

Landbruks- og matdepartementet  
Pstboks 8007 Dep  
3007 OSLO

Oslo, 15.01.2010

## Høringsuttalelse til utkast til ny jordskiftelov

Vi viser til høringsbrev fra LMD datert. 18.09.2009.

Tekna skal ikke gå konkret inn på de enkelte lovparagrafer, men vil gi følgende kommentarer til høringsutkastet:

### **1. Om selve loven og lovarbeidet**

Tekna støtter hovedintensjonen med lovutkastet som er å gi jordskifteloven en ny oppbygging og struktur for å gjøre den lettere tilgjengelig, og ellers videreføre hovedinnholdet i gjeldende jordskiftelov fra 21. desember 1979, men med en del endringer for å tilpasse loven til dagens situasjon.

Tekna vil imidlertid uttrykke skepsis til måten lovarbeidet er organisert på. Foreliggende lovarbeid er en "totalrenovering" av gjeldende jordskiftelov, og er etter måten blitt et svært omfattende og komplisert arbeid. Etter Teknas vurdering burde derfor lovarbeidet vært organisert på den måten som er vanlig i slike tilfelle: med et bredt sammensatt offentlig utvalg.

Tekna vil stille spørsmål ved det hensiktsmessige i at ansvaret for jordskifteloven for fremtiden fortsatt skal ligge under Landbruks- og matdepartementet. Jordskifterettens virkeområde omfatter all fast eiendom – ikke bare landbrukseiendommer, og særdomstolen er således noe langt mer enn en domstol for landbrukseiendommer. Siden det administrative og budsjettmessige ansvar for særdomstolen dessuten er løftet ut av LMD og lagt under Domstoladministrasjon/Justisdepartement, ser Tekna det som naturlig at spørsmålet om ikke også lovansvaret for fremtiden legges til Justisdepartementet, underlegges en grundig vurdering.

Tekna støtter således intensjonen om at lovens virkemidler skal gjelde for all fast eiendom, herunder utomhusareal for eierseksjoner og anleggseiendom.

Videre støtter Tekna forutsetningen om at jordskiftedomstolene selv skal ha nødvendig personale til å utføre det tekniske arbeidet og gjøre teknisk forberedelse av sakene. I den forbindelse vil imidlertid Tekna peke på det uheldige at tvistesaker om grense alternativt kan bringes inn for de alminnelige domstoler for avgjørelse. De alminnelige domstoler har ikke, og det er utenkelig at de vil kunne få det nødvendige tekniske apparat til å håndtere de tekniske arbeidsoppgaver som alltid vil inngå i en grensesak, så vel på klarleggings- og utredningsstadiet som i avslutningsfasen. At det likevel er valgfrihet

m.h.t. hvilken domstol saken bringes inn for, kan gi de aktuelle brukere et inntrykk av at også de alminnelige domstoler har et tilfredsstillende teknisk apparat til å behandle slike saker godt. Loven bør heller bygges opp slik at brukerne ledes til det tvisteorgan som har de beste forutsetninger for både god og rask løsning. Det bør derfor etter Teknas mening, både av ovennevnte hensyn, men også av prosessøkonomiske hensyn vurderes en lovendring som henviser alle grensesaker til jordskifteretten.

Lovforslaget legger opp til at saker skal kunne overføres mellom jordskifteretter som del av restansenedarbeiding og for å ta unna sakstopper. Med til dels små kontorer anser vi det som en hensiktsmessig ordning. Men det legges opp til at overføring skal skje ved tilkalling, jf. domstoloven § 19.

I de ordinære domstolene følges bestemmelsene i domstoloven § 55 d som tilsier at midlertidige dommere skal konstitueres eller tilsettes i de tilfeller som fremgår av §§ 55 e til 55 g. Etter § 55 e konstitueres faste dommere ved en annen sideordnet domstol ved behov for ekstra dommere, for å avhjelpe arbeidstopper. Dette framgår også av lovforarbeidene, og omtales i brev fra DA til Justisdepartementets lovavdeling, dat. 15.6.2005. Bakgrunnen for § 55 d var at det skulle gjelde en ensartet praksis med hensyn til oppnevning av midlertidige dommere.

