

MARKANVÄNDNINGSKONFLIKTER I SÁPMI

Kan nya planeringsverktyg vara till hjälp?

Christina Allard

Bitr. professor, rättsvetenskap
Luleå tekniska universitet (LTU)
Avdelningen för samhällsvetenskap
christina.allard@ltu.se

Karin Beland Lindahl

Bitr. professor, statsvetenskap, LTU
Forskningsledare, Ájtte – Svenskt fjäll- och samemuseum
karin.beland.lindahl@ltu.se

Upplägg

- Resultat från tidigare forskningsprojekt om gruvor och urfolk
 - Vad handlar konflikterna om?
 - Hur kan problemen hanteras?
 - Vad kan vi lära av andra länder?
- Forskningsprojektet 'Scaling up'
- Frågor/kommentarer

Ex. tidigare forskningsprojekt rörande gruvor

- What's in a Social License to Mine? Indigenous, industry, and government best practices for social innovation (Vinnova)
- Sami Traditional Livelihoods, Competing Land Uses, Competing Legal Sources (Norges forskningsråd)
- Pathways to Sustainability in Mining: Coping with Conflicts (Formas)
- Gruvdrift och lokalsamhällets aktörer (Länsstyrelsen i Norrbotten)
- Indigenous Rights and the Global Politics of Resource Extraction: The Case of Mining in Sápmi (Formas)
- Mining the Swedish Mountains: Pathways to Sustainability? (Naturvårdsverket)



Foto: Kristina Labba

Vad handlar (gruv)konflikterna om?

- Platsen förenar
- Alla vill ha jobb, framtid och barnbarn i kommunen
- Alla vill ha en hållbar utveckling....



Foto: Agneta Nyberg

Olika värderingar

RENSKÖTSEL I SAMKLING MED NATUREN

Samiska rättigheter!
Landskap och renen
Naturen sätter gränser
Många risker
Gruva = hot!

LOKAL UTVECKLING I SAMKLING MED NATUREN

Landskap och miljö
Naturen sätter gränser
Samiska rättigheter!
Många risker
Gruva = hot!

Skilda värderingar

Befolkning
Tillväxt
Skala
Naturesyn

FLER JOBB OCH TILLVÄXT

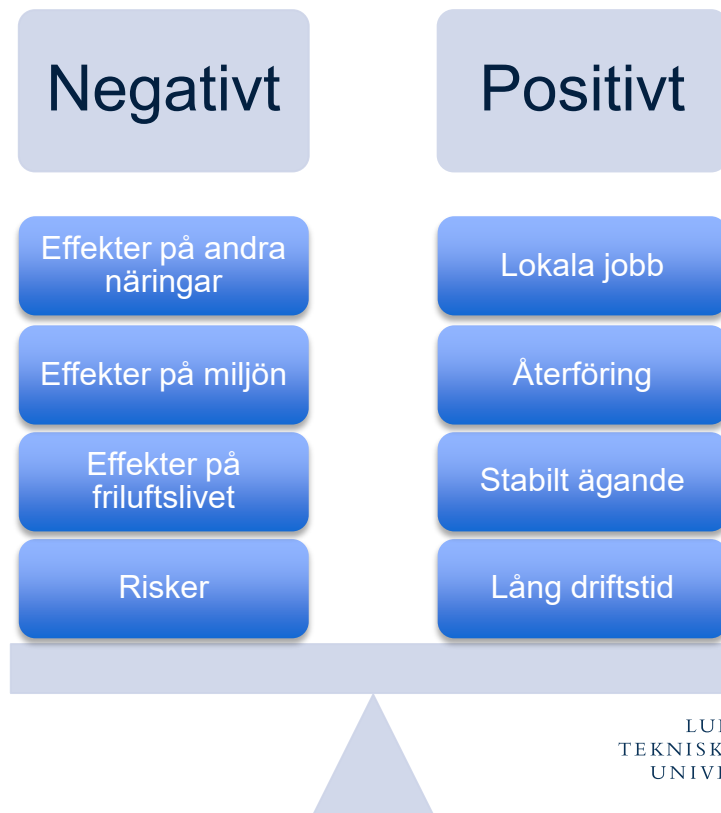
Befolkningstillväxt
Ekonomisk tillväxt
Mänskliga behov
Få risker
Gruva = möjliggörare!

MÅNGSIDIGT SAMHÄLLE

Lokal utveckling
Tillväxt – men inte till varje pris
Diversifiering
Gruva? **Om** långsiktig lokal nytta

De osäkra: gruva om...

- Har inte stängt dörren men ställer villkor...
- Hur kommer platsen och mitt liv att påverkas?
- Mer rörliga



Konflikter mellan samebyar och staten?

