

Regeringens skrivelse

2004/05:79

Upphörande av 1972 års svensk-norska
renbeteskonvention

Skr.
2004/05:79

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 3 februari 2005

Göran Persson

Ann-Christin Nykvist
(Jordbruksdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för frågan om förlängning av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning.

Rennäring förekommer bland den samiska befolkningen på båda sidor om gränsen mellan Sverige och Norge. Denna rennäring är delvis gränsöverskridande såtillvida att svenska samer i viss utsträckning utnyttjar sommarbetesmarker i Norge medan Norge, i något mindre uträkning, utnyttjar i huvudsak vinterbetesmarker i Sverige.

Sedan år 1883 har det gränsöverskridande renbetet reglerats genom överenskommelser mellan Sverige och Norge. Den senaste överenskommelsen, konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning (renbeteskonventionen), upphör att gälla vid utgången av april månad 2005. Sedan ett par år har förhandlingar pågått mellan de båda ländernas förhandlingsdelegationer om en ny konvention. Förhandlingarna kommer inte att hinna avslutas innan giltigheten av nuvarande konvention löper ut. Fråga har därför uppkommit om förlängning av konventionen.

Regeringen redovisar i denna skrivelse som sin bedömning att

- renbeteskonventionen inte bör förlängas, till följd varav konventionen upphör att gälla fr.o.m. den 1 maj 2005,
- den s.k. Lappkodicillen alltså är gällande mellan Sverige och Norge och utgör grund för det gränsöverskridande renbetet vid upphörande av renbeteskonventionen,
- ingen särskild lagstiftningsåtgärd behöver vidtas för att Lappkodicillen skall kunna tillämpas som lag i Sverige.

Regeringen förutsätter att det gränsöverskridande renbetet kommer att kunna fortsätta med stöd av Lappkodicillen utan att några väsentliga olägenheter behöver uppstå för rennäringen i Sverige och Norge.

Frågan om en ny renbeteskonvention kommer att bli föremål för Skr. 2004/05:79
fortsatta diskussioner mellan Sverige och Norge.

1	Bakgrund	4
2	Närmare om regleringen av det gränsöverskridande renbetet.....	5
2.1	Lappkodicillen	5
2.2	1972 års renbeteskonvention.....	6
3	Den fortsatta regleringen	7
3.1	Förhandlingarna om en ny renbeteskonvention.....	7
3.2	Frågan om ytterligare förlängning av nuvarande konvention.....	8
3.3	Lappkodicillens giltighet	10
3.4	Komplettering av Lappkodicillens bestämmelser.....	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 3 februari 2005	13

Det gränsöverskridande renbetet mellan Sverige och Norge regleras för närvarande av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning. Konventionen gäller enligt sin lydelse till och med den 30 april 2002, men giltigheten har våren 2002 förlängts till och med den 30 april 2005.

Förhandlingar om en ny konvention har pågått mellan Sverige och Norge sedan 2003. Förhandlingsdelegationerna har den 31 augusti 2004 konstaterat att förhandlingarna om en ny konvention inte kommer att hinna slutföras innan den nuvarande konventionens giltighetstid löper ut.

I denna skrivelse redovisar regeringen sin bedömning av frågan om förlängning av konventionens giltighetstid i avvaktan på att en ny konvention kan träda i kraft. Skrivelsen har under hand beretts med Sametinget, Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län samt Svenska Samernas Riksförbund (SSR) och den svenska renbetesförhandlingsdelegationen.

1 Bakgrund

Rennäring förekommer bland den samiska befolkningen på båda sidor om gränsen mellan Sverige och Norge. Denna rennäring är delvis gränsöverskridande. Svenska samer utnyttjar således i viss utsträckning sommarbetesmarker i Norge medan Norge, i något mindre uträkning, utnyttjar huvudsakligen vinterbetesmarker i Sverige.

