



DOMSTOL

ADMINISTRASJONEN

JUSTISDEPARTEMENTET	
06 MAR 2009	
SAKSNO:	200801140
AVDELINGEN:	LOV/E/KHR
DOKNR:	147
ARKIVKODE:	

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres ref
200801140 EO/KHR

Vår ref.
200800239-7

Saksbehandler
Kirsti Saur / Robert Envik
73 56 70 53 / 73 56 70 54

Dato
27.02.2009

Høring - NOU 2007 :13 Den nye sameretten

Vi viser til Justis- og politidepartementets brev av 15. februar 2008, med forespørsel om Domstoladministrasjonens uttalelse til Samerettsutvalgets utredning NOU 2007:13 Den nye sameretten.

Samerettsutvalget foreslår at det opprettes en kartleggende kommisjon og en særdomstol for kartlegging og anerkjennelse av rettigheter til grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder utenfor Finnmark. Ordningen er foreslått regulert i lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover. Vår høringsuttalelse konsentreres om denne delen av Samerettsutvalgets utredning.

Opprettelse av en kartleggende kommisjon - lovforslaget § 4 flg

Domstoladministrasjonen (DA) støtter forslaget om å etablere en ordning som ivaretar Norges forpliktelser til å identifisere områdene hvor samene har krav på å få anerkjent eiendoms- og besittelsesrettigheter, og de områdene hvor deres rett til bruk skal sikres. Med utgangspunkt i Samerettsutvalgets forslag til kommisjonens mandat kan det anføres at jordskiftedomstolen har den nødvendige kompetanse som skal til for å løse den foreslåtte kartleggingskommisjonens oppgaver. Ut fra hensynet til rendyrking av den dømmende funksjon, og ønsket om en enhetlig behandling av kartleggingsoppgavene i de samiske områdene i og utenfor Finnmark, er vi likevel enige i at oppgavene bør legges til et organ utenfor jordskiftedomstolene. På denne bakgrunn har DA ingen innvendinger til at det opprettes en egen kartleggingskommisjon etter mønster fra Finnmarksloven for områdene fra Troms fylke og sørover.

Domstoladministrasjonen har merket seg at man i utredningen formidler en betydelig skepsis hva angår jordskiftedomstolenes faglige kompetanse og saksbehandlingsmessige effektivitet. DA kjenner seg ikke igjen i disse beskrivelsene, og finner grunn til å framheve den betydelige spisskompetanse jordskiftedomstolene har innenfor tingsrett, verdsetting og kartteknisk forståelse. Denne kompetansen er svært verdifull i forhold til arbeidsoppgavene som er tiltenkt den foreslåtte kartleggingskommisjonen.

Kartleggingskommisjonens sammensetning - lovforslaget § 5

Utvalget foreslår her at kommisjonen skal ha samme sammensetning som Finnmarkskommisjonen, dvs. en leder og fire medlemmer. Lederen skal oppfylle kravene

som domstoloven stiller til høyesterettsdommere. To av de øvrige medlemmene skal oppfylle kravene som stilles til tingrettsdommere. Det oppnevnes for øvrig to medlemmer som er bosatt i eller på annen måte har sterk tilknytning til hhv. Troms fylke, Nordland fylke, Nord-Trøndelag fylke og det øvrige virkeområde.

Domstoladministrasjonen mener at kommisjonens sammensetning må styrkes med jordsskiftefaglig kompetanse, både på kommisjons- og sekretariatsnivå. Jordskifte kandidaten har en særlig kompetanse hva angår eiendomshistorie, studier av grunnlagsdokumenter og kart og oppmåling. Denne kompetansen anses som helt nødvendig for kommisjonens arbeid. Det er naturlig at kommisjonens kartleggingsarbeid illustreres i form av moderne kart- og oppmålingsteknologi. Det er derfor også nødvendig at kommisjonens sekretariat styrkes med kart- og oppmålingskompetanse. Etter DAs oppfatning bør dette skje ved at eksisterende ingeniørkompetanse ved jordskiftedomstolen utnyttes.

