



DOMSTOL ADMINISTRASJONEN

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.:	Doknr.:
2009/1279-80	
Mottatt: - 3 MAR 2010	
Saksbehandler:	Ark.:
ASR/SEB	470
Kopier:	Avskrift:

Deres ref

Vår ref.
200900722-64

Saksbehandler
Kirsti Saur
73 56 70 53

Dato
01.03.2010

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV RETTSMIDDELORDNINGEN I NY JORDSKIFTELOV

Landbruks- og matdepartementet sendte den 18. september 2009 utkast til ny jordskiftelov ut på høring. Arbeidsgruppa nedsatt av departementet har ikke utredet de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget til ny ankeordning.

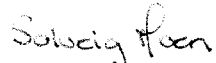
I brev av 24. september 2009 har Landbruks- og matdepartementet bedt Domstoladministrasjonen om å belyse omstillingskostnader og varige kostnader knyttet til de to alternative forslagene til ankeordning. Departementet har gitt DA frist til 1. mars 2010 for fremleggelse av utredningen.

Vedlagt følger en utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene til rettsmiddelordning. Utredningen omfatter økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til de to alternative forslagene til rettsmiddelordning.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget til rettsmiddelordning i ny jordskiftelov burde etter Domstoladministrasjonens oppfatning vært utredet før lovforslaget ble sendt på høring. Arbeidsgruppens forslag om å overføre jordskifterettens virksomhet inn i lagmannsrettene vil medføre store og vidtrekkende administrative og økonomiske konsekvenser for jordskifteoverrettene og lagmannsrettene. Først når det foreligger en grundig utredning av disse forholdene vil høringsinstansene ha tilstrekkelig grunnlag for å uttale seg om lovforslaget. At lovforslaget ble sendt på høring før konsekvensutredning forelå, anses ikke å være i samsvar med Regjeringens utredningsinstruks.

På denne bakgrunn vil Domstoladministrasjonen anmode om at konsekvensutredningen for den foreslåtte rettmiddelordningen sendes ut på høring før Proposisjon til Stortinget utarbeides. Dersom revidert lovutkast i sin helhet blir sendt ut på ny høring kan konsekvensutredningen innarbeides som en del av den nye høringen.

Med hilsen



Solveig Moen
avdelingsdirektør



Kirsti Saur
seniorrådgiver

Vedlegg:

Utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av rettmiddelordningen i ny jordskiftelov

Kopi: Justisdepartementet

Utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av rettsmiddelordningen i ny jordskiftelov

Februar 2010

INNHOLDSFORTEGNELSE

1.	BAKGRUNN	3
2.	HISTORIKK	3
3.	DAGENS SITUASJON	4
4.	LAGMANNRETTEEN SOM RETTSMIDDELINSTANS FOR ALLE AVGJØRELSER	4
4.1.	Lagmannsrettene og jordskifteoverrettene	5
4.1.1.	Bemanningsbehovet i lagmannsrettene	5
4.1.2.	Vurdering av organisatoriske spørsmål	12
4.1.3.	Personalmessige og arbeidsrettslige konsekvenser	17
4.1.3.1.	Jordskifteoverrettsledere	18
4.1.3.1.1.	Utgangspunkter for den rettslige vurdering:	18
4.1.3.1.2.	Den rettslige betydningen av hvorvidt en omorganisering i henhold til alternativ 1 medfører at dommerembeter anses nedlagt eller videreført i en sammenslått enhet	19
4.1.3.1.3.	Gjennomgang av de aktuelle arbeidsavtalene, hvilke endringer kan man gjøre innen rammen av arbeidsavtalen?	20
4.1.3.1.4.	Kriterier for hvilke embeter som er videreført i en sammenslått enhet	22
4.1.3.2.	Utredere og saksbehandlere	25
4.1.4.	Kompetanseutvikling	26
4.1.5.	Domstollokaler	26
4.2.	Domstoladministrasjonen	27
4.2.1.	Gjennomføring av omorganisering i domstolene	27
4.2.2.	Saksbehandlingssystemet	28
4.3.	Brukere av jordskifterettene	28
4.4.	Kostnader	30
4.4.1.	Omstillingskostnader	30
4.4.2.	Varige kostnader	31
5.	JORDSKIFTEOVERRETTEEN OPPRETTHOLDES SOM RETTSMIDDELINSTANS	33
5.1.	Jordskifteoverrettene	33
5.1.1.	Bemanningsbehov ved jordskifteoverrettene	34
5.1.2.	Domstollokaler	34
5.2.1.	Saksbehandlingssystemet	34
5.3.	Brukere av jordskifterettene	35
5.4.	Kostnader	36
5.4.1.	Omstillingskostnader	36
5.4.2.	Varige kostnader	36
6.	OPPSUMMERING	36

1. Bakgrunn

En arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet (LMD) har utarbeidet et høringsnotat om ny jordskiftelov datert 21. august 2009. Domstoladministrasjonen (DA) er av LMD anmodet om å foreta en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av rettsmiddelordningen i ny jordskiftelov.

Arbeidsgruppen har i høringsnotatet vurdert alternative rettsmiddelordninger for jordskifterettens avgjørelser. Arbeidsgruppens prinsipale forslag er at anke i alle saker etter jordskifteloven går til lagmannsretten jf. lovutkastet kapittel 8 alternativ 1. Den har også utarbeidet et alternativt lovforslag basert på at lagmannsretten og jordskifteoverretten beholdes som ankeinstanser etter et tosporet ankesystem, jf. lovutkastet kapittel 8 alternativ 2.

DA har i tråd med anmodningen fra LMD utredet økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til de to alternative forslagene til ankeordning. Det er tatt utgangspunkt i høringsnotatet punkt 5.11, samt vedlegg 1 (lovtekst kapittel 8 alternativ 1) og vedlegg 2 (lovtekst kapittel 8 alternativ 2).

Som et ledd i arbeidet med konsekvensutredningen har DA innhentet synspunkter fra lagmannsrettene og jordskifteoverrettene på ulike problemstillinger som lovutkastet kapittel 8 alternativ 1 reiser. Blant annet ble domstolene bedt om å uttale seg om prinsipielle spørsmål vedrørende den jordskiftefaglige dommerens kompetanseområde, og om organisatoriske spørsmål som vil oppstå ved en eventuell integrering av jordskifteoverrettens virksomhet inn i lagmannsrettene.

2. Historikk

Ved jordskifteloven av 22. desember 1950 fikk ”Udskiftningsformennene” benevnelsen jordskiftedommere, og man fikk en ny og fastere organisasjonsmodell. Landet ble inndelt i 9 jordskiftedømer med hver sin jordskifteoverrett. Hvert jordskiftedøme ble ledet av en jordskifteoverdommer. Jordskifterettene (før 2001 benevnt som jordskifteverket) fikk med virkning fra 1. januar 2002 en ny organisasjon, og fra 1. januar 2003 var landet inndelt i 5 jordskiftedømer med en jordskifteoverrett i hvert døme. Det ble i St.prp nr 1 2000 -2001 uttalt at man ved disse endringene oppnådde dels å få kontorstedene mer sentralt i forhold til oppgavene, og dels å få lokalisert jordskifteoverrettene på samme sted som lagmannsrettene.

Jordskifteoverdommerne gikk fra og være beskikket til å bli utnevnt som embetsmenn av Kongen i Statsråd ved beslutning av 2. april 2004 jf jordskifteloven § 7 og domstolloven § 55. Jordskiftedommerne ble dermed gitt det samme grunnlovfestede oppsigelsesvernet som dommere ved de alminnelige domstolene og ble da utnevnt til jordskifteoverrettsledere, jordskifterettsledere eller jordskiftedommere. Det er de samme jordskifteoverrettslederne som ble utnevnt av Kongen i statsråd, som i dag sitter i stillingene som jordskifteoverrettsledere.

Jordskiftedomstolene ble fra 1. januar 2006 administrativt lagt under Domstoladministrasjonen.

3. Dagens situasjon

Overprøvingen av jordskifterettens avgjørelser foretas i dag etter et tosporet ankesystem, der enkelte typer avgjørelser kan ankes til jordskifteoverretten, og andre typer avgjørelser kan ankes til lagmannsretten. I tillegg kan jordskifteoverrettens avgjørelser ankes til lagmannsretten som tredje instans. Det vises for øvrig til høringsnotatet punkt 4.3.7, hvor det er gjort nærmere rede for gjeldende rettsmiddelordning.

Vi har i dag formelt fem jordskifteoverretter. Dette er Agder jordskifteoverrett i Skien, Eidsivating jordskifteoverrett i Hamar, Frostating jordskifteoverrett i Molde, Gulating jordskifteoverrett i Bergen, og Hålogaland jordskifteoverrett. Hålogaland jordskifteoverrett har for tiden ikke egen bemanning, men betjenes av bemanningen i Frostating jordskifteoverrett. I hver av de øvrige 4 jordskifteoverrettene er det tilsatt 1 jordskifteoverrettsleder, 1 utreder og 1 saksbehandler.

Driftsbudsjettene til jordskifteoverrettene i 2010 er på 8,7 mill. kroner.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i overrettene var i 2009 på 3,4 måneder, og i 2008 var den på 2,3 måneder. De har med eksisterende bemanning hatt en tilfredsstillende saksavvikling de siste to årene. Dagens bemanning oppleves likevel som en absolutt minimumsbemanning i jordskifteoverrettene. En av årsakene til at de kan regnes som tilnærmet à jour, er stor arbeidsinnsats fra den enkelte medarbeider og stor fleksibilitet i utnyttelsen av ressursene på tvers av domstolene.

Antall lagmannsretter er seks. Dette er Agder lagmannsrett i Skien som har 35,8 årsverk (hvorav 22 dommere), Eidsivating lagmannsrett i Hamar som har 22,4 årsverk (14 dommere), Frostating lagmannsrett i Trondheim med 30 årsverk (18 dommere), Gulating lagmannsrett i Bergen med 52,7 årsverk (33 dommere), Hålogaland lagmannsrett i Tromsø med 25 årsverk (16 dommere) og Borgarting lagmannsrett i Oslo med 96 årsverk (60 dommere).

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for anke over dom i sivile saker var i 2009 på 6,0 måneder for alle lagmannsrettene samlet, og var i 2009 for første gang innenfor Stortingets målsetting om gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 6 måneder. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for anker over kjennelser og beslutninger har vært stabil de siste årene, og var på 1,6 måneder i 2009. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for overskjønn var i 2009 på 7,2 måneder.

4. Lagmannsretten som rettsmiddelinstans for alle avgjørelser

Arbeidsgruppens prinsipale forslag til rettsmiddelordning er at lagmannsretten blir ankeinstans for alle avgjørelser av jordskifterettene. Jordskifteoverrettens virksomhet vil som følge av forslaget bli overført til lagmannsrettene. For domstolene vil forslaget først og fremst få konsekvenser for jordskifteoverrettene og lagmannsrettene, mens det for jordskifterettens og Høyesteretts del må antas å ikke få konsekvenser av større betydning. For DA vil forslaget få betydning i en overgangsfase. En endring i ankeordningen vil også kunne få betydning for brukerne av jordskifterettene.

Det er i det følgende foretatt en vurdering av ulike konsekvenser av administrativ og økonomisk art den foreslåtte ankeordningen (alternativ 1) vil få for lagmannsrettene, jordskifteoverrettene og DA, samt hvilke konsekvenser forslaget vil få for brukerne av jordskifterettene.

4.1. Lagmannsrettene og jordskifteoverrettene

4.1.1. Bemanningsbehovet i lagmannsrettene

Hvis lagmannsrettene blir rettsmiddelinstans for alle avgjørelser av jordskifterettene, er det en forutsetning at lagmannsrettene tilføres tilsvarende jordskiftefaglig kompetanse som i dag finnes i jordskifteoverrettene. I tillegg til dommere med jordskiftefaglig kompetanse, legges det til grunn at lagmannsrettene også skal tilføres utredere med jordskiftefaglig og teknisk kompetanse.

Dommere med jordskiftefaglig kompetanse er i lovutkastet § 8-2 benevnt som ”jordskiftelagdommere”. Vi velger derfor å bruke benevnelsen jordskiftelagdommer i det følgende.

Et viktig spørsmål blir å avklare hvor mange jordskiftelagdommere, utredere og saksbehandlere lagmannsrettene vil ha behov for som følge av den foreslåtte ankeordningen. Det må også avklares hvilken betydning endringene vil ha for bemanningen av juridiske dommere i lagmannsrettene.

DA vil i den forbindelse understreke at de foreslåtte endringene i rettsmiddelordningen må anses som en kvalitetsreform. For at reformen skal bli vellykket, er det en klar forutsetning at dommere, utredere og saksbehandlere med jordskiftebakgrunn blir godt integrert i lagmannsretten. Det blir derfor viktig at bemanningen av jordskiftelagdommere må gi rom for at de kan delta ved lagmannsrettens behandling av anke over dom m.v., hvor tre fagdommere arbeider sammen. Det vil svekke muligheten for et godt resultat av reformen om jordskiftelagdommere og utredere kun får tid til å videreføre arbeidet med dagens overjordskifter, uten faglig samvirke med de øvrige i lagmannsretten.

Det er ved den nærmere vurderingen av bemanningsspørsmålet tatt utgangspunkt i reglene om rettens sammensetning i lovutkastet kapittel 8 alternativ 1, forventet saksmengde for den enkelte sakstype, og ankedomstolenes øvrige oppgaver.

Anke over jordskifteavgjørelser

I henhold til lovutkastet § 8-2 andre ledd første punktum skal lagmannsretten ved anke over jordskifteavgjørelser ha en sammensetning etter skjønnsprossesloven § 34. Hovedregelen er at retten settes med en fagdommer i tillegg til meddommere. Førstelagmannen skal i følge utkastet ta stilling til om retten blir satt med en jordskiftelagdommer eller en juridisk dommer, jf. andre punktum. Av tredje punktum følger det at retten kan settes med både en jordskiftelagdommer og en juridisk dommer.

DA forutsetter at retten alltid vil bli satt med en jordskiftelagdommer i disse ankesakene, eventuelt med tillegg av en juridisk dommer. Vi legger til grunn at den jordskiftefaglige kompetansen er nødvendig for en forsvarlig behandling av sakene. Vi

forutsetter også at det i praksis alltid vil være en jordskiftelagdommer som forbereder sakene. Jordskiftelagdommerne vil derfor ha en tilsvarende arbeidsbelastning som i dag for å håndtere denne sakskategorien, forutsatt at sakstilfanget holder seg på samme nivå.

