



Merenkurkun luonnonsuojelun ristiriidat ja niiden ratkaisumahdollisuudet – Akordin ehdotus pitkäjänteisen ongelmanratkaisun ja luottamuksen rakentamiseksi

1. Taustaa

Ympäristöministeriössä on tunnistettu, että Merenkurkun alueella on pidemmän ajan kuluessa syntynyt selvä luottamuspula ympäristöhallintoa kohtaan, mikä on vaikuttanut monin tavoin ajankohtaisiin hankkeisiin. Tilanteen muuttamiseksi ministeriö tilasi ympäristökonfliktien ratkaisuun ja monenvälisten yhteistyöprosessien toteuttamiseen erikoistuneelta Akordi Oy:ltä Merenkurkun luonnonsuojelun ristiriitoja ja niiden ratkaisumahdollisuuksia koskevan puolueettoman tilannekartoituksen.

Kartoitustyön tavoitteena oli saada parempi käsitys ristiriitojen syistä ja siitä, millaisia mahdollisia etenemistapoja olisi löydettävissä ongelmien ratkaisemiseksi. Kartoituksen tehtävänä oli samalla selvittää yhteistyön edellytyksiä ja avainkysymyksiä, sekä koota osapuolten ideoita mahdollisista toimenpiteistä.

Kartoitus toteutettiin syksyn 2023 aikana haastattelemalla 40 alueen toimijaa ja ympäristöhallinnon edustajaa. Haastattelujen pohjalta laadittiin raporttiluonnos, jota käsiteltiin marraskuussa Raippaluodossa järjestetyssä haastatteluille suunnatussa työpajassa. Työpajan keskustelujen ja muun saadun palautteen pohjalta raportti viimeisteltiin ja julkaistiin joulukuussa 2023 (Turunen & Strandberg-Panelius 2023). https://akordi.fi/wp-content/uploads/2023/12/Merenkurkun-kartoitusraportti_FI_SVE_301123_07_AP.pdf

Kartoitusraportin ja Raippaluodossa pidetyn työpajan perusteella syntyi käsitys, että osapuolilla on halua ja valmiutta etsiä yhteisesti hyväksyttävien ratkaisujen luomista jonkinlaisessa yhteisessä prosessissa. Tämän prosessin suunnittelemiseksi ja hahmottelemiseksi ympäristöministeriö kutsui ”keittiönpöytäkeskusteluun” paikallisia tahoja sekä Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen ja Metsähallituksen edustajat. Paikalliset keskusteluihin osallistuneet henkilöt ovat tuoneet keskusteluun laajan tietämyksensä paikallisyhteisöstä, sen tarpeista ja odotuksista oman asiantuntemuksensa lisäksi. Ensimmäinen keskustelu järjestettiin Vaasassa 25.1.2024 ja toinen 21.2.2024. Akordi vastasi keskustelujen valmisteluista ja järjestelyistä sekä fasilitoi molemmat tapaamiset.

Näiden keskustelujen ja niihin liittyvän muun yhteydenpidon pohjalta Akordi on laatinut tämän ehdotuksen tiekartaksi siitä, miten ongelmanratkaisussa ja yhteistyön rakentamisessa voitaisiin edetä. Ehdotuksen keskeiset elementit ovat:

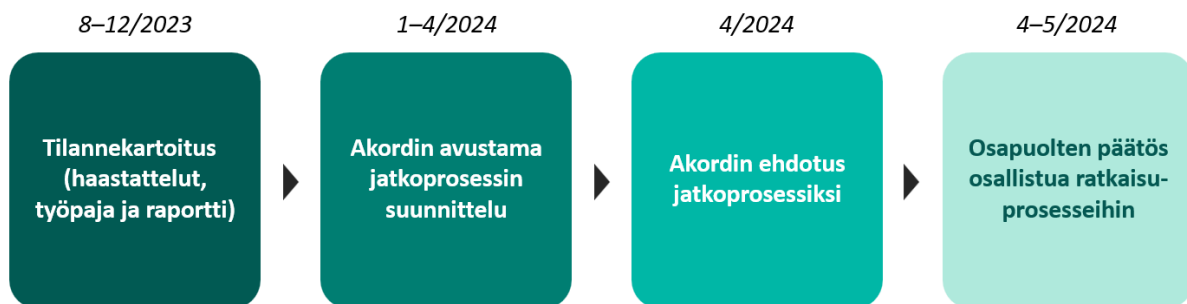
- Merenkurkun luonnonsuojelun yhteishallinnan mallin luominen,
- Merenkurkun luonnonsuojelualueen valmistelun jatkaminen ja,
- Yhteisesti jaetun tietopohjan ja yhteistyökapasiteetin kasvattaminen.

Nämä asiakokonaisuudet ovat kiinteästi kytköksissä toisiinsa ja niiden toteuttaminen tulee tapahtua samanaikaisesti rinnakkain.

