

NOU

Norges offentlige utredninger **2002: 09**

Jordskifterettens stilling og funksjoner

Utredning fra utvalget som ble oppnevnt ved kgl. res. 10. oktober 2000 for å vurdere jordskifterettens stilling og funksjoner.

Avgitt til Landbruksdepartementet 3. juni 2002.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2002

Til Landbruksdepartementet

Utvalget som ble oppnevnt ved kgl. res. 10. oktober 2000 for å utrede jordskifterettens stilling og funksjoner legger med dette fram sin utredning.

Utvalget er delt i spørsmålet om valg av organisasjonsmodell. Et flertall på 10 anbefaler en videreføring av gjeldende organisasjonsmodell. Et mindretall på ett medlem anbefaler et frittstående forvaltningsorgan. For øvrig er forslagene enstemmige.

Oslo, 3. juni 2002

Johan C. Løken leder

Olaf Ballangrud

Ola Brekken

Alf Bruland

Inge Fjalestad

Ingvor Gundegjerde

Harald S. Haraldstad

Inger Marie Dons Jensen

Liv Nergaard

Magne Reiten

Anne Kristin Bøe Ristebråten

Ove Flø

Kapittel 1

Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

1.1 Utvalgets oppnevning og mandat

Utvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. oktober 2000 for å vurdere jordskifterettens stilling og funksjoner, har hatt følgende sammensetning:

Leder:

Forstkandidat Johan C. Løken, Elverum

Medlemmer:

Senioringeniør Olaf Ballangrud, Lunner

Advokat Ola Brekken, Oslo

Lagmann Alf Bruland, Askøy

Lagdømmer Inger Marie Dons Jensen, Løten

Næringspolitisk sjef Inge Fjalestad, Fyresdal

Bonde Ingvor Gundegjerde, Etne

Jordskifterettsleder Harald S. Haraldstad, Rælingen

Jordskifterettsleder Liv Nergaard, Tromsø

Jordskifteoverdommer Magne Reiten, Midsund

Bonde Anne Kristin Bøe Ristebråten, Gjøvik

Utvalgets medlem Alf Bruland har vært engasjert på heltid for å utrede spesielle spørsmål for utvalget. Dette gjelder i særlig grad spørsmålet om jordskifterettens forhold til prinsippet om domstolenes uavhengighet. Engasjementet varte fra 1. oktober til 31. desember 2001.

De deler av utredningen som refererer seg til uavhengighetsprinsippet, særlig 7, har blitt gjennomlest av høyesterettsdommer Gunnar Aasland som ikke har hatt innvendinger til hovedsynspunktene.

Prosjektleder Ove Flø har vært utvalgets sekretær.

Utvalget har hatt følgende mandat:

«Utvalget skal utrede jordskifterettens, herunder jordskifteoverrettens, stilling og funksjoner med utgangspunkt i alminnelige domstolprinsipper bl a prinsippet om domstolenes frie og uavhengige stilling.

Utvalget skal utrede prinsipielle og faktiske fordeler, ulemper og betenkeligheter ved dagens organisering og fremme forslag til eventuelle endringer av organiseringen. Under dette arbeidet skal utvalget bl a behandle de fordeler og betenkeligheter av gjeldende organisering som Domstolkommisjonen har tatt opp under sin behandling av jordskifterettene i NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet. Dette gjelder både de spørsmål som er tatt opp i fellesuttalelser, og de spørsmål som er reist i uttalelser fra flertall og mindretall.

Utvalget bør utrede arten og omfanget av de forvaltningsoppgaver som jordskifterettene eventuelt har. Forholdet til landbruksmyndighetene, kommunale myndigheter og andre berørte myndigheter bør utredes. På grunnlag av dette bør utvalget vurdere forholdet mellom jordskifterettens dømmende funksjon og forvaltningsfunksjon.

Utvalget bør også utrede hvilke organisatoriske alternativer som foreligger til jordskifterettens nåværende stilling og funksjon, herunder spørsmålet om overføring av funksjoner til ordinære forvaltningsorganer og til de alminnelige domstoler.

Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes.

Minst ett av forslagene skal bygge på uendret ressursbruk.

Utvalget skal vurdere behovet for eventuelle lovendringer.

Utvalget skal ha avsluttet sitt arbeid innen 1. juni 2002.»

1.2 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt til sammen 25 møtedager. De fleste møtene har vært holdt i Regjeringskvartalet, R5, i Oslo.

I mai 2001 var utvalget på en to-dagers studietur til Lantmäteriet i Vänersborg i Sverige for å bli kjent med den Svenske «jordskiftemodellen». Utvalget fikk et nyttig innblikk i hvilke oppgaver Lantmäteriet har, og hvordan det er organisert som forvaltningsorgan.

Utvalget har hatt en studietur til Akershus og Oslo jordskifterett, Lillestrøm, for å se nærmere på organisering, oppgaver og drift ved en jordskifterett. Videre har utvalget hatt møte i Elverum, og blant annet blitt orientert om jordskiftesak etter skogbrannen i 1976.

1.3 MMI-undersøkelsen

Utvalget engasjerte høsten 2001 Markeds- og Medainstituttet AS for å kartlegge kunnskaper om og holdninger til jordskifterettene blant brukergrupper, og andre med erfaring og kjennskap til jordskifterettens virksomhet.

MMI la fram «Rapport fra kvalitativ undersøkelse av holdninger til jordskifteretten» den 6. desember 2001. Den kvantitative undersøkelsen «Undersøkelse om holdninger til jordskifteretten 21. januar–4. februar 2002» ble lagt fram den 18. februar 2002. Den tredje, og siste rapporten: «Tilleggsanalyser» ble lagt fram den 22. mars 2002.

Hovedinnholdet i rapportene framgår av 4.7 i utredningen.

MMI-rapportene har gitt utvalget viktig kunnskap om holdninger som ulike brukergrupper og andre har til jordskifterettene. Undersøkelsene har også tjent som alternativ til høring under utvalgsarbeidet.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

Utvalget, som har hatt 11 medlemmer, ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. oktober 2000 med forstkandidat Johan C. Løken som leder.

Utvalgets mandat har vært å utrede jordskifterettens stilling og funksjoner med utgangspunkt i de alminnelige domstolsprinsipper, blant annet prinsippet om domstolenes frie og uavhengige stilling. I den forbindelse skulle utvalget vurdere jordskifterettens oppgaver, om det er tale om domstols- eller forvaltningsoppgaver, og se på jordskifterettens forhold til landbruksmyndigheter, kommunale myndigheter m m. Utvalget skulle også utrede alternative organisasjonsmodeller og blant annet se på muligheten for overføring av oppgaver til forvaltningen eller de alminnelige domstoler.

Lagmann Alf Bruland, som også har vært medlem av utvalget, ble engasjert på heltid i tre måneder høsten 2001 for å utrede spesielle spørsmål for utvalget, særlig spørsmålet om jordskifterettens forhold til prinsippet om domstolenes uavhengighet.

De deler av utredningen som refererer seg til uavhengighetsprinsippet, særlig 7 har blitt gjennomlest av høyesterettsdommer Gunnar Aasland som ikke har hatt innvendinger til hovedsynspunktene.

2.2 Hovedinnholdet i utredningen

2.2.1 Utredningens faktiske del.

Bakgrunnen for utvalgsarbeidet behandles i 3. Sentralt står brev av 28. september 1998 fra Den Norske Advokatforening og Den Norske Dommerforening til Stortingets næringskomite og utredningene fra Domstolkommisjonen og Strukturutvalget, NOU 1999: 19 og NOU 1999: 22.

Under 4 «Jordskifteverket og jordskifterettene» gjennomgår utvalget den historiske utviklingen av jordskifteinstituttet og ser på dagens organisering av jordskifterettene. Utvalget redegjør relativt utførlig for jordskifterettens saklige kompetanse og de viktigste saksbehandlingsreglene. Videre ser utvalget på jordskiftedommernes utdanning og stilling. Utvalget har også tatt med resultatene av en MMI-undersøkelse som har vært foretatt for å kartlegge aktørers og brukergruppers kunnskaper om og holdninger til jordskifterettene. Det er også gitt en kort oppsummering av nyere undersøkelser og evalueringer knyttet til utbyggingsjordskifte. Endelig gir utvalget en vurdering av utviklingstrekk av betydning for jordskifte, nasjonalt og internasjonalt.

Under 5 «Jordskifterettens forhold til forvaltningen» beskriver utvalget jordskifterettens oppgaver og forholdet til ulike forvaltningsorganer, Landbruksdepartementet, kommunene m m. Videre går utvalget inn på situasjonen

der etterfølgende forvaltningsvedtak endrer forutsetningene for et rettskraftig jordskifte til skade for en part.

«Jordskifterettene og domstolprinsippene – utvalgets vurdering» behandles under 7. Det vises til 2.2.2 hvor utvalgets vurderinger er behandlet nærmere.

Under 8 om fremmed rett gis det en oversikt over svensk, fransk og tysk rett. I disse tre land er jordskiftevirksomheten organisert gjennom forvaltningsmodeller som i andre land i Europa med unntak av Norge.

2.2.2 Jordskifterettene og domstolprinsippene – utvalgets vurdering

2.2.2.1 Jordskifterettene og uavhengighetsprinsippet

Under 7 vurderer utvalget jordskifterettens virksomhet opp mot de sentrale domstolprinsippene, særlig prinsippet om uavhengige domstoler. Utvalgets hovedkonklusjon er at ingen av de avgjørelsene jordskifterettene treffer, kan anses som typiske utslag av utøvende myndighet, og at det ikke er betenkelig å legge oppgavene til en særdomstol, så lenge avgjørelsene bare kan overprøves innenfor domstolsystemet. Jordskifteloven, lest i lys av forarbeidene, anses ikke å være i strid med uavhengighetsprinsippet, men det foreslås flere endringer, blant annet for å unngå formuleringer som kan gi inntrykk av tette bånd til forvaltningsorganer, eller medvirkning til utøvelse av forvaltningsmyndighet. Det er viktig at regelverket synliggjør jordskifterettens uavhengighet og gjør det klart at det kontradiktoriske prinsipp skal etterleves. Utvalget peker ellers på at reglene om utnevning av jordskiftedommere ikke tilfredsstillende oppfyller kravet i Grunnloven § 22.

2.2.3 Utvalgets avsluttende vurderinger og forslag

2.2.3.1 Utvalgets overordnede vurderinger

Utvalget legger samlet til grunn at det ikke er i strid med uavhengighetsprinsippet eller andre sentrale domstolprinsipper å videreføre jordskifteretten i sin nåværende form, jf. 9.2.

Utvalget er enig i at ingen av de avgjørelser som jordskifterettene treffer, kan anses som typiske utslag av forvaltningsvirksomhet.

Utvalget kan ikke se at det er forenlig med konstitusjonelle prinsipper å legge jordskifteoppgavene til et forvaltningsorgan som er direkte underlagt instruksjonsmyndighet fra overordnet utøvende myndighet.

Etter utvalgets vurdering er det ikke mulig å inkorporere jordskifteoppgavene i de alminnelige domstolenes virksomhet på grunn av de særlige krav til fagkyndighet som kreves.

Dersom jordskifterettene videreføres, foreslår utvalget at jordskifterettene administrativt flyttes fra Landbruksdepartementet til Domstolsadministrasjonen.

Utvalget tilrår at jordskiftedommere blir embetsmenn og får oppsigelsesvern og stilling som dommerne i de alminnelige domstoler.

Utvalget mener at jordskiftevirksomheten skal videreføres med den samme desentraliserte struktur som i dag, og at det tekniske hjelpeapparatet som i dag er knyttet til jordskifterettene, følger virksomheten uavhengig av organisasjonsform.

Utvalget anbefaler at lovgivningen vedrørende jordskifte fortsatt må høre under Landbruksdepartementet.

Utvalget har flere steder pekt på behovet for endringer av enkeltbestemmelser i jordskifteloven. Det har vært gjennomført en rekke enkeltstående lovendringer etter 1979. Jordskifteloven er nå blitt så uoversiktlig at utvalget mener det må foretas en bred gjennomgang av loven.

Utvalget legger vekt på at den jordskiftefaglige kompetanse må styrkes uavhengig av organisasjonsmodell.

2.2.3.2 Valg av organisasjonsmodell

Under 9.3 har utvalget vurdert jordskiftevirksomhetens framtidige organisasjonsform.

Ved vurderingen har utvalget delt seg. Et flertall, 10 medlemmer, går inn for en videreføring av dagens domstolsmodell, mens et mindretall, ett medlem, går inn for at jordskifterettens oppgaver i det vesentlige skal legges til et frittstående forvaltningsorgan.

Flertallet har først og fremst lagt vekt på uavhengighets- og maktfordelingssidéene samt hensiktsmessighetsvurderinger i sin begrunnelse. Jordskifterettene er uavhengige domstoler, og oppgavene er utslag av domstolsvirksomhet, ikke forvaltning. Det er derfor ikke nødvendig å endre jordskifterettens status som domstol. Flertallet kan heller ikke se at det er prinsipielt betenkelig med en særdomstol til å ta seg av de spesielle faglige utfordringer som jordskiftevirksomheten representerer. Det anses dessuten mest hensiktsmessig å beholde den organisasjonsformen som er innarbeidet, og som har tillit.

Mindretallet begrunner sitt forslag med at et frittstående forvaltningsorgan vil være bedre egnet til å ivareta nye framtidige arbeidsoppgaver, samtidig som arbeidsoppgavene i dag i all hovedsak kan videreføres. Mindretallet mener at forvaltningsorganet kan organiseres slik at konstitusjonelle hensyn og hensynet til rettssikkerhet blir ivaretatt på en fullt ut tilfredstillende måte.

2.3 Utredningsforslag

Under forutsetning av at jordskifterettene videreføres som særdomstoler, går et samlet utvalg inn for at det nedsettes et bredt sammensatt lovutvalg til å gjennomgå jordskifteloven i sin helhet. En rekke lovendringer siden 1979 har gjort loven uoversiktlig, og det vil være naturlig at hele loven nå gjennomgås på nytt.

Utvalget har flere steder i utredningen foreslått lovendringer eller videre utredning av konkrete problemstillinger.

Under 7 foreslår utvalget at det vurderes større eller mindre endringer i følgende bestemmelser i jordskifteloven

- § 5 om hvem som kan kreve jordskifte
- § 7 om beskikkelse av dommere m.v.
- § 10 om jordskifteoverdommerens adgang til å styre saker i 1. instans
- § 16 om klarlegging av grenser
- § 19 om retningslinjer for verdsetting
- § 20 a om samråd

- § 25 om avgrensning av jordskiftefeltet
- § 29 a om miljøvern hensyn
- § 30 om grunn til spesielle formål
- § 41 om reguleringsplaner
- § 88 om grenseregulering.

Under 9.3.6 er det anbefalt at følgende temaer utredes videre:

- endring av den to-sporede ankeordningen etter jordskifteloven
- lensmannsskjønn overføres til jordskifterettene
- etablering av et kompetansesenter for jordskiftefaget
- forenkling av saksbehandlingsreglene
- kjøp av erstatningsarealer som skal brukes i kombinerte saker
- opprydding der jordskifteretten og andre organer har overlappende myndighet

2.4 Økonomiske- og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvenser behandles under 10.

Flertallets forslag om å videreføre jordskifterettene som domstol, vil ikke få nevneverdige økonomiske konsekvenser. Forslaget om å legge jordskifterettene administrativt under Domstoladministrasjonen vil medføre flytte- og transaksjonskostnader og kostnader til overgangsordninger for de tilsatte i størrelsesorden 2 mill. kr.

Utvalget går inn for at lovarbeidet fortsatt skal ligge til Landbruksdepartementet, men at budsjettarbeid m.v. overføres til Justisdepartementet.

Utvalgets forslag til utredningsarbeid, herunder en helhetlig gjennomgang av jordskifteloven, antas å koste ca. 4 mill. kr.

Mindretallets forslag om å utrede en framtidig organisering av jordskifterettene som frittstående forvaltningsorgan, vil medføre utredningskostnader i størrelsesorden ca. 4 mill. kr.

Kapittel 3

Bakgrunnen for utvalgsarbeidet

3.1 Innledning

Utvalget ble oppnevnt med bakgrunn i uttalelser i NOU 1999: 19 «Domstolene i samfunnet» som ble avgitt 20. april 1999. Innstillingen, som i hovedsak omhandlet organiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen, behandlet i denne sammenheng også jordskifterettene. Domstolkommisjonen foreslo at det ble oppnevnt et bredt sammensatt utvalg for å vurdere jordskifterettens framtidige stilling og funksjoner. Strukturutvalget som avga sin innstilling 25. mai 1999 om «Domstolene i første instans», uttalte også at det burde nedsettes et slikt utvalg.

Domstolkommisjonen uttaler om dette på side 374 i innstillingen:

«Kommisjonen finner for sin del ikke tilstrekkelig grunn til å foreta en nærmere vurdering av spørsmålet om domstolorganisering av jordskiftesaker, bl a fordi kommisjonen ikke er sammensatt med sikte på å kunne foreta en slik vurdering. Men kommisjonen er av den oppfatning at dette spørsmålet er av en så vesentlig og prinsipiell karakter at det bør utredes særskilt – bl a ut fra de innsigelser som Den Norske Advokatforening og Den norske Dommerforening gjør gjeldende i sin uttalelse til næringskomitéen i Stortinget. Kommisjonen vil derfor foreslå at det nedsettes et bredt sammensatt utvalg til å foreta denne utredningen. En slik utredning bør bl a ta for seg arten og omfanget av de forvaltningsoppgaver som jordskifterettene har, forholdet til landbruksmyndighetene, kommunale myndigheter og andre berørte offentlige myndigheter, og – på bakgrunn av dette – drøfte forholdet mellom jordskifterettens dømmende funksjoner og forvaltningsfunksjoner. Det bør videre utredes hvilke organisatoriske alternativer som foreligger til jordskifterettens nåværende stilling og funksjoner, herunder spørsmålet om overføring av funksjoner til ordinære forvaltningsorganer og til de alminnelige domstoler. En grunnleggende premisse for utredningen må være hensynet til domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet.»

Nedenfor behandles den nærmere bakgrunnen for Domstolkommisjonens uttalelse.

3.2 Revisjonen av jordskifteloven i 1998

Under Landbruksdepartementets arbeid med Ot. prp. nr. 57 (1997–98) om lov om revisjon av lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. og endringer i einskilde andre lover, som ble lagt fram den 8. mai 1998, ble det reist kritikk mot arbeidet fra blant annet Den Norske Advokatforening, Den Norske Dommerforening og lagmannsrettene. Det vises til brev av henholdsvis 19. februar 1997, 20. februar 1997 og 23. april 1997. Ved lovrevisjonen fikk blant annet jordskifterettene utvidet sin kompetanse til å holde skjønn, både kombinerte

skjønn og skjønn etter særlover. Videre ble saksbehandlingsreglene i jordskifteloven i stor utstrekning tilpasset tvistemålslovens bestemmelser.

Kritikken gjaldt blant annet følgende forhold:

- Manglende deltakelse fra domstolene eller av juridisk sakkyndighet utenom Jordskifteverket i lovarbeidet
- Uheldig kompetanseoverføring fra de ordinære domstoler til en særdomstol, jordskifteretten, særlig når det gjaldt skjønn
- Manglende utredning av spørsmålet om jordskifteretten er en uavhengig domstol, særlig i forhold til forvaltningen

Proposisjonen bygde i hovedsak på følgende dokumenter:

- «Jordskifteverkets framtidige arbeidsoppgaver», rapport fra arbeidsgruppe av 15. september 1995.
- «Jordskifteverkets arbeidsrutiner», rapport fra arbeidsgruppe av 15. oktober 1995.
- «Høyringsnotat» fra Landbruksdepartementet av 29. januar 1997 om prosessendringer.
- «St.meld. nr. 40 (1994–95) «Om opptrapping av barskogvernet fram mot år 2000 (Barskogvernmeldingen).»
- Rapporten fra Silkosetutvalget, om «Ekstern kvalitetsrevisjon av grunnervet i Gardermoprojektet» av 8. juli 1996.

I tillegg tok proposisjonen hensyn til utviklingstrekk i Vest-Europa når det gjaldt utbyggings- og vernejordskifte.

De tre førstnevnte dokumentene ble sendt på alminnelig høring.

Med unntak av de prinsipielle innsigelser av juridisk karakter som er nevnt ovenfor, fikk de forslag som departementet fremmet, alminnelig tilslutning under høringsrunden.

3.3 Stortingsbehandlingen

Et samlet Storting sluttet seg til Regjeringens forslag til revisjon av jordskifteloven jf. Innst. O. nr. 15 (1998–99). Innstillingen ble avgitt fra næringskomitéen den 19. november 1998.

Under stortingsbehandlingen mottok Stortingets næringskomité brev fra Den Norske Advokatforening og Den Norske Dommerforening, datert 28. september 1998. I brevet vises det til at Landbruksdepartementet ikke tok nevneverdig hensyn til foreningenes innvendinger under arbeidet med proposisjonen. De framhevet at de prinsipielle spørsmålene var svært viktige, og oppfordret Næringskomitéen til å gi signaler om en mer prinsipiell gjennomgang av jordskifterettens stilling.

Foreningene ønsket for det første å sette fokus på jordskifteretten som «plandomstol», og uttalte at jordskifteretten i dag i realiteten er forvaltningsstyrt. De pekte på at samråding etter jordskifteloven § 20 tredje ledd i praksis er blitt en søknads- og samtykkeprosess, med domstolen i klientrollen og med ulike forvaltningsorgan som vedtaksmyndighet. Jordskifteretten vedtar planløsninger som er bestemt av andre, og tiltak som inngår i jordskifteplanen, må stadfestes i ettertid av forvaltningsorgan. Selv om det forelig-

ger forhåndsgodkjennelse, kan forvaltningsmyndigheten skifte mening og nekte gjennomført forhåndsgodkjente tiltak, slik at partene risikerer å komme ut med tap, i strid med jordskifteloven § 3 a.

Foreningene understreket at det ikke er en naturlig domstoloppgave å være «tilretteleggende og forberedende organ» for forvaltningen, og at også det forhold at kommunale organer er gjort til «reelle rettsmiddelinstanser» for jordskifteavgjørelser tilsier en prinsipiell nyvurdering av ordningen med særdomstol for denne sakstypen.

Foreningene kritiserte også jordskifterettens rolle som ekspropriasjonsdomstol og var «særdeles betenkt over et system som innebærer at kommune A i en jordskiftesak opptrer som rettsmiddelinstans over jordskifterettens planvedtak, og i neste sak som saksøker i en § 6 –sak».

Foreningene antok at kommunenes overprøvingsadgang i skifteplanprosessen og deres dobbeltrolle i ekspropriasjonssaker som behandles av jordskifteretten, var problematisk i forhold til art. 6 nr. 1 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Forholdet ble antatt å berøre både prinsippet om domstolens uavhengighet og kravet om upartiskhet.

Stortingets næringskomité uttalte i Innst. O. nr. 15 (1998–99) blant annet:

«Komiteen har merka seg at organiseringa av jordskifteretten vert drøfta i proposisjonen. Komiteen er spesielt merksam på at kontakten mellom jordskifterett og offentlege planstyresmakter kan verta for nær, noko som i sin tur kan føre til at det oppstår uklare skiljeliner mellom forvaltninga og jordskifteretten. Komiteen vil derfor be departementet om å følgje utviklinga på dette område.

Komiteen har merka seg innvendingane frå Den norske dommerforening og Den norske advokatforening. Desse einingane er særleg betenkt over rolla til jordskifteretten sett i høve til prinsippet om domstolane si uavhengigheit. Einingane er særleg betenkt over det ein opplever som ei binding mellom jordskifteretten og den aktuelle planmyndigheita.

Komiteen har merka seg desse utsegnene. Samtidig vil komiteen peike på alle dei høyringsinstansane som har stilt seg positive til korleis jordskifteretten sitt arbeid verkar i praksis. Desse utsegnene kjem både frå organisasjonar som representerar eit stort tal grunneigarar, og òg frå fleire fylkesmannsembete. Desse utsegnene viser at systemet i tilknytning til jordskifteretten fungerer bra ut frå brukarane sitt perspektiv. Komiteen ser difor fram til å få vurderingane frå Domsolkommisjonen og Domstolstrukturutvalget når det gjeld desse prinsipielle sidene av jordskifteretten.

Likevel vil komiteen ikkje avvente desse utgreiingane før Ot.prp.nr. 57 (1997–1998) vert handsama. Dei utvidingane som ligg i Ot.prp.nr. 57 (1997–1998) synast som ein naturleg følgje av samfunnsutviklinga, forutsett at ein framleis har det systemet vi har i dag med ein eigen jordskifterett.»

3.4 Domstolkommisjonen og Strukturutvalget

Verken Domstolkommisjonen eller Strukturutvalget foretok en inngående vurdering av jordskifterettens stilling,

I NOU 1999: 19 tok Domstolkommisjonen det standpunkt at det burde nedsettes et eget utvalg til å se nærmere på jordskifterettens stilling og funk-

sjoner. Kommisjonen beskriver jordskifterettens funksjoner dels som dømmende virksomhet og dels som forvaltningsvirksomhet. Dømmende virksomhet er i denne sammenheng avgjørelser av tvister, om grenser, eiendomsrett og bruksrettigheter. Forvaltningsvirksomhet er i første rekke knyttet til jordskifterettene sine oppgaver i forbindelse med planlegging.

I følge kommisjonen er jordskifterettens dømmende oppgaver og dens forvaltningsoppgaver «vevd sammen til et hele, og i en vanlig skiftesak leverer retten et samlet produkt».

Det pekes på at denne integrerte funksjonen har skapt tilfredshet blant brukerne, men at den samtidig framtrer som problematisk ut fra prinsipielle hensyn, forankret i prinsippet om domstolens og dommernes uavhengighet.

Strukturutvalget uttaler i NOU 1999: 22 at jordskifterettene har endret karakter fra å være et organ som utreder eier- og bruksforhold til å bli et gjennomføringsorgan for offentlige planmyndigheter, og at dette setter domstolens uavhengighet i fare. Strukturutvalget mener det fortsatt er behov for den kompetanse jordskifterettene har, men at jordskifterettene ikke kan fortsette som en kombinasjon av en særdomstol og et gjennomføringsorgan for forvaltningen. Strukturutvalget anbefaler derfor at jordskifterettens framtid bør vurderes nærmere av et bredt sammensatt utvalg.

På denne bakgrunn oppnevnte Regjeringen dette utvalget i oktober 2000.

Kapittel 4

Jordskifteverket og jordskifterettene

4.1 Innledning

Jordskifteretten har vært en særdomstol, i alle fall fra 1882.

Fram til 1950 var navnet på organisasjonen Utskiftningsvesenet. Senere har Jordskifteverket vært virksomhetens navn. I tillegg til å omfatte jordskifterettene, har også Jordskifteverket vært en fellesbetegnelse for administrative og faglige støtteapparat, for eksempel fylkesjordskiftekontor, fotogrammetrisk avdeling og landskonsulenter. Etter 1. januar 2002 har virksomheten skiftet navn og heter nå Jordskifterettene.

Jordskifterettene er nå en fellesbetegnelse som både omfatter jordskifterettene, jordskifteoverrettene og de nødvendige støttefunksjoner. Jordskifteverket har fra samme dato opphørt som betegnelse på virksomheten.

I dag har Jordskifterettene totalt 275 ansatte, lokalisert på 36 ulike steder. I de senere år har det i gjennomsnitt blitt avsluttet ca. 1000 saker pr. år. Gjennomsnittlig antall parter pr. år er ca. 7500 i de avslutta sakene.

4.2 Jordskiftevirksomheten i et historisk perspektiv

4.2.1 Det tradisjonelle jordskiftet

De første bestemmelser om visse former for jordskifte går tilbake til landsloven av 1274. «Soleis skal det skiftast at alle får teigar jambreidde, jamlange og jamgode etter landsskylda» heter det i landsloven. Lovens tekst gjaldt i første rekke leilendingsskifte. Videre kunne enhver bruker – eier eller leilending – forlange sin part utskilt fra sameiet eller samdriften. Det skulle skiftes så langt den mest vidtgående krevde det. De utskilte teigene skulle avmerkes med grensesteiner støttet av 2–3 vitnesteiner, på den tid kalt lyritter. Loven ga regler om framgangsmåten ved innkalling til skifte, og om at skifte ble bindende. Ingen kunne hindre et lovlig forlangt skifte i å bli fremmet.

Bestemmelsene om jordskifte i landsloven ble videreført i Norske Lov av 1604 og – uten nevneverdige endringer – i Norske Lov av 1687.

Utskiftning av sameieskog begynte på 1700-tallet. Mot slutten av 1700-tallet ble spørsmålet om utskiftning av teigblanda jord reist.

Den første særskilte utskiftningsloven, Lov angaaende Jords og Skovs Utskiftning af Fællesskab, ble vedtatt 17. august 1821. Etter denne loven skulle utskiftning av sameie og teigblanding i utgangspunktet løses i minnelighet av partene selv. Der man ikke kom fram til minnelig løsning, kunne utskiftning avholdes av retten som var sammensatt av sorenskriveren og fire skjønns- og takstmenn oppnevnt av fogden.

Utskiftning av jordfelleskap etter 1821-loven fikk ikke den utbredelse man hadde håpet på. I 1854 ble det oppnevnt en kommisjon som skulle vurdere hva staten kunne gjøre for å fremme utskiftning. Arbeidet resulterte i ny

utskiftningslovgivning, Lov om Jords og Skovs Udskiftning af Fællesskab av 12. oktober 1857. Etter 1857-loven ble utskiftningen utført av en utskiftningsformann og to menn oppnevnt av fogden. Utskiftningsformannen var offentlig tilsatt, enten beskikket av Kongen eller av amtmannen. De to oppnevnte mennene var fra utvalget for lagrettemenn eller fra særskilt utvalg for utskiftningsmenn der dette var opprettet. 1857-loven forutsatte at utskiftningsformannen skulle være fagkyndig på eiendomsutformingens område og kyndig i landmåling og karttegning.

I 1882 kom ny lovgivning som la utskiftningen til en særdomstol, utskiftningsretten. Utskiftningsformannen var fagdommeren i særdomstolen. Etter 1882-loven skulle det opprettes et særskilt utvalg av menn for utskiftningsforretninger innen hvert tinglag. Det kan diskuteres om det var 1857- eller 1882-loven som førte til at utskiftningen ble lagt til en særdomstol. Det kan i alle fall fastslås at 1857-loven og etterfølgende lover har gitt oss ordningen der offentlig utskiftning/jordskifte foregår i en domstol med fagkyndig dommer.

Før 1857-loven hadde lederne av utskiftningsarbeidet ulik teoretisk bakgrunn. Etter mønster fra Danmark ble det lagt vekt på offisersbakgrunn og særlig kyndighet i karteknisk arbeid og landbruksfaglig innsikt.

Et av de mest betydningsfulle framskritt ved 1857-loven er ansett for å være bestemmelsen om at utskiftningsformannen skulle være fagutdannet. I 1858 ble det uttatt 8 stipendiater til å gjennomgå et 8 måneders kurs ved Lantmäteriet i Sverige. Stipendiatene hadde ulik bakgrunn, de fleste var offiserer, men det var også jurister og personer med landbruksfaglig utdanning. Fram til 1897 fikk de fleste jordskiftefunksjonærer sin opplæring gjennom praktisk virksomhet som assistenter hos utskiftningsformennene.

Ved lov av 22. mai 1897 ble utdannelsen av jordskifte kandidater lagt til Norges Landbrukshøgskole.

4.2.2 Kompetanse til å løse tvister

Etter 1821-loven kunne tvister innenfor skiftefeltet om eiendomsrett, brukrett og andre rettigheter bli avgjort ved kjennelse. Skiftefeltet er det området som omfattes av jordskiftet.

Kommisjonen som utarbeidet forslaget til 1857-loven, drøftet betenkeligheter ved å gi utskiftningsmennene judisiell kompetanse, men begrunnet løsningen med at det gjerne ville være tale om ensartede tilfeller, og at behandling for de alminnelige domstoler ville kunne forhale utskiftningen i det «uendelige». Kompetansen ble beskrevet slik:

«Ved kjendelsen bestemmes, hvilken forutsetning der, forsaavidt det Omtvistede angaar, skal lægges til Grund for Udskiftningen. Denne fuldføres derefter, uden hensyn til, hvorvidt Vedkommende ere misfornøiede med Kjendelsen eller ikke.»

Kjennelsene må nærmest betraktes som prejudisielle avgjørelser, men antakeligvis slik at dersom kjennelsene ikke ble angrepet, var tvistene endelig avgjort og hadde doms virkning.

Med 1882-loven fikk utskiftningsretten hjemmel til også å løse tvister mellom skiftefeltet og naboeiendommer, noe det var stort behov for. Betenkeligheter på prinsipielt grunnlag ble etter kommisjonens mening oppveid av at

misfornøyde parter hadde full adgang til å prøve avgjørelsen for de alminnelige domstoler.

4.2.3 Grensegangssaker

I tiden etter 1882 var det flere ganger fremme forslag om at utskiftningsretten skulle få kompetanse til å avgjøre tvister om eiendomsgrenser – som egen sak – uten sammenheng med utskiftning. Slik hjemmel ble gitt ved lovendring i 1934. Om innvendingene fra mindretallet i Landbrukskomitéen da en tilsvarende løsning ikke ble realitetsbehandlet i 1912, skriver Olav Lid:

«Mindretallet peika på at grensetvistar som regel kjem av uklære grenseliner, og dimed ville framlegget frå fleirtalet føre til at alle tvister om fast eigedoms grenser ville kunna leggjast under jordskifteretten. «Indførelse av en saadan ordning finder minoriteten at være forbundet med avgjørende betænkeligheter. Det gjælder her retstvistigheter som efter sin natur hører under domstolenes avgjørelse, og vor ret har ogsaa for tvistemaal av denne og lignende art organisert en særegen procesmaate (aastedsbehandling ved aastedskommisjon, meddomsmænd osv.). Utskiftningsrettens opgave er derimot væsentlig av skjønsmessig art».»

Da Landbrukskomitéen i 1917 behandlet neste proposisjon om endringer i utskiftningsloven, tok den sterkt til orde mot tanken om å legge grensegangsforretninger til utskiftningsretten. For det første ville dette gripe alvorlig inn i rettergangsordningen som gjaldt ellers, og for det andre ble kostnadene for staten og konsekvenser for arbeidsmengden i utskiftningssetaten anført. Det første argumentet ble understøttet av synspunkter av samme art som mindretallet i Landbrukskomitéen hadde i 1912.

Fram til 1934 hadde holdningen altså vært at selvstendige grensetvister hørte inn under de alminnelige domstoler. Det eksisterte heller ikke et enhetlig organ til å foreta grenseoppgang og grensemerking i tilfeller der det ikke var tvist. Samtidig var man oppmerksom på at utskiftningsrettene gjennom utskiftningssakene hadde opparbeidet seg erfaring i å håndtere grensetvister. Dessuten utførte utskiftningsrettene det tekniske markarbeidet og kartproduksjon som ikke de alminnelige domstoler kunne gjøre. I proposisjonen som var grunnlaget for innføringen av grensegangsbestemmelsen i 1934, opplyste Landbruksdepartementet at Justisdepartementet ikke hadde innvendinger mot framlegget, og departementet gikk derfor ut fra at de tidligere innvendingene var falt bort.

I jordskifteloven fra 1950 fikk jordskifterettene uten nærmere begrunnelse utvidet kompetansen i grensegangssaker til også å gjelde grenser for alltidvarende bruksretter. I følge Lid (1961 s. 363) hadde verken Landbruksdepartementet eller Landbrukskomitéen noen nærmere begrunnelse for denne utvidelsen av jordskifterettens kompetanse.

Jordskifterettens myndighet i grensegangssaker har ikke vært geografisk avgrenset. Myndigheten omfatter også byer og tettsteder. Landbruksdepartementet opplyser at over 90 pst. av alle grensetvister føres for jordskifterettene.

4.2.4 Rettsutgreiing

Da jordskifteloven av 1950 ble erstattet av 1979-loven, ble rettsutgreiing innført som ny sakstype. Ved rettsutgreiing klarlegges gjeldende rettsforhold i et

område der det er sameie eller rettslig grunnet sambruk. Rettsutgreiingen må være nødvendig av hensyn til en rasjonell bruk av området, jf. jordskifteloven § 88 a. Dersom det er tvist i en rettsutgreiingssak, har jordskifterettene kompetanse til å løse den ved å avsi dom, jf. § 17.

Utvalget som kom med forslag til revisjon av jordskifteloven var i tvil om rettsutgreiing burde innføres som egen sakstype (NOU 1976: 50 s. 44), og kom fram til at det ikke burde gjøres. Utvalget viste spesielt til uttalelser fra Dommerforeningen og Advokatforeningen, der disse mente at fastsettelsen av eiendoms- og bruksrettsforhold naturlig hørte under de alminnelige domstoler, og at et eventuelt valg mellom ulike domstoler med ulike saksbehandlingsregler og rettssikkerhetsgarantier ikke er heldig (NOU 1976: 50 s. 42–43).

Landbruksdepartementet kunne imidlertid ikke se at det var andre organer som egnet seg bedre enn jordskifterettene til å løse oppgavene med rettsutgreiing.

Under høringen uttalte ansatte ved jordskifterettene at selv om jordskifte-dommeren ikke var jurist, hadde jordskifterettene praktisk erfaring med den aktuelle typen juridiske spørsmål gjennom arbeidet med å klarlegge rettsforholdene forut for jordskifte eller bruksordning. Videre mente de at det ville være en fordel for partene å kunne få klarlagt rettsforholdene uten at det nødvendigvis måtte foreligge tvist.

4.2.5 Skjønn

Tilsvarende som for grenser og rettsutgreiing, har det foregått en utvikling av jordskifterettens judisielle kompetanse som skjønnsrett. Jordskifterettene har, spesielt ved innføringen av 1979-loven og etterfølgende endringer, fått kompetanse til å holde flere typer skjønn. De skjønn som jordskifterettene holder, er dels skjønn som inngår som del av jordskiftesaken, for eksempel ekspropriasjonsskjønn som del av utbyggingsjordskifte, også kalt kombinert sak, jf. jordskifteloven § 6 første ledd, dels selvstendige skjønn, for eksempel gjerdeskjønn.

4.2.6 Eiendomsregistrering og matrikulær eiendomsdannelse

Utviklingen av utskiftning/jordskifte kan ikke forstås uavhengig av andre eiendomsformende prosesser og organer.

Det er lett å se likhetsstrekk og forbindelseslinjer mellom jordskifte på den ene siden og matrikulær eiendomsdannelse og registrering på den andre. Matrikulær virksomhet går ut på å «skape» eiendomsenheter, og å registrere og formidle informasjon om disse enhetene, gjennom tekst og kart. Jordskifte sies å være en spesiell form for eiendomsdannelse som gir eiendomsenheter i større eller mindre grad en ny fysisk fasong og et rettslig innhold. Jordskifte er også en stor bruker av eiendomsinformasjon som en henter fra registrene; matrikkelen/GAB og grunnboka. Dette gjelder selvsagt i særlig grad alt som har med grenser og rettigheter å gjøre. Visse sider av jordskifte og matrikulært arbeid utfyller hverandre, særlig ved klarlegging av eiendomsgrenser og rettsforhold.

Den nære funksjonelle sammenhengen mellom matrikkelarbeid og jordskifte har fått ulike organisatoriske uttrykk i ulike land. Mest konsekvent har

en trolig vært i Sverige. Der utføres matrikulær eiendomsdannelse og jordskifte av en og samme organisasjon; Lantmäteriet.

Både før og etter overgangen til bondeselveie ble en del viktige skatter utlignet på grunnlag av skylda. Fastsetting av størrelsen på skylda ble dermed et viktig offentlig anliggende. De «fysiske» aspektene ved eiendomsenhetene, så som størrelse, beliggenhet, antall teiger, grenser osv., ble derfor skjøvet i bakgrunnen. Dette forklarer et bemerkelsesverdig trekk ved det norske matrikulære system; fraværet av eiendomskart og svak utvikling av systemer for nøyaktig og profesjonell merking og beskrivelse av grenseforløp. På landsbygda ble eiendomsdelingene, i alle fall utenom tettstedene, utført av legmenn, de såkalte «skylddelingsmenn» helt fram til 1980. Norge har ennå ikke utviklet noe sammenhengende, enhetlig eiendomskart, og kravene til profesjonalitet i utføringen av kart- og delingsforretninger er langt mer beskjedne enn i for eksempel de andre nordiske land. En følge av dette er at systemet gjennom tidene ikke har skapt klarhet og entydighet i eiendomsforholdene. Det er tvert om slik at vårt matrikulære system har representert et stort potensiale for uklarheter og tvister.

Gjennom hele 1800-tallet og første halvdel av 1900-tallet foregikk det en sterk oppdeling av landbrukseiendommer. Antallet gardsbruk økte fra ca. 60 000 i 1800 til over 200 000 i 1950. Ved landbrukstelling i 1989 som var siste fullstendige telling, var det 183 000 landbrukseiendommer. Antall driftsenheter har i mange år gått ned. I dag er det i underkant av 70 000 driftsenheter i jordbruket. Mange av disse driftsenhetene har arealet fordelt på flere teiger. Hele 32 000 driftsenheter har jordbruksarealet fordelt på flere enn 3 teiger. Tar vi med alle matrikulerte bruk med landbruksareal, og legger til at mange bruk består av flere teiger, får vi et meget stort antall enheter og tilsvarende stort volum av grenselengder, sett i forhold til arealet.

Eiendomsgrensene i Norge er i prinsippet «kunstige» i den forstand at de er «tenkte», ofte rette linjer i landskapet. De følger i liten grad terrengmessige, synlige elementer som elver, bekker og vann, høydedrag osv. Slike grenser stiller krav til merking, oppmåling og beskrivelse for å kunne fungere. Som vi har sett, er dette svakt utviklet, noe som ytterligere bidrar til at det skapes uklarhet.

Tinglysningssystemet går tilbake til tingbøkene på 1600-tallet, men fikk i hovedtrekkene sin nåværende form midt på 1800-tallet. Grunnbøkene kan sies å være et rettighets- og heftelsesregister, og har vært knyttet til de lokale domstoler. Det er nå forslag om at dette skal legges til Statens Kartverk, jf. St.meld. nr. 13 (2001–2002). Tinglysningssystemet henter identifikasjonen av eiendomsenhetene og endringer i eiendomsenhetene fra matrikkelsystemet.

Jordskifte møtte fra første stund av problemet med «å finne ut av eiendomsforholdene», dvs. den eiendoms- og rettighetsmessige realitet som en skulle basere omformingsprosessen på. Fra grunnbøkene fikk en navnene på de formelle eiere til de matrikulære enhetene. Servitutter og andre bruksrettsforhold, realsameier og grenseforløp fikk en stort sett ikke. Jordskifteorganene måtte derfor klarlegge eiendomsforholdene selv, så langt det var nødvendig for jordskiftet. På denne bakgrunn var det hensiktsmessig at jordskifterettene fikk lovgrunnlag og reell og formell juridisk kompetanse til å avgjøre tvister, framfor at tvistene skulle gå gjennom de alminnelige domstoler.

I andre land med et mer profesjonelt matrikulært system, kunne en velge andre måter å løse jordskifte på. En kunne for eksempel legge jordskiftevirksomheten inn i det eksisterende matrikulære systemet, eller en kunne lage jordskifteorganer basert på at det var et system som forsynte dem med eiendomsinformasjon. I europeisk sammenheng hadde landmålerne i de matrikulære systemene vidtrekkende reell og formell kompetanse til å klarlegge og fastsette hvor grensene gikk, også i tilfelle av uklarhet og tvist.

Resultatene både av den eiendomsklarleggende og den omformende virksomheten i Norge ble, for så vidt det gjaldt fysiske forhold, grafisk utformet på kart. Den meget omfattende kartleggingen av eiendomsgrenser i Jordskifteverkets regi, det dreier seg om storparten av jord- og skogbruksarealet i Norge, resulterte ikke i noe enhetlig og sammenhengende eiendomskartverk. Jordskiftekartene ble oppfattet og utformet som engangsprodukt, tilpasset forholdene og oppgavene i hvert tilfelle. De viser kort og godt forholdene umiddelbart før og etter jordskifte og har aldri vært forutsatt vedlikeholdt. Etter opprettelsen av økonomisk kartverk har grensene i jordskiftekartene blitt innpasset på de offisielle kartene.

Den videre utviklingen av jordskifteretten som særdomstol for å klarlegge eiendomsforhold i grensegang eller rettsutgreiingssaker, følger naturlig av at en hadde opprettet et organ med fagkyndighet i eiendomsforhold, rettslære og landmåling, og med begrenset domskompetanse. En hadde ikke et oppgående matrikulært system som kunne ta seg av dette, det manglet landmålerkompetanse, eiendomsfaglig og juridisk kompetanse. De vanlige domstoler manglet helt landmålerkompetanse, og slik kompetanse var heller ikke tilgjengelig for disse, verken via et offentlig matrikkelsystem eller via en privat oppmålingsbransje. Når oppgaver som måtte løses, presset på, valgte en ganske pragmatisk å legge oppgaven til jordskifterettene.

4.2.7 Nærmere om Jordskifteverket

Ved 1857-loven som trådte i kraft 1. januar 1859, ble Utskiftningsvesenet opprettet. På grunn av at arbeidsoppgavene hovedsakelig var landbruksorienterte, ble Utskiftningsvesenet lagt under Indredepartementet. Jordskiftearbeidet skulle utføres av «Utskiftningsmændene» i 1. instans og «Overudskiftningsmændene» som var ankeinstans i skjønsspørsmål. Formannen for «udskiftningsmændene» ble beskikket av Kongen eller av fylkesmannen. Det ble ikke stilt spesielle krav til utdanning for formannen, men han skulle være fagkyndig i eiendomsutforming, ha kjennskap til reglene om jordskifte og være kyndig i oppmåling og karttegning. I den organisasjonsmodellen som ble lagt til grunn i 1857, ble det foretatt få endringer før i 1950. Men antallet utskiftningsformenn og assistenter økte, og en ny yrkesgruppe kom til, landmålerne. Ved 1950-loven ble «Utskiftningsformennene» jordskiftedommere, og man fikk en ny og fastere organisasjonsmodell. Landet ble inndelt i 9 jordskiftedømmer med hver sin jordskifteoverrett. Hvert jordskiftedømme ble ledet av en jordskifteoverdommer.

Fram til 1950-loven ble anke over avgjørelser av skjønnsmessig karakter behandlet i overutskiftningsforretninger, styrt av en for den enkelte forretning oppnevnt utskiftningsformann. Anke over kjennelser av rettslig karakter gikk til overprøving i de ordinære domstoler med herredsretten som 1. ankeinstans.

Hvert dømme omfattet fra ett til fem fylker. Jordskiftedømmene ble inndelt i jordskiftesokn. Hvert sokn, 58 i tallet, hadde en jordskifterett. I tillegg hadde en, før omorganiseringen i 1985, 6 jordskifteretter uten fast sokn. Etaten hadde to avdelinger, en fotogrammetrisk avdeling og et kartarkiv. Før omorganiseringen i 1985 var Jordskifteverket organisert med 5 ulike organ: soknekontor, fylkeskontakt, kartkontor, dømmekontor og departementet.

I hvert dømme hadde Jordskifteverket et kartkontor. Kartkontorene ble opprettet i årene 1962–66. I starten var hovedoppgaven registreringsarbeider i forbindelse med eiendomsinnholdet på økonomisk kartverk. Senere bidro kartkontorene med tekniske- og administrative oppgaver for sokne- og dømmekontorene og fungerte som kontaktorgan mellom soknekontor, fotogrammetrisk avdeling og fylkeskartkontorene.

I hvert fylke ble det fra 1981 oppnevnt fylkeskontakter. Disse skulle være Jordskifteverkets representant i fylket og gi generell informasjon og rettledning om jordskifteloven og jordskifteverket. Fra 1985 ble det opprettet fylkesjordskiftekontor og fylkesjordskiftesjefer i hvert fylke. Fylkesjordskiftesjefen var jordskiftedommer og øverste administrative leder av jordskifterettene i sitt fylke.

Jordskifteverkets fotogrammetriske avdeling som ble etablert i 1954–55, bistod jordskifterettene med fotogrammetrisk kartkonstruksjon, areal- og skifteberegninger og andre tekniske oppgaver. Avdelingen ble i 1994 samordnet med NIJOS (Norsk institutt for jord- og skogkartlegging) som i dag bistår jordskifterettene med registreringsarbeid og tekniske oppgaver, særlig knyttet til kart og kartbehandling.

Jordskifteverkets kartarkiv har stått for teknisk kontroll og arkivering av originale jordskiftekart, målebøker og beregninger opptatt etter 1859. Det sentrale arkivet er nå avviklet. Originalkartene er overført til Riksarkivet, mens en jordskifterett i hvert fylke har kopier og betjener publikum som etter spør slike kart.

4.3 Dagens organisering av jordskiftevirksomheten

Jordskifterettene har med virkning fra 1. januar 2002 fått ny organisasjon. Fylkesjordskiftekontorene ble avviklet som administrativt mellomledd, slik at hver jordskifterett og jordskifteoverrett nå har direkte administrativ linje til sentraladministrasjonen i Landbruksdepartementet. Ved omorganiseringen ble antallet jordskifteretter redusert fra 41 til 36. Dessuten ble støttefunksjonene til jordskifterettene omorganisert, blant annet ved at det ble opprettet en sentral regnskapsenhet for hele virksomheten, og ved opprettelse av Jordskifterettens IT- og Fagtjeneste (JIFT).

Landet er inndelt i 36 jordskiftesokn med en jordskifterett i hvert sokn og 5 jordskiftedømmer, med en jordskifteoverrett i hvert dømme. Hver enkelt jordskifterett ledes nå av en jordskiftedommer med betegnelse jordskifterettsleder. Jordskifteoverretten ledes av en jordskifteoverdommer.

Ved jordskifterettene i første instans er det 86 jordskiftedommere, 107 tekniske stillinger og 45 administrative stillinger. I 2002 er det beregnet et forbruk på 233 årsverk.

Det er 5 jordskifteoverretter med tilsammen 5 jordskifteoverdommere, 6 tekniske stillinger og 5 administrative stillinger.

JIFT har ansvar for tekniske støttefunksjoner til jordskifterettene, og har 15 stillinger hvorav de fleste er plassert ved ulike jordskifteretter.

Den sentrale administrasjon av jordskifterettene og jordskifteoverrettene, JIFT og regnskapsenheten ligger til Landbruksdepartementet, Avdeling for arealforvaltning, Seksjon jordskifte. Seksjonen har 11 stillinger. Lederen av sentraladministrasjonen for jordskifterettene er også nestleder i avdelingen. I sentraladministrasjonen er det, i tillegg til støttefunksjoner innen teknisk arbeid og regnskap, også ansatte som bistår jordskifterettene i personalsaker, budsjettarbeid, informasjonsarbeid m.v.

Totalt omfatter virksomheten ca. 275 stillinger. For 2002 er det bevilget brutto 135 millioner kroner til drift av virksomheten.

Tilsetting av jordskiftedommere og jordskifteoverdommere skjer etter at nærmeste leder har gitt en skriftlig uttalelse og et eget tilsettingsråd har avgitt uttalelse hvor det har anbefalt en innstilling overfor Landbruksdepartementet. Selve tilsettingen skjer ved beskikkelse i Statsråd. Tilsettingsrådet som fremmer forslag om innstilling til dommerstillinger, er sammensatt av en representant for kontorlederne, en representant for jordskiftedommerne og lederen av sentraladministrasjonen. Andre tilsettinger skjer av et tilsettingsråd sammensatt av en representant for kontorleder, en representant for vedkommende tjenestemannsgruppe og lederen av sentraladministrasjonen.

Ansvar for etterutdanning for alle stillingsgrupper er lagt til et partssammensatt utvalg med representanter fra de tilsattes organisasjoner, jordskifterettene og sentraladministrasjonen. Utvalget, og det praktiske arbeidet med denne virksomheten, ledes for tiden av en jordskifteoverdommer. Det tildeles midler til drift av tiltakene hvert år.

4.4 Jordskifterettens oppgaver

4.4.1 Innledning

Jordskifterettens oppgaver kan systematisk inndeles slik:

- jordskifte
- jordskifte og samtidig skjønn (kombinerte saker)
- rettsfastsettende saker – grensegang og rettsutgreiing som egen sak.
- avtaleskjønn og skjønn etter særlover
- voldgiftsmakeskifte

I alminnelig språkbruk blir ofte en sak ført for jordskifteretten benevnt som en jordskiftesak eller et jordskifte uansett hva saken gjelder. I denne framstillingen benyttes begrepet jordskifte om det som etter gjeldende rett er jordskifte. Dette omfatter de sakstyper som er nevnt i jordskifteloven § 2, herunder den delen av de kombinerte sakene som ikke er skjønn. Grensegang, rettsutgreiing, avtaleskjønn, skjønn etter særlov og voldgiftsmakeskifte blir derfor egne sakstyper som ikke faller direkte inn under fellesbetegnelsen jordskifte.

4.4.2 Jordskifte

Betegnelsen jordskifte er en fellesbetegnelse på flere hovedvirkemidler, også kalt sakstyper. Alle har det til felles at de er et redskap for å endre enten selve eiendommene eller bruken av eiendommene og tilhørende rettigheter. Utgangspunktet for å sette i gang et jordskifte er at eksisterende eiendommer er blitt utjenlige, og at jordskifterettene kan benytte minst ett av hovedvirke-midlene i jordskifteloven § 2 for å løse problemet.

4.4.2.1 Hovedvilkårene for jordskifte

For å fremme et jordskifte må to kumulative vilkår være oppfylt. Gjennom jordskifte skal det skapes en skiftegevinst – og ingen av partene skal lide tap, jf. jordskifteloven § 1 og 3 bokstav a. Nevnte vilkår gjelder *bare* i rene jordskiftesaker og for *jordskiftedelen* i saker hvor jordskifte kombineres med et samtidig skjønn.

Paragraf 1 lyder:

«§ 1. Eignedomar som det er vanskeleg å nytte ut på tenleg måte etter tid og tilhøve, kan leggjast under jordskifte etter denne loven.

Det same gjeld når tilhøva vil bli utenlege som følgje av:

- a) gjennomføring av tiltak, byggjing, utbetring, vedlikehald og drift av anlegg, herunder nedleggjing av private jernbaneovergangar.
- b) offentlig regulering av eigarrådvelde».

Paragrafens første ledd setter vilkår om at det skal skapes en tjenlighetsforbedring samlet sett for de eiendommer som omfattes av jordskifte. Denne vurdering skal gjøres ut fra de aktuelle eiendomsforhold, slik de framstår på det tidspunkt fremme av jordskiftet vurderes.

Paragrafens annet ledd setter tilsvarende vilkår som i første ledd, men denne vurderingen skal gjøres ut fra situasjonen slik den vil bli etter at det planlagte tiltak er gjennomført. Etter annet ledd er det derfor de potensielle eiendomsforhold, slik de vil bli når tiltaket er gjennomført, som skal legges til grunn. Denne bestemmelsen er mest aktuell i såkalte kombinerte saker, hvor jordskifte kombineres med ekspropriasjonsskjønn etter jskl § 6.

Det er ikke et vilkår at det skal skapes en netto skiftegevinst på hver enkelt eiendom som omfattes av et jordskifte. Vilkåret om netto skiftegevinst er oppfylt når eiendommene som omfattes av jordskifte samlet sett får slik gevinst.

Paragraf 3 bokstav a lyder:

«Jordskifte kan ikkje fremmast:

dersom kostnadene og ulempene blir større enn nytten for kvar einskild eigedom.»

Garantien mot tap er individuell, og knyttes således direkte opp mot den enkelte eiendom som omfattes av jordskifte.

Hovedregelen er at det ikke er adgang til å pålegge partene å bruke penger for å tilfredsstille vilkåret i § 3 bokstav a i spørsmålet om fremming. Gjeldende rett skiller imidlertid klart mellom det som kan gjøres ved fremming av en sak, og det som kan gjøres i en lovlig fremmet sak. For å få til et tjenlig jordskifte kan jordskifterettene i særlige tilfeller pålegge partene å bruke penger, jf. blant annet §§ 30 siste ledd og 42 siste ledd.

Jordskifterettene skal vurdere om de kumulative vilkårene i §§ 1 og 3 bokstav a er oppfylt helt fram til sakens avslutning, jf. jordskifteloven § 14 annet ledd.

4.4.2.2 Geografisk virkeområde

Det geografiske virkeområde for jordskifte reguleres av jordskifteloven § 3 bokstav b. Etter denne regelen kan jordskifte ikke fremmes for eiendommer som ligger i tettbygd strøk, før kommunen har fått anledning til å uttale seg. I tvilstilfelle avgjør fylkesmannen hva som er «tettbygd strøk». Bestemmelsen ble innført i 1979, jf. Ot. prp. nr. 56 (1978–79) s. 76.

Spørsmålet om forståelsen av jordskifteloven § 3 bokstav b var oppe for Høyesteretts kjæremålsutvalg i den såkalte «Skrautvål-saken», jf. Rt. 2001 s. 1119. Kjæremålsutvalget uttaler på s. 1122 første avsnitt at med de begrensninger som ligger i kommunens uttalerett, gjelder jordskifteloven for alle slags eiendommer uten hensyn til beliggenhet.

For de ordinære jordskiftesaker er det imidlertid begrensninger for enkelte sakstyper. Disse er positivt angitt i loven, og knyttet til landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF) utlagt etter reglene i plan og bygningsloven. Dette gjelder jordskifteloven §§ 34 og 35 h, jf. § 2 bokstav e, felles tiltak, hvor hovedregelen er at skiftefeltet må inngå i et LNF-område, eller at området etter sin art berører LNF-interesser. For de kombinerte sakene, er det geografiske virkeområdet for hjemmelen til å holde skjønn tilsvarende avgrenset, jf. jordskifteloven § 6 femte ledd.

4.4.2.3 Ulike sakstyper som betegnes som jordskifte

Jordskifteloven § 2 regulerer uttømmende sakstypene som omfattes av begrepet jordskifte.

Paragrafen lyder:

«§ 2. Jordskifte kan gå ut på å:

- a) løyse opp sameigetilstanden når grunn eller rettar ligg i sameige mellom bruk.
- b) forme ut eignedomar på nytt ved ombyting av grunn og rettar.
- c)
 1. gi reglar om bruken i område der det er sambruk mellom eignedomar.
 2. gi reglar om bruken i område der det ikkje er sambruk mellom eignedomar, når jordskifteretten finn at det ligg føre særlege grunnar.
 3. gi reglar om bruken i område der det går føre seg reindrift etter lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift § 2. Retten kan ikkje regulere tilhøva mellom dei som utøver slik reindrift.
 4. gi reglar om bruken i personleg sameige i skogeigedom og i fjellstrøk som for storparten ligg over barskoggrensa når det ligg føre særlege grunnar.
- d) avløyse bruksrettar som er nemnde i § 36.
- e) skipe slike sams tiltak som er nemnde i § 34 a og tørrleggingstiltak etter § 30 i vannressursloven og lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene § 31.

- f) forme ut og dele egedomane når grunn og rettar skal avhendast i samsvar med formålet i lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord.
- g) dele ein egedom med tilhøyrande rettar etter eit bestemt verdiforhold.

Ei jordskiftesak kan omfatte eitt eller fleire av desse tiltaka.»

Deling av sameie

Der grunn og rettigheter ligger i sameie mellom flere eiendommer (real-sameie), kan jordskifteretten løse opp sameiet og dele arealene slik at hver sameier blir eeneier til et areal tilsvarende eiendommens andel i sameiet. Ofte utgjør store utmarksområder slike sameier, og gjennom denne sakstypen kan hver eier få rådighet over sin del av arealet, og på den måten åpne for nye måter å utnytte området på. Jordskifterettene kan også dele personlige sameier, men da heter sakstypen eiendomsdeling, se nedenfor.

