

Jordskifteretten til domstoladministrasjonen i Norge – fra landbruk til justis

ANTON BACHKE
Avdelingsdirektør
Landbruksdepartementet
Seksjon for jordskifte
Norge

Innledning

Kjernen i jordskiftarbeidet er rimelig likt fra land til land. Det dreier seg om å legge eiendomsstrukturen til rette for effektiv bruk – først og fremst for jordbruk, men også for skogbruk og enkelte andre former for økonomisk utnyttning. Det er tilfellet i Norge også. Men det altså bare i Norge at disse oppgavene finner sin løsning innenfor domstolen. Jeg skal prøve å gi en forklaring på hvorfor det har blitt sånn.

Hvorfor ble det domstol i Norge?

Først er det grunn til å merke seg at det har vært domstol i mange år. Flyttingen av administrasjonen av Jordskifterettene fra Landbruksdepartementet til Domstoladministrasjonen er nok mer et utslag av at departementene systematisk kvitter seg med den type administrasjonsoppgaver. Departementene arbeider mot å bli mer reine politiske aktører.

Jordskiftarbeidet startet for alvor i Norge i 1859. Da fikk det sin første permanente og selvstendige organisasjon. Hovedoppgaven var å legge til rette for et mer lønnsomt og effektivt jordbruk. Eiendomsstrukturen var blitt et tungtveiende hinder for å ta i bruk ny kunnskap og ny teknologi. Kulturen i jordbrukssamfunnet førte dessuten snarere til dårligere eiendomsstruktur enn til bedre. Staten fant det riktig å etablere en egen virksomhet som skulle tre til der markedet ikke ga tilstrekkelig gode resultater.

På den tid – og helt fram til 1980 – var det i hovedsak amatører som sto for den formelle delingen av eiendommer i Norge. Det var tre ”gode” menn – uten krav til spesiell fagkompetanse på området. Det har ført til at eiendoms grensene i Norge er upresist beskrevet og til dels også merket på en måte som ikke er tilstrekkelig varig, for eksempel merking av trær. Målingene var av svært variabel kvalitet. Når det har gått et par generasjoner siden de ble satt ut, svekkes dessuten ofte kunnskapen om grenseforløpet. I sum medvirker dette til at det hyppig er tvist eller usikkerhet om hvor grensene går.

For å gjennomføre et jordskifte på en forsvarlig måte, må en vite hva som ligger til eiendommene i skiftefeltet. Når dette er uklart pga. uklare eller omtvista grenser, må uklarheter og tvister ryddes av veien. Da står en overfor et prinsipielt valg. Skal jordskifteorganet også rydde opp i uklarhetene og løse tvistene? Eller skal i hvert fall deler av dette arbeidet legges til de vanlige domstolene? I de fleste land jeg kjenner til, kan jordskifteorganet gå relativt langt i å løse slike problemer selv uten å ha status som domstol. Prosessøkonomi peker jo klart i retning av at dette er fornuftig. Fra starten av fikk vi i Norge en ordning som gikk på at det kunne avsies kjennelser som var nødvendig av omsyn til jordskiftet. Det var ikke hjemmel for å bruke dom som er løsningen av en formell tvist.

Hjemmelen til å løse problemene ble flittig brukt.

Allerede ved lovendring i 1882 ble fullmaktene styrket. En kombinasjon av erfaring med at avgjørelsene var brukbare og prosessøkonomiske hensyn lå bak dette.

Neste skritt av vesentlig betydning kom i 1934. Da fikk jordskifteorganet hjemmel til å behandle saker om grenseforløp som selvstendig sak. I perioden fra 1859 til 1934 hadde en altså opparbeidet seg så mye erfaring og tillit at lovgiver fant det forsvarlig og hensiktsmessig å gi jordskifteorganet rett til å behandle slike saker. Et viktig moment var det selvsagt at jordskifteorganet disponerte fagkyndige på landmåling og at grensene ble profesjonelt merka, innmålt og beskrevet. Dette må ses i sammenheng med mangelen på profesjonalitet innen det matrikulære arbeidet i den samme perioden.

