



## STORTINGET

# Innst. 248 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget  
frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:16 (2015–2016) og Dokument 12:33 (2015–2016)

**Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Gunnar Gundersen, Michael Tetzschner, Svein Flåtten, Anders B. Werp, Olemic Thommessen og Ingjerd Schou om opphevelse av § 117 (odels- og åsetesretten) og Grunnlovsforslag fra Ketil Kjenseth og Trine Skei Grande om opphevelse av § 117 (odels- og åsetesretten)**

Til Stortinget

### 1. Samandrag

I Dokument 12 (2015–2016) er det fremsatt to grunnlovsforslag som gjelder opphevelse av Grunnloven § 117 om odels- og åsetesretten.

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 fremgår 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 16 og 33 viser til Odelslovutvalgets utredning 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 avvike 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.»

### 1.1 Forslag nr. 16 (Dokument 12:16 (2015–2016))

Dokument 12:16 (2015–2016), som er fremmet av Gunnar Gundersen, Michael Tetzschner, Svein Flåtten, Anders B. Werp, Olemic Thommessen og Ingjerd Schou, gjelder opphevelse av Grunnloven § 117, slik at det blir mulig å endre odels- og åsetesretten.

Forslagsstillerne viser til at 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 Lagabøtes landslov. Forslagsstillerne viser videre til at odelsbegrepet langt tilbake i tid var 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.

Forslagsstillerne viser til at norsk økonomi de siste 100 årene har 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 bemerker også at næringen samtidig har opplevd en meget sterk produktivitetsvekst. Betydelig færre produserer nå mer enn før. Satsingen på forskning og innovasjon i landbru-

ket 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 dominererte 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.

Forslagsstillerne viser også til at statistikken viser 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 økonomisk 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 ifølge forlagsstillerne nytenkning og strukturendringer. Her står odelsrettens materielle innhold i dag snarere i veien for utviklingen enn å vareta den. Slegt kan 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 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 dette, ifølge forlagsstillerne, 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.

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 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. 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 tjent med at odelsbestemmelsene fjernes fra Grunnloven.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 117 oppheves.»

## 1.2 Forslag nr. 33 (Dokument 12:33 (2015–2016))

Dokument 12:33 (2015–2016), som er fremmet av Ketil Kjenseth og Trine Skei Grande, gjelder opphevelse av Grunnloven § 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 Eidsvoll i 1814 diskuterte odelslovgivningen, men kom til at det fortsatt burde være en odelslov, og grunnlovfestet dette i tidligere § 107, «Odels- og Aasædesretten maa ikke opphæves», tilsvarende nåværende § 117, «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.»

Det var likevel sterk strid om odelsretten i flere år etter at Grunnloven ble vedtatt. Flere pekte på at ordningen legitimerte 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 forslagsstillerne 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:

«§ 117 oppheves.»

## 2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, frå Høgre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, frå Framstegspartiet, Mazyar Keshvari og Ulf Leirstein, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og frå Kristeleg Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, syner til at komiteen har to grunnlovsforslag til handsaming om oppheving av § 117 i Grunnlova, Dokument 12:16 (2015–2016) og Dokument 12:33 (2015–2016).

## Innleiing

Odels- og åsetesretten har eit vern gjennom § 117 i Grunnlova.

Odels- og åsetesretten er nærare heimla i lov om odelsretten og åsetesretten (odelslova) frå 1974. I odelslova § 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 nærare definert i odelslova § 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.»

Vidare følgjer det av odelslova § 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.»

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Høgre og Framstegspartiet, syner til at gjennom åsetesretten, som har vore avgjerande ved generasjonsskifter, på gardane, har det vore stabilitet med omsyn til kven som skal overta garden. Dette har òg vore med på å gje den som har hatt den beste odelsretten, tid til å områ seg før overtakinga, mellom anna ved å kunne ta utdanning. Samstundes har åsetesretten lagt til rette for at den som skal overta garden, kan gjere dette til ein pris som kan forrentast av drifta. Lova er med på å markere likestilling mellom kjønna i høve til eigarskap og drift av landbrukseigedomen. Noreg er mellom dei landa i verda med høgast del av kvinnelege eigarar og brukarar av landbrukseigedom.

## Historisk grunngeving

Komiteen syner til at odelslova har vore ein av grunnpilarane i den norske konstitusjonen sidan Grunnlova vart utforma på Eidsvoll i 1814.

Årsaka til at odelsretten fekk eit vern i Grunnlova, var at dei 112 eidsvorne i riksforsamlinga på Eidsvoll ville hindre adelen og rikfolk i å kjøpe opp jord og skog i Noreg. Gjennom eit grunnlovsvorn ville ein òg sikre fordeling av makt og rikdom i Noreg, og gjennom det unnå at for mykje makt vart konsentrert hjå nokon få, mellom dei adelen og kyrkja.

