

Landbruks- og matdepartemenet
Postboks 8007 Dep.
0030 OSLO

Høring - Jordskifterettens kompetanse knyttet til interne forhold i reindriften

Det vises til departementets høringsbrev datert 30.5. d.å. vedlagt ovennevnte rapport. På grunn av ønsket om at saken behandles i Domstoladministrasjonens styre er høringsfristen forlenget til 7.11.d.å.

Innledningsvis vil Domstoladministrasjon (DA) uttrykke tilfredshet med at Landbruks- og matdepartementet har tatt tak i denne problemstillingen. Arbeidsgruppens rapport danner et godt utgangspunkt for det videre arbeidet med å sikre reindriften tilgang til jordskiftelovens virkemidler.

Rapporten inneholder i alt 12 kapitler. Kapitlene 1 - 6 er kapitler som i det aller vesentligste inneholder bakgrunnsinformasjon og kommenteres ikke nærmere her.

Domstoladministrasjonen har valgt å konsentrere sin høringsuttalelse om følgende tema fra rapporten:

- Vurderinger og forslag – lovtekniske løsninger, jf. pkt.1
- Kravkompetanse i sak for jordskifteretten, jf. pkt. 2
- Mekling, jf. pkt. 3
- Behov for kunnskap i jordskifteretten om samisk sedvane, kultur og rettsforståelse, jf. pkt. 4
- Avklaring av rettighetsforholdene på høst- og vinterbeiteområder i Vest-Finnmark, jf. pkt. 5
- Økonomiske og administrative forhold, jf. pkt. 6

1 Vurderinger og forslag - lovtekniske løsninger knyttet til bruk av jordskiftelovens virkemidler

Arbeidsgruppen foreslår flere endringer i jordskifteloven og reindriftsloven for å gi jordskifteretten adgang til å gjennomføre både rettsfastsettende og rettsendrende saker internt i reindriften.

Domstoladministrasjonen (DA) konstaterer at man har valgt en lovteknisk løsning hvor kun enkelte av virkemidlene i jordskifteloven gjøres gjeldende for reindriften. Utgangspunktet for arbeidet var å gi reindriften tilgang til de samme virkemidler som andre grunneiere eller bruksrettshavere til fast eiendom. En slik løsning ville også ha harmonert best med systematikken i den nye jordskifteloven, hvor rekvirentene krever jordskifte og hvor jordskiftedommeren velger det virkemiddel som er best egnet til å løse problemet. Denne løsningen ville etter vårt syn også ha sikret en større fleksibilitet i forhold til fremtidige

endringer i næringen. Det man risikerte med denne løsningen var at uaktuelle virkemidler, så som deling av sameie, jf. lovens § 3-6, ikke ble benyttet. DA etterlyser en grundigere drøfting av og begrunnelse knyttet til spørsmålet om reindriften bør ha en generell hjemmel til å kreve jordskifte. For øvrig kan det bemerkes at fristen på 6 måneder i § 60a andre ledd til å kreve sak, kan virke svært begrensende dersom situasjonen er at problemene oppstår først etter f.eks 10 måneder.

Spørsmålet om vilkår for å fremme jordskiftesak er i liten grad diskutert i rapporten. Dette er et vesentlig forhold fordi jordskifteretten kan avvise krav om sak fordi det f.eks ikke foreligger utjenelige forhold. Uenighet en bruksordning er i seg selv ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å oppfylle vilkårene for å fremme en sak. En adgang til å avholde skjønn ville da kunne være et godt tilleggsværktøy for å løse hele eller deler av problemet. Dette kunne reguleres gjennom et tillegg i f.eks. reinv. § 70 b.

Slik DA ser det bør det også overveies å ta inn et nytt ledd i § 60a om at reglene i jordskifteloven gjelder for saksbehandling, kostnader og rettsmiddel m.v. eller ved at det etableres en direkte henvisning til aktuelle bestemmelser i jordskifteloven .

DA forutsetter at departementet i det videre arbeidet forsikrer seg om at den anbefalte løsningen, spesielt i forhold til den foreslåtte bruken av virkemidlene i kap. 3, gir næringen en fullverdig tilgang til relevante virkemidler .

