



Innst. 262 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:6 (2011–2012), Dokument 12:13 (2011–2012) og Dokument 12:17 (2011–2012)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Gunnar Gundersen, Svein Flåtten, Anders B. Werp og Olemic Thommessen om endringer i Grunnloven § 107 (odels- og åsetesretten), Grunnlovsforslag fra Trine Skei Grande og Borghild Tenden om opphevelse av Grunnloven § 107 (opphevelse av odels- og åsetesretten) og Grunnlovsforslag fra Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Torgeir Trældal om opphevelse av Grunnloven § 107 (Odels- og Aasædesretten)

Til Stortinget

1. Sammendrag

I Dokument 12 (2011–2012) er det fremsatt tre grunnlovsforslag som gjelder Grunnloven § 107 om odels- og åsetesretten. De tre forslagene gjelder opphevelse av bestemmelsen. Grunnloven § 107 har etter at forslagene ble fremsatt blitt § 117, jf. Innst. 203 S (2013–2014) og Stortingets vedtak 27. mai 2014.

Siden de fremsatte forslag gjelder samme grunnlovsbestemmelse, og siden forslagene til en viss grad har samme motivasjon og begrunnelse, velger komiteen å behandle forslagene i samme innstilling. Det vises også til Stortingets forretningsorden § 31 fjerde ledd, hvor det heter at saker som hører sammen så langt som mulig skal tas opp i én og samme innstilling. Stortinget må likevel ta stilling til hvert enkelt grunnlovsforslag for seg.

Både forslag 6 og forslag 13 viser til Odelslovutvalgets utredning i NOU 2003:26 Om odels- og åsetesretten som ble avgitt til daværende statsråd

Lars Sponheim 23. oktober 2003. To av Odelslovutvalgets 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 økt 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 drivepliktregrer 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 endel 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 landbruks-eiendommene, 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 lov-messig 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 driveplikt for slik eiendom.»

1.1 Forslag nr. 6 (Dokument 12:6 (2011–2012))

Dokument 12:6 (2011–2012), som er fremmet av Gunnar Gundersen, Svein Flåtten, Anders B. Werp og Olemic Thommessen, gjelder opphevelse av

Grunnloven § 107, nå § 117, slik at det blir mulig å endre odels- og åsetesretten.

Forslagsstillerne viser til at odels- og åsetesretten har lange tradisjoner i Norge, og at odelsretten retts-historisk binder vår tids lovverk sammen med de tidligste lovverk i vårt lands historie, det være seg land-skapslovene eller Magnus Lagabøters landslov. Forslagsstillerne viser videre til at odelsbegrepet langt tilbake i tid var knyttet til den frie og selveiende bon-den, og at begrepet i nasjonsbyggingens epoke fikk stor symbolverdi for selvstendighet og synet på bon-den som bærer av særnorske tradisjoner. Siden den tid har Norge gått fra å være et agrarsamfunn der slektskap og familieband var helt avgjørende for per-soners status, til nå å være et samfunn basert på blan-dingsøkonomiens prinsipper om like muligheter og sosial mobilitet. 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. Videreføringen av de tradisjonsbærende verdiene landbrukseiendommene representerer, fordrer derfor ifølge forslagsstillerne nytenking og strukturendringer. Etter forslagsstiller-nes oppfatning står odelsrettens materielle innhold i dag snarere i veien for utviklingen enn å ivareta den. Ifølge forslagsstillerne kan slekt ikke være viktigere enn drift.

Forslagsstillerne viser til at 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, og den frie og selv-stendige bonden har vært med på å legge grunnlaget for den staten som i dag kalles Norge. Det konserva-tive prinsippet om å forandre for å bevare tilsier etter forslagsstillerne syn nå at odels- og åsetesretten må endres for å sikre at vi får et lønnsomt og levedyktig landbruk i hele landet.

