Arjen ja byrokratian rajapinnalla

Tapaustutkimus kansalaisten kuulemismenettelyn vakiintumisen haasteista ja mahdollisuuksista vesienhoidon suunnittelussa Varsinais- ja Keski-Suomessa

Johanna Jankkari
Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen koulutusohjelma
Pro gradu -tutkielma
Kesäkuu 2012

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

JANKKARI, JOHANNA: Arjen ja byrokratian rajapinnalla. Tapaustutkimus kansalaisten kuulemismenettelyn vakiintumisen haasteista ja mahdollisuuksista vesienhoidon suunnittelussa Varsinais- ja Keski-Suomessa

Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen koulutusohjelman pro gradu -tutkielma, 83 sivua, 4 liitesivua
Kesäkuu 2012

Tutkimus kiinnittyy suomalaisen vesiensuojelun toimintaympäristön muutokseen 2000-luvulla. Vuonna 2000 voimaan tulleen Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivin mukainen vesienhoidon suunnittelujärjestelmä oli suuri institutionaalinen uudistus. Se asetti jäsenmaille tavoitteeksi vesien hyvän tilan saavuttamisen vuoteen 2015 mennessä. Vesien tilatavoitteen lisäksi Suomen jakaminen kahdeksaan vesienhoitoalueeseen, vesienhoitosuunnitelmien laatiminen, ekologinen vesien tyypittely- ja luokittelujärjestelmä sekä vuorovaikutteisen suunnittelun periaate olivat uudistuksista keskeisimmät. Vesipolitiikan puitedirektiivi toimeenpantiin Suomessa lailla vesienhoidon järjestämisestä sekä sitä täsmentävillä valtioneuvoston asetuksilla.

Vesien hyvän tilan saavuttamisen välineenä toimivat vesienhoitoaluekohtaiset vesienhoitosuunnitelmat, jotka laadittiin ensimmäisen kerran vuosina 2004 - 2009. Kansalaiset saivat osallistua hoitosuunnitelmien laadintaan kolmen kuulemisvaiheen aikana kommentoimalla kirjallisesti. Kansalaisten osallistaminen vesienhoidon suunnitteluun osoittautui haasteelliseksi tehtäväksi. Tästä syystä tutkimus keskittyy uuden vesienhoidon suunnittelujärjestelmän ja kansalaisten osallistumisen välisen suhteen problematiikkaan.

Vertailevan tapaustutkimuksen tehtävänä oli yhtäältä selvittää kansalaispalautteen temaattista jäsentymistä eli sitä, miten kansalaiset pyrkivät kiinnittämään vesienhoitosuunnitelmien laadinnan osaksi vesienhoidosta käytävää keskustelua ensimmäisellä suunnittelukaudella. Toisaalta keskiössä oli suunnittelun ja kansalaisten välisen suhteen muotoutuminen eli se, miten suunnitteluprosesseissa tuotettiin osallistumisen puitteita ja osallistuja-asemia. Yhdessä nämä tutkimusnäkökulmat kertoivat, miten uutta vesienhoidon suunnittelujärjestelmää hyödynnettiin, mihin suuntaan eri toimijat pyrkivät sitä viemään ja vakiinnuttamaan, oliko näiden pyrkimysten välillä mahdollisesti ristiriitoja ja millaisia haasteita ne asettavat kansalaisten kuulemismenettelyn vakiintumiselle ja kehittämiselle.

Tutkimuksen aineiston muodostivat Lounais- ja Keski-Suomen ympäristökeskusten keräämät vapaamuotoiset kansalaisten kannanotot Varsinais- ja Keski-Suomen maakuntien alueilta sekä kuulutusasiakirjat. Aineistolähtöinen laadullinen analyysi toteutettiin sisällönanalyysillä teemoittelun ja tyypittelyn periaatteita hyödyntäen. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodosti Maarten Hajerin ajatus siitä, kuinka osallistumisjärjestelyt tuottavat osallisuutta. Lisäksi keskeisiksi valikoituivat kiinnitysten ja vakiintumisen käsitteet.

Analyysi osoitti, että kansalaispalautteiden sisällöt käsittelivät vesiensuojelukysymyksiä vesienhoitosuunnitelmia laajemmassa kontekstissa ne ylittäen ja alittaen. Kansalaiset kiinnittivät vesienhoitosuunnitelmien laadinnan paikallisten vesiensuojeluongelmien lisäksi erilaisiin instituutioihin kuten ympäristölupajärjestelmään, maatalouden ympäristötukeen, kaavoitukseen ja entiseen vesien käyttökelpoisuusluokitukseen. Kansalaisten suuri huoli lähivesiensä tilasta kanavoitui vesienhoitosuunnitelmien kautta. Suunnitelmat saivat siten vahvan välineluonteen.

Kansalaisten ja suunnittelun välinen suhde muotoutui kahden maakunnan kansalaispalautteessa eri tavalla. Varsinais-Suomen kannanotoissa korostuivat kaksi erilaista tapaa käyttää kuulemismenettelyn suomia mahdollisuuksia. Sen sijaan Keski-Suomen kansalaispalautetta leimasivat politisoituneet ympäristökamppailut. Lounais- ja Keski-Suomen ympäristökeskusten osallistumisjärjestelyt erosivat toistaan osallistumismahdollisuuksien laajuudessa. Siitä huolimatta molemmissa tapauksissa kansalaispalautteen asema jäi suunnitteluprosessissa näennäiseksi.

Kuulutusasiakirjojen sanavalinnat kiinnittivät kansalaisosallistumisen kaksijakoisesti sekä vesienhoitosuunnitelmien sisältöön että paikallisiin erityiskysymyksiin. Kansalaispalaute oli hyvin kirjavaa, mutta käsitteli ohjeistuksen mukaisesti sekä suunnitelmia että paikallisia vesistöongelmia. Samanaikaisesti palautteet kuitenkin pyrkivät laajentamaan suunnittelua koskevaa keskustelua myös vesienhoitosuunnitelmien ulkopuolelle. Kansalaisten ja suunnittelijoiden kiinnitykset samanaikaisesti sekä tukivat toisiaan että kamppailivat keskenään. Tässä kamppailussa oli kyse vesienhoidon suunnittelun kohdentamisesta, merkityksestä ja vakiinnuttamisen suunnista.

Kansalaisten kuulemismenettelyn vakiintumisen haasteena on vesienhoitosuunnitelmien yleinen kiinnittymättömyys. Suunnittelujärjestelmä olettaa kansalaisten paikallisen tiedon nivoutuvan ongelmattomasti osaksi vesienhoitosuunnitelmaa. Kansalaisten huolet ovat kuitenkin liian konkreettisia laaja-alaisen yleissuunnittelun kontekstiin sidottaviksi. Suunnitelmat ja kansalaisten näkemykset eivät summaudu yhteiseksi vesistöaluehuoleksi. Vaarana on, että kuulutusasiakirjojen kysymyksenasetteluilla kansalaisia johdetaan harhaan ja herätetään liian suuria odotuksia vesienhoidon suunnittelun suhteen. Jotta kansalaisten kuulemisella olisi mahdollisuus vakiintua osaksi suunnitteluprosessia, tulisi jatkossa kiinnittää enemmän huomiota kuulemisohjeistuksen laatimiseen. Kansalaisten tulisi saada realistinen kuva prosessista, sen rajoitteista, mahdollisuuksista ja osallistumisen todellisesta vaikuttavuudesta.

Asiasanat: vesienhoito, kansalaisten kuuleminen, osallistumisen puitteet, kiinnitykset, vakiintuminen

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO: TUTKIMUSTEHTÄVÄ 1

2. VESIENSUOJELUN PELISÄÄNNÖT KOETTEILLA 5

3. TUTKIMUKSEN KONTEKSTI: VESIENHOIDON JÄRJESTÄMINEN SUOMESSA 8

3.1 Siirtymä vesien käytön kokonaissuunnittelusta vesienhoidon suunnitteluun 8
3.2 Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivi 10
3.3 Laki vesienhoidon järjestämisestä 12
3.4 Keskeisimmät uudistukset vesienhoidossa 13
3.4.1 Vesienhoitoalue – uusi maantieteellinen rajaus 13
3.4.2 Vesienhoitosuunnitelma 15
3.4.3 Vesien ekologinen luokittelu ja tyypittely 18
3.4.4 Vuorovaikutteisen suunnittelun periaate – kansalaisosallistuminen 20

4. TAPAUSTEN ESITTELY, AINEISTO JA MENETELMÄT 25

4.1 Vertaileva tapaustutkimus 25
4.2Tapaus 1: Kansalaisten kuuleminen Lounais-Suomen ympäristökeskuksessa 27
4.3 Tapaus 2: Kansalaisten kuuleminen Keski-Suomen ympäristökeskuksessa 29
4.4 Tutkimuksen aineisto ja analyysimenetelmät 32

5. KESKUSTELUA VESIENHOIDOSTA: KANSALAISTEN KIINNITYKSET VARSINAIS- JA KESKI-SUOMESSA 36

5.1 Varsinais-Suomi: kaksi vallitsevaa lähestymistapaa 36
5.1.1 Kehittäjät 38
5.1.2 Hyödyntäjät 41
5.2 Keski-Suomi: ympäristökamppailut 43
5.2.1 Ahveninen 46
5.2.2 Alvajärvi 48
5.2.3 Turvetuotanto 49
5.3 Erilaiset alueet – erilaiset mielialat 55

6. KANSALAISTEN JA SUUNNITTELUN VÄLISEN SUHTEEN MUOTOUTUMINEN 57

6.1 Suunnitteluviranomaiset hämmennystään jäsentämässä 57
6.2 Millaiseen mielipiteenilmaukseen kansalaisia kannustettiin? 58
6.3 Osallistumisen puitteet ohjaavat palautetta ja tuottavat osallisuutta 63
6.4 Kansalaiset vaikuttavat vesienhoidon pelisääntöihin 66

7. KANSALAISTEN KUULEMISMENETTELYN VAKIINTUMISEN HAASTEITA 68

7.1 Kamppailevat kiinnitykset 68
7.2 Suunnittelun moninaistuminen 70
7.3 Vuorovaikutteisen yleissuunnittelun paradoksi 72

8. JOHTOPÄÄTÖKSET 75

LÄHTEET 80

1. Johdanto: tutkimustehtävä

Suomessa on pitkät vesienhoidon perinteet. Vesienhoidon järjestämisen kenttä on kuitenkin ollut muutostilassa vuodesta 2000 lähtien, jolloin EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi (VPD, 2000/60/EY) tuli voimaan. Direktiivi asettaa tavoitteiksi pinta- ja pohjavesien hyvän ekologisen ja määrällisen tilan saavuttamisen vuoteen 2015 mennessä ja vuorovaikutteisuuden lisäämisen eri toimijoiden kesken (Mäkinen 2004, 14). Direktiivi pyrkii parantamaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia oman vesistöalueensa hoidon suunnittelussa (Howarth 2009, 393). Tavoitteena on eri toimijoiden välinen yhteistyö ja vuorovaikutus, joka mahdollistaa yhteisymmärryksen vesien hyvän tilan saavuttamiseen vaadittavista ratkaisuista (European Commission 2003, 14). Vesipolitiikan puitedirektiivi on Suomessa toimeenpantu lailla vesienhoidon järjestämisestä (nykyisin *Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä*) sekä sitä täsmentävillä valtioneuvoston asetuksilla vesienhoitoalueista, vesienhoidon järjestämisestä sekä vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista (Mäenpää & Tolonen 2011, 11).

Laissa vesienhoidon järjestämisestä (jäljempänä *Vesienhoitolaki*) Suomi on jaettu seitsemään vesienhoitoalueeseen, joista jokaiselle laaditaan oma vesienhoitosuunnitelmansa alueella sijaitsevien ELY -keskusten yhteistyönä. Lisäksi Ahvenanmaa vastaa omalta osaltaan itsenäisesti vesipolitiikan puitedirektiivin toimeenpanosta. Suunnittelujaksot kulkevat kuuden vuoden sykleissä. Ensimmäiset vesienhoitosuunnitelmat laadittiin vuosina 2004 - 2009. Ensimmäinen suunnittelukausi päättyy vuonna 2015. Se voidaan nähdä eräänlaisena kokeilu- tai harjoittelujaksona, jota voidaan hyödyntää suunnittelujärjestelmän kehittämisessä vastaisuudessa.

Lain asettamat tavoitteet hyvästä ekologisesta tilasta ja vuorovaikutteisuuden lisäämisestä vaikuttavat selkeiltä mutta niiden saavuttaminen ei ole aivan yksinkertaista. Pintavedet ovat tärkeitä niin ekologisesta, sosiokulttuurisesta, taloudellisesta kuin poliittisestakin näkökulmasta. Nämä eri ulottuvuudet sekä toimijoiden paljous tekevät vesikysymyksistä monimuotoisia ja haastavia ratkaista. Uuteen vesienhoidon suunnittelujärjestelmään liitetään monenlaisia odotuksia ja eri toimijoiden näkemykset suunnittelusta eroavat toisistaan. Vesienhoitolaki ohjaa suunnittelua asettaen suunnitteluviranomaisille raamit, joiden sisällä suunnittelutoiminta tapahtuu. Sen sijaan kansalaisille vesienhoito näyttäytyy monimuotoisena kysymyksenä. Vesistöjen tila on yhteydessä niin ihmisten terveyteen kuin toimeentuloonkin unohtamatta niitä kaikkia henkilökohtaisia merkityksiä, joita ihmiset vesistöihin liittävät. Monet ovat eläneet kauan samojen vesistöjen äärellä ja he ovat nähneet vesien

tilan kehityskaaren useiden vuosikymmenien ajalta. Nämä vesistöt ovat olleet osa heidän arkista elinympäristöään ja niistä on muodostunut osa paikallista identiteettiä.

Kansalaisten vaikutuskeinoihin omien kotivesiensä tilan suojelussa ja kohentamisessa ovat perinteisesti kuuluneet muun muassa erilaiset paikalliset talkoovoimin toteutettavat vesistöjen kunnostushankkeet, ranta-asukkaiden yhteistoiminta, luonnon- ja ympäristönsuojeluyhdistysten kautta vaikuttaminen ja henkilökohtaiset yhteydenotot ympäristöviranomaisiin. Uuden vaikutuskanavan toi vesienhoitolain mukainen kuulemismenettely, jossa kansalaisia kannustettiin osallistumaan vesienhoitoon ottamalla kantaa vesienhoitosuunnitelmien laadintaan kolmen kuulemisvaiheen aikana. Tarkoituksena oli tavoittaa kansalaisten vesienhoitoon ja vesienhoitosuunnitelmaehdotukseen liittyviä näkemyksiä kuulemiskierroksen ajankohdasta riippuen.

Laurinolli on raportissaan Ääntä vedestä (2007, 48) todennut, että kansalaisosallistumisen kehittämisen suurin haaste on kansalaisten aktivoiminen vesienhoidon suunnitteluun, mikä edellyttää näkyvämpää tiedottamista. Jatkoraportissa Ääntä vedestä II (2010, 39) hän toteaa, että suunnitteluviranomaiset ovat ymmärtäneet kansalaisten aktivoinnin merkityksen ja sitä on toteutettu resurssien puitteissa. Samalla hänen tutkimustuloksensa kuitenkin osoittavat, että kansalaispalautteen merkitystä suunnitteluprosessissa ei ole pohdittu riittävästi; palautteet luetaan ja tulkitaan kapeasti ja kokouspöytäkirjoissa kansalaispalaute usein esitellään ainoastaan lukumäärinä. Kansalaisten kuuleminen ei siten ensimmäisellä suunnittelukaudella integroitunut osaksi suunnittelua. (Laurinolli 2010, 75 - 76, 38.) Tässä tilanteessa on aiheellista kysyä kannattaako osallistumista kehittää esimerkiksi tiedottamista lisäämällä, jos kertyvää kansalaispalautetta ei voida hyödyntää suunnitteluprosessin osana. Ensin tulisikin pohtia, miksi palaute ei kiinnity suunnitteluun ja miten se mahdollisesti saataisiin paremmin kiinnittymään, jotta vuorovaikutteisen suunnittelun periaate todella toteutuisi.

Tutkimuksen aineistona käytän Lounais- ja Keski-Suomen ympäristökeskusten (nykyisin *Varsinais-Suomen* ja *Keski-Suomen ELY -keskukset*) keräämiä kansalaispalautteita Varsinais- ja Keski-Suomen maakuntien alueilta. Molemmat maakunnat kuuluvat sekä Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalueeseen että Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalueeseen erilaisin painotuksin. Kansalaispalautteen sisältö on aina suhteessa palautteenannon mahdollisuuksiin ja kansalaisille asetettaviin kysymyksiin. Keskeistä siis on, millaiset osallistumisen puitteet kansalaisille rakennetaan (Hajer 2005). Kahden eri maakunnan suunnitteluprosessien osallistumisjärjestelyjä ja kansalaispalautetta vertailemalla on mahdollista selvittää kuulemiskäytäntöjen sekä historiallisten, materiaalisten ja poliittisten erojen vaikutusta kansalaispalautteen määrän ja sisällön muotoutumi-

seen. Vertailuasetelman avulla on siten mahdollista päästä paremmin käsiksi suunnittelun dynamiikkaan ja näin saada rikkaampi näkökulma aineistoon.

Vesienhoidon suunnittelu- ja kuulemiskäytännöt kannustavat tietynlaiseen mielipiteenilmaukseen. Ne myös osaltaan ohjaavat sitä, miten kansalaiset positioivat itsensä suhteessa vesienhoitosuunnitelmaan. Toisaalta suunnittelualueet ovat hyvin laajoja kokonaisuuksia, jolloin palautteenannon ohjeistuksen muotoilu on haastavaa. Vaarana on, että kansalaisille esitettävät kysymykset ovat hyvin yleisiä ja heille jää epäselväksi, mitä palautteilta todella toivotaan. Tällaisessa tapauksessa kansalaisten on helppo ohittaa heille esitetyt kysymykset. Tulisikin muistaa, että kansalaiset omalta osaltaan osallistuvat vuoropuhelun areenan tuottamiseen ja vesienhoitosuunnitelman roolin määrittelyyn. Jokainen kansalaisten antama kommentti voidaankin nähdä ehdotuksena konkretisoida sitä, mistä vesienhoidossa ja sen suunnittelussa on kysymys. Luen kansalaispalautetta ennen kaikkea tästä näkökulmasta: tapoina kiinnittää vesienhoito ja sen suunnittelu joihinkin ongelmiin tai asiakokonaisuuksiin.

Tutkimusongelmaan kansalaisten kuulemisen haasteellisuudesta pyrin vastaamaan seuraavien tutkimuskysymysten kautta:

- Mihin keskusteluihin ja ongelmiin kansalaiset yrittivät kiinnittää vesienhoitosuunnitelmien laadinnan?

- Miten suunnittelun ja kansalaisten välinen suhde muotoutui vesienhoidon suunnittelun kontekstissa?

Kansalaispalautteen analyysissä huomio on yhtäältä palautteen temaattisessa jäsentymisessä eli siinä, miten kansalaiset pyrkivät kiinnittämään vesienhoitosuunnitelmien laadinnan osaksi vesienhoidosta käytävää keskustelua. Toisaalta keskiössä on suunnittelun ja kansalaisten välisen suhteen muotoutuminen eli se, miten suunnitteluprosessissa tuotettiin osallistumisen puitteita ja osallistujaasemia. Yhdessä nämä tutkimusnäkökulmat kertovat, miten uutta vesienhoidon suunnittelujärjestelmää hyödynnetään, mihin suuntaan eri toimijat pyrkivät sitä viemään ja vakiinnuttamaan, onko näiden pyrkimysten välillä mahdollisesti ristiriitoja ja millaisia haasteita ne asettavat kansalaisten kuulemismenettelyn vakiintumiselle ja kehittämiselle. Tarkastelen siis vesienhoidon kokonaissuunnittelua institutionaalisena tilanteena - uuden ja vanhan välisenä kohtaamisena ja uusien menettelytapojen vakiintumisen prosessina.

