



SÁMIRÁÐÐI
SAMERÁDEDET
SAAMELAISNEUVOSTO
SÁMI COUNCIL
COHO3 CAAMOB



SÁMIID RIEKKASEARVI
Svenska Samernas Riksförbund · SSR

Att utvärdera socioekonomiska och kulturella effekter av exploateringsprojekt inom samiska marker

Socialkonsekvensbeskrivning (SKB)

Det finns ett ökande tryck på samebyarna att delta i projekt där olika intressenter vill att naturresurser ska exploateras. Stigande priser på råvaror och oro för den globala energin, har gjort att antalet sådana projekt har ökat inom Sápmi (Sameland)¹. Samebyarna har historiskt sett haft invändningar mot hur verksamheter som t.ex. gruvor, dammar, vindkraftverk, utvinning av olja och gas, samt skogsbruk har planerats, beslutats om och genomförts. Samebyarna har också haft invändningar mot *hur effekterna* av sådana projekt *värderas* vid en miljökonsekvensbeskrivningsprocess.

Inom Sápmi har många samebyar uttryckt frustration över att miljökonsekvensbeskrivningarna är för begränsade till tekniska beskrivningar av de effekter som de planerade projekten kan få. Samebyarna har påpekat att miljökonsekvensbeskrivningarna inte på ett tillräckligt sätt belyser och tar hänsyn till socioekonomiska och kulturella effekter av exploateringarna, och inte heller beaktar samebyarnas traditionella markanvändning och betydelsen av det samiska kulturella landskapet. Även om det talas om konsultation och dialog mellan verksamhetsutövare och samebyar har många företag som är verksamma inom Sápmi inte uppfattat behovet av ett djupare engagemang och en fördjupad förståelse för samernas rättigheter och det ansvar som företagen därmed har. Det finns därför ett behov av att uppmana företag till ett djupare engagemang vad gäller frågor om **urfolks rättigheter** samt **social och miljömässig rättvisa**. Detta innebär att företag måste beakta samernas sätt att betrakta och förstå sin omgivning och världen runt omkring dem för att en fullständig konsekvensbeskrivning ska ha genomförts.

De miljömässiga effekterna av en exploatering har en mycket stark koppling till de kulturella och socioekonomiska effekterna på hela det lokala samhället. Ändå har verksamhetsutövare visat sådan påverkan på samernas traditionella landområden mindre uppmärksamhet. **Samebyarna anser därför att de företag som planerar en verksamhet eller ett projekt som på kan komma att påverka en sameby på ett betydande sätt ska utarbeta en fördjupad socialkonsekvensbeskrivning (SKB, på engelska Social Impact Assessment, SIA) samt att en sådana SKB skall genomföras av en kvalificerad konsult med erfarenhet av att arbeta med SKB som metod.** Om företagen börjar använda SKB som ett analysverktyg kommer detta att medverka till en hållbar utveckling både inom Sápmi och i andra områden. Vidare är detta ett bra sätt för företag att etablera goda relationer till de berörda samebyarna och utveckla hållbara system för den lokala förvaltningen. Genom att satsa resurser på väl genomförda SKB, investerar företagen i hållbara långsiktiga projekt, samt även i samhällena de verkar i. Ett juridiskt tillstånd att etablera en verksamhet kan sökas via

¹ Samerna har sedan urminnes tider levt i ett område som i dag sträcker sig över fyra länder. Det består av Kolahalvön i Ryssland, nordligaste Finland, norra Norges kust- och inland och delar av Sverige från Idre i söder och norrut. Detta område kallas Sápmi (Sameland). Ursprungligen har samernas traditionella bosättningsområde varit större, men de har stegvis trängts undan.

http://www.samer.se/GetDoc?meta_id=1002

offentliga myndigheter. Ett socialt tillstånd (social licens) för verksamheten, eller en samebys samtycke till verksamheten kan endas fås genom engagemang och respekt för samernas rättigheter samt genom en korrekt värdering av de sociala effekter och miljöeffekter som det föreslagna förädlingsprojektet har på samernas rättigheter, markanvändning och den samiska kulturen.