Statens synsätt

- Gruvor ger jobb och inkomster
- Gruvor och renskötsel kan samexistera
- Konflikter kan lösas med samråd
- Lagstiftningen säkrar rättvisa avvägningar
- Samebyar som "särintresse"



Foto Berit Djuse

Samebyarnas synsätt

- **Renskötseln ger hållbara jobb** och inkomster
- Renskötseln trängs ut – **brist på bete**
- Samråd **ojämbördiga** – **brist på inflytande**
- Lagstiftningen prioriterar **ekonomiska** och **mätbara värden**
- Samebyar har särskilda **rättigheter** som inte respekteras

Tillståndsprocessen för gruvor och lagstiftning

- Följt flera fall över tid (10 samebyar)
- ML: inget specifikt skydd för sameer
- Samebyarnas inflytande lågt. Dålig kunskap om markanv. + TK
- Uppdelad prövning → problem: 2 st MKB / kumulativa effekter
 - Ingen helhetsbedömning sker
- Riksintressen – intressekonflikter och 'trade-offs' = trubbigt verktyg
 - Rennäringen som allmänt intresse. Sker till nackdel för samebyar

Land Use Policy 99 (2020) 105001



Contents lists available at ScienceDirect

Land Use Policy

journal homepage: www.elsevier.com/locate/landusepol



Mineral extraction in Swedish Sápmi: The regulatory gap between Sami rights and Sweden's mining permitting practices



Kaisa Raitio^{a,*}, Christina Allard^b, Rebecca Lawrence^c

^aSwedish University of Agricultural Sciences, Department of Urban and Rural Development, P.O.Box 7012, SE-75007, Uppsala, Sweden

^bLuleå University of Technology, Division of Social Sciences / Law, SE-971 87, Luleå, Sweden

^cStockholm University, Department of Political Science, SE-106 91, Stockholm, Sweden