Tutkimuksen rakenne etenee siten, että seuraavassa luvussa esittelen tutkimuksen näkökulman. Keskeisimmät käsitteet määrittelen niiden käyttöyhteydessä tutkimuksen edetessä. Luvussa kolme hahmotan lukijalle tutkimuksen kontekstia, tilannetta ja niitä raameja, joissa vesienhoidon suunnittelua ja kansalaisten kuulemista toteutetaan. Luvussa neljä esittelen valitsemani tapaukset, tutkimuksen aineiston ja käyttämäni analyysimenetelmät. Tutkimuskysymyksiin vastaan luvuissa viisi ja kuusi. Analyysin tuloksia pohdin suhteessa tutkimusongelmaan luvussa seitsemän. Lopuksi tiivistän tutkimuksen keskeisimmät johtopäätökset luvussa kahdeksan.

2. Vesiensuojelun pelisäännöt koetteilla

Tutkimus sai alkunsa kiinnostuksesta kansalaisosallistumiseen suomalaisessa vesienhoidon suunnittelussa. Kolmas kuuleminen vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta oli parhaillaan käynnissä. Alun perin minua kiinnosti tiedon politiikka, se miten kansalaisten kokemuksellinen tieto tulee näkyväksi suunnitteluprosessissa ja onko kokemukselliselle tiedolle paikkaa suunnittelujärjestelmän sisällä. Tämä kokemuksellisen tiedon ulottuvuuden pohdinta on edelleen mukana tutkimuksessa yhtenä sivujuonena. Tutkimuksen edetessä painopiste vähitellen siirtyi uuden suunnittelujärjestelmän ja erityisesti kansalaisten kuulemismenettelyn vakiintumisen pohtimiseen. Mielestäni oli mielenkiintoisempaa ja hedelmällisempää tarkastella, kuinka kansalaisosallistuminen haastoi uuden laajaalaisen ja yksinkertaistamiseen pyrkivän yleissuunnittelun. Tutkimuksen lopulliseksi näkökulmaksi siis valikoitui vakiintumisen ja vakiinnuttamisen problematiikka. Tätä näkökulmaa vasten peilaten olen tulkinnut aineiston analyysin tuloksia.

Ympäristönsuojeluajattelu vakiintui Suomeen vuosina 1910 - 1962 kaupunkien harjoittaman vapaaehtoisen vesiensuojelupolitiikan ansiosta. Vaikka vesistöjen ja muun ympäristön pilaantuminen oli yleistä jo 1900-luvun alussa, vuonna 1962 voimaan tullut vesilaki oli Suomen ensimmäinen varsinainen ympäristölaki. Samoin vesioikeudet olivat ensimmäiset ympäristöoikeudet ja vesihallitus ensimmäinen valtiollinen ympäristönvalvontaviranomainen. Vesien likaantuminen oli vakava ongelma, sillä vesialueita käytettiin monipuolisesti muun muassa vedenottoon, vaatteiden pesuun, virkistyskäyttöön ja kotieläinten juomavesilähteenä. Kaupunkien sisäpuolella sijaitsevat vesialueet olivat sekä arkipäivän toimintojen että sosiaalisen vuorovaikutuksen kannalta tärkeitä paikkoja. Vesien tilan heikkenemiseen ihmiset reagoivat voimakkaasti valituksin ja lehdistön kautta. (Laakkonen 1999, 224 - 227.) Yhä edelleen vesistöt ovat tärkeä osa ihmisten arkista elinympäristöä ja niiden tilasta ollaan kiinnostuneita. Vaikka vesien tilassa onkin saatu aikaan merkittäviä parannuksia, siirtymä pistekuormituksen vähentämisestä hajakuormituksen hallintaan teettää vielä paljon työtä.

Suomi on väkiluvultaan pieni ja runsasvesistöinen maa. Nämä erityispiirteet ovat muovanneet vesiensuojelun perinteet olosuhteisiin sopiviksi. (Lehtinen 2007, 79.) Suomalaisella vesiensuojelulla on takanaan pitkä historia, jonka aikana monet toimintatavat ovat ehtineet vakiintua. Vesiensuojelutoimista huolimatta vesistöjen tila herättää jatkuvasti keskustelua. Voidaankin kysyä, eivätkö jo olemassa olevat vakiintuneet käytännöt ole riittäviä vastaamaan vesiensuojelun moninaisiin haasteisiin. Kuin vastauksena tähän EU valmisteli vesipolitiikkaa ohjaavan puitedirektiivin, jonka yhtenä

tavoitteena on mahdollistaa aiempaa paremmin hajakuormitukseen liittyvien vesiensuojeluongelmien hallinta. Direktiivi myös yhtenäistää koko yhteisön alueella vesistöjen suunnittelu-, seuranta- ja luokitteluperiaatteita, mikä edellyttää muutoksia kansallisiin käytäntöihin. (Mäkinen 2005, 13.)

Uusi vesipolitiikan puitedirektiivin mukainen vesienhoidon suunnittelujärjestelmä on suuri institutionaalinen uudistus, joka tuo mukanaan useita muutoksia vesiensuojelun kentille. Vesien hyvän tilatavoitteen lisäksi Suomen jakaminen kahdeksaan vesienhoitoalueeseen, vesienhoitosuunnitelmien laatiminen, ekologinen vesien tyypittely- ja luokittelujärjestelmä sekä vuorovaikutteisen suunnittelun periaate ovat uudistuksista keskeisimmät. Uudessa suunnittelujärjestelmässä vesienhoitosuunnitelma on se rajapinta, jossa uusi ja vanha kohtaavat ja jonka kautta suunnittelua toteutetaan. Kuitenkaan uuden järjestelmän periaatteiden istuttaminen osaksi vanhoja, historian muovaamia vesiensuojelukäytäntöjä ei välttämättä onnistu kivuttomasti ja ilman hämmennystä. Voidaankin ajatella, että tämä uuden ja vanhan välinen kohtaaminen synnyttää hetkellisen epäjärjestyksen tilan, jota eri toimijat pyrkivät tulkitsemaan, jäsentämään ja ottamaan haltuun eri tavoin (Jessop 2001, 1230).

Vuorovaikutteinen suunnittelu mahdollistaa eri toimijoiden mielipiteiden esiin tuomisen ja tekee uudesta suunnittelutilanteesta moniäänisen. Tilanne voi näyttäytyä eri osapuolille mahdollisuutena kilpailevien tulkintojen esittämiseen vesienhoidon suunnittelun merkityksistä ja sen vakiinnuttamisen suunnista. Uusi toimintatapa voidaankin tulkita tilaisuudeksi muuttaa radikaalisti vallitsevia toiminnan pelisääntöjä. Tällöin osallistumisessa on läsnä myös poliittinen määrittelykamppailu, mikä on syytä tunnistaa ja tunnustaa. Kansalaisosallistumisessa ei ole kyse ainoastaan viattomasta omien huolien esiin tuomisesta vaan valtakamppailuista sen määrittelemisessä, mikä vesienhoidossa on tärkeää ja arvokasta. (Jessop 2001, 1230.) Nämä määrittelykamppailut ovat osa vesienhoidon toimintatapojen rakentamista ja uuden suunnittelujärjestelmän asettamista suhteeseen koko vesiensuojelusta käytävään keskusteluun. Tässä tutkimuksessa siis ymmärrän vakiintumisen ja vakiinnuttamisen prosesseiksi, joissa on kyse eri toimijoiden välisistä määrittelykamppailuista vesienhoidon toimintamalleista ja tulevaisuuden suuntaviivoista.

Kilpailevat tulkinnat vesienhoidosta konkretisoituvat paikallistasolla. Kansalaisosallistumisen yhteydessä onkin olennaista huomioida, kuinka vielä abstrakti suunnittelujärjestelmä liitetään osaksi ihmisten ja alueen arkea. Tätä liittämistä voidaan tarkastella erilaisten kiinnitysten kautta. (Valve 2001, 51.) Kiinnitykset ovat eri toimijoiden käyttämiä tapoja konkretisoida sitä, mistä vesienhoidon suunnittelussa tässä ja nyt on kysymys, mitä sen tulisi muuttaa ja millaista keskustelua sen yhteydessä tulisi käydä. Tämän tutkimuksen yhtenä tärkeänä tavoitteena onkin selvittää, millaisia eri

kiinnittämisen tapoja tai tulokulmia voi kansalaispalautteista tunnistaa ja löytää.

Kansalaisille vuorovaikutteinen suunnitteluprosessi tuo mahdollisuuden osallistua vesienhoitosuunnitelmien laadintaan kolmessa eri kuulemisvaiheessa. Tuolloin he voivat esittää kirjallisia kommentteja vesienhoidon suunnittelun tueksi. Kuulemisen tarkoituksena on parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia vesistöjä koskevissa asioissa. Kuitenkin kansalaispalautteiden vaikuttavuus ja asema jäi näennäiseksi ensimmäisiä vesienhoitosuunnitelmia laadittaessa (Laurinolli 2010, 38). Kun pohditaan epäonnistuneen kansalaisosallistumisen syitä, saatetaan huomio kiinnittää ainoastaan palautteiden sisältöön. Tällöin helposti unohdetaan ottaa huomioon osallistumisjärjestelyt, joiden tuloksena annettu palaute on syntynyt. Tulevien kuulemisten järjestämisen kannalta onkin olennaista tunnistaa, millä tavoin osallisuutta tuotettiin ensimmäisellä suunnittelukaudella. Tämä saattaa auttaa herkistymään niille kriittisille valinnan hetkille, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä onnistuneessa kansalaisten osallistamisessa.

Politiikantutkija Maarten Hajer (2005) on tutkinut kansalaisosallistumista alueellisen maankäytön suunnittelun yhteydessä. Hän korostaa osallistumisen performatiivista ulottuvuutta ja vertaa osallistumisen järjestämistä teatterin näyttämön rakentamiseen. Näytelmän käsikirjoitus ohjaa näyttämön rakentamista, mikä puolestaan luo edellytykset näyttelijöiden toiminnalle. Samalla tavoin vesienhoitolaki määrittelee ympäristöviranomaisten roolin kansalaisosallistumisen järjestäjinä. Lain ohjaamina viranomaiset järjestävät kansalaisille mahdollisuuden osallistua vesienhoitoon. Nämä järjestelyt vaikuttavat siihen, miten ja mistä keskustellaan sekä millaiseksi suunnittelun ja kansalaisten välinen suhde muotoutuu. On kuitenkin huomattava, että osallistumisjärjestelyt eivät ainoastaan ohjaa keskustelua vaan myös tuottavat osallisuutta. Toiset voivat tuottaa vastustajia, kun toiset sitä vastoin kannustavat onnistuneeseen yhteistyöhön. (Hajer 2005, 626 - 638.) Toisaalta myös kansalaiset osallistuvat vuoropuhelun areenan rakentamiseen ja suunnitelman roolin määrittelyyn. Tässä tutkimuksessa nimitän tätä kokonaisuutta osallistumisen puitteiksi. Tarkastelen, miten määrätyssä suunnittelutilanteessa viranomaiset rakensivat kansalaisille osallistumisen puitteita ja millä tavoin kansalaiset mahdollisesti toimivat suhteessa niihin.

3. Tutkimuksen konteksti: vesienhoidon järjestäminen Suomessa

3.1 Siirtymä vesien käytön kokonaissuunnittelusta vesienhoidon suunnitteluun

Vuonna 1970 perustettiin vesihallitus, jonka yhtenä keskeisenä tehtävänä oli vesien käytön kokonaissuunnittelu, jota toteutettiin 1970- luvun alusta 1980-luvun puoliväliin asti. Suomi jaettiin vesistöalueet huomioiden kuntapohjaisesti 19 suunnittelualueeseen. Suuret vesistöalueet käsiteltiin kokonaisuuksina tai jaettiin pienempiin osiin. Vastaavasti pienempiä vesistöalueita yhdisteltiin suuremmaksi kokonaisuudeksi hallinnollisia aluejakoja mukaillen. Alueellisesta näkökulmasta katsoen lähestymistavassa on paljon samankaltaisuuksia suhteessa EU:n vesipolitiikan puitedirektiiviin, jota käsittelen tarkemmin seuraavassa alaluvussa. (Mäkinen, 2005, 35 - 36.)

Vesien käytön kokonaissuunnitelmat laadittiin vesihallituksen ja vesipiirien virkamiehistä koottujen työryhmien turvin. Vesien käytön kokonaissuunnittelu kattoi kaikki vesien käyttömuodot ja vesiensuojeluasiat. Kokonaissuunnittelun kattavuudesta johtuen suunnitelmista tuli erittäin laajoja kokonaisuuksia ja suunnitteluprosessista pitkäkestoinen. Suunnittelun pitkäkestoisuus heikensi suunnitelmien vaikuttavuutta sisältöjen vanhentuessa jo suunnitteluprosessin aikana. (Teräsvirta 2009, 5.)

Vesien käytön kokonaissuunnittelu edusti ohjaavaa alueellista suunnittelua ja toimenpidesuositukset olivat vesihallintoa sitovia (Mäkinen, 2005, 36). Kuitenkin kokonaissuunnitelmien ohjaava vaikutus jäi rajalliseksi niiden toimiessa muille toimijoille lähinnä tausta-aineistoasiakirjoina vesiensuojelutoimenpiteitä toteutettaessa. Toisaalta kokonaissuunnitelmilla oli huomattava välillinen vesien käytön ohjausta ja suojelua edistävä vaikutus. Kokonaisvaltaiset suunnittelumenetelmät kehittyivät ja uusi ammattitaitoinen suunnittelupääoma syntyi. (Teräsvirta 2009, 5-6.)

Uudessa EU: vesipolitiikan puitedirektiiviä toteuttavassa vesienhoidon suunnittelussa ja sitä edeltäneessä vesien käytön kokonaissuunnittelussa on nähtävissä sekä yhteisiä piirteitä että eroavaisuuksia. Molemmat suunnittelujärjestelmät ovat laajoja kokonaisuuksia. Ne tarkastelevat koko maan vesivaroja ja suunnittelu on toteutettu valtion ympäristöhallinnon toimesta. Erona sen sijaan on direktiivistä johtuva määrämuotoisuus sekä suunnittelun sisällön että eri vaiheiden aikataulutuksen suhteen, mikä on vaatinut käytännön suunnittelutyön yksityiskohtaista ohjeistusta. Suuri uudistus kohdistuu myös vesien tilan seurantaan, vesistöjen tyypittelyyn ja veden laadun luokitteluun. Vesien

käytön kokonaissuunnittelun aikana käytössä ollut vesien käyttökelpoisuusluokitus vaihtui vesien ekologiseen tilaan perustuvaan luokitusjärjestelmään. (Teräsvirta 2009, 6.)

Osallistamisen periaate oli keskeinen osa myös kokonaissuunnitteluprosessia. Vesien eri käyttäjien näkemyksiä varten asetettiin neuvottelukunnat, jotka koostuivat eri intressitahojen edustajista kuten lääninhallituksesta, maakunta- ja seutukaavaliitoista, tutkimuslaitoksista, teollisuudesta ja vesiensuojeluyhdistyksistä. Lisäksi vesiensuojelukysymyksistä neuvoteltiin kuntien kanssa erikseen. (Mäkinen 2005, 36 - 37.) Neuvottelukuntien toiminta oli siis nykyisten vesienhoidon yhteistyöryhmien toiminnan kaltaista. Yksityiset kansalaiset sen sijaan rajattiin suunnitteluprosessin ulkopuolelle, joten jokaisen kansalaisen osallistumisoikeuden painottaminen on merkittävä muutos nykyisessä suunnittelujärjestelmässä.

1980- ja 1990-luvuilla vesi- ja ympäristöhallinto toteutti kokonaissuunnitelmiin perustuvaa, mutta kokonaissuunnittelua yksityiskohtaisempaa alueellista vesien käytön yleissuunnittelua. Sen painopisteitä olivat alueellinen vesiensuojelun yleissuunnittelu, kuntien kanssa yhteistyössä toteutettu vesihuollon yleissuunnittelu, vesistöjen säännöstelyn ajanmukaistaminen, tulvatorjunnan kysymykset ja vesistöjen käytön ja suojelun yhteensovittaminen. (Teräsvirta 2009, 6.)

Vesihallinnossa alettiin 1970-luvun alussa laatia kokonaissuunnittelun rinnalla vesiensuojelun tavoiteohjelmia, joiden tarkoituksena oli tuoda esiin vesiensuojelullisia näkökohtia kokonaissuunnittelun tueksi. Kolmannen vesiensuojelun tavoiteohjelman valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksellään vuonna 1998, jonka vuoteen 2005 asetetut vesiensuojelutavoitteet ohjasivat vesiensuojelun suunnittelua, päätöksentekoa ja valvontaa. (Mäkinen 2005, 37.) Nykyinen Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015 -ohjelma jatkaa aiempaa vesiensuojelupolitiikkaa. Sen avulla määritellään kansalliset vesiensuojelutavoitteet ja keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Vesiensuojelun suuntaviivojen laatiminen sovitettiin yhteen EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin mukaisen vesienhoidon suunnittelun kanssa ja suuntaviivat toimivat vesienhoitosuunnitelmien laadinnan tukena. (Nyroos et al. 2006, 8, 10.) Ensimmäinen vesienhoidon suunnittelukausi päättyi valtioneuvoston hyväksyessä ensimmäiset vesienhoitosuunnitelmat 10.12.2009 vesienhoitolain 17 §:n mukaisesti (Mäenpää & Tolonen 2011, 11). Tässä tutkimuksessa käytän jatkossa EU:n vesipolitiikan puitedirektiivistä yleisnimitystä ”vesipuitedirektiivi”.

3.2 Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivi

Vuonna 2000 voimaan tullut vesipuitedirektiivi edustaa monin tavoin vesiensuojelun uudenlaista lähestymistapaa. Uusi näkökulma nivoutuu osaksi laajempaa vesien hallintatavan muutosta. Usein tätä muutosta kuvataan siirtymällä hallinnosta (*government*) hallintaan (*governance*). Vesipolitiikan yhteydessä tällä tarkoitetaan vuorovaikutteisuuden lisäämistä ja päätöksenteon laajentamista myös muiden kuin hallinnollisten toimijoiden suuntaan. (Page & Kaika 2003, 329.) Vesipuitedirektiivissä tämä ilmenee vuorovaikutteisen suunnittelun periaatteen korostamisena. Mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon pyritään ulottamaan yksityisiin kansalaisiin asti (Howarth 2009, 393).

Vesipuitedirektiivi on luonteva osa EU:n vesipolitiikan kehitystä. Vuosina 1975 - 1988 EU:n vesilainsäädäntö keskittyi ihmisten terveyden turvaamiseen. Jo tuolloin asetettiin ihmisten terveyteen vaikuttaville vesiympäristöille laatutavoitteet. Tällaisia vesiympäristöjä olivat vedet, joita käytettiin kylpemiseen tai elinkeinon harjoittamiseen kuten kalastukseen. Vaikka lainsäädännön painopiste olikin ihmisten terveyden turvaamisessa, oli tuolloin kuitenkin jo havaittavissa siirtymä kohti vesistöjen saastumisen hillintää. Vesien saastumisen ehkäisy oli vallitseva lähestymistapa vuosina 1988 - 1996, jolloin painopiste oli kaupunkien jätevesikysymyksissä ja maatalouden ravinnekuormituksen vähentämisessä. Kolmannessa vaiheessa syntyi tarve Euroopan vesipolitiikan harmonisointiin ja kaikkien Euroopan alueen vesiekosysteemien tilan parantamiseen. Näin syntyi vesipuitedirektiivi. (Page & Kaika 2003, 328 - 330.) Ympäristönsuojeluyhdistykset olivat aktiivisesti vaikuttamassa direktiivin muotoutumiseen. Tällä yhteistyöllä haettiin uskottavuutta kansalaisten silmissä. Yhteistyötä pidettiinkin onnistuneena. Osallistuminen teki poliittisesta prosessista läpinäkyvämmän ja sen koettiin parantaneen direktiivin laatua myös tiedollisesta näkökulmasta. (Kaika & Page 2003, 325 - 326.)

