

Perinteinen ja paikallinen tieto maankäytön suunnittelussa

- **esimerkkinä Enontekiö**

Traditional and Local Knowledge in Land Use Planning:

- **The Enontekiö Municipality in the Finnish Saami homeland as an example**

Inkeri Markkula, Minna Turunen, Seija Tuulentie, Ari Nikula

English abstract

The Finnish Land Use and Building Act aims to ensure local people's rights to participate in land use planning. Integration of traditional and local knowledge into planning processes enhances participation. The Convention on Biological Diversity requires its parties to respect, preserve and maintain indigenous peoples' traditional knowledge. In the Saami Homeland in Finland, this objective is pursued by applying the Akwé: Kon Voluntary Guidelines. This study addresses the application of the Guidelines, inclusion of traditional and local knowledge in land use planning, and use of participatory geographic information systems (PPGIS) in the Enontekiö municipality. The study is based on a PPGIS survey and interviews with local Saami herders and land use planning officials conducted in Enontekiö in 2016-2018.

Challenges remain regarding inclusion of traditional and local knowledge in land use planning. The Saami informants reported that the herding legislation fails to protect their traditional practices and knowledge. The planning officials acknowledged a need to make such knowledge more spatially explicit and to find ways of incorporating narrative knowledge into the planning systems. PPGIS is a suitable tool to document traditional and local knowledge. However, questions remain regarding access to natural resources and the Saami heritage.

Keywords: Akwé:Kon -guidelines, land use planning, traditional and local knowledge, Saami Homeland

Tiivistelmä

Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää vuorovaikutteisuutta ja paikallisten ihmisten osallistamista maankäytön suunnittelussa. Kokemusperäisen paikallistiedon ja perinteisen tiedon tuominen osaksi suunnitteluprosesseja edistää vuorovaikutteisuutta ja parantaa osallistamista. Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus edellyttää perinteisen tiedon huomioimista maankäytön suunnittelussa Suomen saamelaisalueella. Sopimuksen velvoitteiden täyttämiseksi Metsähallitus on ensimmäisenä maailmassa ottanut käyttöön vapaaehtoiset Akwé:Kon -ohjeet. Tarkastelemme tässä tutkimuksessa Akwé:Kon -ohjeiden soveltamiseen liittyviä kokemuksia, sekä kartoitamme kokemusperäisen paikallisen ja perinteisen tiedon sisällyttämiseen maankäytön suunnittelussa liittyviä haasteita. Koska paikallista ja perinteistä tietoa enenevässä määrin kerätään paikkatietomenetelmiä käyttäen, pohdimme myös erityiskysymyksiä, joita osallistavien paikkatietomenetelmien käyttöön saamelaisalueella liittyy. Tutkimus pohjautuu vuosina 2016-2018 Enontekiöllä tehtyyn paikkatietokyselyyn sekä maankäytön parissa toimivien virkamiesten ja paikallisten saamelaisten poronhoitajien haastatteluihin.

Paikallisen kokemusperäisen ja perinteisen tiedon sisällyttämiseen osaksi maankäytön suunnitteluprosesseja liittyy edelleen haasteita. Saamelaiset informantit toivat ilmi, että poronhoitolaki ei suojaa riittävästi saamelaista poronhoitoa ja siihen liittyvää ylisukupolvista tietoa. Metsähallituksen suunnittelijat toivat esiin perinteisen tiedon tarkan paikallistamisen tarpeen sekä ongelmat, joita syntyy, kun kokemusperäistä paikallista ja perinteistä tietoa sisällytetään suunnittelujärjestelmiin. Osallistavat paikkatietomenetelmät voivat tarjota toimivan työkalun perinteisen tiedon dokumentointiin, mutta saamelaiseen kulttuuriperintöön ja nautinta-alueisiin liittyy sellaisia ratkaisemattomia kysymyksiä, jotka tekevät tiedon paikantamisen kartoille haasteelliseksi.

Avainsanat: Akwé:Kon -ohjeet, maankäytön suunnittelu, paikallinen tieto, perinteinen tieto, saamelaisalue

JOHDANTO

Yhdyskuntasuunnittelussa erilaisten näkökantojen huomioiminen ja yhteensovittaminen on keskeistä kestäväen lopputuloksen saavuttamiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

edellyttää vuorovaikutteisuutta maankäytön suunnittelussa. Jokaisella, jota kaavoitus tai muu maankäytön suunnitelma koskee, on oikeus osallistua suunnitteluun ja ilmaista asiasta mielipiteensä. Kokemusperäisen paikallistiedon tuominen osaksi suunnitteluprosesseja on hyvä keino edistää vuorovaikutteisuutta. Paikallisen kokemustiedon käyttö osana maankäytön suunnittelun prosesseja edesauttaa ekosysteemien, luonnonvarojen ja biodiversiteetin suojelua ja tuo esiin paikallisten asukkaiden tarpeita, huolia ja toiveita (Yli-Pelkonen & Kohl 2005; Forbes ym. 2006; Alessa ym. 2008; Berkes 2012; Danielsen et al. 2009, 2014).

Perinteinen tieto on kokemusperäisen paikallistiedon osa-alue, joka on luonteeltaan yhteisöllistä, sukupolvelta toiselle kulttuurisen siirron kautta kulkevaa tietoa, jonka keskiössä on ihmisen ja ympäröivän luonnon suhde (Berkes 1993). Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (CBD 1992) artikla 8(j) velvoittaa sopimusosapuolia kunnioittamaan, suojelemaan ja ylläpitämään alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin ja edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla. Suomessa CBD:n artikla 8(j):n velvoitteiden katsotaan koskevan erityisesti saamelaisalueen maankäytön suunnittelua. Saamelainen perinteinen tieto on sidoksissa kieleen, alueeseen ja elinkeinoihin, kuten poronhoitoon, jonka harjoittamisessa perinteisellä tiedolla on edelleen suuri merkitys (Markkula & Helander 2014; Olsén ym. 2017).

Artikla 8(j):n velvoitteiden täyttämiseksi Metsähallitus on ottanut käyttöön vapaaehtoiset Biodiversiteettisopimuksen sihteeristön tuottamat Akwé: Kon -ohjeet (Ympäristöministeriö 2011). Ohjeet ovat nykyään Metsähallituksen vakituinen työkalu maankäytön suunnittelussa saamelaisalueella, ja ne on tarkoitettu käytettäväksi ”sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa, jotka voivat vaikuttaa saamelaiskulttuuriin, -elinkeinoin ja kulttuuriperintöön. Ohjeiden tarkoitus on turvata luonnon monimuotoisuuden säilyminen sekä alkuperäiskansakulttuurin luontosuhteen ja perinteisen tiedon säilyminen” (Ympäristöministeriö 2011). Akwé: Kon -ohjeet tarjoavat menettelytavan, jolla turvataan saamelaisten osallistuminen erilaisten hankkeiden ja suunnitelmien valmisteluun, vaikutusten arviointiin ja päätöksentekoon.

Saamelaiset ja muut alkuperäiskansat ovat tuoneet ilmi, että heidän perinnetietojaan ei tulisi vain käyttää hyväksi maankäytön suunnittelussa ja tutkimushankkeissa, vaan tiedon keruun ja tutkimuksen tulisi tapahtua yhteistyössä. Kun alkuperäiskansat tuottavat, käsittelevät ja jakavat tietoa yhteistyössä tutkijoiden tai maankäytön suunnittelijoiden kanssa, lopputulos vastaa paremmin heidän todellisuuttaan ja arvojaan kuin silloin, jos tutkijat ja suunnittelijat keräävät ja analysoivat tiedon (esim. Berkes 2009; Armitage ym. 2011; Olsén 2017). Akwé: Kon -ohjeiden käyttöönotto voidaan osaltaan nähdä vastauksena näihin vaatimuksiin.

Osallistavat paikkatietomenetelmät (PPGIS=Public Participatory Geographical Information System) ovat keskeinen työkalu kokemusperäisen tiedon paikallistamisessa ja niitä on käytetty monin eri tavoin maankäytön suunnittelussa (Brown & Kyttä 2014).

Asuinalueeseen ja ympäristöön liittyvä tieto on usein paikkasidonnaista, ja sitä on luontevaa kerätä ja esittää karttapohjaisten sovellusten avulla. Osallistavien paikkatietojärjestelmien avulla kerätään paikkoihin liittyviä ominaisuustietoa, esimerkiksi arvoja, maankäytön ristiriitoja, alueisiin liittyviä toiveita ja muutostarpeita (esim. Alessa ym. 2008; Brown and Kyttä 2014; Kivinen ym. 2018). Käyttäjä voi merkitä tiedon kartalle pisteenä, viivana (esim. reitti) tai alueena.

