



Innst. 171 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:8 (2007–2008) og Dokument nr. 12:11 (2007–2008)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Øyvind Korsberg, Hans Frode Kielland Asmyhr og Kåre Fostervold om opphevelse av Grunnloven § 107 (Odels- og Aasædesretten må ikke oppheves) og grunnlovsforslag fra Lars Sponheim og Leif Helge Kongs- haug om endringer i Grunnloven § 107 (odels- og åsetesretten)

Til Stortinget

1. Sammendrag

I dokument nr. 12 (2007–2008) er det fremsatt to grunnlovsforslag som gjelder Grunnloven § 107. Det ene gjelder opphevelse og det andre gjelder endring av bestemmelsen. Grunnloven § 107 omhandler odels- og åsetesretten.

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 § 20 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.

1.1 Forslag nr. 8 (Dokument nr. 12:8 (2007–2008))

Dokument nr. 12:8 (2007–2008) som er fremmet av Øyvind Korsberg, Hans Frode Kielland Asmyhr og Kåre Fostervold, 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. Ifølge forslagsstillerne står landbruket 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, etter forslagsstillerne syn 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. 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 slik forslagsstillerne ser det 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, interessen for faget, og næringen og kapital til å kjøpe en

eiendom. Med dagens odelslovgivning er 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 avskaffes.»

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 i dette dokument.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 107 oppheves.»

1.2 Forslag nr. 11 (Dokument nr. 12:11 (2007-2008))

Dokument nr. 12:11 (2007-2008), som er fremmet av Lars Sponheim og Leif Helge Kongshaug, gjelder opphevelse av grunnlovsvernet av odelsretten, jf. Grunnloven § 107.

Forslagsstillerne viser til at Odelslovutvalget den 23. oktober 2003 avga sin innstilling til statsråd Lars Sponheim. To av utvalgets 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 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 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 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 ivretas 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.»

Forslagsstillerne viser til at Odelslovutvalget har knyttet noen bemerkninger til åsetesretten (innstillingen s. 171–172), men uten å foreta noen prinsipiell drøftelse av åsetesrettens berettigelse siden det ikke var bedt om det i mandatet.

Forslagsstillerne mener det er viktig 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 eldstes rett til ved dødsboskifte å overta eiendommen udelt).

Under henvisning til dette fremmer forslagsstillerne følgende forslag:

§ 107 skal lyde:

«Aasædesretten maa ikke ophæves. De nærmere Betingelser, hvorunder den, til største Nytte for Staten og Gavn for Landalmuen, skal vedblive, fastsættes af Storthinget.»

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, vil visa til Dokument nr. 12:8 (2007-2008) om oppheving av Grunnlovas § 107 og Dokument nr. 12:11 (2007-2008) om endringar i Grunnlovas § 107, der det vert gjort framlegg om å oppheva grunnlovsvernet av odelsretten.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristeleg Folkeparti, minner om at liknande framlegg vart hand-sama i førre valbolken, jf. Innst. S. nr. 113 (2007–2008). Ingen av framlegga fekk då korkje fleirtal eller grunnlovsfleirtal.

Fleirtalet minner om at odelsretten var – og er – ein gjenkjøpsrett, som gjev arvingar etter ein odelsbonde retten til å kjøpa garden frå framande etter visse reglar og fastsette prisar. Åsetesretten er ein rett for nærmaste etterkomar til å ta over jordeigedom arvelataren lét etter seg, mot å løysa ut dei andre arvingane. Både rettane har djupe røter i landet; i norsk soge. Fleirtalet er sjølvsagt kjent med at det over tid har vore delte meiningar om spesielt odelsretten. Under riksmøtet på Eidsvoll i 1814 skreiv eidsvollsmannen Nicolai Wergeland i dagboka si at «[d]er gives neppe nogen anden Sag, hvorom der hersker saa aldeles hinanden modstridende Meninger, som om Odelsretten». Dette kom ikkje minst til uttrykk i Stortinget i 1857: Då fekk eit framlegg om oppheving av odelsretten fleirtal, men ikkje grunnlovsfleirtal.

Fleirtalet vil visa til Christian Magnus Falsen, som i 1815 gav ut skriftet «Norges Odelsrett, med hensyn paa Rigets Constitution». Der hevda Falsen at odelsretten hadde medverka til at ingen her til lands hadde hatt høve til å samla seg store jordeigedomar. Og på det viset kunne ingen «ophøie sig over de mindre Jordlodders Ejere, eller frie Odelsmænd». Falsen var òg medverkande til odelslova av 1821, som varde heilt fram til 1975. Fleirtalet minner om at denne lova er ei oppfylging av ordlyden i § 107, andre punktum, der det heiter at «De nærmere Betingelser, hvorunder den til største Nytte for Staten og Gavn for Landalmuen, skal vedblive, fastsættes af det første eller andet følgende Storthing». Fleirtalet meiner såleis at dersom noko i § 107 lyt endrast, er det just denne setninga som bør fjernast.

Fleirtalet viser vidare til innstillinga frå Odelslovutvalet (NOU 2003:26), der fleirtalet meinte odelsretten medverkar til fylgjande:

- a. betre landbruk
- b. gardbrukaren er sjølveigar
- c. riktig eigedomsstruktur
- d. oppretthald av distriktsbusetnad, med lokalt eigarskap til landbrukseigedomar
- e. likestilling mellom kjønna.

Fleirtalet i utvalet hevda òg at det

«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 tilknyt-

ning til de holdninger og langsiktige målsettinger som preger yrkesutøverne i landbruket, herunder i relasjon til spørsmålet om likestilling og bedre landbruksdrift. ...

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.»

