



Innst. S. nr. 113

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:4 og 12:6 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om opphevelse av Grunnloven § 107 (Odels- og Åsætesretten maa ikke ophæves) og grunnlovsforslag fra May Britt Vihovde om endringer i Grunnloven § 107 (odels- og åsetesretten)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I Dokument nr. 12 (2003-2004) er det fremsatt to grunnlovsforslag som gjelder Grunnloven § 107. Det ene gjelder opphevelse og det andre gjelder endring, alternativt opphevelse av bestemmelsen. Grunnloven § 107 omhandler odels- og åsetesretten. Odelsretten er den rett som eieren og visse av hans slektninger har til fast eiendom som kan nyttes til landbruksdrift og som er av en viss størrelse (minst 20 dekar). Det er en rett for slekten til å kreve en jordeiendom overført til seg når eiendommen blir overdratt til noen som ikke er eller som er dårligere odelsberettiget. Odelsrett vinnes ved odelshevd når odleren har vært eier av eiendommen i 20 år regnet fra det tidspunkt han fikk full eiendomsrett. Også odlerens etterkommere får odelsrett dersom noen av foreldrene, besteforeldrene eller søsken av foreldrene har vært eier av eiendommen med odel. Av etterkommerne til odleren går eldre søsken med seg og sin linje foran yngre søsken uten hensyn til kjønn. Åsetesretten har nær sammenheng med odelsretten, selv om det er tydelige forskjeller mellom de to rettighetene. Mens odelsretten er en løsningsrett for slekten som kan brukes på skifte og ved salg, kan åsetesretten karakteriseres som en kvalifisert arverett som tilkommer arvelaterens livsarvinger. Åsetesretten kan bare gjøres gjeldende på skifte. Åsetesarvingen kan

kreve jordeiendommen utlagt til en rimelig pris. Odels- og åsetesretten er nærmere regulert i lov om odelsretten og åsetesretten av 28. juni 1974 nr. 58.

Grunnloven § 107 forbyr at odels- og åsetesretten oppheves, men det er ikke noe forbud mot at det legges begrensninger på adgangen til å gjøre bruk av retten.

Forslagsstillerne bak de to forslagene ønsker å oppheve § 107.

Siden de fremsatte forslag gjelder samme grunnlovsbestemmelse, og siden forslagene også til en viss grad har samme motivasjon og begrunnelse, velger komiteen å behandle forslagene i samme innstilling. Det vises også til Stortingets forretningsorden § 18 tredje ledd, hvor det heter at saker som hører sammen, skal tas opp i samme innstilling, så langt råd er. Stortinget må likevel ta stilling til hvert enkelt grunnlovsforslag for seg.

Forslag nr. 4 (Dokument nr. 12:4 (2003-2004))

Dokument nr. 12:4 (2003-2004) som er fremmet av representantene Carl I. Hagen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm, gjelder opphevelse av Grunnloven § 107, slik at det blir mulig å oppheve odels- og åsetesretten.

Forslagsstillerne viser til at i den tid som har gått siden denne grunnlovsbestemmelsen ble vedtatt, har samfunnsforholdene blitt betydelig endret, noe som gjør det påkrevet at bestemmelsen oppheves. Situasjonen i norsk landbruk har også blitt betydelig endret. Landbruk står i dag overfor svært store omstillinger hvor kravene til effektivitet og rasjonalisering vil være styrende for hvordan utviklingen i landbruket skal være i årene som kommer. Dersom man skal få den ønskede utviklingen i landbruket, må alle lover og forskrifter som unødvendig hindrer en riktig utvikling i landbruket, oppheves. Myndighetenes viktigste bidrag til en fremtidsrettet utvikling i landbruket er å bidra til en avbyråkratisering av landbrukssektoren og forenkling av det regelverk som setter rammene for næringen.

Beriktiget

I tillegg er det helt avgjørende at det skjer en effektivisering av bruksstrukturen. Den tekniske utviklingen i landbruket har ført til at dagens bruksstruktur som er tilpasset en annen tid, ikke er rasjonell og tilstrekkelig lønnsom, slik at det blir for få av aktørene i næringen som har eiendommer med tilstrekkelig lønnsomhet til å skape en arbeidsplass. Odelsinstituttet er en betydelig hindring for å sikre trygge arbeidsplasser i landbruksnæringen. Forslagsstillerne mener det er unaturlig at vi i dagens samfunn skal ha et regelverk som gir enkeltpersoner en fortrinnsrett til å overta en eiendom på grunn av slektskap. Videre er det ikke hensiktsmessig at eieren av en eiendom ikke har friheten til å kunne selge eiendommen til hvem han måtte ønske, og at heller ikke faglige kvalifikasjoner skal være avgjørende for hvem som skal overta eiendommen. Odelsinstituttet gjør det også ifølge forslagsstilleren svært vanskelig for nykommere å etablere seg innen landbruksnæringen selv om de har de nødvendige faglige kvalifikasjonene, interessen for faget og næringen og kapital til å kjøpe en eiendom. Med dagens odelslovgivning er det, slik forslagsstilleren ser det, nærmest praktisk umulig å få kjøpt en landbrukseiendom i det frie markedet.

