

Til Justis- og beredskapsdepartementet

20. mai 2020

Høringsuttalelse til NOU-2019: 17 og til regjeringsforslag til endringer i rettskretsene og domstolloven

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 2. mars 2020.

Innledning

Tekna – Teknisk naturvitenskapelig forening er den største masterforeningen i Norge, og den største fagforeningen i Akademikerne med over 83 000 medlemmer. Våre medlemmer har mastergrad eller mer fra tekniske og naturvitenskapelige fagområder.

Vårt hørings svar er i stor grad basert på innspill fra Tekna-gruppen ved jordskifterettene. Det faglige nettverket, Tekna Samfunnsutviklerne, har også behandlet saken, og stiller seg bak dette hørings svaret.

Vi kommenterer her en del av punktene i NOU 2019:17 (Domstolkommisjonens forslag) og departementets forslag som framgår av høringsbrevet, datert 2.3.2020 så langt vi anser at det berører **jordskifterettene**. Vi legger til grunn at regjeringens alternative forslag om endring i rettskretsene også gjelder jordskifterettene.

En reform av domstolene må ha som mål at domstolene effektiviseres og yter bedre tjenester. Videre bør domstolene bli mer attraktive som arbeidsplass slik at de trekker til seg kompetente medarbeidere. Endringene bør bidra til å minske de rekrutteringsutfordringer som domstolene opplever i dag. Målet for reformen bør ikke være kun å tilpasse seg dagens krevende økonomiske situasjon som følger av ABE-reformen. Det bør legges et mer langsiktig perspektiv til grunn. Dagens budsjettreduksjoner kompenseres til en viss grad av bevilgninger til regjeringens satsingsområder innenfor domstolsektoren. Domstolenes tilpasninger til dette er problematisk med tanke på domstolenes uavhengighet.

Domstolene bidrar både direkte og indirekte med kompetansearbeidsplasser i distriktene, og digitalisering legger til rette for mindre sentralisert struktur.

Kommisjonen konkluderer med at jordskifterettene skal videreføres som domstoler. Det er lagt til grunn for kommisjonens forslag. Tekna mener at konklusjonen er riktig og viktig.

Utfordringer for jordskifterettene

Tekna er positive til Domstolkommisjonens hovedanbefaling om å styrke rettssikkerheten, sikre fortsatt høy tillit til domstolene og bedre ressursutnyttelsen.

Mange av jordskifterettene har i dag tilfredsstillende størrelse, men noen har få ansatte og er dermed sårbare organisatorisk og faglig, slik rapporten beskriver. Det kan også være utfordrende i forhold til habilitetsspørsmålet da samme dommer som veileder parter, må styre sakene og kanskje møte de samme partene i nye saker. Små og spredte enheter kan også utvikle ulike rutiner og praksis, noe som kan være uheldig.

Det jordskiftefaglige miljøet nasjonalt er lite. Det må være en viss størrelse på miljøet for at det skal utvikles og at utdanningstilbudet som er i dag, skal bli opprettholdt.

Rekrutteringsutfordringene er store. Det gjelder særlig jordskiftedommere og ingeniører. Årsaken er sammensatt, men vi mener lønnsnivået er en vesentlig faktor.

Effektivitet og endringsbehov

I kommisjonens rapport kapittel 22 redegjøres for saksavvikling og lønnskostnader pr behandlet sak i jordskifterettene i en treårsperiode.

Vi er enig i at saksstatistikken for jordskifterettene ikke uten videre kan sammenliknes med saksstatistikken for tingrettene. De fleste jordskiftesakene gjennomføres med flere rettsmøter/hovedforhandlinger og det kan bli tatt flere avgjørelser/dommer i samme sak. Dette kommer ikke fram i statistikker som kun teller antall saker.