Vesipuitedirektiivi sisältää useita uudistuksia, jotka tekevät siitä erityisen verrattuna aiempaan EU:n vesilainsäädäntöön. Niistä ehkä näkyvin on vesien hyvän tilan uudelleenmäärittely. Direktiivi myös yhdistää saman ohjauksen alle kaikki vesimuodostumat ja vesien käyttömuodot, joita ennen säädeltiin toisistaan erillään. Tämän tuloksena uusi direktiivi kattaa kaikki vedet niiden käytöstä riippumatta. Ennen vesivarojen hallinta oli organisoitu olemassa olevien hallinnollisten rajojen mukaisesti. Sen sijaan uusi järjestelmä pohjautuu valuma-aluejakoon. Uutta on myös vesien saastumisen hillintä yhdistämällä päästöraja-arvot (*emission limit values*) laatunormeihin (*environmental quality standards*). Lisäksi merkittävä muutos on jo aiemmin mainitsemani osallistumisen laajentaminen vesistöjä koskevassa päätöksenteossa. (Page & Kaika 2003, 330 - 332.)

Vesipuitedirektiivin hyvän ekologisen tilan tavoite nivoutuu ympäristönsuojelun yleiseen kehitykseen, joka sai alkunsa YK:n Tukholmassa pitämästä ympäristökokouksesta vuonna 1972 päätyen ekosysteemilähestymistapaa korostaviin ympäristö- ja luonnonsuojelulakeihin (Vuori 2009, 11). Direktiivi velvoittaa jäsenmaita sitoutumaan pinta- ja pohjavesien tilan heikkenemisen ehkäisemiseen ja niiden hyvän tilan saavuttamiseen vuoteen 2015 mennessä. Pintavesien osalta tilatavoitteet on jaettu hyvään ekologiseen ja kemialliseen tilaan. Pohjavesiä sen sijaan tarkastellaan hyvän määrällisen ja kemiallisen tilatavoitteen kautta. Tavoitteena on myös vähentää tulvien ja kuivuuden haittavaikutuksia ja rajoittaa haitallisten aineiden pääsyä vesistöihin. (VPD, 4 ja 1 artiklat.) Lisäksi huomioon tulee ottaa myös sosiaaliset ja taloudelliset tekijät sekä yleisempi tavoite kestävän kehityksen turvaamisesta (Howarth 2009, 392). Vaikka tilatavoitteet on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2015 mennessä, on määräaikoja mahdollista pidentää jopa vuoteen 2027 asti. Kuitenkin vaikuttaa siltä, että edes pidennetty määräaika ei riitä saavuttamaan vesien hyvää ekologista tilaa valtaosassa jäsenmaita. (Hering et al. 2010, 4017.)

Vesipuitedirektiivi yhtenäistää vesiä koskevia suunnittelu-, seuranta- ja luokittelukäytäntöjä sekä koko yhteisön alueella että jopa osittain sen ulkopuolella, mikä edellyttää jo olemassa olevien kansallisten käytäntöjen uudistamista. Direktiivi sitoo jäsenvaltiot määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseen, mutta antaa vapauden valita keinot. Yhtenä direktiivin päämääränä on mahdollistaa aiempaa paremmin myös hajakuormitukseen liittyvien vesiensuojeluongelmien hallinta. Direktiivin varsin kunnianhimoisista tavoitteista seuraa, että sen edellyttämä tiedon tarve on todella suuri. (Mäkinen 2005, 13.) Vesipuitedirektiivissä painottuukin tiedontuotannon menettelyjen ohjaaminen aineellisten oikeuksien ja velvollisuuksien asettamisen sijaan. Tällainen sääntelytapa antaa viranomaisille ja sääntelyn kohteille mahdollisuuden osittain itse määritellä tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi, mikä edesauttaa täytäntöönpanoon sitoutumista. Tavoitteena on tuottaa jäykkiä ”top down” vaatimuksia parempia tuloksia. (Kauppila 2011, 2.)

Direktiivi tuo uuden näkökulman järvien, jokien ja rannikkovesien tilan arviointiin. Aiempi, veden käyttökelpoisuutta korostava ihmiskeskeinen näkökulma vaihtui kuvaamaan entistä enemmän ihmistoimien aiheuttamien muutosten voimakkuutta vesiekosysteemeissä. (Vuori 2009, 11.) Direktiivissä myös tarkastellaan vesiluontoa aiempaa enemmän kokonaisuutena ja otetaan huomioon erityyppisten vesien luontaiset ominaisuudet. Vesistöjen tilaa verrataan luonnontilaan biologisia muuttujia painottaen. Mitä vähemmän ihmistoiminnasta aiheutuneita muutoksia vesistössä tai pohjavedessä on tapahtunut, sitä parempaan luokkaan se sijoitetaan. Vesien tilan kartoituksista saatujen tietojen perusteella suunnitellaan vesiensuojelutoimia, joiden avulla vesien

hyvä tila saavutetaan. (Kaakkois-Suomen ympäristökeskus 2003.)

Tilatavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltioiden tulee määritellä alueellaan olevat vesistöalueet ja muodostaa niistä vesienhoitoalueet (VPD, 3 artiklan 1 kohta). Direktiivissä käytetty termi vesistöalue on yksi valuma-aluetyyppi ja keskeistä direktiivin toimeenpanossa onkin valuma-aluenäkökulman korostuminen (Mäkinen 2005, 27). Direktiivi velvoittaa laatimaan jokaiselle vesienhoitoalueelle toimenpideohjelman ja hoitosuunnitelman (VPD, artiklat 11 ja 13). Tavoitteiden saavuttamista vesienhoitoalueilla tarkkaillaan seurantaohjelmilla. Suunnittelu etenee kuuden vuoden sykleissä ja ensimmäinen toimenpidekausi ajoittuu vuosille 2010 - 2015. Nykyiset vesienhoitosuunnitelmat päivitetään vuoteen 2015 mennessä ja tehdään arvio vesien tilasta ja toimenpiteistä hyvän tilan saavuttamiseksi. (Mäenpää & Tolonen 2011, 7.)

Vaikka vesipuitedirektiivi onkin monimuotoinen uudistus EU:n vesipolitiikassa, mistään täysin uudesta asiasta ei ole kysymys. Suurin osa toimenpiteistä, joilla vesien hyvää tilaa tavoitellaan, ovat tuttuja suomalaisen vesiensuojelun perinteistä. Näkökulma kuitenkin on aiempaa ekologisempi, jota täydentää vesienhoitoalue suunnittelun perusyksikkönä. (Mäkinen 2005, 15, 111.) Lisäksi tämän tutkimuksen kannalta olennainen muutos on vuorovaikutteisuuden lisääntyminen ja erityisesti yksityisten kansalaisten osallistumismahdollisuuksien paraneminen vesistöjen hoitotoimenpiteiden suunnittelussa. Yhdessä nämä muutokset ovat saattaneet suomalaisen vesiensuojelun dynaamiseen uudelleen muotoutumisen tilaan.

3.3 Laki vesienhoidon järjestämisestä

Vesipuitedirektiivi pannaan täytäntöön saattamalla sen periaatteet osaksi kansallista lainsäädäntöä. Suomessa vesipuitedirektiivi on toimeenpantu lailla vesienhoidon järjestämisestä (VHL, 1299/2004) ja sitä täsmentävillä valtioneuvoston asetuksilla vesienhoitoalueista (VNA 2004, 1303/2004), vesienhoidon järjestämisestä (VNA 2006, 1040/2006) sekä vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista (1022/2006). Ensimmäisten vesienhoitosuunnitelmien hyväksymisen jälkeen lokakuussa 2010 valtioneuvosto antoi asetukset vesienhoidon järjestämisestä (869/2010) ja vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista (868/2010) annettujen valtioneuvoston asetusten muuttamisesta. Näillä asetusten muutoksilla on kansallisesti toimeenpantu direktiivi pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta (2006/118/EY). Laki vesienhoidon järjestämisestä

muutettiin laiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä keväällä 2011, jolloin aiempaan lakiin lisättiin uusi luku koskien merenhoidon järjestämistä. (Mäenpää & Tolonen 2011, 11.) Tässä tutkimuksessa käytän alkuperäistä lakia vesienhoidon järjestämisestä, joka oli voimassa ensimmäisiä kansalaisten kuulemisia toteutettaessa vuosina 2006 - 2009.

Vesienhoidon järjestämisen tarkoituksena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä. Tavoitteena on ehkäistä pinta- ja pohjavesien heikkeneminen ja saavuttaa vähintään niiden hyvä tila. Vesien laadun lisäksi tulee huomioida vesien riittävyys, vesien kestävä käyttö, vesipalvelut ja niiden taloudellinen selvitys, tulvasuojelu, vesien virkistyskäyttö, vesien välityksellä leviävät taudit sekä vesiekosysteemien suojelu ja niihin suoraan yhteydessä olevien maaekosysteemien ja kosteikkojen suojelu. (VHL, 1§.) Tavoitteiden lisäksi vesienhoitolaissa säädetään viranomaisten yhteistyöstä, vesien luokittelusta, vesien tilaan vaikuttavien tekijöiden selvittämisestä, seurannasta, vesienhoidon suunnittelusta sekä eri toimijoiden osallistumisesta suunnitteluprosessiin. Vesienhoitolaki siis ohjaa vesienhoidon suunnittelujärjestelmää, mutta toiminnanharjoittajaa se ei koske. Luvanvaraisesta toiminnasta päätetään ympäristönsuojelulain, vesilain ja muun lainsäädännön edellyttämällä tavalla. (Varsinais-Suomen ELY 2012, 8.) Vesienhoitolain voidaankin tulkita perustuvan direktiivin tavoitteiden minimivaatimusten täyttämisen (Hollo 2005, 5).

3.4 Keskeisimmät uudistukset vesienhoidossa

Uuden suunnittelujärjestelmän toimeenpano perustuu tiettyihin luokittelukäytäntöihin ja periaatteisiin. Seuraavaksi esittelen tämän tutkimuksen kannalta keskeisimmät vesienhoitolain mukaiset uudistukset vesienhoidossa. Näitä ovat vesien tilatavoitteen lisäksi vesienhoitoalue, hoitoalueelle laadittava vesienhoitosuunnitelma, ekologinen luokittelu- ja tyypittelyjärjestelmä sekä uudet osallistumismenettelyt.

3.4.1 Vesienhoitoalue – uusi maantieteellinen rajaus

Uudessa suunnittelujärjestelmässä on kyse alueellisesta vesienhoidon suunnittelusta, jonka perusyksikkö on vesienhoitoalue. Jotta tavoitteet toteutuisivat, tulee ensin määritellä vesistöalueet. Vesistöalue on yksi valuma-aluetyyppi ja vesienhoidossa korostuukin valuma-aluekohtainen lähestymistapa (Mäkinen 2005, 27). Tämän jälkeen vesienhoitoalue muodostetaan yhdestä tai useammasta ve-

sistöalueesta (VHL, 3§). Vesienhoitoalueiden rajaukset ja laajuudet ovat jäsenvaltioiden harkinnassa ja päätettävissä (Mäkinen 2005, 38).

Suomi jaettiin kahdeksaan hoitoalueeseen, joista seitsemän on määritelty valtioneuvoston asetuksen vesienhoitoalueista ensimmäisessä pykälässä. Manner-Suomen vesienhoitoalueet ovat Vuoksen vesienhoitoalue, Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalue, Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalue, Oulujoen – Iijoen vesienhoitoalue ja Kemijoen vesienhoitoalue. Lisäksi Ruotsin kanssa muodostettiin kansainvälinen Tornionjoen alue ja Norjan kanssa Tenon – Näätämöjoen – Paatsjoen vesienhoitoalue. Ahvenanmaa muodostaa oman vesienhoitoalueensa ja huolehtii itsenäisesti vesipuitedirektiivin toimeenpanosta. (Varsinais-Suomen ELY 2012, 9.)

Vesienhoitoalue on Jussi Kauppilan (2011, 4) mukaan ”vesienhoidon suunnittelussa hyödynnettävä maantieteellinen käsite, joka ei noudata viranomaisten alueellisia toimivaltarajoja”. Käytännössä sama vesienhoitoalue voi ulottua useamman alueellisen ympäristöviranomaisen toimialueelle. Tällöin vesienhoitosuunnitelmat laaditaan yhteistyössä kyseisten viranomaisten kesken. Ensimmäisellä suunnittelukaudella juuri hallinnollisten alueiden ja vesienhoitoalueiden erilainen maantieteellinen rajaus koettiin vaikeuttavan suunnittelua ja lisäävän työmäärää (Mäenpää & Tolonen 2011, 103).

Kun tarkastelee Suomen vesienhoitoalueista laadittua karttaa, huomio kiinnittyy muutamiin seikkoihin. Vesienhoitoalueet ovat huomiota herättävän laajoja kokonaisuuksia. Näin laajat alueet rajaavat sisälleen hyvin erilaisia paikallisia olosuhteita. Enemmistö alueista pitää sisällään erilaisia vesiekosysteemejä: järviä, jokia ja merenrannikkoa. Jo yhden ainoan järviketjun sisällä vaihtelu eri tekijöiden suhteen voi olla suurta. Ekologisten tekijöiden lisäksi vesienhoitoalue vaihtelee sisäisesti muun muassa niin luonnonmaantieteellisten, historiallisten kuin poliittistenkin ulottuvuuksien suhteen. Tämä alueen sisäinen monimuotoisuus on haaste vesienhoitosuunnitelmien laadinnassa. Haastavan rajauksen vuoksi vesienhoitoalueiden sisäinen tarkastelu on huomattavan mielenkiintoista. Yhtä mielenkiintoinen on kuitenkin myös kysymys siitä, mitä vesienhoitoalue rajaa ulkopuolelleen.

Kuva 1. Vesienhoitoaluejako. Lähde: Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuoteen 2015.

3.4.2 Vesienhoitosuunnitelma

Vesien hyvän tilan saavuttamisen välineenä toimivat vesienhoitoaluekohtaiset vesienhoitosuunnitelmat, jotka laadittiin ensimmäisen kerran vuosina 2004 - 2009. Jokaiselle vesienhoitoalueelle laaditaan oma vesienhoitosuunnitelmansa. Suunnitelma on vesienhoitoalueen vesiensuojelun perusta. Siihen sisältyy koko vesienhoitoalueen yhteinen näkemys vesiensuojelun ongelmista ja niiden ratkaisukeinoista. (Uudenmaan ELY 2012, 9.)

Hoitosuunnitelmien laadinnasta vastaavat alueelliset ympäristökeskukset (nykyisin ELY - keskukset). Koska vesienhoitoalue ei noudata viranomaisten alueellisia toimivaltarajoja, saattaa

yksi ympäristökeskus osallistua useamman vesienhoitosuunnitelman laatimiseen. (VHL, 5 - 6 §.) Kuvasta 1. näkee, että Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalue ulottuu viiden eri ympäristökeskuksen toimialueelle. Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalueen hoitosuunnitelman laatimiseen osallistui yhteensä kuusi alueellista ympäristökeskusta. Vesienhoitoalueella onkin yhdellä ympäristökeskuksella yhteen sovittava rooli hoitosuunnitelmien laadinnassa. Nämä yhteen sovittavat ympäristökeskukset on määritelty valtioneuvoston asetuksen vesienhoitoalueista toisessa pykälässä. Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalueella yhteen sovittavana tahona oli Länsi-Suomen ympäristökeskus ja Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalueella Uudenmaan ympäristökeskus. Ehdotus vesienhoitosuunnitelmaksi laaditaan siten, että yhteen sovittava alueellinen ympäristökeskus kokoaa yhteen vesienhoitoalueella valmistellut selvitykset sekä yhteenvedot toimenpideohjelmista ja seurantaohjelmista (VNA 2006, 22 §). Yhteistyön ja vuorovaikutuksen järjestämiseksi eri toimijoiden kesken, jokaiselle vesienhoitoalueelle on perustettava vähintään yksi yhteistyöryhmä. Vesienhoitosuunnitelmat hyväksyy valtioneuvosto joka kuudes vuosi (VHL, 14, 17 §.) Valtioneuvosto hyväksyi ensimmäiset vesienhoitosuunnitelmat joulukuussa 2009. Maaliskuussa 2010 ympäristöministeriö raportoi niistä EU:n komissiolle. (Mäenpää & Tolonen 2011, 104.)

Hoitosuunnitelman lisäksi laaditaan toimenpideohjelmat, jotka sisältävät toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimenpideohjelma voi kattaa joko yhden tai useamman vesistöalueen. (VHL, 12 §.) Varsinais-Suomen ympäristökeskus laati kolme toimenpideohjelmaa: Varsinais-Suomen pintavesien toimenpideohjelman vuoteen 2015, Satakunnan pintavesien toimenpideohjelman vuoteen 2015 sekä Lounais-Suomen pohjavesien toimenpideohjelman vuoteen 2015. Keski-Suomen ympäristökeskus laati erilliset Keski-Suomen pinta- ja pohjavesien toimenpideohjelmat. Toimenpideohjelmat käsitellään osana vesienhoitosuunnitelmaa. Lisäksi tilatavoitteiden saavuttamista seurataan ympäristökeskuksittain laadittavilla seurantaohjelmilla, jotka myös liitetään vesienhoitosuunnitelmaan. Seurannalla pyritään yhtenäisen ja monipuolisen kuvan saamiseen pinta- ja pohjavesien tilasta vesienhoitoaluekohtaisesti. Hoitosuunnitelma on siis eräänlainen yhteenveto, jossa esitetään tiedot vesienhoitoalueesta, arviot vesien tilasta, tilatavoitteista ja vesien tilaa heikentävästä ihmisen toiminnasta, seurantaohjelma, vesienkäytön taloudellinen analyysi, yhteenveto toimenpideohjelmista, selvitys valmistelun aikana esitetyistä kannanotoista sekä siitä, miten ne ovat vaikuttaneet suunnitelmien sisältöön ja ympäristöselostus. (VHL, 9, 11, 12 §.) Jo sisältövaatimusten pitkästä listasta ja useiden toimenpideohjelmien sisällyttämisestä voi päätellä, että vesienhoitosuunnitelmat ovat hyvin laajoja ja yleistasoisia asiakirjoja. Esitystavaltaan ja rakenteeltaan eri hoitosuunnitelmat noudattavat yhtenäistä linjaa. Toimenpideohjelmat eivät ole yhtä yhdenmukaisia ja vesimuodostuma-

kohtaisten tietojen laajuus vaihtelee eri toimenpideohjelmien välillä. (Kauppila 2011, 5.)

Hoitosuunnitelmat ovat raportointivälineitä, joilla vesipuitedirektiivin toimeenpanosta raportoidaan kuuden vuoden välein EU:n komissiolle. Raportoinnin lisäksi suunnitelma toimii myös osallistumisen välineenä keskusteltaessa kansalaisten ja muiden tahojen kanssa vesiensuojelukysymyksistä (Mäkinen 2005, 15, 61.) Vesienhoitolain 28 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten on soveltuvin osin otettava vesienhoitosuunnitelmat huomioon toiminnassaan. Kyseinen ilmaus on melko epämääräinen. Ympäristölupaviranomaisen näkökulmasta vesienhoitosuunnitelma on lähinnä informaatioväline. Kyse on taustamateriaalista, jota voi hyödyntää osana lupaharkintaa. Vesienhoitosuunnitelmat ovat siten ympäristövaikutusten arviointiin rinnastettavassa asemassa. Suoraa lainsäädännöllistä ohjausvaikutusta niillä ei Suomessa ole, toisin kuin joissakin muissa Euroopan maissa. (Hollo 2005, 5.)

Vesienhoitosuunnitelmien laadinta osoittautui suunnitteluviranomaisille raskaaksi, byrokraattiseksi prosessiksi. Suurimmaksi ongelmaksi koettiin työmäärään nähden riittämättömät resurssit ja niiden epätasainen jakautuminen. Myös ohjauksen koordinoinnissa oli suuria epäselvyyksiä kaikilla tasoilla. EU:n, ympäristöministeriön, Suomen ympäristökeskuksen, ympäristökeskusten ja vesienhoitoalueiden roolit olivat epäselvät. Tämä epäselvyys johtui puutteellisten resurssien lisäksi erittäin monimutkaisesta suunnitteluprosessista, työn laajuudesta sekä tiukoista aikatauluista. Eri vesienhoitoalueilla esitetyt erilaiset tulkinnat lainsäädännöstä ja ohjeistuksesta suunnittelun suhteen aiheuttivat hämmennystä. (Mäenpää & Tolonen 2011, 104 - 105.)

