

Främjande av övergripande hållbarhet det arktiska områdets strategiarbete

SAMMANFATTNING

Det arktiska området förändras på grund av klimatförändringen. Förändringarna tar sig framför allt uttryck i att naturens mångfald och olika kulturers livskraft minskar, vilket innebär betydande framtida utmaningar för det arktiska området. Avsikten med den här policyrekommendation är att med hjälp av exempel som gäller Finland visa hur man bör tillämpa en helhetssyn på de olika hållbarhetsdimensionerna när man utarbetar strategier för det arktiska området.

UPPFATTNINGEN OM HÅLLBARHET FÖRÄNDRAS

Den traditionella synen på hållbarhet baserar sig på tre dimensioner, dvs. en jämlik strävan efter ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Mot bakgrund av klimatförändringen, förlusten av biologisk mångfald och många andra utmaningar är det uppenbart att den samhälleliga förändringen för närvarande inte är snabb nog och att den inte går åt rätt håll i fråga om hur jämlikt de olika målen prioriteras. De ekonomiska målen prioriteras högre än de ekologiska och sociala. Därför har man också omdefinierat vad som avses med hållbarhet. Ett sätt att

närma sig frågan är via den s.k. donutmodellen, där ekonomisk hållbarhet och hållbart välstånd illustreras med ett cirkelformat diagram. Hållbart välstånd grundar sig på att nödvändiga mänskliga behov, såsom mat, hälsa och rättvisa, uppfylls utan att naturens bärkraft överskrids. Den yttersta ringen definierar naturens bärkraft enligt planetens nio ekologiska gränser (se bild 1). Det rådande hållbarhetstänket ramar in av olika begrepp för förändring, och man talar om hållbarhetsomställning. Hållbarhetsomställningen grundar sig på en insikt om att en strävan efter hållbarhet innebär att vi måste förnya hela vårt nuvarande system enligt andra premisser och inverka övergripande på all verksamhet.

MOTSTRIDIGA MÅL I HÅLLBARHETSOMSTÄLLNINGEN

Målen för hållbar utveckling kan i vissa fall vara oförenliga sinsemellan. Även om de olika hållbarhetsmålen på global och nationell nivå har fler synergieffekter än negativa korsvisa effekter, är det uppenbart att avvikande prioriteringar för uppnåendet av ett enskilt mål kan ha negativ inverkan på hur andra mål uppnås.

Att till exempel främja hållbarhetsmål genom renare energi är till viss del oförenligt med skyddet av de arktiska urfolkens samt lokalsamhällenas rättigheter och näringar. Att i förväg kunna identifiera de negativa effekterna och oförenligheterna bidrar till att man kan planera hur de korsvisa effekterna kan hanteras. Det finns också anledning att ta hänsyn till eventuellt kolliderande mål när man diskuterar främjande av hållbar rörlighet och byggande av hållbar infrastruktur. Att identifiera och se över eventuella korsvisa effekter stöder även ett samtidigt främjande av de olika hållbarhetsdimensionerna.

VIKTIGT ATT IDENTIFIERA EFFEKTERNA AV FÖRÄNDRAD MARKANVÄNDNING PÅ EKOSYSTEMEN

Den tilltagande mänskliga aktiviteten på det arktiska området har aktualiserat frågor som anknyter till markanvändningen. Begränsningen av klimatförändringen och kraven på en hållbar framtid öppnar möjligheter för nya branscher, tillvägagångssätt och teknologier, såsom cirkulär ekonomi och bioekonomi. Den tilltagande aktiviteten och de nya branscherna har nära anknytning till markanvändningen och förändrad markanvändning. Markanvändningsplanerin-