Fra 1934 kunne grunneierne velge mellom å reise sak om eiendomsgrænse for jordskifterett eller ordinær domstol. I dag havner et sted mellom 90 % og 95 % av disse sakene for jordskifteretten. Det må vel innebære at jordskifteretten anses som skikket til å arbeide med denne type saker hos de som går til retten med dem.

Ved lovendringen i 1950 kom begrepet

jordskifterett i bruk. Statusen som domstol ble da tydeligere både i navn og i faktiske oppgaver. Ved neste store lovendring i 1979 og ved flere mindre lovendringer seinere ble domstolen tatt for gitt, og diverse nye oppgaver lagt til den bl. a. fordi den var en domstol. Hele tida har likevel hovedoppgaven vært å drive jordskiftarbeid av relativt tradisjonell natur. Selv i dag ser vi av statistikken at om lag 60 % av ressursene går med til jordskiftesaker.

Vi ser videre av vår statistikk at det avsies dommer eller inngås rettsforlik om lag 85 ganger per 100 saker for jordskifteretten. I tillegg kommer rettsfastsettende vedtak som brukes der hvor det usikkerhet og ikke tvist. Dette sier det meste om omfanget av domstolsarbeidet som må til for å gjennomføre jordskiftarbeidet i Norge.

Mitt svar på spørsmålet om hvorfor det ble domstol i Norge er altså i kortform at det skyldes amatørskapet i det matrikulære arbeidet kombinert med profesjonelt arbeid med eiendomsgrænser og eiendommer i jordskifteorganet. Over tid medvirket profesjonaliteten til tillit til og kompetanse i jordskifteretten som igjen gjorde det forsvarlig og fornuftig å gi den status som domstol.

Hvorfor skjer overføringen fra landbruk til justis nå?

Jeg mener at det i hovedsak er to momenter av noen betydning når svaret skal gis. Det arbeides med å gjøre departementene i Norge til enda mer aktive politiske verksteder enn de har vært. Over tid hadde det blitt samlet en del administrasjon av underliggende virksomheter i departementene. Disse oppgavene blir systematisk flyttet ut av departementene. Dermed var det klart at administrasjonen av jordskifterettene burde ut av Landbruksdepartementet. Men hvor skulle det flyttes?

Samtidig som denne reindyrkingen av departementene fant sted, gikk det en bølge over i hvert fall deler av Europa som gikk på å tydeliggjøre at domstolene er uavhengige av den utøvende makt. I flere

land er båndene til justisdepartementet svekket og uavhengigheten styrket gjennom opprettelsen av selvstendige organer som fatter beslutning i viktige saker for domstolene. En annet element er at det er lagt til rette for at domstolene kan få sitt budsjett presentert for nasjonalforsamlingen sammen med regjeringens avveining av økonomien for neste år. I Norge førte dette til at Domstoladministrasjonen ble opprettet med virkning fra 1.11.2003.

For å få en prinsipiell og solid forankring av jordskifterettens organisasjonsmessige tilhørighet, ble spørsmålet utredet av et bredt sammensatt utvalg. Utvalget kunne ikke se at det var tilstrekkelig tungtveiende grunner til at en skulle gå bort fra domstol og over til et uavhengig forvaltningsorgan. I høringsrunden kom de mest kritiske synspunktene fra dommerforeningen i Norge og hovedsaklig basert på at den mener at det er en fordel at en ikke har særdomstoler.

Høsten 2003 behandlet Stortinget et lovforslag som bygget på at jordskifterettene skulle fortsette som særdomstol. Resultatet av behandling er at vi nå har en prinsippbeslutning om å flytte administrasjonen av jordskifterettene fra Landbruksdepartementet til Dom-

stoladministrasjonen. Vi avventer nå en beslutning om når flyttingen skal gjennomføres.

Kortversjonen av svaret på spørsmålet om hvorfor dette skjer nå, er altså at det er et sammenfall i tid av tydeliggjøringen av domstolenes uavhengighet og reindyrkingen av departementenes politiske karakter.