Den foreslåtte kartleggingskommisjonen vil ha et betydelig geografisk arbeidsområde som spenner over flere landsdeler med ulik eiendoms- og bruksrettshistorie. Utvalgets forslag om å oppnevne "saksoppnevnte" lekmedlemmer med nødvendig lokalkunnskap innenfor nærmere definerte geografiske områder vil etter vår oppfatning være både nyttig og nødvendig.

Opprettelse av en særdomstol - lovforslaget § 15 flg

Samerettsutvalget foreslår at det opprettes en ny særdomstol, Utmarksdomstolen for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Domstoladministrasjonen bemerker at det ved innføringen av Finnmarksloven ikke ble foretatt en grundig drøftelse av opprettelsen av Utmarksdomstolen for Finnmark. De prinsipielle sidene ved opprettelsen av en ny særdomstol burde vært gjenstand for en bred faglig vurdering, og forslaget burde vært sendt på høring. Drøftingen av en tilsvarende ordning for de samiske områdene utenfor Finnmark, vil ikke avhjelpe den manglende prinsipielle diskusjonen ved innføringen av Finnmarksloven. Diskusjonen vil i denne omgang være preget av hensynet til at en i størst mulig grad bør ha ensartede løsninger for de tradisjonelle samiske områdene fra Troms fylke og sørover som for Finnmark.

Domstoladministrasjonen støtter Samerettsutvalgets forslag om at kartleggingskommisjonen ikke bør gis dømmende myndighet. Behandlingen av rettstvister som kommer i kjølvannet av kartleggingskommisjonens arbeid bør legges til et organ med rendyrkede dømmende oppgaver.

Det generelle utgangspunkt i norsk rettstradisjon er at rettstvister skal behandles ved alminnelige domstoler. Jordskiftedomstolene, som særdomstoler med sin spesialiserte kompetanse, er et etablert unntak fra dette. Etter DAs vurdering ville det i utgangspunktet ikke vært tilstrekkelige grunner til å opprette en særdomstol med ytterligere spesialisering innenfor eiendomsfaglige rettsområder for å behandle rettstvister i etterkant av kartleggingskommisjonens arbeid. Vi viser til Strukturutvalgets uttalelser om at det skal meget tungtveiende grunner til for opprettelse av nye særdomstoler. Ved siden av de prinsipielle argumentene som kan føres mot opprettelsen av nye særdomstoler, anses også praktiske og økonomiske hensyn å tale for en løsning innenfor den eksisterende domstolsstruktur. Sett hen til Finnmarkslovens ordning, legges imidlertid avgjørende vekt på hensynet til at en i størst mulig grad bør ha ensartede løsninger for de tradisjonelle samiske områdene. DA støtter derfor forslaget om å velge samme ordning for områdene utenfor Finnmark som den ordning man har for Finnmark.

Samerettsutvalget har foretatt en vurdering av om det bør opprettes en ny særdomstol for de tradisjonelle samiske områdene utenfor Finnmark, eller alternativt om det stedlige virkeområdet for Utmarksdomstolen for Finnmark bør utvides til å gjelde generelt for de samiske områdene. Utvalget har konkludert med at det bør opprettes en egen særdomstol for områdene utenfor Finnmark. DA mener det vil være mer hensiktsmessig å utvide Utmarksdomstolen for Finnmark sitt virkeområde. DA viser til at det er gode faglige grunner for å samle behandlingen av sakene ved en domstol. Det er tale om begrensede fagområder, og et forholdsvis begrenset antall saker. Videre taler også praktiske og økonomiske hensyn for å utvide området for Utmarksdomstolen, fremfor å etablere enda en særdomstol med tilsvarende saklig virkeområde.

