

Jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndighetene

– to kokker og ingen oppskrift?

Øystein Jakob Bjerva

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Øystein Jakob Bjerva: The Land Consolidation Courts and public authorities – two cooks and no recipe?

KART OG PLAN, Vol. 72, pp. 130–140, P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The Land Consolidation Court's role as an independent and impartial court has been debated, especially in relation to public planning and control of changes in land use. According to article 20a in the Land Consolidation Act, administrative decisions and regulations needed to implement a land consolidation case must be obtained before the Land Consolidation Court concludes. The procedure for applying for such permits has been modernised according to court principles. Even though more types of land use require permission from public authorities, relatively few cases are found in which the land consolidation court needs to ask for permission from public bodies. In cases claimed in 2005, most contacts are made from the involved parties to the public authorities. The author argues that despite several recent legislative changes, improved procedural standards are still needed to clarify the relationship between the Land Consolidation Court and public land use decisions.

Key words: land consolidation, court reforms, practice, administrative decisions

Øystein Jakob Bjerva, Associate Professor, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences, NO-1432 Ås, Norway. E-mail: oystein.bjerva@umb.no

Innledning

Artikkelen omhandler jordskiftedomstolens forhold til forvaltningsmyndighetene. Jordskiftedomstolens uavhengighet har vært diskutert, og er av betydning for hvordan domstolen må forholde seg til forvaltningsmyndighetene. Dette gjelder særlig hvordan vilkåret i jordskifteloven § 20a praktiseres. I følge bestemmelsen må forvaltningsvedtak som er en forutsetning for gjennomføring av et jordskifte foreligge før jordskifteretten avslutter saken. Spørsmålet om utformingen av § 20a er en detaljert nok oppskrift er etter forfatterens syn særlig aktuelt i lys av de senere års diskusjon om hvorvidt jordskifteprosessen er forenlig med domstolprinsippene. Forfatteren argumenterer for at innhenting av forvaltningsvedtak, til tross for flere senere lovendringer, fremdeles fortjener en nærmere lovregulering.

Jordskiftedomstolens konsept som på godt norsk blir kalt «one stop shopping», har vært framhevet ved sentrale lovendringer og utredninger om jordskifte som et stort fortrinn. En jordskifteprosess starter med å slå fast det rettslige grunnlaget, fortsetter med å

bruke virkemidler i jordskifteloven § 2 som f. eks. arealbytte, bruksordning eller etablering av felles tiltak. Prosessen fullføres med grensemerking i terrenget og dokumentasjon jordskifteretten sender til matrikkelføring og tinglysing, etter at saken er rettskraftig.

En grunneier eller rettighetshavers muligheter til faktisk og rettslig å disponere over egen eiendom har gradvis blitt mer avhengig av arealplanlegging, forbud eller krav om tillatelse til en ny type bruk. Dette gjelder uavhengig av om det skal gjennomføres tiltak ved hjelp av jordskifte eller ikke. Utviklingen gjør at også jordskiftedomstolene i større grad må ta hensyn til at gjennomføring av jordskiftesaken fordrer opplysninger om gjeldende planer eller også spesifikke tillatelser fra ulike forvaltningsorgan. Dette gjelder både jordskifte i tradisjonelle landbruks- og utmarksområder, men i enda større grad etter hvert som jordskiftedomstolene har saker til behandling i mer urbane områder.

Jordskiftedomstolens funksjon og rolle som uavhengig og upartisk domstol, særlig i

relasjon til forvaltningen og partene i jordskiftesaker, har vært et mye omdiskutert tema. Spørsmålet ble spesielt behandlet av Løkenutvalget (NOU 2002: 9) som utredet jordskifterettens stilling og funksjoner. I denne artikkelen drøftes forholdet mellom jordskiftedomstolen og forvaltningen under jordskifterettens gjennomføring av en sak. Særlig i tilfeller hvor gjennomføringen av den løsning jordskifteretten beslutter er avhengig av tillatelse fra forvaltningen. For eksempel tillatelse til å etablere en veg som felles tiltak etter jordskiftelovens § 2 bokstav e, eller at verdsetting av arealer som skal inngå i et arealbytte etter bokstav b bygger på forutsetninger gitt i planer eller annen regulerende virksomhet.

I artikkelen drøftes hvordan det faktiske forholdet mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighetene har utviklet seg i jordskifterettens arbeid med den enkelte sak, og en diskusjon av konsekvensene dette kan ha. Det legges til grunn at saker etter jordskifteloven er domstolarbeid slik Stortinget slo fast ved behandling av Ot.prp.nr. 106 (2002–2003) og som det går fram av domstoloven.

Problemstillingene kan kort sammenfattes slik:

1. Hvordan og i hvilken grad innhentes informasjon og forutsetninger fra offentlig myndighet som er nødvendig for utarbeidelse av skifteplan?
2. Hvordan sørger jordskifteretten for at nødvendige tillatelser innhentes før saken avsluttes?

Empirien i artikkelen er hentet fra en dokumentundersøkelse av jordskiftesaker. I undersøkelsen sammenliknes totalt 283 saker krevd ved fire jordskifteretter i 1985 og 2005¹.

Oppbyggingen av artikkelen er som følger: Først følger en beskrivelse av jordskiftedomstolens kompetanse, videre gis en kort omtale av noen offentligrettslige reguleringer og en bakgrunn for diskusjonen om jordskifteprosessen og domstolprinsippene. Deretter følger en presentasjon av funn i dokument-

undersøkelsen før analyse av problemstillingene og avsluttende refleksjoner.

