



DET KONGELIGE
LANDBRUKSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 106

(2002–2003)

Om lov om endringer i domstolloven og
jordskifteloven (jordskifterettens stilling
og funksjoner)

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

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ...	5	5.2.5	Andre regler som fraviker disposisjonsprinsippet	19
2	Bakgrunn og formål med proposisjonen	6	5.2.6	Særlig om jordskiftelovens § 30	19
2.1	Utvalgets sammensetning og mandat	6	5.2.7	Særlig om formålsbestemmelsene i jskl. §§ 29 og 29 a	20
2.2	Framleggelsen av NOU 2002: 9 Jordskifterettens stilling og funksjoner	6	5.2.8	Avgjørelsesformene og rettsmidler	20
			5.2.9	Forvaltningsmessige forutsetninger for et jordskifte	20
2.3	Høringen	6	5.2.10	Utvalgets generelle merknader	20
2.4	Organiseringen av oppfølgingsarbeidet	7	5.2.10.1	Klargjøring av forutsetninger – Jordskiftelovens §§ 20 a og 41	21
2.5	Proposisjonens hovedformål og hovedinnhold	8	5.2.10.2	Forholdet til den utøvende myndighet	21
3	Oversikt over jordskifterettsordningen i Norge	9	5.3	Når de forvaltningsmessige forutsetninger for et rettskraftig jordskifte svikter	21
3.1	Innledning	9	5.3.1	Innledning	21
3.2	Jordskiftevirksomheten i et historisk perspektiv	9	5.3.2	Utvalgets vurderinger	22
3.2.1	Det tradisjonelle jordskiftet	9	5.4	Organisering, administrasjon og dommernes stilling	23
3.2.2	Kompetanse til tvisteløsning	10	5.4.1	Innledning	23
3.2.3	Grensegangssaker	10	5.4.2	Ordningen med særdomstoler	23
3.2.4	Rettsutgreiing	10	5.4.3	Administrasjonsordning og instruksjonsmyndighet.	23
3.2.5	Skjønn	10	5.4.4	Dommernes stilling	24
3.2.6	Eiendomsregistrering og matrikulær eiendomsdannelse	11	5.4.4.1	Utnevnelsesreglene	24
3.2.7	Nærmere om Jordskifteverket	12	5.4.4.2	Jordskiftedommere med allment løyve	24
3.2.8	Dagens organisering av jordskiftevirksomheten	12	5.4.4.3	Særlig om jordskiftelovens § 10	24
4	Fremmed rett	14	5.5	Folkets tillit	24
5	Jordskifterettene og domstolprinsippene	15	5.5.1	Innledning	24
5.1	Innledning	15	5.5.2	Rettsikkerheten for grunneiere	25
5.2	Løkenutvalgets vurderinger og konklusjon	15	5.5.3	Holdninger til jordskifterettene	25
5.2.1	Utvalgets innledende bemerkninger	15	5.5.4	Holdninger til jordskiftedommeren	26
5.2.2	Domstolprinsippene sett i forhold til jordskifterettens saklige kompetanse	16	5.5.5	Holdninger til påstander om jordskifteretten, stilt til alle de spurte	26
5.2.2.1	Jordskifterettens saklige kompetanse	16	5.5.6	Jordskifterettens stilling og funksjon i samfunnet	27
5.2.3	Jordskifterettens saklige kompetanse – Utvalgets vurdering	17	5.5.7	Tilfredshet med saksbehandling og avgjørelser i jordskifteretten, stilt til utvalgte grupper	27
5.2.4	Enkelte saksbehandlingsregler og domstolprinsipper	19	5.5.8	Kulturforskjeller mellom jordskifteretten og vanlige domstoler	27
5.2.4.1	Innledning	19	5.5.9	Undersøkelser av utbyggingsjordskifte (kombinerte saker)	27
5.2.4.2	Reglene om kravskompetanse	19	5.6	Høringsuttalelser	28
			5.7	Departementets merknader	29
			6	Valg av organisasjonsmodell	33

6.1	Innledning	33	8.3.1	Gjeldende rett	53
6.1.1	Løkenutvalgets overordnede vurderinger	33	8.3.2	Løkenutvalgets forslag	53
6.2	Løkenutvalgets flertallsforslag – Jordskifterettene videreføres som særdomstol	33	8.3.3	Høringsuttalelser	53
6.2.1	Flertallets utgangspunkt	33	8.3.4	Departementets merknader	53
6.2.2	Jordskifterettene som særdomstoler	34	8.4	Stillingsvern for midlertidige dommere ved jordskifte(over)rettene	53
6.2.3	Overføring av oppgaver til de ordinære domstoler	35	8.4.1	Gjeldende rett	53
6.2.4	Hensiktsmessighetsvurderinger	36	8.4.2	Departementets vurderinger og forslag	53
6.3	Løkenutvalgets mindretallsforslag – Forvaltningsmodellen	36	8.5	Innstillingsråd for utnevning av jordskifteoverdommere og jordskiftedommere	54
6.3.1	Innledning	36	8.5.1	Gjeldende rett	54
6.3.2	Mindretallets prinsipielle betraktninger – Det framtidige perspektiv	36	8.5.2	Departementets vurderinger og forslag	54
6.3.3	Konstitusjonelle betraktninger	37	8.6	Styrerepresentasjon	55
6.3.4	Om jordskifteretten som særdomstol – prinsipielle innvendinger	37	8.6.1	Gjeldende rett	55
6.3.5	Jordskifterettens arbeidsoppgaver	37	8.6.2	Uttalelser om utvidet styrerepresentasjon	55
6.3.6	Organisasjonsmodell	38	8.6.3	Departementets vurderinger og forslag	55
6.3.7	Arbeidsoppgaver	38	8.7	Jordskifte(over)dommernes sidegjøremål – klage- og disiplinærordning – midlertidige dommere	56
6.4	Høringsuttalelser	39	8.7.1	Gjeldende rett	56
6.5	Departementets merknader	43	8.7.2	Departementets vurdering og forslag	56
7	Domstolens videre utvikling	47	8.8	Nærmere om organiseringen av Domstoladministrasjonen – tilpasninger.	56
7.1	Innledning	47	8.8.1	Gjeldende ordning	56
7.2	Endring av ankeordningen	47	8.8.2	Departementets vurderinger og forslag	56
7.3	Kompetansesenter for jordskiftet faget	47	8.9	Endring av jordskifteloven § 8	57
7.4	Forenkling av saksbehandlingen ...	47	8.10	Ikrafttreden	57
7.5	Erstatningsarealer	48			
7.6	Overlappende myndighet – Dobbel kompetanse	48	9	Administrative og økonomiske konsekvenser	58
7.7	Særmerknad fra utvalgets medlem, Ola Brekken	48	9.1	Innledning	58
7.8	Høringsuttalelser	49	9.2	Administrative konsekvenser	58
7.9	Departementets merknader	50	9.3	Økonomiske konsekvenser	58
8	Lovforslag	52	9.4	Konsekvenser for likestilling	59
8.1	Innledning				
8.2	Stillingsvern for jordskiftedommere jordskifte(over)dommere	52	10	Merknader til de enkelte paragrafer	60
8.2.1	Løkenutvalgets forslag	52			
8.2.2	Høringsuttalelser	52			
8.2.3	Departementets merknader	52			
8.3	Midlertidig tilsetning av dommere ved jordskifte(over)rettene	53			
				Forslag til lov om endringer i domstoloven og jordskifteloven (jordskifterettens stilling og funksjoner)	61



DET KONGELIGE
LANDBRUKSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 106

(2002–2003)

Om lov om endringer i domstolloven og jordskifteloven (jordskifterettens stilling og funksjoner)

*Tilråding fra Landbruksdepartementet av 4. juli 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

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 tilrår 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 svar 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 jordskifteloven blir i departementet. Oppgavene med budsjett og fremming av dommerutnevnelser foreslås flyttet til Justisdepartementet fra det tidspunkt administrasjonen flyttes til Domstolsadministrasjonen.

I denne proposisjonen fremmes bare 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 01.01.2002. Det er altså relativt få og lite omfattende lovendringer i denne proposisjonen. Departementet finner det imidlertid riktig å gjengi hovedhensynene bak forslaget til løsning.

Landbruksdepartementet har merket seg at det er alminnelig enighet om at det er behov for en bred gjennomgang av jordskifteloven. Dette vil bli fulgt opp.

2 Bakgrunn og formål med proposisjonen

2.1 Utvalgets sammensetning og mandat

Ved kongelig resolusjon 10. oktober 2000 ble det oppnevnt et utvalg som fikk i oppdrag å vurdere jordskifterettens stilling og funksjoner. Dette utvalget, kaldt Løkenutvalget etter lederen, fikk følgende sammensetning :

Leder:

Forstkandidat Johan C. Løken, Elverum

Medlemmer:

Senioringeniør Olaf Ballangrud, Lunner

Advokat Ola Brekken, Oslo

Lagmann Alf Bruland, Askøy

Lagdommer Inger Marie Dons Jensen, Løten

Næringspolitisk sjef Inge Fjalestad, Fyresdal

Bonde Ingvor Gundegjerde, Etne

Jordskifterettsleder Harald S. Haraldstad, Rælingen

Jordskifterettsleder Liv Nergaard, Tromsø

Jordskifteoverdommer Magne Reiten, Midsund

Bonde Anne Kristin Bøe Ristebråten, Gjøvik

Utvalgets medlem Alf Bruland har vært engasjert på heltid for å utrede spesielle spørsmål for utvalget. Dette gjelder i særlig grad spørsmålet om jordskifterettens forhold til prinsippet om domstolenes uavhengighet. Engasjementet varte fra 1. oktober til 31. desember 2001.

De deler av utredningen som refererer seg til uavhengighetsprinsippet, særlig kap. 7, har blitt gjennomlest av høyesterettsdommer Gunnar Aasland som ikke har hatt innvendinger til hovedsynspunktene.

Utvalget fikk ved oppnevningen 10. oktober 2000 følgende mandat:

«Utvalget skal utrede jordskifterettens, herunder jordskifteoverrettens stilling og funksjoner med utgangspunkt i alminnelige domstolprinsipper, bl. a. prinsippet om domstolenes frie og uavhengige stilling.

Utvalget skal utrede prinsipielle og faktiske fordeler, ulemper og betenkeligheter ved dagens organisering og fremme forslag til eventuelle endringer av organiseringen. Under dette arbeidet skal utvalget bl. a. behandle de fordeler og betenkeligheter av gjeldende organisering

ring som Domstolkommisjonen har tatt opp under sin behandling av jordskifterettene i NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet. Dette gjelder både de spørsmål som er tatt opp i fellesuttalelser, og de spørsmål som er reist i uttalelser fra flertall og mindretall.

Utvalget bør utrede arten og omfanget av de forvaltningsoppgaver som jordskifterettene eventuelt har. Forholdet til landbruksmyndighetene, kommunale myndigheter og andre berørte myndigheter bør utredes. På grunnlag av dette bør utvalget vurdere forholdet mellom jordskifterettens dømmende funksjon og forvaltningsfunksjon. Utvalget bør også utrede hvilke organisatoriske alternativer som foreligger til jordskifterettens nåværende stilling og funksjon, herunder spørsmålet om overføring av funksjoner til ordinære forvaltningsorganer og til de alminnelige domstoler. Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes. Minst ett av forslagene skal bygge på uendret ressursbruk. Utvalget skal vurdere behovet for eventuelle lovendringer. Utvalget skal ha avsluttet sitt arbeid innen 1. juni 2002.»

2.2 Framleggelsen av NOU 2002: 9 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 som særskilt vedlegg.

2.3 Høringen

Departementet sendte utredningen på høring 18. juni 2002. Følgende instanser og organisasjoner ble bedt om å komme med sitt syn:

1. Departementene
2. Høyesterett
3. Lagmannsrettene
4. Tingrettene

5. Jordskifteoverrettene
6. Jordskifterettene
7. Fylkesmennene
8. Fylkeskommunene
9. Kommunene
10. Norges Bondelag
11. Norges Bonde- og småbrukerlag
12. Norges Skogeierforbund
13. Norges Landbrukshøgskole
14. Universitetet i Oslo
15. Universitetet i Bergen
16. Universitetet i Tromsø
17. Bergen ingeniørhøgskole
18. Statens kartverk
19. Direktoratet for naturforvaltning
20. NIJOS
21. Norske Sivilingeniørers Forening
22. NKLF v/Jan-Erik Nordrum
23. 2FO
24. NITO
25. NTL
26. Norges Juristforbund
27. Den Norske Advokatforening
28. Den Norske Dommerforening

Departementet har mottatt synspunkter fra:

2FO

Brønnøysundregisterene

Den Norske Advokatforening

Den Norske Dommerforening

Departementene

Domstoladministrasjonen

Forsvarsbygg

Fylkesmennene:

FM i Aust-Agder

FM i Nord-Trøndelag

FM i Oslo og Akershus

FM i Sør-Trøndelag

FM i Telemark

Høyesterett

Jordskifteoverrettene:

Agder jordskifteoverrett

Eidsivating jordskifteoverrett

Jordskifterettene:

Akershus og Oslo jsr

Finnmark jsr

Glåmdal jsr

Hedemarken og Sør-Østerdal jsr

Indre Hordaland jsr

Lofoten og Vesterålen jsr

Nedre Telemark jsr

Nord- og Midhordland jsr

Nordfjord jsr

Nordmøre jsr

Nord-Troms jsr

Romsdal jsr

Salten jsr

Sunnfjord og Ytre Sogn jsr

Sunnmøre jsr

Sør-Gudbrandsdal jsr

Sør-Rogaland jsr

Sør-Troms jsr

Sør-Trøndelag jsr

Valdres jsr

Vestfold jsr

Vestoppland jsr

Øvre Buskerud jsr

Øvre Telemark

Regionrådet Nord-Gudbrandsdal

Kommunene:

Bergen

Bærum

Eid

Evje og Hornnes

Flora

Flekkefjord

Folldal

Hå

Iveland

Lierne

Nome

Nord-Aurdal

Sauherad

Tranøy

Østre Toten

Åfjord

Norvald Nilsen

NIJOS

NITO

Norges Bondelag

Norges jordskifte kandidatforening

Norges Skogeierforbund

Norske Sivilingeniørers Forening

Oslo skifterett og byskriverembete

Statens kartverk

En nærmere redegjørelse for høringsinstansenes syn blir gitt under drøftelsen av de ulike spørsmål.

2.4 Organiseringen av oppfølgingsarbeidet

Departementet har vurdert å fremme en stortingsmelding om oppfølging av Løkenutvalgets utredning. Departementet besluttet imidlertid å fremme en odelstingsproposisjon. Grunnen til dette var at en samtidig ønsket å fremme konkrete lovforslag, for dermed å kunne gjennomføre de aktuelle endringene raskere.

2.5 Proposisjonens hovedformål og hovedinnhold

Denne lovproposisjonen behandler de hovedspørsmål som er tatt opp i NOU 2002: 9 Jordskifterettens framtid og funksjoner, og som i noen grad også er behandlet i NOU 1999: Domstolene i samfunnet og NOU 1999: Domstolene i første instans.

Hovedformålet med å fremme denne proposisjon er, ved siden av å legge fram de nødvendige lovforslag, å få avklart jordskifterettens framtidige stilling og status. Hovedspørsmålene som drøftes er om jordskifterettene skal videreføres som domstoler, om de skal legges administrativt under Domstoladministrasjonen (DA) i Trondheim, eller om de skal organiseres som et uavhengig, frittstående forvaltningsorgan. For å kunne ta stilling til disse spørsmålene, er det av avgjørende betydning at valg av organisasjonsmodell drøftes med utgangspunkt i uavhengighetsprinsippet og andre sentrale domstolsprinsipper. En vesentlig del av proposisjonen gjelder dette spørsmål.

Departementet foreslår at jordskifterettene videreføres som særdomstol og at de administrativt

blir lagt under DA. Landbruksdepartementet vil etter dette forslaget ikke lenger administrere jordskifterettene. Gjennom Stortingets budsjettbehandling kan det gis retningslinjer for arbeidet med de domstoladministrative spørsmål, herunder også for jordskifterettene. Regjeringen kan i rene unntakstilfeller instruere DA i forhold til enkeltsaker. Styringen av DA, herunder den administrative styring av jordskifterettene, skal skje ved lov, forskrift og plenumsbeslutninger i Stortinget.

Proposisjonen inneholder konkrete lovforslag om å gi jordskiftedommerne stillingsvern i samsvar med Grunnlovens § 22, innføring av ny ordning for jordskiftedommerutnevnelser, regulering av jordskiftedommerens adgang til å påta seg sidegjøremål og innføring av en ny klage- og disiplinærordning for jordskiftedommere. En del av dette er allerede vedtatt og gjort gjeldende for de alminnelige domstolene.

På grunn av det omfattende og grundige utredningsarbeide 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.

3 Oversikt over jordskifterettsordningen i Norge

3.1 Innledning

Jordskifterettene ble etablert som domstol i 1821.

Fram til 1950 var navnet på organisasjonen Utskiftningsvesenet. Senere fikk den navnet Jordskifteverket. I tillegg til å omfatte jordskifterettene, har også Jordskifteverket vært en fellesbetegnelse for det administrative og faglige støtteapparat, for eksempel fylkesjordskiftekontor, fotogrammetrisk avdeling og landskonsulentene. Etter 1. januar 2002 har virksomhetens navn vært Jordskifterettene. Denne betegnelse omfatter jordskifterettene, jordskifteoverrettene og de nødvendige støttefunksjoner.

Jordskifterettene er lokalisert over hele landet, fordelt på 34 steder. Sju jordskifteretter er blitt nedlagt i samband med den omorganiseringen som nå pågår. Jordskifterettene har totalt 275 ansatte. Antall ansatte er redusert med om lag 10% de siste 15 årene.

I de senere år har jordskifterettene i gjennomsnitt avsluttet ca. 1000 saker pr. år. Gjennomsnittlig antall parter pr. år er ca. 8300 i de avslutta sakene.

3.2 Jordskiftevirksomheten i et historisk perspektiv

3.2.1 Det tradisjonelle jordskiftet

De første bestemmelser om visse former for jordskifte går tilbake til landsloven av 1274. «Soleis skal det skiftast at alle får teigar jambreidde, jamlange og jamgode etter landsskylda» heter det i landsloven. Lovens tekst gjaldt i første rekke leilendingskifte. Videre kunne enhver bruker – eier eller leilending – forlange sin part utskilt fra sameiet eller samdriften. Det skulle skiftes så langt den mest vidtgående krevde det. De utskilte teigene skulle avmerkes med grensesteiner. Loven ga regler om framgangsmåten ved innkalling til skifte, og om at skifte ble bindende. Ingen kunne hindre et lovlig forlangt skifte i å bli fremmet.

Bestemmelsene om jordskifte i landsloven ble ført videre i Norske Lov av 1604 og i Norske Lov av 1687.

Utskiftning av sameieskog begynte på 1700-tal-

let. Mot slutten av 1700-tallet ble spørsmålet om utskiftning av teigblanda jord reist.

Den første særskilte utskiftningsloven, Lov angående Jords og Skovs Udskiftning af Fællesskab, er fra 1821. Etter denne loven skulle utskiftning av sameie og teigblanding i utgangspunktet løses i minnelighet av partene selv. Der man ikke kom fram til minnelig løsning, kunne utskiftning avholdes av retten som var sammensatt av sorenskriveren og fire skjønns- og takstmenn oppnevnt av fogden.

Det ønskede resultat om aktiv bruk av utskiftning ble ikke innfridd gjennom 1821-loven. Dette medførte videre lovarbeid, som ble sluttført ved Lov om Jords og Skovs Udskiftning af Fællesskab av 12. oktober 1857. 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. De to oppnevnte mennene var fra utvalget for lagrettemenn eller fra det særskilte utvalg for utskiftningsmenn der dette var opprettet. 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. Utskiftningsformannen, som var utskiftningskandidat, var fagdommeren i særdomstolen. Etter 1882-loven skulle det opprettes et særskilt utvalg av menn for utskiftningsforretninger innen hvert tinglag.

Før 1857-loven hadde lederne av utskiftningsarbeidet ulik teoretisk bakgrunn. Etter mønster fra Danmark ble det lagt vekt på offisersbakgrunn og særlig kyndighet i kartteknisk arbeid og landbruksfaglig innsikt. Et av de mest betydningsfulle framskritt ved 1857-loven er ansett for å være bestemmelsen om at utskiftningsformannen skulle være fagutdannet. I 1858 ble det uttatt 8 stipendiater til å gjennomgå et 8 måneders kurs ved Lantmäteriet i Sverige. Stipendiatene hadde ulik bakgrunn, de fleste var offiserer, men det var også jurister og personer med landbruksfaglig utdannelse. Fram til 1897 fikk de fleste jordskiftefunksjonærer sin opplæring gjennom praktisk virksomhet som assisten-

ter hos utskiftningsformennene. Ved lov av 22. mai 1897 ble utdannelsen av jordskifte kandidater lagt til Norges Landbrukshøgskole.

3.2.2 Kompetanse til tvisteløsning

Etter 1821-loven kunne tvister innenfor skiftefeltet om eiendomsrett, bruksrett og andre rettigheter bli avgjort ved kjennelse. Kommisjonen som utarbeidet forslaget til 1857-loven, drøftet betenkeligheter ved å gi utskiftningsmennene judisiell kompetanse, men begrunnet løsningen med at det gjerne ville være tale om ensartede tilfeller, og at behandling for de alminnelige domstoler ville kunne forhale utskiftningen i det «uendelige». Kompetansen ble beskrevet slik:

«Ved kjendelsen bestemmes, hvilken forutsetning der, forsaavidt det Omtvistede angaar, skal lægges til Grund for Udskiftningen. Denne fuldføres derefter, uden hensyn til, hvorvidt Vedkommende ere misfornøiede med Kjendelsen eller ikke.»

Med 1882-loven fikk utskiftningsretten hjemmel til også å løse tvister mellom skiftefeltet og naboeiendommer.

3.2.3 Grensegangssaker

Jordskifterettene fikk myndighet til å holde grensegangssak, som egen sakstype, i 1934. Om innvendingene fra mindretallet i Landbrukskomiteén da en tilsvarende løsning ikke ble realitetsbehandlet i 1912, skriver Olav Lid:

«Mindretallet peika på at grensetvistar som regel kjem av uklære grenseliner, og dimed ville framlegget frå fleirtalet føre til at alle tvistar om fast eigedoms grenser ville kunne leggjast under jordskifteretten. «Indførelse av en saadan ordning finder minoriteten at være forbundet med avgjørende betenkeligheter. Det gjælder her retstvistigheter som efter sin natur hører under domstolenes avgjørelse, og vor ret har ogsaa for tvistemaal av denne og lignende art organisert en særegen procesmaate (aastedsbehandling ved aastedskommisjon, meddomsmænd osv.). Utskiftningsrettens opgave er derimot væsentlig av skjønnsmessig art.»

Fram til 1934 var holdningen at selvstendige grensetvister, uten et samtidig jordskifte, hørte inn under de alminnelige domstoler. Det eksisterte ikke et enhetlig organ til å foreta grenseoppgang og grensemerking i de tilfeller det ikke var tvist, men uklarhet. Utskiftningsrettene hadde gjennom utskiftnings sakene opparbeidet seg erfaring i å hånd-

tere grensetvister. Dessuten utførte utskiftningsrettene det tekniske markarbeidet og kartproduksjon som ikke de alminnelige domstoler kunne gjøre. I proposisjonen som var grunnlaget for innføringen av grensegangsbestemmelsen i 1934, framgår det at Justisdepartementet ikke hadde innvendinger mot lovforslaget.

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.

3.2.4 Rettsutgreiing

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. Rettsutgreiingen må være nødvendig av hensyn til en rasjonell bruk av området, jf. jordskifteloven § 88 a. Dersom det er tvist i en rettsutgreiingssak, har jordskifterettene kompetanse til å løse den ved å avsi dom, jf. jskl. § 17.

3.2.5 Skjønn

Jordskifterettene har, gjennom 1979-loven og særlig ved endringsloven i 1998, fått en vid skjønnskompetanse. Jordskifterettens skjønnskompetanse omfatter skjønn som inngår som del av jordskiftesaken, for eksempel ekspropriasjonsskjønn som del av utbyggingsjordskifte, også kalt kombinert sak, jf. jordskifteloven § 6 første ledd. Kompetansen omfatter også skjønn etter en rekke særlover.

Siden 1979 har en rekke utbyggingstiltak blitt krevd som kombinert sak ved jordskifteretten.

Av større tiltak nevnes:

- utbyggingen av E6 gjennom deler av Østfold
- utbyggingen av E18 Vestfold
- utbyggingen av store deler av Gardermobanen
- nedlegging av jernbaneoverganger
- utbygging av deler av riksvegnettet, herunder i tilknytning til Gardermoen
- utbygging av deler av flyplassområdet på Gardermoen
- utbygging av Rena leir, Rødsmoen
- utbygging av Regionskytefelt for Sør-Norge

Jordskifte kan nå også brukes som virkemiddel i samband med gjennomføring av vernetiltak. Hjemmelen legger til rette for å bruke areal, evt. i kombi-

nasjon med penger, som erstatning ved vernetiltak på privat grunn. Det er forutsatt at barskogvernet, i stor utstrekning, skal baseres på slike skifter. De første sakene er alt oppstartet.

3.2.6 Eiendomsregistrering og matrikulær eiendomsdannelse

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 eiendomsenhetene i større eller mindre grad en ny fysisk utforming og et rettslig innhold. Jordskifte er også en stor bruker av eiendomsinformasjon som hentes fra registrene; matrikkelen/GAB og grunnboka. Dette gjelder i særlig grad alt som har med grenser og rettigheter å gjøre. Visse sider av jordskifte og matrikulært arbeid utfyller hverandre, særlig ved klarlegging av eiendomsgrenser og rettsforhold.

Den nære funksjonelle sammenhengen mellom matrikkelarbeid og jordskifte har fått ulike organisatoriske uttrykk i ulike land. Mest konsekvent har en trolig vært i Sverige. Der utføres matrikulær eiendomsdannelse og jordskifte av en og samme organisasjon; Lantmäteriet.

Både før og etter overgangen til bondeselveie ble en del viktige skatter utlignet på grunnlag av skylda. Fastsetting av størrelsen på skylda ble dermed et viktig offentlig anliggende. De «fysiske» aspektene ved eiendomsenhetene, så som størrelse, beliggenhet, antall teiger, grenser osv., ble derfor skjøvet i bakgrunnen. Dette forklarer de helt spesielle trekk ved det norske matrikulære system; fraværet av eiendomskart og svak utvikling av systemer for nøyaktig og profesjonell merking og beskrivelse av grenser. På landsbygda ble eiendomsdelingene, i alle fall utenom tettstedene, utført av legmenn, de såkalte «skylddelingsmenn» helt fram til 1980. 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. Det er en alminnelig oppfatning blant fagfolk, nasjonalt og internasjonalt, at vårt matrikulære system har representert et stort potensiale for uklarheter og tvister. Dette reiser også sentrale spørsmål i tilknytning til real-

kreditten og til dynamikken i omsetningslivet. Problemet er ikke knyttet til tinglysningsordningen, men til kvaliteten av det som har blitt tinglyst og til det store «mørke tomrom», dvs. alt som ikke har blitt tinglyst. Fagfolk på området gir uttrykk for at det, med massiv satsing av ressurskrevende innsatsfaktorer, vil ta flere ti-år før vårt matrikulære system kan nå samme standard som i det øvrige Europa.

Jordskifterettene har vært, og er, en sentral bidragsyter til vårt matrikulære system. Dette på grunn av at i alle grensesaker, i eller utenfor et jordskifte, blir grensepunktene koordinatfestet og beskrevet, grensene avmerket i marka og kart blir produsert. Dette blir så sendt til tinglysningsmyndigheten.

Ved landbrukstelingen i 1989 som var siste fullstendige telling, var det 183 000 landbrukseiendommer. Antall driftsenheter har i mange år gått ned. I dag er det ca. 58 000 driftsenheter i jordbruket. Mange av disse driftsenhetene har arealet fordelt på flere teiger. Hele 32 000 driftsenheter har jordbruksarealet fordelt på flere enn 3 teiger. Regner en med alle matrikulerte bruk med landbruksareal, og legger til at mange bruk består av flere teiger, får vi et meget stort antall enheter og tilsvarende stort volum av grenselengder, sett i forhold til arealet.

Eiendomsgrensene i Norge er i prinsippet «kunstige» i den forstand at de er «tenkte», ofte rette linjer i landskapet. De følger i liten grad terrengmessige, synlige elementer som elver, bekker og vann, høydedrag osv. Slike grenser stiller krav til merking, oppmåling og beskrivelse for å kunne fungere. Dette bidrar sammen med et svakt utviklet system til at det skapes ytterligere uklarhet.