Særdomstolens sammensetning - lovforslagets § 15 andre ledd

Samerettsutvalget foreslår at Utmarksdomstolen skal bestå av fem faste medlemmer. Tre av medlemmene skal oppfylle kravene som domstoloven stiller til høyesterettsdommere. Det stilles ingen særskilte krav til de to øvrige medlemmenes yrke eller utdanning, men utvalget anser jordskifte kandidater som aktuelle for disse plassene. At domstolen settes sammen slik at man oppnår en bredest mulig kompetanse vil virke betryggende både m.h.t. avgjørelsens innhold og legitimitet. DA mener derfor at det bør stilles krav til at et av Utmarksdomstolens medlemmer oppfyller kravene som jordskifteloven stiller til jordskiftedommere.

Grensemerking og tinglysing m.v. - lovforslagets § 28

Samerettsutvalget foreslår at rettskraftige dommer fra Utmarksdomstolen, samt erklæringer som er avgitt eller inngått i samsvar med Kartleggingskommisjonens konklusjoner, kan bringes inn for jordskifteretten for grensemerking og tinglysing. Dette gir jordskifterettene tilsvarende funksjon etter den nye kartleggings- og anerkjennelsesloven som de allerede har etter Finnmarksloven § 45.

DA mener at dette er rene forvaltningsmessige oppgaver, som det hverken er naturlig eller ønskelig å legge til jordskifterettene. Strukturutvalget har uttalt at

”Internasjonalt går utviklingen i retning av å rendyrke domstolenes dømmende funksjon. Dette henger ikke bare sammen med at erkjennelsen av behovet for at domstolene bør være uavhengig av den utøvende makt, har økt, men også med økt erkjennelse av at om domstolene skal bruke ressurser på forvaltningsmessige oppgaver, vil dette lett kunne gå ut over utøvelsen av den dømmende myndighet.” Strukturutvalget sier også at ”Både prinsipielle og praktiske grunner taler for at domstolene først og fremst bør være organer for domsmyndigheten.”

DA kan ikke se noen grunn til at jordskifterettene skal pålegges oppgaver som ikke har noen tilknytning til deres dømmende funksjon. Et tungtveiende argument mot dette er at oppgavene er omfattende, og vil gå på bekostning av jordskifterettens dømmende oppgaver. Det anses mer hensiktsmessig og naturlig at disse forvaltningsoppgavene utføres av et offentlig forvaltningsorgan, eller av private oppmålingsfirma. Dersom man styrker Kartleggingskommisjonen og Utmarksdomstolen med jordskifte-, kart- og oppmålingskompetanse, er det også et alternativ at arbeidet utføres innenfor kommisjonens og/eller domstolens virksomhet. Dette vil kunne gi en effektiviseringsgevinst.

Organiseringen

Samerettsutvalget viser til at det administrative ansvaret for Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark er lagt til Domstoladministrasjonen, jf. forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark § 2 første ledd, og anbefaler

at samme løsning velges for virksomheten sør for Finnmark. Det er vist til prinsipielle hensyn, hvor uavhengighetshensynet fremheves spesielt, og til praktiske hensyn.

Vi finner det naturlig at det overordnede, administrative ansvaret for kartleggingskommisjonen, og for eventuelt en ny særdomstol, legges til Domstoladministrasjonen. Dette gir best sammenheng med tilsvarende ordning for Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark. Et administrativt ansvar for den nye virksomheten sør for Finnmark passer godt inn i DAs øvrige gjøremål. Man kan nyttiggjøre seg allerede ervervet erfaring fra etableringen og administreringen av Finnmarkskommisjonen, i tillegg til erfaringen med administrering av de alminnelige domstolene og jordskiftedomstolene. Også hensynet til uavhengigheten til en eventuell ny særdomstol tilsier administrativ tilknytning til DA.

Dersom det administrative ansvaret for kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen skal legges til DA, forutsettes det at DA får ansvaret så tidlig at DA kan stå for forberedelsen og etableringen av organene.