Komiteen syner til at odelslova frå 1821 ikkje har vore ei statisk lov. Lova har endra seg i takt med tida. Frå den store revisjonen av lova i 1974 og fram til i dag har det vore ei rekkje endringar og tilpassingar – seinast i 2017. I takt med strukturelle endringar har det òg vore endringar i lovverket.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Høgre og Framstegspartiet, vil framleis sikre det norske landbruket og utøvarane ei framtid som sjølvstendige, sjølveigande og frie bønder. Odelsinstituttet er eit vern mot kapitalkreftene. Allereie no ser vi eit sterkt press mot landbruksnæringa, etter endringane i odelslova og konsesjonslovane dei siste åra.

Fleirtalet syner og til Odelslovutvalgets rapport (NOU 2003: 26), der eit klart fleirtal meinte det var viktig å halde på odelslova, samstundes som ein ville modernisere regelverket. Denne moderniseringa har mellom anna resultert i at krinsen av personar med odelsrett har vore justert. I tillegg har arealgrensene vore justerte jamleg i takt med utviklinga av norsk landbruk. I likskap med fleirtalet i utvalet vil fleirtalet syne til konklusjonane frå utvalet om at odelsretten gjev:

- Betre landbruk
- Sjølveigande bønder som bidreg til trygg mat, langsiktig ressursforvaltning, riktig eigdomsstruktur, lokalt eigarskap, spreidd busetjing og likestilling mellom kjønna

Fleirtalet vil peike på at grunnlovsvernet som odelsrekkja har, er avgjerande for at vi har eit jordbruk over heile landet. Odelslova har vore ein viktig årsak til at folk har tora å satse på landbruk som næring. Odelslova tener i så måte to viktige mål: eit berekraftig produksjonslandbruk som gjev tilstrekkeleg lønnsemd, og omsynet til arv og retten ein har knytt til familiære band. Odelsinstituttet har vore eit vern mot kapitalkreftene og har sytt for at personar med interesse og føresetnader for å forvalte landbrukseigedomane og matproduksjonen har vore sikra moglegheit til dette.

Fleirtalet meiner odelslova er viktig for norsk matproduksjon i framtida. I likskap med konsesjonslovene, jordlova og norsk suverenitet er odelslova ein av grunnpilarane i norsk grunnlov, norsk busetjing og norsk matproduksjon.

Odelslova er samstundes ein, privatrettsleg lov, noko som har sikra eit spreidd eigarskap av jorda, sikra langsiktig planlegging og drift av både areal og matproduksjon.

Fleirtalet stiller seg bak desse vurderingane, og tilrådinga frå fleirtalet er såleis at forslaga i Dokument 12:16 (2015–2016) og Dokument 12:33 (2015–2016) ikkje blir vedtekne, og at § 117 i Grunnlova blir ståande.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at mange av de hensyn som har begrunnet odelsloven, i dag ivaretas bedre av andre lovbestemmelser, som for eksempel konsesjonsloven. Særlig gjelder dette etter at kretsen som er odelsberettiget, ble betydelig innskrenket i 2014.

Disse medlemmer viser til at odelsloven ikke lenger bidrar til at det er et samsvar mellom eier og bruker. Andel utleid areal utgjør i dag opp mot femti prosent. Uten odelslov kan det bli større samsvar mellom eier- og brukerforhold i landbruket. En eier som driver jorda, vil ventelig ta bedre vare på jorda enn en leietager. Odelsloven vanskeliggjør dessuten en annen driftsorganisering enn enkeltpersonforetak, da det i praksis er umulig for upersonlige brukere å få kjøpt landbrukseiendom. Disse medlemmer viser til at dagens odelslov holder andre nye eiere utenfor og ikke slipper til dem som kunne ha interesse av å utvikle et aktivt eierskap. Alt i alt mener disse medlemmer at dette hindrer en optimal ressursutnyttelse i samfunnet.

Disse medlemmer viser også til at slektshensynet antakelig ligger så sterkt nedarvet for eiere av jordbrukseiendommer at det uansett vil gå svært lang tid før vi får se reelle endringer selv om odelsloven skulle bli opphevet.

Disse medlemmer foreslår på denne bakgrunn at Dokument 12:16 (2015–2016) bifalles, og at § 117 oppheves.

## Forslag frå mindretal

### Forslag frå Høgre og Framstegspartiet:

#### *Forslag 1*

Dokument 12:16 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Gunnar Gundersen, Michael Tetzschner, Svein Flåtten, Anders B. Werp, Olemic Thommesen og Ingjerd Schou om opphevelse av Grunnloven § 117 (odels- og åsetesretten) – bifalles.

### Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, syner til dokumentet og rår Stortinget til å gjere følgjande

#### vedtak:

##### I

Dokument 12:16 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Gunnar Gundersen, Michael Tetzschner, Svein Flåtten, Anders B. Werp, Olemic Thommesen og Ingjerd Schou om opphevelse av § 117 (odels- og åsetesretten) – vert ikkje vedteke.

##### II

Dokument 12:33 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Ketil Kjenseth og Trine Skei Grande om opphevelse av § 117 (odels- og åsetesretten) – vert ikkje vedteke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 24. april 2018

**Dag Terje Andersen**

leiar

**Nils T. Bjørke**

ordførar





