

Ref.nr.:

Saksnr: 2003/850

Dato: 02.11.05

Videre forhandlinger om en ny reinbeitekonvensjon mellom Norge og Sverige

Saksframstilling

Reindriftssamenes flyttinger mellom årstidsbeitene har pågått i århundrer og lenge uten hinder at nasjonalstatgrenser. Ved grensedragningen mellom Norge og Sverige i 1751 måtte forholdet til reindriften avklares. Dette ledet til den såkalte Lappekodisillen som var et tillegg til grensetraktaten mellom de to land. Gjennom Lappekodisillen ble den sedvanemessige adgangen til sesongflyttinger opprettholdt. Denne grenseoverskridende reindriften har siden vært regulert gjennom ulike konvensjoner, senest konvensjon av 9. februar 1972 mellom Norge og Sverige om reinbeite. 1972-konvensjonen opphørte å gjelde 1. mai 2005 etter at den ved avtale mellom de to land var blitt forlenget med tre år.

I henhold til 1972-konvensjonen § 69 ble det i 1997 nedsatt en blandet norsk-svensk kommisjon som skulle utrede spørsmålet om det ene landets reindriftssamer etter konvensjonens utløpstid fortsatt har behov for reinbeite i det annet land. Kommisjonen avgav sin innstilling i mai 2001. Innstillingen ble sendt på høring. Reindriftsinteressene på norsk side var i sine høringsuttalelser gjennomgående negative til kommisjonens forslag til områdefordeling.

Ved kongelig resolusjon av 24. januar 2003 ble det fastsatt et mandat for forhandlinger om en ny reinbeitekonvensjon og oppnevnt medlemmer i den norske forhandlingsdelegasjonen. I følge mandatet skulle forhandlingene føres med utgangspunkt i den blandede kommisjonens innstilling, og under hensyntagen til de uttalelser som er kommet inn under høringen. Resultatet skulle gi grunnlag for en bærekraftig og positiv utvikling for norsk reindrift. På grunnlag av dette har det vært ført forhandlinger med Sverige om en ny reinbeitekonvensjon. Forhandlingene har imidlertid ikke ført fram, og Sverige har ikke villet gå med på en ytterligere forlengelse av 1972-konvensjonen etter 1. mai 2005.

Det har vært forsøkt å få til en midlertidig avtale mellom de to land i påvente av en ny konvensjon. Norge har kommet med forslag til en slik midlertidig løsning hvor svensk reindrift ville fått utvidet beiteområdene i Norge vesentlig. Dette har imidlertid ikke blitt akseptert av Sverige. Her har man nå inntatt det standpunkt at Lappekodisillen alene skal danne grunnlaget for den grenseoverskridende reindriften og at noen ytterligere regulering ikke er nødvendig.

På norsk side er man enig i at den grenseoverskridende reindriften har sitt grunnlag i sedvane. Lappekodisillen innebærer en bekreftelse av dette, men har etter norsk oppfatning ingen operative bestemmelser som kan anvendes i dagens situasjon. En nærmere regulering er derfor nødvendig ut fra hensynet til en velordnet reindrift og øvrige interesser på norsk side. Ved lov 17. juni 2005 nr. 100 ble derfor lov om reinbeite mellom Norge og Sverige av 9. juni 1972 med enkelte endringer videreført. Dette for å sikre nødvendig regulering av svensk

reindrift i Norge etter 1972-konvensjonens utløpstid og i påvente av en ny reinbeitekonvensjon. Denne reguleringen på norsk side er således basert på 1972-konvensjonens bestemmelser om svensk reindrift i Norge. Det vises for øvrig til redegjørelsen for disse spørsmålene i Ot.prp. nr. 75 (2004-2005).

Det har gjennom forsommeren vært kontakt mellom Landbruks- og matdepartementet og Jordbruksdepartementet, og 1. juli 2005 ble det avholdt møte på ministernivå. Dette har ledet fram til et utkast til mandat for videre forhandlinger om en ny reinbeitekonvensjon. Dette utkastet har vært drøftet med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund i møte 17. august 2005. Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund har hatt noen synspunkter, men ellers gitt sin tilslutning til at det innledes forhandlinger på grunnlag av utkastet.

Departementets vurderinger

Selv om vi på norsk side har en lovregulering av svensk reinbeiting i Norge, er det etter departementets oppfatning viktig at man fort kommer i gang med nye konvensjonsforhandlinger med Sverige. Nevnte lovregulering er i utgangspunktet ment å være midlertidig. I et langsiktig perspektiv vil det være både nødvendig og hensiktsmessig at den grenseoverskridende reindriften har sin basis i et felles dokument som er tilpasset dagens situasjon og som kan legge til rette for en bærekraftig reindrift i begge land. Sett fra norsk side er det dessuten viktig å få nærmere avklart utøvelsen av norske vinterbeiterettigheter i Sverige. Det er nødvendig å sikre grunnlaget for at norsk reindrift får varig tilgang på vinterbeiter i Sverige som kvalitetsmessig holder mål og med en arrondering og geografisk plassering som gir grunnlag for økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. Den svenske regjering har ved avtale (brevveksling) av 28. april 1972 gitt uttrykk for at den, i spørsmålet om norske samers fremtidige adgang til reinbeite i Sverige, har til hensikt å opprettholde beiteadgangen over grensen så lenge det finnes samer i Norge som for å bevare sin livsform og næring er avhengig av reinbeite i Sverige.