2 Kravskompetanse i sak for jordskifteretten

Jordskifteloven § 1-5 regulerer hvem som kan kreve sak for jordskifteretten. Bestemmelsens andre ledd gir enkelte aktører i reindriftsnæringen kompetanse til å kreve sak i reindriftsområder. Disse aktørene er distriktsstyret, siidastyret og leder av siidaandel.

Arbeidsgruppen foreslår i rapporten å gjøre endringer i jordskifteloven § 1-5, slik at også sideordnet rekrutteringsandel og offentlig myndighet, får adgang til å kreve sak for jordskifteretten. Forslaget om å gi det offentlige kravskompetanse har sin begrunnelse i at det i områder med store konflikter kan være en vegring mot å kreve sak som reindriftsutøver. En slik kollektiv passivitet kan løses ved at det offentlige gis kravskompetanse.

DA registrerer at man med dette forslaget gjeninnfører en viss offentlig kravskompetanse. I ny jordskiftelov har man gått langt i retning av å begrense det offentliges kompetanse til å fremme krav. Gjeninnføringen av offentlig kravskompetanse krever en særskilt begrunnelse. Dette er et viktig prinsipp som burde hatt en grundigere behandling i rapporten. Uten å ta stilling i dette spørsmålet ser DA at offentlig kravskompetanse kan være et helt nødvendig virkemiddel for å få i gang en ny prosess og løse konflikter.

3 Mekling

Reindriftslovens bestemmelser om mekling finnes i dag i loven § 73. Det går frem av bestemmelsen at Fylkesmannen etter eget tiltak eller etter ønske fra en leder av siidaandel, fra en siida eller fra et distrikt

kan bestemme at det skal mekles mellom to parter som ikke klarer å samarbeide om løsning av en konflikt. Fylkesmannen eller Reindrifststyret utpeker en person som antas å ha tillit hos begge parter som mekler.

Arbeidsgruppen foreslår en språklig endring for å fjerne tvil om at det også kan mekles der hvor det er flere enn to parter involvert. Videre foreslås det at Reindrifststyrets adgang til å utpeke en mekler strykes. Arbeidsgruppen har for øvrig laget et forslag til retningslinjer for mekling i henhold til reindrifstloven § 73 siste ledd. Forslaget ligger som vedlegg til rapporten på s.78.

DA støtter forslaget om at fylkesmannen gis en forvaltningsmessig meklingskompetanse. Dette samler ressursene og kan på sikt gi en tydeligere og bredere meklingskompetanse. Fra et domstolsynspunkt er det en stor fordel at saken har vært prøvd meklet når den kommer inn for domstolen. Saken vil da være godt belyst og dette kan innebære en raskere avvikling av saken i domstolen.

4 Behov for kunnskap i jordskifteretten om samisk sedvane, kultur og rettsforståelse

a) Forslag om innføring av samerett/reindrifstrett som obligatorisk fag

Av arbeidsgruppens mandat går det fram at man skal vurdere tiltak for å sikre nødvendig kunnskap og kompetanse i jordskifteretten om samisk sedvane, kultur og rettsforståelse. Arbeidsgruppen understreker at økt kompetanse på disse områdene er en forutsetning for å lykkes dersom det åpnes for bruk av jordskifteretten også på interne forhold i reindriften.

Domstoladministrasjonen har fått delegert myndighet fra LMD til å fastsette kompetansekravene til jordskiftedommere. Slike retningslinjer ble fastsatt av DA sitt styre i 2014. Domstoladministrasjonen har valgt å utforme kompetansekravene som retningslinjer for de utdanningsinstitusjoner som tilbyr jordskiftesfaglig utdanning på mastergradsnivå.

Det er i dagens retningslinjer, jf. punkt 4.1, nedfelt at kandidater også må ha kunnskap om utviklingstrekk ved eiendoms-, ressurs- og bruksforhold i Norge ,hovedtrekkene i historisk eiendomsgeografi og eiendomsdannelse, herunder for samiske områder.

