
7. juli 2010

Ny konvensjon mellom Norge og Sverige om grenseoverskridende reindrift – Høring

Innledning

Reindriftens flyttinger mellom årstidsbeiter har pågått i århundrer og lenge uten hinder av nasjonalstatgrenser. Ved grensedragningen mellom Norge og Sverige i 1751 måtte forholdet til reindriften avklares. Dette resulterte i den såkalte Lappekodisillen, som var et tillegg til grensetraktaten mellom de to land, og som sikret reindriften fortsatt adgang til sesongmessige flyttinger. Det ble imidlertid tidlig behov for mer detaljert regulering, og i 1883 fikk vi den såkalte Felleslappeloven, som etter unionsoppløsningen har vært avløst av ulike konvensjoner mellom de to land, senest konvensjon av 9. februar 1972 om reinbeite mellom Norge og Sverige.

I henhold til 1972-konvensjonen artikkel 69 skulle det senest fem år før konvensjonen opphørte å gjelde, dersom en av partene ønsket det, nedsettes en blandet norsk-svensk kommisjon som skulle utrede om det ene landets reindriftssamer etter utløpet av konvensjonens gyldighetstid fortsatt hadde behov for reinbeite i det annet land. En slik kommisjon ble opprettet 29. april 1997, og den avgav en omfattende innstilling med forslag til ny konvensjon 18. mai 2001. Denne innstillingen ble sendt på høring. På norsk side var reindriften i stor grad negativ til kommisjonens forslag.

På grunnlag av kommisjonens innstilling og uttalelser i høringen skulle det føres forhandlinger mellom de to land, og ved kongelig resolusjon av 24. januar 2003 ble det fastsatt et mandat for forhandlinger mellom Norge og Sverige og oppnevnt medlemmer til en norsk forhandlingsdelegasjon. Disse forhandlingene førte ikke fram.

1972-konvensjonen opphørte å gjelde 1. mai 2005.

På svensk side inntok man det standpunkt at den grenseoverskridende reindriften skulle skje i henhold til Lappekodisillens bestemmelser uten noe ytterligere regulering, og den norske reindriften i Sverige har dermed fra dette tidspunkt vært regulert av Lappekodisillen.

På norsk side erkjente man at Lappekodisillen var gjeldende, men av hensyn til reindriften og øvrige interesser på norsk side var det behov for supplerende lovgivning. På den bakgrunn ble 1972-konvensjonens bestemmelser om svensk reinbeiting i Norge videreført som intern norsk lovgivning, se ot.prp. nr. 75 (2004-2005) og lov om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige av 9. februar 1972.

Ved kongelig resolusjon av 4. november 2005 ble det fastsatt mandat for fortsatte forhandlinger mellom Norge og Sverige om en ny norsk-svensk reinbeitekonvensjon og oppnevnt medlemmer og varamedlemmer i en ny norsk forhandlingsdelegasjon. Disse forhandlingene tok til i desember 2005 og pågikk i om lag tre år. De ble avsluttet gjennom parafering av forhandlingsresultatet 24. februar 2009 i Stockholm.

7. oktober 2009 ble konvensjonen undertegnet av den norske landbruks- og matministeren og den svenske jordbruksministeren i Stockholm. Med undertegningen har de to land forpliktet seg til en videre oppfølging mot ratifikasjon og ikrafttredelse.

For at konvensjonen skal bli endelig bindende mellom de to land, må den ratifiseres, noe som for Norges del krever Stortingets samtykke. Videre må konvensjonen gjennomføres i norsk rett ved Stortingets lovvedtak. Det tas sikte på at konvensjonen innarbeides i norsk rett gjennom en ny § 2 a i reindriftsloven som fastslår at konvensjonen skal gjelde som norsk rett.

Bakgrunn og mandat for forhandlingene

Til grunn for de fortsatte forhandlingene lå følgende felles dokument om bakgrunn og mandat:

Den grenseoverskridende reinbeitingen har foregått gjennom svært lang tid og har sitt grunnlag i gammel sedvane. Rettighetene erkjennes av begge statene, og har fått sitt sterkeste uttrykk i den såkalte Lappekodicillen som ble tilføyd den grensetraktaten som ble inngått mellom Sverige og Danmark-Norge i 1751.

Lappekodicillen inneholder ikke noen konkrete bestemmelser om geografiske områder eller beitetider. Mer detaljerte regler enn de som angis i Lappekodicillen har senere tilkommet gjennom ulike overenskomster mellom Sverige og Norge. Først forelå en felles norsk-svensk lovgivning fra 1883 som ble komplettert og senere erstattet med konvensjoner i årene 1905, 1913, 1919, 1949 og senest 1972.

Etter 1. mai 2005 er Lappekodicillen det folkerettslige dokument som omhandler den grenseoverskridende reinbeitingen mellom Sverige og Norge. Så lenge det finnes samer i respektive land som for å bevare sin livsform og næring er avhengig av reinbeite i det andre landet skal den på sedvane baserte beitingen over riksgrensen opprettholdes, jf. for øvrig brevveksling av 18. april 1972. Det vises for øvrig til Regjeringens skrivelse 2004/05:79 og Ot.prp. nr. 75 (2004-2005).

De svenske og norske regjeringer besluttet i april 1997 å opprette en felles kommisjon. I kommisjonen inngikk blant annet representanter for sametingene og reindriftsorganisasjonene. Den svensk-norske Reinbeitekommisjonen avgav i mai 2001 en enstemmig innstilling med forslag til en ny konvensjon som inneholdt en områdeprotokoll. Innstillingen ble sendt på høring.

Våren 2003 ble det på begge sider oppnevnt særskilte forhandlingsdelegasjoner med oppdrag å arbeide fram en ny konvensjon på grunnlag av Reinbeitekommisjonens innstilling. I delegasjonene inngikk representanter fra departementene, sametingene og reindriftsorganisasjonene. Forhandlingsdelegasjonene meldte i september 2004 at forhandlingene om en ny reinbeitekonvensjon ikke skulle kunne sluttføres innen 1972-konvensjonens gyldighetstid løp ut 1. mai 2005. Forhandlingsdelegasjonenes siste møte ble holdt i januar 2005, hvorefter det har vært opphold i forhandlingene. Gyldighetstiden for 1972-konvensjonen løp ut 1. mai 2005.