Tutkimuksessa yhteishallinnan onnistumisen edellytyksiä on tarkasteltu systemaattisesti. Onnistumisen ehdoiksi on tunnistettu seuraavat tekijät (Plummer & Fitzgibbon 2004):

- taustalla on todellinen kriisi tai konfliktitilanne
- paikallisilla toimijoilla on halu ja valmius osallistua yhteistyöhön
- neuvotteluille ja yhteiselle ongelmanratkaisulle on aito mahdollisuus
- lainsäädäntö ja suunnitteluprosessit luovat puitteet ja kannustimet yhteistyölle
- osapuolten keskuudesta löytyy vahvaa johtajuutta ja ”liike-energiaa” prosessien käynnistämiseksi
- osapuolilla on tai osapuolet näkevät mahdolliseksi luoda yhteisen visio alueen luonnonvarojen hyvästä tulevaisuudesta

Akordin arvion mukaan vaikuttaa siltä, että monet yllä kuvatuista edellytyksistä ovat Merenkurkun kohdalla olemassa. Viime kädessä osapuolten on kuitenkin itse arvioitava yhteishallinnan edellytysten täyttymistä.



Kaavio 1. Prosessin eteneminen syksystä 2023 kevääseen 2024.

2. Työn aikana tunnistetut keskeiset tavoitteet ja intressit, joihin jatkoprosessissa tulee vastata

2.1 Merenkurkun luonnonsuojelun yhteishallintamallin luominen

Kartoitusraportin ja siihen liittyneiden keskustelujen pohjalta on kiteytynyt johtopäätös, että yksi keskeinen syy konflikteihin alueella on ympäristöministeriön ”etäisyys” alueelta ja toisaalta paikallisella tasolla yhteisen luonnonsuojeluasioita käsittelevän foorumin puute asioiden valmistelulle sekä kehityskulkujen seurannalle. Tämän katsotaan johtaneen tilanteisiin ja ratkaisuihin, jotka ovat ristiriidassa paikallisten tarpeiden, tietojen ja kokemusten kanssa. Paikallisilla tahoilla on myös kokemuksia, joissa yksittäisen viranhaltijan on koettu käyttäneen asemaansa tavalla, jota ei ole koettu alueella hyväksyttäväksi. Luonnonsuojelun ja paikallisen elämän kannalta hyväksyttävämmiksi koettuihin ratkaisuihin pääsemiseksi ja toiminnan jatkuvaksi seuraamiseksi ja arvioimiseksi muuttuvissa olosuhteissa tulisi luoda toimintamalli, jossa paikallisilla toimijoilla on nykyistä vahvempi rooli suojelualueisiin liittyvässä suunnittelussa, toteutuksessa ja ylläpidossa sekä seurannassa.

Tällaisista paikallisuuteen perustuvista yhteistyö- ja hallintamalleista löytyy esimerkkejä ja kokemusta alueelta jo valmiiksi. Esimerkiksi asetukseen perustuvassa ja ELY-keskuksen koordinoimassa vesien ja merenhoidon yhteistyöryhmässä on laajasti edustettuna alueen toimijoita. Toisena esimerkkinä toimivat Pohjanmaan jokineuvottelukunnat, jotka ovat syntyneet vastauksina erilaisiin konfliktitilanteisiin, ja vuosikymmeniä toimittuaan ne ovat osoittaneet hyödyllisyytensä ja myös mukautumiskykyä yhä uuden tyyppisten haasteiden käsittelyssä ja yhteistyön rakentamisessa. Akordilla on myös kokemusta mm. [lijoen vesistövisioproessin](#) 2015–2018 neuvottelukunnan perustamisesta, työskentelyn suunnittelusta ja fasilitoinnista.

Esimerkkejä ja tietopohjaa yhteishallinnasta on tarjolla myös paikallisyhteisöjen tarpeista lähtevän luonnonvarojen hallinnan malleista (ns. community-based natural resource management, CBNR). Lähtökohtana on paikallisten yhteisöjen aktiivinen rooli oman elinympäristönsä ja luonnonvarojen hoidon ja käytön suunnittelussa ja käytännön toteutuksessa. Kiinnostavana sovelluksena tästä lähestymistavasta on ns. yhteishallinnan (co-management) malli, jossa valtion ja paikallisyhteisön välistä vallan- ja vastuunjakoa paikallisten luonnonvarojen käytön ja hoidon osalta määritellään niin, että se palvelee molempien tarpeita mahdollisimman hyvin. Yhteishallinnasta on paljon kansainvälisiä sovelluksia, esimerkiksi kalastukseen, metsävaroihin ja valtioiden ja alkuperäiskansojen yhteisöjen välisistä järjestelyistä suojelualueiden hallinnassa ja hoidossa.

