådet* skal bestå av tre dommere *fra Høyesterett, lagmannsrettene eller tingrettene*, en advokat, en jurist ansatt i det offentlige og to medlemmer som ikke er jurister. *Når Innstillingsrådet behandler saker som gjelder utnevning eller konstitusjon av jordskifteoverdommere og jordskiftedommere, deltar en dommer ved jordskifteoverretten eller jordskifteretten og en jordskifte kandidat i stedet for henholdsvis en dommer og juristen ansatt i det offentlige. Kongen oppnevner medlemmene av Innstillingsrådet med personlige varamedlemmer, og fastsetter hvilket medlem som skal være leder for Innstillingsrådet.*

§ 55 b annet ledd annet punktum skal lyde:

Til dommerembeter i *tingretten, i lagmannsretten, i jordskifteretten og i jordskifteoverretten* gir domstollederen skriftlig uttalelse.

§ 55 d skal lyde:

Midlertidige dommere til Høyesterett, lagmannsrettene, *tingrettene, jordskifteoverrettene og jordskifterettene* kan bare konstitueres eller tilsettes i de tilfeller som er nevnt i §§ 55 e til 55 g.

55 e første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Konstitusjon av dommer til jordskifteoverrett eller jordskifterett kan skje for inntil fire år.

§ 55 e annet ledd skal lyde:

En dommer eller en pensjonert dommer, *med unntak av dommer i jordskifteoverrettene og jordskifterettene*, kan likevel alltid konstitueres ved en annen domstol for å foreta vigsler. Slik konstitusjon gjøres av domstollederen der vigselen skal foretas.

§ 55 f første ledd nytt annet punktum skal lyde:

§ 55 e første ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

§ 55 h første ledd første punktum skal lyde:

En midlertidig dommer, *herunder dommerfullmektig og jordskiftedommer med allment løyve etter jordskifteloven § 7 fjerde ledd*, kan ikke sies opp eller forflyttes mot sin vilje og kan bare avskjediges etter rettergang og dom i den perioden konstitusjonen eller tilsettingen gjelder for.

§ 121 b skal lyde:

En dommer i Høyesterett, lagmannsrettene, *tingrettene, jordskifteoverrettene og jordskifterettene* kan ikke utøve rettshjelp til stadighet eller mot vederlag.

§ 121 c første ledd skal lyde:

En dommer i Høyesterett, lagmannsrettene, *tingrettene, jordskifteoverrettene og jordskifterettene* må søke om godkjenning for sidegjøremål

1. som kan medføre at dommeren mer enn leilighetsvis kan bli inhabil
2. som kan medføre at arbeidet i dommerstillingen hemmes eller sinkes
3. i kollegiale forvaltningsorganer hvor det er sannsynlig at avgjørelser kan bli brakt inn for domstolene til overprøving
4. i privat eller offentlig næringsvirksomhet
5. i private tvisteløsningsnemnder og
6. om oppnevning som medlem av voldgiftsrett.

§ 121 e første ledd første punktum skal lyde:

Sidegjøremål for dommere i Høyesterett, lagmannsrettene, *tingrettene, jordskifteoverrettene og jordskifterettene* skal registreres.

§ 235 første ledd skal lyde:

Tilsynsutvalget for dommere behandler klager og vurderer disiplinærtiltak mot *dommere*. *Tilsynsutvalget* skal bestå av to dommere fra Høyesterett, lagmannsrettene eller tingrettene, en advokat og to medlemmer som representanter for allmennheten. *Når Tilsynsutvalget behandler saker som gjelder en jordskifteoverdommer eller en jordskiftedommer, deltar en dommer ved jordskifteoverretten eller jordskifteretten i stedet for en dommer. Kongen oppnevner medlemmene av Tilsynsutvalget med personlige varamedlemmer, og fastsetter* hvilket medlem som skal være leder for Tilsynsutvalget.

§ 236 første ledd skal lyde:

Tilsynsutvalget kan treffe vedtak om disiplinærtiltak når en dommer i Høyesterett, lagmannsretten, *tingretten, jordskifteoverretten eller jordskifteretten* forsettlig eller uaktsomt overtrer de plikter som stillingen medfører, eller for øvrig opptrer i strid med god dommerskikk.

Oslo, i næringskomiteen, den 27. november 2003

Olav Akselsen
leder

Olaf Gjedrem
ordfører

II

I lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. (jordskifteloven) gjøres følgende endringer:

§ 7 skal lyde:

Kongen deler inn riket i jordskiftedøme for jordskifteoverrettene, og i jordskiftesokner for jordskifterettene.

I kvart jordskiftedøme skal det vere ein eller fleire jordskifteoverdommarar, og i kvar jordskiftesokn ein eller fleire jordskiftedommarar. Når saksmengda krev det, kan det tilsettast jordskiftedommarar utan fast tenestekrins, og det kan nemnast opp ein jordskiftedommar til å styre einskild sak.