Det gränsöverskridande renbetet har förekommit under mycket lång tid och har stöd i gammal sedvänja. Rättigheterna erkänns av båda staterna och har fått sitt starkaste uttryck i den s.k. Lappkodicillen som fogades till den år 1751 mellan Sverige och Danmark-Norge ingångna gränstraktaten, varigenom gränsen mellan de båda rikena drogs upp. I Lappkodicillen anges dess syfte vara att ordna det gränsöverskridande renbetet så att det för framtiden inte skall finnas någon anledning till oenighet och missförstånd vad gäller förflyttningar över gränsen eller flyttsamernas medborgarskap.

Mera detaljerade regler än de som anges i Lappkodicillen har senare tillkommit genom olika överenskommelser mellan Sverige och Norge, först genom den s.k. gemensamma svensk-norska lagstiftningen från år 1883.

Som ett led i avtalskomplexet kring unionsupplösningen tillkom år 1905 en konvention i Karlstad om "flyttlapparnas rätt till renbete m.m.". 1913 tillkom ännu en konvention på området. Än mer detaljerade bestämmelser kom till stånd genom 1919 års renbeteskonvention, som delvis ändrades 1949. Denna konvention ersattes av den fram till den 1 maj 2005 gällande konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning.

2 Närmare om regleringen av det gränsöverskridande renbetet

Skr. 2004/05:79

2.1 Lappkodicillen

Genom den i Strömstad den 21 september och den 2 oktober 1751 ingångna gränstraktaten blev gränsen mellan Sverige (med riksdelen Finland) och Danmark-Norge fastställd i sin helhet. Stora delar av området i nuvarande norra Sverige och norra Norge var intill detta år gränslöst land som inte till fullo var underkastat någon stats jurisdiktion. Sverige och Norge utvidgade genom gränstraktaten sina statsgränser till områden som tidigare hade varit utanför något av ländernas fulla jurisdiktion. Länderna etablerade på detta sätt suveränitet över områdena samtidigt som gränserna lades fast.

Gränsdragningen berörde samerna i ett stort sammanhängande område från Jämtland/Femunden till Norra Ishavet. Det inre landområdet från Finnmarksvidda och på båda sidor om Kölen söderut till Jämtland/Trøndelag var nästan uteslutande bebott av samer (SOU 1986:36 s. 74). Det samiska folket hade i stor utsträckning bebott och brukat detta område redan innan de nordiska staterna bildades. Någon stat bildades aldrig av samerna. Istället fanns den s.k. siidaorganisationen, som har beskrivits som ett flyttningslag med tillhörande renhjord och renbetesland. Under denna tid blev samernas område i allt högre grad ett område för konkurrens mellan expanderande stater.

Genom gränstraktaten drogs för första gången en riksgräns igenom det samiska bosättnings- och bruksområdet. Med detta följde att förhållandet till den samiska befolkningen måste regleras. Från de båda ländernas sida ansåg man det vara särskilt angeläget att ge flyttsamerna medborgarskap i endera landet samt att skapa regler för renflyttningarna över riksgränsen. Av detta skäl tillkom den s.k. Lappkodicillen.

I gränstraktatens artikel 3 görs undantag för samernas särskilda behov. Där sägs:

"...men som ömse sidors Lappar behöfva bägge Rikens land till deras Rendjurs uppehälle; så har man i anseende till dem överenskommit om sådane inrättningar, som uti denna Gränse-Tractats första Bihang eller Codecill innehållas."

Gränstraktaten och dess första bihang, den s.k. Lappkodicillen ("Första Bihang eller Codecill till Gränse Tractaten emellan Konunga Rikerne Swerige och Norge, Lappmännen beträffande"), är det grundläggande dokumentet i det samerättsliga traktatförhållandet mellan Sverige och Norge. Lappkodicillens syfte uppges i dess inledning vara att ordna "Lapparnes wanlige öfverflyttningar" så att det i framtiden inte skall vara "någon anledning till oenighet och missförstånd" vad gäller flyttningarna över gränsen eller flyttsamernas medborgarskap.

Lappkodicillen innehåller detaljerade regler om medborgarskap (3–9 §§), rätt till land och vatten (2, 10 och 12–14 §§), neutralitet i krig (10 och 11 §§), intern förvaltning (15–21 §§) och om domsrätt (22–27 §§).

