



24.4.2023 (huom. päivitetään
nähtävilläoloa varten)

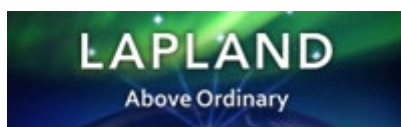
Liite 8

POHJOIS-LAPIN MAAKUNTAKAAVA 2040

Maakuntakaava ja saamelaiskulttuuri



LAPIN LIITTO
ROVANIEMI 2023



Sisällys

1. Maakuntakaavoitus	2
1.1 Maakuntakaavaan liittyvä päätöksenteko	2
1.2 Maakuntakaavan sisältövaatimukset	3
1.3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden konkretisoiminen	3
2. Osallistaminen ja vuorovaikutus	4
3. Maakuntakaavan vaikutustenarvioinnin perusteet saamelaiskulttuuriin liittyen	6
3.1 Taustaa	6
3.2 Vaikutustenarvioinnin taso.....	7
3.3 Tietopohja.....	8
3.3.1 Saamelaiskulttuurityöryhmän raportin perusosa.....	8
3.3.2 Expert statement requested by the Sámi Parliament in Finland regarding procedures for conducting cumulative effects assessment concerning Sámi culture and livelihoods (K. Raitio & R. K. Larsen 2020)	13
3.3.3 Tiivistelmä saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta (Heinimäki & Raitio 2019)	14
3.3.4 Good Practices for EIA and Meaningful Engagement in the Arctic	15
3.3.5 Saami - Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen (Jaakkola, Näkkäljärvi & Juntunen 2020).....	16
3.3.5 Saamelaismatkailun eettiset ohjeet	16
4. Maakuntakaavoitusprosessi ja saamelaisten kulttuurisen itsehallinnon huomioon ottaminen	17

1. Maakuntakaavoitus

Maakuntakaavojen laatiminen kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:n mukaisesti maakuntien liitoille. Lapin maakunnassa maakuntakaavojen laatimisesta vastaa Lapin liitto. Maakunnan suuresta koosta johtuen Lapin maakunnassa maakuntakaavoitusta tehdään osa-alueittain, ja niitä päivitetään noin 15 vuoden sykleissä. Osa-alueittainkin laaditut maakuntakaavat ovat kokonaismaakuntakaavoja, joissa käsitellään laaja-alaisesti koko kaavoitettavan alueen maankäyttö yleispiirteisellä tasolla. Kokonaismaakuntakaavojen lisäksi on mahdollista laatia erillisiä vaihemaakuntakaavoja, jotka käsittelevät esimerkiksi yhtä aihekokonaisuutta (esimerkiksi tuulivoima- tai kaivosvaihemaakuntakaavat) ja siihen liittyviä maankäyttökysymyksiä yleispiirteisellä tasolla.

Maakuntakaava on yleispiirteinen ja pitkälle tulevaisuuteen tähtäävä alueidenkäytön suunnitelma, joka on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Maakuntakaava ei ole yhden hankkeen tai yhden maankäyttömuodon maankäytön suunnitelma, vaan sen tehtävänä on ratkaista valtakunnalliset ja maakunnalliset alueidenkäytön kysymykset kokonaisvaltaisesti.

Maakuntakaavaa yksityiskohtaisemmassa maankäytön suunnitelmassa, yleiskaavassa, puolestaan osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kuntatasolla. Tätäkin yksityiskohtaisemmassa maankäytön suunnitelmassa, asemakaavassa, osoitetaan yksityiskohtaisesti kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen. Kunnalla on kaavoitusmonopoli yleis- ja asemakaavojen laatimisen suhteen: ”kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta” (MRL 20 §). Maankäytön suunnittelu kuuluu keskeisenä osana kunnalliseen itsehallintoon, jonka keskeinen sisältö on kunnan (kuntayhtymän) mahdollisuudessa päättää itse siitä, mitä suunnitellaan, millaisella aikataululla ja millaista sisältöä suunnittelulta odotetaan.

Maakuntatason maankäytön suunnittelu on maakunnan liiton vastuulla ja kuntatason yksityiskohtaisempi maankäytön suunnittelu kunnan vastuulla. Muilla tahoilla ei ole mandaattia laatia lakisääteisiä kaavoja, pois lukien maanomistajan mahdollisuus laatia ranta-asemakaavoja omalla kustannuksellaan.

1.1 Maakuntakaavaan liittyvä päätöksenteko

Maakunnan liiton ylin päättävä elin on maakuntavaltuusto, joka hyväksyy maakunnan liiton laatimat maakuntakaavat. Valtuusto muodostuu siten, että maakunnan kunnat nimeävät edustajansa edustajainkokoukseen, joka yhdessä kokouksessa valitsee kuntien ehdottamat maakuntavaltuuston jäsenet ja heidän henkilökohtaiset varajäsenensä. Maakuntavaltuuston poliittisen jakauman tulee noudattaa kunnallisvaalien tulosta.

Maakunnan liiton käytännön toiminnasta vastaa maakuntahallitus. Maakuntavaltuusto valitsee järjestäytymiskokouksessaan maakuntahallituksen jäsenet ja heidän henkilökohtaiset varajäsenensä. Myös maakuntahallituksen poliittisen jakauman on noudatettava kunnallisvaalien tulosta. Lapin liiton hallitukseen kuuluu saamelaiskäräjien edustaja, jolla on puhe- ja läsnäolo-oikeus. Puhe- ja läsnäolo-oikeudellisella jäsenellä ei ole äänivaltaa, sillä äänivalta voi olla maakunnan liiton poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä vain poliittisesti valituilla kuntien edustajilla.

Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 ohjausryhmässä on saamelaiskäräjien edustaja sekä saamelaisalueen kuntien edustaja. Ohjausryhmän tehtävänä on ohjata maakuntakaavoitustyötä ja tuoda esille edustamiensa

tahojensa näkemyksiä maakuntakaavan sisältöön ja ratkaisuihin. Ohjausryhmällä ei ole kuitenkaan päätöksentekovaltaa.

1.2 Maakuntakaavan sisältövaatimukset

Maakuntakaavan sisältövaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä:

”Maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Kaava on mahdollisuuksien mukaan yhteen sovitettava maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa.

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päätösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa.

Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota:

- 1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen;
- 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyteen;
- 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin;
- 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestävään käyttöön;
- 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin;
- 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä
- 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyteen.

Kaavaa laadittaessa on myös pidettävä silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa. Kaavaa laadittaessa on selvitettävä, kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat.

Edellä tässä pykälässä mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää.”

Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 suhde MRL 28 §:n sisältövaatimuksiin on avattu kaavaselostuksen kappaleessa 7.2.

1.3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden konkretisoiminen

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat ohjeena maakuntakaavojen laatimiselle. Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista (MRL 24 §).

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on:

- varmistaa valtakunnallisesti merkittävien seikkojen huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa,
- auttaa saavuttamaan maankäyttö- ja rakennuslain ja alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet, joista tärkeimmät ovat hyvä elinympäristö ja kestävä kehitys,

- toimia kaavoituksen ennakoivan ja vuorovaikutteisen viranomaistyön välineenä valtakunnallisesti merkittävissä alueidenkäytön kysymyksissä sekä
- edistää kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa Suomessa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korostuvat eri tavoin eri puolella Suomea ja tavoitteet voivat olla keskenään ristiriitaisia. Maakuntakaavan tehtävänä on konkretisoida valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja sovittaa ne yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Maakuntakaavaa laadittaessa on myös kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin.

Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 selostuksen kappaleessa 3.1 ja 3.2 on tuotu esille valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä kappaleessa 7.1. on kerrottu maakuntakaavan suhdetta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.

