



Avtal mellom samebyar och exploitörer

Hur påverkas renens välmående?

JANUARI 2022

Rasmus Kløcker Larsen
Jannie Staffansson
Inger-Ann Omma
Rebecca Lawrence



UiT Norgga árkतालáš universitehta



**SÁMIID
RIIKKASEARVI**
Svenska Samernas Riksförbund · SSR

SEI Stockholm
Environment
Institute

Publisher:

Sámi dutkamiid guovddáš/Senter for samiske studier
Romssa universitehta - Norgga árktalaš universitehta/
Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet
9037 Tromsø
<http://uit.no/sesam>

Design and layout: Richard Clay

Forside logo, skriftserie: Iver Jåks © Iver Jåks

Forsidefoto artwork: Jannie Staffansson

Forfatterkontakt:

Rasmus Kløcker Larsen, Stockholm Environment Institute, Sverige: rasmus.klocker.larsen@sei.org
Jannie Staffansson, konsulent, Sverige: jannie.staffansson@biegga.com
Inger-Ann Omma, advokat, Sverige: ingerann@me.com

Refereres som:

Kløcker Larsen, R., Staffansson, J., Omma, I-A, Lawrence, R. 2022. Avtal mellan samebyar och exploatörer: Hur påverkas renens välmående? Senter for Samiska Studier, UiT Norges arktiske universitet

Senter for samiske studier Skriftserie nr 22, 2022

ISSN: 1894-0986

DOI: 10.7557/10.6421

Septentrio Academic Publishing

<http://septentrio.uit.no>

Licence information

CC BY 4.0 International

Rapporten *Avtal mellan samebyar och exploatörer: Hur påverkas renens välmående?* av Rasmus Kløcker Larsen, Jannie Staffansson, Inger-Ann Omma og Rebecca Lawrence publiseres i skriftserien til Senter for samiske studier, UiT Norges arktiske universitet. Studien rapporten er basert på, inngår i senterets forskningsprosjekt *Indigenous Knowledge Systems, Planning and Environmental Decision Making: The Role of Community-Based Impact Assessments* (IndKnow, prosjektnummer 288598), finansiert av Norges forskningsråd.

En sentral komponent i IndKnow prosjektet er spørsmålet om implementeringen av tradisjonell urfolkskunnskap i beslutninger om bruk og utnyttelse av land og ressurser i urfolksområder. Som det framgår av studien til Kløcker Larsen m.fl., er en av de viktigste målsetningene for samebyene i avtaleforhandlinger å sikre reinens velferd. Studien som er gjort på svensk side av Sápmi, presenterer ny og særdeles viktig innsikt om avtaler mellom reindriftsnæringen og industri og andre aktører som vil utnytte reinbeiteland.

Avtalene i pilotstudien er vurdert ut fra hva som har vært samebyenes hensikt med og perspektiver på avtaleinngåelse. Det anvendes en skala med kriteriene basert på samebyenes informasjon og perspektiver på hva som er best for reinens velferd. Verd å merke seg er at kun noen få avtaler kan plasseres på den delen av skalaen som viser hva som er best for reinens velferd. Metoden som utvikles for å identifisere og vurdere kriterier for avtaleinngåelse vil kunne nyttiggjøres i lignende situasjoner der reindriftsnæringen vurderer å inngå avtaler med ulike industriforetak og selskaper.

Vi takker forfatterne for samarbeidet. Også takk til Inger-marie Oskal og Sara Marja Magga for oversettelse av abstrakt til henholdsvis nord- og sørsamisk.

Else Grete Broderstad

Senter for samiske studier

UiT Norges arktiske universitet

Innehåll

Čoahkkáigeassu.....	4
Iktedimmie	6
Sammanfattning	8
Summary.....	10
1. Introduktion	12
2. Avtalslösningar och glapp i svensk lagstiftning.....	13
3. Tidigare forskning	14
4. Metod	16
5. Samebyars syften med avtal – vad hoppas man uppnå?.....	18
6. Renens välmående: en skala för utvärdering av avtal	19
7. Analys av insamlade avtal	23
7.1 Riskfyllda avtal med öppet samtycke, munkavel och sekretess	23
7.2 Vissa framgångar: hänsyn, renskötselrätten, och tvistelösningar.....	25
7.3 Skadliga utfall: begränsad ersättning, lågt inflytande, ojämlik samverkan	25
8. Slutsatser.....	28
8.1 Vidare forskning.....	29
Källförteckning.....	30

Čeahkkáigeassu

Dat šaddá juo dábáleabbo ahte čearut ja doaibmadoallit dahket šiehtadusaid gaskaneaset eanan- ja luondduressurssaid ávkástallama oktavuodas. Šiehtadusaiguin orrot osolaččat geahččaleame deavdit daid ráiggiid mat stáhta lágain leat čearuid oamastanvuoigatvuoda (boazodoallovuoigatvuoda) hálddašeamis plánemiid ja doaibmalobiid proseassaid hárrái. Riikkaidgaskasaš dutkamat čájehit ahte šiehtadusat sáhttet leat posiitiiva reaidun lahttudit álgoálbmotvuoigatvuodaid resursahálddašeapmái – muhto šiehtadusat sáhttet maiddái miellidibuktit riskkaid. Iešguđetlágan gažaldagat šiehtadusaid váikkuhusaide leat hui áigeguovdilát dál go Ruota ráđdehus ja fitnodagat ovddidit nu olu industriijaprošeavttaid ruoná molsašumi namas.

Dát lea vuosttaš raporta mii árvvoštallá muhtun dáid šiehtadusaid sisdoalu maid čearut ja sisabahkkejeaddjit Ruotas leat dahkan. Árvvoštallan lea dahkon čearuid perspektiivvas, ja das lea skála ja eavttut mat čalmmustahttit movt šiehtadusat leat váikkuhan čearuid vejolašvuođaide sihkkarastit bohcco seailuma. Skálas leat vihtta dási (+1 rájes -4 rádjái), ja eavttut leat ordnejuvvon manjalaga ságastallamiid vuodul maid leat dahkan šiehtadusáššedovdiin dahje árbedihttiin, oktiibuot 12 olbmo. Mii leat čohkken oktiibuot 15 šiehtadusa viđa čearus. Šiehtadusat gusket čuovvovaš sisabahkkemiidda: bieggafápmu, mátkeealáhusdoaibma, biilatestendoaibma, čáhcefápmu, ruvkedoaibma ja valášstallandoaibma. Mii leat anonymiseren visot bohtosiid raporttas vai suodjalit čearuid integritehta ja vuhtiiváldit šiehtadusaid čieguvuoda. Danin ii leat vejolaš raporttas guorrat guđe čearus, fitnodagas dahje prošeavttas lea sáhka.

Bohtosat čájehit ahte dušše moatti šiehtadusas leat eavttut +1, 0 dahje -1 dásis, mat čearuid perspektiivvas leat ávkin bohccui. Eavttut -3 ja -4 dásis mat leat heajumusat bohccui, leat baicca eanetlogus.

Váldokonklusuvdnan lea danin ahte šiehtadusain leat hui unnán ovdamunit čearuide ja dagahit baicca mearkkašahhti riskkaid. Erenoamáš čielgasit bodii dat ovdan mángga bieggafápmošiehtadusas. Dain ledje -4 eavttut kombinerejuvvon nu ahte dagahit riskkaid, namalassii rabas miehtan (addit lobi definerekeahtes prošeavttaide), jávohuhtinklausula (luobahit rievtti vuosttaldit ášši eiseváldiid guovdu dahje duopmostuolus), ja jávohisvuodaklausulat (massit vuoigatvuoda mitalit váttisvuodaid birra dahje oččodit doarjaga olggobealde). Bohtosat duođaštit ahte šiehtadusaiguin sáhttá cieggat dássemeahttun fápmogaskavuohta mas fitnodat álo lea vuoittu bealde. Dat čájehit maiddái ahte šiehtadusaid mángii, vaikko ii álo, sáhtášii navdit “bággomiehtamin”, namalassii ahte čearut leat miedihan dahkat šiehtadusa go dovdet ahte eai gávdno eará válljenvejolašvuodát.

Máilmmi álgoálbmogiidda lea stuora hástalussan dat ahte eai dieđe maid livččii vejolaš gáibidit šiehtadallamiin. Danin lea dehálaš čalmmustahttit buriid ovdamearkkaid vaikko dat eai leat nu galle. Min guorahallamis leat ovdamearkkat das movt čearut leat nagodan šiehtadit alcceseaset vejolašvuoda oalát bissehit doaimma, jus boazodoallu dan dárbbáša, ja maiddái oažžut oasi vuoittus. Goasii bealis šiehtadusain leat eavttut ahte fitnodat galgá vuhtiiváldit boazodoalu iežas doaimmas, ja buot čearut leat garván čállimis nu ahte das sáhttá dulkot boazodoallovuoigatvuoda luobaheami.

Dattege eai leat ovttaga šiehtadusas eavttut mat ulbmillaččat buhtadit dan ahte boazu massá guohtuneatnamiid dahje guohtuma. Ovttasdoaibmaneavttuin deattuhuvvojit iešguđetlágán ráđđádallamat muhto dain ii gáibiduvvo ahte fitnodat galgá vuhtiiváldit čearu dárbbuid. Šiehtadusain gávdnojit eavttut mat rahpet dušše fitnodagaide vejolašvuoda ođđasis šiehtadallat dahje eretcealkit šiehtadusa. Lea maiddái hui dábálaš ahte čearut šaddet juolludit iežaset máhtu ja bargoaiggi almmá mávssu haga, nappo ahte čearut galget nuvtá veahkehit ovdánahttit fitnodaga doaimma.

Dehálaš konklusuvdna raporttas lea ahte čearut ferteše duostagoahtit stuorrát jurddašit šiehtadusaid sisdoalu hárrái. Vaikko dálá šiehtadusat eanas deattuhit buhtadusa ja buhttendoaimbajuid, de ii mearkkaš dat ahte šiehtadusaid ferte gáržžidit dušše daidda. Leat olu riikkaidgaskasaš ovdamearkkat, ee. Austrálias ja Kanádas, gos leat dahkkon šiehtadusat mat maiddái sisttisdollet prinsihpaid vuoittu juohkimis, main leat vetovuoigatvuođat proševttaid viiddideami hárrái, ja mat addet álgoálbmogii vejolašvuođaid oalát heaittihit doaimma jus šiehtaduseavttut eai ollašuthttojuvvo. Lea áibbas dábálaš ahte fitnodagat ráddjejit šiehtadusaid ambišuvdnadási ja čuoččuhit ahte "ii šiehtadussii sáhte diekkár eavttuid bidjat". Čearut geat válljejit šiehtadallagoahtit berrejit danin garrasit vuosttaldit dakkár čuoččuhusaid, ja baicca deattuhit iešmearridanvuoigatvuođa, ja duostat viidát árvvoštallat maid lea govttolaš gáibidit šiehtadusain.

Iktedimmie

Saemiensijttide sjejhmebe daelie sjiidteme dej tsavtshvierhkiej ektine latjkajidh gosse laantem jñh eatnemem sijhtieh ritnedh. Våájnoes goh dah ovmessie paarhth naemhtie sijhtieh dejtie raejkide dievhtedh mah staaten laakine fååtese gosse saemiensijti eekemereaktam (båatsoereaktam) edtjeh soejkesjisnie jñh luhpieprosessine treevedh. Rñjhkigaske dotkeme vuesehte latjkoeh maehtieh positijve dñrrege årrodh gosse aalkoealmetjereaktide edtja vierhtiereeremasse ektiedidh - men latjkoeh aaj maehtieh stoere risikoem årrodh. Dah ovmessie gyhtjelassh dejtie latjkojde mah daelie gååvnesieh dejtie gellie industrijeprosjeektijste mij Sveerjen reerenasse jñh ovmessie sielskh freemmie gosse kruana byjreskem evtiedidh.