Ensimmäisten vesienhoitosuunnitelmien laadintavaikeuksista huolimatta prosessin lopputulokseen oltiin tyytyväisiä. Hoitosuunnitelmat saatiin valmiiksi asetetuissa aikarajoissa. Ensimmäinen suunnittelukausi nähtiin oppimisprosessina ja uusien toimintatapojen kehittämisen ajanjaksona. Erityisen merkittäväksi suunnittelijat kokivat yhteistyön lisääntymisen hallinnon sisällä sekä eri sektoreiden ja sidosryhmien välillä. (Mäenpää & Tolonen 2011, 106.)

Vaikka hoitosuunnitelmien laatiminen oli tärkeä osa suunnitteluprosessia, sen ei kuitenkaan tulisi olla vesienhoidon keskeisin päämäärä. Hoitosuunnitelmien laadinnan jälkeen suunnittelussa keskitytään soveltamaan toimenpideohjelmia käytäntöön hoitosuunnitelmien mukaisesti. Tällöin suunnittelun keskeinen tarkoitus on ohjata toimenpiteiden valintaa ja kohdennusta ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta optimaalisella tavalla. (Mäkinen 2005, 63.) Ensimmäisten vesienhoitosuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä valtioneuvosto edellytti vesienhoidon toteutusohjelman laati-

mista vuoden 2010 loppuun mennessä. Toteutusohjelma valmisteltiin eri hallinnonalojen ja sidosryhmien välisenä yhteistyönä. Se muodostuu Vesienhoidon toteutusohjelma 2010 - 2015 - asiakirjasta sekä alueellisen toteutuksen organisoinnista vuoden 2011 syyskuun loppuun mennessä. (Ympäristöministeriö 2011.)

3.4.3 Vesien ekologinen luokittelu ja tyypittely

Vesipuitedirektiivi asettaa tavoitteeksi pinta- ja pohjavesien hyvän ekologisen ja kemiallisen tilan saavuttamisen vuoteen 2015 mennessä (VPD, 4 artikla). Direktiivin ympäristötavoitteiden oikeudellisesta velvoittavuudesta on esitetty erilaisia tulkintoja. Tiukasti tulkittuna ympäristölaatuvaatimukset voidaan ymmärtää jäsenvaltioita ehdottoman sitoviksi. Toisen tulkinnan mukaan ne nähdään ohjausnormeina, joiden toteutumatta jääminen edellyttää jäsenvaltiolta lisätoimenpiteitä niiden saavuttamiseksi. Kuitenkaan tavoitteiden toteutumattomuus ei sellaisenaan ole direktiivin vastaista. Ympäristötavoitteiden velvoittavuus määrittelee ekologisen luokittelun normatiivisen aseman, sillä luokittelu kertoo, kuinka vesien tilatavoitteet on saavutettu. (Kauppila 2011, 8.)

Petersen et al. (2009) edustavat näkemystä, jonka mukaan vesien hyvä tila ei ole tavoite, joka jäsenmaiden tulisi pyrkiä saavuttamaan. Se on ennemminkin tavoite, jonka jäsenmaa on velvoitettu saavuttamaan. Kuitenkin vesien hyvän tilan saavuttaminen on kompleksinen tehtävä jo pelkästään ekologisesta ja fysikaalisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Kaikki luonnontieteelliset tekijät ja kausaali- ja vuorovaikutussuhteet tulisi kyetä ottamaan huomioon. Tämä vaatii laaja-alaista tietoa ja kykyä muuntaa tieto toimeenpanossa hyödynnettävään muotoon. Vaikka luonnontieteellinen kompleksisuus rajautuu direktiivin ulkopuolelle, direktiivi tunnustaa poliittisen kompleksisuuden olemassaolon. Direktiivi painottaa, että tehokas vesiensuojelu on riippuvainen ympäristöpolitiikan integroimisesta muihin politiikan sektoreihin ja eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä eri tasoilla. (Petersen et al. 2009, 2063.)

Pintavedet jaotellaan vesimuodostumiin, jotka tyypitellään maantieteellisten ja luonnontieteellisten ominaispiirteiden mukaan (VHL, 7 §). Tyypittelyä tarvitaan, jotta luontaisilta ominaisuuksiltaan erilaisia vesiä voitaisiin vertailla keskenään. Tällöin vedet on ryhmiteltävä vertailukelpoisiin ryhmiin luontaisiin ominaisuuksiin perustuen ennen vertailuolojen määrittelemistä. Luotettavien vertailuolojen määrittely on mahdollista ainoastaan keskenään mahdollisimman samankaltaisille vesille. Tyypittely ja vertailuolojen määritys on pohjana vesien ekologisen luokan määräytymiselle. Tyypit-

telyn avulla vältetään luonnonmaantieteellisiltä olosuhteiltaan erilaisten vesistöjen luokittelu samoin perustein. Esimerkiksi pienet ja suuret järvet eroavat toisistaan biologisten tekijöiden ominaisuuksien suhteen, joten niihin ei voi soveltaa samanlaisia vertailuoloja. Järvet, joet ja rannikkovedet tyypitellään erikseen. (Vuori et al. 2006, 11.) Ensimmäisellä suunnittelukaudella sekä joet että rannikkovedet jaettiin yhteentoista tyyppiin ja järvet kymmeneen tyyppiin. Tärkeitä tekijöitä sisävesien tyypittelyssä olivat muun muassa vesistön koko, valuma-alueen maaperä sekä järvien syvyys ja viipymä. (Kauppila 2011, 10 - 11.)

Tyypittelyyn liittyy kuitenkin ongelmia. Tyypittelyllä pyritään lisäämään mahdollisuuksia huomioida vesistöjen luonnollisia eroja. Kuitenkaan kaikkeen alueelliseen ja ajalliseen vaihteluun ei tyypittelyllä voi päästä kiinni. Erään tulkintakysymyksen muodostaa humuksen huomioiminen tyypittelyssä. Ongelmana on, että turvevaltaisten valuma-alueiden vesistöissä on vaikea erotella ihmisen toiminnan aiheuttamaa humuspitoisuuden nousua vesimuodostuman luontaisesta humuspitoisuudesta. Näin ollen humusgradientin integroiminen tyyppijärjestelmään on ennen kaikkea poliittinen kysymys. (Kauppila 2011, 10 - 12.)

Vesienhoidon toimenpideohjelmien laadinta pohjautuu ekologiseen luokitteluun. Luokituksen laadinnassa on tärkeää käydä avointa keskustelua sidosryhmien ja kansalaisten kanssa. (Vuori et al. 2009, 3.) Luokittelussa käytetään pääasiassa erilaisia biologisia ja kemiallisia mittareita ja huomioidaan luonnolliset valuma- ja muodostumisolosuhteet. Vesiekologian ja hydrologian yhteen liittäminen on uutta aikaisempiin EU-käytäntöihin verrattuna. (Mäkinen 2005, 14.) Pinta- ja pohjavesien tilaluokitus määräytyy ihmistoiminnan aiheuttaman muutoksen voimakkuuden perusteella (VHL, 8 §).

Pintavesien osalta tilatavoitteet on jaettu hyvään ekologiseen ja kemialliseen tilaan. Pintavedet jaotellaan erinomaiseen, hyvään, tyydyttävään, välttävään tai huonoon tilaan. Voimakkaasti muutetuille ja keinotekoisille pintavesimuodostumille on omat tavoitteensa. Niitä verrataan parhaaseen saavutettavissa olevaan ekologiseen tilaan. Luokituksina käytetään hyvää, tyydyttävää, välttävää ja huonoa tilaa. Pohjavesiä sen sijaan tarkastellaan hyvän määrällisen ja kemiallisen tilatavoitteen kautta ja ne voidaan luokitella joko hyvään tai huonoon tilaan. (VHL, 8 §.)

Pintavesien luokka määräytyy huonomman tilan mukaan vertailuoloihin suhteutettuna (VHL, 8 §). Jos ekologinen tila on kemiallista tilaa heikompi, määräytyy luokitus siis ekologisen tilatavoitteen kautta. Tätä niin kutsuttua ”one out, all out” sääntöä sovelletaan kokonaisluokan määrittelyn lisäksi

myös ekologisen luokan määrittämiseen. Jos yksikin luokittelutekijä on välttävässä tilassa, määräytyy luokka sen mukaan, vaikka muut tekijät olisivat erinomaisessa tilassa. Lisäksi kemiallinen laatunormi osaltaan määrittää ekologista luokkaa. Jos kemiallinen tila ei ole riittävä, voi ekologinen tila olla enintään tyydyttävä. (Kauppila 2011, 13 - 14.)

”One out, all out” luokittelusäännön soveltaminen ei ole ongelmatonta. Vesistöjen ajalliset ja paikalliset vaihtelut voivat olla merkittäviä ja ensimmäisellä suunnittelukaudella oli käytettävissä niukasti biologista seuranta-aineistoa. Tällaisessa tilanteessa luokittelu ei kuvaa luotettavasti vesistöissä tapahtuneita tilamuutoksia. Vaarana on vesimuodostuman ”väärä” luokittelu ja toimenpiteiden virheellinen kohdentaminen. (Hering et al. 2010, 4013.) Koska ensimmäisellä suunnittelukaudella biologisia aineistoja oli käytettävissä vain harvoista vesistä, jouduttiin turvautumaan vedenlaatutietoon ja asiantuntija-arvioihin toimenpideohjelmia laadittaessa. Vesimuodostumien kohdalla, joista ei ollut aineistoa saatavilla tai se oli riittämätön, ei luokittelua tehty. Muiden vesien ekologinen tilaluokitus perustui fysikaalis-kemialliseen vedenlaatuun, suppeaan biologiseen aineistoon, laajaan biologiseen aineistoon tai muiden vesimuodostumien tietoihin. (Vuori 2009, 12.) Vesien ekologisen tilan arvioinnissa onkin seuraavalla suunnittelujaksolla paljon kehitettävää.

3.4.4 Vuorovaikutteisen suunnittelun periaate – kansalaisosallistuminen

Vuosituhannen vaihteessa alkoi EU:ssa korostua kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen heidän omaa elinympäristöään koskevissa asioissa. Tämä linjaus on nähtävissä myös vesipuitedirektiivissä. (Mäkinen 2005, 12.) Kuten direktiivin johdannon kohdasta 14 voidaan havaita, on direktiivissä tunnistettu eri tahojen välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen tarve. Osallistuminen nähdään avaimena direktiivin menestykselliseen toimeenpanoon.

> *”Tämän direktiivin onnistuneen täytäntöönpanon edellytyksinä ovat tiivis yhteistyö ja yhtenäinen toiminta yhteisön, jäsenvaltioiden ja paikallisella tasolla sekä kansalaisille ja vedenkäyttäjille tiedottaminen, heidän kuulemisensa ja osallistumisensa.”*

Kansalaisten kuulemista täsmennetään vielä 14. artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on kannustettava kaikkia asianomaisia osapuolia osallistumaan direktiivin täytäntöönpanoon, etenkin vesienhoitosuunnitelman laatimiseen, tarkistamiseen ja ajantasaistamiseen. Kaikkien osallisten huomioiminen edellyttää huomattavan laajaa vuorovaikutteisuutta. Direktiivi asettaakin osallistumista

koskevat velvoitteet hyvin yleiselle tasolle. Se ei ota kantaa itse vuorovaikutteisen suunnittelun toteuttamiseen. (Mäkinen 2005, 89.)

Vuorovaikutteisella suunnittelulla on monia synonyymejä. Voidaan puhua esimerkiksi kommunikatiivisesta, osallistavasta tai yhteistoiminnallisesta suunnittelusta. Kuitenkin perimmäinen tarkoitus on kaikissa sama: eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen lisääminen ja kehittäminen suunnitteluprosessissa. Usein vuorovaikutteisuudella tarkoitetaankin ihmisten välistä kanssakäymistä. (Mäkinen 2005, 80.) Tässä tutkimuksessa kuitenkin rajaan vuorovaikutteisen suunnittelun erityisesti yksityisten kansalaisten ja koko suunnittelujärjestelmän väliseksi tarkasteluksi. Näkemykseni mukaan kansalaisosallistumisen ongelmat eivät kulminoidu ainoastaan ihmisten välisiin vuorovaikutussuhteisiin. Sen sijaan kipupisteet löytyvät koko suunnittelujärjestelmän peruslähtökohdista.

Vesipuitedirektiivissä säädetään kolme kuulemiskierrosta, joiden aikana kansalaisilla on mahdollista osallistua vesienhoitosuunnitelmien laadintaan kommentoimalla esitettyjä asiakirjoja. Jokaisesta hoitosuunnitelmasta tulee julkaista vähintään kolme vuotta ennen hoitosuunnitelmakauden alkamista laatimisaikataulu ja sitä koskeva työohjelma, vähintään kaksi vuotta ennen alustava katsaus tärkeistä vesistöalueen hoitoa koskevista kysymyksistä ja vähintään vuotta ennen hoitosuunnitelmaehdotus. Jäsenvaltioiden on annettava vähintään kuusi kuukautta aikaa kirjallisten huomautusten toimittamiseen. (VPD, 14 artikla.)

Ensimmäisen suunnittelukauden kuulemiset järjestettiin seuraavan aikataulun mukaisesti:

- Kuuleminen työohjelmasta ja aikataulusta 22.6.- 22.12.2006.
- Kuuleminen vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä 21.6.- 21.12.2007.
- Kuuleminen vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta 31.10.2008- 30.4.2009.

Vesienhoitolaki täsmentää kuulemismenettelyä asettamalla tiedottamiselle erilaisia vaatimuksia kuulemisen eri vaiheissa. Kahdessa ensimmäisessä kuulemisessa työohjelmasta ja aikataulusta sekä vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä riittää ilmoitus kuntien ilmoitustauluilla. Kolmannessa kuulemisessa hoitosuunnitelmaehdotuksesta tulee tiedottaa alueella yleisesti ilmestyvissä sanomalehdissä. Tarvittaessa on järjestettävä tiedotustilaisuuksia, joissa on oltava mahdollisuus mielipiteen esittämiseen. Kaikkien asiakirjojen ja niiden laadinnassa käytettyjen tausta-asiakirjojen on oltava pyynnöstä kaikkien saatavilla. (VHL, 15 §.) Vesienhoitolaki säätää reunaehdot kansalaisten osallistumisen järjestämiselle, mutta jättää ympäristökeskuksille paljon pelivaraa riittävien osallistumismahdollisuuksien määrittelyssä.

Ympäristökeskusten viranomaiset ovat vesipuitedirektiivin toimeenpanon avaintoimijoita, jotka luovat puitteet muiden toimijoiden osallistumiselle. Tässä tutkimuksessa tarkoitan osallistumisella erityisesti yksityisten kansalaisten vapaaehtoista toimintaa vesien tilan parantamiseksi. Osallistujien motiivit voivat olla hyvin moninaisia; ideologisia, kulttuurisia, taloudellisia tai sosiaalisia. Osallistuminen voi myös olla pitkäjänteistä toimintaa tai spontaania reagointia. (Koskiaho 2002, 37.) Osallistuminen ja osallistaminen liittyvät vesienhoidossa kiinteästi toisiinsa. Osallistamisen ymmärrän Mäkisen (2005, 90) tavoin osallistumisen mahdollistamiseksi. Osallistaminen vesienhoidossa on siis Hajeria (2005) mukaillen osallistumisen puitteiden ja keskusteluareenan rakentamista.

Susan Walkerin (2004) mukaan vuorovaikutteisessa suunnittelussa olennaista on eri toimijoiden sitouttaminen prosessiin. Sitouttaminen mahdollistaa kaikkien osapuolten paremman ymmärryksen keskusteltavista asioista. Suunnittelijoiden näkökulmasta osallistuminen ja sitouttaminen helpottavat ongelmien aikaista tunnistamista, mikä saattaa auttaa konfliktien ratkaisemisessa. Sitouttamisen perimmäisenä tarkoituksena onkin saada monipuolista tietoa päätöksentekoa varten. Walkerin mukaan on kuitenkin epätodennäköistä, että yksityiset kansalaiset haluaisivat sitoutua alueellisella tai valtakunnallisella tasolla. Sitoutuminen on todennäköisempää saavuttaa yhteistyöryhmillä. (Walker 2004, 515, 517.)

Yhteistyöryhmät ovat tärkeä vuorovaikutteisuuden väline suomalaisessa vesienhoidon suunnittelussa. Vesienhoitolain 14 §:n mukaan ympäristökeskusten on perustettava vähintään yksi yhteistyöryhmä alueen eri toimijoiden yhteistyön ja vuorovaikutuksen turvaamiseksi. Tarkemmin yhteistyöryhmien kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston asetuksessa vesienhoitoalueista. Yhteistyöryhmä tulee koota kuudeksi vuodeksi kerrallaan vesien käyttöön, suojeluun ja tilaan vaikuttavista valtion ja kuntien viranomaisista, elinkeinon harjoittajista, järjestöistä, vesialueiden omistajista ja vesien käyttäjistä (VNA 2004, 3 §).

Tuire Laurinolli on tehnyt varsin kattavat raportit Ääntä vedestä (2007) ja ääntä vedestä II (2010) yhteistyöryhmien toiminnasta ensimmäisellä suunnittelukaudella. Raporttien tulosten perusteella vaikuttaisi siltä, että yhteistyöryhmien toiminta on koettu melko onnistuneeksi ja keskinäistä vuoropuhelua on saatu aikaan. Hedin et al. (2006, 33) korostavat, että osallistumisen järjestämiseen vaikuttavat myös osallistumisen historialliset lähtökohdat. Vesien käytön kokonaissuunnittelun aikakautena osallistaminen tapahtui neuvottelukuntien välityksellä, joiden työ vastasi nykyisten vesienhoidon yhteistyöryhmien toimintaa (Mäkinen 2005, 36 - 37). Ehkä neuvottelukuntien toiminnasta kertynyt tietotaito auttoi organisoimaan myös nykyisten yhteistyöryhmien toimintaa menestykselli-

sesti. Huomionarvoista on, että Euroopan komission (2003) suunnitteluviranomaisille suunnatussa osallistamisohjeistuksessa pyritään osallistumista ohjaamaan lähes yksinomaan yhteistyöryhmien kaltaiseen toimintaan. Ohjeistuksessa korostetaan osallistamisen tärkeyttä. Aktiivisen kansalaisosallistumisen rooli nähdään tärkeänä vesien tilatavoitteiden saavuttamisessa. Vesien käyttäjät ja toisaalta myös vesien saastuttajat tulee nähdä osana vesiensuojeluratkaisuja. Kumpiakaan ei tule rajata niiden ulkopuolelle. Toisaalta ohjeessa avoimesti myönnetään, että kaikkia mahdollisia osallisia on mahdotonta osallistaa prosessiin. Ohjeessa esitelläänkin joukko erilaisia osallistamistekniikoita kuten haastatteluja, työpajoja ja monia muita ryhmätyötä vaativia menettelytapoja. Yhteistyöryhmissähän on edustettuina myös vesien käyttäjät, joilla luultavasti tavoitellaan ”tavallisen” kansalaisen näkökulmaa vesiasioihin. Ohjeistuksen oletuksena saattaa olla, että kansalaisten ääni saadaan parhaiten kuuluviin edustuksellisen demokratian keinoin. On kuitenkin syytä korostaa, että Euroopan komission ohje ei ole sitova. Sen tehtävänä on ennen kaikkea esitellä erilaisia osallistamisvaihtoehtoja, antaa konkreettisia neuvoja ja herättää ideoita. Suomen vesienhoitolain 15 § kuitenkin velvoittaa kuulemaan kaikkia. Tämä tarkoittaa myös yksityisiä kansalaisia yhteistyöryhmien ulkopuolelta. Juuri tämä on osoittautunut erityisen haastavaksi tehtäväksi. Tästä syystä rajaan tämän tutkimuksen yhteistyöryhmien ulkopuolisten kansalaisten osallistumisen tarkasteluun.