2. Osallistaminen ja vuorovaikutus

Maakuntakaavan valmistelua koskevasta vuorovaikutuksesta ja yhteistyöstä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä -asetuksessa:

- Maankäyttö- ja rakennuslain 6 §:n mukaan kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen.
- Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 8 §:n mukaan maakunnan liiton on maakuntakaavaa laadittaessa oltava tarpeellisessa määrin yhteistyössä asianomaisten kuntien, valtion viranomaisten ja muiden maakuntakaavoituksen kannalta keskeisten tahojen kanssa. Valtakunnallisesti merkittävissä asioissa on oltava yhteydessä ympäristöministeriöön ja niihin ministeriöihin, joita asia koskee.

Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 tärkeänä tehtävänä on yhteistyössä alueen kuntien kanssa osoittaa valtuuston hyväksymän Lappi-sopimuksen mukainen maakunnan tahtotila alueen tulevaisuuskuvaksi 2040, ja siksi kaavatyössä korostuu eri maankäyttömuotojen ja intressiryhmien tavoitteiden yhteensovittaminen. Maakuntakaavan laatimisessa on panostettu laajaan vuorovaikutukseen alueen kuntien, asukkaiden, yhteisöjen, yritysten ja keskeisten sidosryhmien sekä valtion viranomaisten kanssa. Lisäksi kaavan eri selvitystöitä tukeneet asiantuntijaryhmät ja -jäsenet ovat antaneet panoksensa suunnittelutyön etenemiseen. Lapin liitto on ollut valmis kaava- ja erillisneuvotteluiden järjestämiseen alueella osallisten pyynnöstä ja Lapin liittoon on voinut tulla neuvottelemaan sekä tutustumaan kaavaprosessiin vapaasti koko kaavoitusprosessin ajan. Saamelaiskulttuuriin osalta vuorovaikutuksen kautta Lapin liitto on saanut suunnittelun tueksi runsaasti aineistoa ja tietoa saamelaiskulttuurista ja siihen liittyvästä vaikutustenarvioinnista.

Perustuslain turvaamista saamelaisten kulttuuriseen itsehallintoon liittyvistä oikeuksista ei ole erikseen säädetty maankäyttöön liittyen. Perustuslain ohella kaavoitusta ohjaa ensisijaisesti maankäyttö- ja rakennuslaki, ja useat muut ympäristölainsäädäntöön liittyvät lait. Maankäyttö- ja rakennuslaki on osallistumista ja vuorovaikutusta koskevien säännösten osalta osallistumista tukeva, eikä laki rajoita osallistumista kaavoitukseen etnisen taustan perusteella, vaan jokaisella on mahdollisuus vaikuttaa omaa

elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon esittämällä mielipiteensä kaavoituksen kuluessa. Lisäksi saamelaiskäräjälain 9 § mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella muun muassa yhdyskuntasuunnittelua. Kolttalain 56 § mukaan kolttien kyläkokoukselle ja kolttaneuvostoille on varattava tilaisuus lausunnon antamiseen. Käytännössä maakuntakaavoituksessa lausunnon antamisen lisäksi kolttien kyläkokouksen kanssa neuvotellaan samaan tapaan kuin saamelaiskäräjien kanssa.

Alla on lueteltu Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040 -prosessissa käytyjä neuvotteluita ja kokouksia:

- 1) Aloituskokous Pohjois-Lapin kuntien edustajien kanssa maakuntakaavan ohjausryhmästä (MRL 27 §) sekä muista maakuntakaavoitukseen liittyvistä kysymyksistä 14.12.2016
- 2) **Lapin liiton hallituksen kokoukset:**
 - a) Lapin liiton hallitus päätti asettaa maakuntakaavan ohjausryhmän (MRL 27 §) 13.2.2017
 - b) Lapin liiton hallitus päätti 24.4.2017 kokouksessaan MRL 63 §:n mukaisesti kuuluttaa Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 vireille ja asettaa osallistumis- ja arviointisuunnitelman nähtäville.
 - c) Lapin liiton hallitus hyväksyi 16.4.2018 tarkistetun osallistumis- ja arviointisuunnitelman sekä käsitteli kootut tavoitteet maakuntakaavalle.
 - d) Lapin liiton hallitus päätti 12.11.2018 asettaa maakuntakaavan valmisteluaineiston nähtäville ja pyytää siitä lausunnot.
 - e) Lapin liiton hallitus teki ratkaisun vaihtoehtoisista kaavavarauksista ja hyväksyi palautteisiin annettavat vastineet sekä OAS:n tarkistuksen 29.4.2019.
 - f) Lapin liiton hallitus päätti hyväksyä 4.11.2019 Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 maakuntakaavaehdotuksen lähetettäväksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen 13 §:n mukaisesti viranomaislausunnoille heti saamenkielille käännettävän aineiston valmistuttua alkuvuodesta 2020.
 - g) Lapin liiton hallitus päätti hyväksyä 8.6.2020 vastineet saatuun viranomaispalautteeseen sekä hyväksyi kaavaehdotuksen asetettavaksi julkisesti nähtäville.
 - h) Lapin liiton hallitus päätti 1.2.2021 hyväksyä vastineet saatuihin muistutuksiin
 - i) Lapin liiton hallitus hyväksyi 1.3.2021 Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040 -ehdotuksen ja esitti, että Lapin liiton valtuusto hyväksyy Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040.
 - j) Lapin liiton hallitus hyväksyi päivitettyt osallistumis- ja arviointisuunnitelma 16.12.2022
 - k) Lapin liiton hallitus päätti hyväksyä 24.4.2023 Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 maakuntakaavaehdotuksen lähetettäväksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen 13 §:n mukaisesti viranomaislausunnoille heti saamenkielille käännettävän aineiston valmistuttua
- 3) **Ohjausryhmän kokoukset 24.3.2017, 7.9.2017, 23.2.2018, 22.8.2018, 25.10.2018, 9.4.2019, 17.10.2019, 27.5.2020, 16.12.2020, 8.11.2022, 21.2.2023, 17.4.2023, 3.10.2023**
- 4) Maakuntakaava-alueen kuntien tavoiteneuvottelut Utsjoella 27.9.2017, Inarissa 28.9.2017 ja Sodankylässä 29.9.2017. Saamelaiskäräjien kanssa neuvoteltiin 28.9.2017. Neuvotteluihin osallistuivat myös ympäristöministeriön ja Lapin ELY-keskuksen edustajat.
- 5) **Keskeisten sidosryhmien tavoiteneuvottelut pidettiin loka-joulukuussa 2017 ja tammi-helmikuussa 2018. Saamelaisten kotiseutualuetta koskien käytiin muun muassa seuraavia neuvotteluita:**
 - a) Saamelaistahot: 13.11.2017
 - b) Utsjoki (kylät) 12.–13.12.2017
 - c) Inari (kylät) 14 & 18.12.2017
 - d) Matkailutoimijat: 24.1.2018
 - e) Paliskunnat/pohjoinen: 25.1.2018
 - f) Kolttien kyläkokous ja kolttaneuvostot 24.5.2018

6) Suunnittelupalaverit saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien kanssa

- a) Vätsäri ja Näätämo 25.5.2018
- b) Muddusjärvi 29.5.2018
- c) Ivalon paliskunta 12.6.2018
- d) Lapin paliskunta 12.6.2018
- e) Hammastunturin paliskunta 14.6.2018
- f) Paatsjoen paliskunta 15.6.2018
- g) Kaldoaivin ja Paistunturin paliskunnat 15.6.2018
- h) Muotkatunturin ja Sallivaaran paliskunnat 17.8.2018
- i) Lapin paliskunta 15.2.2019