Vi oppfatter tilkallingsordningen å gjelde ekstraordinære situasjoner der særlige hensyn gjør seg gjeldende og må betraktes som unntakstilfeller. I skrivet fra DA revidert 11.12.2007 om konstitusjoner etc. med bestemmelser om godtgjøring, omtales domstoloven § 19 annet ledd i forbindelse med utveksling av dommere mellom domstoler, og ikke i forbindelse med restansenedbygging.

Hvis det skal være samme regler for de ordinære domstolene som for jordskifterettene, bør det altså klargjøres i loven at ved restansenedarbeiding skal dommere konstitueres slik det framgår av domstoloven § 55 e.

Men problemet er at det etter domstoloven skal konstitueres kun for tidsperioder og ikke for enkeltsaker. Videre kreves det utlysning av konstitusjoner over seks måneder.

Jordskiftesakene strekker seg ofte over lengre tid og omfatter mange rettsmøter. Det er nødvendig at det går noe tid mellom møtene, i og med at det må foretas verdsettinger, grenseavmerkinger og annet arbeid utenom sjølve rettsmøtene. I arbeidsmengde kan derfor ei jordskiftesak heller sammenliknes med en serie ulike saker for de ordinære domstolene.

Det bør derfor etableres et regelverk som tilsier at det kan konstitueres jordskiftedommere på bestemte saker på ubestemt tid og uten utlysning.

Tekna gir sin fulle tilslutning til forslaget om at kravet om kvalifisert flertall for å kunne kreve såkalt urbant jordskifte med utjamning av utbyggingsverdier, tas ut. Sakstypen anses som et svært kraftfullt virkemiddel for å tilrettelegge for en rasjonell arealbruk og dermed for verdiøkning for partene. Det at disse sakene kan kreves på vanlig måte, antas å kunne føre til at det vil kunne komme inn flere av disse sakstypene.

Tekna stiller seg tvilende til det hensiktsmessige i å stramme inn rommet for grensejustering i grensesak. Jordskifteretten vil under en hver omstendighet ha muligheten for å gjennomføre omfattende grensejustering iht. hjemmelen til makebytte – da eventuelt som egen jordskiftesak. En for snever adgang til grensejustering vil derfor lett bare bli et byråkratisk hinder for gjennomføring av hensiktsmessige grensejusteringer i forbindelse med grensesaker.

Tekna er kjent med at den foreslåtte gebyrberegningen med gebyr fra og med andre rettsmøtedag fører til vesentlig reduksjon i gebyrinntektene sett i forhold til dagens

situasjon. Dersom forslaget medfører konsekvenser for budsjettene og aktiviteten til jordskifterettene, bør det vurderes nærmere.

Tekna vil også gi sin fulle støtte til den foreslåtte forenkling av ankeordningen. Dagens to-sporede ankeordning med en egen jordskifteoverrett som ankeinstans for en del av avgjørelsene som fattes av jordskifteretten, mens andre avgjørelser går til lagmannsrett, må sies å være både uoversiktlig og i mange tilfeller uhensiktsmessig og prosessøkonomisk ugunstig.

Tekna anser det imidlertid som lite hensiktsmessig at det skal være opp til førstelagmannens skjønn om det skal være jordskiftelagdommer med på å behandle anke over jordskifteavgjørelser. Det bør være slik at jordskiftelagdommeren er med uansett i slike saker. Dette vil være mest betryggende sett fra en faglig og rettssikkerhetsmessig synsvinkel. Videre vil det også kunne forebygge mulige interne konfliktsituasjoner i retten. I tillegg bør det vurderes om ikke jordskiftelagdommeren kan ha en hensiktsmessig funksjon som dommer i andre tingsrettslige og ekspropriasjonsrettslige saker som kommer fra tingretten.

Tekna forutsetter at det ved hver lagmannsrett tilsettes minst en jordskiftelagdommer, en utreder med formalkompetanse som kreves for jordskiftedommer, og en saksbehandler. Dette for å sikre et minimum av jordskiftefaglig miljø.