Hvilke realiteter kan underbygge påstanden om at jordskifte flyttes fra landbruk til justis?

Jordskifteloven skal fortsatt ligge i Landbruksdepartementet. Dermed vil landbruk ha betydelig innflytelse på hva jordskifterettene skal arbeide med. Dette følger av at enhver særdomstol må ha positiv lovhjemmel for sitt arbeid. Slik sett kan det neppe sies at det har skjedd noen påfallende flytting fra landbruk til justis.

Når administrasjonen flytter ut av Landbruksdepartementet, mister det hoveddelen av den kompetansen og kapasiteten det har til å arbeide aktivt med å utvikle jordskifterettene. Her flyttes det fra landbruk til justis.

Ansvar for departemental budsjettbehandling flyttes til justisdepartementet. Det samme gjør arbeidet med å fremme

saker i statsråd om utnevning av jordskiftedommere. Her flyttes det også fra landbruk til justis.

I sum er det nok derfor grunn til å si at det flyttes fra landbruk til justis. Men det er intet i denne flyttingen som innebærer at oppgavene skal endres eller utføres på annen måte i den enkelte sak for den enkelte jordskifterett.

Avslutning

Hvert land må finne sine løsninger på organisering av jordskiftearbeidet. Det er interessant at det foreløpig bare er Norge som har valgt domstolsformen. Fra tid til annen får vi da også spørsmål om hvorfor vi har domstol i fra andre land. I denne framstillingen har jeg gitt ett mulig svar.

For noen få år siden ble det gjennomført en profesjonell spørreundersøkelse som bl.a. viste at jordskifterettene har større tillit blant de viktigste aktørene enn de ordinære domstolene. I jordskiftearbeidet er tillit grunnleggende. Domstolsorganiseringen har altså ikke vært til hinder for utviklingen av denne tilliten. Det er ingen grunn til å tro at den vil være det i framtida heller.

Nordiskt samarbete för utveckling av det egyptiska cadastret

KAISA HARJU
Lantmätariingenjör
Finland

Abstrakt

Egyptens yta omfattar 997 739 km² och är således cirka 3 gånger så stort som Finland. Bara cirka 4 % av Egypten, Nil dalen och deltat, och några områden som tidigare var ödemark, är befolkade och odlas. Egyptens befolkning uppgår till cirka 70 million. Detta leder till en mycket hög befolknings täthet, cirka 1 750 invånare per kvadrat kilometer, i dessa områden. All mark används mycket intensivt och markvärdet är högt. Där finns cirka 15 million fastigheter i Egypten, och den genomsnittliga storleken för en jordbruksfastighet är cirka 0,35 hektar.

Det övergripande målet för "Egyp-

tian Cadastral Information Management" (ECIM) projektet är att bidra till ökad säkerhet i markägande, marktransaktioner och en hållbar användning av nationens markresurser. Projektets mål är att förbättra land informations systemet för cadastral services och dess länkar med inskrivningsväsendet och fastighetsbeskattningen. Detta skall bidra till att minska fattigdomen. Det är omvitnat från många länder runtomkring i världen, att ett effektivt och heltäckande formellt fastighetssystem, som innehåller information om alla fastigheter är en hörnpelare för samhällets förmåga att kunna nyttja det värde som ligger i fast egendom.

Ägaren av projektet, ESA är en nationell organisation under Ministeriet för Vattenresurser och Bevattningen. Det är ansvarigt för mätning för fastighetsregistrering. Inskrivningsväsendet ligger under "Real Estate Publicity Department" (REPD) som sorterar under Justitieministeriet. Inskrivningsväsendet samarbetar med ESAs lokalkontor.

Det tre-åriga projektet startade i mars 2002. Projektet bygger ett pilot system i en provins (Beheira), som i framtiden skall breddas till hela nationen. Projektet har två nordiska specialister, båda är lantmätare, som rådgivare på heltid: team leadern är från Swedesurvey och GIS Junior Ad-