

Valitse julkaisun kieli: Välj språk för publikationen:

(Napauta kielivalintaa)

(Tryck på språkvalet)



Merenkurkun luonnon- suojelun ristiriidat ja niiden ratkaisu- mahdollisuudet



Näkyvissä orastavaa vihreää
ruohoa pitkän jääkauden jälkeen





© Juha-Pekka Turunen ja Camilla Strandberg-Panelius
ISBN 978-952-65124-5-7
Kansikuva Malin Henriksson, Metsähallitus
Taitto ja kuvitus Annika Pöysti ja Hanna Apunen

Akordi Oy:n julkaisuja / joulukuu 2023

Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	6
Johdanto.....	7
1.1 Työn tavoite.....	7
1.2. Työn toteutus.....	9
Kiistojen taustaa.....	10
2.1. Suojelukiistojen alku.....	11
2.2 Merenkurkku on toista maata.....	11
Kiistojen aiheet ja asiakysymykset.....	13
3.1 Ovatko tavoitteet yhteiset?.....	13
3.2 Luonnonsuojelun erilaiset keinot.....	13
3.3 Tehtyjen toimenpiteiden ja päättösten arvioinnin ja seurannan puute.....	14
3.4 Metsästyksen rajoitukset.....	15
3.5 Merenkurkun suojealueen perusteet ja vaikutukset.....	16
3.6 Yksittäisten alueiden hankinta valtioille.....	17
3.7 Tieto.....	17
3.8 Paikallinen vs. hallinnon tieto.....	18
Hallinnon prosessit ja toimintatavat.....	20
4.1 Osallisuuden puute ja vaikutusmahdollisuksien näennäisyys....	20
4.2 Ympäristöhallinnon edustajien toiminta.....	21
4.3 Paikallisia tarpeita ei huomioida.....	21
4.4 Merimetsötöryhmä.....	21
4.5 Lakien tulkinta ja noudattaminen.....	23
4.6. Asioiden käsittelyn hitaus ja byrokraattisuus.....	23
4.7 Metsähallituksen toiminta ja resurssit.....	24
Osapuolten väliset suhteet ja vuorovaikutus	25
5.1 Organisoituminen.....	25
5.2 Asioiden henkilöityminen ja vahvat mielikuvat ”toisista”	25
5.3 Työhyvinvointi ja jaksaminen.....	26
5.4 Asioiden juridisoituminen.....	26
5.5 Lintuharrastajien, luonnonsuojelu-järjestöjen ja paikallisten väliset jännitteet.....	27
5.6 Suhteissa myös myönteistä kehitystä.....	27
5.7 Luottamuspula.....	28
Etenemisen reunaehdoja ja toimenpide-ehdotuksia.....	29
6.1 Eteenpäin pääsemisen reunaehdoja ja edellytyksiä.....	30
6.2 Miten tästä eteenpäin?.....	31
6.3 Toimenpide-ehdotuksia haastattelujen ja työpajan pohjalta.....	32

Tiivistelmä

YMPÄRISTÖMINISTERIÖSSÄ ON tunnistettu Merenkurkun alueella pidemmän ajan kuluessa syntynyt selvä luottamuspula ympäristöhallintoa kohta. Ensiaskeleena tilanteen parantamiseksi ministeriö tilasi tämän Merenkurkun luonnon suojelun ristiriitoja ja niiden ratkaisumahdollsuisuksia koskevan puolueettoman tilannekarttoituksen Akordi Oy:ltä.

Ristiriitaisissa tilanteissa puolueettoman arvioitsijan tekemä tilannekarttoitus on menetelmä, jossa selvitetään yhteistyön haasteita, jännitteitä ja kiistakykyisyyksiä. Samalla arviodaan mahdollisuksia yhteiseen ongelmanratkaisuun. Karttoitustyö tehtiin syksyllä 2023 ja se perustuu 40 eri osapuolia edustavan henkilön haastatteluun, raporttiluonnoksen pohjalta järjestetyn työpajan tuloksiin sekä raporttiluonnoksesta saatuun palautteeseen.

Merenkurkun luonnon suojeluun liittyvät jännitteet ja osapuolten välinen syvä epäluottamus ovat kehittyneet vuosikymmenien aikana. Taustalla on suuri määrä epäoikeudenmukaisuuden ja turhautumisen kokemuksia.

Yleisesti ottaen kaikki osapuolet arvostavat Merenkurkun saariston luontoa ja pitävät sen vaalimista tärkeänä. Karttoituksen perusteella selvisi kuitenkin, että suojelun tavoitteet eivät ole kaikilta osin kaikille selviä. Erimielisyyttä on varsinkin toimenpiteistä ja niiden vaikuttuksista. Työpajan keskusteluissa hahmottui myös tarve laajemmalle vision luomiselle alueen tulevaisuudesta. Haastatteluissa nousi esiin vaatimus jo tehtyjen suojelupäätösten vaikuttavuuden arvioinnista ja ylipäättääni toiminnan seurannan tärkeys. Ympäristökiistoille luonteenomaisesti tietoon, tiedon tuottamiseen, luotettavuuteen ja paikallisen tiedon hyödyntämiseen liittyvät kysymykset nousivat esiin. Muita erimielisyyskseen aiheita ovat mm metsästyksen rajoitukset, merimetso-, ja hyljekantojen säätely, erilaiset tulkkinnat lainsäädännön tuomista reunaehdoista, yksittäisten suojelalueiden mielekkyyys sekä suunnitellun luonnon suojelalueen toteutus.

Varsinaisten erimielisyyskseen aiheiden lisäksi haastatteluissa nousi esiin tyytymättömyys hallinnon toimintatapoihin ja kokemukset epäonnistuneista yhteistyöprosesseista. Osallistumismahdollsuisuudet on koettu osin näennäisinä. Valmiiden ratkaisuehdotusten sijaan olisi kaivattu avoimempaa yhteistä pohdintaa eri toimenpiteiden tavoitteista ja keinoista. Myös hallinnon resurssien puute hoitaa asiaita sekä ajan myötä muuttuneet linjaukset herättivät kritiikkiä.

Kartoituksen tulokset osoittavat, että toimijoiden välisiä suhteita leimaa luottamuspula, joka on kehittynyt vuosikymmenten saatossa ja jonka syntymiseen ovat vaikuttaneet lukuisat asiat, toimintatavat ja tapahtumat sekä henkilöt. Kärjistyneet suhteet heikentävät osapuolten välistä vuorovaikutusta sekä kykyä ja halua kuunnella toisten näkökulmia tai kohdata toisia osapuolia. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin myös myönteisenä koettua kehitystä. Erityisesti Metsähallituksen toiminnan on koettu muuttuneen ja esimerkkejä onnistuneesta yhteistyöstä mainittiin useita.

Erimielisyyskien ja epäluottamuksen määrästä huolimatta vaikuttaa, että osapuolten välillä on halua ja mahdollisuksia yhteisesti hyväksyttävien ratkaisujen etsimiselle. Haastatellulle järjestetyssä kartitusraporttia käsitelleessä työpajassa käytiin keskustelu ja työpajan ilmapiiri tukivat tätä johtopäätöstä. Yhteisten ratkaisujen muotoilu vaatii kuitenkin paitsi asiakysymysten ratkaisemista myös osapuolten välisten suhteiden ja yhteistyön parantamista.

1 Johdanto

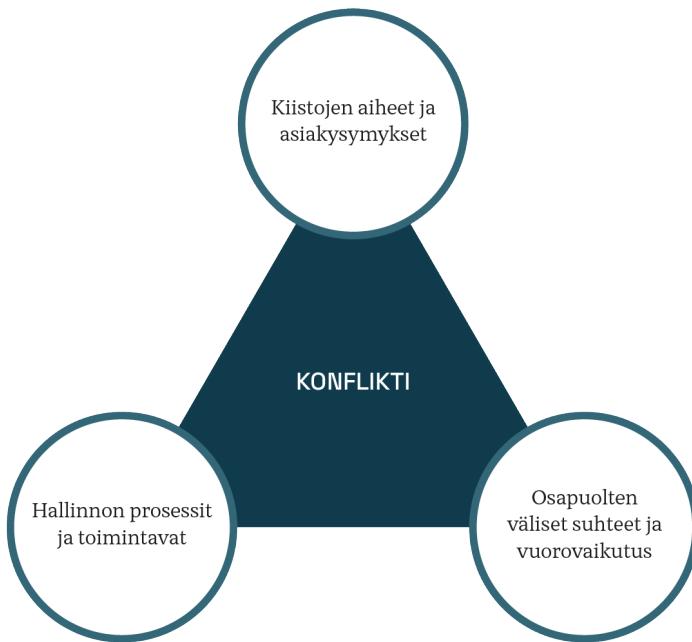
TÄMÄ TILANNEKARTOITUS käsittelee Merenkurkun luonnonsuojelun ristiriitoja ja niiden ratkaisumahdollisuksia. Kartoituksen toteuttajana on toiminut Akordi Oy ympäristöministeriön toimeksiannosta. Työn taustalla on ympäristöministeriön havainto, että Merenkurkun alueella on pidemmän ajan kuluessa syntynyt selvä luottamuspula ympäristöhallintoa kohtaan. Se on vaikuttanut monin tavoin ajankohtaisiin hankkeisiin, muun muassa Merenkurkun luonnonsuojelualueen sääädösvalmisteluun.

1.1 TYÖN TAVOITE

TYÖN TAVOITTEENA on ollut saada parempi käsitys ympäristöhallinnon¹ ja alueen eri toimintojen välisistä suhteista, erimielisyyksien aiheista ja niiden ratkaisumahdollisuksista. Kartoitus auttaa tunnistamaan yhteistyön edellytyksiä ja tuottaa alustavan esityslistan kysymyksistä, joita jatkossa täytyisi käsitellä. Kartoituksessa tuodaan esille toimijoiden omia ratkaisuehdotuksia.

Ristiriitaisissa tilanteissa puolueettoman arvioitsijan tekemä tilannekartoitus (eng. situation assessment, convening assessment tai conflict assessment) on menetelmä monen osapuolen välisten yhteistyöhaasteiden kartoittamisessa sekä neuvottelu- tai konfliktiratkaisuprosessien onnistumisen mahdollisuksien arvioinnissa. Lähtötilanteen kartoituksessa selvitetään paitsi erimielisyyksien aiheita ja tilanteeseen johtaneita kehityskulkuja, niin myös mahdollisen neuvotteluprosessin kannalta keskeisten tahojen välistä suhteita ja osapuolten tarpeita. Kartoituksen pohjalta arvioidaan, onko näiden ristiriitojen onnistuneelle käsitellylle tai ongelmien ratkaisemiselle riittäviä edellytyksiä.

¹ Ympäristöhallinnolla tarkoitetaan tässä raportissa ympäristöministeriötä, Etelä-Pohjanmaan ja osin Varsinais-Suomen ELY-keskuksia sekä Metsähallitusta. Paikallisesta näkökulmasta organisaatiot edustavat samaa "hallintoa" ja siksi tässä raportissakin puhutaan epätarkasti ympäristöhallinnosta ja sillä tarkoitetaan kollektiivisesti ministeriötä, ELY-keskusta ja Metsähallitusta ellei erikseen ole muuta mainittu.



Kuvio 1. Konflikti kolmio. Konfliktin etenemisen kolme ulottuvuutta

Konfliktin etenemisen kolmio (progress triangle)

Greg Danielsin ja Steve Walkerin (2001) kehittämässä konfliktitilanteiden edistymisen kolmiomallissa konfliktien nähdään syntyvän ja kehittyvän kolmella ulottuvuudella:

1. **Osapuolet ja niiden väliset suhteet.** Konfliktien pitkäjänteisen ratkaisujen mahdollisuudet riippuvat usein konfliktin osapuolten välisten suhteiden laadusta. Suhteiden ulottuvuus sisältää osapuolten välisen, jaettun historian. Se sisältää myös 'aineettomia', mutta konfliktin kannalta olennaisia tekijöitä, kuten osapuolten välinen luottamus, kunnioitus, hyväksytävyys tai legitimiteetti.
2. **Asiakysymykset.** Asiakysymyksiin sisältyvät kiistanalaiset aiheet, jotka ovat valtakampailun tai neuvottelun kohteena. Ne ovat konfliktin osapuolle tuttuja ja konkreettisia kysymyksiä, jotka voivat liittyä esimerkiksi suojuelen tarpeeseen tai mielekkäiksi koettuihin menetelmiin, mutta myös symbolisia kysymyksiä, kuten menneiden väärityksien korjaaminen. Ratkaistavien kysymysten monimutkaisuus, tietotarpeet tai niihin liittyvä liikkumavara ovat tärkeitä asiakysymysten piirteitä. Tiedolliset kysymykset ovat ympäristökiistoissa olennaisia, koska niihin liittyy paljon ympäristön muutokseen, toimenpiteiden vaikutukseen ja tietopohjan epävarmuuteen liittyviä tekijöitä ja kamppailua tiedosta ja asiantuntemuksesta. Osin ne kytkeytyvät prosesseihin, kuten vaikutusten arvioinnin ja seurannan menettelyihin.
3. **Prosessi(t).** Prosesseilottuvuuteen sisältyy tekijöitä, jotka vaikuttavat konfliktien hallintaan ja päättöksentekoon. Se sisältää myös osapuolten välistä vuorovaikutusta määrittelevät menettelytavat ja säännöt, joihin eri osapuolet tukeutuvat pyrkimissään päästää konfliktitilanteesta eteenpäin. Konfliktin mielekkään ratkaisun kannalta olennaista on se, millaisina eri osapuolet kokevat käytössä olevat menettelytavat ja miten soveliaina ja reiluina niitä pidetään.

Kartoitusraportti tarjoaa puolueettoman kuvauksen taustalla olevista jännitteistä ja kiistakysymyksistä, joita tulisi käsitellä. Kun osapuolten huolenaiheet ja intressit on kuvattu ja kirjattu ylös, niiden painoarvo asettuu osaksi tilanteen kokonaisuutta. Toisten näkökulmista ja intresseistä lukeminen tarjoaa kullekin mahdolisuuden katsoa tilannetta uudesta laajemmasta perspektiivistä.

1.2. TYÖN TOTEUTUS

MERENKURKUN TILANNEKARTTOITUS perustuu ennen kaikkea 40 henkilön haastatteluun. Haastateltavina on ollut alueen kansanedustajia, maakunnan ja alueen kuntien johtajia, viranomaistahoja, etujärjestöjen, säätiöiden, maanomistajien, metsästäjien ja kalastajien sekä luontojärjestöjen edustajia. Lista haastateltavista löytyy raportin lopusta. Haastattelujen pohjalta laadittiin raporttiluonnos, joka lähetettiin kaikille haastatelluille. Luonnosta käsiteltiin 8.11.2023 Raippaluodossa järjestetyssä työpajassa, johon osallistui 21 haastatellusta henkilöistä. Raporttiluonnosta kehitettiin edelleen työpajassa käytyjen keskustelujen ja luonnonksesta saadun palautteen pohjalta. Olemme saaneet työn aikana myös aihepiiriin liittyvää kirjallista aineistoa sekä sähköposteja.

Haastattelut ovat olleet luottamuksellisia eli olemme kirjanneet asiat niin, ettei yksittäisten henkilöiden esiin nostamat asiat ole yhdistettävissä haastateltaviin ja kunkin henkilön esiin nostamat asiat ovat ainostaan tekijöiden tiedossa. Luottamuksellisuudesta huolimatta yksi henkilö toivoi, ettei hänen henkilöllisyyttään mainita ollenkaan raportissa.

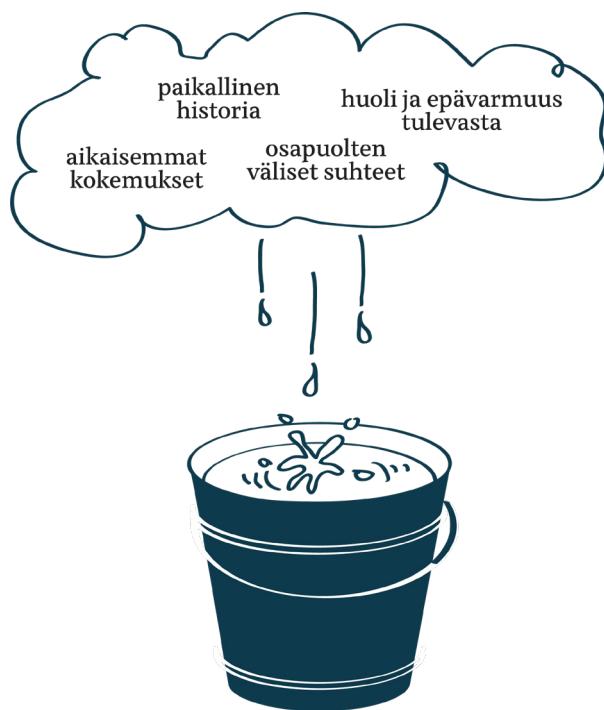
Haastattelut ovat olleet luonteeltaan vapaamuotoisia keskusteluja, joissa käsiteltyihinasioihin ovat vaikuttaneet haastateltavat itse, mutta myös kartoitustyön kulloinenkin vaihe. Alkuvaiheen haastatteluissa on keskitytty enemmän erimielisyyksien aiheisiin ja tilanteen kehitykseen vaikuttaneisiin asioihin, kun taas työn loppupuolella ratkaisumahdollisuudet ja niiden reunaehdot ovat olleet keskusteluissa enemmän esillä.

Tähän haastattelujen pohjalta laadittuun yhteenvetoon on kirjattu asioita niin kuin niitä on kartituksen tekijöille kerrottu ja kertojat ovat asiat kokeneet. Tapahtumien tai asioiden yksityiskohtia tai totuudenmukaisuutta ei ole ollut mahdollista tarkistaa eikä niiden selvittäminen ole ollut tämän työn kannalta oleellista. Työn tavoitteena on antaa osapuolle mahdollisuus tarkastella tilannettaan riippumattoman karttuajan tarjoamien "ulkopuolisen silmin" ja näin ehkä ensimmäistä kertaa hahmottaa myös se, millaisena tilanne näyttäätyy toisten näkökulmasta.

Haastattelut ovat toteuttaneet ja tämän raportin ovat laatineet Juha-Pekka Turunen ja Camilla Strandberg-Panelius Akordi Oy:stä. Haluamme kiittää kaikkia haastateltuja käyttämästänne ajasta, vieraanvaraisuudesta ja meitä ja työtämme kohtaan osoittamastanne luottamuksesta ja arvostuksesta.

2 Kiistojen taustaa

MERENKURKUN LUONNONSUOJELUUN nykyisellään liittyviä jännitteitä, osapuolten toisistaan muodostamia mielikuvia ja syvää epäluottamusta on mahdoton ymmärtää ilman ymmärrystä alueen erityispiirteistä ja asioiden kehittymisestä vuosikymmenien aikana. Taustalla on iso joukko epäoikeudenmukaisuuden ja turhautumisen kokemuksia, jotka ovat saaneet eri toimijoiden ”saavin” täytyämään jo vuosia sitten (kuva 1). Tätä taustaa vasten tulee ymmärrettävämmäksi se, että ”saaviin” ei enää mahdu mitään uutta. Ajan kuluessa syntyneet kokemukset, kasvanut epäluulo ja epäluottamus yhdessä heikentyneen kommunikaation kanssa ovat johtaneet tilanteeseen, jossa lähes kaikki aloitteisiin tai hankkeisiin suhtaudutaan lähtökohtaisesti kielteisesti.



Kuva 1: Konfliktilanteen kehittymisstä voidaan havainnollistaa vesi-saavina, johon tippuu hiljalleen vettä. Jokainen pisara edustaa jotain kokemusta, tilannetta tai episodia, jonka myötä epäluottamus toimijoiden välillä on lisääntynyt. Saavin täytyessä vesi valuu yli - ”mitta on täynnä”.

2.1. SUOJELUKIISTOJEN ALKU

VARSINAISTEN SUOJELUKIISTOJEN useimmin mainittuna alkulähteenä on pidetty jo 1980 luvulla toteutettua rantojensuojeluohjelmaa sekä erityisesti Natura-hanketta. Natura -alueiden perustamisessa menettelytapojen lisäksi ongelmalliseksi koettiin se, että saaristolaisten elämäntapa ja elinkeinot jäivät pitkälti huomiotta. Monille Natura-alueiden perustaminen tarkoitti myös potentiaalisten mökkitonttien ja rakentamismahdollisuksien menehtystä ja näin tuntuvia taloudellisia tappioita. Epäoikeudenmukaisuuden kokemusta on osaltaan lisännyt silloinen hallintokulttuuri, joka on ollut nykyisellä mittapuulla arvioituna varsin autoritäärinen. Lisäksiasioista vastuussa olleiden virkahenkilöiden on koettu omalla toiminnallaan ja persoonallaan lisänneen epäoikeudenmukaisuuden kokemusta. Eräs haastateltava kuvasi Natura-alueiden perustamista niin, että siinä "lyötiin paikallisille luu kurkuun". Varsinkin vanhempien henkilöiden puheessa ja muistoissa Naturan synnyttämät haavat tuntuват edelleen ja nykyistä ympäristöhallintoa arvioidaan osin näiden kokemusten kautta.

Mikkeliensaarten suojelusta sen sijaan puhuttiin vähän ja osa koki sen onnistuneen hyvin tai ainakin lopputulokseen ollaan tytyväisiä.

Yleisesti ottaen alueella on varsin paljon vapaaehtoisesti suojeiltuja yksityisiä maita, joista ensimmäiset on perustettu jo sotien jälkeen. Maiden suojelelun vapaaehtoisuudesta kuulimme erilaisia kokemuksia. Osalle vapaaehtoisuus on tarjonnut mahdollisuuden suojeleluun siten, että omistusoikeus alueeseen on säilynyt ja suojelusta on saatu rahallinen korvaus. Toisaalta kuulimme myös kokemuksia siitä, että vapaaehtoinen suojeelu on koettu vaihtoehtona maiden pakkolunastukselle eikä todellisia vaihtoehtoja ole ollut. Näiden kokemusten mukaan "vapaaehtoisuuteen" on suorastaan painostettu.

Suojelualueisiin liittyvien kiistojen lisäksi "saavia" ovat täyttäneet vuosien saatossa muun muassa yksittäisten virkahenkilöiden toiminta, tyytymättömyys merimetso-, hylje- ja susikantojen säätyyyn, metsästyksen rajoitukset, prosessien ja päätöksenteon hitaus sekä suojelualueiden ylläpitoon ja luonnon hoitoon osoitettujen resurssien ja toimenpiteiden vähyyys.

2.2 MERENKURKKU ON TOISTA MAATA

USEISSA KÄYMISSÄMME keskusteluissa on tuotu esille, että alueen kulttuuri ja totutut toimintatavat ovat yksi vastakkainasettelua selittävä tekijä. Alueella on totuttu toimimaan itsenäisesti ja päättämään asioista saari- ja kyläyhteisöissä, yhdistyksissä, osakaskunnissa sekä kunnallishallinnossa. Alueelle on syntynyt yhteisöjä ja tapoja hoitaa yhteisiä asioita itsenäisesti. Kun jokin ulkoinen taho, esimerkiksi ympäristöhallinto, on pyrkinyt puuttumaan alueen asioihin, on herkästi syntynyt yhtenäistä ja vahvaa vastustusta. Vastustukseen liittyy periaatteellinen kysymys siitä, kuka saa päättää saaristolaisille hyvin tärkeästä lähiympäristöstä. Kuulimme myös, että muualla Suomessa koettua "herran pelkoa" ei alueella juuri koeta, eikä luottamus viranomaisiin tai varsinkaan ympäristöhallintoon ole kovin suurta. Toisaalta alueen sisällä näkemykset ja mielipiteet saattavat poiketa toisistaan, siitäkin huolimatta, että ulospäin näyttäydytään yksituumaisina.