William Howarth (2009) näkee vesipuitedirektiivin ongelmana olettamuksen kaikkia kansalaisia yhdistävästä näkemyksestä. Kansalaisilla oletetaan olevan jonkinlainen yleinen mielipide ja yhtenäiset intressit käsiteltävänä olevista asioista. Osallistumisen lähtökohtana on, että suunnittelussa olevat asiat ovat juuri niitä asioita, joista kansalaiset ovat kiinnostuneita. Kansalaisten myös odotetaan tuovan näkemyksensä innokkaasti esiin. (Howarth 2009, 400, 416.) Kuitenkin Suomessa ensimmäisellä suunnittelukaudella viranomaiset kokivat haastavimmaksi kansalaisten kiinnostuksen herättämisen ja aktivoinnin sekä saadun palautteen paikallisuuden. Ongelmana nähtiin myös aikataulutus ja suunnittelukauden pituus. (Laurinolli 2010, 61, 66.)

Viranomaiskokemusten mukaan kansalaispalautteen integroiminen vesienhoitosuunnitelmiin ei siis ole yksinkertaista. Kansalaisten osallistumishalukkuuteen voidaan pyrkiä vaikuttamaan tiedottamista lisäämällä. Suuret osallistujamäärät eivät kuitenkaan välttämättä takaa kansalaisten todellisia vaikutusmahdollisuuksia. Sen sijaan EU:n tasolta määrättyyn aikatauluun on vaikeampi vaikuttaa. On ymmärrettävää, että palautetta on vaikeaa huomioida suunnittelun tiukan etenemisaikataulun asettamissa rajoissa. Kuulemisen päätyttyä tulee suunnitelmien laadinnan olla jo niin pitkällä, ettei palautetta ole enää helppoa huomioida siinä yhteydessä, jossa sitä toivottiin. Walker kuitenkin painottaa, että osallistuneiden kansalaisten kannalta on tärkeää saada vastine siitä, kuinka heidän näke-

myksensä on otettu suunnittelussa huomioon. Suunnittelupäätösten syyt tulee tehdä läpinäkyviksi. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun lopputulos ei ole linjassa osallistujien toiveiden kanssa. Muutoin osalliset saattavat menettää luottamuksensa suunnittelutyöhön. Epäluottamus ei houkuttele osallistumaan seuraavilla suunnittelukierroksilla. (Walker 2004, 518.) Palautteen paikallinen painottuminen kuitenkin saattaa vaikeuttaa vastineiden laatimista. Ehkä kansalaiset eivät olekaan Howarthin epäilyksen mukaisesti kiinnostuneita niistä asioista, jotka ovat suunnittelujärjestelmässä keskeisiä. Tässä tutkimuksessa tarkastelenkin, mistä kansalaisten mukaan tulisi vesienhoidon suunnittelun yhteydessä keskustella.

4. Tapausten esittely, aineisto ja menetelmät

4.1 Vertaileva tapaustutkimus

Tämä tutkimus edustaa tapaustutkimuksen tutkimusstrategiaa. Koska tapaus on aina tapaus jostakin, tulisi tapaustutkimuksessa erottaa toisistaan tapaus ja tutkimuksen kohde. Tutkimuksen kohteella tarkoitetaan asiaa, jota valittu tapaus ilmentää. (Laine et al. 2007, 10.) Tämän tutkimuksen kohteena on uuden vesienhoidon suunnittelujärjestelmän ja kansalaisten osallistumisen välisen suhteen problematiikka. Jotta tähän olisi mahdollista päästä käsiksi, olen valinnut kaksi tapausta. Tarkastelen miten sama kansalaisten kuulemisprosessi toteutettiin kahdella eri alueella.

Tutkimusta ohjaavat tutkijan lähtökohtaiset oletukset maailmasta. Sosiaaliseksi konstruktionismiksi kutsutun suuntauksen mukaan maailma on läpikotaisesti sosiaalisesti rakentunut. Se rakentuu ihmisten merkitystulkinnoista ja tulkintasäännöistä. (Alasuutari 1999, 60.) Tällainen ajattelutapa on yleinen yhteiskuntatieteissä ja tunnistin tämänkaltaisen ulkoa opitun näkökulman itsessäni. Tutkimuksen edetessä kuitenkin havaitsin, että kyse ei mielestäni ollut ainoastaan sosiaalisista konstruktioista. Toki toimijoilla oli erilaisia tulkintoja esimerkiksi vesien hyvästä tilasta ja suunnittelun merkityksestä. Tämä ei kuitenkaan mielestäni näyttäytynyt ainoana kipupisteenä, johon kansalaisten osallistamisen vaikeus kulminoituisi. Vaikka en ole sitoutunut mihinkään tiettyyn perinteeseen, alkoi tutkimus ontologisilta lähtökohdiltaan painottua materiaalisen konstruktionismin tapaan tarkastella maailmaa. Maria Åkerman (2006, 35) määrittelee väitöskirjassaan materiaalisen konstruktionismin sosiaalisen ja materiaalisen väliseksi yhteenkietoumaksi. Sosiaalinen ja materiaalinen todellisuus ovat toinen toistensa läpäisemiä. Vesienhoidon sosiaalinen ulottuvuus on tärkeä. Kuitenkin mielestäni on myös yhtä tärkeää tunnistaa, kuinka erilaiset materiaaliset rajaukset ja käytännöt määrittävät sitä, mistä keskustellaan, kamppaillaan ja millaista vesienhoitoa tuotetaan.

Vesienhoidon suunnittelu tapahtuu vesienhoitoalueittain. Koska nämä suunnittelualueet ovat hyvin laajoja, päätin rajata tutkimuksen tapaukset maakuntatasolla. Ensin kiinnostuin Keski-Suomesta ja sain Keski-Suomen ympäristökeskukselta käyttööni kopiot heidän vastaanottamastaan kansalaisten kuulemispalautteesta. Myöhemmin sain käyttööni kopiot myös Lounais-Suomen ympäristökeskuksen vastaanottamasta kansalaispalautteesta ja lausunnoista sekä Varsinais-Suomen että Satakunnan maakuntien alueilta. Lausunnon antajissa olivat edustettuina monenlaiset eri toimijaryhmät kuten kunnat, viranomais- ja asiantuntijaorganisaatiot, kansalaisjärjestöt ja yritykset. Halusin rajata toimijakenttää yhtenäisemmäksi, joten päädyin ainoastaan kansalaispalautteen analysointiin.

Vertailuasetelma vaikutti hedelmälliseltä lähestymistavalta, joten päätin rajata kansalaispalautteiden analyysin Varsinais-Suomen ja Keski-Suomen maakuntiin pintavesien toimenpideohjelmien rajauksia noudattaen. Palautteen rajaaminen maakuntatasolla osoittautui pohdintaa vaativaksi tehtäväksi. Rajan vetäminen Varsinais-Suomen ja Satakunnan palautteiden välille ei ollut aivan yksiselitteistä. Esimerkiksi Turun Seudun Vesi Oy:n tekopohjavesihanke ulottaa toimenpiteensä ja vesistövaikutuksensa molempien maakuntien alueille. Samoin Säkylän Pyhäjärvi on keskeinen sekä Varsinais-Suomessa että Satakunnassa. Kannanottojen joukossa oli myös palautteita, joiden antajilla oli esimerkiksi kesämökki toisen maakunnan alueella kuin missä he vakituisesti asuivat. Päädyin siten rajaamaan palautteet sisällön perusteella. Jos palautteen sisältö jollain tapaa kosketti Varsinais- tai Keski-Suomea, otin sen mukaan tarkasteluun.

Kyseiset maakunnat eroavat muun muassa vesistörakenteeltaan ja kuormitukseltaan. Varsinais-Suomea hallitsevat virtaavat joet ja Keski-Suomea järvimaisemat. Myös elinkeinorakenne on erilainen. Keski-Suomessa tällä hetkellä keskustelua virittävät turvetuotannon vesistöhaitat ja Varsinais-Suomessa maatalouden vesistökuormitus. Vertailevaa tutkimusasetelmaa tuki myös kiinnostukseni erilaisiin osallistumisjärjestelyihin ja niiden merkitykseen kansalaispalautteen sisällön muotoutumisen kannalta. Lähtökohtaisesti oletin, että ympäristökeskusten erilaisilla osallistumisjärjestelyillä olisi merkitystä, sillä kansalaispalaute annetaan näyttämöllä, jonka viranomaiset muovaavat. Lisäksi keskustelua voidaan ohjata erilaisilla kysymyksenasetteluilla. On myös mielenkiintoista tarkastella, kuinka erilaiset materiaaliset, maantieteelliset ja poliittiset ulottuvuudet heijastuvat kannanottojen sisältöihin. Kun samaa asiaa tarkastellaan rinnakkain kahden eri tapauksen kautta, samat kysymykset voivat saada erilaisia tulkintoja eri olosuhteissa ja yhteyksissä. Sama informaatiokin saattaa johtaa ristiriitaisiin ongelmanmäärittelyihin ja näiden ristiriitojen avaaminen on vertailevassa tapaustutkimuksessa keskeistä. (Kurunmäki 2007, 78.) Kuitenkaan tarkoituksena ei ollut tehdä tiukan vertailevaa tapaustutkimusta, jolloin tutkimuksen painopiste olisi kahden maakunnan kansalaispalautteiden välisissä eroissa ja samankaltaisuuksissa. Pikemminkin tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella rinnakkain tapausten paikallisesti olennaisia piirteitä. Tapausten sisäinen tarkastelu nousikin tapausten välistä vertailua tärkeämmäksi. Vertailuasetelman avulla oli lähinnä tarkoitus täydentää aineistoa ja näin ollen parantaa mahdollisuuksia vastata asettamiini tutkimuskysymyksiin.

Kansalaisten kuulemisen järjestämisen tuloksena kertyi joukko kansalaispalautetta, joka muodosti tutkimuksen aineiston. Jotta aineistoa olisi mahdollista ymmärtää, sitä ei pidä irrottaa materiaalisista käytännöistä ja yhteyksistään, joissa se on syntynyt (Law 2004, 3). Kansalaispalautteita analysoidessa on siis otettava huomioon millaisten kuulemisjärjestelyiden tulosta kyseinen palaute on.

Seuraavaksi esittelen tutkimuksen kohteena olevat tapaukset kuvailemalla, miten kuulemiset järjestettiin kahden eri ympäristökeskuksen toimialueella. Näiden tuloksena syntyneen aineiston ja sen analyysimenetelmät esittelen tapausten esittelyn jälkeen alaluvussa 4.4.

4.2 Tapaus 1: Kansalaisten kuuleminen Lounais-Suomen ympäristökeskuksessa

Lounais-Suomen ympäristökeskus kuuluu pääosin Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalueeseen. Ympäristökeskuksen toimialueen kunnista Salo ja Somero kuuluvat osittain myös Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalueeseen. Lounais-Suomen ympäristökeskus osallistui siis näiden kahden alueen vesienhoitosuunnitelmien laadintaan. (Varsinais-Suomen ELY 2010.)

Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalue ulottuu Varsinais-Suomen, satakunnan, Hämeen, Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan alueille. Vesienhoitoalue koostuu 30 päävesistöalueesta, joista merkittävin on Kokemäenjoen vesistöalue. Näsijärvi, Säkylän Pyhäjärvi, Lappajärvi ja Längelmävesi ovat alueen suurimmat järvet. Rannikolta alue ulottuu Saaristomereltä Selkämerelle, Merenkurkkuun ja eteläiselle Perämerelle. (Varsinais-Suomen ELY 2012, 19 - 20.) Saaristomeri onkin runsaasta kuormituksestaan johtuen alueen erityishaaste.

Vesienhoitoalueen eteläosaa hallitsevat pienet jokivesistöt. Näillä alueilla on vähän järviä. Alueelle ovat tyypillisiä jokien suuret virtaamavaihtelut ja vesistöt ovat tulvaherkkiä. Tästä syystä alueella on toteutettu paljon jokien perkauksia, pengerryksiä sekä järvien säännöstelyä. Alueella sijaitsevat harjut ovat tärkeitä pohjaveden muodostumisen kannalta. Harjumuodostumista suurimmat ovat Kokkolan – Saarijärven harju, Pietarsaaren – Ruoveden harju, Säkylänharju – Virttaankangas ja Pohjankangas – Hämeenkangas. Vesienhoitoalueesta noin kolmannes on peltoa. Maatalous on keskittynyt erityisesti Varsinais-Suomen, Satakunnan ja Etelä-Pohjanmaan maakuntiin. Pellot keskittyvät valtaosin vesistöjen ympärille, joten maatalouden hajakuormitus on merkittävää. (Varsinais-Suomen ELY 2012, 20, 25.)

Vesienhoitoalueen järvet ovat ekologisen luokituksen mukaan enimmäkseen hyvässä tai tyydyttävässä tilassa. Jokien tila on pääosin tyydyttävä tai välttävä. Rannikkovedet ovat Saaristomerellä ja

suurten kaupunkien edustoilla tyydyttävässä tilassa. Muilta osin rannikkovesien tila on hyvä. Pohjavesien määrällinen ja kemiallinen tila on suurelta osin myös hyvä. Vesien tilaa heikentävät erityisesti rehevöityminen, rakenteelliset muutokset, maaperän happamuus ja kiintoaineskuormitus. Suurimmat kuormittajat ovat maatalous, haja-asutus, metsätalous ja turvetuotanto. (Varsinais-Suomen ELY 2012, 257.)

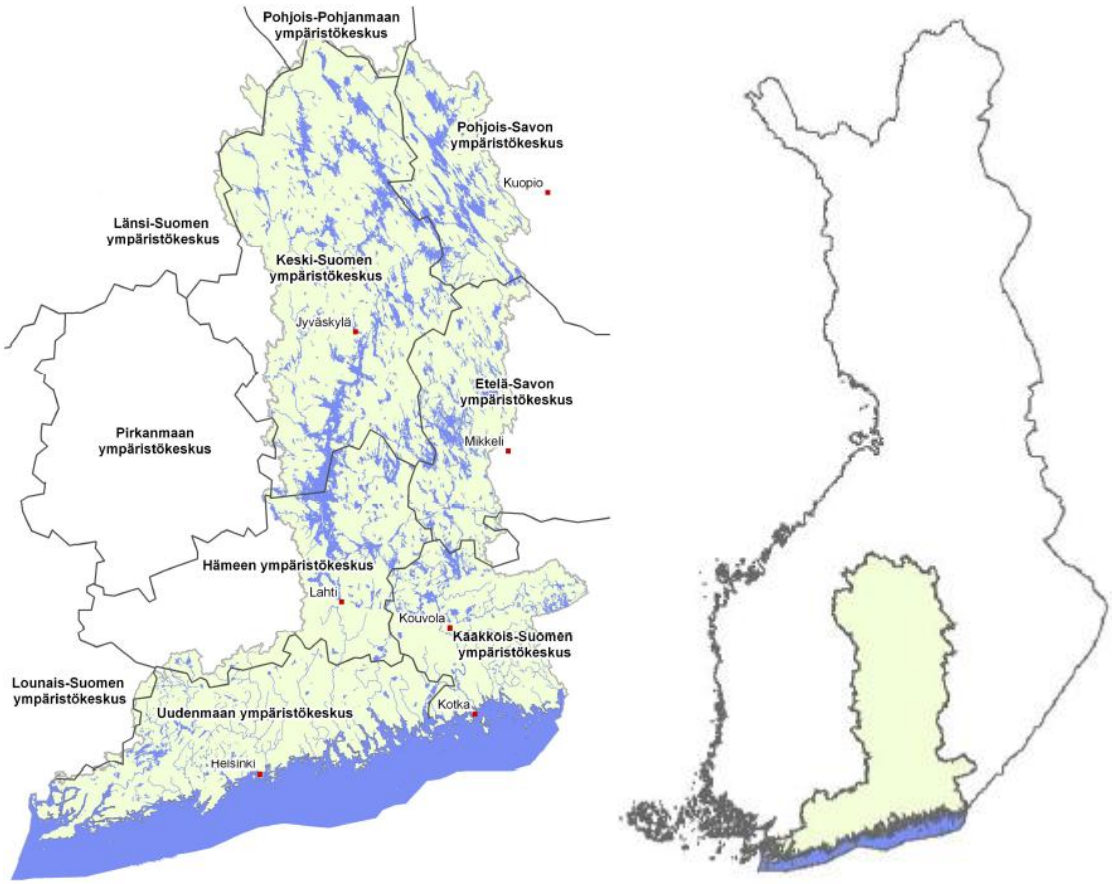
Kuva 2. Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalue. Lähde: Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuoteen 2015.

Lounais-Suomen ympäristökeskus järjesti kaikki kolme kuulemiskierrosta vuosina 2006 - 2009 samalla tavalla. Kuulutus ja keskeiset asiakirjat olivat esillä ympäristöhallinnon verkkosivuilla ja kuulutuksesta ja palautteenantomahdollisuudesta ilmoitettiin seuraavissa lehdissä: Turun Sanomat, Satakunnan Kansa, Länsi-Suomi ja Åbo Underrättelser. (Salmi & Kipinä-Salokannel 2010, 149.) Alueellisia yleisötilaisuuksia ei järjestetty. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen osallistumisjärjestelyt täyttivät vesienhoitolain määräykset ne jopa hieman ylittäen. Vesienhoitolain 15 § vaatii alueen sanomalehdissä tiedottamista ainoastaan vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta kuultaessa. Lounais-Suomen ympäristökeskus sen sijaan kuulutti sanomalehdissä kaikista kolmesta kuulemisvaiheesta. Kuulemisessa työohjelmasta ja aikataulusta Lounais-Suomen ympäristökeskus sai kaksi kansalais-

mielipidettä, jotka molemmat koskivat Varsinais-Suomen aluetta. Kuultaessa vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä kansalaispalautteita saatiin 27 kpl, joista 15 kpl käsitteli Varsinais-Suomen maakunnan vesistöjä. Vesienhoitosuunnitelmaehdotusta käsittelevällä kuulemiskierroksella kansalaisten kannanottoja saatiin yhteensä 9 kpl, joista 5 kpl oli rajattavissa Varsinais-Suomen alueelle.

4.3 Tapaus 2: Kansalaisten kuuleminen Keski-Suomen ympäristökeskuksessa

Keski-Suomen ympäristökeskus osallistui kolmen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelman laadintaan. Nämä vesienhoitoalueet ovat Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalue, Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalue ja Oulujoen – Iijoen vesienhoitoalue. Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalue on keskeisin. Oulujoen – Iijoen vesienhoitoalueeseen kuuluu ainoastaan erittäin pieni osa Pihtiputaan kunnasta. (Keski-Suomen ELY 2010.)



Kuva 3. Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalue. Lähde: Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuoteen 2015.

Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalue on vesistöiltään erittäin monipuolinen. Se koostuu

Suomenlahteen laskevien jokien valuma-alueista. Vesienhoitoalueen muodostavat 13 päävesistöaluetta, pienet rannikkovesistöt ja Suomenlahden rannikkovedet. Kymijoen vesistö on suurin vesistöalue. Vesienhoitoalueen eteläosaa lukuun ottamatta alue on runsasjärvinen. Järvistä Päijänne on suurin. Muita kookkaita järviä ovat muun muassa Keitele, Konnevesi, Puula, Nilakka ja Iisvesi. Rannikkovedet ovat hyvin monimuotoiset. Ne koostuvat jokien suistoista, merenlahdista, sisä- ja ulkosaaristosta, merenselistä sekä avomerestä. (Uudenmaan ELY 2012, 18, 23.)

Moreeni on yleisin maalaji. Tästä syystä vedet ovat laajoilta osin luonnostaan vähäravinteisia ja vähähumuksisia. Alueen eteläosissa esiintyy laajoja savikoita. Turvekerrostumat painottuvat alueen pohjoisosiin. Vesienhoitoalueen maa-alasta valtaosa on metsää. Kuitenkin alueella asuu yli kaksi miljoonaa ihmistä ja siellä sijaitsevatkin Suomen tiheimmin asutut keskukset. Intensiivinen elinkeinoelämä ja kasvava rakentaminen ovatkin alueen merkittäviä vesiensuojeluhaasteita. (Uudenmaan ELY 2012, 18 - 22.)