Jordskiftedomstolens kompetanse

Jordskiftedomstolene må som særdomstol ha positiv hjemmel for de saker den behandler. Disse finnes i hovedsak i jordskifteloven, og enkelte andre lover. Kort kan jordskiftedomstolenes kompetanse sammenfattes i fire punkt:

1. Jordskiftedomstolen klarlegger uklare eller omtvistede grenser ved å gjennomføre grensegang med hjemmel i jordskifteloven § 88, eller greier ut uklare eller omtvistede rettighetsforhold i sameier eller områder med rettslig grunnet sambruk, jf. § 88a. Det er vanlig å bruke samlebetegnelsen *rettsfastsetting* på disse to hjemlene, som kan anvendes i egen sak eller som første del av en rettsendrende sak.
2. Samlebetegnelsen *rettsendring* brukes om det jordskifteretten gjør med hjemmel i jordskifteloven § 2 – Jordskifte, hvor et eller flere av virkemidlene i § 2 bokstavene a – i anvendes til å omforme eller organisere eiendom eller rettigheter. Eksempler på virkemidler er oppløsning av sameie, arealbytte, bruksordning, felles tiltak, avløsning av rettigheter eller deling av eiendom etter et verdiforhold. Vilkårene for å gjennomføre et jordskifte finnes i jordskifteloven § 1 hvor det også er framhevet at objektet for vurderingen er «eiendommen». Det er «*Eigedomar som det er vanskeleg å nytte ut på tenleg måte etter tid og tilhøve kan leggjast under jordskifte*». Det forutsettes at garantien mot at en eiendom skal lide tap i jordskifteloven § 3 bokstav a er oppfylt. Jordskifte kan ikke fremmes «*dersom kostnadene og ulempene blir større enn nytten for kvar einskild eigedom*».
3. Jordskifteretten kan behandle *kombinerte saker*, eller tiltaksjordskifter, som alternativ til tradisjonell ekspropriasjon. I slike saker gjennomføres først en rettsendrende del, før Jordskifteretten ved et ekspropriasjonsskjønn utmåler pengeerstatning for tap som ikke er kompensert ved jordskiftet.

1. Datamaterialet er nærmere beskrevet i Bjerva (2011a).

4. Jordskifteretten kan holde visse typer *skjønn*. Dette er saker som følger skjønnsprosesslovens regler. Skjønn her er saker hvor man i veg-, servitutt- og gjerdeloven kan velge at skjønnnet kan holdes av jordskifteretten.

Det er særlig i de rettsendrende sakene at det er aktuelt med innhenting av tillatelser fra forvaltningen. Slike vedtak vil kunne utgjøre vesentlige forutsetninger i de fleste typer saker.

Kort om noen offentligrettslige reguleringer

I stadig større grad kan offentligrettslig lovgiving ha innvirkning på innholdet i sakene jordskiftedomstolene behandler. Dette gjelder ikke bare saker i mer urbane områder, men i høy grad også saker innenfor jordskiftedomstolens mer tradisjonelle kjernevirksomhet. Det er i dag få synlige tiltak i terrenget hvor ikke også landbruket er avhengig av tillatelse.

De vanligste slike tiltak som blir gjennomført ved jordskifte er:

- Nybygging og omlegging av private veger²
- Bekkelukking og hogging/oppdyrking (fjerning) av åkerreiner mellom teiger som skifteplanen forutsetter skal drives sammen³
- Bakkeplanering og nydyrking⁴
- Fordeling av tilleggsareal⁵ (hvor forvaltningen kan komme inn og kan ha innvirkning på skifteplanen)

Jordskiftedomstolene rapporterer resultatene fra sakene i form av tinglysing av rettsbok og hjemmeloverganger. I utgangspunktet rapporteres heller ikke endringene ved jordskifte på annen måte til berørte forvaltningsorgan. Kravene som stilles til registerføring spiller derfor til en viss grad inn på måten

jordskiftedomstolene må dokumentere og utforme avgjørelser. Matrikkelloven⁶ innførte nye regler for både saksbehandling og innhold i matrikkelen. Dette innvirker på hvordan jordskifteretten rapporterer informasjon om grenser og nye eiendommer. Avslutningen av sakene i dokumentundersøkelsen er i hovedsak fra før matrikkelloven ble innført, slik at jeg ikke har empirisk grunnlag å drøfte hvordan matrikkelføring av jordskiftesaker gjennomføres, men i følge tilbakemeldinger og diskusjon i profesjonen er det mye som ikke er avklart. Jeg kommer kort tilbake til dette i de avsluttende refleksjoner.

Bakgrunn

Artikkelen har jordskifterettens forhold til forvaltningen i behandlingen av enkeltsaker som tema. Det er likevel nødvendig med en kort framstilling av den bredere diskusjonen om jordskifte og forvaltning og hvordan synet på jordskiftedomstolens forhold til forvaltningen er endret. I Bjerva (2011b) har jeg drøftet hvordan Landbruksdepartementets (LD) endringsvilje og tro på jordskifte har ført til en rekke lovendringer som steg for steg har utviklet jordskiftedomstolene fra å være en agrar reformator til å bli en problemløser for fast eiendom. Denne utviklingen med gradvis utvidelse av oppgaver førte til økende prinsipiell kritikk av jordskiftedomstolen fra både de alminnelige domstolene og andre toneangivende juridiske miljøer. Spørsmålet om jordskiftedomstolens virksomhet er dømmende arbeid ble i økende grad debattert.⁷ En sentral del av denne kritikken har nettopp omhandlet jordskiftets skisma mellom domstol og forvaltning. Kritikken som framkom fra Domstolkommissjonen (NOU 1999:19) og Strukturutvalget (NOU 1999: 22) ble avgjørende for at LD satte ned Løkenutvalget som utredet «Jordskifterettens stilling og funksjoner».

2. Landbruksveger er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, jf. § 4-3 bokstav. Det er innført en egen godkjenningsordning; først innført med forskrift FOR 1994-04-27 nr 334: Forskrift om planlegging og godkjenning av skogsveger, senere erstattet av FOR 1996-12-20 nr 1200: Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål.

3. Forskrift om anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt av 3. april 1989, som er erstattet av forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) kap. 4 om planeringsfelt.

4. FOR 1997-05-02 nr 423: Forskrift om nydyrking (Nydyrkingsforskriften).

5. Hvor ervervet er avhengig av konsesjon, jf. konsesjonsloven.

6. LOV 2005-06-17 nr 101: Lov om egedomsregistrering (matrikkellova).

7. Se Brekken (2003); Rygg (1996); Sevatdal & Wannebo, (2000) og Syrstad, (2009).

Løkenutvalget (NOU 2002: 9, s. 48) formulerte kritikken i følgende tre problemstillinger.