Tinglysingssystemet går tilbake til tingbøkene på 1600-tallet, men fikk i hovedtrekkene sin nåværende form midt på 1800-tallet. Grunnbøkene kan sies å være et rettighets- og heftelsesregister, og har vært knyttet til de lokale domstoler. Stortinget har gjennom behandlingen av St.meld. nr. 13 (2001–2002) vedtatt at dette skal legges til Statens Kartverk. Tinglysingssystemet henter identifikasjonen av eiendomsenhetene og endringer i eiendomsenhetene fra matrikkelsystemet.

Jordskifterettene hadde fra første stund av problemer med å finne ut av eiendomsforholdene, dvs. den eiendoms- og rettighetsmessige realitet som en skulle basere omformingsprosessen på. 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.

I andre land med et mer profesjonelt matrikulært system, kunne en velge andre måter å løse jordskifte på. En kunne for eksempel legge jordskiftevirksomheten inn i det eksisterende matrikulære systemet, eller en kunne lage jordskifteorganer basert på at det var et system som forsynte dem med eiendomsinformasjon. I europeisk sammenheng hadde landmålerne i de matrikulære systemene vidtrekkende reell og formell kompetanse til å klarlegge og fastsette hvor grensene gikk, også i tilfelle av uklarhet og tvist.

Resultatene av både den klarleggende og den rettsomformende virksomheten i Norge ble grafisk utformet på kart. Den meget omfattende kartleggingen av eiendomsgrenser i Jordskifteverkets regi, resulterte ikke i noe enhetlig eiendomskartverk. Jordskiftekartene ble oppfattet og utformet som engangsprodukt, tilpasset forholdene og oppgavene i hvert tilfelle. Kartene viser kort og godt forholdene umiddelbart før og etter jordskifte og har aldri vært forutsatt vedlikeholdt. Etter opprettelsen av økonomisk kartverk har grensene i jordskiftekartene blitt innpasset på de offisielle kartene.

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 oppgående 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, verken via et offentlig matrikkelsystem eller via en privat oppmålingsbransje.

3.2.7 Nærmere om Jordskifteverket

Ved 1857-loven som trådte i kraft 1. januar 1859, ble Utskiftningsvesenet opprettet. På grunn av at arbeidsoppgavene hovedsakelig var landbruksorienterte, ble Utskiftningsvesenet lagt under Indredepartementet. Jordskiftearbeidet skulle utføres av «Utskiftningsmændene» i 1. instans og «Overudskiftningsmændene» som var ankeinstans i skjønsspørsmål. Formannen for «udskiftningsmændene» ble beskikket av Kongen eller av fylkesmannen.

Ved 1950-loven ble «Utskiftningsformennene»

jordskiftedommere, og en fikk en ny og fastere organisasjonsmodell. Landet ble inndelt i 9 jordskiftedommer med hver sin jordskifteoverrett. Hvert jordskiftedømme ble ledet av en jordskifteoverdommer.

Jordskifteverket hadde tidligere ett kartkontor i hvert fylke. Disse ble opprettet i årene 1962–66. I starten var hovedoppgaven registreringsarbeider i forbindelse med eiendomsinnholdet på økonomisk kartverk. Da fylkeskartkontorene ble opprettet i 1977, inngikk deler av jordskifteverkets kartkontorer i disse, mens Jordskifteverket opprettholdt ett kartkontor i hvert dømme. Disse ytte bistand til sokne- og dømmekontorene på områder som teknikk, budsjett og regnskap, og de fungerte som kontaktorgan mellom soknekontor, fotogrammetrisk avdeling og fylkeskartkontorene.

I hvert fylke ble det fra 1981 oppnevnt fylkeskontakter. Disse skulle være Jordskifteverkets representant i fylket og gi generell informasjon og rettleiding om jordskifteloven og jordskifteverket. Fra 1985 ble det opprettet fylkesjordskiftekontor og fylkesjordskiftesjefer i hvert fylke. Samtidig ble Jordskifteverkets kartkontorer sammenslått med fylkesjordskiftekontoret i det fylke de lå. Fylkesjordskiftesjefen var jordskiftedommer og øverste administrative leder av jordskifterettene i sitt fylke.

Jordskifteverkets fotogrammetriske avdeling som ble etablert i 1954–55, bisto jordskifterettene med fotogrammetrisk kartkonstruksjon, areal- og skifteberegninger og andre tekniske oppgaver. Avdelingen ble i 1994 samordnet med NIJOS (Norsk institutt for jord- og skogkartlegging). NIJOS brukes i dag av jordskifterettene til ulike oppgaver, blant annet knyttet til kart og kartbehandling, beitevurdering og annet datagrunnlag for verdsetting.

Jordskifteverkets kartarkiv har stått for teknisk kontroll og arkivering av originale jordskiftekart, målebøker og beregninger opptatt etter 1859. Det sentrale arkivet er nå avviklet. Originalkartene er overført til Riksarkivet, mens en jordskifterett i hvert fylke har kopier og betjener publikum som etterspør slike kart.

3.2.8 Dagens organisering av jordskiftevirksomheten

Jordskifterettene har med virkning fra 1. januar 2002 fått ny organisasjon. Fylkesjordskiftekontorene ble avviklet som administrativt mellomledd, slik at hver jordskifterett og jordskifteoverrett nå har direkte administrativ linje til Landbruksdepartementet. Ved omorganiseringen ble antallet jordskifteretter redusert fra 41 til 36. Dessuten ble støttfunk-

sjonene til jordskifterettene omorganisert, blant annet ved at det ble opprettet en sentral regnskapsenhet for hele virksomheten, og ved opprettelse av Jordskifterettens IT- og Fagtjeneste (JIFT).

Fra 1. januar 2003 ble ytterligere to jordskifteretter avviklet. Landet er nå inndelt i 34 jordskiftesokn med en jordskifterett i hvert sokn og 5 jordskiftedommer, med en jordskifteoverrett i hvert domme. Hver enkelt jordskifterett ledes nå administrativt av en jordskiftedommer med betegnelsen 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.

Det er 5 jordskifteoverretter med til sammen 5 jordskifteoverdommere, 6 tekniske stillinger og 5 administrative stillinger.

JIFT har ansvar for tekniske støttfunksjoner til jordskifterettene, og har 15 stillinger hvorav de fleste er plassert ved ulike jordskifteretter.

Den sentrale administrasjon av jordskifterettene og jordskifteoverrettene, JIFT og regnskapsenheten ligger til Landbruksdepartementet. Seksjon for jordskifte har 13 stillinger. I tillegg til støttfunksjoner innen teknisk arbeid og regnskap, bi-

står seksjonen jordskifterettene i personalsaker, budsjettarbeid, informasjonsarbeid m.v.

Totalt omfatter virksomheten ca. 275 stillinger. For 2003 er det bevilget brutto 143 millioner 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. Tilsetningsrådet, som fremmer forslag om innstilling til dommerstillinger, er sammensatt av en representant for kontorlederne, en representant for jordskiftedommerne og lederen av Seksjon for jordskifte. Andre tilsettinger skjer av et tilsetningsråd sammensatt av en representant for kontorleder, en representant for vedkommende tjenestemannsgruppe og lederen av sentraladministrasjonen.

Ansvar for etterutdanning for alle stillingsgrupper er lagt til et utvalg med representanter fra alle stillingsgruppene ved jordskifterettene og en representant fra sentraladministrasjonen. Utvalget, og det praktiske arbeidet med denne virksomheten, ledes for tiden av en jordskifterettsleder mens sekretariatet er knyttet til Seksjon for jordskifte. Det tildeles midler til drift av tiltakene hvert år.

4 Fremmed rett

Departementet kjenner ikke til at jordskiftevirksomheten er lagt til en domstol i andre land enn Norge. Jordskiftearbeidet er i Europa normalt organisert som et frittstående forvaltningsorgan, administrativt underlagt landbruksdelen av statsadministrasjonen.

Departementet finner imidlertid grunn til å understreke den grunnleggende forskjell det er mellom Norge og de øvrige europeiske land når det gjelder matrikkelsystem. De fleste europeiske land har i motsetning til Norge et velutviklet matrikkel-

system med røtter tilbake til 1700- og 1800-tallet. Eiendomsdelinger med grensebeskrivelser, eiendomskart, registrering og tinglysing skapte notoritet og publisitet over eiendomsgrenser og servitutter. Grensetvistene ble gradvis redusert i antall. I dag utgjør de – i motsetning til i Norge – en meget beskjeden del av de tingsrettslige saker som føres for forvaltningen eller domstolene.

Departementet viser for øvrig til NOU 2002: 9 som i kap 8 inneholder en grundig gjennomgang av fremmed rett.

5 Jordskifterettene og domstolprinsippene

5.1 Innledning

Departementet viser til bakgrunnen for oppnevningen av utvalget og til mandatet, jf. pkt. 2.1. Departementet viser 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.

5.2 Løkenutvalgets vurderinger og konklusjon

5.2.1 Utvalgets innledende bemerkninger

Forholdet til uavhengighetsprinsippet

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 statsmaktens handlinger og avgjørelser. Domstolene må derfor ha en uavhengig stilling i forhold til de organer som de skal kontrollere.

Dersom uavhengighetsprinsippet skal kunne etterleves fullt ut, mener utvalget at det ikke er tilstrekkelig med en regel om at domstolene ikke kan instrueres. De må etter utvalgets oppfatning også være beskyttet mot mer indirekte påvirkning.

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 sikret 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. Sakene skal avgjøres uten «improper influences», jf. Basic Principles on the Independence of the Judiciary av 1985, art.2. Dommerne bør derfor beskyttes, og selv være på vakt, mot indirekte påvirkning fra et hvert hold. Utvalget viser til at dette innebærer at dommerne skal være uavhengige også i forhold til andre dommere, og at domstollederen ikke er 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.

Forholdet til de alminnelige maktfordelingsideene

Utvalget viser til Domstolkommisjonens flertall som i NOU 1999: 19 s. 377 har pekt på at også de alminnelige domstolene har enkelte forvaltningsoppgaver. Dette gjelder for eksempel i tilknytning til skifterettens behandling av dødsbo, konkursbo og felleseiebo. Domstolkommisjonens flertall har i tillegg pekt på at jordskifterettene i den senere tid har fått utvidet kompetanse i saker som gjelder tvisteløsning, og at de som domstol i tingsrettssaker har betydelige oppgaver. Domstolkommisjonens flertall mener at dette taler meget sterkt for at administrasjonen av jordskifterettene bør være den samme som for de alminnelige domstoler.

Utvalget viser videre til at Domstolkommisjonen har uttalt at dømmende oppgaver som utgangspunkt bør legges til de alminnelige domstoler. Kommisjonen uttaler videre at det vil være lite heldig dersom en domstol har betydelige forvaltningsoppgaver og i den forbindelse er underlagt statlige forvaltningsorganers instruksjonsmyndighet og overprøving, mens den i sin dømmende virksomhet skal være uavhengig i forhold til de samme forvaltningsorganer.

Utvalget mener at det vil være i strid med maktfordelingsprinsippet i Grunnloven å legge forvalt-

ningsoppgaver i større omfang til en domstol. Dette gjelder etter utvalgets mening også om domstolens avgjørelser ikke kan overprøves administrativt.

Behovet for å treffe avgjørelser med domstolvirkning

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.

Dommer og rettsfastsettende vedtak som blir avsagt etter jordskifteloven §§ 17 og 17 a som ledd i jordskifte, kan stilles til påanke straks, jf. jordskifteloven § 62 annet ledd. Dette begrunnes med at partenes framtidige rettsstilling skal ligge fast før jordskifteplanen kan vedtas. Etter utvalgets mening ville det være helt upraktisk samtidig som det ville forlenge saksbehandlingen unødig dersom de rettsfastsettende avgjørelsene som er ledd i et jordskifte, skulle legges til de alminnelige domstoler.

Utvalget legger til grunn at jordskifterettens rettsomformende oppgaver også kan anses som utslag av dømmende virksomhet. Også her er det behov for domsvirkning på samme måte som når de alminnelige domstoler treffer avgjørelser av rettsendrende karakter. Meningen med et jordskifte er nettopp å få fastlagt partenes framtidige, rettslige stilling.

Forholdet til andre sentrale domstolprinsipper

I samsvar med mandatet, har også utvalget vurdert forholdet til andre sentrale domstolprinsipper.

Dette gjelder først og fremst det kontradiktoriske prinsipp, disposisjonsprinsippet og forhandlingsprinsippet. Utvalget gir en nærmere forklaring av disse prinsipper under kap. 6 i NOU 2002: 9.

5.2.2 Domstolprinsippene sett i forhold til jordskifterettens saklige kompetanse

5.2.2.1 Jordskifterettens saklige kompetanse

Utvalget gir en bred oversikt over jordskifterette-

nes saklige kompetanse under kap. 4.4 i NOU 2002: 9.

Den saklige kompetanse kan i korte trekk beskrives slik:

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

Jordskifte

Jskl. § 2 regulerer uttømmende sakstyper som omfattes av begrepet jordskifte.

For å fremme en jordskiftesak må to kumulative vilkår være oppfylt. Gjennom jordskifte skal det skapes en netto skiftegevinst og ingen av partene skal lide tap.

Sakstypene, eller virkemidlene som det også blir benevnt, er:

- oppløsning av realsameie
- bytte av areal og retter
- bruksordning, omfatter også personlige sameier, for eksempel tilrettelegging for utøvelse av fritidsfiske, jakt, utvinning av grus og sand, flerbuk av private veier, arealer osv.
- avløsning av bruksretter og servitutter
- felles tiltak som tilrettelegging for anlegg av private veier, utvinning av masseuttak, ferie- og fritidsboliger, minikraftverk osv.
- utforme og dele eiendommer

Jordskifte og samtidig skjønn (Kombinerte saker)

Med en kombinert jordskifte- og skjønnssak menes en sak hvor jordskifterettene fremmer en jordskiftesak etter jskl. § 2 og holder skjønn i en og samme sak. Gjennom sakstyper etter jskl. § 2 skal jordskifteretten avbøte skader og ulemper som utbyggings- eller vernetiltaket påfører eiendommene. Deretter holder jordskifteretten et skjønn basert på alminnelige ekspropriasjonsrettslige regler for å fastsette erstatning for det økonomiske tap som ikke ble erstattet fullt ut gjennom jordskiftedelen av saken. Et hovedelement i de fleste kombinerte saker er tilgangen på erstatningsarealer. Tilgang til erstatningsarealer er likevel ikke et vilkår for å kunne fremme en kombinert sak. I enkelte tilfelle vil det heller ikke være en faktisk forutsetning for et vellykket jordskifte.

Det ligger ikke til jordskifteretten å framskaffe erstatningsarealer – det ligger til utbygger og vernemyndighet.

De kombinerte sakene kan inndeles i utbyggingsjordskifte og vernejordskifte. Som eksempler på utbyggingsjordskifter vises det til de såkalte samferdselsjordskiftene, til Gardermoutbyggingen, med i alt 23 jordskiftesaker som omfatter Gardermobanen, riksvegutbygging og flyplassområdet. Videre vises det til utbyggingen av Rena leir, Rødsmoen og til utbyggingen av Gråfjell skytefelt. Når det gjelder vernejordskifter, vises det til at Stortinget har forutsatt at barskogvernet i størst mulig grad bør gjennomføres på denne måten.

Avtaleskjønn og skjønn etter særlovgivningen

Skjønnskompetansen til å holde rene skjønn, uten et samtidig jordskifte omfatter:

- avtaleskjønn ved ekspropriasjon eller rådighetsinnskrenkninger, jf. jskl. § 6 fjerde ledd
- servituttskjønn, jf. servituttoloven § 19 andre ledd
- grannegjerdeskjønn, § 16 andre ledd første punktum i grannegjerdeloven
- vegskjønn (private veier), § 60 andre ledd første punktum i vegloven
- skjønn etter jordlova, jf. § 17 andre ledd i jordlova.
- reindriftsskjønn, jf. jskl. § 6a

Rettsfastsettende saker uten et samtidig jordskifte, jskl. kap. 11

De rettsfastsettende saker omfatter grensegangssak, jskl. § 88 og rettsutgreiing, jf. jskl. § 88a.

Jordskifterettens kompetanse i grensegangssaker ble nærmere avklart gjennom Høyesteretts kjennelse i Rt. 1959 s. 1059. Høyesteretts flertall (4 dommere) la til grunn at det ikke er noe vilkår at «*grensen som skal klarlegges tidligere har vært fastlagt i marken ved oppmerking eller ved beskrivelse i dokument*». Videre la Høyesterett til grunn at når det i grensegangssaker var anledning til å velge om en ville bruke jordskifteretten eller de ordinære domstolene, måtte en nødvendig forutsetning være at «*de to domstoler har samme saklige kompetanse for så vidt den art saker som valgfriheten gjelder*».

Det typiske for rettsutgreiingssaker er klarlegging og fastsetting av hvem som har eiendomsrett eller som er innehaver av bruksrett innenfor et større eller mindre avgrenset geografisk område, eventuelt med dom etter § 17. Innenfor dette område klarlegges og fastsettes uklare eller omtvistede grenser og bruksretter i en og samme sak. To vilkår må være oppfylt for å fremme en rettsutgreiingssak. Det må være sameie eller sambruk mellom eiendommer. Videre må det være nødven-

dig å klarlegge og eller fastsette rettighetsforholdene av hensyn til en rasjonell bruk av området.

5.2.3 Jordskifterettens saklige kompetanse – Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering er det ikke noe ved reglene om saklig kompetanse som støter an mot uavhengighetsprinsippet.

Særlig om grensen mot forvaltningsvirksomhet

Grensen mot forvaltningsvirksomhet behandles i kap. 7.2.2 i NOU 2002: 9.

Utvalget viser til at gangen i en jordskiftesak, § 2-sakene i jskl., er noe spesiell i forhold til vanlige tvistesaker for de alminnelige domstolene. Det spesielle knytter seg til at sakene kan være omfattende og komplekse, slik at en rekke avgjørelser må treffes underveis i saken. Utvalget trekker paralleller til enkelte store skjønn, for eksempel vassdrags-skjønn.

Utvalget legger til grunn at oppgaver som klart har karakter av å være dømmende virksomhet skal som et utgangspunkt være forbeholdt domstolene, mens utøvende myndighet skal være forbeholdt den utøvende makt. Utstrakt grad av funksjonssammenblanding kan være uheldig. Det vil videre kunne være i strid med Grunnlovens maktfordelingsprinsipp å legge forvaltningsoppgaver i større omfang til en domstol.

Utvalget viser til juridisk litteratur på området. Et problem i den juridiske teori synes å være at atskillige av de avgjørelsene som forvaltningsorganene treffer, vil falle inn under de fleste, om ikke alle, definisjoner av dømmende myndighet, jf. for eksempel Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (1997). I denne forbindelse går utvalget spesielt inn på vurderingene til Alf Ross, Statsforfatningsret I (1980) som på mange måter synes å ha tatt konsekvensene av dette.

Slik Ross ser det, må det rent faktisk aksepteres at det skjer en funksjonssammenblanding. Etter Ross sin definisjon, betyr dømmende makt «*magten til definitivt at normere retten i en konkret situasjon ved at bedømme foreliggende kendsgerninger i henhold til rettsregler*». Det sentrale ved definisjonen ligger i «*definitivt*».

Utvalget viser til at definisjonen til Ross har et rettspolitisk utgangspunkt. Den baseres på en erkjennelse av at ethvert forsøk på å definere begrepet «*dømmende myndighet*» ut fra virksomhetens art vil være forfeilet. Dette fordi en dekkende definisjon også vil måtte omfatte en rekke forvaltningsavgjørelser. Det sentrale i Ross sin definisjon er så-

ledes at domstolene har det siste ord (definitiv avgjørelse).

Utvalget kan ikke se at det er gitt noen definisjon av utøvende myndighet som kan gi noen definitiv grense mot dømmende myndighet.

Etter utvalgets oppfatning kan det heller ikke ut fra forvaltningslovens regler sluttes noe avgjørende om grensen mellom dømmende avgjørelser og forvaltningsavgjørelser.

Utvalget finner for egen del ikke noen grunn til å trekke noen definitiv grense i forhold til de spørsmål som knytter seg til jordskifte, § 2-sakene i jskl. Etter utvalgets oppfatning vil spørsmålet være om jordskifterettene er tillagt forvaltningsoppgaver av en slik art og i et slikt omfang at det ut fra maktfordelingsideene er betenkelig å legge slik virksomhet til en domstol.

Uten at det er avgjørende for grensen, synes utvalget at det i mange sammenhenger er et sentralt trekk ved forvaltningsavgjørelser at de angår den enkeltes retter og plikter i forhold til det offentlige. Dette gjelder særlig på områder der organet har klare forvaltningsoppgaver. Utvalget viser videre til at avgjørelser på det rent privatrettslige området er gjennomgående og uten videre ansett for å høre under domstolene.

Utvalget viser til at det har vært alminnelig enighet om at jordskifterettens rettsfastsettende avgjørelser, er utslag av dømmende myndighet. Dette er en myndighet som ligger under domstolene.

Etter utvalgets oppfatning er det omformingsoppgavene, jordskifte, som har vært oppfattet som utslag av forvaltningsvirksomhet.

Etter utvalgets oppfatning gjelder dette to forhold. Det ene gjelder den omformende, rettsendrende virksomhet ved jordskifte i egentlig forstand.

Utvalget viser innledningsvis i drøftelsen til at domstolenes avgjørelser i en rekke tilfeller er rettsendrende. Utvalget kan ikke se at jordskifterettens kompetanse til å omforme rettigheter i seg selv innebærer at jordskifterettene utøver forvaltningsvirksomhet.

Utvalget viser til at denne delen av jordskifterettens virksomhet i det vesentlige består av å endre rettsforholdet mellom private parter.

Utvalget viser til jskl. §§ 1 og 29 om kravet til å skape en privatøkonomisk netto nyttegevinst innenfor jordskiftetfeltet og om en tjenlig utforming av eiendommer og rettigheter etter «tida og tilhøva». At samfunnet har en alminnelig interesse i at ressursene utnyttes på en tjenlig måte, er etter utvalgets oppfatning ikke avgjørende for om det er tale om domstols- eller forvaltningsvirksomhet. De rettsreglene de alminnelige domstoler anvender, er

i betydelig grad gitt med sikte på å fremme bestemte formål.

Etter utvalgets mening er det vesentlige i grensedragningen 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, jf. jskl. §§ 1 og 3 a. Utvalget viser videre til at avgjørelsen ikke treffes ut fra et fritt, ubundet skjønn, men på grunnlag av lovbestemte retningslinjer. Avgjørelsen vil være bestemmende for partenes framtidige, privatrettslige stilling.

Utvalget legger til grunn at slike avgjørelser må oppfattes som utslag av dømmende myndighet. Utvalget viser videre til at det er få, om noen, eksempler på at forvaltningen er gitt myndighet til å løse opp og omforme private rettigheter.

Det andre som i blant synes å bli oppfattet som utslag av forvaltningsmyndighet, knytter seg til det rent praktiske arbeidet for å klarlegge forhold som har betydning for jordskiftesaken. Dette gjelder bl.a. kartlegging, bonitering og lignende som krever særlig faglig kompetanse. Jordskifterettene og det tekniske personalet opptrer derfor langt mer aktivt ved forberedelsen og gjennomføringen av sakene enn de alminnelige domstoler. Dette henger etter utvalgets mening også sammen med at partene ofte ikke er representert med advokater.

Utvalget viser til at det er nødvendig å klarlegge forvaltningsmessige forutsetninger for jordskifte ved å innhente vedtatte arealdisponeringsplaner samt å klarlegge om det blir gitt forvaltningssamtakke til bestemte løsninger, for eksempel avkjørselstillatelse etter vegloven.

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

Konklusjon

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 betenkelig å legge virksomheten til en domstol.

5.2.4 Enkelte saksbehandlingsregler og domstolprinsipper

5.2.4.1 Innledning

Under kap. 4.5 i NOU 2002: 9 er det gitt en bred oversikt over gjeldende saksbehandlingsregler. Av oversikten framgår det at de fleste etablerte prosessuelle prinsipper også gjelder i jordskiftesaker. I det følgende blir bare de saksbehandlingsregler som utvalget har tatt opp til vurdering behandlet.

Departementet slutter seg i all hovedsak til utvalgets vurderinger og konklusjoner i kap. 7.3 i NOU 2002: 9. De bestemmelser som utvalget har kritiske merknader til, vil med dette utgangspunkt, 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 blir derfor kortet ned til det som anses nødvendig for hovedspørsmålene i tilknytning til valg av organisasjonsmodell. For en mer utførlig beskrivelse vises det til kap. 7.3 i utredningen.

5.2.4.2 Reglene om kravkompetanse

Utvalget viser innledningsvis til at jskl. § 97 ikke har noen henvisning til tvistemålslovens (tvml.) §§ 53 og 54 om «rettslig interesse» som vilkår for saksanlegg. Utvalget viser videre til at disse regler ikke uten videre får anvendelse i typiske rettsendrende saker for de alminnelige domstoler.

Bestemmelsene om kravkompetanse etter jordskifteloven reguleres av lovens § 5. Utgangspunktet er at det er rettssubjekter med klar partsstatus, herunder stat og kommuner i kraft av å inneha eiendomsrett eller alltidvarende bruksrett, som har slik kompetanse, men det finnes unntak.

Etter § 5 kan også offentlige myndigheter med hjemmel for ekspropriasjon eller regulering av eierrådighet kreve jordskifte. Utvalget viser til at siktemålet med denne bestemmelse ikke er å få avholdt jordskifte i tradisjonell forstand. Forutsetningen for å kreve jordskifte etter denne bestemmelse er at jordskifte skal kombineres med et skjønn etter jskl. § 6 første og annet ledd. Utvalget mener at dette burde kommet klarere til uttrykk i lovteksten.

Etter jskl. § 5 kan flere forvaltningsorganer kreve jordskifte uten å være part i saken. I særlig grad gjelder dette Landbruksdepartementet. Særlig § 5 annet ledd, jf. § 88 annet ledd åpner for krav om jordskifte, grensegang og rettsutgreiing på et mer «landbrukspolitisk grunnlag». Dette gjelder etter utvalgets oppfatning spesielt for krav som grunnes på «allmenne hensyn».

Utvalget viser til at det ikke er uten betenkelige

sider å gi offentlige organer som ikke har partsstatus, kompetanse til å kreve sak som i all hovedsak gjelder private interesser.

Utvalget viser til at regler av denne art ikke er i direkte strid med uavhengighetsprinsippet. Utvalget finner det likevel uheldig å tvinge partene inn i en prosess de ikke selv ønsker, og som lett kan oppleves som utslag av «utøvende myndighet».

Konklusjon

Utvalget konkluderer 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 under enhver omstendighet må begrenses til tilfeller hvor det kan påvises et klart og saklig behov.

5.2.5 Andre regler som fraviker disposisjonsprinsippet

Utvalget viser til jskl. § 88 siste ledd om grenseregulering, samme lovs § 16 første ledd om avgrensing av jordskiftefeltet og til lovens § 25 siste ledd om utvidelse av jordskiftefeltet. Nevnte bestemmelser åpner for at jordskifterettene av eget tiltak, uten at noen part har krevd det, kan treffe avgjørelser som nevnt. Dette er et brudd på disposisjonsprinsippet, jf. tvml. §§ 85 og 86.

Utvalget viser til at disposisjonsprinsippet ikke er noe konstitusjonelt prinsipp, og at det i vesentlig grad er fraveket i lovgivningen, også ved at Landbruksdepartementet etter § 88 annet ledd kan kreve grensegang i visse tilfeller.

Konklusjon

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.

5.2.6 Særlig om jordskifteloven § 30

Etter jskl. § 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.

Etter utvalgets oppfatning skaper ikke regelen problemer i forhold til private grunneiere. Problemene oppstår når det er offentlige myndigheter som eier areal som de krever utlagt til utbyggingsformål i skifteplanen.

Utvalget viser til at ingen av partene i et jordskifte har et rettskrav på å få sine arealer utlagt på en bestemt måte. For offentlige utbyggingstiltak stiller dette seg annerledes. Slike tiltak bygger på en reguleringsplan, og tiltak i strid med planen er ikke tillatt. Arealet som omfattes av tiltaket kan heller ikke tenkes å bli trukket inn i et nytt jordskifte.

Når jordskifteretten skal basere jordskifteplanen på at bestemte areal skal tilfalle stat eller kommune for visse, offentlige formål, er det etter utvalgets mening uansett tale om ekspropriasjon. 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 peker på flere prinsipielle forhold i tilknytning til § 30 første ledd:

- Ekspropriasjon forutsetter at Grunnloven § 105 kommer til anvendelse
- Erstatningsutmålingen skal baseres på ekspropriasjonsersatningsloven
- Partene skal kunne prøve om retten til og betingelsene for ekspropriasjon er oppfylt, jf. skjønnsprosessloven § 48
- Etter skjønnsprosessloven § 54 dekker eksproprianten nødvendige utgifter i anledning saken
- Ankereglene er ulike ved ekspropriasjon og et ordinært jordskifte

Konklusjon

Utvalget mener at § 30 første ledd i jordskifteloven under enhver omstendighet trenger revisjon i samsvar med premissene i kap. 7.3.2 i NOU 2002: 9.