Det er en liten andel av befolkningen som i dag er sysselsatt innenfor landbruket. Forslagsstillerne kon-staterer at det har vært en markant og konstant ned-gang i sysselsettingen i landbruket. Forslagsstillerne bemerker også at næringen samtidig har opplevd en meget sterk produktivitetsvekst. Betydelig færre bønder 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 Norge i dag produserer mer mat enn da landbruket dominerte sys-selsettingsstatistikken totalt.

Det er betydelig færre utøvere enn tidligere. Antallet har gått fra ca. 200 000 rundt 1950 til mindre enn 50 000 i dag. Statistikken viser ifølge forslags-stillerne en klar forgubbing, en manglende rekrutte-

ring og mange gårdsbruk uten lys og aktivitet. Jordleie står for 40 prosent av driften av jordbruksarealene, dette holder arealene i hevd, men en ser også at behovet for strukturendring 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.

Forslagsstillerne viser til at gårder over hele landet har kvaliteter som gjør dem til en flott boplass og et sted for viktig økonomisk aktivitet. Det er imidlertid en kjensgjerning at for svært mange gårdsbrukere kan gården ikke være en hovedinntekt. Odelsretten kan derfor i fremtiden bli oppfattet mer som en byrde og plikt enn en positiv rett.

I sum viser dette, ifølge forslagsstillerne, 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. Landbrukets betydning, rolle og utfordringer tilsier etter forslagsstillsnes syn at odels- og åsetesretten ikke lenger har en naturlig plass i Grunnloven.

I en høringsuttalelse om Odelslovutvalgets utredning uttalte Statens landbruksforvaltning (SLF) 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 avskaffes.»

Selv om odels- og åsetesretten har lange tradisjoner i Norge, er tiden ifølge forslagsstillerne overmoden for en endring. Forslagsstillerne viser til at odelsloven i sin nåværende form er en av de mange særreguleringer i eiendomsretten som hindrer fremtidsrettet 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 ifølge forslagsstillsnes syn tjent med at odelsbestemmelsene fjernes fra Grunnloven.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 107 oppheves.»

1.2 Forslag nr. 13 (Dokument 12:13 (2011–2012))

Dokument 12:13 (2011–2012), som er fremmet av Trine Skei Grande og Borghild Tenden, gjelder

opphevelse av Grunnloven § 107, nå § 117, slik at det blir mulig å avvikle odelsretten.

Forslagsstillerne mener det er uheldig at posisjoner går i arv og er derfor prinsipielt imot odelsretten. Odelsretten er en slektsrett, ingen eiendomsrett, og den bidrar således til å fremheve betydningen av slekt på bekostning av personlig frihet.

Forslagsstillerne viser til at odelsretten har eksistert i Norge i mer enn tusen år, men ikke uten debatt. Odelsretten har vært omdiskutert i flere hundre år, og i dag er den et særnorsk fenomen som ikke finnes tilsvarende i andre vestlige land. Riksforsamlingen på Eidsvold i 1814 diskuterte odelslovgivningen, men kom til at det fortsatt burde være en odelslov og grunnlovfestet dette i § 107: «Odels- og Aasædesretten maa ikke ophæves». Det var likevel sterk strid om odelsretten i flere år etter at Grunnloven ble vedtatt. Flere pekte på at ordningen legitimerer privilegier og opprettholdt en aristokratisk samfunnsstruktur. Odelsloven ble av flere sett på som i strid med opplysningstidens idealer om personlig og næringsmessig frihet, fornuft og tanken om fremskritt.

Forslagsstillerne mener odelsretten er en hindring for utvikling av gården som næring og bosted. Dersom landbruket skal ha en viktig plass også i framtidens Norge, krever det etter forslagsstillsnes syn en modernisering. Forslagsstillerne mener framtidens landbruk er avhengig av at initiativrike, tiltaksomme og kreative mennesker får anledning til å bosette seg på landbrukseiendommer og utvikle disse ut fra de mulighetene de ser. For å sikre bosetting og økt mangfold på bygdene mener forslagsstillerne at det bør bli enklere å få kjøpt småbruk, slik at de som har lyst og engasjement til å drive gårdsbruk, får mulighet til dette. Forslagsstillerne mener en mer aktiv bosettingspolitikk for de landbrukseiendommene som i all hovedsak er et sted å bo, er mye viktigere for et levende landbruk enn å beholde odelsretten. Forslagsstillerne mener videre at flere av de hensyn som dagens odelsrett ivaretar, og som fremholdes av tilhengere av odelsloven, kan ivaretas gjennom andre virkemidler av økonomisk og lovmessig karakter, herunder konsesjonsloven.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 107 oppheves.»