Utredene har i dag en viktig rolle både i saksforberedelsen og i gjennomføringen av ankesakene i overretten. Utredene avlaster overdommerne i alle ledd av saksbehandlingen. Også for denne stillingsgruppen antas arbeidsbelastningen ved behandling av jordskifteavgjørelsene å være uendret.

Saksbehandlerne har ikke spesialkompetanse innen jordskiftefaget, men bistår med kontortjenester. Det som er spesielt med ankesakene på jordskifteavgjørelser, er det store partsantallet og at partene normalt er selvprosederende. Dette fører til at retten må forkynne saker, innkallinger m.v. til et stort antall parter, i enkelte tilfeller flere hundre parter i en sak. Det legges til grunn at omfanget av saksbehandlerarbeid ved anke over jordskifteavgjørelser vil bli videreført.

Det legges til grunn at saksbehandlerne i jordskifteoverrettene og i lagmannsrettene generelt sett besitter samme typen kompetanse, og det er derfor ikke en nødvendig forutsetning at saksbehandleroppgaver knyttet til anke på jordskifteavgjørelser kun kan utføres av saksbehandlere med bakgrunn fra jordskifteoverrettene. På grunnlag av beregninger av lagmannsrettens bemanning på saksbehandlersiden i 2009, legges det til grunn at lagmannsrettene sett under ett har et mindre underskudd i saksbehandlerkapasitet. Ved vurderingen av behovet for ytterligere saksbehandlerressurser i lagmannsrettene som følge av ny rettsmiddelordning i jordskifteloven, tas det utgangspunkt i hvor mange stillinger som isolert sett trengs for å ta hånd om ankesaker fra jordskifterettene som i dag ikke behandles i lagmannsretten.

Saksstatistikken for jordskifteoverrettene gir relevant informasjon ved vurderingen av bemanningsbehovet av jordskiftelagdommere, utredere og saksbehandlere relatert til anke over avgjørelser i rettsendrende saker.. Tabellen nedenfor viser antall avsluttede saker ved hver jordskifteoverrett, og samlet for jordskifteoverrettene for perioden 2003-2009:

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eidsivating jordskifteoverrett	9	11	6	4	12	9	4
Agder jordskifteoverrett	10	16	11	11	9	5	9
Gulating jordskifteoverrett	9	13	10	14	10	12	20
Frostating jordskifteoverrett	15	12	5	7	6	10	6
Hålogaland jordskifteoverrett	6	4	4	2	6	8	9
Totalt	49	56	36	38	43	44	48

Kilde – Rapport fra jordskifterettens saksbehandlingssystem

Statistikken viser at saksmengden i jordskifteoverrettene har vært nokså stabil de siste årene. Dette gir grunn til å tro at saksmengden framover vil holde seg på omtrent samme nivå som i dag.

Anke over tiltaks- og vernejordskifter

Dette er de såkalte kombinerte sakene hvor tradisjonelle jordskiftevirkemidler er kombinert med skjønn. Sakene er ofte svært omfattende, med mange parter og stor kompleksitet i de jordskiftefaglige spørsmålene. Eksempler på slike saker er forsvarrets etablering på Rena, flere saker knyttet til utbygging av E6 og E18 på Østlandet/Sørlandet, og saker i forbindelse med etableringen av Gardermoen flyplass.

Før 1999 var jordskifteoverrettene ankeinstans i disse sakene. Ved en lovendring i 1998, som trådte i kraft 1. januar 1999, ble dette endret slik at saker etter jordskifteloven § 6 nå blir anket fra jordskifteretten til lagmannsretten. Det kan ankes over saksbehandlingen, rettsanvendelsen og erstatningsutmålingen, men ikke skifteplanen. De jordskiftefaglige vurderingene blir med andre ord ikke overprøvd.

I lovutkastet er det foreslått at også jordskiftedelen i tiltaks- og vernejordskiftesakene skal kunne overprøves. Det følger av lovutkastet § 8-2 tredje ledd at det i disse ankesakene er opp til førstelagmannen å avgjøre om retten skal settes i samsvar med domstoloven § 12 eller skjønnsprosessloven § 34. DA antar at i alle saker hvor jordskiftefaglige spørsmål er en del av anken, vil retten i praksis alltid bli satt med en jordskiftelagdommer, eventuelt sammen med en eller to juridiske dommere. Juridiske dommere har ikke den fagkompetanse som er nødvendig for overprøving av de jordskiftefaglige avgjørelsene.

Når ankeadgangen på jordskiftedelen i de kombinerte sakene nå gjeninnføres, vil dette gi økt arbeidsmengde for ankeinstansen i forhold til i dag.

Tabellen nedenfor viser antallet skjønssaker som er behandlet i jordskifterettene i perioden 2003-2009. Tallene omfatter også kombinerte saker.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
6,6a,6b skjønn	4	6	11	10	12	16	16

Kilde – Rapport fra jordskifterettens saksbehandlingssystem

Statistikken viser en økende tendens. Få av disse sakene er anket til jordskifteoverrett og lagmannsrett. Statistikken fra jordskifterettens saksbehandlingssystem viser at det i perioden ble anket totalt 7 saker i denne kategorien til lagmannsretten, og 4 til jordskifteoverretten. Det må kunne antas at ankefrekvensen vil øke som følge av at det nå vil bli anledning til også å anke på skifteplanen.

Overskjønn

Det følger av lovutkastet § 8-2 andre ledd at lagmannsretten ved overskjønn settes i samsvar med skjønnsprosessloven § 34, jf. ovenfor. Førstelagmannen skal også her ta stilling til om retten blir satt med en jordskiftelagdommer eller en juridisk dommer, jf. andre punktum, eller eventuelt med både en jordskiftelagdommer og en juridisk dommer jf. tredje punktum.

At retten i skjønssaker som kommer fra jordskifterettene kan settes med en jordskiftelagdommer, medfører en utvidelse av denne dommergruppens

avgjørelseskompetanse sammenlignet med i dag. DA finner det sannsynlig at jordskiftelagdommerne vil bli benyttet i behandlingen av slike saker, så framtidig bemanningen gir rom for det.

Anke over dom, ”semjedom”, kjennelse eller beslutning

Ved anke over dom, ”semjedom”, kjennelse eller beslutning skal retten etter arbeidsgruppens forslag settes etter domstoloven § 12. Førstelagmannen kan bestemme at en av de tre juridiske dommerne skal erstattes av en jordskiftelagdommer.

Det antas at førstelagmannen vil kunne ta hensyn til både faglige vurderinger og kapasitetshensyn når rettens sammensetning skal fastsettes i henhold til utkastet § 8-2 første ledd. Bestemmelsen forutsettes derfor å gi muligheter for god utnyttelse av dommerressursene. Valgfriheten gir den fleksibiliteten som er nødvendig for at lagmannsretten skal kunne utnytte ledig dommerkapasitet ved bortfall av saker.

Denne endringen fører ikke til at man i den enkelte sak involverer flere dommere enn i dag, ettersom jordskiftelagdommeren kommer inn i stedet for en juridisk lagdommer. Lovforslaget innebærer imidlertid en utvidelse av kompetanseområdet for jordskiftelagdommeren sammenlignet med dagens jordskifteoverdommer. For denne dommergruppen vil forslaget innebære økt arbeidsmengde. DA finner det sannsynlig at retten i et flertall av sakene vil bli satt med en jordskiftelagdommer og to juridiske dommere, så fremt bemanningen av jordskiftelagdommere er tilstrekkelig til at det gis rom for dette. Flere av lagmannsrettene har i sine uttalelser til DA gitt uttrykk for det syn at jordskiftelagdommerne vil være godt egnet til å delta i slike saker, og det synes å være en nær samstemmig oppfatning at jordskiftekompetansen vil være en berikelse for lagmannsrettene.

Utredernes kompetanse kan også utnyttes på andre sakstyper enn det som ligger til dagens jordskifteoverretter. Lagmannsrettene kan ha stor nytte av en utreder i tvistesaker hvor det for eksempel er behov for kartframstillinger. I dag er lagmannsrettene eksempelvis i grensesaker henvist til å beskrive grensene med ord, noe som av og til fører til uklarheter. Uklarheter av denne art kan unngås ved at lagmannsretten benytter seg av utrederens kompetanse på dette området.

Vi har ikke tall fra saksbehandlingssystemet LOVISA som viser antallet saker i lagmannsrettene som kommer fra jordskifterettene. Imidlertid er det mulig å hente ut antallet saker i jordskifterettene som er anket til lagmannsrettene. Det tas forbehold om mindre feilkilder i disse tallene.

Tabellen nedenfor viser antallet saker i jordskifterettene som ble anket til lagmannsrettene i perioden 2003-2009:

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totalt	120	124	180	175	138	119	78

Kilde – Rapport fra jordskifterettens saksbehandlingssystem

I samme periode ble det gjennomsnittlig anket 5,9 saker per år fra jordskifteoverrettene til lagmannsrettene.

Statistikken viser en nedgang i antall ankesaker i 2008 og 2009. Dette antas å ha sammenheng med innføringen av tvisteloven med nye silingsbestemmelser og forhøyet ankesum jf. tvisteloven § 29-13.

Anke over tingrettens avgjørelser om grenser og fast eiendoms rettigheter

Arbeidsgruppen har ikke foreslått å utvide jordskiftelagdommerens kompetanse til også å gjelde behandlingen av ankesaker fra tingrettene der jordskifterettene og tingrettene har parallell kompetanse. Arbeidsgruppen har sett at det kan være gode grunner for en slik løsning, men har ikke vurdert spørsmålet i full bredde.

Jordskifteoverrettene og lagmannsrettene sine tilbakemeldinger på DAs forespørsel om synspunkter på rettsmiddelordningen i lovutkastet, viser at det med ett unntak er bred enighet om at det bør åpnes for at jordskiftelagdommerne også skal kunne delta i behandlingen av ankesaker fra tingrettene om tinglige rettigheter i fast eiendom.

Agder lagmannsrett har i brev av 24. november 2009 bemerket:

”Vi er for det første enige i lovutkastet § 8-2 første ledd om at en jordskiftelagdommer kan gjøre tjeneste som én av tre fagdommere ved behandlingen av anker over de jordskifterettsavgjørelser hvor lagmannsretten i dag er ankeinstans (rettsfastsettende saker), og finner det hensiktsmessig at det åpnes for samme adgang i ankesaker fra tingrettene om tinglige rettigheter i fast eiendom hvor tingrettene og jordskifterettene har overlappende kompetanse. I tillegg til at forslaget åpner for mer fleksibel og effektiv utnyttelse av lagmannsrettens dommere, vil forslaget gi mulighet for å tilføre den dømmende rett kompetanse som kan være av verdi. Noen prinsipielle betenkeligheter med en slik adgang, kan vi ikke se at det er.”

I brev fra Frostating lagmannsrett av 23. desember 2009 framgår:

”[...] Erfaring viser vel at de fleste ankesakene med tilknytning til fast eiendom som oftest i mindre grad byr på klassiske juridiske utfordringer, men heller utfordrer dommerne med hensyn til å klarlegge faktum, vurdere bevis og utøve skjønn. Skikketheten til slike øvelser er ikke nødvendigvis sammenfallende en spesifikt juridisk skolering.

Dette resonnementet leder hen til at førstelagmannen bør få stor frihet til å disponere jordskifteoverdommer-ressursen skjønnsmessig, innenfor en positivt eller negativt avgrenset kompetanse som nevnt. En slik åpning ville representere en generell styrking av lagmannsrettens faglige kompetanse, til beste for domstolens brukere og til faglig inspirasjon og berikelse for lagmannsrettens øvrige mannskap”

Jordskifteoverrettene har i et felles brev av 4. desember 2009 til DA uttalt:

”Det er foreslått at ”jordskiftelagdommeren” i tillegg til å arbeide med overjordskifte i lagmannsretten, også kan delta i dommerkollegiet som en av tre fagdommere ved anke over dom i tvister. Vi er enige i at dette er en styrke og et viktig ledd i denne rettsmiddelreformen. Dette fører til at den fagkompetansen som i dag er representert i jordskifteoverrettene kan komme til nytte også i tvistebehandlingen i lagmannsretten. Dette vil i sterkere grad involvere ”jordskiftelagdommeren” i de ordinære gjøremål i lagmannsretten. Slik vi ser det er det en betingelse for en vellykket reform at de ansatte i jordskifteoverrettene går inn i lagmannsretten sin kultur og miljø som mest mulig likeverdi. Faglig samvirke

innen tingsrett og fast eiendoms rettsforhold er etter vårt syn meget god hos våre dommere, og en slik ordning kan ikke være betenkelig ut fra dette. Våre ”utredere” kan også bistå i lagmannsretten med viktige tjenester innen kartframstilling, geodata m.v. i tvistesaker.

Alle disse argumenter peker i retning av at det vil styrke ordningen ytterligere om også tvistesaker fra de alminnelige domstoler kan behandles på samme måte.”

På denne bakgrunn har DA funnet det formålstjenlig å innta også denne sakstypen i vurderingen av bemanningsbehovet i lagmannsrettene.

Det har ikke vært mulig å hente ut tall på slike ankesaker fra saksbehandlingssystemet LOVISA. Lagmannsrettene har derfor på forespørsel fra DA foretatt en manuell optelling av antall saker innenfor denne kategorien, med de feilkilder dette innebærer. Vi mangler tall fra Gulating lagmannsrett.

Tabellen nedenfor viser antall ankesaker i lagmannsrettene (med unntak av Gulating lagmannsrett) som kommer fra tingrettene om grenser og rettighetsforhold knyttet til fast eiendom for 2007, 2008 og perioden januar – 31. oktober 2009:

	2007	2008	1.1.- 31.10 2009
Eidsivating lagmannsrett	3	5	2
Agder lagmannsrett	10	6	10
Borgarting lagmannsrett	29	32	14
Frostating lagmannsrett	10	6	8
Hålogaland lagmannsrett	9	5	3
Gulating lagmannsrett	-	-	-
Totalt eks Gulating	61	54	37

Gjennomsyn

Gjennomsyn etter utkastet § 8-10 skal foretas av en jordskiftelagdommer. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. Det antas at saksmengden vil holde seg på samme nivå som i dag, og det er derfor ingen grunn til å tro at det vil bli behov for noen bemanningsendring på grunnlag av denne sakstypen.

Administrasjon og ledelse

De fire jordskifteoverrettene vi har i dag er svært små enheter, med kun tre tilsatte i hver domstol. Enkelte av de administrative oppgavene og ledelsesfunksjonene i jordskifteoverrettene vil kunne utføres mer rasjonelt ved større og dermed færre enheter. Ved å overføre overrettens virksomhet til lagmannsrettene vil en del fellesfunksjoner kunne ivaretas av den eksisterende organisasjonen i lagmannsrettene. Dette vil kunne frigjøre noe ressursbruk innenfor administrasjon og ledelse i forhold til i dag. Med utgangspunkt i at hver jordskifteoverrett har kun tre tilsatte, anses denne gevinsten som så marginal at den ikke kan kvantifiseres i form av stillingsandeler.