Daate reektehtse, jñh daate voestes aejkien, vuesehte aktem viertiedimmiem dehtie sisvegijstie, naaken dejtie ovmessie latjkojste saemiejsijti jñh dejugumie gaskemsh mah sijhtieh ritnedh Sveerjesne. Viertiedimmie dorjesovveme saemiejsijti perspektijveste, aktene skaaline/tsiehkine jñh naan damtsvæhtagujmie mah gñehtjedieh guktie latjkoeh dñjpih saemiejsijti nuepide gosse krievviem buerielaakan hoksehtidh. Skaala/tsiehkine vijhte daltesh åtna (+1 raajeste -4 raajan) jñh dejtie damtsvæhtide öörnesovveme gosse dej maehties latjkoj raeriestæjjagujmie soptsestalleme jallh maahtoeguedtiji ektine, ektesne 12 almetjh. Tjåænghkies 15 latjkoeh vijhte saemiejsijtijste tjöönghkesovveme. Latjkojde juakasuvvieh daej gyrrældimmie mietie: bñegkefaamoe (8), stuaratseegkeldahkh (3), bñjleesteestevæjkome (1), tjåetsiefaamoe (1), kråavevierhkieh (1) jñh idrottegiehtelimmie (1). Gaajhkh illedahkh leah nommeht, nemhtie dam saemiejsijti reeremem vaarjele jñh latjkoj tjeakoesvoetem krööhkestidh. Dan gaavhtan ij reektehtsisnie gåaredh goerehtalledh magkeres saemiejsijth, sielskh jallh prosjekth mah meatan.

Illedahkh vuesiehtieh barre muvht dejtie latjkojste klausulh utnieh mah leah +1, 0 jallh -1 daltesisnie, mah saemiensijti vååjnesistie aevhkine krievvide. Dejtie klausulijste mejstie jeenemes gååvnesieh leah daltesisnie -3 jñh -4, jñh dah leah nåakemes krievvien sãjhtose. Illedahke vuesehte latjkoeh joekoen vaeniem saemiensijttide vadteme jñh jeenemes hov tjoeperdimmie. Tjñelkelaakan dam vööjñi bñegkefaamoelatjkojne mesnie ovmessie tjoeperdimmie -4 klausulh, mesnie ræhpas jååhkesjimmie latjkine (baaji sahth magkeres prosjekth), mah haavtam dahph (dassedh reaktam voejhkelidh byjjesfaamoem jallh dåapmoestovlesne), sjeavodhvoeteklausulh (ij maehtieh soptsestidh dæariesmoeri bñjre jallh viehkiem jeatjabistie ohtsedidh). Illedahke nænnoste latjkoj faamoeektievoeth eah leah seamma daltesisnie, mesnie sielske veaksahkåbpoe. Dñhte aaj vuesehte latjkoj jeenemes aejkien, maaje ij iktesth, byöroe guarkedh goh “jååhkesje”, saemiensijth latjkede latjkoeh goh damti eah maam jeatjah maehtieh darjodh.

Abpe eatnemem aalkoealmetjh stoere haestemh utnieh goh eah daejrieh maam dah maehtieh krñevedh gosse edtjeh latjkoeh latjkedh. Dan gaavhtan vihkeles vuesiehtidh dejtie positijve vuesiehtimmieh, maaje leah vaenieh dejtie. Mijjien goerehtallemisnie vuesiehtimmieh gååvnesieh guktie saemiejsijth raeriestamme juktie nuepiem darjomes tjöödtjestidh gosse båatsose daerpies, jñh aktelaaketjem raeriestamme gosse maaksoem juekedh. Mahte lehkies latjkojste aaj klausulh utnieh guktie sielskh edtjeh båatsoem krööhkestidh gosse mejnie joem edtjeh gñehtelidh jñh gaajhkh saemiensijth ij leah guktie gænnah naan tjaaalegh jååhkesjamme mah båatsoereaktam dejtie sijtijste vaalta.

Ij naan dejtie latjkojste gænnah naan klausulh utnieh mah eensilaakan lutniesti krievvien gåatomelaantem jallh jeatjah dajve gusnie gåatoehtidh. Klausulh mesnie laavenjostedh, vuartesje ovmessie vuekie guktie raeriestidh, mesnie sielske ij pryjjeidh man saemiensijten krööhkestamme. Desnie aaj klausulh gååvnesin mah barre sielkede nuepiem veedti latjkojde orrestehtedh jallh orrijehtedh. Aaj sjejhme sjiidteme saemiensijth sijjien maahtojne jñh barkoetijjine, namhtah maaksojne, edtjeh sielki gñehtelimmesne meatan årrodh.

Reektehtsen illedahkesne aaj mij joem vihkeles vuesehte, dah saemiejsijth tjuerieh aelkedh doestedh ussjedidh vijriegåbpoeht mij latjkosne maahta meatan årrodh. Ihke daan beajjetje latjkoe jeenemes maaksoem jïh kompensasjovnh råajvarimmiej bïjre, dellie ij daarpesjh ajve dïsse gaertjiedidh. Gååvnesh jïjnïh gaskerïjhke vuesehtimmie, vuesehtimmien gavhtan Austraalijen jïh Kanadan luvhtie, mesnie latjkoeh aaj prinsihph, guktie åasam juekedh, nyöjhkemereakta jis ekspansjovne prosjektteste sjædta jïh nuepieh aalkoealmetjidie orrijehtedh giehtelimmieht jis mij mejnie latjkeme ij steeresovvh. Dellie dah sielskh tjuerieh latjkoen ambisjovnedaltesem gaertjiedidh jïh dagkerh vaastoeh buektedh goh "eah dagkerh maehtieh meatan latjkosne årrodh". Saemiensijth mah veeljïeh edtjïeh aelkedh latjkajidh tjuerieh sagke tjarkebe haestedh jïh kreajnoehtidh sijjen jïjtjen reeremen åvteste jïh vijriedidh latjkoej sisvegem jïh mij desnie byöroe meatan årrodh.

Sammanfattning

Det blir allt vanligare att samebyar och verksamhetsutövare sluter avtal i samband med exploatering av mark och naturresurser. Detta kan ses som ett försök från parterna att fylla ett glapp i statens lagstiftning vad gäller hanteringen av samebyarnas egendomsrätt (renskötselrätten) i planering och tillståndsprocesser. Internationell forskning visar att avtal potentiellt sett kan vara ett positivt verktyg för att införliva urfolksrättigheter i resursförvaltningen – men att det också kan medföra stora risker.

Denna rapport presenterar, och det för första gången, en utvärdering av innehållet i ett urval av dessa olika avtal mellan samebyar och exploatörer i Sverige. Utvärderingen har gjorts utifrån samebyarnas eget perspektiv, med en skala och ett antal kriterier som fokuserar på hur avtalen påverkar samebyarnas möjligheter att säkerställa renens välmående. Skalan består av fem nivåer (+1 till -4) och kriterierna har rangordnats utifrån samtal med experter på avtalsförhandling eller kunskapsbärare, sammanlagt 12 personer. Totalt samlades 15 avtal in från fem samebyar. Avtalen fördelar sig på följande exploateringar: vindkraft, turistanläggning, biltestverksamhet, vattenkraft, bergtäkt och idrottsverksamhet. För att skydda samebyarnas integritet och respektera avtalssekretessen presenteras alla resultat i anonymiserad form. Det går alltså inte att spåra vara sig sameby, bolag eller projekt i rapportens text.

Resultaten visar att endast ett fåtal avtal innehåller klausuler på nivåerna +1, 0 eller -1, som ur samebyarnas perspektiv är mer fördelaktiga för renens välmående. Samtidigt finns en dominans av klausuler på nivåerna -3 och -4, som är det sämsta för renens välmående.

Den övergripande slutsatsen är därför att avtalen ger mycket begränsade fördelar för samebyarna och främst utgör betydande risker. Särskild tydligt var detta i ett flertal vindkraftsavtal med en riskfylld kombination av -4 klausuler, nämligen öppet samtycke (tillåter odefinierade projekt), munkavelsklausul (avsäger sig rätten att protestera hos myndigheter eller i domstol), och sekretessklausuler (förlorar möjligheten att berätta om problemen eller söka stöd hos utomstående). Resultaten befäster en bild av att avtalen cementerar ojämlika maktrelationer, och det till bolagets fördel. De pekar även på att avtalen ofta utgör ett "tillverkat samtycke", det vill säga att samebyar ingår avtal därför att de inte upplever sig ha annat val.

En stor utmaning för urfolk världen över är att de inte vet vad de faktisk kan kräva i en avtalsförhandling. Det är därför viktigt att lyfta fram positiva exempel, även om de i nuläget är få till antalet. I vår studie finns exempel på hur samebyar förhandlat sig till möjligheten att helt stänga av en verksamhet vid behov för renskötseln, samt en form för vinstdelning. Nära hälften av avtalen innehöll också klausuler om att bolagen ska ta väsentlig hänsyn till renskötseln i sin verksamhet och samtliga samebyar hade undvikit skrivningar som kan gesken av att de fränsäger sig renskötselrätten.

Inget av avtalen innehöll emellertid klausuler som på ett meningsfullt sätt ersätter renens förlust av betesmark eller tillgång till bete. Klausuler angående samverkan fokuserar på olika former för samråd, utan krav på det aktuella bolaget att beakta samebyns synpunkter. Därutöver fanns klausuler som ensidigt ger bolagen möjlighet att omförhandla eller helt säga upp avtalet. Det är även vanligt förekommande med krav på samebyarna att bidra med sin kunskap och arbetstid utan ersättning, det vill säga att samebyarna ska bidra gratis till att främja bolagets verksamhet.

En viktig slutsats i rapporten är att samebyarna måste våga börja tänka större kring vad som kan ingå i ett avtal. Bara för att avtalen idag mest handlar om ersättning och kompensationsåtgärder betyder inte det att de måste vara begränsade till enbart detta. Det finns många exempel internationellt, bland annat från Australien och Kanada, där avtal

även innefattar principer om vinstdelning, vetorätt över eventuell expansion av projektet och möjligheter för urfolken att helt lägga ner en verksamhet om avtalens villkor inte uppfylls. Det ligger ofrånkomligen i bolagens intresse att begränsa avtalens ambitionsnivå och därför komma med svar som att "sådant inte kan ingå i ett avtal". Samebyar som väljer att ingå avtalsförhandlingar behöver i högre grad utmana sådana argument med utgångspunkt i rätten till självbestämmande och vidga gränserna för vad som rimligen bör finnas med i ett avtal.

Summary

In Sweden, there is a growing trend for Sámi reindeer herding districts and developers to enter into negotiated agreements on projects that aim to exploit land and natural resources. These agreements can be viewed as a way for the involved parties to fill a gap in state regulation of environmental licensing and land use planning; specifically the inability of regulation to address the property rights of reindeer herding districts (known as reindeer herding rights). Research conducted in other countries has demonstrated that such private agreements can potentially play a role in integrating Indigenous rights and perspectives into resource governance. The research also demonstrates that they carry considerable risks. Little is known, however, about the consequences of negotiated agreements in the Sámi homeland.

This report offers, for the first time, an evaluation of the content of a selection of agreements between Sámi reindeer herding districts and developers in Sweden. The evaluation was conducted from a Sámi perspective, applying a scale and a set of criteria focused on how the agreements affect the ability of herding districts to safeguard reindeer wellbeing. The scale consisted of five levels (+1 to -4) and the criteria were ranked according to views gathered from 12 people, who were either experts on negotiations or holders of traditional knowledge. The study collected 15 agreements from five reindeer herding districts. These agreements concern the following activities: wind power, tourism, car testing, hydropower, quarry mining, and outdoor sporting. To protect the integrity of the reindeer herding districts and respect the confidentiality of the agreements all results are anonymised, which means none of the information disclosed in this report can be traced to specific herding districts, companies, or projects.

The results demonstrate that few of the agreements contain clauses that, from the perspective of herding districts, are preferable for the wellbeing of the reindeer (levels +1, 0 or -1). Instead, agreements are dominated by clauses that are the worst for reindeer wellbeing (levels -3 and -4).

The overall conclusion is that the agreements provide limited benefits to reindeer herding, and instead contribute considerable risks. This was especially clear in the agreements on wind power, which contained a high-risk combination of clauses on open consent (allowing undefined projects), gag clauses (wherein the herding districts give up their right to appeal to government or courts), and confidentiality clauses (preventing herding districts from publicly communicating about their experiences). These results support a view that the agreements cement unequal power relations, largely to the benefit of companies. They also indicate that agreements most often, if not always, reflect a “manufactured consent” – that is, herding districts enter agreements because they do not see other alternatives.

A challenge that commonly confronts Indigenous groups, globally, is that they do not know what they can legitimately claim in negotiations of agreements. It is therefore critical to highlight positive examples, even if these so far are few. In this study, there are examples where herding districts negotiated the right to potentially pause activities if there is a need to protect reindeer wellbeing, as well as a simple type of revenue sharing. About half of the agreements also contained clauses that required the developers to implement significant measures to minimize harm to reindeer herding, and all five herding districts avoided harmful formulations in the agreements that give the pretence of relinquishing reindeer herding rights.

