

Justis- og beredskapsdepartementet

Vår ref: ASA 1. mars 2017

Innspill til utkast mandat for ny Domstolkommisjon

Medlemmer i utvalget

Tekna organiserer samtlige jordskiftedommere og øvrig personell med jordskiftefaglig kompetanse på mastergradsnivå i jordskifterettene og lagmannsrettene. Det er derfor både naturlig og rimelig at Tekna er representert med minst ett medlem i utvalget som skal utrede domstolenes uavhengighet og organisering.

Tekna vil foreslå følgende som medlem i utvalget:

- a) Jordskifterettsleder Knut Klev, Drammen. Klev har 30 års erfaring fra jordskiftedomstolen og 10 års virke som tillitsvalgt for jordskiftedommerne.
- b) Ivar Øygard, Lillehammer. Øygard ble pensjonert fra embetet som jordskifterettsleder i 2016, etter 40 års variert yrkeserfaring fra domstolen.

Generelt om utkast til mandat

Mandatet synes svært omfattende, noe som medfører at utvalget selv i stor grad må avgrense mandatet sitt. Det anbefales at oppdragsgiver i sterkere grad konkretiserer og avgrenser mandatet.

Strukturendringer

I forslag til mandat slås det uten videre fast "et klart behov for endringer i (denne) domstolstrukturen". Det er godt mulig at dette er tilfellet, men konklusjonen på dette spørsmålet bør framkomme etter kunnskapsbaserte overveieringer i utvalget, ikke legges som en udokumentert premiss i mandatet. Det er også et faktum at det i relasjon til geografisk struktur er stor forskjell på tingrettene og jordskifterettene. Etter sterk strukturrasjonalisering over en periode rundt tusenårsskiftet, er nå antall jordskifteretter om lag halvparten av antall tingretter. Samtidig er det i alle jordskiftesaker behov for åstedsbefaring/teknisk markarbeid, slik at ytterligere sammenslåing

av jordskifteretter neppe er særlig aktuelt. Dette bør komme fram i mandatet, ikke minst for å skape ro i organisasjonen.

Jordskiftedomstolens oppgaver

Til forskjell fra tingrettene har jordskifteretten definert sine oppgaver gjennom egen lov, jordskifteloven. Loven ble satt i kraft for bare ett år siden. Med en så "fersk" lov er det neppe riktig ressursbruk at et utvalg skal vurdere disse oppgavene på nytt nå. Utvalget bør ikke vurdere oppgavene som ligger i gjeldende jordskiftelov, men bør kunne vurdere nye oppgaver til jordskifterettene sett i sammenheng med de alminnelige domstolene.

Brukerperspektivet

Brukerperspektivet er påfallende fraværende i mandatet, og bør komme mye klarere fram.

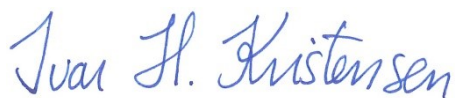
Behov for jordskiftekompetanse

Jordskiftedomstolen har i tillegg til rein tvistebehandling også helt andre prosesser og arbeidsformer enn de alminnelige domstolene. Jordskifterettene driver i mange saker omfattende planprosesser. Eksempelvis ved tvangsavståelse/erstatning i forbindelse med store offentlige og private utbyggingsprosjekter. Dette er diametralt forskjellig fra tvistebehandling. Det tilsier at det bør være flere medlemmer fra jordskifterettene med i utvalget.

Det vises for øvrig til vedlagte brev til Domstoladministrasjonen datert 19.12.2016 fra jordskifterettslederne i Borgarting og Eidsivating vedr. innspill til mandat for ny domstolkommisjon, ført i pennen av jordskifterettsleder Knut Klev. Synspunktene som her fremkommer, bifalles.

Med vennlig hilsen

Tekna – Teknisk-naturvitenskaplig forening



Ivar Horneland Kristensen
generalsekretær



Domstoladministrasjonen

Arkivnummer
013

Vår referanse
1298/2016 kk

Vår dato
19.12.2016

Innspill til mandat for ny domstolkommisjon

Det vises til brev datert 05.12.16 der domstolledere inviteres til å gi innspill til tema for mandat.

