



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Anna Karlsson Wede

## **Minerallagen vs Folkrätten.**

**Mineralexploatering på bekostnad av  
samernas rättigheter?**

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Kjell Åke Modéer

Termin för examen: vt 2014

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	s. 5
<b>SAMMANFATTNING</b>	s. 6
<b>FÖRORD</b>	s. 7
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	s. 8
<b>1 INLEDNING</b>	s. 9
1.1 Syfte	s. 10
1.2 Frågeställningar	s. 10
1.3 Metod och teori	s. 10
1.4 Disposition	s. 11
1.5 Material	s. 12
1.6 Avgränsningar	s. 12
1.7 Forskningsläge	s. 13
<b>2 DAGENS SITUATION</b>	s. 14
2.1 Kritik från FN	s. 14
2.2 Gruvor på bekostnad av samernas rättigheter	s. 15
2.2.1 Rennäringen	s. 15
2.2.2 Vapstens sameby i Rönnbäck vs. Nickelmountain AB	s. 16
2.2.2.1 Riksintresset rennäring får stå tillbaka för riksintresset gruvnäring	s. 16
2.2.3 Jåhkågasskas sameby i Gállok vs. Beowulf Mining	s. 17
2.2.4 Sveriges Mineralstrategi	s. 18
2.2.4.1 Visionen – en attraktiv och stark gruvnäring	s. 18
2.2.4.2 Utmaningar	s. 19

2.3	Kommentar	s. 19
<b>3</b>	<b>DEN GLOBALA NORMSITUATIONEN: GLOBALA KONTRA NATIONELLA NORMER</b>	s. 20
3.1	Folkrätten	s. 20
3.1.1	ILO-konventionen nr 169 1989 – En markering mot tidigare assimileringsfilosofi	s. 20
3.1.2	Relevanta bestämmelser	s. 21
3.1.2.1	Rätt till samråd och påverkan	s. 21
3.1.2.2	Markrättigheter	s. 22
3.1.3	FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter 2007	s. 22
3.1.4	Från samråd till samtycke	s. 23
3.2	Sveriges reglering av mineralexploatering	s. 24
3.2.1	Bergstaten	s. 24
3.2.2	Minerallagen	s. 25
3.2.2.1	Ändringar i minerallagen 2005	s. 25
3.2.2.2	Minerallagens tillämpningsområde	s. 25
3.2.3	Utvinningsprocessen	s. 26
3.2.3.1	Undersökningstillstånd	s. 26
3.2.3.2	Arbetsplan	s. 27
3.2.3.3	Bearbetningskoncession	s. 28
3.2.3.4	Bergstatens möjligheter att stoppa arbete samt dra tillbaka tillstånd	s. 28
3.2.4	Mineralersättning	s. 29
3.2.5	SOU 2012:73	s. 29
3.2.5.1	Sametingets yttrande angående SOU 2012:73	s. 30
3.3	Kommentar	s. 31
<b>4</b>	<b>RÄTTSLIGA DJUPSTRUKTURER PÅVERKAR GÄLLANDE RÄTT</b>	s. 33
4.1	Minerallagen – en historisk genomgång	s. 33
4.1.1	Regalrätten växer sig starkare	s. 35
4.1.2	Inmutningssystemets frammarsch	s. 36

4.1.3 Kritik mot inmutningssystemet och krav på koncessionssystem	s. 36
4.1.4 1900-tal	s. 37
4.1.5 Dagens minerallag	s. 39
4.2 Kommentar	s. 40
<b>5 RÄTTSKULTUR PÅVERKAR RÄTTENS FÖRÄNDRING</b>	s. 42
5.1 Three globalizations of law and legal thought	s. 42
5.1.1 Den klassiska perioden 1850-1914	s. 43
5.1.2 Den sociala perioden 1900-1968	s. 44
5.1.3 Den tredje globaliseringsperioden 1945-2000	s. 45
5.1.4 Klassiska perioden – Sverige	s. 46
5.1.5 Sociala perioden – Sverige	s. 46
5.1.6 Tredje globaliseringsperioden – Sverige	s. 47
5.2 Kommentar	s. 49
5.2.1 Ekonomiska aktörer styr utvecklingen av lagen	s. 50
<b>6 ANALYS</b>	s. 50
6.1 Nutid - avslutande kommentar	s. 52
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	s. 54
<b>RÄTTSFALL OCH AVGÖRANDE FRÅN BERGSTATEN</b>	s. 58

# Summary

Sweden has repeatedly been criticized by the UN for not following international human rights law for indigenous peoples, in the case of Sweden, the Saami. The criticism include the Saami people's lack of influence on decisions affecting them. The mining industry is considered to be a major problem because of its big impact on the Saami culture and the Swedish mineral-law gets critique because of its lack of consideration of the Saami.

In the government's mineral strategy there is a focus on maximizing the exploitation of mineral resources in Sweden. This provides an explanation of the Swedish regulations on mineral extraction. To understand why current law is still focused on exploitation despite the criticism I make an historical review of the regulation since the 1400s. A model developed by Duncan Kennedy is used as a theoretical basis.

Historically there are red threads of arguments following the discussion about regulations of mineral exploitations. There has always been a focus on property rights, exploitation and stimulation. The roots of the Swedish arrogant attitude towards international law can be found in the view of the strong nation-state that was built up alongside the welfare state. Kennedy's theory is based on different legal cultures that spread across the world and thus also affected the Swedish legal thinking and the perception of Saami rights and position. Kennedy identifies three, in time overlapping periods, which all have influenced the Saami situation. The first, the classical period 1850-1914, with its liberalism and free will was the foundation for much of the colonization of land that took place in the northern parts of Sweden. The second, the social period 1900-1968, where the nation-state became strong and created a vision of international law as a foreign institution, but also introduced a philosophy of assimilation that deeply affected the Saami situation. In the third period, 1945-2000, human rights has been the main keyword for global legal thinking. International law has grown stronger placing greater demands on human rights, especially for indigenous peoples. Here the Swedish politicians and laws have not kept up with developments. Among other things, the Convention for the Rights of Indigenous Peoples ILO 169 is not yet signed by Sweden.

According to Kennedy's model, we are for the moment in transition to a new period and changes are to be expected. The question is whether the Swedish legislation can now leave some of its historical remains behind and develop a mineral legislation that takes the rights of the Saami as an indigenous people in Sweden into account.

# Sammanfattning

Sverige har upprepade gånger fått kritik av olika FN – organ för att inte följa den internationella folkrätten för de rättigheter som ursprungsbefolkningar har, i Sveriges fall samerna. Kritiken handlar bland annat om samernas bristande inflytande på beslut som angår dem. Gruvnäringen anses vara ett stort problem då gruvnäringens intressen sätts före de samiska rättigheterna samtidigt som den har stor påverkan på den samiska kulturen. I regeringens mineralstrategi finns ett fokus på maximerad exploatering av Sveriges mineraltillgångar som ger en förklaring till varför de svenska regleringarna av mineralutvinning ser ut som de gör och inte har ett större fokus på skyddsintressen som påverkas av gruvnäringen. För att förstå varför dagens lagstiftning fortfarande till så stor del fokuserar på exploatering, trots kritik, gör jag en historisk genomgång av regleringen sen 1400-talet. Som teoretisk bas används en modell utvecklad av Duncan Kennedy.

Det går att historiskt se röda trådar av argument som följer med utvecklingen fram till idag. Regleringen har genom tiderna handlat om äganderätt och diskussionen har handlat om exploatering och stimulans. Rötterna till den svenska inställningen att folkrätten inte behöver tas på allvar går att finna i synen på den starka nationalstaten som byggdes upp samtidigt som välfärdsstaten. Denna period som Duncan Kennedy kallar den sociala perioden. Kennedys teori utgår från olika rättskulturer som spridits över världen och därmed påverkat även det svenska rättstänkandet och med det synen på samernas rättigheter och position. Kennedy identifierar tre tidsmässigt överlappande perioder som alla fört med sig en påverkan för den samiska situationen. Den första, klassiska perioden 1850-1914, med sin liberalism och fria vilja som lade grunden för mycket av den kolonialism av mark som ägde rum i Norrland. Den andra, sociala perioden 1900-1968, där nationalstaten blev stark och skapade en syn på folkrätten som ett främmande institut men som också förde med sig en assimileringstanke som fått stor påverkan på samernas situation. Alla skulle in i samma system med samma rättigheter och en likabehandling istället för en särbehandling av särintressen. I den tredje perioden, 1945-2000, har mänskliga rättigheter varit det främsta ledordet för den globala juridiken. Folkrätten har växt sig starkare och ställer högre krav på rättigheter, bland annat för ursprungsbefolkningar. Här har Sveriges politiker och lagstiftning inte följt med i utvecklingen. Bland annat är konventionen för ursprungsfolkens rättigheter ILO 169 inte underskriven av Sverige. För närvarande är vi enligt Kennedys modell i en övergångstid till en ny period och förändringar står att vänta. Frågan är om den svenska lagstiftningen nu kan skaka av sig en del av de rester som de historiska djupstrukturerna för med sig och utveckla en minerallagstiftning som tar hänsyn till samernas rättigheter som ursprungsbefolkning.

## Förord

Sverige är ett land som anses vara föregångare vad det gäller jämställdhet, naturskydd och mänskliga rättigheter. Mycket lite talas dock om den situation under vilken samerna i vårt land lever och har levt under historien. Det är tyst kring den kolonialism samerna har utsatts för. Det har inte förts något blodigt krig som på andra håll i världen men det har handlat om bland annat försäljning av mark som samerna traditionellt använt och bebott, påtvingande av det svenska språket och svensk religion och kultur. Samerna har historiskt setts som vildar som mått bäst av att civiliseras och deras rättigheter och traditionella sätt att leva har inte skyddats. I skolan är historiektionerna förhållandevis tysta om detta men även kring hur samisk kultur, tradition och historia ser ut, något som leder till att många nästan inte tänker på att det finns ett ursprungsfolk i vårt land som bebott marken sen urminnes tider och ännu mindre funderar över deras rättsliga situation. Detta är något som jag ville ändra på hos mig själv samtidigt som jag reagerat på hur gruvnäringen tillåts exploatera stora områden och ofta lämnar dem förstörda efter sig. Därför har jag skrivit denna uppsats.

Jag vill tacka min handledare Kjell Å (Modéer) för intressanta samtal, både om minerallagen och samers rättigheter men också om andra ämnen som upprört och engagerat. Det var en glädje och inspiration att träffa på dig på Juridicum. Tjing!

Tack mamma!

## Förkortningar

CERD - Committee on the Elimination of Racial Discrimination

CBD – Convention on Biological Diversity

FN – Förenta Nationerna

ILO – International Labour Organisation

Prop – Proposition

SGU – Statens Geologiska Undersökning

SOU- Statens Offentliga Utredningar

UN – United Nations

Vs – versus



# 1 Inledning

FN:s rasdiskrimineringskommitté kritiserade i september 2013 Sverige för att samernas rättigheter till land och vatten inte respekteras. Den svenska minerallagen anses tillåta stora industriprojekt och aktiviteter inom samiskt område utan att söka samernas fria och förhandsinformerade samtycke - free, prior and informed consent.

Free, prior and informed consent grundar sig på rätten att säga ja eller nej till aktiviteter på traditionellt område. Denna princip uttrycks i Urfolksdeklarationen, som är en del av den internationella folkrätten som Sverige alltså inte anses följa genom minerallagens utformning och genom att industriella projekt inom samernas traditionella områden i praktiken tillåts utan samtycke. Detta var inte första gången Sverige kritiserades av FN för sitt sätt att hantera samernas rättsliga situation.

Under senare tid har frågan om gruvnäringens exploatering i delar av norra Sverige blivit en uppmärksam fråga då det varit kraftiga protester i samband med provborrningar vid olika platser. Bland annat har Svenska Samernas riksförbund uttalat sig om hur rennäringen utarmas till förmån för utländska riskkapitalisters vinning och kräver en rätt att säga ja eller nej till mineralexploatering på deras traditionellt använda mark, en rätt grundad på internationella folkrättsliga bestämmelser.<sup>1</sup>

Sveriges riksdag erkände på 70-talet samerna som ett ursprungsfolk<sup>2</sup>. På grund av sin status som ursprungsbefolkning intar samerna en särskild ställning i landet. Renskötseln som anses grundläggande för att bevara den samiska kulturen är utsedd till riksintresse.<sup>3</sup> Högsta domstolen har också erkänt samernas rätt till egendom genom det traditionella sätt som marken har använts på genom tiderna.<sup>4</sup> Fortfarande verkar inte politiker och lagstiftning veta hur de ska förhålla sig till dessa erkännanden och de rättigheter som de för med sig. De samiska rättigheterna får fortfarande ofta stå tillbaka för andra intressen, inte minst gruvnäringen där argument som det allmännas bästa används för att rättfärdiga hur gruvnäringens intressen prioriteras.

---

1 [Http://www.sapmi.se/pressmeddelande](http://www.sapmi.se/pressmeddelande) FN-kritik.pdf hämtat 141010

2 Riksdagens skrivelse 1976/77 rskr 289

3 SOU 2006:14 s. 71

4 Skattefjällsmålet NJA 1982 s. 1 där HD slår fast att samerna kan ha rätt till mark genom långvarigt bruk, Urminnes hävd samt Nordmalingsmålet, NJA 2011 s. 109 där HD avgör att rätten till vinterbete bygger på sedvanerätt och inte urminnes hävd som tidigare hävdats. Det ger enligt Allard ett friar tolkningsutrymme vid avgörande om bruksrätt föreligger, se Allard, Christina 2011. [The Swedish Nordmaling case.](#)

Varför händer det så lite med den svenska minerallagstiftningen trots kritik och protester, trots samernas erkända ställning som ursprungsbefolkning, trots erkännande av traditionellt användande av mark för ägandeätt och bruksrätt samt rennäringens ställning som riksintresse? Jag kommer att försöka hitta strukturer genom historien som kan förklara dagens situation och inställning till minerallagstiftning och folkrätt. Jag kommer också att studera rättskulturer som präglat den svenska juridiken och som påverkar hur den ser ut idag. Detta för att få ett svar på varför dagens kontext ser ut som den gör.

## 1. 1 Syfte

Jag vill med uppsatsen undersöka hur den svenska minerallagstiftningen förhåller sig till den internationella folkrätts bestämmelser kring ursprungsbefolkningars rättigheter. Jag vill försöka förklara varför den svenska lagregleringen ser ut som den gör, den bakomliggande kontexten samt vilka strukturer som skapat den, både historiskt och rättskulturellt.

## 1.2 Frågeställningar

De frågeställningar jag använt mig av för att uppnå uppsatsens syfte är:

- Hur ser konflikten ut mellan den svenska minerallagstiftningen och den internationella folkrätten?
- Varför följer inte den svenska lagstiftaren folkrätts krav inom detta område?

## 1.3 Metod och teori

I uppsatsen använder jag mig av begreppen kontext, djupstruktur och rättskultur för att beskriva hur dagens rättsläge ser ut och ur vilka traditioner och sammanhang det är sprunget. Kontexten är de omständigheter, den övergripande situation som, i detta fall, en lagreglering uppstått inom. Det handlar om hur den faktiska samhälleliga situationen ser ut och om hur diskussionen kring ett ämne därför förs, till exempel vilka argument som används och vilka prioriteringar som görs vid den aktuella tidsperioden. Djupstruktur är de röda trådar som kan följas genom historien, de argument som har levt kvar, vilka regleringar som har varit beständiga. Dessa djupstrukturer har stor betydelse för hur dagens reglering ser ut. Det handlar om rättsliga traditioner som både ger en stabilitet, något som vid olika tider i olika utsträckning använts som argument vid lagstiftning, men som också skapar en tröghet i förändringsarbete. Rättskulturer är de större kontexter inom vilka länders rättssystem

utformas och förändras. Olika sätt att se på juridiken har spridits genom olika tider, något som har påverkat det svenska rättssystemet. Vilka områden som är del av en rättskultur varierar. I den här uppsatsen använder jag mig av en modell av tre globala rättskulturer.