Yet none of the agreements contained clauses meaningfully compensated for the loss of pastures. Clauses about cooperation between the parties focused on information sharing, without requirements placed on the companies to consider the views of the reindeer herders. Moreover, clauses exist that give the companies a unilateral right to renegotiate or

terminate the agreement. Clauses also commonly place demands on the herding districts to contribute their time and knowledge without financial compensation. This means, in effect, that reindeer herders are expected to help promote the economic interest of the companies for free.

A central conclusion of this report is that reindeer herding districts must widen their perspective on what can be included in agreements. There is no reason why agreements must be limited to issues of economic compensation, as is the case today. There are cases around the world, for instance in Australia and Canada, where agreements include extensive forms of revenue sharing, rights for Indigenous groups to veto potential changes in a project, and rights for communities to bring about the closure of a project if conditions in the agreement are not fulfilled.

It is typically in the interests of companies to delimit the ambition of agreements, with arguments such as, "this cannot be included in an agreement". However, Sámi reindeer herding districts that opt to enter negotiations on private agreements ought to challenge such claims, based on their rights to self-determination, and broaden the scope of what should legitimately be included in agreements.

1. Introduktion

Det finns en växande trend där samebyar och verksamhetsutövare sluter avtal i samband med exploatering av mark och naturresurser. De avtal som har ingåtts i Sápmi under senare tid gäller, enligt samiska organisationer, framför allt vindkraft, gruvindustri, och turism medan äldre avtal oftast rör vattenkraft och militäranläggningar. Det råder ett stort kunskapsglapp kring vad dessa avtal faktiskt innehåller och vilka konsekvenser de får för samiska rättigheter och renskötseln. För en del samebyar skapar detta osäkerhet när de bjuds in till avtalsförhandling av en exploatör: Hur ser ett "bra" avtal ut? Vilka risker finns? Med denna utgångspunkt presenterar vi i denna rapport en metod för hur avtal kan utvärderas ur samebyars perspektiv. Fokus är på renskötseln på svenska sidan i Sápmi men resultaten bör även ha intresse för aktörer på norska och finska sidorna av Sápmi.

Vi vill inte på något sätt påstå att avtalslösningar är den bästa eller enda lösningen som finns för samebyar att skydda sina rättigheter och sina marker – tvärtom kan de ofta vara till nackdel för både den enskilda samebyn och även i förlängningen andra samiska organisationer som indirekt kan beröras. Om avtalslösningar håller på att bli allt vanligare finns emellertid ett akut behov av att förstå konsekvenserna av dessa och att kunna utvärdera dem på ett systematiskt sätt. Det är utifrån detta perspektiv vår rapport har skrivits, med förhoppningen att den kan bidra till en mer informerad debatt om avtalslösningar i Sápmi.

Denna pilotstudie har haft två syften:

- att utveckla en metod för att utvärdera avtal som förhandlats mellan samebyar och exploatörer. I detta har ingått att identifiera ett antal kriterier som avtalen kan utvärderas mot – baserat på vad samebyar hoppas uppnå i avtalsförhandlingar.
- att testa denna metod i en analys av ett begränsat antal avtal – för att undersöka metodens användbarhet, generera några första konkreta resultat och peka ut framtida forskningsbehov. Metoden vi har utvecklat i denna pilotstudie kan alltså, i framtida studier, vidareutvecklas för mer omfattande analyser av en större mängd avtal, samt utifrån fler kriterier som är relevanta ur samebyars perspektiv.

Studien har ingått i forskningsprojektet "Indknow" (Indigenous Knowledge Systems, Planning and Environmental Decision Making: The Role of Community-Based Impact Assessments). Den har finansierats av Norges forskningsråd, med delfinansiering från det svenska forskningsrådet Formas.¹ Arbetet har styrts gemensamt av Stockholm Environment Institute (SEI) och Sámiid Riikkasearvi (Svenska Samernas Riksförbund, SSR).

Vi som står bakom denna rapport är Jannie Staffansson (konsult inom urfolksrättigheter och klimatförändringar, tillhörande Eajran Sijte och Tuorpon sameby), Inger-Ann Omma (renägare i Vapsten sameby och verksam som advokat med fokus på markanvändning och samiska rättigheter), Rebecca Lawrence (docent vid Stockholms universitet och Sydney Environment Institute), och Rasmus Kløcker Larsen (forskningsledare på SEI med fokus på markkonflikter och urfolksrättigheter). Vi har alla direkta erfarenheter av avtalsförhandlingar mellan samebyar och exploatörer, exempelvis som part i själva förhandlingarna, ombud eller rådgivare. Härutöver har ett flertal representanter och kunskapsbärare från samebyar bidragit med sin kunskap till studien. Arbetet har även stöttats av Jenny Wik Karlsson (SSR:s förbundsjurist) och av Ciaran O'Faircheallaigh (professor vid Griffith University, Australien).

1 Finansiering av Norges forskningsråd med projektnummer 288598 och Formas bidrag med dnr 2012–01453.

2. Avtalslösningar och glapp i svensk lagstiftning

I en svensk juridisk kontext är den rättsliga grunden för samebyarnas talan i miljöprocesser den enskilda renskötselrätten, som omfattas av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen (grundlag). Det enskilda rennäringsintresset, som medlemmarna i en sameby har med stöd av rennäringslagens bestämmelser, har av lagstiftarna skiljts rättsligt från det allmänna rennäringsintresset. Det allmänna rennäringsintresset utgörs exempelvis av de åtaganden som den svenska staten i såväl internationella som nationella sammanhang uttryckt att man ska eftersträva och skydda. Det enskilda rennäringsintresset är att jämföra med renskötselrätten, som en bruksrätt till fast egendom, och kan jämföras med andra rättigheter som exempelvis ägande- och nyttjanderätt, men som är grundat på sedvana och hävd.

Alla myndigheter förväntas beakta rennäringen som allmänt intresse när de prövar ett ärende, exempelvis vid ansökan om tillstånd för industriprojekt på samebyars traditionella marker. Det allmänna intresset förväntas även representeras av Sametinget som sektorsansvarig myndighet för rennäringen. Även om det enskilda rennäringsintresset i princip sammanfaller med och utgör en rättslig förutsättning för det allmänna rennäringsintresset anser bland annat Naturvårdsverket att dessa bör hanteras separat i juridiskt hänseende (Naturvårdsverket 2017).

En inskränkning av renskötselrätten får, med utgångspunkt i egendomsrätten, endast ske efter ett godkännande från den enskilde rättighetsinnehavaren. Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen kan dock staten reglera samiska markrättigheter och begränsa utövandet av dem om det föreligger ett angeläget allmänt intresse och om åtgärden är proportionerlig, och i så fall ska i vissa lägen ekonomisk kompensation utgå. I svensk miljölagstiftning (miljöbalken) saknas emellertid ersättnings- eller inlösningsförfarande till miljöfarlig verksamhet (vindkraft, gruvnäring och dylikt) som prövas enligt 9 kap. miljöbalken. Detta innebär i praktiken att innehavaren av ett miljötillstånd förutsätts lösa rådighetsfrågan i annan ordning – exempelvis genom en civilrättslig överenskommelse eller expropriation.

Renskötselrätten är en bruksrätt och omnämns inom fastighetsrätten som en särskild rätt till fastighet (t.ex. Bengtsson 2002). Detta betyder att när exploatörer vill skaffa sig rådighet till marken måste de träffa överenskommelser inte bara med den som står som lagfaren ägare till fastigheten utan *även* med de som innehar renskötselrätten på den aktuella fastigheten. Enligt 10 § rennäringslagen är det samebyn som företräder medlemmarna i frågor som bland annat rör renskötselrätten.

Staten har i förarbeten (proposition 75/76:209 samt proposition 76/77:80) uttalat att renskötseln utgör ett viktigt fundament i det samiska samhället och för den samiska kulturen. För att upprätthålla de åtaganden som staten har åtagit sig enligt internationella konventioner och senast i svensk grundlag, om att samerna ska ha rätt att behålla och utveckla sitt eget kultur- och samfundsliv, krävs att det måste finnas grundläggande förutsättningar för renskötsel i varje sameby. För att säkerställa detta har områden av betydelse för renskötseln getts ett skydd som det allmänna (staten) har ett ansvar att tillse. Villkor enligt 16 kap. 2 § miljöbalken till skydd för det allmänna rennäringsintresset *löser dock inte* den rådighetsproblematik som handlar om samebyarnas civilrättsligt grundade egendomsrätt, det vill säga den enskilda renskötselrätten.

Ur ett juridiskt perspektiv, och med utgångspunkt i egendomsrätten, kan avtalslösningar alltså ses som en privaträttslig mekanism för bolag och samebyar att försöka hantera samebyarnas bruksrätt till marken. Tillståndprocesserna i Sverige fokuserar på det allmänna rennäringsintresset och tillåter ingen formaliserad prövning av samebyarnas enskilda intresse eller bruksrätt. Konsekvenserna för berörda samebyar prövas inom ramen för tillståndsprövningarna men då huvudsakligen utifrån rennäringen som allmänt

interesse. Det prövas vanligtvis inte om verksamheten i sig innebär någon inskränkning av samebyns egendomsskyddade rätt att bruka aktuellt område (enligt 1 § RNL). Med andra ord kan man argumentera för att avtalslösningar representerar ett försök från involverade parter att fylla ett glapp i lagstiftningen – med utgångspunkt i västerländsk avtalsrätt och marknadsekonomiska normer.

Frågan är vem som gynnas av denna lösning och vilka konsekvenser den får för samiska rättigheter och statens möjligheter att efterleva sina skyldigheter. Det råder inom förvaltningsmyndigheterna osäkerhet kring hur miljöprövningen förhåller sig till avtalen mellan bolag och samebyar (Länsstyrelsen i Norrbotten 2015). FN:s CERD-kommitté har poängterat, i fallet Rönnbäcken, att staten inte kan delegera sitt ansvar gentemot samerna och renskötseln till privata företag. Något som blir särskilt problematiskt när det rör naturresurser inom renskötselområdet eftersom samebyarna och företagen här har så uppenbart motstående intressen (CERD 2020).

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt har den 15 oktober år 2021 i en dom (mål nr 1227–20) definierat det allmänna rennäringsintresset som att kommande generationer ska ha förutsättningar att bedriva renskötsel med mera. Sakfrågan i målet var om befintligt avtal mellan berörd sameby och verksamhetsutövare innebar att det inte var nödvändigt att fastställa slutliga villkor med hänsyn till rennäringen. Domstolen delade med andra ord Naturvårdsverkets uppfattning ovan om att det föreligger en skillnad mellan det allmänna och det enskilda rennäringsintresset, vilket verksamhetsutövaren motsatt sig (domen är överklagad till Mark- och miljödomstolen).

3. Tidigare forskning

Det finns i dagsläget ingen forskning som utvärderar konsekvenserna av olika avtal mellan samebyar och exploatörer i Sápmi. Avtalen är i regel sekretessbelagda, vilket troligen är ett viktigt skäl till att ingen forskning hittills har undersökt deras innehåll på ett systematiskt sätt. Det finns emellertid en bredare litteratur kring naturresursförvaltning i Sápmi som lyfter aspekter kopplade till avtalsförhandlingar (Lawrence & Kløcker Larsen 2017), samt en del kunskap att tillgå från andra urfolks erfarenheter internationellt. Denna litteratur fokuserar dock oftast på själva förhandlingsprocessen och parternas beteende och strategier. Även internationellt finns alltså begränsad kunskap om de faktiska utfallen av avtalsförhandlingar (O'Faircheallaigh 2016).

Som vi argumenterade för ovan kan avtalsförhandlingar ur ett förvaltningsmässigt perspektiv ses som en respons på det vakuum som föreligger i statens styrning rörande samiska rättigheter, specifikt skyddet för samebyarnas egendomsrätt. Detta speglar internationella erfarenheter, nämligen att avtal mellan exploatörer och urfolksgrupper potentiellt sett kan vara ett viktigt verktyg för att införliva urfolksrättigheter i en resursförvaltning där staten inte efterlever sina skyldigheter (O'Faircheallaigh & Corbett 2005). Sådana misslyckande från statens sida är sällan tillfälliga, tvärtom är de symptomatiska för en global neoliberal dagordning där stater tenderar att gynna privata företag eller aktivt drar sig undan för att låta privata parter själva hantera motstridande anspråk över naturresurser. Förskjutningen mot privata avtalsförhandlingar kan ta sig olika uttryck, beroende på den politiska och juridiska kontexten. I Sverige, och resten av Norden, lär den vara mer outtalad än i länder som Australien och Kanada, där regeringar och myndigheter explicit förespråkar avtalsförhandlingar som en mekanism för att uppnå urfolkens samtycke (Papillon & Rodon 2017).