Etter 1. mai 2005 finnes det ingen avtale mellom de to land utover Lappekodicillen. I Norge har man komplettert Lappekodicillen med nasjonal lovgivning som innholdsmessig tilsvarer 1972- konvensjonen.

Jordbruksdepartementet og Landbruks- og matdepartementet har i løpet av mai og juni hatt diskusjoner om fortsatte forhandlinger.

De svenske og norske regjeringene er nå overens om at forhandlingene skal gjenopptas og har blitt enige om følgende vedrørende forhandlingsdelegasjonenes mandat, retningslinjer og sammensetning:

1. Forhandlingsdelegasjonene skal arbeide fram et felles forslag til ny konvensjon som er nødvendig for den grenseoverskridende reindriften. Delegasjonene får i oppdrag i fellesskap å anviser avgrensede beiteområder i Sverige og Norge som får anvendes av det andre landets samer. Beiteområdene skal inngå i konvensjonen. Utgangspunktet for områdenes avgrensning skal være hvordan de mest rasjonelt skal kunne anvendes på en måte som gir et langsiktig grunnlag for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindriftsnæring.
2. De beiteområdene som angis i konvensjonen innebærer ingen stillingtagen eller uttrykk for statenes oppfatning om sedvanerettens omfang. En nasjonal domstol, der et slikt spørsmål er brakt inn, er ved sin bedømming av sedvanerettens omfang ikke bundet eller veiledet av konvensjonen. Konvensjonen skal beskrive den nasjonale

domstolsprosessen i spørsmål om samenes private rettigheter i det andre landet.

3. Hver forhandlingsdelegasjon skal bestå av fire medlemmer og en sekretær. Medlemmene skal i Sverige utpekes av Jordbruksdepartementet, Utrikesdepartementet, Sametinget, SSR og i Norge av Landbruks- og matdepartementet, Utenriksdepartementet, Sametinget og NRL. I den del av forhandlingene som tar for seg avgrensningen av beiteområdene i Sverige og Norge skal forhandlingene fra hver side ledes av en av de samiske representanter.

Dagens bestemmelser

Som fremholdt ovenfor, er den svenske reindriften i Norge i dag regulert av lov 9. juni 1972 nr. 31, som ved lov 17. juni 2005 nr. 100 fikk tittelen endret fra *lov om reinbeiting i henhold til konvensjon av 9. februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite* til *lov om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige*. Det skal i det følgende gis en kortfattet oversikt over de generelle hovedtrekkene i loven, en oversikt som er basert på Samerettsutvalgets innstilling, jf. NOU 2007:13.

§ 1 annet ledd fastslår etter lovendringen at svensk reinbeiting i Norge bare kan foregå i de områdene som er fastsatt av Kongen ved forskrift. Denne bestemmelsen erstatter den tidligere § 1 hvor det fremgikk at svensk reinbeiting på norsk område bare kunne skje i beiteområder beskrevet i 1972-konvensjonens § 1. I praksis er imidlertid de beiteområdene for svensk rein som inntil 1. mai 2005 var angitt i konvensjonen, videreført som gjeldende beiteområder etter forskrift 21. juni 2005 nr. 717 om beiteområder for svensk rein i Norge (reinbeiteforskriften) §§ 1 (Troms fylke) og 2 (Nordland og Nord-Trøndelag fylker). Mer konkret dreier det seg om sommerbeiteområder i grensetraktene fra Troms til Nord-Trøndelag. Ifølge § 2 kan beiteområdene i Troms brukes som beite for svensk rein fra og med 1. mai til og med 14. september, mens områdene i Nordland og Nord-Trøndelag kan benyttes fra og med 1. juli til og med 31. august.

I de periodene et beiteområde er forbeholdt for svensk rein, kan de som utgangspunkt ikke benyttes som beite for norsk rein, jf. lovens § 4. Bestemmelsen er gitt for å forhindre sammenblanding av norsk og svensk rein, og innebærer en begrensning av det området hvor norske reindriftssamer kan drive reindrift i forhold til det som følger av reindriftsloven § 5. Det er som hovedregel kun svenske reineiere av samisk herkomst som kan benytte beiteområdene i Norge, jf. lovens § 8. Videre er det gitt ulike bestemmelser om organiseringen og utøvelsen av reindriften. Se blant annet § 10 om at det fra svensk side senest to måneder før beitetiden begynner skal meldes fra til norske myndigheter om hvordan beiteområdene i Norge vil bli benyttet, § 12 om at hver sameby som fører rein på beite i Norge skal ha en tillitsmann som blant annet skal påse at lovens bestemmelser iakttas ved utøvelsen av reindriften, § 13 om tilsyn og bevoktning av rein, §§ 14 til 21 om samling og skilling av sammenblandet norsk og

svensk rein og § 23 om håndteringen av umerket rein. § 22 pålegger svenske reineiere og samebyer objektivt ansvar for kostnader ved skilling eller utdriving av svensk rein fra ulovlig område.

Etter lovens §§ 24 til 29 har svenske reineiere som har reinbeiterett i Norge, også visse rettigheter ved siden av beiteretten. Dette er rettigheter som er ansett som nødvendige for at det skal kunne drives rasjonelt, men de kan bare benyttes i forbindelse med reindriften. Dette prinsippet ligger også til grunn for norske reindriftssamers rett til trevirke og jakt, fangst og fiske etter reindrifftsloven. De svenske reineiernes rett til jakt og fiske er regulert i reinbeiteloven § 25, som i første punktum fastslår at svenske reineiere under lovlig opphold med rein i Norge innenfor de fastsatte beitetider har rett til jakt og fiske innenfor beiteområde etter de regler som gjelder for norske reineiere, jf. reindrifftsloven § 26. De svenske reineiernes rett er imidlertid i § 25 annet punktum uttrykkelig begrenset til «husbehov», slik at de ikke har rett til å «samle forråd» for utførsel til Sverige, eller til å drive jakt og fiske for salg. Reinbeiteloven § 26 gir svenske reineiere med rein på lovlig beite i Norge rett til å ta trevirke til bruk i reindriften etter de bestemmelser som gjelder for norske reineiere, jf. reindrifftsloven § 25.

