

SAMISKA FOLKETS MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH NATURSKYDD VID NATURRESURSUUTNYTTJANDE I SÁPMI/SÁBME/SÁBMIE/SAEPMIE

På samernas traditionella marker, i Sápmi¹, finns de största arealerna av skyddad natur i Sverige men också stora områden som är allvarligt påverkade av exploatering. Historiskt har kränkningar av samernas rättigheter som urfolk och miljökadligt beteende skett upprepade gånger i samband med utvinning av naturresurser. Till exempel har bosättningar och kulturmarker dämats över vid vattenkraftutbyggnad, vatten och mark förgiftas av gruvor och renarnas möjlighet att finna föda och betesro försämras i samband med vindkraftsprojekt och skogsavverkningar. Rättighetskränkningar och miljökadligt beteende i samband med naturresursutnyttjande pågår än i dag. Bristerna i skyddet av samisk markanvändning på traditionella marker och inflytande i beslutsprocesser som berör dem avspeglas i den kritik från FN-kommittéer och Europarådet som staten mottagit de senaste åren.

Civil Rights Defenders och Naturskyddsföreningen har under flera år samarbetat med en samisk expertgrupp för att stärka det samiska folkets mänskliga rättigheter och skyddet för naturen.² Urfolksrättigheter och skydd av natur hänger intimt samman i arbetet med att motverka klimatkrisen och skapa ett samhälle där rättigheter respekteras utan diskriminering. Den internationella kritik Sverige mottar och den allt mer accelererande globala uppvärmningen – särskilt i norr - vittnar om att läget är akut.

Innehållet i detta dokument beskriver Civil Rights Defenders och Naturskyddsföreningen **gemensamma position** kring några centrala frågor som rör naturresursutvinning i Sápmi. Vi lämnar också **rekommendationer** till Sveriges politiker och andra beslutsfattare som har ansvar och inflytande över Sveriges förhållningssätt gentemot urfolket samerna och den omgivande naturen. Civil Rights Defenders och Naturskyddsföreningen kommer att fortsätta verka för att dessa rekommendationer blir verklighet.

SAMISKA FOLKETS RÄTT TILL SJÄLVBESTÄMMANDE, MARK OCH INFLYTANDE

Den svenska grundlagen³ erkänner samernas rättsliga status som urfolk. Grundläggande urfolksrättigheter innebär bland annat rätt till självbestämmande, rätt till kontroll över de landområden man traditionellt bebott samt rätt till reellt inflytande. När regeringen eller statliga och kommunala myndigheter handlägger frågor som berör samer har det samiska folkets representanter enligt FPIC-principen (Free, Prior and Informed Consent) rätt till fritt och

¹ Sápmi/Sábme/Sábmie/Saepmie – hädanefter Sápmi.

² Detta samarbete har inte inkluderat rovdjur och vilt.

³ 1 kap. 2 § 6 st. regeringsformen.

informerat förhandssamtycke.⁴ Högsta domstolen har påmint om att folkrättsliga principer ska ges betydelse vid tolkningen av svensk rätt, även om de ännu inte införlivats genom lagstiftning.⁵ Vid intresseavvägningar ska samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln och andra samiska näringar, tillmätas särskild vikt.⁶

Trots Sveriges erkännande av det samiska folket och Sveriges bundenhet av grundläggande urfolksrättigheter efterlevs inte urfolksrätten i lag eller praktik. Sverige har inte skrivit under folkrättskonventionen ILO 169 från 1989 och svensk lagstiftning brister kraftigt i skyddet av samiska markrättigheter. Det samiska folket ges sällan tillräckligt med inflytande när beslut fattas som berör naturresurser i Sápmi.⁷ I november 2020 har FN:s rasdiskrimineringskommitté i ett enskilt fall ställt krav på Sverige att ompröva beslut om gruvkoncessioner efter att konsultationer i linje med FPIC ägt rum. I samband med detta rekommenderade rasdiskrimineringskommittén Sverige att se över lagstiftningen rörande land- och naturresurser så att den ger uttryck för de mark- och inflytanderättigheter som tillerkänns det samiska folket.⁸

I tillståndsprocesser har samebyarna som sakägare sällan tillräckligt mycket tid och resurser för att anlita juridisk hjälp, sätta sig in i informationen och uttrycka sina perspektiv. Samer utanför samebyar har trots sin urfolksstatus inte några särskilda rättigheter vid naturresursanvändande vilket missgynnar dem i förhållande till andra samer.