Toisena merkittävänen taustatekijänä tuotiin esiin alueen väestön historiallisesta ja kulttuurisesta tiiviit yhteydet Ruotsiin. Tätä kautta naapurimaan keskustelevampi ja alueellisuuteen enemmän pohjautuva hallintokulttuuri ovat hyvin tunnettuja ja tiedossa. Ruotsista on muodostunut selkeä

vertailukohta asioiden hoitamiselle ja kritiikki suomalaista hallintoa ja sen menettelytapoja kohtaan on kasvanut vertailun myötä. Yhtenä esimerkkinä haastatteluissa mainittiin merimetsoja koskevien poikkeuslupien käsitteily; Ruotsissa poikkeusluvan käsitteleyt kestää muutamia viikkoja, kun taas Suomessa asian käsitteelyyn voi mennä vuosia.

Myös yksityisen maan- ja vesialueiden omistuksen suuri määrä ja merkitys tuotiin esiin alueen erityispäätöksinä. Merenkurkun alueella on yli sata osakuntaa kun taas valtion omistamaa ja hallinnoimaa aluetta on vähemmän kuin esimerkiksi pohjoisessa Suomessa. Tästä syystä monet hallinnossa totutut tavat asioihin hoitamiseen eivät paikallisten mukaan toimi Merenkurkussa niin kuin muualla.

Kuulimme, ja myös havaitsimme, että paikallinen tapa keskustella asioista on hyvin suora ja avoin. Omia näkemyksiä ei arkailla tuoda esiin eikä suunnitelmia tai päätöksiä hyväksytä muita mutkitta, vaan ne voidaan haastaa avoimesti. Tämä saattaa helposti näyttää riidanhaluisutena tai periaatteellisena vastustuksena. Toinen tulkintatapa voisi kuitenkin hyvin olla, että nämä voimakkaat mielenilmaukset ovat eräänlaisia keskustelun avauksia, joiden tavoitteena on päästä dialogiin ja eri näkemysten yhteensovittamiseen.

3

Kiistojen aiheet ja asiakysymykset

3.1 OVATKO TAVOITTEET YHTEISET?

USEISSA KESKUSTELUISSA todettiin, että osapuolten tavoitteet vaikuttavat olevan pohjimmiltaan hyvin pitkälle yhteneviä eivätkä vältämättä ainakaan suorassa ristiriidassa keskenään. Luonto, sen vaaliminen ja suojuelu sekä monimuotoisuutta ylläpitävä saaristolaiskulttuuri ovat kaikille tärkeitä. Miksi siis niin moni kysymys tuntuu olevan hyvin vaikeasti ratkaistavissa?

Haastattelujen perusteella vaikuttaisi siltä, ettei suojuelun tavoitteista ja keinoista ole keskusteltu perusteellisesti eikä tavoitteita ole onnistuttu määrittelemään ymmärrettävällä ja yhteisesti hyväksyttävällä tavalla. Sen lisäksi, että pohditaan, mitä ja miten suojellaan, olisi mielekästä keskustella myös siitä, miltä luontoa suojellaan.

Työpajan keskusteluissa nousi esiin tarve laajemmasta ja yhteisesti muodostettavasta alueen visiosta. Puheenvuoroissa pohdittiin, millaisen Merenkurkun haluamme jättää tuleville sukupolville. Painotettiin, että tällaisen vision luonnissa on tärkeää huomioida myös Merenkurkun luonnon jatkuva muutos, mutta myös ihmistoiminnan muutokset. Todettiin myös, että niin kauan, kun visio ja tahtotila halutusta tulevaisuudesta ei ole selkeä ja yhteisesti jaettu on toimenpiteiden määrittely ja keskustelu niistä ja niiden mielekkyydestä haastavaa.

3.2 LUONNONSUOJELUN ERILAISET KEINOT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖSSÄ LUONNONSUOJELUA tehdään säätämällä lakeja ja asetuksia sekä muun muassa ohjaamalla ja tukemalla tekemistä rahoittamalla erilaisia ohjelmia. Suojelu on osin tavallaan passiivista eli erilaisten haitalliseksi koettujen asioiden kieltämistä tai estämistä. Hallinnon toimintaa ohjaavat EU:n direktiivit, kansainväliset sopimukset, lainsäädäntö, nykyiset ja jo kauan sitten tehdyt poliittiset päätökset sekä erilaiset suojeleuhjemmat ja niistä johdetut tulostavoitteet sekä niiden seuranta.

Haastatellut paikallisaktiivit peräänsäkuuluttivat konkreettista tekemistä, esimerkiksi pienpetojen ja munarosvojen poistamista tai vesistöjen ja kalojen kutualueiden kunnostamista – ei ainoastaan hallinnollisia päätöksiä tai lintujen laskentaa. He korostavat saaristolaisuuteen liittyvää läheistä ja elävää luontosuhdetta ja luonnon tuntemusta. Ympäröivä luonto on ollut koko elämäntavan perusta ja edelleen osalle saariston asukkaita myös toimeentulon lähdet. Luonnon kanssa on opittu elämään vuosisatojen ajan sitä kunnioittaen, mutta toisaalta myös sitä kestävästi hyödyntäen. Riista ei ole loppunut metsästyksestä huolimatta eivätkä kalakannat ole

huvenneet kalastuksen takia. Laiduntaminen ja ihmisten aiheuttama toiminta on luonut ja pitänyt yllä vuosisatojen saatossa muovautunutta maisemaa ja luonnon monimuotoisuutta.

Tästä kokemusmaailmasta katsottuna moni tuntee Helsingistä tulevat hallinnon neuvot ja määräykset luonnonsuojelusta ”oikeasta luonnosta” vieraantuneilta ja tarpeettomilta. Vaikuttaa myös siltä, että osa haastatellusta kokee hallinnon pyrkivän suojelemaan luontoa saaristolaisilta ja heidän elämäntavaltaan eikä paikallisia totuttuja tapoja ja kykyä toimia luonnon suojelemiseksi ja hoitamiseksi arvosteta.

Hallinnon näkökulmasta tuotiin esiin, että reunaehdot toiminnalle tulevat lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä. Suojelalueet ovat kaikkien halukkaiden laajasti käytettäväissä jokaisenoikeuden perusteella ja suuri osa saaristoa on suojelun seurausena säätynyt esimerkiksi mökkirakentamiselta ja sen vaikutusilta. Tuotiin myös esiin, että luonnonsuojeluun liittyvässä keskustelussa ei juuri osoiteta arvostusta esimerkiksi hallinnon perinnebiotooppien ennallistamisen ja ylläpidon eteen tekemää työtä tai paikallisten hankkeiden tukemista kohtaan, vaan keskustelua käydään yleensä aina vain resurssien puutteesta ja hallinnon koetuista ongelmista.

Varsin vastakkaisen näkemysten lisäksi kuulimme kuitenkin myös useamman henkilön kertomana, että Mikelinsaarten suojelusta on pääsääntöisesti hyviä kokemuksia ja lopputulokseen ollaan yleisesti ottaen tytyväisiä. Myönteisen kokemuksen takana on ilmeisesti aikoinaan suhteellisen hyvin onnistunut prosessi, mutta myös se, ettei lopulta monikaan asia ole suojelun myötä muuttunut. Ja toisaalta yhteistyö paikallisissa kysymyksissä Metsähallituksen kanssa on toiminut hyvin ja palvellut yhteisiä tavoitteita ja tarpeita.

3.3 TEHTYJEN TOIMENPITEIDEN JA PÄÄTÖSTEN ARVIOINNIN JA SEURANNAN PUUTE

SUURIMMASSA OSASSA käymistämme keskusteluissa nousi esiin vaatimus siitä, että ympäristöhallinnon tulisi seurata ja arvioda jo tehtyjen suojelupäätösten ja muiden toimenpiteiden vaikutuksia, ja varsinkin ennen kuin esitetään uusia suojelalueita. Myös suunnitteilla olevan luonnonsuojelalueen vaikutuksia tulisi arvioda jo ennalta.

Vaatimuksen taustalla on esimerkiksi Merenkurkun luonnon jatkuvaan muuttumiseen liittyviä näkökulmia. Alueen keskeinen ominaispiiri on maan kohoaminen ja luonnon nopea muuttuminen sen seurausena. Useat haastateltavat pohtivat, ovatko kolme- tai neljäkymmentä vuotta sitten rantaniityjen tai fladojen suojeleua varten perustetut suojelalueet yhä relevantteja, kun sen aikaisella rantavyöhykkeellä ja niityillä kasvaa tällä hetkellä metsää tai avoimet vesialueet ovat kasvamassa umpeen ja muuttumassa suoksi.

Toinen seurantaan liittyvä kysymys liittyy hylkeiden suojelalueeseen. Onko suojelalue edelleen perusteltu, kun hyljekannat ovat merkittävästi vahvistuneet ja kun suojelun käänöpuolen ovat kalastukselle koituvat haitat? Haastatteluissa esitetään, että hylkeiden suojelun sosio-ekonomiset vaikutukset tulisi arvioida ja tulokset huomioida suojelalueen tarpeen arvioinnin osana. Samoin on esitetty hylkeiden suojelun aiheuttavan siikakanjojen heikentymistä, koska tärkeät siikojen vaellus- ja kutualueet ovat hylkeiden suojelalueen läheisyydessä.

Seuranta- ja arvointivaatimusten taustalla on myös kriittiä tehtyjen suojelupäätösten perusteita kohtaan. Vaikuttaa, että suojelun tavoitteet ja perusteet ovat hyvin huonosti tiedossa tai ainakaan ne eivät ole kovin selkeitä. Avoin vaikutusten arvointi johtaisi siihen, että tehtyjen päätösten

tavoitteet pitäisi tuoda selkeästi julki, jotta niiden toteutumista voidaan myös arvioida.

Arviontivaatimusten taustalla on lisäksi kokemus siitä, että suoje-lupääöksillä on ollut jopa haitallisia vaikutuksia luonnon kannalta. Monissa keskusteluissa tuotiin esiin syvä huoli vesilintukantojen selvästä heikentymisestä. Tärkeänä kehityksen synnä nähtiin suojelemääräysten mukanaan tuomat metsästysrajoitukset. Vaikka minkin ja supikoiran pyynti olisikin sallittua, niin metsästäjien motivaatio pyyntiä kohtaan on laskenut, koska riistalajien metsästys on kielletty tai merkittävästi rajoitettu. Näin suoje-lupääösten on koettu johtaneen pienpetokantojen kasvuun ja sen seurauksena vesilintukantojen selvään heikkenemiseen. Käsitystä vahvistaa Norrskärillä tehty aktiivinen pienpetojen pyynti ja varisten poisto sekä toimenpiteiden seuranta, jonka mukaan vesilintujen määärä on kasvanut merkittävästi jo muutamissa vuosissa.² Lintututkijoiden puolelta pienpetojen merkitystä ei kiistetä, joskin tuotiin esiin, että vesilintukantojen kehityksen taustalla on lukuisia muitakin tekijöitä, kuten esimerkiksi ilmastonmuutos.

3.4 METSÄSTYKSEN RAJOITUKSET

HAASTATTELUJEN PERUSTEELLA metsästys on alueella erittäin merkitävä asia. Kyse ei ole ainoastaan harrastuksesta, vaan monille se on osa saaristolaisuutta. Varsinaisen riistan pyytämisen lisäksi metsästys pitää sisällään edellisiltä sukupolvilta opittuja taitoja ja tapoja liikkua alueella, luonnon hoitoa linnunpöntöjen ja pesäpaikkojen tekemistä ja yhteiseksi koettujen alueiden valvomista. Metsästykseen liittyy yhteisöllisyyttä, velvollisuuden tunnetta, perinteitä ja kunnioitusta menneitä sukupolia ja heidän elintapojaan kohtaan.

Metsästyksen rajoittamiseen liittyviin pyrkimyksiin suhtaudutaan varsin kriittisesti. Usein toistetun kertomuksen mukaan vapaaehtoisten suoje-lupääösten tekemisen yhteydessä vakuutettiin, ettei suoje lu vaikuta metsästysmahdolisuuksiin. Myöhemmin niin on kuitenkin tapahtunut. Esimerkiksi joidenkin alueiden omistuksen siirrytyä Metsähallitukselle niiden metsästyskäytäntöihin on tullut rajoituksia, jotka ovat vielä ajan saatossa tiukentuneet. Eräällä alueella kiellettiin hirvien ampuminen, myöhemmin hirvien ajaminen ja lopulta sallittiin vain alueen läpi käveleminen jahdin aikana. Sinänsä hirvenmetsästys ei ole estynyt, mutta sen toteutus käytännössä on tullut haastavaksi tavalla, jonka perusteita metsästäjien on vaikea ymmärtää, saati hyväksyä.

Useiden haastattelujen mukaan metsästysrajoitusten tarvetta ja niiden perusteita tulisi arvioida kriittisesti jo tehtyjen ja mahdollisesti jatkossa tehtävien suoje-lupääösten yhteydessä. Totaalista rauhoitusta ei pidetty lintujen kannalta välittämättä parhaana ratkaisuna. Pienpetojen ja vesilintujen munia ja poikasia saalistavien lajien tai yksilöiden poistamista pidettiin tärkeänä ja tällaisen toiminnan esteiden poistamista ja edistämistä pidettiin mielekkäänä. Tuotiin myös esiin, että muuttavien vesilintujen levähdyks- ja ruokailualueiden rauhoittamiselle on varmasti tarvetta ja perusteita. Rauhoitusalueiden järkevällä määrittelyllä voidaan kuitenkin mahdolistaa myös lintujen metsästystä.

² Pienpetopyynti ja luonnonhoitotoimet parantaneet vesilintukantoja Norrskärillä: <https://www.luontoon.fi/-/pienpetopyynti-auttaa-saaristolinnustoa-merenkurkun-saaristossa-lupaa-via-tuloksia>

3.5 MERENKURKUN SUOJELUALUEEN PERUSTEET JA VAIKUTUKSET

VIIME VUOSINA käynnissä olleen Merenkurkun luonnonsuojelualueen säädösvalmistelu on herättänyt useita kysymyksiä ja huolia. Vaikuttaa, ettei niihin ole kyetty vastaamaan. Hallinnon puolella ymmärretään, että suojeletpäätöksen viivästyminen vuosikymmenillä on osaltaan herättänyt kriittisiä näkökulmia suojelealueen perustamista kohtaan.

Usein toistuva kysymys oli suojelealueen perustamisen tavoitteet ja tarve sekä se, ovatko yli 30 vuotta sitten Holkerin hallituskaudella määritellyt perusteet edelleen pätevät. Useat haastatelluista peräänkuuluttivat valmisten tietopohjan esittämistä ja avoimuutta, selvityksiä sekä inventointeja suojeleluun taustalla.

Toinen paljon kysymyksiä ja hämmennystä aiheuttanut seikka on ollut suojelealueen aluerajaus ja sen perusteet. Se, että valmistelun aikana aluerajausta pienennettiin merkittävästi, on herättänyt ihmetystä ja epäilyjä: eikö koko alueen suojelemiselle ollutkaan perusteita? Jos ei, onko niitä myös käänen rajoukseen myötä jäljelle jääneen alueen osalta? Myös ”uuden” suojelealueen tarvetta ihmeteltiin, kun alue on jo pääosin erilaisilla suojeleupää-töksillä suojelelu – miksi tarvitaan tällainen uusi päätös?

Lisäksi huolia liittyy mahdollisesti perustettavan suojelealueen vai-kuutuksiin seudun kehitykselle ja tulevaisuudessa mahdollisesti esin tuleville tarpeille sekä kalastukselle. Maailmantilanteen kehityksen takia turvallisuus ja huotovarmuuks tulisi ottaa huomioon erityisesti suojelealueen rajoiksessa ja siitä aiheutuvissa rajoituksessa. Sähkön- ja tiedonsiirtoon liittyvien kaapelien, merenkulun yhteyksien ja mahdollisen Ruotsiin vievän sillan edellytyksiä ei pitäisi heikentää suojeleupää-töksillä. Käynnistyvä merialuesuunnittelun päivitystyö tulisi myös huomioida. Varoittavana esimerkinä pidettiin Natura-alueen perustamista tavalla, joka vaikuttaisi lopulta estävän Vistan-tien toteutuksen.

Useampi haastateltu oli huolissaan suojeleluun vaikutuksista erityisesti ammattikalastukselle. Aikaisempien kokemusten perusteella pelättiin maihinnousukiellojen estävän pyydysten kiinnittämisen rantakiviin ja näin haittaavan siiankalastusta. Epäsuorana haitallisena vaikutuksena nähtiin maihinnousukiellojen merkitys myös hylkeenpyyntiä rajoittavana tekijänä ja näin kalastusta haittaavana. Huoli kalastusmajoen käyttömahdolisuuksien rajoittamisesta ja rantautumiskieltoista mainittiin myös. Mahdollisen suojelealueen nähtiin myös vaikuttavan ruoppausmahdolisuuksiin ja satamien ja veneväylien käytettävyyteen. Tiukkojen ruoppauskiellojen pelättiin vai-kuttavan kalojen kutualueiden ja poikasten tuotantoalueiden heikenty-miseen, jos niiden kunnostamiseen liittyvät ruoppaukset kielletään. Kuullimme myös näkemyksen, jonka mukaan ammattikalastus käytännössä kiellettäisiin suojelealueen perustamisen myötä.

Toisaalta Merenkurkun suojelealueen perustamista myös kannattiin haastateltujen keskuudessa. Sen nähtiin tukevan maaillmanperintö-kohteen merkitystä ja statusta sekä luovan yhtenäisen kokonaisuuden, jonka avulla alueen imagoa, tunnettavuutta ja houkuttelevuutta voidaan lisätä ja markkinoida. Saaristoluonnon säilymisen ja hyvien virkistyskäytö-mahdolisuuksien nähtiin olevan tärkeitä myös seudun vetovoimaisuuden ja kil-pailukyvyn sekä työvoiman saatavuuden näkökulmasta. Suojeleupää-töksen koettiin myös selkeyttävän tilannetta ja asian onnistunut ratkaisun nähtiin olevan monien muiden asioiden käsittelyn edellytyksä.

3.6 YKSITTÄISTEN ALUEIDEN HANKINTA VALTIOILLE

KÄYMISSÄMME KESKUSTELUISSA pienempien yksittäisten alueiden hankinta valtioille ja suojealueiksi herätti kritiikkiä ja epäilyksiä. Alueet nähtiin haastatteluissa ongelmallisiksi, niiden hajanaisuuden, eri aikoina tehtyjen päätösten ja erilaisten rajoitusten takia. On hyvin vaikea olla selville, mikä milläkin alueella on kiellettyä tai sallittua. Koettiin esimerkiksi vaikeuttavan metsästystä. Hajanaisuutta pidettiin haastavana myös alueiden valvonnan kannalta. Epäilyksiä esitettiin myös sen suhteen, lisäävätkö nämä alueet tulevaisuudessa myös ympäröivien yksityismaiden suojelepaineita.

Yksittäiset suojealueet nähtiin myös uhkana metsätalouden kannalta. Viime vuosina kirjanpainajan aiheuttamat kuusikkotuhot ovat lisääntyneet Merenkurkun alueella. Tuohonytöisten koettiin saavan lisääntyä rauhassa valtion suojealueilla ja leviävän sieltä sitten yksityisiin talousmetsiin aiheuttaen paitsi hakkuutulojen menetystä ja ylimääräisiä kustannuksia, myös kiinteistöjen arvon laskua rumaksi koetun maisemavaikutuksen takia. Suojealueiden aiheuttamien hyönteistuhokorvausten koettiin olevan näennäisiä ja työläitä hakea. Haastatteluissa arveltiin myös, että huoli tuohonytöisten leviämisestä ja alueiden joutumisesta suojeleluun aiheuttaa kuusikoiden ennenaikeisia hakkuita. Metsätalouden näkökulmasta ongelmallisina nostettiin esiin myös eri aikoina tehtyjen suojealueiden rajausten epätarkkuus ja epätarkoitukseenmukaisuus sekä huoli metsäojien kunnostusmahdollisuksista.

3.7 TIETO

YMPÄRISTÖKIISTOIHIIN LIITTYVÄT luonteenomaisesti myös erilaiset näkemykset oikeasta ja luottavaksi koettavasta tiedosta sekä kiistat tiedon tuottamisen tavoista ja tiedon saatavuudesta. Konfliktin kehittyessä vaatimukset päätösten tietopohjan esiiin tuomisesta ja arvioinnista voimistuvat samalla kun tietoperustaa kyseenalaistetaan. Edellä on jo tullut esiin päätösten perusteisiin ja niiden tietopohjaan sekä vaikutusten arviontiin liittyviä tiedollisia tarpeita ja vaatimuksia. Näiden lisäksi haastatteluissa tuotiin esiin epäluottamus esimerkiksi merimetso-, kala-, ja hyljekantoihin liittyvien tutkimusten tekemiseen ja tuloksiin. Koettiin myös, että ympäristöhallinnossa ei huomioida eikä arvosteta paikallista tietämystä alueen luonnosta. Se, että merimetsötöryhmän työssä jouduttiin käyttämään huomattavan paljon aikaa yhteisen tietopohjan rakentamiseen, kertoo myös tiedon merkityksestä konfliktinratkaisun osana.

Merimetsoihin liittyen vaikuttaisi ainakin jossain määrin olevan erilaisia käsityksiä kannan suuruudesta ja kehityksestä. Kannan arviontia on vaikeuttanut laskentojen vaativien häirintälupien saamiseen liittyvät haasteet ja toisaalta myös epäluottamus tehtyjä laskentoja ja niiden tuloksia kohtaan. Ylipäätään lintulaskentojen tuloksia ei ole haastattelujen perusteella jaettu aina avoimesti ja tämä herättää osaltaan myös epäluottamusta tiedon tuottajia ja tutkimusten tuloksia kohtaan. Ympäristöhallinnon puolelta myönnettiin, että laskenta-aineistojen jakamiselle ei pitäisi olla mitään esteitä. Kriittisiä kysymyksiä esitettiin myös sen suhteen, että ovat päteviä tekemään lintulaskentoja ja millä perusteilla heidät tehtävään hyväksytään.

Merimetsoihin liittyvänä tietotarpeena mainittiin myös erilaisien häirintätoimenpiteiden vaikutusten arvioinnin tarve. Toinen vastauksia vailla oleva kysymys vaikuttaisi olevan merikotkien merimetsoihin ja muihin

vesilintuihin kohdistaman saalistuksen määrä ja merkitys lintukannoille ja niiden kehitykselle.

Yhtenä esimerkkinä jännitteisen toimintaympäristön vaikutuksesta tiedon jakamiseen nousi esiin merikotkien pesäpaikat. Kotkien perinteiset pesäpaikat ovat saaristossa yleisesti tunnettuja, vaikka tieto onkin salaista. Jännitteisen tilanteen takia on ilmeistä, että tietoa uusista kotkien pesistä ei enää toimiteta viranomaisille koska viranomaisiin ei luoteta. Pidetään mahdollisena, että tiedot uusista pesistä voisivat johtaa haitalliseksi koettuihin rajoituksiin. Taustalla on ilmeisesti myös osapuolten väliset jännitteet.