Vesienhoitoalueen järvet ovat suurelta osin hyvässä tai erinomaisessa tilassa. Sen sijaan jokien tila on pääosin tyydyttävä tai sitä huonompi. Peltoviljely on jokien suurin kuormittaja. Lisäksi niiden tilaa heikentää merkittävä vesistörakentaminen ja säännöstely. Rannikkovedet ovat tyydyttävässä, välttävässä tai huonossa tilassa. Tilaluokituksen syynä on erityisesti peltoviljelystä aiheutuva hajakuormitus. (Uudenmaan ELY 2012, 78 - 79.)

Kaikissa kolmessa kuulemisvaiheessa ilmoitus kuulutuksesta ja keskeiset asiakirjat olivat nähtävissä kuntien ja ympäristökeskuksen ilmoitustauluilla, ympäristökeskuksen verkkosivuilla ja kuntien pääkirjastoissa. Sanomalehti Keskisuomalaisessa ilmoitettiin kuulutuksesta ja mahdollisuudesta palautteen antamiseen. Lisäksi kuulutuksista tiedotettiin seuraavasti:

- 5.9.2006 tiedote ”Kansalaisilla mahdollisuus vaikuttaa vesienhoitoon”,
- vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä tiedotettiin kesä- ja marraskuussa 2007,
- 30.10.2008 järjestettiin tiedotustilaisuus vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta.

Lisäksi sekä Keskisuomalaisessa että muissa paikallislehdissä oli useita kuulemisten yhteydessä järjestettäviä yleisötilaisuuksia käsitteleviä artikkeleita. (Keski-Suomen ELY 2012, 108 - 110.)

Saatujen kannanottojen määrä jäi ensimmäisellä kierroksella vähäiseksi. Yksityisiltä kansalaisilta ei saatu kommentteja. Kaksi kannanottoa tuli muilta kuin lausuntopyynnön saaneilta tahoilta. Näistä

toinen taho edusti kolmen hengen tutkijaryhmää ja he olivat lähettäneet saman kannanoton myös Lounais-Suomen ympäristökeskukselle. Vapaamuotoisia kansalaisten kannanottoja vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä saatiin 26 kpl ja vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta 13 kpl.

Muiden kuulemisjärjestelyiden lisäksi Keski-Suomen ympäristökeskus ja TE -keskuksen kalatalousosasto järjestivät yhteistyössä yhteensä viisi alueellista yleisötilaisuutta vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä marras-joulukuussa 2007. Tilaisuudet järjestettiin Karstulassa, Viitasaarella, Laukaalla, Keuruulla ja Jämsässä. Niihin osallistui yhteensä noin 110 henkilöä. (Keski-Suomen ELY 2012, 109.) Yleisötilaisuuksissa oli mahdollisuus antaa palautetta täyttämällä kyselylomake ja lomakepalautteita saatiin yhteensä 49 kpl.

Vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta kuultaessa järjestettiin alueellisia yleisötilaisuuksia yhteensä seitsemän helmi-maaliskuussa 2009. Yleisötilaisuudet järjestettiin Saarijärvellä, Pihtiputaalla, Hankasalmella, Keuruulla, Jyväskylässä, Jämsässä ja Joutsassa. Hieman yli 300 kansalaista osallistui yleisötilaisuuksiin. (Keski-Suomen ELY 2012, 110.) Myös tuolloin oli mahdollista antaa palautetta lomakkeen avulla. Seitsemästä yleisötilaisuudesta saatiin yhteensä 48 lomakepalautetta. Lomakkeita palautettiin ylivoimaisesti eniten Saarijärvellä (27 kpl). Muilla paikkakunnilla palautettujen lomakkeiden määrä oli suhteellisen tasainen (2-7 kpl). Voidaankin todeta, että Keski-Suomen ympäristökeskuksen osallistumisjärjestelyt ylittivät lain velvoitteet monin tavoin.

4.4 Tutkimuksen aineisto ja analyysimenetelmät

Valittuina tapauksina olevat ympäristökeskukset osallistuivat kahden saman vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmien laadintaprosessiin. Tosin keskusten toimialueet kuuluivat pääosin eri vesienhoitoalueisiin. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen tärkein vesienhoitoalue on Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalue ja Keski-Suomen ympäristökeskuksen pääalue sitä vastoin Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalue, mutta myös Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalue on keskuksen toimialueella merkittävässä roolissa.

Kahden eri ympäristökeskuksen kansalaisosallistumisen järjestämisen välillä oli huomattavia eroja. Lounais-Suomen ympäristökeskus ei järjestänyt alueellisia yleisötilaisuuksia kuulemiskierrosten yhteydessä. Sen sijaan Keski-Suomessa järjestettiin yleisötilaisuuksia yhteensä kaksitoista kahden eri kuulemisen aikana, joista myös kerättiin mielipiteitä lomakepalautteiden muodossa. Varsinais-Suomen kansalaispalautteen määrä jäi lähes puoleen Keski-Suomen määrästä kuultaessa vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä ja vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta. Kuuleminen työohjelmasta ja aikataulusta keräsi vain kaksi palautetta molemmissa maakunnissa. Vähäinen kiinnostus aikataulun kommentointiin on ymmärrettävää, sillä aikataulu oli jo ennalta EU:ssa säädetty. Siihen ei todellisuudessa ollut mahdollisuuksia vaikuttaa. Pelkästään kansalaispalautteen kokonaismäärää tarkastelemalla voidaan todeta, että Keski-Suomen osallistumisjärjestelyt loivat aktiivisemman yleisön.

Eroja kuulemisjärjestelyissä ja kannanottojen määrässä saattaa selittää Saaristomeren valumaalueella toteutettava Pro Saaristomeri -hanke, jossa eri toimijoita pyritään erilaisin keinoin kannustamaan vesien tilan seurantaan, hoitoon ja kunnostukseen (Varsinais-Suomen ELY 2007). Koska Lounais-Suomen ympäristökeskus koordinoi kahta hanketta, Pro Saaristomeri ja Satavesi -hankkeita, jotka korostavat eri toimijoiden välistä yhteistyötä vesien hoidossa, saattoivat kyseisen ympäristökeskuksen suunnitteluviranomaiset kokea hyödyllisemmäksi suunnata kansalaisosallistumista hankkeiden suuntaan ja jättää kuulemisen vesienhoitosuunnitelmien laadintaprosessissa vähemmälle huomiolle. Yhdessäkään Varsinais-Suomen kansalaispalautteessa ei kommentoitu Saaristomeren heikkoa tilaa. Saattaa siis olla, että Pro Saaristomeri -hanke tyydyttää kansalaisten osallistumistarpeen vesienhoitoon.

	Kuuleminen	Varsinais-Suomi	Keski-Suomi
Toimeenpaneva viranomainen		Lounais-Suomen ympäristökeskus	Keski-Suomen ympäristökeskus
Tiedotus		- Ympäristöhallinnon verkkosivut - Paikallislehdet	- Kuntien ja ympäristökeskuksen ilmoitustaulut - Ympäristökeskuksen verkkosivut - Kuntien pääkirjastot - Sanomalehti Keskisuomalainen
Lehtikeskustelu		Ei tietoa	Useita kuulutuksia koskevia artikkeleita paikallislehdissä
Yleisötilaisuudet yhteensä (kpl)	Kuuleminen työohjelmasta ja aikataulusta	0	0
	Kuuleminen vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä	0	5
	Kuuleminen ehdotuksesta vesienhoitosuunnitelmaksi	0	7
	Yhteensä	0	12
Vapaamuotoiset kannanotot yhteensä (kpl)	Kuuleminen työohjelmasta ja aikataulusta	2	2
	Kuuleminen vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä	15	26
	Kuuleminen ehdotuksesta vesienhoitosuunnitelmaksi	5	13
	Yhteensä	**22**	**41**
Lomakepalautteet yhteensä (kpl)	Kuuleminen työohjelmasta ja aikataulusta	0	0
	Kuuleminen vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä	0	49
	Kuuleminen ehdotuksesta vesienhoitosuunnitelmaksi	0	48
	Yhteensä	**0**	**97**

Taulukko 1. Tutkimusaineisto ja kuulemisten järjestäminen Varsinais- ja Keski-Suomessa.

Tutkimuksen primääriaineistona ovat yllä olevassa taulukossa esitetyt Lounais- ja Keski-Suomen ympäristökeskusten kuulemisjärjestelyiden tuotteena syntyneet vapaamuotoiset kansalaispalautteet kahden maakunnan alueilta. Koska analyysini keskittyi vapaamuotoisiin kannanottoihin, on käytettävissä oleva aineisto melko pieni mutta kattava. Myös kansalaisten kiinnostuksen määrä kertoo

alueellista eroista kuulemisjärjestelyissä, joten määrällisyyskin osoittautui odotetusti mielenkiintoiseksi. Aluksi tein analyysiä myös Keski-Suomen ympäristökeskuksen keräämistä yleisötilaisuuksien lomakepalautteista. Myöhemmin kuitenkin päätin keskittyä ainoastaan vapaamuotoisiin kannanottoihin, sillä lomakepalautteiden analyysin alustavat tulokset eivät tuntuneet tuottavan tutkimukselle lisäarvoa. Aineistona olen käyttänyt myös kuulutusasiakirjoja tarkastellessani, millaiseen mielipiteenilmaukseen kansalaisia kannustettiin.

Vapaamuotoiset kannanotot olivat hyvin monimuotoisia ja vaihtelivat muun muassa pituudeltaan muutamasta rivistä 15-sivuisiin tuotoksiin. Useissa kannanotoissa oli mukana muun muassa itse otettuja valokuvia ja kopioita lehtiartikkeleista. Osa vastauksista oli tarkasti mietittyjä ja argumentoituja. Osassa sen sijaan kuvailtiin elämää ja jaettiin lapsuuden kokemuksia hyvin koskettavasti kaunokirjalliseen tyyliin. Ne olivat kuin pieniä henkilökohtaisia tarinoita vesistöjen kokemisesta ja merkityksestä arjen tasolla. Kannanottojen luonteesta johtuen tutkimuksessa korostuukin ainutkertaisuutta painottava lähestymistapa. Painotus on vesiensuojelun henkilökohtaisessa kokemisessa, jolloin yksittäisten ihmisten mielipiteet ovat yhtä arvokkaita kuin suuren joukon näkemykset.

Tutkimus edustaa laadullista tutkimusta, sillä sen avulla on mahdollista ymmärtää tutkittavan tapauksen erityispiirteitä ja sen toimijoita (Laine & Peltonen 2003, 82). Laadullista tutkimusta voidaan ryhtyä tekemään ilman analyysia tiukasti rajoittavia määritelmiä. Tällaista analyysitapaa voidaan luonnehtia aineistolähtöiseksi analyysiksi, jossa analyysiä ja teoriaa lähdetään rakentamaan aineistosta käsin ikään kuin alhaalta ylös. (Eskola & Suoranta 1998, 19.) Päätin siis lähestyä aineistoa mahdollisimman ennakkoluulottomasti ja tutkimusprosessi elikin jatkuvassa muutoksen tilassa. Aineiston analyysimenetelmänä käytin laadullista sisällönanalyysiä. Analyysin lähtökohtana oli aineisto, josta pyrin teemoittelemaan esiin nousevia asioita. Analysoin ensin Varsinais-Suomen kansalaispalautteen omana osionaan. Sen jälkeen kävin läpi Keski-Suomen palautteen. Teemoittelulla tarkoitetaan luokittelun kaltaista aineiston jäsentämistä, jossa kuitenkin painottuu, mitä kustakin teemasta on sanottu. Kyse on aineiston ryhmittelystä erilaisten aihepiirien mukaan, jolloin on mahdollista vertailla tiettyjen teemojen esiintymistä aineistossa. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 93.) Ensin järjestin aineiston kuulemiskierrosten mukaisesti ja tein vapaamuotoisista kannanotoista Excel - taulukon. Luin palautteita ja kirjasin niissä esiintyneet asiat eri kategorioihin. Kategorioita lisäilin, poistin ja yhdistelin aineiston läpikäynnin edetessä. Oli mielenkiintoista havaita, kuinka kategoriointi eli koko ajan. Tällainen työskentelytapa mahdollisti systemaattisen perehtymisen aineiston sisältöön. Vaikka tämä vaihe oli lähinnä aineistoon tutustumista, syntynyt taulukko toimi myös käytännöllisenä välineenä, jos halusin nopeasti palauttaa mieleeni jonkin tietyn lausunnon sisällön.

Teemoittelun jälkeen jatkoin aineiston analysointia tyypittelyllä, jolla tarkoitetaan aineiston ryhmittelyä tietyiksi tyypeiksi etsimällä näkemyksille yhteisiä ominaisuuksia ja muodostamalla näistä näkemyksistä eräänlainen yleistys (Tuomi & Sarajärvi 2002, 93). Nostin molemmista aineistoista esiin niiden tyypillisimmät piirteet: Varsinais-Suomesta osallistujatyypit ja Keski-Suomesta maantieteellisesti kiinnittyneet ympäristökamppailut.

Aineistoon perehtyminen osoitti, että mielenkiintoisia tutkimuskysymyksiä ja näkökulmia olisi riittänyt loputtomiin. Huomasin myös vertailun vaikeuden kahden maakunnan palautteiden välillä. Keski-Suomen palautteista huokui erilainen henki kuin aiemmin analysoimistani Varsinais-Suomen palautteista. Analyysin helpottamiseksi halusin välillä pakottaa kahden eri tapauksen aineistot samaan analyysimuottiin, mutta kuitenkin se tuntui perusteettomalta. Toisaalta aineistoissa oli samankaltaisuutta. Ragin (1987, 4) on todennut, että vertailtavia aineistoja ei pidä väkisin yhdenmukaistaa vaan on tärkeämpää ymmärtää tapausten asiayhteydet. Tällä tavoin pyrin toimimaan. Eskolan ja Suorannan (1998, 137) mukaan aineiston analyysillä pyritään luomaan hajanaisesta aineistosta selkeää ja mielekästä ja siten tuottamaan uutta tietoa tutkimuksen kohteesta. John Law (2004) esittää vastakkaisen näkemyksen ja argumentoi, että selkeyden ja tarkkuuden etsiminen on väärä lähestymistapa, sillä sosiaaliset todellisuudet ovat epämääräisiä ja hetkellisiä. Jos tutkija haluaa ymmärtää maailmaa, tulisi hänen hyväksyä sen kompleksisuus. Tämän lähestymistavan aineiston analyysiin koin mielekkäämmäksi ja se tuki jo tekemiäni havaintoja. Olenkin yrittänyt pysyä uskollisena aineistolle ja kunnioittaa sen heterogeenisuutta. Erityisen mielenkiintoista oli havaita, kuinka monista erilaisista näkökulmista voi samaa kysymystä vesienhoidon suunnittelusta lähestyä. Ei ole olemassa vain yhtä oikeaa näkemystä tai kannanottoa. On vain moninaisuuksien kirjo, jota voidaan jäsentää.

5. Keskustelua vesienhoidosta: kansalaisten kiinnitykset Varsinais- ja Keski-Suomessa

5.1 Varsinais-Suomi: kaksi vallitsevaa lähestymistapaa

Varsinais-Suomen kansalaispalautteiden sisältöä kuvaavat hyvin sanat pirstaleisuus ja monimittakaavaisuus. Kuuleminen nähtiin tilaisuutena mitä moninaisimpien asioiden ja huolien esiintuomiseen. Paikalliset vesistöjen erityisongelmat, konkreettiset toimenpide-ehdotukset, yleinen huoli vesien tilasta, ympäristökamppailut ja vesienhoitosuunnitelmien tietoperustan kyseenalaistaminen olivat palautteiden ydinsisältöä. Mielenkiintoista oli, että paikallisten kysymysten ja vesienhoitosuunnitelmien kommentoinnin ohella kuuleminen nähtiin myös tilaisuutena ilmaista periaatteellisia näkemyksiä ympäristöhallinnon kehittämisestä ylipäätään.

> *Olemme myös sitä mieltä, että vesiasioihin liittyvää päätösvaltaa tulee jatkossa ottaa pois alueellisilta ympäristökeskuksilta sekä siirtää kyseistä julkista valtaa resursseineen Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. (Maanviljelijä Huittisista ja maatalous- ja metsätieteiden tohtori Ylistarolta)*

Kuten edellisestä sitaatista käy rivien välistä ilmi, Varsinais-Suomi on maatalousvaltaista aluetta. Myös kysymys maatalouden ympäristötukien oikeasta kohdentamisesta sai kansalaiset jakamaan ajatuksiaan.

> *Lueskelin pintapuolisesti toimenpideohjelmaa Varsinais-Suomen pintavesien osalta ja tuntematta kovinkaan hyvin maatalouden ympäristönsuojeluin tukijärjestelmää (mm. VPD -tuki), niin hieman minua arveluttaa siinä tukien oikea kohdentaminen, koska edelleenkin epäilen maatalouksien motiiveja tehdä ympäristöparannuksia ilman riittävää tietoa ja toisaalta riittävää seurantajärjestelmää. Epäilemättä lisärahoitus kiinnostaa, mutta tuen myöntämisen perusteeksi pitäisi järjestää koulutusta maanviljelijöille ravinteiden poiston merkityksestä vesistöjen rehevöitymisen estämisessä. Oletan, että osaltaan näin jo onkin, mutta ilman jatkoseurantaa olen skeptinen tukirahojen ohjautumisesta ympäristönsuojeluun. (Kansalainen Turusta)*

Vesienhoitosuunnitelmien laadinnan kiinnittäminen maatalouden ympäristötuista käytävään koh-

dentamiskeskusteluun voidaan tulkita vaateeksi ympäristötukijärjestelmän tehostamiseen. Vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat nähtiin koko maatalouden vesiensuojelun tehostamisen välineenä.

Elinkeinorakenteen ohella palautteisiin kanavoituivat myös muut alueen erityispiirteet, jotka ovat vahvasti läsnä arjessa. Arjen eläminen kartuttaa huomaamattomasti ihmisten tietoa elinalueensa kehityskaaresta. Tästä asiasta suunnitteluviranomaisilla saattaa jopa olla tiedollisia puutteita. Monilla palautteiden antajilla olikin omiin havaintoihin perustuvaa tietoa lähivesiensä tilan kehityksestä usean vuosikymmenen ajalta. Joissain palautteissa oli hyvin kauniisti kuvattu niitä omakohtaisia kokemuksia ja muistoja, joihin tämänhetkistä vesien tilaa peilataan. Lapsuuden kokemuksia voidaan myös käyttää retorisena keinona vakuuttaa lukija siitä, että vesien tilassa on todellakin tapahtunut muutoksia huonompaan suuntaan ja vesien käyttömahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet.

> *Olen nähnyt kummankin (Laajoen ja Kivijärven) vedet lapsuudessani aivan kristallinkirkkaina, silloin otettiin joesta maidonjäähdytykseen tarvittavat jäät kesää varten sahanpurujen sisään säilöen. - - Mynälahden Saaren kartanon rannassa olen lapsena käynyt sen ainoan "uimakouluni". Siellä ei ollut kaislikkoa, ja lapsen silmin meri oli tietysti iso ja ehkä syväkin. Kuitenkin siinä lähellä sitä uimarantaa nuorisojoukko seilasi oikein hyvän näköisellä purjeveneellä lahtea pitkin poikin, kannella maaten ja aurinkoa ottaen, kyllä nyt olisi köli pohjassa ja lujasti. (Kansalainen Mynämäeltä)*

Palautteissa oli selvästi havaittavissa sisältöjen jakautuminen kahteen eri ryhmään: vesienhoitosuunnitelmia käsitteleviin ja lähivesien tilaa koskeviin. Vesienhoitosuunnitelmaa koskevat kommentit keskittyivät suunnitelman tietoperustan kyseenalaistamiseen käytettävissä olevien vertailuolojen, ekologisen luokittelun ja mittaus- ja määrittelytapojen kritiikin kautta. Suurin osa palautteesta kuitenkin keskittyi palautteen antajien lähivesissä ilmenneiden ongelmien raportoimiseen ja konkreettisten toimenpide-ehdotusten esittämiseen. Tästä sisältöjen jakautumisesta oli luettavissa, millä tavoin kansalaiset hyödynsivät kuulemismenettelyä ja miten he kiinnittivät itsensä vesienhoitosuunnitelman laadintaan. Toisin sanoen, millaisena he näkivät oman roolinsa suunnittelun kentällä. Näistä itsensä positioinnin tavoista ja luvussa kuusi kuvaamistani suunnitteluviranomaisten tavoista kiinnittää kansalaispalaute suunnitteluun oli tehtävissä johtopäätöksiä suunnittelun ja kansalaisten välisen suhteen muotoutumisesta. Tämä oli yksi keskeisimmistä tutkimustavoitteistani. Palaan tähän kysymykseen tarkemmin luvussa kuusi.