Suomessa osallistavia paikkatietomenetelmiä on käytetty mm. kaupunkisuunnittelussa (Kahila & Kyttä 2009; Brown & Kyttä 2014; Kahila-Tani ym. 2016), matkailututkimuksessa (Tolvanen ym. 2014; Kantola ym. 2018), kaivosalueisiin liittyvässä tutkimuksessa (Kivinen ym. 2018), sekä valtion metsien käytön suunnittelussa (Heikkonen 2014; Pietilä & Fagerholm 2018). Karttapohjaisten sovellusten käyttöön alkuperäiskansojen asuttamilla alueilla, kuten saamelaisalueella, liittyy kuitenkin edelleen avoimia kysymyksiä, joista on Suomessa varsin vähän keskusteltu (kts. esim. Barlindhaug 2013; Veland ym. 2014; Gadamus & Raymond-Yakubian 2015). Nämä kysymykset liittyvät saamelaiseen kulttuuriperintöön ja tiedon hallintaan: Kenellä on oikeus kerätä yhteisölle kuuluvaa perinteistä tietoa ja minkälaisiin tarkoituksiin tätä tietoa voidaan käyttää?

Tarkastelemme tässä tutkimuksessa paikallisen ja perinteisen tiedon sisällyttämistä maankäytön suunnitteluun, ja selvitämme siihen liittyviä haasteita, menetelmiä ja avoimia kysymyksiä. Tutkimus pohjautuu haastatteluihin sekä osallistavaan paikkatietokyselyyn, jotka toteutettiin Enontekiön kunnassa vuosina 2016-2018. Tarkastelemme Enontekiön

tapaustutkimuksen avulla erityisesti: 1) Haasteita, jotka liittyvät kokemusperäisen paikallisen ja perinteisen tiedon sisällyttämiseen maankäytön suunnitteluun; 2) Akwé:Kon -ohjeiden soveltamiseen liittyviä kokemuksia: Onko ohjeiden käyttöönotto vaikuttanut perinteisen tiedon asemaan maankäytössä saamelaisalueella? sekä 3) Erityiskysymyksiä, jotka liittyvät osallistavien paikkatietomenetelmien käyttöön saamelaisalueella.

Akwé: Kon -ohjeiden soveltaminen Suomen saamelaisalueella

Suomen ympäristöministeriö nimitti vuonna 2009 CBD:n artikla 8(j):n kansallisen asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä oli koordinoida Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategian ja toimintaohjelman 2006–2016 tarkoittamia alkuperäiskansojen perinnetietoa koskevia toimenpiteitä. Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä oli myös edistää työohjelman toimeenpanoa yhteistyössä eri ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa sekä antaa suosituksia siitä, miten sopimusta voitaisiin toteuttaa (Ympäristöministeriö 2011). Työryhmä esitti loppuraportissaan, että kaikessa saamelaisten kotiseutualueen maankäytön suunnittelussa ja ohjauksessa sovellettaisiin biodiversiteettisopimuksen alaisia Akwé: Kon -ohjeita kansallisen lainsäädännön puitteissa (Juntunen & Stolt 2013). Vuonna 2010 Metsähallitus ja saamelaiskäräjät aloittivat valmistelut ohjeiden soveltamiseksi ja niitä testattiin Inarin kunnassa sijaitsevan Hammastunturin erämaan hoito- ja käyttösuunnitelman päivityksen yhteydessä ensimmäistä kertaa maailmassa (Juntunen & Stolt 2013; Metsähallitus 2016).

Akwé: Kon -ohjeiden mukaisesti alkuperäiskansan edustajilla on mahdollisuus osallistua kaikkiin maankäytön suunnittelun ja hallinnan vaiheisiin, suunnittelusta toteutukseen ja seurantaan (Juntunen & Stolt 2013, Metsähallitus 2016). Tämä on ohjeiden soveltamisen mukanaan tuomista parannuksista tärkein, sillä aiemmin saamelaiskäräjät arvioi maankäytön ja hallinnan suunnitelmien vaikutukset vasta suunnitelmien valmistuttua (Juntunen & Stolt 2013). Akwé: Kon -ohjeita sovellettaessa saamelaisedustajat osallistuvat alusta lähtien maankäytön suunnittelun prosessiin ja vaikutusten arviointi on jatkuvaa. Käytännössä suunnitteluprosessin alussa saamelaiskäräjät nimittää Akwé: Kon – työryhmän. Työryhmän jäsenet – tavallisesti viisi jäsentä – ovat suunnittelun alaisen alueen käyttäjiä ja perinteisen tiedon haltijoita, ja ohjeiden periaatteiden mukaisesti heidän tulisi edustaa eri-ikäisiä ja eri kieliryhmiin kuuluvia, sekä eri sukupuolta olevia saamelaisia. Valtio rahoittaa työryhmien työn saamelaiskäräjille ja Metsähallitukselle myönnettävien

resurssien kautta.

AINEISTO JA MENETELMÄT

Tutkimusalue

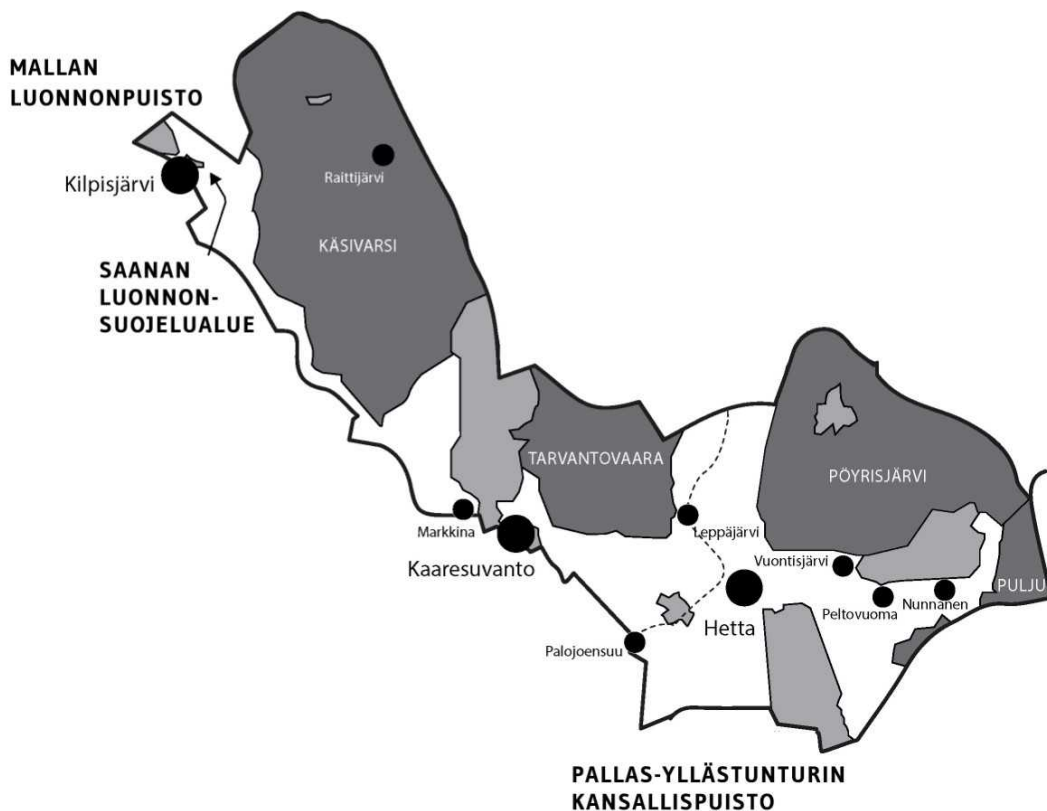
Enontekiö on 1900 asukkaan kunta saamelaisalueella, joka rajautuu suureksi osaksi Norjaan ja Ruotsiin. Kunnan pinta-ala on 856 400 hehtaaria, ja suurin osa kunnan maa-alasta on valtion omistuksessa. Luonnonsuojelualueet, kuten Mallan luonnonpuisto, erämaa-alueet (Käsivarsi, Pöyrisjärvi, Tarvantovaara ja Pulju), Saanan suojelualue, Pallas-Yllästunturin kansallispuisto ja useat pienemmät suojelualueet, kattavat yli 65% kunnan maa-alasta (Kuva 1). Poronhoito on sallittua erämaa-alueilla ja kansallispuistoissa. Vuonna 1991 perustettujen erämaa-alueiden tavoitteena on alueiden erämaaluonteen säilyttäminen, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaaminen sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittäminen (Erämaalaki 1991/62).

Metsähallituksen hallinnoimien erämaa-alueiden suojelu ja hoito perustuu alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmiin. Hoito- ja käyttösuunnitelmien avulla sovitetaan yhteen luonnonsuojelun, virkistyskäytön ja muun käytön tavoitteita aina 10–15 vuoden ajanjaksolle. Suunnitelmissa analysoidaan perustietojen pohjalta alueen nykytila, tärkeimmät arvot, tuleva kehitys ja uhkatekijät sekä hoidon ja käytön tavoitteet. Yleisöllä ja sidosryhmillä on mahdollisuus tuoda näkemyksiään esiin ja vaikuttaa suunnitelmiin koko suunnitteluprosessin ajan. Metsähallitus soveltaa Akwé: Kon -ohjeita kaikessa maan käytön suunnitelmissa saamelaisalueella.