5.2.7 Særlig om formålsbestemmelsene i jskl. §§ 29 og 29 a

Bestemmelsene er nærmere behandlet i kap. 7.3.4 i NOU 2002: 9

Konklusjon

Utvalget tilrår at formålsbestemmelsen i § 29a, som er uvanlig i domstolsammenheng, utgår. Utvalget begrunner dette med at bestemmelsen kan etterlate inntrykk av at jordskifteretten skal ha forvaltningsoppgaver, noe som i seg selv er uheldig. Dessuten er bestemmelsen overflødig. Det er ikke nødvendig å presisere at domstolene skal ta hensyn til gjeldende lover, og også til verne- og fredningsvedtak m.v.

5.2.8 Avgjørelsesformene og rettsmidler

Bestemmelsene er nærmere behandlet i kap. 7.4 i NOU 2002: 9.

Konklusjon

Når det gjelder avgjørelsesformene konkluderer utvalget med at de langt på vei samsvarer med det som er fastsatt i tvistemålsloven for de alminnelige domstolene. Bestemmelsene reiser ikke problemer i forhold til uavhengighetsprinsippet.

Når det gjelder rettsmiddelreglene, som er nærmere beskrevet i utredningens kap. 4.5, konkluderer utvalget med at de ikke støter an mot uavhengighetsprinsippet. Utvalget har således ikke funnet eksempler på at jordskifterettens avgjørelser kan overprøves av organ utenfor domstolssystemet.

Det som ut fra dagens regelverk synes særegent er, etter utvalgets oppfatning, at jordskiftedelen av jordskifterettens avgjørelse i enkelte tilfeller ikke undergis realitetsprøving. Dette gjelder jordskiftedelen i utbyggings- og vernejordskifte etter jskl. § 6 første til fjerde ledd.

5.2.9 Forvaltningsmessige forutsetninger for et jordskifte

Under dette kapittel behandles problemstillinger som står sentralt i brevet av 28. september 1998 fra Den norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening til Stortingets næringskomité. Foreningene anfører bl.a. at jordskifterettene opptrer som plandomstol når de vedtar skifteplan, jf. jskl. § 20 a. De problemstillingene foreningene videre tar opp, har ellers sammenheng med at samfunnet gjennom lovgivningen i økende grad er blitt et reguleringssamfunn, der grunneiernes faktiske og rettslige disposisjonsrett begrenses. Dette skjer dels etter arealdisponeringsplaner, rettigheter og dels ved tillatelse til bestemte disposisjoner og ved rådighetsbegrensninger som nekter en bestemt bruk.

Utvalget gjør en omfattende utredning og vurdering av disse spørsmål i NOU 2002: 9, kap.7.6.

5.2.10 Utvalgets generelle merknader

Utvalget mener at betegnelsen plandomstol er misvisende. Dette fordi begrepet kan assosieres med den kompetanse den utøvende myndighet har til å vedta arealdisponeringsplaner, uavhengig av eiedomsgrensene og private rettigheter.

Utvalget slår fast at jordskifterettene ikke har slik myndighet. Utvalget viser til at jordskifterettens kompetanse, begrenset av jskl. §§ 1 og 3a, ikke rekker lenger enn til å omforme private rettigheter. Det ligger ikke til jordskifteretten å ta stilling til arealdisponeringen. Denne beror på politiske vurderinger og prioriteringer og ligger følgelig til forvaltningen.

Når det gjelder forholdet til «det gjennomregulerte samfunn,» mener utvalget at jordskifterettene i økende grad må ta hensyn til arealdisponeringsplaner og til regler som gjør bestemte tiltak avhengige av forvaltningssamtykke. Etter utvalgets oppfatning er det imidlertid noe misvisende når foreningene hevder at «jordskifterettene så godt som ingen selvstendig myndighet (har), men i realiteten er helt ut forvaltningsstyrt».

Utvalget viser til at foreningene på en illustrerende måte definerer jordskifterettens kompetanse ved at «jordskifterettens myndighet er utledet av partenes rådighet over sine eiendommer og ikke går lenger enn den».

Utvalget finner for øvrig grunn til å peke på at ingen forvaltningsorganer er tillagt slik kompetanse til å omforme private rettigheter som jordskifterettene.

5.2.10.1 Klargjøring av forutsetninger- Jordskifteloven §§ 20 a og 41

Forholdet til forhandlingsprinsippet

I tvistemålsloven § 86 første ledd kommer forhandlingsprinsippet til uttrykk: «Det paahviler partene at gjøre rede for de faktiske forhold og bevis, som er av betydning for avgjørelsen».

Bestemmelsene i jordskifteloven §§ 20a og 41 gjelder den omformende del av jordskifterettens saklige myndighet, § 2-sakene. Bestemmelsene pålegger jordskifterettene en selvstendig plikt til å tilrettelegge grunnlaget, og representerer således et unntak fra forhandlingsprinsippet. Utvalget viser til at dette heller ikke er et konstitusjonelt prinsipp slik at lovgiver ikke har adgang til å pålegge retten en selvstendig plikt til å tilrettelegge grunnlaget, og at det i atskillig grad er fraveket ellers i lovgivningen. Etter utvalgets vurdering reiser denne plikten i seg selv ikke problemer i forhold til uavhengighetsprinsippet.

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

- Jordskifterettens plikt til å klarlegge eksisterende forhold som har betydning for skiftet, bl.a. gjeldende arealdisponeringsplaner
- Jordskifterettens plikt til å søke klarlagt om nødvendig forvaltningssamtykke blir gitt, for eksempel avkjørselstillatelse til den private vegløsningen som er valgt

Konklusjon

Utvalget mener at det ikke er gitt at jordskifterettene bør ha et selvstendig ansvar i forhold til å klar-

legge om forvaltningssamtykke blir gitt, i hvertfall ikke i betydning av at retten selv skal søke om tilatelse. Utvalget kan likevel ikke se at det er i strid med sentrale domstolprinsipper å pålegge domstolen en slik plikt.

5.2.10.2 Forholdet til den utøvende myndighet

Den Norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening tar i sitt brev til Næringskomiteen opp spørsmålet om ikke jordskifteprosessen kan føre til at det oppstår for tett kontakt mellom jordskifterettene og den utøvende myndighet. Denne problemstillingen antas å ha fått økt betydning som følge av at jordskifterettene har fått utvidet adgang til å avholde jordskifte kombinert med skjønn.

Utvalget mener at både § 20 a og § 41 inneholder uheldige formuleringer. Utvalget mener at et par punkter også innholdsmessig kan framstå som tvilsomme.

Konklusjon

At jordskifterettene skal ta hensyn til foreliggende planer etter plan- og bygningsloven finner utvalget som selvsagt. Dette spørsmålet reiser ikke problemer av prinsipiell art.

Utvalget stiller seg tvilende til nødvendigheten av bestemmelsen i § 41 første ledd om at jordskifterettene kan «medverke» under utarbeidinga av reguleringsplan. Etter utvalgets mening er det ikke behov for en slik regel. Når den i tillegg skaper inntrykk av funksjonssammenblanding, bør den etter utvalgets mening utgå.

Når det gjelder uttrykket «samråd» i jskl. § 20a, mener utvalget at selve formuleringen er uheldig. Ved en lovrevisjon bør formuleringen være mer i samsvar med intensjon, jf lovforarbeidene i Ot. prp. nr. 57 (1997–98). Hovedhensikten er etter utvalgets mening å innhente faktiske opplysninger i betryggende former samt å få klarlagt om forvaltningssamtykke for fysiske tiltak blir gitt. Etter utvalgets mening taler sterke hensyn for at søknader om slikt samtykke skal fremmes av partene, og ikke av retten som nå.

Utvalget konkluderer med at gjeldende rett ikke direkte støter an mot uavhengighetsprinsippet.

5.3 Når de forvaltningsmessige forutsetninger for et rettskraftig jordskifte svikter

5.3.1 Innledning

Departementet viser til den brede framstillingen i NOU 2002: 9.

Utvalget viser til at når en rettskraftig jordskifteløsning hindres gjennomført av et etterfølgende forvaltningsvedtak, kan den som rammes, oppleve det som en overprøving av jordskifterettens avgjørelse. Dommerforeningen og Advokatforeningen har også vist til at det reiser seg tvil om jordskifterettene som uavhengige domstoler i slike tilfeller. Foreningene mener at denne tvilen kan begrunnes med at en kommune «opptrer som rettsmiddelinstans over jordskifterettens planvedtak», for senere å opptre» som saksøker i en § 6-sak».

Foreningene viser videre til de krav Den Europiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 6 setter til uavhengige og upartiske domstoler. Foreningene viser i denne forbindelse til «kommunenes overprøvingsadgang i skifteplanprosessen og deres dobbeltrolle i ekspropriasjonsaker». Foreningene mener at disse forhold er «særlig problematisk i forhold til artikkel 6 nr.1». Foreningene har videre, bl.a. med henvisning til den såkalte van der Hurk-saken, uttalt at det er tvilsomt om jordskifteretten kan anses upartisk «i en sak der en av partene er deres overordnede i andre beslektede saker».

5.3.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget forstår ikke disse uttalelser slik at de mener at kommunale organer kan overprøve jordskifterettens avgjørelser i rettslig forstand. Utvalget viser i denne sammenheng til sin konklusjon om at jordskifterettens avgjørelser, etter gjeldende rett, ikke kan overprøves utenfor domstolssystemet.

Utvalget viser videre til at verken kommunen eller andre forvaltningsorganer har noen rettslig overordnet stilling i forhold til jordskifterettene.

Utvalget forstår derfor foreningenes uttalelse slik at det menes at jordskifterettens løsningsmuligheter begrenses av for eksempel arealdisponeringsplaner. Videre forstår utvalget det slik, at de bestemmelser som gir forvaltningen slik kompetanse, samtidig kan føre til at deler av jordskifteresultatet ikke lar seg realisere.

Etter utvalgets oppfatning medfører ikke det siste en overprøving og omgjøring av jordskifteresultatet. Problemstillingen er etter utvalgets mening en annen enn i van der Hurk-saken. I det tilfellet var forholdet at departementet, en minister, hadde kompetanse til å gjøre vedtak om at en domstolsavgjørelse i en bestemt type saker ikke skulle gjennomføres. Dette ble ansett som konvensjonsstridig, selv om kompetansen aldri ble brukt.

Utvalget viser til at det vil framstå som utenkelig i norsk rett å gi et organ underlagt den utøvende myndighet makt til å hindre gjennomføring av en

domstolsavgjørelse. Når en kommune i visse tilfeller kan treffe vedtak som rent faktisk kan hindre gjennomføring av deler av et jordskifte, er det etter utvalgets oppfatning en sidevirkning av organets kompetanse. Et slikt vedtak kan på vanlig måte bringes inn for domstolene. Dersom hensikten med forvaltningsvedtaket var å hindre gjennomføring av et jordskifte, eller dom, vil det etter utvalget sin mening nokså klart framstå som ugyldig.

Problemet kan illustreres ved at en skogsbilveg i et rettskraftig jordskifte bygger på en avkjørselstilleggelse. Før avkjørselen lar seg realisere inntre det en helt ny faktisk situasjon knyttet til trafikksikkerhet. Vegmyndigheten kan da stenge vedkommende avkjørsel og flytte den til et mindre trafikksikkert sted. Vegmyndighetens rett og plikt til å flytte avkjørselen er grunnet i trafikksikkerhetshensyn, og ikke i hensyn som knytter seg til å hindre gjennomføringen av en skifteplan.

Utvalget har merket seg at av en total saksmengde for jordskifte- og jordskifteoverrettene på i underkant av 5000 saker, for perioden 1. januar 1997 til 1. januar 2002, utgjorde disse tilfeller ca. 0,4 promille av sakene.

Utvalget viser til at det ved revisjonen av jordskifteloven i 1997, jf. Ot. prp. nr. 57(1997–98) ble innført spesialbestemmelser for å reparere skadene slike tilfeller kan medføre. Bestemmelsene, som er inntatt i jskl. § 73 annet ledd gir partene adgang til å gjenoppta saken når forutsetningene blir endret slik «at avgjerande tiltak i skifteplanen ikkje kan gjennomførast og at det er tvillaust at vilkåret i § 3 bokstav a ikkje er oppfylt for minst ein part».

Utvalget drøfter mulige andre løsninger for slike tilfeller. Utvalget finner det vanskelig å innføre en garantitid eller fredningstid for tiltaket i skifteplanen. Dette kunne hindre forvaltningen i å treffe avgjørende vedtak, som for eksempel er begrunnet i trafikksikkerhetshensyn.

Utvalget har også vurdert en eventuell erstatningsregel. Etter utvalgets mening må en eventuell slik regel ikke komme i strid med alminnelige prinsipper om rådighetsinnskrenkninger.

Utvalget viser også til praksis i utlandet hvor jordskiftesakene ikke avsluttes før tiltakene rent fysisk er gjennomført.

Konklusjon

Utvalget kan ikke se at spørsmålet om etterfølgende forvaltningsvedtak som fører til at jordskifteresultatet ikke kan realiseres, har noen direkte betydning for jordskifterettens status som uavhengige domstoler.

Ved en revisjon av jordskifteloven mener utval-

get at mulige løsninger som nevnt i kap. 7.6.3 i NOU 2002: 9 og andre eventuelle løsninger må vurderes.

5.4 Organisering, administrasjon og dommernes stilling

5.4.1 Innledning

Departementet viser til kap 3.2.8 og til NOU 2002: 9 hvor det er gjort nærmere greie for gjeldende organisering.

Jordskifterettene og jordskifteoverrettene er i dag organisert som særdomstoler. De går likevel inn i det ordinære domstolapparatet på den måten at avgjørelsene gjennomgående kan ankes eller påkjæres til lagmannsrett.

Under dette kapitlet diskuteres særdomstoler og spørsmål som i videste forstand berører uavhengighetsprinsippet, bl.a. i tilknytning til dommernes stilling og administrasjonsordningen.

Departementet viser til NOU: 2002: 9, kap. 7.7.3.2 om instruks, uttalelser m.v. Under dette kapitlet gis det en bred vurdering av administrasjons- og arbeidsinstruksen for jordskifteverket av 15. januar 1985. Instruksen ble opphevet med virkning fra 1. januar 2002. Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets vurderinger og konklusjoner av instruksen og forholdet til jskl. § 96. Departementet finner derfor ikke grunn til å framstille de nærmere bestemmelser i nevnte instruks.

5.4.2 Ordningen med særdomstoler

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

Utvalget legger til grunn at særdomstoler ikke reiser noe problem i forhold til uavhengighetsprinsippet, så lenge domstolens avgjørelser kan overprøves innenfor det etablerte domstolshierarki. Utvalget viser i denne sammenheng til Rt. 1980 s. 52 flg. Her uttales det at det ut fra Grunnloven ikke kan «utledes noe forbud mot at første og annen instansbehandling av enkelt saker henlegges til særdomstoler.»

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.»

5.4.3 Administrasjonsordning og instruksjonsmyndighet.

En sentral side ved uavhengighetsprinsippet er at de øvrige statsmaktene, eller andre, ikke skal kunne instruere domstolene under utøvelse av dømmende myndighet.

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

Utvalget viser til at det departement som har hatt det administrative ansvar også har 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.

For å holde klare grenser i forhold til uavhengighetsprinsippet er det etter utvalgets oppfatning viktig at administrasjonsorganet er seg dette ansvar bevisst. De instruks og retningslinjer som har vært utarbeidet fra sentralt hold når det gjelder jordskifterettene, kan etter utvalgets mening indikere at bevisstheten om prinsippet, periodevis har vært noe mindre i Landbruksdepartementet enn i Justisdepartementet.

Utvalget mener at hjemmelsbestemmelsene i jskl. §§ 19 og 96 har fått en uheldig formulering, særlig gjelder dette § 19 andre ledd. Utvalget slutter seg i det alt vesentlige til uttalelsene til en prosjektgruppe som avga sin innstilling til Landbruksdepartementet 30. juni 2000, jf. NOU 2002: 9, kap.5.3.1.3. Utvalget peker i denne forbindelse særlig på jskl. § 19 siste punktum som gir Landbruksdepartementet hjemmel til å gi forskrifter på et så vidt sentralt område som verdsetting.

Utvalget mener at slike uttalelser er uheldige ut fra uavhengighetsideene. Flere av uttalelsene er etter utvalgets oppfatning lite forenlig med uavhengighetsideene, og viser til at de i betydelig grad synes å være preget av en tanke om at jordskifterettene skal være «et redskap i landbrukspolitikken».

Utvalget viser til utredningens kap. 5.3.1.3 og konkluderer med at flere av uttalelsene som er gitt om prioritering av saker, herunder uttalelser fra Stortinget, er uheldige i forhold til uavhengighetsideene. Utvalget finner det mindre heldig at statsmaktene ønsker en politisk prioritering av sakene. Det er således ikke i samsvar med uavhengighetsideene når det i Stortinget fremmes forslag om budsjettreduksjoner fordi at «riktige saker» ikke er blitt prioritert.

Utvalget viser endelig til at det sentrale i spørsmålet om uavhengighet i forhold til instruks,

rundskriv og uttalelser er at dommerne selv er sitt ansvar bevisst.

Konklusjon

Utvalget foreslår at jskl. § 19 endres slik at «verdsetting» tas ut av siste punktum. Utvalget presiserer for øvrig at både administrasjonsorgan og dommerne må være bevisste på uavhengighetsideene i sin virksomhet.

5.4.4 Dommernes stilling

5.4.4.1 Utnevningensreglene

Utnevning av jordskiftedommere reguleres av jordskiftelovens § 7 tredje ledd som lyder: «Kongen tilset jordskifteoverdommarar og jordskiftedommarar.» Jordskiftedommere beskikkes, og får derfor ikke slikt uavhengighetsvern som dommere skal ha etter Grunnlovens § 22.

Utvalget peker på at det sentrale ved uavhengighetsvernet etter Grunnlovens § 22 er at dommerne skal utnevnes i faste embeter, de skal ikke kunne avskjediges av andre statsmakter, og de skal ikke kunne tilsettes midlertidig uten at tungtveien- de praktiske hensyn gjør det nødvendig.

Konklusjon

Utvalget legger til grunn at jordskiftedommere etter lovverket er dommere, og de er gjennomgående ansatt i stillinger som er ment å være faste. Etter utvalgets vurdering har det derfor vært i strid med konstitusjonelle prinsipper når de ikke har vært utnevnt i samsvar med Grunnlovens § 22.

5.4.4.2 Jordskiftedommere med allment løyve

Etter jordskiftelovens § 7 fjerde ledd kan Landbruksdepartementet gi jordskifte kandidat allment løyve til å styre en jordskiftesak. Ordningen ligner på dommerfullmektigordningen i saker for de alminnelige domstoler, jf. domstolovens § 23.

Utvalget viser til at uavhengighetsprinsippet tilsier at dommerne utnevnes som faste og uavsettelige. Ordningen med dommerfullmektiger som ansettes midlertidig er derfor ikke ubetenkelig.

Utvalget viser til at dommerfullmektigene gjennomgående bare kan gjøre tjeneste i perioder på to år, men med mulighet for forlengelse til tre. De skal ikke kunne utnevnes for nye perioder.

Utvalget peker på at det ikke er satt noen tidsbegrensning for jordskifte kandidat med allment løyve.

Dette kan innebære at en jordskifte kandidat

med allment løyve kan gjøre tjeneste i sitt jordskiftesokn til han når pensjonsalderen. På den andre side har jordskifte kandidat med allment løyve ingen alminnelig sikkerhet for hvor lenge han kan bli i stillingen.

Konklusjon

På bakgrunn av de hensyn som er lagt til grunn for uavhengighetsprinsippet, framstår ordningen med allment løyve etter jskl. § 7 fjerde ledd som langt mer betenkelig enn ordningen med dommerfullmektiger. Utvalget tilrår derfor at ordningen bør opphøre, i hvert fall i sin nåværende form.

5.4.4.3 Særlig om jordskiftelovens § 10

Etter jskl. § 10 kan jordskifteoverdommeren styre enkeltsaker i første instans.

Utvalget viser til at en slik ordning ikke er uten problemer i forholdet til tilfældighetsprinsippet. Dette er ikke et konstitusjonelt prinsipp, men visse sider ved uavhengighetsideene tilsier likevel at sakene bør tildeles ut fra et slikt prinsipp.

Utvalget peker på at tilkallingsordningen etter jskl. § 10, er av nokså spesiell karakter. Begrunnelsen for ordningen knytter seg til utnyttelse av personalressurser, men etter utvalgets mening åpner den også for å kunne fordele sakene ut fra bestemte hensyn, herunder hvor samfunns viktig saken er.

Konklusjon

Regelen i jskl. § 10 innebærer den ulempe at det ved eventuell anke til jordskifteoverrett må konstitueres en ny jordskifteoverdommer. Utvalget konkluderer med at regelen bør oppheves.

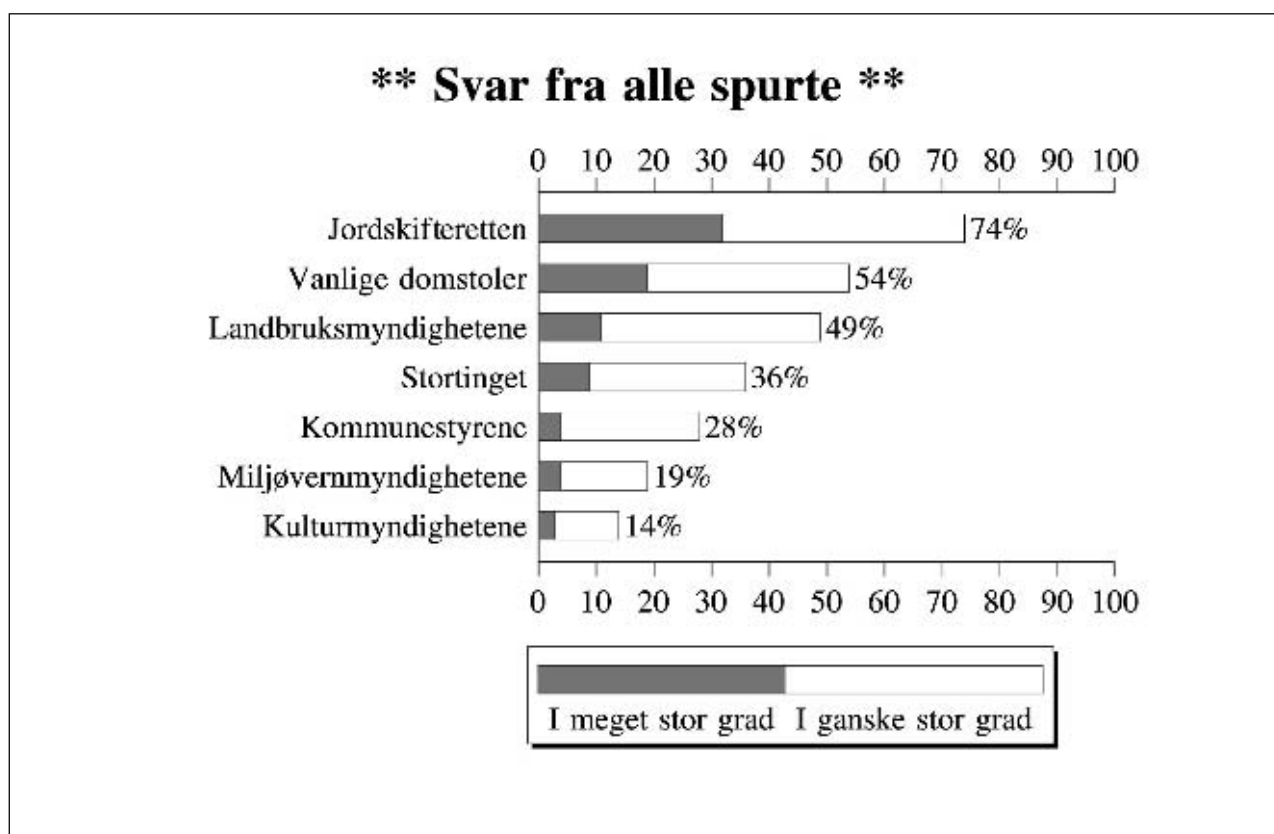
5.5 Folkets tillit

5.5.1 Innledning

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 forstå 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.

Det representative utvalg som undersøkelsen omfattet, besto av 535 personer og var sammensatt



Figur 5.1 I hvor stor grad synes du følgende instanser sikrer grunneieres rettsikkerhet i Norge?
Kilde: MMI.

slik: Parter (300), sakkyndige (40), meddommere (27), prosessfullmektiger (120). Alle intervjupersoner i disse gruppene har i siste 5-års periode deltatt i saker for jordskifteretten. I tillegg ble 35 lagdommere og 13 jordskifte(over)dommere intervjuet.

5.5.2 Rettsikkerheten for grunneiere

Undersøkelsen viser at Jordskifteretten blir sett på som en viktig institusjon for å sikre rettsikkerheten for grunneiere i Norge i en tid da mange mener at rettsikkerheten for grunneiere er under press. Mens 74% av de spurte oppfatter at jordskifteretten sikrer rettsikkerheten for grunneiere, er det bare 54% som mener at de alminnelige domstoler gjør det.

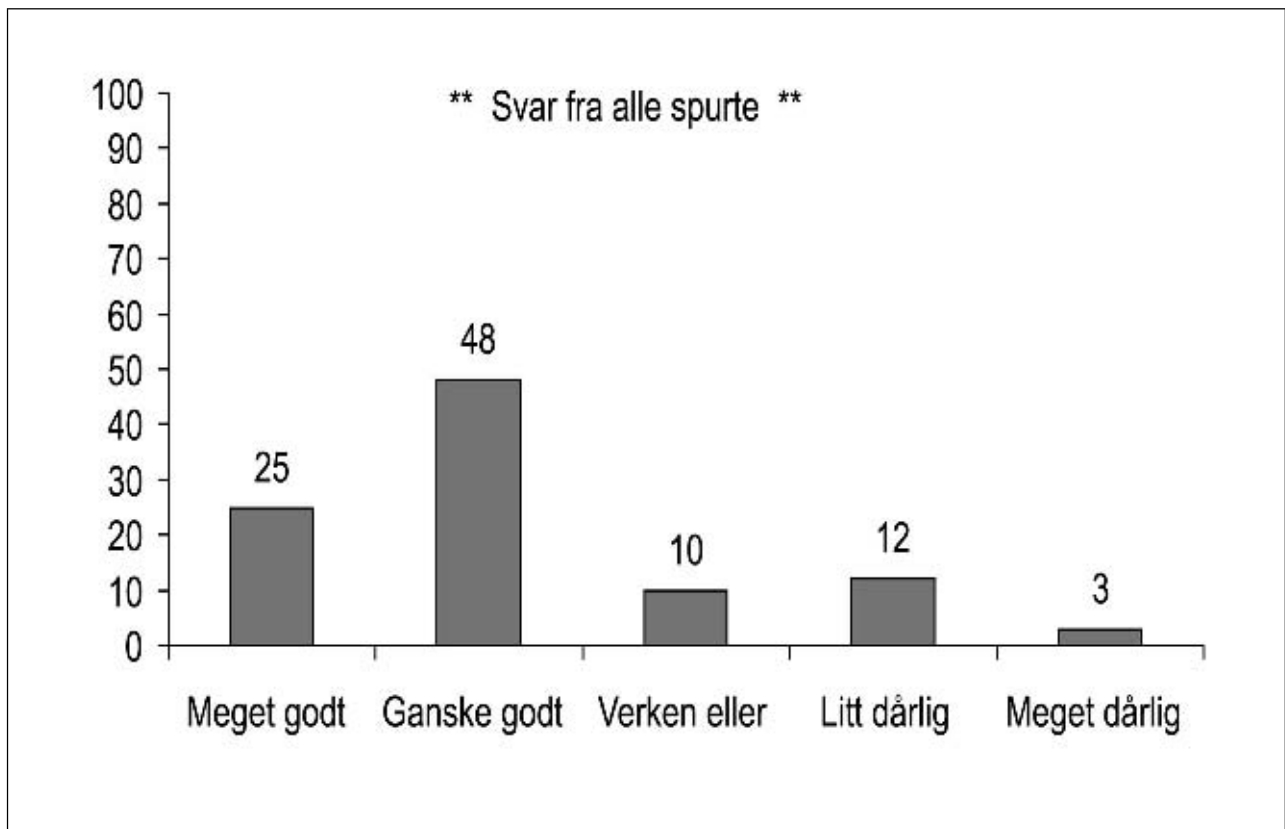
5.5.3 Holdninger til jordskifterettene

MMI har målt totalinntrykket de spurte har av jordskifteretten. Som figur 1 viser, er det et klart flertall av de spurte som har et godt inntrykk.