Tekna støtter fullt ut konklusjonen i høringsutkastet om at jordskiftesaker ikke bør starte i forlikrådet. Det er bare jordskifteretten som har den nødvendige kombinasjon av juridisk og teknisk kompetanse til å løse de saker som kreves for jordskifteretten. Å prøve slike saker først for forlikrådet ville være en meningsløs sløsing med tid og ressurser, både for partene og samfunnet.

Tilsvarende støtter Tekna konklusjonen om at grensesakene skal kunne fremmes direkte for jordskifteretten uten først å ha vært forsøkt løst som kommunale oppmålingssaker. Dette er situasjonen i dag, og har vist seg som en hensiktsmessig og prosessøkonomisk gunstig løsning. Kommunene har ikke, og vil ikke kunne få myndighet til å avgjøre saker der partene er uenige. I en rettsstat må slike avgjørelser ligge til domstolene. Tekna viser her til at Norge er i en særstilling på den måten at vi tidligere har manglet lovverk for sikker stedfesting av grenser. I grensesakene som bringes inn for jordskifteretten råder derfor som hovedregel både uklarhet og uenighet. Å skulle starte med disse sakene hos den kommunale oppmålingsmyndighet som mangler både nødvendig kompetanse og myndighet, ville derfor også framstå som en totalt hensiktsløs ressursløsning.

## **2. Økonomiske konsekvenser**

Med opprettelsen av en ny stillingsgruppe i lagmannsrettene, *jordskiftelagdommere*, må den ubegrunnede og svært uheldige forskjellsbehandling som for tiden rår mellom norske domstoler og mellom norske dommere, bringes til opphør.

Foreliggende høringsutkast til ny jordskiftelov forutsetter at jordskifteoverrettene avvikles som egen ankeinstans, og at lagmannsrettene blir ankeinstans, med det viktige forbehold at lagmannsretten i slike ankesaker forsterkes med jordskiftelagdommere. Vi får da en ordning der lagmannsrettene får to grupper lagdommere som både reelt er, og i forhold til publikum skal framtre som formelt og prinsipielt helt likestilt qua dommere. Det er likevel forskjeller. En forskjell er at den ene gruppen har juridisk formalkompetanse på mastergradsnivå, mens den andre gruppen har både juridisk og teknisk- naturvitenskapelig formalkompetanse, også på mastergradsnivå. En annen forskjell er at de to dommergruppene får et svært forskjellig avhengighetsforhold til den utøvende makt (Regjeringen og departementene) Et av de viktige prinsipper i blant annet

domstolskommisjonens arbeid var å opprettholde den dømmende makts uavhengighet, men tilpasse den til vår tid. Man kan derfor ikke operere med to forskjellige avhengighetssystemer for så vidt gjelder lønns- og tilsetningsbetingelser. Tekna mener at nærværende lovforslag klart viser likheten mellom disse to dommergruppene, noe som må medføre at også jordskiftedommerne må få sine lønns- og tilsetningsbetingelser fastsatt på samme måte som de øvrige dommerne. Det aktuelle lovforslag gjelder på lagmannsrettsnivå, men en selvstendigjøring av jordskiftelagmennene gjennom harmonisering med øvrige lagdommere for så vidt gjelder lønns- og tilsetningsbetingelser må også få konsekvenser for dommerne i 1. instans. En ordning med helt ulike lønns- og tilsetningsbetingelser avhengig av om dommeren er tilknyttet 1. instans eller 2. instans for jordskiftedommere, mens det er tilsvarende like betingelser i 1. og 2. instans for alminnelige dommere, kan selvsagt ikke forsvares. Denne harmoniseringen må skje ved vedtakelsen av denne loven.

**På denne bakgrunn forutsetter Tekna at de økonomiske konsekvenser av full likestilling mellom dommere i jordskiftedomstolen og de alminnelige domstoler blir synliggjort som en forutsetning og konsekvens av ny jordskiftelovs vedtakelse.**

### **2.1. Nærmere om lønns- og tilsetningsvilkår for dommere**

I NOU 1999-19 – Domstolene og samfunnet, uttaler Domstolskommisjonen at ”forskjeller mellom dommere ved de alminnelige domstoler og ved særdomstoler – og også mellom de enkelte særdomstoler – krever særskilt begrunnelse.”