Suomessa tutkijat ovat tunnistaneet yhteishallinnan mahdollisuuksia aiemminkin (ks. Salmi 2000), mutta kokeilut ovat jääneet puuttumaan. Johanna Leino (2019) on artikkelissaan yhteishallinnan mahdollisuuksista Suomessa kiteyttänyt yhteishallinnan menetelmiä seuraavasti:

”Yhteishallinnan menetelmät perustuvat pitkäjänteiseen yhteistyöhön ja dialogiin osapuolten välillä, tiedon jakamiseen sekä paikallisen ja perinteisen tiedon tuomiseen

tieteellisen tiedon rinnalle. Näin voidaan saavuttaa paikalliset sosio-ekologiset lähtökohdat paremmin huomioivia, paikallisiin arvoihin ja mielikuviin sopivia ratkaisuja monimutkaisten luonnonvarajärjestelmien hallinnassa. Yhteishallinnan järjestelyjen muoto ja vallan jakamisen aste voivat vaihdella tapauksesta toiseen. Yhteishallinta tulee nähdä myös prosessina, eikä pysyvänä tilana, jolloin osapuolten väliset valtasuhteet ja vallan jakamisen aste voivat muuttua yhteishallintajärjestelyn kehittyessä. Yhteishallinnan prosessimaisen luonteen takia järjestelyn jatkuva seuranta on tärkeää, jotta sitä voidaan päivittää ja parannella ajan kuluessa. Aika onkin tärkeä ulottuvuus yhteishallintaa tarkasteltaessa: yhteishallintaprosessi voi joissain tapauksissa viedä jopa vuosikymmeniä, jonka aikana instituutiot ja sidosryhmät oppivat ja sitoutuvat muutoksiin.” (Leino 2019)

Yhteishallinnan periaate pitkäjärjenteisestä yhteistyöstä palvelee myös tarvetta reagoida ja päivittää toimenpiteitä esimerkiksi ympäristön tilaan liittyvän seurantatiedon pohjalta. Tässä mielessä voidaan puhua myös ”adaptiivisesta” eli sopeutuvasta yhteishallinnasta. Luotettavan yhteisen tietopohjan rakentaminen on olennaista sekä yhteistyön osa-alueena että pitkäjärjenteisen yhteistyön edellytyksenä.

2.2 Yhteisen tietopohjan luomisen tarve ja yhteistyökapasiteetin kasvattaminen

Kartoitusvaiheen haastatteluissa ja myöhemmissä keskusteluissa on alueelta tuotu selkeästi esiin vaatimus jo tehtyjen suojelu- ja periaatepäätösten tavoitteiden, perusteiden ja seurausten arvioinnista. Arviointivaatimusten taustalla vaikuttaa olevan useita tekijöitä. Yksi niistä on se, että suojelun ja yksittäisten suojelupäätösten tavoitteet ja perusteet eivät ole laajemmin tiedossa ja selkeästi jaettuina. Kyse ei ole pelkästään tiedon puutteesta, vaan myös siitä, että suojelupäätöksiä on tehty eri aikoina erilaisin perusteiden tai painotuksien ja lainsäädäntökin on ajan kuluessa muuttunut, joten suojelun tavoitteista ja tavoitteiden toteutumisesta on paikallisesti vaikeaa muodostaa selkeää kuvaa. Toinen tulokulma tehtyjen suojelupäätösten arvioinnin tarpeelle nousee paikallisten toimijoiden havainnoista alueella. Esimerkiksi vesilintukantojen koetaan vähentyneen merkittävästi, vaikka suojelualueita on perustettu. Tämä on herättänyt epäilyksiä suojelupäätösten toimivuudesta ja vaatimuksia päätösten ja toimenpiteiden seurannasta. Myös hylkeidensuojelualueen perustamisen vaikutusten arviointia erityisesti ammattikalastuksen näkökulmasta on alueella vaadittu.

Suojeluun liittyvänä ristiriitana alueella on tuotu esiin myös yksityismetsissä lisääntyneet kirjanpainajatuhot. Yhtenä niiden syynä alueella pidetään suojelua varten hankittuja metsiä, joilla tuhohyönteiset voivat lisääntyä ja levitä yksityisiin talousmetsiin.

Edellä esitettyjen näkökulmien ja kokemusten perusteella on ilmeistä, että ongelmien ratkaisun tueksi tarvitaan yhteistä tietopohjan ja ymmärryksen rakentamista sekä tapoja jakaa näin kertyvää tietoa. Jo tehtyjen päätösten arviointi palvelisi paitsi mahdollisesti perustettavan suojelualueen tavoitteiden ja perusteiden muotoilua, myös ajan ja olosuhteiden muutoksien myötä tapahtuneiden ilmiöiden tunnistamista, erilaisten korjaavien toimenpiteiden määrittelyä, kenties myös resurssien kohdentamista ja haitallisten tai turhiksi koettujen rajoitusten uudelleen arviointia. Yhteisen tietopohjan ja

seurannan merkitystä lisäävät vielä maan nousemisesta johtuva jatkuva muutos sekä voimistuva ilmastonmuutos, jonka seurauksia on osin vaikea ennakoida.

Luotettavan, ymmärrettävän ja paikallisiin olosuhteisiin ja käytännöllisiin ratkaisuihin johtavan tiedon tuottamisen ja jakamisen tulee perustua laajaan ja avoimeen yhteistyöhön.

Yhtenä tiedon keräämisen ja jakamisen alustana voisi toimia Merenkurkun alueen yhteinen SEAGIS-alusta, joka on kehitetty hankkeena Botnia Atlantican (ELY-keskus, Pohjanmaan liitto ja Ruotsin puolella lääninhallitus) puitteissa. SEAGIS on Ruotsin kanssa yhteinen osaamisalusta koko Merenkurkun alueen vesiensuojelulle, suunnittelutilanteelle, lainsäädännölle, tutkimus- ja selvitystuloksille sekä luonnonsuojelulle.