Kommisjonens rapport angir at i perioden 2016-2018 er lønnskostnadene pr. sak gjennomsnittlig om lag kr 120 000. En del saker har mange parter og er arbeidskrevende og kan ha behandlingstid på flere år. Dette kommer ikke fram når en angir kostnader pr. sak, og tallet gir derfor ingen sikker formening om jordskiftedomstolenes effektivitet.

For små domstoler kan store saker legge beslag på vesentlig del av ressursene i perioder. Det kan være noe av forklaringen på at det er store forskjeller mellom jordskiftedomstolene når det gjelder lønnskostnadene pr. sak enkelte år.

En del saker krever flere møter og avgjørelser og betyr at det tar tid før sakene kan avsluttes. Det forsinker den totale saksavviklingen og kan bety at det kan ta tid før andre rene tvisteløsende saker (hovedforhandling) blir tatt opp til behandling. Det kan være noe av forklaringen på at også slike saker kan ha lang saksbehandlingstid.

Mange parter er selvprosederende, og det medfører ofte at det må brukes tid til en viss veiledning både innledningsvis og underveis i sakene. I flere av sakene skal det avmerkes grenser som skal innmåles. Arbeidet kan kun gjøres i barmarksesongen. Saker kan derfor bli forsinket pga. årstidene.

Problemer med rekruttering av særlig dommere og ingeniører er også en forsinkende faktor.

I DA sin rapport om «*Framtidig organisering og struktur i jordskiftedomstolene*» fra 2012, framgår at mindre jordskiftedomstoler ikke er mindre effektive enn større domstoler.

Vi mener derfor at statistikker basert på avslutta saker ikke uten videre gir grunnlag for å konkludere med at det er en strukturell ineffektivitet i jordskiftedomstolene slik som Domstolkommisjonen hevder.

Arbeidsmengden i de enkelte domstolene varierer fra år til år. De minste domstolene er sårbare for store saksinnganger enkelte år. Det gir lengre saksbehandlingstid. Dette kan sies å være et strukturelt problem. Men i motsetning til de ordinære domstolene har jordskifterettene lang tradisjon for å nytte tilkalling av dommere fra nabokretser når det er behov for å ta unna sakstopper. Samarbeidet på tvers av soknegrensene er basert på frivillighet og fungerer godt. Dommerne får ulempekompensasjon for reising i tilknytning til slike saker.

Dette bør kunne utvikles ytterligere som en fleksibel løsning for å takle endringer i sakstilgang og effektivisere saksarbeidet. Et system basert på frivillighet og hensiktsmessige kompensasjonsordninger bør også omfatte ingeniører og saksbehandlere som arbeider med saker i nabosokn. Det vil kunne motvirke behovet for større strukturelle endringer og sørge for bedre saksavvikling totalt sett.

Men også jordskifterettene har potensiale for raskere saksavvikling gjennom forbedring av rutiner, kompetansetiltak, ytterligere digitalisering etc. Der det er naturlig og ligger til rette for strukturendringer, bør det gjennomføres. Men det viktigste er å satse på teknologi og kompetanseoverføring som sikrer kvalitetsmessige gode avgjørelser i alle domstolene.

Tiltak når det gjelder domstolstrukturen kommer vi tilbake til under.

- **Statistikker basert på avslutta saker gir ikke grunnlag for å konkludere med at det er en strukturell ineffektivitet i jordskiftedomstolene**
- **Utvikling av et system for tilkalling av dommere, ingeniører og saksbehandlere vil gi fleksibel løsning for å håndtere varierende sakstilgang. Det vil også motvirke behovet for større strukturelle endringer**
- **Raskere saksavvikling i jordskifterettene kan oppnås ved forbedring av rutiner, kompetansetiltak og digitalisering**

Større rettskretser, ledelse og rettssteder

Større rettskretser

Større rettskretser kan være hensiktsmessig ved at saksarbeid og ressurser kan fordeles mellom rettene og for å få en mer helhetlig ledelse.