Ved utnemning og konstitusjon av dommarar til jordskifteoverrettene og jordskifterettene gjeld domstoloven §§ 55-55 f og §§ 55 h- 55 j.

Jordskifterettsleiaren kan gi jordskifte kandidat allment løyve til å styre jordskiftesaker og einskilde rettsmøte med unntak av saker i samband med oreigning som nemnt i § 6. I slike saker kan det givast særskilt løyve når særlege grunnar ligg føre. *Allment løyve kan givast for tre år med mogleg forlenging i eitt år.*

Dommarar til jordskifteoverrett og jordskifterett og jordskiftedommar med allment løyve må ha eksamen frå Norges landbrukshøgskole med fagkrins fastsett av departementet.

For teknisk personell gjeld reglane i kap. 6 i domstoloven så langt dei høver.

§ 8 skal lyde:

I kvar kommune skal det vere eit særskilt utval for jordskiftesaker. Dei som er med i utvalet skal vere kunnige i saker jordskifteretten til vanleg har i kommunen. *Jordskifterettsleiaren* fastset kor mange det skal vere i utvalet for kvar kommune. Utvalet kjem i stand etter reglane i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene om val av meddommarar. Lagrettedlemmer og meddommarar er ikkje fritekne for val til jordskifteutvalet.

§ 96 oppheves.

III

Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

Vedlegg

Brev fra Landbruksdepartementet v/statsråden til Stortingets presidentskap, datert 12. november 2003

Ot. prp. nr. 106 (2002-2003) - Lov om endringer i domstolloven og jordskifte- loven (jordskifterett- nes stilling og funksjoner)

Jeg viser til brev fra Stortingets næringskomite av 7. november 2003. Jeg viser videre til bakgrunnen for oppnevningen av "Løkenutvalget" og til utvalgets mandat, jf. kap. 1 og 2.2 i NOU 2002:9 "Jordskifterettens stilling og funksjoner."

1. Styresammensetning

Forslaget som er satt fram under høringen i Næringskomiteen om 9 styremedlemmer, innebærer etter min mening en endring i balansen mellom domstolansatte og ikke-domstolansatte. Etter gjeldende rett jf. domstolloven § 33a har ikke-domstolansatte 4 av styrets 7 medlemmer. Forslaget som er framsatt under høringen, vil medføre at domstolansatte får 5 av 9 medlemmer. I Ot.prp. nr. 106 (2002-2003) foreslås det at domstolansatte, herunder jordskiftedommer/jordskifteoverdommer, får 3 av 7 medlemmer.

I Ot.prp. nr. 44 (2000-2001) om lov om endringer i domstolloven m.m. side 14 la Regjeringen til grunn bl.a. at

"Styret representerer således både domstolfaglig kompetanse, kompetanse fra brukersiden i form av aktivt praktiserende advokater samt representanter for allmennheten, som kan gi verdifull kompetanse fra helt andre livs- og samfunnsområder enn justisforvaltningen. Ved å la domstoladministrasjonen ledes av et styre med selvstendig ansvar, oppnår man at viktige beslutninger i administrasjonen av domstolene fattes av et bredt sammensatt organ hvor også interesser utenfor domstolsfæren blir ivarettatt, og at faglige og samfunnsmessige hensyn blir veiet mot hverandre når det treffes beslutninger. Et styre vil også kunne bidra til at den sentrale domstoladministrasjonen får styrket tillit og legitimitet, sett både fra domstolenes og publikums side."

På side 80 første spalte uttales det:

"Ønsket om bred domstolkompetanse i styret gjør at det må sitte dommere i styret. Det er viktig at den praktiske domstolerfaring er tungt representert i et slikt styre, som skal spille en aktiv rolle i det administrative arbeidet og utviklingsarbeidet overfor domstolene. Det er ønskelig at dommerrepresentantene har erfaring fra ulike typer domstoler."

Når det gjelder størrelsen på styret, uttales det på side 80 andre spalte i Ot.prp. nr. 44 (2000-2001):

"Størrelsen fremstår som et kompromiss mellom ønsket om å ha et styre som ikke er større enn at det kan fungere operativt, effektivt og ubyråkratisk, sam-

tidig som det er viktig å ha god bredde i erfaringsbakgrunn og kompetanse blant medlemmene. Det anses også som et poeng å unngå at en enkelt gruppe skal ha flertall i styret. Når det tas i betaktning at man her har å gjøre med et styre for den sentrale domstoladministrasjonen kan det ikke være en avgjørende innvending at styret etter Justisdepartementets forslag vil ha et flertall av representanter som er juridisk utdannet."