Forslagsstillerne viser til at i det regjeringsoppnevnte Odelslovutvalget var det et mindretall som gikk inn for opphevelse av odelsloven. I en høringsuttalelse om Odelslovutvalgets innstilling til Landbruksdepartementet uttalte Statens Landbruksforvaltning følgende:

"På bakgrunn av de erfaringer SLF har med odelsretten og dennes betydning for utnyttningen 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 avvikles."

Etter forslagsstillernes oppfatning er dette en rimelig klar anbefaling fra en av de viktigste faginstansene innen norsk landbruk. Statens Landbruksforvaltning vektlegger i sin høringsuttalelse i hovedsak de samme synspunkter som forslagsstillerne.

På denne bakgrunn fremmer forslagsstillerne følgende forslag:

"§ 107 oppheves."

Forslag nr. 6 (Dokument nr. 12:6 (2003-2004))

Dokument nr. 12:6 (2003-2004), som er fremmet av representant May Britt Vihovde, gjelder opphevelse av grunnlovsvernet av odelsretten og - alternativt - odelsretten og åsetesretten, jf. Grunnloven § 107.

Forslagsstilleren viser til at Odelslovutvalget avga sin innstilling til statsråd Lars Sponheim 23. oktober 2003. 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 samfunnsmessige 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 øket samfunnsmessig utbytte av landbruket. Under punkt 12.3.2 bokstav a om "bedre landbruk", jf. også punkt 12.3.3, gies 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. På den annen side er det ikke vanskelig å peke på at odelsretten i mange henseender volder problemer og kan skape skarpe konflikter. Slik må det i noen utstrekning bli med et regelverk som skal dekke livsforhold som er meget uensartede. Ved den endelige standpunkttagen til odelsrettsinstituttet mener mindretallet at det er nødvendig å løfte seg litt over detaljene. Det må aksepteres at det med et omfattende lovverk alltid vil kunne bli tale om løsninger som kan oppfattes som urimelige eller urettferdige. Og mangt av det som det i dag rettes kritikk mot, vil forsvinne eller bli mindre betydningsfullt dersom de forslag som er fremsatt foran i avsnitt B, blir gjennomført. På dette vis kan

man høvle og høvle, og få bort i alle fall en del skarpe kanter - som en fortsettelse av det som skjedde i 1974. Men - før eller siden - stilles man overfor spørsmålet om høvlingen skal fortsette, eller om øksen skal tas frem.

Ved den totalvurdering som således må foretas, er det mindretallets oppfatning at det i dag ikke lar seg forsvare at - hvis man legger Landbruksdepartementets tall til grunn - oppimot 80 pst. av landbrukseiendommene, med dyrket jord og store skog og utmarksstrekninger - skal være odelsjord. Det vil si at det gjennom fødsel er en stadig snevrere krets av personer med en fortrinnsrett til disse verdier.

Mindretallet aksepterer - uten at det er nødvendig å foreta noen nærmere kvantifisering - at odelsretten har gunstige effekter, men disse kan ikke være tilstrekkelige til å rettferdiggjøre bruddet på likestillingsprinsippet. I særdeleshet gjelder dette fordi mange av de påberopte fordeler på en prinsipielt riktigere og på en mer systematisk og effektiv måte kan ivaretas gjennom andre virkemidler av økonomisk og lovmessig karakter. Fra den siste kategori nevnes især konsesjonsloven som gir mulighet for kontroll med erverv av landbruksjord og priser på landbruksjord så vel som etablering av bo- og drievplikt for slik eiendom."

Under henvisning til dette fremmer forslagsstilleren forslag alternativ 1. Odelslovutvalget har videre knyttet noen bemerkninger til åsetesretten (innstillingens s. 171-172), men uten å foreta noen prinsipiell drøftelse av åsetesrettens berettigelse siden det ikke var bedt om det i mandatet.

Forslagsstilleren mener imidlertid det ikke er noen grunn til å opprettholde grunnlovsvernet for åsetesretten dersom odelsrettens grunnlovsvern oppheves. Reglene er nær beslektet selv om bakgrunnen for instituttene er noe ulik (odelsretten er først og fremst en slektsrett, mens åsetesretten skal motvirke oppdeling (den eldste rett til ved dødsboskifte å overta eiendommen udelt). Forslagsstilleren mener at dette hensynet kan ivaretas gjennom annet lovverk.