Samlet vurdering av bemanningsbehovet

Det er som nevnt ikke grunnlag for å tro at det vil bli noen endring i sakstilfanget av antall overjordskifter. Muligheten for å sette lagmannsretten med to fagdommere ved behandlingen av anke over jordskifteavgjørelser, vil isolert sett kunne føre til en økning i arbeidsbelastningen ved håndteringen av sakene sammenlignet med i dag. På den annen side faller anke over jordskifteoverrettens avgjørelser bort. Det kan derfor legges til grunn at den totale arbeidsmengden ved håndteringen av overjordskifter vil holde seg på omtrent samme nivå som i dag.

Dagens bemanning i jordskifteoverrettene må anses som en absolutt minimumsbemanning ut fra dagens arbeidsmengde i jordskifteoverrettene. Selv om det kan være noen besparelser å hente i form av ”stordriftsfordeler” ved sammenslåing med lagmannsrettene, vil man på den annen side kunne miste noe av fleksibiliteten som ligger i at de små enhetene har gitt bedre mulighet til å utnytte ressurser på tvers av domstolene. DA anslår at lagmannsrettene samlet vil ha et behov for 4-5 jordskiftelagdommere, utredere og saksbehandlere for å håndtere anker over jordskifteavgjørelser.

Når ankeadgangen på jordskiftedelen i de kombinerte sakene nå gjeninnføres, vil dette gi økt arbeidsmengde for ankedomstolen i forhold til i dag. Før lovendringen i 1999, da tiltaks- og vernejordskiftene falt bort som ankesaker ved jordskifteoverrettene, hadde vi 5 jordskifteoverretter med 3-5 stillinger hver. Overrettene har per i dag totalt 12 stillinger, og det antas at noe av bemanningsreduksjonen kan relateres til bortfall av anke på tiltaks- og vernejordskiftesakene. Vi finner det rimelig å anslå at ved å gjeninnføre ankeadgangen på jordskiftedelen i disse sakene, vil det bli behov for inntil 1 jordskiftelagdommer og 1 utreder ekstra på landsbasis. Sakene vil også kreve ytterligere kapasitet på saksbehandlersiden. Sammenholdt med at utkastet utvider adgangen til å bruke jordskiftelagdommere ved overskjønn, finner DA at det må kunne legges til grunn at det vil bli behov for ytterligere 1 jordskiftelagdommer, 1 utreder og 0,5-1 saksbehandler for å håndtere disse to sakskategoriene til sammen.

Forslaget om at retten ved behandlingen av dommer, ”semjedommer”, kjennelser og beslutninger kan settes med en jordskiftelagdommer som en av tre fagdommere, fører til behov for ytterligere økning i antallet jordskiftelagdommere. Med utgangspunkt i forventet saksmengde, og ved å benytte tidsregistreringer som ligger til grunn for DAs ressursfordelingsmodell for lagmannsrettene, anslås et behov for ytterligere 1 jordskiftelagdommer på landsbasis for å håndtere denne sakstypen. Ved vurderingen av forventet saksmengde er det tatt utgangspunkt i saksstatistikken for 2008 og 2009, ettersom innføringen av tvisteloven har ført til en nedgang i antall ankesaker fra og med 1.1.2008. Det er lagt til grunn at sakene gjennomgående er ressursmessig like krevende som gruppen ”anke over dom i sivil sak” i ressursfordelingsmodellen. Det er videre lagt til grunn at jordskiftelagdommeren vil få ansvar for domsskriving i samme utstrekning som de øvrige faste dommerne i lagmannsretten.

Uten en slik bemanningsøkning vil ikke jordskiftelagdommerne ha kapasitet til å delta i behandlingen av anker over dommer m.v. i den utstrekning det er ønskelig. Vi viser til at det er en viktig forutsetning for at denne reformen skal bli vellykket, at bemanningen av jordskiftelagdommere gir rom for at de kan ta del i det kollegiale dommerarbeidet

ved lagmannsretten.

Dersom det på tilsvarende måte blir åpnet for å benytte jordskiftelagdommere i ankesaker fra tingrettene som omhandler tinglige rettigheter i fast eiendom, vil også det medføre behov for bemanningsøkning. Med utgangspunkt i den innhentede saksstatistikken fra lagmannsrettene, og ved å benytte tidsregistreringer som ligger til grunn for ressursfordelingsmodellen for lagmannsrettene, anslår vi et behov for ytterligere 0,5 -1 jordskiftelagdommere på landsbases. Det er lagt til grunn at den gjennomsnittlige arbeidsbelastningen for alminnelige tvistemål er representativ for denne sakskategorien.

Utredernes kompetanse kan som nevnt utnyttes på andre sakstyper enn det som i dag ligger til jordskifteoverrettene. En forutsetning for dette er imidlertid at utrederne har ledig kapasitet til å bistå i disse sakene, og bemanningen må derfor økes i forhold til i dag. Det anslås at det er behov for ytterligere 1 utreder på landsbasis dersom denne kompetansen fullt ut skal kunne utnyttes i lagmannsretten.

Ved anke over rettsfastsettende avgjørelser vil jordskiftelagdommeren eventuelt komme inn i stedet for en juridisk dommer. Dette vil redusere belastningen for de juridiske dommerne ved avviklingen av disse sakene. Denne besparelsen vil bli spredd på de seks lagmannsrettene, og er av en slik størrelse at det vil være svært vanskelig å hente den inn ved å redusere bemanningen av juridiske lagdommere hos den enkelte domstol. Det kan for øvrig nevnes at lagmannsrettene ikke vil få noe overskudd av dommerkapasitet som følge av dette. Alle lagmannsrettene er avhengige av utstrakt bruk av ekstraordinære dommere og tilkalte dommere fra tingrettene for å avvikle sine saker.

Konklusjon bemanningsbehov

En eventuell endring av rettsmiddelordningen i tråd med arbeidsgruppens forslag jf. alternativ 1, vil på grunnlag av vurderingene ovenfor medføre et behov for mellom 6 og 7 jordskiftelagdommere totalt i lagmannsrettene. Dersom jordskiftelagdommerens kompetanse blir utvidet til også å gjelde deltakelse i ankebehandling av relevante saker fra tingrettene, anslår DA at lagmannsrettene vil ha behov for mellom 7 og 8 jordskiftelagdommere.

Behovet for antall utredere i lagmannsrettene anslås til mellom 6 og 7 totalt, mens det samlede behov for saksbehandlere vil anslagsvis være mellom 5 og 6.

4.1.2. Vurdering av organisatoriske spørsmål

Vi forutsetter at den jordskiftefaglige kompetansen tilføres som en permanent og integrert del av lagmannsrettene. Det anses ikke som et realistisk alternativ å opprette en frittstående pool med jordskiftelagdommere og utredere. En slik løsning ville skape betydelige utfordringer for lagmannsrettens saksavvikling, i tillegg til at den ville føre til en manglende integrering og dermed dårligere utnyttelse av jordskifteressursene i lagmannsrettene. En poolordning ville også medføre utfordringer med hensyn til administrasjon av ordningen. En landsdekkende pool ville innebære en betydelig reisebelastning for den enkelte medarbeider, noe som igjen kunne gi negative

konsekvenser for rekrutteringen av jordskiftelagdommere og utredere. Etter DAs oppfatning ville man vært bedre tjent med å opprettholde jordskifteoverrettene som ankeinstans for de rettsendrende sakene, framfor å etablere en frittstående pool med jordskiftefaglig bemanning. Vi går derfor ikke inn på en nærmere drøfting av en poolordning i vår utredning, men legger til grunn at de jordskiftefaglige miljøene må organisatorisk forankres i lagmannsrettene.

Hvor mange jordskiftefaglige miljø bør etableres?

Ved vurderingen av hvor mange jordskiftefaglige miljø som bør etableres i lagmannsrettene, tas det utgangspunkt i at det som følge av en endring i ankeordningen i tråd med lovutkastet kapittel 8 alternativ 1, vil være behov for mellom 6-8 jordskiftelagdommere, 6-7 utredere og 5-6 saksbehandlere totalt. Det vises til punkt 4.1.1. ovenfor.

Spørsmålet er om det bør være jordskiftefaglig kompetanse i alle de seks lagmannsrettene, eller om den jordskiftefaglige kompetansen bør fordeles på færre lagmannsretter slik at det enkelte fagmiljø blir større. Ved vurderingen av dette spørsmålet må det gjøres en avveining av ulempene ved at to eller flere domstoler må dele dommerressurser, mot ulempene ved at det jordskiftefaglige miljøet i ankeinstansen blir splittet opp i mindre enheter.

DA legger til grunn at det ikke er aktuelt å etablere kun en eller to jordskiftefaglige enheter som skal dekke hele landet. Dette ville innebære en så stor reisebelastning for dommerne og utrederne at det ville kunne få konsekvenser for rekrutteringen. De praktiske ulempene ved deling av dommerressurser vil også bli større og vanskeligere håndterlig jo flere domstoler som må dele de samme dommerressursene. Det tas derfor utgangspunkt i at det bør etableres minst tre jordskiftefaglige miljø i ankeinstansen.

Det er ut fra våre beregninger behov for så mange utredere og jordskiftelagdommere i ankeinstansen at det i praksis er gjennomførbart å tilføre minst en jordskiftelagdommer og en utreder til hver lagmannsrett.

En åpenbar fordel ved å etablere en jordskiftefaglig enhet ved hver av de seks lagmannsrettene er at dette viderefører den enhetlige domstolsstruktur. Det er ønskelig at alle lagmannsrettene har lik fagkompetanse, og at hver av lagmannsrettene har den fagkompetansen som er nødvendig for å løse domstolens oppgaver.

Ved at hver lagmannsrett har egne jordskiftelagdommere, vil man også lettere unngå at det utvikler seg ulik praksis lagmannsrettene imellom for når denne ressursen trekkes inn i saker hvor man kan, men ikke skal, sette retten med en jordskiftelagdommer. Det er grunn til å tro at en lagmannsrett som er bemannet med jordskiftefaglig kompetanse lettere vil benytte seg av denne ressursen, enn lagmannsretter som må hente ressursen i en annen domstol. Et annet viktig moment som taler for å opprette jordskiftefaglige miljø ved hver av lagmannsrettene, er at dette trolig vil føre til en bedre integrering av den jordskiftefaglige bemanningen hvis man ser lagmannsrettene under ett.

Å etablere et jordskiftemiljø ved hver av lagmannsrettene vil gi den lovteknisk og praktisk enkleste løsningen.

På den annen side taler hensynet til robuste fagmiljø for å opprette større og dermed færre jordskiftefaglige enheter. Fagmiljøene burde ideelt sett bestå av minst to jordskiftelagdommere og en utreder. Et større fagmiljø vil for det første gi bedre muligheter til faglige diskusjoner og dermed faglig utvikling. For det andre vil sårbarheten ved sykdom og avgang bli mindre. Et nært samarbeid lagmannsrettene i mellom kan avdemppe disse ulempene noe. Blant annet vil moderne kommunikasjon i form av f.eks. videomøter, kunne begrense ulempene som følger av den fysiske avstanden mellom fagpersonene. Muligheten for sideveis tilkalling vil også kunne avdemppe sårbarheten ved så små fagmiljø.

Dersom det forutsettes at hvert jordskiftemiljø bør bestå av minimum to jordskiftelagdommere i tillegg til utreder, vil det tilsi at det etableres enten tre eller fire jordskiftefaglige miljø.

I diskusjonen om det bør etableres tre eller fire jordskiftemiljø, vil hensynet til fagmiljøenes størrelse peke i retning av å gå ned til tre fagmiljø. På den annen side taler organisatoriske, personalmessige og til dels faglige hensyn for å opprettholde de fire miljøene man har i dag. For Frostatings del er overretten og lagmannsretten lokalisert i to forskjellige byer. Geografisk forflytning av dette fagmiljøet kan uansett ikke unngås, idet man må ha minst ett jordskiftemiljø som dekker Nord- og Midt-Norge. Lokalisering til Gulating, Eidsivating og Agder lagmannsrett vil ikke innebære noen vesentlig geografisk forflytning ettersom overrettene her er lokalisert i samme by som lagmannsrettene. Ved å etablere fire fagmiljø vil ulempene ved omorganiseringen for overrettenes personale blir mindre, og utsiktene til å få beholde personalet etter omorganiseringen bli større. Dette vil igjen bidra til at det eksisterende faglige miljøet i overrettene beholdes.

Tre eller fire jordskiftemiljø forutsetter at to eller flere lagmannsretter deler dommerressurser. Dette vil gi noen praktiske ulemper. Blant annet vil den enkelte domstolleder ikke ha full kontroll over dommerressursene, men må tilpasse seg andre lagmannsretters berammingslister. I hvilken utstrekning dette vil påvirke saksavviklingen i lagmannsrettene avhenger av hvor mange lagmannsretter som skal dele samme dommerressurs. En etablering av tre jordskiftefaglige miljø kan innebære at noen av jordskiftelagdommerne blir utnevnt for tre lagmannsretter. Dette vil i så fall medføre at tre domstoler må samarbeide om de samme ressursene. Det anses ikke som en god løsning.

Domstollederen har det overordnede ansvaret for at domstolens oppgaver blir utført på en effektiv måte. Dette innebærer at domstollederen må holde seg orientert om saksavviklingen i egen domstol, og gripe inn med passende tiltak der det er saklig grunn til det. For domstollederen i de lagmannsretter som eventuelt ikke får egen jordskifteenheter, vil det by på utfordringer å oppfylle sine forpliktelser med hensyn til aktiv saksstyring, jf. tvisteloven § 11-7 i saker hvor både saken og forberedende dommer fysisk befinner seg på et annet sted. Dette kan i noen grad kompenseres ved god kommunikasjon mellom domstolen som har saken, og ”vertsdomstolen”, slik at unødige forsinkelser i saksavviklingen blir unngått.

Med tanke på de øvrige praktiske utfordringene som vil kunne oppstå dersom to eller flere domstoler må dele dommer- og utrederressurser, kan noe av dette avdempes ved at beramningssystemet og rapportverktøyet i saksbehandlingssystemet LOVISA vil gi

en ganske brukbar oversikt, og vil kunne utvikles videre etter behov. Et annet forhold som vil avdempe de praktiske ulempene er at saksdokumenter med tiden må antas å foreligge i elektronisk form.