- Kan jordskifterettens oppgaver etter sin art betraktes som forvaltningsoppgaver?
- Har jordskifterettene et for nært forhold til forvaltningsmyndighetene?
- Kan forvaltningen overprøve eller omgjøre et rettskraftig jordskifte?

Spørsmålet om jordskifte er forvaltning eller dømmende virksomhet er særlig knyttet til to forhold: 1) Er innholdet i de rettsendrende hjemlene i jordskifteloven § 2 i realiteten forvaltningsvirksomhet og ikke dømmende virksomhet? 2) Bærer måten jordskiftedomstolene arbeider på i disse sakene preg av å være forvaltningsvirksomhet?

Et samlet Løkenutvalg (ibid, s. 11) kom til at ingen av oppgavene til jordskiftedomstolene er typiske utslag av utøvende myndighet, og ble ikke ansett å være i strid med prinsippet om uavhengige domstoler. Et mindretall, ved representanten fra advokatforeningen, anførte riktignok at et frittstående forvaltningsorgan ville være bedre egnet til å ivareta disse funksjonene i framtida. Utvalget foreslo flere endringer eller forhold som burde utredes nærmere for bl.a. å unngå uheldige og for tette bånd til forvaltningen i den enkelte sak. Noen av utvalgets anbefalinger om endringer i saksbehandlingsreglene er fulgt opp i Ot.prp.nr. 78 (2004–2005). Jeg kommer tilbake til dette. Jordskiftedomstolenes organisasjonsform som domstol ble stadfestet ved behandlingen av Ot.prp.nr. 106 (2002–2003). Ved behandlingen i Stortinget ble det slått fast at jordskiftevirksomheten fortsatt skulle organiseres og utføres av en særdomstol. Konsekvensen av vektleggingen av uavhengige domstoler førte til at jordskiftedomstolene ble administrativt overflyttet til DA, og de alminnelige reglene i domstolloven om dommerutnevnelser, stillingsvern og disiplinærordning ble gjort gjeldende for dommere i jordskiftedomstolene.

Domstolprinsippene og endringer i jordskifteloven om samråd med offentlig myndighet

Det mest grunnleggende av prinsippene som ligger til grunn for behandling av sivile saker

i domstolene er det kontradiktoriske prinsipp (Skoghøy, 2010, s. 484). Kort fortalt innebærer prinsippet at alle parter må få anledning til å komme fram med sitt syn på de faktiske omstendigheter, og hvordan de bevis som er framlagt er å forstå, og også få uttale seg til motpartens bevis og anførsler. Disposisjonsprinsippet omhandler partenes herredømme over om det blir sak, og at jordskiftedomstolene må holde seg innenfor partens krav (ibid, s. 504). I forlengelsen av disposisjonsprinsippet er forhandlingsprinsippet. Etter forhandlingsprinsippet er det partene som har hovedansvaret for å framskaffe det faktiske grunnlaget retten skal bygge på. Ved rettens avgjørelse må den (i hovedsak) bygge på de rettsstiftende faktiske forhold partene har anført (ibid, s. 506).

Med Ot.prp.nr. 56 (1978–1979) ble det i ny jordskiftelov innført regler om samråd med forvaltningsmyndighetene i § 20 tredje ledd:

«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. Dersom både jordskifteretten og vedkomande styresmakt kan avgjera saka, og dei ikkje blir samde, skal departementet ta avgjerd»

Særlig iøynefallende her er siste setning hvor Landbruksdepartementet ble gitt myndighet til å avgjøre uenigheten mellom forvaltningen og jordskifteretten. Reglen var en etterlevning fra Lov av 22. desember 1950 nr. 2 om jordskifte o.a. hvor jordskifteretten skal *«samrå seg med dei tjenestemaktene som reguleringsaker ligger under, om skifteplanen og om vegar og vassavlaup. Blir ein ikkje einig skal kongen avgjere tvisten»*. Bestemmelsen ble tidlig ansett som uheldig utfra at jordskifteretten ikke kan overprøve forvaltningsmyndighetene (Christensen, 1962, s. 74).

I Ot.prp.nr. 57 (1997–1998) ble bestemmelsens siste setning omsider fjernet og bestemmelsen flyttet til ny § 20a. Departementet uttalte at spørsmålet var så viktig at det fortjente en egen bestemmelse.

Bestemmelsen fikk ikke virke i mange år før Løkenutvalgets utredning omsider førte

til at begrepet «samråd» ble tatt ut av loven, og § 20a fikk ordlyden den har i dag:

Når ein skifteplan må grunnast på offentlege vedtak, må slike vedtak ligge føre når retten treff avgjerd om skifteplanen.

Departementet slår fast at jordskifteretten plikter å klarlegge om det foreligger nødvendige forvaltningsvedtak, som jordskifteplanen skal bygge på. Innhenting av opplysninger fra forvaltningen (Ot.prp.nr. 78 (2004–2005), s. 40) «*må skje i en betryggende prosessform, bl.a. ved at forvaltningen anmodes om å komme med opplysninger i skriftlig form eller ved å redegjøre for saken i rettsmøte.*»

Bestemmelsen i § 20a må sees i sammenheng med jordskifteloven § 41 hvor jordskifteretten skal ta hensyn til planer etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen var først innrettet mot planer for rekreasjons- og turistformål, men fikk i 1989 en mer generell utforming. Bestemmelsen må anses som en presisering, da det uansett må være klart at jordskifteretten skal ta hensyn til alle planer og regler som måtte være aktuelle (Austenå & Øystedal, 2000, s. 218). I § 41 første ledd var det tidligere også en bestemmelse om at jordskifteretten kunne medvirke i utarbeidelsen av og fremme planforslag. LD uttalte i Ot.prp.nr. 78 (2004–2005) at bestemmelsen

kunne lede til samrøre, og hjemmelen ble derfor opphevet. Jordskiftelovens § 3 bokstav b inneholdt en bestemmelse om at bygningsrådet skulle få anledning til å uttale seg før sak ble fremmet hvis saken gjaldt tettbebygde område. Også i forhold til denne bestemmelsen kunne det stilles spørsmål ved jordskifterettens uavhengige stilling som domstol. Bestemmelsen ble fjernet ved behandlingen av Ot.prp.nr. 106 (2002–2003). Det har dermed vært en klar rolleavklaring.