Etter reinbeiteloven § 27 har også de bestemmelser som gjelder for norske reineieres rett til å oppføre bolighus, samt gjerder og anlegg til bruk i reindriften, jf. reindrifftsloven §§ 21 og 24, tilsvarende anvendelse for svenske samer som har rein på lovlig beite i Norge.

Etter lovens §§ 30 til 36 har svenske reindriftssamer også rett til å ta med seg gjeterhunder til Norge (§ 30, jf. § 36), samt annet nødvendig utstyr for reindriften (§ 31), herunder også våpen og ammunisjon (§ 32), radiosendere og mottakere (§ 33) og motorkjøretøyer (§ 34) uten å betale toll og avgift ved innførsel til Norge (§ 35). For bruken av motorkjøretøyene gjelder de samme bestemmelser som gjelder for norske reineiere, jf. reinbeiteloven § 34 annet ledd og reindrifftsloven § 23 som gir norske reineiere adgang til bruk av «nødvendige» fremkomstmidler i reindriften.

I §§ 37 til 46 og §§ 54 til 56 har reinbeiteloven ulike regler om plikter og ansvar som følge av at lovens regler er overtrådt. § 37 statuerer en meldeplikt for tilfeller hvor svensk rein oppholder seg ulovlig i Norge, for eksempel utenom tillatte beitetider etter lovens § 2 eller i områder hvor reinen ikke har lovlig opphold etter § 1. Plikten påhviler både de svenske reineierne som er ansvarlig for den ulovlig beitende reinen, og de norske reineiere slik beiting går ut over, jf. § 37 første ledd, og gjelder tilsvarende for norsk rein som har kommet inn i områder i Norge som er forbeholdt for svensk beiting, jf. § 37 tredje ledd.

Lovens §§ 38 til 43 har regler om at vedkommende svenske sameby kan bli pålagt å betale beiteavgift når svensk rein oppholder seg ulovlig i Norge, og vedkommende reindriftsagronom finner det rimelig at avgift pålegges, jf. § 39. Dette er den primære sivilrettslige reaksjonsformen mot overtredelse av lovens beite regler. Lovens § 42 åpner

for øvrig også for at norske reineiere som er ansvarlig for rein som har opphold i områder i Norge som er forbeholdt for svensk rein, kan bli ilagt beiteavgift.

Reinbeiteloven §§ 44 til 46 har regler om erstatning for skade voldt ved svensk reindrift i Norge. Hovedregelen er at slik skade skal erstattes etter «norsk erstatningsrett», dvs. etter vanlige ulovfestede regler, jf. også skadeserstatningsloven § 1 – 5 om ansvar for dyr, samt reindriftsloven §§ 67 til 70. Det skal imidlertid ikke betales erstatning for skade voldt på reinbeite, idet slik skade forutsettes dekket ved betaling av beiteavgift. Det er også gjort unntak for tilfeller hvor reinbeiteloven har særregler om erstatning, se § 22 om betaling av kostnader i forbindelse med «nødvendig arbeid med fremmed rein».

I tillegg til de sivilrettslige sanksjonene har loven i §§ 54 til 56 bestemmelser om straff og påtale. § 54 gir en uttømmende oversikt over hvilke av lovens bestemmelser der overtredelse er sanksjonert med bøtestraff. For svenske reineiere gjelder dette §§ 14 og 17 til 19 om samling og skilling, samt reglene om reinslakting, jf. § 24 annet ledd, og bruk av motorkjøretøyer, jf. § 34 tredje ledd. Både forsettlige og uaktsomme overtredelser kan straffes, men det kreves en «ikke ubetydelig» uaktsomhet for at overtredelse skal være straffbart. Straffebudet i § 54 gjelder bare handlinger som har forbindelse med reindriften, og som ikke rammes av den alminnelige straffelovgivning, jf. § 54 nr. 7 annet punktum.

Den norske reindriften i Sverige er, som nevnt innledningsvis, fra 1. mai 2005 regulert av Lappekodisillen. Prinsipielt gir den norske reindriftssamer adgang til beiting etter gammel sedvane. Konkret er det opp til samebyene å gi tillatelse for norsk reindrift til å beite på samebyenes områder. Slike tillatelser har ikke vært gitt, og i praksis har derfor norsk reindrift i all hovedsak vært avskåret fra å nytte beiter i Sverige.

Kommentarer til konvensjonens bestemmelser

Preambelen

Konvensjonen innledes med en preambel. I preambelen uttrykkes de grunnleggende forutsetninger som konvensjonen er tuftet på.

I første avsnitt konstateres det historiske grunnlaget ved at samene som urfolk i uminnelige tider har ført sin rein over det som er riksgrensen mellom Norge og Sverige.

I annet avsnitt vises det til Lappekodisillen, som var et tillegg til grensetraktaten i 1751, og som bekrefter samenes rett til å flytte med sin rein til det annet land og der utnytte rettigheter i henhold til gammel sedvane. Partene er blitt enige om en konvensjon basert på Lappekodisillens forutsetninger om flyttinger mellom øst og vest i tråd med gammel sedvane.

Sverige er medlem av EU. Det vises i tredje avsnitt til Protokoll 3 *Om det samiska folket* hvor det framgår at de tilsluttende partene har erkjent Sveriges forpliktelser overfor det samiske folket i henhold til nasjonal og internasjonal rett. Norge er medlem av EØS. Det legges til grunn at den nye konvensjonen ikke innebærer endringer som reiser nye EØS-rettslige spørsmål.

I fjerde avsnitt uttrykkes en felles politisk vilje fra de to land til å opprettholde og legge til rette for en grenseoverskridende reindrift så lenge som samene er avhengig av dette for å bevare sin livsform og næring. Dette innebærer en politisk garanti som for så vidt må anses avledet av de folkerettslige forpliktelsene. Den har imidlertid selvstendig verdi i det den er uttrykk for en positiv holdning fra regjeringenes side som innebærer et ønske om å legge til rette for en god utvikling for den grenseoverskridende reindriften.