1.3 Forslag nr. 17 (Dokument 12:17 (2011–2012))

Dokument 12:17 (2011–2012), som er fremmet av Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Torgeir Trældal, gjelder opphevelse av Grunnloven § 107, nå § 117, slik at det blir mulig å oppheve odels- og åsetesretten.

Forslagsstillerne viser til at samfunnsforholdene har blitt betydelig endret i den tid som har gått siden

denne grunnlovsbestemmelsen ble vedtatt, noe som ifølge forslagsstillerne gjør det påkrevet at bestemmelsen oppheves. Situasjonen i norsk landbruk har også blitt betydelig endret. Landbruket 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. Forslagsstillerne viser til at 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 ifølge forslagsstillerne å bidra til en avbyråkratisering av landbrukssektoren og forenkling av det regelverk som setter rammene for næringen. 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 etter forslagsstillerne syn blir for få av aktørene i næringen som har eiendommer med tilstrekkelig lønnsomhet til å skape en arbeidsplass.

Forslagsstillerne viser til at 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 ifølge forslagsstillerne også svært vanskelig for nykommere å etablere seg innen landbruksnæringen selv om de har de nødvendige faglige kvalifikasjonene, interesse for faget og næringen, samt kapital til å kjøpe en eiendom. Med dagens odelslovgivning er det etter forslagsstillerne syn nærmest praktisk umulig å få kjøpt en landbrukseieendom i det frie markedet.

I Odelslovutvalget var det et mindretall som gikk inn for opphevelse av odelsloven. I en høringsuttalelse om Odelslovutvalgets utredning uttalte Statens landbruksforvaltning som nevnt at de anbefaler å avskaffe odelsretten.

Etter forslagsstillerne 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 i dette dokumentet.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 107 oppheves.»

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at komiteen har tre grunnlovsforslag til behandling om opphevelse av Grunnloven § 107, Dokument 12:6 (2011–2012) fremsatt av Gunnar Gundersen, Svein Flåtten, Anders B. Werp og Olemic Thommessen, Dokument 12:13 (2011–2012) fremsatt av Trine Skei Grande og Borghild Tenden og Dokument 12:17 (2011–2012) fremsatt av Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Torgeir Trældal. Alle forslagene har samme ordlyd:

«§107 oppheves»

Forslagene er i det alt vesentlige likelydende med grunnlovsforslag behandlet av tidligere storting, senest 11. januar 2011, hvor forslagene verken oppnådde flertall eller grunnlovsflertall.

Forslagene dreier seg om å oppheve grunnlovsvernet av odelsretten. Etter Grunnlovens revisjon er vernet om odelsretten inntatt i Grunnloven § 117, som har følgende ordlyd:

«Odels- og åsetesretten må ikke oppheves. De nærmere betingelser for hvordan den skal bestå til støtte for staten og til gagn for landallmuen, fastsettes av det første eller annet følgende storting.»

Innledning

Odels- og åsetesrettens virkeområde er nærmere hjemlet i *lov om odelsretten og åsetesretten (odelslova)* fra 1974.

I odelsloven § 1 blir odelsretten definert slik:

«Odelsrett kan hevdast til fast eigedom som nemnt i § 2. Slik eigedom blir kalla odlingsjord. Den som eig odlingsjord når odelshevdstida går ut, blir kalla odlar.

Eigedom som det kviler odel på, blir kalla odelsjord.»