Jag använder mig av en juridisk metod för att kartlägga gällande rätt och har studerat lagtext och förarbeten. För att förstå dagens situation och utöver frågan hur också få svar på frågan varför den ser ut som den gör, har jag använt mig av en historisk metod och analys genom att studera litteratur som beskriver och diskuterar historiska regleringar och av en rättsfilosofisk metod genom studier av teori som diskuterar juridiska system och rättskulturer. Jag använder mig av Duncan Kennedys teori om rättskulturer. Den identifierar tre globaliserande västerländska rättskulturer som påverkat rättens utveckling i västvärlden men som också fått stor betydelse i koloniserade länder och områden, där den använts som ett verktyg för denna kolonisering. Jag använder mig av teorin som en modell för att sätta in den svenska juridiska situationen i en global kontext.

## 1.4 Disposition

Jag kommer att börja med att presentera dagens situation för hur samernas rättigheter behandlas i relation till gruvnäringen. För att få en bild av situationen kommer jag att redogöra för kritik som Sverige har fått från FN ur ett folkrättsligt perspektiv. Därefter beskrivs några praktiska fall, hur ärenden behandlas där gruvnäringen och samernas intressen, främst rennäringen, kommer i konflikt. Eftersom regeringen leder lagstiftningsarbetet, formulerar beslutsorganet Bergstatens uppdrag samt är den högsta överklagandeinstansen och därmed har ett starkt inflytande över hur exploateringen ser ut kommer jag att titta på den mineralstrategi som formulerar regeringens mål och prioriteringar för exploateringen av mineraler i svenska marker. Detta för att få en förståelse för den kontext inom vilken minerallagstiftningen och dess praxis utformas.

Efter beskrivningen av dagens situation kommer jag att gå igenom den internationella folkrättens främsta regleringar av ursprungsbefolkningars rättigheter samt den svenska minerallagstiftningen och se hur de förhåller sig till varandra.

För att sätta in dagens minerallagstiftning i ett större perspektiv och därigenom försöka förstå varför den ser ut som den gör idag och vilka röda trådar som historiskt gått igenom diskussionen kring regleringen av mineralutvinning kommer jag att göra en historisk genomgång, från de första kända regleringarna på 1300-talet fram till dagens lagstiftning.

Då Sveriges lagstiftning inte är fristående från det som händer i resten av världen kommer jag slutligen att använda mig av Duncan

Kennedys teori om tre globaliserande rättskulturer för att placera in den svenska regleringen i en global kontext.

## 1.5 Material

Det material jag använder mig av är lagtext och förarbeten för att redogöra för minerallagstiftningen, den gällande rätten, hur den utformats och hur den sett ut historiskt. För den del som handlar om hur situationen ser ut i praktiken har jag använt mig av den skrift som Vapstens sameby har skickat till FN för att vädja om agerande i ett fall gällande tillstånd för gruvexploatering. Jag har i denna del också hämta information från [www.samer.se](http://www.samer.se) samt regeringens mineralstrategi. Det är denna text jag också läst för att sätta mig in i regeringens mål för mineralexploatering. Jag är medveten om att detta delvis är information från icke opartiska källor men jag har försökt hämta information från olika sidor av intressekonflikten som finns runt mineralexploateringen.

Jag har läst rapporter som FN:s olika inspektionsorgan har lämnat samt varit på föreläsningar med Mattias Åhrén, folkrättsjurist, för tolkning av folkrätten samt kritik av den svenska lagstiftningen. För teoretisk förståelse för vilka rättshistoriska och rättskulturella kontexter den svenska lagstiftningen och politiken verkat inom använder jag mig av Kjell Åke Modéers Juristernas nära förflutna: rättskulturer i förändring, och Duncan Kennedy Three globalizations of law and legal thought: 1850-2000 I den historiska delen har jag framförallt använt mig av Lars Bäckstöms licentiatuppsats om Minerallagen vid Luleå Universitet<sup>5</sup>.

## 1.6 Avgränsningar

Uppsatsen har haft som fokus hur dagens minerallag och praxis förhåller sig till folkrättsliga bestämmelser om ursprungsbefolkningars rättigheter och förklaringar till varför den rättsliga situationen ser ut som den gör. Jag har därför inte gjort en genomgång av hur den samiska situationen i Sverige sett ut genom tiderna, något som skulle varit intressant, utan fokuserat just på hur minerallagstiftningen historiskt sett ut. Jag har inte heller gått in på hur äganderätt och bruksrätt historiskt har sett ut i förhållande till den sedvanerätt som det samiska traditionella användandet bygger på. Detta då det är ett ämne stort nog för en egen uppsats. Jag har velat koncentrerat mig på utformningen av minerallagen och bestämmelserna kring undersökningstillstånd och bearbetningstillstånd. Därför har jag inte gått in på de bestämmelser som miljödomstolen använder i sin bedömning enligt miljöbalken i ett senare skede då det gör en miljökonsekvensbedömning. Då folkrätten är ett vitt juridiskt område har jag valt att endast beröra de två viktigaste regleringarna för uppsatsens område, de som

---

<sup>5</sup> Bäckström. Rätten till mineral, En studie om befogenheter och legala inskränkningar i äganderätten till fastighetens beståndsdelar. Luleå Tekniska Universitet 2012

uttryckligen skapats för att skydda ursprungsfolkens rättigheter, ILO-konventionen 169 om ursprungsfolk och stamfolk samt FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter.

## 1.7 Forskningsläge

Det är knappt med akademisk forskning som behandlar relationen mellan samernas land- och naturresursrättigheter och konkurrerande aktiviteter. Det finns dock många statliga utredningar inom området som diskuterar samernas rättigheter till land och naturresurser samt rättigheter till samtycke och samråd i enlighet med folkrätten.

Inom angränsande områden har Christina Allard skrivit en avhandling från 2006 om ursprungsbefolkningars rättigheter till mark med fokus på äldre fastighetsrätt, bestämmelser om urminnes hävd, allemansrätt och lokal sedvanerätt<sup>6</sup>. 2012 kom Lars Bäckströms licentiatuppsats som gör en historisk genomgång av minerallagen med fokus på äganderättsreglering<sup>7</sup>. Kajsa Korpijaakko-Labbas avhandling om samernas rätt så som den såg ut under tiden för de första renbeteslagarna kom 1989 och i svensk översättning 1994<sup>8</sup>. Även Nils Johan Päiviö har ett rättshistoriskt perspektiv i sin avhandling från 2011 som handlar om den fastighetsrättsliga delen av samernas markrättigheter<sup>9</sup>. För en grundläggande överblick över samiska rättigheter inom den nationella lagstiftningen finns Bertil Bengtssons Samerätt som även den har ett fokus på fastighetsrätt.

---

6 Two Sides of the Coin: Rights and duties. The interface between Environmental Law and Saami Law based on comparison with Aoteoroa/New Zealand and Canada

7 Rätten till mineral, En studie om befogenheter och legala inskränkningar i äganderätten till fastighetens beståndsdelar

8 Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland : en rättshistorisk utredning av markanvändningsförhållanden och -rättigheter i Västerbottens lappmark före mitten av 1700-talet

9 Från skattemannarätt till nyttjanderätt : En rättshistorisk studie av utvecklingen av samernas rättigheter från slutet av 1500-talet till 1886 års renbeteslag

## 2 Dagens situation

### 2.1 Kritik från FN

Sverige har upprepade gånger kritiserats av olika organ inom FN för den bristande möjlighet samerna har till påverkan av beslut som rör dem. Detta med grund i de gällande folkrättsliga krav som finns. Till exempel uttryckte UN Human Rights Committee 2002 en oro över det begränsade inflytande samerna har över beslut angående industriella aktiviteter, som gruvdrift, på mark som de traditionellt använt<sup>10</sup>. En utredning tillsattes efter kritiken för att kartlägga vilka områden som traditionellt använts till renbete men dess slutsatser har inte implementerats i lagen. 2008 kritiserades Sverige av FN:s Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD, för det begränsade utrymme samerna har till att medverka i beslutsfattande i ärenden som påverkar deras traditionella land och aktiviteter. Då situationen för samernas rättigheter inte hade förbättras nämnvärt sedan den förra kritiken och den tillsatta utredningens slutsats inte implementerats, uppmanas Sverige att agera för att samernas anspråk på mark ska tillgodoses och regleras genom nödvändig lagstiftning och andra åtgärder i samklang med gällande folkrätt. Detta ska enligt kommittén ske genom en dialog med samerna.<sup>11</sup>

FN:s Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, har i sin rapport Report on the situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland från 2011, noterat att trots att Sverige erkänner samernas rätt att ägna sig åt renskötsel på mark som de traditionellt använt, får denna rätt i praktiken ofta stå tillbaka för andra intressen.<sup>12</sup> Rapporten beskriver att den samiska livsstilen hotas av andra intressen som gör anspråk på att använda mark som samerna traditionellt använt. Rapporten tar som exempel exploateringen av naturresurser, aktiviteter som ofta understöds av regeringen. Gruvdrift i traditionellt samiska områden har resulterat i förlust av betesmark, något som påverkar renförflyttning och därmed deras möjlighet till reproduktion och överlevnad.<sup>13</sup>

Rapporten understryker att de lagar och bestämmelser som finns i Sverige inte är tillräckliga för att skydda samiska rättigheter, den samiska livsstilen och möjlighet till traditionellt uppehälle. Det samiska folket involveras inte heller tillräckligt i processen att

---

10 CCPR/C/SWE/CO/6 p. 20

11 CERD/C/SWE/18 p. 19

12 A/HRC/18/35/Add 2 p. 47

13 A/HRC/18/35/Add 2 p. 55

utveckla sådana bestämmelser<sup>14</sup>. I rapporten tas också upp att samerna i Sverige står inför ett ökat tryck från gruvdrift och utveckling av vindkraft på traditionella samiska områden. Minerallagen kritiserar utifrån detta för att inte innehålla bestämmelser som skyddar samernas rättigheter. Sverige uppmanas att öka sina insatser för att utveckla bestämmelser som skyddar samiska rättigheter till land- och naturresurser.<sup>15</sup>

## 2.2 Gruvor på bekostnad av samernas rättigheter

### 2.2.1 Rennäringen

Rennäringen är utsedd till riksintresse enligt Miljöbalken 3 kap 5 § st 1 där det stadgas att ”mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen (...) skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande” Enligt stycke 2 stadgas att ”Områden som är av riksintresse för rennäringen (...) skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket”. Renskötselrätten i Sverige är förbehållen samerna. Det monopol som samerna har till rennäring motiveras genom den avgörande betydelse som den har för bevarande av den samiska kulturen.<sup>16</sup>

Renskötsel är en näring som kräver stor kunskap om renens behov och den kräver stora landområden för betesmark. Ett speciellt drag hos renen är hur kroppsfunction och näringsintag varierar under året. Under sommaren bygger renen upp fettreserver och äter mest gräs och örter ur floran i fjällen. På vintern klarar den av en näringsfattigare diet av lavar som växer neråt kusten. Hjordarna flyttas därför mellan sommar- och vinterbetesmarker. De områden som ligger inåt landet, på fjället, får användas året runt, medan de som är belägna vid kusterna endast får användas under perioden 1 oktober – 30 april. Samebyarna är juridiska personer och har särskilda betesområden tilldelade sig. Det sammanlagda renskötselområdet utgörs av både statlig och privat mark och sträcker sig från Trelikröset i norr till Idre i söder. Rennäringen bedrivs över stora områden då detta krävs på grund av dess natur. En tredjedel av Sveriges yta består av renskötselområde<sup>17</sup>.

---

14 A/HRC/18/35 p 56

15 A/HRC/18/35 pp 58, 83

16 SOU 2006:14 s. 71

17 SOU 2006:14 s 71-73

## 2.2.2 Vapstens Sameby i Rönnbäck vs. Nickelmountain AB

Det finns många exempel på processer där företag fått rätt till undersökningskoncession och bearbetningskoncession trots att stor påverkan av samebyar och deras möjlighet till renbete har påvisats. Ett av dessa är Vapstens Sameby i Rönnbäck söder om Tärnaby. Där har det privata företaget Nickelmountain AB fått tillstånd att öppna tre open pit mines, dagbrott, inom ett område där Vapsten har sitt renbete, en näring de bedrivit på platsen sen urminnes tider. Vapsten har inte gett sitt medgivande till gruvorna som påverkar renbetesmark på Vapstens traditionella mark som är omistlig och oersättlig för deras traditionella levnadssätt. Under ungefär halva året, vår och höst, är området där gruvorna planeras det enda område som är dugligt för renbete. Nickelmountains gruvor stänger också av de migrationsvägar som använts för att förflytta renar mellan de betesområden som används under olika delar av året, sommar- och vinterbetet. Dessutom sprids damm från den typen av dagbrott som planeras ungefär 15 km i alla riktningar från gruvan. Detta damm är skadligt för den lav som är en central del av renarnas bete.

Beslutet att ge Nickelmountain bearbetningskoncession för två gruvor togs av Bergstaten i juni 2010. Det överklagades till regeringen som i oktober 2010 gav företaget rätt att fortsätta. Därmed har Vapstens möjligheter till överklagan tagit slut. Ingen annan överklagandeinstans är möjlig enligt svensk lag. I oktober 2012 gav Bergstaten koncessionstillstånd för ytterligare en gruva. Vapsten överklagade även detta beslut till regeringen. I augusti 2013 slog regeringen fast Bergstatens beslut att ge Nickelmountain tillstånd att bedriva dagbrott på alla tre platserna.<sup>18</sup>

### 2.2.2.1 Riksintresset rennäringen får stå tillbaka för riksintresset gruvnäringen

Delar av det område som påverkas av de tre gruvorna är utsett till riksintresse för rennäringen, något som görs av Sametinget, samt till riksintresse för gruvnäringen av SGU- Statens Geologiska Institut. Eftersom högsta förvaltningsdomstolen kommit fram till att intressena inte går att förena var det upp till regeringen att avgöra vilket av de två riksintressena som skulle prioriteras. Regeringen valde att låta gruvnäringen få företräde. Motiveringen bygger på att det är den största nickelfyndigheten som upptäckts i Sverige. Vi är nu helt beroende av import av nickel men skulle kunna bli nästan självförsörjande. Gruvan förväntas av regeringen ge hundratals jobb.

---

<sup>18</sup> Informationen om fallet från Vapstens skrivelse till FN:s Committee on the elimination of Racial Discrimination finns att hämta på <http://sverigesradio.se/diverse/appdata/isidor/files/2327/14179.pdf>



Den skulle bli en av de största i Europa och en av de fem största framtida gruvorna i världen. Regeringen skriver också att man hoppas att det ska gå att hitta villkor och samförståndslösningar så att gruvan ska kunna drivas samtidigt som rennäringen ska kunna fortsätta intill gruvan. Detta trots att samerna beskrivit detta som omöjligt. Rikssintressena regleras i Miljöbalkens 3:e kapitel och regeringen motiverar sitt beslut i relation till bestämmelserna där med att hänvisa till att miljöbalken särskilt lyfter fram att samhällsutvecklingen kontinuerligt medför nya anspråk på mark, vatten och fysisk miljö. Regeringen menar att bestämmelserna om riksintresse inte finns för att för alltid bevara en viss typ av markanvändning utan för att vid varje tidpunkt avgöra vilken användning som är den viktigaste.<sup>19</sup> Detta gjorde att rennäringen och samernas intressen fick stå åt sidan för de ekonomiska intressena.