Det er et ønskemål også på svensk side at forhandlingene nå kan komme i gang igjen.

Fra svensk side har en sterkt ønsket at det skulle utformes et nytt felles mandat. Det har vært forholdsvis omfattende diskusjoner med Sverige om mandatets innhold, og etter departementets oppfatning framstår det omforente mandatutkastet, jf. punkt I i vedlagte forslag, som et hensiktsmessig grunnlag for videre forhandlinger. Det presiseres at bestemmelsen i mandatets pkt 1 om at utgangspunktet for områdenes avgrensning skal være hvordan de mest rasjonelt kan anvendes på en måte som gir et langsiktig grunnlag for en økologisk, økonomisk og bærekraftig reindriftnæring, er slik å forstå at avgrensningen skal gi grunnlag for en økologisk, økonomisk og bærekraftig reindriftnæring i begge land. Som nevnt har Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund sluttet seg til et videre opplegg basert på utkastet. Mye taler imidlertid for at tidspunktet for en framforhandlet konvensjon må justeres, noe som eventuelt må avklares nærmere med Sverige.

Den norske forhandlingsdelegasjonen oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. januar 2003 har nedlagt et stort og innsiktsfullt arbeid. Når nå forhandlingene skal gjenopptas, vil det likevel være hensiktsmessig at det oppnevnes et forhandlingsutvalg med nye medlemmer. En er imidlertid kjent med at på svensk side vil de sentrale deltakerne i de forrige forhandlingene delta også i de nye forhandlingene. Det er avklart mellom de to land at videre forhandlinger skal skje i regi av Landbruks- og matdepartementet i Norge og Jordbruksdepartementet i Sverige.

I tråd med punkt 3 i mandatutkastet, jf. punkt II i vedlagte forslag, er utvalget satt sammen med medlemmer fra Sametinget, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Utenriksdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Landbruks- og matdepartementets representant forutsettes å lede den norske forhandlingsdelegasjonen for så vidt gjelder konvensjonens generelle bestemmelser, mens en av de samiske representanter forutsettes å lede delegasjonen når det gjelder forhandlinger om områdefordelingen.

I de forhandlinger som har vært ført på grunnlag av det forrige mandatet, har Miljøverndepartementet hatt en fast observatør. Landbruks- og matdepartementet ser det som nødvendig at miljøspørsmål blir tillagt vesentlig vekt, men er kommet til at dette og forskjellige hensyn for øvrig kan ivaretas ved at delegasjonen i sitt arbeid trekker inn ekstern sakkyndighet og kompetanse ved behov.

Landbruks- og matdepartementet

t i l r å r

1. Det fastsettes mandat for fortsatte forhandlinger mellom Norge og Sverige om en ny norsk-svensk reinbeitekonvensjon og oppnevnes medlemmer og varamedlemmer i den norske forhandlingsdelegasjonen i samsvar med et vedlagt forslag.
2. Landbruks- og matdepartementet gis fullmakt til å foreta endringer i utvalgets sammensetning ved supplement og utskiftninger.

I.

Mandat mv. for forhandlinger om en ny norsk-svensk reinbeitekonvensjon (i norsk språkdrakt):

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 Lappekodisillen 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 28. april 1972. Det vises for øvrig til Regjeringens skrivelse 2004/05:79 og Ot.prp. nr. 75 (2004-2005).

De norske og svenske regjeringer besluttet i april 1997 å opprette en felles kommisjon. I kommisjonen inngikk blant annet representanter for sametingene og reindriftsorganisasjonene. Den norsk-svenske 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 anvisse 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 stillingtaken eller uttrykk for statenes oppfatning om sedvanerettens omfang. En nasjonal domstol, der et slikt spørsmål er brakt inn, er ved sin bedømmning av sedvanerettens omfang ikke bundet eller veiledet av konvensjonen. Konvensjonen skal beskrive den nasjonale domstolsprosessen i spørsmål om samenes privatrettslige 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.
4. Forhandlingsdelegasjonene skal ha slutført sitt arbeid innen 31. desember 2005.

II.

Forhandlingsdelegasjon for videre forhandlinger om en ny norsk-svensk reinbeitekonvensjon

- Spesialrådgiver Almar Sagelvmo, Ski, Landbruks- og matdepartementet, leder
- Avdelingsdirektør Marit Jane Myklevold, Oslo, Landbruks- og matdepartementet, varamedlem
- Avdelingsdirektør Martin Sørby, Bærum, Utenriksdepartementet, medlem
- Førstekonsulent Linn Eckhoff Dolva, Oslo, Utenriksdepartementet, varamedlem
- Reineier Tom Lifjell, Rana, Norske Reindriftsamers Landsforbund, medlem
- Reineier Ellinor Guttorm Utsi, Tana, Norske Reindriftsamers Landsforbund, varamedlem
- Reineier Randi Skum, Tromsø, Sametinget, medlem
- Reineier Inge Even Danielsen, Røros, Sametinget, varamedlem
- Seniorrådgiver Tor Kjøllesdal, Oslo, Landbruks- og matdepartementet, sekretær for den norske delegasjonen