Tiedon tuottamisen prosesseihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Haastattelujen perusteella esimerkiksi lintulaskentoja varten tarvittavissa lupaprosesseissa, tutkijoiden ja maanomistajien välisissä suhteissa ja kertyvän kansalais- ja tutkimustiedon jakamisessa on selkeitä kehittämistarpeita. Erityisesti esiin on noussut vesilintukannat ja niiden kehitykseen liittyvät tietotarpeet sekä merimetsokannan kokoon liittyvät kysymykset.

Yhteisen tiedontuotannon menetelmistä on olemassa esimerkkejä ja kokemuksia myös Suomesta. Merenkurkun alueen toimijoita oli mukana merimetsokonflikteihin liittyvää tietopohjaa rakentaneessa yhteisen tiedontuotannon (joint fact finding) prosesseissa vuonna 2022 (prosessi on dokumentoitu artikkelissa Saarikoski, Vikström & Peltonen 2024). Merimetsoon liittyvä tietopohja ja kokemukset yhteisen tiedontuotannon prosessista ovat hyödyksi yhteisen tiedontuotannon rakentamisessa osana uudenlaista hallintamallia.

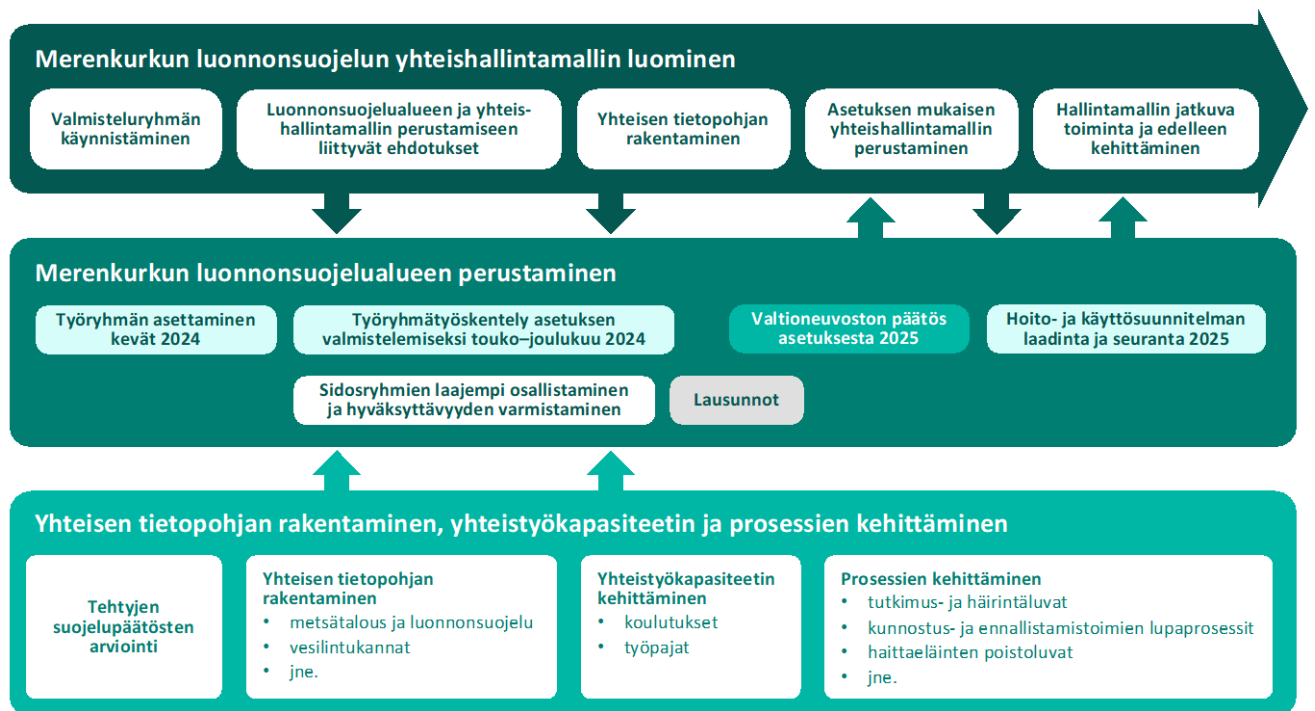
Yhteisesti jaetun tiedon ja ymmärryksen lisäksi ympäristöhallinnon ja paikallisten toimijoiden yhteistyössä ja yhteisessä ongelmanratkaisukyvyssä sekä kapasiteetissa on kehittämisen tarvetta ja mahdollisuuksia. Pitkään jatkuneen konfliktin myötä huonot kokemukset, ennakkoluulot ja luottamuksen puute ovat tuoneet turhaa kitkaa osapuolten välille, mikä haastaa, hidastaa ja mutkistaa monien asioiden hoitamista. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus ja Metsähallitus katsovat, että oleellista olisi päästä suhteissa paikallisiin toimijoihin mahdollisimman pian ”normaaliin” tilanteeseen. Tämä ei kuitenkaan tule tapahtumaan itsestään, vaan vaatii toimenpiteitä toteutuakseen. Käytännössä kyseeseen voisi tulla yhteisen tietopohjan luomisen lisäksi esimerkiksi yhteiset koulutukset, haasteiden ratkomiseen tähtäävät työpajat ja tapaamiset sekä käytäntöjen ja prosessien sujuvoittaminen niin, että ne palvelevat kaikkien osapuolten tarpeita.