3.8 PAIKALLINEN VS. HALLINNON TIETO

Useissa haastatteluissa tuotiin esiin ärtymisen siitä, että paikallisten tietoa ei ympäristöhallinnossa huomioida tai siihen ei luoteta. Kärjekkäimmissä kommenteissa ihmeteltiin, miten ympäristöministeriössä voidaan tietää asiaista paremmin kuin alueella ikänsä asuneet ja jatkuvasti saaristossa liikkuvat ihmiset. On selvää, että merellä työkseen liikkuvan kalastajan, joka näkee jatkuvasti hylkeitä, niiden rikkomia pyydyskiä ja niiden syömiä saaliita on vaikea uskoa hylkeiden uhanalaisuteen saati suojeletarpeeseen. Toisaalta hallinnon ja ympäristöjärjestöjen näkökulmasta tuotiin esiin jatkuva tutkimustiedon kyseenalaistaminen tai sivuuttaminen, varsinkin jos tutkimustulokset eivät tukeneet omia näkemyksiä.

Paikallistiedon hyödyntämisen tarpeeseen ja puutteisiin liittyen tuotiin esiin myös kaksi väitöskirjatutkimusta,³ joissa paikallisen tiedon hyödyntämisen merkitystä ja tärkeyttä toimivien ja hyväksyttävien ratkaisujen löytymisen mahdolistajina korostetaan. Jotta todelliseen paikallistiedon hyödyntämiseen päästäisiin, vaaditaan aikaa ja mielekkääitä kohtaamisia tiedon jakamiseksi sekä ennen kaikkea luottamusta tiedon hyödyntämisen ja käytön tarkitusperistä.

³ Paikallistiedon hyödyntämisen ja osallistumisen haasteita Merenkurkussa käsitteleviä tutkimuksia <https://helda.helsinki.fi/bitstreams/e4a700c5-42cb-4c69-8852-51cd7ead6148/download>, https://www.researchgate.net/publication/327160051_World_Heritage_management_and_tourism_development_A_study_of_public_involvement_and_contested_ambitions_in_the_World_Heritage_Kvarken_Archipelago

Eriaiset kiista-kysymykset	Mistä on kyse?	Käsitteltäviä, selkiytettäviä ja ratkaistavia kysymyksiä
Luonnon-suojelualueen säädösvalmistelu	<ul style="list-style-type: none"> Yhteisesti jaettu näkemys suojelun tavoitteista puuttuu: onko suojele-päätös vaikuttavin keino tavoitteisiin pääsemiseksi? 	<ul style="list-style-type: none"> Mihin tietoon suojeutarve ja aluerajaus perustuvat? Millaisia vaikutuksia aiemmilla suojele-päätöksillä on ollut?
Merimetso	<ul style="list-style-type: none"> Merimetsoyhdykskuntien aiheuttamat haitat ja niiden väheneminen: näkemyserot toimenpiteistä Toisaalta lainsäädännön ja oikeus-käytännön tuomat reunaehdot merimetsojen häirinnälle 	<ul style="list-style-type: none"> Merimetsokannan koko, kannan muutokset ja siihen vaikuttavat tekijät Merimetsojen vaikutukset muille eliölajeille Häirintätoimien vaikuttavuus Mitkä ovat mahdollisia ja vaikuttavia toimen-piteitä merimetsokannan koettujen haittojen estämiseksi?
Metsästys-rajoitukset	<ul style="list-style-type: none"> Näkemyserot metsästysrajoitusten tarpeesta Tehdyt muutokset metsästysrajoituksissa ja niiden perusteet Metsästysrajoitusten merkitys luonnonsuojelun kannalta ja erityi-desti vaikutukset vesilintukantojen kehitykseen 	<ul style="list-style-type: none"> Metsästyksen ja metsästäjien toiminnan negatiiviset ja positiiviset vaikutukset luonnonsuojelun kannalta
Pienet erilliset suojelualueet	<ul style="list-style-type: none"> Pienten erillisten suojelualueiden mielekkyyys ja tarve Suojelumäärysten sekavuus 	<ul style="list-style-type: none"> Erillisten suojelualueiden perustamisen tavoitteet ja niiden vaikutukset Vaikutukset ympäröivien alueiden metsä-taloudelle Hyönteistuhojen kasvanut riski ympäröiville maanomistajille
Hylkeet	<ul style="list-style-type: none"> Hyljekannan kasvun aiheuttamat haitat ammattikalastukselle 	<ul style="list-style-type: none"> Hyljekannan koko, sosio-ekonomiset vaikutukset kalastukselle, vaikutukset kalakannoille Hylkeidensuojelualueen tarve ja mahdollisuudet suojelumäärysten tarkistamiseen Mahdollisuudet sallia maihinnousu ja hylkeiden metsästys
Vistantie	<ul style="list-style-type: none"> Voidaanko Vistantie toteuttaa vai ei 	<ul style="list-style-type: none"> Eri tielinjausvaihtoehtojen toteutettavuus ja niiden vaikutukset Ympäristölainsäädännön asettamat reunaehdot

Taulukko 1: Kiistojen aiheita ja asiakysymyksiä

4

Hallinnon prosessit ja toimintatavat

YKSI MERKITTÄVÄ tekijä epäluottamuksen ja osapuolten välisten jännitteiden kehittymisessä on tytytymättömyys hallinnon toimintatapoihin. Useissa käymissämme keskusteluissa keskiössä olivatkin enemmän erilaiset prosessit ja menettelytavat kuin itse erimielisyyttä aiheuttavat asiat.

4.1 OSALLISUUDEN PUUTE JA VAIKUTUS-MAHDOLLISUUKSIENT NÄENNÄISYYS

MONI HAASTATELTAVA toi esiin kokemuksensa puutteellisesta vuorovai-kuuksesta ympäristöhallinon kanssa. Ajan myötä hallinnon toimintatapoja on pyritty kehittämään osallistavammiksi järjestämällä erilaisia kuulemistilaisuuksia ja keskusteluja, joissa tulevia suunnitelmia on esitelty. Lisäksi on kartoitettu alueen asukkaiden näkemyksiä mm. kyselyin. Vaikka pyrkimys vuorovaikutukseen olisi ollut aito, useamman haastateltavan kokemus on kuitenkin se, että osallistumis- ja vaikutusmahdolisuudet ovat olleet vain näennäisiä, sillä asiat on päättetty jo ennalta joitain yksittäisiä asioita lukuun ottamatta. Lisäksi kohtaamisia on leimannut kiireen tuntu, muodollisuus sekä asioiden esittäminen vieraaksi koetulla hallinnon kielellä. Kun tämä kokemus on toistunut kyllin monta kertaa, usko omiin vaikuttamismahdolisuuksiin on hiipunut ja turhautuminen kasvanut. Tilaisuuksiin ja kuulemiin osallistutaan jo valmiaksi sillä asenteella, ettei paikallisten näkökulmia kuitenkaan kuunnella tai huomioida.

Myös alueen etujärjestöjen omaehoitiset vaikuttamispyrkimykset ovat jääneet pitkälti vaille toivottuja tuloksia. Kuulimme kokemuksia erilaisista tapaanisista ministereiden, kansanedustajien ja johtavien virkamiesten kanssa. Näistä tapaanisista on jäänyt vaikutelma, että asioita ja esitettyjä ongelmia on ymmärretty ja on vakuuteltu, että asiat laitetaan kuntoon. Mutta loppujen lopuksi juuri mitään ei ole tapahtunut, asioihin vaikuttamaan pyrkineiden henkilöiden turhautumisen ja äänepainojen voimistumisen lisäksi.

Tämän kaltaiset kokemukset ovat johtaneet siihen, että suunnitelmiin suhtaudutaan jo lähtökohtaisesti kriittisesti ja niitä esittäviin henkilöihin varauksella. Lukuisissa keskusteluissa korostettiin yhteisen pohdinnan, aidon kohtaamisen, kuuntelemisen ja dialogin tärkeyttä valmiiden ratkaisujen esittämisen sijaan.

4.2 YMPÄRISTÖHALLINNON EDUSTAJIEN TOIMINTA

HAASTATTELUISSA KUULIMME erilaisia kokemuksia ympäristöhallinnon edustajien toiminnasta aikojen saatossa. Eräässä vapaaehtoisesti suo-jeltujen alueiden suojelemääräysten määrittelyyn liittyneessä tapauksesta paikallisten ympäristöhallinnon edustajien toiminta oli herättänyt ihmetystä ja synnyttänyt epäluottamusta. Kyseisessä tapausessa suojelemääräysten sisällöstä ja muodosta ei ollut päästy paikallisella tasolla yhteisymmärrykseen, mutta maanomistajat olivat päässeet hyväksyttävään sopimukseen ylemmän tason kanssa. Paikallisen tason virkahenkilöt eivät kuitenkaan olleet kunnioittaneet tästä sopimusta, vaan olivat yrittäneet saada määräyksiä muuttua haluamaansa suuntaan.

Toisen kertomuksen mukaan eräiden saarella olleiden kalastusmaiden käytöö pyrittiin hankaloittamaan. Asiasta käydyn keskustelun perusteella oli koettu, että rajoitusten tarkoituksesta oli saada kalastusmajat pois silloisten käyttäjien hallusta. Tapauksesta on jo joitakin vuosikymmeniä aiakaan eikä se kuvaan enää nykyisen ympäristöhallinnon toimintaa. Tapaukset ovat kuitenkin esimerkkejä virkahenkilötä kohtaan koetun epäluottamuksen taustoista ja luottamuksen rapautumiseen johtaneistaasioista.

4.3 PAIKALLISIA TARPEITA EI HUOMIOIDA

SAMAAN AIKAAN kun hallinnon suunnitelmiin liittynyt vuorovaikutus on koettu näennäisosallistumisena, tuotiin esiin varsin voimakkaasti koke-mus siitä, että paikallisiin tarpeisiin liittyviin hankkeisiin ja suunnitelmiin suhtaudutaan hallinnossa kielteisesti. Koettiin, että hallinto eri toimin pyrkii määrätietoisesti estämään esimerkiksi Björkön saarelta Raippaluodon Vistan kylään suunniteltua Vistantien toteutusta. Paikallisesta näkökulmasta tieyh-teyden toteuttaminen olisi helppoa nykyisiä metsäautoteitä hyödyntäen. Kylien välinen ajomatka lyhenisi merkittävästi mikä helpottaisi asukkaiden arkea. Palveluiden järjestäminen olisi joustavampaa, turvallisuus paranisi hälytysajojen matkojen lyhentyessä ja tie palvelisi myös matkailun kehittämistä. Tieyhteyden suunnittelun liittyyvät lisäselvitystarpeet ja vaihtoehtotarkastelut ovat lisänneet suunnittelun kustannuksia ja vieneet paljon aikaa ja näyttäytyvät pelkkänä haitantekona ja pyrkimyksenä viivästyttää hanketta ja lopulta estää sen toteutuminen. Hallinnon puolelta taas tuotiin esiin se, että asiaan liittyy koko joukko juridisia haasteita ja siksi ratkaisu on vienyt aikaa.

4.4 MERIMETSOTYÖRYHMÄ

HAASTATELAVIEN JOUKKOSSA oli useita henkilöitä, jotka ovat osallistuneet maakunnalliseen merimetsotyöryhmään sen eri vaiheissa. Työryhmän työskentelyn alkuvaiheessa sitä pidettiin pitkälti hyvänä ja oikean suuntaise-na: kolla oli laaja edustus eri tahoja, työltä odotettiin paljon, sen tekemiseen oli sitouduttu ja se koettiin merkitykselliseksi. Työtä tehtiin aikaa ja voimia säästämättä.

Tärkeä osa työskentelyä oli yhteisen tietopohjan luominen alueellisesta näkökulmasta. Useampi haastateltu kuvasi ensimmäisen vaiheen ja vuonna 2017 julkaistun raportin syntymistä niin, että osapuolet tulivat toisiaan vastaan ja yksimielisyyden saavuttaminen oli hyvin pienestä kiinni. Lopulta raporttiin tuli muutama eriävä mielipide. Vaikka raporttia ei hyväksytty yksimielisesti, niin sen sisältöä pidettiin monella tapaa ansiok-

kaana. Odotukset olivat suuret sen suhteen, että raportin kirjaukset helpottaisivat ja sujuvoittaisivat merimetsojen häirintää koskevien poikkeuslupien käsittelyä. Näin ei kuitenkaan ole koettu käyneen ja toiveikkuuden tilalle on tullut turhautuminen.

Myöhemmin työryhmän työskentely on jatkunut. Ryhmän puheenjohtaja on vaihtunut muutamaan kertaan, ja osa ryhmän jäsenistä on jättäytynyt pois tai vaihtunut. Haastattelujen perusteella syntyi käsitys, että osallistumismotivaatio on laskenut monilla huomattavasti ja syksyllä 2023 pidetyssä kokouksessa onkin käyty keskustelua työryhmän jatkon mielekkyydestä. Useamman haastateltavan mielestä ryhmän toiminta ei enää palvele merimetsokysymysten ratkaisua ja ryhmä tulisi lopettaa. Toisaalta valmiutta työskentelyn jatkamiseen ainakin osalla vaikuttaisi vielä olevan.

Huomioita merimetsotyöryhmän työskentelystä:

- Työskentelyn alussa aikaa kului paljon yhteisen tietopohjan muodostamiseen. Tämä on tyypillistä ympäristökiistoissa ja yksi edellytyks hyväksyttävien ratkaisujen löytymiselle.
- Työryhmän toimeksianto ja mandaatti ovat olleet epäselvät ja tulkinnanvaraiset: osallistujilla oli erilaiset käsitykset siitä, mistä ja miten ryhmä voi päättää tai mikä ryhmän työskentelyn merkitys on päätöksenteon kannalta.
- Ryhmän kokoonpano: ryhmän kesken on ollut erilaisia käsityksiä siitä, kuka tai ketkä ovat oikeutet tuja osallistumaan työryhmään. Lisäksi työryhmän laajuus on haastanut työskentelyn tehokkuutta ja hyväksyttävien kirjausten muodostumista.
- Pelisääntöjen puute: työskentelyllä ei ole ollut selkeitä yhteisesti hyväksyttyjä pelisääntöjä esimerkiksi tehtävien muistioiden, tiedottamisen tai tiedon jakamisen suhteen.
- Tulosten puute: työskentely ei ole johtanut konkreettisiin toimenpiteisiin tai selkeisiin tuloksiin, mistä on seurannut pettymystä ja turhautumista. Samalla vapaaehtoisuuteen perustuvaan työhön on käytetty huomattavasti aikaa ja vaivaa ilman minkäänlaisia korvauksia.
- Ryhmän sisäiset ristiriidat: saman aikaisesti käynnissä olleet muut kiistat sekä osapuolten välinen luottamuspula ja ennakkoluulot ovat lisänneet asioiden käsittelyn haastavuutta, ja erimielisydet ovat jossain määrin henkilöityneet.

4.5 LAKIEN TULKINTA JA NOUDATTAMINEN

YKSI ARVOSTELUN kohde oli se, että suomalaisten hallintovirkamiesten koettiin tulkitsevat EU-lainsäädäntöä tiukimman kautta, kun samaan aikaan muissa EU-maissa käytetään aktiivisesti maakohtaista soveltamista. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa merimetsokysymyksissä koettiin toimittavan hyvin eri tavalla, vaikka direktiivit ovat samat. Koettiin, että Suomessa ei olla valmiita käymään edes keskustelua erilaisista tulkintoista ja niiden mahdolisuksista. Myös ympäristöhallinnon puolella oli näkemyksiä siitä, että joissakin kysymyksissä ja linjauksissa on ollut taustalla virkahenkilöiden oma ideologinen arvomaailma. Hallinnon puolelta tuotiin kuitenkin esiin, että olemissa olevaa lainsäädäntöä ei voida sivuuttaa. Se ohjaa viranomaisten toimintaa, eikä kaikistaasioista ole mahdollista sopia paikallisesti. Myös oikeusistuimissa tehdty ratkaisut ovat osaltaan luoneet reunaehetoja mahdollisille ratkaisuille. Voimakkaan painostuksen takia haastatteluissa nousi esiin myös huoli, joustavatko viranomaiset jo liikaa laintulkinoissa.

4.6. ASIOIDEN KÄSITTELYN HITAUS JA BYROKRAATTISUUS

VARSINKIN MERIMETSOKYSYMYKSIIN liittyen arvostelua esitettiin erilaisten poikkeuslupien käsittelyn hitaudesta ja niiden saamisen vaikeudesta. Poikkeuslupien käsitteily on keskitetty Varsinais-Suomen ELY-keskukseen. Periaatteessa viranomainen lupaa käsitellä poikkeuslupahakemukset kolmessa kuukaudessa, mutta tämä harvoin toteutuu ja valitusprosessit pidentävät käsitteilyaikoja jopa vuosiin. Poikkeuslupien käsittelyn hitaudesta on kanneltu kahdesti oikeuskanslerille, päätöksissään on edellyttänyt resurssien lisäämistä asioiden käsitteelyyn ja käsitteilyaikojen saamista asianmukaiselle tasolle. Myös ELY-keskuksessa myönnetään käsitteilyaikojen olevan aivan liian pitkiä ja lupien hakijoiden näkökulmasta kohtuuttomia.

Poikkeuslupien käsittelyn hitautta ei kritiikkisä nähty pelkästään resurssikysymyksenä, vaan vaatimuksia esitettiin myös työtapojen ja prosesien nopeuttamiseksi ja sujuvoittamiseksi. Myös hallinnon puolella todettiin, että yleisestikin asioita tehdään paljon siltä pohjalta, ettei tulisi virheitä ja siksi asiat kestävät kauan, mikä turhauttaa kaikkia.

Byrokraattisuus hankaloittaa myös lintulaskentoja. Niitä varten tarvitaan häirintälupia lintuluodoille menemistä varten. Jos luodot ovat yksityisen maanomistajan omistuksessa, niin ELY-keskuksen luvan lisäksi pitää olla myös maanomistajan lupa. Lintututkijoiden piirissä lupien hakeminen on koettu työlääksi eikä niitä aina ole myöskään saatu. Nämäkämme aineiston perusteella laskentoja on tehty ilmeisesti myös puutteellisin luvin. Kyseessä ei kuitenkaan ole ollut niinkään tahallinen laiton toiminta, vaan ennen kaikkea hallinnon byrokraattisuus ja sen tuomat haasteet. Tästä on aiheutunut jännitteitä viranomaisten, maanomistajien ja lintututkijoiden välille. Tilanteen koetaan pahimillaan johtavan siihen ettei lintulaskentoja enää tehdä raskaaksi koetun byrokratian ja konfliktien takia.

Kolmas poikkeuslupaprosessien haaste liittyy pienpetojen pyyntiin suojealueilla. Ketut, varikset ja harmaalokit saattavat tehdä merkittävästä vahinkoa lintuluodoilla mutta niiden poistamiseksi tarvitaan lupa. Luvan hakeminen ja käsitteily vaatii aikaa ja työtä, jonka takia kynnys niiden hakemiseen kasvaa. Luvan saanmi nopeus voi kuitenkin olla aivan keskeistä mahdollisen vahingon estämisen kannalta. Pahimillaan suojelepäätösten koetaan johtavat tilanteeseen, josta kärsii niin luonnon tutkimus kuin sen hoito sekä suojeillut luontoarvot, elleivät poikkeuslupaprosessit ole kyllin jouhevia.

Voimakas kokemus siitä, että asioiden käsitteily ja ratkaisua viivytelään hallinnossa osin jopa tarkoituksellisesti vaikuttaa haitallisesti myös sellaisiin asioihin, joissa paikallisilla toimijoilla ja hallinnolla on yhteisiä tavoitteita. Esimerkinä tällaisesta tilanteesta mainittiin eräs vesistön kunnostushanke. Hyvin valmistellun suunnitelman mutta varsin pienien tuki-hakemuksen käsitteily on kestäänyt yli vuoden, kun hankkeen toteutus olisi käytännössä päivän tai parin talkootyöllä tehtävissä.

4.7 METSÄHALLITUKSEN TOIMINTA JA RESURSSIT

METSÄHALLITUKSEN TOIMINTA herättää monenlaista arvostelua. Haastatteluissa tuotiin esiin, että suojealueiden siirtymisen metsähallituksen haltuun ei ole vältämättä ollut luonnon ja sen suojeleun kannalta aina pelkästään myönteistä. Alueiden hoitoon ja ennallistamiseen ei ole riittävästi resursseja. Myös kulttuurihistoriallisesti arvokas rakennuskanta on kokemusten mukaan rapistumassa määärärahojen vähyyden takia. Metsähallituksen hallinnoimien maiden metsästysrajoiusten on koettu vähentää-vän pienpetopyytiä tai ainakin motivaatiota siihen. Myös linjaukset, joiden perusteella joillekin alueille rantautuminen haluttaisiin kielää paikallisilta, mutta toisille suojelluille alueille ohjataisiin resursseja ja rakennettaisiin pitkospuita ja muita fasilitetejä retkeilijöille on koettu ristiriitaisiksi. Haastattelujen perusteella Metsähallituksen sisälläkin on erilaisia näkemyksiä ja painotuksia suojeleun, virkistyskäytön ja paikallisten tarpeiden huomioimisessa. Myös sisäisen keskustelun tarvetta peräänkuulutettiin. Tarvetta nähtiin myös muiden suunnitteluorganisaatioiden kanssa tehtävälle yhteistyölle, erityisesti kaavoitukseen liittyen.

Metsähallituksen toiminnassa erityinen ristiriita nähtiin siinä, että toisaalta halutaan suojella ja saada haltuun lisää alueita, kun samanaikaisesti suunnitellaan isoja merituulivoimahankkeita, joiden ympäristövaikutukset eivät varmasti ole ainoastaan myönteisiä.

Toisaalta metsähallituksen toimintaa alueella myös arvostettiin. Metsähallituksen tuella ja yhteistyöllä paikalliset toimijat ovat toteuttaneet lukuisia alueen asukkaita, mökkiläisiä, veneilijöitä sekä matkailijoita hyödytäviä hankkeita ja paljon on saatu aikaan.

5

Osapuolten väliset suhteet ja vuorovaikutus

ASIAKYSYMYSTEN JA ONGELMALLISIKSI koettujen toimintatapojen lisäksi ristiriitojen kehittymisen ja ratkaisumahdollisuuksien arvioinnin näkökulmasta on oleellista kiinnittää huomiota myös toimijoiden välisiin suhteisiin, vuorovaikutukseen ja niissä tapahtuneeseen kehitykseen.

5.1 ORGANISOITUMINEN

YKSI SELKEÄ viite jännitteiden kasvamisesta on ollut saaristolaisten etuja ajavan yhdistyksen, Intresseföreningen för en levande skärgård perustaminen. Yhdistyksen tavoitteena on toimia ennen kaikkea alueen asukkaiden edunvalvojana ja eräänlaisena vastavoimana hallinnon suuntaan sekä osallistua ja pyrkiä vaikuttamaan erilaisiin hallinnon prosesseihin. Toiminnan keskiössä on lisäksi aktiivinen tiedon hankinta, tiedon tuottaminen, verkostojen luominen sekä yhteydenpito päättäjiin. Yhdistys edustaa varsin laajapohjaisesti eri alueen toimijoita. Yhdistys on toiminut varsin aktiivisesti ja määritetietoisesti nostanut esiin kokemiaan ongelmia ja puutteita. Tämän on koettu osaltaan myös kärjistävän erimielisyyskiä ja vastakkainasettelua. Myös yhdistyksen näkemysten edustavuutta on kyseenalaistettu esimerkiksi saariston suurilukuisen kesämökkiaskkaiden äänen vähäisestä kuulumisesta.