MILJÖMÅL OCH BIOLOGISK MÅNGFALD

Naturmiljön och den biologiska mångfalden i Sápmi påverkas av fysisk exploatering i form av bland annat vattenkraft, vindkraft, gruvdrift och skogsavverkning. Dessutom bidrar terrängkörning och friluftsliv till ökande slitage och buller. Till detta kommer klimatförändringarna som förväntas påverka medeltemperaturen på de nordliga latituderna mest. Höjda temperaturer leder till att ekosystemtjänster knutna till kalvfjället försvinner, orsakar betesbortfall och försvårar renbetet vintertid.⁹

⁴ FPIC beskrivs i artikel 19 i urfolksdeklarationen. Principen återfinns även i artiklarna 10, 11.2, 28.1 samt 29.2. FPIC ska resultera i faktiskt inflytande över processen samt över beslutet. Ju mer ingripande en planerad åtgärd kan innebära för samisk kultur och näringar, desto mer inflytande bör garanteras så tidigt som möjligt i handläggningsprocessen. För en närmare redogörelse av FPIC:s innebörd, se studien av Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP), Free, prior and informed consent: a human rights-based approach, FN-dokument A/HRC/39/62, 2018. Jfr. 5 § minoritetslagen (2009:724) och prop. 2017/18:199 s. 42 f. om reellt inflytande för nationella minoriteter.

⁵ NJA 2020 s. 3, p. 94. HD har ännu inte tagit uttrycklig ställning till FPIC som folkrättslig princip, jfr. p. 93, 131.

⁶ NJA 2020 s. 3, p. 92.

⁷ Sjögren, P. (2018): Långtifrån samiskt inflytande trots stöd av svensk lag och internationella konventioner. Artikel på [samer.se](http://www.samer.se/5601) 2020-05-03 <http://www.samer.se/5601>

Kløcker Larsen, R., Skarin, A., Stinnerbom, M., Vannar, J., Alam, M., Kuhmunen, M., Lawrence, R., Nygård, J., Raitio, K., Sandström, P., Stefan Sandström, Stinnerbom, J., Wik-Karlsson, J. & Österlin, C. (2020): Omtvistade landskap - Navigering mellan konkurrerande markanvändning och kumulativa effekter. Naturvårdsverkets rapport 6908 2020. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publ-filer/978-91-620-6908-7.pdf?pid=25984>

⁸ FN:s rasdiskrimineringskommittés beslut om Rönnbäckgruvan, 26 november 2020, FN-dokument CERD/C/102/D/54/2013.

⁹ Lennartsson, T. & Simonsson, L. (2007): Biologisk mångfald och klimatförändringar. Vad vet vi? Vad behöver vi veta? Vad kan vi göra? Centrum för Biologisk Mångfald 2007.

<https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/cbm/dokument/publikationer-cbm/cbm-skriftserie/bmochklimat.pdf>

Sametinget (2017): Klimatförändringar och renskötsel. Nyhetsblad från Sametinget Avdelningen för samiska näringar, miljö och samhälle <https://www.sametinget.se/113482>

Det finns förhållandevis få rödlistade arter i fjällen, även i relation till det totala antalet arter, vilket delvis beror på att exploateringstrycket trots allt inte är lika hårt som i andra regioner. Men kunskapsbristen är stor och det relativt låga antalet rödlistade arter kan även bero på att man helt enkelt inte vet hur stort hotet är mot många av arterna typiska för Sápmi.¹⁰ Renskötsel och naturbete är viktiga förutsättningar för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*. Renarnas betande bidrar till att bevara den biologiska mångfalden och förhindrar att fjällen växer igen.¹¹ Naturvårdsverket framhåller i sitt underlag till den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen att för att nå målet *Storslagen fjällmiljö* är det nödvändigt att hänsyn tas till samernas ställning som minoritets- och urfolk och till samiska rättigheter.¹²

UTNYTTJANDE AV NATURRESURSER

Historiska beslut påverkar fortfarande i hög grad förutsättningarna för naturresursanvändande i Sápmi. Utbyggnaden av *vattenkraften* som skett i stor skala de senaste hundra åren har inneburit omfattande ingrepp i miljön. Samernas boplatser och betesmarker har översvämmats, flyttningsleder har skurits av och betesmarker splittrats upp. Vattenkraftverk och dammar påverkar vattenmiljön mycket negativt, fiskar hindras från att vandra och fiskevattnet förstörs. I januari 2019 infördes ändringar i Miljöbalken (1998:808) som innebär att svenska vattenkraftverk ska ha moderna miljö villkor. De vattenkraftverk i Sápmi som saknar moderna miljö villkor kommer därmed att omprövas. I samband med detta bör större hänsyn tas till samiska intressen, kulturmiljöer och natur än tidigare.