Større rettskretser betyr at ressursene kan benyttes fritt i forhold til rettsstedene. Det vil være en fordel med tanke på å sette inn ressursene der det er behov. Men det innebærer at de ansatte kan bli pålagt flere og lengre reiser. Særlig vil det få betydning for personell som driver grensemerking og innmålingsarbeid. Mye reising er noe de fleste ikke ønsker. Særlig gjelder dette ansatte med barn i

oppvekst alder. Det vil vanskeliggjøre rekruttering til stillingene. Slik ekstra pålagt reisevirksomhet må derfor kompenseres.

Hvis rettskretsene blir for store med mange rettssteder blir det uforholdsmessig mye uproduktiv reisevirksomhet for lederen.

Reising er uproduktiv tidsbruk og er derfor en kostnad som bør tas med i betraktningene ved utforming av kretsene.

Domstolkommisjonen foreslår 13 jordskifteretter med 20 bemannende rettssteder. En del av inndelingsgrensene som er foreslått av Domstolkommisjonen, er omdiskuterte. Særlig i Nord-Norge er kretsene for jordskifterettene svært store i geografisk utstrekning. Den foreslåtte Vestre Viken jordskifterett blir også svært stor når det gjelder areal og befolkningsgrunnlag. For mest mulig hensiktsmessig inndelinger, bør disse vurderes nærmere og baseres på lokale vurderinger.

Ledelse

Allerede i dag er det etablert felles ledelse av flere rettskretser. Bruken er begrunnet med at det gir administrative fordeler og til en viss grad mulighet til fleksibilitet i saksfordelingen. Men ordningen reduserer antall avansementsstillinger, noe som gjør det mindre attraktivt å søke en karriere i domstolene. Det vil dessuten kunne være mer attraktivt å søke seg til det sentrale domstolstedet. Da blir det vanskeligere å rekruttere til stillinger på stedene hvor lederen ikke er lokalisert.

Dommerstillinger som ikke er plassert ved hoveddomstolen, vil kunne oppfattes som et embete med B-preg. Det er derfor viktig at leder av flere domstoler, skaper lagfølelse og unngår forskjellsbehandling.

Større rettskretser betyr færre ledere og mer arbeid med ledelse på de gjenværende lederne. Det er viktig at lederen har fokus på lederoppgavene som er å administrere og legge til rette for domstolens arbeid, og ikke fokus på saksarbeid. Det er viktig å ansette personer som har evner og interesse for ledelse og administrasjon. Det er i dag altfor få søkere til lederstillinger og også til jordskiftedommerembeter. Lønnsnivået må heves betydelig for å få større søkermasser.

God ledelse er avhengig av tilstedeværelse, men felles ledelse fører til at lederen er mye fraværende fra alle domstolene som vedkommende leder. Lederen kan også ha vansker med å gripe fatt i dagsaktuelle problemer og konflikter. En leder bør derfor ikke ha ledelse av flere enn to domstolsteder.

På domstolsteder utenom stedet hvor lederen er lokalisert, bør det derfor være en stedlig administrativ leder som er underlagt lederen av rettskretsen. På domstolsteder med færre enn 4-5 ansatte må en kunne legge til grunn at det er mindre behov for en slik funksjon.

- **Pålagt reisevirksomhet over tidligere soknegrenser må kompenseres**
- **Alle større domstolsteder bør ha en administrativ leder**

Utforming av de nye rettskretsene, bemanning

Det er færre jordskifteretter enn tingretter. Rettskretsinnndelingene kan derfor ikke være de samme for jordskifterett og tingrett over hele landet.

Domstolkommisjonens forslag innebærer avvik mellom kretsgrensene for jordskifterett og tingrett ved at krets mellom Troms og Finnmark jordskifterett og Nordland jordskifterett deler Salten tingrettskrets. Den foreslåtte kretsgrensen for jordskifterettene i dette området medfører også at det blir endring av kretsene til jordskifterettene i Bodø og Sortland/Harstad. De nye kretsgrensene kan derfor få betydning for saksmengdene og bemanningen i disse domstolene. Det samme forholdet vil også gjelde en del andre jordskiftedomstoler.