2.3 Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustaminen

Merenkurkun alueella on useita valtioneuvoston periaatepäätöksillä suojeluun varattuja alueita, kuten Mikkelinosaarten suojelupäätös, rantojen suojeluohjelmaan ja lintuvesien suojeluohjelmaan liittyvät periaatepäätökset. Valtioneuvoston periaatepäätöksillä ei ole kuitenkaan oikeusvaikutuksia, sillä ne ovat vasta toimeksianto luonnonsuojeluviranomaisille. Ympäristöministeriön tehtävänä on valmistella asetus valtioneuvostolle näiden alueiden perustamiseksi luonnonsuojelualueiksi. Vasta perustamalla alue luonnonsuojelualueeksi kielletään sen luonnonarvojen heikentäminen eli valtioneuvoston periaatepäätökset toteutetaan käytännössä.

Suunniteltuun Merenkurkun luonnonsuojelualueeseen kuuluu lisäksi kaksi Natura 2000 -verkostoon sisältyvää aluetta. Natura 2000 -verkostoa koskeva valtioneuvoston päätös on ilmoitus Euroopan komissiolle niistä alueista, jotka lintudirektiivin mukaisesti turvaisivat lintujen suojelutavoitteet Suomessa ja ehdotus komissiolle niistä alueista, jotka luontodirektiivin mukaisesti turvaisivat luontotyyppien ja direktiivin luettelemien lajien suojelutavoitteet Suomessa. Natura-päätöksen myötä alueita koskee luonnonsuojelulain 34 §:n kielto merkittävästi heikentää alueen suojelutavoitteita, mutta muutoin päätös ei turvaa luonnonarvojen säilymistä alueella. Suomella on luontodirektiivin 6 artiklan nojalla velvollisuus toteuttaa verkostoon kuuluvien alueiden suojeluarvot turvaava suojelu. Viimeinen karttaversio ehdotetusta alueesta löytyy tästä: https://www.metsa.fi/wp-content/uploads/2020/10/Merenkurkun-saadostvalmistelu-ja-suojeluohjelma_alueet_kartta.pdf.

3. Toimenpiteet



Kaavio 2. Akordin ehdotus ongelmanratkaisun ja yhteistyön toteuttamiseksi.

3.1 Merenkurkun luonnonsuojelun yhteishallintamallin luominen ja perustaminen

3.1.1 Yhteishallintamallin tavoite

Yhteishallintamallin luominen ja kehittäminen on pitkäjänteinen prosessi, jonka luonteeseen kuuluu mallin jatkuva muutos ja kehittyminen vuosien saatossa kulloistenkin tarpeiden ja saatujen kokemusten mukaan. Yhteishallinnan keskiössä on paikallisten toimijoiden ja

ympäristöhallinnon yhteisten tavoitteiden luominen sekä elinympäristön ja luonnonvarojen hoidon ja käytön suunnittelu, toteutus ja seuranta niin, että se palvelee sekä paikallisten toimijoiden, että hallinnon tarpeita mahdollisimman hyvin. Yhteishallintaan liittyvä vallan ja vastuun jako voi muuttua ajan saatossa luottamuksen kasvun, tarpeiden ja toimintaympäristön muutosten myötä, mutta lähtökohtana mallin luomisessa tulee olla nykyinen lainsäädäntö, joka määrittelee ympäristöhallinnon tehtävät, vastuut ja velvollisuudet.

Yhteishallintamallin rakentamisessa paikallisten toimijoiden tavoitteena on tilanne, jossa Merenkurkun alueen kunnilla ja muilla alueen toimijoilla olisi mahdollisimman suuri vaikutusvalta käsiteltäviin asioihin ja tehtäviin päätöksiin, voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Alustavien pohdintojen perusteella yhteishallinnan organisaatio voisi olla kaksiosainen niin, että laaja toimijoiden joukko osallistuisi neuvoston tai valtuuskunnan työhön. Työskentelyä ohjaisi ja päätökset tehtäisiin kuitenkin pienemmässä elimessä. Paikallisten toimijoiden pidemmän aikavälin tavoitteena on laajentaa yhteishallintamenettelyä myös valtion omistamien alueiden ulkopuolisten suojelualueiden hallintoihin ja hoitoon sekä resurssointiin.

3.1.2 Mallin luomisen ensimmäinen vaihe

Toiminta yhteishallintamallin luomiseksi tulisi käynnistää samaan aikaan kuin luonnonsuojelualueen valmisteluprosessi käynnistyy. Käynnistys tapahtuisi aluksi valmisteluryhmällä, jossa olisi muutamia kuntien edustajia, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen edustaja, Metsähallituksen edustaja, alueen maan- ja vesialueiden omistajien edustajia sekä yhdistysten ja järjestöjen edustajia, esimerkiksi Solrutten ja Intresseförningen för en levande skärgård.