### 2.2.3 Jåhkågasskas sameby i Gállok vs. Beowulf Mining

Kallak, eller Gállok som det heter på samiska, ligger några mil utanför Jokkmokk i Norrbotten och har på senare tid blivit världskänt för de stora protester som skett i samband med provborrningar där. Det är det brittiska bolaget Beowulf Mining som vill bryta järnmalm. Kommunen säger ja till brytningen. Samebyn som är beroende av marken för sin fortsatta möjlighet att bedriva renskötsel säger nej. Byn menar att en gruva kommer att förstöra möjligheterna till renskötsel i framtiden och med det också ödelägga den samiska kulturen som bland annat har byggts upp kring livet med renarna. Gállok ligger inom samebyn Jåhkågasskas åretruntmarker för renbete, ett mycket viktigt område för rennäringen i byn. Trots samernas erkända ställning som ursprungsbefolkning<sup>20</sup> med medföljande folkrättsliga rättigheter har Beowulf Mining fått tillstånd att göra provsprängningar i Gállok. De första provsprängningarna genomfördes i Augusti 2013.<sup>21</sup>

Vid flera tillfällen har Beowulf Mining och Jokkmokk Mining (ett företag inom samma koncern som Beowulf Mining) anmälts till Bergstaten då de brutit mot arbetsplanen. Vid ett av dessa tillfällen fanns ingen giltig arbetsplan, något som är olagligt enligt minerallagen 3 kap 5 §. Det är Bergstaten som enligt 15 kap 1 § har tillsyn över efterlevande av minerallagen och därmed att arbetsplan finns och att undersökningsarbetet följer arbetsplanen. Bergmästaren kan återkalla undersökningstillstånd enligt 6 kap 3 § minerallagen. Överträdelserna av Beowulf Mining har endast lett till en varning från Bergstaten och bolaget har fått behålla sitt tillstånd. Bergstaten kommenterade att de inte hade använt sig av möjligheten att dra in

---

19 Regeringens beslut motiveras på [regeringen.se](http://regeringen.se) under mineralstrategin. Hämtat 140507

20 Riksdagens skrivelse 1976/77 rskr 289

21 [www.samer.se](http://www.samer.se) 140510

tillståndet med att de aldrig tidigare hade gjort det och att det ska vara förbehållet väldigt kvalificerade överträdelser. Angående att företag inom samma koncern har begått liknande överträdelser kommenterar Bergsstaten att om de skulle se en systematik i att man medvetet lät bli att upprätta arbetsplaner för att företaget tror sig ha vinning av detta skulle de inte dra sig för att väga samman dessa överträdelser.<sup>22</sup>

## 2.2.4 Sveriges Mineralstrategi "För ett hållbart nyttjande av Sveriges Mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet".<sup>23</sup>

### 2. 2. 4. 1 Visionen – en attraktiv och stark gruvnäring

I februari 2013 presenterade regeringen den strategi som ska vara vägledande för mineralexploateringen, först och främst de närmaste tio åren men med ett långsiktigt mål om trettio år. Det talas i mineralstrategin om att det behövs ett samlat tag för att skapa gynnsamma förutsättningar för gruv- och mineralnäringen. Den vill visa på möjligheter samt identifiera utmaningar så att Sveriges gruv- och mineralnäring kan växa på ett hållbart sätt då en stark internationell efterfrågan på mineraler finns. Gruvnäringen framhålls som en viktig faktor för tillväxt och ekonomi i landet.<sup>24</sup> Sverige anses ha förutsättningar för en stark gruv- och mineralnäring men den måste stimuleras och ges de bästa förutsättningarna. Vid slutet av 2012 fanns i Sverige 16 malmgruvor. I rapporten redovisas siffror från Sveriges geologiska undersökning som uppskattar att det 2020 kan finnas ca 30 metallgruvor i Sverige. 2030 skulle denna siffran kunna vara uppe i 50. Prognosen är byggd på bedömningar som gjorts av brytkapacitet hos projekt som fått eller sökt bearbetningstillstånd och förutsätter att alla ansökningar leder till tillstånd och alla tillstånd till gruva.<sup>25</sup> Mineralstrategin skriver också om den internationella rankningen som publicerades 2012 av länders investeringsklimat för etablering av prospekterings- och gruvverksamhet. Sverige rankas där som topp tio. I bedömningen tas faktorer upp som ländernas potentiella mineralfyndigheter, miljöprövning och markanvändning, system för tillståndsgivning, säkerheten i landet, korruption, infrastruktur, skattetryck, tillgång till geologisk data m.m.<sup>26</sup> Man skriver att det är viktigt att behålla denna attraktivitet. Mineralstrategin presenterar siffror på hur mycket mineral som kan beräknas brytas i framtiden, enligt förväntningar på hur efterfrågan på mineraler kommer att se ut.

22 Norrländska socialdemokraten 120111 hämtat 140213

23 Sveriges regerings mineralstrategi <http://www.regeringen.se/sb/d/17076/a/209657> hämtat 140202

24 Sveriges regerings mineralstrategi s. 8

25 Sveriges regerings mineralstrategi s. 11

26 The Fraser Institute, Survey of Mining Companies 2011/2012

## 2.2.4.2 Utmaningar

En knapp sida i regeringens mineralstrategi ägnas åt att beskriva de utmaningar som anses finnas för en expansiv gruvnäring. En mindre del av denna sida behandlar miljöpåverkan och påverkan av rennärningen. En större del ägnas åt hur kommuner ska göras attraktiva för företag och för de som ska arbeta i gruvorna. En halv sida ägnas sedan åt hur rennärningen ska kunna samexistera med andra näringar som gruvnäringen. Det som föreslås är ett bättre samråd mellan sametinget och det som kallas för gruvnäringens branschorganisation, Bergstaten.<sup>27</sup> Den myndighet som ansvarar för beslut om tillstånd för undersökning och brytning av mineraler kallas alltså av regeringen för gruvnäringens branschorganisation. Genom dialog och samverkan mellan stat, kommuner, region, näringsliv och intresseorganisationer ska det skapas förutsättningar för nationell tillväxt och lokal och regional attraktionskraft. En god dialog och ansvarsfördelning ses som en grund för tillväxten inom gruv- och mineralnäringen och för att stimulera till ökad attraktionskraft.<sup>28</sup>

## 2.3 Kommentar

FN kritiserar Sverige utifrån internationella folkrättsliga normer för det begränsade inflytande som samerna har över beslut som rör deras liv. Det uttrycks en oro över gruvnäringens expansion på traditionell samisk mark och att minerallagen inte innehåller några skyddsbestämmelser angående samernas rättigheter. Denna brist på skydd och inflytande leder till förödande konsekvenser för samernas traditionella sätt att leva med rennärningen i centrum. Bergstaten och regeringen ger tillstånd till undersökning och brytning av mineraler mot samernas vilja trots att FN menar att detta går emot folkrätten. När två riksintressen står mot varandra är det gruvnäringen som prioriteras. Bakgrunden till denna prioritering står att läsa om i regeringens mineralstrategi, där det presenteras en förhoppning om ökad industri och som har ett fokus på att Sverige ska vara ett attraktivt land för företag som vill investera i gruvindustrin. Trots den kritik som Sverige fått från FN för att inte följa folkrätten, som kräver större inflytande för samerna, ges detta problem mycket litet utrymme i mineralstrategin med sitt exploateringsfokus. Det som föreslås är en bättre dialog, något som även det ska ge ökad tillväxt och attraktionskraft.

Det handlar om en konflikt mellan prioriteringen av samernas rättigheter och gruvnäringens exploatering. En konflikt mellan de globala folkrättsliga bestämmelserna och den lokala praktiken, kapitalet ställs mot rättigheter. Idealismen i folkrätten med sina krav

---

27 Sveriges regerings mineralstrategi s. 27

28 Sveriges regerings mineralstrategi s. 31

på minoriteters rättigheter ställs mot pragmatismen i den svenska politiska diskussionen och lagregleringar, där gruvnäringen är det som prioriteras.

## 3 Den globala normsituationen: globala kontra nationella normer

### 3.1 Folkrätten

#### 3.1.1 ILO-konventionen Nr 169 1989 - En markering mot tidigare assimileringfilosofi

ILO-konventionen nr 169 1989 är central för regleringen av ursprungsbefolkningars rättigheter inom den internationella folkrätten. Den är en revision av den tidigare konventionen nr 107 från 1957 och representerar en markering från en filosofi om assimilering och integration som genomsyrade den tidigare konventionen. Tanken i den nuvarande utformningen är att ursprungsbefolkningar själva ska få större kontroll över beslut som påverkar deras intressen och liv.<sup>29</sup> Konventionen från 1957 började anses otidsenlig och 1986 hölls ett ”Meeting of Experts” som inkluderade representanter från The World Council of Indigenous People, en lös sammanslutning av ursprungsbefolkningar runt om i världen. Mötet rekommenderade en revision av den tidigare konventionen då den med sin assimileringstanke ansågs ha öppnat för tolkningar som regeringar använt för att minska möjligheten att leva på andra vis än det inom samhället dominerande sättet, något som istället för att stärka ursprungsbefolkningarnas intressen minskat deras utrymme att leva enligt sina traditioner. På 1989 års konferens antogs den nya konventionen ILO 169.<sup>30</sup>

Idag är konventionen ILO 169 ratificerad av 22 länder<sup>31</sup>. Trots att Sverige aktivt arbetat med utformningen av konventionen och samtliga svenska ombud röstade för den när den antogs skrevs den inte under av Sverige. Det tillsattes en ILO-kommitté som kom fram till att konventionen för tillfället inte borde ratificeras då den svenska lagstiftningen inte stämde överens med de krav som ställdes i konventionen. Utrikesutskottet skriver i sitt betänkande 1991/92:UU7 att det är önskvärt att det på sikt ska bli möjligt att

---

29 Anaya 2004 s. 58

30 Anaya 2004 s. 58-59

31 [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314) hämtat 20140302

ratificera konventionen. Det ansågs finnas ett behov av att lägga fram ett samlat förslag för att lösa olika problem som har anknytning till rennäringen i förhållande till andra näringar samt för att tillförsäkra bevarande och utvecklande av samernas egenart och samhällsliv. Frågan om ratificering av ILO-konventionen skulle nog övervägas i samband med beredningen av detta samlade förslag så att ett förslag om ratificering kunde läggas fram i nära anslutning.<sup>32</sup> Något sådant samlat förslag har sen dess inte lagts fram. Frågan om anslutning till konventionen har däremot prövats vid flera tillfällen. Vid dessa tillfällen har resultatet blivit att Sverige inte bör ratificera konventionen då de svenska lagarna fortfarande inte lever upp till de krav som ställs i den. Det största hindret har ansetts vara artikel 14 som avser markrättigheter.<sup>33</sup> Den utredning som 1999 hade till uppgift att utreda Sveriges möjlighet till ratificering av ILO-konventionen 169 rekommenderade att det vore lämpligast att avvakta tills större hinder i svenska lagstiftningen var undanröjda. Bedömningen var att det skulle röra sig om ett tidsperspektiv på fem år.<sup>34</sup> ILO-konventionen 169 om ursprungsfolk och stamfolk är ännu inte ratificerad av Sverige.

## 3.1.2 Relevanta bestämmelser

### 3.1.2.1 Bestämmelser om rätt till samråd och påverkan

Hela konventionen ILO 169 genomsyras av utgångspunkten att ursprungsbefolkningar i så stor utsträckning som möjligt ska vara med i beslut som angår dem, de ska vara tillfrågade och deltagande vid utarbetande av planer för att tillgodose deras rättigheter. I inledningen till ILO 169 markeras den nya hållningen där det står att den strävar efter att ursprungsbefolkningar ska ” exercise control over their own institutions, ways of life and economic development and to maintain and develop their identities, languages and religions, within the framework of the states in which they live” .

I första delen finns generella bestämmelser. Enligt artikel 2 har varje regering ansvar för att utveckla ett system som garanterar ursprungsbefolkningars rättigheter. Detta ska ske i samråd med det/de folk som finns inom statens gränser. Enligt artikel 6 ska regeringar vid tillämpning av konventionen konsultera de ursprungsbefolkningar som berörs då beslut tas. Enligt artikel 7 ska ursprungsbefolkningar kunna påverka och ha rätt till sina egna prioriteringar vid utvecklingsprocesser som påverkar deras liv, institutioner, andliga välstånd och land som de innehar eller använder. Studier ska genomföras i samarbete med berörda folk, för

---

32 Utrikesutskottets betänkande 1991/92:UU7

33 SOU 1999:25 s. 251

34 SOU 1999:25 s. 257

att se hur utvecklingsplaner för områden påverkar deras situation. Dessa studier ska ligga till grund för beslut om planer ska verkställas. I sista punkten samma paragraf står att regeringar har ansvar för att se till att miljön bevaras i områden där ursprungsbefolkningar bor. Enligt artikel 8 ska hänsyn tas till ursprungsbefolkningars traditioner innan nya lagar stiftas som kan påverka deras situation.

### 3.1.2.2 Markrättigheter

Andra delen i konventionen handlar specifikt om markrättigheter. Artikel 13 slår fast att det ska finnas respekt för att traditionell mark har stor betydelse för ursprungsbefolkningars kultur. Enligt artikel 14 ska stater erkänna den äganderätt och besittningsrätt till mark som ursprungsfolken av tradition kan anses inneha. Extra uppmärksamhet ska i detta avseende ges till nomadiska folk. Enligt punkt 2 ska regeringar utföra nödvändiga åtgärder för att identifiera vilka landområden som traditionellt använts och garantera ett effektivt skydd för ägande och användande. Enligt artikel 15 ska ursprungsbefolkningar ha rätt till naturresurser som finns på traditionell mark. De har rätt till medverkan vid användning av dessa resurser. Enligt artikel 16 får ursprungsbefolkningar inte avvisas från landområde som de besitter. Om förflyttning ändå anses nödvändig, kan detta göras som ett undantag om det föregås av ett godkännande byggt på fri vilja.

### 3.1.3 FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter 2007

2007 antogs en deklaration om ursprungsfolks rättigheter av FN som ytterligare har fört rättsläget framåt vad gäller dessa folks rättigheter ur ett internationellt folkrättsligt perspektiv.<sup>35</sup> I deklarationens 3:e artikel slås det fast att ursprungsbefolkningar har en rätt till självbestämmande. Deklarationen går alltså längre än ILO 169 som stannar vid ett krav på samråd. ”Free, prior and informed consent” är en grundsten i deklarationen som kompletterar kravet på självbestämmande i artikel 3.<sup>36</sup>

Stater ska enligt deklarationen se till att det finns effektiva mekanismer som förhindrar handlingar som motverkar ursprungsbefolkningars integritet som ett folk, som förhindrar fördrivning från mark, territorium och resurser, som motverkar påtvingad assimilering eller integration.<sup>37</sup> Här finns alltså samma

---

35 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples  
[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf)

36 Artiklarna 10, 11, 19, 28, 29, 32

37 Artikel 8

anti-assimileringsstanke som är den genomsyrande tanken i ILO-konventionen. Ursprungsbefolkningar har vidare en rättighet att inte bli borttvingade från sin mark. Ingen förflyttning av folk får ske utan frivilligt godkännande och utan överenskommelse om rättmätig ersättning.<sup>38</sup> Deklarationen slår också fast att ursprungsbefolkningar har rätt till land, territorium och resurser som de traditionellt har ägt, bebott eller på annat sätt använt. De har rätt att äga, använda, utveckla och kontrollera mark, territorium och resurser som de innehar på grund av traditionellt boende, användande eller på annat sätt använt. Stater ska ge juridiskt erkännande och skydd åt dessa områden.<sup>39</sup> Enligt artikel 43 är de rättigheter som stadgas i deklarationen en minimum-standard för vilka rättigheter för ursprungsbefolkningar som stater ska tillgodose.

Deklarationen är inte rättslig bindande i sig utan meningen är att dess innehåll ska implementeras i länders lagstiftning. Frågan om hur rätten till självbestämmande ska tolkas är av avgörande betydelse. De nordiska länderna har i flera uttalanden i FN gått ut med hållningen att samerna bara har en rätt till självbestämmande då det gäller ärenden som endast berör det samiska folket och därmed rätt att ge eller inte ge ett medgivande till planer i dessa frågor. Alltså inte i frågor som även angår andra intressen. I dessa andra ärenden finns det enligt de nordiska länderna då bara en rättighet att bli konsulterade så som stadgas i ILO-konventionen.<sup>40</sup> Detta är en ifrågasatt inställning.