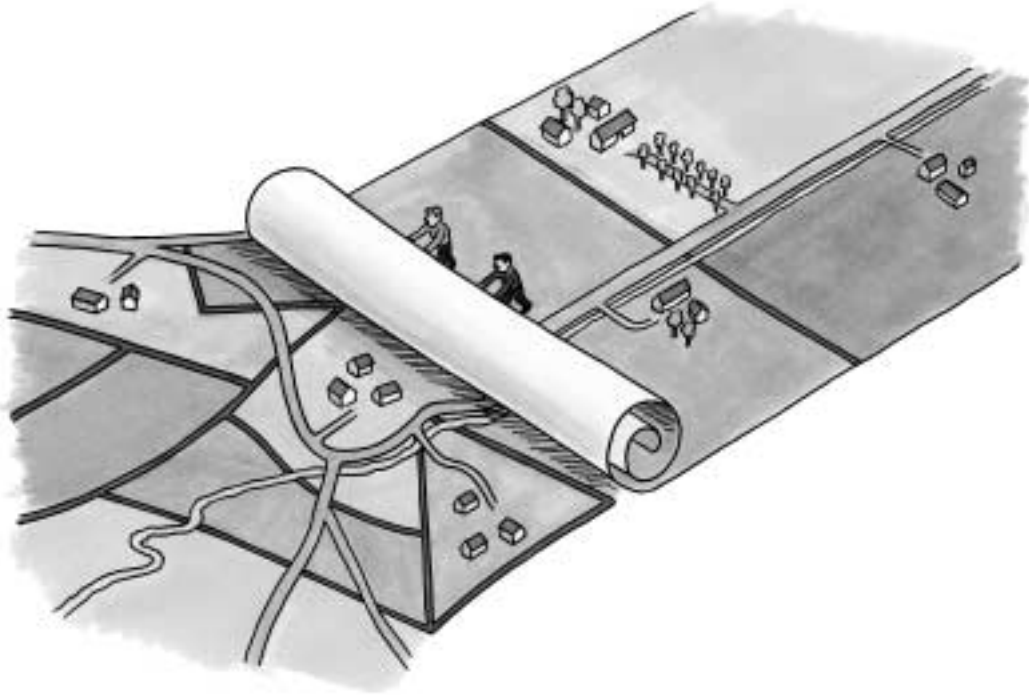


Figur 4.1 Deling av realsameie kan gi nye muligheter for å utnytte eiendommens ressurser.

Ny utforming av eiendommer

Ofte består eiendommer av flere deler som ligger i teigblanding, eller de har på annen måte en uhensiktsmessig form. Dersom en annen utforming av eien-

dommen hadde vært mer tjenlig, kan det foretas omforming ved at eiendommene bytter areal. Antallet teiger kan da reduseres, og en kan oppnå en mer hensiktsmessig form og plassering.



Figur 4.2 Ny eiendomsutforming ved arealbytte.

Bruksordning

I områder hvor det er felles beite, jakt og lignende, eller hvor forholdene er slik at en felles utnyttelse av slike rettigheter klart vil være mest tjenlig, kan jordskifterettene gjennom en bruksordning gi regler for hvordan rettighetshaverne skal utøve sin rett. Bruksordning er også vanlig for å organisere bruken av felles veger med nødvendige styrings- og vedlikeholdsregler. En bruksordning forandrer ikke selve eiendoms- og rettighetsforholdene, men gir regler om hvordan bruken skal utøves.

En bruksordning kan også løse problem der det er nødvendig at flere grunneiere samarbeider for å få til utbygging av for eksempel et hyttefelt. Om nødvendig kan jordskifterettene bistå med å få utarbeidet reguleringsplan og fordelt utbyggingsverdiene mellom grunneierne.



Figur 4.3 Bruksordning regulerer bruken av ulike rettigheter.

Avløsning av bruksretter

Varige bruksretter som vegretter, torvretter, beiteretter, slåtteretter og lignende kan gjøre bruken av eiendommene som retten hviler på, vanskelig. En rekke slike rettigheter, oppregnet i jordskifteloven § 36, kan avløses ved at rettighetshaveren får et vederlag fra den eiendommen som får frigjort området som bruksretten hviler på. Vederlaget kan være et areal med tilsvarende verdi som bruksretten, alternativt kan det gis regler om bruken, eller bruksretten kan avløses ved et pengeoppgjør.



Figur 4.4 Avløsning av rettigheter kan frigi viktige ressurser for eiendommen.

Felles tiltak

Det kan være nødvendig å foreta felles investeringer for å utnytte eiendommene på en optimal måte. Ofte er eiendommene slik plassert i forhold til hverandre at de må samarbeide. Andre ganger vil en fellesløsning bli vesentlig rimeligere. Et typisk eksempel er veger, hvor naboer er avhengige av å samarbeide for å få til en tilfredsstillende adkomst. Ofte vil en slik investering være til nytte for flere eiendommer, og etter denne sakstypen kan det besluttes at tiltaket skal gjennomføres. Det kan gis nærmere regler for gjennomføringen, og det besluttes samtidig hvor stor andel den enkelte eier skal delta med både i investering og i framtidig vedlikehold.

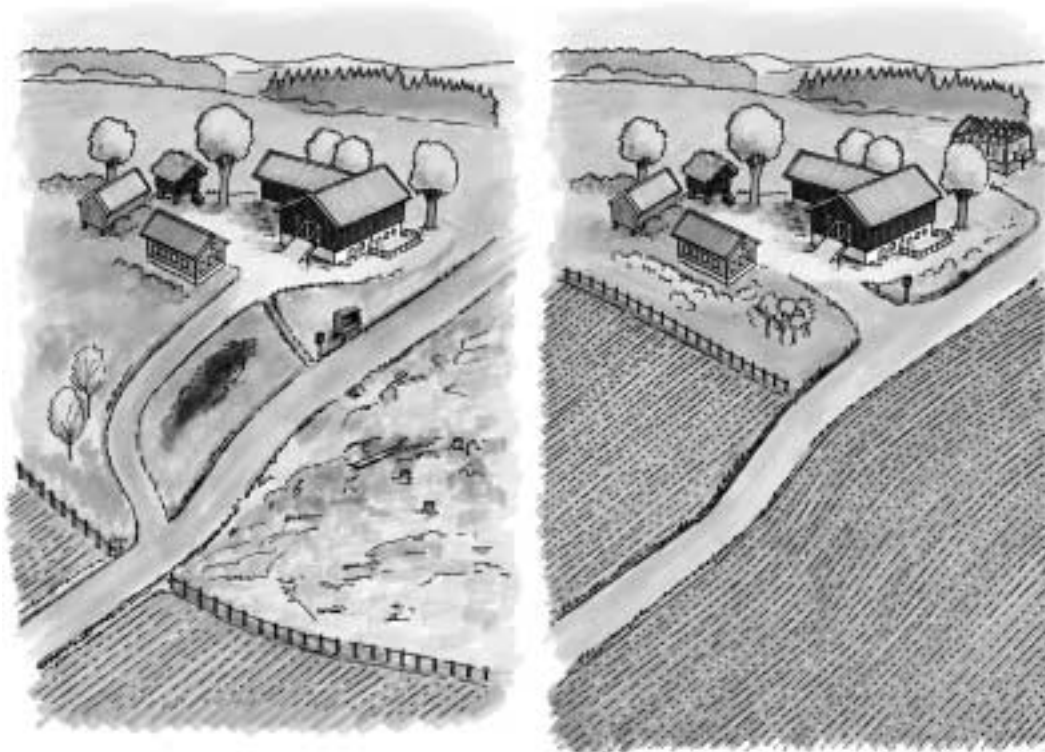


Figur 4.5 Felles tiltak når en investering vil være til nytte for flere eiendommer.

Eiendomsdeling

Ved fradeling av nye eiendommer, vil partene normalt måtte henvende seg til kommunen som besørger slik fradeling etter delingslovens regler. Det er likevel to sakstyper etter jordskifteloven hvor jordskifteretten er gitt hjemmel til å dele eiendom, jf. jordskifteloven § 2 f og g. Ved salg av tilleggsjord kan jordskifterettene både foreta rene eiendomsdelinger, samtidig som dette kan kombineres med andre virkemidler som arealbytte, felles tiltak m.m.

Jordskifterettene kan også dele eiendom som egen sak når det er nødvendig å verdsette eiendommen for å få til en korrekt eiendomsdeling. Et typisk eksempel er når et personlig sameie skal oppløses, og hver av partene skal ha sin andel av eiendommen.



Figur 4.6 Fradeling av tun og tilhørende omforming av naboeiendom ved salg av tilleggsjord.

Utvidet hjemmel for å gjennomføre et jordskifte

Jordskiftelovens § 2 viser de hovedvirkemidler jordskifterettene kan benytte for å reparere utjenlige eiendomsforhold. Dersom vilkårene for å fremme jordskiftet er oppfylt, får jordskifterettene også tilgang til å bruke andre virkemidler enn de som er nevnt i jordskifteloven § 2.

Slik utvidet hjemmel gjelder blant annet for avløsning av bruksretter. Er det fremmet jordskifte med hjemmel i ett av hovedvirkemidlene nevnt ovenfor, gir jordskifteloven hjemmel til å avløse også andre bruksretter enn de som jordskifterettene kan avløse i egen sak, dersom de er til hinder for et tjenlig skifte. Selv om ikke jordskifteloven hjemler avløsning av en tidsavgrenset bruksrett som egen sak, kan derfor en slik avløsning skje som ledd i et jordskifte fremmet for å løse andre problemer.

Slik utvidet hjemmel gjelder også for ulike ekspropriasjonsskjønn. Jordskifterettene kan holde skjønn etter særlover for å erverve rettigheter til veg, grøfter m.v. når dette er nødvendig for å gjennomføre et jordskifte fremmet på annet grunnlag.

Hjemler for slike skjønn er:

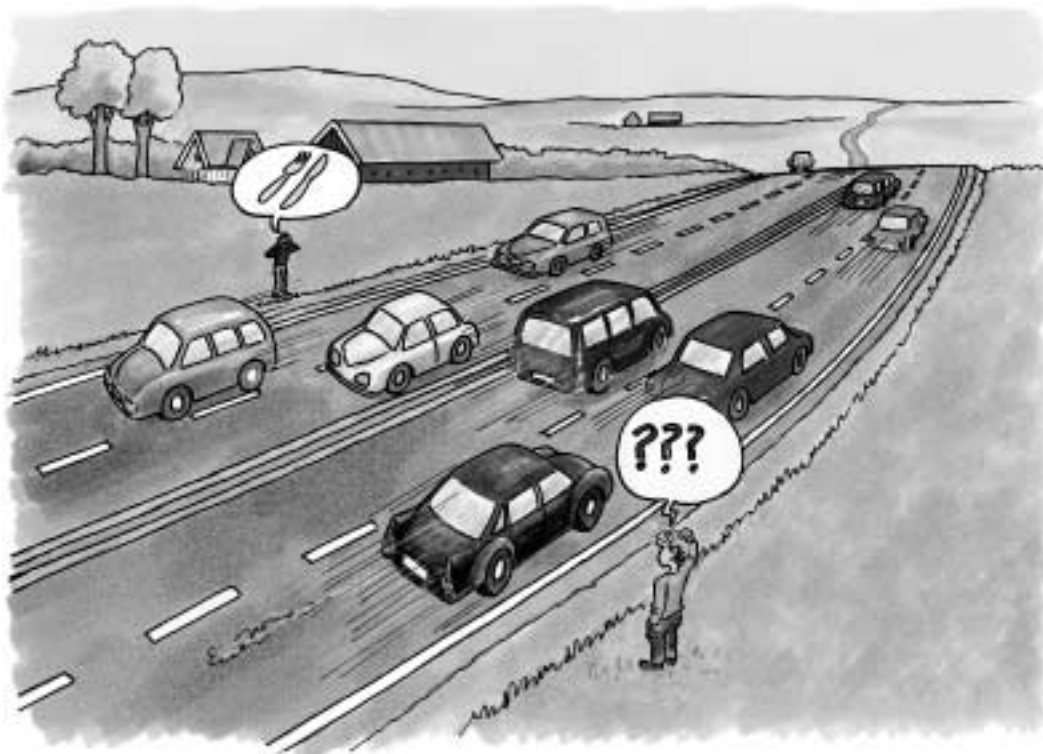
- jskl. § 43 annet ledd (private veger i eller utenfor skiftefeltet)
- jskl. § 43 siste ledd (taubaner og løipestrenger)
- jskl. § 44 siste ledd (grøfter, kanaler, vann- og kloakkledninger, jf. § 2 bokstave
- jskl. § 52 annet ledd (gjerder)

I motsetning til i de kombinerte sakene, vil behovet for å holde skjønn ut fra de nevnte lovhjemler oftest rette seg mot eiendommer som ikke er parter i jordskiftet. Så lenge tiltaket ligger helt eller delvis innenfor jordskiftet, og arealtap og ulemper kan kompenseres ved tildeling av areal eller bruksretter, faller dette utenfor ekspropriasjon. Tapsgarantien i jordskifteloven § 3 bokstav a må være oppfylt, og vi er innenfor en ordinær jordskiftesak.

Parter som blir ekspropriater, for eksempel etter jordskifteloven § 43 annet ledd, er ikke parter i jordskiftesaken. De vil således ikke kunne bruke rettsmiddel for å prøve alternativet for vegtrasé. De er bare parter i ekspropriasjonsskjønnet etter vegloven. Det er jordskifteretten som holder skjønnet.

4.4.3 Jordskifte og samtidig skjønn (kombinerte saker)

Jordskifterettene kan fremme et jordskifte etter jordskifteloven § 2 og holde skjønn for de samme eiendommer som en integrert del av samme sak etter jordskifteloven § 6. Dette benevnes ofte som kombinert sak. Gjennom virkemidlene i jordskifteloven § 2 skal jordskifteretten avbøte skader og ulemper som utbyggings- eller vernetiltaket påfører eiendommene. Deretter holder jordskifteretten et skjønn, basert på alminnelige ekspropriasjonsrettslige regler, for å fastsette erstatning for det økonomiske tap som ikke ble erstattet fullt ut gjennom jordskiftedelen av saken.



Figur 4.7 Utbygging av motorveger og andre offentlige tiltak skaper problemer for eiendommer som kan avbøtes gjennom jordskifte kombinert med ekspropriasjon.

Det er et ufravikelig krav at det skapes en skiftegevinst (tjenlighetsforbedring) i skiftetfeltet. Skiftegevinsten er differansen mellom å gjennomføre tiltaket

ket med jordskifte og uten jordskifte. Eiendommene skal totalt sett bli bedre utformet etter at for eksempel vegen er bygd og jordskiftet er gjennomført, enn de ville blitt dersom vegen ble bygd uten at det ble holdt jordskifte.

Vilkåret for å holde skjønn etter de første tre ledd i § 6 er at *jordskifte* blir holdt samtidig og i forbindelse med skjønnet. Jordskifteloven gir hjemmel til å holde slike skjønn i kombinasjon med jordskifte, i tre ulike situasjoner:

- Utbyggingsjordskifte, ved ekspropriasjon for gjennomføring av tiltak, bygging, utbedring, vedlikehold og drift av anlegg og tiltak, jf. jordskifteloven § 6 første ledd. Med unntak for tiltak i vassdrag, jf. § 6 siste ledd, er jordskifterettens kompetanse uavhengig av tiltakets art. Den omfatter således tiltak som jernbane, offentlig veg, flyplasser, boliger, industri, osv. Den er videre uavhengig av hvem som skal eie tiltaket etter at ekspropriasjonen er gjennomført.
- Vernejordskifte, ved rådighetsinnskrenkninger. Typisk ved vern av områder etter naturvernlov o.l., jf. jordskifteloven § 6 annet ledd. Kompetansen gjelder uavhengig av rådighetsinnskrenkningens art. Jordskifterettens kompetanse gjelder kun erstatningsutmålingen. Den omfatter ikke spørsmålet om vedkommende rådighetsinnskrenkning er erstatningsbetingende eller ikke. Dersom partene er uenige om tiltaket utløser erstatning, må dette avgjøres av de alminnelige domstoler.
- Avtaleskjønn, når partene frivillig avstår grunn eller rådighet
 1. innenfor skiftefeltet hvor det avtales at jordskifterettene skal holde skjønn som en del av jordskiftesaken, jf. jordskifteloven § 6 tredje ledd.
 2. utenfor skiftefeltet, hvor forutsetningen er å benytte arealene til erstatningsareal uten at de omfattes av jordskiftet, jf. jordskifteloven § 6 fjerde ledd første punktum.

Hjemmel til å holde skjønn i slik kombinert sak er geografisk avgrenset til LNF-områder eller til områder hvor de interesser som blir berørt, er landbruk, naturvern eller friluftsliv, jf. jordskifteloven § 6 femte ledd.

Et hovedelement i de fleste kombinerte saker er tilgangen på erstatningsarealer. Det er tiltakshaver som må framskaffe erstatningsarealer. Tilgang på erstatningsarealer er likevel ikke et vilkår for å kunne fremme en kombinert sak. I enkelte tilfelle vil det heller ikke være en faktisk forutsetning for et vellykket jordskifte.

4.4.4 Rettsfastsettende saker – grensegang og rettsutgreiing

4.4.4.1 Innledning

De rettsfastsettende saker deles systematisk i grensegangssak og rettsutgreiing.

Kompetansen til å holde grensegang som egen sak ble innført ved lovendring av 22. juni 1934.

Jordskifterettens kompetanse i rettsutgreiingssaker ble innført i den nye loven av 21. desember 1979, jf. Ot. prp. nr. 56 (1978–79). Hjemmelen ble opprinnelig plassert under lovens § 2 bokstav h. Dette medførte at lovens alminnelige materielle vilkår for fremme av et jordskifte, §§ 1 og 3 bokstav a, ble gjort gjeldende, jf. Rt. 1995 s. 607. Tapsgarantien i § 3 bokstav a vil være irrelevant i slike saker. Derfor ble bestemmelsen om rettsutgreiing flyttet til lovens kap. 11 ved lovrevisjonen i 1998, jf. Ot. prp. nr. 57 (1997–98).



Figur 4.8 Uklare grenser skaper problemer.

4.4.4.2 Grensegangssak

Eier eller innehaver av alltidvarende bruksrett kan kreve at jordskifteretten i egen sak klarlegger, merker av og beskriver grenser for fast eiendom og alltidvarende bruksrett. Grensegang omfatter også grenser i vassdrag, grenser for reinbeite, grenser for rådighetsinnskrenkninger og i enkelte tilfeller grenser for festareal når festetid er over 10 år. For en fullstendig gjennomgang av regelen vises det til jordskifteloven § 88.

Det er ikke et vilkår at det er tvist om grensen, for at det skal kunne kreves grensegang. Dersom tvist oppstår, kan jordskifteretten avgjøre tvisten ved dom. Kompetansen til å behandle slike spørsmål er lik for jordskifterettene og de alminnelige domstoler. I Rt. 1959 s. 1059 la Høyesterett til grunn at når det i grensegangssaker var anledning til å velge om en ville bruke jordskifteretten eller de ordinære domstolene, måtte en nødvendig forutsetning være at «de to domstoler har samme saklige kompetanse for så vidt den art saker som valgfriheten gjelder».

Et spørsmål som senere har vært reist flere ganger for lagmannsrettene, er om jordskifterettene kan behandle saken når tyngdepunktet av tvisten knytter seg til eiendomsretten til en eiendom. Også her er resultatet fra Rt. 1959 s. 1059 lagt til grunn, slik at jordskifterettene også skal behandle disse sakene. Det vises til Hålogaland lagmannsrett av 29. august 1980 (sak Nr. 58/80A) og Gulatings lagmannsrett av 24. august 1984 (sak Nr. 87/1983).

Jordskifterettene avmerker grensene i marka og koordinatfester grensemerkene. Jordskifterettene utarbeider kart og lager beskrivelse av grensene.

Lovens bestemmelser om grensegang gjelder for hele landet og for alle typer eiendommer.

4.4.4.3 Rettsutgreiing

Bestemmelsen om rettsutgreiing i jordskiftelovens § 88 a lyder:

«Eigar eller innehavar av alltidvarande bruksrett kan krevje at jordskifteretten skal klarleggje og fastsette eigedoms- og bruksrettstilhøva i sameiger og i andre område der det er sambruk mellom eigedomar eller går føre seg reindrift etter lov 9. juni 1978 om reindrift § 2, når dette er nødvendig av omsyn til ein rasjonell bruk av området.

§ 88 andre, fjerde og femte ledd og § 89 første ledd gjeld tilsvarande»

Det typiske for rettsutgreiingssaker er klarlegging og fastsetting av hvem som har eiendomsrett, eller som er innehaver av bruksrett, innenfor ett større eller mindre avgrenset geografisk område. Tvister avgjøres eventuelt ved dom etter § 17. Innenfor dette området kan også grenser for eiendoms- og bruksetter klarlegges og fastsettes i en og samme sak. Dette er blant annet begrunnet i betydelige prosessøkonomiske fordeler. Med god prosessøkonomi mener en at prosessen kan gjennomføres rimelig og raskt, ved at en kan prøve alle forhold ved saken i en instans.



Figur 4.9 Uklare eiendoms- og bruksrettsforhold kan avklares gjennom en rettsutgreiing.

To vilkår må være oppfylt for å fremme en rettsutgreiingssak. Det må være sameie eller sambruk mellom eiendommer. Med «sambruk» mellom eien-

dommer forstår en rettslig betinget sambruk, typisk et servituttforhold med en eller flere herskende og tjenende eiendommer. Det vises til RG. 1996 s. 563. Videre må det være nødvendig å klarlegge og eller fastsette rettighetsforholdene av hensyn til en rasjonell bruk av området.

Rettsutgreiing er altså bare aktuelt ved realsameier og i områder med rettslig betinget sambruk, men utover dette er det ingen geografiske begrensninger.

4.4.5 Avtaleskjønn og skjønn etter særlov

Skjønnskompetansen til å holde rene skjønn, uten et samtidig jordskifte omfatter:

- avtaleskjønn ved ekspropriasjon eller rådighetsinnskrenkninger, jordskifteloven § 6 fjerde ledd annet punktum
- servituttskjønn, § 19 annet ledd i servituttløven
- grannegjerdeskjønn, § 16 annet ledd første punktum i grannegjerdeløven
- vegskjønn (private veger), § 60 annet ledd første punktum i vegløven
- skjønn etter jordløven, jf. jordløven § 17 annet ledd.
- reindriftsskjønn, jordskifteløven § 6a.

Jordskifterettene holder delingsforretning, jf. § 86 annet ledd og forestår nødvendig grenseavmerking, innmåling, utarbeiding av kart og grensebeskrivelse, jf. servituttløven § 19 annet ledd, grannegjerdeløven § 16 annet ledd og vegløven § 60 annet ledd.

For rene ekspropriasjonsskjønn som avtaleskjønn, servituttskjønn, grannegjerdeskjønn, og private vegskjønn, knyttes det geografiske virkeområde opp mot områder som er utlagt til LNF-områder eller regulert til tilsvarende bruk.

4.4.6 Jordskifte og makeskifte ved voldgift

Jordskifte kan gjennomføres med hjemmel i voldgiftsavtale. Det er en forutsetning i jordskifteløvens § 85 at et slikt jordskifte må gjennomføres av en jordskiftedommer for at et voldgiftsjordskifte skal få de samme rettsvirkninger som et offentlig jordskifte. En voldgiftsavtale bygger på at partene er enige om at spørsmålet skal løses ved voldgift. Jordskifteløven §§ 1 og 3 bokstav a gjelder også ved voldgift.

Voldgiftsjordskifte ble i en periode lite brukt, men i forbindelse med utbyggings- og vernesakene fikk bestemmelsen ny aktualitet. I slike saker var det en mangel at hovedvilkårene for jordskifte, særlig § 1, også gjaldt ved voldgift. Ved flytting av hele eiendommer fra ett område til et annet var det vanskelig å definere dette som utjenlige eiendomsforhold. Det ble derfor i 2001 innført enda en voldgiftsadgang i jordskifteløven gjennom bestemmelsen om frivillig makeskifte, jf. Ot. prp. nr. 76 (2000–2001).

Et makeskifte bygger på frivillig avtale mellom partene. Ved å innføre makeskifte som virkemiddel, vil jordskifteløven § 1 ikke gjelde. Dermed er et hovedvilkår for jordskifte borte, og det benevnes derfor som voldgiftsmakeskifte.

4.5 Saksbehandlingen

4.5.1 Generelt om saksbehandlingen

Ved revisjonen av jordskifteloven i 1979 var det et uttalt siktemål å harmonisere saksbehandlingsreglene i jordskifteloven med de alminnelige regler i tvistemålsloven. Dette arbeidet ble videreført ved revisjonene i 1991 og 1998, jf. blant annet Ot. prp. nr. 57 (1997–98). Avvik fra saksbehandlingsreglene i tvistemålsloven måtte ha en særlig jordskiftefaglig begrunnelse.

Jordskiftelovens system bygger på:

- særlige saksbehandlingsbestemmelser under den enkelte paragraf.
- henvisning til tvistemålsloven under den enkelte paragraf. En samleparagraf for disse henvisninger er gitt i jordskifteloven § 97 b.
- en generell, og direkte henvisning til en rekke bestemmelser i tvistemålsloven i jordskifteloven § 97 a, som skal «gjelde på tilsvarende måte så langt dei høver».

Tvistemålslovens regler gjelder for enkelte deler av saken, mens det for øvrig er særlige regler som gjelder. For eksempel vil tvistemålslovens kap. 13 om saksomkostninger gjelde ved behandling av tvister, men ikke generelt i et jordskifte. De alminnelige regler for tilkjenning av omkostninger til bistand av advokat, vil derfor gjelde under tvistebehandling, men ikke generelt under saken.

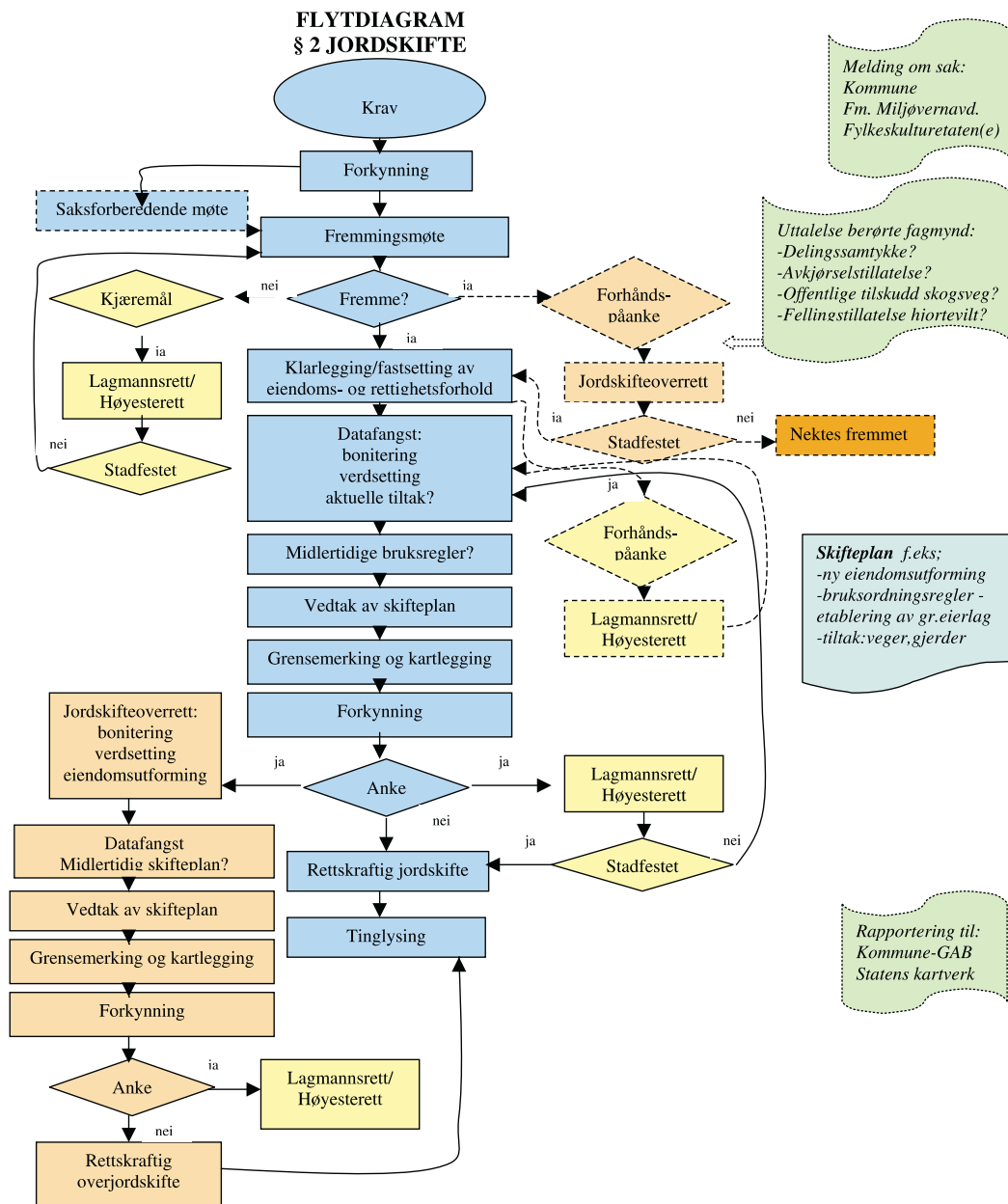
Saksbehandlingen i jordskiftesaker er lagt opp slik at partene i størst mulig grad skal kunne føre sin sak selv, uten bistand fra advokat. Dette stiller store krav til jordskiftedommerens materielle og formelle prosessledelse.

Jordskifterettene er i de fleste sakene satt sammen av jordskiftedommer og to jordskiftemeddommere. Jordskifteretten tar alle avgjørelser som er nødvendige for å gjennomføre saken, basert på det partene har opplyst i rettsmøtene.

Reglene for saksbehandling i grensegangs- og rettsutgreiingssaker følger reglene for jordskiftesaker, så langt de passer.

4.5.2 Saksgangen i en jordskiftesak

Gangen i en jordskiftesak er framstilt i figur 4.10.



Figur 4.10 Saksgangen i en jordskiftesak.

Saksgangen vil variere sterkt fra sakstype til sakstype, men en saksgang kan være slik:

- Fremmingsspørsmålet, særlig §§ 1 og 3 bokstav a.
- Avgrensning av jordskiftefeltet og jordskiftekravet §§ 25 og 26.
- Klarlegging og fastsettelse av jordskiftefeltets yttergrenser samt grenser og rettigheter innad i jordskiftefeltet. Grenser og rettigheter som nevnt fastsettes ved dom, rettsforlik og rettsfastsettende vedtak. Det er avgjørende i forhold til garantien mot tap, jf. § 3 bokstav a, at jordskifteretten kan legge til grunn rettskraftige grenser og rettigheter. Dette er nødvendig for å kunne fastsette verdien til den enkelte eiendom før jordskifte.

- Bonitering og verdsetting av arealer og rettigheter innen jordskiftefeltet, jf. § 19 annet ledd.
Med bonitering menes fastsettelse av arealenhetens produksjonsevne, for eksempel kg bygg pr. dekar eller kubikkmeter årlig tilvekst i skog. Deretter blir produksjonsevnen satt inn i økonomiske størrelser (verdsetting).
- Utarbeiding av utkast og vedtak av endelig skifteplan med tilhørende infrastruktur § 20.
- Eventuelle midlertidige bruksregler mens jordskiftet pågår, jordskifteloven § 23, og fra jordskifte er avsluttet og fram til rettskraft, jf. § 60 første ledd.
- Eventuell kart- og delingsforretning, jf. §§ 86 og 87.
- Standskogoppgjør, jf. § 28 siste ledd.
- Avmerking og innmåling av grenser utføres i alle jordskiftesaker, selv om det ikke foretas noen kart- og delingsforretning.

Et jordskifte får rettskraftvirkninger og tvangskraftvirkninger som en rettskraftig dom, jf. §§ 97 bokstav a og 91.

Det føres et eget regnskap som viser verdien på areal og rettigheter for den enkelte eiendom, før og etter jordskifte. Dette regnskapet kalles skifteregnskap. Tilsvarende gjelder for jordskifte og et samtidig skjønn (kombinerte saker).

4.5.3 Særlig om saksbehandlingen i de kombinerte saker

Saksbehandlingsreglene reguleres av jordskifteloven § 6 b annet, tredje og fjerde ledd. Hovedbestemmelsene i annet ledd bygger på en sontring mellom jordskiftedel og skjønnsdel i saken. I hovedsak er det slik at jordskiftedelen følger jordskiftelovens saksbehandlingsregler. Når det gjelder skjønnsdelen, angir jordskifteloven positivt hvilke av skjønnsprosesslovens regler som kommer til anvendelse. I tillegg er jordskiftelovens saksbehandlingsregler gjort gjeldende så langt de passer også for skjønnsdelen.

Denne deling av en og samme sak i en jordskiftedel og en skjønnsdel er ikke absolutt. Saksbehandlingsreglene åpner derfor for å kunne behandle skjønn og jordskifte som en integrert og kombinert prosess, og ikke nødvendigvis som to adskilte prosesser, jf. jordskifteloven § 17a annet ledd siste punktum.

I forarbeidene legges det til grunn at i de fleste av disse sakene vil jordskiftefeltet også omfatte erstatningsareal som eksproprianten har ervervet. Disse arealer vil fordeles til ekspropriatene gjennom jordskiftedelen – til full eller delvis erstatning. Skjønnen tar stilling til om ekspropriatene har fått full erstatning gjennom jordskiftedelen. I tilfelle full erstatning ikke er gitt, fastsetter skjønnet resterstatningen i et pengevederlag etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige regler.

Jordskifterettene tar stilling til skjønnets fremming først når det praktiske arbeidet med jordskifteplanen er avsluttet. Det er først på dette tidspunkt skjønnsbegjæring må foreligge. Og det er fra dette tidspunkt jordskifteretten kan ta stilling til en tvist om retten til og betingelsene for ekspropriasjon eller om hva som er gjenstand for ekspropriasjon, jf. skjønnsprosesslovens § 48. Normalt foreligger skjønnsbegjæringen på et langt tidligere tidspunkt – og

ofte før jordskiftesaken fremmes. Det er imidlertid ikke et vilkår at skjønnsbegjæring skal foreligge før jordskiftesaken fremmes.

4.5.4 Saksbehandling ved avtaleskjønn og skjønn etter særlov

I skjønn etter reindriftsloven reguleres saksbehandlingen av jordskifteloven § 6a. Bestemmelsene i jordskifteloven gjelder så langt de passer. Videre er skjønnsprosessloven § 26 gjort gjeldende. Ved anke til jordskifteoverrett er i tillegg skjønnsprosessloven § 32 fjerde ledd og § 35 gjort gjeldende ved over-skjønnet.

I skjønn etter jordlova er det jordskiftelovens saksbehandlingsregler som gjelder, jf. jordloven § 17 annet ledd siste punktum.

For de øvrige skjønn jordskifteretten holder som avtaleskjønn med hjemmel i særlov, jf. kapittel 4.4.5, gjelder skjønnsprosesslovens bestemmelser, jf. jordskifteloven § 6 b første ledd.

4.5.5 Jordskifterettens avgjørelsesformer

Avgjørelsesformene ved jordskifterettene kan systematisk inndeles slik:

- vedtak
- kjennelse
- rettsforlik
- dom

Både kjennelser, rettsforlik og dom følger de alminnelige regler i tvistemålsloven, jf. jordskifteloven § 97 bokstav a. Det spesielle i jordskifteprosessen er avgjørelsesformen vedtak.

Avgjørelsesformen vedtak skal brukes i alle tilfeller der jordskifteretten tar avgjørelser som har direkte innvirkning på materielle rettigheter og plikter for partene. Vedtak brukes derfor ved fremming, bonitering og verdsetting, fastsettelse, endring eller stiftelse av rettigheter eller plikter. Begrepet vedtak ble formalisert og utbygd ved lovrevisjonen i 1998, jf. § 17a.

Det sondres mellom verdsettende og regulerende vedtak på den ene side og fremmingsvedtak og rettsfastsettende vedtak på den annen side. Verdsettende og regulerende vedtak bygger i stor grad på skjønn, og i mindre grad på rettsbruk, jf. Ot. prp. nr. 57 (1997–98) s 73 første spalte.

Verdsettende og regulerende vedtak

Med regulerende vedtak menes avgjørelser som gjelder skifteplanen, som eiendomsutforming, grenseregulering, bruksordninger m.v.

Fremmingsvedtak, jordskifteloven § 14 første ledd tredje punktum

Gjennom fremmingsvedtaket bekreftes det at de materielle og prosessuelle vilkår for å fremme saken er oppfylt.

Rettsfastsettende vedtak, jordskifteloven § 17 a første og tredje ledd

Med rettsfastsettende vedtak er ment vedtak der jordskifterettene fastsetter hva som er gjeldende rett mellom partene på samme måten som en dom, men uten at det foreligger en tvist med klare påstander fra minst en av partene.

Rettsfastsettende vedtak regnes som særlig praktisk ved fastsettelse av den rettslige situasjon i området før jordskifte.

4.5.6 Rettsmidler og rettsmiddelinstanser

4.5.6.1 Ordinære rettsmidler, saker etter jordskifteloven

Ordinære rettsmidler over avgjørelser i sak krevd etter jordskifteloven, er anke og kjæremål. Dette omfatter jordskifte, kombinert jordskifte og skjønn og de rettsfastsettende sakene.

Kjæremålsadgangen er begrenset til de temaer som er nevnt i jordskiftelovens § 61 tredje ledd bokstavene a til h. Kjæremål behandles av lagmannsrettene. Særlig viktig er adgangen til å kunne påkjære fremming-savgjørelsen, så langt dette ikke gjelder de materielle grunner. Andre avgjørelser som kan påkjæres, er for eksempel størrelsen på gebyrer, godtgjørelse til sakkyndige og vitner m.v. Jordskifterettene kan også stille andre spørsmål om saksbehandling og rettsbruk til påkjæring i spesielle tilfeller.

Ankeordningen er todelt, slik at noen avgjørelser skal påankes til lagmannsrett, mens andre avgjørelser skal påankes til jordskifteoverrett. Den todelte ankeordning er organisert slik at de avgjørelser som skal ankes til lagmannsrett, er uttømmende oppregnet, mens alle andre temaer skal ankes til jordskifteoverrett. Ankefristen løper parallelt for begge instanser.

Følgende avgjørelser skal ankes til lagmannsrett:

- Dom i tvist om grenser, eiendomsrett, bruksrett eller annet.
- Rettsfastsettende vedtak, som fastslår eiendomsrett, bruksrett og grenser.
- Rettsforlik.
- Kombinerte saker, jordskifte og samtidig skjønn etter jordskifteloven § 6.
- Avtaleskjønn og skjønn etter særlov med unntak av skjønn etter jordloven og reindriftsloven.

I alle andre tilfeller er rettsmidlet anke til jordskifteoverrett.

Særlig om anke i de kombinerte saker

For de kombinerte saker som både inneholder jordskifte og skjønn, er som nevnt ovenfor rettsmidlet anke til lagmannsrett. Dette gjelder i alle deler av saken, også for fremmingsvedtaket dersom dette stilles til forhånds påanke.

Med anke over skjønn til lagmannsrett menes overskjønn, jf. skjønnsprosesslovens § 32. Dette følger forutsetningsvis av forarbeidene til Ot. prp. nr. 57 (1997–98). Før 1999 var ordningen at jordskifteoverretten var ankeinstans i de kombinerte sakene. Jordskifteoverretten kunne prøve alt, eiendomsutforming, bonitering, verdsetting, erstatningsutmåling, saksbehandling og rettsanvendelse. Fra jordskifteoverrett kunne en anke til lagmannsrett, men bare over saksbehandling og rettsanvendelse. Ordningen var kritisert fordi det tok lang tid og stor ressursbruk før juridiske fagdommere kunne prøve spørsmål om bruksverdi kontra tomteverdi, nærføringsulemper som støy osv. Ved lovrevisjonen i 1998 ble jordskifteloven § 61 endret slik at kombinerte saker etter jordskifteloven § 6 første til tredje ledd (utbyggings- og vernejordskifte) skal ankes direkte fra jordskifterett til lagmannsrett, som holder overskjønnet.

Etter paragrafens annet ledd fjerde punktum, kan lagmannsretten prøve saksbehandling, rettsanvendelse og erstatningsutmåling. Med erstatningsut-

måling menes her pengevederlag. Lagmannsretten kan ikke prøve selve skifteplanen. Dette innebærer blant annet at erstatningsarealenes konkrete verdifastsettelse ikke kan overprøves. Lagmannsretten kan bare prøve om jordskifteretten har forstått jordskifteloven § 3 bokstav a riktig, og hvilke momenter en kan trekke inn i vurderingen. Den kan ikke prøve jordskifterettens vektlegging av momentene i nytte- og ulempevurderingen.

Gjennomsyn

I tillegg til de alminnelige bestemmelser i jordskifteloven § 71 har jordskifteloven en spesialbestemmelse om anke, i betydning gjennomsyn, i § 72. Ankerunnet vil i slike saker knytte seg til påståtte tekniske feil med hensyn til kart, beregninger og målearbeid. Ankeadgangen gjelder for grenser fastsatt av jordskifterettene rent generelt, ikke bare for grenser som er fastsatt i en jordskiftesak. Jordskifteoverretten er ankeinstans.

Jordskifte og makeskifte ved voldgift

Jordskifte eller makeskifte etter voldgiftsavtale kan *ikke* påankes. Det kan kun angripes ved sak for tingretten etter reglene i tvistemålsloven kap. 32, §§ 467–471, jf. § 472.

4.5.6.2 Ordinære rettsmidler, avtaleskjønn og skjønn krevd etter særlov

Med unntak for reindriftsskjønn og skjønn etter jordlova følger avtaleskjønn – med unntak for skjønn etter jordskifteloven § 6 tredje ledd – og øvrige skjønn etter særlov reglene for rettslig skjønn i skjønnsprosessloven, jf. jordskifteloven § 6 b. Rettsmiddel i slike tilfeller blir derfor overskjønn ved lagmannsrett, jf. skjønnsprosessloven § 32.

Rettsmiddel i reindriftsskjønn er anke til jordskifteoverretten, jf. jordskifteloven § 6 bokstav a. For avtaleskjønn etter jordskifteloven § 6 tredje ledd gjelder reglene for anke av kombinerte skjønn.

Rettsmiddel i skjønn etter jordlov er anke til jordskifteoverrett, jf. jordloven § 17 annet ledd siste punktum.

4.5.6.3 Rettsmidler mot jordskifteoverrettens avgjørelser

Det er adgang til å prøve jordskifteoverrettens saksbehandling og rettsbruk, ved anke til lagmannsrett. Ankeadgangen er regulert av jordskiftelovens § 71 som lyder:

«Eit overjordskifte kan ankast til lagmannsretten til heil eller delvis oppheving på grunn av feil ved rettsbruken eller saksbehandlinga. Dommar og rettsforlik kan ankast etter same reglar som for jordskifte.

Om kjæremål til lagmannsretten gjeld reglane i § 61 tredje ledd og § 62 fjerde ledd tilsvarende.

Om fristar, frå kva tid det er høve til anke og kjæremål og om saksbehandlinga gjeld same reglar som for anke og kjæremål i samband med jordskifte.»

4.5.6.4 Ekstraordinære rettsmidler

Opppreisning mot fristforsømmelse

De alminnelige regler om opppreisning i domstoloven § 153–158 gjelder også for jordskifterettens avgjørelser. Rettsmidlet er kjæremål, og rettsmiddelininstansen er lagmannsrett, jf. jordskifteloven § 61 tredje ledd bokstav e.

Gjenopptakelse

De alminnelige regler i tvistemålslovens 27 gjelder også for avgjørelser truffet av jordskifteretten, jf. jordskifteloven § 73 første ledd. Rettsmidlet er kjæremål, og rettsmiddelininstansen er lagmannsrett, jf. § 61 tredje ledd bokstav f.

I tillegg har jordskifteloven § 73 annet og tredje ledd spesialbestemmelser om gjenopptakelse.

§ 73 annet og tredje ledd lyder:

«Vidare kan eit jordskifte takast opp att dersom føresetnader som er lagde til grunn for skiftet, blir endra på ein slik måte at avgjerande tiltak i skifteplanen ikkje kan gjennomførast og det er tvillaust at vilkåret i § 3 bokstav a ikkje er oppfylt for minst ein part. Det kan likevel ikkje krevjast oppattaking etter dette leddet når fristen etter § 59 for gjennomføring av tiltaket er ute.

Jordskifteretten utfører dei endringar som oppattaking etter første og andre ledd fører med seg. Det skal ikkje gjerast større endringar enn det som trengst for å rette opp mishøvet. Gjeld det endringar av grenser o.l. der kostnadene ikkje vil stå i rimeleg høve til det ein oppnår, kan endringar gjerast opp heilt eller delvis i pengar, skog eller andre verdiar.»

Regelen om gjenopptakelse når forvaltningsmessige forutsetninger for skifteplanen blir endret, ble tatt inn i jordskifteloven ved revisjonen i 1998.

Gjenopptakelse må ikke blandes sammen med den alminnelige adgang en har til å kreve nytt jordskifte etter 10 år, jf. jordskifteloven § 4.

4.5.7 Saksbehandlingsregler av særlig interesse for utvalgets arbeid

4.5.7.1 Innledning

I forbindelse med utvalgets arbeid er det noen generelle saksbehandlingsregler som er av særlig interesse for å vurdere forholdet til domstolprinsippene. Dette gjelder særlig spørsmålet om hvem som kan kreve sak for jordskifterettene, og i hvilken grad jordskifterettene kan regulere grenser og utvide skiftefeltet uten at partene krever det. For utvalgets vurdering av bestemmelsene vises til 7.

4.5.7.2 Hvem kan kreve sak for jordskifteretten

Et jordskifte kan ikke settes i gang uten at det foreligger krav fra en som er gitt hjemmel til å kreve sak. Jordskifteloven § 5 regulerer hvem som kan kreve jordskifte.

Paragrafen lyder:

«Eigar av særskilt registrert grunneigedom og nokon som har alltidvarande bruksrett kan krevje jordskifte.

Departementet kan krevje jordskifte:

a) Når det finn at tiltak for å fremme landbruket blir gjort mogleg ved tilskott frå staten og tilskottet kan få større nytteverknad dersom det blir halde jordskifte, eller når det er nødvendig av allmenne omsyn, eller når ein kan rekne med monaleg innsparing av jordskiftekostnader. I slike høve kan departementet også krevje utviding av skiftefeltet for jordskifte som er i gang, og at to eller fleire jordskiftesaker blir samla i ei sak. Det same gjeld når departementet finn det nødvendig at det blir gitt føresegner om samordning av bruken for større område eller for heile eller deler av vassdrag.

b) i dei høve som § 2 første ledd bokstav f nemner.

Fylkeslandbruksstyret kan krevje jordskifte i dei høve som § 2 første ledd bokstav f og g nemner.

I dei høve som § 2 første ledd bokstav c nemner, kan fylkesmannen krevje jordskifte som ledd i tiltak etter § 25 i lov om laksefisk og innlandsfisk m.v.

Offentlege styresmakter med heimel for oreigning til tiltak og anlegg eller regulering av eigarrådvelde etter § 1 andre ledd, kan krevje jordskifte.

Leiar av reinbeitedistrikt kan krevje jordskifte i dei høve som § 2 første ledd bokstav c nr. 3, og bokstav h nemner. Er distriktsstyre ikkje oppretta, kan utøvar av reindrift krevje slikt jordskifte.

Rett til å krevje jordskifte kan ein ikkje skrive frå seg. Avtale som jordskifteretten finn hindrar eit tenleg jordskifte, treng han ikkje ta omsyn til.»

Hjemmel til å kreve grensegangssak eller rettsutgreiing er i hovedsak avgrenset til å gjelde eier og bruksrettshaver. I tillegg kan det offentlige kreve slike saker etter tilsvarende regel i jordskifteloven § 5 annet ledd, jf. jordskifteloven § 88 annet ledd siste punktum.

Eier og rettighetshaver til alltidvarende bruksrett kan kreve jordskifte

Etter § 5 første ledd kan eier og rettighetshaver til alltidvarende bruksrett kreve jordskifte. Dette gjelder for private og juridiske personer, herunder offentlige myndigheter.

Offentlig myndighet er part i saken

Etter § 5 første ledd har offentlige myndigheter kravskompetanse i kraft av å være grunneier eller innehaver av en alltidvarende bruksrett. Etter paragrafens femte ledd vil det offentlige ha kravskompetanse i kraft av å være ekspropriant eller som «vedkommende myndighet» i tilfelle av rådgighetsinnskrenkninger etter § 1 annet ledd.

Offentlig myndighet har kravskompetanse uten å ha partsstatus

§ 5 annet, tredje, fjerde, sjette og sjuende ledd regulerer de tilfeller offentlige myndigheter kan kreve jordskifte uten å ha partsstatus i form av eier, rettshaver eller ekspropriant.

Bestemmelsene i paragrafens annet ledd bokstav a bygger i all hovedsak på § 106 første og siste ledd, jf. §§ 83 og 90 i loven av 1950. Etter § 106 i nevnte lov lå kompetansen til å kreve jordskifte til Kongen. Landbruksdepartementet

fikk denne fullmakten ved kgl. res. av 28. april 1961. Før loven av 1950 hadde departementet en begrenset adgang til å kreve jordskifte i Finnmark og Nord-Troms. Denne ble innført ved lov av 26. april 1947. Videre hadde jordloven av 1928 bestemmelser om at staten kunne kreve jordskifte dersom et oreigningstiltak ble hindret ved at jorden lå i hopehav (utjenlige eiendomsforhold).

Etter gjeldende rett bygger § 5 annet ledd bokstav a på flg. vilkår:

Departementet kan kreve jordskifte når:

- tiltak til fremme av landbruket blir muliggjort gjennom tilskudd fra staten

Regelen tar særlig sikte på bakkeplanering, tørrlegging og kanalisering, oppdyrking, vegbygging m.v. Vurderingen av «muliggjort» ligger til departementet og er bindende for jordskifteretten. Dersom det blir søkt om tilskudd, gir annet punktum departementet hjemmel til å kreve utviding av jordskiftefeltet.

Det har vært gjennomført flere store jordskiftesaker – krevd av departementet – etter «tilskuddsbestemmelsen». I dag er det i praksis bare vegbyggingstilfellene som er aktuelle.

- det er nødvendig av allmenne hensyn.

I forarbeidene til 1950-loven blir bestemmelsen begrunnet i statens ønske om å få gjennomført jordskifte der det er størst behov, og der en får de beste økonomiske og driftsmessige resultater sett i forhold til kostnadene. Det blir i denne sammenheng vist til at grunneiere og bruksrettshavere ikke krever jordskifte av hensyn til naboer som er i mot dette. Et sentralt hensyn har vært å få utløst jordskifte som omfatter større områder og med store partsgrupperinger.

- det kan oppnås betydelig innsparing av jordskiftekostnader
- kostnadene kan reduseres ved å slå sammen jordskiftefelt eller utvide et jordskiftefelt.

Departementet har brukt hjemmelen etter bokstav a i flere større saker. Initiativet har kommet fra lokale og regionale offentlige myndigheter.

Annet ledd bokstav b har som vilkår at eiendommen skal nyttes som tilleggsjord eller skal avhendes på annen måte i samsvar med jordloven.

Tredje ledd gir fylkeslandbruksstyret hjemmel til å kreve jordskifte når grunn og retter skal avhendes etter formålet i jordloven. I mange av disse sakene har staten v/fylkeslandbruksstyret ervervet eiendommen. Det er kun eiendomsutformingen som er lagt til jordskifteretten. Hvem som skal ha tilleggsjord, og hvor mye som skal legges til den enkelte driftsenhet, ligger til forvaltningen å bestemme. Videre omfatter tredje ledd eiendomsdeling.

Etter fjerde ledd kan fylkesmannen kreve jordskifte (bruksordning), jf. jordskifteloven § 2 bokstav c nr. 1 og 2 som ledd i tiltak etter § 25 i lov om lakse- og innlandsfisk m.v. Fylkesmannens hjemmel er begrunnet i gjennomføring av driftsplan som utarbeides av miljøvernmyndighetene etter § 25 tredje ledd. Det er et vilkår at ingen av partene vil kreve bruksordning. Kommunene har fått tildelt nevnte myndighet ved delegasjon.

4.5.7.3 Jordskiftelovens §§ 16, 25 siste ledd og 88 siste ledd

Jordskifterettene har med hjemmel i jordskiftelovens § 16 og § 88 siste ledd kompetanse til å regulere grenser uten at partene har krevd slik regulering. Videre har jordskifterettene i § 25 siste ledd hjemmel til å utvide skiftefeltet slik at det omfatter nye eiendommer. Bestemmelsene er interessante i forhold til utvalgets vurderinger i 7.

§ 16 første ledd lyder:

«Jordskifteretten skal klarleggje grensene for skiftefeltet. Ulaglege grenser mot granneeigedom prøver retten å få regulert gjennom minneleg makeskifte. Når ein ikkje fram til slik semje, kan jordskifteretten regulere grensene på den måten han meiner er mest tenleg for dei eigedomane det gjeld.»

§ 25 siste ledd lyder:

«Om jordskifteretten finn det nødvendig for å gjennomføre eit formålstenleg jordskifte, kan han gjere vedtak om å gå utanom kravet og ta med i skiftet attverande delar av eigedomane og like eins andre eigedomar.»

§ 88 siste ledd lyder:

«Ulaglege grenser prøver retten å få regulert ved minneleg makeskifte. Kjem ein ikkje fram til semje, kan jordskifteretten regulere grensene på den måten han meiner er mest tenleg for dei eigedomane det gjeld. Dersom det ikkje er landbrukseiendom på nokon av sidene, kan jordskifteretten berre regulere ulaglege grenser etter krav frå ein part.»

Utvalget viser til § 97a som gir tvistemålsloven §§ 85 og 86 anvendelse «så langt dei høver» for jordskifte-, grensegang- og rettsutgreiingssaker. Det vises vidare til kjennelse i Gulating lagmannsrett av 30. april 1993 (sak 91–0238) der retten kom fram til at jordskifteretten ikke handlet i strid med tvml. § 85 selv om den valgte en vegtrasé som partene ikke hadde lagt ned påstand om.

Før lovrevisjonen i 1998 hadde jordskifteretten kompetanse til på eget initiativ å regulere «ulaglege» grenser. Departementet mente i utgangspunktet at dette var i strid med disposisjonsprinsippet. Departementet mente vidare at partene måtte ha full kontroll med saken på tilsvarende måte som om saken gikk for de ordinære domstolene, jf. Ot. prp. nr. 57 (1997–98) s. 93, 21.4. Departementet kom likevel til at en kunne fravike prinsippet i noen grad. Dette ble begrunnet i at jordskifteloven § 3 bokstav a gjelder ved grenseregulering, jf. § 89 første ledd annet punktum. Det ble likevel innført et vilkår om at grenseregulering – for andre eiendommer enn landbrukseiendom – bare kunne gjennomføres etter krav fra en part, jf. jordskifteloven § 88 siste ledd siste punktum.

4.5.7.4 Gjennomføring av ekspropriasjon m.v. ved jordskifte, uten skjønn

Ved lovrevisjonen i 1979 ble det innført et nytt § 30 første ledd som gir jordskifteretten hjemmel til å legge ut grunn til spesielle formål som «veger eller anna» når noen av partene krever det.

§ 30 første ledd lyder:

«Dersom nokon part treng grunn til særskilte formål som vegar eller anna, kan han krevje dette utlagt av sin del.»

I forarbeidene, Ot. prp. nr. 56 (1978–1979), s 83 uttales det:

«Ein reknar likevel med at det er ved jordskifte i samband med utbygging av offentlege vegar regelen får mest å seie. Dersom vegstyresmaktene disponerer jord i skiftefeltet, kan denne jorda leggjast ut i form av veggrunn der vegen skal kome. Dette vil for dei andre partane verke slik at dei får att jord for det dei må gi frå seg til veggrunn».

I NOU 1976: 50 s .100 uttales det blant annet:

«Det er mogeleg at regelen er unødvendig, ein part kan reise krav om bestemte skifteplanløysingar, men det er sjølvstøtt opp til jordskifteretten å avgjere det. Rådgjevande utval nemner på s. 8 i innstillinga at det kan vere tvil om gjeldande lov gir heimel for slike utlegg. For å rydde unna denne tvilen, og for å markere at slike løysingar kan vere særskilte, foreslår ein at regelen kjem med i loven.»

I forarbeidene vises det til offentlege vegar. Dette skyldes at det ved lovrevisjonen ble innført adgang for jordskifteretten til å holde skjønn for offentlig veg (samferdselsjordskifte) i tilknytning til en jordskiftesak, såkalte kombinerte saker. Siden 1979 har adgangen til å holde skjønn i tilknytning til jordskifte blitt vesentlig utvidet. Etter gjeldende rett, jf. 4.4.3, omfatter jordskifterettens myndighet utbyggingstiltak av en hver art, med unntak for vassdragsregulerings-skjønn. Det antas derfor at § 30 første ledd omfatter utbyggingstiltak rent generelt.

Etter forarbeidene er det rimelig klart at verken offentlig myndighet eller private grunneiere har et rettskrav på å få utlagt et bestemt areal til for eksempel vegformål. Bestemmelsen åpner imidlertid for at retten kan ta et slikt krav til følge. Dette er vel også hensikten bak regelen. Slike saker kan i så fall reise flere prinsipielle problemstillinger i forhold til ekspropriasjon som behandles nærmere under 7.

4.6 Jordskiftedommerne

4.6.1 Jordskiftedommerens utdanning

De alminnelige vilkår for å kunne bli jordskiftedommer er regulert i jordskifte-loven § 7 og domstolslovens kap. 6. Etter § 7 femte ledd er det et vilkår at jordskiftedommeren har eksamen fra Norges landbrukshøgskole med en fagkrets fastsatt av Landbruksdepartementet. Denne fagkretsen kalles «Jordskifte- og rettslære».

Det er en alminnelig oppfatning utenfor jordskiftemiljøet at jordskiftetekandidater rent generelt kan bli jordskiftedommere. Dette medfører ikke riktighet. Det er bare de jordskiftetekandidater som har eksamen med den bestemte fagkrets som departementet har fastsatt, som fyller vilkårene. Jordskiftedommere har en femårig utdanning. Over en tredjedel av utdannelsen gjelder juridiske fag hvor de i tillegg til jordskifterett studerer tingsrett, ekspropriasjonsrett og prosess.

«Jordskiftedommerstudiet» består av 100 vekttall hvor 86 er obligatoriske. En hovedoppgave på 10 vekttall avslutter studiet.

I tillegg til de rene forelesningene kommer forelesninger i tilknytning til andre kurs og praktiske oppgaver. Dette gjelder blant annet kursene i eiendomshistorie, ekspropriasjon, arealplanlegging (plan-og bygningsloven- og miljøfag), og eiendomsteknikk med delingsloven (matrikellære). I øvingsarbeidene inngår anvendelse av juridisk stoff, det gjelder blant annet øvinger i skifteplanarbeid, verdsetting og forhandling.

4.6.2 Jordskiftedommerens oppsigelsesvern

Jordskiftedommere blir beskikket i statsråd og går inn under reglene om oppsigelsesvern i lov om statens tjenestemenn m.m. av 4. mars 1983 nr. 3.

Jordskiftedommeren er således ikke embetsmann med et grunnlovfestet oppsigelsesvern, i motsetning til dommerne ved de alminnelige domstoler.

Hvorfor jordskiftedommerne blir beskikket og ikke utnevnt, har det tidligere ikke vært reist spørsmål om. De første utskiftningsformennene hadde i likhet med sine forgjengere en hovedsakelig militær bakgrunn. De militære offiserer har blant annet av hensynet til mobilitet blitt beskikket, og det antas at den historiske bakgrunnen er årsaken til ordningen.

4.6.3 Særlig om jordskiftedommere med allment løyve

Etter jordskifteloven § 7 fjerde ledd kan departementet gi jordskifte kandidat allment løyve til å styre jordskiftesaker og enkelte rettsmøter. Allment løyve gjelder ikke saker i forbindelse med ekspropriasjon som nevnt i jordskifteloven § 6, men det kan gis løyve også til å styre slike saker dersom særlige grunner foreligger. Det kan også gis allment løyve til å styre overjordskifte. Vedkommende som blir gitt allment løyve, må fylle de samme vilkår som en beskikket jordskiftedommer.

Det er for tiden ca. 20 overingeniører med jordskiftedommerkompetanse som har allment løyve til å styre saker i jordskifteretten, og 1 senioringeniør med allment løyve til å styre saker i jordskifteoverretten.

Ordningen ligner i all hovedsak på dommerfullmektigstillingen, men med et vesentlig unntak, jf. domstolloven § 23. Mens dommerfullmektigstillingen er tidsbegrenset til to år, er det ingen begrensning i lov eller regelverk for hvor lenge en jordskifte kandidat med allment løyve kan sitte i sin stilling.