Ensimmäisessä vaiheessa (2024) yhteishallintamallin valmisteluryhmän tehtävänä olisi:

- organisoitua ja sopia työskentelytavoista
- kehitellä ja määritellä Merenkurkkuun soveltuvaa yhteishallinnan mallia
- tehdä ehdotus siitä, miten yhteishallintamalli voitaisiin kirjata valmisteltavan luonnonsuojelualueen perustamisasetukseen ja millainen perustettavan elimen rooli olisi jatkossa luonnonsuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelman laadinnassa ja seurannassa
- tukea ja tehdä ehdotuksia luonnonsuojelualueen perustamista valmistelevalle työryhmälle eri sisältökysymyksistä
- pohtia tehtyjen suojelupäätösten arvioinnin tapaa ja toteutusta, jotta varmistetaan arvioinnin toteutuksen hyväksyttävyyttä alueella
- mahdollisuuksien mukaan edistää erilaisia yhteisesti jaettavan tietopohjan rakentamiseen tähtäviä tapahtumia, hankkeita ja prosesseja

Akordi voi toimia työskentelyn käynnistysvaiheessa tukena ja edistää yhteistyön rakentamista fasilitoimalla tapaamisia, tuomalla konfliktien ratkaisuun liittyvää osaamista työskentelyyn sekä toimimalla linkkinä säädösvalmistelua tekevän työryhmän suuntaan.

3.1.3 Mallin luomisen toinen vaihe

Siinä vaiheessa, kun asetus luonnonsuojelualueen perustamisesta tulee voimaan ja käynnistetään hoito- ja käyttösuunnitelman laadinta, perustetaan varsinainen asetuksessa määritelty elin yhteishallintamallin toteuttamiseksi. Käytännön kutsumis- ja

perustamisvastuu määrittynee asetuksessa. Perustettavassa elimessä voisi olla jäseniä ainakin alueen kunnista, Pohjanmaan liitosta, osakaskunnista, riistanhoitoyhdistyksistä/metsästysseuroista, kalatalousalueista, alueen keskeisistä yhdistyksistä ja järjestöistä sekä ympäristöhallinnosta ainakin ELY-keskuksesta ja Metsähallituksesta. Muita mahdollisia jäseniä voivat olla esimerkiksi Metsäkeskus, Metsänhoitoyhdistys, Riistakeskus, Länsirannikon ympäristöyksikkö. Kokoonpano voi hyvin laajentua yhteishallintamallin kehittymisen myötä. Elin voi halutessaan nimittää itselleen myös ohjaus- tai johtoryhmän sekä erilaisia alatyöryhmiä.

Toisessa vaiheessa (2025-) tehtävänä olisi:

- luonnonsuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelman laadintaan osallistuminen ja jatkossa sen seurantaan ja toiminnan kehittämiseen osallistuminen
- yhteisen tietopohjan tuottaminen ja jakaminen
- lisäksi käydyissä keskusteluissa on tunnistettu seuraavia tarpeita ja/tai mahdollisuuksia, joiden käsittelyyn yhteishallintamallista vastaavaa elintä voitaisiin vuosien saatossa kehittää:
 - Yhteishallintamallin alueelliset laajentamismahdollisuudet:
 - yksityisten suojelualueiden mukaan ottaminen jollakin tavalla
 - valtion suojelualueiden ja yksityisten suojelualueiden metsästyssopimusten yhteensovittamisen mahdollisuudet
 - ennallistamisen, kunnostamisen ja muiden luonnonhoitotöiden suunnittelun ja toteutuksen mahdollisuudet myös yksityisillä suojelualueilla osana kokonaisuutta
 - alueen kuntien omistamien suojelu- ja virkistysalueiden kytkeminen mukaan jollakin tavalla
 - yhteishallintamallin sisällöllinen kehittäminen ja laajentaminen
 - taloudellisten resurssien hankinta ja esimerkiksi rahaston perustaminen
 - roolit asioiden ja toimenpiteiden tekemisessä, toteuttamisessa tai tilaamisessa jne.

Yllä kuvatun kaltainen alueellinen yhteishallinnan malli ja toiminta on Suomessa vielä uutta ja siihen liittyvää tutkimusta ei ole vielä paljon. Koska mallin ideaan on sisäänrakennettuna jatkuva kehittyminen ja muutos, toiminnan seurannan ja arvioinnin järjestäminen on tärkeää itse toiminnan kannalta, mutta varmasti myös konfliktien hallinnan tutkimuksen ja laajemman kehittämisen näkökulmasta, joten seurantatutkimuksen aikaansaaminen olisi tärkeää. Yhtenä tutkimusteemana voitaisiin jatkaa suojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien mahdollisuuksia konfliktien käsittelyn välineinä ja areenoina (Peltola ym. 2023).

