

2022-02-02

Dnr 5.2.1-2021-2117



Näringsdepartementet

[n.registrator@regeringskansliet.se](mailto:n.registrator@regeringskansliet.se)

## Yttrande avseende ansökan om bearbetningskoncession för området Kallak K nr 1 i Jåhkåmåhkke/Jokkmokks kommun, Norrbottens län

Ert dnr: N2017/04553

### 1. Bakgrund

Jokkmokks Iron Mines AB (Bolaget) har ansökt om bearbetningskoncession för området Kallak nr 1 (Gállok) i Jokkmokks kommun. Ärendet är under beredning i Regeringskansliet och Sametinget har beretts tillfälle att lämna synpunkter i ärendet.

Sametinget har tidigare yttrat sig i ärendet till Regeringskansliet och Länsstyrelsen i Norrbottens län om bl.a. följande:

- En gruvverksamhet i Gállok med tillhörande verksamheter och transporter skulle påtagligt försvåra flera samebyars renskötsel på grund av bortfall av renbetesmarker samt att de aktuella områdenas funktioner för renskötsel förloras.
- Stora delar av de renbetesmarker som inte kan nyttjas under en gruvdrift förblir obrukbara även efter nedläggning och efterbehandling.
- Gruvverksamhet i det aktuella området ger mer långtgående konsekvenser för renskötseln, övrig samisk markanvändning och den samiska kulturen än vad bolaget redovisat.
- Den ansökta verksamhetens konsekvenser på renskötseln med kumulativa effekter ska bedömas i ett helhetsperspektiv tillsammans med kringverksamheter och transporter.
- Sverige har en skyldighet att beakta internationella åtaganden och urfolksrättsliga principer.
- I Jokkmokks kommun utgör renskötseln och relaterade samiska näringar den största privata näringen och säkerställer långsiktig sysselsättning och arbetstillfällen.
- Ekonomiska ersättningar kan inte kompensera för förlorad betesmark och förlust av samisk kultur.
- En gruvetablering med tillhörande transporter innebär en negativ påverkan på världsarvet Laponia.
- En samexistens mellan gruvverksamhet och renskötsel är i detta fall inte en möjlighet.
- I en riksintresseavvägning bör renskötsel ges företräde då den på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt.

Sedan Sametingets senaste yttrande från år 2017 har det skett en betydande rättsutveckling av urfolksrätt på internationell och nationell nivå. Samtidigt har det tillkommit ny forskning som bland annat belyser statens oförmåga att beakta samiska rättigheter i frågor som rör utnyttjandet av mark och vatten inom Sápmi, om hur gruv- och vindkraftsetableringar påverkar samisk markanvändning samt hur samers hälsa påverkas av dessa processer.

I detta yttrande sammanfattar vi våra huvudsakliga budskap och belyser den rättsutveckling, praxis och forskning som tillkommit sedan vårt senaste yttrande. Samebyarnas och länsstyrelsens redogörelser av en eventuell gruvetablerings påverkan på renskötelsns bedrivande bör enligt vår mening vara centrala för regeringens avvägning.

### **1.1 Ärendet i en samepolitisk kontext**

Riksdagen och regeringen har genom att besluta om en konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket, tydligt signalerat att det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska stärkas. Regeringen har även beslutat att tillsätta en sanningskommission för att öka kunskapen och medvetenheten om de kränkningar och den rasism som samer har blivit utsatta för. I den s.k. renmarkskommittén som regeringen tillsatt för att lämna förslag till en ny renskötellag och analysera det samiska folkets rätt till jakt och fiske ska även ändringar som kan krävas i annan lagstiftning om hänsyn till rensköteln föreslås. I tillägg till detta har regeringen uttryckt sin ambition att ratificera Nordisk Samekonvention i juni 2022. I den paraferade konventionstexten anges att rätten till land är grunden för samisk kultur, språk och socialt liv och skyddar individuella och kollektiva egendomsrättigheter till mark och vatten.

I samband med den senaste ländergranskningen (Universal Periodic Review) av hur Sverige efterlever sina åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter accepterade regeringen flera rekommendationer om det samiska folkets rättigheter. Rekommendationerna bestod bland annat i att fortsätta vidta åtgärder för att säkerställa att det samiska folket fullt ut kan åtnjuta sina rättigheter som urfolk, vilket inkluderar tillgång till deras traditionella områden och livsstil, samt att förstärka sina ansträngningar för att tydliggöra samernas status som urfolk i lagstiftning om mark och naturresurser. Vidare att fortsätta utveckla åtgärder för att säkerställa att berörda samer (Sami communities) konsulteras och kan delta i frågor relaterade till markrättigheter, vatten och naturresurser i enlighet med principen om fritt, informerat förhandssamtycke (FPIC).<sup>1</sup>

Mot bakgrund av ovanstående bör det följaktligen kunna förväntas att regeringen nogt överväger vad samiska företrädare enhälligt framför i frågan om aktuell ansökan. Regeringens bedömning i förestående ärende kan i sammanhanget inte enbart beaktas som en enskild prövning utan även som en tydlig indikation på regeringens förståelse och respekt för det samiska folkets näringar, kultur och rättigheter.

---

<sup>1</sup> A/HRC/44/12 punkterna 156.259, 260, 263

## 2. Sammanfattning

I yttrandet gör Sametinget den sammantagna bedömningen att renskötseln i området är den markanvändning som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken vattnet och den fysiska miljön i övrigt utifrån ekologiskt, socialt och samhällsekonomiskt hänsynstagande. Riksintresset rennäring bör utifrån denna slutsats ges företräde framför riksintresset mineral. Att därtill beakta Sveriges internationella och nationella åtaganden gentemot det samiska folket innebär att bearbetningskoncessionen för Kallak K nr 1 inte bör beviljas.

Då de berörda samebyarnas renskötsel redan är starkt begränsad av exploateringar från skogsindustri, vattenkraft, infrastruktur, kraftledning, täkter m.m. Detta i tillägg till klimatförändringar och ett högt rovdjurstryck innebär att omfattande kumulativa effekter uppstår vid en eventuell gruvetablering.

