Grunnlovsforslag 16

(2015–2016)

Grunnlovsforslag fra Gunnar Gundersen, Michael Tetzschner, Svein Flåtten, Anders B. Werp, Olemic Thommessen og Ingjerd Schou

Dokument 12:16 (2015–2016)

Grunnlovsforslag fra Gunnar Gundersen, Michael_ Tetzschner, Svein Flåtten, Anders B. Werp, Olemic Thommessen og Ingjerd Schou om opphevelse av § 117 (odels- og åsetesretten)

Til Stortinget

Bakgrunn

Odels- og åsetesretten har lange tradisjoner i Norge. Rettshistorisk binder odelsretten vår tids lovverk sammen med de tidligste lovverk i vårt lands historie, det være seg landskapslovene eller Magnus Lagabøters landslov. Langt tilbake i tid var odelsbegrepet knyttet til den frie og selveiende bonden, og i nasjonsbyggingens epoke fikk begrepet stor symbolverdi for selvstendighet og synet på bonden som bærer av særnorske tradisjoner. Siden den tid har Norge gått fra å være et agrarsamfunn der slektskap og familiebånd var helt avgjørende for personers status, til nå å være et samfunn basert på blandingsøkonomiens prinsipper om like muligheter og sosial mobilitet.

Norsk økonomi har de siste 100 årene gjennomgått store endringer. Tradisjonelt landbruk er ikke lenger dominerende, men utgjør i dag en del av et større bilde der andre råvarer, industri og tjenesteytende næringer fyller en større plass. På begynnelsen av 1900-tallet hadde jordbruket 370 000 personer sysselsatt, tilsvarende 38 pst. av landets totale sysselsetting. I dag står denne næringen for under 2 pst. av sysselsettingen. I samme periode har helse- og omsorgstjenester hatt en formidabel sysselsettingsvekst fra 12 000 til 550 000 personer, og informasjons- og kommunikasjonsnæringen har vokst fra 5 000 sysselsatte i 1900 til 90 000 sysselsatte personer i dag.

Det er en liten andel av befolkningen som i dag er sysselsatt innenfor landbruket. Forslagsstillerne konstaterer at det har vært en markant og konstant nedgang i sysselsettingen i landbruket. Forslagsstillerne vil også bemerke at næringen samtidig har opplevd en meget sterk produktivitetsvekst. Betydelig færre produserer nå mer enn før. Satsingen på forskning og innovasjon i landbruket har blitt styrket, og landbruksnæringen har mange kvaliteter som gjør den levedyktig for fremtiden. Norske bønder har bidratt til en utvikling som har gjort at vi i dag produserer mer mat enn da landbruket totalt dominerte sysselsettingsstatistikken.

Det er også betydelig færre gårdsbruk i drift enn tidligere. På slutten av 1950-tallet var det 200 000 gårdsbruk i drift, i 2013 var tallet redusert til under 44 000. Samtidig er det fortsatt godt over 180 000 registrerte jordbrukseiendommer i Norge. Selv om over 80 pst. av disse har bolighus, er det bare i underkant av 25 pst. av de registrerte jordbrukseiendommene det i dag er aktiv drift på. Til tross for denne utviklingen i antall gårder i aktiv drift, har det samlede jordbruksarealet i drift holdt seg rimelig stabilt gjennom alle årene.

Statistikken viser også en klar forgubbing, en manglende rekruttering og mange gårdsbruk uten lys og aktivitet. Jordleie står for over 40 pst. av driften av jordbruksarealene. Dette holder arealene i hevd, men vi ser også at behovet for strukturendringer er stort. Bosettingen i Distrikts-Norge i dag er mer avhengig av annen sysselsetting enn av aktiviteten på gårdene. Det viser også fraflyttingsstatistikken, som er sterkest der alternativ sysselsettingsmulighet er dårligst. I alt bor det over 400 000 nordmenn på en landbrukseiendom. Det tilsvarer omtrent 8 pst. av befolkningen. Mange eiere av jordbrukseiendommer bor altså på eiendommen, men velger å leie ut eller på annen måte ikke drive jorda selv.

Gårder over hele landet har kvaliteter som gjør dem til en flott boplass og et sted for viktig økono-

Vinterkrigs

misk aktivitet. Det er imidlertid en kjensgjerning at for svært mange kan ikke gården være en hovedinntekt. Odelsretten kan derfor i fremtiden bli oppfattet mer som en byrde og plikt enn en positiv rett.

Videreføringen av de tradisjonsbærende verdiene landbrukseiendommene representerer fordrer derfor nytenking og strukturendringer. Her står odelsrettens materielle innhold i dag snarere i veien for utviklingen enn å vareta den. Slekt kan ikke være viktigere enn drift.

Landbruket har en sterk tilknytning til tradisjonelle borgerlige verdier som respekten for privat eiendomsrett, frihet til å drive næringsvirksomhet samt vern om kultur og natur. Norske bønder har gjennom historien vært en del av fundamentet i samfunnet vårt, og den frie og selvstendige bonden har vært med på å legge grunnlaget for den staten vi i dag kaller Norge. Det konservative prinsippet om å forandre for å bevare tilsier nå at odels- og åsetesretten må endres for å sikre at vi får et lønnsomt og levedyktig landbruk i hele landet.

I sum viser den historiske utviklingen i norsk økonomi at norsk landbruk trenger muligheter og ikke begrensninger for at næringen skal være lønnsom og bidra til å sikre spredt bosetting. Odelsretten er en lov som sikrer eierrettigheter for en slekt. Den gir ingen sikkerhet for bosetting og egen drift av gårdsbruket, og fremstår i dag som en uegnet reguleringsmekanisme dersom målet i landbrukspolitikken er aktiv drift på små og store gårder over hele landet.