### 3.1.4 Från samråd till samtycke

Att deklarationen om ursprungsfolken rättigheter från 2007 endast skulle stadga ett krav på samtycke i de frågor som enbart påverkar ursprungsbefolkningar är en uppfattning som inte delas av bland annat Mattias Åhrén, folkrättsjurist i Tromsø. Åhrén ifrågasätter att meningen med att skapa en ny deklaration kan ha varit att den ska ha samma betydelse som konventionen. Denna uppfattning styrker han bland annat med att det i inledningen till deklarationen står att den ska vara ett steg framåt för erkännandet av ursprungsbefolkningars rättigheter. Rätt till konsultation var en grundsten redan i ILO-konventionen och då det tydligt stadgas att den ska vara ett steg framåt måste tolkningen av deklarationen bli att det nu finns ett krav på samtycke när det står att ursprungsbefolkningar har rätt till free, prior and informed consent. Detta är enligt Åhrén också den normala bokstavstolkningen av denna artikels formulering. Den nordiska hållningen går därmed enligt Åhrén mot meningen av deklarationen.

---

38 Artikel 10

39 Artikel 26

40 Matthias Åhrén föreläsning Umeå Universitet 140205

Även FN:s speciella rapportör som kontrollerar hur länder efterlever de bestämmelser om rättigheter som finns för ursprungsbefolkningar, James Anaya, menar att den internationella rätten i och med deklARATIONEN har gått från ett krav om samråd, som gavs uttryck för i ILO-konventionen, till ett krav på samtycke, som ges uttryck för i deklARATIONEN (free, prior and informed consent). För användande av traditionell mark regleras detta krav i artikel 32 i deklARATIONEN.

P. 1 ”Indigenous people have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands or territories and other resources”.

P. 2 ” States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands or territories and other resources particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources”.

Denna artikel, i kombination med stadgan om självbestämmande i artikel 3, leder enligt Anaya, till en generell regel om att exploatering av naturresurser på ursprungsbefolkningars traditionellt använda mark inte får ske utan deras medgivande.<sup>41</sup> Principen om konsultation och samtycke som finns i deklARATIONEN om ursprungsbefolkningars rättigheter och som andra ratificerade fördrag fungerar som ett instrument för, finns för att skydda rättigheterna till självstyre och medverkan, samt rättigheter till egendom, kultur, religion, ickediskriminering och naturresurser som skulle kunna påverkas av utomstående aktörer. Anaya anser att det är självklart att den storskaliga industriella exploateringen av naturresurser som sker idag oundvikligen påverkar dessa rättigheter på ett sätt eller annat. Därav kommer den generella regeln om krav på ursprungsbefolkningars samtycke vid exploatering av naturresurser inom deras traditionella områden.<sup>42</sup>

## 3.2 Sveriges reglering av mineralexploatering

### 3.2.1 Bergstaten

Bergstaten är det beslutsorgan som ansvarar för Sveriges mineralhantering. Bergstaten beslutar om tillstånd för undersökning och bearbetning enligt minerallagen. Den ska också svara för tillsyn av att bestämmelserna i lagen efterlevs. Bergstaten var tidigare en egen myndighet men är sedan 2009 en enhet vid Sveriges

---

41 Anaya 2013 s. 9

42 Anaya 2013 s. 10



Geologiska Undersökning (SGU). Bergmästaren är den som leder Bergsstaten och utses av regeringen.

Bergsstaten får sitt uppdrag från regeringen och ska enligt uppdraget ha följande mål:

”En aktiv och effektiv tillstånds-, tillsyns- och informationsverksamhet ska möjliggöra undersökning och utvinning av de mineraliska ämnen som omfattas av minerallagen”<sup>43</sup>.

## 3.2.2 Minerallagen

### 3.2.2.1 Ändringar i minerallagen 2005

2005 infördes ändringar i minerallagen i det uttalade syftet att bättre balansera exploateringsintresset mot behov hos enskilda sakägare.<sup>44</sup> Enligt minerallagen 17 kap 1 § har innehavare av renskötselrätt särskild rätt i fastighet, och är alltså sakägare. Ändringarna som infördes avsåg att ge bättre information till sakägare då en ansökan om undersökningstillstånd gjorts och när det upphör. Möjligheten för sakägare att påverka arbetsprocessen skulle ökas genom ett förfarande med arbetsplaner där de ska få chans att ha åsikter innan den fastslås.<sup>45</sup>

I övrigt var de viktigaste förändringarna att Bergsstaten skulle ges möjlighet att ställa villkor i alla sorters undersökningstillstånd och numera finns en paragraf som säger att tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. Sökandes lämplighet skulle få större betydelse, för att tillgodose detta lades det till en formulering om att den som tidigare visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbeten inte skulle bli beviljad ett nytt undersökningstillstånd. Det infördes en generell skyldighet att utföra undersökningsarbeten så att minsta skada på natur- och kulturmiljö uppstår. Det lades också till en paragraf om mineralersättning.<sup>46</sup>

### 3.2.2.2 Minerallagens tillämpningsområde

Lagen är tillämplig vad gäller undersökning (prospektering) och bearbetning (brytning) av fyndigheter på egen eller annans mark. Det görs skillnad mellan koncessionsmineral och markägarmineral. Koncessionsmineral är de mineraler som anses industriellt användbara och det är exploateringen av dessa som regleras i minerallagen.<sup>47</sup> Vilka dessa mineraler är finns uppräknade i 1 kap 1 §

43 [www.bergstaten.se](http://www.bergstaten.se) hämtat 20140507

44 Prop 2004/05:40 s. 1

45 SOU 2012:73 s. 44

46 Prop 2004/05:40 s. 5-22

47 Prop 2004/05:40 s. 29

minerallagen. Bergmästaren är den som ger tillstånd att utvinna koncessionsmineral och förutsättningarna för detta finns reglerat i minerallagen. Markägarmineral kan utvinnas genom avtal om upplåtelse av mark mellan markägare och det företag som vill utvinna mineralen. Båda utvinning av koncessionsmineral samt markägarmineral ska uppfylla samma krav enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.<sup>48</sup>

### 3.2.3 Utvinningsprocessen

Då dagens minerallag bygger på ett koncessionssystem får endast den som har undersökningstillstånd utföra undersökning av koncessionsmineral och bearbetning utförs endast av den som har bearbetningstillstånd enligt 1 kap 4 §. Fastighetsägare har samma rättighet och möjlighet att till annan lämna tillstånd så länge ingen annan har fått undersökningstillstånd eller bearbetningstillstånd av staten enligt 3 kap 2 §.

#### 3.2.3.1 Undersökningstillstånd

Med undersökning avses i 1 kap 3 § minerallagen arbete i syfte att påvisa fyndighet av ett koncessionsmineral samt att utvisa fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt. Undersökningsarbetet regleras sedan 2005 i två processer, dels beviljande av undersökningstillstånd, dels en arbetsplaneprocess.

Undersökning får enligt 1 kap 4 § endast utföras av den som har undersökningstillstånd. Fastighetsägare har rätt att undersöka marken efter mineral så länge ingen annan har fått tillstånd. Ett givet undersökningstillstånd ger en ensamrätt till prospektering (undersökning) inom området där tillståndet givits. Det ger också företräde för ett senare bearbetningstillstånd (brytningstillstånd). Den som först kommer in med ansökan har företräde enligt 2 kap 3 § och enligt 2 kap 2 § skall undersökningstillstånd meddelas om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda fram till fynd av koncessionsmineral, endast om den som ansöker uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att bedriva en ändamålsenlig undersökning eller tidigare visat sig olämplig, ska ansökan avslås. Bara vid undersökning av olja, gasformiga kolväten eller diamant behöver den sökande visa sig lämplig att bedriva sådan undersökning.

Bestämmelser om vad som ska ingå i ansökan finns i mineralförordningen 1 §. Bland annat ska anges vilken inverkan verksamheten kommer att ha på allmänna och enskilda intressen samt de åtgärder som den sökande anser behövas för att skydda

---

<sup>48</sup> Sveriges mineralstrategi s. 17

dessa intressen. Den ska också innehålla namn och adress på berörda fastighetsägare och sakägare. Bergmästaren ska sända underrättelse om ansökan till fastighetsägare och andra kända sakägare enligt mineralförordningen 8 a §. Den senare bestämmelsen infördes 2005 som ett försök att balansera fastighetsägares och annan sakägares rätt mot företagens rätt till prospektering. Dock får Bergmästaren enligt 8 kap 1 § 2 st. minerallagen bevilja undersökningstillstånd utan att annan sakägare än den sökande har fått tillfälle att yttra sig.

Bergmästaren har möjlighet att införa villkor i undersökningstillståndet för att skydda allmänna intressen och enskilds rätt enligt 2 kap 10 §. Att tillstånd är förenat med särskilda villkor är dock ovanligt<sup>49</sup>.

### 3.2.3.2 Arbetsplan

Före ändringen av minerallagen 2005 behövde prospektören endast meddela fastighetsägare och innehavare av annan nyttjanderätt två veckor innan påbörjande av undersökningsarbetet om att det skulle utföras. Om arbetet kunde antas påverka annan med särskild rätt skulle även innehavaren av denna rätt underrättas. Det fanns då inget krav på att prospektören skulle ha en dialog med mark- och sakägare.

Bestämmelser om arbetsplaner finns numera i 3 kap 5-5a §§ minerallagen. En arbetsplan måste upprättas innan ett undersökningsarbete kan påbörjas. Arbetsplanen ska redogöra för det arbete som planeras, en tidsplan för detta arbete samt hur det kan antas påverka allmänna intressen och enskilds rätt. Den ska delges den som äger marken för vilken tillstånd har beviljats samt andra sakägare som berörs. Dessa har sedan rätt att lämna synpunkter på arbetsplanen. Delgivning till renskötare som berörs får göras genom att arbetsplanen delges den sameby som denna tillhör. Arbetsplanen börjar gälla om ingen sakägare invänt mot arbetsplanen inom tre veckor. Om invändning framställs och sakägare och företaget inte kommer överens är det Bergmästaren som fastställer arbetsplanen på ansökan av den part som söker tillståndet. Enligt 3 kap 5 §a skall arbetsplanen fastställas om de åtgärder som anges i den är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägare eller annan sakägare att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetet. Vid prövning av arbetsplanen ska inte en bedömning göras angående huruvida undersökningsarbete överhuvudtaget ska ske. Tillstånd för undersökning är som tidigare förklarats en annan process där Bergstaten får ta beslut utan att annan sakrättsinnehavare har fått chans att uttala sig.

---

49 SOU 2012:73 s. 94

### 3.2.3.3 Bearbetningskoncession

Bergmästaren beslutar även om att ge bearbetningskoncession utifrån bestämmelser i minerallagen. Med bearbetning avses utvinning och tillgodogörande av koncessionsmaterial enligt minerallagen 1 kap 3 §. Om den föregående prospekteringen visar på mineralfyndigheter som bedöms vara ekonomiskt försvarbart att bryta (hushållningsprincipen), och om fyndighetens belägenhet inte gör det olämpligt att sökanden får tillståndet, skall Bergmästaren lämna tillstånd till bearbetningskoncession enligt 4 kap 2 §. Även här är det endast vid tillstånd för brytning av olja eller kolväten som sökanden måste visa sig lämplig enligt 4 kap 2 §. I samma paragraf stadgas att det även ska göras en prövning enligt miljöbalken och plan och bygglagen. Bearbetningskoncessionen gäller normalt i 25 år men förlängs utan särskild ansökan med tio år i taget om bearbetning pågår när tillståndet går ut enligt 4 kap 7-8 §§. Vid expropriation av fastigheter som blir påverkade ska expropriationslagen gälla och enligt 4 kap 1 ska ersättningen motsvara marknadsvärdet. Grundprincipen är att den ersattes förmögenhetsställning ska vara densamma som om expropriation inte ägt rum.

Bearbetningskoncession enligt minerallagen ges av Bergstaten. Bergmästaren får avgöra ärendet utan att någon annan sakägare än sökanden får yttra sig enligt 8 kap 1 § 2 st. När det gäller tillämpningen av Miljöbalken ska samråd med Länsstyrelsen ske. Om Bergstaten och Länsstyrelsen inte är överens är det regeringen som avgör i ärendet enligt 8 kap 2 §. Tillstånd för att öppna själva gruvan ges liksom för andra industrier av mark- och miljödomstolen. Ansökan ska innehålla miljökonsekvensbeskrivning, avfallshanteringsplan och en plan för efterbehandling.

### 3.2.3.4 Bergstatens möjlighet att stoppa arbete samt dra tillbaka tillstånd

Om prospekteringsarbetet bedrivs så att fara för allmänt eller enskilt intresse uppstår kan Bergmästaren med stöd av 15 kap 3 § andra stycket förbjuda fortsatt arbete. Denna bestämmelse har enligt mailkontakt med Bergstaten bara använts i två fall genom tiderna<sup>50</sup>. Det finns också för Bergstaten en möjlighet att dra tillbaka ett givet tillstånd enligt 6 kap 3 § minerallagen. Denna möjlighet har endast använts en gång.<sup>51</sup>

---

50 Dnr BS 40-1472-2013 samt Dnr BS 40-159-13

51 Dnr 203-436-2013

### 3.2.4 Mineralersättning

Bergmästaren ska fastställa den ersättning som ska betalas av gruvföretaget till stat och markägare, mineralersättning. 2005 infördes mineralersättningen i 7 kap 7 §. Mineralersättningen är 2 promille av det värde som den brutna mineralen har. Av detta går  $\frac{1}{4}$  till staten och  $\frac{3}{4}$  till markägaren.

### 3.2.5 SOU 2012:73

2012 kom en SOU som hade till uppgift att se hur reglerna med arbetsplaner hade fungerat för att balansera exploateringsintresset mot enskilda sakägares intressen, det som var det huvudsakliga syftet med lagändringarna 2005. Utredningen skulle också undersöka hur kommunikationen fungerar mellan företag och mark- och sakägare i samband med ansökan om undersökningstillstånd. Enligt utredningen har det under senare år uttryckts viss oro för att allmänna intressen inte bevakas tillräckligt i processen kring undersökningstillstånd.<sup>52</sup>

För att se hur förfarandet med arbetsplaner har fungerat i praktiken har det i utredningen gjorts en granskning av arbetsplaner som skickats ut till fastighetsägare och andra sakägare samt en undersökning där sakägare som fått arbetsplaner skickade till sig fått svara på frågor.

Granskningen av arbetsplanerna visar att sökanden vanligen endast mycket kortfattat angett att verksamheten inte kommer att ha någon påverkan på allmänna eller enskilda intressen, alternativt att det kommer ges en klarare beskrivning i framtida arbetsplaner<sup>53</sup>. I undersökningen där sakägare tillfrågas om sin erfarenhet kring förfarandet med arbetsplaner uppger nästan hälften att de upplevde det som att de inte hade möjlighet att påverka arbetet. På frågan varför de upplevt det så var det många som svarade att de kände sig uppgivna och hade en känsla av att de inte har några rättigheter i förhållande till de företag som vill prospektera<sup>54</sup>. Av de som angivit att de inte var nöjda med arbetsplanen sade 63 % att de inte lyckades komma till någon överenskommelse med prospektören.<sup>55</sup>

Utredningen kommer fram till att det för dessa sakrättsinnehavare kan framstå som att frågorna om hur undersökningsarbetet ska utformas och hur den enskildes rätt tillgodoses, har betydelse för frågan om undersökningstillstånd ska beviljas. Detta är som nämnts

---

52 SOU 2012:73 s. 16

53 SOU 2012:73 s. 143

54 SOU 2012:73 s. 103

55 SOU 2012:73 s. 105

inte fallet utan detta avgörande görs innan, i en annan process där sakägare behöver tillåtas få tillfälle att yttra sig. Det finns enligt utredningen en risk för att uppgifterna i ansökan istället för att ge klarare information kan bidra till oklarheter angående vad det är Bergmästaren tar ställning till och vilken möjlighet till påverkan som finns.<sup>56</sup>

Den lösning som utredaren förslår är att vissa uppgifter som nu ska ingå i arbetsplanen tas bort, till exempel kravet på att tillståndsinnehavaren ska redogöra för hur den tror att arbetet kan påverka allmänna och enskilda intressen. Det förordas att ansökan endast ska innehålla såna uppgifter som är av betydelse för avgörandet av undersökningstillstånd, alltså inte hur det kan tänkas påverka allmänna och enskilda intressen då detta inte har inflytande över den bedömningen. Förslaget motiveras med att det underlättar förfarandet att ansöka om tillstånd samt blir tydligare för andra som berörs. Utredningens huvudsakliga syfte är enligt kommittédirektivet att utveckla regelverket så att tidig information om vad som avses med undersökningstillstånd tydligare och effektivare kommer fastighetsägare och sakägare till del.<sup>57</sup> Inte att öka dessa intressens faktiska möjlighet till påverkan.