Inndelingene må være hensiktsmessige og bør bestemmes på bakgrunn av lokale innspill. Der det er naturlig bør tingrett og jordskifterett ha samme kretsgrenser.

Miljøkonsekvensene av sentralisert struktur er vurdert i kapittel 15.8 i kommisjonsrapporten og det konkluderer med at det ikke blir mer reising og større miljøkonsekvenser. Vi mener vurderingene åpenbart ikke omfatter jordskifterettens aktivitet. Sentralisering av jordskiftedomstolene og større rettskretser vil medføre mer reising på ledere, parter og ansatte og dermed større miljøkonsekvenser.

Et rettssted kan være alt fra en rettssal til en fullt bemannet domstol. Det er viktig at funksjonen til det enkelte sted er bestemt slik at situasjonen er forutsigbar for de ansatte og samfunnet ellers.

Rettskretsinnndelingen for jordskifterettene er regulert i forskrift 11. desember 2015 nr. 1446. Samtidig framgår av domstoloven § 25 første ledd at Domstoladministrasjonen fastsetter rettssteder for tingrettene. Det antas også å gjelde jordskifterettene. Tekna støtter regjeringens forslag om at rettsstedenes *plassering* bestemmes etter samme prosess og på samme måte som for rettskretsene, jf. domstoloven § 22. Videre at det kreves endring av forskrift dersom bemannede rettssteder skal legges ned.

Myndighet til å bestemme hvor rettsstedene skal være og hva slags funksjon rettsstedene skal ha, må avgjøres av Stortinget. Tekna støtter derfor også regjeringens forslag om at *minimumsbemanningen* ved rettsstedene reguleres i forskrift. En regulering kan gå ut på at hvert rettssted som utgangspunkt skal en grunnbemanning med f.eks. minst én tilstedeværende embetsdommer. For øvrig bør det være innenfor Domstoladministrasjonens myndighetsområde å bemanne rettsstedene etter saksinngangen.

- **Rettskretsinnndelingene bør bestemmes på bakgrunn av lokale innspill.**
- **Der det er naturlig bør tingrett og jordskifterett ha samme kretsgrenser.**
- **Myndighet til å bestemme hvor rettsstedene skal være og hva slags funksjon rettsstedene skal ha, må avgjøres av Stortinget.**

Rettssteder for jordskifterettene

Kommisjonens forslag til rettssteder for jordskifterettene er styrt av plassering av tingrettene. Bakgrunnen antas å være ønske om samlokaliseringer og eventuell sammenslåing. Sammenslåing er

tema i kommisjonens neste rapport. Tekna vil likevel presisere at Tekna ikke ønsker at jordskifterettene slås sammen med tingrettene.

I kommisjonsrapporten er det ikke beregninger om framtidig saksinngang og bemanningsbehov for jordskifterettene. For tingrettene derimot framgår vurderinger om dette i kapittel 30 og 31. Reisekostnadene er også kun vurdert for tingrettene. Det synes derfor som økonomiske virkninger av ny struktur for jordskifterettene er mindre utredet.

Kommisjonen viser til at jordskifterettene skal være tilgjengelige og ha lokal tilstedeværelse over hele landet. Det samsvarer dårlig med strukturforslaget for f.eks. Innlandet og Nord-Norge. Der er det foreslått rettssteder med uhensiktsmessig store avstander imellom.

Hvis jordskiftestolene skal være tilgjengelig, bør ikke reiseavstandene for brukerne bli for store. Jordskiftesakene er preget av mange parter, mange er sjølprosederende og trenger rettleiding. Sakene har ofte mange rettsmøter og det er ofte behov for befaringer og avmerking av grenser og oppmåling.