Etter min vurdering innebærer forslaget om 9 styremedlemmer en endring av intensjonene bak antall styremedlemmer i gjeldende rett.

Jeg vil ikke gå nærmere inn på spørsmålet om en eventuell utvidelse av antall styremedlemmer. Jeg ser det som svært viktig at jordskifterettene blir representert. Dette begrunnes først og fremst i kompetansehensyn, men også ut fra samarbeidshensyn mellom ulike fagprofesjoner.

Uavhengig av antall styremedlemmer bør balansen mellom domstolansatte og ikke-domstolansatte ikke endres.

Domstolloven § 33 a stiller imidlertid ingen krav om at alle de alminnelige rettsinstansene skal være representert i styret. Det fremgår av merknadene til § 33 a (s. 186) at dommerne kan være fra hvilken som helst av de tre alminnelige rettsinstanser. Til orientering er ikke Høyesterett representert i dagens styre for Domstoladministrasjonen.

2. Generelt til spørsmål 2 og 3

Jordskifterettene er etter gjeldende rett en særdomstol, jf. domstolloven § 2 nr. 1. Dette er en status som jordskifterettene har hatt siden 1859. Det er således ikke spørsmål om å gi jordskifterettene status som særdomstol, men eventuelt om å endre den.

Regjeringens lovforslag om jordskifterettene gjelder i hovedsak jordskifterettens administrative tilknytning og jordskiftedommerens stilling. Forslaget innebærer at jordskiftedommere likestilles med ordinære dommere når det gjelder oppnevning, stillingsvern, sidegjøremål og tilsynsordningen for dommere.

I NOU 2002:9 "Jordskifterettens stilling og funksjoner" konkluderte et samlet "Løkenutvalg" med at "ingen av avgjørelsene jordskifterettene trefte, kan anses som typiske utslag av utøvende myndighet". Videre konkluderes det med at "under ingen omstendighet kan det etter utvalgets vurdering forstå som særskilt betenkelig ut fra maktfordelingsideene" å legge dette til jordskifterettene, så lenge avgjørelsene bare kan overprøves av domstoler, jf. utredningens kap 9.2 side 98 første spalte. I sine vurderin-

ger har utvalget bl.a. vist til aktuelle Grunnlovsbestemmelser, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, FN konvensjonen Basic Principles on the Independence of the Judiciary av 1985 og Domstolkommisjonens utredning NOU 1999:22 "Domstolene i samfunnet", jf. NOU 2002:9 kap. 6 og 7. Regjeringen slutter seg til utvalgets overordnede vurderingene i Ot.prp. nr. 106 (2002-2003).

3. Spesielt til spørsmål 2 og 3

Når det gjelder spørsmålet om konkurransesituasjon med de ordinære domstolene, saksbehandlingstid, ankeregler og kontradiksjon, får dette - etter min vurdering - ingen konsekvenser i forhold til forslagene i Ot.prp. nr. 106 (2002-2003). Ingen av de nevnte spørsmål kommer i en annen eller ny stilling som følge av forslagene i proposisjonen. Jordskifterettene vil fortsatt være særdomstol etter domstolloven og ingen av spørsmålene for øvrig berøres av lovendringsforslagene.

A) KONKURRANSESITUASJONEN MED DE ORDINÆRE DOMSTOLENE

Spørsmålet om konkurrerende myndighet behandles under kap. 9.3.6.6.1 på side 106 flg. i "Løkenutvalgets" utredning. Under forutsetning av at jordskifterettene videreføres som særdomstol, foreslår utvalget at et framtidig utvalg ser nærmere på om slik konkurrerende myndighet kan være uheldig, og hva som i så fall kan gjøres. Utvalget viser til at en rekke skjønn etter særlov kan vurderes eksklusivt lagt til jordskifterettene. Videre peker utvalget på at en rekke lensmannsskjønn kan overføres til jordskifterettene. Endelig viser utvalget til bl.a. grenseangssakene, som i vel 90 pst. av tilfellene behandles av jordskifterettene, bør vurderes eksklusivt lagt til jordskifterettene. Regjeringen sluttet seg til forslaget om at spørsmålene bør utredes av et framtidig lovutvalg. Det vises til Ot.prp. nr. 106 (2002-2003) kap. 7.6 og 7.9. Jeg viser for øvrig til det generelle svaret under spørsmål nr. 2 og nr. 3 og finner det vanskelig å gå inn i vurderinger som forutsettes utredet i et framtidig lovarbeid.

B) DEN EUROPEISKE MENNESKERETTIGHETS-KONVENSJONEN

Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK) er gjort til norsk lov ved lov 21. mai 1999 nr. 30, menneskerettighetsloven. EMK gjelder generelt og uavhengig av om jordskifterettene er særdomstol eller ikke. De foreslåtte endringene som gjelder jordskifterettens administrative tilknytning og jordskiftedommenes stilling, er ment å styrke jordskifterettens og jordskiftedommenes uavhengighet, noe som er sentralt i forhold til krav i EMK artikkel 6 om

en "uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov."