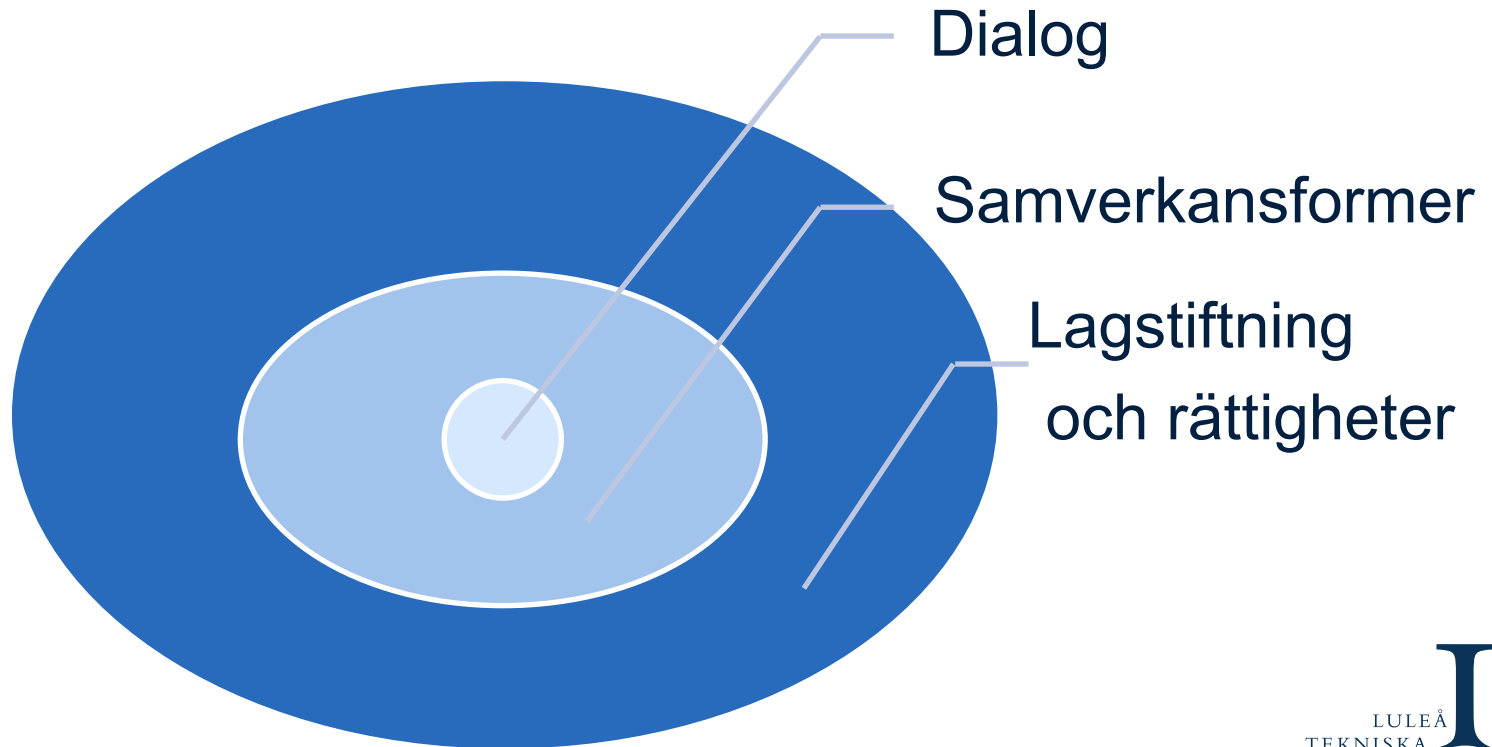
ARTICLE INFO

Keywords:
Mining law
Mining policy
Sweden
Reindeer herding
Sami people
Indigenous peoples' rights

ABSTRACT

In Sweden, extractive industries are placing increasing pressure on the traditional Indigenous Sami livelihood of reindeer herding. Consequently, the intersection of indigenous rights and mining-related development in Sweden has become an increasingly contested socio-legal space. In this article, we analyse the extent to which there are meaningful opportunities for Sami reindeer herding communities in Sweden to effectively influence the permit procedures concerning proposed mines, in order to protect their rights and interests. We provide a comprehensive socio-legal analysis that highlights the weak level of recognition of Sami rights and related impact assessments within the mining permitting system in Sweden. We demonstrate the weakness is caused by several factors: an a priori assumption by Swedish authorities that reindeer herding and mining can generally co-exist; the lack of a codified Swedish State duty to consult the Sami; the narrow scope and the weak status of cumulative impact assessments in Swedish EIA legislation and practice; and the weak recognition of Sami reindeer herding as a "property right" during the permit review process under the balancing of competing land-uses. Our results highlight the urgent need for legislative reform in Sweden, if the State is to fulfil its international obligations and improve its legal consistency concerning the rights of the Sami as an indigenous people.

Problem på flera nivåer – åtgärder?



Vad kan åstadkommas med en bra dialog?

Är det möjligt att åstadkomma en ”bra dialog”?

- Svårt men inte omöjligt
- Kräver kunskap, tid och resurser
- Ingen ”one-size fits all



Vad kan uppnås med en ”bra dialog”

- Aktörerna blir sällan mer överens om själva frågan
- Polarisering kan tillfälligt minska...men sen öka
- Kan leda till ökad kunskap och respekt, överens om att vara oense
- Erbjuder ingen väg ut ur konflikt = någon måste göra ett val

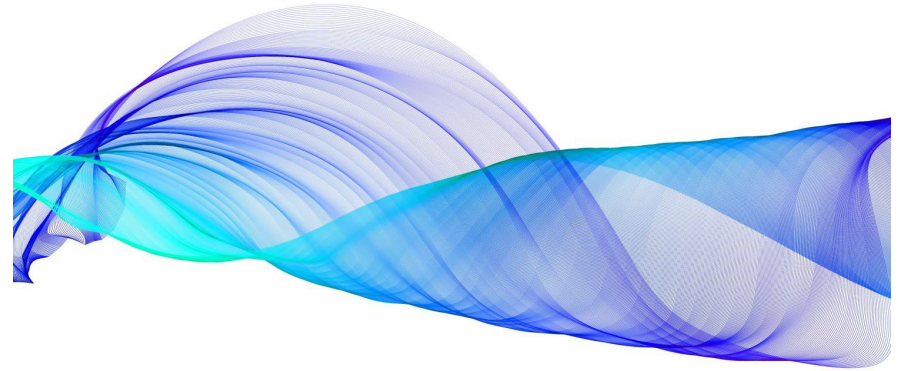
Former för bra samverkan?



- Tydliga mål och mandat
- Balanserad representation
- Öppenhet och respekt
- Likvärdiga möjligheter/ resurser
- Deltagande **och** inflytande
- Jämlika maktrelationer
- ***Konflikthantering och professionell processledning!***

Jämförelser med Norge och Finland samt Kanada

- Konflikter om markanvändning i alla tre länder ↔ politiska / rättsliga responsen skiljer sig åt
- Norge/Finland: hänsyn till samisk kultur och rättigheter direkt i minerallagarna
- Samerna = ett folk men olika regler
 - Gemensam nämnare allt viktigare idag: artikel 27 i Konv. om medb. och politiska rättigheter (skyddar kultur för minoriteter/urfolk)
 - ex. Fosen-domen i Norge 2021



Norge och Finland



- Mineralloven, 2009
- Materiella krav på hänsyn: samisk kultur, näringar, samfundsliv
- Striktare hänsyn i Finnmark (ansökan *kan* avslås)
- Bred översyn lagen, NOU 2022:8
 - föreslår bl.a. samma regler i hela renskötseområdet)