I den internationella litteraturen finns många namn för dessa avtal mellan urfolksgrupper och exploatörer, men ofta benämns de på engelska som "impact benefit agreements"

eller "co-management agreements". I korthet är det formella syftet med dessa avtal att enas om hur parterna vid ett industriprojekt ska begränsa skadorna och dela vinster eller andra fördelar. Avtal har sedan flera årtionden varit vanligt förekommande i olika delar av den industrialiserade världen, framför allt i anglosaxiska nybyggarländer som Australien, Kanada, och USA. Det finns däremot mycket begränsad kunskap om förekomsten av avtal i andra delar av världen, exempelvis i Arktis (Sulyandziga 2019). Det har emellertid blivit allt vanligare att företag ser det som en del av sin repertoar att ingå avtal med berörda urfolksorganisationer, samt annan lokalbefolkning, för att uppnå både juridisk och social acceptans för sin verksamhet (t.ex. Harvey & Nish 2021). Avtalslösningar har historiskt sett ofta observerats inom traditionella utvinningsindustrier som exempelvis gruvsektorn. I takt med den gröna omställningen finns tecken på att avtal nu även håller på att bli vanligare inom de typer av resursexploatering som marknadsförs som "gröna", som exempelvis vindkraft och annan förnyelsebar energi (t.ex. Hoicka m.fl. 2021).

Det kan finnas många orsaker till att urfolk ingår avtal med exploatörer, men ofta utgör de ett av flera verktyg i en större "verktygslåda" av strategier som urfolk kan nyttja för att försöka försvara sina rättigheter. Andra sådana strategier inkluderar lobbyverksamhet gentemot staten, domstolsprocesser och protestaktioner (Thériault m.fl. 2021). Många avtal har skrivits som ett försök från bolagens sida att hantera urfolksgruppers aktiva motstånd mot påtvingande industriprojekt. I skenet av detta kan avtal ses som ett sätt för urfolken att "infoga sig själv" i förvaltningen och därigenom försöka uppnå ett visst mått av inflytande. I sin granskning av avtal mellan urfolksorganisationer och gruvbolag i Australien har O'Faircheallaigh (2016) visat hur urfolksgrupper lyckats driva igenom krav på bolag som går utöver de minimikrav som annars finns i statens reglering. Så länge avtalen inte strider mot lagstiftningen kan det alltså finnas utrymme för urfolk och bolag att proaktivt tolka innebörden av urfolksrättigheterna och därigenom höja ribban för vad som anses vara en rättvis resursförvaltning.

I de situationer där staten inte lyckas garantera välfärden inom exempelvis vård och utbildning och det finns få arbetstillfällen kan urfolk ha intresse av att industriprojekt bidrar till sådana tjänster. Forskningen har ofta fokuserat på just sådana situationer, det vill säga på hur avtal kan bidra till att fördela vinster eller andra fördelar vid exploatering. Det finns dock samtidigt ett tydligt mönster av att avtalen förvisso kan säkerställa vissa fördelar för urfolkssamhällen, exempelvis i form av vinstdelning eller arbetstillfällen, men att fördelningen ofta blir ojämlik och till fördel för exploatörer, investerare eller utifrån kommande arbetstagare (Wilson 2019; Berman m.fl. 2020). Även om det inte finns någon forskning på området så går det att spekulera i att samernas situation i Norden skiljer sig i detta avseende, eftersom välfärdsstaterna här i högre grad tillhandahåller basala tjänster också för samebyar. Det är därför troligt att eventuella intressen i socioekonomiska utfall kan ta en annan form än den vi hittills sett internationellt.

En strategisk användning av avtalsförhandlingar ställer stora krav på urfolkens egen förhandlingsförmåga, med risk att fokus förflyttas från skydd av rättigheter till fördelning av vinster. Forskning från Australien har visat att en av de viktigaste faktorerna för utfallen är just urfolksorganisationernas egna kunskap, erfarenheter och resurser (O'Faircheallaigh 2016). I många fall saknar urfolken både den egna kapaciteten och de rättsliga förutsättningarna för att kunna ingå som jämlik avtalspart – bolagen kan då dominera förhandlingarna och utnyttja avtalen som ett smidigt sätt att uppnå lokal och politisk acceptans för sin verksamhet (O'Faircheallaigh & Corbett 2005; Szablowski 2010; Papillon & Rodon 2017). Det är av den anledningen man ibland talar om risken för att avtal nyttjas för att framtvinga ett "tillverkat samtycke" (på engelska: "manufactured consent", se Brigg 2018). Problemet är då att allmänheten, media och statliga myndigheter tolkar urfolkens delaktighet som ett fritt samtycke till projektet, trots det faktum att urfolken i praktiken kan ha tvingats till förhandlingsbordet. Detta för att de kanske inte ansåg sig ha någon realistisk chans att stoppa en etablering och istället behövde fokusera på att minimera konsekvenserna.

4. Metod

Som inspiration för vår ansats till utvärdering av avtal har vi utgått från en metod som har utvecklats av professor Ciaran O'Faircheallaigh (Griffith University, Australien), som även varit rådgivare i denna studie. Metoden går ut på att först identifiera vilka syften som urfolk har i en förhandlingssituation, för att sedan utveckla skalor med kriterier utifrån dessa syften – vilket tillåter en "rangordning" av hur bra eller dåligt ett visst avtal är ur urfolkets eget perspektiv (se O'Faircheallaigh 2016).

Vårt arbete har bestått av tre huvudsakliga steg:

- *Identifikation av samebyars syften med avtal.* Vad hoppas man uppnå och vilka erfarenheter har man hittills dragit? Datasamling genom intervjuer (se avsnitt 5).
- *Utveckling av en skala med kriterier baserad på samebyarnas egna syften med avtal.* Skalan konstruerades utifrån intervjuerna, och tolkades i relation till vår egen förståelse av avtalsförhandlingar som vi redogjort för i avsnitt 3 (se avsnitt 6).
- *Applisering av skalan på de insamlade avtalen.* Analysen där vi granskade de insamlade avtalen, rangordnade dem enligt skalan och använde oss av vår inhämtade förståelse från intervjuer, litteratur och egna erfarenheter (se avsnitt 7).

En viktig aspekt i denna ansats är att skalan för utvärdering av avtalen inte begränsas till att täcka vad som i dagsläget återfinns i avtalen. Tvärtom är det samebyarnas syften som bestämmer rangordningen i skalan. En skala kan då innefatta kriterier som baseras på vad samebyarna *skulle vilja* att ett avtal innehöll. Med andra ord tillåts fritt och även utopiskt tänkande kring andra möjliga framtider.

Insamlingen av avtalen började med en skriftlig inbjudan från SSR:s kansli till alla deras medlemmar (november 2020). Totalt samlades 15 avtal in från fem samebyar. För att skydda samebyarnas integritet och respektera avtalssekretessen presenteras alla resultat nedan i anonymiserad form (dvs. avtalen är kodade med ett nummer). Det går alltså inte att spåra vara sig sameby, bolag eller projekt. Vi i forskningsgruppen har dock kännedom om avtalens innehåll i sin helhet (med undantag för enstaka avtal där samebyn valt att dölja endast ersättningsbeloppen), något som har varit viktigt eftersom vår analys förutsätter en viss kunskap om avtalens bakgrund.

För att identifiera samebyars syften med avtalsförhandlingarna, det vill säga vad man hoppas uppnå och vad avtalens innehåll därför bör utvärderas emot, genomfördes semi-strukturerade intervjuer med ett urval av personer från olika samebyar (i januari-mars 2021). Urvalet gjordes för att säkerställa en viss spridning mellan fjäll- och skogssamebyar, män och kvinnor, och olika geografiska områden. Intervjuer utfördes med totalt sex personer: #1: Södra Norrbotten, fjällsameby, man; #2: Södra Norrbotten, skogssameby, man; #3: Södra Västerbotten, fjällsameby, kvinna; #4: Mellersta Västerbotten, fjällsameby, kvinna; #5: Södra Västerbotten, fjällsameby, kvinna; #6: Norra Norrbotten, fjällsameby, man.

En viktig utgångspunkt var att intervjupersonerna själva skulle få definiera på vilket sätt ett avtal kunde vara viktigt för en sameby, baserat på deras egna erfarenheter. Därför var intervjufrågorna öppet formulerade:

- Vad är viktigt för er, ur ett samiskt perspektiv, när ni tänker på hur ni vill förvalta era marker?
- Vad tycker du ska ingå i ett "bra" avtal, i den bästa av världar?

17 Avtal mellan samebyar och exploatörer

- I vilken utsträckning brukar det som är viktigt för dig eller din sameby finnas med i de avtal du har erfarenhet av?
- Vad är ett "dåligt" avtal?

Intervjuerna genomfördes över telefon. De spelades in och transkriberades. Intervjupersonerna blev i transkriberingarna anonymiserade med hjälp av en kodnyckel. Efter utförd transkribering raderades inspelningarna.

När vi hade tagit fram ett första utkast till en skala för utvärdering av avtalen stämde denna av med ett mindre urval av traditionsbärare från samebyar, det vill säga personer som inte nödvändigtvis har kunskap om avtal men har stor kunskap om värden i samisk kultur och i renskötsel. Totalt sex personer konsulterades: man från norra Dalarna, man från norra Jämtland, två kvinnor från Västerbotten, man från södra Norrbotten och man från norra Norrbotten. Utifrån de ytterligare synpunkter som då inkom utvecklades kriterierna vidare.

Analysen av de insamlade avtalen gjordes i ett antal steg. Inledningsvis granskade hela projektgruppen de första två inkomna avtalen, stämde av tolkningar och använde denna kunskap om avtalens innehåll som inspiration för vidare utveckling av skalan. Därefter granskade två personer från projektgruppen samtliga avtal och säkerställde att de gjorde samma tolkning för alla avtal. När vi under genomgång av avtalens innehåll upptäckte nya typer av klausuler som vi utifrån intervjuerna inte hade förutsett uppdaterade vi skalan så den också fångade upp dessa.

Studien genomfördes i ett samarbete mellan SSR och SEI, med inspiration från bland annat principer för deltagande aktionsforskning (Greenwood & Levin 2007). Utgångspunkten för studien har varit forskningsetiska principer för urfolksforskning i en samisk kontext (se bland annat Drugge 2016 och SSR:s forskningspolicy, på www.sapmi.se). Samarbetet reglerades i ett skriftligt avtal mellan forskarna och SSR, där det fastställdes hur vi skulle säkerställa skyddet för samebyarna samt garantera värdet av studien för dem. Varje sameby som var beredd att dela ett eller flera avtal för studien fick ge sitt skriftliga samtycke och signera ett sekretessavtal med SSR. Inför intervjuerna inhämtades också skriftligt samtycke från varje intervjuperson, med en samtyckesblankett som hade godkänts av SSR.² Ett enskilt återkopplingsmöte erbjöds också alla samebyar som deltagit för att diskutera studiens resultat – med fokus på varje samebys avtal.

Studien har ett antal begränsningar:

- Utvärderingsmodellen som vi presenterar syftar till att utvärdera avtalens *innehåll*, det vill säga, vad som står där i termer av klausuler och paragrafer. Med andra ord syftar studien inte till att utvärdera hur avtalen har förhandlats fram eller vilka förhandlingsstrategier som har använts. Den har inte heller haft som syfte att utvärdera maktbalansen mellan samebyar och exploatörer, även om detta kortfattat diskuteras.
- Samebyarnas syften med avtalsförhandlingar har i denna studie identifierats utifrån ett begränsat antal intervjuer. Även om dessa intervjuer är gjorda med erfarna kunskaps- och traditionsbärare behövs en djupare genomgång av olika perspektiv och från flera samebyar. Detta är viktigt då vi vet att olika samebyar, enskilda renskötare eller siida-grupper har olika kunskaper och perspektiv. Det finns också potential att samla in fler av de synpunkter som samebyar redan har dokumenterat, till exempel i överklagningar, konsekvensanalyser och andra yttranden angående exploateringar på renbetesmarker.

