



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref
20/1462-2

Dato
27. april 2021

Høringsuttalelse - NOU 2020:11 Den tredje statsmakt

1. Hva saken gjelder

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har 27. oktober 2020 sendt [NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring](#) på høring. Utredningen er utarbeidet av Domstolkommisjonen. Høringsfrist er 27. april 2021.

Domstolkommisjonen har tidligere avgitt en delutredning om strukturen i tingrettene, jordskifterettene og lagmannsrettene, se NOU 2019:17 Domstolstruktur. Som følge av NOU 2019:17 og et alternativt forslag fra regjeringen om endret domstolstruktur med tilknyttede lovendringer, vedtok Stortinget høsten 2020 endringer i domstolstrukturen og enkelte endringer i domstolloven. Endringene trer i kraft puljevis i løpet av våren 2021.

NOU 2020:11 som nå er på høring, bygger videre på kommisjonens tilrådninger i NOU 2019:17. Endringene som ble vedtatt av Stortinget etter at kommisjonen avga sin innstilling 30. september 2020 er derfor ikke reflektert i utredningen.

Som vedlegg til utredningen ligger det en rekke rapporter som kommisjonen har innhentet, bl.a. to utredninger knyttet til endringer i jordskifteloven.¹ Også de to utredningene er gjenstand for høring nå.

2. Om Landbruks- og matdepartementets uttalelse

Ansvar for jordskifterettens økonomi og administrasjon ble overført fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) til JD i 2005. LMD har imidlertid ansvaret for jordskifteloven. De

¹ Øystein Bjerva: Jordskifterettens saksbehandlingsregler – forslag til forenkling og økt fokus på effektivitet og Magne Reiten: Oppgaver inn i og ut av jordskifteretten

administrative oppgavene knyttet til jordskifterettene utføres av Domstoladministrasjonen (DA) som har dialog med begge de to departementene om utviklingen av jordskifterettene. DA utfører også administrative oppgaver knyttet til tingrettene og lagmannsrettene.

Utviklingen av jordskifterettene som domstol er av sentral betydning for hvordan jordskifteloven fungerer. LMD har derfor en klar interesse i hvordan jordskifterettene organiseres og utvikles uavhengig av om jordskifterettene består som en særdomstol, eller som en integrert del av tingrettene. Vår høringsuttalelse tar utgangspunkt i dette.

Omtalen av jordskifterettene går delvis fram av den løpende teksten i utredningen og delvis som et eget kapittel, kapittel 26. Vår høringsuttalelse tar i punkt 4 utgangspunkt i utredningens kapittel 26 i den rekkefølge kommisjonen har valgt å bruke der. I uttalelsen tar vi deretter under punkt 5 opp de forslagene til endringer i henholdsvis Grunnloven, domstoloven og tvisteloven som har relevans for saker etter jordskifteloven. I tillegg til ansvaret for jordskifteloven har LMD også fagansvar for reindriftspolitikken og reindriftsloven. Forholdet til samiske interesser er gitt en kommentar i høringsuttalelsen punkt 6.

LMD vil ut over dette gi støtte til hovedkonklusjonene i NOU 2020:11 slik de er beskrevet i utredningen kapittel 1. Etter vårt syn er det viktig for samfunnet å legge til rette for stor grad av uavhengighet for domstolene. Det er ønskelig å forbedre det rettslige rammeverket og arbeidsprosessene i domstolene, og vi tror at det vil bidra til velfungerende domstoler hvis dommerne og domstolene får større innflytelse og medansvar for utvikling av egen domstol enn tilfellet er i dag.

3. Jordskifteloven og jordskifterettens særpreg som domstol

Jordskifteloven, lov 21. juni 2013 nr. 100, fastsetter at landet skal ha jordskifteretter. Det er fastsatt i domstoloven § 2 nr. 1 at jordskifteretten er en særdomstol.

Når endringene i domstolstrukturen er gjennomført i løpet av våren vil det være 19 rettskretser (jordskiftesogn) fordelt over hele landet. Sju av dagens jordskifteretter er samlokalisert med en tingrett på ett eller flere rettssteder. En del andre har sete i nærheten av eksisterende tingrettslokaler, mens noen tingretter og jordskifteretter er lokalisert på ulike steder.

I 2020 mottok jordskifterettene 1 373 nye saker, og avgjorde 1 265 saker. Sekstien prosent² av de mottatte sakene i 2020 gjaldt klarlegging og fastsetting av grenser og rettigheter, en sakstype som er hjemlet i jordskifteloven kapittel 4. Innenfor denne sakstypen har tingretten og jordskifterettene i noen grad overlappende kompetanse. Omtrent en tredjedel³ av sakene gjaldt rettsendring, en sakstype som er hjemlet i jordskifteloven kapittel 3. Dette er en sakstype som jordskifterettene er alene om å løse. Resten av porteføljen⁴ var skjønnsaker.

² 836 saker

³ 438 saker

⁴ 87 saker

Mange av sakene for jordskifterettene har tilknytning til landbruksvirksomhet, men det er også en god del saker som gjelder bruk av eiendommer i mer urbane strøk.

En gjennomgang av beholdningen av saker per 3. februar 2020 viste at jordskifterettene hadde 1 689 saker under behandling. Sakene omfattet 19 624 eiendomsteiger og 22 880 eiere. I gjennomsnitt innebar det at det var registrert mer enn 13 parter i hver sak.

Det går fram av jordskifteloven § 2-3 at jordskiftedomstolen skal ha både dommere og teknisk personale (ofte omtalt som ingeniører). Alle sakstypene som hører inn under jordskifterettens arbeidsfelt gjelder fast eiendom. Det er normalt behov for at både dommeren og ingeniøren gjennomfører befaring på eiendommene og ingeniøren foretar også merking og måling av grenser. I de rettsendrende sakene (jordskifteloven kapittel 3) kan det være behov for at domstolen er fysisk til stede på eiendommen(e) flere ganger. Også antallet rettsmøter per sak varierer. I noen saker er det tilstrekkelig med et rettsmøte, mens det i andre saker kan bli mange rettsmøter både ute i marka og innomhus. Domstolen setter ofte rett utenfor rettssalen, gjerne i nærheten av eiendommen(e) saken gjelder.