4.7 Undersøkelser

4.7.1 Innledning

Utvalget har engasjert Markeds- og Mediainstituttet A/S (MMI) for å kartlegge kunnskaper om og holdninger til jordskifteretten blant personer som bruker eller på annen måte berøres av jordskifterettens virksomhet. Resultatene av undersøkelsen omtales under 4.7.2.

Utvalget har også vurdert rapporten fra «Silkasetutvalget» som evaluerte grunnervvervsprosessen ved utbygging av hovedflyplass m.v. på Gardermoen, (Silkose rapporten), jf. 4.7.3.1. Videre har utvalget sett på forskningsrapporten om vegjordskifte ved utbygging av E 18 i Vestfold («Vestfoldrap-

porten»), jf. 4.7.3.2, og rapporten fra «Christieutvalget» om voldgiftsjordskifte ved etableringen av Rødsmoen/Rena leir i Hedmark («Christierapporten»)

4.7.2 MMI-undersøkelsen

Innledning

I perioden 21. januar til 4. februar 2002 gjennomførte MMI en intervjuundersøkelse pr. telefon av representative utvalg av ulike grupper som er viktige for jordskifteretten. Utvalget bestod av netto 535 personer og var sammensatt slik: Parter (300), sakkyndige (40), meddommere (27), prosessfullmektiger (120). Alle intervjupersoner i disse gruppene har i siste 5-års periode deltatt i saker for jordskifteretten. I tillegg ble 35 lagdommere og 13 jordskifte(over)dommere intervjuet. Denne gruppa er ikke knyttet til sakene, men intervjuet etter henvendelse til de respektive domstoler.

De viktigste siktemålene med undersøkelsen var å avdekke brukernes og det juridiske miljøets holdninger til jordskifteretten som domstol, til domstolens virksomhet og til jordskiftedommerne.

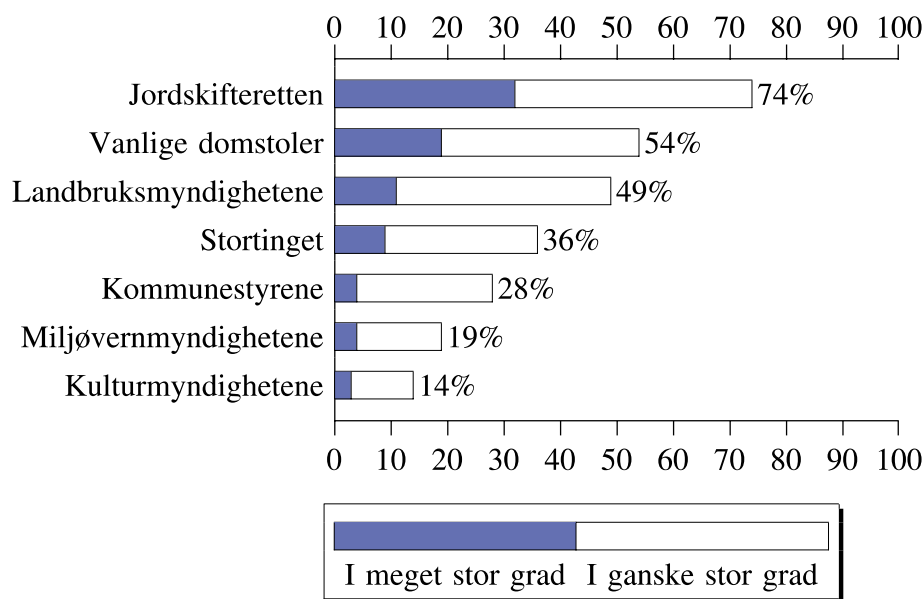
Fordi det er en utvalgsundersøkelse, er resultatene beheftet med usikkerhet. Denne usikkerheten er imidlertid vanskelig å beregne eksakt. Som en tommelfingerregel bør forskjeller i totalkolonnen være større enn 3–4 prosentpoeng, og innen undergrupper større enn 6–7 prosentpoeng for å kunne tillegges noen betydning.

Rettsikkerheten for grunneiere

Undersøkelsen viser at Jordskifteretten blir sett på som en viktig institusjon for å sikre rettsikkerheten for grunneiere i Norge i en tid da mange mener at rettsikkerheten for grunneiere er under press. Mens 74 % av de spurte oppfatter at jordskifteretten sikrer rettsikkerheten for grunneiere, er det bare 54 % som mener at de alminnelige domstoler gjør det.

I hvor stor grad synes du følgende instanser sikrer grunneieres rettsikkerhet i Norge?

**** Svar fra alle spurte ****



Figur 4.11 I hvor stor grad synes du følgende instanser sikrer grunneieres rettsikkerhet i Norge?

Synet på rettsikkerheten for grunneiere i Norge er delt. Mens 55 % mener den er god, mener 22 % at grunneierens rettsikkerhet er dårlig. 39 % av de spurte mener at den er blitt dårligere de senere år.

Holdninger til jordskifteretten

MMI har målt totalinntrykket de spurte har av jordskifteretten. Som vi ser av figur 4.11, er det et klart flertall av de spurte som har et godt inntrykk.

Variasjoner i svar mellom undergruppene viser imidlertid at holdningene er delte. Mens 100 % av jordskiftedommerne, 96 % av meddommerne og 95 % av de sakkyndige har godt inntrykk av jordskifteretten, skiller grunneierne (66 %) og lagdommerne (63 %) seg ut ved at færre har godt inntrykk. Blant lagdommerne er det 20 % som har dårlig inntrykk, altså ikke sterkt avvikende fra gjennomsnittet, som er 15 %.

Svarene på mer detaljerte underspørsmål om jordskifterettene viser små forskjeller mellom de enkelte faktorene. Generelt kan man si at ca. 60 % i snitt har et godt inntrykk. På topp kommer landbruksfaglig kunnskap (71 %), dommers personlige trygghet i rollen (67 %) og dommernes evne til konfliktløsning (67 %). Det svakeste punktet er dommernes bidrag til god fremdrift (56 %). Gjennomgående er det forholdsvis få (rundt 10 %) som har dårlig inntrykk, med litt negative utslag på juridisk kunnskap, der 13 % har dårlig inntrykk,

rettens arbeids- og løsningsform der 15 % har dårlig inntrykk, og dommernes bidrag til god fremdrift, som 19 % har dårlig inntrykk av.

Bak disse resultatene ligger det betydelige variasjoner mellom de ulike gruppene som er spurt. Mens partsrepresentantene er noe negative til den landbruksfaglige kunnskapen, evne til rimelighetsbetraktninger og rettens kunnskap om lokale verdier og normer, er prosessfullmektiger og lagdommere mer skeptiske enn andre til rettens juridiske kunnskap, rettens arbeids- og løsningsform og dommernes bidrag til god fremdrift.

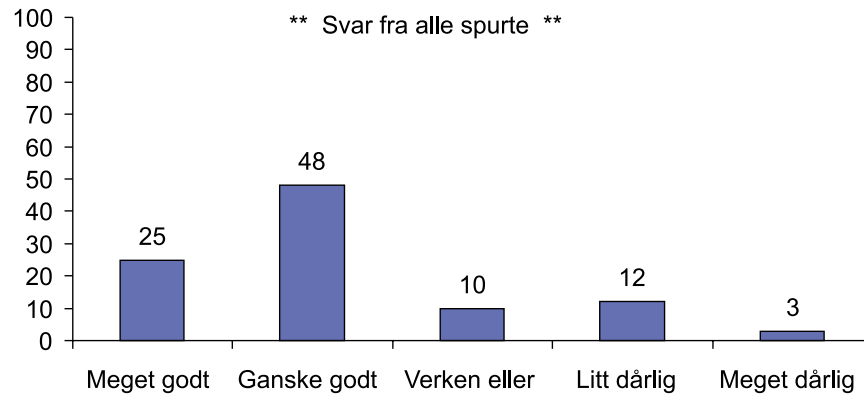
Det er foretatt en nærmere analyse av hvor stor forklaringskraft variasjoner i svar på de detaljerte spørsmålene har på totalinntrykket av jordskifteretten. Analysen viser at «rettens arbeids- og løsningsform» er av størst betydning. Av konkrete tall for øvrig kan trekkes fram at 10 % av partene og 34 % av lagdommerne har et dårlig eller litt dårlig inntrykk av rettens juridiske kunnskap. Tilsvarende tall blant prosessfullmektigene var 23 %, mens det var 13 % i totalen. Lagdommerne er imidlertid mer positive enn gjennomsnittet når det gjelder evne til rimelighetsbetraktninger og evne til konfliktløsning. Lagdommerne har på den annen side en mer negativ holdning til rettens arbeids- og løsningsform enn de øvrige, idet 29 % av disse har dårlig inntrykk mot 15 % i totalen.

I en annen del av holdningsmålingen formulerte MMI en del beskrivelser som ble lest opp for de spurte, som skulle angi hvor godt de syntes hver enkelt beskrivelse passet på jordskifteretten. Mens 86 % av de spurte mener jordskifteretten viser respekt for partene, er det henholdsvis 83 % og 77 % som mener retten er ryddig og rettferdig.

73 % av partene mener beskrivelsen «formell» passer meget godt eller ganske godt på jordskifteretten, mens 60 % av lagdommerne og 56 % av prosessfullmektigene synes å mene at beskrivelsen passer mindre godt eller dårlig. Tilsvarende mener 84 % av partene at beskrivelsen «ryddig» passer meget godt eller ganske godt, mens 42 % av lagdommerne og 17 % av prosessfullmektigene mener denne passer mindre godt eller dårlig.

Spørsmålet om fremdrift er åpenbart et ankepunkt. 38 % av partene, 65 % av prosessfullmektigene og 60 % av lagdommerne mener «stram fremdrift» passer mindre godt eller dårlig på jordskifteretten. På beskrivelsene «enes-tående fagkunnskap» og «hensiktsmessig ankeordning» er lagdommerne adskillig mer skeptiske enn andre. På beskrivelsen «garanti for rettsikkerhet» er det juridiske miljø mer skeptisk enn de øvrige.

MMI har foretatt en nærmere analyse som viser at holdningene til beskrivelsene «rettferdig» og «garanti for rettsikkerheten» er de som bidrar mest til totalinntrykket av jordskifteretten.



Figur 4.12 Basert på de erfaringer du har med Jordskifteretten, har du alt i alt et meget godt, ganske godt, litt dårlig eller meget dårlig inntrykk av Jordskifteretten?

Kilde: MMI

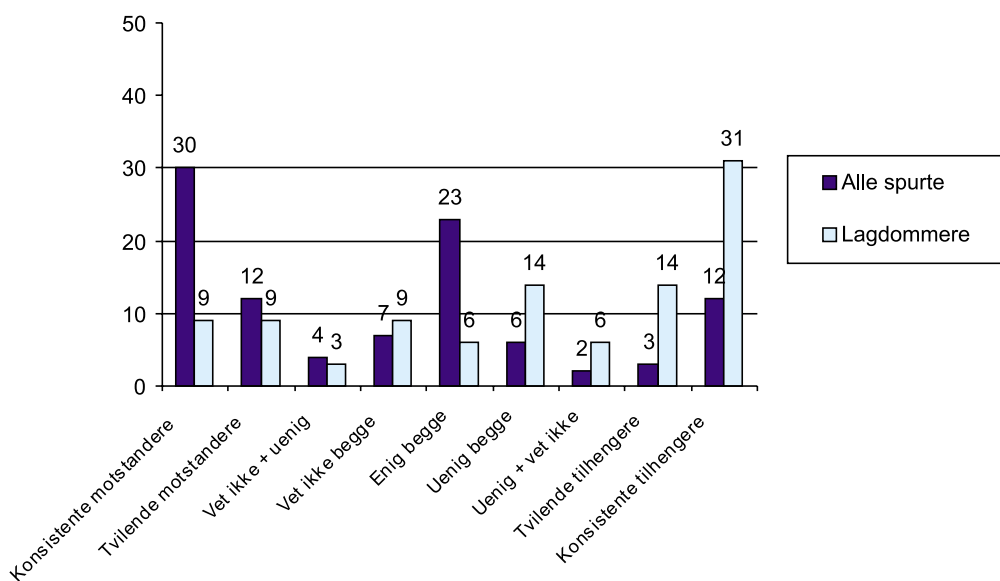
Holdninger til jordskiftedommeren

En annen sekvens med detaljerte holdningsspørsmål dreier seg spesielt om jordskiftedommeren. De spurte ble presentert for en rekke beskrivelser av jordskiftedommerne, og skulle svare på hvor godt eller dårlig de syntes beskrivelsene passet.

Evalueringen av jordskiftedommeren er positiv. Omlag 80 % mener han eller hun har interesse for saken, er upartisk, engasjert og kunnskapsrik.

Det er små forskjeller mellom de ulike grupper når det gjelder beskrivelsene «tilgjengelig», «nær til partene», «tillitsvekkende», «kunnskapsrik», «nytteorientert» og «samlende». Mens 71 % av partene mener beskrivelsen «juridisk innsiktsfull» passer meget godt eller ganske godt, er lagdommerne og prosessfullmektigene adskillig mer skeptiske. Henholdsvis 45 % og 32 % mener denne beskrivelsen passer mindre godt eller dårlig. Et tilsvarende utslag finner en på beskrivelsen «formell» og «effektiv».

En nærmere analyse viser at holdningene til beskrivelsene «tillitvekkende» og «kunnskapsrik» er de faktorene som bidrar mest til totalinntrykket av jordskiftedommeren.



Figur 4.13 Figuren viser resultatet av en analyse basert på følgende to spørsmål: Jordskifteretten bør bli en del av det vanlige domstolsystemet. Jordskifteretten bør videreføres i samme form som i dag.

Kilde: MMI

Holdninger til påstander om jordskifteretten, stilt til alle de spurte

Med bakgrunn i en forundersøkelse utført av MMI, ble ulike hypoteser om hvilke forestillinger ulike aktører måtte ha om jordskifteretten og dens virkemåte drøftet. Disse hypotesene måtte testes for å se om holdningene var utbredt eller ikke. På denne bakgrunn ble det formulert noen påstander om jordskifterettene og de spurte skulle uttrykke hvor enige eller uenige de var. Antall påstander i denne sekvensen var betydelig. Her trekkes fram resultater som ikke er belyst i særlig grad i de foregående avsnitt.

Det er utbredt enighet om at «Jordskifteretten er å foretrekke fremfor en vanlig domstol i tvistesaker om fast eiendom» og at «Jordskifteretten er en økonomisk rimelig måte å løse tvistesaker om fast eiendom på».

Som ledd i undersøkelsen skulle en kartlegge det mange så på som «samrøre» mellom jordskifteretten og offentlige myndigheter. En rekke påstander belyste oppfatninger om dette og viser at dette av mange oppfattes som et problem. 28 % av alle spurte er uenige i «Det er greit om jordskifteretten holder hus sammen med landbruks- samferdsels- eller andre offentlige myndigheter». 29 % er uenige i at «Offentlige myndigheter har ingen innflytelse på avgjørelser i jordskifteretten». 20 % er enige i «Det er for nær kontakt mellom jordskifteretten og kommunen» og 45 % er enige i at jordskifteretten er offentlige myndigheters og landbruksmyndighetenes «forlengede arm». I tillegg er det 23 % som er enige i at «Jordskifteretten tar mer hensyn til offentlige behov enn til grunneiernes interesser». Skepsisen spesielt i de juridiske miljøer er betydelig når det gjelder formelle og prinsipielle forhold, mens

de samme er noe mer tilbakeholdne enn gjennomsnittet når det gjelder påstander som antyder partiskhet.

Det ble også satt fram påstander som gikk på jordskifterettens stilling og funksjon i samfunnet. Holdninger til dette fremkommer gjennom påstandene «Jordskifteretten bør videreføres i samme form som i dag» og «Jordskifteretten bør bli en del av det vanlige domstolssystemet». Ser vi svarene på disse påstandene i sammenheng, framgår det i figur 4.13 at 30 % av de spurte er «konsistente motstandere av å endre jordskifteretten», mens bare 12 % er «konsistente tilhengere av å endre jordskifteretten» på den måten at den skal innlemmes i det vanlige domstolssystemet. I tillegg til de 30 % konsistente motstandere, kommer 12 % som er motstandere av endring med en viss tvil om hva man skal gjøre. I tillegg til de konsistente tilhengere av endring, kommer 3 % som er usikre tilhengere av endring. Totalt sett er det altså adskillig flere (42 %) som er motstandere av endring enn tilhengere (15 %) når vi legger alle spurte til grunn.

Holdninger til påstander om jordskifteretten, stilt til utvalgte grupper

En del påstander ble bare testet ut på sakkyndige, prosessfullmektiger, lagdommere og jordskifte(over)dommere.

Det er stor variasjon i oppfatningene av jordskifterettens kompetanse. Hele 38 % er uenige i at «Jordskifteretten har god kompetanse på ekspropriasjonsaker», mens 48 % er uenige i at «Jordskifteretten har god kompetanse på saker i bymessige strøk». Det går tydelig frem at lagdommerne er de mest skeptiske. I sammenheng med dette kan sees at det eksisterer betydelig motstand mot å endre Jordskifterettens myndighetsområde både i positiv og negativ retning.

Problemene knyttet til spørsmål om fremdrift og tidsforbruk ble belyst i påstanden «Jordskifteretten styrer sakenes fremdrift med nødvendig fasthet». Her er det betydelig spredning i svarene og når 33 % er uenige, er det liten tvil om at dette er et ankepunkt.

I de mer profesjonelle gruppene er det heller ikke stor trang til å ønske jordskifterettens status endret. Bare 13 % er enige i at «Jordskifteretten bør omdannes til et forvaltningsorgan». Hele 68 % uenige i at «Jordskifteretten bør avvikles, domstolsoppgavene overføres til det vanlige domstolssystemet og andre oppgaver til forvaltningen».

Tilfredshet med saksbehandling og avgjørelser i jordskifteretten

Etter å ha blitt spurt om generelle holdninger til jordskifteretten slik det er beskrevet i de foregående kapitler, ble grunneiere, prosessfullmektiger og sakkyndige spurt om hvor tilfredse de var med saksbehandling og avgjørelser i forbindelse med den siste saken de medvirket i. Gjennomgående er drøyt 2/3 fornøyde. Selv når det gjelder tidsbruk for behandling av saken, er det 46 % som er fornøyde.

Mest fornøyde er man med tre forhold som scorer 74 %. Det er «At rettens avgjørelse var i samsvar med loven», «Klarhet i rettens avgjørelse» og «Informasjon fra Jordskifteretten før saken startet». 28–40 % er misfornøyde med tre

momenter som alle har med tid til saksbehandling og ressursforbruk å gjøre. Dette er de mest alvorlige ankepunktene.

Det er langt flere av grunneierne som synes de kom godt ut av saken (61 %) enn de som kom dårlig ut av saken (20 %). Hele 81 % er fortsatt på vennlig talfot med andre parter i saken. Dette kan ha sammenheng med at bare 21 % mener at saken de var med i, hadde meget eller ganske stor økonomisk betydning for dem. Hele 54 % sier at saken hadde liten økonomisk betydning.

Kulturforskjeller mellom jordskifteretten og vanlige domstoler

Sakkyndige, prosessfullmektiger og juridisk miljø ble spurt om de mente det var store kulturforskjeller mellom jordskifteretten og de alminnelige domstoler. Mens det er 55 % som mener at kulturforskjellene er store, er det 43 % som mener de er middels eller små. Hele 75 % av lagdommerne mener kulturforskjellene er store, mens bare 39 % av jordskiftedommerne har samme syn.

4.7.3 Undersøkelser av utbyggingsjordskifte (kombinerte saker)

Når det gjelder utbyggingsjordskifte, har utvalget særlig vurdert tre rapporter.

4.7.3.1 «Silkose rapporten»

Samferdselsdepartementet nedsatte i januar 1996 en ekstern arbeidsgruppe for å få evaluert grunnervervsprosessen i forbindelse med utbyggingen av Gardermoen. Arbeidsgruppa, som ble ledet av direktør Ove Silkoset, Scandpower A/S, la fram sin rapport om «Ekstern kvalitetsrevisjon av grunnervervet i Gardermoprojektet» den 8. juli 1996.

Evalueringen omfattet flyplassområdet, Gardermobanen og tilstøtende riksvegutbygging.

I tilknytning til utbyggingen ble det avsluttet i alt 19 jordskiftesaker. Ikke alle disse sakene er omfattet av evalueringen.

Arbeidsgruppa skulle blant annet vurdere om erfaringene fra Gardermoprojektet ga grunnlag for å anbefale alternative framgangsmåter ved framtidig erverv av grunn.

Om dette uttaler arbeidsgruppa på side 30 i rapporten:

«Den viktigste anbefaling for senere arealkrevende tiltak er å legge til grunn den samme hovedfilosofi som ved Gardermoprojektet: Arealbytte fremfor ekspropriasjon. De berørte grunneiere har i overveiende grad ønsket det. Det er nærliggende å nevne forskningsrapporten «Vegjordskifte – effekt og framdrift, Norges Landbrukshøgskole/Fylkesmannen i Vestfold, 1994». Rapporten dokumenterer potensiale for betydelig samfunnsnytte ved bruk av arealbytte ved utbygging.»

4.7.3.2 «Vestfold rapporten»

Forskningsrapporten «Vegjordskifte-effekt og framdrift, Norges Landbrukshøgskole/Fylkesmannen i Vestfold, 1994.», omhandler vegjordskifte ved utbygging av E 18 i Vestfold. De privat- og samfunnsøkonomiske effektene ved vegjordskifte oppsummeres slik i gjennomsnitt:

– Berekna transportkostnader frå eigedomen, kr. pr.dekar (arrondering og

- driftstransport) vart redusert med 11 pst.
- Berekna totalavkastning frå eigedomen, målt på arealbidragsnivå, har auka med 9 pst.
- Berekna totalavkastning frå eigedomen, målt i forrentning, auka med 15 pst.
- Berekna transporttid ved drift av areala er redusert med 36 pst. Jordbrukstransporten på offentleg veg er redusert med 43 pst.»

Rapporten, sammen med statistikk fra «Driftsgranskinger i jord- og skogbruk, Regnskapsresultater 1994, NILF», viser at det kapitaliserte dekningsbidraget i gjennomsnitt økte med omlag kr. 380 000 pr. eiendom.

Statens vegvesens nytte av vegjordskifte blir i rapporten fra Vestfold i hovedtrekk oppsummert slik:

- Antall innsparte kryssinger (over- og underganger) er vurdert til fra 1 til 3 kryssinger pr. 10–15 km. Dette utgjør fra 1 til 5 mill. kroner pr. km i innsparte anleggskostnader. I tillegg kommer innsparte vedlikeholdskostnader.
- reduserte utgifter til grunnerverv. Reduksjon av erstatning for driftsulemper som følge av ny eiendomsutforming
- en vesentlig reduksjon av jordbrukstransport på det offentlige vegnett.

4.7.3.3 «Christierapporten»

Med bakgrunn i grunnervervsprosessen ved utbyggingen av Rena leir/Rødsmoen nedsatte Landbruksdepartementet i 1997 en arbeidsgruppe for å evaluere saken. Grunnervervet ble i det vesentlige løst ved utbyggingsjordskifte (voldgift). Arbeidsgruppa, som ble ledet av landbruksdirektør Idun N. Christie, la fram sin rapport om «Evaluering av voldgiftsjordskiftesak – Rødsmoen – Rena leir» den 19. august 1998.

Til leir- og øvingsområdet, og senere flyplass, var det nødvendig å erverve anslagsvis 40 000 daa fordelt på 15 landbrukseiendommer og et fåtall øvrige eiendommer.

Saken ble gjennomført som et voldgiftsmessig jordskifte etter jordskiftelovens § 85. Jordskiftesaken omfattet 21 parter, 134 teiger og medførte at 136 000 dekar skiftet eier. Jordskiftetfeltet omfattet arealer i 6 kommuner. I forbindelse med saken ble det taksert i underkant av 200 000 daa skog. Forsvaret kjøpte inn ca. 70 000 daa som erstatningsareal.

Arbeidsgruppa konkluderer slik på s. 6 i rapporten:

«Hovedkonklusjonen er at voldgiftsjordskiftesaken er gjennomført på en måte som i sin helhet framstår som vellykket og som er gjennomført med stor profesjonell dyktighet fra sakens ulike aktører. Saken har fått anerkjennelse fra berørte grunneiere, utbygger (Forsvarets bygningsstjeneste, FBT), lokale forvaltningsmyndigheter og lokale politiske myndigheter. Et kjennetegn ved saken er fraværet av «støy». Utvalget deler konklusjonene og anbefalingene til Silkosetutvalget når det gjelder jordskifte (arealbytte) som alternativ til tradisjonell gjennomføring av grunnerverv/ekspropriasjon og tilrår at jordskifte blir vurdert ved framtidig gjennomføring av utbyggings- og vernetiltak.»

4.8 Utviklingstrekk

4.8.1 Etablering av et matrikkelsystem av internasjonal standard

Som nevnt under 7 har Norge et lite velutviklet matrikkelsystem, sammenlignet med de fleste land i Europa. Dette er etter utvalgets oppfatning hovedårsaken til at tallet på grensetvister er svært høyt i forhold til Europa for øvrig. Det antas at dette vil være ved, og muligens forsterkes som følge av blant annet en friere eiendomsomsetning, nedlegging av bruk og fraflytting.

Etablering av et framtidrettet matrikulært system vil være en utfordring for norske myndigheter. En slik etablering vil være ressurskrevende over lang tid. På den annen side vil den på sikt redusere antall grensetvister. Det vil videre være viktig for en effektiv og kostnadsbesparende eiendomsomsetning og for realkreditten.

Etablering av et slikt system forutsetter blant annet klarlegging av eksisterende grenser og servitutter, eventuelt ved dom, grensemerking, grensebeskrivelse, koordinatfestning og kart – samt et register med grunnbok som får utvidet positiv troverdighet i forhold til i dag.

4.8.2 Oppgaver knyttet til jord- og skogbruk

4.8.2.1 Oppgaver knyttet til jordskifte på innmark

Driftsenheten (bygninger, areal m.v. som drives som ett økonomisk foretak) er basis for de landbrukspolitiske virkemidler i Norge. Driftsenheten, riktignok uten leiejord, er også utgangspunktet ved jordskifte.

Selskapsdannelser er på veg inn i større omfang i norsk landbruk. Med selskapsdannelser menes at to eller flere registerenheter – med ulike eiere – går sammen og danner selskap for felles drift. Hensikten er å redusere kostnadene, øke inntektene, redusere risiko samt å skape bedre grunnlag for ferie og fritid. Selskapsdannelser vil redusere kapitalkostnadene ved anlegg av en felles driftsbygning, en felles maskinpark, stordriftsfordeler ved innkjøp av såvarer, gjødsel osv.

En slik utvikling kan skape behov for innmarksjordskifte. Driftssentrum til den enkelte driftsenhet vil flyttes til selskapets felles driftssentrum. Mellom selskapsdeltakernes driftsenheter vil det kunne ligge eiendommer som ikke inngår i selskapet. Det oppstår teigblanding, dårlig arrondering og lange driftsavstander. Twister om servitutter og grenser vil kunne oppstå både i tilknytning til selskapsdannelser og ved oppløsning av selskaper.

4.8.2.2 Oppgaver knyttet til utmark og skog

De eiendomsmessige endringene i jordbruket vil også få konsekvenser for utmarka på grunn av den nære sammenheng det er mellom jordbruksareal og utmarksareal. Dette gjelder i første rekke eiendommer hvor dyrka mark og gårdsskog samlet utgjør det nødvendige inntektsgrunnlag.

På denne bakgrunn kan ulike samarbeidsformer, herunder selskapsdannelser, også komme til å omfatte gårdsskog og utmarksareal. Det blir mer aktuelt med etablering av tiltak rettet mot ferie og fritid, jakt, fiske, infrastrukturtiltak som felles båthavner, veger, ridestier, parkeringsplasser, hytter, osv. De jordskiftfaglige utfordringer vil i økende grad være knyttet til rettsutgrei-

ing, felles tiltak og bruksordninger. I denne sammenheng vil utnytting av ressurser på tvers av eiendomsgrenser og utvikling av egnede fora for forhandlinger bli sentralt. I større grad enn i dag vil brukerne måtte høres ved utforming av så vel tiltakene som bruksreglene.

4.8.2.3 Andre utviklingstrekk i landbruket

Etter gjeldende ordning er omsetning av landbrukseiendommer regulert. Det kreves konsesjon for å overta en landbrukseiendom, og prisene er regulert. I tillegg fører sterke familiebånd og ordningen med odelsrett til at de aller fleste overdragelser skjer internt i familien. Dersom det blir friere omsetning av landbrukseiendommer, kan dette skape økt behov for jordskifte ved at flere eiendommer oppkjøpt av samme eier og driftsenhet blir liggende utjenlig arrondert. Salg av landbrukseiendommer til kjøpere utenfor familien, vil også stille større krav til at eiendommenes grenser og rettighetsforhold er klarlagt ved overdragelsen.

Videre er adgangen til å dele landbrukseiendommer strengt regulert i dag. Det er et visst press for å kunne etablere mindre eiendommer, som er store nok til å skape bosteder med mulighet for et visst dyrehold og noe matproduksjon.

Det antas at tallet på gårdsbruk som går over i personlig sameie (fritidseiendommer) vil øke som følge av liberalisering av arealgrenser i konsesjonslovgivningen.

Det antas videre at hensynet til kulturlandskapet i landbrukspolitikken fortsatt vil være viktig.

Arealkrevende ferie og fritidstrender, jf utviklingen mht. golfbaner, vil øke fremover. Etterspørsel etter jakt og fiske vil være økende. Dette er utviklingstrekk som vil kreve større samarbeid mellom grunneiere for å tilrettelegge gode produkter.

Omfanget av arealer som blir vernet etter naturvernloven, antas å øke sterkt. Jordskifte kan være et aktuelt konfliktdempende virkemiddel i disse verneprosessene.

4.8.2.4 Jordskifte i tilknytning til strandsonen – saltvann og innsjøer

Det har i de senere år vært en økning i antall saker i tilknytning til strandsonen. Dette gjelder særlig i områder med sterk konkurranse om de ulike bruksformål, og i særlig grad for rettsforhold og bruksregler i tilknytning til opplagsplasser/fortøyningsplasser for fritidsbåter. Sakene kreves som oftest som rettsutgreiing, kombinert med bruksregler (bruksordning) eller sams tiltak. Denne utvikling antas å fortsette.

Det antas at jordskifte av sjøgrunn og ordning av rettigheter til sjøgrunn i forbindelse med oppdrettsnæring kan bli aktuelt.

4.8.2.5 Utbyggings- og vernetiltak

De senere års utvikling har vært preget av at enkelte større utbyggingstiltak har vært gjennomført som kombinerte saker (jordskifte og et samtidig skjønn). Dette gjelder i Gardermouthbyggingen, utbyggingen av Rena leir,

Rødsmoen, og ved utbygging av større motorvegprosjekter. Stortinget har forutsatt at etableringen av skytefelt, region Øst-Norge, skal gjennomføres som kombinert sak. Stortinget har anbefalt at gjennomføring av barskogvernet også skal skje på denne måten.

Evalueringsrapportene fra Gardermoprojektet og Rena leir, Rødsmoen, er i all hovedsak positive, og konkluderer med at jordskifte bør foretrekkes framfor ordinær ekspropriasjon hvor forholdene ligger til rette for det.

Utviklingen i andre land i Europa tyder på at ikke bare de store og komplekse utbyggings- og vernesakene vil kunne gjennomføres ved jordskifte i framtiden. Det er grunn til å regne med at mindre utbyggingssaker som boligområder, områder for fritidsbebyggelse osv., vil kunne gjennomføres ved jordskifte.

4.8.3 Urbant jordskifte

4.8.3.1 Generelt om urbant jordskifte

På bakgrunn av begrensninger i gjeldende lovgivning er det vanskelig å gjennomføre jordskifte i byer og tettsteder når formålet er å legge til rette for utbygging. Behovet for denne typen virkemidler synes imidlertid å være økende både sett fra enkeltaktørers og samfunnets ståsted.

Utviklingen i Norge er mye lik den vi finner i flere andre land, ved at man først har utviklet rurale jordskifteprosesser for så etter hvert å se på de muligheter dette gir også i urbane områder.

Det er arbeidet med spørsmålet om en utvidet bruk av jordskiftevirkemidlene i flere år. Først ved at et utvalg oppnevnt av Landbruksdepartementet i 1993 blant annet så på bruk av jordskifte knyttet til arealplanlegging på tvers av eiendomsgrenser, og deretter i samarbeidsprosjektet «Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder». I begge arbeider konkluderer man positivt mht. bruk av jordskifte innenfor urbane områder.

Samarbeidsprosjektet for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder hadde som oppgave å se på hvordan en kunne få til mer hensiktsmessige fortettingprosesser. I den forbindelse ble det pekt på at urbant jordskifte kunne være et verktøy for:

- Samordning av eiendommer og rettigheter før utarbeidning av reguleringsplan eller bebyggelsesplan.
- Etablering av hensiktsmessige eiendomsforhold som grunnlag for planlegging og gjennomføring.
- Fordeling av utbyggingsverdier og kostnader ved gjennomføring av vedtatt reguleringsplan (eller bebyggelsesplan).
- Etablering av samarbeidsordninger for drift av gjennomførte utbyggingssområder.

Jordskifte synes ikke bare aktuelt i en fortettingssituasjon. Selv om det er dette som er framhevet i prosjektet nevnt ovenfor, vil et slikt virkemiddel kunne ha like store effekter ved mer tradisjonell utbygging. Det avgjørende vil være om det er knyttet eiendomsmessige problemer til en hensiktsmessig utvikling av gjeldende område. I den forbindelse vil for eksempel også problemer med bygging av hytter være aktuelt. Etter gjeldende lovgivning er det for øvrig allerede visse muligheter for å gjennomføre saker der det legges til rette for hyttebygging.

Samarbeidsprosjektet vurderte også hvorvidt det var hensiktsmessig å satse på en utvidelse av eksisterende jordskiftelov framfor å utvikle et helt nytt system. Konklusjonen ble at den beste løsningen var å videreutvikle jordskifteinstituttet, både ut fra lovgrunnlaget som allerede finnes i jordskifteloven, og ut fra den kompetanse som er i jordskifterettene.

Ved å utvikle regler for urbant jordskifte vil jordskifteloven på sett og vis kunne sies å bli et supplement til virkemidlene i plan- og bygningsloven. Allerede i dag ser en eksempler på at dette er to prosesser som utfyller hverandre. Både ved utbyggingsjordskifte knyttet til samferdsel samt i en del saker knyttet til hyttebygging finner en prosesser som viser dette.

På bakgrunn av de anbefalinger som er gjort i de ovenfor nevnte arbeider, har Planlovutvalget sett nærmere på dette temaet. I NOU 2001: 7 er det signalisert at utvalget vil arbeide videre med ulike spørsmål knyttet til et nytt regelverk. I den forbindelse har Landbruksdepartementet fått en forespørsel fra Miljøverndepartementet om å gjøre de lovmessige endringer som må til mht. bruk av jordskifte eller jordskiftelignende virkemidler i byer og tettsteder. Landbruksdepartementet er positive til dette og har nedsatt en gruppe for å arbeide med disse spørsmålene. Gruppen har fått i oppdrag å utarbeide et høringsforslag til endringer av jordskifteloven og annet aktuelt lovverk innen 31. desember 2002.

4.8.3.2 Urbane jordskifter – de små grep

Mindre arealbytter, felles tiltak og bruksordninger har utgjort en voksende del av saksmengden i landområder. Nevnte virkemidler vil kunne ha minst like store effekter i tettsteder og byer.

Mindre arealbytter mellom boligeiendommer, og mellom boligeiendommer og andre eiendommer, vil kunne være avgjørende for en annen faktisk bruk av tomtene. Dette vil gi større muligheter for påbygging av bolighus, oppføring av terrasse, garasje, lekeområde for barn, anlegg av kjøkkenhage osv. Tilsvarende vil etablering av bruksordninger på eksisterende private veger, kommunal veg som overtas privat, og anlegg av mindre felles tiltak framstå som mulige oppgaver av jordskiftefaglig relevans.

4.8.3.3 Internasjonale utviklingstrekk for urbant jordskifte

Urbane jordskifteprosesser finner vi i en rekke land. Utvalget har sett spesielt på forholdene i Tyskland, Sverige og Frankrike. Erfaringer fra bruken av jordskifte i disse landene viser at slike systemer muliggjør en god standard på offentlig infrastruktur. I tillegg vil forandringer av de eiendomsmessige forhold gjøre det lettere å få til en hensiktsmessig utbygging, samt at en på denne måten øker mulighetene for at selve gjennomføringsprosessen blir enklere.

Av de tre ovenfor nevnte landene var det Tyskland som først etablerte et regelverk for jordskifte i tilknytning til utbygginger. Prosessen kalles «Umliegung», og den første loven ble vedtatt på slutten av 1800-tallet. I Frankrike var man senere ute med denne typen prosesser. Behovet for et slikt system ble imidlertid ganske stort etter hvert, og i 1967 valgte Frankrike å utvide den eksisterende jordskiftelovgivning til også å gjelde i forhold til reguleringsprosesser ved utbyggingstiltak. Regelverket er siden blitt revidert og tatt inn i

«Code de l'Urbanisme». Prosessen som utføres etter disse reglene, kalles «Associations Foncières Urbains». I Sverige er lovgivningen enda yngre, og selv om de hadde arbeidet med et slikt lovverk i en lengre periode, var det ikke før med en reform av plan og bygningslovgivingen i 1987 at «lag om exploateringssamverkan» ble vedtatt. Ordet «eksploatering» betyr grunnutnytting for byggeformål og dekker hele prosessen fram til oppsettingen av de ulike bygninger tar til.

Systemet for urbant jordskifte kan inndeles i to. I det ene systemet er offentlig forvaltning tungt inne både i forhold til å sette prosessen i gang og mht. gjennomføring. Systemet i Tyskland er utviklet på denne måten. I det andre systemet står lovverket i hovedsak til disposisjon for grunneiere og rettighetshavere, og det er opp til disse å benytte seg av de muligheter som foreligger. I Frankrike har en langt på veg valgt en slik løsning.

Ved urbane jordskifter vil blant annet problemstillinger av nabo-, regulerings- og erstatningsrettslig karakter opptre i et langt større omfang og med større tyngde enn ved de rurale jordskiftene. De urbane jordskiftene vil reise problemstillinger i tilknytning til kravsmyndighet, rettslig interesse, tjenlighet, verdsetting og utvikling av egnede virkemidler.

Kapittel 5

Jordskifterettens forhold til forvaltningen

5.1 Innledning

En hovedårsak til oppnevningen av utvalget er spørsmålet om jordskifterettens forhold til forvaltningen, og om jordskifterettene kan sees som uavhengige og upartiske domstoler eller som forvaltningsorganer. Dette må vurderes ut fra en beskrivelse av jordskifterettens virksomhet og den faktiske kontakten mellom jordskifterettene og forvaltningen. Dette er tema for kapittel 4 og 5. Videre må det vurderes i lys av de sentrale domstolprinsippene som er beskrevet under kapittel 6, særlig uavhengighetsprinsippet.

Når jordskifterettens forhold til forvaltningen skal beskrives, er det nærliggende å formulere følgende problemstillinger:

- Kan jordskifterettens oppgaver etter sin art betraktes som forvaltningsoppgaver?
- Har jordskifterettene et for nært forhold til Landbruksdepartementet, kommunene m.v.?
- Kan forvaltningen overprøve eller omgjøre et rettskraftig jordskifte?

Utvalget vurderer problemstillingene nærmere under 7.

5.2 Har jordskifteretten forvaltningsoppgaver?

Jordskifterettens hovedoppgaver er i flere sammenhenger beskrevet som forvaltningsoppgaver.

I 7.2 i Ot. prp.nr. 57 (1997–98) uttaler Landbruksdepartementet med utgangspunkt i vedlegg 2 (av universitetslektor Ingeborg Wilberg) til NOU 1980: 12 «Distriktsrettene – herreds – og byrettene i framtiden»:

«Det er ikkje tvil om at det som heilt frå starten av har vore Jordskifteverkets (tidlegare Utskiftningsvesenets) primære oppgåve, nemleg omforming og byte av areal og endring og nyskaping av rettstilhøve mellom partane, ligg nærare opp til definisjonen av forvaltningsverksemd enn til definisjonen av judisiell verksemd, slik desse er definert ovanfor. Det er dermed på det reine at jordskifteretten er ein domstol som i hovudsak har drive og driv med typiske forvaltningsoppgåver. Sett i dette perspektivet er organisasjonsforma – og har vore det frå starten av – på kollisjonskurs med det som følgjer av tradisjonell grunnlovstolkning.

Slik departementet vurderer det, kan ein likevel ikkje konkludere med at Jordskifteverkets organisering som særdomstol, eller plasseringa av Jordskifteverkets oppgåver hjå ein særdomstol, er konstitusjonsstridig. Ein er av den oppfatninga at hovudgrunnen til at domstolane sine forvaltningsoppgåver ikkje bør ha for stort omfang i høve til den judisielle verksemda, er det utgangspunktet at domstolane i si utøving av forvaltningsverksemd vil kunne instruerast av forvaltninga. Dette gjeld imidlertid ikkje for nokon del av jordskifterettens verk-

semnd. Korkje Landbruksdepartementet eller andre departement kan gripe inn i ei jordskiftesak og fortelje jordskiftedommaren kva avgjerda skal gå ut på. På denne måten er jordskifteretten uavhengig av administrative styresmakter i sitt daglege arbeid.

Rett nok er det slik at med aukande reguleringsaktivitet frå det offentleges side når det gjeld arealbruk, har jordskifteretten fått redusert fridom når det gjeld kva avgjerdene kan gå ut på. På lik line med dei ordinære domstolar og i den grad det har verknad for ulike skifteplanløysingar, må jordskifteretten taka omsyn til kva t.d. kommunen innanfor sitt kompetanseområde har bestemt når det gjeld arealbruk i vedkomande område. Dette er, slik departementet ser det, uproblematisk. Det kan ein sjå under den synsvinkelen at jordskifteretten i løpet av dei siste 35 åra har fått eit mykje meir komplisert faktum å halde seg til.»

I det samme kapitlet blir det vist til en artikkel av lagmann Ola Rygg i Kart og Plan nr. 1/1996 s. 20 flg. hvor det blant annet uttales:

«Det spesielle med jordskifteretten samanlikna med dei andre særdomstolane (...) er at jordskifteretten si primær oppgåve er av forvaltningsmessig karakter og domsmakta i prinsippet berre eit hjelpemiddel. Vi har rett nok etter kvart fått ein del sakstyper der primær oppgåva er tvisteløysing – typisk § 2 h)-saker og grensegang. Men i fleirtalet av sakene, og i dei sakene som tradisjonelt har vore kalla jordskifte, utfører altså jordskifteretten som domstol oppgåver som etter alle definisjonar er forvaltningsverksemd. (...) »

Domstolkommisjonen uttaler i NOU 1999: 19 side 373 andre spalte bl.a:

«Et annet – og i denne sammenheng enda viktigere særtrekk – er de omfattende forvaltningsoppgaver som jordskifterettene er tillagt. Forvaltningsoppgavene er særlig framtreddende i forbindelse med plansakene og håndteringen av dem»

Strukturutvalget uttaler i NOU 1999: 22 s. 58 første spalte blant annet:

«Jordskifterettene er definert som særdomstoler, men deres hovedoppgave har hele tiden vært av forvaltningsmessig art.»

Som det framgår under 4, er jordskifterettens oppgaver dels rettsomformende (jordskifte), dels rettsfastsettende (grensegangssak og rettsutgreiing). I tillegg behandler jordskifteretten skjønn, alene eller i kombinasjon med jordskifte.

Det er særlig jordskiftesakene, § 2-sakene, som har vært karakterisert som forvaltningsoppgaver.

Etter sin art kan jordskifte defineres som omforming av eiendom og servitutter mellom private personer. Dette er kjernen i jordskifte. Med omforming av eiendom menes endringer av eiendommers fysiske utstrekning. De omformende prosessene omfatter også endring, stifting og avløsning av servitutter.

Jordskifte er en integrert prosess, hvor både den rettsendrende og den rettsfastsettende delen er nødvendige elementer. Gjennom prosessen må det tas stilling til om eiendomsrett og bruksrett består – eller ikke består – og til omfanget av den aktuelle rettighet for hvert enkelt bruksnummer som omfattes av jordskiftet. En annen integrert del av jordskifte er «skjønnnet» (bonitering og verdsetting av areal og rettigheter) som jordskifteretten må

foreta for den enkelte rettighet og arealenhet som jordskiftefeltet omfatter. Alle disse elementene har betydning ved vurdering av om tapsgarantien i § 3 bokstav a er oppfylt. Endelig inngår grensemerking, grensebeskrivelse og utarbeiding av kart som en nødvendig del av jordskifteprosessen.

Det er anført at jordskifteretten er en «plandomstol». Dette kan forstås slik at jordskifteretten skal utarbeide arealplaner eller reguleringsplaner. Jordskifteretten er imidlertid ikke tillagt noen slik planmyndighet etter plan- og bygningsloven eller andre lover. Jordskifterettens løsninger, som riktignok kalles «skifteplaner», må baseres på de arealplaner som til enhver tid gjelder i vedkommende kommune. Den fysisk/økonomiske arealplanleggingen ligger til planmyndighetene i den offentlige forvaltning.

5.3 Jordskifterettens forhold til Landbruksdepartementet, kommunene m.v.

5.3.1 Forholdet til Landbruksdepartementet

5.3.1.1 Innledning

Jordskifterettene ligger administrativt under Landbruksdepartementet. Deres virksomhet har i stor grad sprunget ut av landbrukspolitiske målsettinger. Det er reist spørsmål om forholdet mellom Landbruksdepartementet og jordskifterettene er for nært, og om jordskifterettens virksomhet preges av den landbrukspolitikken som føres til enhver tid.

I Ot. prp. nr. 57 (1997–98) s. 29 viser Landbruksdepartementet til festskrift til Birger Stuevold Lassen i Ånd og Rett, hvor professor dr. juris. Torgeir Austenå blant annet uttaler:

«I Lov ang. Jord og Skovs Udskiftning af Fællesskab av 17. august 1821, var det eneste vilkåret for å kunne kreve utskiftning at det forelå «fellesskap i jord eller skog paa landet» (§ 1). Lovgiveren så på utskiftning av fellesskap som så viktig sett fra et samfunnspolitisk synspunkt at det ble innført en form for «straff» for dem som satt med uutskiftede gårder 8 år etter at loven var satt i verk. Den «almindelige landsskatten» for disse gårdene skulle da forhøyes med 25 %».

Landbruksdepartementet uttaler om dette på s. 30 første spalte i proposisjonen:

«Etter departementets syn viser dette tydeleg at det heilt frå starten av har vore sterke politiske målsettingar inne i bildet. (... -)»

Lagmann Ola Rygg uttaler i Kart og Plan nr. 1/1996 s. 20 flg. bl.a:

«Denne kombinasjonen av domstols-status og forvaltningsmessige primæroppgaver som pregar jordskifteretten, er ikkje uproblematisk. Det er eit grunnleggjande prinsipp i rettgangsortninga vår at domstolane skal stå fritt i høve til forvaltninga – og særleg i høve til dei politisk styrde forvaltningsorgan. Med dei arbeidsoppgåver jordskifteretten har, vert det freistande å bruka jordskifteretten som eit reiskap i landbrukspolitikken.»

Domstolkommisjonen og Strukturutvalget understreker i sine utredninger de betenkeligheter som knytter seg til jordskifterettens forhold til landbruksmy-

ndighetene. Dette gjelder blant annet i forhold til «de omfattende forvaltningssoppgaver som jordskifterettene er tillagt».

5.3.1.2 Formålsbestemmelsene i §§ 29 første ledd og 29 a

Det har vært reist spørsmål om jordskiftelovens formålsbestemmelser pålegger jordskifterettene å ta særskilt hensyn til sektorinteresser. Etter formålsbestemmelsen i jordskifteloven § 29 skal «Utforming av eigedom og omforming av bruksrett ... vere tenleg etter tida og tilhøva». Formålsbestemmelser av denne typen er ikke vanlig i forbindelse med domstolsvirksomhet. Jordskifterettens oppgaver er imidlertid av spesiell karakter.

Formålet med jordskifte har hele tiden vært å utforme hensiktsmessige eiendommer. Allerede utskiftningsloven av 1882 hadde bestemmelser som langt på veg svarer til gjeldende § 29. Påbudet etter 1882-loven var at det enkelte bruk skulle legges ut så tjenlig og samlet som råd var. Påbudet omfattet brukene i sin helhet, også deler av brukene som ikke var tatt med på jordskiftet. Dersom lovens hovedregel om samlet utlegging måtte fravikes – slik at ett og samme bruk ble lagt ut med flere teiger – krevde dette en særlig begrunnelse.

Denne bestemmelsen ble videreført i 1950-loven. Begrunningsplikten for unntak ble imidlertid tatt bort, jf. lovens § 32 og Ot. prp. nr. 31 (1950) s. 10 første spalte.

Med loven fra 1979 ble det foretatt en endring i formålsbestemmelsen. Begrepet «bruk» ble erstattet av begrepet «eigedom». Hver eiendom skulle legges ut så «høveleg og samla som råd». Begrunnelsen for endringen var at en «eigedom» kan bestå av flere bruksnummer som blir drevet sammen som ett økonomisk foretak, jf. Ot. prp. nr. 56 (1978–78) s. 83 første spalte.

Ved lovendring i 1988 skjedde det en realitetsendring. Det ble innført et påbud om å ta hensyn til naturmiljø m.v. i et nytt annet punktum i § 29 første ledd som lød: «Det skal takast omsyn til naturmiljøet, landskapsbiletet og livsmiljøet til planter og dyr.» I Ot. prp. nr. 56 (1987–88) s. 4 første spalte uttales det:

«Forslaget krev at jordskifteretten vurderer natur- og miljøomsyn ved skifteplanlegginga. Såleis må jordskifteretten t.d. skaffe seg oversyn over gjeldande planar på dette området. Eit slikt omsyn blir eit element i skifteplanarbeidet på line med andre element.»

Ved lovendring i 1998 ble § 29 første ledd annet punktum erstattet av ny § 29 a som lyder:

«Det skal takast omsyn til at naturressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltninga av naturressursane skal vere miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern av jordmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.»

Departementet viser i Ot. prp. nr. 57 (1997–98) til Grunnloven § 110 og understreker at det må skilles mellom det alminnelige og spesielle miljøvern. På samme måte som i § 29 er det tale om overordnede samfunnsmessige hensyn:

«... Jordskifteretten skal såleis ikkje gå inn i noko forvaltningsrolle etter denne paragrafen. Det handlar om å få saka best mogeleg opplyst. Jordskifteretten må leggje til grunn dei vedtak som ligg føre om vern og fredning. Når det gjeld planlagde verne- og fredningsvedtak, krev dette særleg aktsemd frå jordskifteretten si side. Pliktføresegna i denne paragrafen inneber at jordskifteretten skal ta slike omsyn i si vanlege verksemd. Jordskiftedommaren skal syte for at det vert teke omsyn til miljøvern under synfaringar i tilknytning til bonitering m.v., rydding av grenseliner i samband med oppmåling og under grenseavmerking m.v.»

Videre peker departementet på at jordskifteretten ikke er arealplanlegger:

«Arealplanlegginga i Noreg er lagt til politiske folkevalgte organ. Jordskifteretten er derimot ein utformings- og omformingsdomstol som skal leggje til grunn arealbruken som er fastsatt av slike organ gjennom plan- og bygningslova, naturvernlova m.v. Spørsmålet blir snarare; skal jordskifteretten sjå bort frå vedtekne eller planlagte vernetiltak (t.d. reservater eller freda eller uregistrerte kulturminner) når retten skal omskipe ein vegrett. Dei ordinære domstolane har omlag den same kompetansen til omskiping etter servituttlova. Heller ikkje dei kan sjå bort frå faktum i det området som omskipinga gjeld.

Departementet legg til grunn at føremålsføresegna i jordskiftelova må harmoniserast med aktuelle føremålsføresegner i landbrukslovgjevinga elles. Ein viser i samband med dette til føresegna i § 1 siste ledd i jordlova, jf. Ot. prp. nr. 72 (1993 – 94), s 30 og 78 og til innst.O. nr. 36 (1994–95), s 3, siste spalte, tredje heile avsnitt flg.»

5.3.1.3 Instruksjer, reglementer m.v. fastsatt av Landbruksdepartementet – Jordskifteloven §§ 19 tredje ledd og 96

Det har vært reist spørsmål om jordskifteloven åpner for at Landbruksdepartementet kan instruere jordskifterettene, og i hvilken grad departementet rent faktisk har utarbeidet bindende instruksjer.

En prosjektgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet avga den 30. juni 2000 rapporten «Instruksjon eller informasjon». Prosjektgruppa bestod i hovedsak av jordskiftedommere. Gruppa vurderte prinsippet om domstolenes uavhengighet og Landbruksdepartementets bruk av instruksjon overfor jordskifterettene. Den så videre på kommunikasjonen mellom Landbruksdepartementet og jordskifterettene, og mellom Justisdepartementet og de alminnelige domstolene.

Prosjektgruppa konkluderte med at jordskifteloven § 19 tredje ledd er i strid med prinsippet om domstolenes uavhengighet, og at samme lovs § 96 bare hjemler instruksjon for så vidt gjelder administrative forhold. Gruppa konkluderte videre med at det er tilfeller av uheldig kommunikasjon mellom Landbruksdepartementet og jordskifterettene. Ansvaret for dette skyldes i følge gruppa dels departementet med sin noe uheldige språkbruk og lite bevisste holdning til domstolsadministrasjon, og dels jordskiftedommerne som i for stor grad har vært lydhøre overfor Landbruksdepartementet og for lite bevisst sin selvstendige og uavhengige stilling.

Jordskifteloven § 19 tredje ledd åpner for at departementet kan gi «nærare regler om verdsetting, oppmåling og kartlegging». Med hjemmel i denne bestemmelsen ga Landbruksdepartementet i 1991 ut «Rettleiing for utføring

av jordskiftesaker». Uttrykket «retteiing» ble valgt fordi departementet ikke tok stilling til om enkelte av retningslinjene skulle utgis som forskrift.

Prosjektgruppa mener at verdsetting hører til jordskifterettens rettslige arbeid, og at eventuell instruksjon om dette er uakseptabelt og ikke forenlig med at domstolene skal være uavhengige i forhold til den utøvende makt.

Prosjektgruppa er kritisk til at departementet ikke har avklart rettlednings status, og stiller spørsmål ved om det er tale om veiledning eller instruks. Gruppa har ikke merknader til at departementet utarbeider veiledninger, men poengterer at jordskifterettene står fritt i bruken og vektleggingen av veiledninger.

Jordskifteloven § 96 gir departementet hjemmel til å fastsette «føresegner om visse arbeid m.m. i jordskifteverket og fastsette reglar for tenestemenene».

Prosjektgruppa legger til grunn at jordskifteretten bare kan instrueres om administrative forhold, ikke i det rettslige arbeidet. Gruppa antar at departementet gjennom sitt administrasjonsansvar har en generell instruksjonsadgang når det gjelder administrative forhold, og at § 96 derfor er unødvendig.

I medhold av § 96 ga Landbruksdepartementet i 1985 administrasjons- og arbeidsinstruks for jordskifteverket. Denne instruksjonen la en del oppgaver til fylkesjordskiftesjefen og fylkesjordskiftekontoret som kan reise spørsmål i forhold til uavhengighetsprinsippet. Dette gjelder for eksempel kontorets ansvar for samarbeidet med de «andre offentlige ytre landbruksetatane», kommunene m.m. og ansvar for arbeidsfordeling og prioritering av saker. Videre ble det bestemt at fylkesjordskiftesjefen skulle ha ansvar for prioritering av førsteinstanssakene i fylket, at han kunne overføre saker mellom jordskiftesokn, oppnevne jordskiftedommer i den enkelte sak og oppnevne jordskifteoverdommer til å behandle saker i første instans.

Instruksjonen ble opphevet den 1. januar 2002 samtidig som ordningen med fylkesjordskiftekontor og fylkesjordskiftesjefer ble avviklet. I nytt administrasjonsreglement er den myndigheten som tillå fylkesjordskiftesjefen, lagt til ledere av den enkelte jordskifterett «for å tilpasse praksis til de generelle domstolprinsipper». Som hovedregel skal sakene prioriteres i den rekkefølge de er krevd, men dette kan fravikes dersom det er viktig for partene, eller arbeidssituasjonen tilsier det. Jordskifterettslederen skal drøfte saksfordeling med de ansatte og fordele sakene. Det er ellers fastsatt at jordskifteretten skal ivareta nødvendig kontakt med forvaltningsorgan, kommuner, kartkontor, registermyndighet m.v.

5.3.1.4 Generelle uttalelser fra Landbruksdepartementet av interesse for uavhengighetsspørsmålet

Det har vært reist spørsmål om Landbruksdepartementet gjennom sine uttalelser påvirker/instruerer jordskifterettene i deres virksomhet. Prosjektgruppa viser til at jordskiftemiljøet er lite og fagene spesielle. Dette fører til at jordskiftemiljøet blir lite interessant for forfattere av juridisk litteratur m.v., og at departementets uttalelser ofte kan være det dominerende.

Landbruksdepartementet har etter gruppas oppfatning hatt en uklar forståelse av jordskifterettens oppgaver og funksjoner. I St.meld. nr. 60

(1955) Om retningslinjer for utvikling av landbruket uttales det på s. 44 andre spalte blant annet:

«Ikke alle jordskiftesaker er like viktige. Jordskifteverket må foreta en prioritering av arbeidet slik at det viktigste arbeid tas først – uansett rekkefølgen de kommer inn».

Videre uttales det:

«Jordskifteloven må også endres slik at det blir samsvar mellom den og de nye arbeidsoppgaver som følger av jordlova. Departementet må ha adgang til å foreta en nødvendig prioritering av oppgavene.»

I St.meld. nr. 40 (1991–92) Frå sektoretatar til samfunnsetatar – Om organisering av landbruksetatane s. 60 første spalte fjerde avsnitt uttaler departementet om jordskifte blant annet at:

- «det bør drøftes å gi flere offentlige organ hjemmel til å kreve sak
- det bør vurderes å utvide hjemmelen til de organ som kan kreve sak
- departementet vil se nærmere på rapporteringssystemene som sikter mot at landbruksforvaltningen øker bruken av sin hjemmel til å kreve sak
- målet er å legge til rette for at behov for omformingstiltak som Jordskifteverket kommer over, blir vurdert av forvaltningen før det blir avgjort hvilke saker som skal kreves, og i hvilken rekkefølge det bør gjøres
- dette vil være med på å sikre at jordskifteverket arbeider med saker som de offentlige rekvirentene mener er viktige»

Prosjektgruppa viser videre til at Landbruksdepartementet ved flere anledninger har understreket betydningen av at jordskifterettene prioriterer saker som har stor samfunnsøkonomisk betydning, og at Stortinget har uttalt noe tilsvarende. I de senere år har det under Stortingets budsjettbehandling blitt fremmet forslag om budsjettreduksjoner under henvisning til at jordskifterettene bør prioritere sakene etter viktighet.

5.3.2 Forholdet til kommunale myndigheter m.v.

5.3.2.1 Innledning

Et sentralt punkt i kritikken mot jordskifterettene som domstoler har vært kontakten med kommunene og andre forvaltningsorganer, særlig under arbeidet med skifteplanen.

Jordskifterettene må legge offentlige planer til grunn når skifteplanen skal utarbeides. Det er da ofte nødvendig med kontakt mellom jordskifteretten og planmyndighetene for at retten skal få tilstrekkelig informasjon om hvilke planer som foreligger, og hva som er under arbeid. Etter jordskifteloven § 20 a har jordskifteretten også plikt til å samrå seg med de aktuelle forvaltningsorganene.

Det er også tradisjon for at jordskifteretten undersøker om det foreligger fornminner, nøkkelbiotoper osv i det aktuelle området, dersom partene ikke selv skaffer den nødvendige informasjonen. Dette krever også kontakt med forvaltningen.