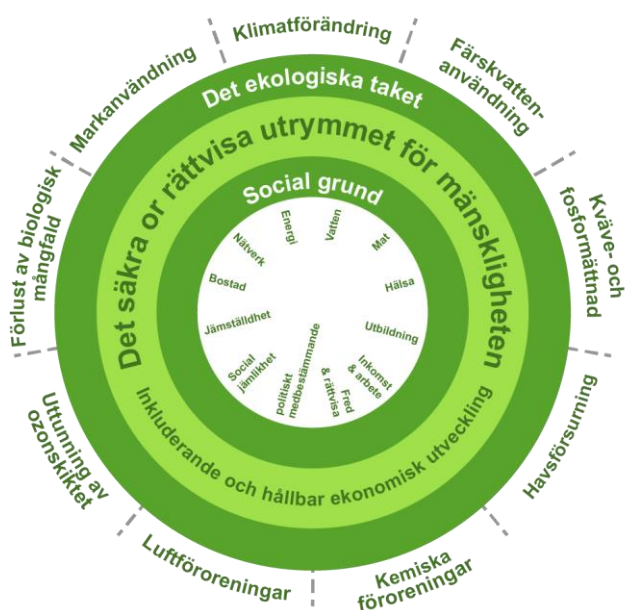


Bild 1. Donutmodellen. Omarbetad från adressen, Raworth, K. (2017): [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Doughnut_\(economic_model\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Doughnut_(economic_model).jpg) (Bild: Joonas Mykkänen).

gen bör ägna uppmärksamhet åt klimatförändringens och den förändrade markanvändningens sammantagna effekter på ekosystemet i sin helhet. Markanvändningen vid avrinningsområden påverkar tillståndet i sjöar, älvar och andra vattendrag, och klimatförändringen kan till exempel ytterligare stärka kopplingen mellan vattenmiljöer och avrinningsområden.¹

Vid helhetsbedömningar och vid lösning av konflikter som gäller markanvändning bör man utöver miljö- och ekonomiaspekterna även beakta de sociala och kulturella hållbarhetsdimensionerna. Det här gör sig gällande särskilt när flera sektorer vill öka sin verksamhet på ett område. Gruvindustrin, bioekonomin, turismen och naturnäringarna är ofta verksamma på samma områden. Till exempel gruvindustrin har en direkt och indirekt inverkan på andra sektorer. Samtidigt innebär utveckling av turismen på det arktiska området en stor möjlighet, men även turismen har många olika effekter på andra sektorer. Det kan vara utmanande att lösa oförenligheter och att samordna varierande användningsområden för att säkerställa att olika naturnäringar kan bedrivas samtidigt. Därför är det angeläget att försöka inkludera de olika aktörerna i dialogen och att utveckla kultursensitiva tillvägagångssätt.²



Bild 2. Naturen i det arktiska området är känslig för förändringar och dess mångfald minskar särskilt till följd av klimatförändringen. Foto från Ailigga i Karigasniemi. ©Hanna Guttorm.

BEVARAD MÅNGFALD I NATUREN EN FÖRUTSÄTTNING FÖR HÅLLBARHETSOMSTÄLLNINGEN

Naturens mångfald minskar i det arktiska området.³ Det största hotet är den globala uppvärmningen, som får arter att flytta norrut i och med att livsmiljöerna förändras. Klimatförändringen bidrar också till att nya invasiva främmande arter sprider sig till det arktiska området. Härtill

hotas naturens mångfald av förändringar i markanvändningen och annan mänsklig aktivitet. Av de fjällnaturstyper som är typiska för den arktiska naturen klassificeras 38 % för närvarande som utrotningshotade i Finland.⁴ En nästan lika stor del av t.ex. kalvfjällens arter är utrotningshotade.⁵

En hållbar framtid för det arktiska området grundar sig i väsentlig grad på att man kan bevara naturens mångfald samt de lokala näringarna och kulturerna. Särskilt markanvändningen och utnyttjandet av naturresurserna kan inte vara hållbara om verksamheten försvagar den arktiska naturens mångfald. Det måste också finnas en insikt om att effekterna av en enskild verksamhet kan variera regionalt och över tid: renarnas betesgång försvagar till exempel många naturtyper på fjällen, men upprätthåller mångfalden i andra livsmiljöer.⁴