7) Poronhoitolain 53 §:n mukainen neuvottelu 4.9.2018**8) Maakuntakaavaseminaari 27.–28.9.2018****9) 1. viranomaisneuvottelu 28.9.2018****10) Kolttalakiin perustuva ja Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu 16.–17.10.2018****11) Saamelaiskulttuuryöryhmän kokoukset 29.5.2018, 16.8.2018 11.9.2018, 25.9.2018, 30.10.2018, 16.11.2018 ja 7.1.2019****12) Luonto- ja maisemaselvityksen asiantuntijatyöryhmän kokous 11.7.2017, 14.3.2018, 28.5.2018 ja 13.8.2019****13) Kaavaneuvottelu paliskuntien kanssa 12.9.2019****14) Erillisneuvottelu Ivalon ja Sattasniemen paliskunnan kanssa 13.9.2019****15) Kaavaneuvottelu Saamelaiskäräjien sekä Kolttien kyläkokouksen kanssa 15.10.2019****16) 2. viranomaisneuvottelu 22.4.2020****17) Kolttalakiin perustuva ja Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu 14.–15.5.2020****18) Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen jatko-neuvottelu 28.8.2020****19) Poronhoitolain 53 §:n mukainen neuvottelu 14.9.2020****20) Kuntakierros kuntien tavoitteista 7.-9.9.2022****21) Kaavaneuvottelu saamelaiskäräjien kanssa 7.10.2022****22) Kaavaneuvottelu liitto, Fingrid, saamelaiskäräjät 400 kV voimajohtolinjasta 16.1.2023****23) Kolttalakiin perustuva mukainen neuvottelu 28.3.2023****24) Kaavaneuvottelu saamelaiskäräjien kanssa 29.3.2023****25) Poronhoitolain 53 §:n mukainen neuvottelu 31.3.2023****26) Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu 13.4.2023****27) Kaavaneuvottelu paliskuntien kanssa 18.4.2023****28) Iltakoulu Lapin liiton valtuuston ja hallituksen jäsenille ja varajäsenille 19.4.2023**

3. Maakuntakaavan vaikutustenarvioinnin perusteet saamelaiskulttuuriin liittyen

3.1 Taustaa

Pohjois-Lapin maakuntakaavaa 2040 varten perustettiin saamelaiskulttuuryöryhmä, jonka tehtävänä oli arvioida maakuntakaavan vaikutukset saamelaiskulttuuriin. Saamelaiskulttuuryöryhmän asettaminen ja toimeksianto perustuivat saamelaiskäräjien ja Lapin liiton välillä käytyihin neuvotteluihin, joiden tavoitteena alun perin oli Akwé: Kon -menettelyn soveltaminen maakuntakaavoituksessa. Neuvotteluissa päädyttiin

kuitenkin ratkaisuun, jonka mukaan maakuntakaavan valmistelussa toteutetaan saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointi siten, että Lapin liitto palkkaa yhden saamelaiskulttuurin asiantuntijan sekä perustaa työryhmän. Saamelaiskäräjien hallitus nimesi kokouksessaan 5/2018, 23.4.2018, saamelaiskulttuurin työryhmän kokoonpanon ja saamelaiskulttuurin asiantuntijan.

Työryhmän tavoitteena oli keskeisten saamelaiskulttuuriin liittyvien perusselvitysten kokoaminen/tekeminen, vaikutusten rajaus, tarkastelu ja arviointi sekä lieventävien toimenpiteiden tarkastelu. Työryhmän työ rajoittui saamelaisten kotiseutualueeseen. Työryhmä kokoontui 29.5.2018, 16.8.2018, 11.9.2018, 25.9.2018, 30.10.2018, 16.11.2018 ja 7.1.2019. Lisäksi työryhmä osallistui maakuntakaavaseminaariin 27.–28.9.2018.

Saamelaiskulttuurityöryhmä lähetti Lapin liiton hallitukseen 3.12.2018 kirjelmän (päivätty 30.10.2018), jossa työryhmä ilmoitti, ettei sillä ole edellytyksiä toteuttaa sille osoitettua tehtävää arvioida kaavan vaikutuksia saamelaiskulttuuriin maakuntakaavaluonnoksen sisältäessä kaksi aluevarausta hankkeille, jotka ovat mittakaavaltaan poikkeuksellisen suuria ja laajakantoisia; Jäämeren ratalinjaus ja 400 kilovoltin voimalinja. 7.1.2019 pidetyssä Lapin liiton ja saamelaiskulttuurityöryhmän neuvottelussa asia vahvistettiin.

Kun saamelaiskulttuurityöryhmän työ keskeytyi, vaikutusten arvioinnin loppuunsaattaminen jäi maakuntakaavoituksesta vastaavan viranomaisen, Lapin liiton, tehtäväksi. Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaiset vaikutustenarvioinnit saamelaiskulttuuriin on arvioitu luvussa 8.16 ja vaikutukset koko maakuntakaava-alueen poronhoitoon on arvioitu luvussa 8.15. Lisäksi kaavaselostuksen liitteenä (liite 3) olevassa MRA 1 §:n mukaisessa vaikutusten arviointitaulukossa maakuntakaavan merkintöjä ja määräyksiä koskien on arvioitu myös vaikutuksia saamelaiskulttuuriin.

3.2 Vaikutustenarvioinnin taso

Maakuntakaavan vaikutustenarvioinnista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä:

”Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.”

Kaavalla viitataan tässä tapauksessa maakuntakaavaan, joka on **yleispiirteinen ja strateginen** maankäytön suunnitelma. Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 mittakaava on 1:250 000, eli yksi sentti kartalla vastaa 2,5 kilometriä todellisuudessa. Pelkästä mittakaavasta johtuen yksityiskohtaisia vaikutustenarviointeja ei ole mahdollista, eikä tarpeellista, tehdä maakuntakaavatasolla. Maakuntakaavan tehtävä on ohjata yksityiskohtaisempaa suunnittelua, kuten yleis- ja asemakaavoitusta tai muita tarkempia suunnitelmia, joissa vaikutustenarvioinnit tehdään suunnittelutason mukaisesti yksityiskohtaisemmin. Maakuntakaavassa ei myöskään tehdä YVA-lain mukaisia vaikutustenarviointeja, sillä YVA-lakia ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia (laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 3 §). Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040 ei ole hankekaava, vaan siinä käsitellään maakunnan osa-alueen maankäyttöä kokonaisvaltaisesti.

Maakuntakaavan vaikutustenarvioinnin taso on siis maakuntakaavalle tarkoituksenmukaisesti yleispiirteinen. Tällä yleispiirteisellä tasolla Pohjois-Lapin maakuntakaavassa on arvioitu vaikutukset kaikkiin MRL 9 §:ssä mainittuihin asioihin. Näiden lisäksi maakuntakaavassa on arvioitu erikseen vaikutuksia laissa mainitsemattomiin asiakokonaisuuksiin eli saamelaiskulttuuriin sekä ilmastonmuutokseen, sillä ne liittyvät keskeisesti maakuntakaava-alueen ominaispiirteisiin. Erityistä painoarvoa on annettu saamelaiskulttuurin sekä siihen liittyvien elinkeinojen vaikutustenarvioinnille, sillä saamelaiskulttuuri on keskeinen erityispiirre maakuntakaava-alueella. Kaavaselostuksen paliskuntakohtainen vaikutustenarviointi ja saamelaiskulttuurin vaikutustenarviointi on osittain laadittu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ää tarkoittamaa tasoa tarkemminkin.