Den sökta verksamheten påverkar renskötseln och dess förutsättningar i och utanför det sökta koncessionsområdet (både i direkt anslutning och i ett vidare område). Bedömningen av koncessionens påverkan på rennäringen måste därför även innefatta verksamhetsområde, tilltänkta transportvägar kopplade till verksamheten (påverkan på betesmarker, utbyggnad, trafik etc.) med mera.

Sametingets bedömning är att de föreslagna villkoren i sig medför ett omintetgörande av den naturbetesbaserade renskötseln. Villkoren skulle därmed orsaka, snarare än förhindra, omfattande skada för renskötseln och den samiska kulturen.

Marken och vattnet utgör en förutsättning för vidmakthållandet av renskötseln, annan samisk markanvändning och den samiska av kulturen i området. En gruvetablering med tillhörande magasin och infrastruktur skulle omöjliggöra användandet av flyttlederna i området och nyttjande av de betesområden som utpekats som riksintresse för rennäringen (se figur 1.). Det innebär att det funktionella sambandet, som både rennäringen och regeringen<sup>2</sup> pekat ut som en förutsättning för fortsatt renskötsel, omintetgörs. När förutsättningarna för renskötsel i Gállok omintetgörs innebär detta i förlängningen att även förutsättningarna för vidmakthållande av den samiska kulturen i området undanröjs.

Renskötseln kan inte enbart betraktas som ett intresse som vägs mot andra intressen utan är, precis som övrig samisk markanvändning, en förutsättning för samisk kultur, árbediehtu (samisk traditionell kunskap), de samiska språken, levnadssätt och traditioner i området. Renskötselrätten som grundar sig på urminnes hävd och den samiska kulturen, skyddas genom regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden. Sametinget uppmanar regeringen i förestående prövning att ingående tillämpa gällande rätt och den senaste rättsutvecklingen på området för att säkerställa beslutets förenlighet med internationell rätt i processuellt och materiellt hänseende.

---

<sup>2</sup> Prop. 1985/86:3

### 3. Utgångspunkter

#### **Mark och vatten är en förutsättning för renskötelsens och den samiska kulturens fortlevnad**

Samernas, liksom andra urfolks nära band till marken måste erkännas och förstås som den grundläggande utgångspunkten för deras kulturer, andliga liv, integritet och ekonomiska överlevnad. Förhållandet till marken är inte bara en fråga om besittning och produktion; här finns även en materiell och andlig aspekt som de måste åtnjuta fullt ut för att bevara sitt kulturarv och föra det vidare till kommande generationer. I detta avseende kan förverkligandet av urfolks markrättigheter också vara en nödvändig förutsättning för utövandet av rätten till liv i sig och för att förhindra att de utplånas som folk.<sup>3</sup>

Urfolks markrättigheter skiljer sig från den vanliga tolkningen av civilrättslig egendomsrätt och renskötsel utgör ett centralt element i samernas kulturella identitet och traditionella näring.<sup>4</sup>

Marken i området har traditionellt brukats av samerna och utgör en förutsättning för att vidmakthålla kulturen. Det är därför nödvändigt att samerna fortsatt tillförsäkras nyttjande till området.<sup>5</sup>

#### **Samernas rätt av att kunna vidmakthålla sin kultur, inklusive renskötseln, ska tillmätas särskild vikt vid avvägningen**

I regeringsformen 1 kap. 2 § sjätte stycket föreskrivs att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Genom införandet av bestämmelsen markerades tydligt det samiska folkets särställning. Främjandet av de intressen som omnämns i bestämmelsen blev också en obligatorisk målsättning för det allmänna. Även om bestämmelsen ger uttryck för ett mål för samhällelig verksamhet och inte i sig ger upphov till några rättigheter för enskilda har Högsta domstolen i Girjasdomen konstaterat att bestämmelsen ändå kan få viss materiell betydelse vid rättstillämpning där det är fråga om att väga olika faktorer mot varandra. Samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln, ska vid en sådan avvägning tillmätas särskild vikt.<sup>6</sup>

När Sverige anslöt sig till EU uppmärksammades renskötselrätten som en ensamrätt för det samiska folket i traditionella samiska områden i det tredje protokollet till anslutningsfördraget. Där konstaterade de avtalslutande parterna bland annat att Sverige är fast beslutet att bevara och utveckla det samiska folkets försörjningsmöjligheter, språk, kultur och levnadssätt, samt att den samiska kulturen och samernas försörjning är beroende av primära förvärvskällor som renskötsel i traditionella områden för samisk bosättning.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Se uttolkning av internationell praxis i CERD:s avgörande nr 54/2013, CERD/C/102/D/54/2013

<sup>4</sup> Se CERD/C/102/D/54/2013

<sup>5</sup> Jfr NJA 2020 s. 3 p. 131

<sup>6</sup> NJA 2020 s. 3 p. 92

<sup>7</sup> 11994N/PRO/03

### **Samisk sedvana ska beaktas vid lösandet av tvister kopplat till markrättigheter**

Artikel 8.1 i ILO:s konvention nr 169 stadgar att vederbörlig hänsyn ska tas till urfolks sedvänjor och sedvanerätt vid tillämpningen av nationell lagstiftning. I Girjasdomen konstaterar Högsta domstolen att bestämmelsen ger uttryck för en allmän folkrättslig princip. En tillämpning av denna princip vid lösandet av tvister med koppling till markrättigheter som berör samer medför alltså att en samisk sedvana som har konstaterats ska beaktas.<sup>8</sup>

Genom artikel 10(c) i FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) har Sverige åtagit sig att – så vitt möjligt och om så är lämpligt – skydda och uppmuntra sedvanligt nyttjande (sedvanebruk) av biologiska resurser i enlighet med traditionella kulturella sedvänjor som är förenliga med kraven för bevarande och hållbart nyttjande.