Naturens samt kulturernas och näringarnas mångfald bör beaktas när man planerar och styr markanvändningen: de planerade verksamheterna får inte försämra tillståndet hos arter och livsmiljöer i det arktiska området. Att bevara naturens mångfald tryggar också välbefinnandet hos urfolken och de lokala aktörerna.⁶ För att göra det möjligt för organismerna att anpassa sig till det varmare klimatet är det viktigt att bevara ett tillräckligt omfattande nätverk av områden som har betydelse för mångfalden och att säkerställa förbindelserna mellan dessa områden. Det här förutsätter åtgärder såväl på det nationella som det internationella planet.

BIOKULTURELL SYNVINKEL PÅ HÅLLBARHET

”Natur” och ”kultur” är tätt sammanlänkade. Det här syns i naturnäringarnas och ursprungskulturernas förhållande: de samiska språken har bevarats bäst till exempel inom renskötseln och hantverkssektorn (duodji). När man återupplivar språk och kulturer och ägnar uppmärksamhet åt sådana miljöer där de ingår i en viktig kontext, kan man vid sidan av kulturen också stärka och ge nytt liv åt naturen. Till exempel har man framgångsrikt stärkt laxbeståndet, traditionella fiskemetoder och samiskan samtidigt. Vetenskaplig forskning, som också integrerar lokal kunskap, bidrar på ett betydande sätt till att lösa svåra problem i världen, såsom förlusten av arter och utarmningen av den kulturella mångfalden i samband med klimatförändringen.

¹ Jeppesen, E., Christoffersen, K.S., Rautio, M. & Lauridsen, T.L. (2021). Ecology of Arctic Lakes and Ponds. I Thomas, D.N. (red.), *Arctic Ecology*, (ss. 159-180). Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.

² Jokinen, M. (2019). *Lapin ympäristökiistojen kulttuuriset tekijät*. (Doctoral Dissertation, University of Helsinki). <https://doi.org/10.14214/df.281>.

³ CAFF (2013). *Arctic Biodiversity Assessment. Status and trends in Arctic biodiversity*. Akureyri: Conservation of Arctic Flora and Fauna.

⁴ Kontula, T. & Raunio, A. (red.). (2018). *Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet*. Helsinki:

Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 5/2018. s. 388.

⁵ Hyvärinen, E., Juslén, A., Kemppainen, E., Uddström, A. & Liukko, U.-M. (red.) (2019). *Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019*. Helsinki: Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. s. 704.

⁶ Virtanen, P. K., Siragusa, L. & Guttorm, H. (2020). Introduction: Toward more inclusive definitions of sustainability. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 43, ss. 70–82.

URFOLKENS DELAKTIGHET MÅSTE SÄKRAS

Förhandlingsskyldigheten med urfolken stöder hållbarheten. Urfolkens och lokalsamhällenas rättigheter bör identifieras enligt Akwé: Kon-riktlinjerna genom en bred granskning av vilka effekter klimat- och finanspolitiken och den övriga politiken har på människors lokalmiljörelaterade välbefinnande. Urfolken måste inkluderas i bred utsträckning i beslutsfattandet, till exempel genom att ta med företrädare för urfolken och de lokala aktörerna i beslutsfattande och i verkställande organ. Att främja urfolkens rättigheter har också nära anknytning till att trygga naturens mångfald.

Möjligheten att fortsätta med traditionella näringar såsom renskötsel, fiske, jakt, hantverk och samlande har direkt inverkan på personers hälsa i samhällen som bedriver naturnärings. Därför bör man garantera dem dessa möjligheter genom inkluderande lagstiftning. Man bör också stärka de ekonomiska möjligheterna inom hantverk och konst, samt minska olika former av kulturellt anslag inom till exempel turismen.