Det er viktig at stillingene som jordskiftelagdommer og utreder i lagmannsrettene framstår som tilstrekkelig attraktive sammenlignet med henholdsvis dommer- og ingeniørstillingene i førsteinstans. Reisebelastningen som stillingene medfører, og et tilfredsstillende kollegialt miljø, antas å være av betydning for stillingenes konkurransedyktighet i rekrutteringssammenheng. Færre jordskiftefaglige enheter vil gi større fagmiljø, og samtidig større reiseavstander. Det er vanskelig å si hvilke av disse momentene som vil gi størst utslag for rekrutteringen, og DA finner at rekrutteringshensynet ikke kan tas klart til inntekt for noen av løsningene.

Etter en avveining av de ulike momentene som inngår i denne vurderingen mener DA at det vil være mest ønskelig å etablere en jordskiftefaglig enhet ved alle lagmannsrettene. Det legges avgjørende vekt på hensynet til en best mulig integrering av jordskiftelagdommerne i lagmannsrettene, og på hensynet til at lagmannsrettene skal opprettholde en enhetlig domstolskultur. Dersom det blir aktuelt å etablere færre enn seks jordskiftetiljø, mener DA det bør etableres jordskiftetiljø ved fire lagmannsretter.

Det vises for øvrig til at et stort flertall av jordskifteoverrettene og lagmannsrettene mener at det i utgangspunktet er mest ønskelig at det etableres jordskiftetiljø ved alle lagmannsrettene.

Geografisk plassering

Dersom det blir opprettet jordskiftefaglige enheter ved hver av de seks lagmannsrettene vil det ikke oppstå noen lokaliseringsspørsmål. Hvis man velger å redusere antall jordskiftefaglige enheter til fire eller tre, oppstår spørsmålet om hvor disse bør lokaliseres. Ved denne vurderingen er det naturlig å ta hensyn til hvor sakene kommer fra, reiseavstander, kommunikasjonsforhold, personalmessige forhold, rekruttering m.v.

Dersom det etableres fire jordskiftetiljø er det naturlig å lokalisere disse til de lagmannsrettene hvor det i dag er jordskifteoverretter. Dette er Frostating, Gulating, Eidsivating og Agder. Dette vil være en enkel løsning å gjennomføre i praksis, ettersom jordskifteoverrettene, med unntak av Frostating, er lokalisert samme sted som de tilsvarende lagmannsrettene. Det vil også være den løsningen som skaper minst personalmessige konsekvenser, jf. ovenfor.

Dersom det skal etableres tre jordskiftetiljø er det mer tvil om hvilken geografisk plassering som vil være mest hensiktsmessig. Det anses fortsatt naturlig å etablere jordskiftetiljø ved Gulating og Frostating. Av Agder og Eidsivating er det Agder jordskifteoverrett som har avsluttet flest saker de siste åtte årene. Ved Borgarting er det i dag ingen jordskifteoverrett. Geografiske og kommunikasjonsmessige forhold kan isolert sett tale for å legge et jordskiftetiljø ved Borgarting. Imidlertid er Borgarting allerede den klart største lagmannsretten, og det kan i seg selv være et argument for å velge en annen lagmannsrett. Da det etter vår vurdering, jf. ovenfor, ikke er ønskelig å

etablere jordskiftmiljø i kun tre lagmannsretter, har vi ikke funnet det hensiktsmessig å konkludere i spørsmålet om den geografiske plasseringen ved dette alternativet.

Deling av dommerressurser

Dersom en jordskiftelagdommer skal tjenestegjøre ved to eller flere lagmannsretter, kan dette gjennomføres ved at det opprettes felles stillinger etter domstoloven § 33 c annet ledd annet punktum. En tilkallingsordning vil ikke være egnet til å løse et permanent behov for delte dommerressurser. Det vises til at jordskiftelagdommeren vil være rettens leder og eneste fagdommer ved overprøving av jordskifteavgjørelser. Felles dommerstilling er nødvendig for at jordskiftelagdommeren med dagens regler i domstoloven skal bli regnet som fast dommer i de lagmannsretter hvor han gjør tjeneste.

Dersom det oppstår midlertidig behov for overføring av dommerressurser mellom lagmannsrettene vil tilkalling og eventuelt konstitusjon fra sideordnet domstol kunne benyttes. Behov for overføring av ressurser på tvers av domstolene anses som en svært aktuell situasjon, da tildelingen av stillinger vil kunne bli ujevn sett i forhold til lagmannsrettens arbeidsbelastning. Det bør ikke åpnes adgang til å tilkalle dommere fra jordskifteretten etter mønster av tilkallingsordningen for tingrettsdommere. Instansordningen tilsier at jordskiftelagdommeren, som den eneste i dommerpanelet med jordskiftekompetanse, ikke bør være en førsteinstansdommer.

En lagmannsrett som ikke har egne jordskiftelagdommere, kan også overføre saker til en annen lagmannsrett med jordskiftefaglig bemanning. Vi antar at dette vil være mest aktuelt for de rettsendrende sakene, der den jordskiftefaglige kompetansen er den sentrale. Overføring av saker kan foretas med hjemmel i domstoloven § 38. Dersom man ønsker å etablere en fast ordning der anker over jordskifteavgjørelser til en domstol uten eget jordskiftmiljø skal overføres til en annen domstol, er det mulig at det er behov for å utarbeide en egen lovhjemmel for slik overføring. Fordelen med dette alternativet er at dette vil redusere ulempene for lagmannsrettene ved at de må dele dommerressurser. Det vises blant annet til de praktiske ulempene knyttet til beramning m.v., og til domstollederens svekkede muligheter til å følge opp saksavviklingen og ressursbruken i egen domstol. Partene vil fortsatt få en rettsmiddelinstans å henvende seg til, og vil ikke påføres noen ulemper ved en slik løsning.

DA finner at overføring av saker som en fast ordning ikke er ønskelig ut fra hensynet til at lagmannsrettene skal ha en enhetlig domstolsstruktur og en ensartet fagkompetanse i sin bemanning. Denne ordningen ville ikke bare føre til ulik bemanning lagmannsrettene i mellom, men også til at noen sakstyper i praksis blir kanalisert til enkelte lagmannsretter. Vi vil også tro at dette øker risikoen for at det utvikler seg ulik praksis med hensyn til bruken av jordskiftelagdommere i saker som skal behandles etter utkastet § 8-2 første ledd. Lagmannsretter uten egen jordskiftefaglig bemanning vil ha enda mindre berøring med jordskiftelagdommerne, og det er sannsynlig at de ikke vil være like oppmerksomme på den ressursen som denne dommergruppen representerer. Det samme gjelder bruken av utrederressursene.

Intern organisering i den enkelte lagmannsrett

En overføring av jordskifteoverrettenes virksomhet inn i lagmannsrettene innebærer at svært ulike organisasjoner slås sammen. Selv om både overrettene og lagmannsrettene er ankeinstanser, er organisasjonene både med hensyn til størrelse, oppgaver og kultur svært forskjellige. Dette gir noen utfordringer som må hensyntas i forbindelse med en eventuell omorganisering.

Omorganiseringen vil utløse en prosess i den enkelte lagmannsrett med hensyn til intern organisering, eventuelle endringer i rutiner og evt. samhandlingsrutiner med andre domstoler ved deling av dommerressurser. Dette vil kreve noe kapasitet i en overgangsfase.

I tillegg vil det bli behov for å jobbe aktivt med integreringen av medarbeidere som kommer fra jordskifteoverrettene og av de som rekrutteres utenfra. Det vil være viktig å iverksette tiltak som bidrar til at den jordskiftefaglige bemanningen blir godt integrert i lagmannsrettens arbeidsmiljø. Det vil også være behov for å iverksette tiltak for å utvikle en organisasjonskultur der de ulike fagmiljøene virker godt sammen.

Bortfall av jordskifteoverrettene som selvstendige organisasjoner

Ved å innlemme jordskifteoverrettene inn i lagmannsrettene, vil man redusere enkelte ulemper forbundet med de små enhetene. Dette gjelder først og fremst ulemper i form av sårbarhet ved fravær og ved at fagmiljøet blir lite. De jordskiftefaglige miljøene ved hver enkelt domstol vil også etter en eventuell sammenslåing med lagmannsrettene være små, men på dommersiden vil man oppnå fordelene med et større fagmiljø innenfor relevante juridiske områder som tingsrett og prosessrett. Også når det gjelder saksbehandleroppgavene og oppgaver innen administrasjon og ledelse vil man oppnå denne typen fordeler ved en eventuell sammenslåing.

4.1.3. Personalmessige og arbeidsrettslige konsekvenser

Det vil ha personalmessig og arbeidsrettslig betydning å få klarlagt hvorvidt foreslåtte strukturendringer i jordskifteoverrettene medfører at overrettene/jordskiftedommerembetet anses som bortfalt/avviklet eller om de fortsetter sin eksistens innenfor lagmannsretten. Dette vil bli nærmere besvart i punkt 4.1.3.1. Forslagene til strukturendringer reiser flere kompliserte spørsmål hva gjelder jordskifteoverrettsleders stilling. Drøftingen nedenfor vil si noe om jordskifteoverrettsledernes, utredernes og saksbehandlerens rettsstilling ved henholdsvis forslaget om sammenslåing av ankeinstanser og forslaget om å opprettholde jordskifteoverrettene. Imidlertid vil det ikke bli tatt konkret stilling til konsekvensene av strukturendring for de individuelle ansettelsesforholdene.

Ved en omorganisering slik som foreslått under alternativ 1, dvs at lagmannsretten er rettsmiddelinstans for alle avgjørelser truffet av jordskifteretten, er det nærliggende å se hen til det utredningsarbeid som ble foretatt i anledning strukturendring i førsteinstansdomstolene. Vi legger da til grunn at jordskifteoverrettsleders stilling i noe henseende kan sammenlignes med sorenskriverens stilling i denne sammenheng. Selv om jordskifteoverrettene i dag kun består av én embetsdommer, vil denne utøve lederfunksjoner på linje med sorenskriver i personal- og administrative spørsmål. De

generelle problemstillingene knyttet til dommeres rettsstilling som følge av domstolsreformen er grundig behandlet i professor Jakhellns utredning fra 2002, samt i supplerende uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling og AAD.

En konsekvens av forslaget i alternativ 1 med sammenslåing av ankeinstansene, er at jordskifteoverrettene fysisk samlokaliseres med lagmannsrettene. Dette medfører ikke store geografiske endringer for tre av jordskifteoverrettene; Eidsivating, Gulating og Agder – såfremt jordskifteoverrettene blir lokalisert på disse tre stedene. For Frostating jordskiftedøme som er lokalisert i Molde, oppstår imidlertid problemstillinger rundt flytting av jordskifteoverrett uansett hvilke strukturendringer man drøfter.

I høringsnotatet til ny jordskiftelov anvendes ulike betegnelser på strukturendring av jordskifteoverretten; en *fusjon* mellom ankeinstansene, en *nedleggelse* av jordskifteoverretten eller en *omstrukturering*. Hvilke betegnelser arbeidsgruppen har anvendt for å beskrive en strukturendring vil ikke ha noen innvirkning på vurderingen i denne utredningen. I det videre vil begrepet omorganisering anvendes.

4.1.3.1. Jordskifteoverrettsledere

4.1.3.1.1. Utgangspunkter for den rettslige vurdering:

Hvilke arbeidsrettslige konsekvenser en omorganisering av jordskifteoverrettene vil få for de berørte jordskifteoverrettslederne, kommer blant annet an på om embetene (stillingene) er å anse som bortfalt eller om de kan regnes for å bestå etter en slik omorganisering. Sentralt i denne vurderingen står spørsmålet om hvor store, inngripende og substansielle endringer omorganiseringen innebærer for de berørte embetene. Endringer av embetskrets, forretningssted, saksområde, stillingens funksjoner, herunder bortfall av lederfunksjoner m.v. vil være relevante faktorer i denne vurderingen, sett opp mot rammene for det eksisterende embetet – dvs den inngåtte arbeidsavtalen.

Dommere, herunder jordskifteoverrettsledere, er uavsettelige embetsmenn jf. Grunnloven § 22 andre ledd. I henhold til denne bestemmelsen kan dommere bare gis avskjed ved dom, og de kan ikke flyttes mot sin vilje. Det sentrale formål med Grl § 22 annet ledd om uavsettelighet, er å sikre embetsstandens uavhengighet ved utøvelse av embetsfunksjonene. For dommere kommer i tillegg prinsippet om maktens fordeling, jf grunnlovens bestemmelser om domstolens uavhengighet. Grunnlovens forbud mot avskjed har som formål å beskytte embetsstanden som sådan, ikke den enkelte embetsmann.

Da de materielle avskjedsregler for så vidt gjelder embetsmenn er svært restriktive, vil rettsforholdet mellom staten og de avsettelige embetsmenn normalt være inntil vedkommende søker avskjed eller går av for aldersgrensen. Så lenge arbeidsforholdet består vil embetsmennene mot å stille sin arbeidskraft til disposisjon for staten ha krav på embetets fulle lønn. Problemstillingen ved den foreslåtte strukturendring er, hvilke rettigheter og plikter den enkelte embetsmann i sitt løpende arbeidsforhold har med staten, og hvilke skranker som gjelder for ensidige endringer av arbeidsvilkårene.

Grunnloven sier ikke noe om hvilke rettigheter og plikter som følger av embetsutnevnelsen, eller hvilke endringer som kan pålegges ved for eksempel

omorganiseringer. Det vil derfor være annen lovgivning, og de individuelle arbeidsavtaler, eventuelt også tariffavtaler partene er bundet av, som vil være bestemmende for hvilke rettigheter og plikter den enkelte embetsinnehaver har i forhold til staten som arbeidsgiver.

Et sikkert utgangspunkt er at Grunnlovens forbud mot administrativ avskjed/forflytning ikke er til hinder for at innholdet i embetspliktene endres. Embetsmannen må finne seg i at nye funksjoner tillegges embetet, og at stillingens funksjoner helt eller delvis bortfaller som ledd i den alminnelige samfunnsutviklingen, ved nedleggelse eller omorganisering. Den enkelte embetsmann har ikke krav på å se stillingen opprettholdt uforandret i den tid arbeidsforholdet varer. Vedkommende skal ivareta offentlige interesser, og når offentlige interesser tilsier at stillingens funksjon endres, kan stillingsinnehaveren ikke motsette seg dette. Dersom endringene er så omfattende at embetsmannen i realiteten overføres til et annet embete enn det vedkommende er utnevnt i, vil imidlertid overføringen – uten samtykke fra embetsmannen – være i strid med grunnlovens forbud mot avskjed/forflytning.

Det er grunn til å fremheve to generelle forhold som har betydning ved tolkingen av embetsdommernes arbeidsavtale med staten, og dermed for vurderingen av hvilke endringer som kan gjennomføres med bindende virkning for den enkelte dommer.