4. Til kapittel 26 - Jordskifterettene

4.1. Jordskifteloven – forholdet mellom materielle og prosessuelle regler

Omtalen i punkt 3 viser at sakene jordskifterettene har til behandling etter jordskifteloven avviker betydelig fra oppgavene de alminnelige domstolene normalt har i sivile saker, som i hovedsak er å løse tvister. Jordskifterettene fastsetter med doms kraft endrede rettsforhold og de avgjør rettighetsforhold selv om partene ikke er i en tvist.

Jordskifteloven fastsetter jordskifterettens samfunnsoppgave, se § 1-1. Jordskifterettene skal legge til rette for effektiv og rasjonell utnyttelse av fast eiendom. Jordskifterettene skal i den forbindelse ivareta interessene til eiere, rettighetshavere og samfunnet. Oppgaven skal løses ved å reparere på utjenlige eiendoms- og bruksrettsforhold, kartlegge og fastsette grenser og rettigheter, og behandle skjønn og en del andre avgjørelser.

Tvistelovens prosessregler er i en viss utstrekning gjort gjeldende også for jordskifterettene, se bl.a. jordskifteloven § 6-1. Domstolloven gjelder dessuten så langt det passer, se jordskifteloven § 2-2. En tilsvarende veksling mellom spesielle prosessregler og anvendelse av domstollov og tvistelov der det passer, er bl.a. fastsatt for behandlingen i Trygderetten som til forskjell fra jordskifterettene ikke er en særdomstol. Jordskifterettene er følgelig ikke alene om å bruke prosessreglene som er utformet for de alminnelige domstolene. Prosessreglene er imidlertid ikke det sentrale for samfunnsoppgaven jordskifterettene skal løse.

LMDs inntrykk er at det i NOU 2020:11 er lagt betydelig vekt på jordskifterettens rolle som domstol på linje med tingrettene og lagmannsrettene, men at samfunnsoppdraget jordskifterettene har ut over det å løse tvister er mindre reflektert i de løsningene kommisjonen anbefaler. Kommisjonen har hatt et sterkt fokus på at jordskifterettene bør løse oppgaven sin på samme måte som f.eks. tingrettene, og har i liten grad drøftet

jordskifterettens særpreg. LMD mener at dette er en for snever tilnærming, og tilrår på denne bakgrunn enkelte andre løsninger enn de som er foreslått i NOU 2020:11. Våre tilrådninger er knyttet til omtalen av de konkrete forslagene nedenfor. På noen områder mener LMD at det bør legges opp til ytterligere utredning slik at også eventuelle konsekvenser for jordskifterettene og deres samfunnsoppdrag blir drøftet nærmere.

4.2. Styringsmodell for jordskifterettene

LMD har merket seg kommisjonens forslag i punkt 26.2.2 om at ansvaret for jordskifteloven skal ligge i JD, ikke til LMD slik forholdet er i dag. Etter departementets syn er dette et spørsmål om det er prosessreglene eller de materielle reglene i jordskifteloven som er det mest sentrale ved jordskifterettens samfunnsoppdrag. Vi kan ikke se at dette spørsmålet er drøftet i NOU 2020:11.

Vi vil for øvrig bemerke at det er opp til den enhver tid sittende regjering å ta stilling til spørsmålet om hvilket departement en bestemt lov eller saksområde skal høre inn under. LMD har på den bakgrunn ingen ytterligere kommentarer til forslaget.

4.3. Utnevnelse av jordskiftedommere

I punkt 26.2.3 og i kapittel 11 har kommisjonen foreslått at Innstillingsrådet for utnevnelse av dommere utvides til elleve faste medlemmer. Forslaget åpner for at jordskiftemedlemmet i innstillingsrådet kan ta del i arbeidet med innstillinger til dommerembeter i de alminnelige domstolene, og at alle dommermedlemmene fra de alminnelige domstolene tar del i innstillinger til dommerembeter i jordskifterettene og innstilling av jordskiftelagdommere. Kommisjonen foreslår videre at dommermedlemmene, herunder dommeren fra jordskifterettene eventuelt en jordskiftelagdommer, skal utpekes av DAs styre.

LMD støtter dette forslaget, se vårt punkt 5.3.3 nedenfor. Vi mener at det ikke gjør seg gjeldende særlige forhold ved ansettelse av jordskiftedommere eller jordskiftelagdommere i forhold til ansettelse av andre dommere i tingretten eller lagmannsretten. Forslaget fører til at de ansvarlige for dommerutnevnelserne blir de samme uavhengig av hvilken domstol ansettelsen gjelder for. Medlemmene i innstillingsrådet kan opptre likeverdige og tilegne seg den samme kunnskapen. Det kan bidra til en bedre utnevnesprosess både i de alminnelige domstolene og i jordskifterettene.

4.4. Midlertidig jordskiftedommere

Punkt 26.2.4 og kapittel 12 inneholder forslag til endringer i bruk av midlertidige dommere og dommerfullmektiger. Forslagene er bl.a. at lengden på konstitusjoner for jordskiftedommere reduseres fra fire til tre år, og at det på samme måte som i tingrettene bør legges til rette for at jordskiftedommerfullmektigene skal ha en funksjonstid på maksimum tre år uten mulighet til forlengelse til fire år slik løsningen er i dag. I forbindelse med forslagene er det vist til at det er ønskelig med økt samarbeid med tingrettene, noe som tilsier like regler i de alminnelige domstolene og i jordskifterettene (harmoniseringshensyn).

I tilknytning til kommisjonens tilrådning i kapittel 12 om en generell innstramming av reglene om midlertidige dommere, er det påpekt at andelen avgjørelser fra midlertidige dommere i tingrettene er stor, noe som er uheldig sett i lys av et overordnet ønske om å styrke domstolenes uavhengighet. DA har imidlertid opplyst overfor departementet at andelen midlertidige dommere ikke er høy i jordskifterettene. I 2019 var det totalt én konstituert jordskiftedommer, mens det var ni jordskiftedommerfullmektiger. Det faktiske grunnlaget for å likebehandle tingretter og jordskifteretter på dette punktet er følgelig ikke til stede.