En social konsekvens kan övergripande beskrivas som effekterna av varje förändring som sker (antingen positiv eller negativ) av människors liv, deras kultur, deras samhälle, deras politiska system, deras omgivning, deras hälsa eller välmående, deras rättigheter till mark och markanvändning samt deras rädslor eller förhoppningar. En SKB är en fördjupad metod för att analysera, bevaka och hantera både förutsedda och oförutsedda sociala effekter av det föreslagna projektet². En SKB grundar sig i synen på ett aktivt deltagande från alla parter och att förhandlingar ska genomföras dem emellan. När en SKB arbetas fram krävs ett deltagande från det berörda lokala samhället under alla faser i analysprocessen – från planeringsfasen till tillsynen och övervakningen av projektet. En SKB-process är ett djupgående åtagande som kan innebära många möten och förhandlingar mellan företaget och samebyn. Under SKB-processen måste den konsult som genomför arbetet tillbringa mycket tid i det lokala samhället, samtala med lokalbefolkningen, både gammal och ung för att förstå värderingar, hur folk ser på sin omgivning, hur folk brukar sin omgivning och hur de känner inför det föreslagna projektet. SKB-analytikern använder social och socioekonomisk statistik och data för att förmedla en korrekt bild av det berörda samhället, dess socioekonomiska förutsättningar och för att genomföra sociala lönsamhetsanalyser. Detta arbete innebär också att identifiera indikatorer på socioekonomiska och kulturella effekter, som kan mätas före, efter och under genomförandet av projektet. Den eller de personer som genomför SKB:n måste ha ett stort förtroende i och vara respekterade i det lokala samhället för att de berörda öppet skall berätta om sina åsikter om det föreslagna projektet.

Kostnaden för genomförandet av en SKB betalas av företaget. Företaget ska också stå för samebyns kostnader för tid, resor samt eventuella rådgivare och ombud. Sådana åtgärder är i många länder som t.ex. Kanada och Australien praxis(s.k. ”capacity building”). Det bakomliggande resonemanget är att om samebyn ska ha möjlighet att möta ett företag som en jämbördig part måste företaget se till att samebyn får de resurser som behövs.

I de fallen där projekten leder fram till en etablering av en verksamhet, och samebyn önskar ta del av vinsten i verksamheten, kan en SKB-process utgöra ett bra underlag för förhandlingarna om en överenskommelse om del i vinst (på engelska Impact Benefit Agreement). En sådan överenskommelse förhandlas fram mellan verksamhetsutövaren och det lokala samhället för att trygga och förhöja de lokala fördelarna av ett projekt samt för att bevaka de lokala rättigheterna i projektet i fråga. Detta kan också innebära förhandlingar med staten. Det är ett vanligt sätt att försäkra sig om att negativa effekter på lokalbefolkningen minimeras, samt att de positiva effekterna från projektet delas med det lokala urfolket.

² <http://www.adb.org/water/topics/dams/pdf/IAPA.pdf>

Internationellt arbete

SKB:n har sitt ursprung i 1970-talets USA där dess framväxande är tätt kopplat till utvecklingen av miljökonsekvensbeskrivningsmetoder. Det stod tidigt klart att sådana metoder inte korrekt tar hänsyn till socialekonomiskt och kulturellt effekter av projekten, samt att sådana frågeställningar är speciellt viktiga när exploateringar påverkar urfolks samhällen. Detta har lett till att ett antal länder, däribland USA, Kanada och Australien stiftat lagar som kräver SKB. Detta har medfört att företagen anställer specialiserade konsulter för att genomföra dessa i projekt där verksamheten kan komma att påverka urfolk (eller övrig befolkning).

Även i andra länder, i exempelvis Mellanamerika, på Grönland och i Ryssland har SKB gradvis blivit en standardprocess som krävs innan industriella projekt inleds inom områden där urfolk finns. Idag finns inga krav på SKB i Finland, Norge eller Sverige. Förutsatt att det finns ett likvärdigt engagemang i alla länder där urfolk bor i områden där exploateringar av naturresurser sker, finns det ingen rimlig förklaring till varför kraven skall vara mindre strikta i de nordiska länderna än i andra länder.

Existerande och framväxande internationella standarder kräver att SKB skall utföras innan exploateringar sker i områden där urfolk finns. Ett sådant exempel är Akwé: Kon Guidelines³, som utvecklades inom ramen för Konventionen för Biologisk Mångfald. Där föreskrivs att en korrekt utvärdering av tänkbara effekter av ett projekt (exempelvis på folks sätt att leva, deras välmående, kultur och samhälle), måste genomföras på alla platser där ett projekt planeras, eller där det troligtvis kommer att få effekter, på land och vatten som traditionellt används av urfolk (§ 1, 2, 3 b samt 6 a och f). Riktlinjerna understryker att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt effekterna på jaktmarker, områden för fiske, betesmarker och traditionella produktionsmetoder (§ 37 d och 39). Bedömningen skall göras med fullt deltagande av samhället i fråga (§ 6 a). Vidare kräver riktlinjerna att projektet respekterar det lokala samhällets rätt till fritt och informerat samtycke till projektet, innan detta kan påbörjas (på engelska The concept of Free Prior and Informed Consent, § 52 a).