Variasjoner i svar mellom undergruppene viser imidlertid at holdningene er delte. Mens 100% av jordskiftedommerne, 96% av meddommerne og 95% av de sakkyndige har godt inntrykk av jordskifteretten, skiller grunneierne (66%) og lagdommerne (63%) seg ut ved at færre har godt inntrykk. Blant lagdommerne er det 20% som har dårlig inntrykk, altså ikke sterkt avvikende fra gjennomsnittet, som er 15%.

Undersøkelsen viser at sakenes framdrift i jordskifterettene er et åpenbart ankepunkt. 38% av partene, 65% av prosessfullmektigene og 60% av lagdommerne mener «stram fremdrift» passer mindre godt eller dårlig på jordskifteretten.

MMI sine analyser viser at holdningene til beskrivelsene «rettferdig» og «garanti for rettsikkerheten» er de som bidrar mest til totalinntrykket av jordskifteretten.



Figur 5.2 Basert på de erfaringer du har med Jordskifteretten, har du alt i alt et meget godt, ganske godt, litt dårlig eller meget dårlig inntrykk av Jordskifteretten?

Kilde: MMI.

5.5.4 Holdninger til jordskiftedommeren

En annen annen del som bl.a. er basert på detaljerte holdningsspørsmål gjelder spesielt om jordskiftedommeren. De spurte ble presentert for en rekke beskrivelser av jordskiftedommerne, og skulle svare på hvor godt eller dårlig de syntes beskrivelsene passet.

Evalueringen av jordskiftedommeren er positiv. Omlag 80% mener han eller hun har interesse for saken, er upartisk, engasjert og kunnskapsrik.

Det er små forskjeller mellom de ulike grupper når det gjelder beskrivelsene «tilgjengelig», «nær til partene», «tillitsvekkende», «kunnskapsrik», «nytteorientert» og «samlende». Mens 71% av partene mener beskrivelsen «juridisk innsiktsfull» passer meget godt eller ganske godt, er lagdommerne og prosessfullmektigene adskillig mer skeptiske. Henholdsvis 45% og 32% mener denne beskrivelsen passer mindre godt eller dårlig. Et tilsvarende utslag finner en på beskrivelsen «formell» og «effektiv».

En nærmere analyse viser at holdningene til beskrivelsene «tillitsvekkende» og «kunnskapsrik» er de faktorene som bidrar mest til totalinntrykket av jordskiftedommeren.

5.5.5 Holdninger til påstander om jordskifteretten, stilt til alle de spurte

Tvistesaker:

Undersøkelsen viser at det er utbredt enighet om at «Jordskifteretten er å foretrekke fremfor en vanlig domstol i tvistesaker om fast eiendom» og at «Jordskifteretten er en økonomisk rimelig måte å løse tvistesaker om fast eiendom på».

Samråd, samrøre:

Som ledd i undersøkelsen skulle en kartlegge påstanden om «samrøre» mellom jordskifteretten og offentlige myndigheter. Undersøkelsen viser at mange oppfatter dette som et problem. 28% av alle spurte er uenige i «Det er greit om jordskifteretten holder hus sammen med landbruks- samferdsels- eller andre offentlige myndigheter». 29% er uenige i at «Offentlige myndigheter har ingen innflytelse på avgjørelser i jordskifteretten». 20% er enige i «Det er for nær kontakt mellom jordskifteretten og kommunen» og 45% er enige i at jordskifteretten er offentlige myndigheters og landbruksmyndighetenes «forlengede arm». I tillegg er det 23% som er enige i at «Jordskifteretten tar mer hensyn til offentlige be-

hov enn til grunneiernes interesser». Skepsisen spesielt i de juridiske miljøer er betydelig når det gjelder formelle og prinsipielle forhold, mens de samme er noe mer tilbakeholdne enn gjennomsnittet når det gjelder påstander som antyder partiskhet.

5.5.6 Jordskifterettens stilling og funksjon i samfunnet

Skal jordskifterettene videreføres som domstol?

I undersøkelsen ble også satt fram påstander som gikk på jordskifterettens stilling og funksjon i samfunnet. Holdninger til dette fremkommer gjennom påstandene «Jordskifteretten bør videreføres i samme form som i dag» og «Jordskifteretten bør bli en del av det vanlige domstolssystemet». Totalt sett er det 42% som er motstandere av endring, mens (15%) er tilhengere når vi legger alle spurte til grunn.

En del påstander ble bare testet ut på sakkyndige, prosessfullmektiger, lagdommere og jordskifte (over)dommere.

I de mer profesjonelle gruppene er det heller ikke stor trang til å ønske jordskifterettens status endret. Bare 13% er enige i at «Jordskifteretten bør omdannes til et forvaltningsorgan». Hele 68% er uenige i at «Jordskifteretten bør avvikles, domstoloppgavene overføres til det vanlige domstolssystemet og andre oppgaver til forvaltningen».

5.5.7 Tilfredshet med saksbehandling og avgjørelser i jordskifteretten, stilt til utvalgte grupper

Undersøkelsen viser at en er mest fornøyd med tre forhold, som scorer 74%. Det er «At rettens avgjørelse var i samsvar med loven», «Klarhet i rettens avgjørelse» og «Informasjon fra Jordskifteretten før saken startet». 28–40% er misfornøyd med tre momenter som alle har med tid til saksbehandling og ressursforbruk å gjøre. Dette er de mest alvorlige ankepunktene.

Det er langt flere av grunneierne som synes de kom godt ut av saken (61%) enn de som kom dårlig ut av saken (20%). Hele 81% er fortsatt på vennlig talfot med andre parter i saken.

5.5.8 Kulturforskjeller mellom jordskifteretten og vanlige domstoler

Sakkyndige, prosessfullmektiger og juridisk miljø ble spurt om de mente det var store kulturforskjeller mellom jordskifteretten og de alminnelige dom-

stoler. Mens det er 55% som mener at kulturforskjellene er store, er det 43% som mener de er midtels eller små. Hele 75% av lagdommerne mener kulturforskjellene er store, mens bare 39% av jordskiftedommerne har samme syn.

Løkenutvalget viser også til andre undersøkelser som bl.a. behandler spørsmål om jordskifterettens tillit:

5.5.9 Undersøkelser av utbyggingsjordskifte (kombinerte saker)

«Silkose rapporten»

Samferdselsdepartementet nedsatte i januar 1996 en ekstern arbeidsgruppe for å få evaluert grunnervervsprosessen i forbindelse med utbyggingen av Gardermoen. Arbeidsgruppa, som ble ledet av direktør Ove Silkoset, Scandpower A/S, la fram sin rapport om «Ekstern kvalitetsrevisjon av grunnervervet i Gardermoprojektet» den 8. juli 1996.

Evalueringen omfattet flyplassområdet, Gardermobanen og tilstøtende riksvegutbygging.

I tilknytning til utbyggingen ble det avsluttet i alt 19 jordskiftesaker. Ikke alle disse sakene er omfattet av evalueringen.

Arbeidsgruppa skulle blant annet vurdere om erfaringene fra Gardermoprojektet ga grunnlag for å anbefale alternative framgangsmåter ved framtidig erverv av grunn.

Om dette uttaler arbeidsgruppa på side 30 i rapporten:

«Den viktigste anbefaling for senere arealkrevende tiltak er å legge til grunn den samme hovedfilosofi som ved Gardermoprojektet: Arealbytte fremfor ekspropriasjon. De berørte grunneiere har i overveiende grad ønsket det. Det er nærliggende å nevne forskningsrapporten «Vegjordskifte – effekt og framdrift, Norges Landbrukskole/Fylkesmannen i Vestfold, 1994». Rapporten dokumenterer potensiale for betydelig samfunnsnytte ved bruk av arealbytte ved utbygging.»

«Christierapporten»

Med bakgrunn i grunnevervsprosessen ved utbyggingen av Rena leir/Rødsmoen nedsatte Landbruksdepartementet i 1997 en arbeidsgruppe for å evaluere saken. Grunnevervet ble i det vesentlige løst ved utbyggingsjordskifte (voldgift). Arbeidsgruppa, som ble ledet av landbruksdirektør Idun N. Christie, la fram sin rapport om «Evaluering av voldgiftsjordskiftesak – Rødsmoen – Rena leir» den 19. august 1998.

Til leir- og øvingsområdet, og senere flyplass, var det nødvendig å erverve anslagsvis 40 000 daa fordelt på 15 landbrukseiendommer og et fåtall øvrige eiendommer.

Saken ble gjennomført som et voldgiftsmessig jordskifte etter jordskiftelovens § 85. Jordskiftesaken omfattet 21 parter, 134 teiger og medførte at 136 000 dekar skiftet eier. Jordskiftetfeltet omfattet arealer i 6 kommuner. I forbindelse med saken ble det taksert i underkant av 200 000 daa skog. Forsvaret kjøpte inn ca. 70 000 daa som erstatningsareal.

Arbeidsgruppa konkluderer slik på s. 6 i rapporten:

«Hovedkonklusjonen er at voldgiftsjordskiftesaken er gjennomført på en måte som i sin helhet framstår som vellykket og som er gjennomført med stor profesjonell dyktighet fra sakens ulike aktører. Saken har fått anerkjennelse fra berørte grunneiere, utbygger (Forsvarets bygnings-tjeneste, FBT), lokale forvaltningsmyndigheter og lokale politiske myndigheter. Et kjennetegn ved saken er fraværet av «støy». Utvalget deler konklusjonene og anbefalingene til Silkosetutvalget når det gjelder jordskifte (arealbytte) som alternativ til tradisjonell gjennomføring av grunnerv/ekspropriasjon og tilrår at jordskifte blir vurdert ved framtidig gjennomføring av utbyggings- og vernetiltak.»

5.6 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. Justisdepartementet og Den Norske Advokatforening har ingen merknad til vurderingene eller konklusjonene.

Den norske Dommerforening mener at det må være en enhetlig rettskultur i Norge. Etter dommerforeningens mening innebærer dette at en ikke skal ha særdomstoler eller spesialdomstoler uten at svært tungtveiende hensyn tilsier dette. Etter Dommerforeningens mening må det foreligge et klart definert behov for at rettstvister ikke skal ligge under de ordinære domstolene. Det vises i denne sammenheng til uttalelser fra Domstolkommisjonen NOU 1999: 19 «Domstolene i samfunnet», pkt. 12.3 og 12.5.2.1. Etter Dommerforeningens oppfatning kan tenkes unntak fra dette, slik Domstolkommisjonen er inne på, men det må foreligge helt spesielle grunner for slike unntak.

Dommerforeningen viser til at vi har få særdomstoler i Norge. Ved siden av jordskifterettene er det i dag bare de særlige skjønnsrettene for byg-

gesaker og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms som har interesse i det praktiske rettslivet. Det må regnes med at de to sistnevnte blir avvirket. Ved siden av disse har en Arbeidsretten. Situasjonen med Arbeidsretten er spesiell og gir etter Dommerforeningens mening ikke grunnlag for slutninger for særdomstoler eller spesialdomstoler for øvrig.

Den norske Dommerforening viser til Fylkesnemndene for sosiale saker, Utlendingsnemndene og Trygderetten. Det vises til at dette er organer som treffer avgjørelser mellom privatpersoner og det offentlige, men det er også i stor grad tale om rettsendrende vedtak, som innebærer vide skjønn om fremtidige ordninger. Foreningen viser til at nevnte nemnder og forvaltningsorgan fyller vilkårene for frittstående tribunal (uavhengige forvaltningsorgan) i Den europeiske Menneskerettighetskonvensjon, artikkel 6. Organisering av slike rettsnemnder er etter foreningens syn naturlig ut fra hvordan en ser på bruk av særdomstoler i Norge.

Dommerforeningen peker på at ressursbruken har vært en hovedinnvending mot særdomstoler i Norge og viser til Domstolkommisjonens uttalelse i kap 5.2.1 i NOU 1999:19. Dommerforeningen har i denne forbindelse 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.

Det grunnleggende utgangspunkt til Den norske Dommerforening er at jordskifterettene i hovedsak arbeider med forvaltning. Det vises i denne sammenheng til Domstolkommisjonens utredning kap. 12.5.2.1, Strukturutvalget NOU 1999: 22, pkt. 5.1.2, Ot. prp. nr. 57 (1997–98), pkt. 7.2, om ny jordskiftelov og til Jordskifteloven, kommentarutgave, av Torgeir Austenå og Sverre Øvstedal (3.utgave 2000), side 16–17. Foreningen begrunner dette i hovedsak slik:

«Det har ikkje vore vanleg å sjå på rettsendrande avgjerder som byggjer på så frie vurderingar som i eit jordskifte, som dømmende verksemd. Det kan nok vere rettslege element i ei vurdering av om det ligg føre ulaglege eigedomshøve, som i praksis går på om vilkåra er oppfylte for å fremje ei jordskiftesak. Det er vanskeleg å sjå at det same vil vere tilfelle når det gjeld framtidig utforming av eigedommar. Den delen av eit jordskifte må nokså tvillaust vere forvaltning. Etter vårt syn er det illustrerande at vi her har og har hatt systemet med at anke over slike avgjerder går til overjordskifte og ikkje til lagmannsretten, ut frå det hevdvunne syn at dette

ikkje er avgjerder som høver for rettsleg overprøving då det her er tale om jordskiftefaglege spørsmål. Skiljet mellom saker frå jordskifterettane som kan ankast til lagmannsrett og saker som kan ankast til jordskifteoverrett, illustrerer ganske godt at svært mange av avgjerdene i jordskifterettane ikkje er av dømmende karakter. I tillegg er det ganske store praktiske oppgåver som er lagde til jordskifteverket. Dette knyter seg til to arbeidsfelt. For det første er det tale om arbeidet med å tilretteleggje grunnlaget for jordskifte, gjennom kartlegging, bonitering og innsamling av dokumentasjon t.d. om regulering. For det andre er det etterfølgjande arbeid t.d. med merking av grenser. Det er vanskeleg å sjå anna enn at dette er arbeid som ligg utanfor det som høyrer til det dømmende arbeidet. I tillegg kjem så det som gjeld kontakt med andre styresmakter, om reguleringsendringar og om pengeløyvingar. Vi viser til det arbeidet som Austenå og Øvstedal omtalar i det siste av *avsnitta i sitatet ovanfor*, og som ligg heilt utanfor det som ein «domstol» i det heile kan drive med. Når dette blir gjort i dag, er det naturlegvis fordi jordskifteverket ikkje oppfattar denne delen av arbeidet som å ha noko med den dømmende verksemda å gjere, noko vi for vår del er einige i.

Jordskifteutvalet går inn på generell teori i spørsmålet om kva som er dømmende verksemd. Vi kan for vår del ikkje sjå at det her er nokon grunn til å gå inn i ei generell drøfting, fordi det avgjerande er korleis ein ser på arbeidet som blir gjort i jordskifterettane.»

Dommerforeningen viser til at de fleste land har organisert jordskiftevirksomheten som forvaltningsorgan. Foreningen reserverer seg fra Løkenutvalgets uttalelser om at det er store forskjeller mellom Norge og alle andre land i Europa. Foreningen viser i denne forbindelse til at ikke alle land har gode registerordninger for fast eiendom, slik vi har det gjennom vårt tinglysningssystem.

Den norske Dommerforening mener at 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.

Foreningen uttaler videre:

«Landbruksdepartementet må ganske enkelt gi frå seg fagansvaret for jordskifteetaten dersom denne skal leggjast under DA.

Vi vil også peike på at dersom jordskiftever-

ket skal administrerast frå Domstoladministrasjonen, kan det bli ein diskusjon om ressursane. Sjølv om det vil bli forskjellige budsjettkapitler på statsbudsjettet, vil det då vere naturleg å sjå på kostnadene. Ei overføring må byggje på at jordskifteverket driv i hovudsak med dømmende verksemd, og det må då i framtida naturleg måtte bli ei vurdering av korleis prioriteringa skal vere i høve til dei alminnelege domstolane. Vi kan i denne situasjonen vanskeleg sjå at ressurstilgangen til jordskifteverket kan grunnigvast landbrukspolitisk, når det skal drøftast korleis ressurstilgangen til domstolane skal vere».

5.7 Departementets merknader

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

Departementet har merket seg at samtlige høringsinstanser, med unntak av Den norske Dommerforening, ikke har kritiske merknader til vurderingene og konklusjonene fra et samlet utvalg.

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

Departementet slutter seg til høringsinstansenes vurdering av utvalgets arbeid. Departementet viser i denne sammenheng til at utvalgets medlem, lagmann Alf Bruland, har vært engasjert på heltid i tre måneder for å utrede spesielle spørsmål for utvalget. Dette gjelder i særlig grad spørsmålet om jordskifterettens forhold til prinsippet om domstolenes uavhengighet, herunder spørsmålet om jordskifterettens eventuelle forvaltningsoppgaver. Departementet har videre merket seg at de tre juristene i utvalget, advokat Ola Brekken, lagmann Alf Bruland og lagdommer Inger Marie Dons Jensen står samlet i disse overordnede konstitusjonelle og prinsipielle spørsmål. Departementet viser også til at de deler av utredningen som refererer seg til uavhengighetsprinsippet og andre sentrale domstolprinsipper har vært forelagt høyesterettsdommer Gunnar Aasland til gjennomlesning. Aasland har ikke hatt innvendinger til hovedsynspunktene til utvalget.

Departementet viser til Domstolkommissjonens prinsipielle uttalelser om betydningen av at domstolene har folkets tillit. Kommisjonen uttaler i kap. 7.5.1.4 i NOU 1999: 22: «Det er en gjennomgående linje i kommisjonens vurderinger at det ikke er nok å ha uavhengige, rettferdige og gode domstoler hvor også de demokratiske hensyn er ivaretatt; domstolenes kvaliteter må også være synlig utad. Hvis ikke folk flest har tillit til domstolene og der-

med ikke har tillit til den enkelte dømmende avgjørelse, kan domstolene vanskelig fylle sin funksjon i samfunnet.»

Utvalget engasjerte Markeds- og mediainstituttet AS til bl.a. å undersøke om jordskifterettene hadde tillit. Spørsmålene i undersøkelsen er tydelig formulert på at tilliten skal knytte seg til jordskifterettene vurdert som domstol. Departementet konstaterer at 74 pst. av de spurte hadde meget stor eller ganske stor tillit til at jordskifterettene sikrer grunneiernes rettssikkerhet, mens tilsvarende tillit til de vanlige domstolene var 54 pst. Departementet konstaterer at 63 pst. av de spurte lagdommere hadde slik tillit til jordskifterettene.

Dommerforeningen begrunner sine hovedstandpunkt bl.a. ved å vise til uttalelser i Domstolkommisjonens utredning.

Departementet viser til at kommisjonen ikke tok standpunkt til spørsmålet om organisering av jordskifterettene, bl.a. begrunnet i at den hadde for lite jordskiftefaglig kompetanse. Kommisjonen konkluderte derfor med at det måtte settes ned et bredt sammensatt utvalg til å vurdere disse spørsmål.

Domstolkommisjonens flertall uttalte likevel:

«... at jordskifterettene med jordskifteoverrettenen utgjør en så viktig del av det norske domstol-system at det vil være uheldig om denne sektor skulle bli liggende utenfor de reformer som nå blir foreslått.

Flertallet er enig i at det bør foretas en utredning av jordskifterettens framtidige stilling og funksjoner, og at det bør skje i det brede perspektiv som kommisjonen foreslår. Men en slik større utredning vil antakelig bli omfattende og ta atskillig tid. Flertallet mener at spørsmålet om inkorporering i Domstoladministrasjonen er så sterkt prinsipielt begrunnet at det bør behandles som en særskilt sak og ikke avvente denne større utredning som kommisjonen foreslår.»

Flertallet uttaler bl.a. i det videre:

«Jordskifterettene har de siste tiårene fått utvidet kompetanse i saker som gjelder tvisteløsning. Som domstol i tingsrettsaker har de i dag betydelige oppgaver. Dette taler etter flertallets oppfatning meget sterkt for at administrasjonen av jordskifterettene bør være den samme som for de alminnelige domstoler.»

Kommisjonens mindretall viste til kommisjonens manglende jordskiftefaglig kompetanse, og ønsket spørsmålet utredet av et bredt sammensatt utvalg.

Departementet sier seg enig med Domstolkom-

misjonens uttalelse om omfanget av tvisteløsning. Departementet viser til at den dømmende myndighet til jordskifterettene, som ikke er omstridt i forhold til spørsmålet om forvaltningsoppgaver fra noen av høringsinstansene, omfatter grensegangssak og rettutgreiingssak som egne sakstyper. Denne myndighet omfatter videre tvister om eiendomsgrenser og servitutter som må avgjøres som del av en jordskiftesak. I forhold til spørsmålet om dømmende virksomhet er dette spørsmålet heller ikke omstridt. Det samme gjelder jordskifterettens skjønnskompetanse etter jskl. §§ 6, jf. 1 andre ledd og etter særlover.

Departementet vil understreke at disse oppgaver av dømmende myndighet utgjør en vesentlig del av jordskifterettens samlede oppgaver. Departementet viser i denne forbindelse til at det i gjennomsnitt er 1 tvist pr. sak i de ca. 1000 saker som jordskifterettene behandler årlig. Etter departementets oppfatning må det derfor bero på en misforståelse når Dommerforeningen hevder at jordskifterettene i all hovedsak ikke har oppgaver av dømmende art.

Den norske Dommerforening tar opp spørsmålet om rettsenhet og mulighet for valg av domstoler. Departementet er i det vesentlige enig med foreningens generelle synspunkter i dette spørsmål. Når det gjelder forholdet til jordskifterettene, vil departementet kommentere dette nærmere.

Det er ikke fullt ut sammenfallende kompetanse mellom jordskifterettene og de alminnelige domstoler i grensegangssaker, jf. jskl. § 88. Kompetansen til de alminnelige domstoler forutsetter tvist i slike saker. Kompetansen til jordskifterettene er videre ved at tvist ikke er et nødvendig vilkår. Det er tilstrekkelig at grensen framstår som uklar for partene. Kompetansen til jordskifterettene omfatter også innmåling med eksakt angivelse av koordinater i grensebeskrivelsen, kart og grenseavmerking. Om den nærmere begrunnelse for dette vises det til kap. 6.5.

Når det gjelder spørsmålet om rettsenhet, viser Departementet til at vel 90 pst. av grensegangssakene, uten et samtidig jordskifte, går for jordskifterettene. Dette gjelder også i tettsteder og byer. Etter departementets vurdering tilsier dette at rettsenheten, totalt sett, er stor.

Departementet viser til at myndigheten til å holde rettsutgreiing, avsi dom som del av en jordskiftesak og holde jordskifte og skjønn i en og samme sak ligger eksklusivt til jordskifterettene. I disse sakene foreligger det i utgangspunktet ingen konkurrerende kompetanse.

I spørsmålet om konkurrerende myndighet konkluderer departementet derfor med at dels er

jordskifterettens kompetanse, i en viss utstrekning, kvalitativt forskjellig fra de alminnelige domstoler og dels er kompetansen eksklusivt lagt til jordskifterettene.

Den norske Dommerforening legger til grunn at jordskifterettene i hovedsak arbeider med forvaltningsoppgaver, at de er plandomstoler og at forvaltningen kan overprøve jordskifterettens avgjørelser.

Departementet viser til at et samlet Løkenutvalg er enige 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.

Departementet mener at 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 i framtid. Prosessen er partsstyrt. Etter departementets vurdering vil det 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.

Når det gjelder begrepet «plandomstol», vil departementet vise til ovenstående. En jordskifteplan består i å stifte, endre samt avløse rettigheter mellom grunneiere og rettighetshavere. Dette omfatter også flytting av eiendomsgrenser. Arealdisponeringen, som en jordskifteplan tar utgangspunkt i, ligger eksklusivt til den utøvende makt. Denne disponeringen består bl.a. av politiske avveininger og prioriteringer av ulike interesser som er uforenlige med domstolsvirksomhet. Begrepet «plandomstol» er etter departementets mening ikke treffende og kan føre til unødige og grunnleggende misforståelser.

Departementet viser til at de fysiske tiltak som en jordskifteplan bygger på, f. eks. avkjørsler, private vegger, hytter, utvinning av massetak, etablering av minikraftverk m.v., må bygge på forvaltningsavgjørelser, i første rekke av plan- og bygningsmyndighetene. Departementet understreker at dette ligger utenfor jordskifterettens kompetanse. Jordskifterettens myndighet ligger kun i å regulere det privatrettslige mellom partene. Først må de rettslige spørsmål mellom grunneiere og rettighetshavere avklares, eventuelt ved dom. Dette gjelder f. eks. hvem som har vegrett og omfanget av vegretten.

Dernest gjelder spørsmålet for eksempel stiftelse av rettigheter og plikter, som fordeling av anleggs- og vedlikeholdsutgifter. I andre tilfeller kan spørsmålet også gjelde fordeling av inntekter mellom partene, f. eks. ved utvinning av grus og lignende.

Departementet viser til at jordskifterettens avgjørelser, jf. § 61, bare kan prøves innenfor domstolssystemet. Den utøvende myndighet kan således ikke prøve jordskifterettens avgjørelser. Forvaltningen kan imidlertid i vid utstrekning omgjøre sine egne vedtak. En avkjørselstillatelse kan for eksempel omgjøres med grunnlag i trafikksikkerhetsmessige hensyn. Statistikken for de siste fem år viser at slike vedtak får betydning for den rettskraftige skifteplan i ca. 4 promille av de rettsomformende sakene. Departementet viser i likhet med et samlet utvalg til at gjeldende bestemmelser om gjenopptakelse, jf. jskl. 73, er et adekvat virkemiddel.

Departementet vil understreke at jskl. § 20a, om samråd med forvaltningen ikke hjemler adgang for jordskifterettene til «samrøre» med den utøvende makt. Departementet vil i likhet med et samlet utvalg vise til paragrafens forarbeider, jf. Ot. prp. nr. 57 (1997–98) om revisjon av jordskifteoven, som angir nærmere hva «samråd» innebærer. Det gjelder for det første innhenting av kommunale planer m.v. for å få klarlagt arealdisponeringen i området. Dernest gjelder «samråd» å få klarlagt om de forvaltningsmessige samtykker, som den privatrettslige skifteplan skal bygge på, er gitt. Av hensyn til bl.a. det kontradiktoriske prinsipp, må «samråd» utføres på en betryggende måte. Dette gjøres i hovedsak i dag ved skriftstykker som refereres i rettsmøter og vedlegges rettsboka. Videre utføres samråd ved at forvaltningsmyndigheter innkalles til rettsmøter som sakkyndig vitne, for så vidt gjelder spørsmål innenfor forvaltningens eget myndighetsområde.

Departementet viser til behovet for å kunne treffe avgjørelser med domsvirkning. Utvalget er enige i at behovet for at aktuelle rettsfastsettende avgjørelser blir rettskraftige og får tvangskraft, er de samme enten avgjørelsene treffes av jordskifterettene eller av de alminnelige domstoler. For avgjørelser som treffes under et jordskifte er behovet for domsvirkning enda klarere. Om dette uttaler utvalget:

«Et jordskifte må 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. De dommene eller rettsfastsettende vedtakene som etter §§ 17 og 17a avsies som ledd i jordskifte, kan stilles til påanke straks, jf. jord-

skifteloven § 62 annet ledd, for at partenes framtidige rettsstilling skal ligge fast før jordskifteplanen vedtas. Som utvalget kommer tilbake til, ville det være helt upraktisk og forlenge saksbehandlingen unødig dersom de rettsfastsettende avgjørelsene som er ledd i et jordskifte, skulle legges til de alminnelige domstoler.

Som utvalget kommer tilbake til under 7.2.2, anses også jordskifterettens rettsomformende oppgaver som utslag av dømmende virksomhet. Også her er det behov for domsvirkning på samme måte som når de alminnelige domstoler

treffer avgjørelser av rettsendrende karakter. Meningen med et jordskifte er nettopp å få fastlagt partenes framtidige, rettslige stilling.»

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering.

Departementet viser til de paragrafer som Løkeutvalget foreslår gjennomgått og endret. Departementet slutter seg i all hovedsak til utvalgets vurderinger og konklusjoner og viser til kap. 7.9 hvor departementet behandler disse spørsmål nærmere.

6 Valg av organisasjonsmodell

6.1 Innledning

Departementet viser til kap 3, og særlig kap 3.2.8 for så vidt gjelder dagens organisering av jordskiftevirksomheten.

6.1.1 Løkenutvalgets overordnede vurderinger

Et samlet utvalg er enige om at det ikke er i strid med uavhengighetsprinsippet eller andre sentrale domstolsprinsipper 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 domstolssystemet.

Utvalget mener 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 etter utvalgets oppfatning 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, foreslår utvalget at jordskifterettene administrativt flyttes fra Landbruksdepartementet til Domstoladministrasjonen i Trondheim. Jordskifterettene vil på denne måten, også administrativt, få den samme uavhengige stilling i forhold til den utøvende makt som de alminnelige domstoler.

Utvalget foreslår at jordskiftedommerne utnevnes til embetsmenn i tråd med Grl. § 22 og får oppsigelsesvern og stilling som dommerne i de alminnelige domstoler.