5.2 ASIOIDEN HENKILÖITYMINEN JA VAHVAT MIELIKUVAT “TOISISTA”

ERIMIELISYYKSIEN JA jännitteiden pitkittyessä kehitys on johtanut asioiden henkilöitymiseen ja tilanteisiin, joissa puolin ja toisin ei tunnisteta ammattitaitoa tai asiantuntemusta, vaan ihmiset kohtaavat vähättelyä ja arvostuksen puutetta. Pitkään virassa olleet ovat saaneet hankalan ja ymmärtämättömän ihmisen maineen ja heidän toimintansa on nähty vahvasti suojuvideologisesti värittyneinä. Heidän toimiensa nähdään perustuvan tiedon sijaan henkilökohtaisiin käsityksiin ja arvomaailmaan. Useat naispuoliset ympäristöhallinnon työntekijät kuulevat tytöttelyä ja ammattitaidon vähättelyä. Toisella puolen taas nähdään olevan ‘vanhojen ukkojen’ yliedustusta joka paikassa tai tarkoitushakuista vastakkainasettelun lietsontaa.

Ympäristöhallinnon päätökset näyttäytyvät osalle siltä, että niitä tehdään betonin, asfaltin ja ruuhkien keskellä Helsingissä, eikä niiden laati joilla ole minkäänlaista ymmärrystä Merenkurkun saariston todellisista olosuhteista tai ylipäätään luonnosta eikä myöskään saariston elämäntavasta ja kulttuurista. Alueella toimivien hallinnon edustajien mielestä mielikuva kaukaisesta ja alueen erityispiirteitä ymmärtämättömästä hallinnosta on kärjistys, se ei huomioi sitä tosiasiaa, että myös monet hallinnon edustajat ovat alueelta kotoisin ja omaavat hyvin läheisen suhteen alueen saaristoon.

Asioiden henkilöityminen on myös keskusteluidemme perusteella selvästi tiedostettu. Moni puhui peiliin katsominen tarpeesta, puolin ja toisin. Pidettiin tärkeänä, että osapuolet pystyisivät arvioimaan omaa toimintaa myös muiden osapuolten näkökulmasta. Kuulimme myös pohdintoja siitä, olisiko joidenkin henkilöiden siirtymisen sivuun jopa edellytys mahdolliselle yhteiselle dialogille ja ongelmanratkaisulle.

5.3 TYÖHYVINVOINTI JA JAKSAMINEN

ASIOIDEN HENKILÖITYMISELLÄ ja erimielisyksien jatkumisella sekä syvenemisellä on haastattelujen perusteella vaikutuksia myös työssä ja järjestötoiminnassa jaksamiseen ja ympäristöhallinnon työpaikkojen houkuttelevuuteen.

Jännitteiden vallitessa erilaisiin hankkeisiin ja tilaisuuksiin osallistumisen koettiin vievän paljon energiaa ja aiheuttavan kuormitusta. Turhauttavana mainittiin myös se, että onnistuneista ratkaisuista, toimintatapojen kehittymisestä tai toivottujen muutosten tekemisestä ei koskaan saa minkäänlaista kiitosta.

Kuulimme myös ympäristöhallinnon edustajien suorasta tai epäsuorasta uhkailusta. Jotkut ovat saaneet uhkauksia sisältäneitä nimettömiä puhelinsoittoja viikonloppuisin, toista oli varoiteltu ”pohjalaisten suostutelukeinojen” (uhkaus, kiristys ja väkivalta) käytöstä tai oikeuskanslerille tehtävistä kanteluista. Metsähallituksessa jotkin henkilöt ovat ilmeisesti joutuneet hakeutumaan muualle töihin ja jättämään työpaikkansa painostuksen seurauksena.

Hallintoon tulevat uudet työntekijät kuulevat kertomuksia siitä, miten haastavaa asioiden hoitaminen eri sidosryhmien edustajien kanssa voi olla. Jotkut olivat kokeneet varoittelut turhina tai liioitteluna, mutta kuulimme myös kertomuksia siitä, että uudet työntekijät ovat vaihtaneet työpaikkaa koettuaan työn liian raskaana tai haasteellisena jännitteisen toimintaympäristön takia. Työhön ja työnantajaan liittyviä negatiivisia kommentteja on saanut kuulla myös työn ulkopuolella erilaisissa tapahtumissa tai vaikkapa perhejuhlissa. Työnantajaan samaistettu leima on yhdistetty kategorisesti kaikkiin työntekijöihin.

Työntekijöiden vaihtuvuus on osaltaan tehnyt asioiden hoitamisesta haastavampaa. Käsittelytäväät asiat, alueen erityispiirteet ja alueen toimijat eivät ehdi tulla tutuksi eikä toimivia yhteistyösuhdeita ehdi syntyä. Eräs haastateltava harmitti myös sitä, että biologin opintoihin ei kuulu yhteisyytaitojen tai haastavien vuorovaikutustilanteiden koulutusta.

5.4 ASIOIDEN JURIDISOITUMINEN

YKSI SEURAUS ja toisaalta merkki osapuolten välisten suhteiden heikkenemisestä on se, että ratkaisuja haetaan tuomioistuimista ja päätöksistä valitetaan herkästi. Myös erilaisia tutkintappyntöjä ja rikosepäilyjä on esitetty. Kun päätöksiä ja toimintaa ei koeta hyväksyttävänä, huomio kiinnitetyy yhä enemmän siihen, onko toimittu oikein ja lakienvälistä. Haastatteluissa tuotiin esiin myös kokemus, että varsinkin ELY-keskus vie asiaita mieluummin käräjille osoittaakseen, että on oikeassa, sen sijaan että hakisi ratkaisua paikallisten kanssa.

Kiistojen juridisoituminen johtaa kaikkien alati kasvavaan työmääärään, asioiden pitkittymiseen, rajallisten resurssien epäoptimalaiseen käyttöön sekä turhautumiseen, kun aika menee riitelyyn mielekkäiden ja tärkeäksi

koettujen asioiden tekemisen sijaan. Oikeusprosessit vievät myös osapuolten taloudellisia resursseja. Asioiden hoitaminen byrokratisoituu, aikaa ja energiaa käytetään sen varmistamiseen, ettei tehdä virheitä ja ratkaisujen hakeminen yhteistyössä vähenee. Samalla osapuolten henkilökohtainen vuorovaikutus väheneet ja mielikuvat ”toisista” voimistuvat. Tämä kehitys ei palvele ongelmien ratkaisua, vaan keskeiseksi muodostuu kampailu siitä, kuka on oikeassa. Se, miltä osin oikeustietä saavutetut ratkaisut vastaavat osapuolten tarpeisiin, jää vähemmälle huomiolle. Työpajassa esitettiinkin näkemys, että kun asia menee hallinto-oikeuden käsittelyväksi, kaikki ovat hävinneet.

5.5 LINTUHARRASTAJIEN, LUONNONSUOJELU-JÄRJESTÖJEN JA PAIKALLISTEN VÄLISET JÄNNITTEET

HAASTATTELUJEN PERUSTEELLA vaikuttaa, että jännitteitä on myös paikallisten toimijoiden ja luonnonsuojelu- ja lintujärjestöjen välillä. Konkreettisesti tulehtunut tilanne näkyi meille siinä, että ympäristö- ja lintupuolen järjestöjen edustajat suhtautuivat haastattelupyntöihimme hyvin varauksellisesti, koska arvelivat näkemystensä ja kokemustensa esiin tuomisen vain pahentavan tulehtunutta tilannetta. Haastateltavien listassa mainittujen tahojen lisäksi onnistuimme kuitenkin käymään muutamia keskusteluja näiden tahojen kanssa sillä ehdolla, ettemme mainitse tapaamiemme henkilöiden nimiä ja taustaorganisaatioita. Järjestettyyn työpajaan luontojärjestöjen edustajat eivät myöskään osallistuneet. Tähän liittyen työpajassa käytiin keskustelu, jossa tunnistettiin jännitteet ja yhteistyön haasteet, mutta toisaalta pidettiin tärkeänä, että kaikki osapuolet saataisiin jatkossa mukaan tavalla tai toisella. Jännitteiden lisäksi kuulimme myös toimivasta rinnakkain elosta ja yhteistyöstä esimerkiksi Valassaarilla ja Norrskäriillä.

Jännitteiden taustalla vaikuttavat epäilemättä erilaiset arvomaailmat ja käsitykset luonnonsuojelusta sekä mielekkäästä suojeleua edistävistä toimenpiteistä. Se, mikä näyttäätyy toiselle osapuolelle vesilintukantojen suojeleuna, koetaan toisella puolella osin tarpeettomana eläinten tappamiseksi. Erimielisydet ovat konkreettisesti esimerkiksi merimetsötöryhmän työskentelyssä, erilaisissa oikeusprosesseissa, sekä väitteinä ja kokemuksina toisen osapuolen lainrikkomuksista. Mielikuvat vastapuolista ovat kuulemamme mukaan myös hyvin jyrkiä ja ainakin osa toimijoista pyrkii välttämään suoria kohtaamisia.

Erilaisista arvomaailmoista ja vastakkainasettelusta huolimatta kuulimme myös yhteisistä tarpeista ja tavoitteista. Esimerkiksi vesilintukantojen suojeleun suhteen on varmasti löydettävissä molempien osapuolten hyväksyttävissä olevia ratkaisuja. Toisaalta yhteisesti hyväksyttävän tietopohjan rakentamiselle nähtiin tarvetta ja mahdollisuksia.

5.6 SUHTEISSA MYÖS MYÖNTEISTÄ KEHITYSTÄ

KUULIMME MYÖS myönteistä puhetta useammilta haastateltuilta varsinakin Metsähallituksen muuttuneesta toimintatavasta, joka on yhdistetty uuteen aluejohtajaan ja hänen aikanaan laajemminkin sovellettun uudenlaiseen toimintafilosofiaan, jossa kuunteleminen ja pitkäjänteinen yhteydenpito ovat merkittävässä asemassa. Muun muassa Björkbyssä ja Norrskäriillä sekä Mikkelinsaarella on toteutunut hankkeita, joita on tehty hyvässä yhteistyössä Metsähallituksen ja paikallisten toimijoiden kanssa. Myös Solrutten:in ja Metsähallituksen yhteistyötä pidettiin tärkeänä ja toimivana.

Onnistumisten takana on ollut kertomusten mukaan rohkeus ja ennakkoluulottomuus uusia toimintatapoja ja toisen osapuolen kohtaamista kohtaan, riittävästi aikaa dialogille ja ongelmanratkaisulle sekä kokemus siitä, että yhteistyöllä saadaan paljon enemmän asioita aikaan.

5.7 LUOTTAMUSPULA

Jos OSAPUOLTEN välisiä suhteita pitäisi kuvilla yhdellä sanalla niin kuulemamme perusteella se on luottamuspula. Se on kehittynyt vuosikymmenten saatossa ja sen syntymiseen ovat vaikuttaneet lukuisat asiat, toimintatavat, tapahtumat ja henkilöt. Luottamuspula on itseään ruokkiva ja voimistava ilmiö. Se heikentää osapuolten välistä vuorovaikutusta, kykyä ja halua kuunnella toisten näkökulmia tai kohdata toisia osapuolia. Se kohdistaa osapuolten huomion ongelmiin ja epäoleellisiin asioihin sekä virheisiin ratkaisujen sijaan.

Huutavasta luottamuspulasta huolimatta suurin osa haastatellusta näki yhteistyön ja aidon, ratkaisuihin tähtäävän dialogin mielekkäimpänä tapana pyrkiä eteenpäin. Halua tällaiseen työhön vaikuttaisi olevan. Samalla kuitenkin tuotiin esiin, että täydelliseen yksimielisyyteen tai kaikkien hyväksymiin ratkaisuihin ei kannata edes pyrkiä. Syvän luottamuspulan takia on myös henkilötä, jotka eivät tule tällaisiin prosesseihin uskomaan tai osallistumaan. Tätä ei kuitenkaan nähty esteenä sillle, etteikö toimia ratkaisuja voitaisi saada aikaan.

6

Etenemisen reunaehdoja ja toimenpide-ehdotuksia

ERIMIELISYYKSIEN JA epäluottamuksen määristä huolimatta haastatteleiden perusteella vaikuttaa, että halua ja mahdollisuksia yhteisesti hyväksyttävien ratkaisujen etsimiselle osapuolten välillä löytyy. Työpajassa käyty keskustelu ja työpajan ilmapiiri tukevat selkeästi tätä johtopäätöstä.

Vaikka erimielisyyskseen kärjistyminen ja pitkä historia saavat hyväksyttävät ratkaisut näyttämään mahdottomilta, niin toisaalta kokemus ristiriitojen syventymisestä kasvattaa paineita myös ratkaisujen löytämiseksi. On myös hyvin ilmeistä, että ongelmat eivät tule ratkeamaan ajan kuluessa itsestään, vaan jotain pitääsi tehdä.

Jos tilanteen kehitys jatkuu nykyisellään, odotettavissa on työajan ja resurssien kulumista yhä enemmän juridisii prosesseihin. Työnteko ja edunvalvonta muuttuu yhä raskaammaksi sekä turhauttavammaksi. Alueen merkittävä talkootyön perinteet ja voimavarat menetetään ja monien luonnonhoitotöiden toteutus jää yhä enenevässä määrin hallinnon tehtäväksi tai jää tekemättä. Riskit ilkivallasta ja oman käden oikeuden käytöstä kasvavat ja luonnonsuojelualueen perustamisen poliittinen hyväksytävyys valtioneuvostossa saattaa heiketä. Alkaa olla ilmeistä, ettei mikään osapuoli ei saa tilannetta parannettua pelkästään omilla toimilla, vaan yhteenen ongelmaratkaisu on ainoa mielekäs tie eteenpäin.

Ongelmien ja kiistojen ohella olemme kuulleet kuitenkin ison joukon myös onnistumisia sekä myönteisiksi koettuja kehityskulkuja sekä ratkaisuehdotuksia, jotka osaltaan toimivat esimerkkinä ja malleina rakentavampiin tapoihin ratkaista kiistoja. Jos kerran Norrskäriillä on onnistuttu sopimaan petojen ja haittaeläinten poistamisesta, saatu tarvittavat luvat ELY-keskukselta paikallisille metsästäjille sekä todennettu tulokset lintututkijoiden seurannalla, niin eikö tätä samaa toimintamallia voitaisi käyttää myös laajemmin Merenkurkussa? Raportin kannessa oleva lainaus orastavasta vihreästä ruohosta pitkän jääkauden jälkeen kuvasi erään haastateltavan mukaan erityisesti Metsähallituksessa tapahtunutta kehitystä viime vuosina. Tämä kehitys ja saamamme analyysit siitä ovat myös arvokasta rakennusainetta tulevan yhteistyön rakentamiselle ja uudenlaisten toimintamallien optimiselle ja kehittämiselle.

Oma viisautensa on varmasti myös erään haastateltavamme näkemyksessä siitä, että maailma ja myös saaristolaisuus on muuttunut ja alati muuttuu, eikä paluuta menneisyyteen enää ole. Luontoa ja sen suojaelua pitäisi katsoa uudessa tilanteessa eikä vain menneen perusteella. Tämä ajatus tukee hyvin työpajassa esiin nostettua ajatusta yhteisen vision tarpeesta.

6.1 ETEENPÄIN PÄÄSEMISEN REUNAEHTOJA JA EDELLYTYKSIÄ

KÄYMISSÄMME KESKUSTELUISSA nousi esiin useitaasioita, joiden tulisi tapahtua sekä reunaehtoja, joiden tulisi täytyy, jotta kiistanalaisten kysymysten ratkaisu olisi mahdollista. Haastateltavien esiin nostamat huomiot onnistumisen reunaehdoista peilautuvat hyvin luvussa 1.1 esitettyyn Danielsin ja Walkerin konfliktien dynamiikkaa kuvaavan kolmion kanssa. Kolmiota voidaan käyttää paitsi menneen kehityksen analyysin välineenä, mutta myös ongelmien ratkaisuun tähtäävien toimenpiteiden määrittelyn tukena. **Asia-kysymysten ratkaisu** on erittäin vaikeaa, jos ei kiinnitetä erityistä huomiota osapuolten välisten suhteiden ja luottamuksen rakentamiseen ja toisaalta sellaisten toimintamallien ja prosessien kehittämiseen, jotka koetaan avoimiksi ja reiluksi.

Osapuolten välisten suhteiden kehittämisen kannalta esiin nostettuja näkökulmia:

- Kyseessä ei ole pelkästään asioiden ratkaiseminen asioina, vaan enemmänkin kiista arvovallassa ja uskomus omasta ylivertaisesta osaamisesta, puolin ja toisin. Toimenpiteiden mielekkyyttä tulisi pystyä arvioimaan tasapuolisesti ja erityisesti luonnon kannalta, riippumatta siitä, kuka niitää esittää. Tarvitaan todellista asenteiden muutosta kaikilta
- Päätöksenteko on etääntynyt liian kauaksi todellisesta tekemisestä ja vaikutusten ymmärtämisestä ja mittaamisesta. Ilman alueen asukkaiden tietoa, osaamista, voimavarjoja ja motivaatiota ei tulla saavuttamaan merkittäviä tuloksia
- Hyvä tiedostaa, että ratkaisuja haettaessa tuskin tulee tilannetta tai lopputulemaa miin kaikki olisivat tyytyväisiä. Pitää tyytyä siihen, että saadaan toteuttamiskelpoisia päätöksiä aikaan.
- Hyvä tiedostaa, että asiat vaativat aikansa. Mikä nyt ei ole mahdollista, saattaa hyvinkin olla mahdollista jonkin ajan kuluttua

Toimintamallien ja prosessien kehittämisen kannalta esiiin nostettuja näkökulmia:

- Tehdyt virheet pitäisi nähdä, ymmärtää ja myös myöntää, jotta niistä päästäisiin yli eikä niitä enää toistettaisi. Tarvitaan aitoa kohtaamista ja kuuntelua. Ratkaisuja tulee etsiä yhdessä. Yhteistä tekemistä tulisi myös jatkuvasti arvioida ja käydä keskustelua siitä, miten yhteeninen ongelmanratkaisu sujuu ja miten sitä voitaisiin jatkuvasti parantaa ja oppia kokemuksista
- Ongelmat pitää palastella riittävän pieniksi paloiksi, jotta niihin voidaan tarttua ja etsiä ratkaisuja. Kaikkea ei voi ratkaista kerralla.
- Oikealle uralle pääsemisessä olisi tärkeää, että mukana on konkreettista tekemistä eikä vain kokouksia ja työryhmiä, joissa istumiseen on jo turhauduttu aikojen saatossa. Hankkeiden kautta päästään ratkomaan oikeitaasioita ja tekemään niitä ja samalla mahdollistuu kokemus siitä, että nuo ovat ihan ok tyyppejä ja että niiden kanssa voi toimia
- Sääädösvalmisteluun tarvitaan aikalisä, resurssuja ja aikaa yhteiselle pohdinnalle ja asioiden käsitellylle. Huomioitava myös se, että osa toimijoista tekevät työtä vapaaehtoispuhjaltia ja myös heidän resurssinsa ovat rajallisia
- Metsähallituksen organisaatiouudistus ja siihen liittyvät säästöpaineet herättävät huolta ja niukat resurssit saattavat rajoittaa mahdollisuukset asioiden tekemisen suhteen
- Jos alueella käynnistetään hoito- ja käyttösuunnitelman laadinta, niin prosessissa täytyy varata riittävästi aikaa dialogille, kohtaamiselle ja yhteiselle pohdinnalle. Ei pidä kiirehtiä tai painostaa liikaa nopeisiin päätöksiin. Toisaalta prosessi pitää pohjustaa hyvin ja kerätä kaikki lähtötieto hyvissä ajoin, jotta varsinaisen yhteistyöprosessi etenisi jouhevasti. Metsähallituksen tulosohjauksessa pitää huomioida se, että työ vaatii paljon vuorovaikutusta ja viestintää ja tämä puolestaan aikaa ja tekijöitä. Ilman riittäviä resurssuja työllä ei ole onnistumisen mahdollisuksia. Ulkopuolisen asiantuntemuksen käyttö voisi olla myös harkinnan arvoista
- Osa esiiin tulleista kiistoista on luonteeltaan poliittisia ja valtakunnallisia, jopa kansainvälisiä linjauksia vaativia (hylje, merimetso, susi) ja niiden suhteen on ainoastaan rajallisia mahdollisuksia alueellisiin ratkaisuihin

6.2 MITEN TÄSTÄ ETEENPÄIN?

RAPORTILUONNOKSEN POHJALTA Raippaluodossa järjestetyn työpajan tuloksena syntyi ehdotus pienimuotoisesta valmisteluryhmästä, jonka tehtävänä olisi hahmotella mahdollisia seuraavia askeleita ja luonnostella työohjelma haasteellisiksi osoittautuneiden asioiden käsitellylle. Ympäristöministeriö lupautui kutsumaan ryhmän koolle ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus sekä Metsähallitus ilmoittautuivat mukaan. Useampi paikallisia toimijoita edustava henkilö lupautui myös ottamaan asian esiiin taustaryhmiensä kokouksissa ja ilmoittavan mahdollisesta osallistumisesta. Ryhmän kokoa ei työpajassa rajattu, mutta ajatus oli ryhmästä, joka mahtuisi käymään keskustelua "keittiön pöydän ääressä". Tämän valmistelevan ryhmän työskentelyn tuloksena voisi sitten syntyä virallisempi ja strukturoidumpi toimintamalli.

6.3 TOIMENPIDE-EHDOTUKSIA HAASTATTELUJEN JA TYÖPAJAN POHJALTA

USEISSA HAASTATTELUISSA ja työpajassa esitettiin selkeitä toimenpite-ehdotuksia, tarpeita sekä ajatuksia toimintatavoista, joita jatkossa voitaisiin hyödyntää. Osa ehdotuksista on kirjattu tähän sellaisenaan, osasta taasen on keskusteltu useammassa haastattelussa ja ne ovat jalostuneet useamman haastateltavan ajatusten pohjalta sekä raporttiluonnonksesta saadun palautteen perusteella. Näitä toimenpide-ehdotuksia ei pidä ottaa kuitenkaan sellaisenaan valmiina ja toteuttamiskelpoisina, vaan ehkä ennen kaikkea muisilistana jatkossa käsiteltävästä asioista.

YHTEISESTI MUODOSTETTAVAN VISION LUONTI MERENKURKUUN

- Vision luonnissa tulisi määritellä haluttu tulevaisuuskuva Merenkurkun luonnon suojelesta ja ylläpidosta tuleville sukupolville. Vision laadinnaassa tulee huomioida alueen olosuhteiden jatkuva muutos ja toisaalta myös ihmistoiminnan muutokset. Vision pohjalta voidaan määritellä konkreettiset tavoitteet ja toimenpiteet, joilla visiota lähdetään toteuttamaan. Toimenpiteet ja niiden mitoitus tulee määritellä niin, että niihin voidaan sitoutua myös pitkällä aikajaksolla. Prosessiin tulee rakentaa myös jatkuva seuranta, joka mahdollistaa tarvittaessa toimenpiteiden uudelleen määrittelyn.