Forslagsstillerne er opptatt av å ivareta den private eiendomsrett, også innenfor jordbruket. Det normale i norsk lovgivningspraksis er at eiendomsretten reguleres gjennom generell lovgivning, og for jordbrukets del også gjennom særlovgiving som konsesjonslov, jord- og skoglov. Forslagsstillerne mener at dette også er tilstrekkelig for å verne om eiendomsretten til landbrukseiendommer. Landbrukets betydning, rolle og utfordringer tilsier at odels- og åsetesretten ikke lenger har en naturlig plass i Grunnloven.

Den 23. oktober 2003 avga Odelslovutvalget sin innstilling til daværende statsråd Lars Sponheim. To av utvalgets medlemmer (lederen Thor Falkanger og Merethe Storødegård) gikk inn for å avvikle odelsretten med følgende begrunnelse (side 173–174):

«Odelsretten er en viktig del av vår rettslige kulturarv, men dette gir i seg selv ikke tilstrekkelig grunnlag for å opprettholde odelsretten i våre dagers samfunn.

Det kan pekes på en rekke fordeler ved odelsretten. Noen er rimelig sikre, andre er av en slik art at det er vanskelig å føre noe eksakt bevis for de samfunnsmessig gunstige virkninger. I så henseende er det flere forhold i drøftelsen foran som mindretallet finner grunn til å knytte noen bemerkninger til:

a. Det er fremholdt - etter mindretallets syn med rette – at "det sosiale livet til bondefamilien er tett sammenvevd med næringsvirksomheten" (side 209). Det er ingen klare skiller mellom arbeidsplass og hjem, og mellom arbeidstid og fritid. Og dette preger naturlig nok tilknytningen til gården. Spørsmålet er om odelsretten styrker denne tilknytning på en slik måte at man får et økt samfunnsmessig utbytte av landbruket. Under punkt 12.3.2 bokstav a om "bedre landbruk", jf. også punkt 12.3.3, gis det uttrykk for at det ikke er sannsynlig at odelsretten har noen stor betydning for et bedre landbruk, sammenlignet med det vi ville hatt uten odelsretten. Men det pekes også på at "de sosiokulturelle holdninger og erfaringer spiller en rolle" - uten at det klargjøres hva som ligger i disse begreper og den innflytelse odelsretten har hatt og har i så måte.

b. Bo- og driveplikt fremholdes en rekke ganger som viktige elementer i odelsretten, med betydningsfulle, gunstige samfunnsmessige virkninger. Mindretallet vil her minne om at boplikten er et forholdsvis nytt element ved samfunnets kontroll med utnyttelsen av fast eiendom. Den ble innført i vår lovgivning ved odelsloven og konsesjonsloven, begge av 1974. Og det samme gjelder driveplikten som en personlig forpliktelse for eieren (når det sees bort fra de særlige regler som var knyttet til odelsløsningstilfellene, jf. skjønnsloven av 1. juni 1917 nr. 1 § 76 slik bestemmelsen lød inntil odelsloven av 1974 trådte i kraft).

Etter mindretallets oppfatning kan de hensyn som ligger bak odelslovens bo- og drivepliktregler like godt varetas gjennom konsesjonslovsystemet.

Også når det gjelder samfunnets kontroll med eiendomsstruktur og eierforhold mener mindretallet at det som er samfunnsmessig ønskelig, kan varetas gjennom konsesjonslov sammen med jord og skoglov. Her har samfunnet de nødvendige instrumenter, og det er da et politisk spørsmål i hvilken utstrekning kontroll- og reguleringsmulighetene skal utøves.

c. Landbruket har en lang tradisjon for fellesskap i arbeid. Kontrasten til den rettslige ulikhet det etter odels- og åseteslovgivningen har vært mellom kjønnene, er således stor. Mindretallet deler fullt ut det syn at det var betydningsfullt at likestilling i prinsippet ble kjempet igjennom i 1974, og at de siste rester av forskjellsbehandling forsvinner dersom Utvalgets forslag legges til grunn. Men en lovbestemmelse om likestilling - med den signaleffekt den gir – er etter mindretallets syn ikke en faktor som i våre dager kan tillegges vesentlig betydning når det spørres om det odelsrettslige system bør opprettholdes.»

I en høringsuttalelse om Odelslovutvalgets innstilling til Landbruksdepartementet uttalte Statens landbruksforvaltning (SLF) følgende:

«På bakgrunn av de erfaringer SLF har med odelsretten og dennes betydning for utnyttingen av landbruksressursene, mener vi at en god del argumenter taler for å oppheve instituttet. Tilsvarende tilsier vår erfaring at det ikke eksisterer noen argumenter for å beholde odelsretten som er så tungtveiende at det er formålstjenlig å videreføre rettsinstituttet. SLF anbefaler derfor at odelsretten avskaffes.»

Selv om odels- og åsetesretten har lange tradisjoner i Norge, er tiden overmoden for en endring. Odelsloven i sin nåværende form er en av de mange særreguleringer i eiendomsretten som hindrer frem-

Mindretallet

tidsrettet satsing, naturlige strukturendringer, mer lønnsom drift og økt investeringsevne i landbruket. Forslagsstillerne viser til at en mer fleksibel odelslov er ett av de tiltak som kan bidra til modernisering og økt lønnsomhet i norsk landbruk. Landbruket er tjent med at odelsbestemmelsene fjernes fra Grunnloven.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

§ 117 oppheves.

30. september 2016

Midlertidig