Olen tyypitellyt aineistosta kaksi erilaista osallistujatyyppiä. Tyypittely jäsentyi sen mukaan, millä tavoin ihmiset hyödynsivät kuulemismenettelyä. Samanaikaisesti kyse on kansalaisten tavoista konkretisoida abstraktia vesienhoidon suunnittelujärjestelmää. Kansalaispalautteiden voidaan tulkita kertovan siitä, mistä vesienhoidon suunnittelussa kansalaisten näkökulmasta on pohjimmiltaan kysymys. On kuitenkin huomattava, että seuraavien tyyppien jaottelu on yksinkertaistettu kuva todellisuudesta ja käytännössä tyypit menevät osittain päällekkäin sisältäen piirteitä toisistaan.

5.1.1 Kehittäjät

Kansalaisten osallistumisesta käytävässä keskustelussa on usein ollut esillä niin sanottu NIMBY -ilmiö (not in my backyard). Tämä tarkoittaa kansalaisten taipumusta vastustaa lähiympäristöönsä suunniteltuja hankkeita. (Kopomaa & Peltonen 2008, 5.) NIMBY -keskustelusta saattaa seurata mielikuva ainoastaan itsekkäistä, omaa etuaan ajavista kansalaisista. Varsinais-Suomen kansalaispalaute kuitenkin kertoo toista. Pelkästään omien etujen ajaminen ei aina toimi osallistumisen keskeisimpänä motivaattorina. Vesienhoidon suunnittelun kontekstissa osallistuminen nähtiin myös tilaisuutena vaikuttaa vesiensuojelun kehittämiseen yleisemmällä tasolla.

Kehittäjät ovat optimistisia tilaisuuteen tarttujia, jotka käyttivät hyväkseen mahdollisuuden suunnittelujärjestelmän viemiseen haluamaansa suuntaan. Tämän he tekivät kommentoimalla esillä olleita asiakirjoja ja tuomalla esiin omia näkemyksiään suhteessa niihin. Heille uusi vesienhoidon suunnittelukäytäntö edusti mahdollisuutta vesiensuojelun todelliseen edistämiseen. Uusi järjestelmä avaa uuden poliittisen tilan keskustelulle vesienhoidon ja sen suunnittelun kehittämisen suuntaviivoista. Tällöin voidaan neuvotella vanhojen vesiensuojelukäytäntöjen kehittämisestä ja niiden korvaamisesta uusilla toimivammilla. Uusi kehittymisen tilassa oleva suunnittelujärjestelmä ei välttämättä ole vielä nykyisessä muodossaan täydellinen ja toimiva, mutta sen arvo on erityisen tärkeässä keskustelun avaajan roolissa.

> *On myönteistä, että vesienhoidon eurooppalaistuttua Suomessa on otettu käyttöön uusi vesienhoidon järjestelmä, mikä avaa myös laajemman keskustelun vesienhoidon suunnittelusta, linjauksista ja vesien tilan paranemisesta. Suomessa on vankkoja perinteitä vesienhoidossa, mutta nyt on tartuttava mahdollisuuteen parantaa järjestelmää ja ottaa uusia, parempia menetelmiä käyttöön. (Tutkijayhteisö)*

Vaikka kehittäjät näkivät uuden vesienhoidon suunnittelujärjestelmän mahdollisuutena muuttaa ja parantaa vanhoja vesiensuojelukäytäntöjä, samaan aikaan he kuitenkin olivat huolissaan uusien käytäntöjen todellisista mahdollisuuksista vakiintua ja vaikuttaa. Epäilykset kohdistuivat viranomaisten haluun muuttaa vakiintuneita toimintatapojaan. Pelkona oli, että suunnittelusta tehdään vain löysää yleissuunnittelua ilman minkäänlaista käytännön ohjaavuutta ja vaikutusta. Uusien käytäntöjen kehittyminen ja niiden hyödyntäminen edellyttävät uudelta järjestelmältä ja vesienhoitosuunnitelmilta sitovuutta ja normiohjaajan asemaa.

> *Tällä hetkellä työohjelmasta saa käsityksen, että viranomaiset pyrkivät jättämään vesipuitedirektiivin normittamisen Suomessa asteelle, jolla se ei itse asiassa vaikuta paljoakaan vesienhoitoon. Samalla menetetään tarjoutunut mahdollisuus muuttaa ja kehittää vesistöjen seurantamenetelmiä ja painotuksia 2000-luvulle. (Tutkijayhteisö)*

Kuulemisasiakirjojen tulkinta ja niistä syntynyt huoli vesienhoitosuunnitelmien juridisen sitovuuden asteesta voidaan tulkita oireeksi suunnittelujärjestelmän hahmottomuudesta. Suunnittelujärjestelmä oli vasta hakemassa muotoaan, jolloin eri toimijoilla vaikutti olevan erilaisia näkemyksiä sen vakiinnuttamisen suunnista. Tällainen uuden tilanteen aiheuttama jäsentymätön hämmennys kuulemisasiakirjoissa saattoi vaikuttaa kansalaisten silmissä viranomaisten muutosvastarinnalta. Tähän vastattiin yrityksellä vakuuttaa suunnitteluviranomaiset vesienhoitosuunnitelmien sitovan statuksen tärkeydestä. Sitovuuden vaatimusta perusteltiin esimerkiksi EU-lainsäädännön ensisijaisuudella suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön.

> *Seuraavassa on EU-lainsäädäntöä, jota Suomenkin pitää, ei vain pitäisi, noudattaa. On jopa niin, että EU-direktiivi on ensisijainen laki ja vasta toissijainen on kansallinen lainsäädäntö. -- Näitä Suomen pitää noudattaa! Muussa tapauksessa Suomi joutuu taas EU-tuomioistuimeen ja sieltä tulee aikanaan taas langettava tuomio! Noloa, etteivät suomalaiset viranomaiset opi noudattamaan EU-direktiivejä kuin vaikeimman kautta! (Vapaa-ajan asukas Alastarolta)*

Monet kehittäjien kommenteista kiinnittyivät suunnittelujärjestelmän tietoperustan kriittiseen arviointiin ja he esittivät vaihtoehtoisia näkemyksiä sekä menetelmiä sen parantamiseksi. Kritiikki kohdistui pääasiassa pintavesien luokitteluperusteisiin ja kuormitustietojen lasku- ja esittämistapaan. Vesien tilaluokitusten taustalla vaikuttavat vertailuolot nostivat esiin kysymyksen luonnontilan määrittelemisestä. Kyse on siitä, miten eri toimijat ymmärtävät luokittelun perustaksi soveltuvat vertailuolot. Vesienhoitolain 8 § mukaan pinta- ja pohjavesien tilaluokitukset perustuvat ihmisen toimin-

nan aiheuttaman muutoksen voimakkuuteen. Mitä enemmän ihmisen toiminta on muuttanut vesistöjä, sitä huonompaan tilaluokkaan se sijoitetaan. On kuitenkin aivan eri asia pitää vertailuoloina 50 -luvun vesistöjä kuin heti viimeisimmän jääkauden jälkeisiä vesiä. Tämä vertailuolojen määrittely myös osaltaan määrittää menetelmiä, joilla tietoa vertailuoloista tuotetaan.

> *Mielestämme kaikkia tarjolla olevia sopivia menetelmiä ei käytetä nykyisin riittävästi. Näitä ovat myös vesipuitedirektiivin ja suomalaisen lainsäädännön menetelmäkatalogiin kirjatut paleolimnologiset menetelmät. Nämä ovat tällä hetkellä ainoita menetelmiä, joilla saadaan luotettavaa tietoa vesistöjen "luonnontilaisista" taustaoloista eli ns. vertailuoloista, jotka ovat avainasemassa koko vesienhoidon suunnittelussa. Nykyään "luonnontilaiset" vertailuolot määritetään mahdollisimman luonnontilaisista järvi- ja jokivesistä. Tämä määritelmä on kyseenalainen, sillä ihmistoiminnan vaikutuksilta säästyneitä luonnontilaisia vesimuodostumia ei ole enää olemassa kaikissa vesimuodostelmatyypeissä. (Tutkijayhteisö)*

Tietoperustaa käsittelevät kannanotot olivat hyvin asiantuntijamaisia ja monet palautteen antajista olivatkin ympäristöalan ammattilaisia. Tällaisissa palautteissa hoitosuunnitelmaa tarkasteltiin luonnontieteellisestä näkökulmasta ja suunnitelmien oletettiin perustuvan tarkkoihin mittaustuloksiin. Tällöin syntyy kamppailu siitä, kenellä on hallussaan oikea tieto ja ketkä ovat todellisia asiantuntijoita. Lisäksi kyse on siitä, kuinka tietoa käytetään. Tämä tuli erityisesti esiin ympäristöviranomaisiin kohdistuneissa syytöksissä koskien epärehellistä kokonaiskuormitustietojen manipulointia. Suunnittelussa käytettävät kuormitustiedot ja tiedon lähteet tulisi saattaa julkiseen keskusteluun ja näin arvioinnin kohteeksi.

> *Kun virhemarginaalit ympäristöhallinnon arvioperusteisen ravinnepäästötiedon ja MTT pitkäaikaisiin mittauksiin perustuvan tutkimustiedon välillä on näin huomattavia on välttämätöntä että ympäristöhallinnon arvioperusteisen päästömäärittelyn menetelmäkuvaus ja käytetyt tiedon lähteet ja lähdetiedot avataan tarkasteluun ja vertailuun. (Kansalainen Lyöttilästä)*

Kehittäjät esittivät näkemyksiä ja kehitysehdotuksia myös kansalaisten osallistumisen ja kuulemismenettelyjen suhteen. Esimerkiksi Luonto-Liitto ry raportoi Itämeri-lähettiläiden keräämän palautteen keräyskäytännöstä ja sisällöstä. He olivat kiertäneet kouluissa pitämässä nuorille oppitunteja ja niiden ohessa keränneet oppilailta kommentteja vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä. Järjestö toivoi, että heidän palautteen keräämiseen liittyvistä kokemuksista olisi hyötyä kansalaisten kuulemistapoja kehitettäessä laajemman yleisön osallistumista palvelevaan suuntaan.

5.1.2 Hyödyntäjät

Toinen kansalaispalautteesta konstruoimani osallistujatyyppi on hyödyntäjät. He eivät kommentoineet suoraan kuulemisasiakirjoja ja vesienhoitosuunnitelmien sisältöä vaan käyttivät kuulemismenettelyä nostaakseen esiin heitä painavat huolet ja murheet. Tosin joissain tapauksissa näiden konkreettisten huolten kautta jäsennettiin myös vesienhoitosuunnitelmien paikkaa vesienhoidon kentillä.

Etenkin vesienhoidon keskeisten kysymysten kuulemispalautteen sisältö koostui enimmäkseen erilaisista paikallisia ongelmia koskevista havainnoista ja niiden ratkaisuehdotuksista. Osa kansalaisista selvästi omaksui raportoijan roolin. Kuulemiskierroksen ohjeistuksen mukaan he kertoivat vesien tilaan liittyvistä ongelmista ja ehdottivat toimenpiteitä ongelmien ratkaisemiseksi. Monet palautteissa mainitut ongelmat olivat hyvin paikallisia ja kohdistuivat pienelle vesistön alueelle. Omien lähivesien tilaa koskevat havainnot olivat hyvinkin konkreettisia.

> *Säkylän Pyhäjärven suurin ongelma käyttäjille on syyhy. Järvi on täysin uimakelvoton. Levänkin kanssa voisi vielä elää, sillä levättömiä paikkoja löytyy kyllä, mutta syyhyttömiä ei. (Toimittaja Säkylästä)*

Eniten huolta aiheutti vesistöjen rehevöitymiskehitys ja useiden kansalaisten havainnot perustuivat pitkäaikaiseen seurantaan vesistön tilan muutoksista. Rehevöitymistä tarkasteltiin erityisesti vesien virkistyskäyttöä rajoittavana tekijänä, eikä rehevöitymisen ekologisiin vaikutuksiin kiinnitetty huomiota. Vesienhoidon suunnittelua ohjaava ekosysteemilähestymistapa ei siten saanut erityistä tukea hyödyntäjien palautteista.

> *Olen liki 40 vuotta seurannut kahden pitkän sisälahden Korsnäs- ja Risisvikenin veden ja vesiluonnon tilannetta Nauvossa. Varsinkin viime vuosina vesiluonnon tilanne on jyrkästi huonontunut. Levän kasvu lahdessa on räjähdysmäisesti lisääntynyt. Ajoittain vanha kuollut levämatto kelluu rannoilla estäen rannan vapaa-ajan käytön. Siihen puuroon ei uimaan tee mieli. (Osa-aikainen ranta-asukas Nauvosta)*

Paikallisten havaintojen lisäksi palautteet sisälsivät konkreettisia toimenpide-ehdotuksia sekä vaatimuksia paikallisille toimenpiteille. Jotkut ehdotuksista olivat suuria investointeja ja useiden eri toimijoiden yhteistyötä vaativia. Sen sijaan joukossa oli myös parannusehdotuksia, joilla saataisiin kohennettua vesien tilaa rajatulla alueella.

Yksi suurista Säkylän Pyhäjärven saastuttaja saataisiin hallintaan kun Säkylän kunta hoitaisi viemäröinnin kuntoon Pyhäjoki-Korpi kylien osalta. Näillä alueilla talouksien jätevedet kulkeutuu ojien kautta Pyhäjokeen ja -järveen. (Kansalainen Säkylästä)

Pengerteiden virtausaukkoja pitäisi suurentaa, jotta virtaus salmipaikoissa lisääntyisi (pääaukon tulisi olla syvimmässä kohdassa). Lisäksi virtausaukkoja pitäisi mielestäni olla myös pengerteiden reunoilla, jolloin pengerteiden ja rannan muodostamaan kulmaan ei muodostuisi ns. suvantopaikkaa, jossa virtaus on erittäin vähäistä. (Mökkiläinen Nauvosta)

Toimenpide-ehdotusten runsas esittäminen rakensi mielikuvaa aktiivisista kansalaisista, joilla on todellista kiinnostusta ja halua auttaa lähivesiensä hyvän tilan saavuttamisessa. Kuitenkin vastapainona joissain palautteissa ei esitetty minkäänlaisia omia toimenpide-ehdotuksia, ainoastaan vaatimuksia. Tällaiset kansalaiset olivat hyödyntäjiä sanan todellisessa merkityksessä. He näkivät kuulemiskäytännön mahdollisuutena ilmaista asiansa ja jättivät ratkaisujen pohdinnan ympäristöviranomaisten huoleksi.

Toisenlaista kuulemisten hyödyntämisnäkökulmaa edustivat kansalaiset, jotka aktiivisesti pyrkivät etsimään väylää nostaakseen julkiseen keskusteluun jonkin ajankohtaisen vesikysymyksiä koskevan ympäristökamppailun. Tällaisille henkilöille uusi kuulemiskäytäntö näyttäytyi tilaisuutena huolen esiin nostamiseen ja oman äänensä kuuluviin saamiseen. Tästä hyvänä esimerkkinä Turun Seudun Vesi Oy:n tekopohjavesihanke, joka tuli esiin kaikissa kolmessa kuulemisessa kuulemisohjeistuksesta riippumatta.

Sekä Virttaalla, Vampulassa että Huittisissa pelätään ja kysytään, muuttaako Turun seudun veden tekopohjavesihanke Virttaanharjun aitoa luonnon pohjavettä määrällisesti ja laadullisesti? Kyseessä on lisäksemme kymmeniätuhansia kansalaisia ja uskoaksemme koko satakuntalaista elintarvikeklusteria pelottava asia. Toisaalla Huittisiin suunniteltavan Turun seudun veden raakaveden esikäsittelylaitoksen pelätään aikanaan rejektivesillään samentavan Loimijoen vettä ja heikentävän luonnontilaisen toutainpopulaation elinolosuhteita. Miksi viljelijät samaan aikaan velvoitetaan jättämään Loimijoen varsille viljelyltä vapaat vesiensuojeluvyöhykkeet, jos esikäsittelylaitos saisi aikanaan laskea Huittisten peltoaukeiden keskellä virtaavaan Loimijokeen kirkastevetensä? (Maanviljelijä Huittisista ja maatalous- ja metsätieteiden tohtori Ylistarolta)

Edellisessä alaluvussa esittelemäni vesienhoidon kehittäjät ilmaisivat näkemyksensä vesienhoitosuunnitelmien juridisen sitovuuden tarpeesta ja huolensa tämän tarpeen toteutumattomuudesta. Sama huoli sitovuudesta nousi esiin tekopohjavesihankkeen yhteydessä. Eräässä palautteessa todettiin alueellisten ympäristöhallinnon käytännön toimien olevan ristiriidassa vesipuitedirektiivin tavoitteiden kanssa. Direktiivin ja siten vesienhoitosuunnitelmien tavoitteena on saavuttaa tai ylläpitää vesien hyvä tila, mutta samanaikaisesti ” *yritetään antaa lupia Turun seudun veden tekopohjavesihankkeelle Virttaalla ja Huittisissa."* Tämä voidaan tulkita siten, että kansalaiset toivoivat vesienhoitosuunnitelmien roolin vahvistamista ympäristölupaprosessin osana. Tätä tulkintaa tukee myös seuraava sitaatti:

> *Käsillä oleva Lounais-Suomen ympäristökeskuksen vesienhoitosuunnitelma aikatauluineen on nähdäksemme ristiriidassa sekä valtiollisen alueellisen ympäristöhallinnon toimien että vesiensuojeluun liittyvien ympäristölupapäätöskäytäntöjen kanssa. Turun seudun veden suunnitelmat ja ympäristölupaprosessit ovat kesken. Turun seudun veden tekopohjavesihankkeen luvissa tulee ottaa huomioon myös käsillä olevat uudet vesienhoitosuunnitelmat aikatauluineen ja toteutusohjelmineen yhdessä EU:n vesipuitedirektiivin vaatimusten kanssa. (Maanviljelijä Huittisista ja maatalous- ja metsätieteiden tohtori Ylistarolta)*

Tällä hetkellä vesienhoitosuunnitelmilla on huomioon otettava asema ympäristölupapäätöksissä. Varsinaista juridista sitovuutta niillä ei ole. (Hollo 2005, 5.) Näin ollen eri toimijoiden näkemykset vesienhoitosuunnitelmien roolista lupamenettelyssä eivät kohdanneet.

5.2 Keski-Suomi: ympäristökamppailut

Tarkastelen Keski-Suomen kansalaispalautetta toisen tutkimuskysymykseni näkökulmasta: mihin keskusteluihin kansalaiset yrittivät kiinnittää vesienhoitosuunnitelmien laadinnan. Tulkintani mukaan käytetyt kiinnittämisen tavat (Valve 2001, 51) kertovat jotain oleellista uudesta vesienhoidon suunnittelujärjestelmästä ja kansalaisten kuulemismenettelyn vakiintumisen mahdollisuuksista sen osana.

Keski-Suomen kansalaispalautteen sisältö oli runsasta ja hyvin monipuolista. Kannanottojen kirjo ulottui arkisten käytännön ongelmien kuvailuista ja paikallisten konfliktien esiin tuomisesta vesien-

hoidon suunnittelujärjestelmän kehittämiseen. Kannanotoista huokui maanläheisyys kansalaisten ilmaistessa huolensa kotivesiensä tilasta. Maanläheisyys ja arkinen näkökulma korostuivat erityisesti kertomuksissa huonon vedenlaadun aiheuttamista arjen ongelmista, jotka ulottuivat kiusallisista ihottumista elinkeinon menettämiseen.