Jordskifterettsledere i Eidsivating og Borgarting vil gi følgende felles innspill om tema som anses særlig relevante for jordskiftedomstolen:

1. INNLEDNING

Ved årtusenskiftet ble det gjort tre store utredninger om domstolene i en større sammenheng:

- *NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet.*
Tema for denne utredningen var
 - Administrativ styring av domstolene.
 - Utnevnelser, sidegjøremål, disiplinærtiltak. Midlertidige dommere
- *NOU 1999:22 Domstolene i første instans*
Tema for denne utredningen var
 - Førsteinstansdomstolenes arbeidsoppgaver og struktur
- *NOU 2002:9 Jordskifterettens stilling og funksjoner*
Tema for utredningen var
 - Jordskifterettens, herunder jordskifteoverrettens, stilling og funksjoner med utgangspunkt i alminnelige domstolprinsipper bla. prinsippet om domstolenes frie og uavhengige stilling.

Som følge av disse utredningene ble Domstoladministrasjonen, Innstillingsrådet for dommere og Tilsynsutvalget opprettet. Domstolene mistet en del forvaltningsoppgaver, bl.a. tinglysningen, og antall tingretter ble kraftig redusert. Det ble besluttet at jordskiftevirksomheten skulle videreføres som domstol og organiseres under Domstoladministrasjonen som andre domstoler. Jordskifteretten ble underlagt store strukturelle endringer i flere omganger. I den siste i 2003 ble 18 fylkesjordskiftekontor, 7 jordskifteretter og en jordskifteoverrett nedlagt, og i 2006 ble særdomstolen overført fra LMD til DA. Jordskifterettens domstolspreg har blitt finpusset, samt at dens saklige og geografiske virkeområde har blitt kraftig utvidet gjennom flere lovendringer.

Omstillingen av jordskifterettene er slutført med en helt ny jordskiftelov som trådte i kraft 01.01.16. Fra samme dato ble jordskifteoverrettene fusjonert inn i lagmannsrettene.

I de om lag 20 år som har gått siden de to første overnevnte utredninger ble gjort, har det mer eller mindre kontinuerlig blitt arbeidet med å omdanne jordskifteretten fra en spesialdomstol for landbrukseieendommer til en særdomstol for all fast eiendom. Et arbeid som ble fullført for mindre enn et år siden. Spørsmål knyttet til særdomstolens stilling og funksjon er derfor neppe hensiktsmessig å utrede nærmere nå. I den samme 20-årsperioden har det imidlertid ikke vært gjort noe større utredningsarbeid i relasjon til de alminnelige domstolers virksomhet. Om det er oppnådd de ønskede konsekvenser av de store endringene som nevnte utredninger medførte, herunder opprettelsen av DA, har heller ikke vært underlagt noen form for evaluering.

I justiskomiteens merknader til statsbudsjettet 2017 gir komiteen sin tilslutning til at det nedsettes et utvalg som må *"utrede alle relevante problemstillinger knyttet til domstolenes uavhengighet samt må det utredes om endringene som ble innført på 2000 tallet har gitt de ønskede resultater"*. Et bredt flertall i komiteen mener også at *"utvalget må drøfte spørsmål om domstolenes virksomhet, organisering, drift og ledelse samt finansiering."*

Det er altså ønsket at et svært bredt spekter av problemstillinger skal utredes. Problemstillinger som krever et omfattende og tidkrevende arbeid, og som dessuten krever til dels svært ulik kompetanse i et utvalg. Da de samme problemstillinger var under lupen for 20 år siden, valgte man å nedsette to utvalg. Ett som så på domstolenes arbeidsoppgaver og struktur, og ett som konsentrerte seg om de mer forfatningsmessige sider ved domstolvesenet, med særlig vekt på ulike sider av virksomheten i et uavhengighetsperspektiv.

Skal en ha håp om innen rimelig tid å lande en utredning av så vidt høg kvalitet at den kan danne grunnlaget for "ro i rekkene", internt og på politisk hold, er det grunn til å følge samme mønster som for 20 år siden: nedsette to utvalg med den samme tematiske oppgavefordeling som den gang.