Hele bestemmelsen vedrørende kompetansekravene i Eiendomsfag er som følger :

"4.1 Eiendomsfag

Eiendomsfag skal utgjøre tyngdepunktet i masterutdannelsen og kompetansen skal ligge på et høyt nivå. Kandidaten må ha kunnskap om jordskifteloven, begrepene ved jordskifte, de materielle delene ved et jordskifte, problemanalyse, og planlegging. Kandidaten må også ha kunnskap om utviklingstrekk ved eiendoms-, ressurs- og bruksforhold i Norge og hovedtrekkene i historisk eiendomsgeografi og eiendomsdannelse, herunder for Samiske områder. I tillegg må de ha kunnskap om viktige dokumenttyper innenfor eiendomsfaget, som for eksempel kjøpekontrakter, skjøter, delingsforretninger, utskiftningsforretninger og kart. Det forutsettes slik kunnskap i både urbane og rurale områder. Videre skal kandidaten ha kunnskap om ulike lover for overføring av fast eiendom og rettsvernproblematikk, eiendomsregistrering og eiendomsdanning, verdsetting av fast eiendom samt ekspropriasjon og grunnerverv.

Omfang: Minst 75 studiepoeng"

DA gjennomførte en grundig høring i forbindelse med kompetansekravene og fikk bred støtte for sitt forslag både i domstolene og blant de største arbeidsgiverne for kandidater med master i eiendomsfag, så som Jernbaneverket og Statens Vegvesen. Sametinget ble også konsultert og ga sin tilslutning til ordlyden i retningslinjene.

I arbeidet med å fastsette kompetansekrav for jordskiftedommere har DA hatt en utstrakt dialog med aktuelle utdanningsinstitusjoner og andre større samfunnsaktører som ansetter kandidater med master i eiendomsfag. Spørsmålet om et obligatorisk fag som omhandlet samisk kultur og rettsforståelse samt reindrifftsrett er behørig diskutert med disse. DA har ikke fått gjennomslag for dette hverken hos utdanningsinstitusjoner eller de øvrige aktører. Begrunnelsen hos utdanningsinstitusjonene er at det ikke er rom for dette i studieplanene, men at man vil påse at dette blir implementert i de aktuelle fagområdene, så som f.eks. plan- og bygningsrett, arealplanlegging og ikke minst eiendomshistorie. De øvrige aktørene, så som Statens Vegvesen, legger til grunn at dette er så vidt spesielt at det må være en del av den interne opplæringen for nytilsatte i de aktuelle områder.

DA har ingen prinsipielle motforestillinger mot å innføre et obligatorisk fag som nevnt, men må forholde seg til at man ikke har myndighet til å pålegge utdanningsinstitusjonene dette. I denne situasjonen støtter derfor DA mindretallets synspunkter om at det er en bedre bruk av ressurser å tilrettelegge for at nytnevnte dommere som skal arbeide i de aktuelle områder får en tidsriktig og nødvendig kunnskap om dette fagområdet. For øvrig vil DA opplyse om at man i 2015 etablerte "Forum for den samiske dimensjonen i rettsvesenet" som er et samarbeidsforum for domstoler i det samiske forvaltningsområdet. Det er naturlig å be dette forumet om faglige innspill til introduksjonskursene for de aktuelle dommere.

b) Etablering av et eget studium i eiendomsfag ved Universitetet i Tromsø

Masterutdanningen i eiendom har i mange år utelukkende vært et tilbud ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Høsten 2015 ble det etablert en 2-årig masterutdanning ved Høgskolen i Bergen. Universitetet i Tromsø har signalisert at man vil se på mulighetene for å tilby en masterutdanning i eiendom. Arbeidsgruppen ber i rapportens punkt 9.4.1 om at Domstoladministrasjonen, Sametinget og Landbruks- og matdepartementet tar et initiativ overfor Universitetet i Tromsø (UiT) med sikte på å etablere en masterutdanning i eiendom. Initiativet bør etter arbeidsgruppens syn innbefatte bistand til å finne en hel eller delvis finansiering av både utvikling og oppstart av et slikt studium.