### **Samebyarnas kunskap är särskilt värdefull och ska respekteras**

Beslut ska enligt ekosystemansatsen – som tagits fram inom CBD – fattas utifrån bästa tillgängliga kunskap.<sup>9</sup> Samebyarna och deras renskötare besitter den mest relevanta och detaljerade kunskapen om deras markanvändning och renskötselns behov och förutsättningar. Samisk traditionell kunskap, *árbediehtu*, har ett särskilt skydd genom Sveriges åtagande i enlighet med artikel 8(j), CBD, att respektera, bevara och bibehålla kunskaper, innovationer och sedvänjor hos urfolk med traditionella livssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald. Den traditionella kunskapen ska därför tillmätas stor betydelse i ärendet.<sup>10</sup>

Enligt UNESCO är de samiska språken hotade, varav det lulesamiska språket allvarligt hotat. Renskötseln är en viktig bas och kulturbärare för de samiska språken och därigenom *árbediehtu*. Förutsättningarna att bevara de sårbara samiska språken, *árbediehtu* och den samiska kulturen ska därför vägas in och beaktas vid regeringens bedömning.

### **Renskötselrätten grundas på urminnes hävd och skyddas av bestämmelser om egendomsskydd**

I Skattefjälldomen från 1981 bedömdes att renskötselrätten och den därmed sammanhörande rätten till jakt och fiske utgör en tillgång som omfattas av regeringsformens egendomsskydd och därmed även Europakonventionens egendomsskydd.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> NJA 2020 s. 3 p. 130

<sup>9</sup> se bl.a. Naturvårdsverkets vägledning *Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*, 2007

<sup>10</sup> Varje fördragsslutande part skall, så vitt möjligt och om så är lämpligt: j) med förbehåll för dess nationella lagstiftning respektera, bevara och bibehålla kunskaper, innovationer och sedvänjor hos ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, och främja en bredare tillämpning av dessa, med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor, samt främja rättvis fördelning av nyttan som uppkommer vid utnyttjandet av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor.

<sup>11</sup> artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll som är bindande för Sverige genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Att renskötselrätten grundar sig på urminnes hävd medför att de rättigheter som renskötande samer tillerkänns i rennäringslagen inte utan vidare kan tas ifrån dem; rättigheterna skyddas enligt bestämmelserna om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen. Bestämmelsen i 1 § andra stycket rennäringslagen får därmed betydelse för rättigheternas beständighet.<sup>12</sup>

Ett ingrepp i skyddet för enskild egendom ska enligt vad som följer av Europadomstolens praxis vara proportionerligt. Det innebär att det ska vara ändamålsenligt, det vill säga uppfylla de intressen som är angivna som legitima. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ett ingrepp, så måste det vägas mot den enskildes intresse och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde.

Även om egendomsrätten inte är absolut bör Sverige givetvis respektera proportionalitetsprincipen vid inskränkning eller reglering av samiska markrättigheter och därvid beakta deras särställning. Detta så att deras själva överlevnad inte äventyras.<sup>13</sup>

#### 4. Renskötselns bedrivande i området

Den aktuella fyndigheten ligger inom året-runt-markerna (marker som får användas till renbete under hela året) ovanför odlingsgränsen där renskötselrätten är som starkast. Områdena ovanför odlingsgränsen har beskrivits som områden uteslutande för samernas nyttjande,<sup>14</sup> där markens användning som huvudregel inte får förändras så att det innebär avsevärda olägenheter för renskötseln. Området Björkholmsberget utgör ett kärnområde och innehåller trivselland, rastbete och uppsamlingsområden och är utpekad som riksintresse för rennäringen. Området är multifunktionellt och knyter ihop året-runt-markerna med vinterbetesmarkerna och används kontinuerligt för renbete under året. Det finns även ett flertal andra riksintresseområden för rennäringen i närområdet.

I området går två viktiga flyttleder av riksintresse, där Björkholmsberget utgör plats för rastbete under vår- och höstflytt. På grund av närheten till reglerade vattendrag som försvårar både strövning och flytt av renar, är Björkholmsberget strategiskt viktigt som uppsamlingsområde och rastbete för samebyn. Möjligheten att nyttja de olika årstidsområdena och förflytta sig däremellan brukar benämnas *funktionella samband* vilka är grundläggande för renskötselns fortsatta bedrivande i en sammanhållen årscykel.

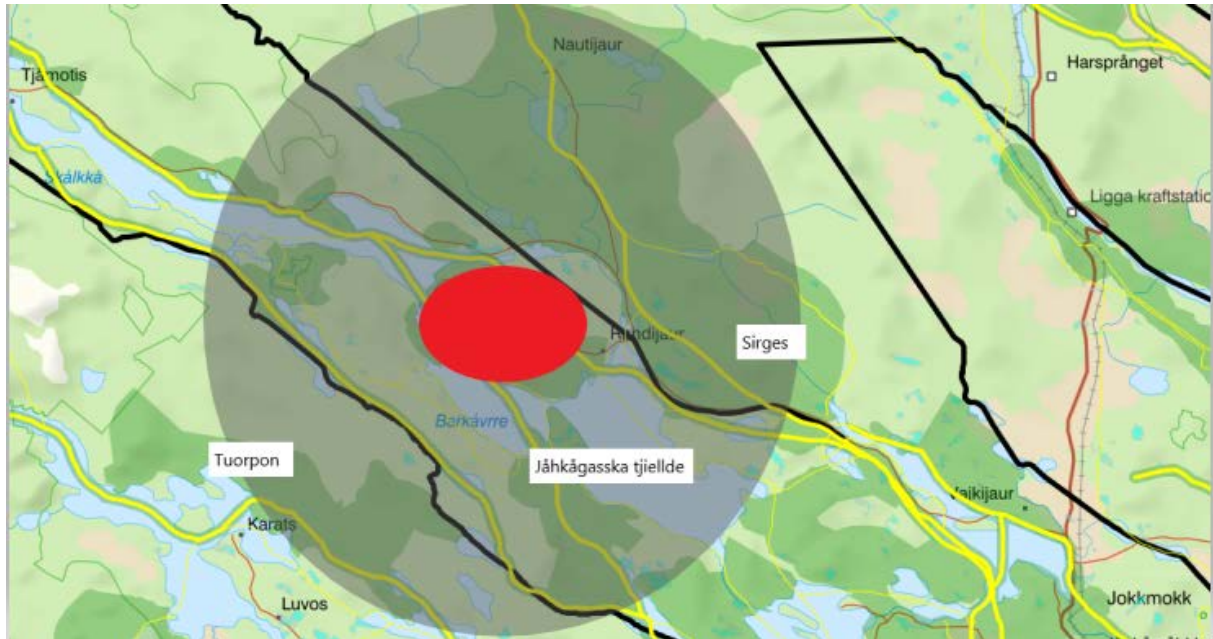
Renskötseln är beroende av det fria naturbetet och ett sammanhållet naturlandskap men på grund av den pågående fragmenteringen av markerna inom de berörda samebyarna har betesresurserna blivit alltmer svårtillgängliga. De berörda samebyarna är redan hårt trängda av en omfattande konkurrerande markanvändning och alternativa renbetesmarker finns inte att tillgå.