3.2 Työryhmän asettaminen luonnonsuojelualueen säädösvalmistelun tekemiseksi

Tavoitteena on, että ympäristöministeriö asettaa työryhmän niin, että se voi aloittaa työskentelyn touko/kesäkuussa ja saada työnsä valmiiksi vuoden loppuun mennessä.

Työssä hyödynnetään jo aikaisemmin toteutetun osallistumisprosessin tuloksia. Työryhmän työstä ja kokouksista viestitään avoimesti ja ajantasaisesti työn etenemisen aikana.

Työryhmä koostuu alueen kuntien (Korsnäs, Maalahti, Mustasaari, Vöyri, Uusikaarlepyy, Vaasa) nimittämistä edustajista. Työryhmän puheenjohtajiksi pyritään löytämään alueelta sopivat henkilöt. Työryhmän esittelijöinä ja asiantuntijasihteereinä toimivat lainsäädäntöneuvos Leila Suvantola ympäristöministeriöstä ja asiointijohtaja Mikael Nordström Metsähallituksesta.

Työryhmän työskentelyn tukena toimii yhteishallintamallin valmisteluryhmä, jonka lisäksi työryhmä kuulee eri sidosryhmiä, esimerkiksi osakaskuntia, metsästyksen ja kalastukseen liittyviä tahoja sekä lintu- ja luontojärjestöjä sekä muita alueen toimijoita. Työryhmän kokoonpanon laajentamisesta voidaan tarvittaessa neuvotella sidosryhmien esitysten pohjalta. Työryhmän työn tehokkuuden kannalta ryhmän kokoa ei ole kuitenkaan perusteltua laajentaa kovin suureksi.

Työryhmän työohjelman alustavaa hahmottelua:

- tehtävänannon läpikäynti ja työohjelman tarkentaminen, yhteistyö ja yhteydenpito sidosryhmiin prosessin aikana, viestintä, pelisäännöistä sopiminen
- suojelun tavoitteet ja perusteet, luonnonarvot ja erityispiirteet, aluerajaus, aikaisempien suojelupäätösten arviointi, päätöksen seuranta ja arviointi
- yhteishallintamallin luonti
- rakentaminen ja rakennusten ylläpito alueella, yhteistoiminta alueiden käytössä ja hoidossa
- tiet, vesiväylät ja satamat (ruoppaus), merenkulku
- lajien kantojen turvaaminen, metsästys, haitalliset lajit, vaaraa aiheuttavien lajien yksilöt, yhteistoiminta kantojen hoidossa ja seurannassa, hylje
- kalastus, maihinnousu ja liikkuminen alueella
- aktiivinen luontoarvojen hoito

3.2.1 Akordin rooli ja tehtävät

Akordi jatkaa tehdyn konfliktikartoituksen ja prosessin suunnittelutyön jälkeen neutraalina osapuolena tukemalla työryhmän työskentelyä, edesauttamalla hyväksyttävien ratkaisujen syntymistä, ennakoimalla ja tunnistamalla mahdollisia ristiriitatilanteita sekä avustamalla osapuolia niiden intressien mukaisten ratkaisujen löytymisessä.

Akordin työ muodostuu tarpeen mukaan muun muassa seuraavista tehtävistä;

- työskentelyn käynnistysvaiheessa toimimalla fasilitaattorina ja avustamalla työryhmää sen tehtävien ja työn taustojen yhteisessä kehystämisessä ja rajauksessa, työryhmän tavoitteiden kirkastamisessa sekä työskentelyn pelisääntöjen luomisessa
- avustamalla sidosryhmien laajemmassa osallistamisessa työryhmätyöskentelyyn (erilliset tilaisuudet, yhteydenpito ja taustakeskustelut)
- yhteisen tietopohjan luomisessa, esim. käsiteltäviin teemoihin tai erityiskysymyksiin liittyvien seminaarien, tapaamisten jne. järjestämisessä
- tukemalla ja osallistumalla työryhmän työn aikaiseen viestintään

3.3 Yhteisen tietopohjan kasvattaminen, yhteisen ongelmanratkaisukyvyn kehittäminen ja prosessien sekä toimintatapojen sujuvoittaminen

Alla on listattu joukko erilaisia yhteisen tietopohjan ja ymmärryksen luomiseksi tehtäviä toimenpiteitä ja toimenpiteitä yhteisen ongelmanratkaisukyvyn kehittämiseksi sekä erilaisten prosessien sujuvoittamiseksi. Vastuuta toimenpiteiden toteutuksesta ei ole vielä tässä vaiheessa pystytty määrittelemään kuin osittain ja resursseja eri toimenpiteiden toteutukseen ei vielä ole kaikilta osin olemassa. Toteutukseen tarvitaan laajasti myös muita hallinnon aloja, tutkimuslaitoksia ja yhteistyökumppaneita. Näiden pienempien toimenpiteiden merkitys ei ole ainoastaan yksittäisten kysymysten tai ongelmien ratkaisussa, vaan niillä on merkitystä myös luottamuksen rakentamisessa ja ratkaisukeskeisen ilmapiirin luomisessa. Siksi niiden toteutus muiden asioiden rinnalla on tärkeää.