- Gruvlag, 2011
- Materiella krav på hänsyn: trad. samenäringar/kultur
- Tillstånd får *inte* beviljas om ”väsentligt försämrar...”
- Skyddet begränsat till samernas hembygdsområde (rättigheter som urfolk)
- Förhåller sig till ILO:s konv. 169



British Columbia och gruvetableringar

- BC stark gruvnation i Kanada, del av "guld-ruschen" vid 1890-talet (senare även kol / järn)
- Reklam: "the ideal business environment for extractive industries"
- BC har ca 70 stora gruvor
- First Nations protesterar
- 'Environmental Assessments' (miljöbedömningar) viktiga för att få tillstånd. Bred bedömning, även effekter på rättigheter, kultur, mm

Slutsatser: Vad kan Sverige lära av Kanada?

1. Starkare grundlagsskydd för urfolks rättigheter. Tydligare rättigheter i lagar. Uttolkas av domstolar
→ större möjligheter att kunna pröva frågor i domstol
2. 'State duty to consult' / Konsultationer → går mot samtycke (FPIC)
→ reellt inflytande i tillståndsprövningar i Kanada
3. Lyfter in Urfolksdeklarationen: Nya lagar federalt och i BC
→ partnerskap, 'samtyckes-baserat' beslutsfattande (FPIC)
4. Environmental Assessments / Miljöbedömningar
 - Fristående från tillståndspröven. Oberoende myndighet. Bredare bedömning
 - bättre underlag och trovärdighet hos flera parter?

Vad vet vi idag?

- Konflikterna: konkurrerande markanvändning, värderingsskillnader, missnöje med lagstiftningen
- Historiska oförrätter (samiska rättigheter) försvårar dialog
- Den 'gröna omställningen' intensifierar konflikterna
- Dialog och samverkan är viktigt men kan inte "lösa" alla konflikter
- Kvaliteten på samråd och samverkan är för låg
- Svenska mineralregleringen skyddar inte samisk kultur / rättigheter (samexistens)
- Fragmenterad process: 'tillstånd för tillstånd' ↔ hela landskapet?!



Foto: Matti Berg

Scaling up

Strategisk och deltagande planering för att hantera mineralrelaterade markkonflikter i svenska Sápmi

Projektteamet samverkar med flera nyckelaktörer:

- Länsstyrelserna i Norr- och Västerbotten
- Region Norr- och Västerbotten
- SGU, Sveriges geologiska undersökning
- SSR, Svenska samernas riksförbund, samebyar och Sametinget,
- Svemin och gruvbolag

- Finansierat av FORMAS
- Projekt slut augusti 2025
- Hemsida för projektet:
<https://www.ltu.se/research/subjects/Rattsvetenskap/Forskningsprojekt/Scaling-Up>



Projekt- teamet

- Christina Allard (proj.ledare), LTU (rättsvet)
- Karin Beland Lindahl, Åjtte/LTU (statsvet)
- Tobias Bauer, LTU (malmgeologi)
- Ingrid Sarlöv-Herlin, SLU (landscapsplanering)
- Tom Mels, UU (kulturgeografi)
- Per Sandström, SLU (ekologi)
- Kajsa Kuoljok, Åjtte (etnologi)

Projektet syftar till:

- att *utforska alternativa vägar* för att hantera markkonflikter i norra Sverige → gruvetableringar som 'kritiskt case'
- Fokusera på strategisk och deltagande samhällsplanering (= stegen före tillståndsprocesser för gruvor)
- Vi studerar alltså *om* och i så fall *hur* samhällsplanering och planeringsverktyg kan bidra till att hantera konflikter om mark och intressen på ett bättre sätt – tidigt stadium
 - Bl.a. bättre förutsebarhet
 - Beakta hela landskapet
 - Olika typer av kunskap
 - Deltagande och "rättvisa"



Vad ska vi göra i projektet?

1.

Undersöka och hämta inspiration från några utvalda länders planeringssystem

2.

Undersöka samiska / andra aktörers kunskap, markanvändning och förståelse av rättvisa i landskapet. Undersöka hur man kan göra avvägningar mellan intressen / rättigheter. Göra intervjuer.

3.

Gå från teori till praktik: om och hur strategisk, deltagande planering av markanvändning kan ske i praktiken i 4 samebyar. Utveckla GIS-verktyg. Fokusgrupper / rundabordssamtal

4.

Identifiera och diskutera styrkor / svagheter i möjliga planeringsverktyg. Vilka förändringar behövs → omsätta dem i verkligheten? (lag, policy, praktik)

Vad förväntar vi oss att kunna bidra med?



Frågor eller kommentarer?

LULEÅ
TEKNISKA
UNIVERSITET

A large, stylized white letter 'L' logo is positioned to the right of the text. The 'L' has a thick vertical stem and a horizontal top bar, with a decorative flourish at the bottom right.