När det gäller samers rättigheter i grannlandet är främst kodicillens 10 § av intresse. I denna bestämmelse motiveras gränsetestrafiken dels med samernas behov, dels med att flyttningarna sker enligt gammal sedvana. Vidare framgår att huvudregeln är att de inflyttade samerna har samma rättigheter som landets egna samer vad gäller nyttjande av land och strand. Paragrafens lydelse är följande.

”Aldenstund Lapperne behöfva bägge Rikens land, skall det dem efter gammal sedvana vara tillåtit höst och vår att flytta med deras Renhjordar öfver Gränsen in uti ett annat Rike, och hädanefter som tilförne lika med Landets undersåtare, undantagande på sådane ställen, som här nedanföre anföres, få betjena sig af Land och strand till underhåll för deras djur och sig sjelfva, då de vänligen skola emottagas, beskyddas och hjälpas till rätta, äfven uti Krigstider, hvilka uti Lappväsendet aldeles ingen förändring skola göra, och allra minst skola de främmande Lappar varda exponerade för plundring eller något slags tvång eller öfvervåld som krigstiderna medbringa, utan alltid blifva såsom egne undersåtare ansedde och hanterade på hvilken sida de då sig som främmande uppehålla.”

I Lappkodicillen fastslogs uttryckligen att man genom införlivandet av sameområdet i de två staterna inte avsåg att gripa in i samernas etablerade rättigheter utöver det som var strängt nödvändigt som en följd av utvidgningen av den statliga suveräniteten. Lappkodicillen medger att samernas etablerade rättigheter skall fortsätta men inför vissa begränsningar och preciseringar i utövningen av rättigheterna. En av kärnpunkterna i kodicillen är att samerna skall kunna företa sina säsongsflyttningar med renarna trots att det tillkommit en statsgräns mellan betesområdena. Det andra huvudelementet i kodicillen är av offentlig-rättslig art, nämligen regler om var den enskilde samens skall vara medborgare och vem som skall utöva världslig och andlig jurisdiktion över territoriet.

2.2 1972 års renbeteskonvention

Medan Lappkodicillen reglerade gränsetestrafiken och under giltighetstiden för 1883 års gemensamma lagstiftning, dvs. fram till och med 1922, var sedvanerättskriteriet styrande för gränsetestrafiken. Genom 1919 års konvention, som trädde i kraft 1923, och de följande konventionerna har Sverige och Norge i stället bestämt i avtal vilka områden som får nyttjas i det andra landet. Svenska samebyar har sedan dess kontinuerligt fått tillgång till allt mindre betesmarker på norsk sida genom de svensk-norska överenskommelserna.

Den nu gällande konventionen, konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning (SÖ 1972:15, prop. 1972:16, JoU5, rskr. 85), trädde i kraft den 1 maj 1972. I konventionen anges vilka områden i Sverige och Norge som får användas för renbetning av renägare från det andra landet, under vilka tider betning får ske och i vissa fall även vem som får använda området liksom högsta tillåtna renantal (1–11 §§). Konventionen innehåller i övrigt regler om flyttningsleder m.m. (12–18 §§), bevarande av betestillgångarna (19 §), vilka renägare som får använda områden i det andra landet för renbete och om rätten att uppehålla sig där (20–21 §§), underrättelse om renbetning (22 §), krav på legitimation (23 §), krav på företrädare för sameby (24 §), tillsyn m.m. (25 §), samling och skiljning av renar (26–34 §§), kostnader

för arbete och utlägg för renar från det andra landet (35 §), renmärken m.m. (36–37 §§), slakt, införsel och försäljning av kött m.m. (38 §), jakt och fiske (39 §), skogsfångst (40 §), uppförande av anläggningar och bostäder (41 §), stängsling (42 §), hänsyn till naturvården (43 §), medförande av hundar och utrustning m.m. över gränsen (44–48 §§), tull- och avgiftsfrihet (49 §) och sjukdomsutbrott hos djuren (50 §). Vidare finns bestämmelser om vad som gäller vid överträdelse av konventionen (51–63 §§) samt om myndigheters medverkan, dispens m.m. (64–66 §§) och övergångs- och slutbestämmelser (67–76 §§). Till konventionen hör ett protokoll om uppförande och underhåll av spärrstängsel för renar, som reglerar ländernas skyldighet att bygga och underhålla spärrstängsel.