Enontekiöllä on kaksi paliskuntaa: Käsivarsi ja Näkkälä. Paliskuntain yhdistyksen (2018) mukaan Käsivarren paliskunnan suurin sallittu poromäärä on 10000, ja Näkkälän paliskunnan 8300 poroa. Enontekiön kunnassa on 365 poronomistajaa. Alueen saamelaisporonhoito perustuu siida-järjestelmään, joka on perinteinen saamelainen sosioekonominen instituutio (Lehtola 2004). Siida tarkoittaa sukuun perustuvaa kyläryhmää. Siidat eli lapinkylät ovat saamelaisten yhteisöjä, joiden jäsenillä on yhteiset elinkeinot ja nautinta-alueet.

Enontekiö valikoitui tutkimusalueeksi, koska alueella on monenlaista maankäyttöä, sekä erilaisia ongelmatilanteita ja kiistoja liittyen muun muassa matkailuun, poronhoitoon ja luonnonsuojeluun (esim. Jokinen ym. 2016; Tuulentie 2017). Tämän lisäksi kunnan sijainti

Ruotsin ja Norjan rajanaapurina antaa mahdollisuuden tutkia rajat ylittävää maankäyttöä. Akwé: Kon –ohjeistusta on Enontekiöllä käytetty hiljattain Saanan alueen sekä Käsivarren ja Puljun erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien yhteydessä (Metsähallitus 2017a, 2017b, 2018). Metsähallituksen lisäksi Enontekiön kunta on ensimmäisenä kuntana maailmassa soveltanut Akwé: Kon –ohjeita tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan suunnittelutyössä.



Kuva 1. Tutkimusalue ja Enontekiön kunnan alueella sijaitsevat suurimmat kylät ja luonnonsuojelu- ja erämaa-alueet. Katkoviiva kuvaa Käsivarren ja Näkkälän paliskunnan rajaa. Kuva: Risto Viitanen.

Haastattelut ja osallistava paikkatietokysely

Tutkimuksen aineisto koostuu haastatteluista ja paikkatietokyselystä. Paikkatietokyselyn tavoitteena oli tavoittaa mahdollisimman laajasi alueen eri käyttäjäryhmiä (esim. poronhoitajat, muut paikalliset ihmiset, matkailijat, matkailuyrittäjät) ja kartoittaa heille

tärkeitä arvoja ja alueita. Henkilökohtaisten haastattelujen tavoitteena oli selvittää tarkemmin Akwé:Kon -ohjeiden kohderyhmänä olevien saamelaisten näkemyksiä kokemuseräisen paikallistiedon ja perinteisen tiedon sisällyttämisestä maankäytön suunnitteluun tutkimusalueella, sekä tuoda esiin maankäytön suunnittelun parissa työskentelevien virkamiesten näkemyksiä ja kokemuksia.

Haastattelimme Enontekiöllä seitsemää maankäytön suunnittelusta vastaavaa virkamiestä ja kuutta paikallista saamelaista poronhoitajaa Näkkälän ja Käsivarren paliskunnista lokakuun 2016 ja marraskuun 2017 välillä. Kaksi haastatelluista virkamiehistä työskenteli Enontekiön kunnan teknisellä osastolla ja viisi työskenteli Metsähallituksessa. Haastateltavien työkokemus vaihteli 7-27 vuoden välillä. Saamelaisilla informanteilla oli 2-30 vuoden kokemus osallistumisesta maankäytön suunnitteluprosesseihin ja neuvotteluihin. Haastateltavat olivat 32-60-vuotiaita; yhdeksän miestä ja neljä naista. Heitä tiedotettiin Lapin yliopiston tutkimuseettisten ohjeiden (2009) mukaisesti tutkimuksen tavoitteesta ja siitä, mihin tarkoitukseen haastatteluja käytetään. Kaikki haastateltavat antoivat suostumuksensa tutkimukseen.

Haastattelut tehtiin suomeksi, nauhoitettiin ja litteroitiin. Tekstissä on esitetty lainauksia litteroiduista haastatteluista. Haastatellut henkilöt on koodattu numeroilla 1-13, joiden perässä on heidän työpaikkaa kuvaava lyhenne PPY (paikallinen poronhoitoyhteisö), MH (Metsähallitus) tai EK (Enontekiön kunta).

Haastattelut olivat avoimia teemahaastatteluja, joissa informanteja pyydettiin arvioimaan seuraavia asioita: Millaista tietoa maankäytön suunnittelun tueksi kerätään? Millainen tieto maankäytön suunnittelussa on tärkeintä ja millä tiedolla on eniten vaikutusta päätöksiin? Onko jotakin tietoa, jota ei huomioida ollenkaan maankäytön suunnittelussa tai jota tulisi kerätä enemmän? Onko paikallisten ihmisten kuulemisessa ja paikallisen/perinteisen tiedon hyödyntämisessä tapahtunut muutoksia oman työurasi aikana tai sinä aikana, kun olet ottanut osaa maankäytön suunnitteluun? Jos on, mikä on vaikuttanut tähän? Mikä on lainsäädännön, biodiversiteettisopimuksen ja Akwé:Kon -ohjeiden merkitys mahdollisissa muutoksissa? Mitä haittaa ja hyötyä paikallisen/perinteisen tiedon käytössä osana maankäytön suunnittelua on tai voi olla?

Haastattelut analysoitiin kvalitatiivisen sisällönanalyysin (Tuomi & Sarajärvi 2009) avulla, jota käyttämällä pyrittiin materiaalin tulkinnalliseen ymmärtämiseen. Haastattelujen

analysoinnissa keskityimme kolmeen ennalta määriteltyyn teemaan: 1. Akwé:Kon ohjeiden merkitys ja suunnittelussa tapahtuneet muutokset, erityisesti perinteisen tiedon näkökulmasta; 2. Kokemusperäisen paikallisen ja perinteisen tiedon sisällyttämiseen liittyvät haasteet ja 3. Tiedon kartoitus ja dokumentointi.

Haastatteluja täydentävänä kirjallisena materiaalina käytimme kolmea Metsähallituksen hoito- ja käyttösuunnitelmaa (Käsivarren ja Puljun erämaa-alueet ja Saanan alue), joiden laatimisessa on noudatettu Akwé:Kon -menettelytapaa (Metsähallitus 2017a, 2017b, 2018).

Osallistava paikkatietokysely tehtiin osana Luonnonvarakeskuksen johtamaa Building Shared Knowledge Capital to Support Natural Resource Governance in the Northern Periphery (BuSK) -projektia, joka toteutettiin vuosina 2016-2019 (kts. <https://www.luke.fi/busk/>). Projektin tavoitteina oli kartoittaa kansalaisten näkemyksiä ympäristöstä ja maankäytöstä, tehdä kansalaistietoa havainnollisemmaksi ja täsmällisemmäksi uusien menetelmien avulla, sekä parantaa päätöksentekoa maankäytön suunnittelussa. Paikkatietokysely toteutettiin Harava-karttakyselypalvelua käyttäen ja kartta-alue kattoi Enontekiön kunnan lisäksi Karesuvannon alueen Kiirunan kunnasta Ruotsista sekä Reisan kansallispuiston alueen Norjasta. Luonnonvarakeskus pyysi Saamelaiskäräjiltä kommentteja sekä lausunnon karttakyselyyn vuonna 2016 käyttöönotetun Tutkimuseettisen menettelyohjeen (kts. <https://www.samediggi.fi/tutkimuseettinen-menettelyohje/>) mukaisesti.

Kysely oli avoinna internetissä 20.2.-31.8.2018 välisen ajan. Vastaajia pyydettiin antamaan taustatietoina ikä, syntymä- ja asuinpaikka, sukupuoli ja ammatti. Kyselyä mainostettiin muun muassa sosiaalisessa mediassa sekä Enontekiön alueen paikallislehdessä.