Kapittel 1. Grunnleggende prinsipper

Til artikkel 1

Bestemmelsene her fastslår konvensjonens saklige anvendelsesområde og hvem den gjelder for. Den gjelder for den grenseoverskridende reindriften og de distrikter, samebyer og utøvere som er omfattet i henhold til områdeprotokollen.

Den har således ikke direkte betydning for andre reindriftsutøvere, eller for myndighetene i de to land utover det som følger av artiklene 4, (7), 9, 10, 13, 20, 21, 22 og 29.

Når det gjelder det geografiske anvendelsesområdet, er dette avgrenset til å gjelde de områdene som er avsatt i områdeprotokollen. Dette reiser noen spørsmål i forhold til nemndenes kompetanse som blir kommentert i tilknytning til artikkel 25.

Til artikkel 2

Her angis konvensjonens formål. Konvensjonen skal i henhold til første ledd legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift i begge land. Det kan i den forbindelse påpekes at nettopp muligheten for grenseoverskridende reindrift i stor grad vil kunne være en viktig forutsetning for at reindriften skal være bærekraftig.

I annet ledd påpekes det at konvensjonen skal anvendes slik at den ikke hindrer nye formålstjenlige driftsformer i reindriften som følger av den alminnelige samfunnsutviklingen. Dette må for så vidt anses som selvsagt for en konvensjon som i første omgang skal gjelde for 30 år, og som forutsettes forlenget for 10 år av gangen med mindre den sies opp av en av partene. Det er imidlertid hensiktsmessig at et slikt prinsipp kommer klart til uttrykk. Reindriften er en næring og må som andre næringer forholde seg til den teknologiske og økonomiske utviklingen i samfunnet.

Til artikkel 3

Av denne bestemmelsen følger det at den grenseoverskridende reindriften skal utøves i samsvar med de rettigheter og plikter som følger av nasjonal rett i det land reindriften utøves, om ikke annet følger av konvensjonen. Dette betyr at svenske reindriftsutøvere ved opphold i Norge er undergitt de samme bestemmelser i tilknytning til utøvelsen av reindrift som norske reindriftsutøvere. I nasjonalparker på norsk side vil for eksempel vernebestemmelsene gjelde på tilsvarende måte for svensk reindrift som for norsk. Artikkel 3 er uttrykk for et generelt prinsipp som har vært gjeldende siden Lappekodisillen. For øvrig er dette for noen forhold nærmere spesifisert i artikkel 9 nr. 2 og 3.

Til artikkel 4

Denne bestemmelsen innebærer et kvalifisert vern av de arealene som er avsatt til den grenseoverskridende reindriften. Nasjonale myndigheter som overveier iverksettelse av et tiltak i slike områder skal i sin vurdering se til at området så langt som mulig beskyttes mot tiltak som vesentlig kan vanskeliggjøre reindriften i området. Dersom et slikt tiltak likevel tillates, skal det aktuelle landet se til at behovet for reinbeite sikres eller alternativt svare økonomisk erstatning dersom dette ikke er mulig.

Landene har overfor hverandre forpliktet seg til å legge til rette for en bærekraftig reindrift og ved å sørge for at nærmere angitte områder står til disposisjon for reindriften fra det annet land. Som en følge av en slik forpliktelse, kan ikke myndighetene i respektive land uten videre innskrenke eller forringe disse områdene gjennom ulike tiltak dersom dette kan føre til at reindriften i området blir vesentlig vanskeliggjort.

Til artikkel 5

Her fastslås det at for gjennomføring av konvensjonen skal det finnes to faste felles organer, et forvaltningsorgan *Reinbeitenemnden* og et overprøvingsorgan *Overprøvningsnemnden*. Konvensjonen av 1972 hadde ingen tilsvarende organer. I henhold til 1972-konvensjonen § 66 skulle det være et permanent *fast utvalg* som hadde som oppgave å følge utviklingen av den samiske reindriften i de to land og legge fram forslag om tiltak som kunne bidra til en effektiv og formålstjenlig gjennomføring av konvensjonens bestemmelser. Utvalget bestod av tre medlemmer fra hvert land. Det hadde ingen beslutningsmyndighet, og avholdt vanligvis to møter per år. Gjennom 1972-konvensjonens virketid erfarte man at manglende beslutningsmyndighet var en svakhet. De organer som nå skal etableres innebærer at man får operative organer som sikrer at ulike beslutninger kan treffes raskt og effektivt. Etableringen av disse organene er en av de viktigste nyskapingene i konvensjonen. Det vises for øvrig til kommentarene til kapitlene 3 og 4 nedenfor.

Til artikkel 6

I denne bestemmelsen fastslås det at reinbeitedistrikt og sameby kan benytte områder i det annet land for reindrift slik det angis i *områdeprotokollen*, som er vedlegg 1 til konvensjonen. Det vises til omtalen av områdeprotokollen nedenfor. Det presiseres at

områdeprotokollen ikke innebærer at det blir tatt i bruk områder hvor det i dag ikke foregår reindrift. Områdeprotokollen foretar kun en nærmere fordeling av beiteområder mellom den norske og den svenske reindriften som er omfattet av konvensjonen.

Til artikkel 7

Denne artikkelen inneholder bestemmelser om avtaler mellom reinbeitedistrikt og sameby om samarbeid som innebærer fravikelse av områdeprotokollen. Dette er også en nyskaping i forhold til 1972-konvensjonen og vil etter departementets oppfatning være svært viktig for fleksibilitet og mulighet til å finne gode omforente løsninger på tvers av grensen. Forhandlingsdelegasjonenes syn har vært at slike avtaler vil være ønskelige, idet partene forutsetningsvis da har kommet fram til fellesskapsløsninger ut fra en faglig fundert helhetstenkning basert på partenes behov og de naturgitte vilkår.

En avtale vil bare kunne omfatte områder hvor minst *en* av partene på grunnlag av nasjonal lovgivning eller denne konvensjon har rett til å utøve reindrift, og gjelde de rettigheter som er knyttet til reindriften.