1972 års konvention medförde i förhållande till vad som gällt tidigare en markant minskning av sommarbetesområdena i Norge för svenska samer. I konventionen fick vidare de norska samernas vinterbetesområden i Sverige fastare ramar än tidigare. Klart avgränsade områden anges med tidsbegränsningar och i vissa fall även kvantitetsbegränsningar för varje enskilt område. Konventionen medförde stora omställningar för de renskötande samerna i Sverige och Norge.

Efter önskemål av vissa renägare i norra Norrbotten och Troms reviderades konventionen år 1984. Förändringarna rörde en omfördelning av betet i regionen och medförde inga ändringar av principiell karaktär.

Konventionen, som i centrala delar gäller som svensk lag enligt lagen (1972:114) med anledning av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning, gäller enligt sin lydelse till och med den 30 april 2002. Enligt konventionens slutbestämmelser (69–72 §§) skall på begäran av en av parterna senast fem år före giltighetstidens utgång, eller före den 1 maj 1997, en blandad svensk-norsk kommission tillsättas för att utreda frågan om det finns behov av fortsatt renbetning över gränsen.

Konventionens och protokollets giltighet har våren 2002 förlängts till och med den 30 april 2005 (prop. 2001/02:67, bet. 2001/02:MJU12, rskr. 2001/02:153).

3 Den fortsatta regleringen

3.1 Förhandlingarna om en ny renbeteskonvention

Den 29 april 1997 beslutade de svenska och norska regeringarna att upprätta en sådan gemensam kommission som avses i 1972 års konvention. Kommissionen, som antog namnet Svensk-Norska Renbeteskommissionen av år 1997, avgav sitt betänkande i maj 2001 (Svensk-Norska Renbeteskommissionen av år 1997, Betänkande, dnr. Jo2001/2022). I betänkandet, som var enhälligt, föreslogs bl.a. utökade betesområden i förhållande till vad som gäller enligt den nuvarande konventionen, såväl på den svenska som på den norska sidan.

Vid remissbehandlingen av betänkandet tillstyrkte de svenska remissinstanserna i allmänhet Renbeteskommissionens förslag, men hade vissa

detaljsynpunkter. Svenska Samernas Riksförbund (SSR) och vissa samebyar hade invändningar mot vissa föreslagna områdesavgränsningar (Remissammanställning, dnr. Jo2001/2252). De norska remissinstanserna var mer uttalat negativa. De norska renägarnas organisation, NRL, ansåg att förslaget inte kan ligga till grund för en ny konvention. Även det norska Sametinget framförde kritiska synpunkter mot förslaget.

Efter remissbehandlingen tillsattes under våren 2003 på ömse sidor särskilda förhandlingsdelegationer med uppgift att arbeta fram en ny konvention på grundval av Renbeteskommissionens betänkande. I den svenska delegationen ingår representanter för de svenska samerna genom SSR och Sametinget. Den norska delegationen har en motsvarande sammansättning.

Förhandlingarna om en ny konvention har pågått alltsedan dess. Någon överenskommelse om innehållet i en ny konvention har emellertid inte kunnat träffas. Svårigheterna att uppnå enighet har främst gällt vilka områden i Sverige och Norge som det andra landets renägare får använda för sommar- respektive vinterbeten. Redan i ett tidigt stadium av förhandlingarna gjorde den norska förhandlingsdelegationen klart att man från norsk sida, mot bakgrund av remisskritiken i Norge, inte kunde acceptera en reglering av renbetesområdena i enlighet med Renbeteskommissionens förslag. Den svenska förhandlingsdelegationen har å sin sida haft som utgångspunkt att ett nytt avtal i vart fall skall ge svenska renägare de utökade rättigheter till renbete i Norge som följer av kommissionens förslag.