Åsetesretten er nærmere definert i odelsloven § 51 første ledd:

«Når eigaren av odelsjord eller odlingsjord døyr og jorda går i arv til etterkomarane hans, har ein av

desse rett til på skifte å få denne utlagt til seg, på vilkår som går fram av dei etterfølgjande paragrafane. Denne retten, som blir kalla åsetesrett, gjeld ikkje sameigepart utan der resteigedomen er eigd av ektefellen eller sambuaren til arvelataren og arvingen er etterkomar også etter denne.»

Videre følger det av odelsloven § 56 første ledd:

«Åsetesarvingen har krav på at det ved skjøn blir fastsett ein overtakingspris som er rimeleg etter dei tilhøva som ligg føre. Verdsetjinga skal gjerast med særleg tanke på at overtakaren kan makte å bli sitjande med eigedomen. Åsetestakst må ikkje setjast høgare enn verdien av eigedomen ved odelstakst, jf. § 49.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Venstre, vil påpeke at odelsretten var – og er – en gjenkjøpsrett som gir etterkommerne etter en odelsbonde rett til å kjøpe landbrukseiendommen fra fremmede etter nærmere regler. Åsetesretten er en rett for nærmeste etterkommer til å ta over jordeiendom arvelateren etterlater seg, mot å løse ut de andre arvingene. Hensikten er at etterkommerne skal kunne settes i stand til å bli sittende med eiendommen. Åsetesretten har også i praksis stor betydning ved ordinære generasjonsskifter.

En rettslig karakteristikk av odelsrettens betydning i slekten kan stikkordsmessig oppsummeres slik:

- et fast regelverk avgjør hvem som kan kreve eiendommen, når eieren dør eller eiendommen på annet vis skifter eier. Det vil si at det er forutberegnelighet med hensyn til hvem som skal overta,
- denne forutberegneligheten gir den som har best odelsrett, mulighet til å forberede seg til overtakelsen gjennom erfaring og utdanning,
- eiendommen beholdes udelte,
- den legger til rette for fortsatt landbruk – bruk av land i Norge, fordi neste generasjon får anledning til å overta til en pris som kan forrentes av driften,
- den markerer i dag likestilling mellom kjønnene i relasjon til eierskap og drift av landbrukseiendom. Dette har i vesentlig grad bidratt til at Norge er blant de land i verden med høyest andel kvinnelige eiere og brukere av landbrukseiendom, og
- de forholdene som er nevnt ovenfor innebærer at eieren har større sikkerhet for at innsats og disposisjoner blir av betydning for neste generasjon.

Historisk betydning

Flertallet vil peke på at odelsretten har tradisjoner tilbake til landskapslovene på slutten av 1000-tallet. I Magnus Lagabøtes landslov fra 1274 er også

odelsretten videreført. En viktig årsak til dette var at kongen anså odelsretten som et middel til å sikre fordeling av makt og rikdom i det norske samfunnet, og derved forebygge at for stor makt ble konsentrert hos kirken og adelen.

Odelretten har vært gjenstand for harde angrep en rekke ganger, særlig fra adelen og den finansielle eliten. De til nå sterkeste angrepene skjedde fra 1600-tallet frem til 1811, først og fremst fra danske interesser, fordi odelsretten hindret den danske adelen i å kjøpe opp jord og skog i Norge. Dette kulminerte med at vi i 1811 fikk en forordning som i praksis førte til at landbrukseiendom omsatt utenfor familien, ble solgt uten odelsrett. Innholdet i regelen var at selgeren måtte ta uttrykkelig forbehold om odelsrett dersom den fortsatt skulle gjelde etter salget. Et slikt forbehold var det svært få selgere som var villige til å ta, fordi det ville få betydning for salgssummen. Denne forordningen var trolig den viktigste årsaken til at vi fikk grunnlovsvernet av odels- og åsetesretten i 1814. Den nevnte forordningen ble opphevet ved Grunnlovens ikrafttredelse, og odelsretten på eiendommer som var solgt siden 1811 ble samtidig restituert. På grunn av et sterkt og klart lovverk unngikk man således at tilgangen til norske naturressurser kom på hender som i mindre grad var opptatt av norsk verdiskaping.