3.3 Tietopohja

Tässä luvussa esitellään Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 vaikutustenarvioinnin tueksi saatua ja kerättyä tietoa, joka on toiminut tausta-aineistona maakuntakaavaratkaisulle. Vaikutustenarvioinnin tueksi saatu tieto on sovitettu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaiseen maakuntakaavan vaikutustenarvioinnin tasoon. Varsinainen vaikutustenarviointi löytyy kaavaselostuksen luvussa 8.16 ja vaikutukset koko maakuntakaava-alueen poronhoitoon on arvioitu luvussa 8.15. Lisäksi kaavaselostuksen liitteenä (liite 3) olevassa MRA 1 §:n mukaisessa vaikutusten arviointitaulukossa maakuntakaavan merkintöjä ja määräyksiä koskien on arvioitu myös vaikutuksia saamelaiskulttuuriin.

3.3.1 Saamelaiskulttuurityöryhmän raportin perusosa

Vaikka varsinainen saamelaiskulttuurin työryhmä päätti lopettaa toimintansa (ks. kpl 3.1), työryhmän sihteeriksi palkattu saamelaiskulttuurin asiantuntija, oikeustieteen tohtori Juha Guttorm, laati työryhmän toimikauden aikana perusosan, joka on sittemmin ollut käytössä Lapin liiton vaikutustenarvioinnin tukena. Juha Guttorm jatkoi Lapin liiton palkkaamana saamelaisoikeuden asiantuntijana myöhemmin maakuntakaavan jatkovalmistelussa. Guttormin kirjoittama perusosio on osa saamelaiskulttuurityöryhmän tavoitteena olleeseen raporttiin maakuntakaavan vaikutuksista saamelaiskulttuuriin. Alla on raportin perustieto-osion osa saamelaiskulttuurista, sen elinkeinoista ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksista.

Perustietoja saamelaisista, heidän kotiseutualueestaan ja kulttuuristaan

Tuoreimpien väestötietojen (2015) mukaan Suomessa asuu noin 10 500 saamelaista.¹ Heistä noin 67 % eli 7 000 asuu kotiseutualueensa ulkopuolella, erityisesti Rovaniemen, Oulun ja pääkaupunkiseudulla. Suomessa asuvat saamelaiset jakaantuvat kolmeen saamelais(kieli)ryhmään; pohjoissaamelaisiin, inarinsaamelaisiin ja kolttasaamelaisiin. Inarinsaamelaisia arvioidaan olevan 600–900 ja kolttasaamelaisia noin 600 henkeä², loput luetaan pohjoissaamelaisiksi. Noin kolmannes saamelaisista puhuu jotakin kolmesta saamen kielestä ensimmäisenä kielenään.

¹ Saamelaiskäräjien ja Väestörekisterikeskuksen tietoihin perustuva tilasto (2015).

² www.saaminuett.fi>kolttasaamelaiset

Saamelaisten kotiseutualueen 3 500 saamelaisesta Enontekiöllä asuu 430, Inarissa 2170, Utsjoella 720 ja Sodankylän kunnan pohjoisosassa (Lapin paliskunnan alue) 180. Muualla Sodankylässä asuu 300 saamelaista. Pohjois-Lapin maakuntakaavan vaikutusalueella asuu siten 3 370 saamelaista, mikä on reilut 20 % koko alueen väestöstä (16 840 henkeä³). Kolttasaamelaisista noin 400 asuu kolttalaissa määritellyllä, Inarijärven pohjois- ja itäosissa sijaitsevalla kolttala-alueella.

Saamelaisten kotiseutualueen asema maantieteellisenä alueena on tunnustettu Suomen perustuslaissa, sen 121.4 §:ssä, jossa on säädetty saamelaisten itsehallinnosta. Tarkemmin kotiseutualueesta on säädetty saamelaiskäräjälaissa, jonka 4 §:n mukaan alueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueet sekä Sodankylän kunnan pohjoisosassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue. Alue on osoitettu kartalla, joka on liitteenä saamelaiskäräjistä annetussa asetuksessa (1727/1995, 1 §). Saamelaisten kotiseutualue on laajuudeltaan 27 100 km². Se käsittää yli 77 % koko kaavoitettavasta alueesta (35 120 km²) ja siihen sisältyy myös kolttalain (253/1995) mukainen kolttala-alue. Saamelaisten kotiseutualue sijaitsee kokonaan poronhoitolain (848/1990) mukaisella erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella. Saamelaisalueen 13 paliskunnasta 11 sijaitsee kaavoitettavalla alueella.

Saamelainen kulttuuri on moninaista alkuperäiskansakulttuuria, joka on perinteisesti kiinteässä yhteydessä asuinalueen maahan ja luonnonvaroihin. Saamelaiskäräjälain muuttamista koskevan lakiesityksen (HE 167/2014 vp) mukaan saamelaiskulttuurin keskeisiä piirteitä ovat saamen kieli, saamelainen kulttuuriperintö, saamelaisten kulttuuri-ilmaukset, saamelaisten perinteinen tieto, perinteiset saamelaiselinkeinot ja niiden nykyaikaiset soveltamismuodot samoin kuin saamen käsityö ja muut saamelaisten alkuperäiskansana harjoittaman kulttuurin tavat ja muodot.

Saamelaisten asema alkuperäiskansana Suomen perustuslain ja kansainvälisen oikeuden mukaan

Saamelaiset ovat Suomen ja Euroopan unionin alueen ainoa alkuperäiskansa, jolla on oma kieli, kulttuuri, elämäntapa ja identiteetti. Kansainvälisessä oikeudessa alkuperäiskansojen keskeisimpänä tunnusmerkkinä pidetään polveutumista väestöstä, joka maan valloittamisen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostumisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu. Alkuperäiskansoille on ominaista myös läheinen ja perinteinen yhteys ryhmän elämäntavan, perinteisten elinkeinojen ja tietyn alueen maan ja luonnonvarojen välillä. Nämä kansat ovat lisäksi säilyttäneet oikeudellisesta asemastaan huolimatta osittain tai kokonaan omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutiot.

Suomessa saamelaisten asema alkuperäiskansana on tunnustettu maan perustuslaissa (731/1999), johon sisältyy kaksi saamelaisten oikeusasemaa erityisesti turvaavaa säännöstä. Toinen sisältyy 17 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tämän säännöksen tarkoituksena on turvata saamelaisten omaperäisen kulttuurin säilyminen. Säännös ei rajoitu pelkästään saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuu laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat muun ohessa saamelaisten perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, kalastus ja metsästys ja niiden nykyaikaiset soveltamismuodot. Se on perusoikeussäännöksenä voimassa koko valtakunnan alueella ja suojaa kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleskelevien saamelaisten oikeusasemaa ryhmänä heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Säännös velvoittaa yhdessä

³ Lapin liiton tilasto, Lappi lukuina 2017.

perustuslain 22 §:n⁴ kanssa julkista valtaa turvaamaan saamelaisten kielen ja kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen.