Av annet ledd følger det at en samarbeidsavtale ikke må innebære vesentlig ulempe for andre berørte interesser. Det kan være aktuelt for andre å uttale seg, jf. tredje ledd tredje punktum. Videre bør den inneholde rimelige vilkår for oppsigelse. Som i andre sammenhenger, vil det kunne være behov for å komme seg ut av avtalebaserte forhold som kanskje viser seg ikke å fungere slik som forutsatt.

Tredje ledd fastslår at en samarbeidsavtale må stadfestes av Reinbeitenemnden for å bli gyldig. Nemnden skal i den forbindelse se til at avtalen bidrar til å oppfylle konvensjonens formål i henhold til artikkel 2. Det følger også av tredje ledd at nemnden, før avtalen stadfestes, kan gi andre enn avtalepartene anledning til å uttale seg. Dette er noe som vil bero på nemndens konkrete vurdering, og vil være aktuelt der hvor avtalen vil innebære slik endring av driftsmønster at andre interesser bør gis anledning til å fremme sine synspunkter. Dette vil gjelde både øvrige reindriftsinteresser og andre private eller offentlige interesser. Det må imidlertid framheves at de tilfeller hvor det kan være aktuelt å innhente uttalelser fra andre mer vil representere et unntak enn en hovedregel. Stadfestelsesordningen er begrunnet med at en avtale vil erstatte tilsvarende bestemmelser i områdeprotokollen. Det bør den ikke gjøre uten at den har gjennomgått en "kvalitetssikring" av kompetent organ.

Fjerde ledd gir konvensjonens bestemmelser anvendelse så langt de passer for de områder som omfattes av stadfestede samarbeidsavtaler. Det følger videre at dersom en samarbeidsavtale opphører, skal områdeprotokollen gjelde. Områdeprotokollen ligger "i bunnen" og trer i kraft igjen dersom samarbeidsavtalen opphører.

Til artikkel 8

I artikkel 8 er det gjort rede for forholdet mellom konvensjonen og sedvanemessige rettigheter og prosedyrer for prøving av spørsmål i tilknytning til dette.

De beiteområder som angis i protokollen eller samarbeidsavtaler innebærer ikke noe standpunkt til eller er uttrykk for statenes oppfatning om omfanget av sedvanemessige rettigheter. Dersom noen mener å ha sedvanemessig rett til reinbeite i det annet land utover de områder som er fastsatt i områdeprotokollen, kan de reise sak for domstolene i dette landet for å få sin sak prøvd.

Kapittel 2. Særskilte rettigheter for den grenseoverskridende reindriften

Til artikkel 9

Her angis nærmere hvilke rettigheter som følger av konvensjonen.

Innledningsvis er det en henvisning til Lappekodisillen, og hvor det fastslås at denne, i forbindelse med passering av riksgrensen, ikke åpner for andre byrder på den grenseoverskridende reindriften enn de som angis i kodisillen. I neste ledd, som en konsekvens av det som er angitt i første ledd, fastslås at i medhold av denne konvensjon skal toll-, skatte- og avgiftsfrihet gjelde for de tilfellene som er angitt i denne artikkel og i artikkel 10.

For øvrig vises til de enkelte bestemmelser, som ikke foranlediger særskilte kommentarer.

Til artikkel 10

Denne artikkelen har bestemmelser om behandling, slakting og omsetning av rein. Det vises til de enkelte punktene, og det er bare punkt 5 som foranlediger en særskilt kommentar.

Punkt 5 er en bestemmelse om unntak fra de regler som ellers gjelder vedrørende omsetning i punktene 1 – 4. Bakgrunnen er at det i enkelte situasjoner av økonomiske og praktiske grunner kan framstå som svært uhensiktsmessig å føre slaktet rein tilbake til hjemlandet for omsetning der. Det åpnes derfor for en adgang til omsetning i det annet land toll-, skatte- og avgiftsfritt. Forutsetningen er at det dreier seg om et mindre antall rein og at omstendighetene, for eksempel transportmessige forhold, tilsier at tilbakeføring for omsetning i hjemlandet vil være urimelig. Det må dermed foreligge kvalifiserte grunner for at bestemmelsen skal komme til anvendelse. For øvrig forutsettes det at ansvarlig nasjonal myndighet godkjenner slik slakting og omsetning i hvert enkelt tilfelle.

Kapittel 3. Norsk-svenske reinbeitenemnden

Til artikkel 11

Artiklene 11 til 16 omhandler *Reinbeitenemnden*.

Som nevnt i tilknytning til artikkel 5, er formålet med etableringen av nemndene å få operative organer.

Viktig for at dette formålet skal oppnås er nemndens sammensetning. Faglig kompetanse og legitimitet spiller her en stor rolle.

Reinbeitenemnden skal bestå av fem medlemmer. Regjeringene oppnevner to medlemmer hver, hvorav ett skal ha bred kunnskap om reindrift og oppnevnes etter forslag fra reindriftnæringen i landet. Reinbeitenemnden skal ha en leder som oppnevnes av de to lands regjeringer i fellesskap, etter forslag fra sametingene i Norge og Sverige. Ved oppnevning av lederen vil således sametingene ha en sentral rolle ved at de må bli enige om et felles forslag. Reinbeitenemnden oppnevnes for fire år. Det skal oppnevnes personlige varamedlemmer i samsvar med det som gjelder for medlemmet. Dette betyr at varamedlemmene skal utpekes etter de samme kriterier som for medlemmene. Varamedlem for lederen er nestleder i Reinbeitenemnden. Dette betyr at ved lederens forfall trer lederens varamedlem inn som leder. For øvrig skal ikke varamedlemmene delta på møtene.

Til artikkel 12

I første ledd foretas det en opplisting i 14 punkter av de oppgaver som reinbeitenemnden skal utføre.

Av annet ledd framkommer det at reinbeitenemnden skal følge utviklingen i den grenseoverskridende reindriften og rapportere årlig til landenes regjeringer. Dette er en viktig bestemmelse. Informasjon om situasjonen og utviklingen i den grenseoverskridende reindriften vil være nødvendig slik at regjeringene til en hver tid er oppdatert på hvordan forholdene for den grenseoverskridende reindriften er. Og skulle det vise seg at bestemmelser fungerer uheldig eller har utilsiktede virkninger, vil det være mulig å ta forholdet opp landene imellom.