Det danske motstykket til odelsretten, «lovbydel-sen», og den svenske «bördsretten» ble også vesentlig innskrenket i den nevnte perioden, mens tilsvarende regler ble videreført – og fortsatt gjelder – i for eksempel Sveits, Østerrike og deler av Tyskland.

Flertallet mener dette viser at det ikke var tilfeldig at man tok odelsretten inn i Grunnloven på Eidsvoll i 1814.

Flertallet viser til Christian Magnus Falsen, som i 1815 ga ut skriftet «Norges Odelsrett, med hensyn paa Rigets Constitution». Der mener Falsen at odelsretten hadde medvirket til at ingen her til lands hadde hatt mulighet til å samle seg store jordeiendommer. Og på den måten kunne ingen «ophøie sig over de mindre Jordlodders Ejere, eller frie Odelsmænd». Falsen var også medvirker til odelsloven av 1821, som gjaldt frem til en større revisjon i 1974. Denne loven er en direkte oppfølging av Grunnloven § 117.

Flertallet bemerker at odelslovens innhold har blitt endret gjennom tidene. Kretsen av personer som har odelsrett har fra tid til annen blitt justert. Men grunnlovsvernet har det ikke vært flertall for å fjerne.

Flertallet vil derfor fremheve at både odels- og åsetesretten har lange tradisjoner i norsk historie. Dette er av våre lengstlevende institutter.

Forvalteransvaret

Flertallet mener det som særpreger det norske landbrukssamfunnet er selvstendige, selveiende og frie bønder. Flertallet vil fremheve at odelsinstituttet er et vern mot kapitalkreftene, for å sikre at personer som har interesse og forutsetninger for å forvalte landbrukseiendommer og matproduksjon, skal sikres mulighet til det. Gjennom en spredning av eiendomsretten til landarealene til de mange får vi en spredning av makt, noe som særtegnen den norske samfunnsmodellen. Instituttet har vært en viktig faktor for folkestyret, maktfordeling og derved velstandsutvikling.

Flertallet mener odelsinstituttet og dets grunnlovsværn er med på å sikre langsiktighet i det forvalteransvaret driverne av norsk landbruk utøver. Dette er et ansvar som går over generasjoner. Sikring av jordas fruktbarhet og skjøtsel av skog er gode eksempler på dette. Prinsippet om at man forvalter eiendommen til det beste for fremtidige generasjoner er en av pilarene i odelsinstituttet. Et kjent begrep er at «man skal overlate eiendommen i bedre stand enn da en selv overtok».

Flertallet vil bemerke at de som eier og driver landbrukseiendommer står for norsk matproduksjon. Matproduksjon er grunnleggende i ethvert samfunn. Flertallet viser derfor til at det er nødvendig å ha grunnlovsværn om ordninger som sikrer at dette blir gjort på en best mulig måte og at man sikrer kompetanse i næringen. Odelsinstituttet representerer dette.

Flertallet viser videre til utredningen fra Odelslovutvalget, der flertallet mener odelsretten fører til:

- Bedre landbruk
- Gårdbrukeren er selveier, noe som bidrar til økt fokus på trygg mat, og langsiktig ressursforvaltning og helhetlig næringsutvikling til det beste for lokalsamfunnet
- Riktig eiendomsstruktur
- Opprettholdelse av distriktsbosetting, med lokalt eierskap til landbrukseiendommer
- Likestilling mellom kjønnene

Flertallet i det nevnte utvalget fremhevet også:

«Utvalgets flertall (Buttingsrud Mathiesen, Hersleth Holsen, Indgjerd Værdal, Kveberg, Opdahl, og Svastuen) er klar over at odelsloven gir enkelte uønskede virkninger. Det avgjørende etter flertallets syn, er imidlertid at odelsloven utvilsomt gir flere og tyngre samfunnsmessig 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 frem-

står 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.»

Flertallet slutter seg til disse vurderingene.