TEHTYJEN SUOJELUPÄÄTÖSTEN VAIKUTUSTEN SEURANTA:

- Jo tehtyjen suojeleupäätösten ja toimenpiteiden onnistumista ja vaikuttuksia tulee arvioida avoimesti ja tuoda tulokset julki ennen kuin uusia toimenpiteitä esitetään
- Tulevaisuudessa seurannan ja tulosten arvioinnin tulee olla kiinteä osa yhteistyötä ja päätösten päivittäminen tai toiminnan muutosten tulee olla mahdollista. Paikallisten toimijoiden tulee olla mukana tällaisessa yhteistyössä.

LUONNONSUOJELUALUEEN SÄÄDÖSVALMISTELU:

- Jos säädösvalmistelu etenee, niin asetustekstien sisällöstä pitää käydä huolellinen keskustelu ja pohdinta yhdessä alueen toimijoiden kanssa.
- Varsinaisen säädösteekstin lisäksi olisi hyvä luoda sitä avaava erillinen dokumentti, jossa avataan pykälien sisältöä ja tavoitteita sekä sitä, miten niitä tulisi soveltaa tai mitä sovellettaessa huomioida.

HOITO- JA KÄYTTÖSUUNNITELMA:

- Jos luonnonsuojelualue perustetaan, niin on tärkeää panostaa alueen hoito- ja käyttösuunnitelman tekoon ja työn resursointiin. Suunnitelma tulee laatia laajassa yhteistyössä. Suunnitelman muotoa ja prosessia tulisi miettiä uudelta pohjalta ja siihen tulee rakentaa sisään selkeä seuranta-järjestelmä.

HYLKEIDENSUOJELUALUEEN TARPEEN JA RAJOITUSTEN ARVIOINTI:

- 2001 tehtyyn rauhoituspäätökseen liittyi ponsi, että jos hylkeidensuojelualueesta aiheutuu kalastukselle haittoja, niin rauhoitusmääräyksiä tulisi voida arvioida ja tarkistaa.

- Hylkeiden metsästys hylkeiden suojualueella on sallittua Ruotsissa ja samaa voisi harkita myös täällä, esimerkiksi karvanvaihtokauden jälkeen

RATKAISUN ETSIMINEN VISTANTIETÄ KOSKEVAAN KIISTAAN:

- Onko Vistantien toteuttamiseksi löydettäväissä sellaista ratkaisua, joka olisi toteutettavissa ja täyttäisi lainsääädännön tuomat reunaehdot, esimerkiksi kompensoimalla mahdollisia luontohaittoja tai muilla keinoin?
- Koska prosessi on edelleen kesken, niin voidaan siihen liittää jotakin yhteisen ongelmaratkaisun elementtejä?

METSÄSTYSRAJOITUSTEN TARPEEN ARVIOINTI JA PÄIVITTÄMINEN:

- Metsästysmahdollisuuksien huomiointi uuden suojualueen säädösvallittelussa ja hoito- ja käytösuhunnitelmassa
- Metsästystä ei tule rajoittaa, jos siihen ei ole erityisiä syitä ja luonnon-suojuellisia perusteita
- Suojeltavan luonnon kannalta haitallisten lajien poistaminen pitää olla mahdollista ja tällaista toimintaa tulisi lisätä ja tukea
- Haitallisten lajien tai yksilöiden poistamista varten tarvittavien poikkeuslupien hakeminen tulisi olla vaivatonta ja lupien käsittelyn tulisi olla nopeaa. Tarvittaessa lupaprosessia tulisi kehittää
- Metsästettävien lajien kantoja tulee aktiivisesti seurata ja tarvittaessa metsästystä rajoitettava ensisijaisesti metsästettäviä yksilöitä tai metsästysaikoja rajoittamalla totaalisen kiellon sijaan
- Alueen metsästys- ja riistaorganisaatioilla tulisi olla selkeä rooli mahdollisten metsästysrajoitusten laadinnassa

AKTIVINEN VESILINTUKANTOJEN HOITAMINEN:

- Onko alueella jo vesilintukantojen eteen tehtävää toimintaa mahdollista laajentaa, tehostaa tai kehittää esimerkiksi toimintaa koordinoimalla, resursoimalla tai muilla keinoin?
- Toiminnan pitää perustua paikalliseen vapaaehtoisuuteen, ei ulkopuoliselle ostopalveluun. Keskeisiä toimijoita ovat ainakin metsästysseurat, maanomistajat, riistanhoitoyhdistykset, riistakeskus ja Metsähallitus
- Toiminnan tuloksellisuutta tulee lyhyellä ja pitkällä aikavälillä
- Muut mahdolliset vesilintukantojen tukitoimet; linnunpöntöt, keinopesät, vapaaehtoiset metsästysrajoitukset (kiintiot, aikarajoitukset, aluerajoitukset)

LUONNON TUTKIMISEEN LIITTYVIEN LUPAPROSESSIEN SUJUVOITTAMINEN:

- Tutkimuksen mahdollistuminen tulisi varmistaa rauhoitussääntöjen mahdollisimman selkeällä kirjauksilla.
- Tutkimusta varten tarvittavien häirintä- tai poikkeuslupien hakeminen tulisi olla sujuvaa sekä hakemusten käsittelyn nopeaa. Tarvittaessa lupaprosessia tulisi kehittää.

MERIMETSOKYSYMYKSIIN LIITTYVIÄ TOIMENPITEITÄ:

- Merimetsotyöryhmälle voisi olla tarvetta ja ainakin osalla halua jatkaa toimintaa, varsinkin, jos työryhmän toimeksianto ja tehtävä selkiytyisi nykyisestä
- Poikkeusluvalla tehtyjen häirintätoimenpiteiden seurantaan pitäisi tehdä, jotta saataisiin lisää tietoa toimenpiteiden tehokkuudesta ja vaikutuksista
- Merimetsokannan koon ja kehityksen seuranta drone-laskennoin ja kuvausaineistojen ja tulosten avoin jakaminen. Avoin jatkuvasti päivitettyvä verkkoalusta, johon kuka tahansa voi kirjata havaintoja uusista yhdyskunnista tai esimerkiksi syönnösalueista
- Merimetsojen häirintälupien käsittelyä voisi nopeuttaa ja toisaalta hakemusten laadintaa keventää ennakkoneuvotteluilla ennen hakemusten jättämistä.
- Varsinais-Suomen ELY-keskuksen tulee ohjata riittävästi resursseja poikkeuslupien käsittelyyn ja vakanssien pysyytyteen. Poikkeuslupia käsittelevän henkilöstön jaksamista on tuettava

OSALLISTUMISEN JA YHTEISEN ONGELMANRATKAISUN EDISTÄMINEN:

- Yhteisesti hyväksyttävän ja ymmärrettävän tiedon tuottamiseksi tarvitaan yhteistyötä ja tiedon jakamista tutkijoiden, hallinnon ja paikallisten toimijoiden välillä. Lisäksi tarvitaan ammattitaitoista viestintää, jonka avulla tietoa monimutkaisista syy-seuraussuheteista ja luonnon ilmiöstä voidaan välittää ymmärrettävässä muodossa laajemmalle yleisölle.
- Jos asioita pyritään ratkaisemaan jonkinlaisessa työryhmässä tai neuvottelukunnassa, tulisi siihen pyrkiä saamaan mukaan kaikki keskeiset tahot.
- Merimetsotyöryhmästä on opittu, että mahdollisella ratkaisuihin pyrkivällä ryhmällä pitää olla selkeä toimeksianto ja mandaatti. Kaikille pitää olla selvää, mitä ollaan tekemässä, kuka päättää ja missä. Tekemiselle pitää olla selkeät yhdessä sovitut pelisäännöt ja menettelytavat
- Nykyisessä jännitteisessä tilanteessa voisi olla edaksi, että mahdollisen työryhmän työtä vetäisi jokin ulkopuolinen taho. Yksi ratkaisumalli voisi olla sellainen, että ryhmän työtä vetäisi alueella tunnettu ja luotettu henkilö, joka ei ole varsinaisten kiistakysymysten keskiössä. Sopivina vetäjininä on mainittu mm molemmat eläköityneet maakuntajohtajat
- Luonto- ja ympäristöjärjestöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdolisudet yhteenongelmanratkaisuun tähtääviin prosesseihin pitää huomioida ja etsiä sellaisia menettelytapoja, jotka kaikki voivat kokea mielekkäiksi
- Merenkurkun luonnonsuojeluun liittyy useita maakunnallisesti ja valtakunnallisesti sekä poliittisesti merkittäviä kysymyksiä. Mahdollisten ratkaisupyrkimysten olisi hyvä olla sellaisia, että ne nauttisivat esimerkiksi alueen kansanedustajien ja maakuntaliiton luottamusta ja näiden tahojen tulisi olla ennalta hyvin informoituja mahdolisista ratkaisuista
- Tarvitaan koulutusta ja lisää osaamista yhteistyöprosessien suunnitteluun, toteutukseen ja niissä toimimiseen

Lista haastatelluista henkilöistä		
Rurik Ahlberg	kunnanjohtaja	Mustasaaren kunta
Antti Below	luonnonsuojelun erityisasiantuntija	Metsähallitus
Anders Boström	puheenjohtaja	Mässkär
Mats Brandt	maakuntajohtaja	Pohjanmaan liitto
Christina Båssar	kunnanjohtaja	Korsnäsin kunta
John Erickson	puheenjohtaja	Solrutten
Jan Finne	kunnanjohtaja	Vöyrin kunta
Tarja ja Kurt Finne	jäseniä	Maxmo skärgårds samfällighet
Lena Gammelgård	kunnanhallituksen vara pj	Mustasaaren kunta
Kjell Heir	kunnanvaltuoston pj	Vöyrin kunta
Malin Henriksson	maailmanperintökoordinaattori	Metsähallitus
Anders Hjortman	kenttäpäällikkö	Metsänhoitoyhdistys Österbotten
Johan Håkans	hallituksen puheenjohtaja	Kvarkens fiskeriområde
Ari Isosalo	puheenjohtaja	Raippaluodon osakunta
Max Jansson	toimitusjohtaja	Visit Vasa
Carina Järvinen	luonnonsuojelun erityisasiantuntija	Metsähallitus
Jouni Kannonlahti	jäsen	Merenkurkun lintutieteellinen yhdistys
Karoliina Laakkonen-Pöntys	johtaja	Etelä-Pohjanmaan Ely-keskus
Kenth Nedergård	toiminnanjohtaja	Världasarvet i Kvarken rf.
Bernt Nordman	jäsen	Natur och Miljö rf
Mikael Nordström	asiantohtaja	Metsähallitus
Anders Norrback	kansanedustaja	RKP
Markus Norrback	hallintojohtaja	Maalahden kunta
Ralf Nybond	puheenjohtaja	Björköby delägarlag
Marina Nyqvist	toiminnanjohtaja	Österbottens fiskarförbund
Stefan Pellas	riistapäällikkö	Riistakeskus
Teemu Rauhala	virkistyskäytön asiantuntija	Metsähallitus
Leena Rinkineva-Kantola	luonnonsuojelupäällikkö	Etelä-Pohjanmaan Ely-keskus
Lars Skog	puheenjohtaja	Intresseföreningen för en levande skärgård
Johan Stoor	jäsen	Intresseföreningen för en levande skärgård
Joakim Strand	kansanedustaja	RKP
Leila Suvantola	lainsääädätöneuvos	Ympäristöministeriö
Erik Söderholm	kalastaja	Bergö
Mikael Thoden	aluksen päällikkö	Pidä saaristo siistinä ry
Salli Uljas	ylitarkastaja	Varsinais-Suomen Ely-keskus
Peter Urwäder	puheenjohtaja	Bergö Öråd rf.
Tuija Waren	virkistyskäytön erityisasiantuntija	Metsähallitus
Vincent Westberg	ryhmäpäällikkö	Etelä-Pohjanmaan Ely-keskus

Taulukko 2: Lista haastatelluista ihmisiistä

Naturvården i Kvarken: meningsskiljaktigheter och möjliga lösninga



Nu spirar grönt gräs efter en lång istid





© Juha-Pekka Turunen ja Camilla Strandberg-Panelius
ISBN 978-952-65124-6-4
Omslagsbild Malin Henriksson, Forststyrelsen
Vikning och illustration Annika Pöysti och Hanna Apunen

Akordi Oys publikationer / december 2023

Innehållsförteckning

Sammanfattning	40
Inledning	41
1.1 Målet med arbetet.....	41
1.2 Hur kartläggningen utförts.....	43
Tvisternas bakgrund.....	44
2.1 Början av skyddstvisterna.....	45
2.2 Kvarken är ett land för sig.....	45
Orsaker till tvister och sakfrågor.....	47
3.1 Är målen gemensamma?.....	47
3.2 Olika metoder för naturskydd.....	47
3.3 Brist på uppföljning och utvärdering av tidigare åtgärder och beslut.....	48
3.4 Jaktbegränsningar.....	49
3.5 Skyddsområdet i Kvarken — orsaker och påverkan.....	50
3.6 Anskaffande av enskilda områden till staten.....	51
3.7 Fakta.....	51
3.8 Lokal kunskap versus myndigheternas kunskap.....	52
Förvaltningens processer och handlingssätt.....	54
4.1 Brist på delaktighet och skenbara påverkningsmöjligheter.....	54
4.2 Miljömyndigheternas representanter handlingsätt.....	54
4.3 Lokala behov beaktas inte.....	55
4.4 Skarvarbetsgruppen.....	55
4.5 Hur lagen tolkas och efterföljs.....	56
4.6 Långsam och byråkratisk handläggning av ärenden.....	57
4.7 Forststyrelsens verksamhet och resurser.....	58
Relationer och interaktion.....	59
5.1 Organisering.....	59
5.2 Personifiering av frågor och starka uppfattningar av ”de andra” ..	59
5.3 Trivsel och motivation på arbetet.....	60
5.4 Frågor blir juridiska.....	61
5.5 Spänningar mellan fågelskådare, naturvårdsorganisationer och lokalbefolkningen.....	61
5.6 Positiv utveckling i relationerna.....	62
5.7 Brist på förtroende.....	62
Åtgärdsförslag och förutsättningar för att gå vidare.....	63
6.1 Ramar och förutsättningar för att gå vidare.....	64
6.2 Hur gå vidare?.....	65
6.3 Åtgärdsförslag baserade på intervjuerna och workshoppen.....	66

Sammanfattning

MILJÖMINISTERIET UPPLERVER att det sedan länge råder en brist på förtroende för miljöförvaltningen i Kvarkenområdet. Som ett första steg för att komma till rätta med motsättningarna beställde ministeriet denna opartiska situationskartläggning av tvisterna kring naturvården i Kvarken och deras möjliga lösningar av Akordi Oy.

I konfliktsituationer är en kartläggningsundersökning av en opartisk utvärderare en metod för att bedöma samarbetsutmaningarna mellan olika parter samt de underliggande spänningarna och tvistefrågorna. Även möjligheterna till en framgångsrik lösning på det gemensamma problemet bedöms. Kartläggningen gjordes hösten 2023 och består av intervjuer med 40 personer som representerar olika parter, resultaten från en workshop som organiserades för att diskutera rapportutkastet baserat på intervjuerna och den feedback vi fått på rapportutkastet.

Spänningarna kring naturvården i Kvarken och den djupa misstro som finns mellan parterna har utvecklats under decennier. I bakgrunden finns ett stort antal upplevda orättvisor och frustration.

Generellt värdesätter alla parter naturen i Kvarkens skärgård och anser att det är viktigt att bevara den. I kartläggningen framkom dock att skydds målen inte i alla avseenden är tydliga och att det råder oenighet särskilt om åtgärder och deras effekter. Diskussionerna på workshoppen visade också på behovet av att skapa en bredare vision för regionens framtid. I intervjuerna framkom kravet på att utvärdera effektiviteten av redan fattade bevarande beslut och vikten av uppföljning över lag. Även frågor om fakta, informationsproduktion, tillförlitlighet och hur invånarnas lokalkändedom utnyttjas poängterades vilket är kännetecknande för miljötvister. Övriga tvistefrågor är bland annat jaktrestriktioner, reglering av skarv- och sälbestånd, olika tolkningar av de minimivilkor som införs genom lagstiftning, enskilda skyddsområdens relevans och genomförandet av det planerade naturskyddsområdet.

Utöver de egentliga tvistefrågorna uttrycktes i intervjuerna ett missnöje med förvaltningens verksamhetsmetoder och erfarenheter av misslyckade samarbetsprocesser. Möjligheterna att delta har uppfattats som skenbara. I stället för färdiga lösningsförslag hade det behövts en öppnare dialog om skydds metoder och målet med olika åtgärder. Även förvaltningens bristande resurser för åtgärder samt förändrade linjedragningar väckte kritik.

Resultaten av kartläggningen visar att relationerna mellan aktörerna kännetecknas av en brist på tillit. Denna brist har utvecklats under årtionden och den har påverkats av många faktorer, verksamhetsmetoder, händelser och även personer. De ansträngda relationerna försvagar samspelet mellan parterna såväl som förmågan och viljan att lyssna på andras synpunkter eller möta andra parter. I intervjuerna framkom även upplevelser av positiv utveckling. Framför allt upplever man att Förststyrelsens verksamhet har förändrats, och flera exempel på framgångsrikt samarbete nämnades.

Trots meningsskiljaktigheter och misstro mellan parterna verkar det finnas en vilja och möjligheter att hitta ömsesidigt godtagbara lösningar. Denna slutsats stöds av diskussionerna och atmosfären i workshoppen som ordnades för att de intervjuade skulle få behandla utkastet till kartläggningsrapport. Utformningen av gemensamma lösningar kräver dock att man inte bara löser sakfrågor utan också förbättrar relationerna och samarbetet mellan parterna.

1 Inledning

DENNA LÄGESKARTERING berör meningsskiljaktigheter kring naturvården i Kvarken och möjliga lösningar. Kartläggningen har gjorts av Akordi Oy på uppdrag av miljöministeriet. Miljöministeriet upplever att det sedan länge råder en klar brist på förtroende för miljöförvaltningen i Kvarkenområdet. Denna förtroendebrist påverkar idag flera aktuella projekt, bland annat agberedningen av Kvarkens naturskyddsområde.

1.1 MÅLET MED ARBETET

MÅLET MED arbetet har varit att få en bättre förståelse för relationerna mellan miljömyndigheter¹ och olika aktörer i området och orsakerna till meningsskiljaktigheter samt lösningsmöjligheter. Kartläggningen bidrar till att identifiera förutsättningar för samarbete. Den ger också en preliminär lista över frågor som behöver behandlas framöver. Kartläggningen för fram partnernas egna förslag på lösningar.

Att anlita en neutral part för att kartlägga en konfliktsituation (på engelska situation assessment, convening assessment eller conflict assessment) är en metod som används för att kartlägga utmaningar för samarbete mellan många parter. Metoden används också för att bedöma möjligheterna för en lyckad förhandlings- eller konfliktlösningsprocess. I kartläggningen av utgångsläget klärläggs förutom orsakerna till meningsskiljaktigheterna även de processer som lett till situationen samt inbördes relationer och behov hos centrala parter i en eventuell förhandlingsprocess. På basen av kartläggningen bedöms huruvida det finns förutsättningar för en lyckad konflikthanteringsprocess eller konfliktlösning.

¹ Med miljömyndigheter avses i denna rapport miljöministeriet, NTM-centralen i södra Östbotten och delvis i Egentliga Finland samt Forststyrelsen. Ur lokal synvinkel representerar organisationerna samma "myndighet" och det är därför vi i denna rapport använder de lite ospecifika termerna miljöförvaltning och miljömyndigheter. Då avses kollektivt ministerier, NTM-centraler och Forststyrelsen om inget annat nämnts.

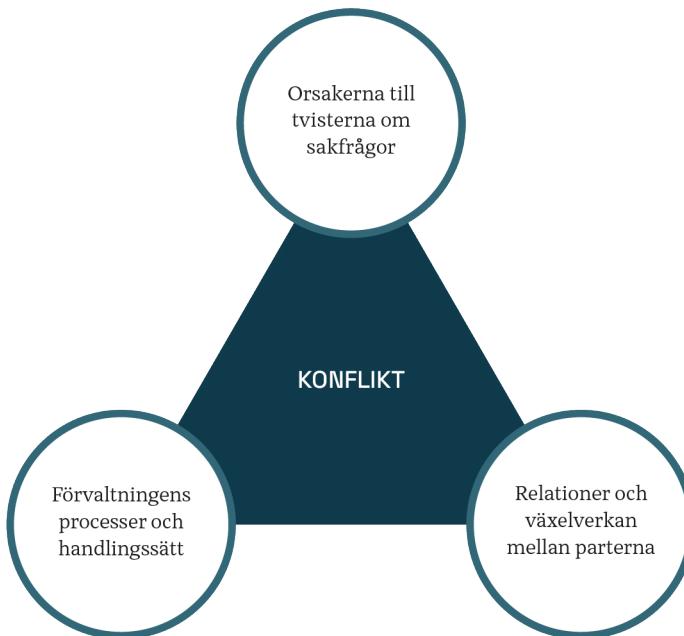


Bild 1, Konflikttriangle.

Konflikttriangle: hur en konflikt utvecklas (progress triangle)

Greg Daniels och Steve Walker (2001) har utvecklat en triangelform för hur en konfliktsituation framträder. Enligt dem uppstår och utvecklas konflikter i tre dimensioner:

1. **Parterna och deras inbördes relationer.** Möjligheterna för en långsiktig lösning på en konflikt är ofta beroende av relationerna mellan parterna. Relationsdimensionen innehåller parternas gemensamma historia. Den innehåller även "immateriella", men ur konfliktperspektiv viktiga, faktorer som förtroende mellan parterna, respekt, acceptans och legitimitet.
2. **Sakfrågor.** Sakfrågorna innehåller de frågor som mäktkampen eller förhandlingarna handlar om. Det är frågor som är bekanta och konkreta för parterna och som till exempel kan vara kopplade till behovet av skydd eller till metoder som upplevs som meningsfulla, men också till symboliska frågor som till exempel tidigare oförrätter. Viktiga egenskaper hos sakfrågorna är att de är komplicerade och att det krävs sakkunskap och flexibilitet för att lösa dem.
3. **Processer.** Processdimensionen innehåller faktorer som påverkar kontrollen och beslutsfattandet vid konflikter. Den innehåller också den praxis och de regler som definierar samspelet mellan parterna och som de olika parterna förlitar sig på för att lösa konflikten. För att få en tillfredsställande lösning på konflikten är det viktigt att parterna förstår vilka metoder som används och tycker att de är rättvisa.

Kartläggningsrapporten ger en neutral beskrivning av spänningar och tvistefrågor som finns i bakgrunden och som behöver behandlas. När man dokumenterar parternas oro och intressen ges de betydelse i processen. Att läsa om andras synpunkter och intressen ger var och en möjlighet att se situationen ur ett nytt och bredare perspektiv.

1.2 HUR KARTLÄGGNINGEN UTFÖRTS

KARTLÄGGNINGEN I KVARKEN baserar sig huvudsakligen på intervjuer med 40 personer. Till de intervjuade hör riksdagsledamöter, förbundsordförande, kommundirektörer, myndigheter, intresseföreningar, fonder, markägare samt representanter för jägare, fiskare och miljöorganisationer. En lista på de intervjuade finns i slutet av denna rapport. På basen av intervjuerna skrevs ett rapportutkast som skickades till alla intervjuade. Den 8.11.2023 organiserades en workshop i Replot där 21 av de intervjuade deltog och där utkastet behandlades. Rapportutkastet vidareutvecklades baserat på diskussionerna under workshoppen och den respons vi fick på utkastet. Under arbetets gång har vi även fått e-postmeddelanden och skriftligt material som är relevant för arbetet.