For å ordne utjenlige eiendomsforhold, kan det være nødvendig for jordskifterettene ved utarbeidelse av skifteplaner å foreslå fysiske tiltak som krever tillatelser av ulike forvaltningsorgan, for eksempel avkjøringstillatelse

fra offentlig veg, tillatelse til å anlegge ny veg, delingstillatelse, byggetillatelse, tillatelse til masseuttak m m. For å være sikker på at skifteplanen lar seg gjennomføre, må jordskifterettene sørge for en avklaring med forvaltningen. Jordskifterettene har på vegne av partene i mange tilfeller innhentet tillatelse/samtykke i stedet for å be partene ordne det.

Offentlige tilskudd kan være avgjørende for at et investeringstiltak som inngår som ledd i en skifteplan, lar seg gjennomføre, for eksempel en skogsbilveg. Dette er også forhold som kan gjøre det nødvendig for jordskifterettene å kontakte forvaltningen.

Jordskifterettene får tildelt nye registernummer fra kommunen. Videre er det jordskifterettene som gir attest for sammenføring og rapporterer eiendomsdata tilbake til kommunen, til Statens kartverk og til tinglysingen. Jordskifterettene blir delingsmyndighet i jordskiftefeltet og får myndighet til å føre nødvendig kontroll i den perioden jordskiftet pågår.

I Ot. prp. nr. 57 (1997–98) 7. 2 uttaler Landbruksdepartementet blant annet:

«Ei problemstilling er om det auka komplikasjonsnivået, med påfølgjande auke i naudsynt samråding etter jordskiftelova § 20 tredje ledd, på sikt kan føre til at kontakten mellom jordskifterett og t.d. kommunale planstyresmakter vert for nær og intim. Ein tenkjeleg konsekvens av dette igjen er at jordskifterettens tenestemenn i for stor grad kan kome til å identifisere seg med forvaltninga, eventuelt at skillelinene vert uklære for partar og andre. Dersom jordskifteretten berre hadde utformingsoppgåver, ville denne problemstillinga ha vore mindre relevant enn den er når jordskifteretten no etter kvart har fått utstrakt judisiell kompetanse både i tradisjonelle tvistesaker og i skjønnsaker. Denne kombinasjonen av oppgåver som er lagt til jordskifteretten er begrunna ut frå praktiske rasjonalitets- og effektivitetsomsyn.»

I tilknytning til proposisjonsarbeidet uttalte lagmannsrettene blant annet:

«Den opprinnelige basis for jordskifteetatens virksomhet er i løpet av de seneste tiår vesentlig endret, særlig som en konsekvens av den omfattende reguleringslovgivning for fast eiendom som vi etter hvert har fått. Etter lagmannsrettens mening er tiden nå definitivt inne til å foreta en prinsipiell nyvurdering av om det i dagens samfunn er rasjonelt å opprettholde Jordskifteverket som en egen etat, og i så fall hvilken formell status etaten bør ha og hvilke funksjoner og hvilken myndighet den skal ha i forhold til andre myndighetsorgan med samme eller tilgrensende funksjoner. Vi tror bestemt at resultatet vil måtte bli en annen organisasjonsmodell enn den nåværende.

En sakstype som åpenbart skaper problem ut fra någjeldende organisasjonsmodell er det som med et stikkord kan kalles «skifteplansakene», hvor jordskifteretten er pålagt å «samrå seg» med ulike forvaltningsorganer, jf. jordskiftelovens § 20 tredje ledd. Dette gjelder stort sett saker hvor avgjørelsesmyndigheten i de viktigste spørsmål (arealdisponering, gjennomføring av tiltak) er tillagt forvaltningsorgan som selv ikke er parter i jordskiftet, og som jordskifteretten derfor med nødvendighet kommer i et underordningsforhold til. Det er vanskelig å se noen grunn til at vi skal ha en planleggende særdomstol som selv ikke kan treffe noen avgjørelser av betydning med hensyn til planelementene. I et slikt system blir jordskifteretten et forberedende og tilretteleggende organ – et forslags- og gjennomføringsorgan – for

avgjørelser som treffes av andre. Dette er ingen naturlig domstolsoppgave. Lagmannsrettene mener derfor at hvis vi fortsatt skal ha en egen jordskifteetat som er organisert som en særdomstol, bør i hvert fall denne sakstypen tas ut av loven.»

Også Domstolkommisjonen og Strukturutvalget tar opp jordskifterettens kontakt med forvaltningen som et problem.

Sentrale bestemmelser om forholdet til kommunene og andre forvaltningssorgan er jordskifteloven § 20 a og § 41. Disse bestemmelsene gjennomgås under 5.3.2.2 og 5.3.2.3.

5.3.2.2 Jordskifteloven § 20 a – Samråding

Bestemmelser om drøftelser mellom jordskifterett og plan- og bygningsmyndigheter går tilbake til § 23 i loven av 1917. Etter nevnte paragraf skulle utskiftingsretten og bygningsmyndigheten forhandle om skifteplan, veger og vannløp i områder som omfattet bygrunn eller strøk på landet som var underlagt bygningslovgivningen. Dersom enighet ikke ble oppnådd, skulle utskiftingsretten innstilles. Begrunnelsen for bestemmelsen var at den «antaes at yde betryggelse mot misbruk av adgangen til at utskifte bygrund». Den ville videre sikre mot kollisjoner mellom reguleringsarbeid og jordskifte, jf. Ot. prp. nr. 1 (1915) s. 40 andre spalte flg.

Bestemmelsen ble videreført i § 20 annet ledd i 1950-loven bare med redaksjonelle endringer, jf. Ot. prp. nr. 31 (1950) s. 8 første spalte. Ved denne lovrevisjonen ble begrepet «samråd» innført. Ved uenighet skulle saken bringes inn for Kongen til avgjørelse.

I kommentarutgaven til jordskifteloven av 1950, andre utgave, uttaler Helge Christensen at ordlyden i § 20 annet ledd neppe er ubetinget heldig. Han uttaler at hensikten med samrådingen er å unngå at skifteplanen kommer i strid med reguleringsplaner eller reguleringsbestemmelser.

Med 1979-loven skjedde det realitetsendringer i samrådingsplikten. Mens bestemmelsen om samråding etter 1950-loven var en kompetanseregulering, ble samrådingen i 1979 en generell saksbehandlingsregel (pliktregel) som ble utvidet til å omfatte jordskiftesaker i sin alminnelighet. Samrådingsplikten omfattet ethvert forvaltningsorgan som skifteplanen kunne få innvirkning på. Plikten omfattet også de tilfelle hvor offentlige vedtak fikk innvirkning på skifteplanen.

Ved lovendring i 1998 ble bestemmelsen flyttet fra § 20 tredje ledd til en egen bestemmelse i § 20 a som lyder:

«Jordskifteretten skal samrå seg med offentlige styresmakter dersom skifteplanen har verknad for tilhøve som ligg under slike organ. Det same gjeld når tilhøve som krev vedtak av offentlige styresmakter, har verknad for skifteplanen.»

På side 31 i Ot. prp. nr. 57 (1997–98) drøfter departementet regelen nærmere.

Bestemmelsen om at «uenighetssakene» skulle bringes inn til Kongen til avgjørelse, er opphevet. Departementet begrunner dette slik:

«Etter departementets syn er ein slik kompetansekonflikt no ikkje tenkjeleg. Jordskifteretten og forvaltninga har hovudansvaret for ivaretak-

ing av prinsipielt ulike omsyn, som gjort greie for ovanfor. Det er på det rene at det sidan gjeldande lov trådte i kraft i 1980 ikkje har vore nokon situasjon der det har vore aktuelt å bruke regelen, og ein kjenner heller ikkje til at den har vorte brukt tidlegare. Når den likevel står der, har den ingen annan funksjon enn å tåkelegge det faktum at kompetansetilhøvet er klart.»

Departementet konkluderer med at det sentrale i samrådingsplikten er framskaffing av relevant informasjon, som oversiktsplaner, reguleringsplaner, verneplaner osv. I tillegg må det innhentes ulike tillatelser til tiltak som skifteplanen bygger på, for eksempel avkjørselstillatelse.

Jordskiftedommerne har understreket at samrådingen ikke skjer uformelt, og at all informasjon om planer og enkeltvedtak som kan ha betydning for skifteplanarbeidet – med unntak av innhenting av vitterlige kjensgjerninger – i dag skjer skriftlig. Korrespondansen inntas som dokumenter i rettsboka og refereres i rettsmøter. Forvaltningen innkalles i nødvendig utstrekning som sakkyndig vitne.

Dette er praksis uavhengig av hvilken offentlige myndighet som er berørt. Når det gjelder søknader om tillatelser, opplyses det at praksis varierer. Noen jordskifteretter søker på vegne av partene, mens andre overlater til partene selv å søke. Søknadene skjer skriftlig under full kontradiksjon.

5.3.2.3 Jordskiftelovens § 41- forholdet til arealplaner

Ved lovrevisjonen i 1979 ble det innført en prinsipiell, ny bestemmelse i jordskifteloven. Etter § 41 første ledd annet punktum fikk jordskifterettene hjemmel til innenfor jordskiftefeltet å medvirke til at det ble utarbeidet planer for rekreasjons- og turistformål etter strand- og fjellplanloven eller bygningsloven, eller lage slike planer av eget tiltak. Saken skulle i tilfelle tas opp med bygningsrådet før arbeidet startet opp. Planene skulle utarbeides i samråd med bygningsrådet som også kunne gi bindende retningslinjer for arbeidet. I forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 56 (1978–79) s. 88 første spalte, blir det understreket at skifteplanen ikke kunne vedtas før utbyggingsplanen ble godkjent, dersom skifteplanen var avhengig av utbyggingsplanen.

Den nye bestemmelsen ble blant annet begrunnet i verdsettingshensyn, herunder sammenhengen med felles tiltak som veg, vann, kloakk m.v, jf. paragrafens annet ledd.

Etter paragrafens tredje ledd fikk jordskifterettene hjemmel til å utføre nødvendig utjamning av utbyggingsverdier mellom partene.

Lovendringen i 1979 har blant annet sin bakgrunn i at lov om planlegging i strandområder og fjellområder ble opphevet i forbindelse med Stortingets vedtak om ny plan- og bygningslov i 1985.

I forbindelse med forslag til endringer i blant annet plan- og bygningsloven i 1988 fremmet Miljøverndepartementet forslag til endring av jordskiftelovens § 41 første ledd, jf. Ot. prp. nr. 51 (1987–88). Etter lovendringen ble jordskifterettene pålagt å ta hensyn til bindende planvedtak etter plan- og bygningsloven. Videre fikk jordskifterettene en alminnelig adgang til å ta initiativ til å fremme forslag til reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven.

I forhold til tidligere bestemmelser medførte endringen at jordskifterettene skulle legge planvedtak etter plan- og bygningsloven til grunn. Det var ikke lenger et vilkår om at dette gjaldt bare for turist- og rekreasjonsformål. Jordskifterettene fikk også utvidet hjemmel til å delta i planarbeidet. Vilkåret var at det pågikk et jordskifte i plan-området (etter plan- og bygningsloven). Dette gikk for øvrig også fram av plan- og bygningslovens § 9–3. Jordskifterettene fikk kompetanse til å fremme utkast til plan etter bestemmelsene i plan- og bygningslovens §§ 28–2 tredje ledd (bebyggelsesplan) og 30 (reguleringsplan).

§ 41 lyder nå slik:

«Jordskifteretten skal ta omsyn til plan etter plan- og bygningslova. Retten kan medverke i planlegginga og fremme utkast til plan etter føresegnene i plan- og bygningslova § 30 og § 28–2 tredje ledd.

Jordskifteretten kan skipe dei sams tiltaka som trengs i samband med planar.

Jordskifteretten utfører nødvendig utjamning av utbyggingsverdiene. Dette kan gjerast i sjølve skifteplanen, ved overføring av utbyggingsrettar eller i pengar.»

Jordskifterettens kompetanse etter bestemmelsen kan bare brukes i forbindelse med en jordskiftesak med hjemmel i jordskifteloven § 2.

5.3.2.4 Jordskifterettens medvirkning i planleggingen etter landbruksvegforskriften og oppdyrkingsforskriften

Selv om jordskifterettene har materiell kompetanse til å fremme saker om felles tiltak etter jordskifteloven § 2 bokstav e, må de – som andre – forholde seg til de regler som er fastsatt for tiltak som eventuelt inngår som ledd i skifteplanen. Av særlig interesse her kan nevnes forskrift om planlegging og godkjenning av veger for landbruksformål av 20. desember 1996 som regulerer nybygging og ombygging av veger for landbruksformål. Forskriften som er gitt med hjemmel i skogbruksloven § 17 a, gjelder også masseuttak langs vegtraseén når uttaket er nødvendig i forbindelse med bygging og vedlikehold av det enkelte veganlegg. Videre kan nevnes forskrift om nydyrking av 2. mai 1997 som er gitt med hjemmel i jordlova § 11 annet ledd. Forskriftene er fastsatt av Landbruksdepartementet.

Jordskifterettene fremmer forslag for kommunen, som behandler forslaget i samsvar med saksbehandlingsreglene i forskriftene. Kommunen har vedtaksmyndighet, og fylkeslandbruksstyret er klageinstans.

5.4 Endring av forvaltningsmessige forutsetninger for et jordskifte

5.4.1 Innledning

Det er reist spørsmål om forvaltningen kan endre eller omgjøre et rettskraftig jordskifte.

Et rettskraftig jordskifte bygger på en rekke forutsetninger som er lagt til grunn ved det skjønne jordskifterettene utøver i forbindelse med skifteplanvedtaket. Det kan gjelde forutsetninger om arealbruk, priser og kostnader m.v. Det følger forutsetningsvis av jordskifteloven § 14 annet ledd at jordskifter-

ettene tar stilling til om de grunnleggende vilkår i jordskifteloven §§ 1 (tjenlighetsforbedring) og 3 bokstav a (garantien mot individuelt tap) er oppfylt i det retten treffer skifteplanvedtaket. Den rettslige rekkevidde av garantien mot individuelt tap vil være som ved skjønn i sin alminnelighet. Den rekker ikke lenger enn det som framsto som en påregnelig utvikling på skjønnstidspunktet.

I en del jordskiftesaker inngår det i skifteplanen at det skal foretas fysiske tiltak, for eksempel bygging av landbruksveg, hytter eller uttak av masse. Dette gjelder for det første i saker etter § 2 bokstav e hvor det felles, fysiske tiltaket kan være hovedformålet med å kreve jordskifte. I andre tilfeller vil et fysisk tiltak være et av flere elementer i saken, for eksempel der det skal bygges en landbruksveg ved oppløsning av et realsameie. Det er ikke slik at fysiske tiltak inngår i alle eller i de fleste jordskiftesaker. Problemstillingene ovenfor har derfor bare relevans i de konkrete tilfeller hvor § 2 saker inneholder fysiske tiltak.

Det er forvaltningen som gir byggetillatelse eller treffer vedtak angående de fysiske tiltak som inngår i en skifteplan. Jordskifterettens kompetanse knytter seg til at retten kan beslutte hvilke tiltak som skal settes i verk.

Jordskifterettene plikter å sette frister for gjennomføringen av fysiske tiltak, jf. jordskifteloven § 59 første og annet ledd som lyder:

«Jordskifteretten skal sette fristar for overtakning av egedomane og andre fristar som trengst for gjennomføring av avgjerdene.

Utan samtykke frå alle som er med i skiftet, må det ikkje settast kortare frist enn 2 månader rekna frå forkynninga. Det skal ikkje settast lengre fristar enn det som er naudsynt for å gjennomføre avgjerdene, og berre i serlege høve kan ein frist settast til meir enn 5 år. Ikkje i noko høve kan det settast lengre frist enn 10 år.»

Problemet er at forvaltningen, selv om den har godkjent konkrete tiltak under skifteplanarbeidet, kan endre oppfatning etter at jordskiftet er blitt rettskraftig, slik at tiltak som inngår i skifteplanen, ikke kan gjennomføres i praksis. Dette kan bety at tapsgarantien i jordskifteloven § 3 bokstav a for enkelte parter i jordskiftet kan bli illusorisk.

Dette er framstilt slik at forvaltningen kan overprøve og omgjøre jordskifterettens avgjørelse, og at misfornøyde parter dermed kan få en ny runde i forvaltningen etter at jordskifterettens avgjørelse er blitt rettskraftig.

I Ot. prp. nr. 57 (1997–98) opplyser landbruksdepartementet at antall saker hvor forutsetninger som et rettskraftig jordskifte bygger på, endres til skade for parter utgjør i gjennomsnitt ca. 0, 5 promille av den aktuelle saksmengde pr. år.

Utvalget har tilskrevet samtlige jordskifteretter og jordskifteoverretter og bedt om opplysninger for perioden 1. januar 1997 til 1. januar 2002. Av en totalsaksmengde på i underkant av 5000 saker er det innberettet en sak. Dersom en holder grensegang- og rettsutgreiingsaker samt rene skjønn utenfor, utgjør dette ca. 0, 4 promille av sakene.

5.4.2 Forvaltningens endring av jordskifterettens rettskraftige avgjørelse

Lagmann Ola Rygg har vært inne på disse problemstillingene. I Kart og plan nr. 1/1996 s. 20 viser han blant annet til Rt. 1980 s. 193 som gjaldt et hyttefelt på 70 hytter i et setersameie i Hallingdal:

«Bygningsrådet og fylkeslandbruksstyret hadde godkjent disposisjonsplan for hyttefeltet under jordskiftet. Etter at jordskiftet var rettskraftig, og etter at det var investert ca. kr. 300.000,- med sikte på den planlagde utbygginga, vedtok kommunen nye retningslinjer for oppføring av hytter og reduserte då talet på hytter i sætersameiga frå 70 til 45. I rettssaka som deretter fylgde, vart kommunen frifunnen for ansvar. Høgsterett seier i dommen at «Bygningsloven gir myndighetene frihet til å regulere slik forholdene til enhver tid tilsier det, (...) også hvor grunneierne har foretatt investeringer i forhold til en tidligere vedtatt plan.» Det er ikkje noko i denne dommen som peikar i retning av at ei skifteplan i eit rettskraftig jordskifte må stå sterkare i høve til godkjenningssorgana enn ei privat reguleringsplan. (...)

Eg synest det er uakseptabelt at eit jordskifte skal binde partane, men at det i ettertid skal kunne endrast av kommunale eller statlege organ. Ei slik ordning legg opp til ein «ekstra-omgang» i forvaltningsetatane etter at jordskifteretten har avslutta sitt arbeid der dei som er misnøgde med skifteresultatet får ein ny sjanse. Det kan lett bli ei form for forvaltningsmessig overjordskifte, og då i langt meir usikre og ukontrollerbare former enn i jordskifteretten. Eg kjenner til eit ferskt døme på det heime på Rygg, der Gloppen kommune – med heimel i ei forskrift til skogbrukslova om godkjenning av skogsvegar – i fjor nekta framføring av ein skogsveg som var utlagt på eit jordskifte avslutta i 1978. Grunngevinga var naturvernomsyn og slike ting, men realiteten var at partar som ville hatt ei anna planløsning gjekk på kommunen og ba dei intervenera – noko kommunen altså gjorde. Avslaget vart etter klage stadfesta av fylkeslandbruksstyret i Sogn og Fjordane så seint som for ei veke sidan – 30. januar 1996.»

Dommen i Rt. 1980 s. 193 har stått sentralt i debatten om endrede forvaltningsmessige forutsetninger. Det er derfor naturleg å se nærmere på avgjørelsen. Den gjelder kommunens adgang til å kreve ny reguleringsplan som forutsetning for byggetillatelse etter bygningsloven av 1965, § 119, jf. § 120. Forutsetningen fra jordskifteretten var at hytteprosjektet skulle være et sams tiltak etter jordskifteloven. Hytteplanen ble godkjent med 70 hytter av bygningsrådet i 1970. Etter at det en tid hadde vært byggeforbud i henhold til vedtekt etter bygningslovens § 82, fastsatte kommunen i 1975 vedtekt med krav om reguleringsplan for hytter. I mellomtiden hadde kommunestyret også truffet vedtak om begrensning av hyttebyggingen i kommunen. Dette medførte at antall hytter i saken ble redusert fra 70 til 45. Setersameiet reiste deretter søksmål mot Gol kommune med påstand om at kommunen var bundet av bygningsrådets godkjenning av disposisjonsplanen. Det ble ikke lagt ned påstand om at kommunen var bundet av en rettskraftig jordskifteplan. Høyesterett kom til at kommunen sto fritt til å endre reguleringsplanen, og grunneieren kunne ikke, alene på grunn av en investering, få rettskrav på at en tidligere regulering ble opprettholdt.

Når det gjelder vegsaken fra Gloppen, ble jordskiftesaken avsluttet av jordskifteretten i 1978 og av jordskifteoverretten i 1980. Saken fulgte reglene i

jordskifteloven av 22. desember 1950 nr. 2. Etter jordskifteloven av 1950 § 44 første ledd skulle jordskifteretten fastsette frister for overtakelse av teiger, gjennomføring av avgjørelser m.v. Slike frister ble ikke satt for den utlagte skogstraktorveg. Av rettsboka framgår det at:

«Vegane kan utbetrast, og eventuelt omleggjast». Jordskifteoverretten presiserte for øvrig at «vedtak om vegar kan førehavast på nytt etter 10 år, og der det er spørsmål om offentleg tilskot, må finstikking i terrenget utsetjast til det er aktuelt med opparbeiding».

I 1994 krevde en av partene i jordskiftesaken vegen bygd i samsvar med vedtak i det rettskraftige jordskifte. Kommunen vedtok den 16. mars 1995 å ikke godkjenne bygging av den 320 meter lange skogstraktorvegen.

Kommunens vedtak ble påklaget til fylkeslandbruksstyret, som ikke tok klagen til følge. Fylkeslandbruksstyret la til grunn at kommunen ved planleggingen i området også skulle utarbeide plan for vegutløsning, eventuelt alternative driftsmåter for skogteigene. Vedtaket må blant annet ses på bakgrunn av at det aktuelle område lå innenfor et foreslått «nasjonalpark/landskapsvernområde» som ble tatt med i «Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge», jf. St.meld. nr. 62 (1991–92). Videre ble området berørt av Rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag, jf. kgl. resolusjon av 10. november 1994.

Etter jordskifteloven av 1950 var det ingen samrådingsplikt utover § 20 annet ledd som gjaldt for bygrunn og for strøk på landet hvor skifteplanen kunne komme i strid med reguleringsplaner eller reguleringsbestemmelser.

Kommunen kom først inn i saken i 1994 med hjemmel i forskrift om planlegging og godkjenning av skogsbilveger av 27. april 1994 §§ 2–1 og 3–1. Etter førstnevnte paragraf innføres det meldeplikt til kommunene om planer om bygging av nye skogsbilveger eller ombygging av eksisterende veger før anleggsstart. Etter sistnevnte paragraf kan bygging eller ombygging av slike veger bare gjennomføres når planen er godkjent av kommunen. Dette gjelder for skogsbilveger generelt – uavhengig av en tidligere eller verserende jordskiftesak. Er det en verserende jordskiftesak, må kommunen ha truffet vedtak før skogsbilvegen inngår i den endelige jordskifteplan. Forskriften regulerer både planbehandlingen og byggesaksbehandlingen. Kommunen er således planmyndighet for slike veger i medhold av forskriften.

5.4.3 Tiltak for å avbøte skadevirkninger

Mulighetene for å begrense skadevirkningene for parter i jordskifter der forutsetninger endres i ettertid, er diskutert blant annet i Ot. prp. nr. 57 (1997–98). Landbruksdepartementet drøftet tre ulike virkemidler:

- Jordskiftesakene avsluttes ikke før tiltakene har fått ekspropriasjonsrettslig vern
- En viss garantitid kombineres med erstatningsregler
- Mulighetene for gjenopptakelse utvides

Det første alternativet forutsetter at jordskifteretten ikke avslutter saken før byggesaksbehandlingen er avsluttet, og byggearbeidene er oppstartet. Dette vil være i samsvar med hovedregelen i de fleste land i Vest-Europa. Dersom forvaltningen for eksempel endrer reguleringsplaner eller avkjørselsvedtak,

vil jordskifteretten fortsette jordskiftet på grunnlag av de nye vedtakene. Problemstillingen om forvaltningsmessige endringer av en rettskraftig jordskiftesak vil da ikke lenger være aktuell, og tapsgarantien i § 3 bokstav a vil fortsatt kunne ivaretas.

Partene vil stå i den samme rettslige situasjon som enhver annen borger som får flyttet sin avkjørsel, endret sitt hytteutbyggingsprosjekt eller lignende. Når det gjelder adgangen til rettsmiddelbruk, vil ordningen ha svakhet siden skifteplanvedtaket først fattes når byggetillatelse er gitt, og arbeidet er startet opp. Dette vil likevel kunne avhjelpes ved at viktige deler av planen settes til forhånds påanke etter jordskiftelovens system. Ordningen ble ikke nærmere utredet i Ot. prp. nr. 57 (1997–98).

Det andre alternativet bygger på at forvaltningen ikke kan endre vedtak til skade for parter innenfor en viss frist etter at jordskiftet er rettskraftig. I Ot. prp. nr. 57 (1997–98) s. 34 redegjør Landbruksdepartementet for at dette har vært tatt opp med Miljøverndepartementet, men at en garantitid – som ble foreslått til 3 år – kombinert med erstatningsregler ikke ble akseptert av Miljøverndepartementet.

Landbruksdepartementet foreslo i Ot. prp. nr. 57 en ny regel om gjenopptakelse i jordskifteloven § 73 annet ledd der forvaltningen endrer forutsetningene for en rettskraftig jordskifteplan. Regelen er begrunnet i reparasjonshensyn og lyder:

«Vidare kan eit jordskifte takast opp att dersom føresetnader som er lagde til grunn for skiftet, blir endra på ein slik måte at avgjerande tiltak i skifteplanen ikkje kan gjennomførast og det er tvillaust at vilkåret i § 3 bokstav a ikkje er oppfylt for minst ein part. Det kan likevel ikkje krevjast oppattaking etter dette leddet når fristen etter § 59 for gjennomføring av tiltaket er ute.»

Bestemmelsen ble enstemmig vedtatt av Stortinget.

Det er altså et vilkår for gjenopptakelse at fristene for gjennomføring av tiltaket blir holdt, jf. § 59 annet ledd.

Gjenopptakelsen skal ikke føres lenger enn det som er nødvendig for å rette opp tapet, jf. paragrafens tredje ledd annet punktum.

Kapittel 6

Generelt om domstolprinsippene og særdomstoler

6.1 Innledning

Med bakgrunn i utvalgets mandat vil de alminnelige domstolprinsippene, særlig uavhengighetsprinsippet, stå sentralt i utvalgets vurderinger og tilrådinger.

Domstolkommisjonen viser i NOU 1999: 19 til følgende sentrale hensyn:

- Demokratihensynet
- Uavhengighetsprinsippet
- Rettssikkerhetshensynet
- Folkets tillit
- Den samiske dimensjon

Demokratihensynet tilsier at domstolene og domstoladministrasjonen må være i harmoni med vår demokratiske statsform, fordi domstolenes arbeid utgjør viktige sider av offentlig myndighetsutøvelse. Stortinget fastlegger de lover som domstolene skal dømme etter, og bestemmer hva slags domstoler vi skal ha, hvilket effektivitetsnivå og servicenivå de skal ligge på o s v. Det må også skje en demokratisk innflytelse på utvelgelsen av dommerkorpset, iallfall i form av en etterfølgende, parlamentarisk kontroll av Kongens utnevnelser av dommere.

Uavhengighetsprinsippet innebærer først og fremst at domstolene og dommerne må beskyttes mot irregulær påvirkning i sin dømmende gjerning. Det er viktig å motvirke både de faktiske mulighetene for påvirkning, at noen vil benytte seg av mulighetene, og at dommere lar seg påvirke. Dette påkaller tiltak som kan videreutvikle og styrke respekten for domstolenes dømmende uavhengighet og respekten for de grunnleggende dommeretiske regler. Men også tiltak som avskjærer for nære og tette forbindelser mellom domstolene og krefter som kan øve påvirkning, for eksempel forvaltningsmyndighetene, kan etter omstendighetene være adekvate.

Rettssikkerhetshensynet innebærer at domstolene og deres rettergang må tilfredsstillende grunnleggende krav til blant annet rimelig saksbehandlingstid, et akseptabelt kostnadsnivå for domstolenes brukere og faglig gode avgjørelser.

Det er ikke tilstrekkelig at domstolene reelt sett er uavhengige og arbeider på et høyt faglig nivå. Dette må også være synlig. De kan ikke fylle sin oppgave dersom de ikke har folkets tillit.

Kommisjonen framhever også den samiske dimensjon. Når Grunnloven § 110 a gir statens myndigheter plikt til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, kultur og samfunnsliv, innebærer dette også krav til domstolene og deres organisasjon og krav til dommernes kompetanse, innsikt og holdninger.

Om den nærmere behandling av disse spørsmålene viser utvalget til 5 i NOU 1999: 19.

6.2 Uavhengighetsprinsippet

Grunnloven bygger på maktfordelingsprinsippet og forutsetter frie og uavhengige domstoler.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4. november 1950 ble ratifisert av Norge 15. januar 1952, og trådte i kraft 3. september 1953. Artikkel 6 danner utgangspunktet for de senere internasjonale dokumenter om domstolenes/dommernes uavhengighet. Den sentrale bestemmelsen, som gjelder for både sivile saker og straffesaker, står i artikkel 6 nr. 1 første punktum som lyder slik:

«For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov».

Kravet om uavhengighet gjelder både i forhold til den lovgivende og den utøvende makt. Uavhengigheten må være *synbar* for andre, særlig viktig er dette for den som er involvert i en rettssak. Det er ikke tilstrekkelig at dommeren selv føler seg uavhengig.

I sin praksis har menneskerettighetsdomstolen knyttet kravet om uavhengighet særlig til tre forhold; utnevnellesprosedyren for dommere, varigheten av dommernes utnevning og om det foreligger garantier mot press fra utenforstående.

Menneskerettighetsdomstolen har akseptert at dommere utnevnes av den utøvende makt, forutsatt at utnevningen er saklig og basert på en betryggende prosedyre. Den utøvende makt må imidlertid ikke kunne fjerne en dommer, med mindre helt spesielle forhold foreligger. I Norge er stillingsvernet fastsatt i Grunnloven § 22 annet ledd og forutsetter at dommere bare kan avskjediges etter dom. Tidsbestemte utnevninger kan være i strid med konvensjonen. Desto kortere perioden for utnevningen er, jo lettere vil motstrid kunne oppstå.

Den utøvende makt skal heller ikke kunne gi instruks til domstolene om hvordan de skal utføre sin rent dømmende virksomhet i konkrete saker.

Dommerne skal også opptre upartisk. Kravet til upartiskhet omfatter blant annet krav til dommernes habilitet, absolutte inhabilitetsgrunner i tråd med bestemmelsene i domstolloven §§ 106 og 107 og relative inhabilitetsgrunner, jf. samme lov § 108.

6.3 Det kontradiktoriske prinsipp, disposisjonsprinsippet og forhandlingsprinsippet

Prinsippet om kontradiksjon, disposisjons- og forhandlingsprinsippet tilhører de sivilprosessuelle grunnprinsippene.

Kontradiksjonsprinsippet innebærer at begge parter skal ha tilgang til og kunne uttale seg om det materialet som retten har tilgjengelig. Det har vært

reist spørsmål om jordskifteprosessen helt ut oppfyller kravet til kontradiksjon i forbindelse med bestemmelsen om samråd.

Disposisjonsprinsippet innebærer at domstolenes kompetanse ikke rekker lenger enn partene selv bestemmer. Det ligger til partene om de vil benytte seg av rettsapparatet, reise sak, gjennomføre den, bruke rettsmidler osv. Partene kan binde retten gjennom prosesshandlinger, slik at retten normalt er bundet av de påstander partene nedlegger, og av det rettslige grunnlag som er påberopt for påstandene. Jordskifteloven gjør flere unntak fra dette prinsippet.

Forhandlingsprinsippet innebærer at partene har hovedansvaret for å framskaffe det faktiske grunnlag som retten skal bygge på. Etter dette prinsippet, som er hjemlet i tvml. § 86, ligger det i utgangspunktet til partene å legge fram skriftlige bevis og finne fram til de vitner de vil føre for retten. Reglene er dels begrunnet i nøytralitetshensyn og dels i en ryddig arbeidsdeling mellom retten og partene.

Jordskifterettene har tradisjonelt tatt mer aktivt del i saker enn de alminnelige domstolene. Bakgrunnen for dette er blant annet at partene tradisjonelt har vært selvprosederende. Det er reist spørsmål om jordskifteprosessen kommer i utakt med forhandlingsprinsippet.

6.4 Særdomstoler

Ved siden av de alminnelige domstoler eksisterer enkelte særdomstoler for behandling av spesielle typer saker, jf. domstoloven § 2. En særdomstol er altså tillagt dømmende funksjoner på et avgrenset rettsområde. Særdomstolene er normalt administrert av det fagdepartementet som vedkommende saksfelt hører under. For eksempel er jordskifteretten administrert av Landbruksdepartementet.

Det som kjennetegner særdomstolene, er at innslaget av lekdommere gjennomgående er stort. Ulike særdomstoler har forskjellige regler for oppnevning/utnevning av fagdommere, dels er de ikke embetsmenn (i motsetning til dommere ved de alminnelige domstoler), dels har de dommerfunksjonen som bistilling, og dels oppnevnes de for et bestemt tidsrom.

Domstolkommisjonen legger til grunn at kravene og forventningene til dommerne i særdomstolene i det alt vesentlige er de samme som til dommerne ved de alminnelige domstoler. Uavhengighetsprinsippet gjelder med samme tyngde for alle dommere. Kommisjonen mener av den grunn at det kan være nærliggende å la de løsninger som kommisjonen har valgt for dommere ved de alminnelige domstoler med hensyn til utnevning/tilsetning, midlertidighet, sidegjøremål og disiplinærtiltak m.v., gjelde tilsvarende – så langt de passer – for særdomstolenes fagdommere. På den annen side kan den enkelte særdomstols spesielle karakter tilsi at det er behov for å ha andre ordninger enn de som velges for dommere ved de alminnelige domstoler. Disse spørsmålene er drøftet nærmere i 12.5.5 i NOU 1999: 19.

Om det bør opprettes en særdomstol på bestemte rettsområder, beror i alminnelighet på en konkret vurdering fra lovgivers side av hva som er hensiktsmessig og forsvarlig. Bortsett fra jordskifterettene og arbeidsretten spiller særdomstolene gjennomgående en meget beskjeden rolle. Særdomsto-

lenes funksjoner er meget forskjellige, og det er lite eller intet ved deres funksjoner som binder dem sammen.

I mange land spiller særdomstolene en viktig rolle, blant annet i Sverige.

Hensynet til sakenes spesielle karakter, som krever særlig sakkyndighet og erfaring, kan tilsi at det opprettes en særdomstol. Enkelte sakstyper kan også være så kompliserte og omfattende at de ville belaste de alminnelige domstoler uforholdsmessig. Mulighetene for raskere saksbehandling kan også være et hensyn som kan tale for å legge visse typer saker til særdomstoler.

Domstolkommisjonen uttaler imidlertid:

«Etter kommisjonens oppfatning tilsier prinsipielle hensyn at dømmende oppgaver som utgangspunkt bør legges til de alminnelige domstoler. For kommisjonen er hensynet til størst mulig rettsenhet av vesentlig betydning, og kommisjonen ser det slik at en forutsetning for dette er en mest mulig enhetlig domstolstruktur – ved et hierarkisk oppbygd system med alminnelige domstoler og allsidige dommere. Faren er til stede for at det ved særdomstolene kan utvikles isolerte rettskulturer og en rettskildebruk som bryter med det som er vanlig ved de alminnelige domstoler og i samsvar med hevdvunne prinsipper. Og gjennomgående vil det være lettere å ivareta dommernes uavhengighet ved de alminnelige domstoler enn ved særdomstolene, bl a fordi avstanden til brukerne i alminnelighet vil være større.»

Kommisjonen viser videre til:

«de praktiske problem med hensyn til avgrensning av særdomstolens myndighet i forhold til de alminnelige domstolers myndighet. Det som er uttalt der, viser dessuten at verken hensynet til rask saksbehandling eller behovet for særlig sakkyndighet trenger å være noe avgjørende argument mot å satse på de alminnelige domstoler framfor særdomstoler. Etablering og drift av særdomstoler kan også vise seg å være et mer ressurskrevende alternativ enn å la de alminnelige domstoler skjøtte oppgavene.

Kommisjonen vil imidlertid ikke se bort fra at det i visse situasjoner kan foreligge forhold som tilsier at det bør opprettes en særdomstol framfor å bruke de alminnelige domstoler. Særdomstoler bør imidlertid bare etableres når det foreligger et klart dokumentert behov – som prinsipielt og praktisk viser hvorfor de alminnelige domstoler ikke bør behandle de aktuelle saker, og hvorfor en særdomstol er å foretrekke. Et annet viktig aspekt er at begrepet særdomstol bør reserveres for institusjoner som oppfyller alle anerkjente kriterier for å være en domstol, bl a at institusjonen i det alt vesentlige skal ha en dømmende funksjon, og at institusjonen i denne sammenheng skal være uavhengig. Det er for eksempel lite heldig dersom en særdomstol har betydelige forvaltningsoppgaver, og i denne forbindelse er underlagt en statlig forvaltningsenhets instruksjonsmyndighet og overprøving, mens vedkommende særdomstol skal være helt selvstendig og uavhengig av den samme statlige forvaltningsenhet i sin dømmende virksomhet. Å legge forvaltningsoppgaver i større omfang til en domstol vil for øvrig kunne være i strid med Grunnloven.

I tråd med det som er uttalt om rettsenhet, mener kommisjonen at utgangspunktet bør være at de saksbehandlingsregler som gjelder for de alminnelige domstoler, skal gjelde tilsvarende, så langt råd er, når det etableres nye særdomstoler. Overprøving av de avgjørelser som

særdomstoler treffer, bør skje ved alminnelige domstoler, ikke av egne anke-domstoler.»

Kapittel 7

Jordskifterettene og domstolprinsippene – utvalgets vurdering

7.1 Noen generelle utgangspunkt for drøftelsen

7.1.1 Innledning

Utvalget forankrer drøftelsen i den alminnelige oversikten som er gitt ovenfor om jordskifterettens organisasjon, oppgaver og forhold til forvaltningen. Det må i denne forbindelse has for øye at både den forutgående oversikten og den etterfølgende vurderingen i atskillig grad begrenser seg til regler som utvalget har oppfattet som sentrale i forhold til spørsmål som i den seinere tid er reist om jordskifterettens stilling som domstoler.

Slike spørsmål er stilt fra flere hold. Som det framgår av oversikten under 3.4, har således Strukturutvalget i NOU 1999: 22 vist til at jordskifteretten har endret karakter fra å være et organ som utreder eier- og bruksforhold til å bli et gjennomføringsorgan for offentlige planmyndigheter, noe som setter domstolens uavhengighet i fare. Domstolkommisjonen tok i NOU 1999: 19 det standpunkt at det burde nedsettes et utvalg for å vurdere jordskifterettens stilling og funksjoner. Domstolkommisjonen beskriver jordskifterettens funksjoner som dels dømmende virksomhet, dels forvaltning, og da særlig med tanke på «oppgaver knyttet til planlegging». For øvrig viser Domstolkommisjonen i særlig grad til skriv fra Den Norske Advokatforening og Den Norske Dommerforening til Stortingets Næringskomité. Foreningene har blant annet stilt spørsmål ved jordskifterettene som «plandomstoler» og anført at de i dag er helt ut forvaltningsstyrt, samtidig som kommunale organ er gjort til «reelle rettsmiddelinstanser».

Det som er trukket fram, går således først og fremst på jordskifterettens stilling som uavhengige og upartiske domstoler. Det er også dette utvalget legger hovedvekten på i det følgende. Som det framgår nedenfor, har likevel utvalget samtidig funnet det naturlig å komme inn på andre spørsmål som har betydning for jordskifterettens status som domstoler, og også på regler som ut fra andre prinsipielle eller reelle overveielser kan framstå som uheldige.

7.1.2 Forholdet til uavhengighetsprinsippet

Domstolkommisjonen har gjort nærmere rede for hva som ligger i uavhengighetsprinsippet, jf. særlig NOU 1999: 19 s. 97. Utvalget viser til det som er gjengitt ovenfor under 6.1, og legger de samme synspunktene til grunn for sin vurdering. På bakgrunn av at utvalget særlig er gitt mandat til å vurdere om det er sider ved jordskifterettens virksomhet som kan tenkes å komme i strid med uavhengighetsidéene, kan det imidlertid være naturlig å komme inn på noen sentrale sider ved prinsippet.

Uavhengighetsprinsippet er i norsk rett knyttet til maktfordelingsidéene. Det mest vesentlige er at avgjørelsene ikke skal kunne *overprøves* av noe

organ utenfor domstolapparatet (Grunnloven §§ 88 og 90), og at domstolene ikke skal kunne *instrueres* under utøvelsen av virksomheten. Hovedtanken er at domstolene, når spørsmålet bringes inn for dem, skal kunne prøve lovligheten av de andre statsmaktenes handlinger og avgjørelser. Domstolene må da ha en uavhengig stilling i forhold til de organene som de skal kontrollere.

Det er sjelden at spørsmålet om grunnlovmessigheten av lover kommer til prøving, og forholdet til lovgiveren reiser få problem rent praktisk. Det som i noen sammenhenger kan reise enkelte spørsmål, er forholdet til den utøvende myndighet. Det er situasjonen også når det gjelder de alminnelige domstolene, sml. NOU 1999: 19 blant annet s. 101–102.

Skal prinsippet kunne realiseres helt ut, er det ikke tilstrekkelig med en regel om at domstolene ikke skal kunne instrueres. De må også være beskyttet mot mer indirekte påvirkning. Det var en sentral problemstilling også under Domstolkommisjonens arbeid, der blant annet forholdet til administrasjonsorganet ble tatt opp, jf. NOU 1999: 19 s. 101–102 og s. 112 flg. I samsvar med flertallets forslag er det nå opprettet et frittstående administrasjonsorgan. Et spørsmål må derfor bli om ikke også jordskifterettene – dersom de skal opprettholdes som domstoler – bør underlegges dette organet administrativt. Et flertall i Domstolkommisjonen var av den oppfatning at det burde gjøres allerede før spørsmålet om jordskifterettens rettslige stilling ble nærmere utredet.

Administrasjonen av jordskifterettene har til nå vært underlagt Landbruksdepartementet, og fra enkelte hold har det vært framholdt at bindingen mellom departementet og jordskifterettene har vært for tett.

Det er ikke alltid lett å sondre mellom de administrative sidene og den dømmende del av virksomheten, og ved enkelte anledninger har jordskiftdommerne selv pekt på at enkelte regler og retningslinjer har hatt karakter av instruks på en måte som har vært lite forenlig med uavhengighetsidéene. Utvalget kommer noe inn på dette under 7.7.

At departementet eller andre ikke alltid har holdt helt klare linjer, innebærer ikke i seg selv at domstolene i den enkelte sak ikke har opptrådt uavhengig. Det sentrale er på mange måter at dommerne selv er klar over grensene. Domstolkommisjonen uttrykker det slik at «det er vanskelig å tenke seg at en av dagens dommere vil gi etter for påvirkningsforsøk fra den utøvende makt» (NOU 1999: 19 s. 104). Samtidig er det viktig at så vel reglene som praktiseringen av dem er egnet til å synliggjøre domstolenes uavhengighet.

Spørsmålet om for tette bindinger til organer underlagt den utøvende myndighet kan reise seg også i andre sammenhenger, for eksempel i forbindelse med enkelte saksbehandlingsregler. Dette er blant de spørsmålene som er tatt særskilt opp i skrevet fra Dommerforeningen og Advokatforeningen, jf. 3.3.

På dette punktet kan grensdragingen være viktigere for jordskifterettene enn for de alminnelige domstolene. I rene jordskiftesaker må jordskifterettene skaffe seg en viss kunnskap om hvilke forvaltningsvedtak som er truffet, og hva som foreligger av planer. Det må videre klarlegges om det vil bli gitt nødvendig forvaltningssamtykke til bestemte løsninger. En viss kontakt med for-

valtningen er således nødvendig. Som utvalget kommer tilbake til i 7.6, vil det sentrale på mange måter være i hvilke former slik kontakt bør finne sted.

Uttrykket «samrå» i § 20 kan lett oppfattes slik at domstolen skal «samarbeide» og «rådføre seg» med forvaltningsorganene om hvilke avgjørelser som bør velges. Etter utvalgets syn er det uheldig med regler – eller formuleringer – som kan reise tvil om domstolenes uavhengighet.

Det er ikke det samme som at det oppstår inhabilitet på grunn av reglene. I så måte vil det være spørsmål om hvordan de *praktiseres* i det enkelte tilfelle. Spørsmålet om eventuell inhabilitet reiser seg i relasjon til den enkelte sak, uansett hvordan reglene utformes. På samme måte som Domstolkommisjonen holder utvalget inhabilitetsspørsmål utenfor drøftelsen (NOU 1999: 19 s. 99).

Et annet spørsmål gjelder *den enkelte dommers* uavhengighet. Dette har to sider:

Det ene er sentralt knyttet til prinsippet om *domstolenes* uavhengighet i forhold til andre statsmakter. Det kan i realiteten bare sikres dersom dommerne gis et *uavhengighetsvern*. I alle demokratiske stater er det vanlig med regler som gir dommerne et slikt vern. I norsk rett finnes de i Grunnloven § 22, jf. § 21, som sikrer at dommerne ikke kan forflyttes mot sin vilje, og at de bare kan avskjediges ved dom. Jordskifterettene har i atskillig tid hatt status som domstoler, og jordskiftedommerne har vært dommere innenfor den etablerte domstolorganisasjonen. På tross av dette har de ikke hatt uavhengighetsvern i samsvar med Grunnloven § 22. Dette er spørsmål som det er naturlig å ta opp i forbindelse med jordskifterettens organisering og dommernes stilling, jf. 7.7.

Det andre gjelder uavhengighetskrav som stilles til dommerne i den enkelte sak. De skal avgjøre den uten «improper influences» av noe slag, jf. Basic Principles on the Independence of the Judiciary av 1985 art. 2. Dommerne bør således beskyttes – og selv være på vakt – mot indirekte påvirkning fra ethvert hold. Det innebærer blant annet at dommerne skal være uavhengige også i forhold til andre dommere, og at domstollederen ikke er «overordnet» andre dommere i mer forvaltningsrettslig forstand. Prinsippet leder til en tanke om at domstollederen ikke bør tildele sakene ut fra hva han mener den enkelte dommer har av innsikt eller oppfatninger. Tildelingen bør derfor skje etter et tilfældighetsprinsipp.

Det synes som om saksfordelingen i jordskifterettene vanskelig kan skje ut fra et rent tilfældighetsprinsipp, på samme måte som det ikke alltid er mulig i saker for de alminnelige domstolene. Det er likevel viktig at dommerne ikke utpekes på en måte som kan skape mistanke om at det er gjort for å oppnå eller øke muligheten for et bestemt resultat, jf. NOU 1999: 19 s. 100.

7.1.3 Forholdet til de alminnelige maktfordelingsidéene

Det er allerede nevnt at det fra forskjellig hold er trukket fram at jordskifterettene har forvaltningsoppgaver.

Domstolkommisjonens flertall har i NOU 1999: 19 s. 377 vist til at også de alminnelige domstolene har enkelte forvaltningsoppgaver, for eksempel i forbindelse med skifterettens behandling av dødsbo, konkursbo og felleseiebo. Flertallet har i tillegg pekt på at jordskifterettene i den seinere tid har fått utvidede oppgaver i saker som gjelder tvisteløsning, og at de som dom-

stol i tingsrettssaker har betydelige oppgaver. Etter flertallets mening taler dette meget sterkt for at administrasjonen av jordskifterettene bør være den samme som for de alminnelige domstoler.

Samtidig har Domstolkommisjonen som nevnt under 6.4 samlet uttalt at prinsipielle hensyn taler for at dømmende oppgaver som utgangspunkt bør legges til en alminnelig domstol, og at det er lite heldig dersom en særdomstol har betydelige forvaltningsoppgaver og i den forbindelse er underlagt en statlig forvaltningsenhets instruksjonsmyndighet og overprøving, mens den i sin dømmende virksomhet skal være uavhengig i forhold til den samme forvaltningsenheten.

Utvalget bemerker at det også er uheldig dersom alminnelige domstoler kommer i en slik dobbeltposisjon, noe de til tider har gjort. For eksempel ble tinglysingsavgjørelser tidligere oppfattet som forvaltningsavgjørelser, slik at tinglysingsdommerens avgjørelser kunne påklages til Justisdepartementet. Dette er nå endret, jf. tinglysingsloven § 3. Endringen skyldes dels at det er tvilsomt om slike avgjørelser har karakter av å være forvaltningsavgjørelser, dels at det under enhver omstendighet er uheldig at domstolens avgjørelser kan overprøves administrativt.

Som utvalget kommer tilbake til under 7.5, og delvis også under 7.6.3, er det ingen eksempler på at jordskifterettens avgjørelser etter regelverket kan overprøves utenfor domstolsystemet. Som en konsekvens av dette kan de heller ikke instrueres under utøvelsen av virksomheten, uansett om noen av jordskifterettens avgjørelser skulle bli definert som forvaltningsavgjørelser.

Å legge forvaltningsoppgaver i større omfang til en domstol, vil imidlertid være i strid med maktfordelingsprinsippene i Grunnloven, selv om domstolens avgjørelser ikke kan overprøves administrativt. På bakgrunn av at det fra flere hold er trukket fram at jordskifterettene har omfattende forvaltningsoppgaver, har utvalget derfor funnet det nødvendig å komme noe inn på grensen mellom domstolavgjørelser og forvaltningsavgjørelser, selv om det ikke alltid er enkelt å trekke den. Utvalget har funnet det naturlig å knytte noe av denne drøftelsen til avsnittet om jordskifterettens saklige kompetanse, jf. 7.2.

7.1.4 Behovet for å kunne treffe avgjørelser med domsvirkning

Etter regelverket er jordskifterettene domstoler, jf. domstolloven § 2, og det er alminnelig enighet om at mange av jordskifterettens avgjørelser må anses som utslag av dømmende myndighet. Dette gjelder avgjørelser som treffes i forbindelse med grensegang og rettsutgreiing, og rettsfastsettende avgjørelser som treffes under ordinært jordskifte. I de tilfellene hvor avgjørelser treffes på grunnlag av en tvist mellom partene, kunne tvisten alternativt vært brakt inn for de alminnelige domstoler.

Behovet for at de aktuelle rettsfastsettende avgjørelsene blir rettskraftige og får tvangskraft, er de samme enten avgjørelsene treffes av jordskifterettene eller de alminnelige domstoler. Når grensegang og rettsutgreiing er lagt til jordskifterettene, må praktiske og prosessøkonomiske hensyn tilsi at avgjørelsene gis rettskraftvirkning, slik at saken ikke senere kan tas opp på nytt av noen av partene.

For avgjørelser som treffes under et jordskifte, er behovet for domsvirkning enda klarere. Et jordskifte må så langt som mulig baseres på et endelig fastsatt rettslig grunnlag, slik at man unngår endringer i ettertid som gjør det

vanskelig eller umulig å få gjennomført jordskifteresultatet. De dommene eller rettsfastsettende vedtakene som etter §§ 17 og 17 a avsies som ledd i jordskifte, kan stilles til påanke straks, jf. jordskifteloven § 62 annet ledd, for at partenes framtidige rettsstilling skal ligge fast før jordskifteplanen vedtas. Som utvalget kommer tilbake til, ville det være helt upraktisk og forlenge saksbehandlingen unødige dersom de rettsfastsettende avgjørelsene som er ledd i et jordskifte, skulle legges til de alminnelige domstoler.

Som utvalget kommer tilbake til under 7.2.2, anses også jordskifterettens rettsomformende oppgaver som utslag av dømmende virksomhet. Også her er det behov for domsvirkning på samme måte som når de alminnelige domstoler treffer avgjørelser av rettsendrende karakter. Meningen med et jordskifte er nettopp å få fastlagt partenes framtidige, rettslige stilling.

Under 9 der utvalget vurderer jordskifterettens framtidige organisasjonsform, kommer utvalget noe tilbake til behovet for at jordskifterettens avgjørelser har domsvirkning.

7.1.5 Forholdet til andre sentrale domstolprinsipper

I samsvar med mandatet har utvalget også vurdert forholdet til etablerte prosessuelle prinsipper, selv om de ikke har noen direkte tilknytning til uavhengighetsprinsippet, og heller ikke har noen konstitusjonell basis.

Det gjelder i første rekke det kontradiktoriske prinsipp, disposisjonsprinsippet og forhandlingsprinsippet. Når det gjelder hovedinnholdet i disse prinsippene – som utvalget i enkelte sammenhenger kommer nærmere tilbake til – viser utvalget til oversikten ovenfor under 6.3.

Prinsippet om kontradiksjon er ikke nedfelt i noen generell regel i tvistemålsloven, men det finnes en rekke enkeltregler som tar sikte på å ivareta det. I straffesaker slår strprl § 92 første ledd fast at siktede «skal gis anledning til å gjendrive de grunner som mistanken beror på, og anføre de omstendigheter som taler til fordel for ham», sml. blant annet §§ 86, 245, 264, 275 og 284. Under selve etterforskingen kan imidlertid prinsippet ikke helt ut ivaretas.

Gjennomføringen av det kontradiktoriske prinsipp anses gjennomgående som en vesentlig rettssikkerhetsgaranti, også innen forvaltningsprosessen, jf. for eksempel forvaltningsloven §§ 16 flg. Å fravike prinsippet kan bli ansett som et brudd på sentrale menneskerettigheter. Eksempelvis ble Norge i 1996 dømt for menneskerettsbrudd fordi Høyesterett i en konkret sak ikke i tilstrekkelig grad hadde ivaretatt prinsippet om kontradiksjon i forbindelse med en fellende dom avsagt i medhold av strprl. § 345, jf. *Aall*, Rettergang og menneskerettigheter s. 365–366.

Det må legges til grunn at jordskifteloven ikke har noen regler som tar sikte på å fravike prinsippet om kontradiksjon. I praksis har det imidlertid vist seg at det noen ganger ikke har vært tilstrekkelig ivaretatt i forbindelse med «samråd» etter jordskifteloven § 20 a, jf. under 5.3.2.2. Utvalget kommer noe tilbake til dette under drøftelsen av blant annet denne bestemmelsen i 7.6.2.

Disposisjons- og forhandlingsprinsippene er nært beslektet. Begge er i atskillig grad begrunnet i den disposisjonsfriheten partene har utenfor rettergang, og prinsippene er derfor i utgangspunktet begrenset til saker der partene har fri rådighet over sakens gjenstand. For øvrig vises til oversikten under 6.3

I utgangspunktet får så vel disposisjons- som forhandlingsprinsippet anvendelse i jordskiftesaker, jf. tvistemålsloven §§ 85 og 86, jf. jordskifteloven § 97. I forbindelse med den rettsendrende delen av jordskifte i egentlig forstand kan det imidlertid være hensyn som tilsier at prinsippene fravikes i noen grad. For eksempel ville det kunne skape problemer for gjennomføringen dersom partene gjennom sine påstander skulle kunne binde retten til bestemte jordskifteløsninger. Formålet med jordskifte er å komme fram til hensiktsmessige totalløsninger, samtidig som det er en forutsetning at løsningen ikke skal påføre noen tap, jf. § 1, sml. § 29, jf. § 3 a.

Etter gjeldende regler er disposisjonsprinsippet ellers i noen grad fraveket ved at enkelte offentlige organer – i særlig grad Landbruksdepartementet – kan kreve så vel jordskifte som grensegang og rettsutgreiing uten å ha partsrettigheter, og uten å bli part i prosessen. Utvalget har funnet det mest hensiktsmessig å kommentere dette i forbindelse med gjennomgangen av kravskompetanse i blant annet § 5, jf. under 7.3. Videre er prinsippet fraveket ved at jordskifteretten har fått en viss kompetanse til å regulere grenser og utvide jordskiftefeltet mot partenes eget ønske. Dette behandles samlet under 7.3.3.

Bestemmelsene i §§ 20 a og 41 pålegger jordskifteretten en viss plikt til å klarlegge forhold som er av avgjørende betydning for om jordskifteresultatet lar seg realisere. Reglene innebærer således et avvik fra forhandlingsprinsippet. Utvalget har valgt å kommentere dette nærmere under den alminnelige gjennomgangen av disse reglene i 7.6.

7.1.6 Andre forhold

Utvalget har funnet grunn til å komme inn på noen regler som etter utvalgets mening kan framstå som mindre heldige, selv om de ikke kommer i strid med uavhengighetsprinsippet eller de prosessuelle prinsippene som er nevnt ovenfor. Det gjelder blant annet bestemmelsen i jordskifteloven § 30, som direkte refererer seg til jordskifteplanen, men som også reiser enkelte spørsmål i forhold til Grunnloven § 105 og grensen mellom vanlig jordskifte og kombinerte saker. Utvalget har funnet det hensiktsmessig å drøfte regelen under 7.3.2.3 i tilknytning til kravskompetanse etter jordskifteloven § 5 første og femte ledd.

7.1.7 Oversikt over drøftelsen

Utvalget kommer først inn på enkelte regler som gjelder jordskifterettens saklige kompetanse (7.2). Videre behandles enkelte saksbehandlingsregler (7.3). I den sammenheng har utvalget funnet det hensiktsmessig å trekke inn reglene om hvem som kan kreve jordskifte, grensegang, rettsutgreiing og kombinert jordskifte og skjønn, og også den særskilte formålsregelen i § 29 a.

Enkelte regler og spørsmål har utvalget funnet grunn til å trekke ut for særskilt drøftelse, fordi de gjelder forhold som i særlig grad er trukket fram når det er reist spørsmål om jordskifterettens stilling som uavhengige og upartiske domstoler.

Det gjelder for det første saksbehandlingsreglene i jordskifteloven §§ 20 a og 41. Disse har særlig betydning for den kritikken som går på at jordskifterettene ikke har tilstrekkelig distanse til forvaltningen, og at de også kan ses som gjennomføringsorganer for forvaltningen.

Dette, sammen med reglernes forhold til forhandlingsprinsippet, tas opp i 7.6.

For det andre gjelder det forvaltningsrettslige kompetanseregler som innebærer at senere forvaltningsvedtak kan lede til at deler av jordskifteresultatet ikke lar seg realisere. Dette spørsmålet, som drøftes under 7.6, har en viss tilknytning til rettsmiddelreglene, idet det er gjort gjeldende at visse forvaltningsorganer reelt sett kan oppfattes som rettsmiddelinstanser over jordskifterettens avgjørelser.

Utvalget kommenterer reglene om avgjørelsesformer og rettsmidler i 7.4. og 7.5. Endelig kommer utvalget i 7.7 noe inn på jordskifterettens organisering, administrasjon og dommernes stilling, i tillegg til at det i 7.8 gis en sammenfattende oversikt over utvalgets konklusjoner og anbefalinger.

7.2 Saklig kompetanse

7.2.1 Generelt

Det er gitt en alminnelig oversikt over jordskifterettens oppgaver og saksbehandlingsregler under henholdsvis 4.4 og 4.5.

Etter utvalgets mening er det ikke noe ved disse reglene som støter an mot uavhengighetsprinsippet.

Som det framgår av oversikten, blant annet under 6.4, er det fra enkelte hold gitt uttrykk for at det knytter seg visse betenkeligheter til opprettelsen av særdomstoler. Dette kommer utvalget mer generelt tilbake til i 7.7 under avsnittet om jordskifterettens organisering. Ordningen har imidlertid ført til at jordskifterettene på enkelte områder har samme kompetanse som de vanlige domstolene. Det er tilfelle i grensegangs- og rettsutgreiingssaker når det er tvist om rettsforholdene, og delvis i de sakene der jordskifterettene etter gjeldende regler har kompetanse til å holde skjønn. Også i forbindelse med egentlige jordskiftesaker kan det oppstå tvister om eiendomsforhold, bruksrettigheter og lignende som også kunne vært brakt inn for de alminnelige domstolene.

Fra enkelte hold har det kommet innvendinger mot at jordskifterettene og de alminnelige domstolene har konkurrerende kompetanse. blant annet gjorde Dommerforeningen og Advokatforeningen i sin tid gjeldende at det var prinsipielt uheldig at en særdomstol som var opprettet for å arbeide med jordskifte, skulle få domskompetanse løsrevet fra primæroppgavene, jf. Austenå/Øvstedal (2000) s. 390–391.