Saamelaisten perusoikeussäännöstä täydentää 121 §:n 4 momentin säännös, joka turvaa saamelaisille kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon kotiseutualueellaan sen mukaan kuin lailla säädetään. Itsehallintosäännöksen tarkoituksena on turvata saamelaisten oikeus muihin väestöryhmiin nähden yhdenvertaiseen kohteluun hallinnossa vahvistamalla heidän vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia kulttuuriaan ja yhteiskuntaelämäänsä koskevien asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Perussäännökset tämän itsehallinnon tarkemmasta sisällöstä sisältyvät saamelaiskäräjistä annettuun lakiin (974/1995). Sen mukaan saamelaisten keskuudesta vaaleilla valitun saamelaiskäräjien tehtävänä on toteuttaa saamelaisten itsehallintoa sekä hoitaa muutoinkin saamelaisten kieltä ja kulttuuria ja heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Kolttasaamelaisilla on lisäksi oma itsehallintonsa, kyläkokousohallinto, josta on säädetty kolttalaissa. Tästä riippumatta kolttasaamelaiset ovat olleet säännönmukaisesti edustettuina myös yleissaamelaiselimessä saamelaiskäräjillä, vaikkei heillä olekaan siellä lakiin perustuvaa kiintiöityä edustusta. Saamelaiskulttuurityöryhmän asettaminen tukee saamelaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa saamelaisalueen maankäytön suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Mainitut perustuslain säännökset saamelaisten perusoikeuksista ja itsehallinnosta sekä laki saamelaiskäräjistä liittyvät kiinteästi yhteen. Ne muodostavat yhden ja yhdessä tulkittavan sääntelykokonaisuuden. Perusoikeussäännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan saamelaisten elinolosuhteiden kehittämiseksi heidän omaa kulttuuriperinnettään kunnioittaen (HE 309/1993 vp, s. 25 ja 65). Saamelaisten itsehallintoa koskevan säännöksen ja sen toteuttamista varten säädetyn saamelaiskäräjälain yhtenä tarkoituksena on tukea saamelaisten perusoikeussäännöksen toteutumista käytännössä. Perusoikeussäännös on tärkein mainituista säädöksistä muodostaen perustan kahdelle muulle tässä mainitulle säädökselle ja ohjaten niiden tulkintaa yhdessä kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen kanssa. Tämä säännös yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa sitoo julkisen vallan toimintaa ja velvoittaa sitä tukemaan saamelaisten kulttuurimuodon ylläpitämistä ja kehittämistä.

Maakuntakaavoitukseen liittyen saamelaisten asemasta on lisäksi säädetty alueiden kehittämistä, maa- ja vesialueiden ja luonnonvarojen käyttöä sekä ympäristön- ja rakennusperinnön suojelua koskevassa lainsäädännössä. Tällaisia säädöksiä ovat ainakin laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014), erämaalaki (62/1991), luonnonsuojelulaki (1096/1996), kaivoslaki (621/2011), vesilaki (587/2011), metsälaki (1093/1996), laki Metsähallituksesta (234/2016), ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010).

Kansallisen lainsäädännön lisäksi saamelaisten asemaa kansana, alkuperäiskansana ja kansallisena vähemmistönä turvaavat myös monet kansainvälisen oikeuden asiakirjat. Monenvälisistä kansainvälisistä sopimuksista keskeisimmät ovat ILO:n itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva kansainvälinen yleissopimus nro 169 (ILO 169 -sopimus), YK:n piirissä hyväksytyt yleissopimukset kuten kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus, SopS 8/1976), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976), biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus) (SopS 78/1994), kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (rotusyrjintäsopimus) (SopS 37/1970) sekä Euroopan neuvoston

⁴ Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvatta perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

sopimukset kuten kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (vähemmistöpuitesopimus) (SopS 2/1998). Näiden lisäksi tärkeitä asiakirjoja ovat YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista vuodelta 2007 (alkuperäiskansajulistus) (A/RES/61/295) ja vuoden 2017 alussa parafoitu (ehdotus) pohjoismainen saamelaisopimus.

Saamelaisten perinteiset elinkeinot, erityisesti saamelainen poronhoito

Saamelaisten perinteisillä elinkeinoilla tarkoitetaan poronhoitoa, kalastusta, metsästystä ja pienimuotoista maataloutta sekä luonnonvaraisten tuotteiden keräilyä ja saamen käsityötä. Nämä elinkeinot ovat saamelaisille enemmän kuin pelkkä elinkeino, toimeentulolähde, sillä ne ovat kiinteä osa itse kulttuuria, saamelaisten elämäntapaa. Siksi elinkeinoilla on merkitystä myös niille saamelaisille, jotka eivät työskentele niiden piirissä eivätkä edes asu kotiseutualueellaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan omaksuman käytännön mukaan saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot. Valiokunta perustelee kantaansa sillä, että saamelaisten perusoikeussäännöksessä turvataan myös saamelaiskulttuurin kehittäminen (PeVL 38/2004 vp, ks. myös PeVL 1/2016 vp). Valiokunta on esimerkiksi Tenojoen kalastussopimuksen uusimista koskevassa lausunnossaan vuodelta 2017 katsonut, että lohenkalastus Tenojossa liittyy kiinteästi saamelaiskulttuuriin. Lausuntoihinsa 38/2004 vp ja 1/2016 vp viitaten perustuslakivaliokunta lausui tässä yhteydessä, että esimerkiksi vapakalastusta ja siihen liittyvää kalastusmatkailutoimintaa on pidettävä osana saamelaista kalastuskulttuuria. (PeVL 5/2017 vp) Kalastusperinne kuuluu olennaisesti myös inarinsaamelaisten ja kolttasaamelaisten elämäntapaan. Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotosta on pääteltävissä, että myös esimerkiksi poromatkailua ja metsästysmatkailua voidaan pitää perinteisten elinkeinojen nykyaikaisena soveltamismuotona. Näitä molempia harjoitetaan saamelaisalueella. Niin ikään KP-sopimuksen noudattamista valvova YK:n ihmisoikeuskomitea katsoi eräässä ratkaisussaan vuodelta 1994, että sopimuksen 27 artikla (jäljemmin artiklasta enemmän) ei suojaa yksinomaan vähemmistön perinteisiä elinkeinoja, vaan myös modernin teknologian avulla harjoitettavat elinkeinot kuuluvat suojan piiriin artiklassa tarkoitettuna kulttuurina.⁵

Saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittaminen on kautta aikojen perustunut luonnon kestäväälle käytölle. Nykyisin näitä elinkeinoja harjoitetaan usein yhdistelmäelinkeinona ja toisinaan myös niiden nykyaikaisten soveltamismuotojen, esimerkiksi pienimuotoisen poro- tai kalastusmatkailun sekä nk. uudenaikaisten elinkeinojen kuten palveluelinkeinojen ohella. Saamelaisalueella monille saamelaisperheille onkin tyypillistä taloudellisen toimeentulon koostuminen monista eri tulolähteistä. Suuri osa saamelaisista saa kuitenkin toimeentulonsa pelkästään uudenaikaisista elinkeinoista. Perinteisistä elinkeinoista vain poronhoito tuo saamelaisperheille merkittäviä tuloja, muista saadaan lähinnä lisätuloja⁶. Nämä elinkeinot muodostavat kuitenkin materiaalsen pohjan saamelaisten kulttuurille ja identiteetille ja ylläpitävät saamelaisten kotiseutualueen elinvoimaisuutta, saamen kieltä, saamelaisten perinteistä tietoa, luontosuhdetta ja yhteisöllisyyttä. Perinteisten elinkeinojen liitännäiselinkeinot kuten kulttuurisesti ja eettisesti kestävä matkailu tukevat perinteisten elinkeinojen kannattavuutta. Saamelainen kulttuuri, kieli ja saamelainen perinteinen tieto säilyvät ja siirtyvät sukupolvelta toiselle ainoastaan aktiivisessa käytössä.

Poronhoito on keskeinen osa saamelaiskulttuuria, sillä sen käytänteiden avulla saamen kieli, kulttuuri ja perinteinen tieto siirtyvät sukupolvelta toiselle. Perinteistä tietoa siirretään sukupolvelta toiselle

⁵ Ratkaisu koskee tapausta Ilmari Länsman ym. v. Suomi (CCPR/C/52/D/511/1992, 26.10.1994).