Til tross for at jordskiftedomstolen arbeider som en uavhengig domstol etter domstolprinsippene, innebærer dens arbeidsoppgaver at det er klare berøringspunkter med forvaltningen. Som jeg har vist har det vært flere lovendringer om hvordan denne berøringen skal foregå. Jeg fortsetter nå med å presentere dokumentundersøkelsen, og de funn som viser hvordan koblingen mellom jordskiftedomstolen og forvaltningen har endret seg. Etter hvert vil jeg også referere til noen saker utenom dokumentundersøkelsen, for å eksemplifisere mine funn ytterligere.

Om dokumentundersøkelsen

Dokumentundersøkelsen er en studie av saksdokumenter, protokoller og avgjørelser fra utvalgte jordskiftesaker krevd i 1985 og 2005. Utvalget omfatter totalt 283 saker behandlet av fire jordskifteretter jf. tabell 1.

Tabell 1: Antall jordskiftesaker i undersøkelsen fordelt etter jordskifterett og år (N=283)

Jordskifterett	1985		2005		Sum	
Akershus og Oslo	17	(11 %)	24	(18 %)	41	(14 %)
Valdres	30	(20 %)	29	(22 %)	59	(21 %)
Nord- og Midhordland	35	(23 %)	21	(16 %)	56	(20 %)
Sør-Trøndelag	70	(46 %)	57	(44 %)	127	(45 %)
Sum	152	(100 %)	131	(100 %)	283	(100 %)

Utvalget omfatter jordskiftedomstoler som har Oslo, Bergen og Trondheim i sine sokn. I tillegg er Valdres tatt med. Disse domstolene er valgt for å undersøke hvordan innholdet i jordskifte har endret seg, særlig i relasjon til bruk av virkemidlene i jordskifteloven § 2 i mer tettbygde områder. Utvalget kan derfor ha en skjevhet i forhold til saker fra alle jordskifterettene i Norge. Utvalget representerer

ca 15 % av det totale antallet saker krevd for jordskifterettene i Norge de gjeldende år. Jeg valgte 2005 fordi jeg ønsker å undersøke avsluttede saker. Samtidig vil jeg gjerne ha så nye saker som mulig. Registreringsenheten i undersøkelsen er den enkelte sak. Det er ingen vektning av sakene ut fra størrelse f eks i areal, grenselengde eller antall parter. Endringer i virkemiddelbruk, parter og eiendom-

mer er nærmere beskrevet i Bjerva (2011a). Den siste lovendringen, med bl.a. innføring av urbane jordskiftevirkemidler i § 2 bokstav h og i, og ikke minst ny § 1 a som stadfester jordskifterettens stedlige kompetanse til å gjelde alle eiendommer med mindre det fremkommer noe annet kan lede til flere saker i urbane områder. Endringen trådte i kraft i 2006. Virkninger av dette er følgelig ikke rapportert i min undersøkelse.

Hvordan saksmengden fordeler seg etter jordskiftelovens virkemidler påvirker forholdet mellom jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndighetene. Materialet viser at jordskifterettene i økende grad behandler saker i urbane områder, selv om rurale saker fortsatt er i klart flertall selv ved domstoler lokalisert ved de største byene (Bjerva, 2011a). Dokumentundersøkelsen antyder endringer i bruk av virkemidlene i rettsendrende saker. Det er en reduksjon i bruk av § 2 bokstav b, det klassiske arealbytte, både i antall saker og størrelsen på sakene. Til gjengjeld er det en økning i bruk av bokstav f hvor jordskifteretten deler en landbrukseiendom ved salg av arealer til nabobruk. Slike saker er gjerne enkle og lite konfliktfylte. Også mange arealbytter etter bokstav b synes også å være konsensusbaserte allerede fra kravtidspunktet. I enkle og konsensusbaserte saker er gevinsten for partene sparte transaksjonskostnader ved jordskiftedomstolens «one stop shopping», sammenliknet med alternative måter å løse saken på. Undersøkelsen viser ingen økning av saker om felles tiltak etter bokstav

e til tross for utvidet hjemmel til å behandle slike saker.⁸ Dette er sannsynligvis en følge av endrede rammebetingelser i landbruket. Bruksordning har det blitt flere av, og de er ofte mer konfliktfylte. Dette ser en både av at flere parter er klart uenige om problemenes omfang og at flere motsetter seg at jordskiftesaken skal gjennomføres. Mange bruksordningssaker omhandler felles veg. Ulike brukergrupper har forskjellige behov og ønsker. Dette gir interessemotsetninger og dermed konflikter.

Funn i undersøkelsen

Jeg har undersøkt omfanget av saker hvor det er innhentet tillatelse og/eller informasjon fra forvaltningsmyndighetene, og hvem som har søkt om tillatelsen. Jeg har også registrert antall saker som er krevd av offentlig myndighet, og i hvilket omfang det er brukt sakkyndige. Med informasjonsinnhentning mener jeg forutsetninger som har vært nødvendige for løsning av saken, og ikke innhentning av kartgrunnlag, landmålingsdata el. som jordskiftedomstolene er avhengig av i de fleste saker. Undersøkelsen er basert på rettsbøker og saksdokumenter slik at evt. muntlig kontakt som ikke er referert i rettsbøkene, avgjørelser eller sakens øvrige saksdokumenter har jeg ikke hatt mulighet til å oppdage. En optelling av funnene følger i tabellen nedenfor. Deretter vil jeg gjennomgå en del av materialet mer detaljert.

Tabell 2: Oversikt over antall jordskiftesaker fordelt etter år og hvilken kobling det har vært mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighet (N 1985= 152 og N 2005=131). I en sak kan det forekomme flere koblinger.