Utvalget går ikke inn på dette her. At partene har en viss mulighet til å velge hvilken domstol saken skal bringes inn for, reiser i seg selv ikke særlige problem i forhold til uavhengighetsprinsippet. Det kan i denne forbindelse nevnes at det tidligere var en viss tvil om hvor langt jordskifterettens kompetanse går i grensegangsaker. I Rt 1959 s. 1059 uttalte Høyesterett at det ikke er et vilkår for grensegangsforretning at grensen «ikke tidligere skal ha vært fastlagt i marken ved oppmerking eller ved beskrivelse i dokument». Videre ble det uttalt at når partene kan velge hvilken domstol saken skal bringes inn for, må det være en nødvendig forutsetning at «de to domstoler har samme saklige kompetanse for så vidt angår den art av saker som valgfriheten angår».

Bakgrunnen for det siste var at Landbruksdepartementet hadde krevd grensegang for å få fastsatt grensen mellom statens høyfjell og en rekke gårder. Det ble bestridt at staten hadde eiendomsrett. Høyesterett la til grunn at retten i et slikt tilfelle må ta standpunkt til om rekvirenten er eier og berettiget til å kreve grensegang, og at den i så fall har «rett og plikt til å avgjøre tvisten om eiendomsretten så langt det er nødvendig for å fastsette grensen mellom eiendommene». Andre rettsavgjørelser har bidratt til videre klargjøring av hvor langt kompetansen går, jf. Austenå/Øvstedal (2000) s. 384 flg.

Ut over dette nøyer utvalget seg med noen spredte kommentarer.

Kompetanse til samtidig å holde jordskifte og skjønn kan synes uvanlig. Erstatning – helt eller delvis i form av areal – kan likevel ikke anses grunnlovstridig, så lenge det ytes «full Erstatning», jf. Grunnloven § 105. Hjemmelsgrunnlaget for dette kunne imidlertid vært noe mer klarlagt.

I noen tilfeller er jordskifteretten gitt kompetanse som innebærer at det vanlige disposisjonsprinsippet er fraveket, jf. jordskifteloven §§ 16 første ledd, 25 annet ledd og 88 siste ledd. Utvalget kommer tilbake til dette i 7.3.

7.2.2 Grensen mot forvaltningsvirksomhet

Gangen i en jordskiftesak er noe særegen i forhold til situasjonen i vanlige tvistesaker for de alminnelige domstolene. Det har noe sammenheng med at jordskiftesakene kan være omfattende og komplekse, slik at en rekke forhold må avklares før jordskiftet kan avsluttes. Dette minner i så måte noe om situasjonen i enkelte store skjønn, for eksempel vassdragsregulerings-skjønn, som kan vare i årevis, og der det ofte avsies skjønn i «etapper». Underveis foretas en rekke undersøkelser og kartlegging av faktiske forhold som kan ha betydning for skjønnsresultatet.

I tilknytning til dette kan det være naturlig å nevne at det iblant har vært framholdt at bare en liten del av jordskifterettens arbeid er dømmende virksomhet; det meste er forvaltningsvirksomhet, jf. for eksempel *Ola Rygg* i Kart og Plan 1–96 s. 20 flg. Utvalget oppfatter det slik at det i denne sammenheng særlig er jordskifte i egentlig forstand som has for øye.

Oppgaver som klart har karakter av å være utøvende myndighet, vil det generelt være uheldig å legge til en domstol. Når Grunnloven¹ sonderer mellom lovgivende, utøvende og dømmende myndighet, er det vanlig å oppfatte det slik at det samtidig sondres mellom tre ulike funksjoner.

Dømmende myndighet skal således som et utgangspunkt være forbeholdt domstolene, mens utøvende myndighet skal være forbeholdt den utøvende makt. Utstrakt funksjonssammenblanding kan være uheldig, og som nevnt peker også Domstolkommisjonen på at det vil kunne være i strid med Grunnlovens maktfordelingsprinsipp å legge forvaltningsoppgaver i større omfang til en domstol, jf. under 6.4 ovenfor.

Det er likevel ikke alltid lett å skille funksjonene fra hverandre.

1. Finn Hiorthøy, *Domstolene og forfatningsutviklingen i Den dømmende makt I* (1967) s. 79, uttrykkes det slik at Grunnloven, ved å skille ut domstolene som en egen «dømmende Magt», har «gitt anvisning på at en bestemt statsfunksjon – utøvelse av domsmyndighet – skal tilligge særskilte statsorgan –», jf. for eksempel *Castberg, Statsforfatning II* (1964) s. 1 flg.

Castberg tar et visst utgangspunkt i hva som er hovedformålet. Det sentrale er å komme fram til hva som er gjeldende rett i en bestemt sammenheng. Domsmyndigheten er å avgjøre rettsspørsmål ved anvendelse av rettssetninger på konkrete forhold», mens øyemedet med en forvaltningsavgjørelse er å skape nye rettigheter og plikter. Det erkjennes samtidig at det ikke kan trekkes noen skarp grense på slikt grunnlag. Også ved dom kan det skapes nye rettigheter, samtidig som forvaltningsavgjørelser kan ha «karakter av umiddelbar anvendelse av rettsnormer på konkrete forhold». *Castberg* peker videre på at forvaltningsmyndighet i mange tilfeller innebærer adgang til å utøve fritt skjønn, mens domsmyndigheten er bundet av faste rettsnormer. Grensen kan likevel ikke trekkes ut fra en slik sonndring. I moderne lovgivning er det «en tendens i retning av en viss frihet for dommeren til å avgjøre rettsspørsmål ut fra en mest mulig allsidig vurdering». ²

Også *Andenæs* viser til at forvaltningsvirksomhet kan innebære skjønnsutøvelse i større utstrekning enn dømmende avgjørelser, men at det ikke kan trekkes noen grense på dette grunnlaget. Et annet kriterium gir etter hans mening bedre veiledning. Domstolene treffer – ut fra gjeldende rett og det faktum som finnes bevist – bindende avgjørelser om hvordan rettsstillingen er mellom partene, mens forvaltningsavgjørelsene bestemmer hvordan rettsstillingen heretter skal være. Det erkjennes likevel at heller ikke dette skaper noe klart skille, og at det ofte dreier seg mer om «en forskjell i den historiske tradisjon enn en forskjell i avgjørelsens karakter». ³

Problemet synes å være at atskillige av de avgjørelsene forvaltningsorganene treffer, vil falle inn under de fleste – for ikke å si alle – definisjoner av dømmende myndighet. ⁴

Alf Ross ⁵ har på mange måter tatt konsekvensen av det. Med tanke på de definisjonsforsøk som er gjort, peker han blant annet på at det ikke alltid vil være tale om noen tvist. Heller ikke er det avgjørende om det er tale om «en afgørelse der sker ved anvendelse av rettsregler», som motsetning til en mer skjønnspreget avgjørelse. Regelanvendelse og skjønn «indgår i al lovfyllbyrdelse i en så intim sammenblanding at det er ganske umuligt at foretage en funksjonsdeling på dette grundlag».

Etter *Ross*' mening lar begrepet lovgivende makt seg bestemme «ved at studere hvordan det faktisk lovgives», mens en slik metode ikke kan anvendes når det gjelder begrepene utøvende og dømmende makt. Det skyldes at det i vid utstrekning har funnet sted en funksjonssammenblanding, «især på den måde at funktioner svarende til dem der synes typiske for domstolene kan henlægges til forvaltningsorgan». Det er vel kjent at atskillige forvaltningsorganer gjennom delegasjon er tillagt «lovgivende myndighet», riktig nok innen-

2. Statsforfatningsrett II s. 155–156.

3. Statsforfatningen s. 345–346. (1992)

4. Jf. for eksempel *Eckhoff/Smith*, *Forvaltningsrett* (1997) s. 6–7, der det uttales: «Det er heller ikke skarpe forskjeller mellom den dømmende virksomhet som er domstolenes hovedoppgave, og meget av det forvaltningsorganene driver med. Ifølge *Castberg* (*Forvaltningsrett* s. 99–100) innebærer domsmyndigheten «myndighet til å avgjøre rettsspørsmål ved anvendelse av rettssetninger på konkrete forhold». Men dette er en karakteristikk som passer like godt på f.eks. trygdemyndighetenes og ligningsvesenets avgjørelser».

5. *Ross*, *Statsforfatningsret* I (1980) s. 218.

for grenser som lovgiveren selv har satt. Etter Ross' mening er forvaltningen på tilsvarende måte tillagt «dømmende myndighet», og «fenomenet er like så universelt som delegation af lovgivningsmakt og dikteret af de samme praktiske behov». ⁶

Utviklingen har således gått i retning av at enkelte forvaltningsorganer – på samme måte som den eneveldige kongen – «forener lovgivende, udøvende og dømmende myndighed». Eksempelvis kan enkelte forvaltningsorganer i kraft av delegert lovgivningsmyndighet gi regler som har betydning for enkeltpersoners rettsstilling i forhold til det offentlige, sette reglene ut i livet og gjennom enkeltvedtak avgjøre hvilke rettigheter og plikter den enkelte faktisk har i henhold til de samme reglene. Det siste har på mange måter karakter av å være dømmende myndighet, og ideelle hensyn kunne tilsi at avgjørelsene ble truffet av domstolene. Et slikt krav ville likevel være «praktisk urealisabelt». ⁷

Slik Ross ser det, må det rent faktisk aksepteres at det skjer en funksjonssammenblanding. Etter den definisjonen han stiller opp, betyr dømmende makt «magten til definitivt at normere retten i en konkret situation ved at bedømme foreliggende kendsgerninger i henhold til retsregler». Det sentrale ligger i uttrykket «definitivt». Definisjonen for øvrig vil være dekkende også for en rekke avgjørelser som treffes av forvaltningsorgan.

Ross' definisjon har et rettspolitisk utgangspunkt. Den er basert på en erkjennelse av at ethvert forsøk på å definere begrepet «dømmende myndighet» ut fra arten av virksomhet vil være forfeilet, fordi en dekkende definisjon vil måtte omfatte også en rekke forvaltningsavgjørelser. Det sentrale er således at domstolene har det siste ord. I et slikt standpunkt ligger det at det er rettspolitisk betenkelig å unndra forvaltningsavgjørelser fra domstolprøving.

Det ligger på mange måter i Ross' resonnement at det ikke finner sted noen definitivt funksjonsoverføring. På samme måte som lovgiveren ikke gir avkall på egen kompetanse når forvaltningsorganer gjennom delegasjonsvedtak tillegges «lovgivende» myndighet, vil domstolene ha «det siste ord» når «dømmende» myndighet legges til forvaltningsorganer.

Selv om uttrykk som funksjonsoverføring, funksjonssammenblanding eller funksjonsomfordeling forstås med en slik begrensning, må det antas at det, dersom Grunnlovens makt- og funksjonsfordelingsidéer skal ha noen betydning, finnes visse grenser. Når det gjelder slike grenser, er Ross' definisjon ikke mer veiledende enn andre.

Heller ikke er det, slik utvalget oppfatter det, gitt noen definisjon av utøvende myndighet som i seg selv er egnet til å trekke noen definitivt grense mot dømmende myndighet. Ross ⁸ definerer for eksempel – i tråd med de synspunktene som er nevnt ovenfor – utøvende myndighet som «den fuldbyrrende magt der ikke er dømmende magt».

I forvaltningsrettslig sammenheng blir det for øvrig sjelden gjort noe forsøk på å avgrense forvaltningsavgjørelser mot domstolavgjørelser. Diskus-

6. Statsforfatningsret I s. 204 flg.

7. Statsforfatningsret I s. 218.

8. Statsforfatningsret I s. 234.

jon om grensen finnes helst i statsrettslige framstillinger, der det oppstår behov for å beskrive statsmaktenes funksjons- og myndighetsområder.

Tas det utgangspunkt i forvaltningsloven, er et forvaltningsorgan etter § 1 «et hvert organ for stat eller kommune». Etter en slik definisjon er så vel Stortinget som domstolene forvaltningsorganer. Det framgår likevel av § 4 siste ledd at loven ikke gjelder for Stortinget eller organer underlagt Stortinget, og etter § 4 a) er domstolenes virksomhet unntatt, «derunder registrerings- og notarialforretninger og lignende som utføres ved dommerkontor». Det siste innebærer at all domstolvirksomhet faller utenfor, også virksomhet som ut fra en eller annen definisjon kan oppfattes som forvaltningsvirksomhet.

Det som blir tilbake, er i vesentlig grad organer underlagt den utøvende myndighet, selv om mange av disse – også etter forvaltningsloven – ikke oppfattes som «myndighetsorgan» i egentlig forstand.⁹ I alminnelig språkbruk synes også uttrykket forvaltningsorgan hovedsaklig å være brukt om organer for den utøvende myndighet. Når grensen mellom dømmende avgjørelser og forvaltningsavgjørelser oppfattes som viktig, er det – som nevnt ovenfor – også fordi den angår funksjonsfordelingen mellom dømmende og utøvende makt.

De forvaltningsavgjørelsene som gjennomgående har mest likhet med avgjørelser truffet av domstolene, er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 b). Etter definisjonen i § 2 a) er vedtak en avgjørelse som «er bestemmende for rettigheter og plikter til private personer», og etter § 2 b) er den enkeltvedtak dersom den gjelder «rettigheter eller plikter for en eller flere bestemte personer».

Etter en slik definisjon vil også dømmende avgjørelser kunne oppfattes som «enkelvedtak». Som nevnt faller likevel domstolenes virksomhet utenfor etter § 4 a). Etter definisjonen i § 2 a) er det for øvrig ytterligere et vilkår at avgjørelsene er truffet «under utøving av offentlig myndighet», men heller ikke dette er egnet til å trekke noen grense mot dømmende avgjørelser. Formålet med uttrykket er først og fremst å avgrense enkeltvedtak mot andre avgjørelser som treffes av forvaltningsorganer, blant annet privatrettslige disposisjoner, for eksempel kjøp og salg av eiendom.

Slik utvalget ser det, kan det heller ikke ut fra reglene i forvaltningsloven sluttes noe definitivt om grensen mellom dømmende avgjørelser og forvaltningsavgjørelser. Etter utvalgets mening er det heller ikke mulig å trekke noen slik grense etter karakteren av avgjørelsene. Etter Grunnloven § 96 er eksempelvis kompetansen til å ilegge straff eksklusivt lagt til domstolene. Avgjørende i en slik sammenheng blir avgrensingen av begrepet straff. Det synes å være en alminnelig oppfatning at byrder som ikke defineres som straff, kan ilegges av forvaltningsorganer, jf. for eksempel vegtrafikkloven §§ 31 fjerde ledd og 31 a første ledd om gebyr for blant annet parkeringsovertredelser, sml. § 33 om inndragning av førerkort. Enten kompetansen ligger hos en domstol eller et forvaltningsorgan, vil virksomheten bestå i «å avgjøre rettsspørsmål ved anvendelse av rettssetninger på konkrete forhold».

For de spørsmålene som reiser seg, finner ikke utvalget grunn til å forsøke å trekke noen definitiv grense. Spørsmålet vil først og fremst være om jordskifterettene er tillagt forvaltningsoppgaver av en slik art og i slikt omfang at det

9. Jf. for eksempel Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (1997) s. 387 fl, sml. s. 99 flg.

ut fra maktfordelingsidéene er betenkelig å legge slik virksomhet til en domstol. I den forbindelse nøyer utvalget seg med å trekke fram enkelte utgangspunkter.

Uten at det er avgjørende, synes det i mange sammenhenger å være et sentralt trekk ved forvaltningsavgjørelser at de angår den enkeltes rettigheter og plikter i forhold til det offentlige, særlig på områder der organet har klare forvaltningsoppgaver, jf. for eksempel folketrygdloven kapittel 20 om administrative oppgaver, der det heter i § 20–2 at vedtak etter loven treffes av Rikstrygdeverket, sml. blant annet § 20–5. Det er ikke like naturlig å se det som en forvaltningsoppgave – eller utslag av utøvende myndighet – å fastlegge rettstilstanden på det rent privatrettslige området, selv om avgjørelsene skulle gå ut på å endre rettsforholdet mellom partene. Avgjørelser på det rent privatrettslige området er gjennomgående og uten videre ansett for å høre under domstolene¹⁰.

Det har også, slik utvalget har vært inne på i 7.1.4, vært alminnelig enighet om at de rettsfastsettende avgjørelsene jordskifterettene treffer, er utslag av dømmende myndighet og hører under domstolene. Derimot synes enkelte sider ved jordskifterettens øvrige oppgaver å ha vært oppfattet som utslag av forvaltningsvirksomhet. Slik utvalget forstår det, gjelder det særlig to forhold.

Det ene er den *rettsendrende* virksomheten ved jordskifte i egentlig forstand.

Selv om enkelte har vært inne på en slik sontring, framgår det av ovenstående at det ikke kan stilles opp som noe alminnelig kriterium at domstolene avgjør hvordan retten er på et bestemt tidspunkt, mens forvaltningsorganene avgjør hva som skal gjelde i framtida. Domstolenes avgjørelser er i en rekke tilfeller rettsendrende, og utvalget kan ikke se at kompetansen til å omforme rettigheter i seg selv innebærer at jordskifterettene utøver forvaltningsvirksomhet.

Denne delen av virksomheten består for øvrig i det vesentlige i å endre rettsforholdet mellom private parter. For å fremme en jordskiftesak, må eiendommene være eller bli vanskelige å utnytte på tjenlig måte etter «tida og tilhøva», jf. § 1. I samsvar med dette er siktemålet å omforme eiendommer og utforme rettigheter slik at de blir tjenlige «etter tida og tilhøva», jf. § 29. Omformingen vil normalt innebære at jordskifterettens avgjørelser er i samsvar med samfunnets syn på en hensiktsmessig eiendomsstruktur.

At samfunnet har en alminnelig interesse i at ressursene utnyttes på en tjenlig måte, kan utvalget ikke se er avgjørende for om det er tale om domstols- eller forvaltningsvirksomhet. De rettsreglene alminnelige domstoler anvender, er i betydelig grad også gitt med sikte på å fremme bestemte formål. Det vesentlige er etter utvalgets mening at jordskifte i all hovedsak er en partsprosess, gjennomført for å oppnå en gunstigere totalløsning, samtidig som det er en forutsetning for jordskifte at ingen part påføres tap ved omleggingen, jf. jordskifteloven § 3 a. Avgjørelsen treffes ikke ut fra et fritt, ubundet skjønn, men på grunnlag av lovbestemte retningslinjer, og den vil være bestemmende for partenes framtidige, privatrettslige stilling.

10. Poul Andersen uttrykker det for eksempel slik at avgjørelse av privatrettslige tvister og idømmelse av straff er kjernen i de funksjonene domstolene etter Grunnlovens maktfordelingsprinsipp er tillagt, jf. Dansk statsforfatningsret (1954) s. 571.

Etter utvalgets mening må slike avgjørelser oppfattes som utslag av dømmende myndighet. Det er få – om noen – eksempler på at forvaltningsorgan er gitt kompetanse til å løse opp og omforme private rettigheter. Derimot er det flere eksempler på at slik rettsomformende virksomhet er lagt til de alminnelige domstolene. Etter sameieloven § 15 er det således hovedregelen at også personlig sameier skal oppløses ved fysisk deling når det er mulig, og etter § 14 kan det ved skjønn besluttes bruksdeling i sameier som ikke «ligg til bruk». «Omskipling» av servitutter etter servituttloven §§ 5 og 6 innebærer også at private rettigheter omformes. – Under ingen omstendighet kan utvalget se at virksomheten framstår som typisk utslag av utøvende myndighet på en slik måte at det er betenkelig å legge kompetansen til en domstol.

Det andre som iblant synes å bli oppfattet som utslag av forvaltningss virksomhet, er det rent *praktiske* arbeidet for å klarlegge forhold som har betydning for jordskiftet.

I en jordskiftesak må det utføres arbeid som krever særlig kompetanse, som for eksempel kartlegging, bonitering og lignende. Jordskifterettene og det tekniske personalet opptre derfor langt mer aktivt enn de alminnelige domstolene i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av saker. Det siste har også sammenheng med at partene i liten grad er representert med advokater.

Det er også nødvendig å klarlegge forvaltningsmessige forutsetninger for jordskiftet ved for eksempel å innhente materiale om arealdisponeringsplaner og klarlegge om det blir gitt forvaltningssamtykke til bestemte løsninger.

Etter utvalgets mening er dette i seg selv verken utslag av utøvende eller dømmende myndighet. I en viss forstand kan det sammenlignes med arbeid som finner sted under saksforberedelsen i saker for de ordinære domstolene. Jordskifterettene har riktig nok i vanlige jordskiftesaker et selvstendig ansvar for sakens opplysning, også når det gjelder forhold som berører offentlige myndigheter. Plikten i seg selv reiser ikke spørsmål i forhold til uavhengighetsprinsippet, men som utvalget kommer tilbake til, framstår noen av reglene som mindre heldige i en slik sammenheng. Det innebærer likevel ikke at virksomheten kan karakteriseres som utslag av utøvende myndighet. Som utvalget kommer tilbake til under 7.6.2, er det sentrale at kontakten med den utøvende myndighet skjer i slike former at det ikke kan reises tvil om jordskifterettens uavhengige stilling.

I samsvar med ovenstående er det utvalgets konklusjon at den kompetansen jordskifterettene er tillagt etter jordskifteloven, mest naturlig må anses som utslag av dømmende virksomhet. Under ingen omstendighet kan utvalget se at noen del av jordskifterettens kompetanse og oppgaver har karakter av å være forvaltningss virksomhet på en slik måte at det ut fra maktfordelingssidéene er betenkelig å legge virksomheten til en domstol.

7.3 Enkelte saksbehandlingsregler

7.3.1 Innledning

Som det framgår av 4.5, gjelder de fleste etablerte prosessuelle prinsippene også i jordskiftesaker.

Etter § 97 får en rekke av reglene i tvistemålsloven, blant annet §§ 85 og 86, anvendelse i jordskifte-, rettsutgreiings- og grensegangssaker «så langt dei høver». I utgangspunktet gjelder således disposisjons- og forhandlingsprinsippet i jordskiftesaker, og det sondres i utgangspunktet ikke mellom den dømmende og rettsomformende del av virksomheten. Samtidig pålegger §§ 20 a og 41 et visst selvstendig ansvar for sakens opplysning i jordskiftesaker. De reglene som fraviker forhandlingsprinsippet, har utvalget funnet det hensiktsmessig å drøfte i tilknytning til disse reglene i 7.6.2.

I skjønnsaker får på tilsvarende måte de fleste av reglene i skjønnsprosessloven anvendelse, jf. jordskifteloven § 6 b.

I enkelte tilfeller er det likevel gitt avvikende regler, og det kan pekes på enkelte særegenheter ved prosessen i saker for jordskifterettene. For eksempel trenger verken et krav om alminnelig jordskifte (§ 2), grensegang (§ 88) eller rettsutgreiing (§ 88 a) noen uttrykkelig påstand, og det behøver ikke ligge noen egentlig «tvist» til grunn for kravet. Et krav om grensegang kan for eksempel grunne seg på *usikkerhet* m h t hvor grensen går, og tilsvarende usikkerhet om rettsforholdene kan ligge til grunn for et krav om rettsutgreiing. Dette atskiller seg noe fra de alminnelige kravene i prosesslovgivingen, jf. blant annet tvml. § 300 nr. 1 og 2, som jordskifteloven § 97 ikke har noen henvisning til.

Etter utvalgets mening kan det i enkelte sammenhenger være en fordel med en noe smidigere ordning enn tvistemålsloven legger opp til. Partene kan ha rettslig interesse i å få klarlagt rettsforhold på rettskraftig måte uten å tvinge det inn i en «tvisteprosess». Ved rettsendrende søksmål for de alminnelige domstolene spiller for øvrig heller ikke påstandene samme rolle som ellers, og i mange tilfeller vil domstolen ikke være bundet av dem. – Den som for eksempel krever oppløsning av *personlig* sameie, behøver ikke begrunne hvorfor han gjør det, og han behøver ikke legge ned noen bestemt påstand om hvordan eventuell fysisk deling skal gjennomføres, jf. sameieloven § 15 første ledd.

I det følgende drøfter utvalget enkelte regler som kan ha en viss prinsipiell interesse. Blant annet har utvalget funnet det hensiktsmessig å omtale reglene om hvem som kan kreve igangsatt en prosess for jordskifteretten, med særlig fokus på bestemmelser som gir andre enn partene – i første rekke Landbruksdepartementet – slik kompetanse. Videre er det trukket inn enkelte regler som innebærer at disposisjonsprinsippet er fraveket ved at jordskifterettene av eget tiltak kan regulere grenser og utvide jordskiftetfeltet. Dessuten er formålbestemmelsen i § 29 a nevnt.

De sentrale saksbehandlingsreglene i §§ 20 a og 41 har utvalget som allerede nevnt funnet det hensiktsmessig å trekke ut for egen drøftelse i 7.6.2.

7.3.2 Reglene om kravskompetanse

7.3.2.1 Oversikt

Til reglene om *kravskompetanse* bemerkes generelt at jordskifteloven § 97 ikke har noen henvisning til tvml. §§ 53 og 54 om «rettslig interesse» som vilkår for saksanlegg. Disse reglene får for øvrig heller ikke uten videre anvendelse i typiske «rettsendringssaker» for de alminnelige domstolene. Kompetansen til å reise sak følger i slike tilfeller oftest av særlover, der det er uttrykkelig fastsatt hvem som kan gå til søksmål. Den som ut fra slike regler reiser søksmål, behøver ikke alltid begrunne hvorfor han gjør det, eller godtgjøre at han har «rettslig interesse» i tradisjonell forstand, jf. Rt. 1959 s. 1151.

Også i jordskifteloven er det særskilte regler om hvem som har kravskompetanse. I utgangspunktet er det rettssubjekter med klar partsstatus, jf. §§ 5 første ledd, 88 første ledd og 88 a første ledd. Det finnes likevel noen unntak.

7.3.2.2 Forholdet mellom jordskifteloven § 5 første og femte ledd

Som vist til i oversikten under 4.5.7, har også atskillige offentlige organer kravskompetanse. I noen tilfeller skyldes det at de har partsinteresse. Har stat eller kommune eiendom eller alltidvarende bruksretter i jordskiftefeltet, kan det selvsagt kreves ordinært jordskifte etter § 5 første ledd.

Etter § 5 femte ledd kan også offentlig myndighet med hjemmel for ekspropriasjon eller regulering av eierrådigheten kreve jordskifte. Siktemålet med denne bestemmelsen er imidlertid ikke å få avholdt jordskifte i tradisjonell forstand. Den har bare betydning når formålet med kravet er å erverve bestemte areal i jordskiftefeltet i kraft av ekspropriasjonshjemmel, eller det er nødvendig å avholde skjønn for å få utmålt erstatning for rådighetsbegrensninger som medfører erstatningsplikt. Det kan således framsettes krav uavhengig av om det offentlige før inngrepet har rettigheter i området eller ikke. At det samtidig kreves jordskifte, kan redusere ulempene ved inngrepet.

Som det framgår av oversikten i 4.5.7.2, er forutsetningen når det kreves jordskifte etter § 5 femte ledd derfor at jordskifte *skal* kombineres med skjønn etter § 6 første eller annet ledd.

Etter utvalgets mening burde dette kommet klarere til uttrykk i lovteksten. Bestemmelsen i § 5 femte ledd innebærer ikke i egentlig forstand noe unntak fra disposisjonsprinsippet. Det offentliges interesse består langt på veg i å få avholdt skjønn, samtidig som reglene åpner for en ordning der ulempes og annen erstatning, eller en del av den, utmåles i annet enn penger. Dette framgår imidlertid ikke av ordlyden, og § 5 femte ledd burde om ikke annet hatt en henvisning til § 6. Regelen etterlater et inntrykk av at det offentlige i slike tilfeller kan kreve ordinært jordskifte. Realiteten er likevel at det framsettes en skjønnsbegjering. Når bestemmelsen går ut på at offentlige organer i slike tilfeller kan kreve jordskifte, synes det å ha sammenheng med at jordskiftet kan påbegynnes «før det er gjort vedtak om oreigning eller regulering av eigarrådveldet». Endelig vedtak må likevel «seinast ligge føre når skjønnet blir fremma (hovudforhandlinga)», jf. Austenå/Øvstedal (2000) s. 55.

Når det gjelder de tilfellene som går inn under § 6 annet ledd, er for øvrig jordskifterettens kompetanse begrenset, slik at det bare kan holdes skjønn når det er rettskraftig fastslått eller erkjent at det skal betales erstatning. Etter

sammenhengen i reglene er dette samtidig et vilkår for at jordskiftekravet skal kunne tas til følge.

Kompetansebegrensningen i § 6 annet ledd innebærer ikke noen begrensning av domstolens alminnelige kontrollfunksjoner. Domstolen kan for eksempel prøve lovligheten av skjønnsgrunnlaget på vanlig måte, og utvalget kan ikke se at reglene i § 5 femte ledd støter an mot uavhengighetsprinsippet.

7.3.2.3 Særlig om jordskifteloven § 30

Som nevnt er utgangspunktet at også stat og kommune kan kreve *ordinært* jordskifte etter § 5 første ledd dersom det offentlige har eiendomsrett eller rettigheter i skiftefeltet, mens det må kreves jordskifte til gjennomføring av skjønn etter § 5 femte ledd dersom formålet er å få utlagt bestemte områder.

Jordskifteloven § 30 har imidlertid en regel som medfører at utgangspunktet må modifiseres. Som det framgår av oversikten i 4.5.7.4, kan det etter denne bestemmelsen også i en ordinær jordskiftesak utlegges areal til gjennomføring av utbyggingstiltak. Det kan således skje uten at jordskiftet kombineres med skjønn etter § 6 første ledd. Selv om bestemmelsen står i kapitlet om skifteplanen, har regelen atskillig betydning for forholdet mellom jordskifteloven § 5 første og femte ledd.

Det heter i § 30 første ledd at «nokon» som trenger grunn til særskilte formål, kan kreve dette utlagt for sin del. Som det framgår av oversikten i 4.5.7.4, synes det likevel etter forarbeidene å være en klar forutsetning at verken offentlige eller private grunneiere skal ha noe rettskrav på å få utlagt bestemte arealer.

Det synes klart at dette vil være situasjonen når det gjelder private grunneiere. Et krav om jordskifte vil gjerne grunne seg på at det blir oppfattet som nødvendig eller ønskelig å få eiendomsforholdene endret, også slik at en privat grunneier kan ha interesse i å få utlagt areal som framstår som nødvendige for driften. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at han skal kunne fremme krav på å få overta bestemte areal på en slik måte at jordskifteretten er forpliktet til å ta kravet til følge.

Når offentlig myndighet krever utlagt bestemte areal, vil situasjonen lett være annerledes. Kravet vil gjerne grunne seg på at arealet i offentlige planer er avsatt til bestemte formål, og i en slik situasjon kan jordskifteretten vanskelig legge det ut til noe annet.

Hovedformålet med regelen synes på mange måter å ha vært å åpne for at det offentlige – når stat eller kommune har partsstatus – skal kunne ha et krav på å få utlagt bestemte areal, særlig med tanke på å oppnå en hensiktsmessig løsning mht til erstatningsoppgjøret. Regelen kom inn i loven i 1979, og det ble da særlig tenkt på offentlige veger, jf. under 4.4.2. I Austenå/Øvstedal (2000) s. 185 heter det at «praksis har vist at dette er ei særs god ordning, og det kan vere ein fordel at det offentlege disponerer meir areal enn det som går med til veggrunn, slik at andre partar kan få tilleggsjord, og jordskifteretten kan finne gode løysingar på vanskelege planproblem». Regelen har senere fått anvendelse også i andre tilfeller, jf. Austenå/Øvstedal (2000) l.c.

Etter utvalgets mening vil dette ikke være noe ordinært jordskifte. Areal som det offentlige overtar, kan for eksempel vanskelig tenkes å bli trukket inn

i et nytt, senere jordskifte. Som allerede nevnt, vil det regelmessig være tale om areal som i plansammenheng er avsatt til bestemte formål.

Når jordskifteretten skal basere oppgjøret på en forutsetning om at bestemte areal skal tilfalle stat eller kommune for visse, offentlige formål, er det etter utvalgets mening uansett tale om ekspropriasjon. Dette kommer til syne allerede ved at det er nødvendig å begjære ekspropriasjonsskjønn dersom et jordskifte nektes fremmet på grunn av bestemmelsene i §§ 1 og 3 a. Slik utvalget ser det, kan det heller ikke være avgjørende for om det foreligger et ekspropriasjonsinngrep eller ikke, om det offentlige har eller ikke har tilstrekkelig areal til at hele erstatningen kan utmåles i *naturalia*.

Etter utvalgets mening framstår regelen i § 30 som prinsipielt uheldig. Den åpner i realiteten for ekspropriasjon, samtidig som det tilsynelatende er tale om ordinært jordskifte.

Domstolene skal i prinsippet kunne prøve om det foreligger et ekspropriasjonsinngrep, og om reglene i tilstrekkelig grad sikrer at det ytes full erstatning i samsvar med Grunnloven § 105, jf. for eksempel Rt. 1975 s. 1.

For det første synes den å lede til at det kan gjennomføres et ekspropriasjonsinngrep uten noen alminnelig prøving av om «Statens Tarv» tilsier at noen skal avgi sin «rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug», jf. Grunnloven § 105. Dels skjer det på den måten at det er unødvendig å dokumentere at det foreligger ekspropriasjonstillatelse, dels ved at retten – dersom slik tillatelse skulle være gitt – avskjæres fra å prøve lovligheten av ekspropriasjonsvedtaket, sml. skjønnsloven § 48.

For det andre kan utvalget ikke se at bestemmelsen er noen garanti for at det utmåles erstatning i samsvar med de alminnelige prinsippene i ekspropriasjonserstatningsloven av 6. april 1984 når bestemte areal kreves utlagt i medhold av § 30, ikke minst fordi bestemmelsen er basert på at det er tale om et ordinært jordskifte, ikke et ekspropriasjonsinngrep. Forutsetningen ved ekspropriasjonsinngrep må i alle tilfelle være at reglene sikrer «Fuld Erstatning» i samsvar med Grunnloven § 105.

I og med at arealene kan kreves utlagt som ledd i et ordinært jordskifte, vil ikke bestemmelsen i skjønnsloven § 54 første ledd, jf. tredje ledd om dekning av nødvendige utgifter få direkte anvendelse, på tross av at den som rammes kan tenkes å ha samme interesse som i en ordinær ekspropriasjonssak i så vel å hindre gjennomføring av inngrepet som å oppnå full erstatning dersom det gjennomføres. At det ikke betraktes som ekspropriasjonsinngrep, innebærer også at en anke over realitetsavgjørelsen går til jordskifteoverrett, ikke til lagmannsrett.

Det som er tatt opp, har ikke noen direkte betydning for jordskifterettens stilling som *uavhengige domstoler*. Ved avgjørelsen må jordskifteretten legge til grunn at bestemte areal skal utlegges til det offentlige på samme måte som når det kreves kombinert jordskifte og skjønn til gjennomføring av et ekspropriasjonsinngrep. Det er i realiteten ikke noe annet enn også alminnelige domstoler må gjøre når det skal fastsettes erstatning i forbindelse med ekspropriasjonsinngrep – med den forskjell at de alminnelige domstolene ikke ved å trekke inn tilleggende areal helt eller delvis kan utmåle erstatning i form av *naturalia*.

Det har imidlertid betydning for andre konstitusjonelle prinsipp, jf. Grunnloven § 105, og også for enkelte andre spørsmål som tas opp i 7.3.4, særlig i tilknytning til bestemmelsen i jordskifteloven § 25 siste ledd om at jordskifteretten av eget tiltak kan beslutte å utvide jordskiftefeltet. En regel som gir jordskifteretten en viss, begrenset adgang til dette ut fra tradisjonelle jordskifterettslige prinsipp, framstår ikke uten videre som særskilt betenkelig. Noe annet vil det være dersom jordskifterettene skulle foreta en selvstendig vurdering av hvilke eiendommer det vil være gunstig å trekke inn med sikte på å komme fram til et hensiktsmessig erstatningsoppgjør.

Under enhver omstendighet trenger reglene etter utvalgets mening revisjon. Det er tidligere pekt på at § 5 femte ledd burde ha en henvisning til § 6. Realiteten er at det kreves skjønn til fastsettelse av ekspropriasjonsvederlag, selv om reglene om samtidig jordskifte åpner for at en del av vederlaget kan utmåles i annet enn penger. Dersom reglene er slik å forstå at offentlig myndighet som har eiendom i jordskiftefeltet kan kreve jordskifte etter § 5 første ledd, for deretter å kreve bestemte areal utlagt til offentlige formål etter § 30, burde det også gå klart fram av reglene om kravskompetanse.

7.3.2.4 Særlig om regler som gir andre enn partene adgang til å kreve jordskifte, grensegang og rettsutgreiing

Etter loven har flere forvaltningsorganer kravskompetanse, i særlig grad Landbruksdepartementet, som kan kreve så vel jordskifte som grensegangsforretning og rettsutgreiing uten å ha partsrettigheter, og uten å bli part i prosessen.

Også ellers i lovgivingen finnes det regler som gir offentlige organ adgang – og plikt – til å reise sak. Slike regler finnes likevel helst i saker om tvangsinngrep, eller når det er av offentlig interesse at visse forhold blir rettslig fastslått, og de er gjerne kombinert med regler om at domstolen har et selvstendig ansvar for sakens opplysning.

I jordskiftesaker er situasjonen annerledes. Samfunnet har riktig nok en alminnelig interesse i at det etableres eiendoms- og driftsforhold som er tjenlige med tanke på utnytting av samfunnsressursene. Jordskifteloven legger også til rette for det, jf. § 1, sml. § 29. Ved avgjørelsen av om jordskifte skal fremmes eller ikke, vil imidlertid nytteverdien for den enkelte eiendom være avgjørende, jf. § 3 a. I all hovedsak er således jordskifte en partsprosess, der det avgjørende vil være hvilken totalløsning partene vil være mest tjent med. Under prosessen gjelder i hovedsak disposisjonsprinsippet, jf. jordskifteloven § 97 a, jf. tvml. §§ 85 og 86.

Etter jordskifteloven §§ 88 annet ledd og 88 a annet ledd har departementet samme kompetanse til å kreve grensegang og rettsutgreiing som det har til å kreve jordskifte etter § 5 annet ledd. Samtidig kan partene i disse sakene i atskillig utstrekning velge om de vil bringe saken inn for jordskifteretten eller en ordinær førsteinstans. Det framstår som inkonsekvent at departementet skal ha kravskompetanse i saker som anlegges for jordskifterettene, mens det ikke har det i tilsvarende saker som bringes inn for de alminnelige domstolene.

For øvrig står ikke alle bestemmelsene som fraviker disposisjonsprinsippet i samme stilling.

Når det gjelder reglene i § 5, har flere forvaltningsorgan om ikke annet en viss indirekte interesse i få enkelte rettsforhold klarlagt. § 5 tredje ledd viser til lov om lakse- og innlandsfisket § 25, der «fiskeforvaltningen» – som fylkesmannen er en del av, jf. § 6 –, blant annet har fått til oppgave å arbeide for felles organisering av fiskeressursene. Det kan i slike tilfeller framstå som nødvendig eller ønskelig å få gjennomført en driftsplan. Litt tilsvarende hensyn synes å ligge bak enkelte andre regler. De som er gitt adgang til å kreve jordskifte etter § 5 sjette ledd, må i realiteten oppfattes slik at de handler på vegne av partene.

Særlig § 5 annet ledd, sml. § 88 annet ledd og § 88 a annet ledd, synes likevel å åpne for å kunne kreve jordskifte – og også grensegang og rettsutgreiing – på mer «landbrukspolitisk» grunnlag. Særlig gjelder det krav som grunner seg på «allmenne hensyn». En tanke bak reglene har riktignok vært at departementet blant annet skal kunne kreve jordskifte når en eller flere parter ønsker det, men på grunn av mulige reaksjoner fra naboene viker tilbake fra å gjøre det selv. Etter utvalgets mening er det liten grunn til å opprettholde regelen ut fra slike hensyn, som heller ikke setter noen reell grense for departementets adgang til å kreve jordskifte. I realiteten kan adgangen til å kreve jordskifte mv benyttes selv om alle grunneierne og rettighetshaverne er mot det, og jordskifteretten har få muligheter for å prøve om det i tilstrekkelig grad foreligger «allmenne hensyn».

Det er ikke uten betenkelige sider å gi offentlige organer som ikke har partsinteresser, og som heller ikke får partsstatus i saken, kompetanse til sette i gang en prosess som i all hovedsak gjelder private rettsforhold, der partene i atskillig utstrekning også selv vil ha ansvaret for sakens opplysning.

Riktignok kan det iblant være av allmenn interesse å få visse forhold rettslig fastslått. Det kan for eksempel tenkes å være viktig å få klarlagt grensen over en lenger strekning, der en rekke eiendommer berøres. Eksempelvis kan enkelte eiendomsgrenser samtidig være administrative grenser, jf. Austenå/Øvstedal (2000) s. 115. I slike tilfeller vil ikke den enkelte grunneier alltid ha tilstrekkelig interesse i å kreve grensegang for egen del, og han kan heller ikke kreve at grensen blir fastlagt for grensestrekninger som ikke berører ham selv. Det kan således være visse grunner som tilsier at offentlige organer i noen tilfeller gis adgang til for eksempel å kreve grensegang, men de samme hensynene taler for at slike organer i tilfelle bør ha tilsvarende søksmålskompetanse i saker som reises for de alminnelige domstolene.

Regler av denne art er heller ikke *direkte* i strid med uavhengighetsprinsippet. Jordskifterettene må i egentlige jordskiftesaker på samme måte som ellers vurdere om vilkårene for jordskifte foreligger, for eksempel om «tapsgarantien» i § 3 a lar seg oppfylle. Jordskifteretten står således i samme stilling som ellers når det gjelder spørsmålet om jordskiftet skal fremmes, og i praksis har det vist seg at jordskifte som er krevd av departementet, nektes fremmet i like stor – for ikke å si større – grad enn andre. Blir de fremmet, vil jordskifteretten fortsatt være uavhengig i den forstand at den ikke kan instrueres om utøvelsen av myndighet, og at avgjørelsene ikke kan overprøves administrativt.

Det synes likevel uheldig med regler som kan tvinge partene inn i en prosess de selv ikke ønsker. Det vil lett oppleves som utslag av «utøvende myn-

dighet» og bidra til å støtte opp under en oppfatning av jordskifterettene som «redskap i landbrukspolitikken», selv om de i og for seg har en uavhengig og upartisk stilling under prosessen. Særlig gjelder dette når departementet, som i særlig grad har kravskompetanse, er administrasjonsorgan for jordskifterettene og i den sammenheng lett kan oppfattes som «overordnet».

Etter utvalgets mening bør det foretas en nærmere gjennomgang av de reglene som gir offentlige organer kompetanse til å kreve jordskifte, grensegang eller rettsutgreiing uten å ha partsinteresser, og uten å bli parter i selve prosessen. Etter regelverket nå har departementet, slik utvalget ser det, en for generell og alminnelig kompetanse, og den bør under enhver omstendighet begrenses til tilfeller der det kan påvises klart og saklig behov for å gi andre enn partene i prosessen kravskompetanse.

7.3.3 Andre regler som fraviker disposisjonsprinsippet – §§ 88 siste ledd, 16 første ledd og 25 siste ledd

At jordskifteloven i atskillig utstrekning gir offentlige organ kravskompetanse uten å ha eller få partsstatus, innebærer ikke i seg selv at disposisjonsprinsippet er fraveket under selve prosessen. Partene kan fortsatt i atskillig grad sette grenser for hva som skal behandles.

Prinsippet er imidlertid i en viss utstrekning også fraveket i bestemmelsene i § 88 siste ledd, § 16 første ledd og § 25 siste ledd

Etter § 88 siste ledd kan jordskifterettene i en grensegangsak rette ut «ulaglege» grenser. Det er noe annet enn grensegang, og jordskifterettene skal i slike tilfeller prøve å få i stand «minneleg makeskifte». Går ikke det, kan jordskifterettene likevel rette ut grensen selv om ingen ønsker det, men bare når det er landbrukseiendom på minst en side.

Bestemmelsen har en side som berører uavhengighetsprinsippet, fordi den kan lede til en viss funksjonssammenblanding.

Hvis en part ønsker grensen regulert, er situasjonen ikke prinsipielt forskjellig fra det som er tilfellet ved krav om jordskifte. Dersom ingen gjør det, framstår regelen som uvanlig, og den er klart i strid med disposisjonsprinsippet, noe departementet også pekte på under lovforarbeidet, jf. Austenå/Øvstedal (2000) s. 387 flg.

Som tidligere nevnt er disposisjonsprinsippet ikke noe konstitusjonelt prinsipp, og det er i atskillig grad fraveket i lovgivingen, også ved at departementet etter § 88 annet ledd kan kreve grensegang i visse tilfeller. Det som er særegent ved regelen i § 88 siste ledd, er at regulering kan skje uten at noen, verken partene eller andre, har bedt om det, og uten at det er gitt anvisning på hvilke hensyn som skal tillegges vekt når retten av eget tiltak beslutter å rette ut grensen. Regulering kan skje ut fra rettens *egen* vurdering av hva som er mest tjenlig. Det kan gi retten en kompetanse som grenser mot utøvende myndighet : å avgjøre hva som ut fra «landbrukspolitiske» eller andre hensyn anses tjenlig, uavhengig av hva berørte parter måtte mene.

For både en domstol og et forvaltningsorgan kan det riktig nok i enkelte tilfeller framstå som klart ønskelig å få rettet ut ei grense, for eksempel av oppmålingstekniske grunner. I delingsloven § 2–3 kan også styreren av kart- eller oppmålingsforretning justere grenser, men da etter samtykke fra partene, og bare for mindre areal. Som nevnt ovenfor, er det ingen store prinsipielle problemer knyttet til at retten regulerer grensen når partene samtykker, og det er

heller ikke i strid med disposisjonsprinsippet at retten har slik kompetanse når en av partene krever det.

Utvalget finner det uheldig med en regel som gir jordskifteretten kompetanse til å regulere grenser mot partenes eget ønske. En slik regel kan for eksempel lede til at en grunneier som har begjært grensegang for å få fastlagt grensen mot en naboeiendom, kan risikere at begjæringen i stedet fører til en grenseregulering som verken han eller naboen ønsker.

Utvalget finner grunn til å understreke at grenseregulering mot samtlige partens ønske sjelden eller aldri vil være aktuelt i praksis. Det er en omstendighet som i seg selv tilsier at det er liten grunn til å opprettholde regelen, som kan framstå som betenkelig ut fra de funksjonsfordelingsidéene som ligger til grunn for uavhengighetsprinsippet. Når partene selv ikke er interessert i få grensen rettet ut, vil det lett bli oppfattet slik at beslutningen om regulering er basert på vurderinger av mer «politisk» art.

Jordskifteloven § 16 første ledd har en noenlunde tilsvarende regel om grenseregulering som § 88 siste ledd. Bestemmelsen gjelder jordskifte, og den pålegger først og fremst jordskifteretten å klarlegge grensene for skiftefeltet. «Ulagte grenser mot granneeigedom» skal jordskifterettene forsøke å regulere ved minnelig makeskifte.» Går ikke det, kan jordskifterettene også i disse tilfellene rette ut grensen av eget tiltak.

For eiendommer som har partsstatus, vil jordskifte til dels bestå i å endre grenser. Regelen refererer seg imidlertid til grensene for jordskiftefeltet, slik at det på den ene siden er tale om eiendom eller eiendommer som er med i jordskiftet, på den andre siden eiendommer som ikke har partsstatus. Etter utvalgets mening står denne regelen i prinsipielt samme stilling som regelen i § 88 siste ledd.

Jordskifteloven § 25 siste ledd er i en viss forstand beslektet med §§ 88 siste ledd og 16 første ledd. Bestemmelsen åpner for at jordskifterettene kan utvide jordskiftefeltet også når ingen berørte parter ønsker det. Dersom jordskifterettene ser at det kan være grunn til å utvide jordskiftefeltet, bør den riktig nok så snart som råd «seie frå om utviding av eige tiltak, helst før saka blir fremma», jf. Austenå/Øvstedal (2000) s. 171. Retten må likevel «kunne ta opp spørsmålet om utviding seinare, men då må ein ta omsyn til at saka ikkje lenger kan trekkjast attende av rekvirenten».

Dersom andre som er involvert i prosessen, krever utviding, framstår ikke bestemmelsen som særlig betenkelig. Den gir imidlertid jordskifterettene hjemmel til å beslutte utviding av eget tiltak, jf. Austenå/Øvstedal (2000) s. 170. Rekvirenten kan således komme til å starte en prosess han ikke er i stand til å stanse, og som heller ikke andre involverte kan stanse, selv om alle er mot den.

Det vil lett forekomme tilfeller der det framstår som ønskelig med en viss utvidelse av jordskiftefeltet. Også lov om utmarkskommisjon for Nordland og Troms har en regel i § 11 om at kommisjonen av eget tiltak kan beslutte å utvide en sak til å omfatte flere eiendommer eller deler av eiendommer når «det er nødvendig for å skape en naturlig og hensiktsmessig avgrensning av tvisteområdene når det gjelder utstrekning og rettslig og historisk sammenheng», sml. § 10 annet ledd om forening og oppdeling av saker. Utmarkskommisjonen er imidlertid en dømmende kommisjon som er opprettet «for å

ordne rettsforholdene mellom staten og andre vedrørende høyfjellsområder og andre utmarksområder», jf. § 1, sml. § 2. Det har en viss allmenn interesse å få fastlagt rettsforholdene i statsallmenninger og andre, større utmarksområder.

Jordskifterettens oppgave i jordskiftesaker er ikke primært å få fastlagt eksisterende rettigheter, men å omforme dem. Når jordskifterettene av eget tiltak beslutter å utvide jordskiftefeltet, er det normalt for å komme fram til en totalløsning som er tjenlig for alle impliserte. I jordskifteloven § 25 siste ledd er det også uttrykt slik at retten kan beslutte utviding når den «finn det nødvendig for å gjennomføre eit formålstenleg jordskifte».

Det ligger likevel liten reell begrensning i uttrykket «eit formålstenleg jordskifte». Det kan tenkes å være formålstjenlig ut fra helt andre hensyn enn rekvirenten har hatt for øye, og regelen har en side som har betydning for uavhengighetsprinsippet og maktfordelingsidéene. Regelen kan for eksempel tenkes anvendt ut fra en tanke om at når det først er begjært jordskifte, bør anledningen benyttes til å få lagt mest mulig under jordskifte. I motsetning til det som gjelder når utmarkskommisjonen beslutter å utvide en sak, kan det oppstå mistanke om at utviding er besluttet ut fra «landbrukspolitiske» eller andre, tilsvarende hensyn. Det er ikke en domstoloppgave å foreta slike vurderinger.

Utviding mot samtlige parters ønske er neppe noe som forekommer hyppig i praksis. Utvalget ser ikke bort fra at det i visse tilfeller kan være et reelt behov for en slik regel. Dersom adgangen til å beslutte utvidelse av eget tiltak opprettholdes, bør imidlertid vurderingstemaet i forbindelse med utvidelse presiseres noe nærmere, samtidig som det settes grenser for hvor omfattende slik utviding kan være.

7.3.4 Særlig om formålbestemmelsene i §§ 29 og 29 a

Reglene er plassert i kapitlet om skifteplanen og får således anvendelse ved egentlig jordskifte.

Regelen i § 29 første ledd må ses som en oppfølging av § 1. Det er en forutsetning for jordskifte at det er tale om eiendommer eller forhold som er «utenlege» etter «tida og tilhøva». § 29 uttrykker nærmest bare – som en pliktregel – at sluttresultatet derfor også skal «vere tenleg etter tida og tilhøva». Utvalget kan ikke se at det knytter seg særlige prinsipielle spørsmål til regelen.

Bestemmelsen i § 29 a er derimot uvanlig som formålsparagraf i domstolssammenheng. Det er riktig nok presisert i forarbeidene at jordskifterettene «ikkje skal gå inn i noko forvaltningsrolle», men regelen minner til forveksling om formålsparagrafer i lover der det samtidig er pålagt bestemte forvaltningsorganer å ivareta de hensynene som er kommet til uttrykk i formålbestemmelsene, jf. for eksempel jordloven § 1 sammenholdt med § 6 om «arbeidsoppgåver», der det heter at fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret og kommunen «på vegne av staten skal ta opp arbeidet med dei føremåla som er nemnde i § 1».

Selv om det ikke har vært tanken med bestemmelsen, etterlater § 29 a et inntrykk av at jordskifterettene skal ha forvaltningsoppgaver, noe som i seg selv er uheldig.

Det er ikke nødvendig å presisere at domstolene skal ta hensyn til gjeldende lover, og også til verne- og fredningsvedtak m.m. Regelen framstår etter

utvalgets mening som overflødig, og den bør gå ut. Utvalget viser til at jordskifterettene etter § 20 a også skal avklare forhold av den art som § 29 a er ment å skulle ivareta.

7.4 Avgjørelsesformene

Disse reglene reiser ikke særskilte spørsmål. Formene samsvarer langt på veg med det som er fastsatt i tvistemålsloven om avgjørelsesformer i saker for de alminnelige domstolene, og det som finnes av avvik, reiser ikke problem i forhold til uavhengighetsprinsippet. I den sammenheng er rettsmiddelreglene viktigere, jf. 7.5.

7.5 Rettsmiddelreglene

En viktig side ved uavhengighetsprinsippet er som nevnt slått fast i Grunnloven § 88, der det heter at Høyesterett dømmer i «sidste Instans». I dette ligger at domstolenes dømmende avgjørelser ikke skal kunne overprøves av organ underlagt den lovgivende eller utøvende makt.

Som det framgår av oversikten ovenfor, er rettsmiddeladgangen i saker for jordskifterettene uttømmende regulert i jordskifteloven § 61, jf. § 71. Reglene har vært endret en rekke ganger, og det har iblant vært framholdt at rettsmiddelsystemet er komplisert, blant annet fordi det til tider kan reise seg tvil om det er lagmannsretten eller jordskifteoverretten som er rettsmiddelinstant. Utvalget går ikke inn på det her. I forhold til uavhengighetsprinsippet er det sentrale at det ikke er eksempler på at jordskifterettens avgjørelser kan overprøves av organ utenfor domstolsystemet.

Slik reglene er nå, går anke over skjønn avsagt av jordskifterettene til lagmannsretten, noe som i prinsippet innebærer at lagmannsretten holder overskjønn på vanlig måte. Som det framgår under 4.5.6.1, vil imidlertid lagmannsrettens kompetanse være noe begrenset i enkelte tilfeller, jf. § 61 annet ledd fjerde punktum. Regelen har en viss prinsipiell side, selv om den etter utvalgets mening ikke berører uavhengighetsprinsippet.

Etter bestemmelsen kan kombinerte saker (kombinert jordskifte og skjønn, jf. § 6 første til fjerde ledd) ankes til lagmannsrett for så vidt gjelder «rettsbruken, sakshandsaminga og erstatningsutmålinga». Lagmannsretten kan således prøve erstatningsutmålingen på samme måte som i vanlige overskjønn, men i praksis vil overprøvingsadgangen være begrenset, fordi lagmannsretten ikke kan prøve selve skifteplanen, dvs «eigedomsutforming og dei elementa som har samanheng med denne til dømes bonitering, verdsetting og dei skjønsmessige sidene ved utforming av mellombels brukreglar» (Austenå/Øvstedal (2000) s. 269).

Har grunneieren for eksempel fått erstatning helt ut i form av «erstatningsareal», kan lagmannsretten i realiteten ikke prøve om det er gitt «fuld Erstatning», jf. Grunnloven § 105. Men lagmannsretten kan prøve om avgjørelsen er basert på riktige utmålingsprinsipper, for eksempel om det har vært riktig å gi erstatning for bruksverdi. Skulle det være gjort feil i så måte, vil det lede til opphevelse av så vel jordskiftedelen som skjønnsdelen, jf. Austenå/Øvstedal (2000) l.c.

Det som kan fortone seg som prinsipielt uheldig ved bestemmelsen, er at visse hensyn taler for at en avgjørelse bør kunne undergis reell overprøving i mer enn en instans. Det er likevel ikke slik at det alltid skjer en full overprøving i egentlig forstand. «Silingsystem» kan føre til at det i realiteten skjer i begrenset utstrekning, jf. f.eks. straffeprosessloven § 321 annet ledd.

Reglene om skjønn har variert atskillig. Før den nåværende ordningen med overskjønn for lagmannsrett, som ble innført ved lovendring i 1982, var det i en periode på nærmere ti år ingen overskjønnsordning. Skjønn kunne da *ankes* til lagmannsrett for prøving av rettsanvendelsen og saksbehandlingen. – Før denne ordningen holdt samme herredsrett eller byrett så vel (rettslige) skjønn som overskjønn, noe som kunne lede til at sorenskriverne i nabodistrikt – etter oppnevning som settedommere – regelmessig «overprøvet» hverandre. For enkelte saker var det avvikende regler, og i en viss utstrekning er det det fortsatt, jf. for eksempel sjøloven § 490 tredje ledd, jf. § 491, sml. sjødyktighetsloven § 31 og skifteloven § 125.

I forhold til alle ordningene som har eksistert over tid, framstår ikke regelen i § 61 annet ledd fjerde punktum som spesiell. Lagmannsretten har slik legalitetskontroll at den etter utvalgets mening ikke er i strid med alminnelige prinsipp om overprøvingsadgang.

Det som ut fra dagens regelverk synes særegent, er at jordskiftedelen av jordskifterettens avgjørelse i enkelte tilfeller ikke undergis realitetsoverprøving. I den utstrekning dette oppfattes som en mangel, kan det tenkes flere løsninger.

Utvalget går ikke nærmere inn på dette her. Selv om bestemmelsen kan ha en viss prinsipiell side, kan utvalget ikke se at den støter an mot uavhengighetsprinsippet. Utvalget kommer likevel noe tilbake til problemstillingen i 9.

7.6 Forvaltningsmessige forutsetninger for jordskifteløsningen

7.6.1 Oversikt

7.6.1.1 Problemstillingene

Dette er problemstillinger som står sentralt i et skriv av 28. september 1998 fra Den norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening til Stortingets næringskomité, jf. under 3.3. Skrivet er delvis gjengitt i NOU 1999: 19 s. 374 og omtalt under 3.3.

Innledningsvis bemerker utvalget at foreningene i dette skrivet blant annet har vist til at jordskifterettene etter gjeldende rett opptrer som plandomstoler når de vedtar skifteplan, jf. § 20 a.

Etter utvalgets mening er uttrykksmåten ikke treffende. Hvis det med skifteplan menes den planløsning som jordskifteretten er kommet fram til, for eksempel med hensyn til hvordan et sameieområde bør utlegges i eiendomsparter, og i tilknytning til dette hvilke bruksrettigheter (for eksempel vegretter) den enkelte eiendom bør ha, kan jordskifteretten i og for seg omtales som en «planleggande særdomstol», jf. Austenå/Øvstedal (2000) s. 16. Begrepet skifteplan omhandler imidlertid «alle dei moment som knyter seg til den

teknisk-økonomiske egedomsutforminga», jf. Austenå/Øvstedal (2000) s. 150.

Når betegnelsen «plandomstol» etter utvalgets mening er noe misvisende, er det fordi den – i hvert fall i enkelte sammenhenger – kan assosieres med den kompetansen atskillige forvaltningsorganer har til å vedta arealdisponeringsplaner, *uavhengig* av eiendomsgrenser og private rettigheter, jf. for eksempel plan- og bygningsloven kapittel IV-VII. Slik kompetanse har ikke jordskifterettene. I jordskiftesammenheng har de, innenfor de rammene som følger av §§ 1 og 3 a, en viss kompetanse til å omforme private rettigheter, men foreningene viser selv til at «jordskifterettens myndighet er utledet av partenes rådighet over sine eiendommer og ikke går lenger enn den».

De problemstillingene foreningene tar opp i skrevet, har ellers sammenheng med at samfunnet gjennom lovgivning i økende grad er blitt et «regulerings-samfunn», der grunneiernes – og andre rettighetshaveres – faktiske og rettslige disposisjonsrett over egen eiendom begrenses, dels gjennom arealdisponeringsplaner, dels ved at bestemte typer bruk nektes eller gjøres avhengig av tillatelse. Dette oppfattes normalt ikke slik at grunneiernes rådighet «overføres» til det offentlige, selv om rådighetsbegrensingen i særtilfeller kan bli så inngripende at det utløser erstatningsplikt, jf. for eksempel jordskifteloven § 6 annet ledd.