### 3.2.5.1 Sametingets yttrande angående SOU 2012:73<sup>58</sup>

Sametinget skriver i sitt yttrande att för bevarande av rennäringens och den samiska kulturen har samerna enligt folkrättsliga grunder rätt att avgöra om mineralutvinning får ske eller inte ske på marker som de traditionellt brukat. Samernas rättigheter anses inte tillgodoses med dagens lagstiftning och minerallagen måste förändras och anpassas till samernas folkrättsliga rättigheter, i synnerhet i förhållande till egendomsrätten.

Sametinget citerar den rapport som FN:s inspektör James Anaya lade fram 2011 om situationen för samerna i Sápmi:

” I Sverige står samerna inför ett allt mer ökande exploateringstryck på sina traditionella marker, framförallt från gruv- och vindkraftindustrin. Nuvarande minerallag tar ingen hänsyn till det samiska folkets rättigheter och nuvarande gruv- och mineralpolitik verkar inte heller vara utformad för att ta hänsyn till samernas rätt till inflytande över de marker som påverkas av gruvbrytning.”<sup>59</sup>

Angående förslaget om förenkling av innehållet i ansökan om undersökningstillstånd tillstyrks att ansökan endast ska innehålla de uppgifter som är av betydelse för Bergmästarens prövning. Dock menar sametinget att innan ansökan kan ske, måste prospektören

56 SOU 2012:73 s. 143

57 SOU 2012:73 s. 144

58 Sametingets yttrande över SOU 2012:73 130425 Dnr 20121629 [http://www.sametinget.se/66739?file\\_id=1](http://www.sametinget.se/66739?file_id=1)

59 A/HRC/18/35/Add.2

samråda med berörd sameby och Sametinget. Inför detta samråd ska prospektören upprätta en rapport om den verksamhet som planeras och hur den kan tänkas påverka de samiska intressena. Det är extra viktigt att redovisa vilka befintliga exploateringar som finns runt omkring det berörda landområdet som redan påverkar markanvändningen. Rapporten ska vara tillräckligt utförlig för att Sametinget ska kunna ta ställning till undersökningstillstånd. Rapporten och ett godkännande eller avstyrkande av verksamheten från samebyn ska bifogas ansökan till Bergstaten.

Om ett medgivande har getts från samebyn och Sametinget ska sen prospektören komma överens med samebyn och Sametinget om den arbetsplan som ska gälla för området. I enlighet med folkrätten anser Sametinget att det krävs både samtycke och möjlighet till påverkan av hur arbetet går till.

Sametinget kommenterar också den nya lagregeln från 2005 om att arbeten ska utformas så att minsta möjliga skada på natur- och kulturmiljö uppstår. Det finns enligt Sametinget en låg kunskap om konsekvenserna för rennäringen och påverkan av den samiska markanvändningen hos de tillståndsgivande instanserna och inte minst hos prospekteringsbolagen. Enligt konventionen om biologisk mångfald, CBD, ska de traditionella kunskaper som ursprungsbefolkningar besitter, tillvaratas och beaktas genom godkännande och involverande av de som har denna kunskap, för ett hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden.<sup>60</sup>

Det borde enligt Sametinget av dessa anledningar vara omöjligt att genomföra prospekteringsarbeten utan samernas medgivande.

### 3. 3 Kommentrar

I bestämmelserna om undersökningstillstånd, bearbetningstillstånd och arbetsplan finns en presumtion för att tillstånd skall ges och arbetsplan fastställas. Detta får ske utan att andra än den som söker tillståndet har fått tillfälle att yttra sig i ärendet. Det är endast då det gäller ett mycket fåtal mineraler som den sökande ens behöver visa sig lämplig att bedriva arbetet. I avgörandet av om undersökningstillstånd ska ges eller ej görs endast bedömningen utifrån huruvida det är troligt att fynd av mineral kommer att ske, ingen bedömning av hur ett sådant tillstånd påverkar andra intressen och miljö. En sådan bedömning görs inte förrän länsstyrelsen har chans att uttala sig om ärendet innan bearbetningstillstånd ges. Om Bergstaten anser att en fyndighet kan tillgodogöras ekonomiskt och att bearbetningskoncession enligt minerallagens kriterier därför ska ges men länsstyrelsen anser att andra intressen blir för negativt påverkade för att sådant tillstånd ska ges är det regeringen som

---

60 The Convention on Biological Diversity artikel 8 (J)

beslutar om vilket intresse som ska gå före. I dessa fall ger regeringen ofta gruvföretagets intresse fördel då inställningen är att detta riksintresse är av större vikt än de andra intressen som kommer i kläm. Denna inställning och lagreglering är inte förenlig med den internationella folkrätten. Sverige har erkänt samerna som ursprungsbefolkning 1977 och HD har slagit fast att renskötselrätten är en så starkt skyddad bruksrätt att den har grundlagsskydd som äganderätten. Trots detta är minerallagen, dess tillämpning och politik inte anpassade efter detta.

ILO:s konvention 169 utgör ett viktig grund för folkrättens krav på skydd av ursprungsbefolkningars rättigheter. Den slår fast rätten till mark som ursprungsbefolkningar av tradition bebott eller på annat sätt använder. Enligt konventionen har stater även ett ansvar att identifiera dessa områden och se till att det finns ett effektivt skydd för de marker som berörs. Deklarationen om ursprungsfolkens rättigheter går längre i sitt krav på självbestämmande och krav på samtycke vid exploatering av naturresurser.

Den svenska lagstiftningen gjorde 2005 ett försök att jämna ut balansen mellan gruvnäringen och andra intressen då det enligt förarbeten historiskt varit en väldigt exploateringsvänlig lagstiftning. Detta skulle framförallt genomföras genom införandet av arbetsplaner som ska godkännas av Bergstaten. Regler som skulle ge samerna möjlighet att påverka arbetet skulle införas och därmed skulle man leva upp till kravet om samråd i ILO-konventionen. Sakägare, bland dem påverkade renskötare, skulle få chans att ge sina åsikter om arbetsplanen innan den fastslogs. Utredningen från 2012, som hade som huvudsakliga uppdrag att se vad dessa arbetsplaner fått för effekt i praktiken, skriver att i praktiken ökade dessa ändringar inte det inflytande som andra sakägare hade på beslutandeprocessen. Enligt lagtexten finns det fortfarande en presumtion att arbetsplanen ska fastställas i den utsträckning som behövs för att tillståndshavaren ska kunna göra en ändamålsenlig undersökning så länge inte dennes intresse av att utföra prospekteringen övervägs av fastighetsinnehavare eller annan rättighetsinnehavares olägenheter.<sup>61</sup> Fastighetsägare och annan sakägare kan komma med invändningar men det påverkar arbetsplanen endast i den utsträckning som dessa invändningar är förenliga med tillståndshavarens krav för en ändamålsenlig undersökning.<sup>62</sup> I praktiken har införandet av arbetsplaner alltså inte ändrat andra sakägares möjlighet att påverka hur arbetet ska ske i någon nämnvärd utsträckning. Detta är också något som speglas i den undersökning som redovisas där sakägarna i mycket stor utsträckning har en känsla av att inte kunna påverka arbetet. Förfarandet med arbetsplaner har dessutom ingen påverkan av beslut om huruvida undersöknings- samt bearbetningstillstånd ska ges. Där finns fortfarande ingen möjlighet för sakägare att komma till tals. De

---

61 SOU 2012:73 s. 140

62 SOU 2012:73 s. 141



nya reglerna anses enligt utredningen endast ge sken av en möjlighet att påverka. Därför ger utredaren, som har fokus på effektivitet, förslaget att informationen om hur arbetet förväntas påverka andra intressen samt miljö ska tas bort från den information som skickas ut till sakägare i samband med fastställande av arbetsplanen. Inte att ändra reglerna så att de faktiskt skulle ge samer en möjlighet att påverka.

En åtgärd i samklang med ILO-konventionen hade varit att införa regler som fastställer att sakägarna och därmed påverkade renskötare ges en faktiskt möjlighet att påverka genom samråd där prospektören måste ta hänsyn till de åsikter som framställs och bedriva arbetet utifrån dessa. För att ha en lagreglering som stämmer överens med den nya deklARATIONEN om ursprungsbefolkningar hade det krävts bestämmelser enligt Sametingets förslag, där samerna har möjlighet att påverka utformandet av arbetet och även har en rätt att ge sitt medgivande för att planer för aktiviteter på deras traditionellt använda mark skall realiseras.

## 4 Rättsliga djupstrukturer påverkar gällande rätt

Dagens gällande rätt påverkas av hur lagregleringar sett ut genom tiderna. Diskussioner påverkas av hur de har förts historiskt och argument lever kvar. Förändringsprocessen påverkas och blir trögare av dessa djupstrukturer som går som röda trådar genom historien och in i vår samtid. Tradition har historiskt använts som en starkt argument och de historiska redovisningarna var mycket viktiga i tidigare förarbeten. Fortfarande används historiska argument i den rådande debatten. Det är därför relevant att se på hur regleringen av mineralexploatering har hanterats genom historien för att skapa en förståelse av varför dagens reglering ser ut som den gör. Vad har lagstiftningen haft för mål, vad har reglerats och hur har diskussionen kring den sett ut?

## 4.1 Minerallagen – en historisk presentation

Gruvor och metallframställning är en näring som har funnits i Sverige under mycket lång tid. Kunskapen om framställande av järn från sjö- och myrmalm anses ha kommit till Sverige några århundraden före år noll. Bruk av malm ur berggrunden tros ha uppkommit under slutet av forntiden, början av medeltiden. Det innebär att malm som lokaliserats i berggrunden började brytas och förädlas.<sup>63</sup> Då mineralerna haft ett stort ekonomiskt värde har det för lagstiftaren sen tidigt varit viktigt att avgöra vem som har äganderätt eller förfoganderätt till mineraltillgångarna. Genom historien går det att se fyra olika teorier som har påverkat lagstiftaren.

1. Förläningsteorin. Staten anses vara ägare till alla de mineraltillgångar som finns inom landets gränser. Staten behöver enligt denna teori inte vara civilrättslig ägare till marken utan det är dess offentligrättsliga överhöghet som ger denna rätt, regalrätt. Staten kan själv bearbeta fyndigheten eller förläna rätten att göra det till annan part.
2. Överlåtelse teorin. Enligt denna teori är staten ägare till alla mineraltillgångar. Detta innebär även ett civilrättsligt ägande och staten kan därmed överlåta tillgångarna till annan part.
3. Res Nullius-teorin. Sak utan ägare – res nullius på latin. Enligt denna teori ägs inte fyndigheterna av någon innan de upptäcks. Ägare blir den som genom ockupation, inmutning, tillskansar sig mark och fyndighet. Inmutningssystemet bygger på denna teori.
4. Pars Fundi-teorin. Fyndigheter tillhör markägaren då mineraler ses som ett tillbehör till en mark där den finns.<sup>64</sup>

Samtliga fyra teorier har haft som syfte att avgöra vilka intressen som ska ha störst vikt vid utvinning av mineralen: landägaren, staten eller den som upptäcker fyndigheten. Regleringen av mineralutvinningen har med några få undantag endast varit bestämmelser för att reglera äganderätten<sup>65</sup>.

De första kända svenska regleringarna kring gruvdrift är daterade till 1300-talet och bestod av bergsordningar och privilegier som hade utfärdats för enskilda gruvor och bergslag. Bergslag var ett område inom vilket ett antal bergsmän hade en ensamrätt, ett privilegium, att bryta den malm som där fanns. De första bergslagen anses ha uppkommit på 1200-talet. I varje bergslag fanns en fogde som representerade kungen. Fogden var den som såg till att bergsmännen följde de skyldigheter som ingick i privilegiet. Dessa bergsordningar kom i allmänhet till genom privata överenskommelser mellan staten

---

63 SOU 1986:54 s. 2

64 Bäckström 2012 s. 17

65 Bäckström 2012 s. 18

och de bergsmän som berörs och gäller gruvor som redan existerar. Bergsordningarna säger inget om äganderätten till mineralerna men det anses att den under medeltiden tillkommit jordägaren, pars fundi, med inskränkningar såsom att staten kunde ge annan bergsman rätt att bryta malmen och kunde kräva skatter och avgifter för brytningen och förtjänsten.<sup>66</sup> Den första allmänna lagstiftningen är från 1400-talet. Den var dels ett tillägg till kung Kristoffers landslag som troligen tillkom någon gång 1442-48, dels ett rådsbeslut från 1485.<sup>67</sup> Dessa handlingar delar upp gruvor i tre kategorier. Den ena kategorin var gruvor på skattejord som ansågs tillhöra jordägaren men denne var tvungen att betala skatt för gruvdrift liksom för annat utnyttjande av jorden. Staten kunde också framtvunga brytning av mineral på denna mark men skulle då ersätta den med annan likvärdig mark. Den andra var gruvor på frälsejord tillhörde den som ägde jorden, och kronan hade varken rätt att ta ut skatt eller framtvunga malmbrytning. Den tredje kategorin gruvor var de som låg inom kronojord och allmänningar, dessa gruvor ansågs tillhöra kronan.<sup>68</sup> Att staten gjorde anspråk på malmtillgångar på allmänningar ses som första gången staten hävdade en regalrätt till dessa mineraler. Denna rätt skulle senare växa sig starkare under århundradena.<sup>69</sup> Det finns inga dokument som talar om att den som upptäckte mineral på annans mark skulle ha någon rätt till denna enligt res-nullius som inmutningssystemet bygger på. En sådan rätt omnämns första gången i ett beslut från en herredag som är en föregångare till riksdagen<sup>70</sup>, i Söderköping 1523 där det står att den som finner en mineralfyndighet skulle få ”njuta fördel” av denna.

#### 4.1.1 Regalrätten växer sig starkare

**regale**, *regalrätt*, kunglig rättighet, rättighet som i äldre tid ansågs tillkomma statsmakten<sup>71</sup>

Under 1500- och 1600-talet växte sig kronans anspråk på mineraltillgångarna i landet allt starkare. Anspråken kom under denna tid även att omfatta de tillgångar som fanns på skatte- och frälsejord. Från början handlade det endast om en beskattningsrätt, ägaren till jorden ansågs fortfarande ha en äganderätt till mineralerna. Ägaren kunde dock få acceptera stora inskränkningar gällande nyttjanderätten till sin egendom. Regalrätten har senare fått en annan innebörd, en mer långtgående sådan där det har hävdats en äganderätt i civilrättslig mening för staten, med full förfoganderätt

---

66 SOU 2000:89 s.72

67 Bäckström 2012 s. 20

68 SOU 2000:89 s. 72

69 Bäckström 2012 s. 21

70 Bäckström 2012 s. 21

71 Nationalencyklopedin

enligt överlåtelse teorin.<sup>72</sup> Ofta var det inte kronan själv som utövade sin förfoganderätt utan överlät istället bearbetningen till andra. Fram till 1700-talet hävdade staten en långtgående regalrätt angående mineraltillgångar.<sup>73</sup>

## 4.1.2 Inmutningssystemets frammarsch

Under 1600-talet utvecklades rätten mot att gynna den som upptäckt en mineralfyndighet. Kronan hade ett ökande intresse av att mineraler lokaliserades och bearbetades. Detta ansågs motverkas av en stark regalrätt då det för framförallt ägare av skattejord ofta kunde vara mer förmånligt att undanhålla en upptäckt av en mineralfyndighet.<sup>74</sup> Då kronan ansåg sig ha rätt att överta samt överlåta gruvor åt andra än markägaren utfästes det belöningar till den som hittade en mineralfyndighet, detta för att öka motivationen söka efter fyndigheter. Därmed skapades grunden för det inmutningssystem som senare utvecklades.<sup>75</sup> Inmutningssystemet bygger på principen att den som hittar en fyndighet också blir ägare, den som har rätt att bryta den. Res nullius, ingen äger fyndigheten innan den upptäcks. Ägare blir den som genom ockupation, inmutande, tillskansar sig fyndet.<sup>76</sup> Under 1700-talet slutade staten alltmer att hävda regalrätten för anspråk till mineralfyndigheter då det alltmer ansågs stå i vägen för utvecklingen av mineralexploateringen. Inmutningssystemet växte sig starkare och levde kvar även då staten inte längre hävdade någon regalrätt, trots att det var förhållandet mellan inmutaren och staten som hade reglerats då inmutningssystemet uppkom.<sup>77</sup>

1723 års förordning beträffande utvinning av vissa mineraler ses som en viktig händelse i gruvlagstiftningen då regalrätten till mineraler slutligen anses ha upphört i och med den. Dock fanns det kvar en rättighet för staten att låta någon annan än markägaren bearbeta fyndigheten. För att få rätten att utvinna mineralen var den som upptäckt fyndigheten skyldig att anmäla fyndet till Bergkollegiet som var den myndighet som utfärdade privilegium, en företrädesrätt till utvinning av den upptäckta mineralen. Snart tog Bergsstaten över ansvaret för utfärdandet av privilegiet som kallades mutbrev.<sup>78</sup> Bergsstaten som än idag är den myndighet som ger tillstånd för undersökning och brytning av mineral.