<sup>12</sup> NJA 2020 s. 3 p. 117

<sup>13</sup> Se para 6.10 i yttrandet från FN:s rasdiskrimineringskommitté i det s.k. Rönnbäckenärendet CERD/C/102/D/54/2013 samt Poma Poma vs. Peru, CCPR/C/95/D/1457/2006, punkt 7.6. "*the measures must respect the **principle of proportionality** so as not to endanger the very survival of the community and its members.*"

<sup>14</sup> Högsta domstolens dom T 853-18, punkt 47

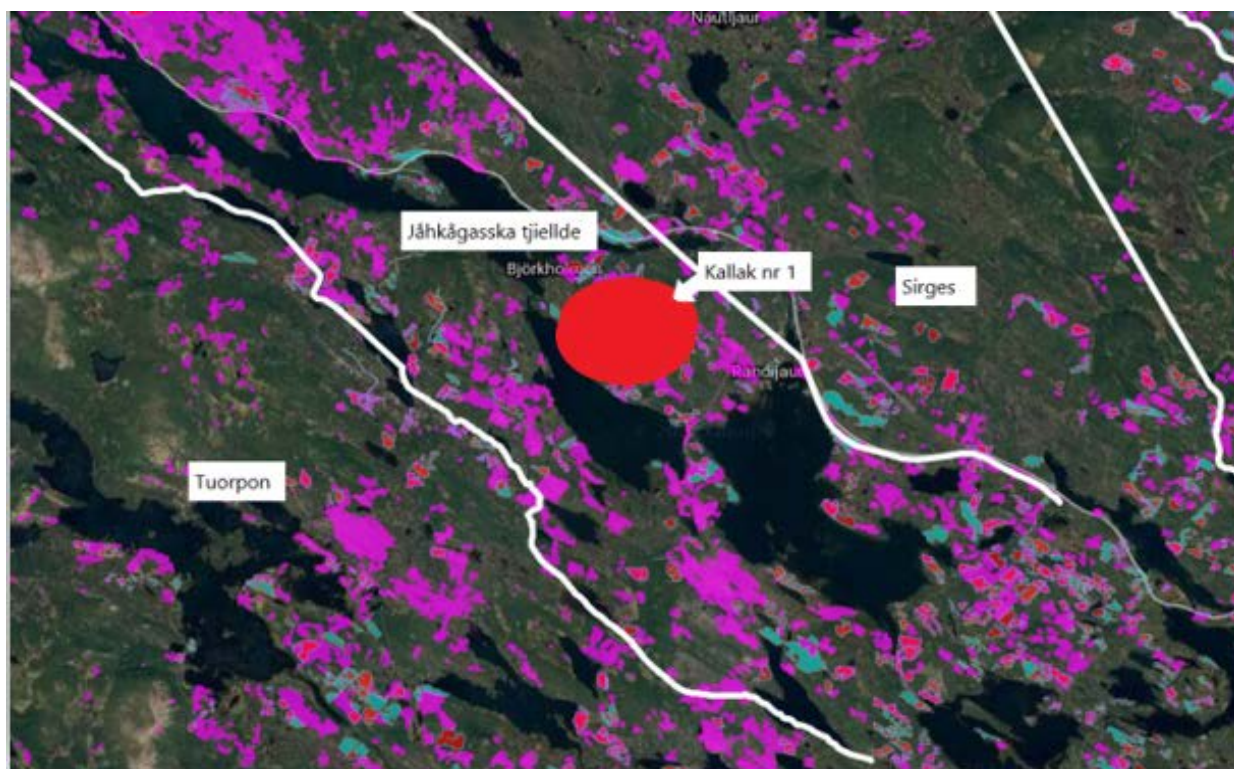
Vattenkraftens utbyggnad i området har påverkat de funktionella sambanden då isförhållandena försämrats och utgör en risk för både renar och renskötare. Den traditionella flyttleden blev ofarbar och Jåhkågasska tjiellde blev därför tvungen att hitta andra flyttvägar. I det aktuella området är samebyn endast ca 12 km bred. En gruvverksamhet i Gállok med störningszon (upp till 14 km<sup>15</sup>) skulle innebära en totalbarriär, då flyttlederna skärs av och det funktionella sambandet försvinner samt att renarnas möjlighet till fri strövning hindras (Se figur 1.).



Figur 1. Verksamhetsområde i rött med störningszon i grått. Grönmarkerade område visar rennäringens riksintresseområden med flyttleder i gult. De svarta linjerna utgör samebygränserna mellan Jåhkågasska tjiellde, Sirges och Tuorpon.

Det storskaliga skogsbruket som pågår inom berörda samebyar har lämnat stora sår i landskapet med förlorat renbete. (Se figur 2.) Det mesta av hänglavsskogarna är idag borta och stora delar av det som tidigare varit tallhedar med marklav har ersatts av täta ungskogar som hindrar tillväxt av marklav.

<sup>15</sup> Skarin, A & Åhman, B. 2014. Do human activity and infrastructure disturb domesticated reindeer? The need for the reindeers perspective. *Polar Biol.* 1-14. Doi: 10.1007/s00300-014-1499-5.