Tekna viser til at dette likhetsprinsipp ble stadfestet av et enstemmig Storting som sluttet seg til konklusjonene i Ot.prp. 106 (2002-2003). Her heter det at ”*Jordskiftedommerne skal ha samme status og stillingsvern som dommere i de alminnelige domstoler*”.

Justisdepartementet har i brev til FAD av 29.08.07 konkretisert følgende av likhetsprinsippet: ”*Justisdepartementet støtter DAs styrevedtak om at også jordskiftedommerne bør tas ut av HTA. Lønns- og tilsetningsforhold for dommerne i de ordinære domstolene og dommerne i jordskifteretten bør være underlagt de samme vilkår*”.

Ved ikraftsetting av jordskiftereformen i 2004, som bl.a. førte til at det administrative ansvar for jordskiftedomstolen i 2006 ble ført ut av LMD og underlagt Domstoladministrasjonen, ble som kjent de fleste forskjeller mellom særdomstolen jordskifteretten, de øvrige særdomstoler og de alminnelige domstoler - og dommerne ved de ulike domstoler brakt til opphør. Alle faste fagdommere ved de ulike domstoler er således i prinsippet nå underlagt de samme krav og begrensninger, og har likeledes i samsvar med Grunnloven § 22 det samme stillingsvern. Jordskiftedommere er også med i legaldefinisjonen av dommere i Domstoloven.

En vesentlig forskjell mellom dommere i særdomstolen jordskifteretten og øvrige domstoler er imidlertid opprettholdt:

Jordskiftedommere får sin lønn fastsatt gjennom et annet lønnsfastsettelsessystem enn andre embetsdommere, noe som helt åpenbart har ført til et lavere lønnsnivå og dermed annen - og sterkere – avhengighet i forhold til den utøvende makt enn tilfellet er for andre embetsdommere.

Alle andre embetsdommere enn jordskiftedommerne er i samsvar med protokoll av 04.10.1999 mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Hovedsammenslutningene, løftet ut av Hovedtariffavtalens virkeområde, og får sin lønn fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Dette skjer etter formalisert kontakt med dommergruppen, men uten det man formelt betegner som forhandlinger. Etter protokollen skal lønnsutviklingen for dommere derimot skje etter en vurdering mot

lønnsutviklingen for høyesterettsdommere og ledere i statens lederlønnssystem. Dette for å sikre nødvendig kvalitet hos søkere til ledige dommerembeter. Jordskiftedommerne er imidlertid fortsatt underlagt Hovedtariffavtalen og får sin lønn fastsatt ved ordinære tarifforhandlinger.

Disse forskjeller medfører at man får statusmessig to forskjellige dommergrupper og ikke minst, at jordskiftedommerne får en annen avhengighet av regjeringen/embetsverket enn den domstolskommisjonen er kjent med og ikke hatt merknader til. Denne forskjellen lar seg etter vår mening heller ikke begrunne verken praktisk eller konstitusjonelt.

Tekna har ved flere anledninger, seinest ved brev av 4.juli 2008 til FAD påpekt at forskjellsbehandlingen mellom jordskiftedommerne og øvrige dommere er i strid med protokollen av 1999 og for øvrig i strid med grunnleggende likhetsprinsipper slik det bl.a. kommer til uttrykk som nevnt ovenfor hos Domstolskommisjonen, og seinere gjennom Stortingets enstemmige vedtakelse av jordskiftereformen.

Tekna vil peke på at grunnen til at embetsdommere i 1999 ble løftet ut av Hovedtariffavtalens virkeområde er at dette forhandlingssystemet er laget for, og tilpasset andre grupper lønsmottakere enn embetsdommere. De prinsipper som vår konstitusjon bygger på, gjør HTA som lønnsfastsettelsessystem uegnet for embetsdommere. Særlig sterkt slår prinsippet om dommeres uavhengighet ut. Dette prinsippet forhindrer personlige tillegg for dommere – en av de viktigste faktorer i lønndannelsen etter HTA. Dette forhold er hovedårsaken til at jordskiftedommere i perioden under DA gjennom tarifforhandlinger har oppnådd langt lavere lønnsutvikling enn alle andre grupper.