- a) Tehtyjen suojelupäätösten ja suojeluohjelmien tavoitteiden selventämiseksi sekä tehtyjen päätösten ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioimiseksi:
 - järjestetään erillinen tilaisuus ennen luonnonsuojelualueen säädösvalmisteluryhmän työskentelyn alkua. Tilaisuudessa esitetään suojeluohjelmien ja tehtyjen suojelupäätösten oikeudelliset perusteet ja tavoitteet sekä olemassa oleva seurantatieto ja määritellään mahdollinen lisätiedon tarve sekä paikallisen kokemuseräisen tiedon huomiointi arvioinnissa
 - tilaisuuden tulosten perusteella arvioidaan mahdollisten tarkempien arviointien tarve sekä kohdentuminen
 - erikseen tulee arvioida hylkeidensuojelualueen perustamisen vaikutukset hyljekantojen kehitykseen, mutta myös erityisesti kalastuksen sosioekonomisten vaikutusten suhteen.
- b) Yhteinen työpaja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen ja Metsähallituksen alueelliselle henkilöstölle kokemusten, kehittämisajatusten ja -mahdollisuuksien kartoittamiseksi sekä yhteistyön kehittämiseksi.
- c) Alueellisen ympäristöhallinnon henkilöstön ja paikallisten sidosryhmien yhteinen koulutus yhteistyöprosessien suunnittelusta ja toteutuksesta sekä yhteisistä neuvottelun ja ongelmanratkaisun menettelyistä.
- d) Erilaisten tiedon tuotantoon ja tiedon jakamiseen liittyvien yhteistyöprosessien kehittäminen ympäristöhallinnon, lintu- ja luontojärjestöjen sekä muiden paikallisten toimijoiden kesken. Haastattelujen yhteydessä tuli ilmi esimerkiksi lintulaskentojen tekemiseen tarvittavat häirintäluvut sekä tulosten jakamiseen liittyvät menettelyt. Ensimmäisenä askeleena voisi olla esimerkiksi yhteinen työpaja koettujen haasteiden määrittelemiseksi ja mahdollisten ratkaisujen löytämiseksi, yhteisten pelisääntöjen luomiseksi sekä yhteydenpitotapojen kehittämiseksi. Muita tunnistettuja tietotarpeita ovat esimerkiksi vesilintukantojen kehitykseen liittyvät tietotarpeet yleisesti, kansalaishavaintojen keräämiseen soveltuvan alustan

kehittäminen ja käyttöönotto ja merimetsojen häirintätoimenpiteiden vaikuttavuuden tutkiminen.

- e) Luonnonsuojelua ja yksityismetsätaloutta sekä tuohyönteisiin liittyvän tietopohjan luominen ja jakaminen esimerkiksi teeman ympärille rakennetun seminaarin avulla. Miten lyhyellä ja pitkällä aikavälillä voidaan tuohyönteisten mukanaan tuomia riskejä vähentää metsänhoidon keinoin ja millaisia korvausmenettelyjä on olemassa yksityisille metsänomistajille
- f) Tiedon tuottamiseen liittyvien lupaprosessien lisäksi kartoituksessa tuli esiin vieraslajien ja muiden vesilintukantoja uhkaavien saalistajien poistamiseen tarvittavien lupamenettelyjen sujuvoittaminen samoin kuin vesistö- ja kalatalouskunnostuksiin liittyvien prosessien kehittäminen.

LÄHDELUETTELO

- Leino, Johanna. (2019). Yhteishallinnan mahdollisuuksista Suomessa. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja, XII 2019*, 346-379.
- Peltola, Taru., Arpin, Isabelle., Leino, Johanna., Peltonen, Lasse., Ratamäki, Outi., & Salmi, Pekka. (2023). Management plans as resources in conservation conflicts. *Environmental Policy and Governance*, 33(2), 206-218.
- Plummer, R., & Fitzgibbon, J. (2004). Co-management of Natural Resources: A Proposed Framework. *Environmental Management*, 33(6), 876-885.
- Rantala, L., Peltonen, L., Kettunen, A. & Luoma E. (2023). [Hyvän vesistövisioproessin ainekset – miten lijoella onnistuttiin yhteistyön rakentamisessa](#). Akordi Oy julkaisuja.
- Saarikoski, Heli., Vikström, Suvi., & Peltonen, Lasse. (2024). Knowledge co-production around the cormorant-fishing conflict using a joint fact-finding approach. *Environmental Science & Policy*, 151, 103628.
- Salmi, Pekka. (2000). Tieto ja valta kalastuksen päätöksenteossa - konflikteista yhteishallintaan? *Alue ja Ympäristö*, 29(2), 47-58.
- Turunen, J.P. & Strandberg-Panelius, C. (2023). Merenkurkun luonnonsuojelun ristiriidat ja ratkaisumahdollisuudet [Naturvården i Kvarken: meningsskiljaktigheter och möjliga lösningar]. Akordi Oy:n Julkaisuja. https://akordi.fi/wp-content/uploads/2023/12/Merenkurkun-kartoitusraportti_FI_SVE_301123_07_AP.pdf