---

72 SOU 2000:89 s. 74

73 SOU 2000:89 s. 75

74 Bäckström 2012 s. 24

75 SOU 2000:89 s. 75

76 Bäckström 2012 s. 26

77 SOU 2000:89 s. 75

78 Bäckström 2012 s. 26

### 4.1.3 Kritik mot inmutningssystemet och krav på koncessionssystem

Under 1800-talet framfördes kritik, framförallt från markägarhåll, mot inmutningssystemet då det ansågs vara ett för stort angrepp på äganderätten, och ett koncessionssystem föreslogs vid upprepade tillfällen. Enligt ett koncessionssystem ska staten efter en prövning som kan vara mer eller mindre styrd, ge en rätt att undersöka och bearbeta mineralfyndigheter.<sup>79</sup> Skillnaden mellan ett inmutningssystem och ett koncessionssystem är att i koncessionssystemet har en statlig myndighet fri prövningsrätt och ska ta ett beslut om vem av eventuellt flera sökanden som ska få rätten att bryta malm inom ett aktuellt område. I inmutningssystemet får den som finner en fyndighet utan prövning en ovillkorlig rätt till densamma.<sup>80</sup>

1855 kom trots kritiken en ny gruvstadga som fortsatt byggde på inmutningssystemet och en res nullius-tanke. Det infördes endast en begränsning av vilka mineraler som kunde inmutas. Istället för att som vid ett koncessionssystem ha krav på prövning togs i den nya stadgan helt bort kravet på att söka undersökningstillstånd hos Bergmästaren. Tvärtom skulle mutbrev genast utfärdas.<sup>81</sup> Istället för att ge staten större inflytande över vem som hade rätt att bryta malmen försvann nu denna möjlighet helt. Skyldigheten att betala skatt till staten för en pågående gruvverksamhet försvann.<sup>82</sup> 1882 skrev chefen för civildepartementet ett förslag om slopande av inmutningssystemet och där mineralen istället skulle anses tillhöra jordägaren, pars fundi. Detta förslag möttes av hård kritik, framför allt från gruvnäringen och lades därför aldrig fram för regeringen.<sup>83</sup> Inmutningssystemet med vissa begränsningar angående vilka mineraler som innefattades, levde kvar under 1800-talet trots den kritik som i omgångar framställdes mot det.

### 4.1.4 1900-tal

På 1900-talet fick staten tillbaka sin jordägarandel, som innebär att staten får en andel i bearbetningskoncessionen, den återinfördes i en gruvstadga från 1899<sup>84</sup>. 1902 infördes ett provisoriskt inmutningsförbud, det fanns en rädsla för att allt för kraftig exploatering av mineraler skulle leda till en framtida brist och en uppfattning om att staten själv borde få del av och inflytande över de stora ekonomiska

---

79 Bäckström 2012 s. 51

80 Prop. 1938:40 s. 102

81 Bäckström 2012 s. 29

82 Bäckström 2012 s. 30

83 Bäckström 2012 s. 32

84 SOU 1924:16 s. 302

tillgångar som mineralerna innebar. Trots att det var meningen att denna lag bara skulle vara provisorisk gällde den fram till 1918 då en ny tillfällig lag kom. Denna upphävde igen alla generella inmutningsförbud förutom vad gällde järnmalm. Anledningen till upphävandet av detta förbud var att det under krigsåren uppstod en brist på vissa mineraler. Fram till 1926 förlängdes lagen årligen då den ersattes av lag om inskränkning i rätten till inmutning inom vissa län. Ett inmutningsförbud återinfördes då i Jämtlands, Västerbottens, och Norrbottens län. Trots att det under tiden gjordes många utredningar för att komma fram till en permanent reglering ledde ingen av dem till någon ny lagstiftning förrän 1940.<sup>85</sup>

Diskussionen kring val av system för ägandereglering av mineraler tog inte slut på 1900-talet utan fortsatte att debatteras även under detta århundrade. 1923 kom en ny utredning som diskuterade valet av inmutningssystem eller koncessionssystem. Majoriteten av utredningen valde att även denna gång att föreslå ett behållande av inmutningssystemet då det ansågs medföra den största drivkraften för att uppsökande av mineralfyndigheter. Det ansågs även att inmutningssystemet historiskt sett hade haft en avgörande betydelse för den utveckling av gruvnäringen som skett. Ett argument som vägde starkt då det ansågs vara av mycket stor vikt att nya fyndigheter kom i dagen. Det skulle därför vara oklokt att byta ut ett system som hade varit så positivt för utvecklingen mot ett nytt och oprövat.<sup>86</sup> Inte förrän 1940 ersattes 1884-års gruvstadga av 1938-års gruvlag. Även den nya lagen byggde på inmutningssystemet då det allmännas intresse enligt propositionen bäst tillvaratogs då enskilda även i fortsättningen uppmuntrades att söka efter nya mineralfyndigheter.<sup>87</sup> Jordägarandelen ersattes av en kronoandel på 50% som kombinerades med en jordägaravgäld. Det diskuterades om det var staten eller gruvägaren som skulle betala denna avgift till jordägaren. Lagstiftaren kom fram till att gruvägaren skulle betala och avgiften skulle vara en procent av värdet av det som brutits.<sup>88</sup> Lagstiftaren valde att inte gå på föreslaget om en uttrycklig regel som förklarade ännu ej upptäckta eller brukade tillgångar som statens tillgångar, alltså enligt överlåtelse teorin. Men det angavs inte heller vilket annat system för äganderätt av mineraler som var utgångspunkt för lagen, det är därmed oklart vilken rättslig grund den vilade på. 1938-års gruvlag gällde utan några stora förändringar fram till 1974.<sup>89</sup>

1963 tillsattes en utredning för att se över den samlade gruvlagstiftningen. Utredningen kom fram till att lagstiftningen i stort fungerade bra men att det behövdes bättre till form och storlek anpassade undersökningsområden. Det ansågs också finnas en bristande flexibilitet i regleringen av undersökningstiden. Även inför

---

85 Bäckström 2012 s. 36

86 SOU 1924:16 s 58-62

87 Bäckström 2012 s. 44

88 Bäckström 2012 s. 45

89 Bäckström 2012 s. 46

1974 års gruvlag diskuterades en övergång till ett renodlat koncessionssystem men när den nya lagen kom behölls även denna gång inmutningssystemet som grund.<sup>90</sup> Lagen om vissa mineralfyndigheter, som reglerade bland annat stenkol, olja och gas byggde dock på ett koncessionssystem. Både rätten att söka efter dessa ämnen och att bryta dem krävde tillstånd från staten.<sup>91</sup>

#### 4.1.5 Dagens minerallag

1983 tillsattes minerallagskommittén, ett av de stora skälen var en önskan om en enhetlig lagstiftning som kunde ersätta gruvlagen och lagen om vissa mineralfyndigheter. Ett av huvudskälen var en önskan om ökat samhällsinflytande. Nu fanns enligt utredningen inte längre lika starka skäl att behålla inmutningssystemet då förutsättningarna för undersökning och utvinning av mineraler hade förändrats både tekniskt och ekonomiskt.<sup>92</sup> Ett inmutningssystem ansågs också ha brister i möjligheten till effektivisering av malmbrytningen då vissa inmutningar gjordes endast för att hindra andra att undersöka marken efter fyndigheter.<sup>93</sup> Slutbetänkandet föreslog att inmutningssystemet skulle slopas och därmed ge staten en större möjlighet att påverka om mineralutvinning skulle ske och i så fall av vem. Reaktionerna på förslaget var blandade och det fick kritik från olika håll. Svenska Gruvföreningen och Sveriges geologiska undersökning, SGU, ansåg att förslaget var dåligt för utvecklingen av gruvindustrin, den hämmades då företag med en sån reglering skulle avskräckas från att prospektera. På andra sidan fanns bland annat Planverket och Naturvårdsverket som tyckte att förslaget var för gynnsamt för gruvindustrins intressen på bekostnad av andra samhällsintressen som bland annat miljövård.<sup>94</sup>

Förslaget som till slut lades fram ansågs vara en kompromiss mellan dessa hållningar och de olika systemen. Tillstånd ska sökas för undersökning och brytning men det finns en presumtion att det ska ges. Vid senare beslut om bearbetningskoncession ska andra lagstiftningar och andra eventuella motstående intressen av markanvändning tas med i bedömningen.<sup>95</sup> I december 1990 antogs den nya lagen Minerallag (1991:45) som är den lag som än idag är gällande lag. Efter tillkomsten av lagen har den fram till idag reviderats vid flera tillfällen, bland annat för att stärka markägarnas rätt, men ändringarna har i de flesta fall inte varit av principiell karaktär.<sup>96</sup>

---

90 Bäckström 2012 s. 47

91 Bäckström 2012 s. 48

92 Bäckström 2012 s. 50

93 Bäckström 2012 s. 49

94 Prop. 1988/89:92 s 192-203

95 Prop. 1988/89:92 s. 49

96 Bäckström 2012 s. 51

1993 avvecklades bestämmelsen om kronoandel som sen 1938 hade gett staten en andel med hälften i meddelad bearbetningskoncession samt det särskilda tillstånd som tidigare krävts av utländska företag för att förvärva fast egendom och mineralrättigheter. Detta med det uttalade syftet att stimulera gruvindustrin då Sverige skulle bli attraktivare för utländska investerare.<sup>97</sup>

Det är oklart vilken teori om äganderätt till mineraler som dagens koncessionssystem bygger på. Det finns spår av pars fundi då markägare har rätt till undersökning och brytning så länge ingen annan har fått tillstånd från Bergstaten. Då staten har en sådan rätt att överföra denna rätt finns det även spår av förläningsteorin. Det finns också tydliga rester av res nullius och det inmutningssystem som bygger på den teorin i och med presumtionen att tillstånd skall ges till den första sökanden. I och med förändringarna som infördes 2005 skulle större vikt läggas på sökandes lämplighet men det innebär endast att tillstånd inte ska ges till den som uppenbarligen saknar möjlighet att bedriva verksamheten eller tidigare visat sig olämplig.

## 4.2 Kommentar

I statens offentliga utredning från 2012 skriver utredaren att Minerallagstiftningen historiskt varit mycket exploateringsvänlig.<sup>98</sup> Stor hänsyn har tagits till gruvnäringens intressen och krav att lagförslag ibland har hejdat från att läggas fram då de fått kritik från dess företrädare.<sup>99</sup> Maximerad exploatering har varit det övergripande målet och diskussionen har rört sig kring hur detta bäst ska tillgodoses.

Det som har reglerats i minerallagstiftningen sen dess uppkomst på 1400-talet är framförallt äganderätten och olika parter rätt till monetär ersättning, markägarens, statens och den som upptäckt fyndigheten. Det har varit en äganderättslig diskussion och reglering, inte en diskussion kring skyddsintressen och en skyddslagstiftning. Vilket system som ska ligga till grund för rätten till brytning och ersättning har utgått från vilket system som ansetts stimulera gruvnäringen mest, vilket som har varit det mest effektiva för att så mycket som möjligt av mineralerna ska kartläggas och brytas. Det har funnits ett fokus på att mineralerna ska upp ur marken i största möjliga utsträckning, något som alltid setts som det allmännas högsta intresse. Hur stort inflytande staten ska ha över brytningen av mineraltillgångar har berott på hur detta ansetts påverka stimulansen av gruvnäringen. När regalrätten ansågs hämmande för gruvnäringen släppte staten sina anspråk byggda på den. Då inmutningssystemet ansågs vara det system som var den mest effektiva stimulansen

---

97 Prop. 1992/93 s. 238

98 SOU 2012:73 s. 17

99 Bäckström 2012 s. 32



behölls det trots att ett systemskifte diskuterades i över hundra år. När det sedan ansågs som att detta system öppnade för möjligheten att genom inmutning hindra andra från att prospektera, utan en plan på att bryta malmen, ändrades slutligen systemet som lagen grundade sig på till ett koncessionssystem. Dagens minerallag bygger på ett koncessionssystem men fortfarande finns klara spår av det genom århundradena så omdiskuterade inmutningssystemet i bestämmelserna kring att den första som söker undersökningstillstånd ska få det om inte tillståndsgivaren uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning<sup>100</sup> samt att den som har fått undersökningstillstånd har företräde till bearbetningskoncession<sup>101</sup>. 1993 togs statens kronoandel bort för att skapa en ökad stimulans genom ett attraktivt klimat för företag att investera i. Den enda ersättning som nu utgår till staten är en fjärdedels promille som utgör mineralersättningen.

Många av de diskussioner som historiskt har förts och argument som förts fram kan kännas igen från vår samtid och dagens miljöstrategi som utgår från en strävan att effektivisera exploateringen. Samma tankegångar har väglett lagregleringen genom århundradena. I SOU:n från 2012 skriver utredaren att det finns ett starkt allmänt intresse för att exploatera landets mineraltillgångar. Detta allmänna intresse har historiskt varit så starkt att statens möjlighet att ge undersökningstillstånd på annans mark har ansetts förenligt med grundlagen.<sup>102</sup> Argumentet att det varit det allmännas intresse att exploatera mineraler så effektivt som möjligt är återkommande vid diskussionerna om reglering av mineralutvinning. Det har sällan diskuterats vad som anses vara det allmänna intresset utan utgångspunkten tas för given - en maximerad exploatering. Detta argument används fortfarande i förarbeten och mineralstrategin även om det sker stora protester som ifrågasätter just om detta är det allmänna intresset, och hur det i så fall får påverka särskilda skyddsintressen. Uttrycket har nu förts upp till diskussion men fortfarande fällt avgörandet till gruvnäringens fördel.

---

100 Minerallagen 2 kap 2 §

101 Minerallagen 4 kap 3 §

102 SOU 2012:73 s 17

## 5 Rättskultur - påverkar rättens förändring

Den svenska lagstiftningen lever inte i en egen bubbla utan påverkas starkt av vad som händer runt om i världen och hur olika inriktningar av juridiken i olika perioder växer sig starkare på en global nivå. Djupstrukturerna som finns i ett juridiskt system skapar en tröghet i förändringsprocessen. Påverkan av globala rättskulturer kan bidra till både tröghet då de skapar nya djupstrukturer men också till förändring då nya tankesätt och synen på juridiken globalt influerar till förändring av synen på juridiken på nationell nivå. För att synliggöra dessa rättskulturers roll har jag använt mig av en modell av Duncan Kennedy. Det är just en modell och den är skriven från ett nordamerikanskt perspektiv. För att få ett mer lokalt förankrat perspektiv på det globala har jag också använt mig av Modéers Juristernas nära förflutna. De rättskulturer som Kennedy beskriver har i olika hög grad i olika perioder påverkat det svenska systemet.

### 5.1 Three globalizations of law and legal thought

Duncan Kennedy skriver i sin teori Three globalizations of law and legal thought: 1850-2000, om tre perioder av rättskulturer som starkt präglade den västerländska juridiska inriktningen samt i och med det även stora delar av världen på grund av den kolonialism som juridiken har varit med att sprida och stärka. De tre perioderna Kennedy identifierar är den klassiska mellan 1850 och 1914, den sociala mellan 1900 och 1968 och en tredje period mellan 1945 och 2000. Dessa perioder har inte klara och tydliga gränser mellan sig, utan är tidsmässigt överlappande perioder där stora förändringar sker just i dessa överlappningar då reaktioner mot det tidigare systemet leder till utveckling.