Förhandlingsdelegationerna har vid ett möte den 31 augusti 2004 konstaterat att förhandlingarna om en ny konvention inte kommer att hinna slutföras innan den nuvarande konventionens giltighetstid löper ut. Delegationerna har därefter anmält detta till respektive regering.

Det norska utenriksdepartementet har därefter i en note den 10 november 2004 föreslagit att 1972 års konvention skall förlängas med tre år.

3.2 Frågan om ytterligare förlängning av nuvarande konvention

Regeringens bedömning: Sverige bör inte nu ingå någon överenskommelse om att ytterligare förlänga giltighetstiden för 1972 års konvention. Konventionen med tillhörande författningar kommer därför att upphöra att gälla den 30 april 2005.

Skälen för regeringens bedömning: 1972 års konvention mellan Sverige och Norge om renbete har nu gällt i knappt 33 år. Förhandlingar om en ny renbeteskonvention har pågått mellan ländernas förhandlingsdelegationer sedan våren 2003.

Redan på ett tidigt stadium har kritik framförts från svenska samer vad gäller innehållet i 1972 års konvention. Kritiken har avsett omfattningen av svenska renägars tillgång till renbete sommartid i Norge. Man menar att dessa genom konventionen inskränktes på ett dramatiskt sätt i förhållande till vad som gällde tidigare och att svenska samer därigenom har utestängts från stora områden i Norge som man tidigare har utnyttjat.

Mot denna bakgrund har utgångspunkten för förhandlingarna om en ny konvention varit att denna skall resultera i utvidgade möjligheter för samer i Sverige att utnyttja sommarbetet i Norge, i förhållande till vad som följer av 1972 års konvention. Såsom redovisats ovan finns också stöd för sådana utvidgningar i den gemensamma svensk-norska renbeteskommissionens enhälliga betänkande.

Med anledning av vad delegationerna anmält om svårigheterna att nå en överenskommelse ägde i oktober 2004 ett möte rum mellan Sveriges jordbruksminister och Norges landbruksminister. Vid mötet och en efterföljande skriftväxling mellan statsråden har framkommit att Sveriges och Norges utgångspunkter i förhandlingarna om en ny konvention om renbete skiljer sig åt i väsentliga hänseenden, främst vad avser betesområdenas omfattning. En överenskommelse om innehållet i en ny konvention synes därför inte vara nära förestående.

Den fråga som därvid inställer sig är om en överenskommelse om förlängning av 1972 års konvention ändå bör ingås i avvaktan på att fortsatta förhandlingar leder till ett önskat resultat.

Som redovisas i det följande skulle ett upphörande av 1972 års konvention, utan att denna ersattes med en ny konvention, innebära att det gränsöverskridande renbetet mellan Sverige och Norge istället kom att regleras av den s.k. Lappkodicillen från 1751. Denna innehåller inte någon reglering av vilka områden det gränsöverskridande betet får ta i anspråk, utan hänvisar i detta hänseende till gammal sedvänja. Med hänsyn till att kodicillen inte har tillämpats under många år är det svårt att säkert förutse hur den skulle komma att fungera i praktiken såsom en reglering av det gränsöverskridande renbetet. Detta skulle kunna tala för en förlängning av 1972 års konvention tills denna kan ersättas av en ny överenskommelse mellan länderna.

Det finns emellertid ytterligare faktorer som enligt regeringens mening måste beaktas vid bedömningen av om en förlängning skall ske.

Vid Svenska Samernas Riksförbunds (SSR) landsmöte den 16 augusti 2004 uttalade de samebyar som berörs av sommarbetet i Norge att en förlängning av konventionen inte skulle gagna deras intressen och att Sverige därför inte bör godta en förlängning av konventionen. Tre av samebyarna uttalade dock osäkerhet om de praktiska konsekvenserna av detta.

SSR delar enligt en skrivelse den 27 september 2004 samebyarnas uppfattning att den nuvarande konventionen inte bör förlängas.