Til artikkel 13

Denne bestemmelsen fastslår i første ledd at sentrale, regionale og lokale myndigheter i hvert land skal innhente uttalelse fra reinbeitenemnden før vedkommende myndighet fatter vedtak som kan berøre den grenseoverskridende reindriften. Ved planer om tiltak i et område avsatt for den grenseoverskridende reindriften skal således planene forelegges reinbeitenemnden. Bestemmelsen må ses i sammenheng med artikkel 4, og det vises til merknaden til denne.

Annet ledd presiserer at slik høring som nevnt i første ledd ikke opphever de konsultasjonsforpliktelser som foreligger i forhold til samiske interesser. Dette innebærer at ordinære konsultasjonsprosesser kommer i tillegg til de prosedyrer som følger av konvensjonen. Det må også presiseres at denne høringsbestemmelsen i forhold til Reinbeitenemnden ikke påvirker den ordinære høringen som skal skje overfor berørte private og offentlige interesser etter annet lovverk.

Til artikkel 14

Denne artikkelen har i første og annet ledd bestemmelser om beslutningsprosess og beslutningsdyktighet.

Av tredje ledd framkommer det at i spørsmål som gjelder saksforberedelse eller utferdigelse av pålegg etter artikkel 25 første ledd og artikkel 26 første ledd kan lederen treffe avgjørelsen alene. Poenget med dette er at det skal kunne treffes nødvendige beslutninger i forbindelse med saksforberedelsen uten at hele nemnden tar del. Det vil også i de situasjoner som omhandles her være behov for å utferdige nødvendige pålegg raskt. Lederen har da en mulighet til dette uten at hele nemnden tar del i avgjørelsen.

Til artikkel 15

Her finner vi bestemmelser om iverksetting av vedtak.

Til artikkel 16

Reinbeitenemndens vedtak kan påklages til Overprøvningsnemnden av part eller den som ellers berøres av vedtaket. Det gjelder en klagefrist på fire uker og en klage må være kommet inn til reinbeitenemnden innen fire uker. For sent innkommet klage skal avvises. Det er ikke adgang til å ta en for sent innkommet klage under behandling.

Kapittel 4. Norsk-svenske overprøvningsnemnden

Til artikkel 17

Klageorganet *Overprøvningsnemnden* skal bestå av fem medlemmer med personlige varamedlemmer og oppnevnes for fire år. Oppnevningen skjer på samme måte som for reinbeitenemnden, men et av de to medlemmene som regjeringene oppnevner skal ha dommerkompetanse og lederen skal være dommer eller ha bred dommererfaring. Dette har sammenheng med at overprøvningsnemnden er et organ hvor beslutningene skal ha virkning som en rettskraftig dom, med det unntak som følger av bestemmelsene om konvensjonsavgift i artikkel 18 tredje ledd.

Til artikkel 18

Denne artikkelen har i første og annet ledd bestemmelser om beslutningsprosess og beslutningsdyktighet.

Av annet ledd annet punktum finner vi en bestemmelse om lederens adgang til å treffe avgjørelser alene i spørsmål som angår saksforberedelse, se for øvrig merknaden til artikkel 14.

Som nevnt, kan med ett unntak overprøvningsnemndens avgjørelse ikke bli gjenstand for videre prøving. Dette unntaket framkommer av artikkel 18 tredje ledd og gjelder illeggelse av konvensjonsavgift i henhold til artikkel 27. Bakgrunnen for dette er at konvensjonsavgiften har karakter av straff (pønalt preg). Dette tilsier at det bør være adgang til ytterligere prøving. For de øvrige avgjørelsene som nemndene treffer er det

tale om praktiske og faglige avgjørelser som ikke har konsekvenser for den enkelte på en slik måte at ytterligere prøvingsadgang framstår som påkrevet. Avgjørelser om konvensjonsavgift kan bringes inn for tingretten når det gjelder overtredelser i Norge og for förvaltningsdomstolen i Luleå når det gjelder overtredelser i Sverige.

Etter fjerde ledd gjelder en frist for stevning eller klage på fire uker. For sent innkommet klage eller stevning skal avvises.

Kapittel 5. Felles bestemmelser for Norsk-svenske reinbeitemnemnden og Norsk-svenske overprøvningsnemnden

Til artikkel 19

Artikkel 19 fastslår det i og for seg selvsagte at nemndene i sin behandling skal være uavhengige og upartiske. Når det likevel er funnet nødvendig å presisere dette, har det sammenheng med at nemndene består av medlemmer fra begge land og at nemndenes virksomhet skal ha fokus på den grenseoverskridende reindriftens interesser i tråd med konvensjonens formål.

Til artikkel 20

Første ledd fastslår at vedtak av reinbeitemnemnden eller overprøvningsnemnden er tvangsgrunnlag i respektive land etter samme regler som en rettskraftig dom av en nasjonal domstol. Dette innebærer for Norges del at vedtaket kan gjennomføres med tvang ved hjelp av namsmyndighetene uten at det er nødvendig å få tvangsgrunnlag gjennom domstolsavgjørelse.

Annet ledd fastslår at en avgjørelse av nasjonal domstol om konvensjonsavgift etter artikkel 18 tredje ledd kan iverksettes i klagerens hjemland etter samme regler som en rettskraftig dom. Konvensjonsavgift en svensk utøver er blitt ilagt for et ulovlig forhold på norsk side, og som er rettskraftig avgjort av norsk domstol, kan drives inn i Sverige etter reglene her for rettskraftige dommer og omvendt.

Til artikkel 21

Her finner vi bestemmelser om nemndenes arbeid slik at oppgavene blir løst på en hensiktsmessig måte.

Til artikkel 22

Det fastslås uttrykkelig at nemndenes medlemmer, sekretariat og eventuelle sakkyndige kan passere grensen og medbringe nødvendig utstyr toll-, skatte- og avgiftsfritt. Det vises for øvrig til merknaden til artikkel 21.