2 Upplägget för denna pilotstudie har godkänts av SEI:s interna etikkommitté (referensnummer 2020-12-14-01).

- Som en pilotstudie har vi endast haft möjlighet att analysera ett fåtal avtal. Detta försvårar att dra mer generella slutsatser. Studiens resultat ska därför läsas med stor varsamhet. Mer omfattande forskning kommer krävas för att ytterligare undersöka de tendenser vi här identifierar samt besvara ett flertal frågor vi inte haft utrymme att adressera.

5. Samebyars syften med avtal – vad hoppas man uppnå?

I detta avsnitt sammanfattar vi kortfattat de synpunkter som framkom i intervjuerna med kunskaps- och traditionsbärare från olika samebyar. Texten försöker att beskriva intervjupersonernas syn på hur avtal kan spela en roll ur samebyarnas perspektiv. Denna summering är långt ifrån heltäckande och ger endast en övergripande beskrivning.

Enligt gammal samisk tradition träffade renen och människan en överenskommelse som kommit att prägla samernas förhållningssätt till renen och renskötseln. Överenskommelsen innebar att saemieh åtog sig att vårda och skydda renen från faror och undsätta renen från lidande. I gengäld skulle renen ge saemieh allt denne behövde för att överleva och klara sig i en annars karg miljö. Renskötarens och renens öde kan alltså betraktas som själsligt sammantvinnade (se också Nordin 2007).

Den nu verksamma generationen av renskötare har ett ansvar att förvalta de marker som man själva fått överta efter föregående generationer och bibehålla balansen i hela naturen och för dess alla invånare. Som en person uttryckte det: *"Markerna är bara till låns och vi ska lämna över dem så som vi fått ärva dem – helst i bättre skick"*. Kommande generationer ska kunna utöva och utveckla kulturen och de samiska näringarna, med allt vad det innebär. I de samiska sedvänjorna anses det också viktigt att värna om relationerna mellan olika siidor och samebyar.

Denna målsättning om förvaltning av marker är dock för de flesta samebyar i dag svår, om inte omöjlig, att uppnå på grund av den överexploatering av markerna som förorsakas av konkurrerande markanvändare, som bland annat gruvindustrin, skogsbruket, vindkraften, vattenkraften, turismen, övriga näringsidkare samt en ökad påverkan från de pågående klimatförändringarna. Konsekvenserna som lyftes av intervjupersonerna runt detta är många, men innefattar överbetande av betesland, förlust av sammanhängande betesområden, fragmentering av flyttstråk, förlust av hänglavsskogar och så vidare. Som en person beskrev: *"Det är svårt med samisk förvaltning. Idag har vi inte längre orörda eller ostörda marker. [Allt] är i varierande grad utsatt för exploatering"*.

Intervjupersonerna beskriver på olika sätt hur man upplever att dagens lagstiftning aktivt främjar exploatering av naturresurser, med litet eller inget utrymme för samisk förvaltning eller för hänsyn till samiska näringar som renskötseln. Det finns alltså en avgrundsdyb besvikelse och ett starkt misstroende inför den svenska lagstiftningen, dess implementering samt hur myndigheter och domstolar agerar. Trots detta finns en förväntan på staten att börja ta ansvar och uppdatera lagstiftningen med ett rejält skydd för samiska rättigheter och möjligheter för samebyar, och det samiska samhället i stort, att kunna utöva en förvaltning som utgår från samebyarnas egna kunskaper och behov.

Det är i detta förvaltningsmässiga vakuum, och brist på statligt skydd för samiska rättigheter, som samebyarna tyr sig till avtal som en form av "ersättningsmekanism". Det uttrycktes samstämmigt från alla intervjupersoner att det som är avgörande för samebyarna inte är den eventuella monetära ersättningen som utgår vid avtalsskrivande. I stället ligger vikten på att försöka kompensera för de olägenheter och skador som riskerar äventyra renens välmående och dess förutsättningar att överleva i en miljö som ständigt

förändras. Som en person uttryckte det: *“Jag vill inte ha en ekonomisk ersättning. Jag vill ha...marker som jag kan använda...”*. Det är alltså i synnerhet renens välmående och platserna som är viktiga för renen som samebyarna försöker skydda i avtal. Därutöver kan det finnas ett intresse i olika åtaganden från bolagen, som kan handla om exempelvis ersättningsmarker eller återställande av vegetationen efter projektets avslutning.

Centralt för alla urfolk världen över är rätten till självbestämmande och intervjupersonerna i vår studie lade stor vikt vid att avtal bör baseras på en respekt för samebyarnas rätt till ett fritt och på förhand informerat samtycke (Free, prior and informed consent, FPIC). Den dominerande erfarenheten var att detta sällan respekterades, alltså att de flesta avtal är ”ofrivilliga”. Samebyar uppfattades oftast sluta avtal med bolag främst för att minimera skadorna av ett projekt, exempelvis om bolaget redan beviljats tillstånd eller om projektet befaras äga rum oavsett om samebyn ger sitt samtycke eller inte. Som en renskötare noterade: *“Jag upplever det att man i mångt och mycket blir tvingad till avtal. Just för att man inte ser någon annan utväg, för att det inte finns ett bättre skydd för oss”*.

Sammanfattningsvis är alltså en av de viktigaste målsättningarna för renskötare och samebyar vid avtalsförhandlingar att säkra renens välmående. När renen mår bra, då uppfattas allt som varande i balans: naturen, renen och renskötaren. I avsnittet nedan utvecklar vi en skala för att utvärdera avtalens utfall utifrån renens välmående.

6. Renens välmående: en skala för utvärdering av avtal

I utvärderingen av avtalen använder vi oss av en skala och ett antal kriterier som fokuserar på renens välmående, eftersom detta under intervjuerna framkom som det viktigaste syftet vid avtalsskrivande för samebyarna. Skalan består av fem nivåer (+1 till -4) och kriterierna har rangordnats enligt de perspektiv som vi samlat in från intervjupersoner och kunskapsbärare. Nedan summerar vi kort innebörden av varje nivå på skalan och en översikt över kriterierna (Tabell 1). Det är återigen viktigt att poängtera att vårt syfte här främst är att undersöka hur avtal kan utvärderas ur samebyars perspektiv. Modellen som presenteras här är på inga sätt slutgiltig, exempelvis kan vidare studier bidra till att identifiera fler kriterier, ändra på hur kriterierna rangordnas på skalan samt även föreslå nya skalor utifrån andra syften som samebyar kan ha med avtalen.

Nivån +1 är den ”bättre” för renens välmående. Här kommer renen ut som vinnare av avtalsförhandlingen då betesmark som tidigare förlorats återfås och återställs. Ett sådant scenario kan till exempel vara klausuler som innebär en nedläggning av redan pågående verksamhet med fullt återställande av renbetesmarken. Poängen är att störningarna på renens mark och de betesförluster som en gång varit, inte ska ersättas av nya störande verksamheter.

Nivån 0 innebär ett fullgott skydd för renens välmående. Under denna nivå finns klausuler som innebär möjligheter att skapa ett visst skydd för renen gentemot den nya verksamheten, som exempelvis ersättning för betet och marken som förloras och med likvärdig beslutsrätt för samebyn. Här finns också en överenskommelse om vinstdelning, det vill säga att samebyn får en andel av vinsten från verksamheten. Ett nära samarbete med samebyn i alla led av verksamheten och i ett tidigt skede kan skapa en förståelse för de olika åtgärderna som renen kan behöva för att få undvika onödig stress. Om samebyn får ett starkt inflytande över besluten vid utformning, genomförande och fortlöpande uppföljning av verksamheten så stärks sannolikheten för att rennäringen hålls så skadefri som möjligt. Givetvis utgår full kostnadstäckning som ersättning för all den tid som samebyn lägger ned, eftersom rennäringen inte ska behöva bekosta arbetet för andras

verksamheter. Om samebyn behöver flytta genom området eller stanna till där är det också viktigt att med kort varsel kunna stoppa bolagets verksamhet. Då verksamheten tar marker och bete från renen så kan dessa ersättas med likvärdiga marker, om sådana finns tillgängliga (oftast är detta dock omöjligt eftersom de flesta samebyar har grannsamebyar som brukar markerna). Generellt krävs ett starkt skydd för renen med stärkta rättigheter och inflytande över markanvändningen. Resurser och aktiviteter för att arbeta med dessa frågor gentemot myndigheter och regering kan bolaget täcka och verkställa genom avtal.

Nivån -1 betyder begränsad skada för renen. Under denna nivå finns möjligheter för samebyn att skydda renen under vissa bestämda perioder, exempelvis vid den tid på året då området för verksamheten vanligtvis nyttjas av renen. Här finns också en mekanism för bevakning av projektet, med utvärdering och justeringsmöjligheter för att kunna hålla rennärningen skadefri. Avtalet innehåller även klausuler om flexibla skadeförebyggande åtgärder och flexibel skadeersättning, något som kan öka möjligheten för renskötaren att svara på renens behov och löpande anpassa renskötseln, och på så sätt minimera oförutsedda skador. Bevisbördan åligger dock samebyn, vilket exempelvis kan kräva användning av GPS-sändare på majoriteten av renhjordens individer. Bolaget ersätter på denna nivå endast den tid som samebyn direkt lägger ner på samråd med bolaget, det vill säga samebyn bär en del av kostnaden vid samverkan då ingen ersättning utgår för förberedande eller interna möten eller utvecklande av underlag inför samråden. Skulle oenighet uppstå, till exempel kring möjligt avtalsbrott, så används en medlingsprocess. Det kan vara fördelaktigt att ha kommit överens om medlaren på förhand. Om oenigheten inte löses under medling så går ärendet vidare till allmän domstol. Anledningen till att medling förespråkas istället för att ta ärendena vidare till domstol är att samebyarna ofta saknar resurser till detta.

Nivån -2 innebär medelstor skada för renen, vilket betyder att samebyn uppnått ett visst skydd men på olika sätt förhindrats att skydda renhjorden från verksamheten. Renskötarna har här möjlighet att begränsa eller styra vissa delar av verksamheten av hänsyn till renarna, till exempel genom att periodvis påverka aktiviteter som anläggningsarbete, sprängning, transporter eller annan byggnation. Om verksamheten skulle innebära merarbete för renskötarna så har de löpande en möjlighet att begära ersättning. Under denna nivå kvarstår dock en betydande skada på renen, med mindre flexibilitet rörande de åtgärder som skulle kunna behövas. Renhjorden står också utan ersättning för mark och betesförlust. Bolagets åtaganden avgränsas till engångsersättningar. Skulle skadan på renarna bli betydligt större än väntat så kan samebyn ha möjlighet att frånträda avtalet. Bolagen ersätter inte för kostnader som tillkommer samebyn för deltagande i samråd, avtalsskrivning och så vidare, vilket innebär att tid och personliga resurser tas i anspråk som annars skulle ha gått till renskötseln. Det kan även hända att bolaget ålägger samebyn att delta i odefinierade arbetsuppgifter för att bistå bolaget i deras ärenden, till exempel vid en tillståndsansökan. Vid oenigheter så finns inga resurser för att ta ärendet till medling, utan parterna måste själva ta konflikten till allmän domstol, vilket kan komma kräva mycket tid, resurser och engagemang av samebyn.

Nivån -3 representerar stor skada på renen. Här har samebyn vare sig möjlighet att skydda renen från verksamheten eller få något rejält inflytande. Det enda som bolaget erbjuder är ett visst hänsynstagande under avgränsade perioder, exempelvis vid tidpunkter för snöplogning, beslut om saltning av vägar och så vidare. Däremot kan bolaget närsomhelst kräva merarbete från samebyn om renar bedöms försvåra verksamheten, exempelvis genom att renarna måste samlas ihop och flyttas från området. Samebyn får endast engångsersättningar eller fasta ersättningar som inte kan omförhandlas i händelse av att oväntade skador skulle framkomma. Bolaget åtar sig endast att informera eller samråda med samebyn, som alltså inte säkerställs något verkligt inflytande. Det kan däremot finnas klausuler som ensidigt tillåter bolaget att säga upp avtalet, eller att minska den överenskomna ersättningen, exempelvis om villkor från domstol pålägger bolaget

21 Avtal mellan samebyar och exploatörer

utökade kostnader. Om bolaget och samebyn skulle hamna i konflikt över avtalsbrott, då ska skiljedomstol nyttjas och bolaget åtar sig därför att bära samebyns kostnader. Skiljedomstol är en fördel för företag som inte önskar att information offentliggörs, vilket annars sker i allmän domstol. Att använda sig av skiljedomstol är kostsamt i jämförelse med allmän domstol och i de flesta fall har samebyarna själva inte medel att föra process och förhindras alltså från att tillvarata sina rättigheter.