Sametinget uttalade i en skrivelse den 4 oktober 2004 att man under nuvarande omständigheter inte kunde rekommendera regeringen att förlänga konventionen. En förlängning ansågs medföra problem av rättslig, ekologisk och näringsmässig natur. Det vore också, enligt Sametingets uppfattning, ett risktagande för samebyarna i ett civilrättsligt perspektiv.

Bakgrunden till SSR:s och Sametingets ställningstagande torde vara att en rad samebyar befarar att det förhållandet att de på grund av konventionerna varit förhindrade att hävda sin sedvanerätt i Norge skulle kunna leda till att de där upparbetade betesrättigheterna försvagas eller till och med helt utsläcks vid en förlängning av konventionen.

Vid en avvägning mellan de olika intressen som nu har redovisats anser regeringen att uppfattningen hos de renägande samerna i Sverige

och de skäl som dessa anfört måste tillmätas stor betydelse. Således bör det enligt regeringens mening krävas starka skäl för att mot den uttalade viljan hos den samiska befolkningen i Sverige ingå en överenskommelse som är av direkt betydelse för deras möjligheter att bedriva sin traditionella näring. Regeringen har därför kommit till slutsatsen att 1972 års konvention inte nu bör förlängas. Regeringens inställning har redovisats i en note till det norska utrikesdepartementet den 21 januari 2005.

Regeringens ställningstagande i frågan om förlängning innebär inte någon ändrad inställning i fråga om behovet av att träffa en överenskommelse om en ny konvention om renbete. Regeringen avser att i förnyade underhandskontakter med Norge ta upp frågan om utgångspunkterna och formerna för fortsatta förhandlingar om en sådan konvention.

3.3 Lappkodicillens giltighet

Regeringens bedömning: 1751 års gränstraktat inklusive Lappkodicillen är alltså gällande mellan Sverige och Norge.

Skälen för regeringens bedömning: 1751 års gränstraktat har ingen uppsägningsbestämmelse, vilket är normalt då det gäller gränsregleringsavtal. Sådana avtal är nämligen till sin natur sådana att de är avsedda att i princip gälla för all framtid. Parterna kan komma överens om ett nytt avtal som avlöser det gamla, men någon ensidig uppsägning kan inte komma ifråga.

I gränstraktatens slutartikel (art. 8) stadgas (med moderniserat språk):

"Förestående gränstraktat, tillika med dess tillhörande bihang eller kodiciller, vilka är av lika kraft som om de i denna traktat ord för ord var införda, skall av Deras Kungliga Majestäter ratificeras..."

I Lappkodicillens sista paragraf (§ 30) andra stycket står (med moderniserat språk):

"Detta bihang till gränstraktaten skall i alla sina punkter vara av samma kraft som ovan nämnda gränstraktat själv, alldeles som den ord för ord däruti vore införd."

Det framgår alltså redan av traktatens och Lappkodicillens ordalydelse att Lappkodicillen är en integrerad del av gränstraktaten och därför i princip är lika ouppsägbar som gränstraktaten själv.

En stor del av Lappkodicillens bestämmelser har i praktiken överflyglats av de mer detaljerade bestämmelser som överenskommit genom de speciella renbeteskonventioner som ingåtts mellan Sverige och Norge, senast den ännu gällande renbeteskonventionen från 1972. Detta har dock skett utan att någon uppsägning av Lappkodicillen gjorts. Denna har istället "suspenderats" under konventionernas giltighetstid, och det har förutsatts att kodicillen åter skall tillämpas om överenskommelsen upphör att gälla utan att ersättas av en ny (prop. 1972:16 s. 6, NOU (Norges Offentlige Utredninger) 1984:18 s. 198). I 1905 års konvention

angavs uttryckligen att Lappkodicillen inte var ensidigt uppsägbar (artikel 1). Något försök till uppsägning av kodicillen har inte gjorts.

Principen om samernas rätt till renbete så länge behov därav föreligger återfinns redan i själva gränstraktaten (art. 3). Denna rätt förverkligas genom bestämmelserna i Lappkodicillen. När den nu gällande renbeteskonventionen upphör att gälla utan att avlösas av en ny konvention kvarstår därför ändå, så länge behovet finns, de principiella rättigheterna för samebefolkningen till renbete i det andra landet enligt 1751 års gränstraktat och Lappkodicillen.