⁶ Saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykytilanne Suomessa, Saamelaiskäräjät 2017, s. 35.

poronhoitoon liittyvissä vuosisatojen aikana muotoutuneissa terminologioissa ja käytänteissä. Saamen kielen merkitys poronhoidolle on suuri. Erityisesti luontosanastolla on oma korvaamattoman tärkeä roolinsa. Poronhoito on merkittävä saamen kielen käyttöympäristö ja saamelaiskulttuurin ilmenemismuoto. Tähän kulttuuriin kuuluu olennaisesti läheinen ja kunnioittava suhde luontoon, jota on pyritty käyttämään kestäväällä tavalla. Jotta saamen kieli, kulttuuri (mm. maailmankatsomus, arvomaailma, uskomukset) ja perinteinen tieto (mm. luonnon oloihin, luonnon monimuotoisuuteen, elinkeinoihin, kulttuurin harjoittamiseen liittyvä tieto) säilyvät elinvoimaisina, tulee niitä ylläpitävien saamelaiselinkeinojen säilyä elinvoimaisina.

Saamelainen poronhoito on muotoutunut vuosisatojen kuluessa eri alueiden olosuhteisiin sopivaksi. Valtioiden rajasulut sekä paliskuntajärjestelmä ovat luoneet sille erittäin haastavan tilanteen, jossa menetettyjä laidunalueita ei voi korvata siirtymällä. Poronhoito on mukautunut aikansa eri haasteisiin, mutta elintilan menetystä on vaikea korvata nykyjärjestelmässä. Siitä huolimatta poronhoito on dynaaminen ja elinvoimainen elinkeino erityisesti siellä, missä perinteisten työtapojen ylläpito on mahdollista. Poronhoidon piirissä perinteinen paikkatieto ja eläminen luonnon kanssa ja sen mukaan ovat edelleen vahvasti mukana, ja siihen sisältyykin paljon ns. hiljaista tietoa ja aineettomia kulttuurisia arvoja.

Saamelainen poronhoito perustuu laidunkiertoon, minkä vuoksi elinkeino on riippuvainen laajoista yhtenäisistä laidunalueista. Luonnonlaitumiin tukeutuva poronhoito vaatii laajoja, terveitä alueita paliskuntajärjestelmään mukautuneen laidunkierron onnistumiseksi. Juuri tästä syystä saamelainen poronhoito saamelaisalueella sijaitsevissa nk. saamelaispaliskunnissa poikkeaa olennaisesti tämän alueen ulkopuolella muualla poronhoitoalueella harjoitettavasta poronhoidosta. Laidunkiertojärjestelmän onnistuminen, laidunten riittävyys (laajuus ja yhtenäisyys), eri vuodenaikoihin ravintonsa puolesta kelpaavat luonnon laitumet sekä laidunrauha ovat keskeisiä poronhoidon taloudellisen kannattavuuden tuottavuustekijöitä. Laidunrauha kesällä ja syksyllä takaa sen, että porot kuntoutuvat talven jäljiltä, voivat kerätä vararavintoa seuraavaa talvea varten ja että vasat selviytyvät hengissä. Laidunrauha on erityisen tärkeää etenkin kevättalvella, jolloin vaatimet ovat viimeisillään kantavana ja joutuvat säästämään energiaa, sekä vasomisaikana ja vasojen ollessa pieniä. Jotta saamelaista poronhoitoa voidaan tulevaisuudessakin harjoittaa, tulee ensisijaisesti turvata tämän poronhoidon kannalta välttämättömien laidunalueiden olemassaolo.

Saamelaiskäräjien selvityksen mukaan saamelaiset kokevat perinteisiin elinkeinoihin liittyvinä suurimpina uhkatekijöinä kilpailevia maankäyttömuotoja, elinkeinojen heikkoa kannattavuutta ja nuorten vähäistä kiinnostusta elinkeinoja kohtaan. Elinkeinojen tulevaisuutta silmällä pitäen tärkeänä pidetään sitä, että nuoret saadaan mukaan elinkeinoihin ja että saamelaisten itsemääräämisoikeus vahvistuu niiden hallinnossa.⁷

⁷ Saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykytilanne Suomessa, Saamelaiskäräjät 2017, s. 4 ja 35.

3.3.2 Expert statement requested by the Sámi Parliament in Finland regarding procedures for conducting cumulative effects assessment concerning Sámi culture and livelihoods (K. Raitio & R. K. Larsen 2020)

Saamelaiskäräjät ovat pyytäneet asiantuntijalausunnon kumulatiivisesta vaikutustenarvioinnista saamelaiskulttuuriin liittyen Ruotsin maatalousyliopiston apulaisprofessori Kaisa Raitiolta. Asiantuntijalausunto on synteesi kahdesta tutkimushankkeesta (CO-LAND ja SÖPU), jotka myös liittyivät kumulatiiviseen vaikutustenarviointiin. Lausunnossa nostetaan esille 10 periaatetta kumulatiivisen vaikutustenarvioinnin laatimiseen, joita voidaan soveltaa poronhoidon vaikutustenarvioinnin lisäksi myös muihin saamelaiskulttuurin elinkeinoihin. 10 periaatetta ovat tiivistetyksi seuraavia:

- 1. Keskeisten toimijoiden ja tunnistaminen ja arvioinnin maantieteellinen ulottuvuus.** Vaikutustenarvioinnin maantieteellinen ulottuvuus tulee sovittaa vaikutustenarvioinnin kohteena olevaan tasoon ja tarvittaessa jakaa pienempiin osiin, mikäli arvioinnin kohteena oleva taho niin vaatii.
- 2. Yhteistyösopimus jokaisen aiheeseen liittyvän saamelaistoimijan kanssa, sisältäen yhteisymmärryksen vaikutustenarviointiprosessista, tiedon omistajuudesta ja luottamuksellisuudesta.** Ennen vaikutustenarviointiprosessin aloittamista, siitä vastaavan tahon tulisi hyväksyä saamelaiskäräjien ja esimerkiksi paliskuntien kanssa vaikutustenarvioinnin kulusta. Lisäksi tulisi tehdä kirjalliset sopimukset tiedonkeruusta, säilyttämisestä ja omistajuudesta sekä tietosuojasta. Lähtökohtaisesti saamelaisyhteisön antama tieto on heidän omistuksessaan.
- 3. Riittävä rahoitus vaikutusten kohteena oleville tahoille tehokkaan osallistumisen varmistamiseksi.** Vaikutustenarviointiprosessi vaatii osallistumista ja aikaa saamelaisyhteisöiltä. Laadukkaan kumulatiivisen vaikutustenarvioinnin toteuttamiseksi arviointiin osallistuvilla alkuperäiskansatahoilla tulisi varmistaa riittävä kompensatio ja lisäksi yleensä prosessia varten on palkattu työntekijöitä työsuhteeseen.
- 4. Tarkoituksenmukaisen kumulatiivisen vaikutustenarvioinnin tulee keskittyä saamelaiskäräjien ja vaikutuksen kohteena olevien saamelaisyhteisöjen tunnistamiin keskeisiin vaikutuksiin. Ympäristövaikutusten lisäksi ne voivat olla esimerkiksi sosiaalisia kulttuurisia, terveydellisiä tai ihmisoikeuteen liittyviä vaikutuksia.** Kansalliset YVA-arvioinnit yleensä keskittyvät ”ympäristövaikutusten” arviointiin. Laadukkaaseen kumulatiiviseen vaikutustenarviointiin liittyy kuitenkin kaikkien saamelaisyhteisöjen tunnistamien vaikutusten arviointi.
- 5. Peruslinjan määrittäminen ennen ehdotettujen tulevaisuuden toimien kumulatiivista vaikutustenarviointia.** Alkuperäiskansojen nykytilanne ei ole syntynyt tyhjiössä, vaan siihen ovat

vaikuttaneet monet historiassa tehdyt päätökset ja toimet. Näin ollen retrospektiivinen kumulatiivinen vaikutustenarviointi tulee suorittaa ennen varsinaista kumulatiivista vaikutustenarviointia.