2. NOEN SENTRALE TEMA FOR MANDATET

2.1. FINANSIERING

a. Budsjettprosessen

Domstolkommisjonen av 1999 fikk gjennomslag for sitt forslag om å løsrive de domstoladministrative oppgavene fra regjeringskontorene, og DA ble opprettet. Et hovedpoeng var synliggjøring av den dømmende makts uavhengighet av den utøvende. Uavhengigheten har imidlertid vist seg å være temmelig illusorisk, siden departementene beholdt full kontroll med domstolenes rammevilkår gjennom budsjettprosessen. Den samlede kommisjon var nemlig bekymret for de statsfinansielle konsekvensene dersom domstolbudsjettet skulle bli unndratt departementets kontroll. Flertallet uttalte at *"Men selv for en såvidt liten virksomhet vil det kunne være problematisk om budsjettet for virksomheten unndras Regjeringens økonomiske styring. Dersom de ressursmessige rammebetingelser for én sektor utvikler seg svært forskjellig fra andre sektorer, kan det skape problemer for styringen av andre sektorer"*. Kommisjonen hadde neppe sett for seg at det den var redd for, men med motsatt fortegn, faktisk kom til å skje: Siden DA ble opprettet har domstolvesenet fått en utvikling i sine økonomiske rammebetingelser som avviker betydelig

fra andre sektorer. For hvert år har domstolvesenet fått en stadig synkende andel av så vel det samlede statsbudsjett som av justissektorens budsjett. Dette til tross for en kraftig økning i saksinngang. Dagens situasjon kan kort oppsummeres som overbemanning i forhold til budsjettet, underbemanning i forhold til oppgaver. Situasjonen er også verre enn det tilsynelatende ser ut for. Norske dommere arbeider uten ekstra kompensasjon langt mer enn normalarbeidstid skulle tilsi, og nær 30% av dommerarbeidet i tingrettene utføres av jurister som kommer mer eller mindre direkte fra universitetene. Begge deler billig, men det første lite bærekraftig over tid, det siste neppe særlig betryggende i et rettssikkerhetsperspektiv.

Dagens finansieringsordning er spesielt uheldig fordi den gir redusert forutsigbarhet og stabilitet i domstolenes rammebetingelser ved at skiftende regjeringer erfaringsmessig har ulike prioriteringer og profilering. Det nylig vedtatte statsbudsjett innebærer ansettelsesstopp/nedbemanning tredje året på rad, og sittende regjering har signalisert at trenden med reduserte bevilgninger skal fortsette. Rettssikkerheten for den vanlige innbygger og domstolenes mulighet for å fylle sin konstitusjonelle rolle som kontrollør av de øvrige statsmakter, er åpenbart i fare dersom denne utviklingen faktisk fortsetter.

Det kan sikkert utredes mange alternative finansieringsmodeller for domstolene, men det enkleste er ofte det beste. Det er nærliggende å peke på finansieringsordningen til to andre organ som også har kontrollfunksjoner, nemlig Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen. Disse organ får sine budsjett vedtatt direkte av Stortinget uten innblanding fra regjeringen. Ordningen har vist seg å fungere utmerket, og har neppe ført til nevneverdig svekkelse av statsfinansene.

Ikke minst av hensyn til tidsaspektet bør derfor mandatet på dette punkt avgrenses til å

- 1) Evaluere dagens ordning**
- 2) Utrede prinsipielle og praktiske sider ved en ordning hvor Stortinget vedtar årlige budsjetter og bindende langtidsbudsjett for domstolene uten avgjørende innflytelse fra den utøvende makt**

b. Fastsetting av dommerlønn

Når det gjelder lønnsfastsettelse for embetsdommere stiller Norge i en særstilling i den vestlige verden. For det første ved at vi ikke har et enhetlig system, men tre helt forskjellige systemer, avhengig av hvilke dommergrupper og domstoler det gjelder. For det andre ved at alle systemene – riktignok i ulik grad – utfordrer prinsippet om domstolenes uavhengighet, og slik kan komme til å undergrave tilliten til en uavhengig dommerstand.

De tre systemene for fastsettelse av lønn til embetsdommere, er som følger:

1. For Høyesterett:
Stortingets presidentskap innstiller til Stortinget som beslutter i særskilt vedtak.
2. For lagmannsrett, tingrett og enkelte særdomstoler samt de jordskiftedommere som arbeider i lagmannsretten (jordskiftelagdommere):
Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsetter dommerlønn uten forutgående forhandlinger eller politisk behandling.

3. For særdomstolen jordskifteretten:
Lønn til de av jordskiftedommerne som arbeider i første instans fastsettes i de ordinære lønnsforhandlingene mellom staten og hovedsammenslutningene.

Også her kan det utredes mange alternative modeller, men det mest nærliggende må være å ta utgangspunkt i den ordningen som åpenbart er den minst kontroversielle, nemlig den som gjelder for Høyesterett.