Den juridiska utvecklingen går enligt Kennedy hand i hand med ekonomisk aktivitet och ekonomiska aktörer.<sup>103</sup> Starka ekonomiska aktörer påverkar hur lagar utformas lika mycket som de är bundna av dem. Den första juridiska globaliseringen som Kennedy identifierar, den klassiska, kan ses som kulmen på den liberala reaktion som på slutet av 1700-talet kom på den merkantilistiska ekonomi som härskat sen mitten av 1500-talet, idéer om välstånd som bygger på

---

103 Kennedy 2006 s. 19

ackumulation av ekonomiska tillgångar. För att möjliggöra en ackumulation av ädla metaller, som var det rådande internationellt gångbara likvida medlet, krävdes ett överskott i utlandshandeln. För detta krävdes en stark centralmakt och att all ekonomisk verksamhet reglerades med syftet att främja en exportorienterad produktion och samtidigt minska importen. Förändringen från merkantilism till liberalism, var mer ett verk av starka ekonomiska aktörer än av statsmän och tänkare. Den sociala perioden som var en reaktion på den klassiska, framträdde genom att politiska grupper tog ställning för svaga ekonomiska parter, som ett svar på kapitalets starka inflytande under den klassiska.<sup>104</sup>

Det som globaliserades enligt Kennedys modell om globaliserande rättskulturer var inte under någon av de tre perioderna en politisk ideologi utan denna kunde variera inom ramen för den rättskultur som spreds. Den klassiska var liberal men kunde vara det på ett konservativt eller progressivt vis. Den sociala kunde vara socialistisk eller socialdemokratisk men också till exempel katolsk eller fascistisk. Den senaste tidens, den tredje periodens, rättsuppfattning är gemensam för både höger- och vänster-rättsteoretiker och politiska analytiker.<sup>105</sup>

Jag kommer här nedan kort sammanfatta de tre perioder av rättskulturer som Kennedy identifierar för att sen koppla ihop dem med den rättsliga diskursen i Sverige under respektive period.

### 5.1.1 Den klassiska perioden 1850-1914

Under den första globaliseringsperioden som Kennedy identifierar, den klassiska (Classical Legal Thought), sågs rätten som en vetenskaplig praktik där gränsen mellan det privata och det publika var tydlig. Lagen sågs främst som ett system, den ansågs inte själv ha någon drivkraft. Juridikens fokus låg på individuella rättigheter och egendomsrättigheter. Äganderätten var juridikens kärna.<sup>106</sup> ”The will theory”, viljeteorin, var en grundsten i denna rättskultur. Enligt denna var lagen en uppsättning regler, ett verktyg, som är rationella konsekvenser av statens uppgift att skydda individuella rättigheter och egendomsrättigheter, vilket betydde att hjälpa dem att förverkliga sin egen vilja med den enda inskränkningen att det inte fick hindra andra att göra detsamma. Viljeteorin, var ett försök att identifiera de regler som naturligt kommer då målet är individuellt självförverkligande. Den var inte en moralisk eller politisk filosofi för att rättfärdiga ett sådant mål. Inte heller var det ett försök att historiskt förklara hur detta hade kommit att bli målet.<sup>107</sup> Rätten sågs

---

104 Kennedy 2006 s. 20

105 Kennedy 2006 s. 22

106 Kennedy 2006 s. 22

107 Kennedy 2006 s. 26

som tidigare nämnts endast som en system och ansågs vara neutral trots sin liberala utformning.

Formell jämställdhet var det som diskuterades. Likabehandling istället för särbehandling. Nationalstaten var stark och den fria marknaden skulle enligt liberal modell få råda och styra. Liberalism och avtalsfrihet var ledorden. Denna juridiska inriktning jämnade marken för den kolonialism som var stark under denna tid, både av länder utanför västvärldens kärna men också inom nationalstatens gränser. De starka kolonialiserande nationalstaterna lade sitt juridiska system på de länder och områden de kolonialiserat medan andra länder mer eller mindre tvingades att införa samma system på grund av handelspåtryckningar.<sup>108</sup>

## 5.1.2 Den sociala perioden 1900-1968

Under den sociala perioden ansågs lagen ha en mening, ett mål. Den skulle vara en reglerande mekanism för att underlätta evolutionen av samhället mot målet som var maximerad välfärd. Det fokuserades mer på grupprättigheter och sociala rättigheter. Den sociala skolan ville framhäva en pluralism som erkände de normer som styrde samhället och samhällsklasser samt nationella minoriteter var de viktigaste enheter som den sociala perioden utgick från.<sup>109</sup> Men till skillnad från marxismen som kämpar för arbetarklassens triumf mot kapitalet var den sociala idén en ”ideologi av harmoni”. Alla organiserade intressen skulle få sin funktion och koordinationen av deras olika intressen skulle leda till att maximera välfärden, det allmännas intresse.<sup>110</sup> De som förde denna våg av globalisering framåt var rörelser som kämpade för reformer och förändring, på olika politiska sidor.<sup>111</sup> Modéer beskriver denna period som att nationalstaten hade en stark roll och en starkt påverkan av den nationella utvecklingen. Kontexten var i första hand intern och nationell.<sup>112</sup> Moderniteten tar över med sin nya moderna statsbildning socialstaten.<sup>113</sup> Med en ändamålsorienterad lagstiftning krävdes inte ett betraktande av varken tid (rättshistoria) eller rum (komparativ rätt).<sup>114</sup>

I slutet av den sociala perioden började den att kritiseras allt mer för att inte problematisera valet av vilka värden som ansågs skyddsvärda. Senare kritik i samma riktning handlade om att de institutioner som skapades och var viktiga för den sociala periodens starka byråkrati inte tog hänsyn till individuella rättigheter då de

---

108 Kennedy 2006 s. 28

109 Kennedy 2006 s. 41

110 Kennedy 2006 s. 42

111 Kennedy 2006 s. 39

112 Modéer 2009 s. 26

113 Modéer 2009 s. 68

114 Modéer 2009 s. 305

fokuserade på gruppstillhörighet och hade en generell utformning. Förvaltningen ansågs få en alltför stark roll i systemet. Den ansågs också ha en stark koppling till kommunistiska och fascistiska system.<sup>115</sup>

### 5.1.3 Den tredje globaliseringsperioden 1945 - 2000

Under den tredje och senaste globaliseringsperioden enligt Kennedys modell ses juridiken som en pragmatiskt balansgång mellan avväganden av olika intressen. Lagen ska användas som en garanti för mänskliga rättigheter och egendomsrättigheter.<sup>116</sup> Identitet får under denna period en viktigare roll. ”Svagare grupper” som kvinnor, diskriminerade minoriteter och även ”fattiga” förstås som identiteter och inte som en klass.<sup>117</sup> Identiteters rättigheter ska skyddas och detta framhävs i motsats till hur gruppers rättigheter sattes i fokus under den sociala perioden där individer kom i skymundan. Men det handlar inte heller om individer som under den klassiska perioden som med sin liberala tankegång fokuserade på privata rättigheter och individens vilja. Idealet är en pluralistisk rätt men inte som den klassiska som bara hade en vilja att koordinera autonoma individer genom abstrakta regler som ansågs neutrala och skulle vara universella och vara lika för alla. Inte heller som under den sociala perioden som ansågs vara upptagen med att finna den ”rätta lagen” som skulle definieras av samhällsgrupper och därmed vara den riktiga, som skulle skapa social rättvisa men som med sin likabehandlingsprincip nu fick kritik. Samhället där assimilering av olika grupper in i ett starkt nationellt samhällsbygge kritiserades.<sup>118</sup>

Nationalstaten öppnades upp och fick en annan ställning genom större medverkan på världsmarknaden. Förutsättningar för detta sattes upp av multinationella företag och samfund samt internationellt kontrollerande institutioner.<sup>119</sup>

Mänskliga rättigheter har under denna tredje perioden samma framträdande roll som privata rättigheter hade i den klassiska perioden och sociala rättigheter hade i den sociala.<sup>120</sup>

---

115 Kennedy 2006 s. 37-62

116 Kennedy 2006 s. 22

117 Kennedy 2006 s. 66

118 Kennedy 2006 s. 65

119 Kennedy 2006 s. 22

120 Kennedy 2006 s. 65

## 5.1.4 Klassiska perioden – Sverige

Under den klassiska perioden sågs lagen som ett system som inte hade någon egen drivkraft, den skulle endast möjliggöra för den enskilde att förverkliga sin vilja. Under denna period framfördes kritik mot inmutningssystemet från markägarhåll då det ansågs vara ett för stort ingrepp i äganderätten. Bland annat kom ett förslag att mineraler som hittades skulle tillhöra markägaren, men det fick för hård kritik från gruvindustrin och lades inte fram som lagförslag. Inmutningssystemet behölls trots inskränkningen av äganderätten då det ansågs alltför viktigt för att stimulera intresset av att bedriva undersökning efter mineraler. Marknaden var nämligen också stark under denna period, den skulle få råda fritt och hade stort inflytande. Den starkaste ekonomiska viljan hade och tilläts också att ha den starkaste rösten. Att marknaden fick styra ledde till att lagarna kring mineralreglering hade fokus på exploatering och andra skyddsintressen var inte prioriterade. Avtalsfriheten låg till grund för stor del av den kolonisering av Norrland som ägde rum vid denna period.

Då likabehandling var målet ansågs det att alla skulle behandlas lika och därmed ha samma förutsättningar. Detta ledde till att det inte skulle finnas några speciallagar för att tillgodose speciella intressen. Till exempel skulle alla ha rätt till svensk skola men ingen hade rätt till samisk skola. På samma sätt togs inte samisk sedvana på allvar, då den var ett svagt institut i den svenska juridiska kulturen. Den sedvanerätt som samerna byggde sin bruksrätt till mark på ansågs inte vara riktig juridik. Det svenska regelsystemet skulle gälla för alla inom landets gränser trots att det i utformningen inte hade tagit hänsyn till minoritetens speciella behov och sätt att leva samt egna system för reglering av rättigheter och skyldigheter.

## 5.1.5 Sociala perioden- Sverige

Under den sociala globaliseringsperioden byggdes folkhemmet med dess välfärdsmodell upp i Sverige. Det skulle finnas ett skyddsnet för alla. I detta projekt var det viktigt att staten var stark och det krävdes ändamålsenliga lagar för att stärka den nya socialstaten. Lagen hade ett tydligt mål.

Nationalstaten hade en stark ställning och välfärdsstaten var ett nationellt projekt. Det fanns inga internationella förebilder och det ansågs ej heller behövas.<sup>121</sup> Välfärden och lagarna som skulle bygga denna var nationella. Folkrätten hade i detta sammanhang ingen funktion och fick med det en låg status i en rättskultur som ansåg att lagen skulle främja utvecklingen mot ett mål. Den internationella

---

121 Modéer 2009 s. 304

folkrätten ansågs inte vara en del av välfärdsprojektet som byggdes. Folkrätt sågs som politik, inte juridik.

I denna kontext ratificerades Europakonventionen<sup>122</sup> i Sverige 1952, just i överlappningen mellan den sociala perioden med sin starka nationalstat och folkhemsprojektet, och den tredje perioden där mänskliga rättigheter fick ett allt större fokus. Samtidigt som det från politiker sändes ut signaler om att mänskliga rättigheter var en del av en modern välfärdsstat togs internationella konventioner inte på allvar och fick inte så stor vikt. Konventionen saknade sanktioner och fick en undanskymd roll i den svenska rättskulturen, där den sågs som främmande rättsinstitut.<sup>123</sup>

Under denna tid var inställningen att staten borde få ta större del av de stora ekonomiska tillgångarna som fanns i mineralutvinningen då det ansågs vara viktigt för att kunna bygga upp välfärden. Inmutningssystemet behölls då det sågs som det bästa systemet för att maximera exploateringen, något som ansågs ligga i det allmännas intresse då det ledde till ökade statliga inkomster. Det allmännas bästa var ett argument som växte sig starkare under denna period.

Nationalstatens förtryckande koloniala mekanism understöddes av juridiken. Juridiken sågs som en statens tjänare, inte alltid ett verktyg för att skydda medborgarna. Med en stark nationell demokrati ansågs medborgarna i den vara skyddade.<sup>124</sup> Särintressen och behov kom på undantag. Alla behandlades lika vilket gjorde att samerna som levde sitt liv annorlunda kom i kläm. Assimileringsstanken från den klassiska perioden levde kvar i Sverige trots att den internationella rätten fick allt mer fokus på grupperas rättigheter. Under denna tid infördes bland annat nomadskolelagen, där definierades samerna som nomad. Alla som levde på annat sätt föll utanför definitionen. Det fanns knappt med utrymme för skillnader då alla trycktes in i samma mall.<sup>125</sup> Det var också under denna period som den första ILO-konventionen kom till med sin tanke om assimilering och integration. En tanke om likabehandling istället för särbehandling av de som hade speciellt behov.

### 5.1.6 Tredje globaliseringsperioden- Sverige

Under den period som enligt Kennedy började efter andra världskriget har juridiken fokus på mänskliga rättigheter, ickediskriminering och demokrati. Minoriteters rättigheter har blivit

---

122 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

123 Modéer 2009 s. 305

124 Modéer 2009 s. 305

125 [www.samer.se/1089](http://www.samer.se/1089) hämtat 140413

viktigare inom juridiken men här har inte alltid det politiska samhället följt med. Folkrätten har växt sig starkare på den internationella juridiska spelplanen men i Sverige har folkrätten traditionellt ansetts som främmande, ett synsätt som levt kvar. Den har inte passat in i det system med en syn på den starka nationalstaten som funnits här. Där den juridiska världen har flyttat fram minoriteters och ursprungsbefolkningars rättigheter med hjälp av internationella konventioner och deklarationer har den politiska makten inte följt med. I rättsfall har samers rättigheter till mark erkänts, folkrätten kräver samtycke vid beslut som berör ursprungsbefolkningars liv och kultur men i praktiken håller politikerna fast vid statens rätt att exploatera mark och naturresurser efter eget tycke. Detta trots att Sverige upprepade gånger har fått kritik från FN för hur samernas rättsliga situation ser ut och för den brist på möjligheter som de har att påverka beslut som rör dem.

Nationalstaten har under senare delen av perioden luckrats upp i och med inträdet i Europeiska Unionen och andra internationella samarbeten. Sverige blir tvingat att förhålla sig till den kritik som kommer från olika håll internationellt. Det har kommit allt mer kritik mot gruvnäringen, både från internationella observatörer men också från olika håll i Sverige. Mer och mer krav på att olika intressen måste uppmärksammas i minerallagstiftningen. När den nya minerallagen kom infördes det regler angående beslutsprocessen. Andra lagstiftningar, som miljöbalken, samt andra intressen skulle vara en del i bedömningen av om bearbetningstillstånd skall ges. Detta följer den tredje globaliseringsvågens syn på lagen som en pragmatiskt balansgång mellan olika avväganden av intressen. Vi har i denna andan fått en diskussion kring vad som är det allmännas intresse. Innan har argumentet det allmännas intresse använts i diskussionen men utgångspunkten har alltid varit att det är en maximerad exploatering. Trots att diskussionen väckts har det ändå i det rådande politiska klimatet landat i att det högsta allmänna intresset fortfarande är att just maximera exploateringen.

På sjuttioalet erkänns samerna som ursprungsbefolkning<sup>126</sup> och samerna har därmed fått en särställning som politiker och jurister fortfarande funderar på hur de ska hantera.