DA har hatt en dialog med UiT for å kartlegge mulighetene for å opprette et slikt studium. Vi har også foreslått samarbeid mellom etablerte utdanningsinstitusjoner for å sikre nødvendig og kompetente lærerressurser. DA konstaterer at denne prosessen har stoppet opp bl.a. fordi juridisk fakultet i Tromsø har tilkjennegitt at de ikke har hverken de faglige eller økonomiske ressurser til å etablere et slikt studium. DA mener det er helt avgjørende for å få prosessen i gang at flere aktører engasjerer seg og imøteser forslaget på dette punkt. DA vil arbeide videre med UiT i denne saken og samtidig vurdere om det er mulig å stille midler til disposisjon i en utviklingsfase. Det er imidlertid utdanningsinstitusjonen selv som må sørge for grunnfinansieringen av et nytt studium.

c) Styrking av introduksjonskursene til nytnevnte dommere

Nytnevnte jordskiftedommere og jordskiftedommerfullmektiger tilbys i dag "introduksjonskurs" i regi av Domstoladministrasjonen. Innholdet i dette kompetansetiltaket er bl.a. godkjent av Rådet for dømmende funksjoner. Arbeidsgruppen foreslår en styrket innføring i same- og reindrifftsrett i introduksjonskursene. Det er delte meninger i arbeidsgruppen om disse kursene skal gjøres eksamensrettet. Flertallet foreslår rapportens punkt 9.4.1 at kursene i same- og reindrifftsrett gjøres eksamensrettet, mens mindretallet ikke ser noen grunn til at et nytt innføringskurs i same- og reindrifftsrett skal ha en annen innretning enn de øvrige kursene, som i dag ikke er eksamensrettet.

DA støtter forslaget om å styrke opplæringen i introduksjonskursene, jf. våre merknader under bokstav a) ovenfor. DA støtter ikke forslaget om å gjøre dette kompetansetiltaket eksamensrettet.

d) Arbeidet med rekruttering av dommere i det samiske forvaltningsområdet

Domstoladministrasjonen har et ansvar for å sørge for en tilfredsstillende rekruttering av kandidater med variert bakgrunn til dommerembeter og for å tilrettelegge søkeprosessen. Arbeidsgruppen foreslår i rapportens punkt 9.4.1 at Domstoladministrasjonen i utlysningsteksten ved dommerembeter i de aktuelle områdene (Finnmark jordskifterett, Nord-Troms jordskifterett, Ofoten og Sør-Troms jordskifterett, Salten jordskifterett og Nord-Trøndelag jordskifterett) tydelig lar det gå frem at kandidater med kompetanse innen same- og reindrifftsrett, samisk språk, samisk kultur og rettsforståelse oppfordres til å søke.

DA støtter dette tiltaket og vil påse at tiltaket blir gjennomført i egen organisasjon.

e) Etablering av eget utvalg av fagkyndige meddommere i reindriftssaker

Jordskiftemeddommernes faglige kompetanse er en viktig del av rettsikkerheten som jordskiftedomstolene er satt til å ivareta.

Jordskifteloven § 2-5 har en egen bestemmelse om "Utvalg av meddommere" som innebærer at det i hvert jordskiftesokn skal være et særskilt utvalg av jordskiftemeddommere. Det er kommunen som oppnevner meddommere i henhold til jordskifterettsleders skisserte behov i de enkelte kommuner. Utvalget skal utnevnes etter reglene i domstolloven om valg av meddommere.

I lovens § 2-7 er det en egen hjemmel som sikrer at dommeren kan oppnevne meddommere utenfor utvalget dersom det er behov for en særlig kompetanse. I saker som omhandler reindrift har man i stor utstrekning hatt behov for å benytte seg av denne bestemmelsen.

Arbeidsgruppen har valgt å se på oppnevning av meddommere i sammenheng med utvikling av en mer effektiv bruk av dagens meklingsbestemmelse i reindrifftsloven ved at aktuelle meddommere også kan benyttes til ulike typer meklingsoppdrag. For å sikre nødvendig kompetanse hos meddommere og bruk av meddommere også som meklere, foreslår arbeidsgruppen at LMD etter forslag fra Sametinget og reindrifftsorganisasjoner gis kompetanse til å foreslå slike fagkyndige meddommere. Etter arbeidsgruppens vurderinger er det mest hensiktsmessig at en slik løsning kommer inn under bestemmelsen om fagkyndige meddommer, jf. domstolloven § 94.