Mandatet anbefales avgrenset til

- 1) **Evaluerer dagens ordninger**
- 2) **Vurdere prinsipielle og praktiske sider ved et eget lønnsfastsettelsessystem for alle embetsdommere slik de er definert i domstoloven § 55.**

c. Finansiering av tinghus

Hensiktsmessige og sikre tinghus er grunnleggende for et velfungerende domstolvesen. Men slike tinghus er kostbare. Dagens ordning med finansiering av tinghus fra år til år gir erfaringsmessig svært dårlig forutsigbarhet og framdrift i nybygg og fornyelse og modernisering av eksisterende bygg.

Mandatet anbefales å omfatte

- 1) **Evaluerer dagens ordning**
- 2) **Utredning om ordninger som kan sikre en mer planmessig og forutsigbar prosess for nybygging og fornying av tinghus**

2.2. DOMSTOLADMINISTRASJONEN, INNSTILLINGSRÅDET OG TILSYNSUTVALGET

Domstoladministrasjonen, innstillingsrådet og tilsynsutvalget er nyskapninger som ble etablert etter forslag fra den forrige domstolkommisjon. En hovedhensikt var å synliggjøre domstolenes uavhengighet av den utøvende makt. Etter 15 år er det naturlig med en grundig evaluering av om etableringen av disse institusjonene har svart til intensjonen.

En ting er det prinsipielle. I praksis er det Justisdepartementet som bestemmer hvem som skal sitte i domstoladministrasjonens styre, i innstillingsrådet for dommere, hvem som utnevnes til dommere og hvem som skal være medlemmer av tilsynsutvalget for dommerne. I tillegg er det fortsatt den utøvende makt som fastsetter lønn til dommerne og fremmer forslag om domstolenes budsjett overfor Stortinget. På denne bakgrunn må det kunne antydes at forestillingen om domstolenes uavhengighet av den utøvende makt nok er noe illusorisk.

En annen ting er om sammensetning av styre og råd er optimalt, og om arbeidsoppgavene er hensiktsmessig definert. Undertegnede vil peke på at jordskifterettene er uforholdsmessig lite representert i DAstyret. Når det gjelder innstillingsrådet, er det påfallende at sammensetningen er slik at det er et flertall av jurister som innstiller jordskiftedommere. Det er nærliggende å anta at jordskiftere har et fortrinn i forhold til jurister når det gjelder bedømmingen av disse kandidatenes faglige kvalifikasjoner. I denne sammenheng vil vi også påpeke det som uheldig at domstoloven nå åpner for at jordskiftelagdommere kan representere jordskiftedommerne i innstillingsrådet. Lagdommernes kontakt med jordskifterettene vil være minimal, og jordskiftedommerne vil neppe føle at en jordskiftelagdommer er deres representant.

Etter 15 år er det også grunn til å vurdere om Domstoladministrasjonen har tilstrekkelige virkemidler til å administrere domstolene i samsvar med de mål som er satt for virksomheten. Det er også behov for en klarere presisering av hvilke virkemidler som skal være til disposisjon for Domstoladministrasjonen og hvilke som skal være forbeholdt regjering og Storting.

2.3. DOMSTOLENES OPPGAVER OG ORGANISERING

Det har i ulike fora og sammenhenger blitt diskutert om visse forvaltningsoppgaver skal ut av domstolene, hvorvidt generalistdomstolen skal videreføres, og om det skal opprettes særdomstoler for bl.a. familiesaker og utlendingssaker. Undertegnede har ikke sterke synspunkter på dette eller om det skal foretas en vurdering nå.

Det er nå 15 år siden den forrige planmessige omorganiseringen av jordskifterettene, og 10 år siden særdomstolen ble overført fra LMD til DA. På denne bakgrunn vil det ikke være unaturlig å foreta en vurdering av jordskiftedomstolens struktur, så vel organisatorisk som geografisk.