Alla barn som tillhör urfolken, även de som bor utanför sitt hembygdsområde, ska ha rätt till heltäckande undervisning i det egna folkets språk, kultur och miljörelation.⁷ En vidareutveckling av distansundervisningen ökar jämlikheten i utbildningshänseende och möjliggör studier i det egna språket även utanför urfolkens områden.

Tillgängligheten på tjänster på urfolkens språk bör främjas genom gränsöverskridande samarbete. Även samarbete mellan lokalsamhällen i olika länder främjar hållbarhetsomställningen.

MÅNGSIDIGARE KUNSKAP SOM GRUND FÖR BESLUTFATTANDET

Att beakta olika data som sinsemellan kompletterande både i beslutsfattandet och inom forskningen främjar arbetet för en hållbar framtid i det arktiska området. Lokal kunskap om miljön och klimatet som baserar sig på platsbunden och långvarig erfarenhet bör beaktas på ett dialogskapande och inkluderande sätt i samband med olika konsultationer och konsekvensbedömningar.⁸ Värderingar som relaterar till respekt för miljön är fundamentala för urfolken utöver den generationsövergripande, erfarenhetsbaserade kunskapen.

Trots att det finns mycket information om urfolkens historia och nutid uppmärksammas den här kunskapen

fortfarande inte tillräckligt mycket i majoritetsbefolkningens beslutsfattande och utbildning. Härtill bör man öka forskningen om urfolkens lokala kunskapssystem på ett etiskt hållbart sätt inom mellanstadieutbildningen och högskoleutbildningen. Dylig kunskap kan bidra till att trygga naturens mångfald, ge en bredare uppfattning om uppfostran samt främja försoningen och förtroendet mellan urfolken och majoritetsbefolkningarna. Å andra sidan stöder öppen kunskap om till exempel industriell verksamhet i Arktis eller sjöfart i Arktis ett närmare internationellt samarbete och främjar användningen av mer hållbara lösningar.

URFOLKENS RÄTTIGHETER

I dag finns det omkring 370 miljoner människor i världen som tillhör urfolken och som talar omkring 5 000 olika språk. Cirka 40 urfolk är bosatta i det arktiska området. Deras andel av områdets hela folkmängd är numera endast 10 %. Språken för dessa folk uttrycker en nedärvd kunskap om naturens mångfald i det arktiska området: om klimatet, snön, djuren, växterna och markområdena, men språken och kulturerna är även själva utrotningshotade. Urfolkens olika näringar i området har påverkat miljön mindre än majoritetsbefolkningarnas näringar. Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention om urfolk och stamfolk (nr 169) och FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter är tillämpliga i den nationella regleringen av urfolkens rättigheter. Enligt dem ska urfolken få delta i sådant beslutsfattande som rör dem.

ANPASSINGSFÖRMÅGAN GRUNDAR SIG PÅ ATT MAN BEAKTAR DE OLIKA HÅLLBARHETSDIMENSIONERNA

Hållbarhetsomställningen grundar sig på en insikt om att naturens och människans system växelverkar, dvs. att vi bildar socio-ekologiska system. Ständig förändring är en del av ekosystemens funktion. Traditionellt sett är förändringarna förutsägbara, vilket innebär att de mänskliga samhällena kan anpassa sig till dem rätt väl. Därför har man vanligen tagit sig an förändringarna med sådana tekniska lösningar som förbättrar samhällets anpassningsförmåga. Nu befinner vi oss i en ny situation där förändringarna sker snabbare än någonsin och överstiger variationsbredderna

⁷ Toivanen, R. & Fabritius, N. (2020). Arctic youth transcending notions of 'culture' and 'nature': emancipative discourses of place for cultural sustainability. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 43, ss. 58-64. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2020.02.003>.