LMD vil peke på at særlig de rettsendrende sakene etter jordskifteloven kan tilsi lengre funksjonstid for midlertidige dommere i jordskifterettene enn for midlertidige dommere i tingrettene. I NOU 2020:11 punkt 26.2.4 har kommisjonen vært inne på dette, men behovet synes ikke å være realitetsvurdert. Behovet gjør seg etter departementets syn også gjeldende for opplæringsfunksjonen for jordskiftedommerfullmektigene. Kortes funksjonstiden ned i forhold til dagens ordning, må domstollederen ta hensyn til det ved fordelingen av de rettsendrende sakene som utgjør 1/3 av jordskifterettens portefølje. Det er neppe en heldig løsning sett i lys av de prinsipper for fordeling av saker som kommisjonen tilrår i kapittel 15. LMD støtter på bakgrunn av dette ikke de endringene som er foreslått i punkt 26.2.4, men mener det bør foretas en egen gjennomgang av hvilke følger redusert funksjonstid for midlertidige dommere og dommerfullmektiger kan få for saksavviklingen i den enkelte jordskiftedomstolen. Se ellers vår kommentar til forslaget i punkt 5.3.4 nedenfor.

4.5. Tilsynsordningen for jordskiftedommere

I NOU 2020:11 punkt 26.2.5 har kommisjonen foreslått at tilsynsordningen for jordskiftedommere skal harmoniseres med den tilsvarende tilsynsordningen for dommere i de alminnelige domstoler, og at jordskiftedommerne skal være representert i Tilsynsutvalget.

LMD støtter dette forslaget, og viser ellers til kommentar til forslaget i punkt 5.3.3 nedenfor.

4.6. Saksfordeling i jordskifteretten

Reglene om saksfordeling i alminnelige domstoler og i jordskifterettene er drøftet henholdsvis i NOU 2020:11 i kapittel 15 og i kapittel 26.2.6. Kommisjonen foreslår at det lovfestes generelle prinsipper for saksfordelingen basert på saklige og objektive kriterier som skal gjelde for tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene.

LMD støtter forslaget til å lovfeste prinsipper for saksfordelingen også for jordskifterettene. Etter vårt syn er det hensiktsmessig at prinsippene går fram av forskrift slik løsningen er i dag. Våre konkrete kommentarer til innholdet og formen på prinsippene går fram av punkt 5.3.1 nedenfor.

4.7. Fastsettelse av lønn og arbeidsvilkår for jordskiftedommere

I punkt 26.2.7 har kommisjonen påpekt at fastsetting av lønn og arbeidsvilkår for jordskiftedommere bør følge det samme systemet som for dommerne i alminnelige domstoler som kommisjonen har drøftet i kapittel 17. Det er i den forbindelse vist til at like løsninger legger til rette for utviklingen av en felles første instans.

LMD antar at fellesløsninger for fastsettelse av lønn og arbeidsvilkår i hhv. tingretter og jordskifteretter kan være mer effektiv enn dagens løsning uavhengig av om tingrettene og jordskifterettene på sikt opprettholdes slik de er i dag eller om de samlokaliseres eller slås sammen.

4.8. Utredninger om jordskifterettens oppgaver og endring av saksbehandlingsregler i jordskifteloven

NOU 2020:11 punkt 26.3 og 26.4 bygger på en utredning innhentet fra jordskiftelagdommer Magne Reiten, *Oppgaver inn i og ut av jordskifteretten*, og en annen utredning innhentet fra jordskifterettsleder Øystein Bjerva, *Jordskifterettens saksbehandlingsregler – forslag til forenkling og økt fokus på effektivitet*. På et overordnet plan støtter kommisjonen forslagene til endringer som er satt fram i de to utredningene.

Kommisjonen gir uttrykk for at jordskifterettene bør føres videre som et lavterskeltilbud hvor brukerperspektivet står i forgrunnen ved alle vurderinger av rettens oppgaver. Jordskifterettens oppgaveknyttet til å merke verneområder er ingen domstolsoppgave, og bør etter kommisjonens syn derfor legges til andre instanser enn jordskifterettene. Jordskifterettene bør ha eksklusiv kompetanse til å avgjøre spørsmål om fysiske eiendoms- eller bruksrettsgrenser. Jordskifterettens kompetanse til å holde rettsutgreiing bør utvides, og de bør få økt kompetanse til å avgjøre spørsmål i tilknytning til statsallmenningene og kompetanse til å avgjøre tvist innen reindriftsnæringen. Avhengig av hvordan jordskifterettene organiseres i framtida bør jordskifteretten også få hjemmel til å avhjemle skjønn i flere tilfeller enn i dag. Kommisjonen har videre i mer generelle merknader i hovedsak støttet forslagene til endringer i saksbehandlingsreglene i jordskifteloven.

LMD vil peke på at forslagene innebærer lovendringer både i jordskifteloven som LMD har ansvar for, og i en rekke andre lover som hører inn under andre departement. Forslagene og konsekvensene av dem bør etter vårt syn utredes ytterligere før det eventuelt er aktuelt å ta stilling til hvilke endringer som bør foreslås videre. LMD vil første omgang, og i fellesskap med de instanser som er berørt, se nærmere på hvordan arbeidet mest hensiktsmessig kan legges opp. Vi ønsker følgelig ikke i denne uttalelsen å knytte nærmere kommentarer til de enkelte forslagene.