6. Useiden tietolähteiden käyttö kumulatiivisessa vaikutustenarvioinnissa. Esimerkiksi poronhoitoon liittyvässä kumulatiivisessa vaikutustenarvioinnissa tulisi käyttää paikallisten poronhoitajien käytännön tietoa esimerkiksi haastatteluin, kuvin ja kartoin. Paikallisen tiedon lisäksi erilaisia valtiontason tietolähteitä ja olemassa olevia paikkatietoaineistoja voi käyttää, kunhan sen käyttö varmistetaan paikallisilta poronhoitajilta.

7. Kulttuurin huomioon ottava konsultaatioprosessi. Vaikutustenarviointiin osallistuvan alkuperäisyhteisön tulisi olla mahdollista osallistua prosessiin kulttuuriin soveltuvan aikataulun mukaisesti. Esimerkiksi poronhoitotyöt tulisi huomioida vaikutustenarvioinnin ajoituksessa. Konsultaatioprosessille täytyy antaa tarpeeksi aikaa ja konsultaatiossa ei voi välttämättä toimia läntisen neuvottelukulttuurin puitteissa.

8. Kumulatiivisen vaikutustenarvioinnin tulokset tulee arvioida ”huomattavan haitan kynnyksen” ja/tai ”heikentämiskiellon” kautta, jotta vaikutusten merkitys ja laajuus tulee selkeästi ilmaistua. Valtion lainsäädännössä ei ole selkeästi määritelty huomattavan haitan kynnystä. Näin ollen huomattavan haitan arvioinnissa on tukeuduttava alkuperäiskansojen ja tieteellisen yhteisön näkemyksiin huomattavan haitan kynnyksestä.

9. Vaikutustenarvioinnin ja päätöksentuen yhdistäminen – FPIC-periaatteen varmistaminen ja ”nollavaihtoehdon” pitäminen varteenotettavan vaihtoehtona. Kumulatiivinen vaikutustenarviointi turvaa saamelaisten oikeuksia vain, jos on selkeää miten vaikutustenarvioinnin lopputulos vaikuttaa päätöksentekoon. Toisin sanottuna, mikäli saamelaisyhteisö näkee hankkeen aiheuttavan huomattavaa haittaa saamelaiskulttuurille, hanke tulisi hylätä.

10. Seuranta ja arviointi. Kumulatiivisen vaikutustenarvioinnin tärkeä osa on perustaa riittävät instituutiot toteutumisen seurantaan, mikäli hanke päätetään toteuttaa.

3.3.3 Tiivistelmä saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta (Heinimäki & Raitio 2019)

Tiivistelmä saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta on osa Koneen Säätiön rahoittamaa Miltä sopu näyttää -hanketta, jonka yhtenä tavoitteena on parantaa saamelaisten oikeuksien huomioimista maankäytön suunnittelussa. Dokumentissa esitetään tiivistetyssä muodossa saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon oikeudellista perustaa ja keskeisimpiä menettelytapoja, joilla heikentämiskielloa voidaan käytännössä toteuttaa.

Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto edellyttää kyseessä olevan saamelaisyhteisön aineellisen kulttuurin turvaamista maankäytössä siten, että heidän mahdollisuutensa harjoittaa kulttuuria säilyvät. Tämän oikeuden toteutumisen arvioinnissa on olennaista saamelaisten kanssa käytävien tehokkaiden neuvotteluiden lisäksi kilpailevan maankäytön kumulatiivisten vaikutusten arviointi, jossa otetaan huomioon kaikki jo toteutunut ja suunnitteilla oleva maankäyttö kyseisen saamelaisyhteisön alueella. Neuvottelujen pyrkimyksenä tulee olla saavuttaa yhteisymmärrys tai saamelaisyhteisön suostumus, joka ei kuitenkaan tarkoita yksipuolista veto-oikeutta.

Dokumentissa avataan yllämainitun saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon oikeudellinen perusta, ihmis- ja perusoikeuksien suhde sektorilainsäädännön tulkintaan ja soveltamiseen sekä heikentämiskiellon turvaavat menettelytavat maankäytön suunnittelussa. Dokumentissa on lisäksi oikeusministeriön muistio hyvistä käytännöistä ja saamelaisten edustajien antamia linjauksia tehokkaista menettelytavoista.

3.3.4 Good Practices for EIA and Meaningful Engagement in the Arctic

Arktisen alueen valtioilla, Kanadalla, Yhdysvalloilla, Suomella, Islannilla, Tanskalla (Grönlanti), Venäjällä ja Ruotsilla on ympäristövaikutusten arviointiprosessiin liittyvä lainsäädäntö. Arctic EIA -projektin tarkoituksena oli parantaa ympäristövaikutusten arviointiprosessin toteuttamista Arktisella alueella. Projekti keräsi esimerkkejä hyvistä käytänteistä ympäri Arktista aluetta, tunnisti kehittämistarpeita ja muodosti ehdotuksia niiden parantamiseksi. Projekti toimi Arktisen neuvoston Kestävän kehityksen työryhmän alaisuudessa Arktisen neuvoston Suomen puheenjohtajakauden aikana.

Projektissa tunnistetut kehittämistarpeet ympäristövaikutusten arviointiin liittyen liittyivät osallistamiseen, vastavuoroiseen tietoon ja rajat ylittävään vaikutustenarviointiin. Alla on esitetty tiivistetysti YVA:n kehittämistarpeet:

1. Merkityksellinen osallistaminen – ajoissa ja yhtäjaksoisesti. Jokaisella arktisella valtiolla on minimivaatimukset osallistamiseen liittyen. Minimivaatimukset jättävät usein kuitenkin osallistamisen vähäiseksi ja osallisille tunteen, ettei heidän näkemyksiään ole todella kuultu tai käsitelty. Merkityksellinen osallistaminen viittaa viranomaisten ja osallisten suhteeseen, jota luonnehtii dialogi, kunnioitus ja luottamus. Siihen liittyy aito pyrkimys selvittää mitkä ovat paikallisyhteisöjen käsitykset vaikutuksista, jotta voidaan luoda paikallisyhteisöjen näkemykset huomioon ottavia ratkaisuja. Merkityksellisen osallistamisen tulisi alkaa hyvissä ajoin ja jatkua koko prosessin ajan vaikutustenarvioinnissa, mitigaatiossa ja jatkotoimenpiteissä.

2. Alkuperäis- ja paikallistieto sekä tieteellinen tieto – vastavuoroiset tavat tietämyksessä

Perinteisesti YVA perustuu tutkittuun tietoon, dataan, mittauksiin ja laskelmiin, jotka perustuvat tieteeseen. YVA ei kuitenkaan itsessään ole tiedettä ja sitä ei tehdä tieteellisin menetelmin. Hankkeessa todettiin, että edellä kuvatun kaltainen tieto pelkästään ei välttämättä sovellu Arktisen alueen YVA-prosesseihin. Kokonaisvaltainen ymmärrys vaatii lisäksi alkuperäiskansa- ja paikallistietoa, jota ei kuitenkaan tulisi integroida tieteelliseen tietoon vaan käsitellä omanaan. Alkuperäis- ja paikallistieto perustuu omaan viitekehukseensä, arvoihin metodologioihin ja vahvistusmenettelyihin. Yhdessä tieteellisen tiedon kanssa alkuperäis- ja paikallistiedon kanssa on mahdollista saada kokonaiskuva vaikutustenarvioinnin tueksi.