Vastaajia pyydettiin merkitsemään kartalle tärkeitä paikkoja ja tämän jälkeen kuvaamaan, miksi paikka on tärkeä. Vastaaja pystyi valitsemaan paikkaa kuvaavista maisema-arvoista yhden tai useamman sekä lisäksi kuvaamaan paikkaa avoimessa vastauksessa. Maisema-arvoja olivat: hiljaisuus, erityinen luonnonarvo, luonnon monimuotoisuus, metsästys, kalastus ja keräily, poronhoito, puhdas vesi, kulttuuriperintö, historiallinen paikka, pyhä/uskonnollinen paikka, virkistys, kaunis maisema, terveys ja hyvinvointi, tärkeys tuleville sukupolville, mahdollisuus oppimiseen, paikan esittely vierailijoille/turisteille, ihmisten kohtaupaikka ja itsessään arvokas paikka. Maisema-arvot valittiin tutkimuskirjallisuuteen perustuen (Alessa ym. 2008). Vastaajia pyydettiin merkitsemään

kartalle myös paikkoja, joihin liittyy maankäytön ristiriitoja. Tässä artikkelissa keskitymme tarkastelemaan paikkatietomenetelmien hyötyjä ja haasteita erityisesti perinteisen tiedon tallentamisessa ja sen tuomisessa osaksi päätöksentekoa tapaustutkimuksemme kautta, sekä pohdimme vastausten edustavuutta.

TULOKSET

Haastateltavien kokemukset Akwé: Kon –menettelytavasta

Informanttien näkemykset Akwé: Kon -menettelytavan käytöstä ja niiden mukanaan tuomista muutoksista maankäytön suunnittelussa erosivat toisistaan jonkin verran. Osan mielestä ohjeet ovat tärkeä ja käyttökelpoinen suunnittelun väline, joka tuo suunnitteluun aivan uuden elementin (MH 3, PPY 12, 13), kun taas toiset olivat sitä mieltä, että haastatteluiden ajankohtana oli vielä liian aikaista arvioida suhteellisen uuden menettelytavan vaikutuksia (MH 4, EK 5, 6, PPY 7). Erään informantin mukaan Akwé: Kon –menettelytapa on parantanut hoito- ja käyttösuunnitelmien tietopohjaa ja tiedonkeruuprosessia, sillä ohjeiden käyttöönoton jälkeen paikallisista saamelaisista koostuva Akwé: Kon ryhmä on voinut osallistua kaikkiin suunnittelun vaiheisiin, eri ikäryhmät ja sukupuolet ovat paremmin edustettuina ja eri asioita tuodaan siten laajemmin esille (PPY 12). Toinen informantti kuitenkin huomautti, että myös eri ammattiryhmien edustajien, kuten käsityöläisten, kalastajien ja poronhoitajien tulisi olla tasapuolisemmin edustettuina neuvotteluissa ja Akwé: Kon-ryhmien työssä (PPY 13).

Metsähallituksen lisäksi myös Enontekiön kunta on soveltanut Akwé: Kon –ohjeita tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan suunnittelutyössä. Haastattelujen tekoaikana tuulivoimasuunnittelu oli tauolla, mutta haastateltavat kuvasivat kuinka Akwé: Kon –menettelyä sovellettiin suunnittelun alkuvaiheessa. Kunnan lähestymistapa Akwé: Kon –menettelyyn erosi kuitenkin Ympäristöministeriön ja Metsähallituksen lähestymistavasta. Ohjeiden suomennettu teksti kuuluu, CBD:n sihteeristön muotoilun mukaisesti:

”Vapaaehtoiset ohjeet sellaisten hankkeiden kulttuuristen, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnille, joita on ehdotettu toteutettavaksi alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen pyhillä paikoilla ja niiden perinteisesti asuttamilla tai käyttämillä maa- ja vesialueilla tai jotka todennäköisesti vaikuttavat näihin” (Ympäristöministeriö 2011).

Ympäristöministeriön linjauksen mukaan Akwé: Kon -ohjeet on Suomessa rajattu koskemaan saamelaisia. Enontekiöllä kuntasuunnittelun yhteydessä ilmaisu

“alkuperäiskansayhteisöt ja paikalliset yhteisöt” ymmärrettiin kuitenkin niin, että ne käsittävät kaikki paikalliset yhteisöt (EK 5, 6). Sen mukaisesti tuulivoimasuunnittelun yhteydessä perustetut Akwé: Kon –ryhmät käsittivät paikallisia ihmisiä monista erilaisista käyttäjäryhmistä.

Näkemykset paikallisen ja perinteisen tiedon sisällyttämisestä maankäytön suunnitteluun

Lainsäädännölliset haasteet

Saamelaisten informanttien mielestä saamelaisen poronhoitosysteemin ja sen erityispiirteiden ymmärtäminen on keskeinen kysymys maankäytön suunnittelussa ja hallinnassa. Kaikki saamelaiset informantit nimesivät lainsäädännön puutteet suurimmaksi esteeksi sille, ettei heidän perinteistä tietoaan huomioida maankäytön suunnittelussa tai sisällytetä maankäytön suunnitelmiin. Poronhoitolaki (848/1990), joka on tärkein poronhoitoa ja siinä ilmenevää tietoa suojeleva lainsäädännöllinen väline, ei saamelaisten informanttien mukaan tunnusta saamelaisten siida-järjestelmää. Voimassa olevassa poronhoitolaissa saamelaista poronhoitoa ei ole huomioitu saamelaisten perustuslaillisenä tai kulttuurisena oikeutena, vaan se nauttii samanlaista suojaa kuin ei-saamelainen poronhoito (Heinämäki ym. 2017). Enontekiön alueen saamelainen poronhoito pohjautuu yhä pitkälti sukujen hallitsemaan siida-järjestelmään, mutta poronhoitolaki ei kuitenkaan tunne eikä näin ollen myöskään suojaa perinteistä saamelaista poronhoidon mallia, vaan sen keskiössä ovat paliskunnat ja niiden rajat (Heinämäki ym. 2017; Olsén ym. 2017). Käsivarren erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelman kommentoissa asian tuo esille myös paikallinen Akwé: Kon –ryhmä: ”*Erämaa-alueisiin liittyvässä hallinnossa ei oteta riittävästi huomioon perinteistä siida-järjestelmää ja sukujen/perhekuntien omaa tapaa hallinnoida maata/tapaoikeutta (poronhoito, marjastus-, polttopuu-, kalastus-, heinäntekopaikat). Tämä uhkaa saamelaisen kulttuurin jatkuvuutta Käsivarressa*” (Metsähallitus 2017a:116).

Erään informantin mukaan poronhoitolain puutteet heikentävät kansainvälisten sopimusten, kuten biodiversiteettisopimuksen (CBD 1992) vaikutusta:

”Kun se suomalainen poronhoito on siinä laissa niin vahva. Se tekee sen että vaikka kummoisia näitä sopimuksia tehtäis niin ei voida noudattaa niitä. [...] Se olis hyvin

tärkeää kun tunnustettaisiin saamelainen poronhoito niin sitten pystyisivät käyttämään noita hyväksi.” (7, PPY)

Perinteisen ja paikallisen tiedon dokumentointi ja kartoitus

Saamelaiset informantit toivoivat, että niin maankäytön suunnittelijoilla kuin suurella yleisöllä olisi enemmän tietoa saamelaisen poronhoidon erityispiirteistä. Niin ikään Akwé: Kon -ryhmän kommentoissa liittyen Käsivarren erämaan hoito- ja käyttösuunnitelmaan todetaan: ” *Muiden maankäyttäjien kuten turistien tietämättömyys saamelaiskulttuurista, kuten poronhoidosta ja saamelaisten pyhistä seitapaikoista, voi johtaa tiedostamattakin vahingolliseen toimintaan ja olla uhka kulttuurin säilymiselle.*” (Metsähallitus 2017a:116)

Metsähallituksen virkamiesten haastatteluissa tuli esiin toive paikkaan sidotun tiedon saamisesta, sillä pelkkää sanallisessa muodossa olevaa palautetta on hankala käyttää nykyisessä suunnittelujärjestelmässä.

”Paikkatieto on ehkä meidän kannalta, suunnittelun kannalta keskeistä, että saadaan ne paikat kartalle ja saadaan selvitettyä, että minkälaisia arvoja on. Paikkatieto on varmaan alueiden käytön suunnittelussa se tärkein. [...] Tällöinen samaan järjestelmään integroitava paikkatieto niin tähän se olis sitä...se olisi suoraan hyödynnettävissä sitten. Et siellä olis vaikka justiin paikallisten arvokkaaksi kokemat alueet.” (1, MH)

Paikkaan sidotun tiedon tarpeen lisäksi virkamiehet toivat esiin ongelmia, joita syntyy, kun kokemusperäistä paikallista ja perinteistä tietoa sisällytetään suunnittelujärjestelmiin. Maankäytön suunnitteluprosesseissa kerätty tieto on usein muokattava, jotta se saadaan sovitettua olemassa oleviin tietokantoihin ja -järjestelmiin. Yksi informanteista kuvasi tilannetta näin:

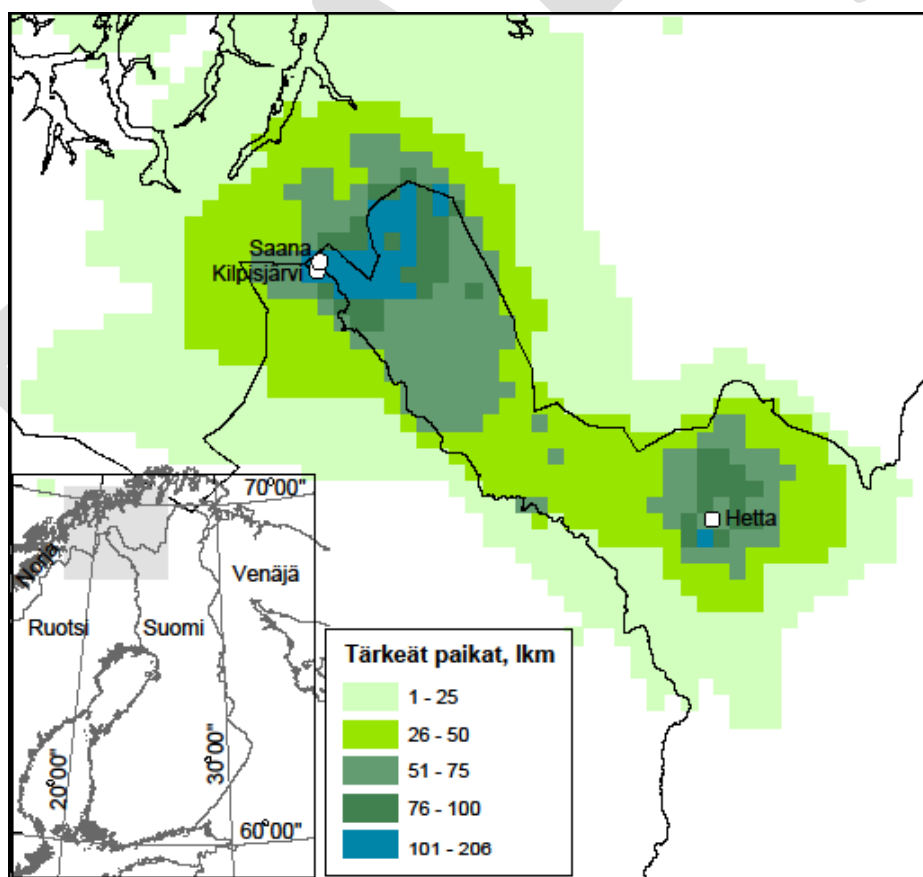
”Meidän suunnittelujärjestelmä on kirjallinen ja se tieto mitä tuotetaan, se on suullista. On ongelmana, että niitä asioita on vaikea pukea lausunnon muotoon. [...] Tai sitten voi olla niin että on todellakin tuotettu materiaalia älyttömän paljon, mutta se mitä sieltä oikeasti pystytään siihen meidän, suunnittelujärjestelmä nyt kun on tuommoinen tietokantapohjainen, sinne tosi lyhyesti joudutaan tiivistämään [...] tietenkin ne vaikuttaa

suunnitteluratkaisuihin, miten vaikka jotain sijoitetaan tai muuta, mutta sitten paljon sitä informaatiota häviää koska sitä ei saada meidän lomakemuotoon puettua.” (3, MH)

Tärkeät paikat ja maisema-arvot

Karttakyselyyn saatiin 658 vastausta, ja vastaajat merkitsivät yhteensä 1884 paikan arvoa kartoille. Eniten paikkoja merkittiin Saanan alueen sekä Kilpisjärven ja Hetan kylien ympärille (Kuva 2). Ulkopaikkakuntalaisten osuus vastauksista oli varsin suuri, ja erityisesti Enontekiön kunnassa syntyneitä oli vastaajissa vähän, vain 16.4%.

Asuinpaikakseen Enontekiön ilmoitti 40.5% vastaajista, ja loput vastaajat olivat joko muualla Suomessa tai rajan läheisyydessä Norjassa asuvia henkilöitä, jotka käyttävät aluetta mm. mökkeilyyn ja retkeilyyn. Virkistysarvot, kaunis maisema, hiljaisuus ja luonnonarvot olivat korkeimmalla sijalla vastauksissa (Taulukko 1).



Kuva 2. Karttakyselyssä saatujen vastausten lukumäärät tärkeistä paikoista.

Taulukko 1. Karttakyselyssä saatujen merkintöjen summat tärkeisiin paikkoihin liittyvistä arvoista.

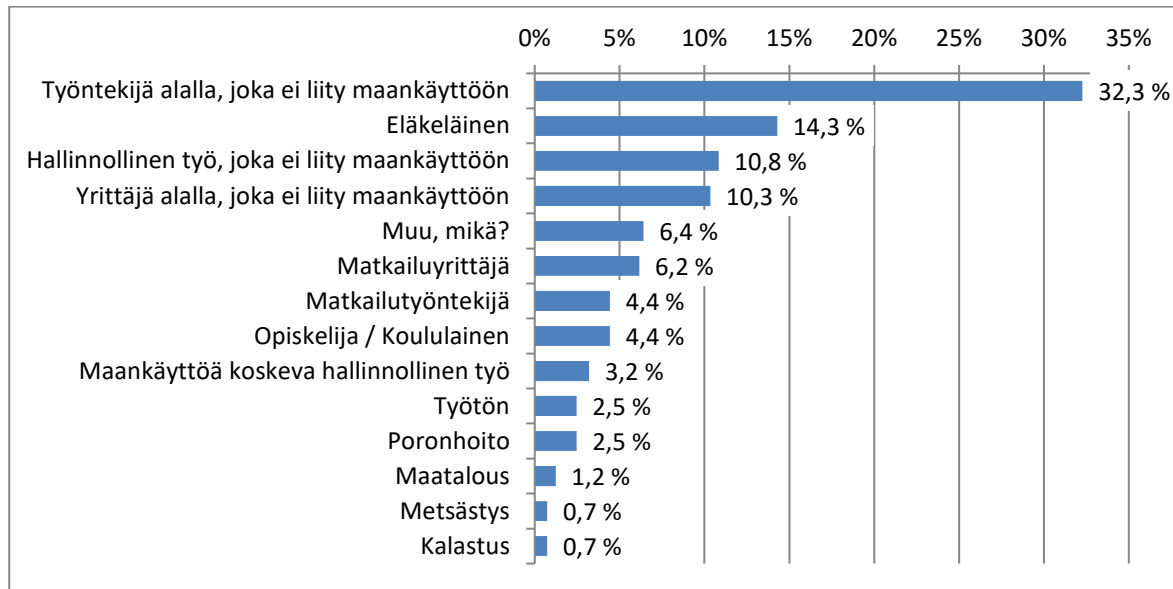
Arvo	Merkintöjen summa			%
	Paikalliset ¹	Muut ²	Yhteensä	
Virkistys	149	106	255	13,5
Kaunis maisema	148	95	243	12,9
Hiljaisuus	89	68	157	8,3
Erytinen luonnonarvo	88	61	149	7,9
Itsessään arvokas paikka	73	55	128	6,8
Terveys ja hyvinvointi	80	48	128	6,8
Luonnon monimuotoisuus	79	38	117	6,2
Tärkeys tuleville sukupolville	59	51	110	5,8
Metsästyminen, kalastus, keräily	65	38	103	5,5
Puhdas vesi	64	38	102	5,4
Kulttuuriperintö	72	29	101	5,4
Paikan esittely vierailijoille/turisteille	52	30	82	4,4
Historiallinen paikka	50	21	71	3,8
Ihmisten kohtaamispaikka	36	18	54	2,9
Mahdollisuus oppimiseen	34	14	48	2,5
Pyhä/uskonnollinen paikka	8	15	23	1,2
Poronhoito	10	3	13	0,7
Yhteensä	1156 (61.4%)	728 (38.6%)	1884	100

Huomionarvoista on, että luontaiselinkeinoihin liittyviä merkintöjä on verrattain vähän. Poronhoito, joka on tärkeä elinkeino alueen saamelaisille ja jolla on suuri kulttuurinen merkitys, näyttäytyy vastauksissa vähämerkityksisenä. Karttakyselyyn oli mahdollista vastata suomeksi, ruotsiksi, norjaksi tai saameksi. Saamenkielisiä vastauksia ei kyselyyn tullut ainuttakaan. On mahdotonta sanoa, miten suuri osuus kyselyyn muilla kielillä vastanneista oli saamelaisia, mutta ainakin poronhoitajien osuus vastaajista oli vähäinen. Enontekiöllä on Paliskuntain yhdistyksen mukaan 365 poronhoitajaa, mikä on noin 19% kunnan väestöstä. Ammatikseen poronhoitajan ilmoitti kuitenkin vain 2.5 % vastaajista (Kuva 3). Paikallisilta saadun palautteen perusteella nautinta-alueisiin ja kulttuuriperintöön liittyvä tieto on salaista eikä sitä haluta antaa tutkijoille. Saamelaiskäräjät linjasi Luonnonvarakeskukselle antamassaan lausunnossa, että nautinta-alueisiin (metsästyminen, kalastus, keräily) sekä kulttuuriperintöön ja pyhiin paikkoihin liittyvä tieto on paikallisten saamelaisten omaisuutta, jota ei voida kirjata julkisiin karttapohjiin

¹ Kartta-alueella asuvat ja/tai siellä syntyneet

² Vastaajat jotka asuvat kartta-alueen ulkopuolella

ilman paikallisen yhteisön ennakkosuostumusta. Samalla todettiin, että se, kuka voi edustaa Enontekiön saamelaisyhteisöä ja antaa mahdollisen luvan tietojen keräämiseksi, on monimutkainen kysymys, jota ei ole mahdollista projektin keston aikana ratkaista. Lopulta neuvotteluissa saamelaiskäräjien kanssa sovittiin, että saamelaiskäräjien asettama työryhmä tutustuu kyselyaineistoon ennen sen julkaisua.