4.9. Felles førsteinstans- samlokalisere eller slå sammen jordskifteretter og tingretter?

I NOU 2020:11 punkt 26.5 viser kommisjonen til sin rapport NOU 2019:17, og peker på at samarbeidet mellom tingrettene og jordskifterettene bør styrkes. De bør i første omgang samlokaliseres så langt det er mulig, og i noe lengre perspektiv bør det utredes om det er grunnlag for å slå dem sammen til en domstol. Kommisjonen gir uttrykk for at dette bl.a. kan legges til rette for bedre ressursutnyttelse og faglig utveksling på tvers av dagens organisasjoner. Den peker på at jordskifterettene ved en sammenslåing med tingretten kan passe naturlig inn som en egen avdeling for fast eiendom. Kommisjonen har også i kapittel 10 tatt opp spørsmål som gjelder domstolstruktur, og foreslår der at DAs styre skal kunne

bestemme mindre justeringer i rettskretsene, og om et rettssted skal opprettes eller legges ned. Disse forslagene er ikke fulgt opp med forslag til lovendringer.

LMD legger til grunn at det gjennom Stortingets behandling av Prop. L 11 (2020-2021) er tatt stilling til de strukturtiltakene som kommisjonen har anbefalt i NOU 2019:17. Vi vil likevel for ordens skyld gi en kommentar til spørsmålene om samlokalisering, eventuelt sammenslåing, av jordskifterettene og tingrettene.

I NOU 2019:17 og i DA sin tilråkning til kommisjonens første delutredning er det forutsatt at jordskifterettens rettskretser harmoniseres med tingrettene slik at jordskiftestrukturen legger til rette for at jordskifterettene kan samlokaliseres ytterligere med tingrettene og kanskje slås sammen med dem. Stortinget tok høsten 2020 bl.a. stilling til ny struktur for jordskifterettene, slik at dagens 34 jordskifteretter i løpet av våren 2021 skal slås sammen til 19. Forslaget innebar ikke at det ble gjennomført justeringer i jordskifterettens rettskretser med sikte på samlokalisering eller sammenslåing med tingrettene. Det ble imidlertid innført egne regler i domstolloven § 19 og § 25 om at endringer av rettskretser og rettssteder forutsetter forankring i Stortinget. Strukturendringene trer i kraft puljevis i løpet av våren 2021. I Prop. L 11 (2020-2021) er det videre lagt til grunn at eventuelle endringer i strukturen bør forankres lokalt gjennom en høring.

LMD utelukker ikke at det på sikt kan ligge gevinster i å samlokalisere flere jordskifteretter med tingrettene enn det Stortingets vedtak åpner for. Om gevinstene er av et slikt omfang og karakter at det bør legges ytterligere til rette for samlokalisering, bør imidlertid bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. De nylig vedtatte reglene om at slike spørsmål skal forelegges Stortinget, åpner for en slik prosess for så vidt gjelder spørsmålet om samlokalisering.

Etter LMDs mening ligger det ikke an til å gjennomføre endringer i jordskifterettens rettskretser og rettssteder nå. Strukturendringene som skal gjennomføres i løpet av våren 2021 bør etter departementets syn få virke over tid, og evalueres før dette spørsmålet eventuelt tas opp på nytt.

Sett i lys av det som er sagt over, kan ikke LMD se at spørsmålet om å slå sammen tingrettene og jordskifterettene er aktuelt i dag. Vi ønsker derfor ikke å ta stilling til dette spørsmålet nå.

5. Kapittel 27 - Forslag til endringer i Grunnloven, domstolloven og tvisteloven

5.1. Innledning

Domstolkommisjonens forslag til endringer i Grunnloven, domstolloven og tvisteloven vil i varierende grad få betydning for jordskifterettene. LMD gjør i punkt 5.2 til 5.4 rede for hvilke bestemmelser det gjelder, og hvilke følger det får for arbeidet i jordskifterettene. Vi har også noen kommentarer til om regler som ikke uten videre får anvendelse for jordskifterettene i dag bør utvides til å få anvendelse også for dem.

5.2. Forslag til endringer i Grunnloven

5.2.1. Oversikt over forslagene

I kapittel 18 foreslår Domstolkommisjonen en rekke endringer i Grunnloven. Forslagene omfatter en del tekniske endringer, men også forslag som i hovedsak tar sikte på å styrke og tydeliggjøre domstolene og dommernes uavhengige rolle. Kommisjonen gir uttrykk for at det ikke er nødvendig å gjøre endringer i Grunnloven, men at det likevel er ønskelig å gjøre noen endringer. Kommisjonen foreslår å grunnlovfeste domstolhierarkiet i de alminnelige domstolene (§ 87), grunnlovfeste et tall for maksimumsantall dommere i Høyesterett (§ 88 annet ledd), grunnlovfeste en overordnet regel om utnevning av dommere (§ 21), grunnlovfeste ytterligere regler som kan sikre dommeres stillingsvern, vern mot forflytning og pensjonsalder på 70 år (§ 22), og en regel om at statens myndigheter skal sikre en uavhengig administrasjon av domstolene (§ 91 a).

LMD er enig med kommisjonen i at det ikke er nødvendig å gjøre endringer i Grunnloven for å sikre domstolenes eller dommernes uavhengighet. Dette gjelder også uavhengigheten i jordskifterettene og for jordskiftedommere. Vi støtter også kommisjonen i at det likevel kan være ønskelig å grunnlovfeste regler som gjør domstolene og dommernes uavhengige rolle tydeligere enn i dag. Noen kommentarer til forslagene går for øvrig fram av punkt 5.2.2.

5.2.2. Grunnloven §§ 87 og 90

Vi støtter forslaget i § 87 alternativ 1 første punktum om å synliggjøre domstolhierarkiet i de alminnelige domstolene i Grunnloven. Siden regler i Grunnloven har høyere rang enn reglene i alminnelig lov, kan forslaget i bestemmelsens annet punktum om at det er de alminnelige domstolene som behandler "sivile saker" bidra til uklare grenser for hvilke oppgaver som tilligger tingrettene og hvilke som tilligger jordskifterettene som er en særdomstol. Særlig gjelder dette hvor tingrettene og jordskifterettene har parallell kompetanse, f.eks. i tvist om grenser eller rettigheter. Kommisjonens uttalelse i punkt 8.6.3 *"Hvor grensen går for avskjæring av de alminnelige domstolenes kompetanse ved opprettelse av særdomstoler, er ikke mulig å besvare generelt, men må ses i lys av formålet med opprettelsen av særdomstolen."* er knyttet til opprettelsen av eventuelle nye særdomstoler, og løser ikke dette spørsmålet. Vi kan heller ikke se at det er behov for å grunnlovfeste annet punktum, og foreslår at dette punktet sløyfes.