Ungefär en fjärdedel av Sveriges *vindkraftverk* finns i dag i Sápmi och utbyggnaden fortsätter. Vindkraftparker tar stora markarealer i anspråk och fragmenterar landskapet. Vindkraften stör renarna, förändrar deras rörelsemönster och påverkar hur länge de stannar och betar både under själva utbyggnadsfasen och när vindkraftverken väl är i drift.¹³ Sametinget betonar att utbyggnad av vindkraften måste ske så att samers möjlighet att leva och utvecklas inom Sápmi inte försämras.

Exploatering av nya områden för *gruvor* i Sápmi sker oftast i konflikt med samisk kultur och renskötsel, samtidigt som gruvbrytningen innebär allvarliga hot mot naturvärden och vattenmiljö. De lagstadgade möjligheterna till inflytande i samband med gruvdrift är begränsade, och principen om informerat samtycke (FPIC) respekteras sällan av

Naturvårdsverket (2019): Storslagen fjällmiljö - Underlag till den fördjupade utvärderingen av miljö målen 2019. SNV Rapport 6872. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5772-5.pdf?pid=3376>

¹⁰ Naturvårdsverket (2019): Storslagen fjällmiljö - Underlag till den fördjupade utvärderingen av miljö målen 2019. SNV Rapport 6872.

¹¹ Olofsson, J. Sundqvist, M. Moen, J & Björk, R. (årstal saknas): Vad karakteriserar ett betespräglat landskap. Slutrapport <https://www.storlagnafjall.se/siteassets/publikationer/betespraglat-landskap.pdf>

¹² Naturvårdsverket (2019): Storslagen fjällmiljö - Underlag till den fördjupade utvärderingen av miljö målen 2019. SNV Rapport 6872.

¹³ Skarin, A., Nellemann, C., Sandström, P., Rönnegård, L. & Lundqvist, H. (2013): Renar och vindkraft. Studie från anläggningen av två vindkraftparker i Malå sameby. SNV Rapport 6564 file:///C:/Users/misve/Downloads/Skarinetal2013_vindkraftorenar.pdf

Kløcker Larsen, R., Skarin, A., Stinnerbom, M., Vannar, J., Alam, M., Kuhmunen, M., Lawrence, R., Nygård, J., Raitio, K., Sandström, P., Stefan Sandström, Stinnerbom, J., Wik-Karlsson, J. & Österlin, C. (2020): Omtvistade landskap - Navigering mellan konkurrerande markanvändning och kumulativa effekter. Naturvårdsverkets rapport 6908 2020. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publ-filer/978-91-620-6908-7.pdf?pid=25984>

gruvbolagen.¹⁴ Formellt krävs inget samråd med sakägare eller andra berörda förrän långt fram i processen då ett tillstånd att få bryta en fyndighet redan utfärdats. Först därefter sker miljöprövning enligt miljöbalken. FN:s rasdiskrimineringskommitté har upprepade gånger kritiserat Sverige för brister när det gäller samernas rättigheter i samband med gruvprospektering, nu senast i sitt beslut att fälla Sverige efter individuellt klagomål från Vapsten sameby om gruvkoncessioner i Rönnbäcken, Västerbotten.¹⁵ Sametinget motsätter sig i dagsläget all vidare mineralutvinning i Sápmi så länge samiska rättigheter inte tillgodoses.