Til artikkel 23

Av første ledd framgår det at det er utformet egne vedtekter for nemndene som er vedlegg 2 til konvensjonen. Det vises til omtalen av vedtektene nedenfor.

Annet ledd har bestemmelser om budsjett, kostnader og formene for regnskap og revisjon.

Kapittel 6. Bestemmelser om tilbakeføring av rein og om overtredelser

Til artikkel 24

Bestemmelsene omhandler tilbakeføring av rein som befinner seg på ulovlig område i henhold til konvensjonen. Dette gjelder opphold både utenfor fastsatt område og opphold i strid med beitetidsbestemmelser der slike foreligger. Det gjelder også i eget land ved opphold i område avsatt for det andre landets reindrift.

Bestemmelsene i artikkel 24 er forholdsvis detaljerte. Det framstår ikke som nødvendig å knytte særskilte kommentarer for øvrig til disse.

Til artikkel 25

Bestemmelsene her omhandler situasjonen dersom reinbeitedistrikt eller sameby ikke tilbakefører reinen slik det er angitt i artikkel 24.

Etter første ledd kan Reinbeitenemnden, etter begjæring av en som lider skade eller ulempe, pålegge reinbeitedistriktet eller samebyen innen en nærmere angitt frist å fjerne reinen. Det kreves altså en begjæring. Reinbeitenemnden utferdiger ikke her pålegg av eget tiltak.

Dersom pålegget ikke følges, gir annet ledd reinbeitenemnden kompetanse til å beslutte hvem som kan tilbakeføre reinen eller slakte og selge den for eiers regning.

Tredje ledd har bestemmelser om dekning av påløpte kostnader ved tilbakeføring, slakt og salg.

Bestemmelsene i artikkel 25 reiser spørsmål vedrørende nemndenes geografiske kompetanse.

Av artikkel 1 framkommer det at konvensjonen gjelder for den grenseoverskridende reindriften mellom Norge og Sverige. Nemndene har selvfølgelig kompetanse innenfor de fastsatte områdene og i forhold til de samebyer og reinbeitedistrikter som er omfattet av områdeprotokollen. Og de har kompetanse når konvensjonsreindrift har kommet utenfor fastsatte områder. I sistnevnte tilfeller innebærer imidlertid ikke nemndenes kompetanse noen innskrenkning i nasjonale myndigheters kompetanse. På noen strekninger som er omfattet av områdeprotokollen er riksgrensen grense mellom norsk og svensk reindrift. Kommer for eksempel svensk reindrift over på norsk side, har på tilsvarende måte både nemndene og nasjonal norsk myndighet kompetanse. Men så lenge det dreier seg om overtredelser i tilknytning til forhold som er regulert gjennom konvensjonen, forutsettes det at det i første rekke er Reinbeitenemnden som følger det opp.

For øvrig vil nemndene ha kompetanse dersom reindrift som ikke er omfattet av konvensjonen kommer inn i områder fastsatt i områdeprotokollen.

Til artikkel 26

Første ledd fastslår at reinbeitenemnden kan utferdige pålegg forenet med tvangsmulkt overfor reineier, reinbeitedistrikt eller sameby som ikke følger bestemmelser fastsatt i konvensjonen eller beslutning fastsatt av nemndene. Tvangsmulkt kan eventuelt også fastsettes løpende.

Annet ledd gir anvisning på hvordan tvangsmulkts størrelse skal fastsettes. Det skal her tas hensyn til den skade som kan oppstå dersom pålegget ikke følges, de økonomiske forhold hos den som skal følge pålegget og omstendighetene for øvrig. Det er altså lagt opp til en helhetsvurdering hvor ulike forhold kommer inn i bildet.

Av tredje ledd framkommer det at reinbeitenemnden, dersom pålegget ikke følges, skal bestemme hvilket beløp som endelig skal betales og når betaling senest skal skje. Det skal med andre ord fastsettes et sluttbeløp med betalingsfrist.

Til artikkel 27

Første ledd omhandler illeggelse av konvensjonsavgift når rein befinner seg på ulovlig område, jf. artikkel 24 første ledd.

Annet ledd gir kriterier for fastsettelse av konvensjonsavgiftens størrelse. Tredje ledd fastslår at konvensjonsavgift ikke kan ilegges for overtredelser hvor det er fastsatt tvangsmulkt.

Fjerde ledd gir en frist for betaling på fire uker fra vedtakstidspunktet.

Til artikkel 28

Første ledd fastslår at tvangsmulkt og konvensjonsavgift skal fastsettes i skyldnerens nasjonale valuta. Ilegges en svensk reineier konvensjonsavgift for ulovlig beiting i Norge, skal konvensjonsavgiften fastsettes i svenske kroner og motsatt.

Annet ledd fastslår at tvangsmulkt og konvensjonsavgift skal betales til reinbeitenemnden. Midlene skal anvendes til erstatning for det reinbeitedistrikt eller den sameby som har lidt skade ved overtredelsen, og for øvrig til tiltak som er til nytte for den grenseoverskridende reindriften. Når det gjelder det siste, kan det for eksempel gjelde ulike fellesinvesteringer eller andre tiltak i tråd med konvensjonens formål.

Kapittel 7. Særskilte bestemmelser

Til artikkel 29

Artikkel 29 har bestemmelser om prosessen ved registrering av reinmerker.

Til artikkel 30

Artikkelen har en særlig bestemmelse om erstatningssøksmål mot nemndene. Dette gjelder for de tilfeller hvor nemndene har fattet beslutninger som, dersom de var blitt fattet av nasjonale myndigheter, kan danne grunnlag for erstatningssøksmål. Dette kan gjelde rene kompetansemangler eller myndighetsmisbruk. Den som berøres av vedtaket, har da rett til å reise søksmål mot nemndene etter nasjonal lovgivning. Søksmål som gjelder innskrenkninger av rettigheter kan reises i det land rettigheten innskrenkes, og for Norges del ved stedlig verneting. I andre spørsmål kan søksmål reises ved domstol i hjemlandet, og for Norges del der vedkommende har sitt hjemting.