3. Rajat ylittävä ympäristövaikutusten arviointi – naapureiden osallistaminen YVA-prosessissa

Merkittävät ympäristövaikutukset eivät noudata valtiollisia, maakunnallisia tai alueellisia rajoja. Näin ollen ensisijaisen tärkeää huomioida nämä vaikutukset ja osallistaa naapurivaltioiden/-alueiden tahoja ympäristövaikutusten arviointiprosessiin. Tälle prosessille on olemassa jo lainsäädännöllinen viitekehys, Espoon sopimus, joka tuli voimaan vuonna 1997. Espoon sopimus koskee lähtökohtaisesti valtioita, muut tahot voivat toteuttaa sitä vapaaehtoisesti. Espoon sopimuksen lisäksi arktisen alueen valtiot Yhdysvaltoja lukuun ottamatta ovat hyväksyneet Biodiversiteettisopimuksen, joka koskee muun muassa biodiversiteetin suojelua ja kestäväää käyttöä.

Hankkeessa tunnistetut hyvät käytäntö -suositukset ovat puolestaan tarkoitettu kaikkien Arktisten valtioiden, heidän viranomaisten, yksityisten tai julkisten tahojen edustajien käytettäväksi vahvistamaan ja kehittämään YVA-prosesseja Arktisella alueella:

- Pyri löytämään todellinen dialogi merkityksellisen osallistamisen toteuttamiseksi
- Hyödynnä alkuperäiskansa- ja paikallistietoa tukemaan tieteellistä tietoa

- Rakenna sisäistä kapasiteettia Arktisessa kontekstissa työskentelemiseen ja tarjoa riittävät resurssit paikallisyhteisöjen osallistamiseen YVA-prosessissa
- Anna YVA-prosessin vaikuttaa hankesuunnitteluun ja päätöksentekoprosessiin
- Vahvista Arktisen alueen kattavaa yhteistyötä rajat ylittävien YVA-prosessien toteuttamisessa

Dokumentti löytyy sivulta: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/2377>

3.3.5 Saami – Saamelaiden sopeutuminen ilmastonmuutokseen (Jaakkola, Näkkäläjärvä & Juntunen 2020)

Saami – Saamelaiden sopeutuminen ilmastonmuutokseen -hankkeessa (2020) tutkittiin ilmastonmuutoksen vaikutuksia saamelaiskulttuuriin ajanjaksolla 1960–2018. Hankkeessa etsittiin keinoja siihen, miten porosaamelaiset sopeutuvat ilmastonmuutokseen ja millaisia toimenpiteitä se edellyttää.

Jaakkola, Näkkäläjärvä & Juntunen (2020) mukaan ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat muuttaneet poronhoitotyötä ja sen toimintamalleja. Lisäruokinnan aloittaminen on koettu mahdollisena vaihtoehtona ilmastonmuutokseen sopeutumisessa, mutta se aiheuttaa suuria taloudellisia kustannuksia. Muuttuvat sääolosuhteet lisäävät porojen etsintä- ja paimennustarpeita ja korvaavien lautumien etsimistä. Paimennuksen apuna käytetään GPS-pantoja, droneja ja helikoptereita, joiden käytöstä aiheutuu myös kustannuksia. Muita sopeutumiskeinoja ovat siitajärjestelmät, vasotustarhat, ryhmäpaimennus sekä lisätulojen hankkiminen esimerkiksi matkailutoiminnan kautta. Ilmastonmuutoksen vaikutusten lisäksi sopeutumistoimia on käytetty jo aiemmin esimerkiksi kilpailevien maankäytön, hallinnon ja lainsäädännön aiheuttamien muutoksien sopeutumiseen.

3.3.6 Saamelaismatkailun eettiset ohjeet

Saamelaiskäräjät on julkaissut saamelaismatkailun eettiset ohjeet, joiden päätavoitteena on poistaa saamelaisuutta hyväksikäyttävä matkailu sekä matkailun kautta leviävä saamelaisia koskeva väärä tieto. Maakuntakaavalla ei varsinaisesti voi vaikuttaa matkailun sisältöön ja toteuttamistapaan, mutta maakuntakaava-alueen ollessa 77 % saamelaiden kotiseutualueella, on eettisesti kestävä matkailu hyvä tiedostaa. Vastuullisen ja eettisesti kestävä saamelaismatkailun toimintaperiaatteet:

- saamelaisen kulttuuriperinnön arvon ja rikkauden tunnustaminen ja kunnioittaminen
- saamelaisen kulttuuriperinnön suojeleminen ja sen ylläpitäminen elinvoimaisena tuleville sukupolville
- kaikkia osapuolia hyödyttävä yhteisymmärrys ja yhteistyö
- saamelaismatkailussa esiintyvät ongelmakohdat ja niiden huomioiminen ja korjaaminen
- saamelaismatkailun positiiviset vaikutukset saamelaisväestöön, heidän kulttuuriinsa sekä ympäristöön
- saamelaismatkailun vastuullinen ja eettisesti kestävä markkinointi ja matkailuviestintä
- korkealaatuiset matkustajakokemukset – laadunvarmistus

Saamelaismatkailun eettiset ohjeet löytyvät sivulta: <https://www.samediggi.fi/saamelaismatkailun-eettiset-ohjeet/>

4. Maakuntakaavoitusprosessi ja saamelaisten kulttuurisen itsehallinnon huomioon ottaminen

Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Tavoitteena on turvata maankäytön suunnittelussa saamelaisten perustuslaillinen oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen.

Saamelaisten erityiset intressit saamelaisten kotiseutualueella tehtävään maankäytön suunnitteluun on kaavaprosessissa huomioitu monin tavoin. Lapin liitto on:

- kaavaa laatiessaan pyrkinyt edistämään saamelaisten osallistumismahdollisuuksia sekä lakisääteisten (saamelaiskäräjälain ja MRL:n velvoitteet) että vapaaehtoisten neuvottelujen kautta;
- kääntänyt keskeisimmät kaava-asiakirjat kolmelle saamen kielelle
- tarjonnut kaavaan liittyvät selvitykset ja muun aineiston saamelaiskäräjien käyttöön osallistumisen mahdollistamiseksi;
- rahoittanut kaavan vaikutusten arviointityötä saamelaisiin liittyvien vaikutusten selvittämiseksi;

Maakuntakaavaehdotuksen valmistelussa liitto on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että kaavassa tehtävät ratkaisut ottavat huomioon saamelaisten perinteiset elinkeinot ja turvaavat niiden kehittämisedellytykset. Näitä ovat erityisesti poronhoitoon ja pienimuotoiseen matkailuun välillisesti tai välittömästi liittyvät kaavaratkaisut kaavamerkintöineen ja määräyksiin.

Kaavassa tehtävät ratkaisut perustuvat vaikutusten arviointeihin, joita laadittaessa on arvioitu erilaisia vaikutuksia, tehty selvityksiä sekä hyödynnetty olemassa olevaa tutkimustietoa niin poronhoidosta kuin saamelaisten oikeuksista. Kaavaselostus dokumentoi nämä lähteet.

Alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva YK:n julistus (A/RES/61/295) on tuonut pysyvästi alkuperäiskansojen oikeuksiin vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (free, prior and informed consent) -käsitteen. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta veto-oikeutta, vaan kansainvälisen oikeuden mukaan valtion on vilpittömin mielin konsultoitava alkuperäiskansoja ennen hankkeisiin ja toimenpiteisiin ryhtymistä. Kaavoitusmenettelyyn liittyen on tärkeä huomata, että maakuntakaavoitus on yleispiirteistä suunnittelua, jossa kysymys ei ole hankkeeseen ryhtymisestä tai toimenpiteiden toteuttamisesta, vaan ensisijaisesti maankäytön tulevan suunnittelun ohjaamisesta.