Nivån -4 innebär mycket stor skada på renen. Här handlar det om avtal som helt saknar skyddsåtgärder eller annan hänsyn, samt innehåller ett flertal klausuler som undergräver samebyns möjligheter att försvara sina rättigheter och föra renens talan. En typ av klausuler medför att samebyn ger öppet samtycke till projekt som är odefinierade, exempelvis vagt definierade projektplaner, kommande tillstånd, utökningar, expanderings eller icke-specificerade förändringar i projektet eller verksamheten, eventuellt även utan slutdatum. Munkavelsklausuler innebär att samebyn inte får överklaga projektplaner eller verksamheten, varken nu eller i framtiden, eller att bolaget kräver att samebyn drar tillbaka eventuella överklaganden. Här kan även finnas sekretessklausuler, som förhindrar samebyn från att delge information till, eller ta hjälp av, tredje part (till exempel en annan samisk organisation eller media), vilket kan vara viktigt för samebyar som behöver stöd i markkonflikter. Sekretessklausuler hämmar även samebyar från att hjälpa varandra och dela erfarenheter. Bolaget kan även skriva in klausuler som förhindrar samebyn från att framföra nya anspråk framgent, exempelvis vid oförutsedda konsekvenser (vilket strider mot miljöbalken). Därutöver kan finnas force majeure-klausuler som möjliggör ansvarsfranskrivande vid katastrofer, fast intrånget på renbetesmarkerna finns kvar. Tvister skjuts precis som i nivån ovan till skiljedomstol, fast här utan att bolaget står för samebyns kostnad. Givet de stora kostnaderna för att föra process vid skiljedomstol förhindras samebyn alltså i praktiken från att tillvarata sina rättigheter. En särskild problematisk typ av klausuler rör skrivningar som indikerar att samebyn avsäger sig renskötselrätten på ett område. Även om detta strider mot sedvanerätten kan det påverka samebyns och enskilda renskötares agerande, det vill säga att de i praktiken upplever området som förlorat.

Tabell 1. Skalan för renens välmående.

+1 Bättre förutsättningar för renen	
+1a	Nedläggning av redan pågående verksamhet och fullt återställande av renbetesmark, likvärdig den som tas i anspråk. Detta är det enda scenariot då renens välmående gynnas eftersom deras renbetesmarker utökas och renen får bättre förutsättningar än innan verksamheten.
0 Skydd för renen	
0a	Klausuler om att samebyn får ersättningsmarker som är likvärdiga markerna bolaget tar i anspråk till exploateringen.
0b	Bolaget finansierar projekt som innebär en ökad betestäthet på redan existerande marker, t.ex. betesplantering/odling eller praktisk forskning som syftar till att öka betet.
0c	Klausuler om att samebyn är medbestämmande i projektets utformning och genomförande, t.ex. innehar platser i bolagets ledning eller styrelse.
0d	Klausuler om vinstdelning, dvs. att samebyn har rätt till en viss andel av inkomsten från verksamheten.
0e	Klausuler om att samebyn har möjlighet att ensidigt stoppa all verksamhet om det krävs för renskötseln.
0f	Full kostnadstäckning utgår till samebyn för allt arbete: deltagande i processen, möten och interna förberedelser.
0g	Bolaget åtar sig att arbeta för samebyns prioriterade frågor gentemot myndigheter och regering, t.ex. ang. inflytande i markanvändning och olika rättigheter.
-1 Begränsad skada på renen	
-1a	Ersättning utgår till samebyn för att täcka allt deltagande i samrådsmöten m.m. men inte för eget arbete eller interna förberedelser.
-1b	Oenigheter ska gå till medling, därefter ska allmän domstol nyttjas.

22 Senter for samiske studier

-1c	Klausuler om flexibla skadeförebyggande åtgärder eller skadeersättning som matchar renens verkliga skada bäst möjligt. Bevisbördan åligger samebyn.
-1d	Det finns en detaljerad process för bevakning av projektet, med utvärdering och justeringsmöjligheter i verksamhetens handlande, med avseende på att renen skall hållas skadefri.
-1e	Klausuler om att under bestämda perioder upphöra med verksamheten helt p.g.a. renskötselarbetets behov av området.
-2 Medelstor skada för renen	
-2a	Engångs- eller fasta ersättningar (kan visserligen betalas ut årligen) till samebyn.
-2b	Klausuler som ger samebyn rätt att omförhandla eller frånträda avtalet, t.ex. vid senare påkommen skada eller vid väsentligt större kostnader än vad som var väntat för samebyn.
-2c	Klausuler om att samebyn löpande kan begära stöd eller ersättning från bolaget för merarbete i renskötseln, t.ex. för att genomföra specifika skyddsåtgärder föranledda av verksamheten.
-2d	Renskötarens kapacitet och resurser tas i anspråk utan ersättning, det ges uttryck i klausuler om krav eller förväntan på samråd, mötesdeltagande, förberedelser, m.m.
-2e	Avtalet innehåller klausuler om väsentliga begränsningar i verksamheten av hänsyn till renskötseln, antingen permanent eller under bestämda perioder (t.ex. väganläggning, sprängning, transporter och byggnationer).
-2f	Vid oenigheter ska allmän domstol nyttjas.
-3 Stor skada för renen	
-3a	Klausuler som ger bolaget, men inte samebyn, möjlighet att omförhandla/säga upp avtalet, t.ex. vid ökade kostnader för bolaget eller om samebyn inte uppfyller förpliktelser enligt avtalet.
-3b	Engångs- eller fasta ersättningar (kan utbetalas årligen) till samebyn och renen, utan möjlighet för samebyn att omförhandla.
-3c	Hänsyn tas till renskötselarbetet endast genom vissa mindre begränsningar i delar av verksamheten och under avgränsade perioder (t.ex. vägplogning, saltning av vägar, o.s.v.)
-3d	Bolaget åtar sig endast att informera eller samråda med samebyn om verksamhetens utövande, men gör inga åtaganden angående samebyns inflytande.
-3e	Klausuler om att vid oenigheter skall skiljedomstol nyttjas, bolaget bär samebyns kostnader.
-4 Mycket stor skada för renen	
-4a	Klausuler om "öppet samtycke", dvs. att samebyn ger sitt samtycke till projekt som är odefinierade eller accepterar även kommande tillstånd, utökningar, eller andra icke-specificerade förändringar i projektet, eller utan tydligt slutdatum.
-4b	Munkavelsklausuler där samebyn avsäger sig rätten att överklaga projektet nu eller framöver (t.ex. för utökningar).
-4c	Sekretessklausuler som förpliktar samebyn att inte dela avtalen med utanförstående; vilket försvårar för samebyn att skydda renen och sina rättigheter.
-4d	Total avsaknad av skyddsåtgärder eller annan hänsyn till renskötseln.
-4e	Klausuler som anger att samebyn är förhindrad från att framställa framtida krav, t.ex. genom att ange att ersättning eller åtaganden är slutgiltiga eller gäller för all framtid.
-4f	Klausuler om "force majeure", vilket tillåter bolaget att undvika ansvar oavsett skada och intrång.
-4g	Klausuler om att vid oenigheter skall skiljedomstol nyttjas, där varje part ansvarar för sina egna kostnader.
-4h	Försök till avsägande av renskötselrätten, något som kan få praktiska följder för samebyn, t.ex. i hur man agerar gentemot externa parter.

7. Analys av insamlade avtal

De 15 avtalen som ingick i vår analys fördelar sig på följande exploateringar: vindkraft (8), turistanläggning (3), biltestverksamhet (1), vattenkraft (1), bergtäkt (1) och idrottsverksamhet (1). Alla avtalen förutom ett syftar till att hantera projekt lokaliserade på respektive samebys marker; ett av avtalen hanterar störningar från en exploatering lokaliserad på en grannsamebys marker. Alla utom ett av avtalen har ingåtts efter dess att exploatöraren har erhållit miljötillstånd eller annat godkännande från ansvarig myndighet; ett avtal för en turistanläggning ingicks innan dess en detaljplan hade fastställts av kommunen. Nedan redovisar vi en sammanfattning av utvärderingsresultaten enligt skalan för renens välmående och utifrån de viktigaste utfallen från analysen.

7.1 Riskfyllda avtal med öppet samtycke, munkavel och sekretess

Den absolut viktigaste insikten av analysen är att endast ett fåtal avtal innehåller klausuler på nivåerna +1, 0 eller -1, som ur samebyarnas perspektiv är de mer fördelaktiga för renens välmående. Samtidigt noterar vi en dominans av klausuler på nivåerna -3 och -4, som är det sämsta för renens välmående (Tabell 2). Hela fyra av fem avtal innehåller en, och oftast flera, -4 klausuler. Detta är uppseendeväckande då avtal med flera klausuler i skalans lägre delar utgör betydande risker för samebyarna och renens välmående.

Öppet samtycke, munkavel och sekretess

Sex av avtalen innehöll en särskilt riskfylld kombination av -4 klausuler. Genom att tillåta odefinierade projekt (öppet samtycke), avsäga sig rätten att protestera hos myndigheter eller i domstol (munkavel) och utan att kunna berätta om problemet för utomstående (sekretess) betyder det att en sameby ger en exploatör möjlighet att göra i princip vad helst denna önskar (en situation som kan förklaras av maktobalanserna i förhandlingssituationen, något vi ska återkomma till nedan). I flera avtal såg vi hur enstaka klausuler kan medföra långtgående konsekvenser, nämligen både innebära ett i princip öppet samtycke *samt* munkavel. Detta sker exempelvis när en sameby i en och samma formulering fransäger sig rätten att motsätta sig ett vagt definierat projekt och även kommande utökningar eller möjliga framtida förändringar i projektet.

Som utgångspunkt handlar munkavelsklausuler om att samebyn fransäger sig möjligheten att överklaga till exempel bolagets miljötillstånd, kommunens detaljplan eller på andra sätt motverka projektet i fråga. Emellertid hade de aktuella bolagen i flera fall även krävt att samebyn inte bara ska avstå från protester men även *aktivt förespråka* projektet gentemot tillståndsmyndigheter. I vissa fall ingick även krav på att samebyn skulle säkerställa en positiv inställning från andra samiska organisationer eller myndigheter, exempelvis Sametinget. Sådana klausuler är särskilt problematiska eftersom de kan få långtgående konsekvenser även för andra än den sameby som är avtalspart (detta trots att det i juridisk mening inte är möjligt att avtala om förpliktelser i förhållande till tredje part).

Inget "givande och tagande": avtalen är genomgående mer eller mindre dåliga

Jämför vi avtalen sinsemellan (Tabell 2) kan vi konstatera att det inte finns några tecken på att samebyarna genom att acceptera skadliga -4 eller -3 klausuler lyckas förhandla sig till andra "bra" klausuler i skalans övre del. Tvärtom tenderar avtalen, genomgående, att vara antingen mer eller mindre dåliga för renens välmående. Detta speglar också resultaten från O'Faircheallaighs (2016) studier av avtal mellan urfolk och gruvbolag i Australien, nämligen att urfolksgrupper antingen lyckas förhandla ett avtal som är "bra" i alla dess delar, eller så är avtalet "dåligt" i alla dess delar. Det generella antagandet

som kan forekomme i den offentlige debatten, at avtalsforhandlinger er ett "givende og tagende", stemmer alltså ikke overens med vad vi ser i de avtal som innefattas av denna studie. Detta potentiella mönster bör därför undersökas vidare i framtida studier, inklusive vilka faktorer som påverkar utfallen.