Kobling mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighet	1985	2005
Jordskifteretten har innhentet tillatelse fra forvaltningsmyndighet	3 (2,0 %)	1 (0,8 %)
Partene har innhentet tillatelse fra forvaltningsmyndighet	2 (1,3 %)	16 (12,2 %)
Jordskifteretten har innhentet opplysninger fra forvaltningsmyndighet	17 (11,1 %)	9 (6,9 %)
Saken er krevd av offentlig myndighet	7 (4,6 %)	8 (6,1 %)
Saken er krevd etter krav fra offentlig myndighet	1 (0,7 %)	1 (0,8 %)
«Sakkyndig» i saken fra forvaltningsmyndighet	12 (7,9 %)	5 (3,8 %)

8. Endret med Ot.prp. nr. 57 (1997–1998).

Tabellen viser at det er få saker hvor jordskifteretten selv har innhentet tillatelse fra forvaltningen. I alt tre saker i 1985, hvorav to omfattet felles tiltak med hjemmel i jordskifteloven § 2 bokstav e. I den første saken var fellestiltaket bakkeplanering med tilhørende søknad om tillatelse og tilskudd til gjennomføring. Bygging av felles privat veg var tema i den andre saken, hvor det ble søkt Statens vegvesen om ny avkjørselstillatelse⁹. I den siste saken, et arealbytte etter § 2 bokstav b, ble bygningsrådet gitt mulighet til uttalelse, jf. den opphevede bestemmelsen i § 3 bokstav b. I sakene krevd i 2005 er det kun ett tilfelle hvor jordskifteretten har søkt om tillatelse. Saken er også et felles tiltak for veg til et hytteområde. Jordskifteretten søker om tillatelse til å etablere vegen. På det tidspunktet jeg gjennomførte registreringene var det gitt tillatelse, men vedtaket påklaget av reindriftsnæringa. Saken var følgelig ikke avsluttet.¹⁰

Antall saker hvor partene selv har søkt om tillatelse har økt fra 2 i 1985 til 16 i 2005. Samtlige tilfeller gjelder behov for delingstillatelse,¹¹ ved etablering av ny eiendom, særlig som følge av deling av gårdsbruk ved fordeling av tilleggsarealer til naboeiendommer med hjemmel i jordskifteloven § 2 bokstav f eller oppløsning av (særlig personlig) sameie.

Ofte sendes søknaden inn samtidig med at jordskifte blir krevd, eller undervegs i prosessen. I fire tilfeller er det myndighetene som har krevd eller anbefalt at delingen gjennomføres ved bruk av jordskifteretten.

Jordskifteretten har innhentet informasjon i færre saker krevd i 2005 enn 1985.¹² Informasjonsinnhenting er gjennomført i en variasjon av sakstyper, men i 1985 særlig i tilknytning til bakkeplanering og veger. Det har vært behov for kompetanse om krav til tiltak, og også informasjon om evt. offentlig tilskudd til gjennomføring. I 2005 er grensegang for verneområder komme til. Jordskifteretten må i behandlingen hente inn informasjon om vernegrensens plassering fra vernevedtaket.

Vernesakene, fire i tallet, er alle krevd av offentlig myndighet. I tillegg har offentlig myndighet i 2005 krevd et mindre makebytte for å sikre grunn til en turveg, et salg av tilleggsjord ved avvikling av jordfondet og en grensegang for deler av en eiendom hvor staten er grunneier. I 1985 er materialet mer sammensatt, med flere tilfeller av grensegang og noen mindre makebytter. Kravene kom særlig fra kommunen, som har vært grunneier i tilfellene dette gjelder. Oppsummert er det ingen saker hvor det offentlige er rekvirent, uten å være grunneier eller rettighetshaver. Det er mulig man kunne problematisere forvaltningsmyndighetenes rolle i kravene om grensegang for rådighetsbegrensninger i form av vern, men jeg velger å ikke se nærmere på dette her.

I alt to saker er krevd av en privat part etter krav fra offentlig myndighet. En sak er krevd direkte som følge av et konsesjonsvilkår om at delingen av et gårdsbruk ble gjennomført ved hjelp av jordskifteretten, og i en annen delingssak mer indirekte ved at et vilkår om tinglyst vegrett utløste krav om sak.

I tabellen ovenfor er sakkyndig satt i anbeførelsesteget. Dette er gjort siden begrepet sakkyndig er lite brukt av jordskifteretten i de eldre sakene. I rettsbøkene finnes formuleringer som: «jordskiftedommeren har sammen med jordbrukssjefen utarbeidet», «jordskiftedommeren har snakket med», eller «har funnet å innkalle». Jord- eller skogbrukssjefen i kommunen blir oftest innkalt til møtet uten noen form for redegjørelse eller begrunnelse. Den «sakkyndige» må ha opptrådt i rettsmøte, eller utarbeidet en utredning på oppdrag av jordskifteretten, for å fortjene betegnelsen i min undersøkelse. Sakkyndige blir ofte brukt i vegsaker, hvor de bistår jordskifteretten i å vurdere vegtrase, standard og kostnadsoverslag for bygging, istandsetting eller innpåkøp. Det er flere slike saker om nybygging av veg i 1985, og også to saker om bakkeplanering med bruk av sakkyndig.

9. Dette var før landbruksvegforskriften, og jordskifteretten behøvde følgelig ikke søke om tillatelse til å etablere selve vegen, Sak 1600-1985-6.

10. Sak 1600-2005-32.

11. Plan og bygningsloven § 20-1 litra m og jordloven § 12.

12. Utvalget har ca 14 % færre saker i 2005. Det er nødvendig å ha med denne generelle nedgangen i vurderingen av funnene. Men det innebærer at jordskifteretten relativt sett har innhentet færre tillatelser i 2005 enn i 1985.

Praksisen i 2005 er tydelig endret med en klarere rollefordeling. Begrepet sakkyndig er nå i bruk. Jeg har ikke funnet et eksplisitt skriftlig mandat for den sakkyndige i de nyere sakene, men det har vært kontradiksjon rundt oppnevningen. Den nye tvisteloven har detaljerte regler for oppnevning, mandat og instruks for den sakkyndig i motsetning til den gamle tvistemålsloven hvor dette kun var fragmentarisk regulert i § 243 annet ledd (Schei, 2007, s. 1194). Jeg har derfor ikke funnet det relevant å gå detaljert inn i saksbehandlingen, i et regelsett som nå uansett er endret.