Arbeidsgruppen foreslår at en slik ordning tas inn i reindriftsloven § 8a og ikke i jordskifteloven. Videre har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i at oppnevning av fagkyndige meddommere skal være obligatorisk fordi det er viktig å sikre og styrke den reindriftsfaglige kompetansen.

I etterkant av at utvalget med reindriftskyndige meddommere er oppnevnt, foreslår arbeidsgruppen at Landbruksdirektoratet og Domstolsadministrasjonen i samarbeid gjennomfører kurs for disse i den hensikt å forberede dem som meddommere og meklere i reindriftsaker som føres for jordskifteretten.

Slik DA oppfatter forslaget skal LMD ha myndighet til å oppnevne et utvalg av fagkyndige meddommere som også skal kunne fungere som meklere. Reindriftenes organisasjoner og Sametinget skal ha forslagsrett. En slik løsning avviker fra den generelle ordning vi har i dag for oppnevning av meddommere, hvor det er kommuner og fylkeskommuner (skjønnsmedlem) som har et slikt ansvar. Fagkyndige meddommere knyttet til en konkret sak oppnevnes av retten, jf. dl. § 94.

DA er enig i at det er behov for å sikre at meddommere og meklere i reindriftsaker har den nødvendige kyndighet og at næringen og Sametinget har gode forutsetninger for å kunne foreslå slike personer. Slik bestemmelsen i forslaget er formulert innebærer dette at det ordinære meddommerutvalget "kobles ut" når en reindriftsutøver er part i en sak. Bestemmelsen kan etter dette forstås slik at dette regimet skal tre i kraft i alle saker der en reindriftsutøver er part, også i ordinære saker etter jordskifteloven. DA mener at dagens ordning hvor retten kan gå utenom det ordinære utvalget burde vært grundigere drøftet og er generelt skeptisk til å innføre en slik særordning. I dette spørsmålet burde også kostnader forbundet med oppnevning av fagkyndige meddommere blitt nærmere vurdert. Dette må anses som såkalte jordskiftekostnader som etter jordskiftelovens regler må pålegges partene. I det videre arbeidet med lovteknisk løsning må LMD sikre at det fortsatt er domstolen som har den endelige myndighet til å oppnevne eventuelle fagkyndige med dommere. LMD sin rolle må i så fall være av praktisk karakter ved at man sørger for at et utvalg stilles til domstolens disposisjon.

DA vil selvfølgelig medvirke i å utvikle og gjennomføre kompetansetiltak for de aktuelle meklere/fagkyndige meddommere forutsatt at LMD finansierer tiltaket.

f) Flytting av jordskiftedomstolen fra Vadsø til Tana

Arbeidsgruppen har drøftet ulike løsninger for en organisering av jordskiftedomstolen for å ivareta Norges forpliktelser til å ha domstoler med kunnskap om samisk kultur, språk og rett. Alternativer som er vurdert er å etablere en eller to reindriftdomstoler eller legge alle reindriftsaker til to spesialiserte jordskiftedomstoler. Videre er det vurdert å lokalisere en eller to jordskiftedomstoler til det samisk kjerne- og språkforvaltningsområdet.

Arbeidsgruppen ber i sitt forslag LMD vurdere etablering av en jordskiftedomstol innenfor reindriftenes kjerneområde ved å flytte jordskiftedomstolen i Finnmark fra Vadsø til Tana. Dette begrunnes med at en etablering i Tana vil skape en større nærhet til så vel reindriftnæringen som det samiske samfunnet, og også legge forholdene til rette for samhandling med Indre Finnmark tingrett. Dette vil også ha positiv effekt knyttet til blant annet økt kompetanse i reindrifts- og samerett, samisk sedvane og kulturforståelse.

DA er ikke uenig i at en samlokalisering i Tana kan ha positive effekter. Jordskiftedomstolene har imidlertid hatt og har fremdeles store rekrutteringsutfordringer, særlig hva angår jordskifterettsledere og jordskiftedommere. Problemet er spesielt stort i Nord-Norge hvor flere embeter har stått ubesatt over flere år. En flytting av jordskiftedomstolen fra Vadsø til Tana vil i dagens situasjon bety at man vil stå uten jordskiftefaglig kompetanse i domstolen. I tillegg vil en flytting i seg selv ha kostnadmessige sider som ikke er nærmere vurdert. Arbeidsgruppen synes heller ikke å ha vektlagt at jordskiftedomstolen i Finnmark er en domstol for alle grunneiere og bruksrettshavere og ikke kun for den samiske delen av befolkningen. DA kan ikke støtte dette forslaget og mener man langt på vei kan oppnå de samme positive effekter ved å utvikle et godt samarbeid mellom disse to domstolene.