Indikationer på att vissa samebyar lyckas bättre än andra

Lyckas vissa samebyar bättre än andra, och i så fall varför? Och, lyckas samma sameby bättre och sämre i olika avtal? Givet det relativt begränsade urval av avtal som ingår i vår studie så gör vi ingen analys av variationerna mellan olika avtal och mellan samebyar. Vi kan dock konstatera att det finns indikationer på att vissa samebyar har lyckats något bättre än andra. Exempelvis såg vi att vissa byar i flera avtal har lyckats samla på sig endast ett fåtal -4 klausuler och även förhandlat sig till vissa 0 eller -1 klausuler; medan andra byar mer konsekvent har drabbats av avtal med ett flertal -4 klausuler. Vi vet från annan forskning att nyckelfaktorer som kan förklara en sådan variation exempelvis kan vara skillnader i urfolksgruppers erfarenhet, kompetens, tillgång till rådgivning och finansiella resurser (t.ex. Szablowski 2010; Papillon & Rodon 2017).

Bättre utfall för små projekt än stora

Att det finns en viss variation mellan avtalen kan möjligen förklaras av typen eller storleken på exploateringen (Tabell 3). I de två fall där en sameby lyckats infoga en 0-klausul handlar det i ena fallet om möjligheten att, vid behov, periodvis kunna stoppa verksamheten vid en mindre skidanläggning och i det andra fallet en överenskommelse om att samebyn ersätts med ett grundpris per uttaget material i en mindre bergtäkt. Däremot har bolagen för alla vindkraftsprojekten (förutom det som rör ett projekt lokaliserat hos grannsamebyn) lyckats säkerställa båda munkavels- och sekretessklausuler och oftast också öppet samtycke. Här kan man spekulera i att förhandlingspositionerna tenderar att vara mer jämlika när det handlar om avtal mellan en sameby och ett mindre lokalt företag än när förhandlingen sker med ett nationellt eller även internationellt förankrat vindkraftsbolag, med större finansiella och juridiska muskler.

Tabell 2. Utvärderingsresultat för varje avtal.

Visar hur många kriterier som uppfylldes under varje nivå på skalan för renens välmående. Numreringen av avtalen är slumpmässig.

Konsekvenser för renens välmående							
Avtal	Exploatering	-4	-3	-2	-1	0	+1
1	Vindkraft	2	3	3	2	0	0
2	Vindkraft	3	5	1	0	0	0
3	Vindkraft	3	1	2	0	0	0
4	Vindkraft	4	3	2	0	0	0
5	Vindkraft	5	3	3	0	0	0
6	Vindkraft	3	3	5	0	0	0
7	Vindkraft	4	3	2	1	0	0
8	Vindkraft	5	2	1	1	0	0
9	Turistanläggning	0	1	1	0	1	0
10	Turistanläggning	0	3	2	0	0	0
11	Turistanläggning	3	2	3	0	0	0
12	Idrottsverksamhet	2	1	0	0	0	0
13	Bergtäkt	1	1	0	0	1	0
14	Vattenkraft	0	2	1	0	0	0
15	Biltestanläggning	1	2	3	0	0	0

7.2 Vissa framgångar: hänsyn, renskötselrätten, och tvistelösningar

I detta avsnitt diskuterar vi några områden där samebyarna lyckats undvika vissa större risker, och i enstaka fall förhandlat sig till utfall som bidrar till renens välmående.

Hänsyn till renskötseln

Nära hälften av avtalen (6 av 15 avtal, se Tabell 3) innehöll klausuler om att bolaget ska ta väsentlig hänsyn till renskötseln i sin verksamhet, exempelvis vid anläggningsarbete, sprängning, transporter, eller byggnationer. Två avtal hade krav på mindre hänsyn, vilket kan handla om plogning, saltning eller undvikande av vissa vägar. Större hänsynstagande för renskötseln vore utan tvekan önskvärt – som vi nämnt innan fann vi exempelvis endast ett enstaka fall där en sameby hade möjlighet att helt stoppa verksamheten vid behov. Trots detta finns det ändå fog för att lyfta just de framgångar som en del samebyar faktiskt har haft när det gäller att säkerställa att väsentliga hänsyn tas till renskötseln. En motsättning finns emellertid här i de två avtal som helt saknade hänsyn eller skyddsåtgärder. Dessa var mindre projekt (bergtäkt, idrottsverksamhet) och vi kan spekulera i om samebyarna i dessa fall helt enkelt inte prioriterat att förhandla sig till hänsynsåtgärder.

Samebyar har undvikit formuleringar om att avsäga sig renskötselrätten

Ett annat område där det finns skäl att lyfta tecken på framgångar för samebyar i förhandlingar handlar om formuleringar om avsägande av renskötselrätten. Inget av avtalen i studien innehöll sådana klausuler, men vi vet från intervjuerna att sådana avtal finns. För många renskötare är just försök till avsägande av renskötselrätten en så kallad "smärtgräns" och många samebyar tål helt enkelt inte sådana formuleringar. Vi kan därför spekulera i att en viktig orsak till att vi inte ser sådana klausuler i de insamlade avtalen är att vissa samebyar har lärt sig att ha en tydlig förhandlingsposition i denna fråga.

Vanligare med allmän domstol än skiljedomstol

Det vanligaste var att tvistelösningar hänvisas till allmän domstol (7 avtal, tabell 3). Två avtal hade därutöver inkluderat medling som ett mellansteg innan allmän domstol. Två avtal inkluderade tvistelösning genom skiljedomstol; i det ena fallet täcktes samebyns kostnader av bolaget, i det andra stod samebyn själv för de egna kostnaderna. Det sistnämnda fallet innebär i princip att samebyns tillgång till rättvisa är obefintlig. Som argument för att använda sig av skiljeförfarande anges ofta tidsmässiga fördelar och att det lämpar sig för tvister som kan vara känsliga om de offentliggörs, vilket är fallet om de avgörs i allmän domstol. Det riskerar dock att bli mycket kostsamt, vilket kan bli betungande för samebyarna samt även leda till att man inte förmår att få tvisten prövad. Fem avtal saknade förtydligande kring hur tvister ska hanteras

7.3 Skadliga utfall: begränsad ersättning, lågt inflytande, ojämlig samverkan

Här diskuterar vi ett antal observationer angående områden där avtalen utgör omfattande risker för samebyarna och undergräver deras möjligheter att skydda renens välmående.

Mycket begränsad ersättning och hinder för framtida krav

Inget av avtalen innehöll klausuler som på ett meningsfullt sätt ersatte renens förlust av betesmark eller tillgång till bete. Exempelvis fann vi inga avtal som visade på en villighet från bolaget att, i praktiken, hålla rennäringen skadefri genom att bistå med flexibla

skadeförebyggande åtgärder eller resurser till löpande skadeersättning. Resultaten visar i stället att det vanligaste sättet för en sameby att motta kompensation för de kända skadorna är genom en fast ersättning, utan omförhandlingsmöjligheter (alla 15 avtal, se Tabell 3). Endast i ett avtal hade samebyn därutöver förhandlat till sig krav på bolaget att löpande ersätta samebyn för specifika skyddsåtgärder. Betalningarna till samebyarna handlar enbart om ersättning för skador, inklusive kostnader för merarbete, foder eller utrustning. Endast ett avtal innehöll en flexibel ersättning för det merarbete som uppstår löpande, dock utan att tillföra ekonomiska resurser för åtgärder som kan tänkas behövas. I sammanhanget är det även anmärkningsvärt att sex av avtalen hade klausuler som förhindrar samebyn från att framställa framtida krav på ersättning vid senare upptäckta skador (trots att detta strider mot miljöbalken).

Lågt inflytande för samebyar och ensidiga fördelar för bolagen

Ett område med synnerligen stor förbättringspotential är det som handlar om samebyarnas inflytande över projekten. Klausuler angående samverkan mellan avtalsparterna rörde i de flesta fallen olika former för samråd, det vill säga utan krav på att bolaget faktiskt beaktar samebyns synpunkter (9 avtal, se Tabell 3). Därutöver var det inte ovanligt med klausuler som ensidigt gav bolagen möjlighet att omförhandla eller helt säga upp avtalet (7 avtal), exempelvis om miljödomstolen skulle fastställa mer kostsamma villkor för bolaget än vad som överenskommits i avtalen eller om samebyn inte skulle uppfylla vissa förpliktelser enligt avtalet. Det fanns även exempel på att en exploatör skrev in *force majeure* klausul, som öppnar för ytterligare möjligheter att undvika ansvarstagande för bolagen (1 avtal). Som redan nämnts var det bara ett avtal som gav samebyn möjlighet att frånträda avtalet. Inget av avtalen innehöll klausuler som gav samebyn reellt inflytande över projektet, exempelvis via mekanismer för medbestämmande, representation i bolagens beslutsorgan eller genom rutiner för gemensam utvärdering och justering.

Ojämlig samverkan som dränerar samebyar för tid och resurser

Samrådisklausulerna är inte bara problematiska givet begränsningen i inflytande, det är även vanligt förekommande att de ställer krav på samebyarna att bidra med sin egen kunskap och arbetstid utan ersättning (10 avtal, Tabell 3). Sådana krav kommer till uttryck inte bara i skrivningar som explicit handlar om samråd, men även i förväntningar på mötesdeltagande, granskning av eller bidrag till bolagets dokumentation eller i kommunikation med myndigheter. I enstaka fall (2 avtal) hade samebyarna lyckats förhandla till sig ersättning för den faktiska mötestiden i samråden, men däremot inte för den arbetstid som lades ner utanför dessa möten (exempelvis under förberedande möten inom samebyn). Ett tydligt mönster målas alltså upp där samebyarna ska bidra gratis till ett arbete som egentligen handlar om att främja bolagets verksamhet och intressen. I flera fall innebär skrivningarna i avtalen att samebyarna måste agera "skyndsamt". Därutöver fanns även exempel på att bolag löpande kunde begära merarbete från samebyn mot ersättning, närhelst bolagen anser att det krävs för verksamheten (2 avtal). Det fanns däremot inget exempel på motsvarande insatser från bolagens sida i avtalen, exempelvis åtaganden om att främja samebyns intressen gentemot myndigheter. Vi förstår det självklara intresse som kan finnas från samebyar att få ett visst mått av insyn och hopp om att kunna påverka genom sådant deltagande, men ifrågasätter rimligheten i att dessa insatser inte ersätts. Det borde här finnas goda möjligheter för samebyar att beakta den strategiska förhandlingsposition som kan uppstå när exploatörerna är beroende av deras medverkan till olika beslut och dokumentationstillfällen gentemot tillstånds- och tillsynsmyndigheter.

27 Avtal mellan samebyar och exploatörer

Tabell 3. Sammanfattning av utvärderingsresultaten.

Anger hur många avtal som uppfyllde kriterierna på varje nivå av skalan för renens välmående.

Nivå	Antal avtal
+1 Bättre förutsättningar för renen	
Nedläggning av exploateringar, återställande av betesmark	-
0 Skydd för renen	
Likvärdiga ersättningsmarker tillhandahålls	-
Insatser för ökat/bättre bete på existerande marker	-
Samebyn är medbestämmande i projektet	-
Vinstdelning	1
Samebyn kan stoppa verksamheten vid behov	1
Full kostnadstäckning, för allt arbete/samverkan	-
Bolaget åtar sig att främja samebyns intressen hos stat/myndigheter	-
-1 Begränsad skada på renen	
Ersättning ges för samrådsmöten, men inte förberedelse	2
Tvistlösning genom medling, sedan allmän domstol	2
Flexibel skadeersättning	-
Krav på uppföljning, med justeringsmöjligheter för samebyn	-
Periodvis upphörande av verksamheten av hänsyn till renskötseln	-
-2 Medelstor skada för renen	
Fasta ersättningar, med omförhandlingsmöjlighet för samebyn	2
Krav på bolaget att ersätta samebyn för specifika skyddsåtgärder	1
Krav på samebyn att bidra med egen arbetstid utan ersättning	10
Väsentlig hänsyn till renskötseln tas i verksamheten	6
Tvistlösning i allmän domstol	7
Möjlighet för samebyn att frånträda avtalet	1
-3 Stor skada för renen	
Ensidig rätt till bolaget att omförhandla/frånträda avtalet	7
Fasta ersättningar, utan omförhandlingsmöjlighet för samebyn	15
Mindre hänsyn till renskötseln	3
Samråd utan åtagande kring samebyns inflytande	9
Bolaget kan löpande kräva merarbete från samebyn	2
Tvistlösning i skiljedomstol, bolaget täcker samebyns kostnad	1
-4 Mycket stor skada för renen	
Öppet samtycke	9
Munkavelsklausul	9
Sekretessklausul	8
Hinder för samebyn att framföra framtida krav	6
Total avsaknad av hänsyn till renskötseln	2
Force majeure-klausuler	1
Tvist i skiljedomstol, samebyn ansvarar för egen kostnad	1
Försök till avsägande av renskötselrätten	0

8. Slutsatser

I denna studie har vi gjort en första utvärdering av innehållet i avtal mellan exploatörer och samebyar, med fokus på konsekvenserna för samebyars möjlighet att säkerställa renens välmående. Utgångspunkten har varit en kritisk förståelse av riskerna med avtalsförhandlingar (Szablowski 2010; Papillon & Rodon 2017), men också en öppenhet för att avtal potentiellt sett skulle kunna vara ett viktigt verktyg för samebyar att kunna försvara sina rättigheter med när svenska staten inte efterlever sina skyldigheter (O'Faircheallaigh & Corbett 2005; Thériault m.fl. 2021).