Kuva 3. Karttakyselyyn vastanneiden henkilöiden ammatillinen jakauma.

TULOSTEN TARKASTELU

Ne informantit, jotka olivat olleet mukana Akwé: Kon työryhmissä, pitivät menettelytavan mukanaan tuomia muutoksia positiivisina. Informanttien mukaan Akwé: Kon -menettelytavan soveltamisen myötä Metsähallituksen alueiden hoito- ja käyttösuunnittelussa huomioidaan eri näkökulmia aiempaa monipuolisemmin, ja hoito- ja käyttösuunnitelmien tietopohja ja tiedonkeruuprosessi ovat parantuneet.

Ympäristöministeriö (2016) totesi Hammastunturin hoito- ja käyttösuunnitelman vahvistuskirjeessään, että Akwé: Kon –menettelytavan käyttö on tuonut tärkeää lisäarvoa hoito- ja käyttösuunnittelun prosesseihin ja vuorovaikutuksen alueelle. Hammastunturin suunnitelma oli aiemman hoito- ja käyttösuunnitelman päivitys (Metsähallitus 1996), ja kun vanhaa ja uutta suunnitelmaa on verrattu, uudemman on todettu olevan moniarvoisempi ympäristöarvojen suhteen ja painottavan enemmän saamelaisia kulttuurisia arvoja (Meriläinen 2015). On myös merkkejä siitä, että Akwé: Kon -ohjeiden soveltaminen on johtanut aiempaa parempaan biokulttuurisen monimuotoisuuden,

alkuperäiskansan oikeuksien ja alkuperäiskansan elinkeinojen kulttuuristen arvojen tunnustamiseen maankäytön ja hallinnan suunnittelussa (Sarkki ym. 2018). Saamelaiskäräjät on todennut kuitenkin, että Akwé: Kon -ryhmien näkökulmia ja lausuntoja ei aina oteta huomioon tarpeeksi hyvin lopullisissa suunnitelmissa (Olsén ym. 2017). Akwé: Kon -ryhmät perustetaan joka kerta uudelleen suunnitteluprosessin käynnistyessä, ja eri ryhmille suunnatut resurssit vaihtelevat suunnitteluprosessien välillä (Olsén ym. 2017), mikä väistämättä vaikuttaa saamelaisten osallistumiseen ja siihen, minkälaista tietoa suunnitteluprosesseissa dokumentoidaan. Esimerkiksi ensimmäisessä Akwé: Kon -ryhmässä oli kahdeksan jäsentä (Juntunen & Stolt 2013), kun taas myöhemmin yleinen jäsenten määrä on ollut viisi (esim. Metsähallitus 2017 a, b, c). Myös tässä tutkimuksessa erityisesti henkilöresurssien puute tuli esteeksi, kun Luonnonvarakeskus ehdotti paikkatietokyselyyn liittyvän Akwé: Kon -ryhmän perustamista edellä esitettyjen ongelmien ratkaisemiseksi.

Akwé: Kon –prosessi on joka tapauksessa luonut erillisen, pysyvän foorumin, jossa paikalliset saamelaiset voivat ilmaista näkökulmiaan ja huoliaan ja osallistua alueiden suunnittelun prosesseihin koko suunnittelun ajan. Näin ollen myös suunnitelmien vaikutusten arviointiprosessi on jatkuva (Juntunen & Stolt 2013; kts. myös Sormunen 2017). Käsivarren Akwé: Kon –ryhmä on kuitenkin tuonut esiin alueen hoito- ja käyttösuunnitelman lausuntoluonnoksessa, että: ”*Alueeseen liittyvässä päätöksenteossa ja tiedon levittämisessä ei oteta riittävästi huomioon paliskunnan lisäksi perinteistä siida-järjestelmää ja kyläryhmillä (ja perhekunnilla) ei ole riittävää neuvottelu-oikeutta erämaa-alueita koskevien asioiden käsittelyssä. Perinteisen siida-järjestelmän sivuuttaminen uhkaa kyläryhmien perinteistä tapaa hallita omia alueitaan (perinnetieto ja tapaoikeus) ja yleisesti perinteisen saamelaisen poronhoidon jatkuvuutta Käsivarressa.*” (Metsähallitus 2017a).

Vapaaehtoisten Akwé: Kon –ohjeiden käyttöönotolla ei voida ratkaista pitkäkestoisia, luonnonvarojen hallintaan liittyviä ongelmia. Perinteisten elinkeinojen ja perinteisen tiedon säilymisen, jatkuvuuden ja huomioimisen kannalta Poronhoitolakiin (848/1990) liittyvät ongelmat ja lain mahdollinen uudistaminen ovat Akwé: Kon –ohjeita keskeisimpiä kysymyksiä.

On myös huomionarvoista, että Akwé: Kon –ohjeita ei tällä hetkellä sovelleta laajemmin alueellisessa luonnonvarojen ja kuntatason suunnittelussa, eikä Ympäristövaikutusten

arvioinneissa, ja siten menetelmän vaikutukset ovat paikallisia koskien lähinnä Metsähallituksen hallinnoimia erämaa-alueita ja muita suojelualueita Saamelaisalueella. Ainoastaan Enontekiön kunta on soveltanut Akwé: Kon –ohjeita tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan suunnittelutyössä. Kunnan linjauksessa Akwé: Kon –menettelytavan ei katsottu koskevan erityisesti saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana, vaan kaikkia paikallisyhteisöjä. Tällä tavalla toteutettuna menettely ei juurikaan eroa tavallisesta sidosryhmien kuulemisesta, joihin ottavat osaa erilaiset paikalliset yhteisöt, ryhmät ja yhdistykset.

Tutkimuksemme perusteella paikallisen kokemusperäisen ja perinteisen tiedon sisällyttämiseen osaksi maankäytön suunnitteluprosesseja liittyy edelleen haasteita. Erityisesti Metsähallituksen suunnittelijoiden haastatteluista kävi ilmi, että perinteisen ja paikallisen tiedon tarkka paikantaminen ja dokumentointi parantaisivat tiedon käyttöä osana suunnittelua. Osallistavat paikkatietomenetelmät voivat tarjota toimivan työkalun perinteisen tiedon dokumentointiin ja erilaisten ympäristöön liittyvien arvojen paikallistamiseen (esim. Alessa ym. 2008; Barlindhaug 2013). Saamelaisessa kontekstissa aloitteen tiedon keruuseen tulisi kuitenkin lähteä yhteisön sisältä, sillä saamelaiseen kulttuuriperintöön ja nautinta-alueisiin liittyy sellaisia ratkaisemattomia kysymyksiä, jotka tekevät tiedon keräämisen kartoille vaikeaksi. Saamelaiskäräjien linjauksen mukaan saamelainen perinteinen tieto on paikallisen yhteisön omaisuutta, eikä tutkijoilla siksi ole oikeutta kerätä sitä kartoille tai esittää laajemmalle yleisölle ilman kyseessä olevan yhteisön kirjallista suostumusta.

Varsinaista henkistä tekijänoikeussuojaa perinteisellä tiedolla ei ole, mutta esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (UNDRIP 2007) sekä Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (CBD 1992) suojaavat alkuperäiskansojen perinteistä tietoa. Myös Suomen perustuslaki (731/1999) takaa saamelaisille oikeuden kehittää ja ylläpitää omaa kulttuuriperintöään.

Luonnonvarakeskuksen ja saamelaiskäräjien välisissä neuvotteluissa sovittiin, että saamelaiskäräjillä ja paikallisyhteisöillä on mahdollisuus tutustua paikannettuun aineistoon, ja antaa siitä lausuntonsa. Lopulta karttakyselyyn ei tullut yhtään saamenkielistä vastausta, ja saadussa aineistossa luontaiselinkeinojen ja kulttuuriperinnön merkitys näyttäytyy vähäisenä. Poronhoito, joka on Enontekiöllä merkittävä elinkeino sekä kulttuurisesti että taloudellisesti, jää aineistossa lähes näkymättömäksi. Samaan aikaan

tutkimusta varten haastatellut saamelaiset kuitenkin toivoivat, että suunnittelijoilla ja myös suurella yleisöllä olisi enemmän tietoa saamelaisesta poronhoidosta. Edellä kuvatun kaltaisen ristiriidan ratkaisemiseksi tarvitaan uudenlaisia toimintatapoja.