⁸ Virtanen, P. K., Keskitalo, P. & Olsen, T. (red.) (2021). *Indigenous Research Methodologies in Sámi and Global Contexts*. Leiden: Brill.

för de tidigare förändringarna. Att bibehålla funktionsförmågan i förändrade omständigheter som orsakats av miljöförändringen kräver en grundläggande förändring av lokalsamhället, såsom hur man använder naturen för att tjäna sitt uppehälle. Rennäringen har till exempel förändrats radikalt under de senaste decennierna. Med hjälp av adaptiv förvaltning eftersträvar man att samtidigt både bromsa (begränsa) förändringen och tillhandahålla verktyg för att trygga lokalsamhällets funktionsförmåga under förändrade förhållanden (anpassning).

Beslutsfattandet i det arktiska området borde prioritera utvecklingen av verktyg för adaptiv förvaltning. Det innebär att man utarbetar framtidsscenarier och tar fram olika indikatorer och variabler som gör det möjligt att följa med och förutse förändringarna. Samtidigt borde man säkerställa att de olika hållbarhetsdimensionerna beaktas. För att målen ska kunna uppnås måste man ta hänsyn till urfolkens rättigheter, upprätthålla naturens mångfald, hantera klimatförändringen och trygga lokalsamhällenas verksamhetsförutsättningar.

REKOMMENDATIONER

- Arktiska rådet och de andra aktörerna i det arktiska området bör arbeta aktivt för att främja den arktiska regionens övergripande hållbarhet och för att lösa hur man uppnår motstridiga mål genom att främja öppet informationsutbyte och stärka internationellt samarbete.
- Alla beslutsprocesser på nationell nivå i det arktiska området bör innefatta heltäckande utredningar om både naturens, urfolkssamhällenas och lokalsamhällenas hållbarhet. När utvärderingar genomförs är det viktigt att lokala aktörer deltar i kartläggningen av effekterna, samt i analyskedet, det slutliga beslutsfattandet och uppföljningen av åtgärderna.
- Både offentliga och privata aktörer måste ta stor hänsyn till den lokala kunskapen om miljön och klimatet samt till värderingar som är relaterade till respekt för miljön i samband med åtgärder som riktas mot markområden och vattendrag. Det här förutsätter att företrädare för urfolken och de lokala aktörerna tas med i de beslutsfattande och verkställande organen.
- De nationella strategierna för det arktiska området bör prioritera vikten av öppen kunskap som samtidigt bidrar till att främja olika hållbarhetsdimensioner. Den öppna kunskapen ska vara etiskt hållbar och stödja verkställandet av urfolkens rättigheter.

- Kännedomen om urfolken måste öka på alla nivåer i skolundervisningen. Urfolkens rätt till undervisning på sitt eget språk och till en övergripande miljörelation bör tryggas i det arktiska områdets strategier.

SKRIBENTER

Reetta Toivanen, professor, HELSUS

Pirjo Kristiina Virtanen, biträdande professor, HELSUS

Jussi T. Eronen, biträdande professor, HELSUS

Hanna Guttorm, äldre forskare, HELSUS

Inari Helle, forskare, HELSUS

Kaisa Korhonen-Kurki, programdirektör, HELSUS

Linda Lammensalo, forskningsassistent, HELSUS

HELSUS
HELSINKI INSTITUTE OF SUSTAINABILITY SCIENCE



UNIVERSITY OF HELSINKI

HELSUS Policy Brief Series

ISSN 2737-2103

ISBN 978-951-51-7547-2 (nid.)

ISBN 978-951-51-7548-9 (PDF)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-7548-9>

Vid Institutet för hållbarhetsvetenskap vid Helsingfors universitet förenas den forskning och undervisning inom hållbarhet som bedrivs vid sju fakulteter och på tre campus.

HELSINKI.FI/HELSUS | TWITTER: @HELSINKISUS | HELSUS@HELSINKI.FI