- **Hensynet til statens tarv**

Staten må fritt kunne omorganisere sin virksomhet når dette anses nødvendig eller hensiktsmessig – og dette grunnlaget må gjelde også for domstolens/jordskifteoverrettens virksomhet. Grunnlovens forbud mot forflytning av embetsmennene må tolkes i lys av dette.

- **Formålet med grunnlovens forbud er å sikre en uavhengig embetsstand**

Hvis mindre omorganiseringer skulle være tilstrekkelig til å anse embete som nedlagt, eller et nytt opprettet, ville man lett åpne for omgåelser av det konstitusjonelle stillingsvernet og komme i konflikt med formålet om å sikre embetsmennenes uavhengighet. Ved vurderingen av om embetet er videreført i en ny organisasjon bør det derfor – og særlig for dommernes vedkommende – stilles strenge krav til statens anførsel om at et embete *ikke* er videreført i den nye organisasjonen, eller at det er opprettet et nytt embete som overtar embetsinnehaverens hovedfunksjoner. Dersom embetets hovedfunksjon fremdeles skal utføres, må utgangspunktet være at også embetet videreføres – om enn i noe endret skikkelse – og at tidligere embetsinnehaver har plikt til å utøve de av embetets funksjoner som er i behold etter omorganiseringen.

4.1.3.1.2. Den rettslige betydningen av hvorvidt en omorganisering i henhold til alternativ 1 medfører at dommerembeter anses nedlagt eller videreført i en sammenslått enhet

Det er fra statens side ikke ønskelig å nedlegge stillinger i forbindelse med omorganiseringen. Arbeidsoppgavene knyttet til jordskifteoverrettene vil være de samme som før, med tillegg av noen nye oppgaver. Statens primære ønske er derfor å benytte alle ansatte i jordskifteoverrettene i den nye organisasjonen. Den aktuelle problemstillingen er dermed ikke om staten er berettiget til å nedlegge embeter, men om de jordskifteoverrettsledere som eventuelt ikke ønsker innplassering i den nye organisasjonen kan påberope seg Grunnlovens forbud mot forflytning som grunnlag for

å motsette seg endringen. I denne sammenheng nevnes at i uttalelse fra jordskifteoverrettene av 4. desember 2009 gis tilslutning til hovedlinjene i det prinsipale forslaget til ny rettmiddelordning, som bygger på at lagmannsretten blir ankeinstans for alle avgjørelser av jordskifterettene.

I de tilfeller der konklusjonen blir at eksisterende stilling ikke lar seg innplassere i den nye organisasjonen (endringene ved innplasseringen blir så store at man ikke kan snakke om en videreføring av stillingen, men opprettelse av en ny) er det ikke gitt at alternativet er nedleggelse av jordskifteoverrettslederembetet. Staten må stå fritt i å opprettholde eksisterende embeter, og nedlegge disse på et senere tidspunkt, når disse blir ledige. Det vil være et hensiktsmessighets spørsmål om staten velger å opprettholde embeter som ikke "passer" inn i den nye organisasjonen. Dersom staten skulle ønske en slik løsning, blir spørsmålet om dette praktisk lar seg gjennomføre innenfor rammene av arbeidsavtalen, og de hensynene omorganiseringen skal ivareta.

Dersom jordskifteoverrettsleders embeter anses for videreført i den nye strukturen, vil innehaverne av embetene i utgangspunktet ha både rett og plikt til å utøve embetets funksjoner, og må i utgangspunktet finne seg i de foretatte endringer.

Dersom endringene blir så store at den ønskelige innplassering innebærer overflytting til et annet dommerembete enn det vedkommende dommer er utnevnt i, vil det være i strid med grunnloven å pålegge embetsmannens overføring til det nye embetet. Selv om staten har opprettet et nytt embete, betyr imidlertid ikke dette at embetsmannens tidligere embete automatisk er nedlagt/bortfalt. Staten må kunne velge å opprettholde det gamle embetet isteden for, eller i tillegg til, det nye embetet dersom dette er praktisk mulig. Det kan for eksempel være aktuelt å gjennomføre mindre omfattende endringer enn det full innplassering i ny struktur forutsetter.

Dersom konklusjonen er at endringene er så store at innplassering i ny organisasjon kommer i strid med grunnlovens forbud mot flytting, og det ikke er hensiktsmessig/praktisk mulig å opprettholde det gamle embetet, vil bortfall av det gamle embetet innebære "fristilling" av embetsinnehaveren dersom vedkommende ikke aksepterer overføring til et annet embete. Det vil da bli behov for å opprette nye dommerembeter i lagmannsrettene. Disse ville da måtte kunngjøres offentlig, og utnevning skje på grunnlag av en vurdering av søkerens kvalifikasjoner. Regelen i tjenestemannsloven § 13 nr 2 om fortrinnsrett til stillinger i staten, gjelder ikke for embetsmenn jf. forskrift til lov om statens tjenestemenn m.m § 7. Bortfall av et embete vil kunne utløse rett til å beholde lønn og tittel.

4.1.3.1.3. Gjennomgang av de aktuelle arbeidsavtalene, hvilke endringer kan man gjøre innen rammen av arbeidsavtalen?

Som nevnt overfor vil rett og plikt i arbeidsforholdet følge av arbeidsavtalen og de vilkår som er fastlagt der, supplert med lov og tariffavtaler. Avtalen trekker opp de ytre rammene for arbeidstakers rettigheter og plikter. For embetsmenn vil pliktene ofte være geografisk bestemt, og som regel vil funksjonene være avgrenset, i alle fall et stykke på vei. Avtalen kan også forutsette en viss fordeling mellom ulike oppgavetyper.

I samtlige arbeidsavtaler som er inngått de senere år mellom dommere i de alminnelige domstolene og arbeidsgiver (Justisdepartementet og senere Domstoladministrasjonen), er det inntatt følgende forbehold:

”Arbeidstaker må uten erstatning finne seg i de bestemmelser som måtte bli truffet med hensyn til eventuell endringer i domstolens forretningskrets og organisering, herunder sammenslåing med andre domstoler og eventuell endring av tittel som følge av dette”.

Dette forbehold er også tatt inn i utkast til standard arbeidsavtale som er sendt jordskifteoverrettslederne ved inngåelse av ny arbeidsavtale med DA i 2006. Med unntak av noen forskjeller i avtalene som følge av at dommerne i de alminnelige domstolene ikke omfattes av Hovedtariffavtalen (HTA), mens jordskiftedommere omfattes av HTA, er det brukt samme oppbygning og formuleringer i arbeidsavtale for jordskiftedommerne som for dommerne i de alminnelige domstolene.

Imidlertid har ikke jordskifteoverrettslederne etter råd fra Tekna funnet å akseptere fremlagte arbeidsavtale fra DA. DA har flere ganger tatt opp med Teknas tillitsvalgte spørsmål om signering av arbeidsavtale. Tekna har hittil i sin tilbakemelding til DA knyttet manglende signering av arbeidsavtale opp mot misnøye med jordskiftedommernes lønnsnivå. Situasjonen i dag etter gjentatte runder er derfor meget utilfredsstillende, da det ikke foreligger individuelle skriftlige arbeidsavtaler mellom jordskifteoverrettslederne og DA. For de 4 jordskifteoverrettslederne som p.t er utnevnt eksisterer det kun én tidligere arbeidsavtale for en av disse, inngått med Landbruks- og matdepartementets signatur. For de andre tre jordskifteoverrettslederne er det etter vår kunnskap ikke utferdiget arbeidsavtaler i den perioden jordskifteoverrettene administrativt tillå Landbruks- og matdepartementet.

At jordskifteoverrettslederne ikke har skrevet under på arbeidsavtale innebærer imidlertid ikke at arbeidsforholdet ikke kan anses å være etablert. I og med at samtlige jordskiftedommere som er omfattet av problemstillingen har stått i stilling hele tiden, kan det ikke reises tvil i forhold til spørsmålet om det er inngått en bindende avtale om arbeidsforholdet.

DA finner å legge til grunn at det forbehold som anvendes som standard for alle dommerstillinger, også er gjeldende i arbeidsforholdet med jordskifteoverrettslederne, uavhengig av om det er fastsatt i den enkeltes arbeidsavtale eller ikke. Denne formuleringen brukes i dag både i kunngjøringsteksten og i den individuelle arbeidsavtalen for begge grupper dommere (jordskiftedommere og alminnelige dommere). Bruk av formuleringen, som for øvrig også ble brukt av Justisdepartementet før DA ble opprettet, bygger på uttalelse fra Justisdepartementets JDLOV-2000-1416. Lovavdelingen uttaler at formuleringen ligger innenfor de grensene som Grunnloven setter. I følge Lovavdelingens uttalelse må dommere i stor utstrekning finne seg i endringer med hensyn til organisering og tjenestested uten hensyn til om det tas forbehold eller ikke ved ansettelsen.

Hva gjelder inngått arbeidsavtale mellom tidligere arbeidsgiver LMD og en av jordskifteoverrettslederne, bygger denne på en standard arbeidsavtale beregnet for tjenestemenn. Følgende formulering var inntatt i denne avtalens punkt 2:

Enhver embetsmann og tjenestemann er forpliktet til å finne seg i endring i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten jfr tjml. §12.

Det vises i denne sammenheng til at jordskifteoverrettslederne forut for 2. april 2004 var beskikkede dommere, og således ikke var gitt det samme grunnlovfestede oppsigelsesvernet som dommere ved de alminnelige domstoler. Jordskifteoverrettsledernes forventninger til stillingsvern var dermed knyttet opp mot bestemmelsene i tjenestemannslovens § 12 på tidspunkt for ansettelse.

Selv om tjenestemannsloven § 12 ikke gjelder for dommere, må det antas at bestemmelsens første ledd, første setning, ikke gir uttrykk for annet enn det som følger av langvarig praksis, og at dommere, herunder jordskifteoverrettsledere, plikter å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten.

Stillingstittel m.v

Forslaget om å overføre jordskifteoverrettenes virksomhet til lagmannsrettene innebærer en endring av jordskifteoverrettsledernes stillingstittel. Dersom dette forslaget blir opprettholdt i ny lov, må det gjøres avklaringer vedrørende stillingstittel og eventuelt ny utnevning, avtaleverk og lønnsinnplassering for jordskifteoverrettslederne innenfor eller utenfor hovedtariffavtalen, så snart den nye loven er vedtatt.

4.1.3.1.4. Kriterier for hvilke embeter som er videreført i en sammenslått enhet

DA viser til Jakhellns betenkning side 39 flg, hvorefter det må foretas en konkret og samlet vurdering av hvorvidt embetet er videreført i en sammenslått enhet i forhold til den enkelte dommer. I hovedsak vil vurderingen vedrørende jordskifteoverrettsledernes embeter knyttes til følgende problemstillinger:

- Vil utvidelse av saksområde og bortfall av lederfunksjoner endre embetets alminnelige art eller beskaffenhet?
- Innebærer geografiske endringer (flytting av forretningssted) at embetene mister sin identitet?

Det er grunn til å skille mellom endringer knyttet til embetene som sådanne, og personlige forhold som kan foranledige at den enkelte embetsinnehaver fritas, f eks flytteplikt.

Endring av den enkelte dommers saksområde

De endringer som etter forarbeidene er foreslått, innebærer ikke at arbeidsoppgavens faglige innhold vil forandre seg i vesentlig grad. Dommerne vil få utvidet avgjørelsesmyndighet i forhold til tidligere, ved at de etter utkastet § 8-2 første ledd vil kunne delta i behandlingen av anke over dom, ”semjedom”, orskurd eller vedtak, og at de etter bestemmelsens andre ledd vil kunne delta i behandlingen av krav om overskjønn. Hva gjelder saker om anke over tiltaks- og vernejordskifter, er dette oppgaver som tidligere tillå embetet, og som i denne høringen foreslås inntatt igjen.

Endringene fremstår ikke som så inngripende at jordskifteoverrettsleders embete på dette grunnlaget kan anses for nedlagt.

Bortfall av lederfunksjon

Spørsmålet om jordskifteoverrettslederens eller jordskifterettslederens lederfunksjon er ikke avklart verken i eksisterende jordskiftelov eller i domstolloven. I høringsnotatet vedrørende forslag til ny jordskiftelov § 2-2 er spørsmålet om oppnevning av jordskifterettsleder nærmere behandlet:

I utkastet § 2-2 første ledd foreslår arbeidsgruppa at jordskifteretten skal ha ein jordskifterettsleiar, og så mange jordskiftedommarar som til kvar tid er bestemt. Jordskifterettsleiar er ein tittel som er i bruk i dag, og forslaget om at jordskifteretten skal bli leia av ein med ein slik tittel, blir då ei vidareføring av denne omgrepsbruken.

Selv om loven formelt ikke tar stilling til utnevning av leder for jordskifteoverretten, er det helt på det rene at jordskifteoverrettslederembetet er et embete som inneholder lederfunksjoner.

I den videre vurdering knyttet til jordskifteoverrettsleders stilling legger vi til grunn at disse i stor grad blir å sammenligne med domstolleders stilling i tingretten hva gjelder arbeidsrettslige konsekvenser ved omorganiseringer.

Selv om embetet til jordskifteoverrettsleder ikke endrer sitt faglige innhold i vesentlig grad, vil jordskifteoverrettslederens stillingsinnhold endres i og med at lederfunksjoner vil falle bort.

Det antas at det for jordskiftedommeres vedkommende må tas utgangspunkt i at det er den jordskiftefaglige/dømmende virksomheten som vil være den sentrale og vesentlige embetsfunksjonen. Særlig når det gjelder domstoler med bare én embetsdommer er det vanskelig å tenke seg at lederfunksjonen skal være den sentrale embetsfunksjonen. Dersom jordskifteoverrettslederen blir fratatt sin lederfunksjon og blir sittende igjen med en rent dømmende/jordskiftefaglig stilling, vil vedkommende miste det administrative ansvaret som domstolleder, men embetet vil ikke miste sin beskaffenhet og egenart av den grunn. Det er ut over dette ikke sett nærmere på hvordan jordskifterettsoppgavene og stillingene vil bli organisert inn i lagmannsretten.

Geografisk forflytning – endring av domstolens forretningssted

Kan man pålegge jordskifteoverrettslederen å flytte med dersom lagmannsretten er lokalisert et annet sted enn der vedkommende har sitt embete? Grunnlovens forflytningsforbud innebærer ikke noe forbud mot geografisk forflytning av embetet. For dommeres vedkommende vil imidlertid embetet i alminnelighet være knyttet til et geografisk område, og man må derfor vurdere om større geografiske endringer innebærer at embetet mister sin identitet. Hva gjelder jordskiftedømmenes geografiske utstrekning er disse i stor grad sammenfallende med lagdømmene.