Vi kan også gi støtte til forslaget til § 90 første ledd alternativ 1 om å grunnlovfeste en regel om dommerutnevninger. Hvis denne regelen foreslås for Stortinget, ber vi om at det går uttrykkelig fram av lovforarbeidene at den også gjelder for utnevning av jordskiftedommere og jordskiftelagdommere.

LMD vil understreke at vurderingen av hvilke regler som bør grunnlovsfestes, bør bygge på en nøktern tilnærming. Bakgrunnen er at det tar lengre tid å endre en regel i Grunnloven enn en vanlig lovregel, og at en eventuell endring dessuten krever et kvalifisert flertall i Stortinget. Vi stiller derfor spørsmål ved behovet for å grunnlovfeste en aldersgrense for dommere på 70 år i § 90 nytt annet ledd alternativ 1. LMD støtter forslaget til alternativ 2 der aldersgrensen er utelatt.

5.3. Merknader til forslag til endringer i domstoloven

5.3.1. Sammenhengen mellom jordskifteloven og domstoloven

Forslagene til endringer i domstoloven gjelder pga. jordskifteloven § 2-2 så langt det passer for jordskifterettene. Det er imidlertid egne regler i jordskifteloven § 2-3 om jordskiftedommerfullmektiger. Forslagene til endringer i domstoloven § 23 som gjelder dommerfullmektiger får dermed ikke automatisk anvendelse, med mindre det også gjøres endringer i jordskifteloven § 2-3.

Forslagene til endringer i domstoloven §§ 3, 4, 33 b, 136 a og 239 har ingen praktisk betydning for jordskifterettene eller jordskiftelagdommerne. LMD har ikke merknader til forslagene.

Forslagene til endringer i domstoloven § 10 og 55 b har betydning for jordskifterettene og jordskiftelagdommerne, men LMD har ikke merknader til forslagene.

Forslagene i § 33 c som gjelder rutiner for budsjettarbeid berører ikke LMDs ansvarsområde direkte, og vi har ikke merknader til forslagene.

5.3.2 Saksfordeling – domstoloven §§ 11 og 19

Kommisjonens forslag til endringer i domstoloven §§ 11 og 19 må ses i sammenheng med kommisjonens delrapport I (NOU 2019:17) og Stortingets oppfølging av den, jf. Prop. 11 L (2020-2021) Endringer i domstoloven (domstolstruktur). Ved endringen av domstoloven § 19 femte ledd og fastsettelse av ny forskrift 19 mars nr. 762 om fordeling av sakene i domstolene, ble det fastsatt en hovedregel om at saker skal behandles på det rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor saken geografisk hører hjemme. Endringen gjelder både for tingretten og for jordskifteretten.

I Prop. 11 L (2020-2021) Endringer i domstoloven (domstolstruktur) er hensynet til geografisk nærhet til rettsstedet ved saksfordeling i jordskifterettene nærmere omtalt. På s.105 står det: *"Særlig for jordskifterettene er nærhet et sentralt hensyn. Befaring er en vanlig del av behandlingen i jordskifterettene, og det er ikke uvanlig at jordskifterettene setter rett i kommunale bygninger og grendehus, av hensyn til nærhet til den aktuelle eiendommen. Etter jordskifteloven § 2-2 gjelder domstoloven for jordskifterettene når ikke annet er bestemt, og i Prop.101 L (2012–2013) er det forutsatt at blant annet de organisatoriske bestemmelsene om tingretten i domstoloven §§ 19 til 25 skal gjelde også for jordskifterettene. Den nye forskriftsbestemmelsen vil gjelde både for tingrettene og jordskifterettene, i tråd med denne forutsetningen."*

På bakgrunn av at endringene i domstoloven ble vedtatt av Stortinget etter at kommisjonens delrapport II (NOU 2020:11 som nå er på høring) forelå, legger LMD til grunn at kommisjonens forslag om saksfordeling mellom rettssteder innenfor samme rettskrets bortfaller.

LMD støtter ellers forslaget om å tydeliggjøre kriteriene for sakstildeling til dommere ved ett rettssted. Dette vil også gjelde for jordskifterettene, jf. jordskifteloven § 2-2. Jordskifterettene har generelt færre dommere å fordele saker på sammenlignet med tingrettene. Det byr uansett på utfordringer når det gjelder saksfordeling.

Siden det nylig er fastsatt en ny forskrift om fordeling av saker i domstolen, mener LMD at det kan være hensiktsmessig at reglene om saksfordeling i domstolen beholdes i forskrift. Se for øvrig vår omtale over i punkt 4.6.

5.3.4 Domstolsadministrasjonen – domstolloven §§ 33 og 33 a

Kommisjonen foreslår i kapittel 8 å beholde dagens modell med DA som administrativ ledelse for domstolene. LMD støtter dette. Modellen har etter vårt syn fungert godt også for jordskifterettene som har hørt inn under DA siden 2005.

LMD støtter også forslaget i kapittel 9 om at en jordskiftedommer fortsatt skal ha fast plass i DAs styre. LMD mener videre at det er hensiktsmessig at flertallet av styrets medlemmer ikke er dommere, og støtter kommisjonens flertall på dette punktet.

Kompetanse og kunnskap om samisk språk, sedvane, kultur og rettsforståelse er sentralt både for de alminnelige domstolene og for jordskifterettene. Vi viser her til vår redegjørelse i punkt 6. LMD mener det også bør være et mål om samisk representasjon i DAs styre. Vi foreslår derfor i tråd med det som er uttalt i NOU 2020:11 punkt 9.6.4.3 at ett av styrets medlemmer skal ha kompetanse på samisk språk, sedvane, kultur og rettsforståelse. Slik representasjon bør lovfestes, og kan trolig mest hensiktsmessig innpasses i domstolloven § 33 a.