Figur 2. Rosa färg visar hyggen, röd visar utförda avverkningar medan ljusblått visar avverkningsanmälningar. De vita linjerna är samebygränserna mellan Jåhkågasska tjiellde, Sirges och Tuorpon.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de berörda samebyarnas renskötsel redan är starkt begränsad av exploateringar från skogsindustri, vattenkraft, infrastruktur, kraftledningar, täkter m.m. Detta i tillägg till klimatförändringar och ett högt rovdjurstryck innebär att omfattande kumulativa effekter uppstår vid en eventuell gruvetablering.

## 5. En gruvverksamhet skulle påtagligt försvåra renskötelsens bedrivande

Enligt miljöbalken 3 kap. 5 § 2 stycket ska områden av riksintresse för rensköteln skyddas mot åtgärder som påtagligt försvårar renskötelsens bedrivande. Detta skydd grundar sig i att rensköteln ofta får träda tillbaka när tunga exploateringsintressen ställer krav på att utnyttja mark och vatten inom renskötelsområdet. Regeringen har framfört att det ska det finnas grundläggande förutsättningar för rensköteln inom i princip varje sameby. Det innebär säker tillgång till områden inom både åretruntmarkerna och vinterbetesmarkerna som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel.<sup>16</sup>

Med begreppet *påtagligt* åsyftas sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ inverkan på detta.<sup>17</sup> Sametinget menar att ett påtagligt försvårande kan uppstå på flera grunder. En sådan situation kan uppstå när en anläggning, t.ex. en gruvverksamhet etableras på renbetesmarker. Påverkan som påtagligt kan försvåra för rennäringen kan även föreligga när

<sup>16</sup> Prop. 1985/86:3 s. 57 f.

<sup>17</sup> Prop. 1985/86:3 s.155



en åtgärd genomförs utanför ett skyddsvärt område, dvs. områden som utpekats som riksintresse och områden som har betydelse. Detta eftersom det är åtgärdens konsekvenser för området som ska bedömas.<sup>18</sup>

Med en gruvetablering i Gállok uppstår en total barriär i landskapet som stänger av flera viktiga flyttleder. (Se figur 1.) Detta innebär att renarna varken kan flyttas manuellt eller ströva fritt förbi verksamhetsområdet. När möjligheten att förflytta sig i området omöjliggörs förloras även tillgängligheten till övriga områden med dess funktioner. Detta skulle ge bestående negativ inverkan på renskötselns bedrivande inom de berörda samebyarna. Det är ett områdes funktion som är avgörande i en avvägning. Det är alltså inte relevant att lägga vikt vid projektområdets areal i förhållande till den totala betestrakten. Vikten av en viss yta kan vara väsentligt större än vad en angiven procentuell andel av en given areal kan tyda på, särskilt när förlusten måste betraktas kumulativt, alltså i en sammanvägning av andra förluster.

Den sökta verksamheten påverkar renskötseln och dess förutsättningar i området utanför det sökta koncessionsområdet (både i direkt anslutning och i ett vidare område). Bedömningen av koncessionens påverkan på rennäringen måste därför även innefatta verksamhetsområde, tilltänkta transportvägar kopplade till verksamheten (påverkan på betesmarker, utbyggnad, trafik etc.) med mera.

### 5.1 Ny forskning

Sametinget har tidigare framfört att konsekvenserna av en eventuell gruvetablering i Gállok är mer långtgående för renskötseln och den samiska kulturen än vad bolaget redovisat och skulle även komma att påverka kommande generationer. Flera forskningsprojekt, vilka analyserat svensk lagstiftning och myndigheters tillståndspraxis för gruvdrift och dess effekter, visar att det finns ett stort kunskapsglapp angående vilka de faktiska effekterna av gruvindustrin är på den samiska markanvändningen och att konsekvenserna ofta är större än den påverkan som förutses i miljöprövningar. Forskningens resultat visar på omfattande effekter under driftperiod, men även efter avslutad drift. Förutom markförluster, blockering av flyttleder, störningar på renhjorden, rubbningar av årscykeln, minskade slaktvikter och ekonomiska förluster, orsakar gruvverksamheter även psykiska påfrestningar, minskad användning och förlust av traditionell kunskap. I tillägg försvåras möjligheterna att satsa på renskötsel för de yngre medlemmarna i de samebyar där det finns etablerade gruvverksamheter.<sup>19</sup> Processen kring den eventuella gruvetableringen i Gállok har redan gett upphov till negativa psykosociala hälsoeffekter för flera av medlemmarna i Jåhkågasska tjiellde i form av ångest, stress och oro.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> se prop. 1985/86:3 s. 117 f

<sup>19</sup> Klöcker Larsen, R. Boström, M. and Mounio sameby. 2021. De kör över en ändå: konsekvenser av gruvan i Kaunisvaara för Mounio sameby. Stockholm Environment Institute.

<sup>20</sup> Blåhed, H. & San Sebastian, M. 2020. Det är ju faktiskt framtiden som tas ifrån en. Umeå universitet

## 5.2 Villkor i samband med beslut

Att gruvindustri och renskötsel skulle kunna samexistera utan någon större påverkan på renskötseln är en vanlig missuppfattning.<sup>21</sup> Detta även när gruvverksamhet förenas med villkor i samband med koncessionsbeslutet eller senare miljötillståndsprövning.

I ärendet har framhållits (från bolaget) att om en koncession förenas med skadebegränsande villkor/åtgärder kan detta, trots negativ påverkan från gruvverksamhet, möjliggöra fortsatt renskötsel i området. De villkor som föreslagits handlar dels om ekonomisk kompensation och dels om alternativa sätt att bedriva renskötsel genom bl.a. stödutfodring och flytt av renar med lastbilstransport.