Til artikkel 31

Konvensjonen er ment å skulle gjelde i 30 år med ytterligere forlengelser. I et så langt tidsrom er det påregnelig med ulike organisasjons- og forvaltningsmessige endringer. For å slippe å endre konvensjonsbestemmelser i slike tilfeller, fastslår artikkel 31 at konvensjonens bestemmelser får anvendelse på de rettssubjekter som erstatter de tidligere. Respektive land skal informere om slike endringer.

Kapittel 8. Ikrafttredelse og gyldighetstid

Til artikkel 32

For områder i Trøndelagsfylkene/Jämtlands län sør for de områder som var omfattet av 1972-konvensjonen, gjelder protokoll av 13. desember 1971 mellom Norge og Sverige om oppføring og vedlikehold av reingjerder langs enkelte deler av riksgrensen. Disse strekninger er nå innlemmet i områdeprotokollen, jf. § 45, slik at 1971-protokollen forutsettes opphevet.

Til artikkel 33

Artikkel 33 omhandler prosedyrer for ratifikasjon og ikrafttredelse. Den fastslår videre at norske og svenske tekster har lik gyldighet. Konvensjonen skal oversettes til nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk, noe som nå er blitt gjort.

Til artikkel 34

Her finner vi bestemmelser om gyldighetstid, oppsigelse og forlengelse.

Områdeprotokollen

I områdeprotokollen, som er vedlegg 1 til konvensjonen, finner vi bestemmelser om hvilke områder som reinbeitedistrikter og samebyer kan anvende i det andre landet i henhold til artikkel 6 i konvensjonsteksten, jf. § 1 første ledd. I alt dreier det seg om 42 områder, - 24 områder for svensk reindrift i Norge, 16 områder for norsk reindrift i Sverige og to fellesområder for norsk og svensk reindrift som ligger på begge sider av riksgrensen.

Det presiseres at områdeprotokollen ikke innebærer at det blir tatt i bruk områder for reindrift hvor det i dag ikke foregår reindrift. Områdeprotokollen foretar kun en nærmere fordeling av beiteområder mellom den norske og den svenske reindriften som er omfattet av konvensjonen.

§ 1 annet ledd viser til det kartmaterialet som områdebeskrivelsene bygger på. Det framgår også at områdene er vist på fire kartvedlegg. Kartvedleggene er laget i illustrasjonsøyemed, og det er de tekstlige beskrivelsene som er avgjørende når det gjelder områdenes grenser.

I paragrafene 3 til 44 er de enkelte områdene fastsatt med grenser, beitetider der hvor det har framstått som nødvendig, og eventuelle gjerder. Det vises til de enkelte bestemmelsen der, og det vil ikke bli knyttet særskilte kommentarer til disse.

I § 45 er gjerdestrekningene fra protokoll av 13. desember 1971 mellom Norge og Sverige videreført i punktene 2, 3, 6, 7, 8 og 9. Denne protokollen forutsettes opphevet ved den nye konvensjonens ikrafttredelse. I tillegg er også enkelte andre gjerdestrekninger tatt med i punktene 1, 4 og 5.

I §§ 14, 39 og 45 nr. 1, 4 og 5 er de angitte gjerdestrekninger oppført på grunnlag av andre forpliktelser enn det som følger av overenskomst mellom de to land. Dette kan for eksempel gjelde gjerder oppført i forbindelse med kraftutbygging. Det følger da av § 46 at ansvarsforholdet for disse gjerdene ikke skal endres.

Av § 47 første ledd følger det at ansvarsfordelingen mellom de to land for ulike gjerdestrekninger framkommer av et særskilt vedlegg til områdeprotokollen. Her er det angitt om det dreier seg om eksisterende gjerder eller gjerder som må nybygges, gjerdenes omtrentlige lengde og hvilket land som skal ha ansvar for de ulike strekningene.

§ 47 annet ledd fastslår at gjerder som er oppført på grunnlag av tidligere overenskomster mellom de to land og som ikke er forutsatt videreført i henhold til områdeprotokollen skal rives. Det samme gjelder anlegg som ikke har en fortsatt funksjon for den grenseoverskridende reindriften. Ansvar for riving har det land som har hatt ansvar for oppføringen.

§ 48 er en bestemmelse som omhandler eventuelle tiltak som det er gitt tillatelse til i konvensjonsområdene før konvensjonen har trådt i kraft. Dersom et slikt tiltak vesentlig kan vanskeliggjøre reindriften, skal landet se til at behovet for reinbeite sikres for berørt reinbeitedistrikt eller sameby. I motsetning til bestemmelsen i konvensjonen artikkel 4 annet ledd, er erstatningsalternativet ikke aktuelt.

Når det gjelder oppføring og riving av gjerder, følger det av § 49 at de to land, innen konvensjonen har trådt i kraft, skal ha inngått en særskilt overenskomst vedrørende en tidsplan for oppføring og riving av gjerder.

Vedtekter

Som vedlegg 2 til konvensjonen, følger nærmere bestemmelser for nemndene i form av vedtekter, jf. artikkel 23 i konvensjonen. Vedtektene er utformet slik at de tilfredsstiller saksbehandlingsreglene i begge land. Alle disse bestemmelsene skal ikke kommenteres her, utover å peke på følgende:

§ 2 fastslår i første ledd at Reinbeitenemnden og Overprøvningsnemnden skal ha hvert sitt sekretariat som skal ligge på atskilte steder i et fylke eller län der konvensjonen gjelder. Nemndene skal således ligge hver for seg for på den måte tydeliggjøre at de er uavhengige i forhold til hverandre. Lokaliseringen skal bestemmes av regjeringene i fellesskap etter samråd med sametingene i de to land. Av annet ledd framgår det at regjeringene i fellesskap kan bestemme at sekretariatsoppgavene skal utføres av en nasjonal myndighet. Dette betyr at sekretariatsfunksjonen kan ivaretas av en egnet eksisterende institusjon.

I § 19 foreligger bestemmelser om gjenopptakelse av saker som er endelig avgjort. Dette kan skje på de vilkår som framkommer av bokstav a – c. Dette er en sikkerhetsventil for å fange opp situasjoner hvor vedtaket framstår som et rent feilgrep.