Ifølge Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon heter det i punkt 5.2.1. punkt 1 m.a.:

Krav til nærleik til tenesta

Det er naturleg å skilje mellom staduavhengige og stadavhengige tenester etter kva grad tenesta krev fysisk nærleik til brukarane. Før avgjerd om (ny) lokalisering av verksemd, skal type og hyppigheit av publikumskontakt dokumenterast. Jo meir avhengig verksemda er av direkte kontakt med brukarane, desto nærare brukarane må verksemda vere lokalisert.

Kommisjonen foreslår reduksjon av antall domstoler og at tingretter og jordskifteretter skal samlokaliseres. Konsekvensen av det er at jordskifteretter på følgende steder må flyttes: Sortland, Mosjøen, Surnadal, Ørsta, Molde, Nordfjordeid, Sogndal, Voss, Stord, Flekkefjord, Arendal, Kviteseid, Fagernes, Gol, Tønsberg, Lillehammer, Vågåmo og Kongsvinger.

Konsekvensen av samlokalisering med tingrett, slår særlig uheldig ut når det flyttes til steder hvor det ikke er jordskiftefaglig miljø fra før som f.eks. i Møre og Romsdal hvor tre etablerte jordskifteretter foreslås flyttet til Ålesund og Kristiansund og Nordland hvor Mosjøen foreslås flyttet til Mo.

Ved valg av struktur for jordskifteretter må det legges til grunn et videre samfunnsøkonomisk perspektiv og gevinstfokus enn det som beskrives i kommisjonens rapport kapittel 23.2 om fordel med felles lokaler, administrasjon mv. og mulighet til økt samhandling.

Sammenliknet med tingrettene, er jordskifterettene med sine 34 rettssteder allerede relativt sentralisert. God tilgjengelighet og likeverdige tilbud, tilsier en desentralisert struktur. Tekna fraråder å følge domstolkommisjonens forslag med 20 bemannede domstolsteder for jordskifterettene.

Tekna mener det er mest hensiktsmessig at rettsstedene for tingrettene og jordskifterettene opprettholdes.

- **Tekna støtter regjeringens forslag om å beholde dagens rettssteder.**

Samlokalisering av tingretter og jordskifteretter

Som nevnt over, er det i dag 34 jordskifteretter med hver sin rettskrets (sokn). Kun et fåtall er i dag samlokalisert med en tingrett. Flere av jordskifterettene er dessuten ikke på samme geografiske sted som en tingrett.

Ansatte ved jordskifteretter som i dag er samlokalisert med tingrett, er i hovedsak positive til det.

Samlokalisering av tingrett og jordskifterett kan gi begge instanser fordeler med større sosialt miljø og samarbeid om lokaler og administrative funksjoner. Det gjelder særlig for de mindre domstolene. Felles løsninger for post, ekspedisjon, sentralbord, HMS, sikkerhet m.m. kan gi økonomiske gevinster og forsvare en mer desentralisert domstolstruktur. Det er en utfordring i at fellesfunksjoner får todelte ledelse. Det krever at ledelsen samarbeider godt. Et alternativ kan være å ha felles administrasjonssjef.

Samlokalisering med tingretten vil ikke bidra vesentlig til å øke rettsalsbelegget i tingrettslokalene, fordi mange av rettsmøtene i sakene for jordskifteretten avholdes i kommunene der eiendommene ligger.

Det vil være lettere å utveksle/diskutere fag dersom rettene er samlokalisert. Men domstolene har hver sine fagfelt, og utbytte av faglig utveksling har begrensinger.

Ved samlokalisering vil det kunne ligge til rette for en utvikling av ingeniørstillingene som tekniske utredere også i saker for tingretten.

Samlokalisering som forutsetter geografisk flytting, medfører kostnader som ikke står i forhold til nytten. Samlokalisering bør derfor kun foretas dersom forholdene ligger til rette for det. Det vises til at de fleste av jordskifterettene kan samlokaliseres med en tingrett uten lengre flytting.

- **Samlokalisering av jordskifterett og tingrett kan gjøres når forholdene ligger til rette for det**

Med vennlig hilsen

Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening



Line Henriette Holten

Generalsekretær