Ekonomisk kompensation kan inte ersätta förluster av betesmark för renskötsel och negativ påverkan på den samiska kulturen. Transport av renar med lastbil förbi koncessionsområdet kan vara aktuellt vid vissa tillfällen men är inte alltid möjligt på grund av bland annat djurskyddsskäl (t.ex. transport av dräktiga vajor). Att tidigarelägga flytt av renar på årlig basis medför att renskötselns årscykel förändras vilket påverkar samebyns övriga betesområden. Den traditionella kunskapen går också förlorad då berörda samebyar inte längre kan använda sig av flyttleder, rastbeten etc. Flyttlederna kommer att påverkas negativt längs en flera mil lång vägsträckning då transporter till och från koncessionsområdet skulle gå längs med flyttlederna för både Jåhkågasska tjiellde och Sirges.

De villkor som bolaget föreslår innebär drastiska förändringar framförallt för Jåhkågasska tjiellde, då de tvingas frångå den traditionella naturbetesbaserade renskötseln för att återigen anpassa sig efter en exploateringsverksamhet. Därigenom undanröjs grundpelarna för en traditionell naturbetesbaserad renskötsel; förutsättningar för att renen själv kan hitta bete, renens möjligheter förflytta sig mellan de olika årstidsmarkerna samt traditionell/markflytt av renar, vilket betyder att renskötseln på lång sikt omintetgörs. Enligt Sametinget strider gruvverksamheten med tillhörande villkor mot renskötarnas rätt att utöva sin kultur enligt nationell lagstiftning och internationella åtaganden.<sup>22</sup> Sametingets bedömning är att de föreslagna villkoren i sig snarare skulle orsaka, än förhindra, omfattande skada för renskötseln och den samiska kulturen.

## 6. Riksintresseavvägning enligt 3 kap. 10 § Miljöbalken

I miljökonsekvensbeskrivningar och de miljöbedömningar som görs idag beskrivs renskötseln endast som ett motstående markanvändningsintresse och areell näring. Detta innebär att en gruvverksamhets effekter och faktiska påverkan på renskötseln och den samiska kulturen inte beaktas i den omfattning som krävs och att beslut tas på bristfälliga underlag. Bland annat tas otillräcklig hänsyn till de sociala, kulturella och kumulativa effekterna<sup>23</sup>. Ingrepp och ändrad markanvändning i Sápmi har idag nått en historiskt omfattande nivå, vilket ökat behovet av att förstå och beakta de kumulativa effekterna. De

<sup>21</sup> Klöcker Larsen, R. Boström, M. and Voernese sameby. 2021. Renen får aldrig betesro. Stockholm Environment Institute.

<sup>22</sup> Jfr resonemang i Högsta domstolen i Norges avgörande i Fosen-målet

<sup>23</sup> Klöcker Larsen, R. M.fl. 2020. Omtvistade Landskap. Naturvårdsverket

kumulativa effekterna av alla förändringar kan leda till att det inom vissa områden inte längre går att bedriva en ekonomiskt eller ekologiskt hållbar renskötsel och därmed påverkas även den samiska kulturen.

### 6.1 Internationella åtaganden

I bedömningen om vilket riksintresse som har företräde har Sveriges internationella åtaganden betydelse.<sup>24</sup> Eftersom folkrättens tillämpning i nationell rätt bygger på den s.k. dualistiska principen, gäller detta i första hand folkrättsliga regler som införlivats med nationell rätt genom lagstiftning eller tillämpning genom fördragskonform tolkning. I tillägg har Högsta domstolen i Girjasdomen uttalat att det samtidigt är naturligt att folkrättsliga principer ges betydelse vid tolkningen av gällande rätt, även om något införlivande genom lagstiftning inte har skett.<sup>25</sup>

Det finns flera folkrättsliga instrument där Sveriges åtaganden gentemot det samiska folket och deras rättigheter kommer till uttryck (t.ex. Barnkonventionen<sup>26</sup>, Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och Deklarationen om urfolks rättigheter<sup>27</sup>). De kan inte alla redogöras för i detalj i detta yttrande utan i det följande kommer endast några principer och bestämmelser av särskild betydelse belysas.

Sametinget uppmanar regeringen i förestående prövning att ingående tillämpa gällande rätt och den senaste rättsutvecklingen på området för att säkerställa beslutets förenlighet med internationell rätt i processuellt och materiellt hänseende.

#### *FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter - Artikel 27*

Enligt artikel 27 ska urfolk<sup>28</sup> inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion och att använda sitt språk. Enligt FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, som övervakar efterlevnaden av konventionen, är rätten till ett eget kulturliv - särskilt för urfolk - nära förbundet med visst territorium, ett särskilt sätt att leva och använda naturresurser och kan inkludera såväl näringar som fiske, jakt och renskötsel, som traditionella seder och bruk och deras materiella förutsättningar. Enligt kommittén ålägger artikeln stater en skyldighet att

<sup>24</sup> Prop. 1997/98:45 del II s.35

<sup>25</sup> NJA 2020 s. 3 p. 94

<sup>26</sup> Se särskilt artikel 30: I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som tillhör ett urfolk ska ett barn som tillhör en sådan minoritet eller ett sådant urfolk inte förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.

<sup>27</sup> Enligt artikel 26 i FN:s deklaration om urfolks rättigheter har ett urfolk rätt till de land, territorier och resurser som det traditionellt har ägt, besittit eller på annat sätt använt eller förvärvat.

<sup>28</sup> Formuleringen är etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, men omfattar urfolk enligt praxis.