Individuella identiteters rättigheter har stärkts med skyddslagstiftningar mot diskriminering. Men grupprättigheter byggt på identitet har inte hängtt med, det finns till exempel inte lagstiftning mot diskriminering av grupper. Detta är ett problem för kampen för minoritetsfolk som kämpar för att få sina rättigheter som grupp att bli erkända.<sup>127</sup>

Marknaden har insett att det finns en stark opinion för att skydda minoriteters rättigheter. Det finns mycket goodwill att tjäna på att på

---

126 Riksdagens skrivelse 1976/77, rskr 289

127 Matthias Åhrén föreläsning, Umeå Universitet 140205



olika sätt rättvisemärka sina produkter och framhäva de sätt som företagen anstränger sig på för att skydda andra intressen än sin egen vinst. Därför är det många företag som arbetar med Corporate Social Responsibility, olika sätt att ta etiskt och socialt ansvar. Sedan certifieras företaget genom olika märkningar. Detta anses ofta som en i längden lönsam investering för företagen, även om det kan ge ökade kostnader vid produktionen.<sup>128</sup> De internationella företagen får allt mer utrymme att diktera villkoren.

## 5.2 Kommentar

De rättskulturer som Kennedy beskriver har styrt utvecklingen av rätten i västvärlden och de länder och områden som västvärlden har koloniserat och därmed till större eller mindre grad påtvingat sitt juridiska tänkande. Detta har fått stora konsekvenser för de områden som blivit påverkade, lagen har ofta använts för att utnyttja dessa områden efter behov. Så är fallet med Norrland och samerna där det svenska rättssystemet tvingats på en kultur där andra normer traditionellt varit styrande. Vissa av de tankegångar som varit grundläggande i de olika rättskulturerna har spelat en större roll för utvecklingen av samernas rättigheter. Det liberala äganderättssystem som infördes under den klassiska perioden gjorde samerna rättslösa till det land de genom tiderna bebott och använt som renbete. Under den klassiska perioden fick även den rådande assimileringsstanken en stor påverkan och är något som har stannat kvar i den svenska rättsuppfattningen och påverkat lagstiftningen under lång tid. Samerna skulle anpassas till det svenska samhället och den svenska tanken om hur samhället skulle byggas upp. Detta var något som levde kvar in i den sociala perioden med sitt bygge av folkhemmet. Under denna period växte sig nationalstaten stark och med den synen på folkrätten som ett främmande institut. Även detta är något som starkt påverkat samernas rättigheter i Sverige. Då mänskliga rättigheter fick större fokus internationellt har de folkrättsliga bestämmelsernas genomslagskraft på svensk juridik varit svag. Detta är en förklaring till varför svensk lagstiftning inte har anpassats till den internationella folkrätten. Den syn på lagen som en balansgång mellan olika intressen som är kännetecknande för den tredje av de perioder som Kennedy identifierar kan skönjas i diskussionen som finns kring lagstiftningen idag då utredningar gjorts för att utjämna styrkeförhållandena mellan gruvnäringens intressen och andra sakägares intressen, och med dem de samiska rättigheterna. Än så länge har dock gruvnäringens intressen prioriterats framför samiska rättigheter. Den svenska kontexten har inte följt med den utveckling som skett av den globala rättskulturen.

---

128 Se t. ex. Friedman, 2007, The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits

## 5.2.1 Ekonomiska aktörer styr utvecklingen av lagen

Enligt Kennedy har de västerländska rättskulturerna påverkats kraftigt av starka ekonomiska aktörer. Det märks i hur mineralutvinning har reglerats genom tiderna och hur minerallagen är utformad idag. Det är en exploateringslag där intresset att utvinna är det som regleras, inte de skyddsintressen som kan finnas utanför gruvnäringens aktörer. Det märks också i mineralstrategin där det skrivs om vikten av att skapa attraktivitet för företag att etablera sig. Numera vill multinationella företag gärna visa upp en ansvarstagande bild av sig själva, detta för att skapa goodwill och få fler kunder. Marknadens aktörer blir aktörer även i kampen för ursprungsbefolkningars rättigheter. Detta kan leda till att politikerna får upp ögonen för att marknaden är villig att anpassa sig men det kan också leda till att politikerna låter företagen ta det ansvaret på egen hand, något som då styrs av vinstintresse och de åtgärder som anses ekonomiskt fördelaktiga genomförs medan andra inte anses ge tillräckligt mycket goodwill och därmed inte ekonomiskt försvarbara.

## 6 Analys

Folkrätten har under senare tid gått framåt i sitt skydd av ursprungsbefolkningars rättigheter, det anses numera finnas ett krav på samtycke vid planer som påverkar deras liv, kultur och traditionella marker. Gruvnäringen är något som i högsta grad påverkar samernas traditionella sätt att leva och deras viktigaste näring, renskötseln. Sveriges lagstiftning inom området med minerallagen som reglerar exploateringen av mineraler lever inte upp till de krav som ställs i den internationella folkrätten. I diskussionen kring mineralutvinning ligger fokus på maximerad exploatering och att Sverige ska vara attraktivt för prospektering. Mineralstrategin talar om att exploateringen av mineraler ska utvecklas i samklang med andra intressen men mest fokus ligger ändå på själva exploateringen och hur den kan göras så attraktiv som möjligt för företag. När länsstyrelser säger nej till bearbetningstillstånd på grund av hänsyn till andra skyddsintressen ger regeringen till slut allt som oftast klartecken.

Ett fokus på en maximerad exploatering är något som syns som en röd tråd genom historien där det genom tiderna har diskuterats vilket system som ger bästa stimulans och där skatter och kronoandelar

avskaffats av samma anledning. Detta är även idag grundläggande för den politiska diskussionen kring reglering av mineralexploatering. Regleringen har historiskt handlat om en äganderättslig reglering, inte en skyddslagstiftning, något som också fortfarande lever kvar i dagens minerallag. När det 2005 infördes ändringar i minerallagen för att bättre balansera gruvnäringens intresse mot andra skyddsintressen som påverkades gjordes detta med införandet av arbetsplaner. De nya reglerna skulle ge samerna möjlighet att påverka hur arbetet skulle utföras. Detta skulle i så fall innebära att leva upp till kravet i ILO-konventionen 169 om samråd. Men den utredning som tillsattes visar att i praktiken ökade dessa ändringar inte det inflytande som andra sakägare hade på beslutandeprocessen. Endast om påpekanden om arbetsprocessen gick att kombinera med de krav som prospektören hade för att kunna utföra en ändamålsenlig prospektering, skulle de tas i beaktande. De nya reglerna ansågs endast ge sken av en möjlighet att påverka och förslag framförs om att ta bort den information som ger denna missvisande bild av möjlighet till påverkan. Man föreslår inte en ändring av reglerna så att de faktiskt skulle ge samer en möjlighet att påverka. Sverige är därmed långt ifrån de folkrättsliga bestämmelser som tidigare krävt samråd men som nu har gått ett steg längre genom att kräva samtycke, ursprungsbefolkningars absoluta rätt att säga ja eller nej till planer som påverkar dem, såsom gruvindustrin.

Regeringen har ett stort inflytande över prospekteringsprocessen, både som högsta överklagandeinstans och genom att utse Bergmästare samt ge Bergstaten dess uppdrag. Det är alltså en högst politiskt styrd process där det juridiska systemet ligger i händerna på den politiska makten. Bergstatens uppdrag från regeringen är att göra processen från ansökan om undersökningstillstånd till gruva så effektiv som möjligt. Anmärkningsvärt är att regeringen i sin mineralstrategi kallar Bergstaten för gruvnäringens intresseorganisation. Det tydliggör vilken roll Bergstaten anses ha, den ska effektivisera för gruvnäringen, inte väga olika intressen mot varandra. Det är denna myndighet som är den som har att avgöra när tillstånd för undersökning och bearbetning ska ges. Bergstaten har också möjlighet att stoppa arbete om det anses utgöra fara för allmänt eller enskilt intresse samt dra in tillstånd om lagen inte följs, något som mycket sällan sker.

Argumenten för hur minerallagen och mineralstrategin utformas följer röda trådar av argumentering genom historien och de djupstrukturer som står att finna där. Även rättskulturer som påverkat den svenska juridiska inställningen genom tiderna påverkar dagens kontext. Där kan vi finna förklaringar till Sveriges inställning till folkrätt som något främmande som inte angår det svenska rättssystemet. Denna inställning byggdes samtidigt som den starka nationalstaten med folkhemstanken växte sig allt starkare. Även assimileringstanken, där fokus på integration gjorde det svårt för samerna att upprätthålla sitt traditionella sätt att leva, var

dominerande under denna period. Under den klassiska perioden då den fria viljan och det fria avtalet var rådande principer koloniserades stora delar av Norrland då land köptes upp. Den sedvanerätt varpå samiskt bruk av mark byggde ansågs vara ett mycket svagt rättsinstitut och de samiska rättigheterna kom på undantag. Numera har samisk rätt till mark enligt sedvana erkänts genom rättsfall i Högsta domstolen men ännu verkar det inte ha fått genomslag på det politiska och rättsliga systemet som fortfarande är starkt påverkat av den traditionella synen på sedvanerätt. Nutiden är inte fristående från sin historia och de system och tankar som varit rådande följer med som rester in i vår nutid och kan förklara varför situationen ser ut som den gör 2014 då samernas rättigheter i Sverige fortfarande inte tillgodoses, något som upprepade gånger påpekats av FN.

## 6.1 Nutid – avslutande kommentar

Enligt Kennedys modell är vi nu inne i en förändringsperiod, då vi är på väg in i en ny tid med en ny rättskultur och med det en ny syn på juridiken. Detta är en period som Modéer kallar senmodern. Vi är därmed i en tid av förändring då reaktioner mot tidigare rättskultur uppstår. Det har skett ett uppbrott från synen på den starka nationalstaten. Synen på folkrätten är nu också en annan i Sverige, det finns mer av ett konventionstänkande, till skillnad från tidigare då Sverige inte gärna skrev under konventioner eftersom detta setts som ett främmande rättsinstitut. Denna förändring kan sägas starta med att Sverige 1995 inkorporerade Europakonventionen. Nu är inställningen en annan till internationella konventioner och andra traktater. Regeringen skriver på sin hemsida om mänskliga rättigheter att Sverige har skrivit under de flesta av de konventioner som finns angående de mänskliga rättigheterna.<sup>129</sup> Även om Sverige ännu, 25 år efter dess antagande, inte har skrivit under ILO konventionen 169 så har alltså regeringen den officiella inställningen att konventioner är viktiga och ska tas på allvar.

Kännetecknande för den tredje perioden enligt Kennedys modell är att juridiken på flera vis har gått framåt vad det gäller ursprungsbefolkningars rättigheter. Framförallt inom folkrätten där ett krav på samråd har utvecklats till ett krav på samtycke men också i och med svenska rättsfall som har godkänt sedvanerätten som en grund för äganderätt och bruksrätt. Frågan är om politiken som inte har hängt med i denna utveckling nu kommer att följa efter och vad det då kan innebära för en praktiskt förändring.

---

129. [www.manskligarattigheter.se](http://www.manskligarattigheter.se) hämtat 140430

Numera förs det en diskussion om vad som är det allmännas intresse. Andra intressen hörs mer och mer genom protester och media. Än så länge har detta inte slagit igenom i politiken som fortfarande ivrar för en maximerad exploatering. Inte heller har det lett till någon ändring av minerallagen som fortfarande är en exploateringslag. Men om vi enligt Kennedys modell om rättskulturer är i en tid av förändring då reaktioner sker mot tidigare tiders tankesätt kanske detta kan vara på väg att förändras? Något som redan skett inom den internationella folkrätten. Ska den svenska politiken följa efter och kan detta leda till nya riktlinjer och revidering av minerallagen?

# Käll- och litteraturförteckning

## Tryckta källor

Allard, Christina  
*The Swedish Nordmaling Case*  
Arctic Review on Law and Politics 2011 (2). ISSN 1891-6252.s 225  
– 228.  
2011

Allard, Christina  
*Two Sides of the Coin: Rights and duties. The interface between  
Environmental law and Saami law based on comparision with  
Aoteoroa/New Zeeland and Canada*  
Luleå Tekniska Universitet  
2006

Anaya, S. James  
*Indigenous Peoples in International Law*  
Second edition  
Oxford University press  
2004

Bengtsson, Bertil  
*Samerätt: en översikt,*  
Norstedts Juridik, Stockholm  
2004

Bäckström, Lars  
*Rätten till mineral, En studie om befogenheter och legala  
inskränkningar i äganderätten till fastighetens beståndsdelar.*  
Luleå Tekniska Universitet  
2012

Friedman, Milton  
*The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*  
Springer – Verlag, Berlin Heidelberg  
2007

Kennedy, Duncan  
*"Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850- 2000."* I:  
Trubek, David M. & Santos, Alvaro (red.)*The New Law and  
Economic Development : A Critical Appraisal*, Cambridge  
University Press, Cambridge [u.a.]  
2006

Korpijaakko-Labba, Kaisa  
*Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland : en rättshistorisk utredning av markanvändningsförhållanden och -rättigheter i Västerbottens lappmark före mitten av 1700-talet*  
Juristförbundets förlag, Helsingfors  
1994

Modéer, Kjell Å  
*Juristernas nära förflutna: rättskulturer i förändring*  
Santéus, Stockholm  
2009 II

Nils-Johan Päiviö  
*Från skattemannarätt till nyttjanderätt : En rättshistorisk studie av utvecklingen av samernas rättigheter från slutet 1500-talet till 1886 års renbeteslag*  
Uppsala Juridiska Institution  
2011

## **Sverige**

### **Lagtext**

SFS 1991:45 Minerallag  
SFS 1992:285 Mineralförordningen  
SFS 1998:808 Miljöbalk

### **Utredningar och skrivelser**

Prop. 1938:40 Gruvlagen  
Prop. 1988/89:92 Om ny minerallagstiftning m. m.  
Prop. 2004/05:40 Ändringar i Minerallagen

SOU 1924:16 Betänkande med förslag till gruvlag  
SOU 1999:25 Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige  
SOU 2012:73 Undersökningstillstånd och arbetsplaner  
SOU 1986:54 Ny minerallagstiftning  
SOU 2000:89 Minerallagen, markägarna och miljön  
SOU 2006:14 Samernas sedvanemarkar

Riksdagens skrivelse 1976/77, rsrk 289

Sveriges mineralstrategi. För ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet

Näringsdepartementet 2013

Utrikesutskottets betänkande 1991/92:UU7 ILOs konvention om ursprungsbefolkningar

## **Internationellt**

### **Dokument om mänskliga rättigheter**

The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms/ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, antagen den 4 november 1950

The Indigenous and Tribal Peoples Convention/ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk, ILO:s konvention nr 169, antagen den 27 juni 1989

The Convention on Biological Diversity/ Konventionen om biologisk mångfald, antagen den 5 juni 1992

The United Nation´s Declaration on the Rights of Indigenous Peoples/FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter, antagen 13 September 2007

### **Rapporter från FN-organ**

Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, SWEDEN  
CERD/C/SWE/18

Concluding observations of the Human Rights Committee, SWEDEN  
CCPR/C/SWE/CO/6

Report on the situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, A/HRC/18/35/Add 2 2011

Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya. Extractive industries and indigenous peoples.  
A/HR/C/24/41 2013



## Elektroniska källor

Lista över länder som ratificerat ILO-Konventionen 169 hämtat 140202 från [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314)

Vapstens skrivelse till FN hämtat 140110 från:  
<http://sverigesradio.se/diverse/appdata/isidor/files/2327/14179.pdf>

The Fraser Institute, Survey of Mining Companies 2011/2012 hämtat 140312 från:  
<http://www.fraserinstitute.org/research-news/display.aspx?id=18045>

Sametingets yttrande över SOU 2012:73 Dnr 20121629 hämtat 130425 från: [http://www.sametinget.se/66739?file\\_id=1](http://www.sametinget.se/66739?file_id=1)

Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter hämtat 140430  
[www.manskligarattigheter.se](http://www.manskligarattigheter.se)

[www.samer.se](http://www.samer.se)

[www.bergstaten.se](http://www.bergstaten.se)

## Föreläsning

Mattias Åhrén, föreläsning vid Umeå Universitet för kursen The Rights of Indigenous Peoples and Governance of Renewable Resources 20140205

## **Rättsfall och avgöranden från Bergstaten**

### Rättsfall

NJA 1982 s 1  
NJA 2011 s 109

### Bergstatens avgöranden

Dnr 203-436-2013  
Dnr BS 40-1472-2013  
Dnr BS 40-159-13