Paikkatietokyselystä saamiemme kokemusten ja siitä käydyn keskustelun perusteella Akwé: Kon -menettelytapa osoittautui kuitenkin liian vaikeaksi toteuttaa henkilöresurssien vähyydestä johtuen. Tutkimusprojekteja varten tarvittaisiin vastaava, mutta kevyempi menettelytapa.

Ruotsin saamelaisalueella on saatu hyviä tuloksia tiedon yhteistuottamisen (knowledge co-production) ja paikkatietomenetelmien yhdistämisestä hankkeessa, jossa kehitettiin paikkatietoa hyödyntävä menetelmä yhteistyössä poronhoitajien kanssa (Sandström 2015; Sandström ym. 2012). Tiedon yhteistuottaminen tarkoittaa vastavuoroista tiedon keräämistä tapaa, jossa maankäyttöön liittyvistä asioista vastaavat virkamiehet, tutkijat ja paikallinen yhteisö tuottavat tietoa yhdessä sekä sopivat tiedon käytöstä ja tallentamisesta (Tengö ym. 2014). Tiedon yhteistuottaminen on tärkeä osa resurssien yhteishallintaa erityisesti arktisessa Kanadassa (Armitage ym. 2011; Berkes 2012). Berkes (2009) on kuvannut resurssien yhteishallintaa ja tiedon yhteistuottamista tietokumppanuudeksi ("a knowledge partnership"), ja ongelmanratkaisuprosessiksi, johon kuuluvat neuvottelu, asioiden pohtiminen, tiedon tuottaminen ja yhteinen oppiminen. Akateemisessa tutkimuksessa puhutaan yhteisölähtöisestä lähestymistavasta, joka on niin ikään tiedon yhteistuottamisen tapa. Yhteisölähtöistä tutkimustapaa pidetään sopivana erityisesti alkuperäiskansatutkimuksessa, osittain siitä syystä, että valtakulttuurista tulevilla tutkijoilla ja alkuperäiskansayhteisöillä on erilainen etnohistoria, minkä vuoksi käsitykset esimerkiksi ympäristöstä, maankäyttötavoista, luontosuhteesta ja identiteetistä eroavat toisistaan (Olsén ym. 2017). Tavoitteena myös yhteisölähtöisessä tutkimustavassa on, että tutkijat ja tutkimukseen osallistuvat henkilöt tekevät tutkimusta ja tuottavat tietoa yhdessä. Kun paikalliset yhteisöt ja alkuperäiskansat ovat mukana tutkimuksen teossa, tutkimuskysymysten laadinnasta lähtien, on heillä mahdollisuus vaikuttaa tutkimusprosessiin, jolloin myös tutkimustulokset vastaavat alkuperäiskansojen arvoja ja todellisuutta paremmin (Pontes Ferraida & Gendrom 2011: 157; Olsén ym. 2017).

Ruotsin saamelaisalueella yhdessä poronhoitajien kanssa kehitetty RenGIS-karttatyökalu toimii esimerkkinä siitä, että parhaimmillaan paikkatietomenetelmät voivat tarjota poronhoitajille välineen tuoda perinteistä tietoaan osaksi maankäytön suunnittelua

(Sandström 2015). Karttatyökalun avulla on mahdollista osoittaa tarkasti poronhoidolle tärkeät alueet, ja näin auttaa yhteismitallistamaan tietoa maankäyttöneuvotteluissa. Kyseessä oli kuitenkin hyvin eri tarkoitukseen tehty osallistavan paikkatiedon kerääminen kuin Enontekiön paikkatietokyselyssä, jossa haluttiin kartoittaa mahdollisimman laajasti eri ryhmien näkemyksiä maankäytöstä. Yhden varsin rajatun yhteisön kanssa toteutettu yhteisölähtöinen paikkatietojen kerääminen jättää kuitenkin ulkopuolelle aluetta käyttävät ei-paikalliset ihmiset. BuSK-projektissa toteutetun karttakyselyn tavoitteena oli saada alueen maankäytöstä kokonaiskuva, jossa eri käyttäjäryhmät olivat edustettuina, ja tällaisessa tapauksessa yhteisölähtöisen menetelmän käyttäminen on haasteellista. Tiedon yhteistuottaminen voi parantaa paikkatietoaineistojen edustavuutta erityisesti kerätyn tiedon suhteen. Mutta mikäli maankäytöstä halutaan saada kokonaiskuva, on osallistettava laajasti kaikkia alueiden käyttäjiä.

LOPPUPÄÄTELMÄT

Tutkimuksemme toi ilmi kokemusperäisen paikallistiedon ja erityisesti perinteisen tiedon dokumentointiin ja paikantamiseen liittyviä ristiriitoja saamelaisalueella. Kulttuuriperintöön, pyhiin paikkoihin ja nautinta-alueisiin (metsästys, kalastus, keräily) liittyvä tieto on saamelaiskäräjien linjauksen mukaan paikallisten saamelaisten omaisuutta, jonka kirjaamiseksi julkisiin karttapohjiin tarvitaan paikallisen yhteisön ennakkosuostumus. Ennakkosuostumuksen saamisen esteeksi muodostui kuitenkin paikallisen saamelaisyhteisön määrittämisen vaikeus. Kysymystä siitä, kuka voi edustaa Enontekiön saamelaisyhteisöä ja antaa mahdollisen luvan tietojen keräämiseksi, ei ollut projektin keston aikana mahdollista ratkaista. Samaan aikaa tutkimukseen osallistuneet saamelaiset informantit kuitenkin toivoivat, että suunnittelijoilla ja myös suurella yleisöllä olisi enemmän tietoa saamelaisesta kulttuurista ja poronhoidosta, ja Metsähallituksen suunnittelijat toivat esiin paikkaan sidotun paikallistiedon tarpeen suunnittelutyössä. Tämän ristiriidan ratkaisemiseksi tarvitaan erityisiä menettelytapoja. Yksi näistä on Akwé:Kon -menettelytapa, joka tarjoaa Saamelaisten yhteisöjen osallistamiseen hyvän työkalun, joka tuo paikalliset saamelaiset osaksi maankäytön suunnittelua aiempaa tasavertaisempina osapuolina. Paikkatietokyselystä saadun tutkimuksemme perusteella Akwé:Kon -menettelytapa on tutkimusprojektien tarpeisiin nähden kuitenkin liian paljon henkilöresursseja vaativa. Yhteisölähtöinen paikkatietojen keruu sekä tiedon

yhteistuottaminen ovat hyviä keinoja paikallisten osallistamiseen ja voivat parantaa paikkatietokyselyn edustavuutta. Niiden lisäksi tarvitaan kuitenkin myös alueen muiden asukkaiden ja käyttäjien näkemyksiä silloin, kun tietyn alueen maankäytöstä halutaan saada kokonaiskuva.

Kiitokset

Kiitos kartoista Vesa Nivalalle, Risto Viitaselle ja Arto Vitikalle. Kiitos Sini Kantolalle, jonka tekemää haastattelua on käytetty osana tutkimusta. Tutkimus on tehty osana Building Shared Knowledge Capital to Support Natural Resource Governance (BuSK) -projektia, jonka on rahoittanut EU:n Pohjoinen periferia ja Arktinen -ohjelma.

KIRJALLISUUS

Alessa, A., A. Kliskey & Brown, G. (2008) Social–ecological hotspots mapping: A spatial approach for identifying coupled social–ecological space. *Landscape and Urban Planning* 85 (1) 27–39. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204607002216>

Armitage, D., F. Berkes, A. Dale, E. Kocho-Schellenberg & Patton, E. (2011) Co-management and the co-production of knowledge: Learning to adapt in Canada’s Arctic. *Global Environmental Change* 21 (3) 995–1004.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378011000665>

Barlindhaug, S. (2013) *Cultural Sites, Traditional Knowledge and Participatory Mapping. Long-Term Land Use in a Sámi community in coastal Norway*. V Doctoral thesis, Universitet i Tromsø, Norway.

<https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/5405/thesis.pdf?sequence=2>

Berkes, F. (1993) Traditional Ecological Knowledge in Practice. Teoksessa Inglis, J. (ed.) *Traditional Ecological Knowledge; Concepts and Cases*. Canadian Museum of Nature and the International Development Research Centre, Ottawa, 1–9.