Alla intervjuer har varit konfidentiella. Rapporten är skriven så att frågor som lyfts inte går att knyta till någon specifik person. Det är bara författarna till rapporten som vet vem som bidragit med vad. Trots detta har en person önskat att inte omnämñas i rapporten.

Intervjuerna utfördes som fria diskussioner. Innehållet i dem har påverkats av de som intervjuats men också det skede kartläggningens arbete varit i. De tidiga intervjuerna fokuserade på orsakerna till tvisterna och hur situationen utvecklats. I de senare intervjuerna låg fokus i högre grad på möjliga lösningar och förutsättningarna för dem.

Denna sammanfattning är en dokumentation av de intervjuades upplevelser så som de har beskrivits för intervjuarna. Det har inte varit möjligt att kontrollera riktigheten eller detaljer och det har heller inte varit relevant för detta arbete. Målet med arbetet är att ge parterna en möjlighet att se situationen ur den obundna kartläggarens utomstående perspektiv och på så sätt, kanske för första gången, se situationen ur andra parters perspektiv.

Intervjuerna har gjorts av Juha-Pekka Turunen och Camilla Strandberg-Panelius från Akordi Oy. Vi vill tacka alla intervjuade för er gästfrihet och tid, och det förtroende ni har visat vårt arbete.

2

Tvisternas bakgrund

DET ÄR OMÖJLIGT att förstå dagens spänningar gällande naturskydd i Kvarken, aktörernas inbördes uppfattningar om varandra samt den djupa misstro som finns utan att förstå områdets särdrag och hur det utvecklats under de senaste årtiondena. I bakgrunden finns många upplevelser av orättvisa och frustration som fyllt olika aktörers hink redan för flera år sedan (bild 1.). Med detta som bakgrund är det lättare att förstå att i det inte ryms något mer i denna hink. Under tidens gång har sådana här erfarenheter, ökad misstänksamhet och misstro i kombination med försämrat kommunikation lett till en situation där man förhåller sig negativt till de flesta nya initiativ eller projekt.



Bild 1: Bucket of misery. Utvecklingen av en konfliktsituation kan man åskådliggöra med en hink som droppvis fylls med vatten. Varje droppe representerar erfarenheter, situationer eller episoder där misstron mellan parterna ökar. När hinken är full rinner den över – måttet är rågat.

2.1 BÖRJAN AV SKYDDSTVISTERNA

Strandskyddet som förverkligades redan på 1980-talet och särskilt etableringen av Naturaområden nämns oftast som ursprunget till skyddstvisterna. Invånarna ansåg dels att förfarandet vid etableringen av Naturaområdena var problematiskt, dels att skärgårdsbornas livsstil och näringar i hög grad förbisågs. För många betydde Naturaområdena även en förlust av potentiella stugtomter och byggnadsrätter och därmed betydande ekonomiska förluster. Med dagens mått mätt var den dåvarande förvaltningskulturen mer auktoritär, vilket i sin tur har ökat känslan av orättvisa. Informanterna uppger också att ansvariga tjänstepersoner genom sitt agerande och sina personligheter har bidragit till att öka känslan av orättvisa. En av de intervjuade beskrev Natura-processen som att man "lyötiin paikallisille luu kurkkuun". Speciellt den äldre befolkningen minns och talar om Natura-processen och såren verkar inte ha läkt. Dagens miljömyndigheter betygsätts delvis utifrån dessa erfarenheter.

Skyddet av Mickelsörarna berördes rätt lite och en del upplevde att det lyckats bra eller att de åtminstone är nöjda med slutresultatet.

Generellt sett finns det ganska många frivilligt skyddade privata marker i regionen, varav de första anlades redan efter krigen. Om det frivilliga skyddet av mark hörde vi olika erfarenheter. För en del har det frivilliga skyddet varit en möjlighet att skydda områden och samtidigt bevara äganderätten och få en monetär ersättning. Men vi hörde också erfarenheter där det frivilliga skyddet upplevts som ett alternativ till tvångsinlösning och att andra verkliga alternativ inte fanns. Enligt dessa erfarenheter har det utövats påtryckning och man har känt sig tvingad till "frivilligt" skydd.

Förutom tvisterna gällande skyddsområden har hinken under årens lopp fyllts av bland annat de enskilda tjänstepersonernas agerande, missnöje med hur skarv, säl och vargstammarna regleras, begränsningar i jakträtter, trögheten i processerna och beslutsfattandet samt de begränsade resurser och åtgärder som finns att tillgå för att upprätthålla skyddsområden och för naturskydd.

2.2 KVARKEN ÄR ETT LAND FÖR SIG

I FLERA AV intervjuerna angavs områdets kultur och sedvänjor som delorsaker till motsättningarna. Man är van att få bestämma självständigt om frågor i skärgårds- och byråd, föreningar, delägarlag och inom kommunförvaltning. I området har det vuxit fram självständiga grupperingar och man har vant sig vid att hantera gemensamma frågor på bestämda sätt. När någon utomstående instans, till exempel miljömyndigheterna, har försökt blanda sig i områdets ärenden har det lett uppstått ett gemensamt, starkt motstånd. Här ingår den principiella frågan vem som kan fatta beslut om närmiljön som är så viktig för skärgårdsbefolkningen. Det framkom också att området saknar något som präglar övriga delar av Finland: en rädsla för överheten. Förtroendet för myndigheter i allmänhet och miljömyndigheter i synnerhet är inte stort. Å andra sidan kan uppfattningarna och åsikterna i området skilja sig från varandra även om man utåt visar upp en enad front.

En annan bakgrundsfaktor som framkom är befolkningens historiska och kulturella nära kontakt till Sverige. Grannlandets mer diskuterande och regionala myndighetskultur och dess metoder är välbekanta. Man jämför praxis i Sverige och Finland, och kritiken mot den finska förvaltningen och myndighetsbehandlingen ökar. Ett exempel som framfördes i intervjuerna

var behandlingen av undantagstillstånd för skarv: i Sverige tar behandlingen några veckor medan den i Finland kan ta flera år.

Som ett annat särdrag i Kvarken nämnades det stora antalet privata mark- och vattenägare. I Kvarken finns över hundra delägarlag och här finns mindre mark som ägs och förvaltas av staten än det finns i t.ex. norra Finland. Därför kan myndigheterna enligt lokalbefolkningen inte agera på samma sätt i Kvarken som på andra områden.

En del uppgav att den lokala diskussionskulturen är mycket rak och öppen, vilket vi själva också noterade. Man räds inte att föra fram egna åsikter. Folk är inte beredda att utan vidare godkänna planer eller beslut, utan det finns en tendens att öppet utmana dem. Det här kan verka stridslystet eller som att man är emot något av princip. En annan tolkning kan ändå vara att de här starka åsiktsyttringarna är en diskussionsöppning som har som mål att uppnå en dialog och att sammanjämka olika åsikter.

3

Orsaker till tvister och sakfrågor

3.1 ÄR MÅLEN GEMENSAMMA?

I MÅNGA av samtalena konstaterades att parternas mål i hög grad stämmer överens och att de inte står i direkt konflikt med varandra. Alla berörda parter är överens om att det är viktigt att skydda och vårdar naturen och den skärgårdskultur som upprätthåller mångfalden. Varför verkar det då vara så svårt att lösa vissa frågor?

På basen av intervjuerna verkar det ändå som om man inte diskuterat målet och metoderna för skyddet tillräckligt grundligt. Man har heller inte lyckats definiera målen på ett begripligt och ömsesidigt godtagbart sätt. Förutom att fundera på vad man ska skydda, och hur, är det relevant att diskutera vad det är man skyddar naturen från. I diskussionerna under workshoppen nämndes behovet av en bredare och gemensamt utformad vision för regionen. I inläggen funderade man på hurdant Kvarken man vill överlämna till kommande generationer. Man betonade att det är viktigt att beakta de ständiga förändringarna i Kvarkens natur och mänsklig verksamhet när man formulerar denna vision. Man konstaterade också att så länge visionen och den gemensamma strävan inte är klar och allmänt accepterad är det svårt att diskutera åtgärder och hur meningsfulla de är.

3.2 OLIKA METODER FÖR NATURSKYDD

MILJÖMINISTERIET SKYDDAR naturen genom att stifta lagar och förordningar samt genom att styra och stöda verksamheter när de finansierar olika program. Skyddet är på sätt och vis passivt och går ut på att förbjuda eller hindra verksamhet som uppfattas som skadlig. Myndigheterna styrs av EU-direktiv, internationella avtal, lagstiftning, nya och för länge sedan fattade politiska beslut och olika skyddsprogram samt programmens mål och uppföljningen av dem.

De intervjuade aktiva invånarna efterlyser konkreta åtgärder som till exempel jakt på små rovdjur och eliminering av boplundrare eller restaurering av vattendrag och lekområden – inte bara myndighetsbeslut eller fågelinventeringar och uppföljningar. De betonar att till skärgårdslivet hör naturkändedom och ett nära och levande förhållande till naturen. Den omgivande naturen har lagt grunden för skärgårdsbornas livsstil och är fortfarande en inkomstkälla för en del av skärgårdsbefolkningen. Genom århundradena har man lärt sig att leva respektfullt med naturen men också att utnyttja den på ett hållbart sätt. Viltet har inte tagit slut trots jakt, och fiskstammarna har heller inte reducerats på grund av fiske. Betesmarker och annat som följer med mänsklig bosättning har skapat och upprätthållit det landskap och den mångfald som har formats under tidens gång.

Ur detta perspektiv upplevs de råd och bestämmelser för naturskydd som kommer från myndigheterna i Helsingfors som onödiga och fjärmade från den "riktiga naturen". Det verkar också som om en del av de intervjuade upplever att myndigheterna försöker skydda naturen från skärgårdsbefolkningen och deras livsstil. De upplever att deras sedvänjor och kunskap om hur man skyddar och vårdar naturen inte uppskattas.

Myndigheterna betonar att villkoren för förvaltningsverksamheten kommer från lagstiftningen och rättspraxis, och att skyddsområden är till för alla som vill använda dem i enlighet med allemansrätten. Som en följd av skyddet har en stor del av skärgården besparats från stugbyggen och den påverkan de medför. Man poängterade också att det i diskussioner om naturskydd inte visas uppskattning för det arbete som myndigheterna gör för att restaurera och upprätthålla till exempel kulturbiotoper. Inte heller andra lokala projekt uppskattas, utan diskussionerna handlar alltid om resursbrist och problem med myndigheterna.

Utöver motsättningarna fick vi även höra från flera personer att det generellt finns goda erfarenheter från skyddet av Mickelsörarna och att man på det stora hela är nöjd med slutresultatet. Bakom denna positiva erfarenhet ligger förmodligen en relativt lyckad process men också att skyddet inte ledde till så stora förändringar. Samarbetet med Forststyrelsen om lokala frågor har fungerat bra och tjänat gemensamma mål och behov.

3.3 BRIST PÅ UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV TIDIGARE ÅTGÄRDER OCH BESLUT

I DE FLESTA diskussioner ställdes krav på att miljömyndigheterna ska följa upp och utvärdera tidigare skyddsbeslut och även andra åtgärder. Det här bör göras innan man föreslår nya skyddsområden. Även planerade skyddsområdagens effekter borde utvärderas på förhand.

Bakom kravet finns bland annat synen att naturen i Kvarken ständigt förändras. Området präglas av landhöjning och att naturen som en följd ständigt förändras. Många av de intervjuade funderar på huruvida de områden med strandängar och flador som skyddats för 30–40 år sedan fortfarande är relevanta som skyddsområden. På de områden som då var strand och ängar växer idag skog, och de öppna vattenområdena växer igen och blir kärrmarker.

En annan fråga om uppföljning hör ihop med sälskyddet. Är skyddet fortfarande motiverat när sälbestånden har stärkts avsevärt och det medför negativa effekter för fisket? Under intervjuerna kom det fram att de socioekonomiska effekterna av sälskyddet behöver utvärderas och resultaten beaktas när man bedömer behovet av skyddsområden. Man har även fört fram att sälskyddet påverkar siken negativt eftersom sikens vandringsleder och lekområden finns nära sälskyddsområdet.

Bakom kraven på uppföljning och utvärdering finns också kritik mot grunderna för tidigare skyddsbeslut. Det verkar som om målen och orsakerna för tidigare skydd är obekanta eller åtminstone otydlig. En öppen utvärdering av effekterna skulle leda till klarare mål för tidigare beslut så att man kan utvärdera hur de förverkligats.

I bakgrunden finns även en upplevelse av att skyddsbesluten har haft negativa effekter på naturen. I många diskussioner uttrycktes en djup oro över det tydligt minskade sjöfågelbeståndet. Informanterna upplever att jaktförbjudet på naturskyddsområdet väsentligt har bidragit till minskningen. Även om det var tillåtet att fånga in mink och mårdhund har jägarnas motivation till detta minskat på grund av att viltjakten är förbjuden eller starkt begränsad. Man upplever att skyddsbesluten lett till att de små rovdjurena

ökat och därmed har sjöfågelstammen klart minskat. Den här uppfattningen stärks av erfarenheter från Norrskär. Där har den aktiva jakten på små rovdjur tillsammans med eliminering av kråkor och uppföljning av åtgärderna lett till att sjöfåglarna ökat märkbart på bara några år². Från ornitologhåll är man enig om att små rovdjur spelar en betydande roll även om man menar att sjöfågelstammens utveckling har många andra bakomliggande orsaker som till exempel klimatförändring.

3.4 JAKTBEGRÄNSNINGAR

PÅ BASEN AV intervjuerna är jakt mycket betydelsefullt i området. Det är inte bara fråga om en hobby utan för många är det en del av skärgårdslivet. Förutom jakten på vilt inbegriper jakten en kunskap som förs vidare från äldre generationer. Man för vidare hur man rör sig i naturen, hur man vårdar naturen genom att avlägsna små rovdjur och fåglar som plundrar fågelbon, hur man gör fågelholkar och fågelreden samt hur man övervakar allmänningar för att förhindra störande verksamhet och skadegörelse. Till jakten hör samhörighet, pliktkänsla, traditioner och respekt för tidigare generationer och deras sätt att leva.

Man förhåller sig synnerligen kritiskt till strävanden att begränsa jakten. Enligt en berättelse som upprepats i fler intervjuer blev man lovad att jakten inte påverkas vid frivilligt skydd. Senare har så ändå skett. Till exempel har områden som överförts i Forststyrelsen fått jaktbegränsningar som under årens lopp blivit strängare. I ett område blev det först förbjudet att skjuta älg, sedan att driva älg, senare ändrades detta till att det enda som är tillåtet vid jakt är att gå genom området. Det finns inte hinder för jakten i sig, men det har blivit utmanande att genomföra jakten och jägarna har svårt att förstå och acceptera de bakomliggande orsakerna.

Enligt många intervjuade bör behovet av jaktbegränsningar och deras motiveringar kritiskt utvärderas i samband med skyddsbeslut som redan har fattats eller kan fattas i framtiden. Ett totalt jaktförbud anses inte vara bra för fågelstammarna. Man anser det vara viktigt att kunna jaga små rovdjur och arter eller individer som tar sjöfågelägg och ungar. Det upplevs som ändamålsenligt att man arbetar för att avlägsna hinder och stöda denna typ av verksamhet. Man framförde också att det säkert finns behov och motiveringar för att feda rast- och matplatser för flyttfåglar. Genom att på ett vettigt sätt definiera de områden där sjöfåglar är fridlysta kan man även möjliggöra fågeljakt.

² <https://www.luontoon.fi/-/pienpetopyynti-auttaa-saaristolinnustoa-merenkurkun-saaristosa-lupaavia-tuloksia>

3.5 SKYDDSOMRÅDET I KVARKEN — ORSAKER OCH PÅVERKAN

ARBETET MED förordningen för Kvarkens naturskyddsområde har väckt många frågor och oro, och det verkar inte som om man lyckats svara på dessa frågor. Myndigheterna har förståelse för att en del av kritiken bygger på att beslutet om naturskyddsområdena har dröjt med tiotals år.

En fråga som kommit upp många gånger är målen med och behovet av det nya området. Man ifrågasätter huruvida det beslut Holkeris regering fattade för 30 år sedan fortfarande är relevant och om motiveringarna fortfarande håller. Flera av de intervjuade efterlyste transparens och att faktaunderlaget för beredningen presenteras så väl som de undersökningar och inventeringar som ligger som grund för skyddet.

En annan omständighet som har orsakat frågor och förvirring är grunderna för avgränsningen av det skyddade området. Att man under beredningen minskade området betydligt har väckt förundran och tvivel: fanns det inte grunderna för att skydda hela området? Om inte, hur är det då med det område som nu är inkluderat? Man är också förundrad över behovet av ett nytt skyddsområde: då området redan nu är skyddat med olika skyddsprogram och beslut – varför behövs ett nytt beslut?

Det finns också en oro över hur det nya skyddsområdet och även framtida behov kommer att påverka fisket och utvecklingen i området. Det finns även synpunkter som lyfter fram att man på grund av världsläget behöver beakta säkerhetsfrågor och försörjningsberedskapen när man avgränsar skyddsområdet. Skyddsbeslutet ska inte få försvaga möjligheterna att anlägga kablar för ström- och dataöverföring, sjöfartsförbindelser eller en eventuell bro mellan Finland och Sverige. Man bör även beakta arbetet med att uppdatera havsområdesplanen som är i startgroparna. Som ett varnande exempel lyfter man fram hur Naturaområdet påverkar byggnad av Vistanvägen.

Fler av de intervjuade var speciellt oroliga för hur skyddet påverkar yrkesfiskare. Utifrån tidigare erfarenheter är man rädd för att landstigningsförbuden gör det omöjligt att fästa fångstredskap i strandstenarna vilket medför olägenhet för sifkisket. Som en indirekt negativ effekt såg man också att landstigningsförbuden försvårar säljakt och därmed indirekt fisket. Det uttrycktes också en oro över att ett eventuellt landstigningsförbud skulle begränsa möjligheterna att använda fiskestugorna. Man ser dessutom att ett skyddsområde påverkar möjligheterna att muddra och använda hamnar och farleder. Man är rädd för att stränga muddringsförbud påverkar fiskarnas lek- och yngelområden negativt. Om områdena inte får muddras kommer fiskproduktionen i områdena att minska. Vi hörde även uppfattningar om att yrkesfisket i praktiken kommer att förbjudas om skyddsområdet etableras.

I intervjuerna uttrycktes även stöd för naturskyddsområdet i Kvarken. Det ansågs stödja världsarvets betydelse och status och skapa en sammanhållen helhet som kan användas för att öka kännedomen om området och stärka dess image och attraktionskraft. Skärgårdsnaturens rekreatiomsmöjligheter ansågs viktiga för att locka folk till trakten och göra den konkurrenskraftig även med tanke på arbetskraft. Skyddsbeslutet ansågs göra situationen klarare. Man såg också att ett lyckat slutresultat ger goda förutsättningar för att hantera många andra frågor.

3.6 ANSKAFFANDE AV ENSKILDA OMRÅDEN TILL STATEN

EN ÅTGÄRD SOM väckte kritik och misstroende hos de intervjuade var att enskilda mindre markområden överförs i statlig ägo och blivit skyddsområden. De här områdena upplevs som problematiska eftersom de är väldigt utspridda och de har olika skyddsbestämmelser och begränsningar beroende på när skyddsbesluten fattats. Det är svårt att veta vad som är tillåtet eller förbjudet på områdena. Man upplever att detta påverkar jakten och hur den organiseras. Man anser också att områdenas utspriddhet påverkar hur områdena övervakas. Man har också farhågor om att dessa områden i framtiden ökar trycket på att skydda omkringliggande privata områden.

De enskilda skyddsområdena ses också som ett hot mot skogsbruket. Under de senaste åren har granbarkborranguppen ökat i Kvarkenområdet. Invånarna upplever att skadeinsekterna får föröka sig på statens skyddsområden varifrån de sedan sprider sig till privata ekonomiskogar där de orsakar minskad virkesintäkt och ökade kostnader medan fastigheternas värde minskar då man upplever att landskapet förfulas. Enligt informanterna är det besvärligt att söka ersättning för insektsskador och att summorna är försumbara. I intervjuerna spekulerades också om huruvida oron för insektsangrepp kommer att leda till förtidig avhuggning av gran. Ur skogsbrukets synvinkel framhölls också problemen med oklarheter om skyddsavgränsningar som gjorts vid olika tidpunkter och som är oändamålsenliga idag. Man uttryckte även oro för att man inte ska kunna genomföra dikesrensning på ett ändamålsenligt sätt på grund av att områden är skyddade.

3.7 FAKTA

KARAKTERISTISKT FÖR miljökonflikter är också olika uppfattningar om vad som upplevs som riktiga och pålitliga fakta. Det är vanligt med tvister om hur uppgifter har tagits fram och hur tillgängliga de är. Då en konflikt utvecklas stärks kraven på hur faktagrunderna för beslut presenteras och bedöms samtidigt som de ifrågasätts. Behovet av fakta och krav på beslutsunderlag och konsekvensanalys har nämnts tidigare. Utöver detta uttryckte informanterna misstroende mot till exempel hur studier relaterade till skarv-, fisk- och sälbestånd utförts och resultaten av dem. Informanterna beskrev även erfarenheter av att miljöförvaltningen inte tagit hänsyn till eller värdesatt lokal information och kunskap om områdets natur. Att skarvarbetsgruppen fick använda mycket tid på att säkerställa en gemensam kunskapsbas visar hur viktigt det är med fakta för att lösa en konflikt.

Då det gäller skarv verkar det finnas delvis olika uppfattningar om storleken på och utvecklingen av skarvbeståndet. Inventeringarna har försvårats av utmaningarna med att ansöka om undantagstillstånd för att störa fridlysta fåglar. Därutöver finns det en misstro mot inventeringarna och resultaten. Under intervjuerna kom det fram att inventeringsresultaten inte alltid är tillgängliga vilket i sin tur väcker misstro mot den som producerar fakta och mot resultaten. Från myndighetshåll medgav man att det inte finns något hinder för att dela med sig av resultaten. Kritiska frågor ställdes också angående vem som är kompetent att utföra fågelinventeringar och på vilka grunder de godkänns.

Angående kunskapsbehovet relaterat till skarv nämndes också behovet att utvärdera effekten av olika skrämselåtgärder. En annan fråga som inte verkar ha ett svar är hur havsörnen påverkar skarv och andra sjöfåglar genom predation och även hur fågelstammarnas utveckling i övrigt påverkas av havsörn.

Havsörnarnas boplatser togs som ett exempel som visar hur det ansträngda läget påverkar kunskapsöverföringen. Örnarnas traditionella boplatser är väl kända i skärgården även om informationen är hemlig och inte offentligt tillgänglig. På grund av spänningarna i området når informationen om nya boplatser inte myndigheterna eftersom skärgårdsborna inte litar på dem och man upplever att det finns risk för att informationen leder till begräsningar som upplevs som negativa. Det är sannolikt spänningarna mellan parterna som ligger som grund till denna misstro.