Vi vil for ordens skyld bemerke at ordlyden i forslaget til endring av domstolloven § 33 a første ledd annet punktum "en dommer fra lagmannsretten" kan leses slik at også en jordskiftelagdommer kan representere lagmannsretten i styret. Vi viser her til domstolloven §§ 10 og 52. En lignende ordlyd er valgt i forslagene til endringer i §§ 55 a og 235. LMD har ikke innvendinger mot en slik løsning.

5.3.5 Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget for dommere - domstolloven §§ 55 a til c, 235 og 240

LMD støtter at en jordskiftedommer får fast plass i henholdsvis Innstillingsrådet for dommere og Tilsynsutvalget for dommere. LMD mener det er sentralt at en jordskiftedommer er representert i alle saker, ikke bare saker som gjelder jordskifteretten. Dette vil bidra til kontinuitet og kvalitetssikring i saker som gjelder jordskifterettene.

LMD mener det er hensiktsmessig at mindretallet av medlemmene er dommere, og støtter kommisjonens flertall på dette punktet. LMD ser det også som hensiktsmessig at styret for DA skal gis hjemmel for å fastsette nærmere forskrifter om organiseringen og behandlingen av disiplinærsaker i Tilsynsutvalget, se punkt 4.5 over.

5.3.6 Midlertidige dommere – domstoloven §§ 23 og 55 e og f

Kommisjonen peker i kapittel 12 på at bruken av midlertidige dommere bør begrenses i langt større grad enn i dag, og foreslår endringer i bl.a. reglene om midlertidige konstitusjoner og dommerfullmektiger.

LMD mener det er fornuftig å gjennomføre tiltak for å begrense bruken av midlertidige dommere, men er ikke enig i kommisjonens mindretall som ønsker å oppheve dommerfullmektigordningen. Som nevnt i punkt 4.4 er ikke bruk av midlertidige dommere i jordskifteretten særlig utbredt.

I forslaget til endringer i domstoloven § 55 e første ledd nr. 2 er "inhabilitet" foreslått erstattet med "alvorlig sikkerhetshendelse rettet mot dommeren eller den domstol vedkommende dommer er fast utnevnt ved". Domstoloven § 55 e gjelder også for jordskifterettene, jf. jordskifteloven § 2-2. LMD har ikke innvendinger mot at også alvorlig sikkerhetshendelse rettet mot dommeren eller domstolen trekkes inn i loven, men vi mener også at inhabilitet bør stå som et mulig grunnlag for konstitusjon. Vi viser til at enkelte jordskifteretter har få ansatte dommere og inhabilitet er en situasjon som domstoloven bør ta høyde for. Forslaget om "alvorlig sikkerhetshendelse rettet mot dommeren eller den domstol vedkommende dommer er fast utnevnt ved" kan eventuelt tas inn i domstoloven § 55 e første ledd som et nytt punkt nr. 5.

Kommisjonens forslag til endringer i domstoloven § 55 f som gjelder dommerfullmektiger og jordskiftedommerfullmektiger får anvendelse for jordskifterettene. Så langt kjenner ikke LMD til at jordskiftedommerfullmektiger har vært konstituert i ledende stillinger. LMD støtter likevel forslaget til endring som innebærer at jordskiftedommerfullmektiger ikke kan konstitueres i ledende stillinger. Hjemmelen for å ha jordskiftedommerfullmektiger står i jordskifteloven § 2-3, og jordskiftedommerfullmektiger er ellers ikke nevnt i domstoloven. Vi antar at det rent lovteknisk vil være en fordel med en henvisning til jordskifteloven regel i § 55 f. Et alternativ er å utelate jordskiftedommerfullmektigen i domstoloven, og følge den generelle regelen i jordskifteloven § 2-2 som innebærer at regelen i § 55 f får anvendelse så langt den passer.

LMD støtter også forslaget om at konstitusjoner opphører når dommeren har nådd aldersgrensen fastsatt i lov.

Kommisjonen foreslår endringer i domstoloven § 55 g ved at dommerfullmektiger og jordskiftedommerfullmektiger kan tilsettes for inntil tre år. Dagens ordning om at jordskifterettslederen kan forlenge jordskiftedommerfullmektigens tjeneste til inntil fire år foreslås opphevet. LMD frarår en slik endring og viser til vår begrunnelse i punkt 4.4.

5.4. Forslag til endringer i tvisteloven

5.4.1. Forholdet mellom jordskifteloven og tvisteloven

Det går fram av jordskifteloven § 6-1 at flere kapitler og bestemmelser i tvisteloven gjelder for jordskifterettens behandling av saker etter jordskifteloven. I enkelte andre saksbehandlingsregler i jordskifteloven kapittel 6 er det fastsatt egne regler, men det er også

eksplisitt fastsatt at enkelte av tvistelovens regler gjelder. Like regler er mest vanlig i saker etter jordskifteloven kapittel 4 som gjelder rettsfastsettelse.

Vi vil i våre merknader vise hvor en endring i tvisteloven automatisk vil få virkning for jordskifterettene, og hvor den ikke vil få slik virkning. Kort oppsummert vil forslagene til endring i tvisteloven §§ 9-4, 9-11 og 10-2 ikke gjelde for jordskifterettene med mindre det lages egne regler om at de skal gjøre det. Disse reglene kan likevel ha betydning for jordskiftelagdommernes behandling av dom avsagt i jordskifterettene, se jordskifteloven § 8-1 annet ledd. Bare hvis det uttrykkelig gjøres et unntak for lagmannsretten i dom som er avsagt i jordskifteretten, blir reglene like i første og annen instans.

Forslagene i tvisteloven §§ 26-2, 29-4 og 29-9 vil få direkte betydning også for jordskifterettene slik jordskifteloven er i dag.