Flertallet vil peke på at odelsretten er en privatrettslig særrett for den slekt som i minst 20 år har hatt tilknytning til en bestemt landbrukseiendom, og slik at det mellom dem i slekten som har odelsrett er en prioritetsrekkefølge. Dette medfører en rett ved arv/skifte, en løsningsrett når eiendommen kommer ut av slekten, samt en løsningsrett overfor en med svakere odel som erverver eiendommen.

Flertallet finner grunn til å fremheve at alle personer i Norge kan erverve landbrukseiendom, hvis man oppfyller krav i henhold til loven. Av disse kan alle opparbeide odel, uavhengig av alder, kjønn, etnisitet, legning eller religion. Flertallet vil understreke at odelsinstituttet på denne bakgrunn ikke kan sammenlignes med monarkiets arverekkefølge.

Flertallet merker seg at forslagsstillerne i sine forslag hevder at instituttene (odels- og åsetesretten) er i strid med prinsippene om frihet og eiendomsrett, og de legger uheldige bånd på strukturutviklingen og hemmer utviklingen mot et lønnsomt og robust landbruk. Flertallet merker seg at disse momentene har vært gjengangere i debatten om odelsinstituttet, helt fra 1814. Forslagene som nå er til behandling er således ikke uttrykk for nye tanker, men de har blitt avvist ved alle tidligere anledninger fordi de vil ha motsatt effekt på samfunnet.

Flertallet mener odelsretten har preget hvordan man i Norge tenker rundt eiendom og eiendoms-

rett, hvor to sentrale aspekter er balanse mellom rett og plikt. Det følger forpliktelser med det å ha eiendomsrett til landbrukseiendommer. Dette eksemplifiseres med bestemmelser om personlig bo -og driveplikt. Flertallet er derfor av den oppfatning at det ved forslagene om å oppheve Grunnloven § 107 (nå § 117) også angriper konsesjonsloven med dens krav om prisregulering, personlig boplikt, personlig egnethet og andre former for offentlige reguleringer. Ved en opphevelse av odelsloven vil dette innebære at kapitalen skal være styrende for hvem som skal ha eiendomsrett og dermed kontroll med jord- og skogressursene i Norge. Flertallet mener en opphevelse av Grunnloven § 117 vil legge til rette for at eiendomsretten kommer til å bli konsentrert om kapitalsterke selskaper og enkeltpersoner. Det er ingen grunn til å tro at Norge vil være annerledes enn andre land som har liten eller ingen regulering knyttet til omsetning av landbrukseiendommer, for eksempel Danmark, Sverige, Storbritannia og USA. Erfaringer fra disse landene viser at det er attraktivt for både egne borgere og utlendinger å investere i landbruks-eiendom, særlig i perioder med finansiell uro. Land med en sterk og stabil økonomi er særlig attraktivt for slike investeringer. Investorer i fast eiendom er videre mer interessert i den verdøkning man kan oppnå fra slike eiendommer, enn inntjening fra landbruket.

Flertallet viser til at odelsloven er den sterkeste stabiliseringsfaktoren i en næring som blir utsatt for sterk økonomisk påvirkning i motsatt retning. 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 flertallet at odelsloven er viktig for å utvikle kjønnsmessig likestilling i landbruket. Samtidig sikrer loven personlig eierskap til landarealer, noe som er en forutsetning for at eieren kan pålegges personlig boplikt.

Tidligere stortingsrepresentant Per Kristian Foss (H) uttalte i debatt 10. januar 2008 om tilsvarende grunnlovsforslag:

«Jeg ser ikke bort fra at det kan være argumenter både for og imot, men for en konservativ teller det noe at en ting har vart en stund, at bestemmelsene har lange tradisjoner, at grunnlovsbestemmelsene har bidratt til mange selveiende bønder, som vi som konservative setter uhyre stor pris på, og at det gir forutsigbarhet for en næring og for en stor befolkningsgruppe.»

Flertallet stiller seg bak denne konklusjonen.