3.8 LOKAL KUNSKAP VERSUS MYNDIGHETERNAS KUNSKAP

I MÅNGA intervjuer uttrycktes en irritation över att den lokala kunskapen inte tas tillvara av myndigheterna eller så litar man inte på den. I de mest tillspetsade kommentarerna förundrade man sig över att man på miljöministeriet verkar veta mer och ha bättre kunskap om området än skärgårdsborna som lever och rör sig där. Det är klart att en fiskare har svårt att tro att det finns för få sälar, att de är utrotningshotade eller behöver skydd när hen i sitt arbete till havs hela tiden ser sälar, stöter på trasiga fångstredskap och får halvätna fiskar som fångst. Myndigheter och miljöorganisationer upplevde att forskningsresultat ständigt ifrågasätts och nonchaleras, särskilt om forskningsresultaten inte stöder skärgårdsbefolknings egen uppfattning.

Invånarna betonade behovet av att ta vara på deras lokalkändedom och myndigheternas bristande intresse för att göra det. I det sammanhanget nämndes två doktorsavhandlingar³ som poängterar betydelsen och vikten av att tillvarata lokalkändedom för att nå fungerande och acceptabla lösningar. För att kunna ta tillvara lokalkändedom behövs det tid och meningsfulla möten där kunskap kan delas och framför allt förtroende för hur myndigheterna kommer att använda kunskapen.

³ <https://helda.helsinki.fi/bitstreams/e4a700c5-42cb-4c69-8852-51cd7ead6148/download>,
https://www.researchgate.net/publication/327160051_World_Heritage_management_and_tourism_development_A_study_of_public_involvement_and_contested_ambitions_in_the_World_Heritage_Kvarken_Archipelago

Olika tvistefrågor	Vad handlar det om?	Frågor att behandla, klärlägga och lösa.
Lagberedningen av naturskyddsområdet	<ul style="list-style-type: none"> En gemensam syn på målen med skyddet fattas: är skyddsbeslutet det mest effektiva sättet att nå målen? 	<ul style="list-style-type: none"> På vilken information grundar sig skyddsbehovet och avgränsningarna av området? Vilka effekter har tidigare skyddsbeslut haft?
Skarv	<ul style="list-style-type: none"> Skador orsakade av skarvkolonier och hur man minimerar: olika uppfattningar om åtgärder Å andra sidan de ramar lagstiftning och rättspraxis ställer på att störa skarv 	<ul style="list-style-type: none"> Skarvpopulationens storlek, förändringar i populationen och faktorer som påverkar den Hur skarven påverkar andra arter Effekten av att störa skarv Vilka åtgärder är möjliga och effektiva för att förhindra de upplevda negativa effekterna av skarvpopulationen?
Jaktbegränsningar	<ul style="list-style-type: none"> Olika uppfattningar om behovet av jaktbegränsningar Förändringar i jaktbegränsningarna och grunderna för dessa Jaktbegränsningarnas betydelse för naturskyddet och särskilt utvecklingen av sjöfågelpopulationen 	<ul style="list-style-type: none"> De negativa och positiva effekterna av jakt och jägares verksamhet ur ett naturskyddsperspektiv.
Enskilda mindre skyddsområden	<ul style="list-style-type: none"> Behovet av och det meningsfulla med små skyddsområden Otydliga skyddsbestämmelser 	<ul style="list-style-type: none"> Målen och effekterna av att grunda enskilda skyddsområden Påverkan på omkringliggande ekonomiskogar Den ökade risken för insektangrepp för omkringliggande markägare
Säl	<ul style="list-style-type: none"> Den ökade sälstammens påverkan på yrkesfiske 	<ul style="list-style-type: none"> Sälstammens storlek, de socioekonomiska konsekvenserna på fiske, påverkan på fiskebeståndet Behovet av sältskyddsområdet och möjligheterna att granska skyddsbestämmelserna Möjligheten att tillåta landstigning och säljakt
Vistanvägen	<ul style="list-style-type: none"> Kan Vistanvägen förverkligas? 	<ul style="list-style-type: none"> Genomförbarheten av olika vägsträckningar och deras effekter Miljölagstiftningens ramvillkor

Tabell 1: Tvisternas sakfrågor.

4

Förvaltningens processer och handlingssätt

MISSNÖJE MED myndigheternas sätt att fungera verkar vara en betydande orsak till utvecklingen av misstroende och spänningar mellan aktörer. I många av diskussionerna uppges processer och tillvägagångssätt vara de centrala orsakerna till meningsskiljaktigheter framom sakfrågor.

4.1 BRIST PÅ DELAKTIGHET OCH SKENBARA PÅVERKNINGSMÖJLIGHETER

MÅNGA AV DE intervjuade berättade om erfarenheter av bristande interaktion med miljöförvaltningen. Myndigheterna har strävat till att utveckla sin verksamhet i en mer deltagande riktning genom att organisera höranden och diskussionstillfällen där man presenterar kommande ärenden och planer. Man har också kartlagt lokalbefolkningens åsikter med hjälp av enkäter. Även om strävan efter interaktion har varit uppriktig upplever flera av de intervjuade att delaktigheten och påverkningsmöjligheterna varit skenbara eftersom besluten redan varit fattade med några få undantag. Dessutom har mötena kännetecknats av en känsla av brådska, formalitet och ett myndighetsspråk som känns främmande. När denna erfarenhet har upplevts tillräckligt många gånger har skärgårdsborna tappat tron på de egna påverkningsmöjligheterna och frustrationen har ökat. Man deltar i tillfällena och hörandena med attityden att lokalbefolkningens åsikter ändå inte hörs eller beaktas.

De initiativ att påverka som områdets intresseorganisationer tagit har heller inte visat önskat resultat. Vi hörde om erfarenheter från olika möten med ministrar, riksdagsledamöter och ledande tjänstefolk. Uppfattningarna efter dessa möten har varit att man förstått de presenterade problemen och även försäkrat att sakerna sköts. Slutresultatet har ändå varit att inget hänt utom att frustrationen har ökat hos dem som försökt påverka och att tonläget har höjts.

Den här typen av erfarenheter har lett till att man redan som utgångspunkt förhåller sig kritiskt till planer och även till de personer som presenterar dem. I många av diskussionerna betonades vikten av gemensam reflektion, genuina möten, höranden och dialog för att uppnå godtagbara lösningar i stället för att presentera färdiga förslag.

4.2 MILJÖMYNDIGHETERNA S REPRESEN TANTERS HANDLINGSÄTT

I INTERVJUERNA BESKRIVS olika erfarenheter av hur representanter för miljömyndigheterna handlat under årens lopp. I ett fall där man skulle definiera skyddsbestämmelserna för områden som skyddades frivilligt hade

representanterna för den lokala miljömyndigheten genom sitt agerande väckt förundran och misstroende. I det aktuella fallet hade man i diskussionerna om innehåll och utformning av skyddsbestämmelser inte uppnått enighet på lokal nivå, utan markägarna hade träffat en godtagbar överenskommelse med miljömyndigheterna på högre nivå. Tjänstepersonerna på lokal nivå hade dock inte respekterat detta avtal och utan försökt få skyddsbestämmelserna ändrade i den riktning som de förespråkade.

Enligt en annan berättelse hade man försökt försvara användningen av fiskestugor på en holme. Baserat på den diskussion som förts hade man upplevt att begränsningarnas syfte var att få bort de dåvarande användarna från fiskestugorna. Händelsen utspelade sig för några årtionden sedan och den beskriver inte myndigheternas nuvarande handlingssätt. Fallen är ändå exempel på bakgrunden till det upplevda misstroendet mot tjänstepersoner och frågor som lett till det urholkade förtroendet.

4.3 LOKALA BEHOV BEAKTAS INTE

INFORMANTERNA GER uttryck för både en upplevelse av skenbar växelverkan om myndigheternas planer och erfarenhet av att lokala projekt och planer möter ett motstånd hos myndigheter och att det finns en målmedveten strävan efter att förhindra lokala projekt. Som ett exempel nämnades Vistanvägen, en väg som förbinder Björkö och Vistan i Replot. Ur lokal synvinkel skulle vägen vara lätt att förverkliga genom att använda redan befintliga skogsvägar. Avståndet mellan byarna skulle minska avsevärt och underlätta befolkningens vardag, det skulle bli smidigare att ordna med tjänster och säkerheten skulle öka då utryckningsfordon kunde ta sig fram snabbare. Vägen skulle också betjäna turismen. De tilläggsutredningar och alternativa lösningar som planeringen krävt har ökat kostnaderna, tagit lång tid och ses som försök att hindra och fördröja projektet och till slut stoppa förverkligandet. Från myndighetshåll har man poängterat att det finns en del juridiska utmaningar med projektet och därför är det svårt och tidskrävande att hitta en lösning.

4.4 SKARVARBETSGRUPPEN

BLAND DE intervjuade fanns det många personer som under olika skeden varit med i den regionala skarvarbetsgruppen. I början ansågs arbetsgruppens arbete i stort sett vara bra och gå i rätt riktning: gruppen hade en bred representation av olika aktörer, man förväntade sig mycket av arbetet, man var hängiven och det fanns höga förväntningar på arbetet. Man använde tid och resurser på arbetet.

En viktig del i arbetet var att skapa en gemensam kunskapsbas ur ett regionalt perspektiv. Många intervjuade beskrev det första skedet och skrivandet av den rapport som publicerades 2017 som ett arbete där parterna gick varandra till mötes i många frågor och att man var väldigt nära ett slutresultat som kunnat godkännas av alla. I slutskedet fick rapporten ändå inte allas godkännande, och några avvikande åsikter antecknades. Även om rapporten inte fick enhälligt godkännande ansågs innehållet vara bra på många sätt. Förväntningarna var höga på att skrivelserna i rapporten skulle underlätta och försnabba processerna för att anhålla om undantagslov för skarv. Man upplever ändå att detta inte har skett och hoppet har ersatts av frustration.

Skarvarbetsgruppen har fortsatt sitt arbete. Ordförande har bytts ut några gånger och en del av gruppens medlemmar har valt att inte delta eller bytts ut. Utifrån intervjuerna har vi fått uppfattningen att motivationen för deltagande har minskat betydligt och under mötet hösten 2023 diskuterades det meningsfulla i arbetet. Ett flertal av de intervjuade upplever att arbetsgruppen inte kommer att hitta en lösning i skarvfrågan och att gruppen borde upplösas. Å andra sidan finns det ett intresse för fortsatt arbete hos vissa.

Observationer från skarvarbetsgruppens arbete:

- I början av arbetet gick mycket tid åt till att skapa en gemensam kunskapsbas. Det här är typiskt för en miljökonflikt och en av förutsättningarna för att hitta godtagbara lösningar.
- Arbetsgruppens uppdrag och mandat har varit oklara och föranlett olika tolkningar: deltagarna hade olika uppfattningar om vad gruppen kan fatta beslut om och på vilket sätt eller vilken betydelse arbetsgruppens arbete har för beslutsprocessen.
- Gruppens sammansättning: inom gruppen har det funnits olika åsikter om vem och vilka som har rätt att delta. Gruppens omfattning har också inverkat på arbetets effektivitet och hur formuleringarna har kunnat godkännas.
- Avsaknad av spelregler: gruppen har inte haft klara gemensamma spelregler för protokoll, kommunikation eller spridning av information.
- Avsaknad av resultat: arbetet har inte lett till konkreta åtgärder eller tydliga resultat vilket i sin tur lett till besvikelse och frustration. Arbetet har varit tidskrävande och besvärligt och har skett på frivillig basis utan ersättning.
- Inbördes tvister inom gruppen: andra samtidiga konflikter, avsaknaden av förtroende och många förutfattade meningar mellan aktörerna i gruppen har ökat utmaningarna och tvisterna har delvis blivit personliga.

4.5 HUR LAGEN TOLKAS OCH EFTERFÖLJS

DET UPPLEVS att finska tjänstepersoner tolkar EU-lagstiftning väldigt strängt medan andra EU-länder mer aktivt anpassar lagstiftningen till det egna landet. Som exempel gavs Sverige och Danmark där det upplevs att hanteringen av skarvfrågan är annorlunda även om direktivet är det samma. Det upplevs att man i Finland inte ens är villig att diskutera att det skulle finnas andra möjliga tolkningar. Även inom miljöförvaltningen finns det en uppfattning att vissa frågor och riktlinjer har påverkats av tjänstepersonens egen ideologiska värdegrund. Från myndighetshåll fördes ändå fram att man inte kan förbise existerande lagstiftning och att den styr myndigheternas ageranden. Det är inte möjligt att komma överens om allting lokalt. Också de beslut som fattats i domstolar ger vissa ramar för möjliga lösningar. I intervjuerna uttrycktes också en farhåga om att myndigheterna redan nu är för flexibla i sina tolkningar på grund av stark påtryckning.

4.6 LÅNGSAM OCH BYRÅKRATISK HANDLÄGGNING AV ÄRENDEN

SPECIELLT I RELATION till skarvfrågan kritiserades den långsamma behandlingen av undantagstillstånd och svårigheten att få dem. Ansökan om undantagstillstånd är centraliseringen till NTM-centralen i Egentliga Finland. I princip lovar myndigheterna att behandla ansökningarna om undantagstillstånd inom tre månader, men detta förverkligas sällan. Överklagningsprocesserna gör att behandlingstiden kan födröjas upp till flera år. Det har gjorts två klagomål till Justitiekanslern angående de långsamma processerna för att få undantagstillstånd. I beslutet från JK har det förutsatts att det riktas ökade resurser till behandlingen av ärenden och även att behandlingstiderna förkortas till en skälig nivå. Även på NTM-centralen medger man att behandlingstiderna är alldeles för långa och ur sökandes perspektiv orimliga.

Kritiken riktade sig inte enbart till den långsamma handläggningen av undantagsloven utan man vill också se utveckling av arbetsmetoder och processer så att de är snabbare och smidigare. Från myndighetshåll konstaterade man att saker görs så att det inte uppstår fel, och därfor tar allting lång tid vilket är frustrerande för alla parter.

För fågelinventeringar på fågelskär behövs undantagstillstånd för att störa fridlysta fåglar. Om skären är privatägda behövs också markägarens tillstånd så väl som tillstånd från NTM-centralen. Inom ornitologkretsar upplevs det som arbetsdrygt att söka om undantagslov och man har inte alltid fått dessa tillstånd. Från det material vi fått har vi kunnat se att vissa inventeringar gjorts utan alla tillbörliga tillstånd. Det har ändå inte varit frågan om avsiktligt olagliga handlingar utan framför allt om utmaningar med myndigheternas byråkrati. Detta har lett till spänningar mellan myndigheter, markägare och ornitologer. Det här leder till en utveckling där inventeringar inte görs på grund av den tunga byråkratin och upplevda konflikter.

Den tredje utmaningen med undantagstillstånden gäller jakten på små rovdjur i naturskyddsområden. Rävar, kråkor och vissa gråtrutar kan göra betydande skada på fågelskär, men det behövs tillstånd för att avlägsna dem. Att söka och behandla tillstånd kräver tid och arbete och därfor stiger tröskeln för att söka tillstånd. För att hindra att skada sker kan det ändå vara avgörande att snabbt få lov att vidta åtgärder. Som värst kan skyddsbeslut upplevas leda till en situation där både biologisk forskning och skydd och vård av naturvärden lider på grund av osmidiga processer kring undantagstillstånd.

Då det i bakgrunden finns en stark uppfattning om att myndigheterna ibland med flit födröjer behandlings- och beslutsprocesser leder det till att man även i sådana ärenden där de lokala aktörerna och myndigheterna har gemensamma mål ser den långsamma beslutsprocessen som avsiktig. Som ett exempel nämnades ett lokalt litet väl förberett vattendragsprojekt där ansökan om stöd har räckt mer än ett år. Själva arbetet beräknas ta några dagar av gemensamt arbete.

4.7 FORSTSTYRELENS VERKSAMHET OCH RESURSER

FORSTSTYRELENS VERKSAMHET och agerande väcker mycket kritik. I intervjuerna framkom att överförandet av skyddsområden till Forststyrelsens förvaltning inte nödvändigtvis är odelat positivt för naturskyddet. Det finns inte tillräckligt med resurser för att sköta och restaurera områden. Även kulturhistoriskt värdefulla byggnader håller, enligt utsago, på att förfalla i brist på anslag. Begränsningarna av jakt på områden förvaltade av Forststyrelsen upplevs minska jakten på små rovdjur eller åtminstone minska motivationen för jakt på dessa. Även riktlinjer om att förbjuda folk att ta i land på vissa områden medan man riktar resurser till andra skyddsområden där man bygger spänger och andra faciliteter för friluftsliv upplevs som motsägelsefulla. I intervjuerna uttrycks också olika uppfattningar inom Forststyrelsen om förhållandena mellan skydd, friluftsliv och lokalbefolkningens behov och det finns en efterfrågan på interna diskussioner. Man ser också ett behov av samarbete mellan andra planeringsinstitutioner, speciellt i förbindelse med områdesplaneringen.

Det finns en upplevelse av motsägelsefullhet i Forststyrelsens agerande då man å ena sidan vill skydda områden och ta större områden i besittning samtidigt som man planerar stora havsvindparker vars miljökonsekvenser absolut inte är enbart positiva.

Det uttrycks också uppskattning för Forststyrelsens verksamhet i området. Med stöd av och i samarbete med Forststyrelsen har lokala aktörer förverkligat många projekt som tillgodosar behov hos lokalbefolkningen, sommarstugägare, båtfarare och turister och man har fått mycket till stånd.

5

Relationer och interaktion

FÖR ATT KUNNA bedöma hur konflikterna har utvecklats och hur de ska kunna lösas är det viktigt att inte bara fokusera på sakfrågorna och de processer som upplevts som problematiska. Ur det perspektivet är det viktigt att också uppmärksamma relationerna mellan de olika aktörerna, interaktionen mellan dem och hur relationerna och interaktionen har utvecklats.

5.1 ORGANISERING

ATT *Intresseföreningen för en levande skärgård* grundades är ett klart tecken på de ökade spänningarna. Målet med föreningen är framför allt att fungera som intressebevakare för dem som är bosatta i området. Föreningen fungerar också som ett slags motpart mot myndigheterna och strävar efter att delta och påverka i olika myndighetsprocesser. En central del av verksamheten är även att aktivt samla in information och data, producera information, skapa nätverk och upprätthålla kontakten till beslutsfattare. Föreningen representerar områdets aktörer på bred bas. Intresseföreningen har varit synnerligen aktiv och har målmedvetet lyft fram uppledda problem och brister. Det upplevs att detta agerande ökar meningsskiljaktigheterna och motsättningarna. Man ifrågasätter även hur representativa föreningens åsikter är eftersom en stor grupp av skärgårdsborna – sommarstugägarna – inte just är representerade.

5.2 PERSONIFIERING AV FRÅGOR OCH STARKA UPPFATTNINGAR AV ”DE ANDRA”

DÅ MENINGSSKILJAKTIGHETER och spänningar blir utdragna leder utvecklingen till personifiering av frågor och situationer där man på bågge sidor inte erkänner andras professionalism eller expertis utan man bemöter varandra med ringaktnings och bristande uppskattning. Personer som sittit länge på sina tjänster har fått rykte om sig att vara besvärliga och oförstående och deras agerande har setts som starkt färgat av skyddssideologi. Man anser att deras handlande inte baserar sig på fakta utan på personliga uppfattningar och värderingar. Flera kvinnliga anställda på miljöförvaltningen hör nedsättande kommentarer och deras yrkesskicklighet förringas. Å andra sidan upplever myndigheterna att den andra parten har en överrepresentation av gubbar som målmedvetet uppviglar till konfrontation.

Miljöförvaltningens beslut framstår för en del som om de fattats mitt i betong, asfalt och trafikstockningar i Helsingfors. Man upplever att de som fattar beslutet inte har någon som helst förståelse för de verkliga

förhållandena i Kvarkens skärgård eller naturen över lag, och heller inte om skärgårdsliv och -kultur. Å andra sidan påpekade företrädarna för myndigheterna som verkar i området att bilden av en förvaltning som är avlägsen och som inte förstår områdets särdrag är en överdrift. Nidbilden beaktar inte att många representanter för myndigheterna, utöver sin lokalkändedom och yrkesskicklighet, är från området och har en mycket nära relation till områdets skärgård.

På basen av intervjuerna är man medveten om denna personifiering av frågorna. På bågge sidor talade man om behovet av att se sig i spegeln, det vill säga att det ansågs viktigt att parterna kunde utvärdera sitt eget agerande även ur andras perspektiv. Vi hörde också funderingar att det kanske är en förutsättning för en dialog och problemlösning att vissa personer stiger åt sidan.

5.3 TRIVSEL OCH MOTIVATION PÅ ARBETET

INTERVJUERNA VISAR att då saker personifieras och meningsskiljaktigheter fortsätter och fördjupas påverkas arbetsmotivationen negativt både på arbetsplatser och inom organisationer. Arbetsplatserna hos miljömyndigheterna mister i attraktionskraft och trivseln på arbetsplatsen sjunker.

De rådande spänningarna gör att deltagandet i projekt och evenemang upplevs som väldig energikrävande och orsakar stor belastning. Det upplevs också som frustrerande att lyckade lösningar, utvecklande av arbetsformer eller ändringar gjorda på basen av önskemål aldrig får positiv respons.

Vi hörde även om direkta eller indirekta hot mot personal hos miljömyndigheterna. Någon har fått hotfulla anonyma samtal under veckoslut, någon annan har varnats för ”österbottniska övertalningsmetoder” (hot, utpressning och våld) eller för klagomål till Justiekanslern. En del av Forststyrelsens personal verkar att ha sett sig tvungna att söka jobb på annat håll och har lämnat sina jobb på grund av press.

Yngre nyanställda som börjar hos myndigheterna hör varningar och berättelser om hur utmanande det kan vara att sköta ärenden med representanter för olika intressenter. En del hade upplevt varningarna som obefogade eller överdrivna, men vi fick också höra om att nyanställda har bytt jobb efter att ha funnit arbetet för tungt eller utmanande på grund av den spända arbetsmiljön. Negativa kommentarer och diskussioner relaterade till arbetet och arbetsgivaren har även hörts utanför jobbet vid olika evenemang eller till exempel på familjefester, och den stämpel man gett arbetsgivaren förknippas kategoriskt med alla anställda.

Även omsättningen av nyanställda har gjort det mer utmanande att handha ärenden. Man hinner inte sätta sig in i frågorna som ska behandlas och bli bekant med regionens särdrag och aktörer och fungerande samarbetsrelationer hinner inte uppstå. En intervuperson beklagade också att utbildningsprogrammet för biologer inte innehåller kurser i samarbetsförmåga eller utmanande interaktionssituationer.

5.4 FRÅGOR BLIR JURIDISKA

EN KONSEKVENSKÄRNING å andra sidan ett tecken på att relationerna mellan parterna försämrats är att saker och ting utvecklas mer och mer i riktning mot att lösningar söks i domstolar och att beslut som fattas lätt överklagas. Parterna begär utredningar och framför misstankar om brott. Då beslut och åtgärder inte upplevs som godtagbara, flyttas fokus mot att granska huruvida åtgärderna som vidtagits är korrekt och i enlighet med lagen. I intervjuerna uttrycktes också erfarenheter av att NTM-centralen hellre tar saker till domstol för att visa att de har rätt än söker en lösning med lokalbefolkningen.