Fleirtallet sluttar seg til desse vurderingane.

Fleirtallet ser på § 107 som ein viktig del av norsk konstitusjonell søge og vil hevda at odels- og åsetesretten framleis lyt vera grunnlovsfest – i samsvar med norsk kultur og i respekt for eidsvollmennene. Fleirtallet meiner dessutan at den konstitusjonelle sikringa av odels- og åsetesretten ikkje er noka hindring for ei dynamisk utvikling av lovverket som gjeld jord og jordbruk – i samsvar med tida og tilhøva. Alt i alt tilrår fleirtallet difor at baa grunnlovsframlegga må avvisast.

Komiteen bed til slutt regjeringa om å vurdere å redusere omfanget av odelskrinsen i samband med den varsla stortingsmeldinga om norsk landbruk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at odels- og åsetesretten begrenser eierens rettslige rådighet over egen eiendom. Disse medlemmer vil også påpeke at odels- og åsetesretten er i strid med prinsippet om likhet uten hensyn til fødsel og slekt. Disse medlemmer vil videre påpeke at odelsretten i mange tilfeller er med på å opprettholde eksisterende eierstruktur slik at etablering av større driftsenheter blir vanskelig. Mer enn halvparten av de som mottar driftstilskudd leier areal i tillegg. For disse er det i praksis umulig å erverve tilleggsareal. Disse med-

lemmer mener det er godt dokumentert at alle reguleringene på eiendomsforholdene i landbruket har en negativ effekt på utviklingen og at de derfor bør oppheves. For øvrig vises det til begrunnelsen til forslagsstillerne.

Disse medlemmer bifaller på denne bakgrunn forslaget om å oppheve Grunnloven § 107 i Dokument nr. 12:8 (2007–2008).

Dersom dette forslaget faller vil disse medlemmer subsidiært støtte forslaget i Dokument nr. 12:11 (2007–2008) som kun gjelder opphevelse av grunnlovsvernet av odelsretten mens åsetesretten blir stående uendret. Etter disse medlemmers syn er dette «en nest beste løsning».

Komiteens medlem fra Høyre viser til at odelsloven i sin nåværende form er en av de mange særreguleringer i eiendomsretten som hindrer fremtidsrettet satsing, mer lønnsom drift og økt investeringsevne i landbruket. Dette medlem viser til at en mer fleksibel odelslov er ett av de tiltak som kan bidra til modernisering og strukturrasjonalisering i norsk landbruk. Dette medlem mener derfor at landbruket er tjent med at odelsbestemmelsen fjernes fra Grunnloven og at odelsloven blir modernisert.

Dette medlem bifaller på denne bakgrunn forslaget om å oppheve Grunnloven § 107 i Dokument nr. 12:8 (2007–2008).

Dersom dette forslaget faller vil dette medlem subsidiært støtte forslaget i Dokument nr. 12:11 (2007–2008) som kun gjelder opphevelse av grunnlovsvernet av odelsretten mens åsetesretten blir stående uendret.

Komiteens medlem fra Venstre mener prinsipielt at ingen posisjoner bør gå i arv i en liberal stat. Dette medlem er derfor prinsipielt imot odelsretten og viser til at odelsretten er en særnorsk rett som ikke finnes tilsvarende i andre vestlige land. Dette medlem mener heller ikke at en begrensning av eiendomsretten til landbrukseiendommer gjennom odelsrett, er et egnet virkemiddel for å oppnå et levende landbruk i Norge. Dersom landbruket skal ha en viktig plass også i framtidens Norge, krever det etter dette medlems syn en modernisering. Dette medlem 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 dette medlem derfor 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. Dette medlem 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.

Dette medlem er enig med flertallet i at odelsretten også har visse fordeler, men mener at disse kan ivaretas gjennom andre virkemidler av økonomisk og lovmessig karakter, herunder konsesjonsloven.

Dette medlem mener at det er riktig å opprettholde et grunnlovsværn for åsetesretten selv om odelsretten fjernes.

Dette medlem viser til at åsetesretten gjelder livsarvinger etter eieren av en landbrukseiendom. Åsetesretten blir aktuell når eieren dør, men det er ikke krav om at eiendommen har vært i slekten i en lengre periode, slik det er for odelsretten. Dette medlem viser videre til at åsetesretten skal motvirke oppdeling av eiendommer og at innholdet i åsetesretten er en rett til naturalutlegg av eiendommen på skiftet; udelt og til en rimelig takst. Dette medlem mener det er fornuftig å opprettholde en slik kvalifisert arverett for livsarvinger.

På denne bakgrunn går dette medlem inn for å avskaffe odelsretten og bifaller forslaget i Dokument nr. 12:11 (2007–2008).

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Dokument nr. 12:8 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Øyvind Korsberg, Hans Frode Kielland Asmyhr og Kåre Fostervold om opphevelse av

Grunnloven § 107 (Odels- og Aasædesretten må ikke opphæves) – bifalles.

Forslag fra Venstre:

Forslag 2

Dokument nr. 12:11 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Lars Sponheim og Leif Helge Kongshaug om endringer i Grunnloven § 107 (Odels- og Aasædesretten) – bifalles.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til grunnlovsforslagene og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

I

Dokument nr. 12:8 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Øyvind Korsberg, Hans Frode Kielland Asmyhr og Kåre Fostervold om opphevelse av Grunnloven § 107 (Odels- og Aasædesretten må ikke opphæves) – bifalles ikke.

II

Dokument nr. 12:11 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Lars Sponheim og Leif Helge Kongshaug om endringer i Grunnloven § 107 (odels- og åsetesretten) – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. desember 2010

Anders Anundsen

leder

Ola Borten Moe

ordfører