Berkes, F. (2009) Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management* 90 (5) 1692–1702. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301479708003587>

- Berkes, F. (2012) *Sacred Ecology*, 3rd edition. Taylor & Francis, Philadelphia.
- Brown, G. & Kyttä, M. (2014) Key issues and research priorities for public participation GIS (PPGIS): A synthesis based on empirical research. *Applied Geography* 46, 122–136. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2013.11.004>
- CBD (1992) Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus <https://www.un.org/en/events/biodiversityday/convention.shtml>
- Danielsen, F., N.D. Burgess, A. Balmford, P.F. Donald, M. Funder, J.P. Jones, D. Baletym. (2009) Local Participation in Natural Resource Monitoring: a Characterization of Approaches. *Conservation Biology* 23(1) 31–42. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2008.01063.x>
- Danielsen, F., Jensen, P. M., Burgess, N. D., Coronado, I., Holt, S., Poulsen, M. K., Rueda, R. M. ym. (2014) Testing Focus Groups as a Tool for Connecting Indigenous and Local Knowledge on Abundance of Natural resources with Science-Based Land Management Systems. *Conservation Letters* 7, 380–389. <https://doi.org/10.1111/conl.12100>
- Erämaalaki (1991/62). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19910062>
- Forbes, B.C., M. Bölder, L. Müller-Wille, J. Hukkinen, F. Müller, F., N. Gunsley, & Konstantinov, Y. (eds.) (2006) *Reindeer management in northernmost Europe: linking practical and scientific knowledge in social-ecological systems*. Ecological Studies 184, Springer, Berlin.
- Gadamus, L. & Raymond-Yakoubian, J. (2015) Qualitative Participatory Mapping of Seal and Walrus Harvest and Habitat Areas: Documenting Indigenous Knowledge, Preserving Local Values, and Discouraging Map Misuse. *International Journal of Applied Geospatial Research*. 6, 76-93.
- Heikkonen, A. (2014) *Ylimuonion valtionmaiden käyttösuunitelma*. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja 70, Vantaa. <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/mt/mt70.pdf>
- Heinämäki, L., Valkonen, S., Olsén, L., Allard, C. Kircher, S. & Xanthaki, A. (2017) *Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4, Helsinki.

Jokinen, M., Sarkki, S. & Heikkinen, H.I. (2016) The well-being effects of localized multi-level environmental governance: case of Kilpisjärvi. Nordia Geographical Publications Yearbook 2016: Geographies of Well-Being in the North 45(2) 19-36.

Juntunen, S. & Stolt, E. (2013) *Akwé: Kon ohjeiden soveltaminen Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelmassa*. Metsähallituksen luontopalvelut. <https://www.cbd.int/doc/world/fi/fi-nr-oth-en.pdf>

Kahila-Tani, M., Broberg, A., Kyttä, M. & Tyger, T. (2016) Let the Citizens Map—Public Participation GIS as a Planning Support System in the Helsinki Master Plan Process. *Planning practice & Research* 31(2) 195-214. <https://doi.org/10.1080/02697459.2015.1104203>

Kahila, M. & Kyttä, M. (2009) SoftGIS as a Bridge-Builder in Collaborative Urban Planning. Teoksessa Geertman S. & Stillwell, J. (eds.) *Planning Support Systems Best Practice and New Methods*. The GeoJournal Library, vol 95, Springer, Dordrecht.

Kantola, S., Uusitalo, M., Nivala, V. & Tuulentie, S. (2018) Tourism resort users' participation in planning: Testing the public participation geographic information system method in Levi, Finnish Lapland. *Tourism Management Perspectives* 27, 22–32. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2018.04.001>

Kivinen, S., Vartiainen, K. & Kumpula T. (2018) People and Post-Mining Environments: PPGIS Mapping of Landscape Values, Knowledge Needs, and Future Perspectives in Northern Finland. *Land* 7(4) 151. <https://doi.org/10.3390/land7040151>

Lapin yliopisto (2009) Hyvä tieteellinen käytäntö. Lapin yliopiston tutkimuseettiset toimintaohjeet <https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=072e1fb7-a53a-4ab5-b3d2-8068b95df7e4>

Maankäyttö- ja rakennuslaki (1999/132). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>

Markkula, I. & Helander-Renvall, E. (2014) *Ekologisen Perinnetiedon Käsikirja*. Lapin yliopistopaino, Rovaniemi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-484-798-8>

- Metsähallitus (1996) *Hammastunturin erämaan hoito- ja käyttösuunnitelma*. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja B 32, Vantaa. <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Bsarja/b32.pdf>
- Metsähallitus (2016) *Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelma*. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja C 124, Vantaa. <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Csarja/c142.pdf>
- Metsähallitus (2017a) *Käsivarren erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelma*. Lausunnolle lähetetty versio. http://www.metsa.fi/documents/10739/1110148/kasivarren_hks_lausunnolle.pdf/d9b8616e-e462-41a2-b8b2-55b27bb9c67f
- Metsähallitus (2017b) *Saanan alueen hoito- ja käyttösuunnitelma*. Lausunnolle lähetetty versio http://www.metsa.fi/documents/10739/1110148/saana_hks_yhteenveto.pdf/9db5ffa2-5885-4fc4-8d2f-2da0424fa94e
- Metsähallitus (2017c) *Kevon luonnonpuiston ja Natura 2000 -alueen hoito- ja käyttösuunnitelma*. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja C 149, Vantaa. <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Csarja/c145.pdf>
- Metsähallitus (2018) *Puljun erämaan Natura-alueen hoito- ja käyttösuunnitelma*. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja C 162, Vantaa. <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Csarja/c162.pdf>
- Olsén, S., A. Harkoma, L. Heinämäki, & Heiskanen, H. (2017) *Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa*. *Juridica Lapponica* 41, Lapin yliopistopaino, Rovaniemi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-484-989-0>
- Pietilä, M. & Fagerholm, N. (2018) A management perspective to using Public Participation GIS in planning for visitor use in national parks. *Journal of Environmental Planning and Management*. <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1473757>
- Pontes Ferraida, M. & Gendron, F. (2011) Community-based participatory research with traditional and indigenous communities of the Americas: History context and future directions. *International Journal of Critical Pedagogy* 3(3) 153 -168.
- Poronhoitolaki (848/1990) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1990/19900848>

- Sandström, P. (2015) *A toolbox for co-production of knowledge and improved land use dialogues - the perspective of reindeer husbandry*. Doctoral thesis, Swedish University of Agricultural Sciences, Umeå, Sweden. <https://pub.epsilon.slu.se/11881/>
- Sandström, P., C. Sandström, J. Svensson, L. Jougda, & Baer, K. (2012) Participatory GIS to mitigate reindeer husbandry and forestry land use conflicts in Vilhelmina Model Forest, Sweden. *The Forest Chronicle* 88, 254–260.
- Sarkki, S., H.I. Heikkinen, V-P. Herva & Saarinen, J. (2018) Myths on local use of natural resources and social equity of land use governance: Reindeer herding in Finland. *Land Use Policy* 77, 322-331. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.05.055>
- Sormunen, J. (2017) *Yhteishallintaa Hammastunturilla? Akwé: Kon -ohjeiden vaikutus Hammastunturin erämaa-alueen hallintaan*. Pro gradu- tutkielma, Turun yliopisto.
- Suomen perustuslaki (731/1999). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Tengö, M., M. Malmer, E. Brondizio, T. Elmqvist, & Spierenburg, M. (2014) Connecting Diverse Knowledge Systems for Enhanced Ecosystem Governance: The Multiple Evidence Base Approach. *Ambio* 43(5) 579–591. <https://doi.org/10.1007/s13280-014-0501-3>
- Tolvanen, A. Kangas, K, Vendelin, I., Huhta, E. Hytönen, M., Jäkäläniemi, A., Kyttä, M. Nikula, A., Nivala, V., Tarvainen, O., Tuulentie, S. & Tyrväinen, L. (2014). *Vaaka punnitsee, arvottaa, tasapainottaa -toimintamalli Vaara-Kainuun matkailualueiden suunnitteluun*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-40-2483-2>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Gummerus, Jyväskylä.
- Tuulentie, S. (2017) Destination development in the middle of the Sápmi: whose voice is heard and how? Teoksessa Viken, A. & Müller, D. (eds.) *Arctic Indigenous Tourism. Tourism and Cultural Change* 51, Channel View Publications, 122-136. <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/540275>
- UNDRIP (2007) YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>

Veland, S., Lynch, A., Bichoff-Mattson, Z., Joachim, L., & Johnson, N. (2014) All strings attached: Negotiating relationships of geographic information science. *Geographical Research* 52(3) 296-308. <https://doi.org/10.1111/1745-5871.12070>

Yli-Pelkonen, V. & Kohl, J. (2005) The role of local ecological knowledge in sustainable urban planning: perspectives from Finland. *Sustainability: Science, Practice and Policy* 1(1) 3-14, <https://doi.org/10.1080/15487733.2005.11907960>

Ympäristöministeriö (2011) Akwé:Kon ohjeet. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41525>

DRAFT