5.4.1 Saksforberedelsen – tvisteloven §§ 9-4 og 9-11

Kommisjonen har foreslått endringer i tvisteloven § 9-4 og § 9-11 som gjelder saksforberedelse. Bestemmelsene gjelder ikke i saker etter jordskifteloven, jf. jordskifteloven § 6-1 annet ledd. Den vil imidlertid gjelde for lagmannsretten, jf. jordskifteloven § 8-1 annet ledd.

Jordskifteloven § 6-6 ble innført ved jordskifteloven som trådte i kraft i 2016, og gir en forholdsvis fleksibel regel om aktiv saksstyring sammenlignet med tvisteloven § 9-4. Jordskiftelovens bestemmelse innebærer at de hensyn som søkes ivaretatt gjennom kommisjonens forslag til ytterligere presiseringer i tvisteloven, kan trekkes inn hvis jordskiftedommeren mener det er hensiktsmessig. LMD mener at fleksibiliteten jordskifteloven legger til rette for i § 6-6 også i framtida er et godt redskap i jordskifterettens arbeid, og vi ser ikke grunn til at det bør være automatikk i at jordskifteloven skal henvise til tvisteloven § 9-4.

Bestemmelsene om aktiv saksstyring i jordskifteloven § 6-6 bør imidlertid også ses i lys av at mange jordskifteretter har forholdsvis lang saksbehandlingstid. Det kan derfor være grunnlag for å vurdere innholdet i jordskifteloven § 6-6 opp mot de strammere rammene i tvisteloven § 9-4 på ny i tilknytning til den videre behandlingen av jordskifterettsleder Øystein Bjervas utredning om saksbehandlingsreglene i jordskifteloven, se punkt 4.8 over som gjelder det videre arbeidet med disse forslagene.

5.4.2 Bevis – tvisteloven § 26-2

Kommisjonen har foreslått å endre tvisteloven § 26-2 slik at dokumentbevis skal påberopes, det skal ikke være nødvendig å lese opp dokumentbevis. Tvisteloven § 26-2 gjelder for bevisføring i saker etter jordskifteloven, jf. jordskifteloven § 6-15 sjette ledd.

LMD oppfatter at forslaget til endring kan bidra til mer effektiv gjennomføring av hovedforhandlingen/rettsmøtet. Vi støtter i utgangspunktet dette, og oppfatter også at fullstendig opplesning av dokumentbevis i mange tilfeller unnlates også i dag. Mange av jordskifterettens brukere er selvprosederende parter. Hensynet til en effektiv gjennomføring

av rettsmøtet kan være vanskelig å forholde seg til for aktører som ikke er profesjonelle, og det er ønskelig å opprettholde jordskifteretten som et lavterskeltilbud. LMD foreslår at dette kommenteres i en eventuell proposisjon med forslag til lovendring. Etter vår mening bør det i lovforarbeidene gis uttrykk for at parter som ikke er profesjonelle bør få anledning til å lese opp sine skriftlige bevis muntlig i retten dersom de uttrykker behov for å gjøre det.

5.4.3 Preklusjon mellom instansene – tvisteloven § 29-4 og 29-9

I tvisteloven § 29-4 har kommisjonen foreslått nye bestemmelser i femte og sjette ledd. Forslaget er å innføre regler om preklusjon mellom instansene slik at lagmannsretten skal nekte fremme slike påstander og bevis ved ankebehandlingen som ikke har vært fremsatt i første instans.

Kommisjonens forslag gjelder anke over dom. Det innebærer at jordskifteavgjørelser (saker etter jordskifteloven kapittel 3) faller utenfor. For slike avgjørelser gjelder jordskifteloven § 8-10 som fastsetter at lagmannsretten kan prøve alle sider av jordskifteavgjørelsen. Heller ikke ved skjønn avhjemlet av jordskifteretten vil ankeinstansens kompetanse være begrenset, jf. skjønnsprosesslovens regler og jordskifteloven § 5-7. For saker etter jordskifteloven, vil kommisjonens forslag til nytt femte og sjette ledd i tvisteloven § 29-4 følgelig få anvendelse for de rettsfastsettende avgjørelsene med mindre det gjøres et særskilt unntak fra regelen for avgjørelser etter jordskifteloven. I disse sakene avsier jordskifteretten dom.

Kommisjonens forslag til preklusjon mellom instansene forutsetter profesjonelle aktører. I saker etter jordskifteloven er det ofte selvprosederende parter i første instans, se omtale i punkt 5.4.2 over. Også kommisjonen legger i NOU 2020:11 kapittel 26.3.2 til grunn at jordskifterettene bør være et lavterskeltilbud hvor brukerperspektivet må være i forgrunnen slik at hensynet til selvprosederende parter bør stå sterkt.

LMD mener at forslaget om en preklusiv bestemmelse er dårlig tilpasset jordskifterettens selvprosederende brukere, og foreslår at regelen utformes mer fleksibelt slik at den også kan ta høyde for deres behov. En mer fleksibel regel kan for eksempel oppnås ved å utforme et eget unntak for anke over dom avsagt etter jordskifteloven. LMD ber om dialog om hvilke tekniske løsninger som er best egnet.

I tvisteloven § 29-9 har kommisjonen videre foreslått å endre tredje ledd bokstav d til å lyde "de delene av avgjørelsen som ankes". Formålet med forslaget er at det skal stilles større krav til individualisering av ankegrunnene enn i dag. Det kan bidra til større konsentrasjon i ankebehandlingen. Forslaget har sammenheng med kommisjonens forslag om å innføre preklusjon mellom instansene i tvisteloven § 29-4 nytt femte og sjette ledd.

Tvisteloven § 29-9 gjelder for anke over dommer, kjennelser og vedtak avsagt etter jordskifteloven, jf. jordskifteloven §§ 8-1 og 8-5. For anke over jordskifteavgjørelser og skjønn gjelder reglene i jordskifteloven kapittel 6 så langt de passer også for lagmannsretten. I tillegg gjelder de bestemmelsene i tvisteloven som uttrykkelig er nevnt i enkeltbestemmelser i jordskifteloven kapittel 8. Jordskifteloven § 8-5 inneholder en særregel om hva en anke over

jordskifteavgjørelse (rettsendrende avgjørelse) skal inneholde. LMDs kommentar her knytter seg derfor kun til anke over dommer, kjennelser og vedtak avsagt etter jordskifteloven.