Under henvisning til dette fremmer forslagsstilleren forslag alternativ 2.

Forslagsstilleren fremmer følgende forslag:

"Alternativ 1:

§ 107 skal lyde:

Aasædesretten maa ikke oppheves. De nærmere Betingelser, hvorunder den, til største Nytte for Staten og Gavn for Landalmuen, skal vedblive, fastsættes af Stortinget.

Alternativ 2:

§ 107 oppheves."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein

Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, vil vise til Dokument nr. 12:4 (2003-2004) om opphevelse av Grunnloven § 107 ("Odels- og Aasædesretten maa ikke oppheves") og Dokument nr. 12:6 (2003-2004) om endringer i Grunnloven § 107 (odels- og åsetesretten), der det foreslås at § 107 skal lyde: "Aasædesretten maa ikke oppheves. De nærmere Betingelser, hvorunder den, til største Nytte for Staten og Gavn for Landalmuen, skal vedblive, fastsættes af Stortinget", alternativt at § 107 oppheves.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil vise til Odelslovutvalgets innstilling (NOU 2003:26), hvor følgende argumenter til fordel for odelsretten stikkordsmessig ble kategorisert slik:

- bedre landbruk
- gårdbrukeren er selveier
- riktig eiendomsstruktur
- opprettholdelse av distriktsbosetting, med lokalt eierskap til landbrukseiendommer
- likestilling mellom kjønnene.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, har merket seg at forslagsstillerne har bygget på argumentasjonen til mindretallet i Odelslovutvalget. Dette flertallet vil på sin side vise til merknadene til flertallet i Odelslovutvalget, som mener dette:

"Utvalgets flertall (Buttingsrud Mathiesen, Hersleth Holsen, Indgjerd Værdal, Kveberg, Opdahl, og Sva-stuen) er klar over at odelsloven gir enkelte uønskede virkninger. Det avgjørende etter flertallets syn, er imidlertid at odelsloven utvilsomt gir flere og tyngre samfunnsmessige gunstige effekter, enn ulemper. Det vises særlig til de sosiokulturelle verdiene i tilknytning til de holdninger og langsiktige målsettinger som preger yrkesutøverne i landbruket, herunder i relasjon til spørsmålet om likestilling og bedre landbruksdrift. Videre vil Utvalgets flertall peke på at de uheldige virkningene av odelsloven, slik den fremstår i dag, vil bli vesentlig redusert ved de endringene som Utvalget har foreslått.

Et annet viktig aspekt for flertallet, er at odelsloven bidrar til å ivareta samfunnsmessige verdier på en måte som er forutsigbar for yrkesutøverne i landbruket, og lite utsatt for stadige endringer, slik for eksempel konsesjonsloven har vært de senere årene. Det er også grunn til å peke på at odelsloven er elastisk i den forstand at den ivaretar samfunnsmessig ønskede virkninger på lovtomme områder.

Flertallet mener ut fra en totalvurdering at odelsloven også i fremtiden vil være et viktig instrument for å sikre langsiktighet og stabilitet i næringen, samt å medvirke til samfunnsmessig ønskede virkninger. Flertallet ønsker etter dette at odelsretten skal bestå.

Utvalgets flertall bemerker ellers at åsetesretten i dag har en begrenset betydning vedrørende eierskifter i landbruket. Når det gjelder åsetesrettens betydning ved en eventuell opphevelse av odelsretten, viser flertallet til merknadene under punkt 12.4, særlig hva angår arvesituasjonen. Dersom odelsretten skulle oppheves, vil denne betydningen avta ytterligere, ved at man sannsynligvis ikke lenger vil få samvirket mellom

odels- og åsetesrett med hensyn til pris, ved vanlige generasjonsskifter. Ytterligere er det slik at eiendommer av næringsmessig betydning i landbruket, i praksis ikke omfattes av åsetesretten, i og med at disse eiendommene i det alt vesentlige overdras mens eieren fortsatt er i live. Det er først og fremst dersom eieren dør uventet (før pensjonsalder) at åsetesretten får betydning."