Kommittén har specifikt uttalat att renskötseln, som en del av traditionell samisk ekonomisk aktivitet av central betydelse för den samiska kulturen, skyddas av artikel 27.

vidta positiva rättsliga skyddsåtgärder såsom att lagstifta för att skydda dessa rättigheter samt att tillförsäkra urfolks deltagande i beslut som berör dem.<sup>29</sup>

Kommitténs praxis ger vägledning för artikelns tillämpning och har uttolkat vad som anses utgöra en kränkning av rätten för minoriteter och urfolk att utöva sin kultur samfällt med andra. Den s.k. Fosen- domen från Högsta domstolen i Norge tydliggör och sammanfattar slutsatser från dessa centrala avgöranden.<sup>30</sup>

Ingrepp som orsakar en betydande/väsentlig negativ inverkan (substantive negative impact) på urfolks möjligheter att utöva sin kultur i enlighet med artikelns formulering är att förstå som en kränkning. Däremot kan konkurrerande verksamhet som har en viss begränsad påverkan på urfolksmedlemmarnas sätt att leva vara förenlig med artikelns rätt till skydd. Dock är sådana konkurrerande verksamheter över huvud taget inte tillåtna om de sammantaget innebär att urfolkens rätt att utöva sin kultur förnekas dem. Om en konkurrerande verksamhet omöjliggör för en urfolksmedlem att fortsätta utöva sin kultur så är den förbjuden, oavsett hur fördelaktig den kan vara för samhället i övrigt. Av betydelse vid bedömning av påverkan är bl.a. varaktighet, omfattning, konsekvenser och kumulativa omständigheter. En annan central aspekt är möjligheten att på ett meningsfullt sätt ha fått delta i beslut om verksamheter som inkräktar på deras traditionella kulturbaserade aktiviteter. Genom det sistnämnda tydliggörs hur skyddet av kultur hänger samman med rätten till fritt och informerat förhands-samtycke (se nedan).<sup>31</sup>

Sammantaget innebär Sveriges skyldigheter enligt artikeln att ett urfolks traditionella landområde och möjligheter att bedriva sin kulturellt betingade näringsform aldrig får inskränkas i sådan utsträckning att de lokalt påverkade individerna förlorar sin möjlighet att försörja sig genom sin traditionella näringsform. Detta är ett absolut krav och medför således en *skyldighet* för staten att säkerställa att samerna kan utöva traditionell renskötsel inom varje del av renskötselområdet, och detta ner på individnivå. Mot bakgrund av att den aktuella gruvverksamheten hotar renskötselns fortsatta överlevnad menar Sametinget att ett beslut om beviljande av koncession torde vara i strid med artikeln.

### ***Free, prior and informed consent – FPIC och konsultation***

FPIC är en folkrättslig norm som bottnar i förbudet mot rasdiskriminering och rätten till självbestämmande. Internationell praxis har åtskilliga gånger bekräftat tolkningen att en brist på lämpligt samråd/konsultation med urfolk kan utgöra en form av rasdiskriminering.

Även om FPIC inte ska förstås som en vetorätt innebär den att samiskt inflytande måste säkerställas genom hela processen. FPIC och rätten att konsulteras innebär inte bara att samiska berörda ska höras eller involveras, utan att det ska finnas en reell möjlighet att

<sup>29</sup> Se General comment No. 23 (50) (art. 27), Kitok v. Sweden, Comm. No 197/1985, B. Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada, No. 40 (A/38/40)

<sup>30</sup> De ovan samt Länsman-fallen I och II Länsman v. Finland, Comm. No 511/1992, Länsman v. Finland, Comm. No. 671/1995 , Poma Poma v. Peru Comm. No 1457/2006

<sup>31</sup> se Länsman v. Finland och jfr Högsta domstolen i Norges bedömning i den s.k. Fosendomen). I Poma Poma v. Peru uttalas att ***participation in the decision-making process must be effective, which requires not mere consultation but the free, prior and informed consent of the members of the community.***

påverka. FN:s expertmekanism för urfolks rättigheter, EMRIP, som bland annat har i uppdrag att ge icke-bindande råd om urfolks rättigheter utifrån urfolksdeklarationen har uttalat att konsultationen ska vara en kvalitativ process som har samtycke som mål. Vidare att den stat eller intressent som väljer att fortsätta med ett projekt trots att urfolkets samtycke saknas rör sig in i en juridisk gråzon och riskerar en rättslig överprövning av projektet. Gäller det stora och oåterkalleliga ingrepp på traditionell mark som allvarligt hotar urfolkets kultur kan detta enligt EMRIP:s uttolkning av FPIC innebära att ingreppet inte får ske.<sup>32</sup>

*FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering - Artikel 5 d (v)*

Artikel 5 d (v) i konventionen förbjuder diskriminering beträffande rätten att äga egendom, både enskilt och tillsammans med andra. I sitt uttalande från den 26 november 2020 har FN:s kommitté mot rasdiskriminering (CERD) konstaterat att ett beslut att bevilja bearbetningskoncessioner i Rönnbäcken, utan berörda samers samtycke, inom deras sedvanemarken där de bedriver en traditionell näring, medfört ett konkret hot mot renskötseln och väldiga känslomässiga påfrestningar på medlemmarna och att beslutet innebär att deras rättigheter inom ramen för artikeln har kränkts.

I ärendet konstaterar kommittén att det utgör en form av diskriminering att inte ta hänsyn till urfolks inneboende rätt att nyttja och åtnjuta markrättigheter såväl som att låta bli att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa praktisk efterlevnad av deras rätt att ge fritt och informerat förhandssamtycke (FPIC) när projekt inom deras traditionella områden kan inverka på deras rättigheter. Kommittén har uppmanat Sverige att respektera och korrekt tillämpa principen om FPIC och uttalar att exploatering och utnyttjande av naturresurser, som legitimt allmänintresse, inte fritar stater från deras skyldighet att inte diskriminera en urfolksgrupp som är beroende av samma mark. Vidare att avvägning av allmänintressena ska göras faktiskt och inte bara teoretisk eller abstrakt.<sup>33</sup>

## **6.2 Långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt**

Enligt Miljöbalken ska markanvändningen avgöras ur ett hushållningsperspektiv där företräde ska ges för det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. En sådan bedömning innefattar ekologiska, sociala och samhällsekonomiska hänsynstagande. Vidare framgår att syftet med lagstiftningen är att åstadkomma en förnuftig användning av naturresurserna vid en samlad bedömning i både ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv. Det framgår även att bestämmelserna i 3 kap. MB ger uttryck för nödvändigheten av en avvägning mellan bevarande- och utnyttjandeintressena i ett långsiktigt hushållningsperspektiv. Det innebär bl.a. att kortsiktiga ekonomiska motiv inte ska leda till att långsiktiga behov av skydd för från allmän synpunkt väsentliga värden som är knutna till mark- och vattenområden åsidosätts. Vidare måste markanvändning och samhällsbyggande utformas på ett sätt som är förenligt med ett ekologiskt hållbart samhälle och slå vakt om den materiella välfärden också för kommande generationer. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras ska väljas det som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Se rapport från FN:s Expertmekanism om urfolks rättigheter A/HRC/39/62 Se även