Alternativ 1 innebærer en omorganisering hvor jordskifteoverrettene legges under lagmannsrettene. Man ser for seg tre alternative organisatoriske løsninger i den sammenheng – se punkt 4.1.2. De arbeidsrettslige konsekvenser av de ulike forslagene til omorganisering vil være de samme, men de vil ha virkning for ulike embeter.

A. Det opprettes jordskiftefaglige miljøer i alle lagmannsretter.

- B. De eksisterende jordskifteoverretter (4) slås sammen med de geografisk nærliggende lagmannsretter.
- C. Det opprettes jordskiftemiljø i 3 lagmannsretter

For Frostating jordskifteoverrett vil uansett valg av alternativ medføre en flytting fra Molde til Trondheim. Et forslag som innebærer jordskiftemiljø i 3 lagmannsretter vil kunne få betydning for overretten i Agder og/eller i Eidsivating.

A Det opprettes jordskiftefaglige miljø i alle lagmannsretter.

For jordskifteoverrettene Eidsivating, Agder, og Gulating vil en sammenslåing ikke få noen større geografiske konsekvenser. Eidsivating, og Gulating ble flyttet i den forrige omorganiseringsprosessen nettopp for at de skulle bli lokalisert på samme sted som lagmannsrettene. Det samme gjelder jordskifteoverretten i Hålogaland, som administrativt ble flyttet fra Harstad til Tromsø, vel å merke uten at overretten hadde stedlige ansatte. Jordskifteoverrettslederen i Frostating har i en lengre periode vært konstituert jordskifteoverrettsleder i Hålogaland.

At jordskifteoverretten i Frostating er lokalisert i Molde, skyldes at man ved tidspunkt for reduksjon av jordskifteoverretter av personalmessige hensyn fant det mest hensiktsmessig å fortsette med overrett i Molde og legge ned jordskifteoverretten i Trondheim.

På generelt grunnlag fastslås at en fast utnevnt embetsmann i utgangspunktet må finne seg i å flytte fra et sted til et annet som følge av at for eksempel to embetskretser slås sammen. Det antas at de uavsettelige embetsmenn –som andre tjenestemenn – plikter å utføre arbeidsoppgaver fra virksomhetens forretningssted, selv om dette innebærer lengre reisetid fra hjem til arbeidssted, også om flyttingen skjer over en lengre distanse. Stang Lund uttaler i sin betenkning om Rettsforholdet mellom staten og dens embetsmenn. En oversikt over teori og praksis. Særskilt bilag til Innstilling om avskjedigelse m.v av embetsmenn (1971)side 71, at skifte av forretningssted eller bopel ikke er tilstrekkelig grunn for å konstatere at grunnlovens forbud mot forflytning er overtrådt. Jakhelln uttaler på side 41 i sin utredning at flytting av domstolens forretningssted unntaksvis vil måtte karakteriseres som så inngripende at dommeren ikke kan pålegges å flytte til det nye forretningssted. Det vises også til Lovavdelingens notat av 14. mars 2000.

B De eksisterende jordskifteoverretter (4) slås sammen med de geografisk nærliggende lagmannsretter.

Dette alternative vil i praksis ha samme arbeidsrettslige konsekvens som alternativ A.

C Det opprettes jordskiftemiljø i 3 lagmannsretter

Dette alternativet går verken DA, lagmannsrettene eller jordskifterettene inn for. Man kan eventuelt se for seg at Agder og Eidsivating jordskifteoverrett flyttes til Borgarting. Det vil da oppstå de samme problemstillinger som drøftet i pkt overfor vedrørende bortfall /videreføring av embete.

Betydningen av at det gjøres flere endringer samtidig.

Det vil i siste omgang være en samlet vurdering av omleggingens karakter som vil bli avgjørende for resultatet. Der både lederoppgaver bortfaller, saksområde utvides, sammenslåing skjer og reiseavstand til forretningsstedet blir stor, vil man ved en konkret vurdering kunne komme til at endringene samlet sett er så store at det i realiteten er snakk om overføring til nytt dommerembete. Jo flere endringer som skjer samtidig, og jo større konsekvenser endringene vil ha på det personlige plan, jo større er sannsynligheten for at man står overfor en overføring til nytt embete.

4.1.3.2. Utrederne og saksbehandlere

Utrederne og saksbehandlerne arbeidsrettslige stilling avhenger av om deres arbeidsoppgaver i vesentlig grad anses videreført fra den aktuelle jordskifteoverretten til en ny stilling ved lagmannsretten. Videreføring av en stilling gir stillingsinnehaveren rett og plikt til å fortsette i stillingen, jf. tjenestemannsloven § 12.

FAD har lagt til grunn at statlige arbeidstakere ikke har reservasjons- eller valgtrett ved omstillinger innad i staten. Dette henger sammen med den særskilte regulering som staten har gjennom tjenestemannsloven § 12, hvor det er bestemt at *”embetsmann ved regjeringens kontorer og enhver tjenestemann er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten.”* Begrunnelsen for dette er at tjenestemannsloven er en særlov som omfatter statens tilsatte som går foran arbeidsmiljøloven, samt tolkningen av denne bestemmelsen og forvaltningspraksis. Jf Statens Personhåndbok pkt 2.7.2 (Arbeidsmiljølovens kapittel 16 – Virksomhetsoverdragelse).

Blir det truffet vedtak om flytting fra et geografisk sted til et annet, legger FAD til grunn at tjenestemennene har både rett og plikt til å utføre arbeidsoppgavene på virksomhetens nye forretningssted, dvs i lagmannsretten. Det er i dag ingen direkte regulering av dette i tjenestemannsloven, men det følger forutsetningsvis av bestemmelsen i forskriften til tjenestemannsloven § 7 nr 6, som bestemmer at tjenestemannen kan få fritak fra flytteplikt og dermed har rett til å få utstedt overtallighetsbevis. Ved vurdering om flyttefritak skal gis, er det relevant å legge vekt på avstanden mellom bosted og nytt arbeidssted, forhold knyttet til bolig, søkerens alder, familiemedlemmers arbeids-, inntekts- og helseforhold, samt sosiale forhold.

Avgjørelse om fritak fra flytteplikt innebærer at arbeidsforholdet opphører på flyttetidspunktet, eventuelt annet avtalt tidspunkt, og at formell oppsigelse fra arbeidsgiver ikke blir nødvendig. Det fremgår av tjenestemannslovens forskrift § 7 nr 6 at en tjenestemann får fortrinnsrett til ny stilling i staten ved fritak fra flytteplikt. Innvilges fritak fra flytteplikt kan arbeidstaker søke om ventelønn. Eventuell innvilgning av ventelønn vurderes av NAV i hvert enkelt tilfelle etter de samme kriterier som innvilgning av dagpenger

Er stillingen å anse som bortfalt, vil innehaveren av stillingen kunne ha krav på ventelønn jf. tjenestemannsloven § 13 nr 6, og ha fortrinnsrett til ny passende, ledig stilling i staten, jf. tjenestemannsloven § 13 nr. 2, jf. forskrift til lov om statens tjenestemenn m.m § 7.

Økonomiske virkemidler

Det fremgår av sentral særavtale av 13. november 2003 (prolongert fra 1. januar 2008 til og med 31. desember 2008) om bruk av virkemidler ved omstillinger i staten, en oversikt over økonomiske virkemidler som kan benyttes ved omstilling som medfører geografisk flytting eller nedbemanning. Avtalen gjelder det statlige tariffområdet, og antas å kunne omfatte alle stillingskategoriene i jordskifteoverrettene. Det samme gjelder særavtale om flyttegodtgjørelse, særavtale om permisjon og økonomiske vilkår ved etter- og videreutdanning, kurs m.v. og særavtale om økonomiske vilkår ved endret tjenestested m.v.

Bruk av økonomiske virkemidler ved omstilling skal skje innenfor virksomhetens (DAs) budsjetttrammer. Det er arbeidsgiver som bestemmer om, og i så fall hvilke virkemidler som er nødvendige for å nå de mål som er satt med omstillingen, samt hvem som skal tilbys hva. Det er ingen som har krav på å bli tilbudt bestemte virkemidler, og det er heller ikke adgang til å påklage disse avgjørelsene til høyere nivå eller fagdepartementene. Det er satt en toårs grense for å sikre at den enkelte ansatte har mulighet for, når det skjer en geografisk flytting av arbeidsplassen, å vurdere om vedkommende skal flytte med arbeidsoppgavene, eller om vedkommende vil bli boende på hjemstedet og pendle. Særavtalen er bindende og virksomheten har dermed ikke hjemmel for å innvilge virkemidler ut over to år, selv om de har budsjett til det.

Bruk av virkemidler skal drøftes mellom DA og arbeidstakerorganisasjonene i jordskifterettene.

Overføring av jordskifterettene til lagmannsrettene vurderes som kritisk i overføringsfasen og det vil være viktig å sikre at dagens servicenivå og behandlingstid opprettholdes.

Bli det vedtatt geografisk flytting, vurderes det som kritisk at kompetansen blir i domstolen helt fram til overføringstidspunktet. Det kan by på store utfordringer i å beholde de tilsatte og kompetansen helt fram. Utfordringene vurderes å bli større dess senere overføringsdato er. DA vurderer at det vil være behov for nødvendige økonomiske midler som kan nyttes på personalsida i dette omstillingsarbeidet.

4.1.4. Kompetanseutvikling

Både jordskifteoverdommerne, utrederne og saksbehandlerne vil få en annen arbeidssituasjon og delvis nye oppgaver som følge av en lovendring i tråd med lovforslaget alternativ 1. På generelt grunnlag legges det til grunn at alle stillingsgruppene har de faglige kvalifikasjonene som er nødvendig for å utføre de nye oppgavene. Det vil derfor ikke oppstå behov for opplæringstiltak innenfor de respektive fagområdene som direkte konsekvens av lovendringen.

I jordskifteoverrettene benyttes et annet saksbehandlingssystem enn i lagmannsrettene. Det vil derfor bli behov for at de nye medarbeiderne i lagmannsrettene, uansett stillingsgruppe, gis opplæring i LOVISA. Dette vil kreve begrensede ressurser i en overfangsperiode.

4.1.5. Domstollokaler

Etablering av jordskiftemiljø i lagmannsrettene vil medføre behov for tilpasninger eller

utvidelser av lagmannsrettens lokaler. Omfanget av endringsbehovet er avhengig av om det blir etablert jordskifte miljø ved alle, eller ved noen av lagmannsrettene. Det er i det følgende sett på lokalsituasjonen ved alle lagmannsrettene.

Agder lagmannsrett

For Agder lagmannsrett vil det være behov for tilpasning/utvidelse av dagens lokaler ved eventuell tilføring av jordskiftefaglig bemanning. Lagmannsrettens nåværende leiekontrakt utløper i 2011. Lagmannsretten arbeider med konkrete utvidelsesplaner innenfor rammen av eksisterende bygning i samråd med DA. Disse planene vil kunne tilpasses en utvidelse med jordskiftefaglig miljø bestående av 4-5 personer.

Eidsivating lagmannsrett

Eidsivating lagmannsrett har funksjonelle lokaler i Hamar tinghus, men en reell underdekning både på kontorer, rettsmeklingsrom og møterom. Underdekningen blir ytterligere forsterket ved en eventuell tilføring av jordskiftefaglig bemanning. Det er nødvendig at lagmannsretten overtar arealet som Hedmark og Oppland statsadvokatembeter i dag leier i tinghuset på Hamar. DA har en dialog med Riksadvokaten om muligheten for at statsadvokatene kan finne seg nye lokaler. Her gjenstår det fortsatt en del avklaringer. Merutgiftene vil være avgjørende for hvilken løsning DA vil gå inn for.

Borgarting lagmannsrett

Slik lokalsituasjonen i Borgarting lagmannsrett vil det i følge domstolleder være mulig å integrere de ressursene det her er snakk om i eksisterende lokaler.

Hålogaland lagmannsrett

Hålogaland lagmannsrett har behov for økte kontorarealer i Tromsø tinghus. DA har rettet en formell henvendelse til Troms og Finnmark statsadvokatembeter om overtagelse av lokalene som de disponerer. En slik løsning kan også ivareta lokalbehovet for et eventuelt jordskiftefaglig miljø.

Gulating lagmannsrett

Nytt bygg for Gulating lagmannsrett vil stå ferdig sommeren 2011. Det vil i nybygget være plass dersom lagmannsretten får tilført jordskiftefaglig kompetanse.

Frostating lagmannsrett

Med mindre tilpasninger vil det være plass til et jordskiftefaglig miljø i Trondheim tinghus

4.2. Domstoladministrasjonen

4.2.1. Gjennomføring av omorganisering i domstolene

For DA vil omorganiseringen av domstolene gi merarbeid i en overgangsfase. DA vil ha et overordnet ansvar for den praktiske gjennomføringen av omorganiseringen, herunder tilpassing av domstollokaler, håndtering av personalmessige og arbeidsrettslige problemstillinger, opprettelse av nye stillinger m.v. Berørte enheter vil bli Økonomi og eiendom, Organisasjon og personal, IKT, Jordskifte og Informasjon og samfunnskontakt.

4.2.2. Saksbehandlingssystemet

Endringsbehovet

Slik ordningen er i dag, er lagmannsretten allerede ankeinstans for de rettsfastsettende avgjørelsene i jordskifteretten. Det betyr at det ligger funksjonalitet i LOVISA for å motta også rettsendrende avgjørelser fra jordskifteretten. Det er likevel noen hensyn å ta i det foreliggende lovforslag, som ikke er ivaretatt ved dagens løsning, og som krever ny utvikling i LOVISA. Dette gjelder mottak av de rettsendrende avgjørelsene i jordskifterettene, som krever ny sakstype og tilhørende saksflyt i LOVISA. I den nye saksflyten må det bl.a. legges inn mulighet for å returnere saken til jordskifteretten for ny behandling, jf lovutkastet § 8-11. I henhold til lovutkastet § 8-2 må ”jordskiftelagdommar” legges inn som ny dommertype.

Dersom det i fremtiden er et ønske om å få statistisk oversikt over hvor mange anker som totalt mottas fra jordskifteretten, må det utvikles tilhørende rapporter i LOVISA, og dette krever ytterligere utvikling.

Utviklingskostnader

De nødvendige kostnader til utvikling i LOVISA vil som følge av endringsbehovet som er beskrevet ovenfor være begrenset. Det anbefales derfor at disse kostnadene dekkes av det ordinære utviklingsbudsjettet for LOVISA.