Utviklingen har således gått i retning av at jordskifterettene i økende grad må ta hensyn til offentlige arealdisponeringsplaner og regler som gjør bestemte tiltak avhengige av forvaltningssamtykke. Det kan begrense jordskifterettens mulighet for å komme fram til løsninger som ellers kunne framstå som tjenlige, og det er tenkelig at det i enkelte tilfeller kan lede til at et jordskifte ikke fremmes, fordi tapsgarantien i § 3 a ikke lar seg oppfylle. Etter utvalgets mening er det likevel noe misvisende når det i skrevet fra foreningene uttales at «jordskifteretten nå så godt som ingen selvstendig myndighet (har), men i realiteten er helt ut forvaltningsstyrt». Intet forvaltningsorgan har slik kompetanse som jordskifterettene er tillagt til å omforme private rettigheter.

De spørsmålene som reiser seg, knytter seg først og fremst til jordskifte i egentlig forstand. Regelverket gjør det nødvendig å klarlegge på forhånd om bestemte jordskifteløsninger lar seg realisere, jf. §§ 20 a og 41. Dette gjør det igjen nødvendig med en viss kontakt med ulike forvaltningsorgan, og dette er et av de spørsmålene foreningene har tatt opp. Det er således vist til at jordskifteverket er blitt «stadig sterkere integrert i det alminnelige forvaltningsapparat», slik at det kan oppstå uheldige bindinger. Dette kommer utvalget tilbake til i 7.6.2.

At det er gitt forvaltningssamtykke til en bestemt løsning, vil ikke alltid gi tilstrekkelig sikkerhet, jf. Rt. 1980 s. 193. Det foreningene særlig har satt søkelyset på, synes også å være de problemene som kan oppstå i *ettertid*, for eksempel fordi et forvaltningsorgan som er satt til å ivareta bestemte samfunnshensyn, ikke gir tillatelse til et bestemt tiltak eller en bestemt bruk. Dette kan innebære at jordskifteløsningen ikke kan realiseres på et eller flere punkter, og det kan også føre til at tapsgarantien i § 3 a i forhold til enkelte kan framstå som illusorisk. Utvalget kommer tilbake til dette i 7.6.3.

7.6.1.2 Sentrale regler og reguleringsvedtak

Etter jordskifteloven § 41 første ledd skal jordskifteretten ta hensyn til plan etter plan- og bygningsloven. Det er nærmest selvsagt. Jordskifteløsninger som kommer i strid med arealdisponeringen i slike planer, vil vanskelig kunne la seg realisere.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å ta hensyn til gjeldende arealdisponeringsplaner, og § 20 a har en bestemmelse som generelt pålegger jordskifteretten å «samrå» seg med offentlig myndighet «dersom skifteplanen har verknad for tilhøve som ligg under slike organ». Det samme gjelder dersom «tilhøve som krev vedtak av offentlege styresmakter, har verknad for skifteplanen». I det siste ligger at jordskifterettene ikke bare må kontrollere om en mulig jordskifteløsning kan gjennomføres innenfor rammen av eksisterende regler og planvedtak. Det må i atskillig utstrekning også klarlegges om det vil bli gitt nødvendig forvaltningssamtykke til bestemte løsninger, fordi forvaltningen i betydelig utstrekning har kompetanse til å vurdere og kontrollere arealbruken fortløpende. Eksempler på regler som jordskifterettene i enkelte sammenhenger må ta hensyn til, er vegloven § 40 og plan- og bygningsloven § 93.

Utvalget finner ut over dette ikke grunn til å gå inn på alle de enkeltreglene som jordskifterettene må ta hensyn til i det enkelte tilfellet. Det finnes en rekke reguleringsbestemmelser, og det vil være avhengig av forholdene i det enkelte jordskifte hvilke regler og planvedtak det er nødvendig å trekke inn i vurderingen.

7.6.1.3 Forskrifter om nydyrking og landbruksveger, jf. 5.3.2.4

Etter forskriftene krever visse tiltak kommunal godkjenning. Forskriftene er således beslektet med en lang rekke lovbestemmelser som stiller krav om slik godkjenning. De har ingen konkrete bestemmelser om jordskifterettens rolle, men i enkelte tilfeller kan de få betydning, dels fordi det – ut fra dagens regelverk – her som ellers kan bli aktuelt å «medverke» i planleggingsprosessen, dels å søke om tillatelse til konkrete prosjekt.

Prinsipielt sett står forskriftene ikke i noen særstilling i forhold til andre regler som gir forvaltningen kompetanse til å regulere arealbruken i konkrete tilfeller. Når utvalget har funnet grunn til å nevne dem særskilt, er det fordi det blant annet var en tidligere forskrift av tilsvarende art som landbruksvegforskriften av 20. desember 1996 som skapte problemer i en av de sakene som har vært trukket fram i diskusjonen om jordskifterettens stilling som uavhengige og upartiske domstoler.

Forskriften om planlegging og godkjenning av veger for landbruksformål av 20. desember 1996 er gitt med hjemmel i skogbruksloven § 17 a og jordloven §§ 3 og 11, og formålet er «å sikre at planlegging og bygging av veger for landbruksformål skjer på en måte som gir landbruksfaglige helhetsløsninger» (§ 1). Bygging av veger kan bare iverksettes etter tillatelse fra kommunen (§ 2–1), og kapittel 3–1 har regler om saksbehandlingen. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen (§ 4–1).

Nydyrkingsforskriften av 2. mai 1997 er gitt med hjemmel i jordloven §§ 3 og 11 annet ledd, og formålet med forskriften er «at nydyrking skjer på en måte som tar hensyn til natur- og kulturlandskap» (§ 1). Nydyrking kan bare

skje etter plan godkjent av kommunen, og de «utarbeides av den som vil sette tiltaket i verk» (§ 3). Kapittel III har regler om saksbehandlingen. Søknad om nydyrking «skal legges om den i kommunen som har skogbruksfaglig eller jordbruksfaglig kompetanse» (§ 8).

7.6.2 Klargjøring av forutsetninger – jordskifteloven §§ 20 a og 41

7.6.2.1 Forholdet til forhandlingsprinsippet

Etter jordskifteloven § 97 a får som nevnt blant annet tvml. §§ 85 og 86 anvendelse i saker for jordskifteretten. I tvml. § 86 første ledd kommer forhandlingsprinsippet til uttrykk: «Det paahviler partene at gjøre rede for de faktiske forhold og bevis, som er av betydning for avgjørelsen». I dette ligger først og fremst at det er partenes eget ansvar å sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst.

Som det framgår av oversikten ovenfor, uttaler Austenå/Øvstedal (2000) s. 111 at jordskifteretten tradisjonelt har tatt mer aktivt del i sakene enn de alminnelige domstolene. Det kan ha sammenheng med at partene ofte møter uten prosessfullmektig. Forhandlingsprinsippet innebærer heller ikke noe forbud mot at domstolen selv skaffer til veie opplysninger, og i visse tilfeller kan den også ha plikt til det. I saker der partene ikke har fri rådighet over et forhold, gjelder det som alminnelig regel at «retten av eget tiltak (skal) sørge for alle de opplysninger, som er nødvendige for at sikre en riktig avgjørelse», jf. tvml. § 86 annet ledd i f. Men det følger av annet ledd at domstolen også ellers skal sørge for at «partenes anførsler blir så klare og fuldstendige som mulig», og den «kan selv iværks sette bevisoptagelser og undersøgelser i den utstrækning som § 190 hjemler». Etter denne bestemmelsen kan retten «av eget tiltak beslutte bevisførsel, som den finder paakrævet for avgjørelsen av saken». (Har partene fri rådighet, kan likevel ikke «vidneførsel eller bruk av skriftlige bevis» besluttet dersom begge partene er imot det. I slike saker kan partene således i en viss utstrækning *bind* e retten når det gjelder bevisføringen – men denne siden av regelen spiller liten praktisk rolle, jf. *Hov*, Rettergang I (1999) s. 96. Det er blitt hevdet at retten også i saker med fri rådighet må ha en viss *plikt* til å sørge for at saken blir fullstendig opplyst – «først og fremst i saker som er av viktighet for dem det gjelder, og hvor partene heller ikke har tilstrekkelige ressurser til å ivareta sine interesser» (Hov I c og s. 202–203)

I saker for jordskifterettene får tvml. § 86 først og fremst betydning for den *dømmende* del av virksomheten. Skulle retten i utstrakt grad innhente bevis, ville det kunne reises tvil om den har «hjulp

Bestemmelsene i §§ 20 a og 41 gjelder den *rettsomformende* del av virksomheten. De får således først og fremst anvendelse i jordskiftesaker i egentlig forstand, slik det også framgår av plasseringen i loven. Bestemmelsene pålegger retten en *selvstendig* plikt til å tilrettelegge grunnlaget, og de representerer således et unntak fra forhandlingsprinsippet. Forhandlingsprinsippet er heller ikke et konstitusjonelt prinsipp i den forstand at lovgiveren ikke har adgang til å pålegge retten selvstendig plikt til å tilrettelegge grunnlaget, og det er i atskillig grad fraveket også andre steder i lovgivingen.

Etter utvalgets mening er det gode grunner som taler for at domstolen har en viss plikt til å tilrettelegge grunnlaget i jordskiftesaker. Det ville eksempelvis være uheldig å gjennomføre et jordskifte som kunne strande fordi det kom i strid med eksisterende arealdisponeringsplaner som partene ikke har vært oppmerksomme på, og derfor ikke har lagt fram. Plikten til å tilrettelegge grunnlaget reiser ikke i seg selv problemer i forhold til uavhengighetsidéene.

Både §§ 20 a og 41 gjelder imidlertid to litt ulike forhold, og det kan reise seg spørsmål om det på enkelte områder kan være grunn til å pålegge partene å tilrettelegge grunnlaget i en viss utstrekning.

På den ene side gjelder bestemmelsene jordskifterettens plikt til å klarlegge eksisterende forhold som har betydning for jordskiftet, blant annet gjøre seg kjent med arealdisponeringsplaner som det må tas hensyn til. På den annen side plikter jordskifterettene å søke klarlagt blant annet om det vil bli gitt nødvendig forvaltningssamtykke, for eksempel om det vil bli gitt avkjørselstillatelse til en bestemt vegløsning, jf. vegloven § 40, eller om jordskifteresultatet kan innpasses i det kommunale planprogrammet

Det er ikke gitt at retten også bør ha et selvstendig ansvar når det gjelder de sist nevnte forholdene, i hvert fall ikke i den forstand at retten selv skal søke om tillatelse. Utvalget kan likevel ikke se at det er i strid med sentrale domstolsprinsipp å pålegge domstolen plikt til å klarlegge grunnlaget også på dette området. Det blir mer spørsmål om hvilke framgangsmåter som bør benyttes med tanke på å skape den nødvendige distanse til forvaltningen. Det kommer utvalget noe tilbake til nedenfor.

7.6.2.2 Forholdet til den utøvende makt

Som allerede nevnt er både § 20 a og § 41 sentrale bestemmelser i forbindelse med de problemstillingene som er tatt opp i brevet fra Dommerforeningen og Advokatforeningen, og som i atskillig grad gjelder domstolens forhold til og kontakt med ulike forvaltningsorgan.

Foreningene har særlig pekt på to forhold. Det ene er spørsmålet om jordskifterettene kan anses som uavhengige domstoler når jordskifteresultatet – eller deler av det – kan bli endret gjennom forvaltningsvedtak, slik at for eksempel kommunen kan framstå som en rettsmiddelinstans. Dette kommer utvalget tilbake til nedenfor under 7.6.3.

Det framgår av det som er sagt, at det i forbindelse med jordskifte dels oppstår behov for å få oversikt over om det foreligger offentlige planer og vedtak som får betydning, dels å klarlegge på forhånd om det vil bli gitt tilstrekkelig forvaltningssamtykke til å sikre at jordskifteresultatet lar seg realisere. Dette gjør det nødvendig med en viss kontakt med ulike forvaltningsorgan, og § 20 a pålegger også jordskifterettene å «samrå» seg med dem i tilstrekkelig utstrekning

Dette berører det neste spørsmålet foreningene tar opp: om ikke jordskiftearbeidet kan føre til at det oppstår så tett kontakt mellom jordskifterettene og forvaltningen – og dermed den utøvende makt – at det i seg selv er egnet til å reise tvil om jordskifterettens stilling som uavhengige og upartiske domstoler. Dette er en problemstilling som har fått økt betydning etter at jordskifterettene har fått utvidet adgang til å avholde jordskifte kombinert med skjønn. Det fører til at offentlige organ i økt grad opptrer som part i saker for

jordskifteretten, samtidig som jordskifterettene i ulike sammenhenger kan ha behov for å innhente opplysninger fra de samme organene. Teoretisk kan det tenkes at det organet jordskifteretten «samrår» seg med en dag, neste dag møter som part i en sak som behandles av jordskifterettene.

I tilknytning til dette nevner utvalget at både § 20 a og § 41 inneholder formuleringer som er uheldige. Et par punkter kan også innholdsmessig framstå som tvilsomme.

Innledningsvis heter det i § 41 at jordskifterettene skal ta hensyn til planer etter plan- og bygningsloven. Som nevnt er det nærmest selvsagt og reiser ikke problemer av prinsipiell art.

Det heter videre i § 41 første ledd at jordskifterettene kan «medverke» under utarbeidelsen av reguleringsplan. Bestemmelsen finnes i kapitlet om skifteplanen med tilhørende regler. Etter lovsammenhengen er det således klart tale om eventuell medvirkning for så vidt gjelder forhold som har betydning for jordskiftet, men regelen kan leses slik at den åpner for en alminnelig adgang til å benytte jordskifterettene under planleggingsarbeidet, uavhengig av et pågående jordskifte. Selv om regelen ikke har vært ment slik, etterlater den et inntrykk av det kan finne sted en «funksjonssammenblanding», noe som i seg selv er uheldig.

Bestemmelsen om at jordskifterettene kan fremme private forslag til reguleringsplan, står i en noe annen stilling. Den synes langt på veg å være i slett med «samrådingsregelen» i § 20 a. Det sentrale er å få klarlagt om en bestemt jordskifteløsning kan realiseres. Etter utvalgets mening er det ikke noen prinsipiell forskjell mellom å fremme et reguleringsplanforslag og en søknad om tillatelse til en bestemt løsning

Uttrykket «samrå» i § 20 a må for øvrig antas å referere seg så vel til oppgaven med å innhente opplysninger for eksempel om eksisterende planer og pågående planarbeid, som til de undersøkelser eller søknader som må til for å kartlegge om det vil bli gitt nødvendig forvaltningssamtykke til en løsning. Etter utvalgets mening er selve formuleringen uheldig. Uttrykket «samrå» peker i retning av at jordskifterettene så å si skal *samarbeide* med forvaltningssorganene om jordskifteløsningen. Et slikt inntrykk forsterkes av at det i § 40 som nevnt heter at jordskifterettene «kan medverke» under utarbeidelsen av arealdisponeringsplaner. Som det framgår av oversikten ovenfor, har det ikke vært meningen at reglene skal forstås på denne måten, noe som også er understreket i forarbeidene og kommentarutgaven. I Austenå/Øvstedal (2000) s. 154 flg. er det således presisert at «det kontradiktoriske prinsippet må praktiserast strengt», og at det er grunn til å streke under at jordskiftedommeren «i denne sammenheng opptrer som dommar med dei plikter det fører med seg». Dette er særlig viktig fordi grensen mellom jordskiftearbeid og forvaltningsarbeid iblant kan være problematisk, noe som «stiller store krav til dommarens arbeid». At det skapes et bestemt inntrykk, er likevel tilstrekkelig til at reglene i hvert fall bør omformuleres.

Som nevnt pålegger §§ 20 a og 41 jordskifterettene plikt til å skaffe til veie opplysninger av faktisk art som har betydning for jordskiftearbeidet, for eksempel innhente eksisterende planer, men også å gjøre seg kjent med om det for eksempel pågår planarbeid av betydning. Det knytter seg få prinsipielle

problem til innhentning av opplysninger om hva som for eksempel foreligger av vedtatte kommunale arealdisponeringsplaner.

Når det gjelder å skaffe seg kunnskap om *pågående* planarbeid, kan situasjonen være noe annerledes. Det kan være nødvendig å få en redegjørelse fra myndighetene om arten av arbeidet og hvilke endringer som søkes gjennomført. Det sentrale blir på mange måter i hvilke former dette bør skje, og hvilken framgangsmåte som bør benyttes når det fremmes søknader og lignende med sikte på å sikre at jordskifteresultatet kan realiseres.

Som nevnt er forutsetningen at innhenting av opplysningene skjer i betryggende prosessformer, slik at blant annet kontradiktoriske prinsipper blir ivaretatt. Etter utvalgets mening bør opplysningene innhentes ved at forvaltningen anmodes om å framkomme med opplysninger, enten i skriftlig form, eller ved at representanter for myndighetene møter for retten og gir forklaring som vitner eller sakkyndige. Som det framgår av oversikten ovenfor, har dommerne selv påpekt at reglene gjennomgående praktiseres på denne måte, selv om tradisjonen muligens kan ha variert noe fra domstol til domstol. Samtidig er det et synspunkt som ikke må strekkes ut i det absurde. Eksempelvis kan det etter utvalgets mening neppe framstå som spesielt betenkelig at en dommer tar telefonisk kontakt med en kommune for mer generelt å få klarlagt om det finnes planer eller foregår planarbeid av betydning.

Når det gjelder søknader om tillatelser, synes praksis å ha vært noe varierende. I atskillig utstrekning må det antas at domstolene har fremmet nødvendige søknader selv, mens det iblant har vært overlatt til partene.

Spørsmålet om hvilken framgangsmåte som bør velges, kan også reise seg i saker for de alminnelige domstoler, men i langt mindre grad, fordi disse domstolene ikke i samme utstrekning har til oppgave å omforme private rettigheter. I praksis er det grunn til å tro at spørsmålet oftest oppstår i forbindelse med forlik som inngås i retten. Det finnes eksempler på at rettsforlik har strandet fordi partene og retten ikke har vært tilstrekkelig oppmerksom på at avtaleløsningen forutsetter forvaltningssamtykke av en eller annen art. Ofte vil imidlertid problemstillingen være kjent når forliket inngås. Utvalget kjenner ikke til at det er gjort undersøkelser med sikte på å klarlegge hvilken framgangsmåte som benyttes i slike tilfeller. Det er likevel grunn til å tro at saken stilles i bero til det er klarlagt om nødvendig samtykke eller tillatelse blir gitt, og at det overlates til partene – eller en av dem – å fremme søknad.

Også i visse andre tilfeller kan spørsmålet reise seg i saker for de alminnelige domstoler. I forbindelse med for eksempel granneskjønn eller fysisk deling av et personlig sameie er det tenkelig at det må tas hensyn til offentlige planer og søkes om samtykke til et bestemt resultat. Tilsvarende kan det i forbindelse med «omskiping» av en vegservitutt være nødvendig å søke om avkjørselstillatelse, jf. vegloven § 40.

Om domstolen i et slikt tilfelle selv fremmer søknad på vegne av partene, vil det etter utvalgets mening ikke direkte støte an mot uavhengighetsprinsippet. Utvalget har ingen oversikt over hvordan praksis har vært i de få tilfellene spørsmålet kan ha reist seg i saker for de alminnelige domstoler. Trolig har domstolen i liten utstrekning fremmet søknader selv, fordi det innenfor det alminnelige domstolapparatet har vært liten tradisjon for det. Det er grunn til

å tro at det vil bli overlatt til en av partene å søke, for eksempel «tiltakshavaren» i et granneskjønn, jf. granneloven §§ 7 og 8.

I jordskiftesaker har det ikke vært uvanlig at retten har fremmet søknader. Det mest betenkelige ved at domstolen selv gjør det – eller for eksempel fremmer utkast til reguleringsplan – er etter utvalgets mening at den dermed kan bli stående som part i en forvaltningssak. Dette er en betenkelighet som kan ha større tyngde i jordskiftesaker enn i saker for de alminnelige domstoler. Det har dels sammenheng med at det er mer aktuelt med slike søknader i jordskiftesaker enn ellers, slik at domstolen kan få partsstatus i en rekke forvaltningssaker. Dels har det sammenheng med at det organet som skal avgjøre søknaden, samtidig kan ha eller få status som part i andre saker for jordskifteretten.

Etter utvalgets mening taler disse hensynene for at retten så langt som mulig bør overlate til partene selv å fremme nødvendige søknader, slik at jordskiftet ikke avsluttes før søknadene er behandlet. (Jf. det som er sagt om at saker for vanlige domstoler gjerne stilles i bero når det blir inngått forlik som trenger godkjenning). Under enhver omstendighet bør domstolen fremme eventuell søknad *på vegne av* partene, slik at disse selv blir stående som parter i forvaltningssaken.

7.6.2.3 Oppsummering

Etter jordskifteloven § 97 gjelder som nevnt blant annetvistemålsloven §§ 85 og 86 i utgangspunktet i så vel jordskiftesaker som rettsutgreiings- og grenseangangsaker. Samtidig pålegger både §§ 20 a og 41 retten et visst selvstendig ansvar for sakens opplysning. Disse reglene er igjen lite samordnet. Etter § 41 «kan» jordskifterettene fremme privat forslag til reguleringsplan, mens det i § 20 a heter at den «skal» samrå seg med offentlige organer dersom skifteplanen har virkning for forhold som ligger under slike organer, også når det gjelder «tilhøve som krev vedtak av offentlige styresmakter».

I jordskiftesammenheng er det, slik utvalget alt har vært inne på, ingen prinsipiell forskjell mellom å fremme privat forslag til reguleringsplan og å sende andre søknader med sikte på å sikre at jordskifteresultatet kan realiseres. Selv om reglene står i hvert sitt kapittel, forstår utvalget begge slik at de angår jordskifterettens plikt til tilrettelegging av grunnlaget ved å innhente opplysninger om *eksisterende* forhold, og dessuten å klarlegge om jordskifteresultatet kan realiseres. At reglene, som i hvert fall til dels synes å regulere likeartede spørsmål, er så vidt lite koordinerte, kan blant annet etterlate en viss tvil om hvor langt plikten går. Etter utvalgets mening burde de vært mer presise og samordnet.

Det kan imidlertid også innholdsmessig stilles spørsmål ved enkelte sider av reglene, som dessuten inneholder formuleringer som framstår som klart uheldige.

Som nevnt er forutsetningen i lovforarbeidene at reglene skal praktiseres på en betryggende måte. Etter utvalgets mening bør de imidlertid også utformes på en måte som er egnet til å synliggjøre domstolenes uavhengighet, noe gjeldende bestemmelser i liten grad gjør. Uttrykket «samrå» i § 20 a etterlater således et inntrykk av at jordskifteløsningen er et resultat av samarbeid mellom jordskifterettene og forvaltningen, og det samme inntrykket skapes av

bestemmelsen i § 41 første ledd om at jordskifterettene kan «medverke» under utarbeidelsen av reguleringsplan. Den siste regelen stiller utvalget seg for øvrig tvilende til om det er noe egentlig behov for. Når den samtidig skaper inntrykk av en uheldig sammenblanding mellom dømmende og utøvende myndighet, bør den etter utvalgets mening gå ut.

Det er etter utvalgets mening behov for at retten skal ha en viss selvstendig plikt til å klarlegge forhold som vil være avgjørende for om jordskifteresultatet lar seg realisere. Det vil da være av sentral betydning i hvilke *former* og på hvilken *måte* opplysninger og tillatelser bør innhentes.

Utvalget har allerede påpekt at regelverket etter utvalgets mening bør samordnes bedre. Det bør dessuten bygges ut, slik at det kommer klart fram at blant annet det kontradiktoriske prinsipp skal følges. Det er enklere for så vel jordskifterettene som forvaltningen å forholde seg til reglene dersom de prosessuelle prinsippene kommer klarere til uttrykk, samtidig som det er viktig at domstolens uavhengige stilling synliggjøres.

7.6.3 Situasjonen når de forvaltningsmessige forutsetningene for et rettskraftig jordskifte svikter

Når en jordskifteløsning hindres av et etterfølgende forvaltningsvedtak, kan den som rammes, oppleve det slik at det skjer en endring eller overprøving av jordskifterettens avgjørelse. Dommerforeningen og Advokatforeningen har også vist til at det reiser seg tvil om jordskifterettens stilling som uavhengige domstoler når systemet kan innebære at en kommune «opptrer som rettsmidleinstans over jordskifterettens planvedtak», for senere å opptre «som saksøker i en § 6-sak». Med henvisning til de krav EMK stiller til uavhengige og upartiske domstoler, er det også vist til at «kommunenes overprøvingsadgang i skifteplanprosessen og deres dobbeltrolle i ekspropriasjonssaker» må antas å være «særlig problematisk i forhold til art. 6 nr. 1». Foreningene har videre, blant annet med henvisning til den såkalte van der Hurk-saken, uttalt at det er tvilsomt om jordskifteretten kan anses upartisk «i en sak der en av partene er dens overordnede i andre beslektede saker».

Det som er uttalt, må ikke tolkes slik at kommunale organer er rettsmidleinstans i rettslig forstand. Som det framgår av 7.5 er det ikke eksempel på at noen av jordskifterettens avgjørelser kan overprøves utenfor domstolssystemet. Heller ikke har kommunen eller andre forvaltningsorganer noen rettslig overordnet stilling i forhold til jordskifterettene. Det som ligger bak uttalelsene – slik utvalget tolker disse – er dels at jordskifterettens muligheter til å komme fram til bestemte løsninger begrenses av offentlige arealdisponeringsplaner eller annen forvaltningsmessig kontroll av arealbruken, dels at de bestemmelsene som gir forvaltningen slik kompetanse, samtidig kan lede til at deler av jordskifteresultatet ikke kan realiseres.

Etter utvalgets oppfatning innebærer ikke det siste en overprøving og omgjøring av jordskifteresultatet. Problemstillingen er således en annen enn i van de Hurk-saken. I det tilfellet var forholdet at departementet («ministeren») hadde kompetanse til å gjøre vedtak om at en domstolavgjørelse i en bestemt type saker ikke skulle gjennomføres. Dette ble ansett som konvensjonsstridig, selv om kompetansen aldri var brukt. Samtidig synes det å være lagt til grunn at domstolen rent *faktisk* hadde opptrådt uavhengig og upartisk. Slik utvalget har oppfattet dommen, ble det nærmest uttalt på prinsipielt grunnlag at selve

adgangen til å treffe vedtak om at domstolavgjørelsen ikke skulle gjennomføres, måtte anses konvensjonsstridig, uten at det fikk noen egentlig betydning for saksutfallet.

I norsk rett ville det framstå som nærmest utenkelig å gi et organ underlagt den utøvende myndighet alminnelig kompetanse til å hindre gjennomføring av en domstolavgjørelse. Når for eksempel en kommune i visse tilfeller kan treffe vedtak som rent faktisk kan hindre gjennomføring av deler av et jordskifte, er det en sidevirkning av en kompetanse – og plikt – organet på et annet område har fått til å kontrollere arealbruken ut fra lovbestemte hensyn. Et slikt vedtak kan på vanlig måte bringes inn for domstolene til prøving blant annet av om det er basert på utenforliggende hensyn. Dersom *formålet* med vedtaket har vært å hindre gjennomføring av et jordskifte – eller en dom – vil det nokså klart framstå som ugyldig. Intet forvaltningsorgan er tillagt slik kompetanse etter norsk rett.

Det problemet som er skissert, kan for øvrig reise seg også i forbindelse med «rettsendrende» avgjørelser truffet av de alminnelige domstolene. Ved fysisk deling av personlig sameie (sameieloven § 15 annet ledd, jf. femte ledd) kan det for eksempel være nødvendig å få klarlagt om det vil bli gitt nødvendig forvaltningssamtykke, og det er lett å tenke seg at det som er fastsatt ved granneskjønn (forhåndsskjønn) etter granneloven §§ 7 og 8, i enkelte tilfeller ikke kan realiseres fordi det ikke blir gitt byggetillatelse til en slik løsning. Utvalget viser i denne sammenheng til drøftelsen i 7.6.2.

Som utvalget der har vært inne på, er det viktig at jordskifterettene så langt som mulig søker å klarlegge på forhånd om en bestemt løsning lar seg realisere. Det sier seg nærmest selv at det må skje ut fra det regelverket som eksisterer på det tidspunktet jordskiftet blir avsluttet. På tilsvarende måte må forvaltningsorganene gjennomgående treffe sine vedtak ut fra situasjonen på vedtakstidspunktet. Generelt kan det legges til grunn at jo lenger tid det går fra et jordskifte avsluttes til det søkes gjennomført etter sitt innhold, desto større er faren for at enkelttiltak ikke lar seg realisere.

Heller ikke dette er særegent for jordskifte. En person som for eksempel gjennom privatrettslig avtale skaffer seg vegrett over annen manns grunn, med anlegg av avkjørsel til offentlig veg på et sted myndighetene har godtatt, har ingen garanti for at vegprosjektet lar seg realisere flere år senere. Trafikkbildet kan da være endret, og myndighetene har gjennomgående kompetanse og plikt til å vurdere arealbruken fortløpende, jf. vegloven § 40 siste ledd, der det framgår at et løyve faller bort dersom «arbeidet med avkjørsla ikkje er sett i gang innan 3 år», sml. § 41 om adgangen til å stenge *eksisterende* avkjørsler. Det vil ikke endre bildet om vegretten for eksempel var fastslått ved dom, eller avkjørselspunktet fastlagt ved «omskiping» etter reglene i servitutloven.

At det på et bestemt stadium er gitt forvaltningssamtykke til et tiltak, gir således ikke noen alminnelig sikkerhet for at tiltaket faktisk lar seg realisere på et senere tidspunkt. Forholdene kan da være endret på en måte som tilsier en annen forvaltningsmessig vurdering. Myndighetene har i vid utstrekning kompetanse til kontinuerlig å regulere arealbruken, uavhengig av private rettigheter, også rettigheter som er ervervet gjennom jordskifte. Det vises til Rt. 1980 s. 193, der det ble anført at kommunen ikke kunne endre bygningsrådets tidligere godkjennelse av en disposisjonsplan. Det førte ikke fram. Som det

framgår av det referatet som er gitt av dommen, uttalte Høyesterett blant annet at «byggningsloven gir myndighetene frihet til å regulere slik forholdene til enhver tid tilsier det».

Hovedpunktene i landbruksvegsaken, som også har vært trukket inn i diskusjonen om jordskifterettens status som uavhengige domstoler, er gjengitt under 5.4. I det tilfellet ble overjordskiftet avsluttet i 1980, mens det tok nærmere 15 år før det ble satt i verk tiltak med sikte på å realisere vegprosjektet. I mellomtiden var plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 trådt i kraft. Bygningsloven av 1965, som gjaldt på det tidspunktet jordskiftet ble avsluttet, hadde i § 23 nr. 1 en bestemmelse om at kommunene i prinsippet pliktet å utarbeide reguleringsplan for hele sitt område, men det var gjort unntak for områder som i regionplan eller generalplan var forutsatt brukt til jord- eller skogbruksområde eller naturområde. Avslaget ble truffet med hjemmel i forskrift om skogsbilveger av 27. april 1994, en forløper til forskriften av 20. desember 1996, som er omtalt ovenfor. Noen tilsvarende forskrift eksisterte ikke i 1980, og utvalget antar at det i 1980 ikke var gitt regler som gjorde det nødvendig å søke om kommunalt samtykke til å legge ut trasé for landbruksveg i området. For øvrig synes det som om fredningsplaner kan ha hatt betydning for avslaget. Utvalget tilføyer for ordens skyld at forutsetningen for at det nye forvaltningsvedtaket – i dette som i andre tilfeller – skal være gyldig, er at det er basert på hensyn som det ut fra regelverket er saklig grunnlag for å tillegge vekt.

Som nevnt i 5.4, er Ola Rygg i en artikkel i Kart og Plan 1–96 s. 20 flg. inne på at «anten må eit rettskraftig jordskifte respekterast – også av planorgana i forvaltninga – eller så må det bli slutt på å halde jordskifte på den måten det til no har vore gjort» (s. 25). Utvalget er enig i at det skaper problemer at forvaltningsmessige vurderinger kan lede til at tiltak som er fastsatt ved jordskifte, i enkelte tilfeller ikke kan realiseres, og utvalget kommer noe tilbake til dette. Slik utvalget vurderer det, vil det imidlertid – uansett hvordan jordskifterettene organiseres – være umulig å etablere en ordning der jordskifteresultatet helt ut er beskyttet mot forvaltningsmessige inngrep. Det ville i realiteten innebære at forvaltningsorganene pliktet å avstå fra å utøve slike kontrollfunksjoner som de er pålagt gjennom lovgivningen.

Når det har betydning å få realisert tiltakene forholdsvis raskt, har det ikke bare sammenheng med at statlige og kommunale forvaltningsorganer i betydelig utstrekning har kompetanse – og plikt – til å vurdere arealbruken fortløpende. Et etablert tiltak vil ha et sterkere erstatningsrettslig vern enn et planlagt tiltak som ikke er satt ut i livet. Eksempelvis har vegmyndighetene kompetanse til å stenge også en etablert avkjørsel, men det utløser erstatningsplikt, jf. vegloven § 41 første ledd, jf. tredje ledd. Også i forhold til reguleringsplaner vil det ha vesentlig betydning om et tiltak er realisert før planen vedtas. Etter plan- og bygningsloven § 31 nr. 1 er endelig reguleringsplan «straks bindende» for bestemte tiltak, blant annet tiltak som krever «søknad og tillatelse» etter § 93, jf. § 84. Det heter videre i § 31 nr. 1 første ledd i f at «grunnen heller ikke på annen måte må tas i bruk eller fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføring av planen». Dette refererer seg til framtidig utnytting og innebærer ikke noe forbud mot at allerede etablert tiltak eller virksomhet fortsetter, selv om virksomheten skulle være i strid med reguleringsformålet

i planen. Skal slike tiltak eller slik virksomhet forbys, må det eventuelt skje ved ekspropriasjon.

I tråd med dette har jordskifteloven § 59 regler om at det skal settes frister for overtaking av eiendommer og gjennomføring av avgjørelsene. Etter første ledd kan en frist bare «i serlege høve» settes til mer enn fem år, og det kan «ikkje i noko høve» settes lenger frist enn 10 år.

Selv ikke slike regler kan helt ut sikre mot at forutsetningene for jordskiftet endres. Ut fra de opplysningene utvalget har, er det riktig nok noe som i praksis bare skjer i et fåtall saker. Det kan likevel fortone seg alvorlig nok for de som rammes, og som påpekt i skrivet fra Dommerforeningen og Advokatforeningen, kan det tenkes å innebære at tapsgarantien i jordskifteloven § 3 a for disse vil bli illusorisk.

I oversikten ovenfor er det pekt på mulige måter å avbøte ulempene på. Den løsningen som nå er valgt, er å åpne for gjenopptagelse, jf. jordskifteloven § 73 annet ledd, som har en regel om at det kan kreves gjenopptagelse når forutsetningene blir endret slik at «avgjerande tiltak i skifteplanen ikkje kan gjennomførast og det er tvillaust at vilkåret i § 3 bokstav a ikkje er oppfylt for minst ein part». Etter annet ledd i § 73 kan det likevel ikke kreves gjenopptagelse «når fristen etter § 59 for gjennomføring av tiltaket er ute».

Alternative løsninger kan være erstatning, eventuelt kombinert med en «garantitid», eller at det innføres en regel om at jordskiftet ikke avsluttes før de tiltakene som jordskifteresultatet er basert på, er satt ut i livet eller i hvert fall påbegynt, jf. oversikten ovenfor.

Begge alternativene kan tenkes å ha enkelte ulemper.

For så vidt gjelder «garantitid», ville det etter utvalgets mening vanskelig kunne etableres en regel om at forvaltningsorganene i en bestemt periode skal avstå fra å utøve slike kontrollfunksjoner som de etter lovgivningen ellers har kompetanse og plikt til. Det vises til det som er sagt ovenfor.

En ren erstatningsregel må i tilfelle utformes slik at den ikke kommer i strid med alminnelige prinsipper om rådighetsbegrensninger som kan vedtas uten å utløse erstatningsplikt. Det kan vanskelig komme på tale å gi regler som stiller partene i et jordskifte i en særstilling i forhold til andre som rammes av rådighetsinnskrenkninger, og under enhver omstendighet synes det i tilfellet å bli nødvendig med regler som også beskytter partene i andre rettsavgjørelser, for eksempel når gjennomføringen av en «omskiping» etter reglene i servituttløven §§ 7 og 8 hindres av etterfølgende forvaltningsvedtak.

Utvalget peker på at forvaltningsavgjørelser som fører til at et bestemt tiltak, fastsatt ved jordskifte, ikke kan settes ut i livet, ikke med nødvendighet innebærer at det oppstår et tap som har sammenheng med jordskifteløsningen. Det er for eksempel tenkelig at en reguleringsplan som inneholder rådighetsbegrensninger av en bestemt art, ville ført til tilsvarende begrensninger i utnyttingsmåter som – uten å være realiserte – eksisterte før jordskiftet. Situasjonen kan være en annen dersom det gjennom jordskifte for eksempel er åpnet for en vegløsning som erstatter en tidligere, etablert ordning, og som i kraft av dette hadde oppnådd et visst vern før jordskiftet ble påbegynt. Det vil imidlertid være en forholdsvis komplisert oppgave å gi erstatningsregler som gir adekvat erstatning uten samtidig å sette partene i et avsluttet jordskifte i en annen stilling enn andre som rammes.

Internasjonalt er det en forholdsvis vanlig ordning ikke å avslutte jordskiftet før arbeidet med å realisere jordskifteløsningene er påbegynt. Ordningen forutsetter at det settes klare frister for gjennomføring, og at partene gis liten mulighet til å avvende utviklingen med sikte på å vurdere om de finner det hensiktsmessig å sette avgjørelsene ut i livet, jf. Austenå/Øvstedal (2000) s. 252.

Ved eventuell revisjon av jordskifteloven er det etter utvalgets mening viktig at mulige løsninger utredes nærmere. Utvalget går for egen del ikke nærmere inn på hvilken løsning som bør velges. Det sentrale for utvalgets arbeid har vært jordskifterettens stilling som uavhengige og upartiske domstoler. Når det gjelder dette spørsmålet, kan utvalget ikke se at muligheten for at etterfølgende forvaltningsvedtak kan føre til at sider ved jordskifteresultatet ikke lar seg realisere, har noen direkte betydning for jordskifterettens status som uavhengige domstoler. Det innebærer ikke at forvaltningsorganene i egentlig forstand har kompetanse til å overprøve og omgjøre jordskifterettens avgjørelser. I tilknytning til dette bemerker utvalget at forvaltningssavgjørelsene normalt heller ikke har karakter av å være omgjøringsvedtak etter reglene i forvaltningsloven § 35 eller de ulovfestede reglene for slik omgjøring, selv om det skulle være gitt tillatelse til en bestemt løsning på det tidspunktet jordskiftet avsluttes. Som allerede nevnt, vil en tillatelse normalt forutsette at tiltaket settes i verk innen en viss frist, og atskillige forvaltningsorganer har dessuten kompetanse til å vurdere arealdisponeringen fortløpende, jf. Rt. 1980 s. 193.

7.7 Organisering, administrasjon og dommernes stilling

7.7.1 Innledning

Jordskifteloven § 7 første og annet ledd har bestemmelser om organiseringen i jordskifteretter og jordskifteoverretter, og det framgår av oversikten i 4.3 at det nå er 36 jordskiftesokn og 5 jordskifteoverretter og jordskiftedømmer. Selve organiseringen synes ikke å reise spørsmål av prinsipiell art, og utvalget finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette.

Etter regelverket har både jordskifterettene og jordskifteoverrettene status som særdomstoler, men de inngår i det alminnelige domstolapparatet på den måten at avgjørelsene gjennomgående kan ankes eller påkjæres til lagmannsrett. Fra enkelte hold er det imidlertid pekt på at det er generelt uheldig å opprette særdomstoler, noe utvalget kommer noe inn på i 7.7.2.

Ut over dette reiser det seg noen spørsmål som i en viss forstand berører uavhengighetsprinsippet. Noen av disse gjelder dommernes stilling, andre administrasjonsordningen.

7.7.2 Ordningen med særdomstoler

Som alt nevnt er det fra enkelte hold gitt uttrykk for at det knytter seg visse betenkeligheter til opprettelsen av særdomstoler. Konstitusjonelt er det likevel ikke noe til hinder for det. At kompetansen er lagt til særdomstoler (spesialdomstoler), reiser ikke særlige problem i forhold til uavhengighetsprinsippet, så lenge domstolens avgjørelsene kan overprøves innenfor det etablerte domstolsystemet, og bare der. Grunnloven har således ikke

regler om andre domstoler enn Høyesterett og Riksretten. Når det i Grunnloven § 88 er slått fast at Høyesterett dømmer i «sidste Instans», forutsetter det en instansordning, men lovgiveren har betydelig frihet til å organisere denne, og til å avgjøre om domstolsavgjørelser i lavere instanser skal legges til domstoler med alminnelig eller spesialisert kompetanse. Utvalget viser i denne sammenheng til Rt. 1980 s. 52 flg., der det blant annet uttales at det ut fra Grunnloven ikke kan «utledes noe forbud mot at første og annen instansbehandling av enkelte saker henlegges til en særdomstol».

Visse hensyn taler for at det ikke opprettes særdomstoler i unødvendig grad, men det framstår etter utvalgets mening ikke som prinsipielt betenkelig å opprette slike når det er reelt behov for dem. Med den særlige kompetanse som kreves, særlig i ordinære jordskiftesaker og kombinerte saker, vil jordskifterettene – så lenge de har status som domstoler – vanskelig kunne organiseres på annen måte enn som særdomstoler.

7.7.3 Administrasjonsordning og instruksjonsmyndighet

7.7.3.1 Gjeldende administrasjonsordning

En sentral side ved uavhengighetsprinsippet er at de øvrige statsmaktene – eller andre – ikke skal kunne instruere domstolene under utøvelsen av den dømmende virksomhet. Klare eksempler på at det er gjort direkte forsøk på å instruere domstolene, er også sjeldne.

Samtidig har det vært tradisjonen at domstolene administrativt har vært underlagt den utøvende myndighet. Justisdepartementet har således hatt administrasjonsansvaret for de alminnelige domstolene, mens Landbruksdepartementet har vært administrasjonsorgan for jordskifterettene. Det kan nevnes at av de øvrige særdomstolene som er nevnt i domstoloven § 2 nr. 1–7, har de særskilte skjønnsrettene (nr. 3) vært administrert av Kommunaldepartementet, konsulrettene (nr. 7) av Utenriksdepartementet og Utmærkskommisjonen for Nordland og Troms (nr. 5) av Justisdepartementet. Administrasjonen av Arbeidsretten, som ikke er nevnt i domstoloven § 2, har vært lagt til Kommunaldepartementet.

7.7.3.2 Instruksjer, uttalelser m.v.

Det departementet som har hatt administrasjonsansvaret, har gjennomgående vært sett på som fagdepartement på området. Landbruksdepartementet har blant annet – på samme måte som Justisdepartementet – fremmet lovforslag som har hatt betydning for domstolenes arbeidssituasjon, for eksempel om endringer i prosesslovgivingen. Gjennom rundskriv og lignende har det også vært vanlig å informere domstolene om innholdet i og praktiseringen av nye regler. Samtidig har departementene hatt ansvaret for andre etater innenfor fagområdet, og i perioder har både de alminnelige domstolene og jordskifterettene blitt omtalt som «departementets ytre etater».

I en slik situasjon er det ikke alltid lett å sondre mellom de administrative sidene og den dømmende del av virksomheten. For så vidt gjelder de alminnelige domstolene, er Gunder *Egge* i historisk sammenheng noe inne på dette i *Arven fra eneveldet. Den gamle rettergangsordning i Den dømmende makt. Domstolenes organisasjon og virksomhet 1814–1964* (1983). Han peker blant annet på at enkelte tiltak kan ha hatt hjemmel i eldre og nyere lovgivning, men

at det «gjelder på langt nær alt som i årenes løp har utgått fra sentraladministrasjonen i form av bestemmelser, sirkulærer eller skrivelser» (s. 24).

En rekke sirkulærer og rundskriv har vært nyttige rent praktisk. Når det kommer nye lover, kan det være behov for å få en relativt sammenfattende oversikt over hva de har å si for domstolenes arbeidssituasjon. Etter utvalgets mening er det sentrale at domstolene selv har for øye hvilken status slike rundskriv har. Egge viser til at Justisdepartementets uttalelser aldri har «artet seg som et forsøk på å gripe inn i domstolvirksomheten», og at det, «overensstemmende med det rådende grunnsyn», også finnes «mange eksempler på at domstolene så vel innenfor området for «prosessualia» som på materielle rettsfelter har lagt til grunn andre oppfatninger enn sentraladministrasjonen».

For å holde klare grenser er det nødvendig at administrasjonsorganet er seg prinsippet om uavhengige domstoler bevisst. De instruksene og retningslinjene som fra sentralt hold har vært utarbeidet når det gjelder jordskifterettens arbeid, kan etter utvalgets mening indikere at bevisstheten om prinsippet periodevis har vært noe mindre i Landbruksdepartementet enn i Justisdepartementet, og at heller ikke lovgiveren helt ut har vurdert jordskifterettene på samme måte som de alminnelige domstolene.

For så vidt gjelder hjemmelsbestemmelsene i jordskifteloven §§ 19 og 96, kan formuleringene til dels synes uheldige, særlig når det gjelder § 19 siste ledd. I det alt vesentlige kan utvalget være enig i de uttalelsene en prosjektgruppe avga 30. juni 2000, jf. under 5.3.1.3. Etter utvalgets mening er likevel det sentrale hvordan bestemmelsene fortolkes, og hvilken kompetanse som anses delegert. Prinsippet om domstolenes uavhengighet er et konstitusjonelt prinsipp, og bestemmelsene kan ikke tolkes slik at det har vært meningen å gi regler i strid med det. Utvalget finner det likevel uheldig at departementet kan gi «nærare regler» om et så sentralt element i skifteplanen som verdsetting. Utvalget foreslår derfor at paragrafen endres slik at verdsetting tas ut av § 19 siste punktum.

Administrasjons- og arbeidsinstruksen for jordskifteverket av 15. januar 1985, som er omtalt under 5.3.1.3 ovenfor, ble gitt med hjemmel i jordskifteloven § 96. Instruksen er nå opphevet og erstattet med en annen med nokså avvikende innhold. Utvalget har likevel funnet grunn til å omtale den, fordi den har enkelte sider som etter utvalgets mening ikke er helt i samsvar med de sentrale idéene som ligger til grunn for uavhengighetsprinsippet.

Instruksen etterlater et inntrykk av at det har vært tanken at jordskifterettene skal organiseres og administreres etter en ordinær forvaltningsmodell. Slike modeller er lite anvendelige når det gjelder domstolenes dømmende virksomhet.

For så vidt gjelder den administrative delen av instruksen, var fylkesjordskiftekontoret et overordnet organ i forhold til jordskifterettene i fylket. Det ble ledet av fylkesjordskiftesjefen, som selv var jordskiftedommer. Han hadde en rolle som på mange måter kan sammenlignes med den en domstolleder har ved de alminnelige domstolene, med den forskjell at han også hadde slike oppgaver i forhold til de øvrige domstolene i distriktet. Han kunne således overføre saker «mellom sokna» ved å oppnevne en jordskiftedommer til å styre «einskild sak», og han kunne også oppnevne en jordskifteoverdommer til å

styre sak i første instans (jf. jordskifteloven § 10). Det siste har en viss side til tilfeldighetsprinsippet, som utvalget kommer noe tilbake til under 7.7.4.4.

Samtidig synes fylkesjordskiftesjefen å ha hatt forvaltningsoppgaver som går langt ut over de oppgavene en domstolleder har når det gjelder administrasjonen av domstolen. Det var også tale om en arbeidsinstruks, og fylkesjordskiftetekontoret, som fylkesjordskiftesjefen var leder for, skulle etter § 4 koordinere samarbeidet med «dei andre offentlege ytre landbruksetatane» i tillegg til enkelte andre forvaltningsorgan, blant annet teknisk etat i kommunene. Fylkesjordskiftetekontoret hadde videre ansvaret for arbeidsfordeling og koordinering av saker, og fylkesjordskiftesjefen hadde et overordnet ansvar for «prioriteringa av førsteinstanssaker». I § 4.1.3 heter det til og med at «dei offentlege ytre landbruksetatane» bør samles i et kontorfellesskap når forholdene ligger til rette for det.

Når dette sammenholdes med uttalelser som er kommet fram i andre sammenhenger, etterlater det et inntrykk av at det har vært tanken å benytte jordskifterettene som et «redskap i jordbrukspolitikken», på linje med andre ytre etater. Det er lite i samsvar med uavhengighetsprinsippet. En dommer kan ikke være en del av den utøvende myndighet og samtidig ha til oppgave å kontrollere nettopp denne myndigheten.

I praksis synes ikke instruksene å ha fungert helt i samsvar med forutsetningene, og i og med at ordningen med fylkesjordskiftetekontor og fylkesjordskiftesjefer nå er opphevet, finner utvalget heller ikke grunn til å gå nærmere inn på den.

Når det gjelder de mer generelle uttalelsene som er avgitt i ulike sammenhenger, bemerker utvalget at det som er gjengitt i 5.3.1.4, er et utvalg uttalelser som er tatt med, særlig med tanke på å trekke fram synspunkter som ut fra uavhengighetsidéene kan framstå som mindre heldige.

Utvalget finner ikke grunn til å gå inn på enkeltuttalelsene. Det framgår av det utvalget har lagt til grunn andre steder, at flere av uttalelsene etter utvalgets mening er lite forenlige med uavhengighetsidéene, og at de i atskillig grad synes å være preget av en tanke om at jordskifterettene skal være et «redskap i jordbrukspolitikken». En domstol skal anvende gjeldende regler, også regler som er gitt med tanke på å fremme jordbrukspolitiske og andre målsettinger. Den kan likevel ikke i den forbindelse være et redskap for den utøvende myndighet.

For så vidt gjelder prioriteringsspørsmål, bemerker utvalget at også alminnelige domstoler kan oppleve at de settes under et visst press, særlig i form av politiske målsettinger for hvor raskt ulike sakstyper bør kunne avvikles. Det er et viktig rettssikkerhetshensyn at partene skal kunne få sine saker behandlet innen rimelig tid, og i enkelte saker er det særlige hensyn som taler for rask behandling. Samtidig tilsier rettssikkerhetshensyn at partene også har krav på å få behandlet sine saker med tilstrekkelig grundighet, og i samsvar med de rettssikkerhetsgarantiene som er nedfelt i prosesslovgivingen. Sterk fokus på effektivitet vil lett kunne oppfattes som et forsøk på å påvirke domstolene i retning av å nedtone andre rettssikkerhetsidéer. De alminnelige domstolene vil likevel sjelden oppleve det som forsøk på å gripe direkte inn i domstolvirksomheten.

De reglene og uttalelsene som er gjengitt ovenfor når det gjelder jordskifterettens oppgaver, synes likevel å peke i retning av at det som ønskes prioritert, er enkeltsaker eller sakskomplekser som andre statsmakter ut fra mer politiske vurderinger anser som særlig viktige. Etter utvalgets mening framstår flere av uttalelsene som mindre heldige, og det synes heller ikke å være helt i samsvar med uavhengighetsidéene når det i Stortinget er fremmet forslag om budsjettreduksjoner p.g.a. at «riktige» saker ikke er blitt prioritert.

Utvalget finner det likevel unødvendig å gå nærmere inn på enkeltuttalelsene, og om de kan oppfattes som forsøk på å påvirke domstolene på uheldig måte. Uavhengighetsprinsippet sikrer ikke i seg selv mot forsøk på påvirkning. Det er basert på en erkjennelse av at domstolene kan bli utsatt for slik påvirkning, og at det derfor er viktig at domstolene og dommerne gis et uavhengighetsvern. Avgjørende for om en domstol i en konkret situasjon har opptrådt uavhengig, vil snarere være om den har latt seg påvirke.

Det sentrale er således at dommerne selv er seg uavhengighetsidéene bevisst. Som utvalget tidligere har vist til, har Domstolkommisjonen gitt uttrykk for at «det er vanskelig å tenke seg at en av dagens dommere vil gi etter for påvirkningsforsøk fra den utøvende makt» (NOU 1999: 19 s. 104, jf. under 4.1). Det er mulig at enkelte jordskiftedommere i noe mindre grad enn andre dommere har hatt dette for øye. Den prosjektgruppa som ble nedsatt av Landbruksdepartementet, og som avga uttalelse 30. juni 2000 (jf. 5.3.1.3), var blant annet opptatt av dette. Det ble gitt uttrykk for at kurs for nye dommere i større grad bør «fokusere på domstolens uavhengighet og dommerrollen» (rapporten s. 21), og at «dommerne må bli mer bevisst domstolens uavhengighet og deres suverenitet i dommerrollen» (s. 3).

Selv om det sentrale er at dommerne selv opptrer uavhengig, er det likevel viktig at så vel reglene som praksis er slik at domstolenes uavhengighet synliggjøres utad, og er egnet til å sikre at dommerne faktisk er seg uavhengighetsidéene bevisst. Landbruksdepartementets uttalelser og praksis kan indikere at departementet til tider har hatt et lite bevisst forhold til disse idéene. Det illustrerer samtidig de betenkelighetene som knytter seg til å legge administrasjonsansvaret til et forvaltningsorgan.

7.7.3.3 Framtidig administrasjonsordning

Det er nå opprettet et frittstående administrasjonsorgan, og Domstolkommisjonen synes samlet å ha vært av den mening at dette bør være administrasjonsorgan også for jordskifterettene, dersom disse fortsatt skal ha status som domstoler.

Bakgrunnen for at det i flere land er opprettet mer frittstående administrasjonsorgan, er at det knytter seg visse prinsipielle betenkeligheter til at administrasjonsansvaret legges til organ underlagt den utøvende myndighet. I så måte står jordskifterettene etter utvalgets mening ikke i noen prinsipielt annen stilling enn de alminnelige domstolene. Det vises for så vidt til det som er sagt ovenfor. Dersom domstolsordningen opprettholdes, er det derfor utvalgets oppfatning at også jordskifterettene administrativt bør inngå i den nye administrasjonsordningen.

7.7.4 Dommernes stilling

7.7.4.1 Utnevnesreglene

Om utnevning av dommere heter det i jordskifteloven § 7 tredje ledd at «Kongen tilset jordskifteoverdommarar og jordskiftedommarar». Som det framgår av oversikten ovenfor, beskikkes de imidlertid, og de får dermed ikke slikt *uavhengighetsvern* som dommere etter Grunnloven § 22 er forutsatt å skulle ha.

Vernet er knyttet til det noe uklare embetsmannsbegrepet, men det er på det rene at bestemmelsen først og fremst hadde til formål å skape et vern for dommerne. Kretsen av embetsmenn er etter hvert blitt betraktelig redusert, men det har alltid vært enighet om at dommerne må være embetsmenn, så lenge vernet knyttes til dette begrepet.

I den alminnelige oversikten ovenfor har utvalget kommet noe inn på opprinnelsen til at jordskiftedommerne ble beskikket og ikke utnevnt som embetsmenn. Det kan likevel fortone seg underlig at ordningen har eksistert så lenge uten at det synes å ha skapt nevneverdig debatt.

En årsak kan være bestemmelsen i domstolloven § 55, der det heter at «faste dommere ved Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene er embetsmenn». Bestemmelsen, som egentlig er overflødig, kan etterlate et inntrykk av at det bare er dommere ved de alminnelige domstolene som skal ha uavhengighetsvern. Det må da has for øye at domstolloven, selv om den har en alminnelig oversikt over særdomstoler i § 2, og også uttaler at loven gjelder for disse – bortsett fra Riksretten – når ikke annet er sagt, først og fremst har regler som er myntet på de alminnelige domstolene. Under ingen omstendighet er det grunnlag for noen innskrenkende fortolkning av Grunnloven § 22. Grunnloven har ingen regler om hvordan domstolvesenet skal bygges opp, bare en forutsetning om at det finnes et hierarkisk oppbygd system. Det står således lovgiveren fritt å opprette særdomstoler, når det ses bort fra at det må være forutsetningen at Høyesterett skal ha en alminnelig kompetanse. Uavhengighetskravet kan ikke være avhengig av om lovgiveren velger den ene eller andre løsningen.

Når domstolloven § 55 bruker uttrykket «faste dommere», må det forstås på bakgrunn av at Grunnloven ikke kan antas å inneholde et forbud mot systemet med legmannsdeltagelse (meddommere) i rettspleien, og at det også kan være nødvendig å utnevne midlertidige fagdommere i enkelte tilfeller, for eksempel når embetsdommeren er syk eller midlertidig fraværende av andre grunner. Det sentrale ved uavhengighetsvernet etter Grunnloven § 22 er likevel at dommerne skal utnevnes i faste embeter; de skal ikke kunne avskjediges av andre statsmakter, og de skal heller ikke ansettes midlertidig uten at tungtveiende praktiske hensyn gjør det nødvendig.

Jordskiftedommere er etter lovverket dommere, og de er gjennomgående ansatt i stillinger som er ment å være faste. Etter utvalgets mening har det derfor vært i strid med konstitusjonelle prinsipper når de ikke har vært utnevnt i samsvar med Grunnloven § 22.

7.7.4.2 Kravene for ansettelse

I tilknytning til dette kan det være naturlig å komme noe inn på jordskiftedom-
mernes utdanning.

Domstoloven § 53 har visse generelle bestemmelser om dommere. De må være «vederheftige», og fagdommere må dessuten være norske statsborgere. Det siste kravet gjelder ikke for meddommere og skjønnsmenn, men for å kunne gjøre tjeneste må de være valgbare, jf. § 65.

Etter domstoloven § 54 må fagdommerne ved de alminnelige domstolene ha juridisk embetseksamen, og det er også satt noen karakterkrav som i praksis har liten betydning.

Jordskiftedommerne har ikke juridisk embetseksamen. Som det framgår av oversikten under 4.6.1 har de likevel atskillig faglig utdanning når det gjelder de rettsreglene som får særlig anvendelse i saker for jordskifterettene. Om det kunne være behov for å endre eller utvide enkelte fagområder, går utvalget ikke inn på her. Det sentrale er at Grunnloven ikke stiller noen krav om at dommere skal ha en bestemt utdanning, og heller ikke domstoloven har noen bestemmelse om at dommere ved særdomstolene skal ha det.

Ut over dette nøyer utvalget seg med å kommentere et par av de bestemmelsene i jordskifteloven som gjelder dommernes stilling.

7.7.4.3 Jordskifte kandidater med allment løyve

Det følger av jordskifteloven § 7 fjerde ledd at departementet kan gi jordskifte-
kandidat allment løyve til å styre jordskiftesaker og enkelte rettsmøter. Dette minner noe om dommerfullmektigordningen i saker for de alminnelige domstolene, jf. domstoloven § 23, men det er også visse forskjeller.

Opprinnelig var det forutsetningen at dommerfullmektigenes kompetanse skulle være relativt begrenset, noe som også avspeiles i domstoloven § 23 annet ledd, der det heter at «fuldmægtigen kan på dommerens vegne utføre hans forretninger». Han kan likevel ikke lede hovedforhandling eller avsi dom «uten efter særskilt bemyndigelse eller i uforutsette forfaldstilfælde».

Begrensingene i § 23 annet ledd har i dag liten praktisk betydning. Dommerfullmektigene utfører i realiteten stort sett oppgaver som vanlige dommere.

Uavhengighetsidéene tilsier som nevnt at dommere utnevnes som faste og uavsettelige, jf. Grunnloven § 22. Dommerfullmektiger ansettes midlertidig, og ordningen er derfor ikke uten betenkelige sider.

Gjennomgående kan likevel dommerfullmektigene bare gjøre tjeneste i perioder på to år, med mulighet for forlengelse til tre, og slik at de ikke kan utnevnes for nye perioder. Dersom tungtveiende praktiske hensyn leder til at prinsippet om at dommere skal ansettes i faste og uavsettelige stillinger må fravikes, tilsier uavhengighetsidéene at de i hvert fall ansattes i tidsbegrensede stillinger uten mulighet for forlengelse.