Det intensiva *skogsbruk* som under lång tid bedrivits i Sápmi har radikalt förändrat förutsättningarna för renskötseln genom att betesmarker minskat och fragmentiserats. Renskötseln bygger på ett långsiktigt naturbete där renen kan ströva fritt mellan olika betesområden. Skogarna utgör åretruntmarker och kalvningsland för skogssamebyarnas renar. För avverkning ovan den fjällnära gränsen krävs tillstånd från Skogsstyrelsen men nedanför den fjällnära gränsen räcker det med att markägare skickar in en anmälan om avverkning, oavsett om området utgörs av skyddsvärd naturskog eller är viktig för renskötseln. Omfattande avverkning har lett till att det idag råder brist på gamla, orörda skogar. Dessa skogar hyser ofta mycket höga naturvärden samtidigt som de är viktiga för renbetet - särskilt vintertid eftersom de är rika på hänglavar. Svenska samers riksförbund framhåller i sin skogspolicy att skogsbruket behöver förändras så att respekt tas till renarnas och rennäringens behov.

Varje enskild exploatering – till exempel en vindkraftspark eller en gruva – bidrar till *kumulativa effekter* genom samspel med annan exploatering och infrastruktur kopplad till de olika exploateringarna. Forskning visar att trots att betydelsen av kumulativa effekter sedan länge varit känd saknas fortfarande tydliga krav i lagstiftningen om hänsyn till kumulativa effekter. Det saknas också allmänt accepterade metoder för att bedöma de kumulativa effekterna på den samiska markanvändningen, särskilt då det gäller renskötseln.¹⁶

NATURSKYDDSFÖRENINGENS OCH CIVIL RIGHTS DEFENDERS GEMENSAMMA REKOMMENDATIONER

- Utnyttjande av naturresurser i Sápmi får inte oproportionerligt inskränka samernas rätt till mark, kultur och traditionella försörjningsmöjligheter.
- Svensk lagstiftning som reglerar utvinning av naturresurser ska ses över så att den bygger på internationella förpliktelser om urfolks rätt till kontroll av traditionellt land och vatten. Lagstiftningen ska ges genomslag i praktiken av myndigheter och domstolar som

¹⁴ Lawrence, R. & Moritz, S. (2019): Mining industry perspectives on indigenous rights: Corporate complacency and political uncertainty. *The Extractive Industries and Society* 6 (2019) 41–49.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214790X18300169>

¹⁵ FN:s rasdiskrimineringskommittés beslut om Rönnbäckgruvan, 26 november 2020, FN-dokument CERD/C/102/D/54/2013.

¹⁶ Kløcker Larsen, R., Skarin, A., Stinnerbom, M., Vannar, J., Alam, M., Kuhmunen, M., Lawrence, R., Nygård, J., Raitio, K., Sandström, P., Stefan Sandström, Stinnerbom, J., Wik-Karlsson, J. & Österlin, C. (2020): Omtvistade landskap - Navigering mellan konkurrerande markanvändning och kumulativa effekter. Naturvårdsverkets rapport 6908 2020. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publ-filer/978-91-620-6908-7.pdf?pid=25984>

tillämpar den och den ska inkludera sanktionsmöjligheter eller gottgörelse vid bristfällig tillämpning.

- Reellt inflytande (FPIC) genom konsultationer ska tillgodoses alla berörda samer eller deras representanter innan beslut fattas som rör naturresursutnyttjande i Sápmi.
- Samisk traditionell kunskap, immateriella värden och den historiska och pågående kumulativa markanvändningen ska beaktas i alla beslutsprocesser som rör naturresursutnyttjande i Sápmi.
- Gruv- och vindkraftsetableringar på samiska områden som är centrala för samers kultur och traditionella näringar, måste ske i konsultation med samer i enlighet med principen om fritt och informerat förhandssamtycke och tillämpas fullt ut.
- Vid omprövning av miljötillstånd för vattenkraftverk och dammar i Sápmi ska stor hänsyn tas till samiska intressen, kulturmiljöer och natur.
- Skogsbruksmetoder och produktionsmål i Sápmi ska anpassas till renskötselns behov, samisk jakt och andra traditionella försörjningar och kultur.
- En modell för hur en intresseavvägning (proportionalitetsbedömning) vid fråga om inskränkning av urfolksrättigheter vid beslut om naturresursutvinning ska regleras i lag. Modellen ska garantera att Högsta domstolens principer i Girjasdomen (NJA 2020 s. 3) samt urfolksdeklarationens principer respekteras i samband med samhällelig aktivitet på samiska traditionella marker.¹⁷
- Sverige ska skriva under ILO-konventionen 169 om ursprungsbefolkningars rättigheter samt en nordisk samekonvention i samstämmighet med internationella förpliktelser om mänskliga rättigheter för urfolk.

¹⁷ Se artikel 46.2 i urfolksdeklarationen.