Etter utvalgets mening bør jordskiftevirksomheten videreføres med en desentralisert struktur, og det tekniske hjelpeapparatet bør opprettholdes uavhengig av organisasjonsform.

Utvalget tilrår 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.

6.2 Løkenutvalgets flertallsforslag – Jordskifterettene videreføres som særdomstol

6.2.1 Flertallets utgangspunkt

Utvalgets flertall, lederen Johan C. Løken, Olaf Ballangrud, Alf Bruland, Inge Fjalestad, Ingvor Gundejerde, Harald S. Haraldstad, Inger Marie Dons Jensen, Liv Nergaard, Magne Reiten og Anne Kristin Bøe Ristebråten foreslår at dagens domstolorganisering av jordskifterettene videreføres.

Flertallet viser til at hovedårsaken til at utvalget ble oppnevnt gjelder jordskifterettens stilling som uavhengige og upartiske domstoler. Det blir derfor i første rekke spørsmål om uavhengighetsideene og maktfordelingsprinsippet tilsier eller nødvendiggjør en omorganisering.

Flertallet legger i utgangspunktet for sin vurdering til grunn de oppgaver jordskifterettene har i dag. Flertallet viser i denne forbindelse til at det vanskelig kan tas stilling til organisasjonsform uten å ha presise forestillinger om hvilke oppgaver organet skal ha. Det vises videre til at oppgavespørsmålet heller ikke omfattes av mandatet.

Flertallet viser til at et samlet utvalg er enige om at en betydelig del av jordskifterettens avgjørelser er av dømmende art. Dette gjelder grensegangssakene, rettsutgreiing, kombinerte saker, skjønn og avgjørelser om rettsforhold i en jordskiftesak. Behovet for at avgjørelsene gis domsvirkning og kan overprøves innenfor domstolssystemet etter vanlige domstolsprinsipper, er etter flertallets oppfatning det samme som når de vanlige domstolene treffer slike avgjørelser.

Flertallet viser til at de rettsfastsettende avgjørelsene som treffes under et jordskifte i en viss for-

stand framstår som en integrert del av prosessen. Flertallet peker på at dette er nødvendig for å klarlegge eksisterende rettigheter, som igjen setter rammer for jordskifteløsningen.

Ut fra maktfordelingsideene bør etter flertallets mening myndigheten til å treffe slike avgjørelser med domstolvirkning ligge til domstoler. Etter utvalgets mening vil det framstå som bemerkelsesverdig dersom vanlige domstoler og forvaltningsorganer skulle ha parallell eller konkurrerende kompetanse.

Flertallet viser til kap. 7 i sin utredning og viser til at et samlet utvalg er enige om at de rettsfastsettende avgjørelsene som jordskifteretten treffer i en jordskiftesak, ikke er i strid med uavhengighets- eller maktfordelingsideene eller andre sentrale domstolsprinsipper.

Om behovet for å treffe avgjørelser med domsvirkning uttaler flertallet:

«.....Behovet for at avgjørelsene gis domsvirkning og kan overprøves innenfor domstolssystemet etter vanlige prinsipper, er det samme som når de vanlige domstolene treffer slike avgjørelser.

Tilsvarende gjelder for de avgjørelser jordskifterettene treffer i forbindelse med skjønn. Enten skjønn avsies av jordskifterettene eller de alminnelige domstolene, er det behov for å la avgjørelsene få vanlige rettskraftvirkninger. At jordskifterettene, i motsetning til de alminnelige domstolene, kan holde kombinert jordskifte og skjønn, endrer ikke noe på dette.

Når de rettsfastsettende avgjørelsene treffes som ledd i jordskifte, fremstår de i en viss forstand som en integrert del av prosessen. Det er nødvendig å klarlegge eksisterende rettigheter, fordi de setter rammer for jordskifteløsningen. Det er likevel ikke tale om prejudisielle avgjørelser i egentlig forstand. Dommene kan påankes på vanlig måte. De vil – i hvert fall dersom de blir stilt til påanke straks – fastlegge rettstilstanden på bindende måte, selv om jordskiftet av en eller annen grunn ikke skulle bli slutført, sml. jskl. § 14 annet ledd .

Ut fra maktfordelingsideene bør etter *flertallets* mening kompetansen til å treffe slike rettsfastsettende avgjørelser legges til domstoler. De klarlegger rettstilstanden på en måte som tilsier at de bør ha vanlig domsvirkning, også når det gjelder adgangen til ordinær overprøving innenfor domstolssystemet. Det ville dessuten framstå som bemerkelsesverdig dersom vanlige domstoler og forvaltningsorganer på enkelte områder skulle ha parallell – for ikke å si konkurrerende – kompetanse....»

Flertallet viser til at et samlet utvalg har lagt til grunn at de rettsomformende avgjørelsene er å an-

se som utslag av dømmende myndighet. Selv om grensen mellom dømmende avgjørelser og forvaltningsavgjørelser ikke er skarp, må omforming av rent privatrettslige retter oppfattes som utslag av dømmende virksomhet. Reelle hensyn taler i samme retning. Behovet for at de rettsomformende avgjørelsene har vanlige rettskraftvirkninger, er etter utvalgets oppfatning det samme som for de rettsfastsettende. «De fastlegger den framtidige rettsstillingen på tilsvarende måte som når de alminnelige domstolene avsier rettsendrende dommer, og behovet for realitetsprøving innenfor det ordinære domstolssystemet er det samme.»

Etter flertallets oppfatning består de rettsomformende avgjørelsene i å omforme private rettigheter med bindende virkning. Flertallet viser i denne forbindelse til at de alminnelige domstoler, om enn i atskillig mindre omfang, er tillagt myndighet av tilsvarende art, jf bl.a. servituttloven §§ 5–8 og sameieloven § 15, jf § 14 i samme lov.

Ut fra uavhengighets- og maktfordelingsideene konkluderer flertallet med at det ikke er nødvendig å endre jordskifterettens status som domstoler.

6.2.2 Jordskifterettene som særdomstoler

Som særdomstol har jordskifterettene en avgrenset, lovbestemt kompetanse.

Flertallet viser til at det fra flere hold er gitt uttrykk for at det er prinsipielt betenkelig å opprette særdomstoler. Flertallet er ikke uten videre enig i dette syn.

Flertallet viser til at det ikke er tale om å opprette en ny særdomstol, men å videreføre en domstol som nyter stor tillit i folket.

Etter flertallets oppfatning kan jordskifterettene ikke opprettes som noe annet enn særdomstoler. Jordskifterettene inngår i dag i domstolhierarkiet og er etter flertallets mening i denne forbindelse – «som er den vesentlige ut fra forutsetningene i grunnloven» – alminnelige domstoler. Som Ross uttaler det, forutsetter grunnloven «at afgørelsen treffes af den ret der tilhører domstolorganisationen, hva enten dens kompetence er alminnelig eller specielt bestemt», jf Statsforfatningsret I s. 214.»

Flertallet viser til at det vil være grunnlovstridig, jf. Grunnlovens § 88, å opprette domstoler utenfor domstolhierarkiet.

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

Spørsmålet om maktfordelingsideene er til hinder for å legge jordskifterettens myndighet til et fritt og uavhengig forvaltningsorgan er også blitt vurdert av utvalget.

Flertallet uttaler i denne forbindelse:

«På samme måte som det kan være i strid med grunnlovens maktfordelingsprinsipp å legge forvaltningsoppgaver til domstolene, kan det – i hvert fall som utgangspunkt – være i strid med det samme prinsippet å legge dømmende myndighet til forvaltningsorgan.

Det er forøvrig tvilsomt om et uavhengig domstollignende organ, slik mindretallet foreslår, kan samarbeide tettere med forvaltningsorganer enn jordskifterettene. Likeledes om det kan pålegges å ivareta offentlige interesser i større utstrekning enn jordskifteretten gjennom jordskifteoven.

Det gjelder etter dette *flertallets* mening selv om organet gis en fri og uavhengig stilling, slik tilfellet f.eks. er med Trygderetten. I den utstrekning det oppfattes som betenkelig å opprette særdomstoler, vil det være enda mer betenkelig å legge dømmende avgjørelser til et organ som ikke en gang formelt sett har status som domstoler, særlig når organet har til oppgave å treffe avgjørelser om rent privatrettslige forhold, til dels i «konkurrans» med de alminnelige domstoler. Under ingen omstendighet kan *flertallet* se at noe er vunnet ved det.

Begrepet «frittstående forvaltningsorgan» fremstår dessuten etter *flertallets* oppfatning uten noe klart meningsinnhold. Et forvaltningsorgan er etter vanlig språkbruk et organ underlagt den utøvende myndighet. Dersom organet skal ha samme uavhengige stilling som vanlige domstoler, og de ansatte uavhengighetsvern som dommere, innebærer det på den annen side at organet ikke skal være underlagt den utøvende myndighet.

For så vidt gjelder et domstollignende organ som Trygderetten, fremgår det av lovsammenhengen at den ikke kan instrueres under utøvelsen av myndigheten. Avgjørelsene kan bare overprøves innenfor domstolssystemet, jf. trygderettsloven § 23, og de faste medlemmene utnevnes i statsråd og får samme uavhengighetsvern som dommere, jf. § 3 første ledd. Etter *flertallets* oppfatning har et slikt organ reelt sett karakter av å være en domstol. I den utstrekning det inngår i en statsmakt, synes det å være den dømmende, fordi avgjørelsene bare kan overprøves innenfor det alminnelige domstolsapparatet. Å presisere at det er et forvaltningsorgan, underlagt den utøvende myndighet, synes lite meningsfylt.

Eckhoff/Smith uttrykker det slik at Trygderetten «nesten i enhver henseende må karakteriseres som en domstol», og at den er «en eiddommelig krysning av domstol og forvaltningsorgan», jf. Forvaltningsrett (1997) s. 621. Organet, som på mange måter har karakter av å være klageinstans, ble opprettet for å bedre retts-

sikkerheten for de trygdede. Tilsvarende tanker ligger bak opprettelsen av fylkesnemndene, jf. sosialtjenesteloven § 9–1 flg., sml. barnevernloven § 7–1 flg. Rettssikkerhetsmessig er det en fordel med f.eks. klageinstanser som har en uavhengig stilling, selv om reglene om deres organisasjon og virksomhet «kan virke lite gjennomtenkte», jf. Eckhoff/Smith s. 623 flg.»

Visse hensyn kan således tale for at enkelte forvaltningsorganer gis en uavhengig, domstollignende stilling. Tilsvarende hensyn taler etter flertallets mening med styrke for at jordskifterettene, som er domstoler og har klare domstoloppgaver, ikke omdannes til forvaltningsorganer. I særlig grad gjelder dette når domstolen i det alt vesentlige treffer avgjørelser som angår private rettigheter. Hensyn av den art som ligger til grunn for opprettelsen av organer som f.eks. Forbrukertvistutvalget, jf. forbrukertvistloven §2 flg., gjør seg ikke gjeldende for saker som behandles av jordskifterettene.

Flertallet konkluderer med at Jordskifterettene, som er domstoler og har klare domstoloppgaver, ikke omdannes til uavhengige forvaltningsorganer. Etter flertallets mening gjelder dette i særlig grad for jordskifterettene som i det alt vesentlige treffer avgjørelser om private rettigheter.

Flertallet viser til at jordskifteoppgavene i andre land gjennomgående løses av forvaltningsorganer. Etter flertallets oppfatning kan ikke dette tillegges nevneverdig vekt da kompetanseområdene ikke er helt sammenlignbare, og heller ikke rettstradisjonene.

6.2.3 Overføring av oppgaver til de ordinære domstoler

Flertallet viser innledningsvis til at et samlet utvalg er enige om at jordskifteoppgavene, herunder jordskifte og et samtidig skjønn i realiteten ikke kan overtas av de alminnelige domstoler.

Flertallet viser videre til at et samlet utvalg er enige om at grensegangs- og rettsutgreiingssakene er dømmende virksomhet. Flertallet viser også til at det foreligger en parallell kompetanse med de alminnelige domstolene, men bare delvis. I motsetning til de ordinære domstolene kan således krav om grensegang eller rettsutgreiing settes fram for jordskifterettene uten at det nødvendigvis må foreligge en tvist. Jordskifterettens kompetanse ligner i disse sakene på den kompetanse Utmarkskommissjonen for Nordland og Troms har. Flertallet viser i denne forbindelse til at da Høyfjellskommisjonen ble nedlagt ved kgl. res. av 18. desember 1953, ble det uttalt:

«de tvistigheter som heretter måtte oppstå så vel i Syd-Norge som i Nordland og Troms, vil stort sett gjelde mer spredte enkelt områder og som departementet mener må kunne løses i de fleste tilfelle gjennom den vanlige behandling etter jordskiftelovens bestemmelser om grense-gang».

Det vises i denne forbindelse til kjennelsen i Rt. 1959 s. 1059, som samtidig bidro til å avklare jordskifterettens myndighet i grensegangssaker.

Etter flertallets vurdering er det behov for å ha en instans som kan klarlegge rettsforholdene i nærmere avgrensede områder mer generelt, og uten at rekvirenten må være tvunget til å nedlegge en konkret påstand. Flertallet mener at det i realiteten er bare jordskifterettene som er egnet for en slik oppgave.

6.2.4 Hensiktsmessighetsvurderinger

Etter flertallets oppfatning er dagens organisasjon godt tilpasset oppgavene. Flertallet vektlegger at oppgaveporteføljen er utviklet gjennom erfaringer i den lange perioden jordskifterettene har eksistert. Flertallet viser i denne sammenheng til at jordskifterettene, basert på MMI-undersøkelsen nyter stor tillit.

Flertallet viser til at dagens organisering tilbyr partene juridiske, eiendomsfaglige og tekniske tjenester i en og samme sak. Partene kan derfor få løst sine problemer på en prosessøkonomisk god måte. Flertallet viser i denne sammenheng også til at saksbehandlingsreglene i jordskifteretten legger til rette for selvprosederende parter, noe som er med på å forsterke de økonomiske fordelene ved systemet.

Flertallet viser til at potensialet for tvister om grenser- og rettigheter er stort. Det vises til at jordskifterettene har lang tradisjon som konfliktløsende organ. Dagens organisering, som innebærer «one stop shopping», muliggjør at sakene kan gjennomføres innenfor en akseptabel tids- og kostnadsramme og er godt tilpasset behovet som følger av særnorske forhold med mange uklare eiendoms- og rettighetsforhold.

Flertallet legger videre vekt på fordelene ved at dagens organisering innebærer at jordskifterettene framstår som uavhengige, partsnøytrale og objektive.

Etter flertallets mening må jordskifterettene, for så vidt gjelder omformingsoppgavene, i en viss utstrekning ta hensyn til almenne interesser. Flertallet kan ikke se at spørsmålet stiller seg annerledes ved at jordskifteoppgavene blir overført til et frittstående forvaltningsorgan. Etter flertallets oppfat-

ning vil en av hensynet til et forvaltningsorgans uavhengighet måtte sette tilsvarende grenser.

Flertallet viser til slutt til de store framtidige utfordringer som ligger i klarlegging av eiendomsforhold i tilknytning til etablering av matrikkelsystem, eiendomsutforming innen jord- og skogbruk, utbyggingsjordskifter og urbane eiendomsforhold, jf. utredningens kap. 4.8. Etter flertallets syn kan disse oppgaver løses best innenfor en domstolorganisering.

Utvalgets medlemmer Inge Fjalestad, Ingvor Gundegjerde og Anne Kristin Bøe Ristebråten viser til utredningens kap. 9.4 hvor mindretallet, Ola Brekken, peker på at innsats fra jordskifterettene, slik det er i dag, i det alt vesentlige er avhengig av initiativ fra private parter for å sette i gang et jordskifte. Disse medlemmer mener at det fortsatt må være slik at endringer i eiendomsutforming og eiendomsstruktur i hovedsak må bero på det private initiativ og ikke som resultat av initiativ og gjennomføring fra et frittstående forvaltningsorgan. «Endring av eiendomsstrukturen uten eiernes initiativ, slik mindretallet synes å gå inn for, er en fremmed og uakseptabel framgangsmåte både i forhold til tradisjoner og vanlig rettsoppfatning her til lands, og bør være helt uaktuell.»

6.3 Løkenutvalgets mindretallsforslag – Forvaltningsmodellen

6.3.1 Innledning

Utvalgets mindretall, medlemmet Ola Brekken, går inn for videre utredning av framtidig organisering av jordskifterettene som frittstående forvaltningsorgan, forvaltningsmodellen. Dette medlem begrunner forslaget 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.

6.3.2 Mindretallets prinsipielle betraktninger – Det framtidige perspektiv

Dette medlem mener at valg av organisasjonsmodell må skje på grunnlag av hvilke arbeidsoppgaver jordskifterettene skal ha og målsettingene for virksomheten.

Dette medlem mener at det må legges et mest mulig langsiktig perspektiv til grunn, slik at også framtidige samfunnsmessige behov for restrukturering av eiendommer og rettigheter kan inngå.

Dette medlem mener at forvaltningsmodellen må utformes slik at jordskifteretten fortsatt kan ha de primær oppgaver den i dag har, men omorganiseringen bør også ta sikte på å utvikle jordskifterettene, slik at den kan påta seg nye oppgaver som vil være formålstjenlig.

Etter dette medlems oppfatning kan en omorganisering som ikke medfører at eksisterende arbeidsoppgaver kan løses på en bedre måte, eller at nye arbeidsoppgaver ikke vil gjøre den i stand til å oppnå målsettingene mer effektivt, ikke tilrås.

Dette medlem viser til at synet på hva som skal tillegges vekt ved utforming eller omforming av eiendommer, har endret seg i vesentlig grad siden jordskifterettene ble etablert. Etter dette medlems oppfatning har dette i liten grad gitt seg utslag i lovgivningen. I den grad endringer har funnet sted, har dette skapt problemer i forhold til den prosess mellom private interesser som jordskifteloven bygger på.

Dette medlem mener at offentlige og allmenne interesser har fått en langt bredere plass i synet på utforming av eiendommer uten at dette har blitt tatt opp i jordskiftelovgivningen. Etter dette medlems oppfatning bør siktemålet være å få etablert en modell som kan ta opp i seg hensynet til de offentlige og allmenne interesser som gjør seg gjeldende.

6.3.3 Konstitusjonelle betraktninger

Dette medlem viser til at flertallet har pekt på at jordskifterettens virksomhet i vid utstrekning er av dømmende karakter, og at den således bør organiseres som domstol. Dette medlem vil imidlertid legge til grunn at det ikke er noe i veien for at et forvaltningsorgan regulerer og treffer avgjørelser i forholdet mellom private parter. Dette gjelder også med hensyn på rådighet over fast eiendom.

Dette medlem viser til Trygderetten, som er opprettet som et frittstående forvaltningsorgan, og som det ikke er reist prinsipielle innvendinger mot. Det vises videre til at andre land har organisert jordskiftevirksomheten som forvaltningsorganer uten at det har blitt reist konstitusjonelle innsigelser av den grunn.

Det vises til utredningens kap. 7 der det er pekt på at uklare grenser mellom dømmende og utøvende myndighet langt på vei gjør organisasjonsformen til et spørsmål om hensiktsmessighet og saksbehandlingsregler som ivaretar rettssikkerheten på dette område.

Dette medlem konkluderer med at det ikke er konstitusjonelt uholdbart eller betenkelig å organisere jordskifterettene som forvaltningsorgan der-

som det skjer innenfor rammene til dette medlems modell.

6.3.4 Om jordskifteretten som særdomstol – prinsipielle innvendinger

Dette medlem viser til at de prinsipielle innvendinger mot særdomstoler er velkjente. Det vises i denne forbindelse til Domstolskommisjonens uttalelser om spørsmålet, jf. NOU 1999: 19.

Etter dette medlems oppfatning er flertallets henvisning til Høifjellskommisjonen og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms lite treffende. Dette medlem viser til at disse særdomstoler er tillagt tidsbegrensede oppgaver innenfor avgrensede geografiske områder.

Dette medlem mener at det i tillegg kan reises særlige innvendinger mot jordskifteretten som særdomstol. Dette på grunnlag av at den på en rekke områder opptrer med direkte konkurrerende kompetanse i forhold til de alminnelige domstoler. Det vises til at dette skiller jordskifterettene fra de andre særdomstolene, som er tillagt eksklusiv kompetanse på sitt område. Dette medlem mener at dette er prinsipielt uheldig og viser til at valg av domstol kan skje ut fra taktiske overlegninger. Dette medlem mener at slike valg skjer og at situasjonen kan sammenlignes med «forum-shopping» i internasjonal privatrett. Det vises til at det er reist kritikk mot slike valgmuligheter, og at kritikken forsterkes når det gjelder domstoler i samme land.

Etter dette medlems oppfatning forsterkes det prinsipielt uheldige ved at jordskiftedommerne og dommerne ved de alminnelige domstoler har ulik faglig bakgrunn og at prosessreglene er forskjellige.

6.3.5 Jordskifterettens arbeidsoppgaver

Dette medlem legger til grunn at jordskifterettens arbeidsoppgaver er av en slik karakter at de ikke kan legges til et organ som er underlagt forvaltningen. Dette medlem foreslår derfor at jordskifterettene organiseres som et frittstående uavhengig organ. Det vises i denne sammenheng til Trygderetten, som reelt sett er en spesialdomstol. Etter dette medlems oppfatning vil det være naturlig å se jordskifterettene som frittstående forvaltningsorgan på samme måte.

Det vesentlige ved en slik organisasjonsform er – etter dette medlems oppfatning – at en kan legge oppgaver til jordskifterettene som faller utenfor det de alminnelige domstoler kan og bør arbeide med. På samme måte vil det være mulig å gi bestemmelser om formål og virkemiddelbruk, som lovgiver

tradisjonelt ikke har sett det riktig å fastsette for domstolenes virksomhet.

Dette medlem legger til grunn at forvaltningsmodellen åpner for at det både i lovgivningen og ved behandling av sakene kan gis prioriteringer av oppgavene ut fra en samfunnsmessig betraktning.

Etter dette medlems oppfatning vil forvaltningsmodellen muliggjøre at det offentlige kan komme sterkere inn i prosessen som rekvirent. Dette vil styrke de offentlige 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, etter dette medlems oppfatning bedre muligheter til å møte de store utfordringene med hensyn på en framtidstret utnyttelse og vern av arealer, omstrukturering av landbrukseiendommer og urbane jordskifter.

Dette medlem viser til at dømmende myndighet, også avgjørelser av tvister som i dag er lagt til jordskifterettene, som utgangspunkt er lagt til domstolene. Det skal således tungtveiende grunner til å opprette særdomstoler som jordskifterettene. Dette medlem viser til at dømmende myndighet ble lagt til jordskifterettene av prosessøkonomiske hensyn. Etter dette medlems oppfatning er dette en avledet funksjon av primæroppgavene, utforming og omforming av eiendommer og rettigheter.

6.3.6 Organisasjonsmodell

Dette medlem legger til grunn at jordskifterettens primære funksjon er å bidra til å skape en mest mulig hensiktsmessig eiendomsstruktur. Det legges videre til grunn at dagens organisering og lovgivning bygger på at det i hovedsak er de private interesser som skal ivaretas i prosessen.

Sett på bakgrunn av at jordskifterettene også i framtiden vil ha regulering av forholdet mellom private interesser som sitt hovedarbeidsfelt, bør myndigheten etter dette medlems oppfatning under ingen omstendighet legges til et forvaltningsorgan, som samtidig har som oppgave å ivareta offentlige og allmenne interesser. Dette vil skape rettssikkerhetsproblemer og vanskeliggjøre tillit.

Dette medlem mener at organet må være partsnøytralt og organisatorisk uavhengig av forvaltningen, med unntak av det rent administrative. Etter dette medlems oppfatning vil en organisering under Landbruksdepartementet eller Miljøverndepartementet være uheldig. Dette medlem antar at organet for eksempel bør kunne legges administrativt under Justisdepartementet.

Dette medlem legger til grunn at organet ikke kan instrueres konkret eller generelt fra andre forvaltningsorganer i saker den har til behandling.

Dette medlem mener at en organisering som nevnt må utredes videre. Etter dette medlems oppfatning må organiseringen bygge på følgende hovedtrekk:

- Jordskifterettene opprettes ved særlov
- Det gis bestemmelser om formål, saklig kompetanse og virkemidler
- Bestemmelser om hensyn som jordskifterettene skal ta
- Særskilte saksbehandlingsregler som ivaretar de samme hensyn som grunnleggende domstolprinsipper, men fleksiblere og enklere
- Avgjørelsene må kunne overprøves av domstoler
- Anke bør gå til tingretten
- Overprøves ikke jordskifterettens avgjørelse bør den ha rettskraftvirkning, for eksempel som forelegg etter plan- og bygningslovens § 114.
- Personalet i jordskifterettene som treffer slike avgjørelser må være jordskifte kandidater og være embetsmenn med samme stillingsvern som dommere.
- Det desentraliserte system opprettholdes og organet må ha tilstrekkelig teknisk personale og utstyr til å kunne løse oppgavene.

6.3.7 Arbeidsoppgaver

Dette medlem mener at det må foretas en nærmere utredning om hvilke arbeidsoppgaver som skal legges til et nytt organ.

Hovedsynspunktet til dette medlem er at gjeldende arbeidsoppgaver videreføres, at nye arbeidsoppgaver blir vurdert og at det foretas en avgrensning mot oppgaver som bør løses av de ordinære domstoler.

Med utgangspunkt i rapporten «Jordskifteverkets framtidige arbeidsoppgaver», avgitt i 1995 av en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet, og gjeldende oppgaver, foreslår dette medlem følgende oppgaver for det nye organet; deling eller oppløsning av sameie, bytte av grunn, bruksordning, eventuelt avløsning av servitutter, felles tiltak i jord eller skogbruk, eiendomsutforming ved salg/kjøp av tilleggsjord og eiendomsdeling.

Dette medlem foreslår at rettsutgreiing som egen sakstype tas ut fra det nye jordskifterettens saklig myndighetsområde. Etter dette medlems oppfatning kan det reises prinsipielle innvendinger

mot at et frittstående forvaltningsorgan kan ha slik myndighet. Det må imidlertid, av prosessøkonomiske grunner, åpnes for at jordskifterettene skal kunne treffe avgjørelser om tvister i saker den har til behandling, som for eksempel under et jordskifte.

Det gjelder grensegangssak etter jskl. § 88, viser dette til at det her foreligger konkurrerende kompetanse med de ordinære domstoler. De samme prinsipielle innvendinger som for rettsutgreiing gjør seg derfor gjeldende.

Dette medlem tilrår at det frittstående forvaltningsorganet får følgende kompetanse med hensyn til grensegangssak:

- overta deler av den kompetansen kommunale myndigheter har etter delingsloven
- behandler saker der grensene er beskrevet eller kartfestet i et dokument, og det er spørsmål om hvor grensen går
- av prosessøkonomiske grunner må det åpnes for at det frittstående forvaltningsorganet skal kunne avgjøre tvister i saker som jordskifterettene ellers har til behandling, uavhengig av krav om beskrivelse, kartfesting m.v.

Dette medlem legger til grunn at ekspropriasjonsaker, herunder utbyggings- og vernejordskifter ikke skal legges til det nye forvaltningsorganet. Skal for eksempel samferdselsjordskiftene videreføres må det skje innenfor rammen av de ordinære domstoler, men slik at jordskiftekompetanse kan tilføres. Dette medlem viser til at en i Norge har sterk tradisjon for at ekspropriasjonserstatning fastsettes av domstoler og at norsk ekspropriasjonsrett er sterkt preget av vanskelige rettslige problemstillinger.

Når det gjelder andre skjønnsaker som ligger til de alminnelige domstoler, bør heller ikke disse overføres til et forvaltningsorgan.

Dette medlem mener imidlertid at det bør vurderes å legge skjønnsmyndighet innenfor avgrensede rettsområder til forvaltningsorganet. Dette gjelder for eksempel gjerdeskjønn og andre typer skjønn, som i dag er underlagt lensmannsskjønn.

6.4 Høringsuttalelser

Departementene:

Det har kommet inn høringsuttalelser fra i alt 10 departementer.

Justisdepartementet uttaler:

«Ved vurderingen av om jordskifterettene fortsatt skal ha stillingen som særdomstoler, er det

sentralt å legge vekt på omfanget av deres dømmende virksomhet i forhold til forvaltningsvirksomheten som utøves. Omfanget av den dømmende virksomhet tilsier at jordskifterettene fortsatt bør betraktes som en domstol. For spørsmålet om det fortsatt skal være en særdomstol, viser vi til St. meld. nr. 23 (2000–2001) Førsteinstansdomstolene i fremtiden kapittel 6. Der drøftes argumenter for og mot særdomstoler inngående. Hensynet til sakkyndighet er et viktig argument for særdomstoler. I stortingsmeldingen er jordskifterettens dommere særlig nevnt. Her gis etter Justisdepartementets oppfatning tungtveiende grunner for å beholde jordskifterettene som særdomstol. Dersom det besluttes at jordskifterettene fortsatt skal organiseres som en særdomstol, støtter Justisdepartementet at jordskifterettene administrativt bør ligge under Domstoladministrasjonen. At det på denne måten skjer en løsrivelse fra dagens tette tilknytning til Landbruksdepartementet, er i godt samsvar med de grunnleggende prinsipper om domstolenes uavhengighet i forhold til forvaltningen som også ligger til grunn for opprettelsen av Domstoladministrasjonen. Vi forutsetter her at det blir tilført tilstrekkelige midler til at Domstoladministrasjonen kan ta denne nye oppgaven. Dette antas å kunne gjennomføres ved å overføre de ressursene som i dag ligger i Landbruksdepartementet til Domstoladministrasjonen, blant annet ved overføring av stillinger.