Når det gjelder dommere med allment løyve etter jordskifteloven § 7 fjerde ledd, er situasjonen annerledes. Det er ikke satt noen tidsbegrensning, og i enkelte tilfeller kan en jordskifte kandidat med allment løyve komme til å gjøre tjeneste i rettskretsen til han når pensjonsalder. I så fall er situasjonen at det er behov for en fast stilling ved domstolen, og det er da lite i samsvar med uavhengighetsidéene ikke å utnevne en dommer i slik stilling.

Den dommeren som gjør tjeneste i kraft av allment løyve, har heller ikke noen alminnelig sikkerhet for hvor lenge han kan bli i stillingen. Ut fra de hensyn som ligger til grunn for uavhengighetsprinsippet, fortøner ordningen med allment løyve etter jordskifteloven § 7 fjerde ledd seg langt mer betenkelig enn dommerfullmektigordningen, og etter utvalgets mening bør den opphøre, i hvert fall i sin nåværende form.

7.7.4.4 Særlig om jordskifteloven § 10

Etter jordskifteloven § 10 kan jordskifteoverdommeren styre enkeltsaker i første instans. Regelen reiser enkelte spørsmål i forhold til tilfældighetsprinsippet.

Dette er riktig nok ikke noe konstitusjonelt prinsipp, og det er heller ikke nedfelt i lovgivingen. Til tider har det vært atskillig diskusjon om det bør gjelde noe tilfældighetsprinsipp, jf. blant annet Lov og Rett 1992 s. 425 flg. og s. 621 flg., Lov og Rett 1993 s. 261 flg. og Juristkontakt 1990 s. 490, 491 og 555. Visse uavhengighetsidéer tilsier likevel at sakene så langt det er mulig, bør tildeles ut fra et tilfældig prinsipp.

Tanken bak dette er at den eller de dommerne som er satt på saken, skal avgjøre den på grunnlag av loven og bevisene i saken, uten «improper influences» av noe slag, jf. Basic Principles on the Independence of the Judiciary art. 2. Sakene bør derfor fordeles på en måte som ikke er egnet til å skape mistanke om at de er tildelt for å oppnå – eller øke muligheten for – et bestemt resultat.

Slik utvalget ser det, lar noe rent tilfældighetsprinsipp seg ikke praktisere i jordskifterettene. Til det er dommerstaben for liten. Det må tas hensyn den enkeltes arbeidsbyrde, til dels også til erfaring. Det vil for eksempel være urimelig å sette en nyutnevnt og uerfaren dommer på en særdeles omfattende og komplisert sak. Det sentrale må være at selve prinsippet has for øye ved tildelingen.

Også innenfor de alminnelige domstolene finnes det ordninger som tillater at dommere fra andre domstoler og instanser gjør tjeneste. Lagmannsrettene kan således – innen visse grenser – gjøre bruk av tilkalt dommere fra lavere eller sidestilte instanser. Heller ikke disse reglene er uten betenkelige sider. Det er likevel tale om å gjøre tjeneste som en av flere i en kollegial domstol, og utvalget antar at det sjelden vil reise seg mistanke om at dommeren er tilkalt av andre grunner enn at retten skal bli fulltallig.

Den tilkallingsordningen jordskifteloven § 10 åpner for, er av nokså spesiell art. Tanken med regelen er å utnytte ressurser, men den åpner også for å kunne fordele sakene ut fra bestemte hensyn, for eksempel hvor «samfunnsviktig» saken er. Den er ikke uten betenkeligheter når den knyttes opp mot reglene i den tidligere Administrasjons- og arbeidsinstruksen for jordskifteverket. Disse reglene er riktig nok opphevet, og utvalget antar at det nå er departementet som eventuelt peker ut jordskifteoverdommeren til å bestyre enkelte saker i første instans. Det gjør ikke regelen mindre betenkelig.

Regelen i § 10 synes under enhver omstendighet å ha den ulempe at det ved eventuell anke til jordskifteoverrett må konstitueres en dommer. Det

framgår av Austenå/Øvstedal (2000) s. 78 at det er få slike saker nå, og etter utvalgets mening tilsier heller ikke praktiske hensyn at regelen opprettholdes.

7.8 Sammenfattende hovedkonklusjoner

Etter regelverket i dag er jordskifterettene domstoler, jf. domstoloven § 2. Spørsmålet om domstolene bør omorganiseres til forvaltningsorgan, eller om det er hensiktsmessig å foreta andre omorganiseringer, kommer utvalget tilbake til under 9. Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget er i vesentlig grad den tvil som fra enkelte hold er reist når det gjelder spørsmålet om jordskifterettene kan anses som uavhengige og upartiske domstoler.

Det som i en slik sammenheng er trukket fram, er dels om jordskifterettens oppgaver og avgjørelser er utslag av dømmende myndighet, eller om de – i hvert fall i noen eller overveiende grad – har karakter av å være utøvende myndighet, slik at oppgavene og avgjørelsene heller bør legges til forvaltningssorgan.

Dels er det reist spørsmål om jordskifterettene har den nødvendige distanse til forvaltningen, eller om de snarere kan oppfattes som gjennomføringssorgan for forvaltningen, og dermed den utøvende myndighet. I denne sammenheng er det blant annet trukket fram at jordskifterettene helt ut er forvaltningsstyrt, og at jordskifterettens avgjørelser reelt sett kan overprøves av forvaltningsorganer, i særlig grad kommunale.

Når det gjelder det første, er det utvalgets hovedkonklusjon at ingen av de avgjørelsene jordskifterettene treffer, kan anses som typiske utslag av utøvende myndighet. Det synes å være alminnelig enighet om at de rettsfastsettende avgjørelsene jordskifteretten treffer, er utslag av dømmende myndighet, uansett om avgjørelsene treffes i forbindelse med jordskifte, grensegang eller rettsutgreiing. Det som kan reise noe tvil, er de rettsomformende avgjørelsene som blir truffet under ordinært jordskifte.

Disse avgjørelsene går ut på at jordskifterettene, etter først å ha klarlagt hvilke rettigheter partene har, endrer rettsforholdet. Siktemålet er å skape en bedre totalløsning, samtidig som det er en forutsetning for jordskiftet at ingen part påføres tap, jf. jordskifteloven §§ 1 og 3 a. Samfunnet har en klar interesse i at samfunnsressursene blir utnyttet på en tjenlig måte, og enkelte bestemmelser i jordskifteloven må ses i lys av det. Gjennomgående vil imidlertid partene selv ha den samme interessen, og etter regelverket er jordskiftprosessen en ren partsprosess. Det er riktig nok gitt regler som fraviker disposisjonssprinsippet ved at offentlig myndighet har en viss kompetanse til å sette i gang en jordskiftesak, men det offentlige blir ikke part i prosessen, og det vil også i slike tilfeller være nytteverdien for partene som er avgjørende for om kravet om jordskifte skal kunne tas til følge.

Å fastslå rettsforholdet mellom private parter på rettskraftig måte har gjennomgående vært sett på som et av kjerneområdene for dømmende myndighet. Etter utvalgets mening er det også naturlig å se det som utslag av dømmende myndighet når domstolene ut fra regelverket omformer rettigheter på det rent privatrettslige området. I de tilfellene der det ellers er åpnet for rettsomformende avgjørelser på slike områder, er kompetansen gjennomgående lagt til domstoler, jf. for eksempel servituttløven §§ 7 og 8. – Under ingen omsten-

dighet kan det etter utvalgets vurdering framstå som særskilt betenkelig ut fra maktfordelingsidéene å legge kompetansen til en domstol, så lenge domstolens avgjørelser bare kan overprøves innenfor domstolsystemet. Om kompetansen er av en slik art at den ut fra de samme idéene kan legges til forvaltningen, kommer utvalget tilbake til under 9.

Når det gjelder jordskifterettens forhold til forvaltningen, framgår det av jordskifteloven §§ 20 a og 41 at jordskifterettene er gitt selvstendig ansvar for å klarlegge de nødvendige rettslige forutsetningene for jordskiftet. I den forbindelse er det dels nødvendig å foreta undersøkelser for å bringe på det rene om jordskifteløsningen lar seg realisere innenfor rammen av gjeldende regler og offentlige planer, dels om det vil bli gitt nødvendig forvaltningssamtykke til bestemte løsninger. Fordi ulike forvaltningsorganer i atskillig utstrekning er gitt kompetanse til å vurdere arealdisponeringen fortløpende, vil det imidlertid alltid være en viss risiko for at gjennomføringen av en bestemt løsning hindres av etterfølgende forvaltningsvedtak.

Det siste innebærer etter utvalgets mening ikke at forvaltningen har noen reell kompetanse til å overprøve jordskifterettens avgjørelser. Det kan tenkes at også enkelte avgjørelser truffet av de alminnelige domstolene i ettertid ikke lar seg realisere på grunn av forvaltningsmessig kontroll av arealbruken. Det er imidlertid viktig å søke å hindre at parter som rammes av slike reguleringsvedtak, blir påført tap. Den løsningen som nå er valgt, er å åpne for gjenopptagelse, jf. jordskifteloven § 73 annet ledd. Utvalget har under 7.6.3 vist til mulige andre løsninger, og det er etter utvalgets mening viktig at disse spørsmålene utredes nærmere.

Når jordskifterettene etter §§ 20 a og 41 er pålagt å klarlegge grunnlaget for jordskiftet, innebærer det at det er nødvendig å rette henvendelser og forespørsler til organer underlagt den utøvende myndighet. Den mest sentrale av de innvendingene som er rettet mot jordskifterettene som uavhengige domstoler, gjelder også formene for slike kontakter og spørsmålet om det kan oppstå for tette bindinger.

Det mulige dilemma som dette kan tenkes å innebære, kan elimineres ved at det overlates til partene å klarlegge grunnlaget også i forbindelse med den rettsomformende delen av jordskifte. Etter utvalgets mening er det imidlertid gode grunner som taler for at domstolen bør ha et visst selvstendig ansvar i denne sammenheng. Det sentrale må således bli på hvilken måte og i hvilke former retten innhenter opplysningene, og dette vil etter utvalgets mening være problemstillingen uansett hvordan jordskifterettene organiseres.

Når det gjelder det regelverket som regulerer jordskiftet, kan ikke utvalget se at dette, dersom det tolkes i samsvar med forutsetningene i forarbeidene, kommer i strid med uavhengighetsidéene og de alminnelige domstolprinsippene. Både i forarbeidene og kommentarutgaven er det således understreket at det kontradiktoriske prinsipp skal følges, og at dommeren må være seg bevisst at han skal ha en uavhengig stilling. Både § 20 a og § 41 inneholder likevel etter utvalgets mening tvilsomme formuleringer. Det er generelt uheldig med regler som kan skape tvil om domstolens uavhengige stilling. Reglene bør derfor under enhver omstendighet omformuleres på en måte som synliggjør domstolens uavhengighet, og blant annet gjør det klart at kontradiktoriske prinsipp skal etterleves.

Heller ikke kan utvalget se at de øvrige reglene i jordskifteloven er direkte i strid med uavhengighetsprinsippet, bortsett fra at bestemmelsen om utnevning av dommere ikke tilfredsstiller kravene i Grunnloven § 22. Det finnes imidlertid en del regler som ut fra uavhengighetsidéene framstår som mindre heldige. Det gjelder blant annet formålbestemmelsen i § 29 a. Det kan også stilles spørsmålstegn ved noen av de reglene som fraviker disposisjonssprinsippet, først og fremst de reglene som gir offentlige myndigheter kompetanse til å kreve igangsatt en prosess for jordskifteretten, og også de bestemmelsene som åpner for at domstolen av eget tiltak kan regulere grenser og utvide jordskifte, jf. under 7.3.4. Utvalget ser ikke bort fra at det i en viss utstrekning kan være behov for slike regler, men regelverket bør under enhver omstendighet undergis nærmere vurdering.

Utvalget har funnet grunn til å omtale enkelte regler som framstår som mindre heldige ut fra andre hensyn og prinsipp. Det gjelder i særlig grad bestemmelsen i jordskifteloven § 30, som etter sitt innhold synes tvilsom ut fra alminnelige ekspropriasjonsprinsipp, jf. Grunnloven § 105.

Når det gjelder administrasjonsordningen og dommernes stilling, har utvalget pekt på at utnevnesreglene ikke er i samsvar med Grunnloven § 22. I den sammenheng er det også grunn til å se nærmere på bestemmelsen i § 7 fjerde ledd om dommere med allment løyve, og også på regelen i § 10 om at jordskifteoverdommeren kan styre enkelte saker i første instans. Dersom domstolordningen opprettholdes, bør etter utvalgets mening også jordskifterettene inngå i den nye administrasjonsordningen.

Endelig nevner utvalget at reglene atskillige steder er lite koordinerte og samordnet. Det gjelder blant annet bestemmelsene i §§ 20 a og 41, som reelt sett synes å omhandle likeartede forhold. Bestemmelsene i loven etterlater også atskillig usikkerhet om forholdet mellom ordinært jordskifte og kombinert jordskifte og skjønn. Etter jordskifteloven § 5 femte ledd kan blant annet offentlig myndighet med ekspropriasjonshjemmel kreve jordskifte. Det som i slike tilfeller kreves, er likevel kombinert jordskifte og skjønn, og det offentliges interesse består først og fremst i å få avholdt skjønn. Bestemmelsen har imidlertid ingen henvisning til § 6, og det framgår heller ikke uttrykkelig av loven av jordskifte i et slikt tilfelle må kombineres med skjønn etter § 6 første eller annet ledd. Regelen i § 30 fører samtidig til at forholdet mellom § 5 første og femte ledd framstår som uklart.

Jordskifteloven har vært endret en rekke ganger siden 1979, noe som har ført til at det er dårlig og uklar sammenheng mellom enkeltreglene. Etter utvalgets mening er det behov for en samlet gjennomgang og redigering av regelverket. I den sammenheng er det, slik utvalget ser det, også behov for en kritisk gjennomgang av gjeldende regler med sikte på å fjerne eller endre bestemmelser som ut fra en mer prinsipiell synsvinkel kan framstå som uheldige.

Kapittel 8

Fremmed rett

8.1 Innledning

Utvalget kjenner ikke til at jordskiftearbeidet er lagt til en domstol i andre land enn Norge. Jordskiftevirksomheten er i Europa normalt organisert som et frittstående forvaltningsorgan, administrativt underlagt landbruksdelen av statsadministrasjonen.

Utvalget finner imidlertid grunn til å understreke den grunnleggende forskjell det er mellom Norge og de øvrige europeiske land når det gjelder matrikkelsystem.

De fleste europeiske land har i motsetning til Norge et velutviklet matrikkelsystem med røtter tilbake til 1700 og 1800 tallet. Eiendomsdelinger med grensebeskrivelser, eiendomskart, registrering og tinglysning skapte notoritet og publisitet over eiendomsgrenser og servitutter. Grensetvistene ble gradvis redusert. I dag utgjør de en svært beskjeden del av de tingsrettslige saker som føres for forvaltningen eller domstolene.

Utvalget vil i det følgende se på jordskiftevirksomheten i Sverige, Tyskland og Frankrike som er land det er naturlig å sammenligne med.

8.2 Svensk rett

8.2.1 Organisering av jordskiftemyndigheten i Sverige

Svenskene etablerte sin første jordskiftevirksomhet som statlig myndighet i 1628. Etter svensk rett er Lantmäteriet organisert som et uavhengig frittstående forvaltningsorgan som administrativt ligger under det svenske Miljøverndepartementet. Uavhengigheten springer ut av prinsippene i den svenske Grunnloven. Lantmäterimyndighetene kan ikke instrueres i den enkelte jordskiftesak, og avgjørelsene kan bare overprøves av domstolene.

Lantmäteriet har delt sin virksomhet i tre divisjoner; Fastighetsbildning, Landskaps- og fastighetsdata og Mätaria. Divisjonen for Fastighetsbildning (jordskifte og eiendomsutforming) ledes av en divisjonssjef med stab som har 21 regionale lantmäterimyndigheter under seg. I divisjonen for Landskaps- og fastighetsdata produseres basisdata om geografi og eiendommer. Mätaria er konkurranseutsatt og ble opprettet for å skille virksomhetens forretningsdel fra forvaltningen.

Lantmäteriet har til sammen 1 900 ansatte fordelt på omkring 100 steder. Hovedkontoret ligger i Gävle. Det er 60 ansatte innenfor Fastighetsdivisjonen sentralt. Videre er det 13 ansatte ved Kartverkarkivet i Önge, Jämtland. Lantmäteriet er organisert med lokale statlige myndigheter som er underlagt Fastighetsdivisjonen sentralt. I tillegg kommer 39 kommunale lantmäterimyndigheter.

8.2.2 Lantmåteriets oppgaver

Lantmåteriet har til oppgave å bidra til en effektiv og forsvarlig disponering av Sveriges eiendommer, grunn- og vannarealer. I tillegg til de rene jordskifteoppgavene, fastighetsbildning og fastighetsinndeling, er Lantmåteriet Sveriges ledende produsent av geografiske databaser og kart. De produserer og ajourfører eiendoms- og geografisk informasjon om Sveriges 3, 2 mill eiendommer og samordner den landskaps- og eiendomsinformasjon som er tilgjengelig. Lantmåterimyndighetene understreker at deres virksomhet har som målsetting å produsere flest mulig korrekte opplysninger om eiendommer og eiere. Dette er en grunnleggende forutsetning for hele kredittvesenet.

Forretningsdivisjonen Mätria har fem forretningsområder; geodata, GIS (geografiske informasjonssystemer) og målekonsultasjoner, miljøanalyse, kartlegging og salg. De påtar seg oppdragsvirksomhet og driver rådgivning.

Lantmåteriet driver ved hovedkontoret i Gävle relativt omfattende utviklingsoppgaver innen jordskiftefaget med tanke på grunnverv og verdsetting. Det er også ansvarlig for et prisregister over fast eiendom.

Divisjonen for Fastighetsbildning har stort sett de samme oppgavene som ligger til jordskifterettene i Norge. Den saklige myndigheten de statlige lantmåterimyndigheter har innenfor faget jordskifte og grensegang, svarer i all hovedsak til norsk rett. Et viktig unntak er skjønnsmyndighet ved ekspropriasjon som jordskifterettene har, men ikke lantmåteriet. Den sentrale loven for jordskiftet er fastighetsbildningslagen av 1972. I tillegg kommer viktige lover som blant annet regulerer stiftelser av rettigheter og felles forvaltning. Disse er anleggingslagen, ledningsrättslagen og lagen om förvaltning av samfälligheter.

Fram til 1972 hadde ikke lantmåterimyndighetene adgang til å avgjøre grensetvister som egen sak, bare som en del av en jordskiftesak. Grensetvister utgjør imidlertid bare en marginal del av lantmåteriets virksomhet. Dette er på grunn av den høye kvaliteten på det svenske eiendomsregister og de dokumenter som dette bygger på (matrikkel). Den høye kvaliteten har sin bakgrunn i den historiske satsingen på utvikling og oppbygging av matrikkel-systemet.

All grunn i Sverige ble i hovedsak skiftet og kartlagt på 1800-tallet. Dokumentasjonen av eiendomsforholdene som skiftene bygde på og resulterte i, har blitt systematisert i særskilte eiendomsregistre ved innføring av jordregister på landet og stadsregister i byene. I motsetning til i Norge har registrering av privat eiendomsdeling uten kartlegging bare funnet sted under en kortere periode i svensk eiendomshistorie. Det har siden 1917 vært innført et lovbestemt krav om kartlegging for å kunne få registrert fradelinger. Videre har det ikke vært adgang til privat deling av grunn siden 1969.

Ekspropriasjon er lite utbredt i Sverige. Erverv av grunn til utbyggingsformål gjennomføres i stor utstrekning gjennom avtaler. En del tvangsavståelser av grunn gjennomføres videre gjennom forretninger av Lantmåteriet, og faller dermed utenfor ekspropriasjonsbegrepet i Sverige. Dette gjelder grunn til private veier, ledninger og jernbane. Lantmåteriet har også myndighet til å gjennomføre arealbytte, som avbøtende tiltak, i tilknytning til andre offentlige utbyggings tiltak. Tiltakshaver har i slike tilfeller ervervet erstatningsareal.

De svenske jordskiftemyndigheter har sentrale lovbestemte oppgaver innenfor fortetting av eksisterende bebyggelse. Dette gjelder i hovedsak fordeling av økonomiske gevinster innenfor et utbyggingsområde. Fordelingen kan gjøres uavhengig av hvorvidt den enkelte grunneier bidrar med bebyggbar grunn, eller «ulønnsomme» friarealer. Planleggingen i området kan derfor skje uavhengig av eksisterende eiendomsgrenser. Den første lov om dette kom alt i 1987, jf. lagen om exploateringssamverkan. Foreløpig har det bare vært noen få slike saker i Sverige. Loven er under revisjon med sikte på å få saksfeltet på dagsorden.

De svenske jordskiftemyndighetene har hele landet som sitt geografiske virkeområde. Det finnes ingen begrensninger til by, land eller bestemte typer av eiendommer.

8.2.3 Saksbehandlingen

Utgangspunktet for saksbehandlingsreglene i norsk og svensk rett er forskjellig. Svensk rett er basert på forvaltningsregler. En markert ulikhet ligger i avgjørelsesmyndighetens sammensetning. Hovedregel etter svensk rett er at alle avgjørelser; tvister, utforming og omforming av eiendom og retter, verdsetting m.v. fattes av förrättningslantmätaren alene. På nærmere angitte vilkår åpner lovgivningen for at förrättningslantmätaren assisteres av to «vise» menn.

Forhandlingsprinsippet er ikke gjort gjeldende i svensk jordskiftelovgivning. Det ligger til Lantmäteriet å få saken tilstrekkelig opplyst. Kontradiksjonspriippet følges heller ikke fullt ut i svensk jordskifte. Förrättningslantmätaren kan forhandle enkeltvis med partene og med forvaltningen. Prinsippene om muntlighet og umiddelbarhet er ikke regulert i den svenske jordskifteprosess og anvendes ikke.

Når det gjelder disposisjonsprinsippet, er det klare forskjeller. Forskjellen er størst ved grensegangsforetninger. Etter svensk rett skal förrättningslantmätaren alltid fastsette den grense som etter egen vurdering er den «rette», selv om partene er enige om et annet forløp av grensen. Regelen er blant annet begrunnet i hindring av «skjulte» eiendomsoverføringer.

Ved svensk jordskifte er det innført et prinsipp om lempelighetsvurdering. Dette innebærer at förrättningslantmätaren på eget initiativ må ta stilling til hvorvidt tiltaket overensstemmer med samfunnsmessige minstekrav. Disse er formulert generelt og tolkes etter den for tiden rådende politikk. Dersom det er ulike syn mellom ett forvaltningsorgan og förrättningslantmätaren om dette, vil avgjørelsesmyndigheten ligge hos sistnevnte.

Etter svensk rett er det et hovedvilkår for å kunne fremme en jordskiftesak at lønnsomhetsvilkåret er oppfylt. Jordskiftet må medføre en så stor økning i grunnverdien, at den dels betaler kostnadene, og dessuten gir et overskudd. Dette overskuddet forutsettes fordelt mellom de berørte parter etter nærmere regler. Lønnsomhetsvilkåret kan i motsetning til i norsk rett fravikes ved avtale.

Lønnsomhetskriteriet har imidlertid visse modifikasjoner. Etter svensk rett kan en eiendom reduseres i verdi eller brukbarhet. Grensen for verdireduksjon er ikke fastsatt i lov, men svaret må søkes i forvaltnings- og rettspraksis. Dersom tiltaket kan gjennomføres på alternative måter, vil gjennomføringen måtte skje på den mest lempelige måten. Lempelighetsbedøm-

melsen er i første rekke økonomisk, men også andre faktorer skal vektlegges, f.eks. miljøhensyn.

Et annet vilkår for å kunne fremme saken er *vernet om andre eiendommers interesse*. Forandringen kan ikke påføre andre eiendommer skade eller ulempe.

En annen viktig gruppe av vilkår for å kunne fremme en jordskiftesak er *vernet om offentlige interesser*. Eiendomsutformingen må være hensiktsmessig og skje på en måte som er forenlig med samfunnets planpolitiske målsettinger og samfunnsmessige interesser for øvrig. Dette hensiktsmessighetskriteriet kan ikke de berørte parter fravike ved avtale. Jordskifteplanen må være i samsvar med vedtatte reguleringsplaner. Også når det aktuelle området ikke omfattes av en vedtatt reguleringsplan, er det krav om at en ikke må vanskeliggjøre framtidig offentlig planlegging og utnytting av eiendommene.

Lantmäteriet skal i prinsippet dekke egne kostnader ved sin virksomhet uten overføringer fra staten. Partenes direkte kostnader blir derfor betydelig høyere enn ved norsk jordskifte.

8.2.4 Förrättningslantmäterens utdanning

Det stilles ingen lovbestemte krav til utdanning for förrättningslantmäteren (jordskiftedommeren), som administrerer jordskiftesakene. I de fleste tilfeller har disse sin utdanning fra 5-årige tekniske høyskoler i Stockholm eller Lund eller tre-årig teknisk skole. Hovedfagene er geodesi, GIS, informasjon, jordskifte, verdsetting av eiendommer, juridiske fag og planlegging. Bare de beste av lantmäterna blir förrättningslantmätare. De ansettes av länsmyndighetene og har ikke særlig stillingsvern utover det som gjelder for svenske statlige tjenestemenn.

8.2.5 Bruk av rettsmidler

Alle avgjørelser av förrättningslantmäteren kan ankes til fastighetsdomstolen (eiendomsdomstolen). Fastighetsdomstolen er en spesialdomstol som ligger til det alminnelige domstolsapparat, i likhet med miljødomstolen m.fl. Fastighetsdomstolen fikk sin nåværende utforming gjennom fastighetsbildningslagen i 1972.

I den enkelte sak settes fastighetsdomstolen med to juridiske fagdommere samt en fast tilsatt fastighetsråd som er utdannet lantmåter. Fastighetsråden arbeider, i motsetning til de juridiske fagdommerne, bare med saker som føres for fastighetsdomstolen. Det er i alt 9 fastighetsråd i Sverige. Dette medfører at en fastighetsråd gjør tjeneste ved flere fastighetsdomstoler. Det er 23 fastighetsdomstoler, i hovedsak en pr. län. Domstolen settes med to juridiske dommere, fastighetsråden og to lekmenn under hovedforhandlingene.

I tillegg til å være ankeinstans i jordskiftesaker, er domstolen 1. instans i ekspropriasjonssaker og i tingsrettslige saker, som for eksempel tomtefeste.

I Sverige avgjøres i praksis alle grensetvister av förrättningslantmäteren. Grensetvistene utgjør en svært liten del av lantmäteriets saker, jf. foran. Omlag 10 prosent av sakene som ankes inn for Fastighetsdomstolen, er avgjørelser om grensetvister. Den høye relative prosenten, sett på bakgrunn av de få grensegangsakene, forklares i at vanlige jordskiftesaker langt sjeldnere blir påklaget.

8.3 Tysk rett

8.3.1 Organisering av jordskiftemyndigheten i Tyskland

Jordskifte er svært utbredt i Tyskland og virksomheten blir ivaretatt av et forvaltningsorgan. Den «bærende grunnidé» for jordskifte er annerledes formulert enn i Norge. De offentlige interessene har historisk stått sentralt, og jordskifte er et sentralt virkemiddel for det offentlige. I Tyskland blir 80 prosent av utbyggings- og vernetiltakene gjennomført ved jordskifte.

Det utførende organet, Flurbereinigungsbehörde, er administrativt underlagt landbruksmyndighetene, nasjonalt og på delstatnivå. Flurbereinigungsbehörde kan ikke instrueres i den enkelte sak, men avgjørelsene kan påklages til overordnet forvaltningsmyndighet.

I den tyske jordskiftemyndigheten arbeider det i hovedsak tre yrkesgrupper: Landmålere, landskapsarkitekter og jurister.

8.3.2 Oppgaver

Oppgavene til Flurbereinigungsbehörde svarer i hovedtrekk til jordskifterettens oppgaver, herunder tvisteløsning og teknisk arbeid som del av den enkelte jordskiftesak. Forvaltningsorganet har også myndighet til å avgjøre grensetvister og servitutter som enkeltsak. De lokale jordskiftemyndighetene har betydelige oppgaver innenfor vannressurslovgivningen og forestår eendomsutformingen ved ekspropriasjons- og vernetiltak. Flurbereinigungsbehörde er ikke tillagt myndighet til å ta stilling til lovligheten av ekspropriasjonen eller utmåle erstatningen.

Det er en tendens i retning av at jordskiftemyndighetene skal gå over fra å ivareta rene jordskiftesfunksjoner, til også å få tillagt myndighet i overordnede planleggingsoppgaver. På dette området er det iverksatt prøveprosjekter. Videre er det planer om å privatisere deler av jordskifteprosessen. Dette skal foregå gjennom opprettelse av private ingeniørkontorer, som skal få oppgaven med å utarbeide skifteløsninger.

De tyske jordskiftemyndighetene har hele landet som sitt virkeområde

8.3.3 Saksbehandlingen

Hovedregelen er at det er grunneierne som krever jordskifte. Miljømyndighetene har også kravskompetanse, det samme gjelder offentlige utbyggere.

De materielle vilkår for å kunne fremme en jordskiftesak i Tyskland svarer i hovedsak til de norske. Grunneierne er aktivt med gjennom prosessen, og grunneierlagene har stor innflytelse. Jordskiftemyndigheten boniterer, verdsetter og lager skifteplan i første instans.

Avgjørelsene i den enkelte jordskiftesak svarer i hovedsak til forvaltningssavgjørelser i Norge.

Den tyske jordskiftemyndigheten har ingen selvstendig reguleringskompetanse. Jordskiftemyndigheten må som i Norge, underordne seg reguleringsmyndighetenes planbestemmelser og vedtak.

Det er et meget tett samarbeid mellom jordskiftemyndigheten og de øvrige myndigheter i planleggingsfasen. Problemer med forvaltningsorganer som omgjør reguleringsvedtak, og dermed forrykker forutsetninger i en ferdig skifteplan er mulig i teorien, men skjer svært sjelden i praksis. Dette på

grunn av det nære samarbeidet underveis og det offentliges sterke interesse og engasjement i jordskiftesammenheng.

Når det gjelder utbyggingsjordskifter, starter det egentlige jordskiftet når utbyggingsplanen foreligger. Det tyske landbruksdepartementet anbefaler at jordskiftemyndigheten kommer på banen så tidlig som mulig i prosessen, men i noen delstater venter jordskiftemyndigheten likevel på endelig vedtatt utbyggingsplan før de starter jordskiftearbeidet.

For å forhindre stadige endringer i arealplanene, kan forvaltningen fatte et overordnet planvedtak (Planfeststellungsbeschluss). Dette går ut på at en innhenter samtlige planer som er utarbeidet for området, og sammenstiller disse i et overordnet planforslag.

Det offentlige har stor interesse i jordskifteordningene i Tyskland og betaler en vesentlig del av kostnadene. Jordskiftesaker finansieres ved at delstaten betaler lønns- og driftskostnader, samt kostnader i forbindelse med oppmåling. Partene bærer de øvrige kostnadene, men disse er ofte tilskuddsberettigede. Kostnader i forbindelse med rettstvister betales som hovedregel av den tapende part.

8.3.4 Klage og bruk av rettsmidler

Klage over skifteplan og tvisteløsninger rettes til jordskiftemyndigheten som hadde saken i første instans. Dersom avgjørelsen fastholdes, eller dersom det fortsatt er misnøye, kan avgjørelsen klages inn for det overordnede forvaltningsorganet på delstatsnivå, obere Flurbereinigungsbehörde. I de delstater hvor dette ikke er etablert, klages avgjørelsen inn for en særskilt «skifterett». Klageinstansenes avgjørelse kan i sin tur bringes inn for en egen forvaltningsdomstol på delstatsnivå (Oberverwaltungsgericht).

Klage over verdsettingen har et annet forløp enn klage over andre avgjørelser. Klagen rettes til første instans jordskiftemyndighet. Avgjørelsen der kan klages inn for landbruksmyndigheten i vedkommende delstat. Deretter kan klagen bringes inn for forvaltningsdomstolen i delstaten og til den føderale forvaltningsdomstolen, hvor den behandles av Flurbereinigungsgericht.

Ankedomstolene Oberverwaltungsgericht og Bundesverwaltungsgericht er forvaltningsdomstoler på henholdsvis delstats- og riksnivå. Felles for disse domstoler er at de har en egen enhet, Flurbereinigungsgericht, som bare behandler jordskiftesaker.

På delstatnivå er Flurbereinigungsgericht, sammensatt av 2 fagdommere (jurister) og 3 legdommere med landbrukskompetanse. Den behandler både klager over skifteplanspørsmål og rettstvister knyttet til jordskifte. Domstolens avgjørelse kan ankes inn for Bundesverwaltungsgericht. Denne består av fem fagdommere (jurister).

Ekspropriasjonsvedtaket fattes av en egen ekspropriasjonsmyndighet, som også fastsetter ekspropriasjonserstatningen. Dersom en grunneier gjør innsigelser mot lovligheten av vedtaket, kan spørsmålet bringes inn for forvaltningsdomstolene som er beskrevet ovenfor. Erstatningsfastsettelsen kan ikke påklages på annen måte enn ved søksmål for de sivile domstoler.

8.4 Fransk rett

8.4.1 Organisering av jordskiftemyndigheten i Frankrike

I likhet med Tyskland og Sverige blir jordskifte i Frankrike ivarettatt av et forvaltningsorgan. I Frankrike er virksomheten sterkt utbredt, og de offentlige interessene står sentralt. 95 % av alle utbyggingstiltak blir gjennomført ved jordskifte.

Jordskiftelovgivningen ligger under Landbruksdepartementet. Det er ikke etablert en særskilt sentralenhet for jordskifte. I hver kommune og hvert fylke er det opprettet frittstående utvalg som leder og treffer avgjørelser i jordskiftesaker. Utvalgene kan ikke instrueres i den enkelte sak.

Utvalgene er sammensatt av juridiske dommere, politikere, ulike fageksperter fra forvaltningen, organisasjoner og grunneiere. Utvalgsarbeidet ledes av prefecten. Utvalgene på fylkesnivå er klageinstans. Utvalgene treffer avgjørelser om bonitering og verdsetting, infrastruktur, eiendomsutforming m.v.

I Frankrike blir det benyttet private konsulenter til det praktiske jordskiftearbeidet. Geodeten leder det private firmaet som utfører jordskiftesaken. I vanlige jordskiftesaker velger partene selv geodetfirma. Ved utbyggingsjordskifte lyses geodetarbeidet ut på anbud. Geodeten har ikke avgjørelsesmyndighet i jordskiftesaker. Han utfører forvaltningens pålegg. I tillegg er han rådgiver. Han forhandler, leder bonitering og verdsettingsarbeidet, planlegger infrastrukturiltak, lager skifteplanutkast m.v. Videre forestår geodeten grenseavmerking, grensebeskrivelser og kartlegging som en del av saken.

8.4.2 Oppgaver

Den saklige myndigheten til jordskifteutvalgene svarer i hovedsak til norsk rett, med unntak av tvister om materielle rettigheter som grenser og servitutter. Utvalgene kan ikke ta stilling til om en rett består eller ikke, eller til omfanget av vedkommende rettighet. Dette ligger til de alminnelige domstoler.

Den franske jordskiftelovgivningen gjelder for hele landet.

8.4.3 Saksbehandlingen

Etter fransk jordskiftelovgivning er det ingen som har uttrykkelig kravsmyndighet. Grunneiere, brukere, myndigheter eller andre kan anmode om at jordskifte igangsettes. Det er utvalgene ved prefecten som i tilfelle erklærer at jordskifte skal iverksettes. Ved uenighet kan partene først påklage avgjørelser til et høyere forvaltningsorgan, og deretter eventuelt bringe spørsmålet inn for spesielle forvaltningsdomstoler. Få av sakene kommer så langt som til domstolene.

Vilkårene er i hovedsak som etter norsk rett, men ulike når det gjelder kravet til dokumentasjon av nytten ved utbyggingsjordskifte. Før et utbyggingsjordskifte kan fremmes, må det foreligge en konsekvensutredning som dokumenterer den privatrettslige og offentlige nytte.

Ved utbyggingsjordskifte bestemmer utvalget skiftefeltets utstrekning på grunnlag av konsekvensutredningen. Skifteplanløsningene ved utbyggingsjordskifte som gjelder veg eller jernbane kan ikke gå på tvers av tiltakshavers

ønsker, i det tiltakshaver har rådigheten over arealet i en bredde på 300 meter på begge sider av tiltaket.

På grunnlag av utvalgenes sammensetning med bred politisk og administrativ representasjon, vil offentlige planer og målsettinger utgjøre basis forutsetninger for arbeidet med jordskifteplanen.

I motsetning til i Norge legges utkast til skifteplanløsninger for utbyggingsjordskifte ut til offentlig ettersyn. Allmenheten gis adgang til å komme med merknader innenfor nærmere fastsatte frister.

Staten driver en aktiv politikk med hensyn til erverv av erstatningsarealer. Hovedhensynet er at partene i minst mulig grad skal tape jordbruksareal. Det statlige jordbruksbankselskapet SAFER spiller en viktig rolle i dette arbeidet.

Det er fylket som historisk har betalt kostnadene ved jordskifte. Etter 1997 har de fleste fylkene betalt fra 50 til 80 prosent av geodetutgiftene, mens grunneierne betaler resten. I enkelte fylker dekker imidlertid grunneierne kostnadene fullt ut. Utbyggingsjordskiftene dekkes av tiltakshaver i sin helhet, med unntak av anke som gjelder erstatningens størrelse. Den som taper, dekker advokatombkostningene i slike spørsmål.

Infrastrukturkostnadene til private anlegg som landbruksveier m.v. dekkes med 50 prosent av fylket og 50 prosent av grunneierne. For øvrig er det støtteordninger fra det offentlige ved første gangs jordskifte, men ikke ved andre.

Tidsforbruket ved fransk jordskifte i sin alminnelighet er høyt. Ved utbyggingsjordskiftene varierer tiden fra fremming til avslutning fra 3 til 15 år avhengig av partsantall, arealstørrelse og kompleksitet. Et utbyggingsjordskifte vil kunne bestå av flere tusen parter og omfatte flere hundre tusen dekar. Tidsforbruket blir ikke ansett som et problem i Frankrike. Jordskiftelovgivningen har i likhet med norsk lovgivning bestemmelser om midlertidige bruksordninger så lenge skifte pågår.

8.4.4 Utdannelse av geodeten

Geodeten har ingen juridisk fagkrets i sin utdanning. Med dette grunnleggende avvik fra den norske jordskifte kandidatutdanningen, behersker geodeten de fleste norske jordskiftedefagene. I forhold til jordskiftedommerne har geodeten spesialutdanning innen geodesi, matrikkelfag og informasjonsteknologi.

For å være geodet i Frankrike er det ikke tilstrekkelig med embetseksamen. I tillegg kreves det autorisasjon. Denne gis av Landbruksdepartementet. Autorisasjon gis på bakgrunn av en innstilling fra et bredt offentlig sammensatt utvalg. I Frankrike er det i alt 2000 autoriserte geodeter og kun 300 har autorisasjon av høyeste grad. For å kunne styre en jordskiftesak må en ha autorisasjon av høyeste grad.

8.4.5 Klage og bruk av rettsmidler

Utvalgene på fylkesnivå er klageinstans. Utvalgene avgjør klager på avgjørelser av materiellrettslig art, som bonitering, verdsetting, infrastruktur, eiendomsutforming m.v. Utvalgene treffer også avgjørelse i klage som gjelder saksbehandlingsreglene. Utvalgene på fylkesnivå prøver også lovmessigheten og vederlagsfastsettelsen ved utbyggingsjordskifte/ekspropriasjon.

Dersom klagen ikke fører fram, kan saken bringes inn for forvaltningsdomstolene.

Kapittel 9

Utvalgets avsluttende vurderinger og forslag

9.1 Innledning

Utvalgets oppgave er å utrede jordskifterettens stilling og funksjoner. I den forbindelse må utvalget vurdere prinsipielle og faktiske fordeler, ulemper og betenkeligheter ved dagens ordning og beskrive hvilke organisatoriske alternativer som foreligger.

I spørsmålet om hvordan jordskifterettene skal organiseres, er utvalget delt i et *flertall*, bestående av *lederen Johan C. Løken, Olaf Ballangrud, Alf Bruland, Inge Fjalestad, Ingvor Gundegjerde, Harald S. Haraldstad, Inger Marie Dons Jensen, Liv Nergaard, Magne Reiten og Anne Kristin Bøe Ristebråten*, og i et *mindretall*, utvalgets medlem *Ola Brekken*.

Under kapitlet om utvalgets overordnede vurderinger har imidlertid et samlet utvalg oppsummert et felles syn på sentrale spørsmål og viktige retningslinjer for jordskifterettens utvikling. Det er dessuten et samlet utvalg som har identifisert problemstillinger for videre utredning dersom domstolmodellen skal videreføres.

9.2 Utvalgets overordnede vurderinger

Utvalget, ledere Johan C. Løken, Olaf Ballangrud, Ola Brekken, Alf Bruland, Inge Fjalestad, Ingvor Gundegjerde, Harald S. Haraldstad, Inger Marie Dons Jensen, Liv Nergaard, Magne Reiten og Anne Kristin Bøe Ristebråten legger til grunn at ingen av de avgjørelsene jordskifterettene treffer, kan anses som typiske utslag av utøvende myndighet.

Under ingen omstendighet kan det etter *utvalgets* vurdering framstå som særskilt betenkelig ut fra maktfordelingsidéene å legge denne kompetansen til en domstol, så lenge domstolens avgjørelser bare kan overprøves innenfor domstolssystemet.

Utvalget er enige om at det ikke er i strid med uavhengighetsprinsippet eller andre sentrale domstolsprinsipper å videreføre jordskifteretten i sin nåværende form.

Utvalget kan ikke se at det er forenlig med konstitusjonelle prinsipper å legge jordskifteoppgavene til et forvaltningsorgan som er direkte underlagt instruksjonsmyndighet fra overordnet utøvende myndighet.

Etter *utvalgets* vurdering er det ikke mulig å inkorporere jordskifteoppgavene i de alminnelige domstolens virksomhet. De alminnelige domstoler har ikke den nødvendige kompetansen til å kunne gjennomføre jordskifte, og det anses heller ikke realistisk å kunne tilføre slik kompetanse.

Ved en videreføring av domstolmodellen i en eller annen form, foreslår *utvalget* at jordskifteretten administrativt flyttes fra Landbruksdepartementet til Domstoladministrasjonen. Dette vil innebære at jordskifteretten også

administrativt får den samme uavhengige stilling i forhold til den utøvende makt som de alminnelige domstoler. *Utvalget* tilrår også at dommerne utnevnes til embetsmenn og får oppsigelsesvern og stilling som dommerne i de alminnelige domstoler.

Utvalget mener at jordskiftevirksomheten bør videreføres med en desentralisert struktur, og at det tekniske hjelpeapparatet opprettholdes uavhengig av organisasjonsform.

Utvalget anbefaler at lovgivningen vedrørende jordskifte fortsatt må høre under Landbruksdepartementet.

Utvalget har flere steder pekt på behovet for endringer av enkeltbestemmelser i jordskifteloven. Det har vært gjennomført en rekke enkeltstående lovendringer etter 1979. Jordskifteloven er nå blitt så uoversiktlig at *utvalget* mener det må foretas en bred gjennomgang av loven.

9.3 Flertallets valg av organisasjonsform – domstolmodellen

9.3.1 Utgangspunkt for flertallets merknader

Utvalgets flertall, lederen Johan C. Løken, Olaf Ballangrud, Alf Bruland, Inge Fjalestad, Ingvor Gundegjerde, Harald S. Haraldstad, Inger Marie Dons Jensen, Liv Nergaard, Magne Reiten og Anne Kristin Bøe Ristebråten, går inn for en videreføring av dagens domstolorganisering.

Flertallet har oppfattet det slik at hovedårsaken til at utvalget er opprettet, er den tvil som fra forskjellige hold er reist når det gjelder jordskifterettens stilling som uavhengige og upartiske domstoler. Det blir således først og fremst spørsmål om uavhengighets- og maktfordelingsidéene tilsier eller nødvendiggjør omorganisering.

Etter mandatet skal utvalget også vurdere alternative organisasjonsformer. I denne forbindelse tar *flertallet* utgangspunkt i den kompetansen jordskifterettene har i dag. Det blir således ikke tatt stilling til hvordan jordskifterettene bør organiseres ut fra en forutsetning om at de skal tillegges andre typer oppgaver enn i dag, dels fordi det ikke ligger til mandatet, dels fordi det vanskelig kan tas stilling til organisasjonsform uten presise forestillinger om hvilke oppgaver organet skal ha.

9.3.2 Maktfordelingsidéene og behovet for avgjørelser med domsvirking

Det fremgår av utvalgets vurdering av dagens regelverk at jordskifterettene er organisert som uavhengige domstoler. De kan således ikke instrueres under utøvelsen av virksomheten, og det er ikke eksempler på at avgjørelsene kan overprøves utenfor domstolsystemet. Det kan være grunn til å endre enkelte regler, uten at det virker inn på hovedkonklusjonen.

Maktfordelingsidéene setter grenser for hvilke oppgaver som kan eller bør legges til en domstol, selv om den skulle ha en uavhengig stilling. Enkelte av innvendingene mot jordskifterettens status som domstoler går på at de er tillagt forvaltningsoppgaver. I denne forbindelse bemerker utvalget:

I tråd med gjennomgangen i 7.2.2 er det neppe tvil om at en betydelig del av jordskifterettens avgjørelser er av dømmende art. Det er situasjonen på alle de feltene der det – i hvert fall til dels – er tale om en dobbeltkompetanse,

slik at tvister også kan bringes inn for de alminnelige domstolene. Behovet for at avgjørelsene gis domsvirkning og kan overprøves innenfor domstolsystemet etter vanlige prinsipper, er det samme som når de vanlige domstolene treffer slike avgjørelser.

Tilsvarende gjelder for de avgjørelser jordskifterettene treffer i forbindelse med skjønn. Enten skjønn avsies av jordskifterettene eller de alminnelige domstolene, er det behov for å la avgjørelsene få vanlige rettskraftvirkninger. At jordskifterettene, i motsetning til de alminnelige domstolene, kan holde kombinert jordskifte og skjønn, endrer ikke noe på dette.

Når de rettsfastsettende avgjørelsene treffes som ledd i jordskifte, fremstår de i en viss forstand som en integrert del av prosessen. Det er nødvendig å klarlegge eksisterende rettigheter, fordi de setter rammer for jordskifteløsningen. Det er likevel ikke tale om prejudisielle avgjørelser i egentlig forstand. Dommene kan påankes på vanlig måte. De vil – i hvert fall dersom de blir stilt til påanke straks – fastlegge rettstilstanden på bindende måte, selv om jordskiftet av en eller annen grunn ikke skulle bli sluttført, sml. jskl. § 14 annet ledd.

Ut fra maktfordelingsidéene bør etter *flertallets* mening kompetansen til å treffe slike rettsfastsettende avgjørelser legges til domstoler. De klarlegger rettstilstanden på en måte som tilsier at de bør ha vanlig domsvirkning, også når det gjelder adgangen til ordinær overprøving innenfor domstolsystemet. Det ville dessuten framstå som bemerkelsesverdig dersom vanlige domstoler og forvaltningsorganer på enkelte områder skulle ha parallell – for ikke å si konkurrerende – kompetanse.

Det som ut fra maktfordelingsprinsippet har skapt debatt, er heller ikke de rettsfastsettende avgjørelsene. Tvilen knytter seg – slik *flertallet* forstår det – til de rettsomformende avgjørelsene jordskifterettene treffer, særlig i forbindelse med ordinært jordskifte. Denne delen av virksomheten synes gjennomgående å ha blitt oppfattet som forvaltningsvirksomhet, jf. blant annet Ingeborg *Wilberg* i vedlegg 2 til NOU 1980: 12. Domstolkommisjonen uttaler i NOU 1999: 19 s. 373 at jordskifterettene har «omfattende forvaltningsoppgaver», mens Strukturutvalget peker på at jordskifterettene er definert som domstoler, samtidig som deres oppgaver hele tiden «har vært av forvaltningsmessig art», jf. NOU 1999: 22 s. 22.

Utvalget har tidligere lagt til grunn at de rettsomformende avgjørelsene ikke naturlig kan anses som utslag av forvaltningsvirksomhet, og dermed utøvende myndighet, jf. 7.2.2.

Virksomheten består i å omforme private rettigheter på bindende måte. Alminnelige domstoler er – om enn i atskillig mindre grad – tillagt kompetanse av tilsvarende art. Også når det gjelder den rettsomformende virksomheten, finnes det eksempler på «dobbelkompetanse», jf. f.eks. servituttloven §§ 5–8, sml. § 19. I andre tilfeller er kompetansen delt. Etter sameieloven § 15 annet ledd er således hovedregelen at sameie så vidt mulig skal oppløses ved fysisk deling, men direkte får regelen bare betydning for personlig sameie. Etter § 15 siste ledd får den således ikke anvendelse for «sameie som ligg til bruk», som etter forutsetningen skal oppløses etter reglene i jordskifteloven. Det kan være naturlig også å vise til bestemmelsen i sameieloven § 14, som heller ikke får anvendelse for sameie som ligger til bruk.

Selv om grensen mellom dømmende avgjørelser og forvaltningssavgjørelser ikke er skarp, må omforming av rent privatrettslige retter oppfattes som utslag av dømmende virksomhet. Reelle hensyn taler i samme retning. Behovet for at de rettsomformende avgjørelsene har vanlige rettskraftvirkninger, er det samme som for de rettsfastsettende. De fastlegger den framtidige rettsstillingen på tilsvarende måte som når de alminnelige domstolene avsier rettsendrende dommer, og behovet for realitetsprøving innenfor det ordinære domstolsystemet er det samme.

Ut fra uavhengighets- og maktfordelingsidéene er det således, slik *flertallet* ser det, ikke behov for å endre jordskifterettens status som domstoler.

9.3.3 Særdomstoler og frittstående forvaltningsorganer

Jordskifterettene har en avgrenset, lovbestemt kompetanse, og det er fra flere hold gitt uttrykk for at det er prinsipielt betenkelig å opprette særdomstoler. *Flertallet* er ikke uten videre enig i det.

Jordskifterettene kan i realiteten ikke opprettes som noe annet enn særdomstoler. Uttrykket særdomstol brukes da som betegnelse på en domstol som har en avgrenset og spesialisert kompetanse, som motsetning til en domstol med alminnelig kompetanse. Innenfor det som normalt omtales som «alminnelige» domstoler, har det – i denne betydning av ordet – i årenes løp vært opprettet en rekke særdomstoler. Til tider synes avveininger av mer praktisk eller administrativ art å være avgjørende. Dette gjelder f.eks. særskilte skifteretter og byfogdembeter. Etter en tidligere prosessordning var også lagmannsrettene i det vesentlige en særdomstol (førsteinstans) i alvorlige straffesaker.

Uttrykket særdomstoler benyttes også om domstoler som opprettes utenfor det alminnelige domstolhierarkiet. Jordskifterettene inngår imidlertid i domstolhierarkiet og er i denne betydningen av ordet – som er den vesentlige ut fra forutsetningene i grunnloven – «alminnelige» domstoler. Som Ross uttaler det, forutsetter grunnloven «at afgørelsen træffes af en ret der tilhører domstolorganisationen, hva enten dens kompetence er alminnelig eller specielt bestemt», jf. Statsforfatningsret I s. 214.

Å opprette domstoler utenfor domstolhierarkiet, vil være grunnlovstridig, jf. grunnloven § 88. Det eneste eksemplet på slik domstol i norsk rett er Arbeidsretten, der det ikke er alminnelig ankeadgang til Høyesterett, jf. arbeidstvistloven § 26 nr. 4. Årsaken til at ordningen er blitt godtatt, går en ikke inn på her, sml. likevel enkelte uttalelser i Rt 1980 s. 52.

Opprettes det «dømmende kommissioner og andre overordentlige domstoler» etter domstoloven § 29, skal det etter domstoloven § 30 bestemmes hvilken domstol som skal behandle anke, kjæremål og begjæring om gjenopptagelse. Forutsetningen er således at avgjørelsene skal kunne overprøves innenfor det etablerte domstolsystemet.

Det vil altså ikke ut fra grunnloven § 88 være grunnlovstridig å opprette slike domstoler. Forholdet til grunnloven § 22 er mer uklart. Fra en prinsipiell synsvinkel er det etter *flertallets* mening langt mer betenkelig å opprette midlertidige domstoler som f.eks. Høyfjellskommisjonen, med dommere som nødvendigvis må ansettes midlertidig, enn å opprette faste domstoler som jordskifterettene, der dommerne forutsetningsvis også skal gis fast ansettelse.

Gode grunner taler for at domstoler med avgrenset og spesialisert kompetanse ikke opprettes i utrengsmål. Det er imidlertid ikke noe konstitusjonelt til hinder for at de opprettes, og det bør etter *flertallets* vurdering gjøres når det er reelt behov for det.

Flertallets hovedkonklusjon er således at verken uavhengighetsidéene, maktfordelingsidéene eller jordskifterettens status som særdomstoler isolert sett skaper behov for hel eller delvis omorganisering av virksomheten. Spørsmålet blir derfor om det er andre hensyn som taler for omorganisering. I den forbindelse nevner utvalget at det gjentatte ganger har vært fremholdt at ankesystemet er komplisert, fordi avgjørelsene dels kan ankes til jordskifteoverrett, dels til lagmannsrett. Det kan etter *flertallets* mening være grunn til å utrede spørsmålet om det gjennom visse organisatoriske endringer er mulig å etablere et mer enhetlig ankesystem, jf. 9.3.6.2.

Spørsmålet om maktfordelingsidéene er til hinder for at kompetansen legges til et forvaltningsorgan, dersom dette gis en fri og uavhengig stilling, er også blitt vurdert.

Flertallet vil i den forbindelse bemerke:

På samme måte som det kan være i strid med grunnlovens maktfordelingsprinsipp å legge forvaltningsoppgaver til domstolene, kan det – i hvert fall som utgangspunkt – være i strid med det samme prinsippet å legge dømmende myndighet til forvaltningsorgan.

Det er forøvrig tvilsomt om et uavhengig domstollignende organ, slik mindretallet foreslår, kan samarbeide tettere med forvaltningsorganer enn jordskifterettene. Likeledes om det kan pålegges å ivareta offentlige interesser i større utstrekning enn jordskifteretten gjennom jordskifteloven.

Det gjelder etter dette *flertallets* mening selv om organet gis en fri og uavhengig stilling, slik tilfellet f.eks. er med Trygderetten. I den utstrekning det oppfattes som betenkelig å opprette særdomstoler, vil det være enda mer betenkelig å legge dømmende avgjørelser til et organ som ikke en gang formelt sett har status som domstoler, særlig når organet har til oppgave å treffe avgjørelser om rent privatrettslige forhold, til dels i «konkurransen» med de alminnelige domstoler. Under ingen omstendighet kan *flertallet* se at noe er vunnet ved det.

Begrepet «frittstående forvaltningsorgan» fremstår dessuten etter *flertallets* oppfatning uten noe klart meningsinnhold. Et forvaltningsorgan er etter vanlig språkbruk et organ underlagt den utøvende myndighet. Dersom organet skal ha samme uavhengige stilling som vanlige domstoler, og de ansatte uavhengighetsvern som dommere, innebærer det på den annen side at organet ikke skal være underlagt den utøvende myndighet.

For så vidt gjelder et domstollignende organ som Trygderetten, fremgår det av lovsammenhengen at den ikke kan instrueres under utøvelsen av myndigheten. Avgjørelsene kan bare overprøves innenfor domstolsystemet, jf. trygderettsloven § 23, og de faste medlemmene utnevnes i statsråd og får samme uavhengighetsvern som dommere, jf. § 3 første ledd. Etter *flertallets* oppfatning har et slikt organ reelt sett karakter av å være en domstol. I den utstrekning det inngår i en statsmakt, synes det å være den dømmende, fordi avgjørelsene bare kan overprøves innenfor det alminnelige domstolapparatet.

Å presisere at det er et forvaltningsorgan, underlagt den utøvende myndighet, synes lite meningsfylt.

Eckhoff/Smith uttrykker det slik at Trygderetten «nesten i enhver hensende må karakteriseres som en domstol», og at den er «en eiendommelig krysning av domstol og forvaltningsorgan», jf. Forvaltningsrett (1997) s. 621. Organet, som på mange måter har karakter av å være klageinstans, ble opprettet for å bedre rettssikkerheten for de trygdede. Tilsvarende tanker ligger bak opprettelsen av fylkesnemndene, jf. sosialtjenesteloven § 9–1 flg., sml. barnevernloven § 7–1 flg. Rettssikkerhetsmessig er det en fordel med f.eks. klageinstanser som har en uavhengig stilling, selv om reglene om deres organisasjon og virksomhet «kan virke lite gjennomtenkte», jf. *Eckhoff/Smith* s. 623 flg.

Visse hensyn kan således tale for at enkelte forvaltningsorganer gis en uavhengig, domstollignende stilling. Tilsvarende hensyn taler etter *flertallets* mening med styrke for at jordskifterettene, som er domstoler og har klare domstoloppgaver, ikke omdannes til forvaltningsorganer. I særlig grad gjelder dette når domstolen i det alt vesentlige treffer avgjørelser som angår private rettigheter. Hensyn av den art som ligger til grunn for opprettelsen av organer som f.eks. Forbrukertvistutvalget, jf. forbrukertvistloven § 2 flg., gjør seg ikke gjeldende for saker som behandles av jordskifterettene.

At jordskifterettene i andre stater gjennomgående har status som forvaltningsorganer, kan etter *flertallets* mening ikke tillegges nevneverdig vekt. Kompetanseområdene er ikke helt sammenlignbare, og heller ikke rettstradisjonene. *Flertallet* nevner i denne forbindelse at EU-kommisjonen i 1960-årene tok opp spørsmålet om å organisere jordskifterettene som særdomstoler. Dette er ikke fulgt opp, uten at *flertallet* kjenner årsaken. Heller ikke har *flertallet* kunnskap om hva som lå til grunn for EU-kommisjonens initiativ. Det er imidlertid grunn til å tro at det grunnet seg på betraktninger av prinsipiell art.

9.3.4 Spørsmålet om overføring av oppgaver til de alminnelige domstoler

Flertallet antar at mandatet først og fremst er utformet med sikte på muligheten for at en vesentlig del av jordskifterettens oppgaver har karakter av å være forvaltningsvirksomhet, slik at det i seg selv skaper behov for en viss oppspalting av virksomheten. Det er imidlertid også på annet grunnlag stilt spørsmål ved enkelte av arbeidsoppgavene.

Som utvalget har vært inne på, har således kritiske røster anført som benkelig at jordskifterettene har fått oppgaver løsrevet fra «primærkompetansen». Med dette siktes i vesentlig grad til den kompetansen jordskifterettene har fått på de samme områdene som de vanlige domstolene. Det vises for så vidt til det som er sagt ovenfor.

Når det gjelder ordinært jordskifte, kan man forestille seg en ordning der det blir overlatt til de alminnelige domstolene å fastlegge gjeldende rettstilstand, mens den rettsomformende delen legges til jordskifterettene. Det ville imidlertid komplisere prosessen betraktelig.

Som utvalget har vært inne på, kan kompetansen til samtidig å holde jordskifte og skjønn i realiteten ikke overtas av de alminnelige domstoler, fordi det forutsetter en faktisk kompetanse som disse ikke har. Å kreve at kompetansen

legges til de alminnelige domstoler, vil således medføre at ordningen med kombinerte saker opphører, noe som etter *flertallets* mening vil være lite heldig.

Tilbake står i det vesentlige grensegang og rettsutgreiing. Når det gjelder disse rettsinstituttene, mener *flertallet* at gode grunner taler for at dagens ordning opprettholdes. Både når det gjelder grensegang og rettsutgreiing, er det, som allerede nevnt, en parallell kompetanse, men bare delvis. Krav om grensegang og rettsutgreiing kan fremsettes selv om det ikke foreligger en tvist. Begge ordningene åpner for å kunne fastlegge rettstilstanden i bestemte områder mer generelt, noe som ikke har vært en vanlig oppgave for de alminnelige domstolene. Slik sett minner jordskifterettens kompetanse mer om den kompetansen f.eks. Høyfjellskommisjonen, og seinere Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, har hatt til å fastlegge grenser og bruksrettigheter i statsallmenninger og andre utmarksområder. Det er likevel forskjeller. Utmarkskommisjonen har kompetanse til å klarlegge rettsforholdene i større, sammenhengende områder, mens jordskifterettens kompetanse etter jordskifteloven § 88 a er begrenset til «sameiger eller andre områder der det er sambruk mellom eiedomar».