5 Avklaring av rettighetsforholdene på høst- og vinterbeiteområder i Vest-Finnmark

I rapportens kap 10 gjennomgås et konkret forslag til gjennomføring av rettsavklaringer på høst- og vinterbeiteområdene i Vest-Finnmark som et eksempel på prosess og tvisteløsning. En slik avklaring vil være mulig dersom Finnmark jordskifterett forsterkes over en viss periode. Hvor lang en slik periode vil være, vil avhenge av antall rettstvister og hvor store områder det er behov for å avklare rettslig. Det må antas at en avklaring av grenser mellom distrikter og soner kan skje innenfor en ramme på 2-3 år. Dersom det er mange konflikter mellom siidaer er tidsperspektivet mer sannsynlig 4-5 år.

Etter arbeidsgruppens vurderinger bør Finnmark jordskifterett forsterkes med:

- 2 jordskiftedommere
- 1 jordskiftedommerfullmektig
- 2 ingeniører
- 1 saksbehandler

I rapportens gis det videre en konkret beskrivelse av hvordan man rent konkret kan tenke seg å gjennomføre en slik prosess i det aktuelle område.

DA er i utgangspunktet positiv til forslaget men understreker at tiltaket forutsetter at det tilføres friske midler. På det nåværende tidspunkt er det for tidlig å si noe om behovet for konkret bemanningsmessig styrking av domstolen. I denne forbindelse må det påpekes at rapporten ikke sier noe om gresedragningen til hverken Finnmarkskommisjonen eller Utmarksdomstolen. Særlig Finnmarkslovens § 36 om litispensens, vil ha betydning for både tidsperspektiv og saksomfang.

6 Økonomiske og administrative forhold

Arbeidsgruppens forslag om å gi reindriften mulighet til å bruke jordskifteretten på interne forhold, vil trolig innebære en større arbeidsmengde for jordskifterettene i områder med samisk reindrift. Arbeidsgruppen har lagt til grunn at saksmengden i særlig grad vil øke ved Finnmark jordskifterett, og at denne domstolen vil måtte styrkes ressursmessig.

Erfaringene med arbeidet med bruksreglene etter reindriftslovens bestemmelser har vist at arbeidet noen steder har stoppet opp eller strandet grunnet manglende rettighetsavklaringer. Arbeidsgruppen mener

derfor det er grunn til å tro at det er på dette området det vil bli flest saker for jordskifteretten, og da særlig knyttet til høst- og vinterbeitene i Vest-Finnmark. Omfanget av rettsavklaring på høst- og vinterbeitene mener arbeidsgruppen er vanskelig å forutsi, men legger til grunn et behov på 8-10 millioner kroner over en treårsperiode for å få en avklaring av rettighetsforholdene.

Arbeidsgruppen har foreslått flere kompetansetiltak for å styrke kunnskapen om samisk sedvane, kultur og rettsforståelse i jordskifteretten. Arbeidsgruppen legger til grunn at kompetansetiltakene kan gjennomføres innenfor en ramme av 2-3 millioner kroner.

Ressurssituasjonen i domstolene, herunder også jordskiftedomstolene, er svært anstrengt. DA innførte høsten 2015 en ansettelsestopp og denne er fremdeles gjeldende. Dette skjer samtidig med at saksmengden inn til jordskiftedomstolene er økende, hvilket igjen påvirker restansene og saksbehandlingstiden. Når ny kompetanse og nye oppgaver tilføres jordskiftedomstolene må lovgiver også påse at det følger med nødvendige midler. DA vil på det nåværende tidspunkt ikke ta stilling eller kommentere de økonomiske rammene som er skissert. Det legges til grunn av LMD vil ta initiativ til en nærmere gjennomgang med DA om dette i det videre arbeidet med høringen.

Med hilsen

Sven Marius Urke
direktør

Solveig Moen
avdelingsdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.