Analyse

Sakene jordskifteretten behandler varierer både i virkemiddelbruk, kompleksitet og omfang. I den videre diskusjonen har jeg derfor forenklet noe, og gruppert sakene *hvor det er en kobling mellom jordskifteretten og forvaltningsmyndighetene* i to hovedtyper:

1. Omformingssaker

I visse tilfeller inngår tiltaket det søkes tillatelse til eller innhentes informasjon om i løsningen jordskifteretten gjennomfører. Slike tilfeller kalles her *omformingssaker*. I omformingssaker er det nødvendig med søknad om delingstillatelse, eller innhenting av informasjon om for eksempel vernegrenser. Jordskifteretten gjennomfører «tiltaket» og må sørge for at vilkår satt i tillatelsen, f. eks. om sikring av rettigheter til adkomst eller tomtestørrelse er oppfylt.

2. Tiltakssaker

Der partene i etterkant av jordskiftesaken skal gjennomføre tiltaket, f. eks. bygge en veg eller fjerne åkerreiner for å hente ut skiftegevinsten, kalles her *tiltakssaker*. I tiltakssaker er partene, enkeltvis eller samlet, ansvarlige for gjennomføring. Partene må sørge for at vilkår er oppfylt, og at realiseringen av tiltaket er innenfor den tillatelsen som er gitt.

Interaksjonen mellom jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndigheten er redusert i de sakene som er behandlet, til tross for økt regulering i samfunnet. Resultatet er annerledes enn jeg hadde forventet, men må ha sin årsak i endret innhold i sakene, slik at den enkelte sak er mindre i omfang og kompleksitet (Bjerva, 2011a). Jordskifteretten har også gjennomført færre saker om felles tiltak. Endrede offentlige rammebetingelser kan være en årsak til dette. For bakkeplanering og fjerning av åkerreiner, som det tidligere ble gitt tilskudd til, er tilskuddene for lengst fjernet. Bakkeplanering er generelt lite ønskelig tiltak av miljø- og kulturlandskaps hensyn.

I en sak i dokumentundersøkelsen hvor jordskifteretten søkte om tillatelse til å etablere en ny avkjørsel etterlyste Statens vegvesen ferdigvegsøknad, slik at den etablerte avkjørselen kunne godkjennes. Henvendelsen kom en tid etter sakens avslutning, og var rettet til jordskifteretten. Statens vegvesen oppfattet jordskifteretten som ansvarlig søker, og ikke partene. Ut i fra mitt materiale har jeg ikke grunnlag for å si at dette er omfattende problem. Og det kan stilles spørsmål ved om jordskifteretten er tydelig nok på at man søker på vegne av partene, og om forvaltningsmyndighetene ser denne rollefordelingen.

Jordskifteretten har ikke en rolle i saken, etter at den er avsluttet og rettskraftig. Dette illustreres av en sak behandlet i Tilsynsutvalget. Tilsynsutvalget for dommere er en disiplinærordning, som behandler klager på at dommere har handlet i strid med god dommerskikk. Utvalget behandlet i 2010 en klage hvor en jordskiftedommer sammen med oversendelse av sakens dokumenter fra en sak til lensmannen også etter utvalgets syn sender en fortolkning av jordskifterettens vedtak¹³. Utvalget konkluderer med at dommeren med dette «ikke har opptrådt upartisk og tillitvekkende», og at handlemåten er dermed i strid med god dommerskikk.

Videre kan det stilles spørsmål ved om kontradiksjon ivaretas hvis jordskiftedommeren møter til forhåndskonferan-

13. Sak 68/10

se.¹⁴ I en sak i undersøkelsen har jordskifedommeren deltatt på et slikt møte. Selv om det fra en slik konferanse skrives et referat, er jeg i tvil om dette vil være tilstrekkelig til å tilfredsstille kravene til kontradiktorisk saksbehandling. For at retten til rettferdig rettergang skal være oppfylt, må partene ha tilgang til alt faktisk materiale som retten har tilgang til og kan legge til grunn for sin avgjørelse (Skoghøy, 2010, s. 484). I et slikt møte skjer det innhenting av faktiske opplysninger, eller diskuteres løsningsforslag, skjønsmessige forutsetninger og vilkår hvor partene ikke har mulighet til å stille spørsmål eller kommentere direkte til forvaltningsorganet.

Et annet spørsmål, som ikke bare gjelder ved forhåndskonferanser, men alle saker hvor jordskifteretten opptrer, er om forvaltningsorganet lar seg påvirke av at det er jordskiftedomstolen som ekspederer søknaden, og om dette kan ha noen prinsipielle betenkeligheter?

Omformingssakene som fradeling av tun ved salg av tilleggsjord og deling av personlig sameie har økt i antall. Problemstillingene i sakene er ofte lite komplekse, og preget av høy grad av enighet mellom partene (Bjerva, 2011a). I alle sakene i undersøkelsen hvor § 2 bokstav f om jordfordeling er anvendt til å fradele tun og overfører arealer til nabobruk er det inngått avtaler mellom partene om kjøp/salg, og jordskifteretten er en gjennomfører av hva partene allerede er enige om. Her har partene selv søkt om delingstillatelse etter jordlov og plan- og bygningslov. I tillegg til at man unngår rollesammenblanding, effektiviserer dette også saksbehandlingstiden hvis søknaden om delingstillatelse behandles samtidig eller i forkant av jordskifterettens saksbehandling.

I omformingssakene er det jordskifteretten som gjennomfører delingen det er søkt om. Slik sett er det kanskje mindre betenkelig at jordskifteretten sender søknad om deling også, i og med at det er jordskifteretten som må sørge for at vilkårene er oppfylt i gjennomføringsfasen. Prinsipielt er det like-

vel ikke grunnlag til å se forskjellig på disse kontra tiltakssakene, og praksis ser ut til å være, at partene selv søker om tillatelse når søknaden ikke ser ut til å ha noen problemer ved seg.