Olika institutioner inom Världsbanksgruppen har antagit standarder som kräver att en SKB ska genomföras innan Världsbanksgruppen finansierar projektet. Världsbanken kräver att alla exploateringsprojekt inom den privata sektorn utför en SKB. Det har särskilt pekats på behovet av SKB för projekt som genomförs i områden med urfolk.⁴ En sådan SKB skall särskilt uppmärksamma påverkan på urfolkets rätt till sina traditionella marker, sin kultur, sitt uppehälle och förvaltningen av naturresurserna.⁵ Världsbanken kräver också att projektet har ett brett stöd i det lokala urfolkssamhället för att Banken ska kunna stötta projektet ekonomiskt.

På samma sätt kräver Världsbankens privata del⁶, (the International Finance Corporation, IFC) att en SKB skall utföras av projektets ansvariga där en verksamhet

³ Akwé: Kon Guidelines for the conduct of cultural, environmental and social impacts on sacred sites and lands occupied or used by Indigenous peoples
<http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf>

⁴ The World Bank's Operational Policies on indigenous peoples, OP 4.10, paras. 10, 14 and 15.

⁵ The World Bank's Operational Policies on indigenous peoples, OP 4.10, para. 16.

⁶ Unlike the World Bank, whose clients are governments, the IFC lends money to private institutions involved in development projects.

kan komma att påverka ett urfolk.⁷ Också IFC betonar särskilt vikten av att utvärdera påverkan på traditionella markrättigheter, produktionssystem samt betes-, jakt- och fiskemarker (§ 10). IFC understryker vidare att en verksamhet inte kan bedömas isolerat. Kumulativa effekter orsakade av andra verksamheter som påverkar området måste också beaktas (§ 14). Bakgrunden till dessa krav är att IFC kräver att alla projekt som stöds ekonomiskt av dem skall respektera mänskliga rättigheter samt urfolks rättigheter.⁸ IFC har också uttryckt att industrin förväntas respektera sådana rättigheter och intressen,⁹ och att IFC bara finansierar ett projekt som har ett brett stöd av lokalsamhället i fråga.¹⁰

Det är förvånande att de nordiska länderna, som anser sig arbeta för både miljömässig och social rättvisa, inte kräver att företag skall genomföra SKB innan industrietableringar sker i de samiska områdena särskilt eftersom relevanta internationella standarder föreskriver att så sker. Därför har *alla* aktörer – företag, konsulter, allmänheten, myndigheter (kommunala, länsstyrelser och statliga myndigheter) och rättsystemet (Miljöödomstolen) - ett ansvar för att verka för att SKB ska användas i Skandinavien och försäkra sig om att exploateringar genomförs både miljömässigt och socialt hållbart.

Enligt Miljöbalken (1998:808) definieras begreppet miljö utifrån både ett biologiskt och ett socialt perspektiv. Lagstiftningen kräver en fullständig utvärdering av de effekter som en verksamhet kan innebära på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö samt effekten på människors hälsa och miljö (6 kap 3 § Miljöbalken). Detta innebär att företag har ett krav på sig att på ett korrekt sätt bedöma effekterna av ett projekt på samebyarnas kulturella omgivning, samernas hälsa och det samiska landskapet.

Referenser:

1. Swedish Environmental Protection Act (Miljöbalken 1998:808)
<http://www.notisum.se/rnp/SLS/lag/19980808.htm>
2. World Business Council for Sustainable Development – Report on SIA and mining
http://www.ied.org/mmsd/mmsd_pdfs/social_impact_assessment.pdf
3. World Bank's Operational Policies on Indigenous Peoples
<http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/B52929624EB2A3538525672E00775F66/0F7D6F3F04DD70398525672C007D08ED?OpenDocument>
4. Akwé: Kon Guidelines for the conduct of cultural, environmental and social impacts on sacred sites and lands occupied or used by Indigenous peoples
<http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf>

⁷ World Bank Group on Social Impacts of Private Sector Projects
[http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_SocialGPN/\\$FILE/SocialGPN.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_SocialGPN/$FILE/SocialGPN.pdf) See further the IFC Performance Standard 7 and IFC Guidance Note 7 Indigenous Peoples, both adopted on April 30, 2006.

⁸ IFC Performance Standard 7, adopted on April 30, 2006.

⁹ IFC Guidance Note 7 Indigenous Peoples, adopted on April 30, 2006, para. G 1.

¹⁰ See IFC Guidance Note 7 Indigenous Peoples, adopted on April 30, 2006, para. G 19 and G 26.