Varige kostnader

Som følge av at LOVISA blir utviklet og tilpasset ny ordning, vil det medføre et fremtidig, løpende behov for vedlikehold. Denne utviklingen vil imidlertid inngå som en del av den løpende utviklingen av LOVISA, og vedlikehold vil dekkes som en del av det ordinære vedlikeholdsbudsjettet.

Tidsperspektivet

Det understrekes at det er viktig at nødvendig utvikling i LOVISA er utført, før ny jordskiftelov trer i kraft.

Tidsperspektivet for utvikling av LOVISA må ses i sammenheng med utvikling av nytt saksbehandlingssystem for jordskifteretten. Så snart nytt system for jordskifteretten er under utvikling, vil nødvendige tilpasninger i LOVISA bli iverksatt. Løsning i LOVISA for ny rettsmiddelordning vil være ferdig når nytt saksbehandlingssystem for jordskifte tas i bruk.

Det vil ta to år å utvikle og å få på plass nytt saksbehandlingssystem i jordskiftedomstolene. Dette innebærer at loven tidligst kan tre i kraft i 2013, under forutsetning at det stilles nødvendige midler til disposisjon i 2011.

4.3. Brukere av jordskifterettene

For brukerne av jordskifterettene vil reformen kunne få betydning i form av forenklede regler om ankeprosessen, og i noen tilfeller en mindre tidkrevende og dermed mindre kostnadskrevende ankeprosess.

Ved innføring av forslaget om at alle typer avgjørelser av jordskifterettene skal kunne ankes til lagmannsretten, vil en anke som gjelder flere avgjørelsestyper som hovedregel behandles som en sak, jf. utkastet § 8-2 tredje ledd. Dette vil for partene være tidsbesparende og kostnadsbesparende sammenlignet med dagens ordning. En innvending mot dagens tosporete ankeordning er at ulike deler av samme sak kan ankes til henholdsvis lagmannsretten og jordskifteoverretten. Dersom det ankes til begge instansene må jordskifteoverretten avvente lagmannsrettens avgjørelse før anken over skifteplanen kan behandles. I praksis blir de fleste anker til jordskifteoverretten i disse tilfellene trukket etter at lagmannsrettens avgjørelse foreligger. Det antas at dette i flertallet av tilfellene har sammenheng med totalbelastningen som denne todelte prosessen utgjør for partene.

Utkastet § 8-4 åpner for at jordskifteretten kan sette en avgjørelse til forhånds anke. Det vil for eksempel kunne være rasjonelt at uklare eiendomsforhold blir rettskraftig avgjort før jordskifteretten setter i gang et omfattende arbeid med skifteplanen. Bestemmelsen åpner for suksessiv saksbehandling der jordskifteretten finner dette hensiktsmessig i den enkelte sak. Tilsvarende bestemmelser finnes også i dagens jordskiftelov, men dommerens adgang til å beslutte trinnvis behandling vil etter lovutkastet bli noe utvidet. Dette gir dommeren en mulighet til å velge framgangsmåte ut fra en vurdering av praktiske og prosessøkonomiske hensyn. Dette vil være i partenes interesse.

Ved å overføre jordskifteoverrettenes virksomhet til lagmannsrettene vil det jordskiftefaglige miljøet i overrettene bli slått sammen med det rent juridiske miljøet i lagmannsrettene. Dette vil kunne være berikende for begge fagmiljøene. Samtidig gir det muligheter til å sette retten med en kombinasjon av jordskiftefaglig og rent juridisk kompetanse. Det vises til utkastet § 8-2 om rettens sammensetning. Den dømmende rett vil derved kunne bli tilført fagkompetanse som vil være av verdi i den enkelte sak. Dette kan bidra til å styrke kvaliteten på ankebehandlingen, og samtidig øke partenes og allmennhetens tillit til ankebehandlingen.

Med dagens tosporete ankeordning hender det at partene er i faktisk tvil om hvor en avgjørelse skal ankes. De risikerer å anke til feil domstol, og i verste fall at ankefristen utløper før anken settes fram til riktig domstol. Ved at partene får én ankeinstans å forholde seg til, oppnår man en forenkling som vil være av særlig betydning for de mange selvprosederende partene i jordskifterettene. Man unngår på denne måten misforståelser som kan føre til unødvendig tidstap og eventuelt fare for rettsstap for partene.

Det finnes også eksempler på at det etter dagens lovgivning er rettslig tvil om hva som er rett ankeinstans. I disse tilfellene kan spørsmålet om riktig ankeinstans bli et prosessuelt spørsmål som retten må ta stilling til. Ved å innføre samme ankeinstans for alle typer avgjørelser vil man unngå slike fordyrende og forsinkende prosesser. Selv om dette problemet bare oppstår i noen få tilfeller, vil det for de partene som rammes være svært belastende. Også domstolene vil spare ressurser på at prosesser av denne art unngås, men besparelsene er ikke av et slikt omfang at de vil utgjøre noen målbar gevinst.

Etter dagens ordning kan jordskifteoverrettenes avgjørelser ankes til lagmannsrettene.

Disse kan ankes videre til Høyesterett. Dette innebærer i praksis fireinstansbehandling av prinsippspørsmål. Ved at alle sakstyper etter lovforslaget alternativ 1 kan ankes til lagmannsretten som andre instans, vil mange parter spare både tid og penger. Også for domstolene vil dette innebære en besparelse. Det vises til s 11 hvor dette forholdet er nærmere omtalt.

Forslaget om at lagmannsrettene overtar ankebehandlingen i alle saker innebærer også at jordskiftedelen i tiltaks- og vernejordskifter vil kunne ankes til lagmannsretten. Etter gjeldende rett er det bare rettsanvendelsen og saksbehandlingen i slike saker som kan være gjenstand for anke. En slik endring vil fra partenes synsvinkel innebære en bedring av rettssikkerheten.

Jordskifteoverrettene og overrettene har en kultur som er tilrettelagt for selvprosederende saker. Ved å kanalisere alle ankesaker til lagmannsrettene vil det kunne føre til at partene opplever økt behov for prosessfullmektig, noe som vil gi økte utgifter for partene.

Utkastet kapittel 7 - kostnader ved sak for jordskifterett - inneholder ingen vesentlige endringer i reglene om kostnader ved bruk av rettsmidler sammenholdt med dagens jordskiftelov. Utkastet § 7-3 tredje og fjerde ledd er i hovedsak ment å være en videreføring av gjeldende rett. Det er fortsatt differensiert mellom anke over dom og anke over jordskifteavgjørelser. Det framgår ikke klart hvilke regler som skal gjelde dersom anken gjelder både jordskifteavgjørelse og dom. Det følger av utkastet § 8-2 tredje ledd at anken i et slikt tilfelle skal behandles som én sak for lagmannsretten. Dersom anken skal regnes som en sak også i henhold til gebyrreglene, vil dette innebære reduserte gebyrutgifter for parter som anker over ulike avgjørelser samtidig.

Etter jordskifteloven § 74 fjerde ledd skal partene ved anke til jordskifteoverretten betale fem ganger rettsgebyret. Dette gjelder også anke etter § 72. I henhold til utkastet § 7-3 femte ledd skal den som begjærer gjennomsyn betale to ganger rettsgebyret, hvilket innebærer en reduksjon av gebyrutgiftene for partene for denne sakstypen.

4.4. Kostnader

4.4.1. Omstillingskostnader

Personalmessige og arbeidsrettslige forhold

Overføring av jordskifteoverrettens virksomhet til lagmannsrettene vurderes som kritisk i en overføringsfase der det foreslås geografisk flytting. Det vil derfor være viktig å sikre at dagens servicenivå og behandlingstid opprettholdes helt frem til overføringstidspunktet. Etter DAs vurdering vil det være behov for nødvendige økonomiske midler som kan nyttes på personalsida i dette omstillingsarbeidet.

Det foreslås at det gis et kronetillegg (bonus) for å sikre at kompetansen blir i domstolen helt fram til overføringstidspunktet. Kronetillegget utbetales enten som en engangsutbetaling ved første mulighet etter overføringstidspunktet eller deles opp. Det vil være aktuelt med et kronetillegg for to ansatte. Kronetillegget foreslås til maksimalt 150 000 kroner per ansatt og vil medføre en utgift på 340 000 kroner inkl. feriepengetillegg og arbeidsgiveravgift.

Velger utreder og/eller saksbehandler å søke fritak fra flytteplikt eller sier opp selv, kan det inngås individuell avtale om sluttvederlag. Det kan ikke tilbys sluttvederlag til lavere beløp enn det som tilsvarer seks måneders lønn. Samlet sluttvederlag kan ikke overskride 24 måneders lønn. Utgifter til sluttvederlag for to ansatte vil da komme på mellom 0,5-2 mill. kroner.

Det vil være behov for ressurser til omstillingsarbeid ved den enkelte domstol, integrering av nye medarbeider, utvikling av bedriftskultur, opplæring i saksbehandlingssystemet LOVISA, jf. punkt 4.1.2 osv. Også for DA vil det gå med ressurser i en overgangsfase, jf. punkt 4.2. I tillegg bør det settes av en pott til å dekke andre økonomiske virkemidler, som for eksempel til flytting, til reise m.m. Disse engangsutgiftene anslås til 1 mill. kroner.

Domstollokaler

I forbindelse med innflytting i nye lokaler vil det påløpe noen engangskostnader til innkjøp av inventar og utstyr for de nye stillingene. For dommere, utredere og saksbehandlere til sammen er bemanningsbehovet antatt å øke med 5-9 ansatte. Engangsutgifter til inventar og utstyr kan da anslås til 250 000 – 450 000 kroner.

Det forutsettes at uansett hvor mange jordskiftefaglige miljø som etableres, kan lokalsituasjonen løses innenfor eksisterende bygg for Frostating lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett og nytt bygg for Gulating lagmannsrett. For Agder lagmannsrett, Eidsivating lagmannsrett og Hålogaland lagmannsrett vil det være behov for økte arealer.

Lagmannsrettene som har behov for økte arealer vil få varige kostnader. For Agder lagmannsrett, Eidsivating lagmannsrett og Hålogaland lagmannsrett må det tas høyde for enkelte mindre lokaltilpasninger. Engangsutgiften anslås til 200 000 kroner per domstol. Dersom det etableres et jordskiftemiljø ved samtlige domstoler vil dette da gi 600 000 kroner i engangsutgifter. Hvis det etableres et jordskiftefaglig miljø Gulating, Frostating, Eidsivating og Agder lagmannsrett vil det påløpe 400 000 kroner i engangsutgifter for Eidsivating og Agder lagmannsrett sitt vedkommende.

4.4.2. Varige kostnader

Økt bemanning

Vi har i dag en samlet bemanning på 4 jordskifteoverdommere, 4 utredere og 4 saksbehandler i jordskifteoverrettene. Det vises til redegjørelsen under punkt 3.

Vi har under punkt 4.1.1. anslått at de aktuelle endringene i rettsmiddelordningen (alternativ 1) vil medføre behov for 6-8 jordskiftedommere, 6-7 utredere og 5-6 saksbehandlere.

I forhold til dagens bemanning vil dette innebære 3,1-5,7 mill. kroner i økte utgifter. Det er her lagt til grunn at nye jordskiftelagdommere avlønnes tilsvarende dagens jordskifteoverrettsledere.

Lønnsnivå for jordskiftelagdommere

Dersom jordskifteoverrettenes virksomhet blir overført til lagmannsrettene oppstår et spørsmål om lønnsnivået for jordskiftelagdommerne. En annen aktuell spørsmålsstilling er om jordskiftelagdommerne bør løftes ut av Hovedtariffavtalen på lik linje med lagmannsrettens øvrige dommere. Det vil bli en diskusjon om jordskiftelagdommerne med begrenset saksområde i lagmannsretten, dvs. dommere med spesialistkompetanse, bør ha samme lønn som lagmannsrettens øvrige dommere. Da dette er et nærliggende spørsmål, har vi valgt å synliggjøre kostnadene som dette eventuelt vil medføre.

Kostnaden dersom dagens jordskifteoverrettsledere skal avlønnes tilsvarende lagdommere er 675 000 kroner.

Dersom 6-8 jordskiftelagdommere skal ha lagdommerlønn medfører dette 1,1-1,4 mill. kroner i økte utgifter. Disse utgiftene kommer i tillegg til beregningene som er gjort under avsnittet ovenfor – bemanning.

Domstollokaler

Det er forutsatt at lokalsituasjonen løses innenfor eksisterende bygg for Frostating lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett og nytt bygg for Gulating lagmannsrett. For Agder lagmannsrett, Eidsivating lagmannsrett og Hålogaland lagmannsrett vil det være behov for økte arealer dersom disse skal tilføres jordskiftefaglig bemanning. Vi har valgt å estimere eventuelle kostnader som følge av to alternative organisatoriske løsningene:

A: Det etableres jordskiftefaglige miljø i alle lagmannsrettene

B: De eksisterende jordskifteoverrettene slås sammen med de geografisk nærliggende lagmannsrettene

A: Det etableres jordskiftefaglige miljø ved alle lagmannsrettene

Dersom det etableres en jordskiftefaglig enhet ved alle lagmannsrettene vil det være behov for lokaltilpasninger for Agder, Eidsivating og Hålogaland lagmannsrett. Isolert sett vil dette gi økte husleieutgifter.

Samtidig kan eksisterende husleieavtaler for jordskifteoverrettene sies opp. Gulating og Frostating jordskifteoverrett er i dag samlokalisert med jordskifteretten og en besparelse her vil avhenge av en reforhandling av jordskifterettens leieavtaler når disse utløper. Også for Agder jordskifteoverrett og Eidsivating jordskifteoverrett vil besparelsene først realiseres ved leieavtalens utløp. Innen utgangen av 2014 kan samtlige leieavtaler reforhandles/sies opp.

Inntil dagens leieavtaler for jordskifterettene utløper, vil det påløpe noen merutgifter knyttet til økt bemanning ved utvidelser i eksisterende bygg for lagmannsrettene. Dette estimeres til om lag 200 000 kroner per år. Estimater er usikkert og forutsetter at det er utvidelsesmuligheter i eksisterende bygg.

B: Det etableres jordskiftefaglig miljø ved fire lagmannsretter

Dersom det etableres fire jordskiftemiljø er det naturlig å lokalisere disse til lagmannsrettene hvor det i dag er jordskifteoverretter. Dette er Frostating, Gulating, Eidsivating og Agder. Det vil da være behov for mer arealer for Eidsivating og Agder lagmannsrett.

Også her vil det forekomme en besparelse når dagens leieavtaler for jordskifterettene utløper. Inntil det skjer, kan merutgifter knyttet til økt bemanning ved utvidelser i eksisterende bygg for Eidsivating og Agder lagmannsrett, estimeres til om lag 150 000 kroner per år.