Det er gjennomført noen komplekse urbane omformingssaker ved Akershus og Oslo jordskifterett. I prinsippet er ikke disse sakene forskjellige fra sakene i min undersøkelse, men den «eiendomstekniske» eiendomsdannelsen i omformingen av et utbyggingsområde i tråd med den vedtatte reguleringsplanen og utbyggers gjennomføring av utbyggingsprosjektet er mye mer kompleks. Bruk av jordskifteretten til eiendomsdannelsen i slike urbane prosjekter er beskrevet i Ramsjord og Røsnes (2011a).

Ved etablering av nye eiendommer ved jordskifte i regulerte områder, er det ikke nødvendig med delingstillatelse, så fremt delingen ikke er i strid med den gjeldende reguleringen av området, jf. plan og bygningsloven § 20-1 bokstav m og 26-1. Jordskifteretten må dermed fortolke planen og eventuelle andre offentlige krav og føringer i arbeidet med omformingen. Avhengig av planens detaljnivå vil det ventelig være et stort behov for informasjonsinnhenting. Ramsjord og Røsnes (2011b) beskriver jordskifterettens rolle ved deling og registrering av eiendom i en slik sak. I begge sakene omtalt i artiklene ovenfor er parten(e) omforent om hvordan saken ønskes løst. Etter domstolprinsippene er det, som jeg har beskrevet tidligere, partene som har hånd om sakens omfang. Jordskifteretten har imidlertid en selvstendig plikt for at løsningen ikke er i strid med offentlige krav, jf. §§ 20a og 41. Dette kommer ikke i strid med domstolprinsippene så langt vilkårene for en kontradiktorisk saksbehandling er oppfylt.

Noen avsluttende refleksjoner

Diskusjonen om jordskiftedomstolene og forvaltningsmyndighetene er etter mitt syn noe uforløst. Undersøkelsen viser at det har vært en utvikling i jordskifterettens egen kon-

14. Jf. plan- og bygningsloven § 21-1. Hensikten med en forhåndskonferanse er å få en avklaring mellom tiltakshaver og kommunen om rammer og innhold i et planlagt tiltak. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. Det skal føres referat fra forhåndskonferansen, og dette skal dokumentere forutsetninger som er lagt til grunn og danne grunnlag for videre behandling i saken.

taktvirksomhet med forvaltningen. Antallet tiltakssaker er redusert fra 1985 til 2005, mens partenes egen kontaktvirksomhet i omformingssaker er økt. Det er ut fra rettsbøker mv. få antydninger om at denne utviklingen utgjør noe stort praktisk problem i sakene. Selv om undersøkelsen min viser at det ikke er et stort praktisk problem, fortjener spørsmålet fremdeles en plass i diskusjonen. Ut fra diskusjonen overfor kan det stilles spørsmål ved om ikke innhenting av tillatelser som del av jordskiftesaker burde lovreguleres nærmere.

I høringsdokumentet til ny jordskiftelov (Landbruks- og matdepartementet, 2010, s. 66) påpeker arbeidsgruppa at det «berre er behov for eit par tilpassingar til utviklinga. For det første er styringa med arealbruken i landet blitt slik at ein treng ei generell formulering som fangar opp dei forskjellige måtane dette skjer på. Gruppa meiner «bindande føresegner om arealbruk»¹⁵ kan vere ei brukbar formulering».

Utkastet til § 3-19. tredje ledd lyder:

«Jordskifteløysingar skal ikkje vere i strid med bindande føresegner om arealbruk i jordskifteområdet. Nødvendige løyve må liggje føre.»

Arbeidsgruppa ser ut til å ha sett bort i fra at LD i (Ot.prp.nr. 78 (2004–2005)) bebudet at jordskifteloven § 20a ville bli tatt opp til en bred vurdering i forbindelse med moderniseringsarbeidet av jordskifteloven.

Et eksempel på et aktuelt tema i en slik bredere gjennomgang som jeg ikke har drøftet nærmere er klager på forvaltningsvedtak, og om dette er et kompliserende forhold i jordskiftesaker.

Jeg mener man burde utrede nærmere om det bør utvikles enda klarere rollefordeling ved at innhenting av tillatelser fullt ut burde være partenes ansvar. En slik løsning vil ha både fordeler og ulemper. Ansvarer vil bli tydelig plassert, og det vil være lettere for partene og ha løpende kontakt med forvaltning-

gen for raskere behandling av søknaden. Med et større ansvar for partene, vil også noen saker kunne falle bort grunnet lite aktive parter. Hvis ansvar påhviler partene kan det være aktuelt å innføre regler om kostnadsfordeling slik at gebyrer og bruk av saksyndig bistand som har vært nødvendig i søknadsfasen kan fordeles mellom partene i saken. I saker om bruksordning kan det være et alternativ å opprette vegforeningen tidlig i saken, med midlertidige vedtekter, slik at det er denne og ikke enkeltparter som står bak søknaden. Ansvarer i gjennomføringsfasen vil være tydeligere med en slik løsning. Selv om man skulle velge å fortsette dagens praksis om at jordskifteretten kan søke på vegne av partene, kan det regelfestes hvem som er part i søknadsprosessen, eventuelt at jordskifteretten søker på partenes vegne.

I en utredning om hvordan innhenting av tillatelser skal foregå, kan man også vurdere om jordskiftedomstolene kan ha noen «fullmakter» i rurale områder på samme måte som ved urbane områder hvor det ikke er nødvendig med delingstillatelse i regulerte områder.

Jeg har ikke drøftet tilfeller hvor gjennomføring av en tiltakssak forhindres som følge av manglende eller endrede forvaltningsvedtak. Reglen i tvisteloven § 19-15 (4) blir drøftet av Strandberg (2011) som diskuterer tilfeller hvor senere forvaltningsvedtak utgjør en bristende forutsetning for en dom. Jeg mener at spørsmålet bør diskuteres også for jordskifterettens rettsendrende saker.