Når det gjelder geografisk struktur skal det påpekes at jordskifteretten er en åstedsdomstol og at det er lite som har endret seg mh.t. geografi og kommunikasjon siden den siste store omorganiseringen i 2003. Derimot har jordskifterettens saklige og geografiske arbeidsfelt blitt betydelig utvidet siden denne omorganiseringen. Saksinngangen har derfor økt kraftig og er i stadig vekst. Dette skulle tilsi at bemanningen må økes. Men grunnet negativ utvikling i de økonomiske rammebetingelser har dette som nevnt ovenfor ikke skjedd. Noe som derimot trolig vil tvinge seg fram i nærmeste framtid og føre til styrking også av små domstoler. Dagens geografiske struktur må sies å være godt tilpasset særdomstolens samfunnsoppdrag, brukerhensynet og landets geografi. Det er derfor neppe aktuelt med nevneverdige endringer hva angår geografisk struktur for særdomstolen.

Med hensyn til organisatorisk struktur er det imidlertid flere løsninger som kan utredes nærmere og vurderes opp mot hverandre:

- særdomstolen fortsetter som tradisjonelt med lokalisering uavhengig av tingretten,
- flere retter kan slås sammen til *en* domstol med flere tjenestesteder, men med felles ledelse,
- den kan *samlokaliseres* med tingretten,
- eller den kan *fusjoneres* med tingretten etter mønster av fusjonen overrett/lagmannsrett.

I motsetning til det som var situasjonen for 20 år siden, er det nå naturlig å videreutvikle jordskifterettens og tingrettens organisatoriske og geografiske struktur i en *samordnet* prosess. Så langt det lar seg gjøre må vurderingene baseres på fakta, og ikke synsing. Det må derfor foretas en grundig, faktabasert analyse av smådriftsfordeler/ulempene og stordriftsfordeler/ulempene. Konklusjonene en da kommer fram til må vurderes opp mot bla forhold som har å gjøre med nærhet til brukerne, betydningen av desentralisering av kompetansearbeidsplasser osv i en åpen prosess der de ulike samfunnsinteresser kommer til orde. Særlig hensynet til brukerne må tillegges stor vekt. Sentrale spørsmål er hva brukerne er tjent med og om brukeren som bor lengst borte fra de sentrale strøk har de samme behov for domstoltjenester som de som bor sentralt. Uten en grundig og åpen prosess vil det neppe bli særlig ro omkring, allmenn aksept for eller politisk mulig å gjennomføre de

endringer som vil bli foreslått. Utvalget må være oppmerksomme på og særlig varsomme med forslag som åpenbart er politisk kontroversielle. Det vises f.eks. til justiskomiteens merknader til årets statsbudsjett der de to største opposisjonspartiene (Ap og Sp) klart signaliserer motstand mot innføring av felles domstolledelse. Når ny organisatorisk og geografisk domstolstruktur er etablert, bør den være så godt tverrpolitisk forankret at den kan ligge fast inntil eventuelle nye strukturer blir fastsatt som ledd i et større planmessig grep. Usikkerhet om fremtiden til en domstol er uheldig for arbeidsmiljøet og svekker mulighetene for god rekruttering.

3. OPPSUMMERING

Undertegnede anbefaler at det oppnevnes to utvalg:

- Ett utvalg som med særlig vekt på uavhengighetsperspektivet evaluerer og vurderer endringer av de reformene som ble gjennomført på bakgrunn av forslagene fremsatt i NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet, og vurderer behovet for nye reformer.
- Ett utvalg som vurderer tingrettens arbeidsoppgaver og en samordnet organisasjonsmessig og geografisk domstolstruktur for tingrettene og jordskifterettene.

Avslutningsvis vil vi anføre at det er viktig at utvalgene blir bredt sammensatt og med god representasjon av personer med jordskiftefaglig kompetanse og lang erfaring fra arbeid i jordskifterettene. Det legges til grunn at det blir gitt anledning til å foreslå kandidater.

For jordskifterettslederne i

Akershus og Oslo jordskifterett, Skedsmogata 5, 2000 Lillestrøm
Hedemarken og Sør-Østerdal jordskifterett, Postboks 4383, 2308 Hamar
Glåmdal jordskifterett, Fjellgata 4, 2212 KONGSVINGER
Nord-Gudbrandsdal jordskifterett, Elvegata 19, 2609 Lillehammer
Nord-Østerdal jordskifterett, Postboks 53, 2501 Tynset
Valdres jordskifterett, Postboks 180, 2901 Fagernes
Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett, Elvegata 19, 2609 Lillehammer
Øvre Buskerud jordskifterett, Gamlevegen 4, 3550 GOL
Østfold jordskifterett, Albert Moeskausvei 59, 1711 Sarpsborg



Knut Klev

Jordskifterettsleder i Nedre Buskerud