Reglene om saksbehandling, anke og kontradiksjon i jordskiftesaker er ikke foreslått endret og står i samme stilling i forhold til EMK etter lovforslaget som etter gjeldende rett. Det vises for øvrig til gjennomgåelsen av disse forholdene i det følgende.

C) SAKSBEHANDLINGSTID

Jordskifterettens saksbehandlingstid kan i en viss utstrekning sammenlignes med tingrettene når det gjelder saker hvor det foreligger konkurrerende kompetanse. Dette gjelder grenseangssaker og enkelte typer skjønn. Men selv disse kan ikke fullt ut sammenlignes. Dette skyldes at jordskifterettene utfører et arbeid som er kvalitativt ulikt tingrettene. I grenseangssaker og skjønn utfører jordskifterettene et betydelig teknisk arbeid som en integrert del av saken. Dette gjelder bl.a. kartlegging, grensestikking, koordinatfesting og grenseavmerking. Et samlet "Løkenutvalg" uttaler under kap. 9.2 at det tekniske hjelpeapparatet må videreføres uavhengig av organisasjonsform.

I de rettsdrende sakene; de ordinære jordskifter og kombinerte saker (jordskifte og skjønn, f.eks Gråfjellsaken og samferdselsjordskiftene) er det ikke konkurrerende kompetanse mellom jordskifterettene og tingrettene. I disse sakene må bl.a. skiftefeltet befares, produksjonsevne fastsettes, verdsetting utføres og skifteplan utarbeides. Disse sakene kan best sammenlignes med større skjønn, som for eksempel vassdragsreguleringsskjønn, som ligger til de ordinære domstolene, og hvor saksbehandlingstiden kan strekke seg over flere år. Det er neppe grunnlag for å hevde at saksbehandlingstiden er vesentlig forskjellig mellom jordskifterettene og tingrettene for disse type saker.

Jeg viser til at saksbehandlingstiden også for jordskiftesaker og kombinerte saker har blitt redusert de senere år. Gjennom effektivitetstiltak, bl.a. økt satsing på IKT-arbeid, tar en sikte på ytterligere reduksjoner.

Når det gjelder saker hvor det foreligger konkurrerende kompetanse, er siktemålet å komme tilnærmet ned mot saksbehandlingstiden ved tingrettene.

Jeg vil ellers understreke sammenhengen mellom ressurstilgang, ventetid og saksbehandlingstid.

D) ANKEREGLENE

Det vises til kap. 7.5, side 75 andre spalte flg. i "Løkenutvalgets" utredning. I proposisjonen slutter Regjeringen seg til utvalgets vurderinger, jf. kap. 7.2 og 7.9 i proposisjonen. Spørsmålet er først og fremst et spørsmål om hensiktsmessighet, klare regler og prosessøkonomi. I alle saker som gjelder rettsfastsettende virksomhet går jordskifterettens avgjørelser

til lagmannsrett som ankesak. Tilsvarende gjelder for skjønnsaker som ikke er kombinert med jordskifte. De rene jordskiftesakene kan ankes til jordskifteoverrett. Dette har ikke vært omdiskutert.

Diskusjonen gjelder de kombinerte jordskifte og skjønnsakene. Spørsmålet begrenses til om alt skal ankes til lagmannsrett som i dag, om jordskiftedelen skal ankes til jordskifteoverrett og skjønnsdelen skal ankes til lagmannsrett, om alt skal kunne ankes til jordskifteoverrett slik ordningen var før 1. januar 1999 eller om en skal bygge en felles ankeinstans bestående av jordskifteoverdommere og lagdommere. Dette er en problemstilling som både "Løkenutvalget" og Regjeringen mener bør utredes i den bebudede revisjon av jordskifteloven.

Etter gjeldende rett kan ikke avgjørelser av jordskifterettene overprøves av andre enn domstolene.

Som nevnt i svaret til spørsmål 2, reiser derfor ikke gjeldende ankeordning problemer i forhold til overordnede nasjonale eller internasjonale prinsipper og regler. Regjeringen mener imidlertid - i likhet med "Løkenutvalget" - at det bør vurderes å få en mer hensiktsmessig ankeordning for de kombinerte sakene, som utgjør ca. 5-10 av i alt ca. 1 000 første instans saker pr. år.

E) KONTRADIKSJON

Det vises til kap. 7 i NOU 2002:9 side 61 flg. og til kap 9.3.6. Videre vises det til proposisjonen kap. 7.1 og til svaret under spørsmål 2.

Dette brev er utarbeidet i samråd med Justisministeren.