Jordskiftedomstolens forhold til forvaltningen fortsetter etter at saken er avsluttet. Den rettskraftige saken skal tinglyses og matrikkelføres. Ikrafttredden av den nye matrikkelloven i 2010 har skapt mye debatt. Noen saker som er sendt fra jordskifteretten er blant annet nektet matrikkelført. Jeg har ikke undersøkt omfang av dette problemet. Det kan se ut som det er en manglende koordinering og helhetlig utredning som er årsaken til problemet. Dette gjelder først og

15. Arbeidsgruppa uttaler på s. 164: Uttrykket «bindande føresegner» er nytt. Arbeidsgruppa har vald eit generelt uttrykk for at det skal vere dynamisk i sitt innhald, og robust i forhold til endringar i for eksempel lover og planar for arealbruk. Med føresegner meiner ein lov, rettsavgjerd, forskrift med heimel i lov, lovleg fatta forvaltningsvedtak og reglar og forskrift med heimel i desse forvaltningsvedtaka. Med bindande meiner ein både at føresegna er gjort gjeldande og at ho har ufråvikelege følgjer. Eksempel kan vere vernevedtak og byggeplanar. Dei må vere lovleg vedtatt, dei må gjelde både det aktuelle arealet og i det aktuelle tidsrommet.

fremst jordskifterettens rolle som domstol, og dermed partenes hånd om sakens avgrensning og omfang, kontra matrikkelmyndighetens krav om fullstendighet og sammenheng i grenselinjer som skal matrikkelføres. Det siste har sin bakgrunn i ønsket om fullstendighet i matrikkelen. Når spørsmålet ikke er utredet på et prinsipielt nivå, er det heller ikke håndtert systemteknisk i designet av matrikkelsystemet. Svarteper i et slikt spill er ikke jordskiftedomstolen eller kommunen, men partene som ikke får registrert korrekte opplysninger om eiendommen i matrikkelen. Offentlige myndigheter vil nok også merke problemet med kart som ikke stemmer med rettsforholdene. Jordskiftedomstolen gjemmer seg under domstolshatten, og hevder å ikke være part i matrikuleringsaken, hvis det oppstår problemer med matrikkelføringen. Kommunen som matrikkelfører kan stille krav en domstol ikke har mulighet til å oppfylle. Også dette spørsmålet burde, om ikke før, få en avklaring i arbeidet med ny jordskiftelov. Problemet er der selv i rettsendrende saker – jordskiftedomstolen avgrenser saken i tråd med kravet, men overlater til partene å håndtere problemet hvis saken ikke lar seg matrikkelføre.

Effektiv «one stop shopping» krever effektiv og korrekt samhandling mellom jordskiftedomstolen og forvaltningsmyndighetene. Det er lite som tyder på at det kommer til å bli mindre offentlig styring av arealbruk. Både prinsipielt og praktisk fortjener spørsmålet større oppmerksomhet, og en mer detaljert regulering, i lov eller forskrift – en ny oppskrift i kokeboka.

Litteratur

- Austena, T., & Øvstedal, S. (2000). *Jordskifteloven med kommentarer* (3 utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Bjerva, Ø. J. (2011a). Jordskifte i endring – revolusjon eller evolusjon? En dokumentundersøkelse av jordskiftesaker. *Kart og Plan*, 71(3), 180–191.
- Bjerva, Ø. J. (2011b). Jordskiftedomstolene – fra agrar reformator til vokter av Justitia. *Tidsskrift for Eiendomsrett*, 7(4), 199–218.
- Brekken, O. (2003). Jordskifte – et egnet institutt for gjennomføring av større utbyggingsprosjekter. *Kart og Plan*, 63(4), 209–213.
- Christensen, H. (1962). *Jordskifteloven med kommentar*. Oslo: Aschehoug.
- Landbruks- og matdepartementet. (2010, 21.08.09). *Høyringsnotat om ny jordskiftelov (og endringer i andre lover)*. Lokalisert 24.02 2011, på http://www.regjeringen.no/pages/2238105/Hoyringsnotat_ny_jordskiftelov_180909.pdf
- NOU 1999:19. *Domstolene i samfunnet*. Oslo.
- NOU 1999: 22. *Domstolene i første instans*. Oslo.
- NOU 2002: 9. *Jordskifterettens stilling og funksjoner*. Oslo.
- Ot.prp.nr. 56 (1978–1979). *Om lov om jordskifte o.a.* Oslo.
- Ot.prp.nr. 57 (1997–1998). *Om lov om revisjon av lov om jordskifte o.a. og endringer i einskilde andre lover*. Oslo: Landbruksdepartementet.
- Ot.prp.nr. 78 (2004–2005). *Om lov om endringer i jordskifteloven mv.* Oslo: Landbruksdepartementet.
- Ot.prp.nr. 106 (2002–2003). *Om lov om endringer i domstoloven og jordskifteloven*. Oslo: Landbruksdepartementet.
- Ramsjord, E. H., & Røsnes, A. E. (2011a). Eiendomsdannelse i bytransformasjon Om jordskiftestyrt endring i eiendomsforhold. *Kart og Plan*, 71(2), 91–106.
- Ramsjord, E. H., & Røsnes, A. E. (2011b). Jordskifterettens rolle ved deling og registrering av eiendom ved urbant jordskifte. *Kart og Plan*, 71(4).
- Rygg, O. (1996). Jordskifteprosess – sivilprosess. *Kart og Plan*, 56(1), 20–28.
- Schei, T. (2007). *Twisteloven kommentarutgave* (Vol. B. 2). Oslo: Universitetsforl.
- Sevatdal, H., & Wannebo, E. (2000). Jordskifte mellom domstol og forvaltning. *Kart og Plan*, 60, 149–161.
- Skoghøy, J. E. A. (2010). *Twisteløsning: domstoler, søksmål, saksbehandling og bevis*. Oslo: Universitetsforl.
- Strandberg, M. (2011). Forvaltningsvedtak som bristende forutsetning for dom. *Lov og rett*(9), 531–550.
- Syrstad, J. O. (2009). Jordskifte – jordpolitisk verktøy og privat konfliktløsar. I Ø. Ravna (Red.), *Perspektiver på jordskifte* (s. 49–64). Oslo: Gyldendal.