I § 3 i forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark følger det at "Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark skal ha sekretariater som kan håndtere henvendelser fra publikum, føre journal og arkiv og utføre andre administrative oppgaver og støttefunksjoner. DA fastsetter den nærmere organiseringen av sekretariatene."

DA mener det vil være naturlig å velge samme ordning for sekretariatsfunksjonen for virksomheten sør for Finnmark.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Etableringen av kartleggingskommisjonen og en eventuell særdomstol, eller oppskalering av Utmarksdomstolen for Finnmark, vil utløse behov for økonomiske ressurser til lønn og arbeidsgiveravgift, lokaler, teknisk utstyr, reiseutgifter, bruk av sakkyndige mv.

Om Domstoladministrasjonen blir tillagt det administrative ansvaret for både kartleggingskommisjonen og en eventuell ny særdomstol, eller utvidet Utmarksdomstol for Finnmark, vil det også kreve ressurser til Domstoladministrasjonen. En grunnforutsetning for å legge det overordnede, administrative ansvaret til DA er at de merutgifter dette medfører, blir kompensert. Videre er det en forutsetning at DA tildeles ansvaret så tidlig at administrasjonen kan stå for forberedelsen og etableringen av organene.

Erfaringen fra den direkte sammenlignbare oppgaven med Finnmarkskommisjonen tilsier at det vil bli etterspurt bistand til etablering, rekruttering, drift, journalføring og arkiv, budsjettering, teknisk oppdatering, opplæring i administrative systemer og verktøy, utvikling av rutiner mv.

Det er forbundet med betydelig usikkerhet å anslå omfanget av arbeidet og den korresponderende økonomiske belastning for DAs vedkommende. Det er naturlig å sammenligne med belastningen arbeidet med Finnmarkskommisjonen har medført. Dette er oppgaver som hittil er løst ved merinnsats av den eksisterende bemanning i DA, med unntak av oppbemanning med en stilling i arkivet. Tilførsel av tilsvarende oppgaver for kartleggingskommisjonen og tilhørende særdomstol, vil aktualisere behov for bemanningsstyrking i DA.

Det må også hensyntas at etableringen av kartleggingskommisjonen og særdomstolen påregnelig medfører merbelastning for jordskifterettene. Det vises til lovforslagets § 28, reglene om grensegang mv. Det må ved tildelingen av ressurser tas høyde for kompenserende tiltak for jordskifterettene vedkommende.

Videre rettslig overprøving etter utmarksdomstolen skal etter utredningen skje ved anke til Høyesterett. Det er intet grunnlag for sikre antakelser om etableringen av en slik rettsmiddelinnetning vil medføre merkbar økt belastning for Høyesterett. DA peker likevel på muligheten for dette.

Ethvert forsøk på å konkretisere de økonomiske konsekvenser må bli usikkert. DA mener det kan gi veiledning å se hen til de økonomiske ressurser som ble stillet til disposisjon ved etableringen av Finnmarkskommisjonen. Det er i utredningen (pkt 23.2.1, side 1127) vist til at det i statsbudsjettet for 2007 ble avsatt 10 millioner kroner til etablering av Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark. Også ved den anledning ble det påpekt at det var stor usikkerhet knyttet til antakelsene om kostnader. DA mener at et beløp i samme størrelsesorden bør avsettes i første budsjettår for å sikre finansiering av en forsvarlig oppstart av kartleggingskommisjonen og en eventuell ny særdomstol. Hvor mye som etter etableringsfasen vil være nødvendig for å drifte et "normalår" er svært usikkert. Det henger selvsagt tett sammen med sakstilgangen og tempoet i saksavviklingen. I utredningen (pkt 23.2.2, side 1130) er antydning et kostnadsnivå for kommisjonen på 10 – 12 millioner kroner. Utgiftene til en eventuell særdomstol eller en utvidet Utmarksdomstol for Finnmark kommer i tillegg.

Med hilsen


Willy Nasset
Avdelingsdirektør


Kirsti Saur
seniorrådgiver