<sup>33</sup> CERD/C/102/D/54/2013

<sup>34</sup> prop. 1997/98:45 s 186 och s 241

### *Ekologiska och sociala hänsynstaganden*

Sametinget har i tidigare yttranden påtalat renskötselns betydelse för bevarandet av biologisk mångfald och långsiktigt bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer samt hur en gruvetablering i området således medför negativ påverkan på förutsättningarna för att nå de globala hållbarhetsmål och miljökvalitetsmål och etappmål som har betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Argument har framförts om behovet av gruvor och mineralutvinning för den s.k. gröna omställningen. I sammanhanget är det därför relevant att påpeka att det i detta fall inte handlar om sällsynta jordartsmetaller utan om järnmalm.

Sociala hänsynstaganden innebär att avvägningen görs utifrån ett rättighetsperspektiv där påverkan på bl.a. sociala strukturer, relationer, värderingar, sedvänjor, livsvillkor beaktas. Även möjligheten till inflytande och medbestämmande över sin egen livssituation som avgörande för välmående och hälsa.

UNESCO:s yttrande om hur gruvverksamhet skulle påverka världsarvet Laponia ger ytterligare underlag för bedömningen, liksom Sametingets tidigare yttranden.

### *Samhällsekonomiska hänsynstaganden*

I Jokkmokks kommun utgör renskötseln och relaterade samiska näringar (inom t.ex. duodji, mathantverk och turism) den största privata näringen och säkerställer en långsiktighet i sysselsättning och arbetstillfällen. Detta kluster av flera hundra naturnära samiska företag bör vara starkt prioriterade även utifrån ett hållbarhets- och klimatperspektiv. Jokkmokks kommun framhäver nya arbetstillfällen och den injektion som gruvinvesteringen kommer att generera. En grundlig analys om de samiska näringarnas framtid och vad som kommer att gå förlorat saknas helt i deras yttrande. Enligt OECD:s rapport om samer och svensk landsbygdspolitik är det samiska samhället, den samiska kulturen och de samiska näringarna nödvändiga för landsbygdsutveckling och regional tillväxt i norra Sverige.<sup>35</sup>

Norra Sverige står inför unika utmaningar relaterat till gles befolkning och långa avstånd men har samtidigt unika styrkor – samernas gemensamma kulturarv utgör en av dessa styrkor. Många samiska företag använder traditionell kunskap i förvaltningen av landskapet och i produktionen av varor och tjänster. Samiska företag balanserar sitt deltagande på marknaden med både affärsmässiga bedömningar och icke-marknadsmässiga värderingar och betonar sålunda betydelsen av en hållbar kultur i ett långsiktigt perspektiv. De främsta samiska affärssektorerna i norra Sverige är renskötsel, turism, mat och den kulturella sektorn samt andra landsbygdsnäringar.

OECD anger vidare att även om det finns tillväxtpotential för rennäringen är den också begränsad av faktorer som rovdjurstryck, klimatförändringar och konkurrerande markanvändning (t.ex. gruvdrift).

Samernas unika kultur och traditioner är en viktig del i regionala turismstrategier. En växande naturbaserad turistsektor med aktiviteter som jakt, fiske, skidåkning, snöskoterturer

---

<sup>35</sup> OECD, 2019 ”Linking the Indigenous Sami People with Regional and Rural Development in Sweden”.

och hundslädesturer har potential att skapa nya inkomstkällor och framtida arbetstillfällen för samer. Samisk matproduktion och duodji (slöjd och konsthantverk) har också tillväxtpotential.<sup>36</sup>

Enligt Länsstyrelsen får en gruvverksamhet med en beräknad livslängd om ca fjorton år (exklusive byggnation och avveckling) som innebär betydande statliga investeringskostnader för nödvändig infrastruktur varken anses vara samhällsekonomiskt motiverad eller förnuftig användning av naturresurserna i övrigt. Inte minst sett ut ett långsiktigt perspektiv och mot bakgrund av miljöbalkens målparagraf om en hållbar utveckling som tillförsäkrar nuvarande och kommande generationer en hälsosam och god miljö och människans ansvar att förvalta naturen väl samt balkens principer om god hushållning.<sup>37</sup>

Att premiera en gruvproduktion i området med stöd av det bristfälliga underlag som länsstyrelsen beskriver anser Sametinget vara högst riskabelt utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Med en gruvetablering i området omintetgör renskötselns sociala, kulturella och ekologiska hållbarhet. Renskötseln och andra samiska näringar i området är naturbaserade med det gemensamma målet om långsiktig hållbarhet. Att då inskränka dessa näringars möjligheter till förmån för en relativt sett kortsiktig gruvetablering, skadar trovärdigheten i en argumentation som vilar på nödvändigheten av gruvetableringen som del av den gröna omställningen.

Sammantaget bedömer Sametinget, att renskötseln i området är den markanvändning som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken vattnet och den fysiska miljön i övrigt utifrån ekologiska, sociala och samhällsekonomiska hänsynstagande. Riksintresset rennäring ska utifrån denna slutsats ges företräde framför riksintresset mineral. Att därtill beakta Sveriges internationella och nationella åtaganden gentemot det samiska folket innebär att bearbetningskoncessionen för Kallak K nr 1 inte ska beviljas.

Beslut om Sametingets yttrande har fattats av kanslichef Fredrik Österling efter föredragning av Lars-Ove Sjajn, avdelningschef för rennäring och miljö.

Giron och Staare den 2 februari 2022

Fredrik Österling

Lars-Ove Sjajn

---

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Se 1 kap. 1 § och 3 kap. 1§ Miljöbalken