Då tvister blir juridiska leder det till en ständigt ökad arbetsbörsa för alla, att ärenden drar ut på tiden, en icke-optimal användning av begränsade resurser och frustration när tiden går åt till gräl i stället för meningsfulla och viktiga saker. Rättsliga processer kräver även ekonomiska resurser. Hanteringen av frågor blir byråkratiserad, tid och energi går åt till att säkerställa att misstag inte begås och samarbetet kring gemensamma lösningar minskar. Samtidigt minskar parternas personliga interaktion och växelverkan, och uppfattningen av "de andra" förstärks. Denna utveckling löser inga problem utan det centrala blir kampen om vem som har rätt. I vilken utsträckning de lösningar som nås genom domstolsbehandlingar motsvarar parternas behov blir mindre viktigt. I workshoppen konstaterades även att då ett ärende hamnar i förvaltningsdomstolen är alla parter förlorare.

5.5 SPÄNNINGAR MELLAN FÅGELSKÅDARE, NATURVÅRDSORGANISATIONER OCH LOKALBEFOLKNINGEN

UTIFRÅN INTERVJUERNA verkar det som att det även finns spänningar mellan lokala aktörer och natur- och fågelskyddsorganisationer. Det inflammerade läget kom fram rent konkret då det visade sig att natur- och fågelskyddsorganisationerna ställde sig tveksamma till att delta i kartläggningen. De upplevde att deras åsikter och erfarenheter skulle förvärra den redan inflammerade situationen. Utöver de parter som nämns i intervjulistan lyckades vi dock hålla några samtal under förutsättning att vi varken nämner deras namn eller organisationer.

Representanter för naturskyddsorganisationerna deltog inte heller i workshoppen. Detta diskuterades och spänningarna och samarbetsutmaningarna identifierades men å andra sidan ansågs det viktigt att alla parter involveras på ett eller annat sätt i framtiden. Förutom spänningar hörde vi också om fungerande samexistens och samarbete till exempel på Valsörarna och Norrskär.

Utan tvekan har spänningarna sin grund i olika värdegrundar och uppfattningar om naturskydd och vad som uppfattas som meningsfulla bevarandeåtgärder inom naturskydd. Det som för en part är att skydda sjöfågelpopulationer uppfattas av andra sidan som att man dödar djur i onödan. Oenigheter har konkretisrats bland annat i skarvarbetsgruppens arbete, i olika rättsprocesser och som påstådda och upplevda lagbrott från motparten. Enligt vad vi har hört är också uppfattningarna om motpartnerna väldigt kategoriska och åtminstone vissa av aktörerna försöker undvika direkta möten.

Trots konfrontationer och skillnader i värdegrund hörde vi också om gemensamma behov och mål. Till exempel när det gäller skyddet av sjöfågelpopulationer är det säkert möjligt att hitta lösningar och åtgärder som är godtagbara för bågge parter. Däremot finns det behov och möjligheter för att bygga en gemensamt godtagbar kunskapsbas.

5.6 POSITIV UTVECKLING I RELATIONERNA

VI FICK också höra positiva kommentarer från flera intervupersoner, framför allt om Forststyrelsens förändrade arbetssätt. Den förknippas med den nya regiondirektören och en ny typ av verksamhetsfilosofi som tillämpats under hans tid, där lyssnande och långsiktig kommunikation spelar en viktig roll. Bland annat har det genomförts projekt i Björköby och Norrskär samt på Mickelsörarna i gott samarbete med Forststyrelsen och lokala aktörer. Samarbetet mellan Solrutten och Forststyrelsen ansågs också viktigt och fungerande.

Bakom framgångarna har enligt rapporterna legat mod och öppenhet för nya sätt att arbeta och möta motparten, tillräckligt med tid för gemensam dialog och problemlösning samt upplevelsen av att mycket mer kan åstadkommas med samarbete än utan.

5.7 BRIST PÅ FÖRTROENDE

OM RELATIONERNA mellan parterna ska beskrivas kort råder det, utifrån vad vi har hört, brist på förtroende. Förtroendebristen har utvecklats under flera decennier och det är många saker – verksamhetsmetoder och händelser såväl som människor – som har orsakat den. Brist på förtroende är ett självförstärkande fenomen. Samarbetet mellan parterna försvagas och förmågan och viljan att lyssna på andras synpunkter eller möta andra parter minskar. Bristen på förtroende gör att parternas uppmärksamhet riktas mot problem, misstag och irrelevanta frågor i stället för mot lösningar.

Trots den påfallande bristen på förtroende ansåg majoriteten av de intervjuade att samarbete och genuin dialog inriktad på lösningar är det mest meningsfulla sättet att gå vidare, och det verkar finnas en önskan om att kunna arbeta vidare på det sättet. Samtidigt påpekades dock att det inte är värt att sträva efter fullständigt samförstånd eller lösningar som är acceptabla för alla. På grund av en djup brist på förtroende finns det också personer som inte kommer att tro på eller delta i sådana processer. Detta sågs dock inte som ett hinder för att fungerande lösningar ska uppnås

6

Åtgärdsförslag och förutsättningar för att gå vidare

TROTS MÅNGA meningsskiljaktigheter och misstroende mellan parterna verkar det, på basen av intervjuerna, finnas en vilja och möjligheter att hitta ömsesidigt godtagbara lösningar. Diskussionerna och stämningen under workshoppen stöder klart denna slutsats.

Även om en lång historia av eskalerande meningsskiljaktigheter gör att det kan verka svårt, nästan omöjligt, att hitta godtagbara lösningar ökar de fördjupade konflikterna också trycket på att hitta lösningar. Det är också väldigt uppenbart att problemen inte kommer att lösa sig själva utan något borde göras.

Om utvecklingen fortsätter oförändrad kan man räkna med att alltmer arbetsstid och resurser läggas på rättsliga processer medan arbetet och intressebevakningen blir alltmer betungande och frustrerande. Den viktiga traditionen att utföra arbete med talkokraft går förlorad och naturvårdsarbetet överförs av myndigheterna eller blir o gjort. Riskerna för skadegörelse och egenhandsrätt ökar och statsrådets politiska vilja att inrätta ett naturskyddsområde kan minska. Det börjar bli uppenbart att ingen av parterna kan förbättra situationen enbart genom att förändra sitt eget agerande, utan en gemensam uppgörelse är den enda meningsfulla vägen framåt.

Men vi har inte bara fått ta del av problem och konflikter utan också ett stort antal framgångar och positiva gemensamma processer och lösningsförslag som kan utgöra exempel för mer konstruktiva sätt att lösa konflikter. Om man på Norrskär har lyckats nå samförstånd om att skydda sjöfågelpopulationerna, fått tillstånd från NTM-centralen för att eliminera små rovdjur och skadedjur, engagerat lokala jägare och fått resultaten bekräftade med hjälp av ornitologer kunde detta vara en fungerande modell också på andra håll i Kvarken. Citatet på omslaget av rapporten om det spirande gröna gräset efter en lång istid kommer från en av de intervjuade som beskrev den utveckling som skett särskilt i kontakten med Forststyrelsen under de senaste åren. Denna utveckling och de övriga analyser vi fått angående utvecklingen är värdefullt material för framtida samarbete och för att utveckla nya verksamhetsmodeller.

Det finns även visdom i ett konstaterande från en av de intervjuade då hen säger att världen och även skärgårdslivet har ändrats och håller på att ändras och att det inte finns någon väg tillbaka. Man bör se på naturen och naturskyddet i ett nytt sammanhang och inte bara basera det på något som engång var. Denna tankegång stöds även av diskussionerna under workshoppen om behovet av en gemensam vision.

6.1 RAMAR OCH FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT GÅ VIDARE

I DE DISKUSSIONER vi fört framkom flera saker som borde ske och gränsvillkor som borde vara uppfyllda för att de omtvistade frågorna ska kunna lösas. De frågor som intervüppersonerna nämnde som förutsättningar för en lösning på konflikten avspeglar Daniels och Walkers triangel som beskriver konfliktternas dynamik som presenteras i kapitel 1.1. Triangeln används både som verktyg för att analysera hur konflikten har uppkommit och som stöd för att formulera åtgärder för att lösa problemen. Att lösa sakfrågorna är mycket svårt om man inte ägnar särskild uppmärksamhet åt att bygga relationer och förtroende mellan parterna och å andra sidan att utveckla verksamhetsmodeller och processer som upplevs som öppna och rättvisa.

Deltagarnas synpunkter på hur man kan utveckla relationen mellan parterna:

- Det handlar inte bara om att lösa sakfrågor utan snarare om en tvist om prestige och en tro på sin egen överlägsna kompetens. Det här gäller bågge sidorna i konflikten. Man måste kunna bedöma olika åtgärdsförslag rättvist och ur naturens synvinkel oavsett vem som föreslår dem. Här behövs en rejäl attitydförändring från alla parter.
- Beslutsfattandet har förflyttats långt bort från konkreta åtgärder och utvärderingen av deras effekter. Utan lokalbefolkingens kunskap, expertis, resurser och motivation kommer man inte att kunna uppnå några betydande resultat.
- När man försöker hitta lösningar är det bra att vara medveten om att man knappast kommer att nå ett resultat som alla skulle vara nöjda med. Man får vara nöjd med att beslutet blir genomförbara.
- Det är bra att förstå att saker tar tid. Det som inte är möjligt nu kan mycket väl vara möjligt efter en tid.

Deltagarnas synpunkter om verksamhetsmodeller och processer:

- Misstag som har gjorts bör noteras, förstås och erkänns för att man ska kunna komma över dem och för att de inte ska upprepas. Det behövs genuina möten och aktivt lyssnande. Man måste söka lösningar tillsammans. Gemensamma aktiviteter bör utvärderas kontinuerligt och det bör föras en diskussion om hur den gemensamma problemlösningen fungerar. Man bör också hela tiden diskutera hur problemlösningen kan förbättras och hur man kan lära sig av erfarenheter.
- Problemen borde delas upp i tillräckligt små bitar så att man kan ta fasta på dem och söka lösningar. Allt kan inte lösas på en gång.
- För att komma på rätt spår är det viktigt att det finns något konkret att göra och inte bara möten och arbetsgrupper som folk har hunnit tröttna på. Genom olika projekt kommer man åt att lösa verkliga problem och vidta konkreta åtgärder samtidigt som man kan uppleva att de man arbetar med är bra personer som man kan samarbeta med.
- För att bereda lagstiftningen behövs resurser och tid att behandla ärendena gemensamt. Det bör också noteras att en del av aktörerna arbetar på ideell basis och deras resurser är också begränsade.
- Forststyrelsens organisationsförändring och de sparkrav som den medför väcker oro. Knappa resurser kan begränsa möjligheterna att få saker till stånd.
- Om man påbörjar arbetet med en skötsel- och användningsplan för skyddsområdet bör man reservera tillräckligt med tid för dialog, möten och att behandla viktiga frågor tillsammans. Man ska inte skynda eller pressa fram snabba beslut. Å andra sidan behöver processen vara väl förankrad och all inledande information måste samlas in i god tid så att själva samverkansprocessen ska fortskrida smidigt. I Forststyrelsens resultatstyrning måste man ta hänsyn till att arbetet kräver mycket växelverkan och kommunikation och att det i sin tur kräver tid och personresurser. Utan tillräckliga resurser har arbetet ingen chans att lyckas. Det kan vara värtyt att överväga att använda extern expertis.
- En del av de tvister som behandlats är till sin karaktär sådana att de bygger på politiska, nationella och till och med internationella riktlinjer (säl, skarv, varg). I de fallen har man begränsade möjligheter att hitta regionala lösningar.

6.2 HUR GÅ VIDARE?

BASERAT PÅ rapportutkastet och som ett resultat från workshoppen i Replot föddes förslaget om en liten förberedande grupp med uppgift att utstaka eventuella följande steg och skissa upp ett arbetsprogram för behandlingen av de frågor som upplevs som utmanande. Miljöministeriet lovade sammankalla gruppen, och Sydösterbottens NTM-central och Forststyrelsen anmälde sig till gruppen. En grupp bestående av lokala aktörer lovade också att ta upp frågan vid mötena i sina grupperingar och sedan meddela om sitt eventuella deltagande. Gruppens storlek begränsades inte under workshoppen men tanken är att det handlar om en grupp som kan diskutera "runt ett köksbord". Som ett resultat av arbetet i denna förberedande grupp skulle en mer formell och strukturerad verksamhetsmodell kunna växa fram.

6.3 ÅTGÄRDSFÖRSLAG BASERADE PÅ INTERVJUERNA OCH WORKSHOPPEN

I FLERA INTERVJUERNA och under workshoppen presenterades tydliga förslag på åtgärder eller idéer på arbetssätt som kunde användas i framtiden. En del av förslagen har antecknats här som de är medan andra har diskuterats under fler intervjuer och har utvecklats i samspel med intervjugersonernas tankar och den respons vi fick på rapportutkastet. Dessa förslag till åtgärder ska inte ses som färdiga och genomförbara som sådana, utan framför allt som en checklista över frågor som ska behandlas i framtiden.

EN GEMENSAM VISION FÖR KVARKEN:

- I visionen bör man definiera vilken framtidsbild man har med tanke på skyddet och underhållet av naturen i Kvarken för kommande generationer. Vid utformningen av visionen måste man ta hänsyn till att förhållandena i området och i invånarnas verksamhet ständigt förändras. Med utgångspunkt i visionen kan man formulera konkreta mål och åtgärder för att förverkliga visionen. Åtgärderna och deras dimensioner bör formuleras på ett sådant sätt att man kan förbinda sig till dem även under en längre period. Kontinuerlig övervakning bör även planeras in i processen, så att man vid behov kan omformulera åtgärderna.

UPPFÖLJNING AV EFFEKTerna AV TIDIGARE SKYDDSBEslUT:

- Man bör öppet utvärdera hur man lyckats med tidigare skyddsbeslut och åtgärder och presentera resultaten offentligt innan man föreslår nya åtgärder.
- I framtiden ska uppföljning och utvärdering av resultaten ingå som en integrerad del av samarbetet och det ska vara möjligt att uppdatera eller justera verksamheten vid behov. Lokala aktörer ska delta i samarbete.

BEREDNINGEN AV FÖRORDNINGEN FÖR SKYDDSOMRÅDET:

- Om lagberedningen fortskrider ska innehållet i förordningstexterna noggrant diskuteras och tänkas igenom tillsammans med aktörer från området.
- Utöver själva förordningstexten skulle det vara bra att skapa ett separat dokument som förklrar paragrafernas innehåll och mål och även hur de ska tillämpas eller vad som ska beaktas vid tillämpningen.

SKÖTSEL OCH ANVÄNDNINGSPPLAN:

- Om ett naturskyddsområde inrättas är det viktigt att satsa på att skapa en skötsel- och användningsplan för området och att säkerställa behövliga resurser för arbetet. Planen ska göras i brett samarbete. Det finns behov för nytänk då det gäller formen för planen och planeringsprocessen och en klar uppföljning bör byggas in i den.

BEDÖMNING AV BEHOVET OCH BEGRÄNSNINGARNA I SÄLSKYDDSOMRÅDET:

- Om sälskyddsområdet orsakar skada för fisket ska fredningsföreskrifterna kunna utvärderas och revideras i enlighet med det fredningsbeslut som fattades år 2001.
- I Sverige har man tillåtit jakt på säl i sälskyddsområdet och detsamma kan övervägas även här, till exempel efter att sälarna ömsat päls.

ATT HITTA EN LÖSNING PÅ TVISTEN OM VISTANVÄGEN:

- Är det möjligt att hitta en lösning för Vistanvägen som skulle vara genomförbar och uppfylla de ramvillkor som lagstiftningen ställer, till exempel genom att kompensera för eventuella miljöskador.
- Eftersom processen fortfarande pågår, kan man inkludera någon form av gemensam problemlösning.

BEDÖMA OCH UPPDATERA REDAN BEFINTLIGA FÖRBUD OCH RESTRIKTIONER RELATERADE TILL JAKT:

- Möjligheter för jakt ska beaktas i beredningen av förordningen och i planen för skötsel och användning av det nya naturskyddsområdet.
- Jakt ska inte begränsas om det inte finns särskilda orsaker till det.
- Arter som är skadliga för den skyddade naturen ska kunna avlägsnas och denna typ av verksamhet ska öka och även stödas.
- Processen att ansöka om undantagstillstånd för att avlägsna skadliga arter eller individer bör vara enkel och smidig, och behandlingen bör vara snabb. Vid behov ska tillståndsprocessen utvecklas.
- Viltstammarna följs aktivt upp och vid behov begränsas jakten – i första hand med minskade licenser eller jakttid – i stället för totalförbud.
- Jakt- och viltorganisationer i området ska få delta aktivt i formuleringen av eventuella jaktrestriktioner.

AKTIV VÅRD AV SJÖFÅGELSTAMMAR:

- Är det möjligt att utöka, effektivera eller utveckla den verksamhet som redan bedrivs för sjöfågelstammarna i området, till exempel genom att samordna verksamhet, allokerar mer resurser?
- Verksamheten bör grunda sig på lokalt volontärarbete och inte på uppköpta tjänster. Centrala aktörer är åtminstone de lokala jaktföreningarna, markägarna, jaktvårdsföreningarna, Viltcentralen och Forststyrelsen.
- Verksamhetens effekt ska följas upp både på kort och på lång sikt.
- Övriga åtgärder för att stödja sjöfågelstammen: fågelholkar, konstgjorda bon, frivilliga jaktbegränsningar (kvoter, tidsbegränsningar, områdesbegränsningar).

GÖR DET LÄTTARE ATT FÅ TILLSTÅND FÖR BIOLOGISK FORSKNING:

- Möjligheterna att bedriva forksning på området bör garanteras genom så tydliga formuleringar som möjligt.
- Att ansöka om de störnings- eller undantagstillstånd som behövs för forskning ska vara enkelt och smidigt och handläggningen av ansökningarna ska gå snabbt. Vid behov bör tillståndsprocessen utvecklas.

ÅTGÄRDER ANGÅENDE SKARV:

- Det kan finnas behov för en skarvarbetegrupp och åtminstone en del av deltagarna vill fortsätta verksamheten speciellt om gruppens mandat och uppgift blir klarare än vad den är nu.
- De skrämselåtgärder som gjorts med undantagslov behöver följas upp för att vi ska få kunskap om deras effekt.
- Skarvstammens storlek och utveckling ska inventeras med hjälp av drönare och bildmaterial och resultaten ska delas öppet. En onlineplattform ska skapas där vem som helst ska kunna registrera observationer av nya kolonier eller utfodringsområden. Plattformen ska vara öppen och uppdateras fortlöpande.
- Det skulle gå lättare att söka tillstånd att störa skarv och fortare att handlägga tillstånden om man kunde ha förhandsförhandlingar innan ansökan lämnas in.
- Egentliga Finlands NTM-central bör avsätta tillräckliga resurser för att handlägga undantagsloven och trygga tjänsternas varaktighet. Den personal som hanterar undantagstillstånd behöver få tillräckligt med stöd för att arbetsmotivationen ska upprätthållas.

FRÄMJA SAMARBETE OCH GEMENSAM PROBLEMLÖSNINGSFÖRMÅGA:

- För att få fram ömsesidigt godtagbar och begriplig information behövs samarbete och informationsutbyte mellan forskare, förvaltning och lokala aktörer. Dessutom behövs professionell kommunikation som kan användas för att förmedla information om naturfenomen och komplexa samband mellan orsak och verkan i en begriplig form till en bredare publik.
- Om frågor ska lösas i någon form av arbetsgrupp eller delegation bör man sträva efter att involvera alla viktiga parter.
- Av skarvarbetegruppen har man lärt sig att en grupp som strävar efter lösningar måste ha ett tydligt uppdrag och mandat. Det ska vara tydligt för alla vad som görs var och vem som bestämmer. Det måste finnas tydliga ömsesidigt överenskomna spelregler och rutiner.
- I den nuvarande spända situationen kan det vara en fördel om den eventuella arbetsgruppens arbete dras av en extern instans. En lösning kunde vara att gruppens arbete leds av en bekant och betrodd person i området, som inte står i centrum för tvistefrågorna. De båda pensionerade landskapsdirektörerna har nämnts som lämpliga möjliga ledare.
- Natur- och miljöorganisationernas möjligheter till delaktighet och inflytande i processer som syftar till gemensam problemlösning ska beaktas och man bör söka sådana förståndiga sätt som alla kan finna meningsfulla.
- Det finns flera viktiga frågor relaterade till naturvården i Kvarken både på landskapsnivå, nationell nivå och politisk nivå. Lösningarna bör vara sådana att de understöds av till exempel regionens riksddsledamöter och Österbottens förbund, och dessa parter bör i god tid informeras om möjliga lösningar.
- Det behövs mer utbildning och kunnande om planering och förverkligande av samt hur man agerar i samverkansprocesser.

Lista över intervjuade		
Rurik Ahlberg	kommundirektör	Korsholms kommun
Antti Below	specialsakkunnig inom naturskydd	Forststyrelsen
Anders Boström	ordförande	Mässkärs lotsstation rf
Mats Brandt	landskapsdirektör	Österbottens förbund
Christina Båssar	kommundirektör	Korsnäs kommun
John Erickson	ordförande	Solrutten
Jan Finne	kommundirektör	Vörå kommun
Tarja ja Kurt Finne	medlemmar	Maxmo skärgårds samfällighet
Lena Gammelgård	vice ordförande i kommunstyrelsen	Korsholms kommun
Kjell Heir	fullmäktigeordförande	Vörå kommun
Malin Henriksson	koordinator för Världsnaturarvet	Forststyrelsen
Anders Hjortman	fältchef	Skogvårdföreningen Österbotten
Johan Håkans	styrelseordförande	Kvarkens fiskeriområde
Ari Isosalo	ordförande	Replot delägarlag
Max Jansson	verkställande direktör	Visit Vasa
Carina Järvinen	specialsakkunnig inom naturskydd	Forststyrelsen
Jouni Kannonlahti	medlem	Merenkurun Lintutieteellinen Yhdistys r.y.
Karoliina Laakkonen-Pöntys	direktör	NTM-centralen i Södra Österbotten
Kenth Nedergård	verksamhetsledare	Världssarvet i Kvarken rf
Bernt Nordman	medlem	Natur och Miljö rf
Mikael Nordström	handläggningsdirektör	Forststyrelsen
Anders Norrback	riksdagsledamot	SFP
Markus Norrback	förvaltningsdirektör	Malax kommun
Ralf Nybond	ordförande	Björköby delägarlag
Marina Nyqvist	verksamhetsledare	Österbottens fiskarförbund
Stefan Pellas	jaktchef Kust-Österbotten	Finlands Viltcentral
Teemu Rauhala	expert på rekreationsanvändning	Forststyrelsen
Leena Rinkineva-Kantola	naturskyddschef	NTM-centralen i Södra Österbotten
Lars Skog	ordförande	Intresseföreningen för en levande skärgård rf
Johan Stoor	medlem	Intresseföreningen för en levande skärgård rf
Joakim Strand	riksdagsledamot	SFP
Leila Suvantola	lagstiftningsråd	Miljöministeriet
Erik Söderholm	fiskare	Bergö
Mikael Thoden	fartygsbefäl	Håll Skärgården ren rf
Salli Uljas	överinspektör	NTM-centralen i Egentliga Finland
Peter Urwäder	ordförande	Bergö Öråd rf
Tuija Waren	expert på rekreationsanvändning	Forststyrelsen
Vincent Westberg	gruppchef	NTM-centralen i Södra Österbotten

Tabell 2: Lista över intervjuade