Dette flertallet viser til at odelsloven sikrer stabilitet i en næring som for øvrig er utsatt for ytre påvirkning som virker i motsatt retning. Dette flertallet har videre merket seg at odelsloven bidrar til en mer langsiktig forvaltning av landbrukseiendommer ved at bøndene ser investeringer i et flergenerasjonsperspektiv. Samtidig mener dette flertallet at odelsloven er viktig for å utvikle kjønnsmessig likestilling i landbruket og vil fortsatt være viktig for å sikre dette.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil på denne bakgrunn ikke anbefale at de fremsatte forslagene bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at i den tid som har gått siden grunnlovsbestemmelsen ble vedtatt, har samfunnsforholdene og ikke minst situasjonen i norsk landbruk blitt betydelig endret, noe som nødvendiggjør at bestemmelsen oppheves. Slik disse medlemmer vurderer det, står landbruket overfor svært store omstillinger hvor kravene til effektivisering og rasjonalisering vil være styrende for fremtiden. Disse medlemmer ser klart at hvis man skal kunne få den ønskede positive utvikling i landbruket, må alle lover og forskrifter som unødvendig hindrer en riktig utvikling, oppheves. Dette inkluderer også Grunnloven § 107 om Odels- og Aasædesretten.

Disse medlemmer ser at i tillegg til bruksstrukturen må også myndighetenes bidrag være en avbyråkratisering av landbrukssektoren og forenkling av det regelverk som setter rammene for næringen. Disse medlemmer påpeker videre at dagens tekniske utvikling synes å ha nådd en optimal grense, men for å gjøre de enkelte bruk tilstrekkelig lønnsomme og danne sikre arbeidsplasser, er odelsinstitusjonen en betydelig hindring i denne næringen.

Disse medlemmer mener det er unaturlig i dagens samfunn å ha grunnlovfestet et regelverk som gir enkeltpersoner en fortrinnsrett til å overta en landbrukseiendom på grunn av slektskap. I tillegg mener også disse medlemmer det er lite hensiktsmessig at eieren av en landbrukseiendom ikke kan selge den til hvem vedkommende ønsker, samt at også faglige kvalifikasjoner ikke skal være avgjørende for hvem som skal overta eiendommen. Dette medfører, slik disse medlemmer bedømmer situasjonen, at odelsinstituttet også gjør det svært vanskelig for nykommere å kunne etablere seg innenfor landbruksnæringen, selv om disse skulle ha de nødvendige faglige kvalifikasjoner.

Disse medlemmer mener at med dagens odelslovgivning er det praktisk talt umulig å få kjøpt en landbrukseiendom på det frie marked. Disse medlemmer vil minne om at Statens Landbruksforvaltning i sin høringsuttalelse om Odelslovutvalgets innstilling til Landbruksdepartementet uttalte:

"På bakgrunn av de erfaringer SLF har med odelsretten og dennes betydning for utnyttningen 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 formålstjenelig å videreføre rettsinstituttet. SLF anbefaler derfor at odelsretten avvikles."

Med de tunge landbruksfaglige kunnskaper SLF innehar, mener disse medlemmer at dette er en klar anbefaling som støtter forslagsstillernes argumentasjon for at Grunnloven § 107 oppheves.

Disse medlemmer bifaller på denne bakgrunn forslaget om å oppheve Grunnloven § 107 i Dokument nr. 12:4 (2003-2004) og Dokument nr. 12:6 (2003-2004) alternativ 2. Alternativ 1 om å opprettholde åsetesretten bifalles ikke.

Komiteens medlem fra Høyre støtter hovedprinsippet om odel, og vil på dette grunnlag anbefale at de fremsatte forslag ikke bifalles.

Dette medlem vil likevel poengtere at norsk landbrukssektor har betydelig reformbehov og -potensial, og at en rekke indre og ytre faktorer nødvendiggjør en effektivisering av sektoren. Dette medlem deler videre forslagsstillernes oppfatning av at offentlige myndigheter i større grad bør legge til rette for en avbyråkratisering av landbrukssektoren og forenkling av det regelverk som setter rammene for næringen. Dette medlem anser at dette i første omgang kan gjøres ved å fjerne den gjeldende konsesjonslovgivning og annen hemmende offentlig regulering, for på den måten å øke næringens lønnsomhet, bedre mulighetene for rekruttering og gi den enkelte næringsutøver større innflytelse over egen virksomhet. Slike tiltak bør, etter dette medlems mening, gjennomføres før man eventuelt vurderer en opphevelse av odelsinstituttet.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

I

Dokument nr. 12:4 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om opphevelse av Grunnloven § 107 (Odels- og Aasædesretten maa ikke ophæves) - bifalles.

II

Dokument nr. 12:6 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra May Britt Vihovde om endringer i Grunnloven § 107 (odels- og åsetesretten) alternativ 2 - bifalles. Alternativ 1 - bifalles ikke.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Dokument nr. 12:4 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm

om opphevelse av Grunnloven § 107 (Odels- og Aasædesretten maa ikke opphæves) - bifalles ikke.

II

Dokument nr. 12:6 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra May Britt Vihovde om endringer i Grunnloven § 107 (odels- og åsetesretten) - alternativ 1 og 2 - bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 18. desember 2007

Lodve Solholm
leder

Lars Peder Brekk
ordfører