Begränsade fördelar och många skadliga utfall

Den övergripande slutsatsen från analysen av de avtal som vi har fått tillgång till är att avtalen, som de ser ut i dag, ger mycket begränsade fördelar för samebyarna och främst utgör betydande risker, demonstrerat här med fokus på renens välmående. Särskilt tydligt var detta i ett flertal vindkraftsavtal som innehöll en riskfylld kombination av klausuler om öppet samtycke, munkavel och sekretess.

Tillverkat samtycke

Denna bild blir ytterligare problematisk av att intervjuerna med samebymedlemmar med erfarenhet av avtalsförhandlingar stöder uppfattningen att avtalen oftast, om än inte alltid, representerar ett "tillverkat samtycke" (Brigg 2018). Det främsta skälet för samebyar att ingå avtalsförhandlingar lär med andra ord vara att de inte upplever att de har annat val. Tidigare studier har även visat hur brister i statens styrning tvingar samebyar att välja mellan två vitt skilda alternativ när de ställs inför nya industriprojekt på sina marker: antingen att protestera i domstol eller att acceptera ett civilrättsligt avtal med exploatören (t.ex. Lawrence & Kløcker Larsen 2017).

Exempel finns på vissa framgångar för samebyar

En stor utmaning för urfolk världen över är att de ofta inte vet vad de faktisk kan kräva i en avtalsförhandling. Det är därför viktigt att här lyfta fram de framsteg och positiva exempel som finns, även om de i nuläget är få. I vår studie utgör de två 0-klausulerna sådana exempel som förtjänar uppmärksamhet. Här lyckades samebyarna förhandla till sig möjligheten att helt stänga av en verksamhet vid behov för renskötseln samt och i praktiken även en form för vinstdelning, det vill säga att en del av bolagets vinst från projektet tillfaller samebyn. Båda dessa avtal gäller förvisso mindre projekt (turistanläggning, bergtäkt) men det finns inga principiella skäl till att dessa klausuler inte är relevanta för andra och större projekt, som exempelvis vindkraftsparker eller gruvsdrift. Det är också möjligt att sådana avtal redan finns för vissa större projekt men att de bara inte ingått i vårt urval i denna pilotstudie.

Våga tänka stort!

I ett vidare perspektiv är en viktig slutsats av denna studie behovet för samebyar att börja våga tänka större kring vad som faktiskt kan få ingå i ett avtal. Bara för att avtal i Sápmi idag mest handlar om ersättning och kompensationsåtgärder betyder inte det att de måste vara begränsade till detta. Det finns många exempel internationellt, bland annat från Australien och Kanada (O'Faircheallaigh 2016), där avtal också innefattar principer om vinstdelning, vetorätt över eventuell expansion av projekt och möjligheten för urfolken att helt lägga ner en verksamhet om avtalens villkor inte uppfylls. Dessa villkor kan gå långt utöver statens lagstiftning, utan att strida mot denna, och kan därvid höja ribban för urfolksrättigheternas innebörd i praktiken. Det kommer ofrånkomligen ligga i bolagens intresse att begränsa avtalens ambitionsnivå och därför svara att "sådant kan inte ingå i ett avtal" när nya typer av förslag förs fram. Samebyar behöver därför i högre grad utmana sådana argument med

utgångspunkt i rätten till självbestämmande och vidga gränserna för vad som rimligen bör finnas med i avtal. Internationellt kräver fler och fler urfolksgrupper att avtal inte enbart kompenserar för skador – de ska också bidra till en förbättrad situation för urfolken i stort. Avtalen i Sápmi, i alla fall de exempel vi fått tillgång till, har i dag motsatt effekt. Men det finns inget objektivt skäl till att det fortsatt måste vara så.

Akut behov av resurser och tillgång till kompetens

Våra resultat befäster bilden av att avtalen cementerar ojämlika maktrelationer till bolagets fördel där samebyar riskerar att luras in i avtal man inte kan förutse konsekvenserna av (se här även specifikt Muonio samebys erfarenheter; Kløcker Larsen m.fl. 2021). En nyckel till att vända utvecklingen och säkerställa fler avtal som gynnar renens välmående och respekterar samebyarnas rättigheter torde här vara att understödja samebyarnas egna kompetens och resurser. Internationellt sett är det som tidigare nämnts välkänt att de bästa avtalen förhandlas fram av starka urfolksorganisationer (t.ex. O'Faircheallaigh & Corbett 2005). För samebyar kan det här vara viktigt att vidare undersöka hur man långsiktigt kan säkerställa och finansiera stöd från samiska organisationer som exempelvis SSR eller Samerådet.

8.1 Vidare forskning

En viktig ambition med denna pilotstudie har varit att identifiera kunskapsluckor och framtida forskningsbehov. Här är en kort lista med exempel på frågor som behöver belysas framöver:

Vilka faktorer kan förklara variationen i utfall mellan samebyar och mellan olika avtal för samma sameby? Möjliga faktorer som kan undersökas inkluderar typen av projekt, vilka företag som är involverade och deras åtaganden kring samiska rättigheter, nivån av (o)jämlighet mellan avtalsparterna, och kompetens och resurser hos respektive sameby samt huruvida samebyn fått stöd av samiska organisationer eller juridiska ombud.

Vilka erfarenheter har samebyar av implementeringen av avtalen? Vi har fått signaler från många samebyar om att det faktiska genomförandet ofta uppvisar stora brister, bland annat att bolag inte efterlever sina åtaganden och att samebyar inte har kapacitet att följa upp avtalen och, vid behov, ställa bolag till svars i domstol eller andra instanser.

Vilka andra syften kan samebyar ha med avtal? Samebyarnas intresse av renens välmående är inte överraskande givet samebyarnas konstruktion rent juridiskt, som ekonomiska föreningar och sammanslutningar av renskötsel företag. Men i renskötselrätten ingår mer än bara renskötsel. I intervjuerna framkom också frågor kopplade till samiskt kulturarv och andra näringar som jakt, hantverk och fiske, områden som vi inte har haft möjlighet att följa upp här. Det bör undersökas vidare i vilken mån som samebyar kan använda avtal som mekanism för att främja sina intressen i dessa frågor. Detta kan resultera i andra skalor för utvärdering än den vi konstruerat i denna pilotstudie, i syfte att möjliggöra en än mer nyanserad analys. En viktig aspekt vore här även att bredda insamlingen av olika perspektiv.

Avslutningsvis kan vi konkludera att studien har bekräftat bilden av ett akut behov för ökat kunskapsutbyte mellan samebyar kring erfarenheterna med avtal. Om ett större forskningsprojekt skall kunna bli verklighet så är det emellertid avgörande med en större volym av avtal och även från fler sektorer av exploatörer än vad vi har kunnat nyttja som material i denna studie. Vi hoppas att denna pilotstudie kan verka som ett stöd för samebyar som sitter i avtalsförhandlingar med bolag. Vi hoppas också ha visat hur forskning, och erfarenhetsdelning rent allmänt, kan bedrivas kring avtal utan att för den delen kompromissa med avtalssekretessen eller röja konfidentiell information mellan olika samebyar. Vi ser det som viktigt att hitta nya sätt för samebyarna att samarbeta för att man tillsammans ska kunna stå starkare och bemöta de strukturella hinder som finns i dagens lagstiftning och bolagens agerande.

Källförteckning

- Bengtsson, B. 2002. Renskötselrätten i rättssystemet, bokkapitel i Lödrup, P., m.fl. (red.): *Rettsteori og rettsliv*, festskrift till Carsten Smith till 70-årsdagen 13 juli 2002, Uppsala: Universitetsförlaget.
- Berman, M. Loeffler, R., Schmidt, J. I. 2020. Long-term benefits to Indigenous communities of extractive industry partnerships: Evaluating the Red Dog Mine, *Resources Policy* 66: 101609.
- Brännström, M. 2017. *Skogsbruk och renskötsel på samma mark: en rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten*. Doktorsavhandling, Umeå Universitet.
- Brigg, M. 2018. Native title colonialism, racism, and mining for manufactured consent. New Matilda 30 January. <https://newmatilda.com/2018/01/30/native-title-colonialism-racism-adani-and-the-manufacture-of-consent-for-mining/>.
- CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination) 2020. Opinion approved by the Committee under article 14 of the Convention concerning communication No. 54/2013, CERD/C/102/D/54/2013.
- Drugge, A-L. 2016. *Ethics in indigenous research: past experiences - future challenges*, Umeå: University Press.
- Greenwood, D. J., & Levin, M. 2007. *Introduction to Action Research: Social Research for Social Change*. London: Sage.
- Hoicka, C. E., Savic, K., Campney, A. Reconciliation through renewable energy? A survey of Indigenous communities, involvement, and peoples in Canada, *Energy Research & Social Science* 74: 101897.
- Kløcker Larsen, R., Boström, M., Muonio sameby, 2021. "De kör över en ändå": Konsekvenser av gruvan i Kaunisvaara för Muonio sameby, Working Paper, Stockholm Environment Institute, <https://www.sei.org/publications/konsekvenser-gruvan-kaunisvaara-muonio-sameby/>.
- Lawrence, R. & Kløcker Larsen, R. 2017. The politics of planning: assessing the impacts of mining on Sami Lands, *Third World Quarterly*: 1-17.
- Länsstyrelsen i Norrbotten, 2015. Ökad samverkan mellan rennärning och gruvnäring, <http://www.lansstyrelsen.se/Norrbotten/Sv/publikationer/2016/Pages/okad-samverkan.aspx>.
- Naturvårdsverket, 2017. Yttrande i mål nr. M 6328–16 angående överklagande av tillstånd till vindkraftspark vid Hornmyran i Lycksele kommun, yttrande till Mark- och miljööverdomstolen, ärendenr. NV-08309-16.
- Nordin, Å. 2007. *Renskötseln är mitt liv - analys av den samiska renskötselns värden*, Umeå Universitet.
- O'Faircheallaigh, C. 2004. Evaluating agreements between indigenous peoples and resource developers, *Honour Among Nations: Treaties and Agreements with Indigenous People*.
- O'Faircheallaigh, C. 2016. *Negotiations in the Indigenous world. Aboriginal peoples and the extractive industry in Australia and Canada*. New York: Routledge.

O'Faircheallaigh C & Corbett T. 2005. Indigenous participation in environmental management of mining projects: the role of negotiated agreements, *Environmental Politics* 4: 629–47.

Papillon, M & Rodon, T. 2016. Proponent-Indigenous agreements and the implementation of the right to free, prior, and informed consent in Canada, *Environmental Impact Assessment Review* 62: 216–224.

Raitio, K. Allard, C. & Lawrence, R. 2020. Mineral extraction in Swedish Sápmi: The regulatory gap between Sami rights and Swedish mining permitting practices. *Land Use Policy* vol. 99.

Sulyandziga, L. 2019. Indigenous peoples and extractive industry encounters: Benefit-sharing agreements in Russian Arctic, *Polar Science* 21: 68-74.

Szablowski D. 2010. Operationalizing free, prior, and informed consent in the extractive industry sector? Examining the challenges of a negotiated model of justice, *Canadian Journal of Development Studies* 30: 111–130.

Thériault, S., Bourgeois, S., Boirin-Fargues, Z. 2021. Indigenous peoples' agency within and beyond rights in the mining context: The case of the Schefferville region, *The Extractive Industries and Society*, online.

Wilson, E. What is Benefit Sharing? Respecting Indigenous Rights and Addressing Inequities in Arctic Resource Projects, *Resources* 8(74).



UiT Norgga árkálaš universitehta



**SÁMIID
RIIKKASEARVI**
Svenska Samernas Riksförbund · s s r



**uit.no
sei.org
sapmi.se**