3.4 Komplettering av Lappkodicillens bestämmelser

Regeringens bedömning: Inga särskilda lagstiftningsåtgärder behövs för att Lappkodicillen skall kunna tillämpas som svensk rätt när 1972 års konvention upphör att gälla. Frågan om komplettering av Lappkodicillens bestämmelser med nationella regler bör uppmärksammas.

Skälen för regeringens bedömning: Som redovisats i föregående avsnitt kommer samernas rätt till gränsöverskridande renbete att garanteras av Lappkodicillen när 1972 års konvention upphör att gälla utan att ersättas av en ny konvention. Frågan uppstår då om det är nödvändigt att vidta åtgärder för att införliva kodicillen med svensk rätt.

Samernas renskötselrätt i Sverige och Norge har civilrättslig grund och bygger på urminnes hävd. Denna rätt har samerna oberoende av Lappkodicillen. Kodicillen innebär ett erkännande av dessa rättigheter, men kodicillens syfte är inte att reglera det privaträttsliga förhållandet till samerna utan gäller offentlighetsrättsliga frågor.

I Lappkodicillens 29 § anges att det åligger båda staters ämbetsmän att tillse att främmande samers rättigheter enligt kodicillen respekteras. Detta ger uttryck för att Lappkodicillens regler skall utgöra intern rätt i de båda länderna (Jfr. Otto Jebens, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1986 s. 267). Ett införlivande av kodicillen genom lagstiftning är således inte nödvändigt.

Lappkodicillen är en mycket gammal lagstiftning som inte tillämpats efter år 1882. När 1972 års konvention antogs var utgångspunkten att den under sin giltighetstid uttömmande reglerade frågor om renbetning i det andra landet. Utöver konventionen skulle nationell rennäringslagstiftning bli tillämplig på sådana frågor bara i den mån detta framgick klart av konventionstexten. Annan nationell lagstiftning ansågs däremot i tillämpliga delar gälla utöver konventionen beträffande samer och renar från det andra landet om annat inte framgick av konventionen eller av syftet med dess bestämmelser.

Av kodicillen framgår att annan nationell lagstiftning skall gälla vid sidan av kodicillens regler. I 10 § Lappkodicillen anges att det andra landets samer skall ha samma rättigheter och skyldigheter som landets egna samer vad gäller nyttjande av land och vatten. Detta innebär att nationella regler gäller för det andra landets samer vid uppehåll i det andra landet. Att nationella regler gäller för utländska medborgare i Sverige behöver inte regleras särskilt. För norska samer liksom andra utländska

medborgare som besöker Sverige gäller således att svensk lagstiftning gäller även dem. Skr. 2004/05:79

Det är svårt att nu bedöma om Lappkodicillen är tillräcklig för att ensam kunna fungera som reglering av det gränsöverskridande renbetet. Kodicillen innehåller både principiella bestämmelser om samernas rättigheter och mer detaljerade bestämmelser om dessa rättigheters förverkligande, varav vissa är föråldrade och andra är svåra eller omöjliga att tillämpa på grund av sin ålderdomlighet. Behovet av en modernare reglering föranledde redan i slutet av 1800-talet att den första överenskommelsen om renbetet utarbetades. Regeringen avser därför att följa tillämpningen av kodicillen och, om det visar sig behövas, ta initiativ till kompletterande regler.

Trots den osäkerhet som nu redovisats vad gäller den närmare tillämpningen av Lappkodicillen förutsätter regeringen att det gränsöverskridande renbetet i Sverige och Norge skall kunna fortsätta i enlighet med vad som föreskrivs i kodicillen, utan att några väsentliga olägenheter behöver uppstå för renskötseln i respektive land.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 februari 2005

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Ringholm, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Nykvist

Regeringen beslutar skrivelse 2004/05:79 Upphörande av 1972 års svensk-norska renbeteskonvention