Utviklingen i perioden særdomstolen har vært underlagt DA illustrer HTAs uegnethet som lønnsdannelsessystem for embetsdommere: I perioden har jordskiftedommerne fått et samlet lønnstillegg gjennom HTA på kr 40100. Mens tingrettsdommerne fikk et samlet lønnstillegg gjennom sitt lønnssystem på kr 159000 i samme periode. Over statsbudsjettet for 2009 kom det etter initiativ fra embetsverket en ekstraordinær bevilgning som skulle jamne ut forskjellen mellom de to dommergruppene. Beløpet, som ble kr 132500 i økt årslønn for jordskiftedommer, var imidlertid bare stort nok til å opprettholde lønnsforskjellen slik den var i 2006. Det er ikke etablert noe system for å kompensere for HTAs utilstrekkelighet i relasjon til utviklingen av jordskiftedommeres lønnsnivå. Avhengigheten av embetsverk og regjering blir derfor åpenbar. Forskjellen i årslønn mellom tingrettsdommer og jordskiftedommer er nå – pr 01.01.2010 kr 241500. Tilsvarende forskjell er det mellom lagdommer og jordskifteoverdommer.

Tekna viser til at søkningen til ledige dommerembeter ved jordskiftedomstolene de siste 4 år har vært meget svak: I de 26 utlysninger som har vært i perioden, har det bare vært i gjennomsnitt 2,5 søkere. Av disse er det imidlertid en stor andel av søkere som innstillingsrådet for dommere har funnet at ikke tilfredsstillende de kvalitetskrav som domstoloven setter: kun 1,8 har i gjennomsnitt blitt innstilt pr embete i perioden. Lønnsøkningen som fulgte av nevnte bevilgning over statsbudsjettet i 2009 har ikke påvirket søkningen til ledige dommerembeter. (I 2009 var det gjennomsnittlig 2,6 søkere og 1,8 innstilte pr utlysning).

Fortsatt står embeter ubesatt, dels som følge av at det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere, dels som følge av at innstilte har trukket seg som følge av lønnsvilkårene. Dette er ikke overraskende: Lønnstatistikken viser at i andre virksomheter ligger gjennomsnittlig lønnsnivå for de kandidater som besitter de kvalitetene som forutsettes for jordskiftedommer, om lag på det nivået som tingrettsdommer har.

Tekna er kjent med at jordskiftedomstolen nå står overfor et generasjonsskifte siden om lag 40% av dommerne når pensjonsalder i løpet av 10 år. Den urimelige og ubegrunnede forskjellsbehandling som er etablert mellom for øvrig helt likestilte dommergrupper vil uvegerlig få som konsekvens at det ikke blir mulig å erstatte det eksisterende dommerkorps med kandidater som tilfredsstillende domstollovens kvalitetskrav. Dette gir et betydelig *rettsikkerhetsproblem* som konsekvens.

Tekna vil i denne sammenheng igjen vise til Domstolkommisjonen som i NOU 1999: 19 understreker at *"Ved vurderingen av domstolenes stilling er hensynet til folks tillit av grunnleggende betydning."* Av de faktorer som kommisjonen særlig fremhever som avgjørende for befolkningens tillit er *"dommenes faglige kvalitet"* og *"dommernes integritet og upartiskhet"*. Systemer som muliggjør rekruttering av de dyktigste fagfolkene til dommerembetene må således karakteriseres som et helt grunnleggende trekk ved en demokratisk rettsstat.

Tekna vil avslutningsvis vise til den såkalte Soria Moria-erklæringen av 7. oktober 2009 der det heter at regjeringen vil:

*"oppretholde styrkingen av jordskifterettene og gjennomføre tiltak for økt rekruttering"*

Tekna er av den mening at den ovenfor påpekte meget uheldige og sterkt urimelige forskjellsbehandlingen mellom jordskiftedommere og andre dommere må opphøre så snart som mulig. Ny jordskiftelov kan etter Teknas oppfatning ikke under noen omstendigheter vedtas før så har skjedd.

Ut over dette har Tekna ikke merknader til høringsutkastet.

Vennlig hilsen

Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening



Kåre Rygg Johnsen  
generalsekretær