Når det gjelder forslaget om å supplere styret i Domstoladministrasjonen med en jordskiftedommer, legger departementet til grunn at det i domstoloven § 33 a og i forarbeidene til loven er valgt en modell som skal forhindre at styret blir for stort og tungdrevet. I forarbeidene er det også advart mot at styret organiseres etter en korporativ modell der alle arbeidstakergrupper i domstolene er representert, jf. Ot. prp. nr. 44 (2000–2001) s. 79.»

Vi støtter synspunktene som kommer fram i utredningens pkt. 7.7.4 om at jordskiftedommerne bør ha et stillingsvern som samsvarer med avhengighetsvernet for embetsmenn i Grunnloven § 22.

Vi slutter oss for øvrig til synspunktene i utredningens kapittel 7 om en økt fokusering på de grunnleggende domstolsprinsippene ved organiseringen av jordskifterettene, slik det skisseres av utvalgets flertall.

Justisdepartementet merker seg at det ikke er særskilt vurdert hvorvidt dommerne i jordskifterettene skal omfattes av en disiplinærordning, se om dette NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet pkt. 12.5.5, og om de skal inkluderes i godkjennings- og registreringsordningen for dommeres sidegjøremål.

Finansdepartementet har ingen merknad til valg av organisasjonsform. Om de økonomiske konsekvenser uttales det:

«I følge utvalget vil forslaget om å videreføre jordskifterettene som domstol ikke få nevneverdige økonomiske konsekvenser. Forslaget om å legge jordskifterettene administrativt under Domstoladministrasjonen vil medføre flytte- og transaksjonskostnader og kostnader til overgangsordninger for de tilsatte i størrelsesorden 2 mill. kroner, men ingen vesentlige varige økonomiske konsekvenser. Utvalget kommer også med forslag til videre utredningsarbeid, herunder en helhetlig gjennomgang av jordskifteloven, som antas å koste ca. 4 mill. kr.

Finansdepartementet legger til grunn at de nevnte kostnadene dekkes innenfor Landbruksdepartementets budsjettammer eller fremmes for regjeringen som ledd i den ordinære budsjettprosessen.»

Samferdselsdepartementet slutter seg til uttalelsen til Vegdirektoratet, som bl.a. uttaler:

«Vegdirektoratet mener utvalgets vurdering av disse spørsmål er grundig og solid og har ingen merknader til konklusjonene.

Utvalgets oppgave har også vært å vurdere alternative organisatoriske løsninger for jordskiftefunksjonen. Et klart flertall i utvalget – 10 av 11 medlemmer har, ut fra de vurderinger som er gjort når det gjelder forholdet til domstolsprinsippene, samt hensiktsmessighetsvurderinger, kommet til at domstolsmodellen bør videreføres.»

«Vegdirektoratet slutter seg til de vurderinger flertallet har gjort og er enig i at jordskifteretten bør opprettholdes som særdomstol. Vi mener flertallets begrunnelse er god og utførlig og har ingen ytterligere kommentarer.»

De øvrige departementer slutter seg til flertallsforslaget, eller har ingen merknader.

Domstoladministrasjonen uttaler bl.a.:

«Domstoladministrasjonen har forståelse for at det for jordskifterettens dømmende virksomhet må legges samme prinsipper til grunn som for de alminnelige domstoler. Det vil si at kravet til uavhengighet taler for at administrasjonen av jordskifterettene legges til et uavhengig organ. I forlengelsen av dette hensynet kan viktige momenter trekke i retning av at administrasjonen av jordskifterettene legges til Domstoladministrasjonen. Domstoladministrasjonen vil likevel påpeke at jordskifterettens virksomhet på vesentlige punkter skiller seg fra de alminnelige domstoler og at det eventuelt må tas høyde for kompetanseoverføring på dette området i Domstoladministrasjonen.

Domstoladministrasjonen ønsker å fremheve at den administrative tilknytning har vært drøftet såvel i denne utredning som i Domstolkommisjonens utredning, NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet. I den sistnevnte utredning er det anbefalt at administrasjonen av jordskifterettene overføres fra Landbruksdepartementet til den sentrale domstoladministrasjon. Utredningen gjør en grundig analyse av maktfordelingen mellom Storting, regjering og domstoler.

Domstolkommisjonens prinsipielle synspunkter som anføres for en frittstående sentral domstoladministrasjon for de alminnelige domstoler, gjør seg etter kommisjonens mening gjeldende med samme styrke for jordskifterettene. «

Jordskifterettene og jordskifteoverrettene

Det er innkommet uttalelser fra 20 jordskifteretter og to jordskifteoverretter.

Jordskifterettene og overrettene slutter seg til utvalgets flertallsinnstilling.

Fylkesmannsembetene:

Det er i alt kommet inn 7 uttalelser.

Seks av embetene slutter seg til utvalgets flertallsforslag.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag uttaler at gjeldende organisering ikke ivaretar de offentlige interesser på en god måte. Det foreslås at jordskiftedommerne, eller f. eks. et antall av disse overføres til tingrettene og at det opprettes et forvaltningsorgan som bl.a. kan ivareta offentlige interesser.

Kommunene:

Det er kommet uttalelser fra 16 kommuner og ett regionråd.

Kommunene som har uttalt seg representerer byer, tettsteder og landkommuner. De representerer kyst og innland. Kommunenene slutter seg til flertallsforslaget eller har ingen merknader.

Bærum kommune uttaler at

«.. jordskifteretten bør styrkes som domstol og rettsmegler»

Flora kommune uttaler:

«Det er svært viktig å ta vare på og videreføre det folkelege preget som jordskifteretten har, at det er lav terskel for å bruke retten til å løse tvistesporsmål og at den er nær sine brukargrupper og dei den skal tene, noko som i stor grad er med å auke brukarane sin rettskjensle»

Nord Gubrandsdal regionråd uttaler bl.a.:

«Jordskifteretten har lang tradisjon i å omforma eigedommar slik at dei kan nyttast på føremål

stenleg måte etter tid og tilhøve. Regionrådet ser det derfor som klart nyttig for rasjonell utnyttning av arealressursane både for landbruket og for anna eigedomsutvikling at jordskifteretten vert oppretthalden med dei funksjonar og arbeidsfelt som i dag, samstundes som retten kan ta opp nye arbeidsoppgåver for å tilrettelegga for god eigedomsutnytting, eksempelvis urbane jordskifte.

Regionrådet meiner det er særskild viktig at jordskifteretten vert oppretthalden som særdomstol slik at tvistar og andre rettsspørsmål knytta til fast eigedom kan avgjerast samstundes med at jordskiftesak vert halde, og ser dette som viktig både for rettstryggleiken til partane og at det er prosessøkonomisk rasjonelt.»

Bergen kommune tar ikkje stilling til organisasjonsspørsmålet. Kommunen gir uttrykk for at jordskifterettens stilling og funksjoner må sees i sammenheng med lovgivningen for å få utviklet et vellykket matrikkelsystem og hensiktsmessige virkemidler for arealutnyttelsen i byer og tettsteder.

Andre forvalningsorgan

Det har kommet inn uttalelser fra Brønnøysundregistrene, Forsvarsbygg, Jernbaneverket, Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (NIJOS), Statens kartverk og Vegdirektoratet. I uttalelsene gis det uttrykk for tilslutning til utvalgets flertallsinnstilling eller at en ingen merknader har.

Næringslivsorganisasjoner

Det er innkommet uttalelser fra Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund, som begge slutter seg til utvalgets flertall.

Norges Bondelag viser bl.a. til jordskifterettens alminnelige tillit og til de prosessøkonomiske fordeler som ligger i gjeldende organisering. Om mindretallets forslag uttaler Bondelaget:

«Norges Bondelag registrerer med undring mindretallets forslag om å legge jordskifterettens oppgaver til et frittstående forvaltningsorgan. Forslaget framstår etter vår mening som klart i strid med grunneierne og brukerne av jordskifteretten sine interesser. Etter mindretallets forslag skal organet ivareta offentlige og allmenne interesser, samtidig som organet også skal treffe rettslige avgjørelser mellom private parter. Organet skal være et frittstående forvaltningsorgan, men samtidig legges det i forslaget opp til en nær og tett forbindelse med forvaltningen for øvrig.»

Norges Bondelag stiller spørsmål til uavhengigheten til et slikt organ, og til tilliten. Bondelaget er kritisk til ankeordningen som mindretallet foreslår,

om anke til tingretten, og mener at dette medfører en ekstra ankeinstans, lengre tidsforbruk og økte prosesskostnader. Bondelaget mener videre at det vil være et alvorlig inngrep i grunneiernes rettigheter dersom organet får kompetanse til, på egen hånd, å initiere og gjennomføre omstrukturering av private eiendommer, «slik mindretallet foreslår».

Norges Skogeierforbund uttaler bl.a.:

«... at eiendomsforholdene her til lands – langt mer enn i andre sammenlignbare land – er preget av uklare grenser, teigblanding og usikre bruksretter. Derfor vil det i lang tid framover være omfattende behov for klargjøring av grenser og andre forhold knyttet til eiendomsrett, og et stort arbeid for å medvirke til mer tjenlig utforming av eiendoms- og bruksrettsforhold.»

For å løse disse problem mener Skogeierforbundet at det trengs spesialkompetanse, kombinert med «særdomstolens autoritet og integritet. Det er også et betydelig fortrinn framfor de vanlige domstolene, at partene i stor grad er selvprosederende for jordskifteretten. Dette er kostnadsbesparende og ofte mindre konfliktskapende.»

Andre organisasjoner

Den Norske Advokatforening slutter seg til begrunnelser og konklusjoner i mindretallsuttalelsene til utvalgets medlem, Ola Brekken.

Den norske Dommerforening uttaler:

«DEI TO ALTERNATIVA. KONKLUSJON.

Domstolkommisjonen stiller i det siterte ovanfor opp to sentrale vilkår for å ha ein særdomstol:

- institusjonen må i det alt vesentlege ha ein dømmende funksjon,
- institusjonen skal vere uavhengig.

Det er vårt syn at jordskifteverket ikkje oppfyller vilkåra i første strekpunkt om i det vesentlege å ha ein dømmende funksjon. Sakene som i dag går etter jordskiftelova § 17 gjeld dømande verksemd, men desse utgjør berre ein mindre del av dei totale oppgåvene for jordskifteverket. I sjølve jordskiftearbeidet har jordskifteverket etter vårt syn heller ikkje den frie rolla andsynes forvaltninga som ein domstol skal ha. Ikkje minst legg vi då vekt på det samarbeidet – det vekselspillet – mellom jordskifteverket og ulike offentlege styresmakter som går føre seg under ei jordskiftesak.

Vi meiner at jordskifteverket i det vidare bør organiserast som ein rein forvaltningsetat. Når det kjem så mange positive tilbakemeldingar om jordskifteverket som det er lagt til grunn i utgreiinga, er det tvillaust ein del av samanhen-

gen at brukarane har vurdert jordskifteverket ut frå den frie og nokså uformelle måten etaten arbeider på. Jordskifteverket utfører – utan særleg store kostnader for den einskilde – oppgåver med registrering av eigedomstilhøve, kartlegging, bonitering og i ettertid grensemerking – i tillegg til at jordskifteverket har kontakt med forvaltningsorgan. Og jordskifteverket kan – i motsetning til ein domstol – ha uformell kontakt med desse organa for å samrå om sakene. Vi har vanskeleg for å sjå at jordskifteverket kan føre vidare arbeidsmåten sin dersom etaten blir undergitt dei krava til handlemåte og økonomisk styring som vil måtte følgje dersom etaten skulle bli organisert med embetsdommarar og lagt inn under Domstoladministrasjonen.

Frå nokre hald har det vore gjort gjeldande at jordskifteretten er særleg tenleg der det skal vere eit samarbeid mellom det offentlege og private grunneigarar, i høve store eigedomsinngrep (område for forsvaret, store avståingar til samferdselsfremål og liknande). Vi vil peike på at i den grad det er dekning for eit slikt syn, vil det måtte vere fordi jordskifteverket kan samarbeide med partar og med offentlege styresmakter på ein måte som ein domstol ikkje kan.

Organisering som forvaltningsorgan er ikkje til hinder for at det blir teke standpunkt i rettstvistar som gjeld private partar, når dette skjer som ledd i ein forvaltningsprosess. Heile forvaltninga i vårt land byggjer på at det skjer. Så lenge dette er ein integrert del av arbeidet med forvaltningsavgjerder, kan det ikkje rettast innvendingar mot det. Det kan heller ikkje vere innvendingar mot at dette blir gjort på ein formell måte med vanlege partsforhandlingar på same måte som for dei alminnelege domstolane – når det gjeld rettstvistar som følgjer av jordskiftesakene.

Vi legg til at der forvaltningsorgan på dette viset prøver private tvistesporsmål, vil vedtak kunne overprøvast av domstolane både når det gjeld faktum og rettsbruk. Det vil vere naturleg at overprøvingsretten blir nærare lovregulert, også ved val av ein forvaltningsmodell.

Ved ei organisering av jordskifteverket som ein rein forvaltningsetat bør det likevel gjennomførast ei avgrensing ved at jordskifteverket ikkje kan behandle saker som ikkje er ein del av arbeidet med ordinær omforming av eigedommar. Jordskifteverket bør såleis ikkje ha kompetanse til å avgjere tvistar som gjeld om nokon (ein privatperson eller t.d. staten eller ein allmenning) er eller ikkje er eigar av ein eigedom, sjå framlegget til avgrensing i kompetansen som mindretallet i Jordskifteutvalet gjer seg til talsmann for. Domskompetansen kan til dømes avgrensast til å gjelde grenselinjer som er merkte i terrenget eller som er beskrivne i dokument. I tillegg må jordskifteretten kunne ha

kompetanse til å behandle saker om bruksrettar innanfor skiftfeltet, så langt ei avgjerd vedkjem jordskiftet.

Jordskifterettane har i dag kompetanse til å behandle såkalla samferdselsjordskifte og i den samanhengen også eit tilhøyrande oreignings-skjønn. For ordens skuld nemner vi her at slike saker i aukande omfang blir ordna minneleg, og at det er ei ønskjeleg ordning dersom offentlege styresmakter ønskjer «romslege» oppgjer der rettsreglane ikkje utan vidare er avgjerande. Slike saker blir også i dag dels behandla i skjønn for dei vanlege domstolane, men då slik at partane må vere einige om skjønnsføresetnadene for jordskiftedelen. Det må vere ein konsekvens av at jordskifteverket blir forvaltning, at slike skjønn blir behandla av dei alminnelege domstolane. Om ønskjeleg kan det givast lovheimel for at det i slike saker skal vere to meddommarar med bakgrunn frå jordskifteverket.»

Norges Jordskifte kandidatforening slutter seg til Løkenutvalgets vurderingar og konklusjoner.

Norske Sivilingeniørers forening, Etatsforeningen i jordskifterettene slutter seg til Løkenutvalgets flertall. Foreningen reiser til dels sterk kritikk av mindretallsforslaget, og uttaler bl.a.:

«Det mest alvorlige resultat av mindretallets forslag, er de følger dette får for arbeidsoppgavene til jordskifterettene. MMI-undersøkelsen viser at aktørene har stor tiltro til jordskifteretten. Når mindretallet lager en modell som medfører at omtrent halvparten av jordskifterettens saker ikke lenger kan løses i jordskifteretten, virker dette lite konsekvent og i strid med det brukerne ønsker. Mindretallets modell medfører bl. a. at rettsutgreiing ikke lenger skal være en oppgave jordskifteretten skal løse. Rettsutgreiing er et viktig bidrag i å få oppklart de kompliserte eierforholdene som særlig gjelder i utmarksstrekningene, samt langs kysten. Det vil ikke være mulig å gjennomføre en rettsutgreiing for de alminnelige domstoler. Det å kunne komme til en særdomstol uten at det er nødvendig å ta ut stevning mot noen definert motpart og uten en klar påstand, er en viktig kvalitet som må bevares, og ikke avskaffes.»

Norsk ingeniørorganisasjon (NITO) finner det naturlig at jordskifterettene blir organisert under Domstolorganisasjonen dersom særdomstolen videreføres.

Flerfaglig Felles Organisasjon mener at en videreføring av jordskifterettene som domstol er mest forenlig med konstitusjonelle prinsipper.

Organisasjonen uttaler videre:

«Vi synes videre det er en effektiv resursbruk at jordskifterettene utfører alt teknisk arbeid med

grensebeskrivelser, avmerking og innmåling av grensepunktene i marka i forbindelse med den rettslige avgjørelse. Dette, samt den særlige kompetanse jordskiftedommerne innehar på sitt fagområde, gjør det vanskelig å overføre Jordskifterettens oppgaver til de ordinære domstoler.»

6.5 Departementets merknader

De overordnede spørsmål som drøftes i denne proposisjonen tar sitt utgangspunkt i forfatningsrettslige- og overordnede problemstillinger knyttet til domstolprinsipper. Departementet har lagt dette til grunn i sine vurderinger.

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 utvalgets mindretall, advokat Ola Brekken, foreslår at jordskifterettene organiseres som et frittstående forvaltningsorgan. Det foreslås at administrasjonen av dette organ flyttes ut av Landbruksdepartementet og legges f. eks. til Justisdepartementet. Dette medlem foreslår, i likhet med flertallet, at lovgivningen skal ligge under Landbruksdepartementet som i dag.

Departementet slutter seg til de overordnede merknader fra et samlet utvalg i spørsmålet om valg av organisasjonsmodell. Utvalgets prisipielle uttalelse lyder:

«Utvalget, lederen Johan C. Løken, Olaf Ballan-
grud, Ola Brekken, Alf Bruland, Inge Fjalestad,
Ingvor Gundegjerde, Harald S. Haraldstad, In-
ger Marie Dons Jensen, Liv Nergaard, Magne
Reiten og Anne Kristin Bøe Ristebråten legger
til grunn at ingen av de avgjørelsene jordskifte-
rettene treffer, kan anses som typiske utslag av
utøvende myndighet.

Under ingen omstendighet kan det etter *ut-
valgets* vurdering framstå som særskilt betenke-
lig ut fra maktfordelingsidéene å legge denne
kompetansen til en domstol, så lenge domsto-
lens avgjørelser bare kan overprøves innenfor
domstolsystemet.

Utvalget er enige om at det ikke er i strid
med uavhengighetsprinsippet eller andre sen-
trale domstolsprinsipper å videreføre jordskifte-
retten i sin nåværende form.

Utvalget kan ikke se at det er forenlig med
konstitusjonelle prinsipper å legge jordskifte-
oppgavene til et forvaltningsorgan som er direk-

te underlagt instruksjonsmyndighet fra over-
ordnet utøvende myndighet.

Etter *utvalgets* vurdering er det ikke mulig å
inkorporere jordskifteoppgavene i de alminneli-
ge domstolens virksomhet. De alminnelige
domstoler har ikke den nødvendige kompetan-
sen til å kunne gjennomføre jordskifte, og det
anses heller ikke realistisk å kunne tilføre slik
kompetanse.

Ved en videreføring av domstolsmodellen i
en eller annen form, foreslår *utvalget* at jordskif-
teretten administrativt flyttes fra Landbruksde-
partementet til Domstolsadministrasjonen. Det-
te vil innebære at jordskifteretten også admini-
strativt får den samme uavhengige stilling i for-
hold til den utøvende makt som de alminnelige
domstoler. *Utvalget* tilrår også at dommerne ut-
nevnes til embetsmenn og får oppsigelsesvern
og stilling som dommerne i de alminnelige
domstoler.

Utvalget mener at jordskiftevirksomheten
bør videreføres med en desentralisert struktur,
og at det tekniske hjelpeapparatet oppretthol-
des uavhengig av organisasjonsform.

Utvalget anbefaler at lovgivningen vedrøren-
de jordskifte fortsatt må høre under Landbruks-
departementet.

Utvalget har flere steder pekt på behovet for
endringer av enkeltbestemmelser i jordskiftelo-
ven. Det har vært gjennomført en rekke enkelt-
stående lovendringer etter 1979. Jordskiftelo-
ven er nå blitt så uoversiktlig at utvalget mener
det må foretas en bred gjennomgang av loven.»

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 viser videre til at Domstolskom-
misjonens flertall uttalte på side 377 første spalte i
NOU 1999: 19:

«Flertallet er likevel kommet til at de sterkeste
grunner taler for – så langt flertallet kjenner
spørsmålene – at administrasjonen av jordskif-
terettene bør overføres fra Landbruksdeparte-
mentet til den sentrale domstolsadministrasjo-
nen, slik at man får en felles administrasjons-
ordning for jordskifterettene og de alminnelige
domstoler»

Departementet har i sine overordnede vurderin-
ger om valg av organisasjonsmodell bl. a. lagt vekt
på følgende:

- Samfunnet har i dag, og i overskuelig framtid,
behov for organ(er) som kan tilfredstille det
grunnleggende privatrettslige og offentlige be-
hov for endringsprosesser gjennom rettsomfor-

- mende 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

Departementet konstaterer at det er alminnelig enighet om at det foreligger et grunnleggende behov i Norge, som i de fleste land, for rettsomformende virksomhet gjennom jordskifte.

Når det gjelder omfanget av jordskifterettens dømmende myndighet, viser departementet til sine merknader under kap. 5.7. Departementet viser for øvrig til uttalelsen fra flertallet i Domstolskommissjonen, om at det gjennom de senere år er overført utvidet kompetanse til jordskifterettene i saker som gjelder tvisteløsning. Det vises også til høringsuttalelsene fra Justisdepartementet, Samferdselsdepartementet, jordskifterettene og jordskifteoverrettene, Næringslivsorganisasjonene og Norske Sivilingeniørers forening.

Departementet viser til at jordskifterettene fikk omfattende dømmende myndighet gjennom utvidet skjønnskompetanse, utbyggings- og vernejordskiftene, ved lovrevisjonen i 1998, jf. Ot.prp. nr.57 (1997–98).

Departementet viser til at et samlet Storting har vedtatt denne kompetansetildelinga. Stortinget har også, enstemmig, gitt uttrykk for at større utbyggings- og vernetiltak bør gjennomføres ved makebytte, jordskifte. Det vises bl.a. til Stortinget behandling av St. meld. nr. 40 (1994–95) «Opptrapping av barskogvernet fram mot år 2000 (Barskogvernmeldingen)», jf. innst. S. nr. 220 (1995–96) og til St. meld. nr.11 (1998–99) om «Regionalt skyte- og øvingsfelt for Forsvarets avdelinger på Østlandet – Regionfelt Østlandet», jf. inst. S. Nr. 129 (1998–99).

Endelig vil departementet peke på at jordskifterettene i gjennomsnitt avsier 1 dom pr. sak og at jordskifterettene behandler i gjennomsnitt 1000 saker pr. år. Etter departementets vurdering er den dømmende myndigheten til jordskifterettene omfattende.

Departementet har lagt stor vekt på karakteren og omfanget av jordskifterettens rettsomformende virksomhet. Det er dette spørsmål som i særlig grad har vært gjenstand for diskusjon. Det avgjørende for departementets vurdering vil være om jordskifterettene er tillagt forvaltningsoppgaver av en slik karakter og omfang at det vil være betenke-

lig ut fra maktfordelingsideene. Departementet viser til kap. 5.2.1.

I likhet med et samlet Løkenutvalg, jf. utredningens s. 68 nest siste avsnitt flg. vil departementet gi uttrykk for at avgjørelser på det rent privatrettslige område er «gjennomgående og uten videre ansett for å høre under domstolene.» Et samlet utvalg uttaler videre:

«Det vesentlige er etter utvalgets mening at jordskifte i all hovedsak er en partsprosess, gjennomført for å oppnå en gunstigere totalløsning, samtidig som det er en forutsetning for jordskifte at ingen part påføres tap ved omleggingen, jf. jordskifteloven § 3 a. Avgjørelsen treffes ikke ut fra et fritt, ubundet skjønn, men på grunnlag av lovbestemte retningslinjer, og den vil være bestemmende for partenes framtidige, privatrettslige stilling.

Etter utvalgets mening må slike avgjørelser oppfattes som utslag av dømmende myndighet. Det er få – om noen – eksempler på at forvaltningsorgan er gitt kompetanse til å løse opp og omforme private rettigheter. Derimot er det flere eksempler på at slik rettsomformende virksomhet er lagt til de alminnelige domstolene.»

Departementet slutter seg til dette hovedsynspunktet. 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.

Departementet konstaterer at det blir uttrykt bred tillit til jordskifterettene i høringsuttalelsene.

I MMI-undersøkelsen ble det bl.a. stilt spørsmål om «Jordskifteretten bør videreføres i samme form som i dag» og om «Jordskifteretten bør bli en del av det vanlige domstolssystemet». Totalt sett er det 42 pst. av de spurte som er motstandere av endring av gjeldende ordning, mens 15 pst. er tilhengere av endringer. Samme spørsmål ble reist til den profesjonelle gruppen, bestående av sakkyndige, prosessfullmektiger, lagdommere og jordskifte(over)dommere. Bare 13 pst. av gruppen er enig i at «Jordskifteretten bør omdannes til et forvaltningsorgan». Hele 68 pst. er uenig i at «Jordskifteretten bør avvikles, domstoloppgavene overføres til det vanlige domstolssystemet og andre oppgaver til forvaltningen.»

Når det gjelder hensiktsmessighetsvurderinger, har departementet lagt stor vekt på prosessøkonomi. Etter gjeldende organisering får partene juridiske, eiendomsfaglige og tekniske tjenester i en og samme sak. Saksbehandlingsreglene i jordskifterettene legger også til rette for selvprosederende parter. I de rettsomformende sakene, jord-

skifte, er det vanlig at partene ikke benytter seg av advokat eller sakkyndig bistand.

Departementet vil peke på den prosessøkonomiske betydning jordskifterettens tekniske kompetanse har for partene. Den tekniske kompetanse brukes ikke bare til innmåling og kartfesting av grenser. Like viktig er at denne kompetanse brukes til rekonstruksjon av uklare grenser. Etter departementets vurdering har dette stor betydning i arbeidet for å begrense antall tvistesaker. Departementet viser også til at jordskifterettens tekniske kompetanse innebærer at partenes påstander kan kartfestes.

Departementet slutter seg til flertallets merknad om at potensialet for tvister om grenser og rettigheter til fast eiendom er omfattende i Norge. Dette skaper et stort behov for grensegangs- og rettsutgreiingssaker. En hovedårsak til dette knytter seg, etter departementets vurdering, til vårt mangelfulle matrikulære system

De fleste europeiske land har i motsetning til Norge et velutviklet matrikkelsystem med røtter tilbake til 1700 og 1800 tallet. Departementet viser til at matrikkelsystemet, som bestod av en grense- og servitutbeskrivende del, en kartdel og en tinglysingsdel skaper notoritet og publisitet ved eiendomsdelinger og stiftelse av servitutter. I Norge ble et slikt matrikkelsystem ikke etablert. Det vises nærmere om dette til kap. 3.2.6.

Matrikkelutviklingen ute i Europa har ført til at det knapt finnes grensetvister i de øvrige europeiske land. Fraværet av dømmende virksomhet knyttet til eiendomsgrenser er påtakelig. Departementet viser til at dette er en alminnelig oppfatning blant fagfolk. Dette er etter departementets oppfatning også hovedårsaken til at jordskiftevirksomheten er organisert som forvaltning i de andre europeiske land. Departementet viser nærmere om dette til kap. 4.2.6 og kap. 8 i Løkenutvalget sin utredning.

Departementet vil i det følgende knytte noen merknader til mindretallsforslaget fra medlemmet Ola Brekken. Forslaget går i hovedsak ut på at jordskifterettene skal organiseres som frittstående, uavhengig forvaltningsorgan, og at spørsmålet må utredes videre. Forslaget og premissene får tilslutning fra Den Norske Advokatforening.

Mindretallsforslaget begrunnes i stor utstrekning med hensynet til framtidige arbeidsoppgaver, 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. Prinsipielt begrunnes forslaget med samfunnets alminnelige motstand med hensyn på sær-

domstoler og til betenkelighetene som knytter seg til konkurrerende kompetanse.