LMD viser til at jordskifteretten fortsatt bør være et lavterskeltilbud. I lagmannsrettene er det likevel et større omfang av profesjonelle aktører også i saker etter jordskifteloven. Hensynet til selvprosederende parter gjør seg således mindre gjeldende i lagmannsretten enn i saker for første instans, og vi antar på bakgrunn av dette at endringen i tvisteloven § 29-9 bør få anvendelse også for saker etter jordskifteloven.

Vi har ovenfor frarådd preklusjon mellom instansene ved anke over dom etter jordskifteloven. Dersom dette synspunktet ikke følges opp, ber vi om en dialog om hvordan forholdet mellom jordskifteloven og tvisteloven § 29-4 nytt femte og sjette ledd bør bli.

5.4.4 Sammenfatning i lagmannsretten – tvisteloven § 29-14

Kommisjonen påpeker at tvisteloven § 29-14 tredje ledd henviser til § 9-4, og at det derfor ikke vil være nødvendig med en egen regel om sammenfatning i lagmannsretten.

Som nevnt i punkt 5.4.3 gjelder tvisteloven ved behandling av anke over avgjørelse i jordskifteretten. For dommer, kjennelser og vedtak avsagt med hjemmel i jordskifteloven, vil følgelig § 29-14 tredje ledd gjelde. Dermed vil også regelen om sammenfatning i tvisteloven § 9-4 fjerde ledd som kommisjonen har foreslått gjelde ved anke over dom etter jordskifteloven selv om denne regelen ikke får anvendelse for jordskifteretten i første instans.

Forslaget i § 9-4 vil ikke gjelde jordskifterettens behandling av saker etter jordskifteloven, jf. punkt 5.4.1, men for enkelte av ankesakene. Som nevnt i punkt 5.4.1 er LMD positive til en regel om sammenfatning i første instans for tingrettene, men mener forholdet til jordskifteloven må vurderes nærmere. Hensyn som at saker etter jordskifteloven kan omfatte svært mange parter, gjør seg også gjeldende i ankebehandlingen. Dette tilsier at det i anke over dom etter jordskifteloven bør være opp til forberedende dommer å vurdere om det er hensiktsmessig med en sammenfatning i den enkelte saken.

6. Til kapittel 23 og punkt 26.3.5 - Samiske interesser

I tillegg til ansvaret for jordskifteloven har LMD også fagansvar for reindriftspolitikken og reindriftsloven. Departementet er på dette grunnlaget positiv til at det fremheves at den samiske befolkningen må sikres tilgang til tvisteløsning av høy kvalitet i saker som berører samer og samiske interesser. Saker knyttet til samisk reindrift krever høy kompetanse om samiske rettstradisjoner, kultur, samfunnsliv og språk. Det er viktig å sikre god kvalitet ved domstolenes behandling av slike saker. Det kan også sikre domstolenes legitimitet i den samiske befolkningen. LMD støtter på denne bakgrunn bruk av moderat spesialisering som et virkemiddel for å trygge kompetansen i områder hvor samisk kultur og språk har størst tilstedeværelse i dag og i områder for samisk reindrift og samisk næringsutøvelse. Som beskrevet i utredningen vil det, ut fra kommisjonens forslag til ny domstolstruktur, i praksis omfatte alle tingretter i Nord-Norge, Trøndelag tingrett og Innlandet tingrett med tilhørende

lagmannsretter. Det vil også gjelde Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett ettersom staten har alminnelig verneing i Oslo.

LMD vil understreke at behovet for tolk, oversettelse og språklig sakkyndighet kan oppstå også i andre geografiske områder dersom saken involverer samiske parter, eller berører samiske interesser. Det bor samer i hele landet, og det finnes barn i alle fylker med rett til samisk språk og kultur. Samerettslige problemstillinger kan oppstå innenfor mange rettsområder. Det er derfor viktig at alle domstoler har tilgang til nødvendig kunnskap og kompetanse om samiske sedvaner, kultur og samfunnsliv. Departementet støtter derfor et generelt mål om å øke rekrutteringen av samiske dommere og medarbeidere med slik kompetanse.

I arbeidsrapporten *Jordskifterettens kompetanse knyttet til interne forhold i reindriften* fra 2016 ble blant annet behovet for kunnskap i jordskifteretten om samisk sedvane, kultur og rettsforhold utredet. Det er her foreslått flere tiltak for å heve kompetansen i jordskifteretten innenfor samisk språk, sedvane, kultur og rettsforhold. Rapporten har vært på høring og er under behandling i LMD.

Med hilsen

Hanne Klægstad (e.f.)
avdelingsdirektør

Ingrid Aasen
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Akershus og Oslo jordskifterett
Aust-Agder jordskifterett
Finnmark jordskifterett
Glåmdal jordskifterett
Haugalandet og Sunnhordland jordskifterett
Hedemarken og Sør-Østerdal jordskifterett
Helgeland jordskifterett
Indre Hordaland jordskifterett
Indre Sogn jordskifterett
Lista jordskifterett
Lofoten og Vesterålen jordskifterett
Marnar jordskifterett

Nedre Buskerud jordskifterett
Nedre Telemark jordskifterett
Nord- og Midhordland jordskifterett
Nordfjord jordskifterett
Nord-Gudbrandsdal jordskifterett
Nordmøre jordskifterett
Nord-Troms jordskifterett
Nord-Trøndelag jordskifterett
Nord-Østerdal jordskifterett
Ofoten og Sør-Troms jordskifterett
Romsdal jordskifterett
Salten jordskifterett
Sunnfjord og Ytre Sogn jordskifterett
Sunnmøre jordskifterett
Sør-Rogaland jordskifterett
Sør-Trøndelag jordskifterett
Valdres jordskifterett
Vestfold jordskifterett
Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett
Østfold jordskifterett
Øvre Buskerud jordskifterett
Øvre Telemark jordskifterett