Tabellen nedenfor gir en samlet oversikt over omstillingskostnadene og de varige kostnadene forbundet med forslaget om å overføre jordskifteoverrettenes virksomhet til lagmannsrettene.

	Anslag min	Anslag maks
<i>Omstillingskostnader</i>		
Kronetillegg	340 000	340 000
Sluttvederlag	510 000	2 040 000
Andre omstillingskost.	1 000 000	1 000 000
Lokaler - inventar og utstyr	250 000	450 000
Lokaler - tilpasninger	400 000	600 000
<i>Sum omstillingskostnader</i>	<i>2 500 000</i>	<i>4 430 000</i>
<i>Varige kostnader</i>		
Bemanning	3 100 000	5 700 000
Lokaler - husleie	150 000	200 000
<i>Sum varige kostnader</i>	<i>3 250 000</i>	<i>5 900 000</i>
<i>Sum kostnader første år</i>	<i>5 750 000</i>	<i>10 330 000</i>
<hr/>		
Årlig utgift økt dommerlønn	1 060 000	1 440 000

5. Jordskifteoverretten opprettholdes som rettsmiddelinstans

Arbeidsgruppen har utarbeidet en alternativ lovtekst til kapittel 8, hvor jordskifteoverretten opprettholdes som ankeinstans for de rettsendrende sakene. Dette er en videreføring av dagens ankemodell, men med forslag til noen endringer i saksbehandlingsreglene.

Dette alternative forslaget vil ikke medføre økonomiske og administrative konsekvenser i samme omfang som arbeidsgruppens prinsipale forslag til ankeordning. Lovutkastet kapittel 8 alternativ 2 medfører likevel endringer som vil få noen konsekvenser for jordskifteoverrettene. De øvrige domstolene må anses å være mindre berørt av dette alternativet. For DA vil heller ikke dette forslaget i seg selv utløse konsekvenser av større betydning. Vi har i det følgende sett på hvilke konsekvenser av administrativ og økonomisk art dette forslaget til ankeordning vil få for jordskifteoverrettene, DA og eventuelt for brukerne av jordskifteoverrettene.

5.1. Jordskifteoverrettene

En videreføring av dagens ordning med opprettholdelse av jordskifteoverrettene som ankeinstans vil ikke utløse et behov for organisatoriske endringer, og vil heller ikke medføre noen personalmessige eller arbeidsrettslige konsekvenser ut over at saksfeltet utvides noe. Dersom jordskifteoverrettene blir opprettholdt vil det være naturlig for DA å vurdere behovet for eventuelle strukturendringer, men dette anses ikke å være en del

av denne utredningen.

5.1.1. Bemanningsbehov ved jordskifteoverrettene

Dagens bemanning i jordskifteoverrettene, med fire jordskifteoverrettsledere, fire utredere og fire saksbehandlere må anses som en absolutt minimumsbemanning med dagens saksmengde. Saksmengden har som nevnt vært relativt stabil over flere år, og det er derfor ingen grunn til å anta at det i fremtiden vil bli noen nedgang i sakstilfanget til jordskifteoverrettene. Vi har under punkt 4.1.1. anslått at det er behov for 4-5 jordskifteoverdommere, utredere og saksbehandlere for å håndtere anker over jordskifteavgjørelser, dvs. saker som i dag behandles i jordskifteoverrettene. Det samme vil gjelde dersom jordskifteoverrettene opprettholdes som ankeintans.

Forslag til ny jordskiftelov innebærer at det skal være anledning til å anke også på de jordskiftefaglige spørsmålene i de såkalte ”kombinerte sakene”. Dette innebærer økt saksmengde til jordskifteoverrettene. Det vises til punkt 4.1.1. ovenfor hvor det er gjort en nærmere vurdering av bemanningsbehovet for håndteringen av disse sakene i ankeinstansen.

Det anslås etter dette at det vil være behov for å styrke jordskifteoverrettene med 1 jordskifteoverdommer, 1 utreder og 1 saksbehandler ved en eventuell lovendring i tråd med utkastet kapittel 8 alternativ 2.

5.1.2. Domstollokaler

Økt bemanning vil gi behov for økte arealer. Bemanningsøkningen som foreslås er imidlertid begrenset til tre stillinger, og det er uavklart hvor disse vil bli lokalisert. Det forutsettes at det finnes rom for stillingene i dagens lokaler til jordskifteoverrettene og at evt. økte leieutgifter kan dekket innen dagens økonomiske rammer.

5.2. Domstoladministrasjonen

For DA vil opprettholdelse av dagens ankeordning ikke medføre noen administrative konsekvenser av betydning utover de konsekvenser den valgte rettsmiddelordningen vil få ved utviklingen av saksbehandlingssystemet.

5.2.1. Saksbehandlingssystemet

Endringsbehovet

Dersom jordskifteoverretten beholdes som ankeinstans, må dette utredes i sammenheng med nytt saksbehandlingssystem for jordskiftedomstolene.

Omstillingskostnader

Kostnadene til utvikling må ses i sammenheng med et helhetlig nytt saksbehandlingssystem der løsningen både for jordskifteretten og jordskifteoverretten i større eller mindre grad bygges på LOVISA som plattform. Her er den konkrete løsningen foreløpig uavklart, og det vil ikke bli snakk om noen særskilt tilpasning i LOVISA for jordskifteoverretten.

Uavhengig av valgt alternativ vil det bli behov for økonomiske midler til å dekke systemutvikling som følge av ny rettsmiddelordning.

Varige kostnader

Dersom jordskifteoverretten beholdes som ankeinstans vil drift og vedlikehold av et nytt saksbehandlingssystem måtte ses i sammenheng med nytt saksbehandlingssystem for jordskiftedomstolene i sin helhet.

Tidsperspektivet

Med jordskifteoverretten som ankeinstans er det naturlig at nytt saksbehandlingssystem for ankeinstansen ferdigstilles og leveres samtidig som det nye systemet for jordskiftedomstolen. Det vises til punkt 4.2.2. hvor dette forholdet er omtalt.

5.3. Brukere av jordskifterettene

Det alternative forslaget om å opprettholde jordskifteoverrettene som rettsmiddelinstans for de rettsendrende sakene, innebærer i utgangspunktet en videreføring av dagens tosporete rettsmiddelordning. I lovutkastet til kapittel 8 alternativ 2 er det foreslått en del endringer som vil gjøre den tosporete ankeordningen mer brukervennlig enn i dag.

I utkastet § 6-19 er det foretatt en opprydding av avgjørelsesformene. Denne bestemmelsen vil være klargjørende for når retten skal benytte de ulike avgjørelsesformene. Det framgår videre av utkastet (alternativ 2) § 8-2 første og andre ledd hvilke avgjørelsesformer som skal ankes til lagmannsretten og hvilke som skal ankes til jordskifteoverretten. Disse to bestemmelsene vil gjøre det lettere for partene å forstå hvor en avgjørelse skal ankes, og faren for at en anke settes fram for feil ankeinstans vil bli redusert. Videre vil faren for at det oppstår rettslig tvil med hensyn til hva som er rett ankeinstans bli redusert.

Dersom partene likevel anker til feil domstol, skal domstolen i henhold til utkastet (alternativ 2) § 8-2 femte ledd, oversende anken til rett domstol. Det antas at dette innebærer at anken skal anses inngitt når den settes fram for den første domstolen. Ulempene for partene ved å anke til feil domstol vil derfor bli redusert.

Utkastet § 8-2 tredje ledd regulerer rekkefølgen dersom det er anket både til lagmannsretten og jordskifteoverretten. Etter dagens lovgivning skal overretten avvente behandlingen i lagmannsretten i slike tilfeller. I henhold til lovutkastet er førstelagmannen gitt kompetanse til å avgjøre at ankesakene skal behandles likt. Dette kan i de sakene det gjelder være tidsbesparende for partene.

Det følger av jordskifteloven § 61 andre ledd at det ikke er anledning til å anke på jordskiftedelen i tiltaks- og vernejordskiftene. Dette vil ikke bli situasjonen etter lovutkastet § 8 alternativ 2. Dette vil fra et brukerperspektiv framstå som en bedring av rettsikkerheten.

Gebyrreglene vil etter lovutkastet være sammenfallende ved de to alternative ankeordningene. Det vises til punkt 4.3 hvor det er redegjort for hvordan endringene i

gebyrreglene vil slå ut for partene.

5.4. Kostnader

5.4.1. Omstillingskostnader

Alternativet som bygger på opprettholdelse av jordskifteoverrettene er i utgangspunktet en videreføring av dagens ordning, og vil ikke innebære noen egentlig omstilling. Det er imidlertid forelått endringer som medfører at bemanningsbehovet vil øke med tre personer. Engangskostnadene (utstyr og inventar) ved denne bemanningsøkningen kan anslås til 150 000 kroner.

5.4.2. Varige kostnader

Når bemanningen styrkes med 1 jordskifteoverdommer, 1 utreder og 1 saksbehandler som følge av den økte arbeidsmengden vil dette gi en årlig kostnad på 1,8 mill. kroner.

6. Oppsummering

Bemanningsbehov

Dersom lagmannsrettene overtar som ankeinstans for alle saker som behandles etter jordskifteloven medfører dette at lagmannsrettene må styrkes med jordskiftefaglig kompetanse. Behovet for jordskiftelagdommere er beregnet til mellom 6-8 årsverk på landsbasis. Lagmannsrettene vil videre ha behov for til sammen mellom 6-7 utrederstillinger og 5-6 saksbehandlerstillinger. Dette er en økning på mellom 5-9 stillinger sammenlignet med jordskifteoverrettene bemanning i dag. Forslaget anses ikke å ha betydning for bemanningen av juridiske dommere i lagmannsrettene.

Dersom jordskifteoverrettene opprettholdes som ankeinstans for de samme sakstyper som i dag, med tillegg av tiltaks- og vernejordskiftene, er bemanningsbehovet beregnet til mellom 5 jordskifteoverdommere, 5 utredere og 5 saksbehandlere. Dette er en økning på 3 stillinger sammenlignet med jordskifteoverrettene bemanning i dag.

Organisatoriske løsninger

Dersom lagmannsrettene overtar som ankeinstans for alle saker som behandles etter jordskifteloven, forutsettes det at den jordskiftefaglige kompetansen tilføres som en permanent og integrert del av lagmannsrettene. I spørsmålet om det bør etableres jordskiftefaglige enheter ved alle de seks lagmannsrettene, eller om den jordskiftefaglige kompetansen bør fordeles på færre lagmannsretter, må det foretas en avveining av ulempene ved at to eller flere domstoler må dele dommerressurser, mot ulempene ved at de jordskiftefaglige miljøene blir splittet opp i mindre enheter. DA mener det vil være mest ønskelig å etablere en jordskiftefaglig enhet ved alle lagmannsrettene. Det er lagt avgjørende vekt på hensynet til en best mulig integrering av jordskiftelagdommerne i lagmannsrettene, og på hensynet til at lagmannsrettene skal opprettholde en enhetlig domstolskultur. Dersom det blir aktuelt å etablere færre enn seks jordskiftemiljø, mener DA det bør etableres jordskiftemiljø ved fire lagmannsretter.

En videreføring av dagens ordning med opprettholdelse av jordskifteoverrettene som ankeinstans, vil ikke utløse noen strukturelle endringer.

Personalmessige og arbeidsrettslige konsekvenser:

En sammenslåing av ankeinstansene kommer ikke i strid med Grunnlovens bestemmelser i § 22 om at dommere bare kan gis avskjed med dom og at de ikke kan flyttes mot sin vilje.

For jordskifteoverrettslederne vil en sammenslåing med ankeinstansene representere en omorganisering som i utgangspunktet ikke innebærer et bortfall av deres embeter. Det vil måtte gjøres en samlet vurdering av konsekvensene på individuelt nivå for å ta konkret stilling til bortfall av embete.

For saksbehandlere og utredere utløser sammenslåing av ankeinstansene både en rett og plikt til å utføre oppgavene på et nytt forretningssted. Det vil måtte forhandles individuelt om eventuelt fritak fra flytteplikt .

En videreføring av dagens ordning med opprettholdelse av jordskifteoverrettene som ankeinstans vil ikke utløse noen personalmessige eller arbeidsrettslige konsekvenser ut over at saksfeltet utvides noe.

Kostnader

Det er mye usikkerhet knyttet til de økonomiske beregningene ved at jordskifteoverrettens virksomhet eventuelt overføres til lagmannsrettene. Usikkerheten er knyttet til hvilken organisatorisk løsning som velges og hvilken bemanning som er nødvendig. Videre er det svært vanskelig å være presis når utgifter knyttet til lokaler estimeres. Omstillingskostnadene totalt er estimert til å ligge i området 2,5-4,4 mill. kroner, og de varige kostnadene fra 3,3-5,9 mill. kroner. Dersom 6-8 jordskiftelagdommere skal ha lagdommerlønn medfører dette ytterligere 1,1-1,4 mill. kroner i økte årlige utgifter.

Dersom jordskifteoverrettene opprettholdes er omstillingskostnadene anslått til 150 000 kroner. Økning i bemanningen som følge av økt arbeidsmengde vil gi en årlig utgift på 1,8 mill. kroner.

Nyttebetraktninger

Lagmannsretten som felles rettsmiddelinstans for alle avgjørelser etter jordskifteloven innebærer en forenkling av reglene om bruk av rettsmidler. Partene får én ankeinstans å forholde seg til, og man slipper ulempene ved at ulike avgjørelser i en og samme sak kan ankes til to ulike ankedomstoler. De foreslåtte reglene om rettens sammensetning åpner for fleksibilitet med hensyn til rettens sammensetning. Dette vil bidra til en smidig saksavvikling, samtidig som retten vil kunne få en sammensetning hvor de faglige kvalifikasjonene er tilpasset den enkelte sak. Dette kan bidra til å styrke kvaliteten på ankebehandlingen, og samtidig øke partenes og allmennhetens tillit til ankebehandlingen.

Jordskifteoverrettene er svært små domstoler. Ved at disse overføres til lagmannsrettene vil man få mindre sårbare enheter og samlet sett en mer effektiv domstolsdrift.

Ved å opprettholde en tosporet ankeordning vil man kunne bygge på den struktur og den kultur man har i dag, og derved beholde fordelene ved dagens ordning. Samtidig vil man få en mer brukervennlig og effektiv ankeordning enn i dag, ved at det innføres regler som rydder i avgjørelsesformene og som klargjør hvilken ankeinstans de ulike avgjørelsene skal ankes til. Derved har man redusert vesentlige innvendingene med dagens ankeordning.