Departementet er ikke enig i at stillingstaken til jordskifterettens organisering skal ta utgangspunkt i mulige framtidige oppgaver. Vurderingene må etter departementets mening ta utgangspunkt i gjeldende oppgaver. Spørsmålet blir da om gjeldende oppgaver er i strid med domstolsprinsipper, eller om andre viktige hensyn taler for en annen organisering. Departementet viser ellers til at de fleste av de oppgaver som mindretallet viser til ble tatt med, og tilpasset domstolsprinsippene, ved lovrevisjonen i 1998, jf. Ot. Prp. Nr. 57 (1997–98).

Departementet er heller ikke enig i at det skal legges økt vekt på offentlige og allmenne interesser, herunder landbruksinteresser og økt samarbeid med den utøvende myndighet. Som tidligere nevnt gjelder den rettsomformende virksomheten til jordskifterettene, stifting, endring og oppløsning/avløsning av private rettigheter. Departementet anser det 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, vil departementet understreke at disse interesser i første rekke må ivaretas av de politiske myndigheter. Domstolene, herunder jordskifterettene, må imidlertid legge de politiske avgjørelser, om for eksempel arealdisponering m.v., til grunn som faktagrunnlag i sin virksomhet. Dette gjelder også med hensyn på landbruksinteressene. Jordskifterettene legger bl.a. til grunn de gjeldende landbruksøkonomiske virkemidler ved verdsetting av arealer som går i bytte. Etter departementets oppfatning gjør de alminnelige domstolene det samme ved fastsettelse av erstatningsutmålinger ved ekspropriasjon. Faktiske forutsetninger, bl.a. om arealdisponering legges også til grunn ved en rekke avgjørelser ved de alminnelige domstoler.

Når det gjelder mindretallets syn på særdomstoler, viser departementet til sine prinsipielle merknader under kap. 5.7. 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.

Departementet har merket seg at Den norske Dommerforening slutter seg til mindretallets forslag.

Dommerforeningens prinsipielle tilnærming med hensyn til omfanget av jordskifterettens dømmende myndighet, karakteren av den rettsomformende virksomhet som utslag av dømmende myn-

dighet, synet på jordskifterettene som den utøvende myndighets forlengede arm og forvaltningsorganene som rettsmiddelinstanser, deles ikke av mindretallet og Den Norske Advokatforening. Departementet konstaterer at det er enighet mellom mindretallet, Den Norske Advokatforening og departementet i disse sentrale spørsmål.

Departementet viser for øvrig til at de to foreningene er enige i vurderingen av spørsmål som gjelder særdomstoler, konkurrerende kompetanse og framtidige arbeidsoppgaver.

Departementet har merket seg at de to foreningene ikke har sammenfallende syn på jordskifterettens kompetanse som uavhengig forvaltningsorgan. Advokatforeningen legger til grunn at i de rettsomformende sakene taler gode grunner for at jordskifterettene skal ha tilsvarende kompetanse med hensyn på dømmende virksomhet som i dag. Dommerforeningen vil begrense denne kompetanse til saker der grensene er avmerket i marka eller framgår av kart. Etter departementets oppfatning vil dommerforeningens standpunkt medføre at jordskifte, slik vi kjenner det i dag må vurderes avviklet. Forslaget innebærer at de alminnelige domstoler måtte gå inn og ut av en jordskiftesak når uklarheter eller tvister er fundert på et annet rettslig grunnlag enn det dommerforeningen legger til grunn. Forslaget reiser uoversiktlige konsekvenser med hensyn til tidsforbruk, både for det frittstående forvaltningsorgan og for de alminnelige domstolene. Forslaget antas å få store økonomiske konsekvenser for partene. Etter departementets vurdering ville det, for en vesentlig del av sakene, være vanskelig å finne tilfeller hvor §§ 1 og 3a ville være oppfylt.

Den norske Dommerforenings står også alene om sine uttalelser og karakteristikker i tilknytning til tiltaksjordskifte, eller de såkalte utbyggings- og vernejordskiftene. Disse jordskiftene er blitt gjenstand for gjentatte evalueringer. I det såkalte «Silkasetutvalget» som evaluerte grunnnavståelsen ved Gardermoutbyggingen var juristene sterkt representert. Silkasetutvalgets konklusjoner og anbefalinger er det gjort nærmere rede for under kap 5.5.9 og i kap 4.7.3 i Løkenutvalgets innstilling. Departementet er ikke kjent med at myndighet til å holde slike saker, i noe land, er lagt til organer uten bred jordskiftefaglig kompetanse og med høyt utviklet teknisk kompetanse. Etter departementets vurdering kan slike saker ikke gjennomføres ved de alminnelige domstoler, heller ikke ved tilkalling av en eller flere jordskiftedommere som meddommere.

Departementet er i likhet med Løkenutvalget innstilt på å vurdere sammensetningen av skjønnsrettene i slike saker, herunder overskjønnsrettene. Hensynet til partene, herunder rettssikkerhetshensynet, vil være avgjørende for departementet.

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets flertall når det gjelder vurderinger og konklusjoner knyttet til jordskifterettens oppgaver. Det samme gjelder spørsmålet om behovet for avgjørelser med domsvirkning. Det vises til kap. 9.3 i Løkenutvalgets utredning

Departementet slutter seg til utvalget, som foreslår at jordskiftelovgivningen, uavhengig av organisasjonsform, skal ligge under Landbruksdepartementet. Av høringsinstansene er det bare dommerforeningen som går i mot dette.

7 Domstolens videre utvikling

7.1 Innledning

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 jskl. §§ 5, 7, 10, 16, 19, 20 a, 25, 29 a, 30, 41 og 88 tas opp til revisjon.

Nedenfor refereres en del andre endringsforslag som utvalget har drøftet. Videre tas bl.a. spørsmål om opprettelse av et kompetansesenter opp til vurdering.

7.2 Endring av ankeordningen

Utvalget mener at gjeldende ankeordning har svakheter som gjør det naturlig blant annet å vurdere endringer i den to-sporede ordningen som er hjemlet i jskl. § 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 viser til at jordskifterettene er den eneste særdomstolen som klart er organisert i to instanser. Enkelte avgjørelser skal ankes til jordskifteoverretten, andre avgjørelser til lagmannsretten.

Ankeordningen går i hovedtrekk ut på at dom, rettsfastsettende vedtak, rettsforlik, kombinerte saker etter jordskifteloven §6, avtaleskjønn og skjønn etter særlov, med unntak av reindriftsskjønn og skjønn etter jordloven, skal ankes til lagmannsrett, mens alle andre anker etter jordskifteloven samt reindriftsskjønn skal ankes til jordskifteoverretten.

I tillegg skal anke som gjelder jordskifteoverrettens saksbehandling eller rettsanvendelse, gå til lagmannsretten. I dette tilfellet er altså lagmannsretten tredje instans.

En skifteplan skal ankes til jordskifteoverretten, mens f.eks. dommer eller rettsfastsettende vedtak som er avsagt under jordskiftesaken, skal ankes til lagmannsretten. Utvalget mener at det er ressurs- og tidkrevende å måtte anke til begge instanser.

Jordskifteretten må i slike tilfeller avvente lagmannsrettens avgjørelse før anken over skifteplanen kan behandles.

I de kombinerte sakene (jordskifte og skjønn) er ordningen forenklet, slik at anken bare går til lagmannsretten. Følgen av dette er at realitetsprøving av jordskiftedelen er avskåret.

Utvalget viser til at et mulig alternativ kan være å legge alle anker til lagmannsretten, som forsterkes med jordskiftefaglig kompetanse i tilfeller hvor det er jordskiftefaglige spørsmål som skal overprøves. Lagmannsretten kunne i et slikt tilfelle f.eks. settes med en juridisk dommer, en jordskiftedommer og tre lege dommere fra skjønnsmannslisten eller listen over jordskiftemeddommere.

Dersom en slik løsning legges til grunn, vil jordskiftedelen i de kombinerte sakene kunne overprøves i sin helhet av en forsterket lagmannsrett.

7.3 Kompetansesenter for jordskiftefaget

Utvalget foreslår at det vurderes å etablere et kompetansesenter for faglig utvikling innenfor jordskiftefaget.

Utvalget ser det som viktig at den jordskiftefaglige kompetansen styrkes, og at den faglige utviklingen kan skje uavhengig av jordskifterettens løpende virksomhet. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det vurderes å opprette en egen enhet, eventuelt i tilknytning til en eksisterende institusjon, til å arbeide med utviklingsoppgaver innenfor jordskiftefaget.

En slik enhet må etter utvalgets oppfatning arbeide med spørsmål knyttet til verdsetting av fast eiendom. En slik enhet vil også eventuelt få utviklingsoppgaver innenfor andre områder relatert til fast eiendom.

Det vises for øvrig til Løkenutvalgets utredning, kap.9.3.6.3.

7.4 Forenkling av saksbehandlingen

Utvalget foreslår at lovutvalget utreder mulighetene for å forenkle saksbehandlingen i jordskifteret-

ten. Selv om saksbehandlingstiden i Norge ligger langt under saksbehandlingstiden i tilsvarende saker i mange andre europeiske land, krever en del av sakene uforholdsmessig mye ressurser og tidsbruk.

Utvalget viser til NOU 2001: 32 Rett på sak, lov om tvisteløsning. Det vises spesielt til omtalen av Småkravsprosess i kap. 11 i bind A og kap. 10 i bind B i utredningen. Utvalget viser i denne sammenheng til at jordskifterettens saksbehandling allereide er lagt opp slik at partene skal kunne møte uten prosessfullmektig. Det kan også være aktuelt å vurdere andre forenklinger på bakgrunn av tvistemålutvalgets forslag. Blant annet bør rettsmekling inngå som en obligatorisk del også av jordskifterettens saksforberedelse.

7.5 Erstatningsarealer

Utvalget viser til betydningen erstatningsarealer har for å komme fram til en tjenlig eiendomsutforming ved utbyggings- og vernejordskifter. Utvalget viser i denne forbindelse til det stortingskomiteén har uttalt i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 57 (1997–98):

«Komiteen har merka seg dei gode erfaringane med å skaffe grunneigarane, som mister grunn, nytt areal i staden for pengeerstatning. Komiteen vil i denne samanheng generelt peike på at staten på ein aktiv måte må sørgje for å skaffe seg høveleg og naudsynt erstatningsareal i god tid før gjennomføringa av jordskiftesaker der forholda ligg til rette for dette ...»

Utvalget viser også til rapportene som er utarbeidet etter «Voldgiftsjordskiftet – Rena leir – Rødsmoen» og til Silkosetutvalget i forbindelse med utbyggingen av hovedflyplassen på Gardermoen. Rapportene viser entydig erstatningsarealenes store betydning for resultatet.

Utvalget peker på at kjøp av erstatningsarealer i dag i stor grad er avhengig av engasjementet til den enkelte utbygger. Utvalget foreslår derfor at det arbeides videre med å legge forholdene til rette for at det i store utbyggings- og vernesaker kan skaffes tilstrekkelig erstatningsareal.

Utvalget viser til muligheten for at det offentlige går aktivt ut som kjøper overfor potensielle selgere og bruker eget areal i større utstrekning enn det som gjøres i dag. Det må også vurderes hvordan arealene skal forvaltes mellom kjøp og bruk som erstatningsareal. Tankene om en arealbank bør videreføres.

Erstatningsarealer og tilleggsarealer er nær

knyttet opp til hverandre i jordskiftesammenheng. Slik utvalget ser det, kan det være grunn til å se nærmere på saksbehandlingen i forhold til både jordlov, plan- og bygningslov og konsesjonslov. Saksbehandlingen kan i dag synes noe omstendelig og tidkrevende.

7.6 Overlappende myndighet – Dobbelt kompetanse

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, vil utvalget foreslå at lovutvalget ser nærmere på spørsmålet om slik overlappende myndighet er uheldig, og hva som i så fall kan gjøres.

Utvalget mener at en rekke skjønn etter særlov bør vurderes lagt eksklusivt til jordskifterettene. Dette gjelder for eksempel gjerdeskjønn, beite-skjønn (som jordskifterettene i dag ikke har hjemmel til å behandle), nærmere bestemte skjønn etter vegloven og skjønn etter servituttloven og jordloven.

Utvalget viser til at jordskifterettene forøvrig til dels har overlappende myndighet med hensyn til enkelte lensmannsskjønn. Lovutvalget bør etter utvalgets mening se nærmere på mulighetene for å overføre lensmannsskjønn til jordskifterettene.

Utvalget viser til at grensegangssakene i om lag 90% av tilfellene behandles av jordskifterettene, og at rettsutgreiingssakene utgjør en vesentlig del av restansene i jordskifterettene. Utvalget anbefaler at lovutvalget bør utrede mulighetene for å legge også disse oppgavene, eller deler av de, eksklusivt til jordskifterettene.

Utvalget legger til grunn at det vil være helt upraktisk å legge de rettstvistene som oppstår under et jordskifte, til de alminnelige domstoler.

7.7 Særmerknad fra utvalgets medlem, Ola Brekken

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. Myndigheten bør etter dette medlems oppfat-

ning bare gjelde i saker hvor det skal fastsettes grenser som er beskrevet i dokument eller kart, jf. bemerkningene under kap. 9.4.9 i Løken utvalgets innstilling. Dette medlem mener at jordskifterettene bør få eksklusiv myndighet til å holde disse grensegangsføretningene. I tillegg bør jordskifteretten kunne overta oppgaver etter delingsloven som gjelder fastsetting eller justering av grenser, jf. kap. 9.4.9 i utvalgets innstilling.

Dette medlem viser til at jordskifterettene har faglig kompetanse, personale og teknisk utstyr som gjør den bedre egnet til å behandle mange grensegangssaker enn de alminnelige domstoler. Den kan løse tvisten og fastsette rettsgyldige grensemærker i marka («one stop shopping»).

Dette medlem viser videre til at jordskifterettene, etter Høyesteretts praksis, jf. bl.a. Rt. 1959 s. 359, har kompetanse til å behandle saker etter jskl. § 88, selv om tyngdepunktet i tvisten knytter seg til eiendomsretten til fast eiendom. Etter dette medlems oppfatning er det ingen aktuell løsning å legge alle slike saker eksklusivt til jordskifteretten. Ut fra hensynet til at konkurrerende kompetanse bør unngås, som dette medlemmet legger stor vekt på, foreslås det å innføre en avgrensning som angitt ovenfor.

Dette medlem er av den oppfatning at instituttet rettsutgreiing bør fjernes. Hjemmelen for krav om rettsutgreiing er jordskifteloven § 88 a. Vilkaene for å kreve rettsutgreiing er at det dreier seg om sameie eller et område der det er rettslig grunnet sambruk, og at den må være nødvendig av hensyn til en rasjonell bruk av området. Etter dette medlems oppfatning er hjemmelen for vid.

Dette medlem mener at jordskifterettene har direkte konkurrerende kompetanse i forhold til de alminnelige domstoler i disse sakene. Sakene har ingen nødvendig sammenheng med forhold som jordskifteretten kan og bør løse i kraft av virkemidlene i jskl. § 2. Som hovedregel er problemstillingene i sakene av utpreget juridisk karakter. Etter dette medlems oppfatning kan parter med dette trekkes inn i saker, som kan bli meget omfattende, uten at det nødvendigvis foreligger en reell tvist i forholdet mellom partene. I prinsippet kan jordskifteretten treffe vedtak om rettsforholdene med bindende virkning, uten at det er nedlagt påstander fra partene.

Dette medlem mener at denne form for behandling av det som reelt sett er fastsettelsessøksmål om faste eiendommers rettsforhold er så fjern fra det som følger av de vanlige regler for tvisteløsning for de alminnelige domstoler, at den bør fjernes. Dette medlem mener at slike saker bør behandles av de alminnelige domstoler. Dette medlem mener

videre at det er prinsipielt uheldig med konkurrerende kompetanse, jf. dette medlems bemerkninger under kap 9.4 i Løkenutvalgets innstilling. Dette medlem viser til jordskifterettene har hjemmel for å få løst de tvister som er nødvendig av hensyn til jordskiftesakene gjennom jordskifteloven § 17, jf. § 16. Dette medlem mener at noen videre hjemmel enn dette, er det ikke noe stort reelt behov for å opprettholde.

Dette medlem mener at den alminnelige hjemmel for å holde avtaleskjønn etter jordskifteloven § 6, 4. ledd bør fjernes. Dette må ses i sammenheng med forslaget om gjensidig styrking av kompetansen i kombinerte saker og hensynet til at konkurrerende kompetanse bør unngås. Skjønn bør enten holdes på vanlig måte etter skjønnsloven av 1917, eller som ledd i kombinerte saker.

7.8 Høringsuttalelser

De fleste av høringsuttalelsene behandler ikke de problemstillinger som er tatt opp under dette kapittel spesielt.

Jordskifterettene og Jordskifteoverrettene som uttaler seg til dette kapitlet, slutter seg i all hovedsak til utvalgets uttalelser.

Den Norske Advokatforening slutter seg til vurderingene og konklusjonene i mindretallsuttalelsene fra medlemmet, Ola Brekken.

Samferdselsdepartementet slutter seg til Vegdirektoratet, som bl.a. tar opp spørsmålet om jordskiftelovens § 30, jf. utredningens kap. 7.3.2.3. Vegdirektoratet uttaler om dette bl.a. :

«Utvalget går ikke nærmere inn på hvilke konsekvenser dette får for muligheten til å gjennomføre tiltaksjordskifte. Man nøyer seg med å fastslå at reglene må undergis revisjon. For vår del mener vi at en slik forståelse av § 30 vil hindre gjennomføring av slike skifter. I praksis finnes det heller ikke andre måter å gjennomføre slike arealbytteprosesser på, utenom ved minnelige overenskomster. Tidligere erfaring har vist at sekundækspropriasjon, jf. oteigningsloven § 6 og vegloven § 50, ikke er noen farbar veg. Ettersom slike skifter er høgt prioritert ved større utbyggingstiltak, er det derfor viktig at det snarlig blir igangsatt utredningsarbeid med sikte på å få gjennomført nødvendige lovendringer. Den mest nærliggende løsning er, slik vi ser det, å ta inn en bestemmelse i vederlagsloven som fastslår at tap som oppstår i forbindelse med ekspropriasjon, kan erstattes gjennom tiltak som er foreskrevet i jordskifteloven.»

Vegdirektoratet viser til jskl. § 29a, som foreslås

opphevet av utvalget. Vegdirektoratet er ikke enig i dette og uttaler:

«For vår del er vi imidlertid usikre på om det er riktig å betrakte § 29 a som en formålsbestemmelse. Formålet med jordskifte mener vi framgår av § 29, jfr § 1. § 29 a ser vi mer på som en bestemmelse som fastslår hvilke *sidehensyn* som skal tas ved utforming av skifteplaner. At jordskifteretten skal ta slike sidehensyn som her er nevnt i sin planlegging, mener vi må være klart»

Vegdirektoratet foreslår på denne bakgrunn at § 29a beholdes.

Vegdirektoratet ser positivt på utvalgets forslag til vurdering og endring av ankeordningen, jf. utvalgets merknader under utredningens kap. 9.3.5.

Når det gjelder forslaget om eventuell opprettelse et kompetansesenter for jordskiftefaget, uttaler Vegdirektoratet:

«Vegdirektoratet vil sterkt understreke viktigheten av at et slikt kompetansesenter blir opprettet. Et uavhengig fagmiljø som kan arbeide med metodikk og datagrunnlag innen verdsetting har lenge vært etterlyst fra Vegvesenets side. Uten et slikt uavhengig miljø, som kan gi materialet som utarbeides den nødvendige autoritet, er det små muligheter for å få bukt med de store sprik som i dag preger erstatningsutmålingen ved skjønn, og få gjennomslag for en mer faglig basert erstatningsfastsettelse.»

Finnmark jordskifterett, Sør-Trøndelag jordskifterett, Nord-og Midthordland jordskifterett og Sunnfjord og Ytre Sogn jordskifterett presiserer viktigheten av å få opprettet et kompetansesenter.

Sør-Trøndelag jordskifterett uttaler bl.a.:

«Et slikt kompetanse- og utviklingssenter for jordskifte- og verdsettingsfag ville kunne få oppgaver med et landsomfattende prisregister/oversikt over prisnivå på arealer med tvungen avståelse av grunn. Dette kunne også gi inntektsmuligheter.

Et slikt organ vil etter vår oppfatning kunne lykkes best om lokaliseringen skjer nært et praktisk operativt miljø.

Nord- og Midthordland jordskifterett uttaler:

« Vi støtter også forslaget om at det opprettes et jordskiftefaglig kompetansesenter. Det jordskiftefaglige miljøet i Norge er lite og personavhengig. Det bør legges til rette for en modell hvor en kan søke å sikre seg kvalifisert personell til et slikt senter. I den forbindelse bør det vurderes om det skal opprettes flere mindre enheter.

Statens kartverk uttaler bl.a.:

«Statens kartverk støtter utvalgets forslag om å etablere et kompetansesenter for faglig utvik-

ling innenfor jordskiftefaget. Vi mener på lik linje med utvalget at jordskiftemiljøet, og forøvrig det eiendomsfaglige miljøet i sin helhet, er lite og at det må gjøres et løft i forhold til utvikling av bl.a. faglitteratur, kompetansehevingstiltak og «faglig markedsføring». Vi mener et slikt kompetansesenter også må fokusere på bl.a. kvalitetssikring og standardisering både i forhold til innhenting, lagring og presentasjon av eiendomsdata i videste forstand.

Med bakgrunn i den utvikling som vil følge av innføring av lov om eiendomsregistrering (jfr. NOU 1999:1) og fremtidig organisering av tinglysning i fast eiendom (jfr. St meld nr. 13 (2001- 02), etablerer Statens kartverk en egen divisjon, «Nasjonalt senter for tinglysning og eiendomsinformasjon». Vi mener det vil være naturlig å vurdere et evt. Jordskiftefaglig kompetansesenter i sammenheng med «Nasjonalt senter for tinglysning og eiendomsinformasjon».

Norsk institutt for jord- og Skogkartlegging (NIJOS) uttaler bl.a.:

«Det lar seg ikke gjøre å utvikle kjernekompetanse – basisen for etatens eksistens – uten å knytte dette opp mot FoU. Det kan saktens etableres en enhet i tilknytning til domstolssekretariatet eller en domstolsenhet. Men en slik enhet måtte i tilfelle være stor og bestå av en stor del FoU dersom den skulle kunne bidra til den faglige utvikling som er nødvendig for å overleve.

NIJOS har siden fusjonen med Jordskifteverkets kart- og dataavdeling i 1994, erfaring med å yte tjenester til Jordskifteretten basert på vår kompetanse innen GIS og karttekniske fag og verdsetting i inn- og utmark. På alle disse fagområdene drar vi nytte av egen FOU-virksomhet og øvrig FOU-virksomhet ved andre institusjoner i NLH-miljøet som på denne måten kommer Jordskifteretten til gode.

Et jordskiftefaglig kompetansesenter kan med fordel legges til NIJOS og bygge videre på den erfaring og kunnskap og de positive prosesser som er i gang med tanke på de tjenestene NIJOS yter til Jordskifteretten i dag. Vi har den tilknytning til de relevante FOU-miljøer som er samfunnsmessig økonomisk å bygge videre på i det arbeidet som er gjort i siste 8 år, framfor å legge ned denne delen av virksomheten ved NIJOS. Det tar lang tid å bygge opp kompetanse, en kort tid å rive den ned.»

7.9 Departementets merknader

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 avgrensing av jordskiftetfeltet
- § 29 a om miljøvern hensyn
- § 30 om grunn til spesielle formål
- § 41 om reguleringsplaner
- § 88 om grenseregulering.

Departementet antar at arbeidet med å vurdere ovennevnte endringsforslag mest hensiktsmessig kan 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 m.v.

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.

Departementet legger til grunn at et slikt eventuelt senter må etableres utenfor domstolssystemet. Det vises i denne sammenheng til utvalgets prinsipielle uttalelser om funksjonssammenblanding.

Departementet forstår forslaget slik at det omfatter jordskiftetfaget generelt. Det vil således omfatte spørsmål om verdsetting, grunnnerverv, registre, matrikkel m.v. Departementet antar at spørsmålet kan være interessant for en rekke offentlige myndigheter.

Departementet vil ta kontakt med andre departementer, som har underliggende institusjoner som kan falle inn under dette interessefelt, med sikte på å få initiert en prosess rundt dette spørsmål.

8 Lovforslag

8.1 Innledning

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 utnevning av dommere og styrerepresentasjon, midlertidige dommere, sidegjøremål og klage- og disiplinærordning. Med midlertidige dommere ved jordskifte(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 jskl. §§ 7 sjettede ledd og 96. Departementet viser til at 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 forskriftshjemlene i liten utstrekning har vært brukt i de senere årene.

Departementet fremmer forslag i samsvar med dette.

8.2 Stillingsvern for jordskiftedommere og jordskifteoverdommere

Jordskiftelovens § 7 tredje ledd lyder: «Kongen tilset jordskifteoverdommarar og jordskiftedommarar». Jordskifteoverdommere og jordskiftedommerne blir beskikket i statsråd. De går dermed inn un-

der reglene om stillingsvern i lov om statens tjenestemenn m.m. av 4. mars 1983 nr. 3. Jordskiftedommerne er således ikke embetsmenn med grunnlovfestet stillingsvern, i motsetning til dommerne ved de alminnelige domstoler

8.2.1 Løkenutvalgets forslag

Løkenutvalget konkluderer med at gjeldende ordning om beskikkelse av jordskiftedommere er i strid med Grunnlovens § 22. Et enstemmig utvalg konstaterer at jordskiftedommere ikke har det oppsigelsesvern som Grunnlovens § 22 forutsetter at de skal ha. Vernet er knyttet til embetsmannbegrepet, men det er på det rene at grunnlovsregelen først og fremst hadde til formål å skape et vern for dommere. Jordskiftedommere er etter lovverket dommere, og de er gjennomgående tilsatt i stillinger som er ment å være faste.

Etter utvalget sin mening har det vært i strid med konstitusjonelle prinsipper når jordskiftedommerne ikke har blitt utnevnt i samsvar med Grunnlovens § 22. Under forutsetning av at særdomstolen videreføres, tilrår et enstemmig utvalg at jordskiftedommerne blir embetsmenn og får oppsigelsesvern og stilling på linje med dommerne i de alminnelige domstoler.

8.2.2 Høringsuttalelser

Den Norske Advokatforening og Den norske Dommerforening, som foreslår at jordskifterettene skal organiseres som frittstående forvaltningsorgan går i mot forslaget. Under forutsetning av at særdomstolen videreføres, slutter Den Norske Advokatforening seg til forslaget. Den norske Dommerforening drøfter ikke spørsmålet under nevnte forutsetning. For øvrig får forslaget bred tilslutning.

8.2.3 Departementets merknader

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag. Departementet fremmer i samråd med Justisdepartementet forslag til endring av jskl. § 7 tredje ledd i samsvar med dette.

8.3 Midlertidig tilsetting av dommere ved jordskifte(over)rettene

8.3.1 Gjeldende rett

Etter jordskifteloven § 7 tredje ledd annet punktum kan departementet tilsette midlertidige jordskiftedommere og jordskifteoverdommere.

Etter jordskifteloven § 7 fjerde ledd kan jordskifte kandidat gis allment løyve til å styre jordskiftesaker og enkelte rettsmøte. Når slikt løyve er gitt, er stillingsbetegnelsen jordskiftedommer med allment løyve, («jordskiftedommerfullmektig»).

Ordningen likner i hovedsak på dommerfullmektigordningen, jf. dstl. § 23 ved de alminnelige domstolene. Men det er en vesentlig forskjell: Dommerfullmektigstillingene er tidsbegrenset, jf. dstl. § 55 g, mens bestemmelsene i jordskifteloven om allment løyve for jordskifte kandidater ikke har noen tidsbegrensing.

8.3.2 Løkenutvalgets forslag

Utvalget har ikke behandlet spørsmålet om konstitusjon av dommere spesielt, men tar opp spørsmålet om uavhengighet på et mer generelt grunnlag.

Utvalget finner ordningen med allment løyve svært betenkelig slik den er utformet i dag. Betenkelighetene knytter seg til at slike stillinger ikke er tidsbegrenset. Utvalget begrunner dette med uavhengighetsideene.

Etter utvalget sin mening bør derfor ordningen oppheves i sin nåværende form.

8.3.3 Høringsuttalelser

Det har ikke kommet merknader til utvalgets vurderinger og forslag.

8.3.4 Departementets merknader

Konstitusjonsordningen for midlertidige jordskiftedommere og jordskifteoverdommere er etter utvalgets og departementets vurdering betenkelig i forhold til uavhengighetsprinsippet. Departementet vil derfor foreslå at myndigheten til å konstituere slike dommere flyttes fra departementet til Innstillingsrådet for dommere, jf. endringen av jskl. § 7 tredje ledd. For å skape enhetlige prosedyrer og regelverk for konstitusjon av midlertidige dommere, foreslås det at hovedreglene i domstolovens regelverk gis tilsvarende anvendelse. Det foreslås to unntak. Etter domstoloven kan ikke dommer konstitueres for lengre tid enn to år. På bakgrunnen av jordskiftesakenes særlige karakter og varighet fo-

reslås det at konstitusjon av dommere ved jordskifte(over)rettene kan skje for inntil fire år. Det andre unntaket gjelder bestemmelsen i § 55 e andre ledd om vigsling.