Høyfjellskommisjonen – og seinere Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms – har vært opprettet som «ekstraordinære domstoler» ut fra et ønske om å få klarlagt rettstilstanden og fastsatt blant annet eiendomsgrenser i større, sammenhengende høyfjells- og utmarksområder. Dette er oppgaver som de alminnelige domstolene ut fra dagens prosessystem vanskelig kan løse på tjenlig måte.

Reglene om grensegang og rettsutgreiing leder imidlertid samlet til at jordskifterettene i enkelte sammenhenger kan ivareta slike oppgaver. Det nevnes i den forbindelse at det da Høyfjellskommisjonen ble nedlagt ved kongelig resolusjon av 18 desember 1953, ble uttalt at «de tvistigheter som heretter måtte oppstå så vel i Syd-Norge som i Nordland og Troms, vil stort sett gjelde mere spredte enkelte områder og som departementet mener må kunne løses i de fleste tilfelle gjennom den vanlige behandling etter jordskiftelovens bestemmelser om grensegang». Det vises i denne sammenheng til henvisningene i kjennelsen i Rt 1959 s 1059, som samtidig bidro til å avklare jordskifterettens kompetanse i grensegangssaker.

Etter *flertallets* vurdering er det behov for en domstol som kan klarlegge rettsforholdene i visse områder mer generelt, og uten at rekvirenten blir tvunget til å legge ned en bestemt påstand. Det er i realiteten ingen domstoler utenom jordskifterettene som er egnet for en slik oppgave. At det iblant kan være tale om konkrete, avgrensede tvister, slik at sakene like gjerne kan anlegges for de alminnelige domstoler, reiser etter disse medlemmenes mening ikke spørsmål av særlig prinsipiell betydning, sml. imidlertid 9.3.6.7.

9.3.5 Hensiktsmessighetsvurderinger

Etter *flertallets* mening er dagens organisasjon godt tilpasset oppgavene. Det vektlegges videre at den er utviklet gjennom erfaringer i den lange perioden jordskifterettene har eksistert. Ut fra resultatene i MMI-undersøkelsen, nyter jordskifterettene stor tillit og etterlater seg et godt inntrykk, jf. 4.7.

Dagens organisering tilbyr partene juridiske, eiendomsfaglige og tekniske tjenester i en og samme sak. Partene kan derfor få løst sine problemer på

en prosessøkonomisk god måte. Saksbehandlingen i jordskifteretten legger til rette for selvprosederende parter, og det vanlige er at parter ikke benytter seg av advokat eller annen sakkyndig bistand i slike saker. Dette er et moment som reduserer omkostningene og forsterker de økonomiske fordelene ved systemet.

Potensialet for tvister om grenser og rettigheter til fast eiendom er stort i Norge. Det at jordskifterettene kan avgjøre tvister med rettskraftsvirkning uten å gå vegen om de alminnelige domstoler, er en forutsetning for å kunne gjennomføre tradisjonelle jordskiftesaker innenfor en akseptabel tidsramme og kostnad.

De mange uklare grenser og rettighetsforhold skaper videre et behov for grensegang- og rettsutgreiingssaker. Jordskifterettene har lang tradisjon som konfliktløsningsorgan i slike tilfeller. Ved dagens organisering hvor samme organisasjon både har nødvendig teknisk kompetanse og hjemmel til å avgjøre tvister, er jordskifterettene godt tilpasset behovet som følger av de særnorske forhold med mange uklare eiendoms- og rettighetsgrenser.

Antall tvister som blir avgjort ved dom/rettsforlik i jordskifterettene, illustrerer at det er et klart behov for å kunne avgjøre slike spørsmål med rettskraftsvirkning. Den særlige kompetanse som jordskiftedommerne har, sammen med det tekniske apparatet som jordskifterettene har til disposisjon, har gjort at de i praksis behandler de fleste saker som gjelder grenser for eiendom og grenser for bruksrett.

Dagens organisering har etter *flertallets* mening videre den klare fordel at jordskifterettene framstår som uavhengige, partsnøytrale og objektive. Ved domstolorganisering er tilliten til jordskifterettene styrket. Dette er en avgjørende egenskap for en organisasjon som arbeider med denne type oppgaver. Samtidig sikrer rettskraftvirkningen at resultatet av jordskiftet lar seg gjennomføre.

Gjennom MMI-undersøkelsen kom det fram at tidsforbruket var en klart negativ egenskap ved jordskifterettene. Dette har nok først og fremst sammenheng med sakenes spesielle karakter og manglende ressurstilgang, og ikke med organisasjonsmodell.

Det er anført som en svakhet ved dagens organisasjon at den i liten grad tar samfunnsmessige hensyn, og at allmennhetens interesser ikke ivaretas. Jordskifteretten må imidlertid ta de overordnede samfunnsmessige hensyn som er nedfelt i jordskifteloven eller annen lovgivning, og hensynet til allmenheten blir ellers blant annet ivaretatt ved at tiltak som krever forvaltningsmessig tillatelse, må behandles etter reglene i plan- og bygningslov m.m.

Jordskifterettene må i en viss utstrekning ta hensyn til allmenne interesser under omformingen av eiendoms- og rettighetsforhold. Det følger av lovverket at slike hensyn skal ivaretas. Retten kan imidlertid ikke være noe gjennomføringsorgan for slike interesser. Den vil da gå inn i en myndighetsrolle som ikke vil være forenlig med den uavhengige stilling som en domstol må ha. Videre kan retten av samme årsak ikke være noe instrument for det offentlige i gjennomføringen av politikken på bestemte områder. *Flertallet* kan ikke se at jordskifterettene har hatt noen slik rolle innenfor landbrukspolitikken. Politikken på dette området blir i stor grad gjennomført ved økonomiske virkemidler. Rammebetingelsene fra myndighetene er utformet

slik at det er økonomisk gunstig for næringen å tilpasse seg dem. Dermed må også jordskifterettene – for at det økonomiske resultat av skiftet skal bli gunstigst mulig for partene, jf. jskl. §§ 1 og 3a – ta hensyn til dette. At en gjennom jordskifte på denne måten bidrar til at landbrukspolitiske målsettinger blir nådd, innebærer ikke at jordskifte som sådan er noe landbrukspolitisk instrument. Det følger bare som et resultat av at en gjennom jordskifte ivaretar partenes interesser.

Flertallet kan for sin del heller ikke se at de spørsmål som her er tatt opp, stiller seg annerledes om jordskifteoppgavene blir overført til et frittstående forvaltningsorgan. Hensynet til forvaltningsorganets uavhengighet gjør at heller ikke det kan ha en slik aktiv rolle som her er nevnt.

Som nevnt i 4.8 er det store framtidige utfordringer for jordskifterettene med oppgaver knyttet til blant annet klarlegging av eiendomsforhold i forbindelse med etablering av matrikkelsystem, oppgaver knyttet til eiendomsutforming innen jord- og skogbruk, utbyggingsjordskifter og de oppgaver som gjelder urbane eiendomsforhold. Det er *flertallets* syn at de arbeidsoppgaver som følger av disse utfordringer, på en hensiktsmessig måte kan og bør løses innenfor en domstolorganisasjon.

Utvalgets medlemmer Inge Fjalestad, Ingvor Gundegjerde og Anne Kristin Bøe Ristebråten viser til 9.4 hvor mindretallet, Ola Brekken, peker på at innsats fra jordskifterettene, slik det er i dag, i det alt vesentlige er avhengig av initiativ fra private parter for å sette i gang jordskifte. *Disse medlemmer* viser til at mindretallet hevder at en forvaltningsmodell samlet sett ville gi jordskifterettene bedre muligheter for å møte de store utfordringer man står overfor når det gjelder å tilpasse eiendomsstrukturen til rasjonell og fremtidsrettet utnyttelse og vern av arealer. Samfunnet vil i enda større grad enn i dag ha behov for et organ som kan stå for gjennomføring av omstruktureringen, hevder han. *Disse medlemmer* mener derimot at det fortsatt må være slik at endringer i eiendomsutforming og eiendomsstruktur i hovedsak må komme som resultat av eiernes ønske om tilpassninger til «tida og tilhøva» – ikke som resultat av initiativ og gjennomføring fra et frittstående forvaltningsorgan. Endring av eiendomsstrukturen uten etter eiernes initiativ, slik mindretallet synes å gå inn for, er en fremmed og uakseptabel framgangsmåte både i forhold til tradisjoner og vanlig rettsoppfatning her til lands, og bør være helt uaktuell.

De øvrige medlemmene i utvalgets flertall har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å komme nærmere inn på dette.

9.3.6 Videre utvikling av domstolmodellen

9.3.6.1 Innledning

Ut fra de vurderinger som *flertallet* har gjort rede for, både forholdet til maktfordelingsprinsippet og andre prinsipielle forhold, samt hensiktsmessighetsvurderinger, konkluderer *utvalgets flertall* med å anbefale at domstolmodellen videreføres.

Under forutsetning av at jordskifterettene videreføres som domstol, vil *utvalget* anbefale at det nedsettes et bredt sammensatt lovutvalg for å gjennomgå jordskifteloven i sin helhet. Ved en videreføring av domstolmodellen er det naturlig å vurdere flere reformer i tillegg til de endringene som er foreslått i 7. Nedenfor refereres en del andre endringsforslag som utvalget har

drøftet. I tillegg kan det vises til mindretallets framstilling av mulige framtidige arbeidsoppgaver under 9.4.3 som også i stor grad kan være relevante for en domstolmodell.

9.3.6.2 Endring av ankeordningen

Utvalget mener at gjeldende ankeordning har svakheter som gjør det naturlig blant annet å vurdere endringer i den to-sporede ordningen.

Jordskifteretten er den eneste særdomstolen som klart er organisert i to instanser. Enkelte avgjørelser skal ankes til jordskifteoverretten, andre avgjørelser til lagmannsretten. I en del tilfeller kan det være vanskelig å avgjøre om anken skal sendes jordskifteoverretten eller lagmannsretten.

Ankeordningen går i korte trekk ut på at dom, rettsfastsettende vedtak, rettsforlik, kombinerte saker etter jordskifteloven § 6, avtaleskjønn og skjønn etter særlov, med unntak av reindriftsskjønn og skjønn etter jordloven, skal ankes til lagmannsrett, mens alle andre anker etter jordskifteloven samt reindriftsskjønn skal ankes til jordskifteoverretten.

I tillegg skal anke som gjelder jordskifteoverrettens saksbehandling eller rettsanvendelse, gå til lagmannsretten. I dette tilfellet er altså lagmannsretten tredje instans.

En skifteplan skal ankes til jordskifteoverretten, mens f.eks. dommer eller rettsfastsettende vedtak som er avsagt under jordskiftesaken, skal ankes til lagmannsretten. *Utvalget* mener at det er ressurs- og tidkrevende å måtte anke til begge instanser. Jordskifteretten må i slike tilfeller avvente lagmannsrettens avgjørelse før anken over skifteplanen kan behandles.

I de kombinerte sakene (jordskifte og skjønn) er ordningen forenklet, slik at anken bare går til lagmannsretten. Konsekvensen av dette er imidlertid at realitetsprøving av jordskiftedelen er avskåret. I disse sakene, som i realiteten gjelder ekspropriasjon, og hvor den vesentligste del av erstatningen utmåles gjennom eiendomsutforming, er det ikke ubetinget heldig at selve eiendomsutformingen, skifteplanen, ikke kan prøves.

Et mulig alternativ kan være å legge alle anker til lagmannsretten, som forsterkes med jordskiftefaglig kompetanse i tilfeller hvor det er jordskiftefaglige spørsmål som skal overprøves. Lagmannsretten kunne i et slikt tilfelle f.eks. settes med en juridisk dommer, en jordskiftedommer og tre lege dommere fra skjønnsmannslisten eller listen over jordskiftemeddommere.

Dersom man velger en slik løsning, vil dette også bety at jordskiftedelen i de kombinerte sakene kan overprøves i sin helhet av en forsterket lagmannsrett.

9.3.6.3 Kompetansesenter for jordskiftefaget

Utvalget foreslår at det vurderes å etablere et kompetansesenter for faglig utvikling innenfor jordskiftefaget. Som *utvalget* tidligere har vært inne på, er jordskiftemiljøet lite, og det er liten interesse for fagfeltet blant juridiske forfattere og derfor lite faglitteratur. Det er også lite fagmiljø på verdsetting.

Utvalget ser det som viktig at den jordskiftefaglige kompetansen styrkes, og at den faglige utviklingen kan skje uavhengig av jordskifterettens løpende virksomhet. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det vurderes å opprette en

egen enhet, eventuelt i tilknytning til en eksisterende institusjon, til å arbeide med utviklingsoppgaver innenfor jordskiftefaget.

Som et eksempel på spørsmål denne enheten kunne arbeide med, nevnes verdsetting av fast eiendom, som så vel jordskifteretten som de alminnelige domstoler og en rekke andre institusjoner i samfunnet ville kunne ha nytte av. En slik enhet kunne eventuelt også få utviklingsoppgaver innenfor andre områder relatert til fast eiendom.

En viktig sideeffekt av et slikt kompetansesenter kunne også være at jordskifterettens oppgaver blir bedre kjent i samfunnet enn de er i dag.

9.3.6.4 Forenkling av saksbehandlingen

Utvalget vil foreslå at lovutvalget utreder mulighetene for å forenkle saksbehandlingen i jordskifteretten. Selv om saksbehandlingstiden i Norge ligger langt under saksbehandlingstiden i tilsvarende saker i mange andre europeiske land, krever en del av sakene uforholdsmessig mye ressurser og tidsbruk.

Utvalget er kjent med forslaget til NOU 2001: 32 Rett på sak, lov om tvisteløsning. Det vises spesielt til omtalen av Småkravsprosess i kap. 11 i bind A og kap. 10 i bind B i utredningen. Jordskifterettens saksbehandling er allerede lagt opp slik at partene skal kunne møte uten prosessfullmekting. Det kan imidlertid være aktuelt å vurdere også andre forenklinger på bakgrunn av tvistemålsutvalgets forslag. Blant annet bør rettsmekling inngå som en obligatorisk del også av jordskifterettens saksforberedelse.

9.3.6.5 Erstatningsarealer

Utvalget har allerede berørt spørsmålet om erstatningsarealers betydning for å komme fram til en tjenlig eiendomsutforming ved utbyggings- og vernejordskifter. *Utvalget* viser i denne forbindelse til det stortingskomitéen har uttalt i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 57 (1997–98):

«Komiteen har merka seg dei gode erfaringane med å skaffe grunneigarane, som mister grunn, nytt areal i staden for pengeerstatning. Komiteen vil i denne samanheng generelt peike på at staten på ein aktiv måte må sørge for å skaffe seg høveleg og naudsynt erstatningsareal i god tid før gjennomføringa av jordskiftesaker der forholda ligg til rette for dette ...»

Utvalget viser også til rapportene som er utarbeidet etter «Voldgiftsjordskiftet – Rena leir – Rødsmoen og til Silkosetutvalget i forbindelse med utbyggingen av hovedflyplassen på Gardermoen. Rapportene viser entydig erstatningsarealenes store betydning for resultatet.

Kjøp av erstatningsarealer er i dag i stor grad avhengig av engasjementet til den enkelte utbygger. *Utvalget* foreslår derfor at det arbeides videre med å legge forholdene til rette for at det i store utbyggings- og vernesaker kan skaffes tilstrekkelig erstatningsareal. Dette vil bidra til raskere og mindre konfliktfylte prosesser.

En mulig løsning er at det offentlige går aktivt ut som kjøper overfor potensielle selgere og bruker eget areal i større utstrekning enn det som gjøres i

dag. Det må også vurderes hvordan arealene skal forvaltes mellom kjøp og bruk som erstatningsareal. Tankene om en arealbank bør videreføres.

Erstatningsarealer og tilleggsarealer er nær knyttet opp til hverandre i jordskiftesammenheng. Slik *utvalget* ser det, kan det være grunn til å se nærmere på saksbehandlingen i forhold til både jordlov, plan- og bygningslov og konsesjonslov. Saksbehandlingen kan i dag synes noe omstendelig og tidkrevende.

9.3.6.6 Overlappende myndighet

9.3.6.6.1 Utvalgets merknader

Både ved skjønn, grensegang og rettsutgreiing foreligger det til en viss grad overlappende myndighet mellom jordskifterettene og de alminnelige domstoler. Det samme gjelder for så vidt de rettstvistene som oppstår under et jordskifte.

Under forutsetning av at jordskifterettene videreføres som domstol, vil *utvalget* foreslå at lovutvalget ser nærmere på spørsmålet om slik overlappende myndighet er uheldig, og hva som i så fall kan gjøres.

En rekke skjønn etter særlov kan eventuelt vurderes lagt eksklusivt til jordskifterettene. Dette gjelder for eksempel gjerdeskjønn, beiteskjønn (som jordskifterettene i dag ikke har hjemmel til å behandle), visse skjønn etter vegloven og skjønn etter servituttloven og jordloven.

Jordskifterettene har for øvrig til dels overlappende myndighet også ved visse lensmannsskjønn. Lovutvalget bør se nærmere på mulighetene for å overføre lensmannsskjønn til jordskifterettene.

Når det gjelder grensegangssaker, som i 90 % av tilfellene behandles av jordskifterettene, og rettsutgreiing, som utgjør 50 % av restansene i jordskifterettene, bør lovutvalget utrede mulighetene for å legge også disse oppgavene eller deler av dem eksklusivt til jordskifterettene.

Som *utvalget* tidligere har vært inne på, vil det være helt upraktisk å legge de rettstvistene som oppstår under et jordskifte, til de alminnelige domstoler. Det ville kunne forsinke saksbehandlingen vesentlig om avgjørelsene måtte inngå i de alminnelige domstolers ordinære saksavviklingssystem.

9.3.6.6.2 Særmerknad fra utvalgets medlem, Ola Brekken

Et mindretall i utvalget, medlemmet Ola Brekken, mener at regelen om grensegangsforretning etter jordskifteloven § 88 bør endres slik at jordskifterettens adgang til å holde grensegangsforretninger innsnevres. Myndigheten bør bare gjelde i saker hvor det skal fastsettes grenser som er beskrevet i dokument eller kart, jf. bemerkningene under pkt 9.4.3.9. Jordskifteretten bør få eksklusiv myndighet til å holde disse grensegangsforretningene. I tillegg bør jordskifteretten kunne overta oppgaver etter delingsloven som gjelder fastsetting eller justering av grenser, jf. også her bemerkningene under 9.4.3.9.

Jordskifteretten har faglig kompetanse, personale og teknisk utstyr som gjør den bedre egnet til å behandle mange grensegangssaker enn de alminnelige domstoler. Den kan løse tvisten og fastsette rettsgyldige grensemerker i marka («one stop shopping»). Etter Høyesteretts praksis har jordskifteretten adgang til å behandle saker etter § 88, selv om tyngdepunktet i tvisten knytter seg til eiendomsretten til fast eiendom. Det er imidlertid ingen aktuell løsning

å legge alle slike saker eksklusivt til jordskifteretten. Ut fra hensynet til at konkurrerende kompetanse bør unngås, som *dette medlemmet* legger stor vekt på, foreslås det å innføre en avgrensning som angitt ovenfor. Det pekes på at spørsmålet om jordskifterettens saklige og geografiske myndighet er et gjennomgående tema i jordskiftesaker også etter dagens ordning.

Dette medlem er av den oppfatning at instituttet rettsutgreiing bør fjernes. Hjemmelen for krav om rettsutgreiing er jordskifteloven § 88 a. Vilklårene for å kreve rettsutgreiing er at det dreier seg om sameie eller et område der det er rettslig grunnet sambruk, og at den må være nødvendig av hensyn til en rasjonell bruk av området. Det stilles i slike saker ikke krav om at vilklårene i §§ 1 og 3a er til stede, og det er partens pretensjoner som legges til grunn som utgangspunkt. Hjemmelen er derfor temmelig vid. Det er ikke noe krav at det skal være tvist, og det er i og for seg heller ikke satt noen grense for det geografiske område saken kan omfatte, sett i forhold til rekvirentens krav.

Jordskifteretten opptrer i disse sakene med direkte konkurrerende kompetanse i forhold til de alminnelige domstoler. Sakene har ingen nødvendig sammenheng med forhold som jordskifteretten kan og bør løse i kraft av virkemidlene i § 2. Som hovedregel er problemstillingene i sakene av utpreget juridisk karakter. Parter kan med dette trekkes inn i saker, som kan bli meget omfattende, uten at det foreligger en reell tvist i forhold til dem, selv om det som den store hovedregel foreligger uenighet om rettsforholdene mellom i alle fall noen av partene. I prinsippet kan jordskifteretten treffe vedtak om rettsforholdene som har bindende virkning, uten at det er nedlagt påstander fra partene.

Denne form for behandling av det som reelt sett er fastsettelsessøksmål om faste eiendommers rettsforhold er så fjern fra det som følger av de vanlige regler for tvisteløsning for de alminnelige domstoler, at den bør fjernes. For det første bør slike saker behandles av de alminnelige domstoler ut fra hensynet til at de som hovedregel bør behandle alle typer saker, og i alle fall saker av denne karakter. For det andre er det prinsipielt uheldig med konkurrerende kompetanse, jf. *dette medlems* bemerkninger under 9.4. For det tredje har man mulighet for å få løst de tvister som det er nødvendig å ta stilling til for å gjennomføre en jordskiftesak, gjennom jordskifteloven § 17, jf. § 16. Noen videre hjemmel enn dette er det ikke stort reelt behov for å opprettholde.

Dette medlem mener videre at den alminnelige hjemmel for å holde avtaleskjønn i jordskifteloven § 6, 4. ledd bør fjernes. Dette må ses i sammenheng med forslaget om gjensidig styrking av kompetansen i kombinerte saker og hensynet til at konkurrerende kompetanse bør unngås. Skjønn bør enten holdes på vanlig måte etter skjønnsloven av 1917, eller som ledd i kombinerte saker.

9.4 Mindretallets valg av organisasjonsform – Forvaltningsmodellen

9.4.1 Innledning

Mindretallet, medlemmet Ola Brekken, går inn for videre utredning av framtidig organisering av jordskifteretten som frittstående forvaltningsorgan – for-

valtningsmodellen. Begrunnelsen er for det første at det kan reises prinsipielle innvendinger mot å beholde jordskifteretten som særdomstol. For det andre at en forvaltningsmodell vil være bedre egnet til å ivareta jordskifterettens framtidige arbeidsoppgaver.

I det følgende er «jordskifteretten» brukt om institusjonen som forvaltningsorgan. Dersom denne modellen utredes videre, kan en ny betegnelse vurderes.

9.4.2 Mindretallets prinsipielle betraktninger

9.4.2.1 Det framtidige perspektiv

Valg av organisasjonsmodell må skje på grunnlag av hvilke arbeidsoppgaver jordskifteretten skal ha og målsettingene for virksomheten. Det må i denne sammenheng legges et mest mulig langsiktig perspektiv til grunn, slik at også framtidige samfunnsmessige behov for restrukturering av eiendommer og rettigheter kan inngå. Det taler for at modellen på den ene side utformes slik at jordskifteretten fortsatt kan ha de primære arbeidsoppgaver den i dag har. På den annen side bør en omorganisering ta sikte på å utvikle jordskifteretten, slik at den kan påta seg nye arbeidsoppgaver, som den i dag ikke har, men som det vil være formålstjenlig å legge til institusjonen.

Dersom omorganiseringen i form av endring av modell verken fører til at jordskifteretten kan utføre oppgavene den har i dag på en bedre måte, eller kan gis nye arbeidsoppgaver som gjør den i stand til å oppnå målsettingene for virksomheten mer effektivt, er det ingen grunn til å tilråde en slik endring.

Jordskifterettens primære funksjon er å bidra til å skape en mest mulig hensiktsmessig eiendomsstruktur. I dag er dette styrt av hvem som krever sak, og for hvilke områder. Det er også partene som i hovedsak setter rammene for det jordskifteretten skal ta stilling til. Synet på hva som skal tillegges vekt ved utforming eller omforming av eiendommer, har endret seg i betydelig grad siden jordskifteretten ble etablert. Disse endringene har i liten utstrekning gitt seg utslag i lovgivningen, som langt på vei bygger på de samme prinsipper som tidligere. Typisk nok skaper de få endringer som har funnet sted, problemer i forhold til den prosess mellom private interesser som jordskifteloven bygger på. Det gjelder blant annet det man kan kalle formålbestemmelsen i § 29 a og bestemmelser som gir det offentlige kravkompetanse som § 5.

Samtidig er det klart at offentlige og allmenne interesser har fått en langt bredere plass i synet på utforming av eiendommer. Det er i denne sammenheng tilstrekkelig å vise til miljøvern hensyn i vid forstand, hensynet til optimal utnyttelse av grunn som er avsatt til utbygging, og de sterke behov for endring i eiendomsstrukturen som følger av utviklingen i jord- og skogbruk. Det er langt fra gitt at slike hensyn er sammenfallende med interessene til de private parter i en jordskifteprosess etter dagens ordning. Siktemålet bør være å etablere en modell som kan ta opp i seg hensynet til de offentlige og allmenne interesser som gjør seg gjeldende.

Det må kunne konstateres at eiendomsstrukturen generelt er lite tilpasset dagens samfunnsforhold. Utviklingen viser at dette vil bli en stadig større utfordring. Jordskifteretten har ikke vært i stand til å bøte på dette på en effektiv måte slik den i dag er organisert. Det er ingen grunn til å tro at man med

domstolsmodellen vil ha muligheter for å ta hånd om denne store samfunnsoppgaven innen overskuelig framtid, og ikke i noe tilfelle komme i takt med utviklingen.

9.4.2.2 Konstitusjonelle betraktninger

Dette medlem viser til at flertallet har pekt på at jordskifterettens virksomhet i stor grad er av dømmende karakter, og at den derfor bør organiseres som en domstol. Imidlertid må det legges til grunn at det ut fra prinsipielle betraktninger ikke er noe i veien for at et forvaltningsorgan regulerer og treffer avgjørelser i forholdet mellom private parter, også når det gjelder rådighet over privat eiendom. Det kan vises til en rekke lover som regulerer utnyttelse av fast eiendom, både i forhold til offentlige og private interesser.

Det er heller ikke reist prinsipielle innvendinger mot Trygderetten, som er opprettet som et frittstående forvaltningsorgan. Andre land har organisert virksomheten som kan sammenlignes med jordskifteretten, som forvaltningssorganer, uten at det kan ses at det er betraktet som betenkelig ut fra konstitusjonelle prinsipper. Norge står neppe i noen særstilling i så henseende i forhold til disse landene.

Utvalget har i 7 pekt på de uklare grensene mellom dømmende og utøvende myndighet, som langt på vei gjør organisasjonsform til et spørsmål om hensiktsmessighet og saksbehandlingsregler som ivaretar hensynet til rettssikkerhet på dette feltet.

På denne bakgrunn må det kunne konkluderes med at det verken er konstitusjonelt uholdbart eller betenkelig å legge virksomheten som jordskifteretten utøver, til et forvaltningsorgan, dersom det organiseres som beskrevet i det følgende.

9.4.2.3 Om jordskifteretten som særdomstol – prinsipielle innvendinger

De prinsipielle innvendinger som kan reises mot etablering av særdomstoler (spesialdomstoler), er velkjente. Det vises i denne sammenheng til pkt. 6.4. og sitatet fra Domstolskommisjonen som er tatt inn der. Kommisjonen gir her uttrykk for den alminnelige oppfatning om dette spørsmålet når den uttaler at dømmende oppgaver av prinsipielle hensyn bør legges til de alminnelige domstoler. Henvisningen som flertallet har gjort til Høifjellskommisjonen og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, er en lite treffende sammenligning når det gjelder jordskifterettene. Det dreier seg om særdomstoler som er tillagt tidsbegrensede oppgaver innenfor avgrensede områder, saklig og geografisk. Ellers er særlige skjønnsretter og skifteretter i hovedsak avviklet og lagt inn under de alminnelige domstoler.

For jordskifteretten som særdomstol, kan det i tillegg reises en særlig innvending på grunnlag av at den på en rekke områder opptre med direkte konkurrerende kompetanse i forhold til de alminnelige domstoler. Dette skiller jordskifteretten fra andre særdomstoler, som er tillagt eksklusiv kompetanse på sitt saksfelt. Det vises som eksempel til Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, jf. lov om kommisjonen av 19. mai 1985 nr. 51 § 15. Det må anses prinsipielt uheldig at man på samme saksområde kan velge hvorvidt en sak skal fremmes for de alminnelige domstoler eller for jordskif-

teretten. Det er også et faktum at slike valg foretas ut fra taktiske hensyn. Situasjonen kan sammenlignes med såkalt «forum shopping» i internasjonal privatrett, som det også er reist kritikk mot. Kritikken gjør seg i enda sterkere grad gjeldende når det dreier seg om domstoler i samme land.

Det prinsipielt uheldige forsterkes av at jordskiftedommerne har en annen faglig bakgrunn enn dommere og at prosessreglene er forskjellige. Det kan gi grunnlag for å hevde at samme sak ikke nødvendigvis vil få det samme utfall i jordskifteretten som i tingretten. Selv om anke i slike saker i alle tilfelle går til lagmannsretten, bør man unngå en slik ordning.

9.4.2.4 Jordskifterettens arbeidsoppgaver

Jordskifterettens arbeidsoppgaver er på den annen side av en slik karakter, at det ikke er aktuelt å legge dem til et organ som er underlagt forvaltningen. Det må i tilfelle opprettes et frittstående, uavhengig forvaltningsorgan. Når jordskifteretten organiseres på denne måten, kan det stilles spørsmål om man i realiteten står overfor en domstol. Det er naturlig å sammenligne med Trygderetten, som har en tilsvarende stilling på sitt felt. Selv om den er betegnet som et forvaltningsorgan, er oppfatningen at den reelt sett er en spesialdomstol. Det vil være naturlig å se jordskifteretten som frittstående forvaltningsorgan på samme måte.

På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål om hva som kan oppnås med å endre organisasjonsmodellen i forhold til dagens ordning, modifisert slik utvalget foreslår. Den vesentlige forskjell vil være at man med hjemmel i særloven som etablerer jordskifteretten, vil kunne legge arbeidsoppgaver til organet som faller utenfor det domstolene kan og bør arbeide med. Likeledes vil det kunne gis bestemmelser om formål og virkemidler, som lovgiver, i alle fall tradisjonelt, ikke har sett det riktig å fastlegge for domstolenes virksomhet. Dette vil prinsipielt være noe annet enn at domstolene dømmer på grunnlag av formålbestemmelser i de lover som kommer til anvendelse.

Det forhold at jordskifteretten reelt sett betraktes som en spesialdomstol, er derfor ikke noe argument for å organisere jordskifteretten som en domstol, idet dette legger ytterligere begrensninger på jordskifterettens mulighet for å løse sine oppgaver på en bedre måte i framtiden. Det pekes i denne sammenheng på at denne måten å organisere virksomheten på er valgt i andre land, som det er naturlig å sammenligne med, i første rekke Sverige. Det er anført at det er store forskjeller mellom eiendomsforholdene i Norge og land som har en forvaltningsmodell, som gjør det lite naturlig å velge samme modell. Argumentet kan ikke ses å være av særlig vekt. Begrunnelsen for endring av modell er hensynet til bedre løsninger av hovedoppgavene jordskifteretten bør ivareta. Når jordskifteretten fortsatt skal kunne avgjøre tvister innen områdene den har til behandling, og avgjørelsene gis rettskraftvirkninger som beskrevet nedenfor, vil også de spesielle forhold i Norge kunne ivaretas på en tilfredsstillende måte.

En vesentlig fordel ved forvaltningsmodellen vil etter dette være at det både generelt i loven og ved behandlingen av sakene kan foretas prioritering av oppgaver på en annen måte enn ved domstolene ut fra hvor det samfunnsmessig sett er størst behov for omstrukturering. Modellen vil lettere kunne åpne for at jordskifteretten tillegges nye arbeidsoppgaver, som det viser seg å

være behov for å løse. Det offentlige vil kunne komme inn i prosessen i sterkere grad som rekvirent for å ivareta offentlige og allmenne interesser. Det kan også tenkes at jordskifteretten selv vil kunne ta initiativ i slike sammenhenger. Modellen åpner også for samarbeid/samråding med andre etater på en annen og mer effektiv måte enn etter domstolsmodellen. Enklere saksbehandlingssregler vil kunne bidra til å forenkle prosessen, gjøre den mer smidig, raskere og mindre kostnadskreven.

Som en følge av at jordskifteretten i større grad skal ivareta offentlige og allmenne interesser, er det naturlig å trekke aktuelle forvaltningsorganer inn i prosessen som parter. Det er ikke tenkelig å overlate til jordskifteretten å treffe avgjørelser som er lagt til folkevalgte organer, som for eksempel å vedta reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Innenfor de rammer som slike organer har satt, kan det imidlertid vurderes å gi jordskifteretten myndighet til å treffe avgjørelser med bindende virkning, for eksempel når det gjelder utforming av tomter i et byggeområde. Ved at de aktuelle offentlige myndigheter trekkes direkte inn i prosessen, vil man også kunne redusere problemene som ligger i at forutsetningene for jordskifterettens avgjørelser kan bli endret som følge av nye vedtak fra forvaltningens side.

9.4.2.5 De framtidige oppgaver vurdert i forhold til organisasjonsmodell

Samlet sett gir forvaltningsmodellen jordskifteretten bedre muligheter for å møte de store utfordringer man står overfor når det gjelder å tilpasse eienomsstrukturen til rasjonell og fremtidsrettet utnyttelse og vern av arealer. Samfunnet vil i enda sterkere grad enn i dag ha behov for et organ som kan være instrumentelt i slike sammenhenger, dvs. stå for gjennomføringen av omstruktureringen. Det vises blant annet til Planlovutvalgets utredning i NOU 2001: 7 s. 95, som trekker fram jordskifteretten i denne sammenheng. Jordskifteretten kan vanskelig fylle denne oppgaven dersom den fortsatt skal ha status som domstol, med de begrensninger det setter for virksomheten. Jordskifteretten vil som utgangspunkt ikke kunne opptre aktivt og vil også ellers i hovedsak være begrenset av de regler og prinsipper som gjelder for domstoler. Det er heller ikke naturlig at slike oppgaver legges til en domstol. Det typiske og særegne for jordskifterettens virksomhet ligger fjernt fra det domstolene arbeider med. Den stiller også helt andre krav til faglige kvalifikasjoner, arbeidsform og organisasjon enn det dommere og de alminnelige domstoler er utstyrt med.

Dømmende myndighet, også i tvister som i dag avgjøres av jordskifteretten, er som utgangspunkt lagt til de alminnelige domstoler. Det skal tungtveiende grunner til å opprette særdomstoler som jordskifteretten. Dømmende myndighet ble opprinnelig lagt til jordskifteretten for å gi den kompetanse til å avgjøre tvister som det var nødvendig å avklare for å foreta utskifting. Begrunnelsen var prosessøkonomi. Riktignok er jordskifterettens kompetanse etter hvert blitt utvidet på en del områder. Det endrer imidlertid ikke utgangspunktet, nemlig at jordskifterettens dømmende myndighet er avledet av rettens primære arbeidsoppgaver, som omfatter omforming av eiendommer og rettigheter gjennom virkemidlene i jordskifteloven § 2.

Prosessøkonomiske hensyn tilsier imidlertid at jordskifteretten gis kompetanse til å avgjøre tvister i den utstrekning dette er nødvendig for å løse

konkrete saker. Med dette vil jordskifteretten beholde den effektivitet som ligger i at avgjørelsene gis rettskraft og tvangskraft, med mindre de bringes inn for domstolene til overprøving. Det er for øvrig naturlig at avgjørelsene bringes inn for tingretten som førsteinstans.

9.4.3 Organisasjonsmodell

Jordskifterettens primære funksjon er å bidra til å skape en mest mulig hensiktsmessig eiendomsstruktur. Slik jordskifteretten er organisert i dag, bygger dette i det alt vesentlige på hva som tjener de private parter i prosessen. Jordskifteretten må imidlertid i en viss utstrekning også ta hensyn til de offentlige og allmenne interesser som gjør seg gjeldende, i første rekke fordi man på mange områder er avhengig av aksept fra offentlig myndighet for løsningene som vedtas. Det sentrale virkeområde vil likevel være å regulere forholdet mellom private interesser. Hensynet til rettssikkerhet, tillit til organets avgjørelser og ikke minst hensynet til de oppgaver jordskifteretten bør ha, tilsier derfor at myndigheten legges til en domstol eller et domstollignende organ.

Sett på bakgrunn av at jordskifteretten også i framtiden vil ha regulering av forholdet mellom private interesser som sitt hovedarbeidsfelt, bør myndigheten ikke under noen omstendighet legges til et forvaltningsorgan, som samtidig har som oppgave å ivareta de offentlige eller allmenne interesser som kan gjøre seg gjeldende. Dette vil skape klare rettssikkerhetsmessige problemer og gjøre det svært vanskelig å etablere den nødvendige tillit til organet. Det må være partsnøytralt og organisatorisk uavhengig av forvaltningen, bortsett fra når det gjelder rene administrative forhold. Omorganisering til et organ underlagt Landbruksdepartementet eller Miljøverndepartementet er derfor ingen heldig løsning. Det må antas at det for eksempel administrativt vil kunne legges under Justisdepartementet.

Det alternativ som gjenstår, er etter dette etablering av jordskifteretten som et frittstående, uavhengig forvaltningsorgan, som ikke kan instrueres konkret eller generelt fra andre forvaltningsorganer når det gjelder avgjørelser i de saker organet har til behandling. Den eneste form for instruksjon som kan finne sted, er således direkte gjennom lovgivning.

På bakgrunn av det som her er sagt, mener *dette medlem* at det ikke er grunn til å drøfte en organisasjonsmodell med jordskifteretten som et ordinært forvaltningsorgan, idet en slik modell ikke vil kunne ivareta de arbeidsoppgaver jordskifteretten har på en tilfredsstillende måte.

Detaljene i organiseringen må i tilfelle utredes nærmere. Noen hovedtrekk skal likevel nevnes. Jordskifteretten bør opprettes ved særlov, som inneholder nærmere bestemmelser om formål, saklig virkeområde og de virkemidler jordskifteretten har til rådighet. Også de hensyn retten skal ta i sin virksomhet, bør nevnes eksplisitt. Det bør gis særskilte saksbehandlingsregler, som langt på vei må ivareta de samme hensyn som de grunnleggende domstolsprinsipper. De bør imidlertid gjøres mer fleksible og enklere, slik at de blir mer tilpasset virksomheten enn tvistemålslovens regler. Avgjørelser truffet av jordskifteretten må på vanlig måte kunne overprøves av domstolene, enten som særskilt sak, eller gjennom overprøving etter at den er avsluttet. Overprøves ikke avgjørelsen, må den gis rettskraftvirkning, slik systemet for

eksempel er med forelegg etter plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 114. Anke over avgjørelsene bør gå til tingretten.

Personalet som treffer avgjørelser i sakene, bør ha samme stillingsvern som dommere for å ivareta hensynet til uavhengighet, det vil si at de utnevnes til embetsmenn. De bør fortsatt være jordskiftekanidater.

Den desentraliserte strukturen bør opprettholdes. Hensynene som ligger til grunn for denne strukturen, vil forsterkes ytterligere dersom jordskifteretten tillegges nye oppgaver som gjelder kart- og oppmålingsforretninger, jf. nedenfor.

Institusjonen må ha teknisk personale og utstyr som gjør den i stand til å skjøtte arbeid med registrering, vedsetting og kart- og oppmålingsarbeid. Avhengig av hvilke oppgaver som legges til jordskifteretten, vil denne delen av virksomheten måtte styrkes.

9.4.4 Arbeidsoppgaver

Det må etter *dette medlems* oppfatning foretas en nærmere utredning også av spørsmålet om hvilke konkrete arbeidsoppgaver som skal legges til et eventuelt nytt organ. Hovedsynspunktet er at arbeidsoppgavene jordskifteretten har i dag videreføres i det nye organet, at det vurderes å legge nye oppgaver til institusjonen, og at det foretas en avgrensning mot oppgaver som bør løses av de alminnelige domstoler.

Det er i denne sammenheng tatt utgangspunkt i jordskifterettens myndighet etter någjeldende jordskiftelov. I tillegg er det sett hen til rapport om Jordskifteverkets framtidige arbeidsoppgaver, utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet, avgitt i september 1995, som inneholder synspunkter på behovene for ny innsats fra jordskifteretten på ulike områder. Noen av forslagene er for øvrig gjennomført ved endringen i jordskifteloven i 1998. Arbeidsoppgavene er nevnt stikkordmessig med henvisning til de aktuelle lovbestemmelser og med utfyllende kommentarer på en del punkter.

9.4.4.1 Deling eller oppløsning av sameie

Dette omfatter både realsameie (sameie mellom bruk) og personlig sameie, jf. jordskifteloven § 2a og § 2 g og sameieloven § 15. Det bør vurderes å gi jordskifteretten enekompetanse til å dele sameie, idet domstolene er lite egnet til å ivareta denne oppgaven. Spørsmål om adgangen til fysisk deling av sameie bør imidlertid avgjøres av domstolene, for eksempel om det foreligger «særlege rettshøve» som hindrer oppløsning, jf. sameieloven § 2.

9.4.4.2 Bytte av grunn

Inn under dette faller det tradisjonelle jordskifte, som er hjemlet i jordskifteloven § 2 b, samt minnelig og voldgiftsmessig jordskifte, jf. §§ 82–85.

De betydelige strukturendringene i jord- og skogbruk som har funnet sted i løpet av de senere år, og som trolig vil skje i øket omfang og tempo, stiller nye krav til eiendomsutforming og bruksstruktur. Legges en forvaltningsmodell til grunn etter de linjer som er skissert ovenfor, bør det vurderes å gi jordskifteretten en mer aktiv rolle i denne prosessen. Slik det er i dag, er innsats fra jordskifteretten i det alt vesentlige avhengig av initiativ fra private parter for

å sette i gang et jordskifte. Det fører til at det ikke er mulig å prioritere saker/områder etter behov og muligheter. Her må i tilfelle landbruksmyndighetene gis adgang til å sette i gang saker, på linje med plan- og bygningsmyndighetenes myndighet til å sette i gang planarbeid der det er behov for det, jf. pbl. § 23.

Som ledd i utviklingen av jordskifteinstituttet, kan det videre være aktuelt å utvide arbeidsoppgavene til å gi jordskifteretten en aktiv rolle når det gjelder planer for arealutnyttelse på tvers av eiendomsgrenser. Det kan som nevnt ovenfor være som ledd i strukturrasjonalisering i landbruket, men også for å legge til rette for utbygging eller vern i tråd med planer etter plan- og bygningsloven og annet lovverk. I denne sammenheng vil det være aktuelt å gi andre parter adgang til å kreve sak og opptre som parter i saken samt å regulere nærmere hvilke kriterier som skal legges til grunn for eiendomsutformingen, jf. her jordskifteloven § 29 a og plan- og bygningsloven § 63 for utbyggingss grunn. Det er ikke aktuelt å gi jordskifteretten kompetanse til å forestå planleggingen etter bygningsloven, men den kan stå for gjennomføringen av planer vedtatt av plan- og bygningsmyndighetene eller andre myndigheter. Det vises i denne sammenheng til Planlovutvalgets delutredning, NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven side 95, som omtaler jordskifteliknende virkemidler for en bedre gjennomføring av planer og tiltak.

9.4.4.3 Bruksordning

Jordskifteloven § 2 c inneholder hjemmel for gjennomføring av bruksordning på visse vilkår. Rapporten som er nevnt ovenfor, har pekt på ytterligere arbeidsoppgaver på dette felt, som naturlig kan legges til et frittstående forvaltningsorgan. Det omfatter bruksordning på viltlovgivningens område, bruksordning for beiteressurser, driftsfellesskap i skog og bruksordning i personlige sameier.

9.4.4.4 Avløsning av servitutter

Det vises til jordskifteloven § 2 d. Det kan vurderes om også myndigheten til avløsning av bruksretter bør legges til jordskifteretten. Det kan imidlertid reises spørsmål om denne myndighet burde være avgrenset til å gjelde for tilfelle der jordskifteretten behandler de aktuelle eiendommer, som ledd i andre sakstyper som er nevnt, eller om jordskifteretten skal gis selvstendig kompetanse til å foreta avløsning, jf. servituttloven § 7. Avløsning av servitutter har karakter av ekspropriasjon, og det kan derfor argumenteres for at denne sakstypen behandles av de alminnelige domstoler. Servituttloven gir imidlertid anvisning på flere alternative løsninger, jf. §§ 5–7. Ofte vil det være tale om valg av alternativer etter en prioritering. Det fremstår som lite praktisk at ikke alle alternativene i tilfelle skal kunne nyttes av jordskifteretten.

9.4.4.5 Fellestiltak i jord- eller skogbruk

Hjemmelen er i dag jordskifteloven § 2 e og omfatter tiltak etter § 34 a og tørleggingstiltak etter § 30 i vannressursloven. Selv om hjemmelen er utvidet

ved lovendringen i 1998, kan det være aktuelt med ytterligere utvidelse av arbeidsområdet, blant annet til å omfatte tettbygd strøk og utbyggingsområder.

9.4.4.6 Eiendomsutforming ved salg/kjøp av tilleggsjord

I rapport om jordskifteverkets framtidige arbeidsoppgaver er det pekt på behovet for utvidet samarbeid med landbruksmyndighetene og andre tiltak med sikte på å styrke jordskifterettens stilling når det gjelder utforming av eiendommer. Skal jordskifteretten spille en aktiv rolle i denne sammenheng, forutsetter det at den organiseres som et forvaltningsorgan.

9.4.4.7 Eiendomsdeling

Jordskifteretten bør kunne overta en del oppgaver som ligger til kommunene etter delingsloven på bakgrunn av jordskifterettens kompetanse når det gjelder eiendomsutforming og oppmåling. Det vises for så vidt til bemerkningene om grensegang nedenfor.

9.4.4.8 Rettsutgreiing

Innenfor de rammer jordskifteloven § 88 a setter, har jordskifteretten konkurrerende kompetanse med de alminnelige domstoler. Det kan reises prinsipielle innvendinger mot at et forvaltningsorgan har slik kompetanse, selv om organet er frittstående og reelt sett kan betraktes som en spesialdomstol. På denne bakgrunn mener *dette medlem* at rettsutgreiing som egen sakstype ikke bør høre inn under jordskifterettens arbeidsoppgaver. Imidlertid kan det ut fra prosessøkonomiske grunner åpnes for at jordskifteretten treffer avgjørelser i tvister når det gjelder saker den har til behandling, for eksempel et ordinært jordskifte. Avgjørelsen må imidlertid kunne bringes inn for de alminnelige domstoler.

9.4.4.9 Grensegangssak

Også her har jordskifteretten etter § 88 konkurrerende kompetanse i forhold til de alminnelige domstoler. De samme prinsipielle innvendinger mot at jordskifteretten behandler slike saker, gjør seg derfor gjeldende. På den annen side bør jordskifteretten som nevnt overta en del av oppgavene som i dag ligger til kommunene etter delingsloven. Det gjelder blant annet å fastslå, beskrive og merke eksisterende grenser for eiendomsrett og alltidvarende bruksrett. Kommunene har etter delingsloven ikke myndighet til å treffe avgjørelse dersom det foreligger eller oppstår tvist om et grenseforløp, og det vil heller ikke være heldig å overlate en slik avgjørelse til kommunens oppmålingsmyndighet. Det vil være en klar fordel om slike saker kan bringes direkte inn for jordskifteretten, som både vil kunne avgjøre tvisten og merke grensen.

Ordningen vil etter *dette medlems* oppfatning føre til behov for avgrensning mot saker som skal behandles av domstolene, noe det for øvrig også er i forhold til dagens ordning. Hovedsynspunktet bør være at jordskifteretten

behandler saker der grensene er beskrevet eller kartfestet i et dokument, og det er spørsmål om å fastslå hvor grensen går. Det betyr for eksempel at tvist om eiendomsrett er ervervet til et område ved hevd, faller utenfor jordskifterettens kompetanse.

Også her bør det imidlertid av prosessøkonomiske grunner åpnes for at tvister i saker som jordskifteretten ellers har til behandling, avgjøres av jordskifteretten uavhengig av disse kriteriene. Avgrensningen av arbeidsoppgavene kommer således inn bare dersom det dreier seg om selvstendige saker.

9.4.4.10 Tiltaksjordskifte – kombinerte saker

Hjemmelen for tiltaksjordskifte er utvidet i flere omganger og gjelder nå generelt for tiltak, anlegg og offentlig regulering av eierrådigheten, med den begrensning når det gjelder skjønn at det må dreier seg om LNF- områder etter plan- og bygningsloven, jf. § 1 og § 6, 5. ledd. Jordskifteretten gjennomfører både jordskifte og skjønn, i den utstrekning ikke jordskiftet gir full erstatning for de erstatningsbetingende inngrep som finner sted.

Dette medlem viser til at tiltaksjordskifte som hovedregel settes i verk som alternativ til ekspropriasjon. Reelt sett dreier det seg om skjønn, der erstatningen helt eller delvis gis i form av naturalerstatning. I andre land, for eksempel i Sverige, utmåles ekspropriasjonserstatning av forvaltningsorganer. Når det i tillegg dreier seg om saker som er kombinert med jordskifte, kan mye tale for at slike saker behandles av jordskifteretten selv om den organiseres som et frittstående forvaltningsorgan. I Norge er det imidlertid en sterk tradisjon for at ekspropriasjonserstatning fastsettes av domstolene. Samtidig er norsk ekspropriasjonsrett sterkt preget av til dels vanskelige rettslige problemstillinger. Begge deler har trolig sammenheng med bestemmelsen i Grunnloven § 105. Tiden er derfor under enhver omstendighet ikke moden for å foreslå en så radikal endring som dette vil innebære. Det må derfor etter *dette medlems* oppfatning legges til grunn at myndighet til å gjennomføre ekspropriasjonsaker, ikke bør legges til et forvaltningsorgan. Skal dette rettsinstituttet videreføres, bør det derfor skje innen rammen av de ordinære domstoler, men slik at disse tilføres jordskiftekompetanse. Det kan tenkes flere modeller, for eksempel slik at retten settes med tilkalt jordskiftedommere (fast tilsatte i det frittstående organ med myndighet til å styre jordskiftesaker) i tillegg til skjønnsmenn. I overskjønn, som på vanlig måte holdes av lagmannsretten, tilkalles jordskiftedommer på samme måte.

9.4.4.11 Andre skjønn

Heller ikke andre saker som hører inn under ordinært rettslig skjønn, bør etter *dette medlems* oppfatning legges til et forvaltningsorgan. Det vises til de generelle betraktninger innledningsvis. Det som imidlertid bør overveies, er om skjønn innenfor avgrensede rettsområder, der jordskifteretten har særlig kompetanse, bør legges til jordskifteretten. Det kan blant annet gjelde gjerdeskjønn og for øvrig også andre typer skjønn, som i dag er underlagt lensmannskjønn.

Kapittel 10

Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Innledning

Utvalget er i sitt mandat pålagt å vurdere de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

10.2 Økonomiske konsekvenser

Flertallet foreslår at jordskifterettene videreføres som særdomstol.

Utvalget antar at dette ikke får nevneverdige økonomiske konsekvenser.

Mindretallets forslag om et frittstående forvaltningsorgan forutsettes utredet, jf. 10.4

10.3 Administrative konsekvenser

Flertallets forslag forutsetter at jordskifterettene administrativt legges til Domstoladministrasjonen. Forslaget er sammenfallende med tilrådingen fra Domstolkommisjonen. *Utvalget* forutsetter at jordskifterettens spesielle behov ivaretas ved denne ordningen.

Utvalget mener at Landbruksdepartementet fortsatt bør være fagansvarlig departement med ansvar for lovarbeidet. Dette ettersom jordskifterettens oppgaver også framover i stor grad vil være knyttet opp mot landbrukseiendommer.

De administrative konsekvenser av dette vil være at oppgavene som i dag ligger til Landbruksdepartementet ved seksjon jordskifte, i hovedsak overføres til Domstoladministrasjonen. Seksjon jordskifte har i dag 12 ansatte. I tillegg kommer JIFT (jordskifterettens it- og fagtjeneste) som er etablert som en prøveordning fram til 1. januar 2004 med 15 stillinger. Ved at jordskifterettene opprettholdes som domstoler vil 12–14 stillinger, herunder deler av JIFT, overføres til Domstoladministrasjonen. Hva som skal skje med de øvrige stillinger som ligger desentralisert til ulike jordskifteretter, og er tilknyttet JIFT (10–12), må vurderes ved utgangen av prøveperioden. Justisdepartementet vil ha behov for ca. 1 stilling for budsjett og dommerutnevnelser. 1–2 stillinger blir værende igjen i Landbruksdepartementet med ansvar for lovarbeidene.

Dette vil medføre flytte- og transaksjonskostnader, kostnader med overgangsordninger for de ansatte som blir berørt, og husleiekostnader på det nye kontorsted. Samtidig frigjøres kontorlokaler i Landbruksdepartementet. Samlet sett bør det derfor ikke gi økte husleieutgifter for staten. Kostnader med overgangsordninger er det vanskelig å stipulere i dag. For øvrig vil forslaget ikke ha økonomiske konsekvenser i form av oppretting av nye stillinger.

Samlet sett antar *utvalget* at de foreslåtte endringer vedrørende sentraladministrasjonen vil medføre engangskostnader på ca. 2 mill. kr., men ingen vesentlige varige økonomiske konsekvenser. Dette er flytte- og transaksjonskostnader og kostnader med overgangsordninger for personalet.

Domstoladministrasjonen er i en etableringsfase. Styret er oppnevnt, lokaler er valgt og enheten skal være i funksjon 1. november 2002. Det er imidlertid ikke tatt hensyn til en integrering av jordskifterettene i enheten.

Etter *utvalgets* syn bør integreringen av jordskifterettene skje så snart som mulig. *Utvalget* mener videre at jordskiftefaglig kompetanse bør være representert i styret for Domstoladministrasjonen.

Mindretallets forslag til organisasjonsmodell innebærer at jordskifteoppgavene skal utføres av et frittstående forvaltningsorgan under Justisdepartementet, mens lovgivningsoppgavene fortsatt skal ligge under Landbruksdepartementet.

Mindretallets alternativ vil i likhet med flertallets medføre flytte- og transaksjonskostnader m.v. på ca. 2 mill. kr.

10.4 Forslag til utredninger

Et samlet utvalg peker i 9.2 på at det bør settes ned et bredt sammensatt utvalg for å gjennomgå jordskifteloven i sin helhet. Videre foreslår utvalget flere større utredningsoppgaver. *Utvalget* antar skjønnsmessig at dette vil medføre kostnader på ca. 4 mill. kr.

Mindretallets forslag om å utrede at jordskifterettene omdannes til et frittstående forvaltningsorgan antas også å koste ca. 4 mill. kr.

Utvalget har i 9.3.6.3 pekt på behovet for etablering av kompetansesenter for jordskifte. Dette bør utredes nærmere som egen sak. Kostnadene anslås til 1 mill. kr.

10.5 Konsekvenser for likestilling

Forslagene i utredningen har ikke likestillingsmessige konsekvenser.

Vedlegg 1

Litteraturliste m.v.

Litteraturhenvisninger

- Aall, Jørgen, Rettergang og menneskerettigheter (1993)
- Andenæs, Johs, Statsforfatningen i Norge (1998)
- Andersen, Poul, Dansk statsforfatningsret (1954)
- Austenå/Øvstedal, Jordskifteloven med kommentar (2000)
- Castberg, Frede, Statsforfatning II (1964)
- Christensen, Helge, Jordskifteloven med kommentarer (1962)
- Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (1997)
- Egge, Gunder, Arven fra eneveldet. Den gamle rettergangsordning i Den dømmende makt. Domstolenes organisasjon og virksomhet 1814–1964 (1983) Juristkontakt 1990
- Hiorthøy, Finn, Domstolene og forfatningsutviklingen i Den dømmende makt 1 (1967)
- Hov, Jo, Rettergang I (1999)
- Lid, Olav, Oversyn over sivilprosessen: Kompendium til studiet av norsk rettergang i tvistemål (1963)
- Melteig, Anders, Tilfeldighetsprinsippets betydning for uavhengige domstoler. Lov og rett 1992 s. 425
- Ross, Alf, Statsforfatningsret I (1980)
- Rygg, Ola, Jordskifteprosess – sivilprosess, Kart og Plan nr. 1/1996
- Stordrange, Bjørn, Rettssikkerheten og tilfeldighetsprinsippet. Lov og rett 1993 s. 261
- Wilberg, Ingeborg, Vedlegg 2 til NOU 1980: 12 Distriktsrettene – herreds- og byrettene i framtiden

Henvisning til offentlige dokumenter

- Ot.prp. nr. 1 (1915) Om forandring i lov om utskiftning m.o. av 13. mars 1882
- Ot.prp. nr. 31 (1950) Om jordskifte o.a.
- Ot.prp. nr. 56 (1978–79) Om lov om jordskifte o.a.

- Ot.prp. nr. 56 (1987–88) Om endringer i lov av 21. desember 1979 om jordskifte o.a.
- Ot.prp. nr. 57 (1997–98) Om endringer i lov av 21. desember 1979 om jordskifte o.a.
- Innst.O. nr. 15 (1998–99) Om revisjon av jordskifteloven av 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. og endringer i enkelte andre lover
- St.meld. nr. 60 (1955) Om retningslinjer for utvikling av landbruket
- St.meld. nr. 40 (1991–92) Frå sektoretatar til samfunnsetatar – Om organisering av landbruksetatane
- St.meld. nr. 62 (1991–92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge
- NOU 1976: 50 Revisjon av jordskifteloven
- NOU 1980: 12 Distriktsrettene – herreds- og lagrettene i framtiden
- NOU 1993: 35 Lov om skjønnsprosess
- NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet
- NOU 1999: 22 Domstolene i første instans
- NOU 2001: 32 Rett på sak
- Instruksjon eller informasjon Rapport av 30. juni 2000 av prosjektgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet
- Den europeiske menneskerettighetskommisjon (EMK) av 4. november 1950 artikkel 6
- Lovhenvisninger*
- Landsloven av 1274
- Norske Lov av 1687
- Bygningsloven Lov 18. juni 1965 nr. 6 Bygningslov

Delingsloven	Lov 23. juni 1978 nr. 70 om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (Delingsloven)
Domstolloven	Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Granneloven	Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar
Grannegjerdeloven	Lov 5. mai 1961 om grannegjerde
Jordloven	Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova)
Jordskifteloven	Lov 22. desember 1950 om jordskifte o.a.
Jordskifteloven	Lov 21. desember 1979 om jordskifte o.a.
Lakse- og innlandsfiskeloven	Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.
Naturskadeloven	Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring og erstatning for naturskader (naturskadeloven)
Norges Landbrukshøyskole	Lov 22. mai 1897 om Norges Landbrugshøiskole
Plan- og bygningsloven	Lov 14. juni nr. 77 Plan- og bygningslov
Sameieloven	Lov 18. juni 1965 nr. 6 om sameige
Servituttloven	Lov 29. november 1968 om særlege råderettar over framand eigedom
Skifteloven	Lov 21. februar 1930 om skifte
Sjødyktighetsloven	Lov 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødyktighed m.v.
Sjøloven	Lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven)
Straffeprosessloven	Lov 15. desember 1950 nr. 7 og lov 22. mai 1981 nr. 25
Skjønnsprosessloven	Lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonsaker
Strand- og fjellplanloven	Lov 10. desember 1971 nr. 103 om planlegging i strandområder
Tjenestemannsloven	Lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.

Tvistemålsloven	Lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven)
Utmarkskommisjonen	Lov 7. juni 1985 nr. 51 om utmarkskommisjonen for Nordland og Troms
Udskiftningsloven	Lov angaaende Jords og Skovs Udskiftning av Fællesskab av 17. august 1821 og 12. oktober 1857
Utskiftningsloven	Lov 13. mars 1882 nr. 2 om utskiftning m.v.
Vegloven	Lov 21. juni 1963 nr. 23 Veglov
Viltloven	Lov 29. mai 1981 nr. 3 om viltet