Flertallet anbefaler således at forslagene ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at odelsretten har vært omdiskutert i flere hundre år, og i dag er den et særnorsk fenomen som ikke finnes tilsvarende i andre vestlige land. Disse medlemmer mener odelsretten er en hindring for utvikling av gården som næring og bosted. Dersom landbruket skal ha en viktig plass også i framtidens Norge, krever det en modernisering. Disse medlemmer mener framtidens landbruk er avhengig av at initiativrike, tiltaksomme og kreative mennesker får anledning til å bosette seg på landbrukseiendommer og utvikle disse ut fra de mulighetene de ser. For å sikre bosetting og økt mangfold på bygdene bør det bli enklere å få kjøpt småbruk slik at de som har lyst og engasjement til å drive gårdsbruk, får mulighet til dette. Disse medlemmer mener at en mer aktiv bosettingspolitikk for de landbrukseiendommene som i all hovedsak er et sted å bo, er mye viktigere for et levende landbruk enn å beholde odelsretten. Disse medlemmer mener videre at flere av de hensyn som dagens odelsrett ivaretar, og som fremholdes av tilhengere av odelsloven, kan ivaretas gjennom andre virkemidler av økonomisk og lovmessig karakter, herunder konsesjonsloven.

Komiteens medlemmer fra Høyre hevder at denne bestemmelsen står i motstrid til de nye frihetsrettighetene som kom inn i Grunnloven på Eidsvold. Individuell frihet, og på noen punkter også omtale av næringsfrihet, står i kontrast til en innløsningsrett for en særlig avansert gruppe privilegerte personer med innløsningsrett. Grunnen til at dette allikevel ble ansett som en ordning verdt å bevare, er at odelsretten har slektskap med arveretten, som igjen kan sies å være en videreføring av eiendomsrett på tvers av generasjoner.

Selv om odels- og åsetesretten har lange tradisjoner, er tiden overmoden for en endring. Odelsloven er i sin nåværende form en av mange særreguleringer av eiendomsretten som hindrer fremtidsrettet satsing, naturlige strukturendringer, mer lønnsom drift og økt investeringssevne i landbruket. Usikkerhet om fremtidig eiendomsrett har svekket landbrukseiendom som realsikkerhet og avskåret drivere av gården tilgang på realkreditt. I tillegg har løsningsretten ført til en rekke urimelige resultater, selv om endringer i odelsloven, særlig etter 2010, har begrenset odelsløsning noe. Fortsatt inneholder loven bestemmelser som fører til en del konflikt og usikkerhet om odelseiendommer. Nødvendig regulering av eiendomsretten i landbruket ivaretas bedre gjennom konsesjonsloven sammen med jord- og skoglov. Ingen tungtveiende argumenter taler for å videreføre grunnlovsbestemmelsen om odelsretten.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at alle forslagene er identiske og at begrunnelsen for forslagene stort sett er like. Disse medlemmer støtter forslagene fremsatt i Dokument 12:6 (2011–2012, Dokument 12:13 (2011–2012) og Dokument 12:17 (2011–2012) og vil derfor stemme for alle forslagene.

Komiteens medlem fra Venstre støtter forslaget fremsatt i Dokument 12:13 (2011–2012) og fremmer følgende forslag:

«§ 117 oppheves.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Venstre:

Forslag 1

Dokument 12:13 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Trine Skei Grande og Borghild Tenden om opphevelse av Grunnloven § 107, nå § 117, (opphevelse av odels- og åsetesretten) – bifalles.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Dokument 12:6 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Gunnar Gundersen, Svein Flåtten, Anders B. Werp og Olemic Thommessen om endringer i Grunnloven § 107, nå § 117, (odels- og åsetesretten) – bifalles ikke.

II

Dokument 12:13 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Trine Skei Grande og Borghild Tenden om opphevelse av Grunnloven § 107, nå § 117, (opphevelse av odels- og åsetesretten) – bifalles ikke.

III

Dokument 12:17 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Torgeir Trældal om opphevelse av Grunnloven § 107, nå § 117, (Odels- og Aasædesretten) – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 3. mai 2016

Martin Kolberg

leder

Per Olaf Lundteigen

ordfører