Departementet er enig med utvalget i at gjeldende ordning for jordskiftedommere med allment løyve er betenkelig.

Departementet er imidlertid ikke enig med utvalget i at ordningen med allment løyve bør opphøre. Etter departementets mening er det behov for å ha slike stillinger. Dette begrunnes ut fra hensynet til faglig utvikling og rekruttering til jordskiftedommerstillingene.

Departementet fremmer forslag om at stillingene som jordskiftedommer med allment løyve skal være tidsbegrenset. Den særegne karakteren til jordskiftesakene, som kan strekke seg over flere år, medfører at gode grunner taler for en noe lengre varighet enn dommerfullmektigstillingene. På dette grunnlag vil departementet foreslå en tidsbegrensing på tre år med mulighet til forlengelse i inntil ett år.

Departementet vil imidlertid ta bort ordningen med allment løyve i jordskifteoverretten. Departementet legger dermed til grunn at saker som er påanket til jordskifteoverrett, kun skal behandles av utnevnte jordskifteoverdommere. Dette er i samsvar med utvalgets synspunkter.

Departementet viser til at forslagene er i tråd med de hensyn som ligger til grunn for dommerfullmektigordningen, men med særlig begrunnelse for ett år lenger tidsbegrensing.

Departementet vil i samråd med Justisdepartementet fremme forslag til endring av jordskifteloven og domstoloven i samsvar med dette.

8.4 Stillingsvern for midlertidige dommere ved jordskifte(over)rettene

8.4.1 Gjeldende rett

Midlertidige dommere ved jordskifte(over)rettene har etter gjeldende ordning stillingsvern i samsvar med de alminnelige bestemmelsene i lov om statens tjenestemenn m.m. av 4. mars 1983 nr. 3.

8.4.2 Departementets vurderinger og forslag

Spørsmålet om stillingsvernet for midlertidige dommere ble ikke tatt opp til særskilt behandling av Løkenutvalget.

Spørsmålet om stillingsvern for midlertidige dommere er imidlertid nærmere behandlet av

Domstolkommisjonen og i Ot. prp. nr. 44 (2000–2001) om den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling. På bakgrunn av nevnte behandling vedtok Stortinget å innføre et tilsvarende stillingsvern for midlertidige dommere som for embetsdommerne, jf. dstl. § 55 h.

Departementet vil i samråd med Justisdepartementet fremme forslag til endringer av domstoloven i samsvar med dette. Endringen omfatter konstituerte jordskiftedommere og jordskifteoverdommere og tilsatte jordskiftedommere med allment løyve.

8.5 Innstillingsråd for utnevning av jordskifteoverdommere og jordskiftedommere

8.5.1 Gjeldende rett

Det er Kongen i statsråd som tilsetter jordskifteoverdommere og jordskiftedommere ved beskikkelse. Jordskifterettene har ett felles sentralt tilsetningsråd. Ved tilsetting av dommere fungerer dette som departementets rådgivende organ. Tilsetningsrådet fremmer en anbefaling til Landbruksdepartementet etter at nærmeste leder for den utlyste stillingen har avgitt en skriftlig uttalelse. I disse sakene består rådet av lederen for Seksjon for jordskifte, en oppnevnt jordskifterettsleder og en representant fra fagorganisasjon.

Ved utnevning av dommere ved de alminnelige domstolene reguleres dette gjennom bestemmelser om et Innstillingsråd i dstl. §§ 55 a, 55 b og 55 c, jf. §§ 55 e og 55 f ved enkelte konstitusjoner.

Det vises til Ot. prp. nr. 44 (2000–2001) om de nærmere regler og begrunnelser.

8.5.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til at forslaget ikke har vært på ordinær høring.

Departementet viser til at Domstolkommisjonen prinsipielt går inn for:

«at eventuelle særdomstoler bør administreres sammen med de alminnelige domstoler, og at regelverket om utnevnesordning, midlertidige dommere, sidegjøremål, stillingsvern og disiplinærtiltak bør være det samme ved alle domstoler – eventuelt med nødvendige tilpasningsregler.», jf. NOU 1999: 19, s. 359.

Dersom jordskifte(over)rettene videreføres som særdomstoler, foreslår Løkenutvalget «at jordskifterettene administrativt flyttes fra Landbruksde-

partementet til Domstoladministrasjonen. Utvalget tilrår at jordskiftedommere blir embetsmenn og får oppsigelsesvern og stilling som dommerne i de alminnelige domstoler.», jf. s. 12 i utredningen.

Landbruksdepartementet slutter seg til de prinsipielle betraktninger som er lagt til grunn for ordningen ved utnevning av dommere ved de alminnelige domstoler, og viser til kap 8 i Ot.prp. 44 (2000–2001). En mener at de samme prinsippene bør gjelde ved tilsetting av jordskifte(over)dommere. Departementet er også enig med Domstolkommisjonen, som forutsetter at det kan fastsettes nærmere tilpasningsregler, slik at det kan tas hensyn til den enkelte særdomstols karakter og funksjoner.

Domstolkommisjonen mener det vil være «mindre rasjonelt å bygge opp et tilsvarende, eget system – eller flere tilsvarende systemer – for tilsetting av dommere ved særdomstoler. Det bør imidlertid gis et visst rom for fleksible løsninger, f.eks at innstillingsorganets sammensetning kan variere noe, avhengig av om det gjelder tilsetting ved en særdomstol eller ved en alminnelig domstol.»

Departementet slutter seg også til dette hovedsynspunktet. Departementet legger vekt på viktigheten av å ha ett felles organ for innstilling til dommerembeter. Dette vil sikre samme grad av uavhengighet og ensartede og like rutiner, herunder en kostnadseffektiv og rasjonell ordning.

For å sikre en utvelgelse av jordskiftedommere med høy faglig kvalitet og de rette personlige egenskaper, er det avgjørende at Innstillingsrådet har representanter med høy fagkompetanse og godt kjennskap til det fagmiljø som rekrutterer dommere til jordskifteretten. Hvor viktig dette hensynet er, er presisert i Ot.prp. 44 hvor det i pkt. 8.9.3, 5. avsnitt:

«Man bør søke å gi Innstillingsrådet en bredest mulig kontaktflate mot de ulike rekrutteringsmiljøene.»

Et råd med en samlet god oversikt og kjennskap til flest mulig av aktuelle søkere anser departementets som en betingelse for å sikre «rette» tilsettinger.

Dette betinger etter departementets mening at «jordskiftermiljøet» må være representert av personer med innsikt, erfaring og kompetanse i saker som gjelder søkere til dommerstillinger ved jordskifterettene. Størst mulig oversikt over aktuelle søkergrupper og bred kontaktflate til disse miljøene vil være av stor betydning. I dag tilsettes vel 15 pst. av jordskifte kandidatene ved jordskifterettene. Etter departementets mening vil det derfor være verdifullt at jordskifte kandidater utenfor særdomstolen blir representert i rådet.

Departementet mener at det må finnes en løsning som gir størst mulig stabilitet i Innstillingsrådet, samtidig som en sikrer best mulig representasjon av personer med størst mulig kontaktflate i «jordskiftermiljøet» når det gjelder spørsmål som vedrører jordskifterettene.

Landbruksdepartementet slutter seg til Justisdepartementets syn på hvordan domstollederene skal kunne ha innflytelse på utnevningssprosessen slik dette kommer til uttrykk i Ot.prp. 44 (2000–2001) pkt. 8.9.7. Det tilrås at samme regler og rutiner legges til grunn ved behandling av alle dommerutnevnelser.

Når det gjelder Justisdepartementets forhold til innstillingene og framtidig arbeidsfordeling mellom Justisdepartementet og Innstillingsrådet, ser Landbruksdepartementet ingen grunn til å foreslå avvikende bestemmelser.

Departementet vil i samråd med Justisdepartementet foreslå endringer i domstoloven i samsvar med dette.

8.6 Styrerepresentasjon

8.6.1 Gjeldende rett

Domstoladministrasjonen ledes av et styre. Sammensetningen og oppnevningen av styrets medlemmer reguleres av dstl. § 33 a. Styret består av sju medlemmer, to av disse er valgt av Stortinget, mens de andre er oppnevnt av Kongen i Statsråd. Alle har personlige varamedlemmer.

8.6.2 Uttalelser om utvidet styrerepresentasjon

Under forutsetning av at jordskifterettene videreføres som domstol foreslår et samlet Løkenutvalg at styret i Domstoladministrasjonen bør ha jordskiftefaglig kompetanse.

Den norske Dommerforening går prinsipielt i mot forslaget. Den Norske Advokat forening tar ikke opp spørsmålet. Domstoladministrasjonen og Justisdepartementet gikk i utgangspunktet mot forslaget bl.a. på grunn av at forarbeidene til domstoloven la vekt på en modell som skal forhindre at styret blir for stort og tungdrevet. I forarbeidene er det også advart mot at styret organiseres etter en korporativ modell der alle arbeidstakergrupper i domstolene er representert, jf. Ot. prp. nr. 44 (2000–2001) s. 79. Ved fornyet vurdering har Justisdepartementet kommet til at jordskifte(over)rettene bør være representert i styret slik at en av de tre dommerrepresentantene skal erstattes med en jordskif-

tedommer eller jordskifteoverdommer. Dette kan gjøres ved første ordinære oppnevning etter at endringene trer i kraft.

Et flertall av høringsinstansene støtter forslaget eller har ingen merknader. En rekke høringsinstanser foreslår at styret blir utvidet med en jordskifte-dommer. Enkelte jordskifteretter foreslår en egen uavhengig administrasjon.

8.6.3 Departementets vurderinger og forslag

Jordskifteretten er den klart største særdomstolen med ca. 275 tilsatte fordelt på 34 jordskiftesokn og 5 jordskiftedømer. Egenarten ved jordskiftearbeidet i forhold til arbeidet ved de alminnelige domstolene er framtreddende. Det er nettopp dette som er grunnlaget for særdomstolen. Dette gjelder bl.a. det rent jordskiftefaglige, kombinert jordskifte og skjønn og det tekniske hjelpeapparat. Det vises til Løkenutvalget kap. 4.4 som har en bredere utredning om jordskifterettens oppgaver.

Departementet viser til uttalelsen fra Den norske Dommerforening og til Domstolkommisjonens utredning kap. 12.5.3 om at jordskifterettene i praksis er den siste egentlige faste særdomstolen. Domstolkommisjonen uttaler videre:

«I likhet med Arbeidsretten har jordskifterettene et saksområde av stor samfunnsmessig betydning. Ingen av de øvrige særdomstoler er organisert i så mange enheter, ingen av dem er organisert i to instanser, og ingen har så lange tradisjoner som jordskifterettene – de skriver seg helt tilbake til 1859. Dette stiller jordskifterettene i en spesiell stilling blant særdomstolene.»

Etter Departementets vurdering er det helt nødvendig å sikre at styret har god kompetanse innenfor jordskiftefaget. Dette er en grunnleggende forutsetning for at styret skal kunne føre et adekvat og forsvarlig tilsyn med administrasjonen av jordskifterettene. Styret har ikke slik kompetanse slik det er sammensatt i dag.

Departementet legger til grunn at jordskiftemere og jordskifteoverdommere i framtida vil ha samme formelle status og stillingsvern som andre dommere. De vil da være aktuelle for styreplass på linje med dommerne ved de ordinære domstoler. Men det vil likevel være slik at det kreves en særskilt kompetanse innen jordskiftefaget for å kunne utøve et reelt tilsyn med virksomheten ved jordskifte(over)rettene, og det er derfor sterkt ønskelig at ett av medlemmene i styret har bakgrunn som jordskiftedommer eller jordskifteoverdommer.

Dette kan sikres ved at en av de 3 dommere som i dag oppnevnes av Kongen, skal være jordskif- tedommer eller jordskifteoverdommer.

Departementet fremmer i samråd med Justisde- partementet forslag til endring av dstl § 33 a i sam- svar med dette.

8.7 Jordskifte(over)dommernes sidegjøremål – klage- og disiplinærordning – midlertidige dommere

8.7.1 Gjeldende rett

Departementet viser til at spørsmål om midlertidi- ge dommere, dommernes sidegjøremål og klage- og disiplinærordning for dommere er regulert i domstoloven. En tilsvarende lovregulering er ikke gjort for dommere ved jordskifte(over)rettene. Om den nærmere begrunnelse for å lovregulere dette for dommerne ved de alminnelige domstoler viser departementet til kap. 9, 10 og 11 i Ot. prp. nr. 44 (2000–2001).

8.7.2 Departementets vurdering og forslag

Løkenutvalget tok ikke opp til behandling spørsmål som gjelder sidegjøremål og en klage- og disip- linærordning. Spørsmålet om dette har således ikke vært på ordinær høring.

Departementet viser til at Domstolskommisjo- nen på flere steder i sin utredning, jf. blant annet si- tat inntatt i nærværende proposisjon under kap. 8.5.2 tredje avsnitt, gir uttrykk for at reglene som innføres ved de alminnelige domstoler, også bør gjelde for dommere ved særdomstoler. Departe- mentet viser videre til behandlingen av Ot. prp. nr. 44 (2000–2001) hvor nevnte forslag fikk tilslutning.

Departementet slutter seg til gjeldende ordning og fremmer forslag i samsvar med dette, jf. forsla- gene til endringer av dstl. §§ 121 b, 121 c, 121 e, 235 og 236.

Departementet viser til at bestemmelsene om sidegjøremål og klage- og disiplinærtiltak også gjel- der for dommerfullmektigene. Departementet fremmer derfor forslag om at ordningene også skal gjelde for jordskiftedommere med allment løyve, («jordskiftedommerfullmektiger»).

Når det gjelder klage- og disiplinærordningen, mener departementet at tilsynsutvalget må være re- presentert med jordskiftefaglig kompetanse i saker som vedrører dommere ved jordskifte(over)rette- ne. Den særlige begrunnelse for dette ligger i kla-

ger som knytter seg til jskl. § 2 saker og til de tek- niske tjenestene f. eks. klage på saksbehandlingsti- den. Departementet fremmer forslag i samsvar med dette, jf. forslaget til endringer i dstl. §§ 235 og 236.

Departementet har ikke funnet tilstrekkelige grunner til å foreslå at klage- og disiplinærordnin- gen skal omfatte jordskiftemeddommere. Etter de- partementets vurdering vil deres funksjon, arbeids- måte, godtgjørelse m.v. ikke være vesentlig for- skjellig for meddommerne i de alminnelige skjønnsretter. Departementet vil imidlertid ta opp spørsmålet ved den bebudede gjennomgang av jordskifteloven.

Departementet har i likhet med Justisdeparte- mentet ikke funnet tilstrekkelige grunner til å gjøre ordningen med sidegjøremål gjeldende for med- dommere.

8.8 Nærmere om organiseringen av Domstoladministrasjonen – tilpasninger.

8.8.1 Gjeldende ordning.

Den sentrale administrasjonen av Jordskifterettene er lagt til en seksjon i en avdeling i Landbruksde- partementet. Seksjonen har ansvaret for personal- (herunder HMS-arbeidet), budsjett- og økonomisa- ker. Den har en tilsynsfunksjon overfor de enkelte jordskifteretter og jordskifteoverretter og har et an- svar for overordnet og generelle informasjonsopp- gaver. Deler av regnskapsføringen skjer sentralt og seksjonen har sekretariatsoppgaver innen kompe- tansebygging og FoU. Jordskifte(over)rettene har en prøveordning med en egen IT- og fagtjeneste (JIFT) på i alt 15 årsverk. Lederen er ansatt i seks- jonen. De øvrige er plassert ved forskjellige jord- skifteretter. Ordningen skal evalueres ved utgan- gen av 2003. Seksjonen har i alt 13 stillingshjemler og legger i tillegg beslag på drøyt ett årsverk av tje- nester som forværelse og arkiv.

8.8.2 Departementets vurderinger og forslag.

Departementet viser til Domstolskommisjonens ut- talelser om tilpasninger ut fra spesielle særtrekk og behov. En viser også til Løkenutvalgets innstilling kap. 4.4 vedrørende dette.

Departementet legger til grunn at jordskifte- (over)rettens behov slik de framgår av gjeldende ordning, er uavhengige av en flytting til Domstolad-

ministrasjonen. Departementet forutsetter at de oppgaver som flyttes dit, utføres på en måte som sikrer at jordskifte(over)rettene utvikler seg i samsvar med utfordringene, herunder oppgaveutviklingen og adekvate løsningsmetoder. Domstoladministrasjonen vil være ansvarlig for at særdomstolen kan fungere etter intensjonene i lovverket. Domstoladministrasjonen vil også være ansvarlig for at budsjettet legger til rette for at regjeringen og Stortinget kan foreta en reell vurdering av særdomstolens ressursbehov.

Departementet har vurdert hvilke signaler det er hensiktsmessig å gi om selve organiseringen av arbeidet knyttet til jordskifte(over)rettene. En har kommet til at det skal avstå fra å fremme noe konkret forslag. I den kontakt som har vært med Domstoladministrasjonen, har det blitt antydnet at arbeidet med jordskifte(over)rettene vil bli lagt til en egen enhet i første omgang.

Departementet ser det som viktig at organiseringen legger til rette for at de hensyn som ligger bak videreføringen av særdomstolen, blir ivaretatt. Departementet peker på at det tekniske apparatet til jordskifte(over)rettene er helt nødvendig for å kunne gjennomføre oppgavene etter § 2 i jordskifteloven (de tradisjonelle jordskiftesakene). Videre er det dette apparatet som gjør at jordskifte(over)rettene kan avmerke og stedfeste rettskraftige grenser på en prosess- og arbeidsøkonomisk effektiv måte med et apparat som nyter den tillit og uavhengighet som følger av domstolsorganiseringen. Dette gir en grad av varig sikkerhet omkring grensene som ingen annen norsk institusjon kan gi. Behovet for særlig kompetanse innenfor det tekniske og jordskiftefaglige området kan innebære at den ansvarlige for jordskifte(over)rettene bør ha særlige fullmakter innenfor sitt område.

8.9 Endring av jordskifteloven § 8.

Jordskiftelovens § 8 fastslår at hver kommune skal ha et særskilt utvalg for jordskiftemeddommere. Fylkesjordskiftesjefen er tillagt myndighet til å fastlegge hvor mange medlemmer utvalget for jordskiftemeddommere skal ha. Ved omorganiseringen av jordskifte(over)rettene 01.01.2002 ble Fylkesjordskiftekontorene og fylkesjordskiftesjefstillingene avviklet.

Med den nye organiseringen er det naturlig å legge den myndigheten som tidligere lå til fylkesjordskiftesjefene til jordskifterettslederne. Dette er også i samsvar med ordningen som gjelder ved de ordinære domstoler. Landbruksdepartementet fremmer forslag i samsvar med dette.

8.10 Ikrafttreden

Departementet foreslår at Kongen bestemmer når endringsloven trer i kraft. Departementet viser til at det vil bli foreslått ulike tidspunkter for i krafttredelse. Dette har blant annet sammenheng med tidspunktet for flyttingen fra Landbruksdepartementet, tidspunktet for oppnevning av styret sett i forhold til endringslovens i krafttredelse m.v.

Departementet vil foreslå at bestemmelser om utnevnelser av jordskiftedommere og jordskifteoverdommere og tidsbegrensning av stillinger for jordskiftedommere med allment løyve skal tre i kraft så snart som mulig etter lovvedtaket.

9 Administrative og økonomiske konsekvenser

9.1 Innledning

Flytting av det administrative ansvar for jordskifterettene fra Landbruksdepartementet til Domstoladministrasjonen slik som foreslått i denne proposisjonen, vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til etablering og drift.

Når det gjelder bemanning, vil det være aktuelt både med medarbeidere som følger oppgavene fra Landbruksdepartementet, og nyrekruttering av medarbeidere.

9.2 Administrative konsekvenser

Flyttingen vil kreve avklaringer både med hensyn til organisering, rutiner og ansvarsforhold på en rekke områder, både internt i Domstoladministrasjonen og i forhold til Jordskifterettene, Landbruksdepartementet og Justisdepartementet. Landbruksdepartementet vil arbeide videre med dette etter at denne proposisjonen er framlagt. Dette vil i stor grad måtte skje i samråd med Domstoladministrasjonen.

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. Tjenestemannsorganisasjonenes tillitsvalgte og de tilsatte vil bli trukket inn i prosessen så tidlig som mulig. Fortløpende informasjon er grunnlaget for at de tilsatte er i stand til å ivareta sine interesser. Det vil

bli utarbeidet et informasjonsopplegg både i forhold til de tilsatte og til organisasjonene.

9.3 Økonomiske konsekvenser

Etablerings- og omstillingskostnader

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. Dette vil sikre videreføring av nødvendig kompetanse i omstillingsperioden og en smidig overgang av de administrative oppgaver fra Oslo til Trondheim.

Videre legger Landbruksdepartementet til grunn at det vil være nødvendig med omstillingstiltak og -virkemidler for å ivareta hensynet til de ansatte og for å sikre at de administrative gjøremål kan overføres fra Landbruksdepartementet til Domstoladministrasjonen samtidig som jordskifterettens behov i prosessen ivaretas tilfredsstillende.

Som følge av at sentraladministrasjonen for jordskifterettene flyttes ut av Landbruksdepartementet og til Domstoladministrasjonen i Trondheim, vil det således oppstå ekstra kostnader. Beregning av kostnadene bygger i hovedsak på erfaringstall og beregninger som er gjort i forbindelse med andre utflyttinger av statlige institusjoner den seinere tid. Ut fra disse beregningene anslås etablerings- og omstillingskostnader til sammen å bli i størrelsesorden 11 mill. kr., av dette om lag halvparten i 2004.

Driftsutgifter etter etableringsperioden

I tillegg til etablerings- og omstillingskostnader antas flyttinga å innebære at årlige kostnader til lønn, husleie og drift vil øke med ca. 2 mill. kroner pr. år etter flyttinga.

Utgiftsøkningen skyldes primært økt reiseaktivitet ved at administrasjonen lokaliseres i Trondheim, og at den nye administrasjonen ikke har de

stordriftsfordeler en i dag har. Utgiftsnivået er knyttet opp mot en forutsetning om at det vil være behov for om lag 16 årsverk knyttet til administrasjonen av jordskifterettene. De årlige kostnadene til lønn og drift anslås etter dette til ca. 11 mill. kr. 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 01.01.2005.

9.4 Konsekvenser for likestilling

Forslagene i proposisjonen har ikke likestillingsmessige konsekvenser.

10 Merknader til de enkelte paragrafer

Til domstoloven

Til § 33 a

Endringene i første ledd annet punktum medfører at en embetsdommer ved jordskifterettene eller jordskifteoverrettene skal være representert i styret. Med embetsdommer ved nevnte domstoler menes jordskiftedommer eller jordskifteoverdommer som er utnevnt i samsvar med domstoloven § 55 første ledd. Det skal oppnevnes personlig varamedlem blant slike dommere, § 33 a første ledd første punktum.

Til § 55

Det vises til forarbeidene til ot. prp. nr. 44 (2000–2001) om lov om endringer i domstoloven m.m. s. 188 og til kommentaren til endringen av jordskifteloven § 7 tredje ledd.

Til § 55 a

I saker som gjelder utnevning og konstitusjon av jordskiftedommere og jordskifteoverdommere skal en embetsdommer ved jordskifterettene eller en embetsdommer ved jordskifteoverrettene og en jordskifte kandidat delta, jf tredje punktum. Det skal oppnevnes personlige varamedlemmer i samsvar med siste punktum.

Jordskifte kandidaten kan være ansatt i offentlig eller privat virksomhet. Det stilles ikke noe formelt krav til fagkrets som nevnt i jordskifteloven § 7 femte ledd.

Til § 55 b

Det vises til forarbeidene i ot. prp. nr. 44 (2000–2001) s. 190.

Til § 55 d

Domstoloven §§ 55 e til 55 g er gjort gjeldende for konstitusjon av dommere til jordskifteoverrett, jordskifterett og ved tilsetting av jordskiftedommer med allment løyve. Det vises til forarbeidene til ot. prp. nr. 44 (2000–2001) s. 191–193.

Til § 55 e

Bestemmelsen i første ledd annet punktum setter en tidsbegrensning for konstitusjon på inntil fire år for dommere til jordskifteoverrett og jordskifterett. Begrensningen er begrunnet i jordskiftesakens karakter og varighet. Det er lagt vekt på at en og samme dommer, så vidt mulig, kan administrere saken fra start til avslutning.

Til § 55 f

Paragrafen er i sin helhet gjort gjeldende for konstitusjon av jordskifteoverdommer eller jordskiftedommer, jf jordskifteloven § 7 tredje ledd. Første ledd annet punktum som henviser til domstoloven § 55 e første ledd annet punktum gjelder unntak for vigsler.

Til § 55 h første ledd første punktum

Endringen av første ledd første punktum gjelder midlertidige dommere ved jordskifteoverrettene og jordskifterettene. Med midlertidige dommere ved nevnte domstoler menes konstituerte jordskifteoverdommere, konstituerte jordskiftedommere og jordskiftedommere med allment løyve. Disse vil bli omfattet av det samme stillingsvern som konstituerte dommere og dommerfullmektiger ved de alminnelige domstoler. Om stillingsvernet vises det til ot. prp. nr. 44 (2000–2001) s. 193.

Til §§ 121 b, 121 c første ledd, 121 e første ledd første punktum

Bestemmelsene som er behandlet nærmere i ot. prp. nr. 44 (2000–2001) s. 195–197 omfatter etter lovendringen embetsdommere, konstituerte dommere og jordskiftedommere med allment løyve.

Til § 235

En embetsdommer ved jordskifteoverrett eller jordskifterett erstatter en dommer etter første ledd ved behandling av klage og vurdering av disiplinærvedtak mot dommere ved jordskifterettene. Med dommere ved jordskifteoverretten eller jordskifteretten menes også midlertidige dommer, herunder jordskiftedommer med allment løyve.

Til § 236

Med dommer i jordskifteoverretten eller jordskifteretten menes tilsvarende som i § 235.

*Til jordskifteloven**Til § 7*

Domstolloven er den primære lov når det gjelder regulering av utnevning mv. av dommere. Hovedreglene for utnevning og konstitusjon av dommere ved jordskifteoverrettene og jordskifterettene bør derfor også framgå av domstolloven. I tredje ledd henvises det derfor til en rekke av domstollovens bestemmelser. Det vises til forarbeidene til bestemmelsene i ot. prp. nr. 44 (2000–2001) s. 188–195.

Fjerde ledd er også endret. Det blir heretter jordskifterettslederen ved den enkelte jordskifterett som får hjemmel til å gi jordskifte kandidat allment løyve til å styre jordskiftesaker. Tidligere lå dette til Landbruksdepartementet. Slikt løyve kan i utgangspunktet bare gis for tre år, men det er åpnet mulighet for forlenging med ett år når forholdene tilsier det. Den anledning det tidligere har vært for å gi allment løyve til jordskifte kandidat ved jordskifteoverretten til å styre overjordskifte, er tatt bort. Etter denne endringa blir det bare utnevnte eller konstituerte jordskifteoverdommere som kan styre saker for jordskifteoverretten.

Til § 8

Tredje punktum er endret for at lovteksten skal tilpasses jordskifterettens organisasjon etter

01.01.2002. Det blir heretter jordskifterettslederne som fastsetter hvor mange medlemmer jordskifte-meddommerutvalget skal ha i den enkelte kommune.

Til ikrafttredelsesbestemmelsen

Departementet ønsker at endringene kan settes i kraft så hurtig som praktisk mulig. Det er imidlertid behov for å ha mulighet for å sette de ulike endringer i kraft til forskjellig tid. Dette har blant annet sammenheng med tidspunktet for flyttingen fra Landbruksdepartementet, tidspunktet for oppnevning av styret mv. sett i forhold til endringslovens ikrafttredelse. Bestemmelsene om utnevning av jordskiftedommere og jordskifteoverdommere, samt bestemmelsen om tidsbegrensning for jordskiftedommere med allment løyve ønskes av konstitusjonelle grunner å settes i kraft umiddelbart etter lovsanksjonen. Bestemmelsene om representasjon i styret for domstoladministrasjonen mv. må imidlertid sees i sammenheng med flyttetidspunkt og aktuelt oppnevningstidspunkt.

Landbruksdepartementet

t i l r å r:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i domstolloven og jordskifteloven (jordskifterettens stilling og funksjoner)

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i domstolloven og jordskifteloven (jordskifterettens stilling og funksjoner) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

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 tilfredsstillter høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlige 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 jordskif-*

terettene 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 vigslar. 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.

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 saks-

mengda 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 jordskifteoverrettane og jordskifterettane gjeld domstoloven §§ 55–55 f og §§ 55h–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. Lagrettemedlemer 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.

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