> *Kerron minkälaista on asua, kun vastarannalla toimii Taimen Oy:n laitos, joka ei puhdista jätevesiään, vaan laskee ravinteita ja kalojen lääkkeitä sisältävän jätevetensä matalaan Myllylahteen. – Jokunen vuosi takaperin uimakauden alkaessa vaimoni joutui turvautumaan lääkärin apuun ihottuman vuoksi, samanlaista ihottumaa sai poikani tytär ja kaksi tyttöä, jotka olivat olleet vieraanamme ja kävivät myös uimassa. (Asukas Joutsasta)*

Kansalaisten kokemuksellinen tieto rakentuu arjen elämisen kautta. Sille onkin ominaista vahvat näkemykset asioiden todellisesta tilasta. (Leino & Peltomaa 2009, 221.) Kokemuksellisen tiedon vahva painottuminen oli läsnä kansalaispalautteissa. Monet palautteista perustuivat omin silmin tehtyihin havaintoihin ja omakohtaiseen pitkän aikajänteen seurantaan vesistöjen muutoksista.

> *Perustan väitteeni 30 vuoden seurantaan Pylkönmäen turvesoiden vaikutuksesta Kukonjoen ja Vehkoonjärven tilaan. Kukonjoki on paikoin kasvanut lähes umpeen ja Vehkoonjärvikin on mataloitunut huomattavasti. Tämän ovat huomanneet niin paikalliset asukkaat kuin myös mökkiläiset. (Asukas)*

Arjen kiinnitysten kautta kannanotoissa korostui vahva paikallisuuden painottuminen. Paikallisen ulottuvuuden läsnäolo jakaantui kahtalaiseen tarkastelutapaan – ihmiskeskeiseen ja ekologiseen. Arjen ympäristöpoliittisten ongelmien painottamisen ohella suuri osa palautteen antajista korosti pienten vesistöjen, etenkin pienten latvavesien, tärkeyttä kunnostustoimien kohdentamisessa pitkävaikutteisten tulosten saavuttamiseksi. Ihmiskeskeinen näkökulma sen sijaan korostui palautteissa, joissa kommentoitiin virkistyskäyttömahdollisuuksien rajoittumista. Rehevöityminen, turvetuotanto ja vesistöjen säännöstely koettiin suurimmiksi vesiluontoa ja sen virkistyskäyttöä uhkaaviksi ongelmiksi.

Uuden vesienhoidon suunnittelujärjestelmän toivottiin tuovan konkreettista parannusta vesien tilaan ja toimivan tässä suhteessa viranomaisille uusia mahdollisuuksia avaavana työkaluna. Uusi tilanne ymmärrettiin tilaisuutena nostaa esiin vaiettuja asioita ja avata uutta tilaa keskustelulle. Vesienhoidon suunnittelu nähtiin siis eräänlaisena keppihevosena, joka oikeuttaa keskustelun eri sektoreiden

vesiensuojelun kehittämistarpeista.

> *Jostain syystä metsätalouden vesistökuormituksesta ei puhuta. Olisi korkea aika nostaa asia esiin, ja ympäristökeskuksilla on tähän nyt loistava mahdollisuus vesienhoidon suunnittelun nimissä. (Keskisuomalaisen kesämökin ja rantakiinteistön omistaja)*

Palautteista kävi ilmi, että kansalaiset kokivat yksittäisten kansalaisten vaikutuskeinot vesiensuojelussa erittäin rajallisiksi. Sen sijaan viranomaisilla olisi nyt vesienhoidon suunnittelun nimissä todellinen mahdollisuus laittaa muutoksen siemen itämään.

> *Tavallisen kansalaisen on vaikeaa, jopa mahdotonta, päästä keskustelemaan vesihuoltolaitosten kanssa tällaisista asioista. Ympäristökeskuksilla olisi nyt hyvä tilaisuus vesienhoitoa suunnitellessaan käydä keskustelua vesihuollon todellisesta kehittämisestä vesiensuojelun näkökulmasta. (Keskisuomalaisen kesämökin ja rantakiinteistön omistaja)*

Edellinen sitaatti voidaan myös tulkita siten, että uusi vesienhoidon suunnittelujärjestelmä nähdään enimmäkseen viranomaistoimintana. Suunnittelukäytäntö vahvistaa erityisesti ympäristöviranomaisten asemaa monia toimijaryhmiä koskevissa vesikysymyksissä. Sen sijaan kansalaisten roolin vahvistumista vesikysymyksistä neuvoteltaessa ei osattu edes kuvitella tai sitä ei katsottu tarpeelliseksi.

Keski-Suomen kannanotoissa huomionarvoista oli palautteiden sävyn tiukentuminen kuulemiskierrosten edetessä. Työohjelmasta ja aikataulusta kuultaessa palautteissa kritisoitiin käytettävissä olevia vertailuoloja ja tutkimusmenetelmiä sekä korostettiin tiedottamisen merkitystä melko neutraaliin sävyyn. Vesienhoidon keskeisissä kysymyksissä korostuivat rehevöitymisestä, säännöstelystä ja turvetuotannosta aiheutuvat ongelmat. Tällöin monista palautteista oli luettavissa melko suuriakin odotuksia uuden suunnittelujärjestelmän suhteen. Uusi järjestelmä nähtiin positiivisena, kauan odotettuna tilaisuutena saada aikaan todellisia parannuksia vesien tilaan. Tämä toiveikas tunnelma kuitenkin vaihtui lähes vihaiseen sävyyn viimeisellä kuulemiskierroksella vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta. Lähes puolet annetuista palautteista käsitteli ainoastaan turvetuotannon haittoja ja toivottu suora vesienhoitosuunnitelmaehdotusten kommentointi jäi marginaaliseksi. Huomattavaa kuitenkin on, että juuri turvekonfliktin kautta keskusteluun nousi myös vesienhoitosuunnitelmien rooli ja samalla suunnitelmien lähtökohdat asetettiin koetteille.

Keski-Suomen kansalaispalautteet sisälsivät paljon erilaisia kokemuksia, havaintoja, huomioita ja ideoita. Kirjavuudesta huolimatta palautteesta kuitenkin kokonaisuutena välittyi melko yhtenäinen tunnelma. Suurella osalla palautteen antajista olivat samat huolenaiheet ja huolet keskittyvät vieläpä samoille alueille. Tarkempi tarkastelu siis osoitti Keski-Suomen palautteiden kiinnittyvän maantieteellisesti ja esiin nousivat varsin voimakkaasti politisoituneet, paikalliset ympäristökamppailut. Nämä kamppailut ovat kuitenkin hyvin monitahoisia ja mutkikkaita luonteeltaan. Ne sisältävät muun muassa ympäristölupajärjestelmän kritiikkiä, epäluottamusta virkamiehiä kohtaan sekä kuormitustietojen ja vesien ekologisen luokittelun kyseenalaistamista. Kritiikin ohella kamppailujen kautta aineistosta nousi esiin myös positiivisia asioita. Tästä esimerkkinä kansalaisten aktiivinen osallistuminen vesiensuojeluun ja valmius yhteistyöhön. Kansalaiset omalla aktiivisella toiminnallaan tekivät vesiensuojelua näkyväksi

Ympäristökamppailut olivat Keski-Suomen palautteen leimallisin piirre. Mielestäni palautteen tarkempi sisällöllinen tarkastelu onkin hedelmällisintä jäsentää näiden maantieteellisten aluekiinnitysten kautta. Maantieteelliset kiinnitykset ja arkielämän kokemukset selvästi auttoivat kansalaisia laaja-alaisen vesienhoitosuunnitelman haltuun otossa ja konkretisoinnissa kommentoitavaan muotoon. Ympäristökamppailujen avulla kansalaiset pystyivät kiinnittämään vesienhoitosuunnitelman laadinnan osaksi parhaillaan käynnissä olevia keskusteluja esimerkiksi sektoripolitiikasta. Tätä kautta oli mahdollista tuoda esiin vesienhoitosuunnitelmaa ja koko uutta vesienhoidon suunnittelujärjestelmää koskevia kysymyksiä.

Esittelen seuraavaksi kolme palautteissa eniten huomiota saanutta ympäristökamppailua: Ahvenisen ja Alvajärven kunnostushankkeet sekä keskustelun turvetuotannon vesistövaikutuksista. Ahvenisen tarina perustuu kannanottoihin, joissa kerrottiin järven kunnostustoiminnasta. Kahdessa muussa kuvauksessa käytän myös muita lähteitä.

5.2.1 Ahveninen

Ahveninen sijaitsee Laukaan kunnassa. Se on pieni, alle 5 km² pinta-alaltaan oleva rehevöitynyt järvi, joka on vedenlaatuluokitukseltaan välttävässä tilassa (Keski-Suomen ELY 2012, 37). Välttävän tilan ja kesäiset sinileväesiintymät ovat huomanneet myös ranta-asukkaat ja mökkiläiset, jotka ovat aktiivisesti osallistuneet järvensä kunnostustoimiin työpanoksellaan ja hattu kourassa kerätyillä rahoilla.

Järven ympärillä on paljon järveä kuormittavaa maanviljelyä. Maanviljelyn lisäksi ranta-asukkaita huolettaa laajeneva soranottotoiminta järven pohjoispuolella olevalla Kattamäen soranottoalueella. Juuri järven pohjoispäässä sijaitsevat myös lähteet, joista järveen virtaa puhdasta vettä. Asukkaat pelkäävät, että soranottotoiminta huonontaa merkittävästi lähteiden veden laatua ja määrää, mikä pahentaisi jo ennestään kuormittuneen järven tilaa. Myös järven vedenpinnan lasku huolettaa. Onhan järven pinta jo ennestään liian matalalla.

Ahveninen on yksi kansallisen seurantaohjelman kohdejärvistä ja sille on laadittu kunnostussuunnitelma Suunnittelukeskus Oy:n toimesta. Tarkoituksena on ollut vähentää sisäistä kuormitusta ja tervehdyttää sekä kalaston rakennetta että ravintoketjua. Kunnostussuunnitelman mukaisia toimenpiteitä ovat Laukaan kunta ja Leinolan kyläyhdistys toteuttaneet yhteistyössä. Ruovikoiden niittoa ja hoitokalastusta on toteutettu ahkerasti vuosina 2004 - 2007. Koska Ahveninen on erittäin matala järvi, voitaisiin vedenpinnan nostolla ja näin ollen järven vesimäärän lisäämisellä parantaa järven vesikoostumusta merkittävästi. Valitettavasti tämä hoitotoimenpide on jäänyt toteuttamatta hankkeen kalleuden vuoksi. Kunnostukseen on haettu rahoitusta eri tahoilta, muun muassa Jyväsriiheltä ja Ympäristökeskukselta. Vaikka rahoitushakemukset ovat olleet hyvin perusteltuja ja huolellisesti tehtyjä, ovat Laukaan kunta ja ranta-asukkaat joutuneet järvensä hoidon maksajiksi. Asukkaat toivovatkin rahoitusta EU:lta ja paikallisilta järveä kuormittavilta tahoilta. He myös toivovat, että virkistyskäytössä olevat alueet otettaisiin mukaan kunnostusohjelmiin, sillä henkinen virkistäytyminen nykyisessä kiireisessä yhteiskunnassa on erittäin tärkeää.

Ahveninen nousi esiin kahdessa palautteessa kuultaessa vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä. Tosin palautteen antajat tekivät selväksi edustavansa laajempaa mökkiläisten ryhmää, jotka ovat huolissaan järvensä tilasta. He ovat myös valmiita tekemään töitä tilanteen kohentamiseksi. Kansalaisilla on huomattavia yhteistyöhaluja, kun kysymys on heille tärkeiden vesistöjen kunnostuksista. Vesistöjen rehevöityminen onkin ongelma, johon paikalliset voivat myös itse toimillaan vaikuttaa. Vaikka paikallisten ihmisten toteuttamat hoitotoimet eivät välttämättä itsessään ole riittäviä pitkäaikaisten tulosten saavuttamiseksi, on niillä merkitystä asukkaiden yhteishengen ylläpitäjinä. Sen sijaan Ahvenisen tapauksessa järven vedenpinnan nosto sekä asukkaita huolettanut soranottotoiminta ovat asioita, joihin paikalliset ihmiset eivät voi itse juurikaan vaikuttaa paitsi ottamalla yhteyttä asioita käsitteleviin virkamiehiin. Analyysin valossa vaikuttaisi siltä, että uusi kuulemismenettely nähtiin mahdollisuutena tähän.

5.2.2 Alvajärvi

Tourujoen vesistöalueeseen kuuluvan, Pihtiputaan kunnassa sijaitsevan Alvajärven ongelmana on rehevöityminen. Alvajärvi on pinta-alaltaan alle 5 km² ja se on luokiteltu tyydyttävään tilaan (Keski-Suomen ELY 2012, 35). Palokka- ja Alvajärven vedenlaatua on seurattu jo usean vuosikymmenen ajan. Aiemmin vesistöt kärsivät vuoteen 1978 asti johdetuista Tikkakosken taajaman asumisjätevesistä ja Kolun laitosten jätevesistä. Jätevesikuormituksen vuoksi Alvajärven pohjoispuolella sijaitsevat Lehes-, Vähäjärvi ja Korttajärvi rehevöityivät voimakkaasti, jonka seurauksena myös Alva- ja Palokkajärvi rehevöityivät. Kun jätevesien lasku lopetettiin, alkoi järvien vedenlaatu parantua kunnes 1990-luvun taitteessa ravinnepitoisuudet kääntyivät jälleen nousuun. Tällä hetkellä Alvajärveä kuormittaa maatalous ja haja-asutusalueiden jätevedet. (jEnergia 2006.)

Vuonna 2002 käynnistyi Alva 1 -hanke, jonka tarkoituksena oli keskittyä Jyväskylän maalaiskunnassa sijaitsevien Palokan ja Puuppolan järvien elvyttämiseen. Hanke sai jatkoa vuonna 2006 Alva 2 -hankkeesta, jonka kunnianhimoisena tavoitteena oli aikaansaada puhdas ja hyvinvoiva vesistö, joka tarjoaisi asukkailleen laadukkaita virkistyspalveluja. Alva 2:ssa Palokka- ja Alvajärven vedenlaatua parannettiin tehokalastuksella ja ulkoisen kuormituksen vähentämisellä ja sen toivottiin myös lisäävän alueiden asukkaiden ympäristötietoutta. Hanketta tuettiin EU -varoin vuoteen 2008 saakka. Lisäksi Alva -hanketta rahoitti Jyväskylän maalaiskunta, Jyväskylän Energia ja Jyväskylän kaupunki. Hanke on Jyväskylän Energialle erityisen tärkeä siksi, että aika-ajoin Palokkajärvestä vettä virtaa Tuomiojärveen, jonka vettä käytetään kaupungissa talousvetenä Vuonteelta saatavan tekopohjaveden ohella. Jyväskylän Energia myös sääntelee Tourujoen yläpuolisen vesistön pinnankorkeutta. (jEnergia 2006.)

Alvajärven tilanne nousi erityisesti esiin vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä kuultaessa. Jyväskylän Energia säätelee Palokkajärven vedenpinnan korkeutta juoksutuksella ja järven pinnankorkeuden vaihtelun rajat määrää ympäristöviranomainen. Jyväskylän Energian verkkolehden artikkelin mukaan ilman säännöllistä juoksutusta lähijärvien pinnankorkeus voisi vaihdella jopa 1 - 1,5 metriä. Tällöin muutokset tuntuisivat rajuilta etenkin matalilla rannoilla. (jEnergia 2006.) Kuitenkin kaikissa Alvajärveä koskevissa palautteissa koettiin suureksi ongelmaksi vedenpinnan juoksutus liian alas. Vedenpinta on niin matalalla, että se haittaa jo normaalia elämää ja rajoittaa järven virkistyskäyttömahdollisuuksia.*”Olisi kiva päästä rannasta myös veneellä vesille.”* Myös Alvajärven tapauksessa kansalaiset toivat esiin seikan, johon eivät voi yhteistoiminnalla vaikuttaa – vesistöjen säännöstelyn.

5.2.3 Turvetuotanto

Kuultaessa vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä ja vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta palautteessa korostui parhaillaan turvetuotannosta käytävä keskustelu. Turvetuotannon vesistövaikutukset nousivat esiin etenkin Saarijärvellä mutta myös Viitasaaren reitillä.

Vesistöalueen pinta-alaa kohden tarkasteltuna Saarijärven reitin fosfori- ja typpikuormitus on keskimääräistä suurempi muihin Keski-Suomen reitteihin verrattuna. Suurin osa reitin kuormituksesta tulee hajakuormituksesta, josta maatalous muodostaa suurimman osan 40 % fosfori- ja 30 % typpikuormituksellaan. Noin 10 % kuormitusosuuden muodostaa haja-asutus. Reitin kokonaiskuormituksesta metsätalouden osuus on 6 % fosforin ja 4 % typen osalta. Pistekuormituksesta muodostuu noin 7 % reitin kokonaiskuormituksesta. Saarijärven kaupungin jätevedenpuhdistamo, Karstulan ja Kyyjärven kuntien jätevedenpuhdistamot sekä Kaijansuon ja Savonnevan turvetuotantoalueet ovat reitin suurimmat pistekuormittajat. Turvetuotannon osuus fosfori- ja typpikuormituksen osalta on n. 3 %. Reitillä on 50 kpl turvetuotantoalueita eli yhteensä 3 600 ha. 1 900 ha turvetuotannosta on keskittynyt Vahankajoen valuma-alueelle, jonka kokonaiskuormituksesta turvetuotannon osuus on yli 20 %. (Keski-Suomen ELY 2012, 40.) Turvetuotantoa ollaan lisäämässä.

Saarijärven reitin vesille tunnusomaista on korkeat humus- ja ravinnepitoisuudet ja suurin osa reitin järvistä on tyypiltään keskihumoosisia, osa jopa runsashumoosisia. Ekologiselta luokaltaan lähes 60 % reitin järvimuodostumista sijoittuu tyydyttävään tai sitä huonompaan tilaan. Pinta-alaltaan yli 5 km² ylittävistä järvistä Pyhäjärvi on erinomaisessa luokassa. Mahlunjärvi ja Karankajärvi ovat hyvässä luokassa. Muiden reitin järvimuodostumien tila on tyydyttävä. Joet luokittuvat pääsääntöisesti alle hyvän tilan. Muihin osa-alueisiin nähden Saarijärven reitin vesien tila on huonoin. (Keski-Suomen ELY 2012, 40 - 41.)

Vesistöalueen pinta-alaa kohden tarkasteltuna Viitasaaren reitin ravinnekuormitus on alhainen muihin Keski-Suomen reitteihin verrattuna. 60 % reitin fosfori- ja typpikuormituksesta tulee hajakuormituksesta. Maatalous on reitin suurin kuormittaja. Toiseksi suurin hajakuormittaja on haja-asutus noin 8 % fosforikuormituksella ja vajaan 2 % typpikuormituksella reitin kokonaiskuormituksesta. Metsätalouden vastaavat luvut ovat noin 7 % fosforin ja 4 % typen osalta. Turvetuotanto luetaan pistekuormittajiin ja sen osuus reitin fosforikuormituksesta jää alle yhden prosentin. Keski-Suomen pintavesien toimenpideohjelman mukaan reitillä on turvetuotantoalueita 12 kpl eli yhteensä noin 670 ha. Uusia turvetuotantoalueita on tulossa lisää. (Keski-Suomen ELY 2012, 37 - 38.)

Viitasaaren reitin vedet on luokiteltu suurelta osin hyvään tai erinomaiseen tilaan. Järvimuodostumista viisi on tyydyttävässä ja yksi välttävässä tilassa. Vähä- ja keskihumoosisiin tyyppeihin tyypitellyt suurimmat järvet kuten Keitele, Kolima ja Kivijärvi ovat luokiteltu hyvään tai erinomaiseen tilaan. Matalat, runsashumoosiset Saarijärvi ja Elämänjärvi ovat tyydyttävässä tilassa. Yli puolet suurimmista joista on luokiteltu alle hyvän tilan. (Keski-Suomen ELY 2012, 38.)

Saarijärven reitin tila on herättänyt monipuolista keskustelua jo useiden vuosien ajan. Kansalaiset ovat havainneet vesistön humus- ja kiintoainespitoisuuksien kasvun ja paikallislehdissä on ollut juttuja turvetuotannon vesistövaikutuksista. Ihmetystä on herättänyt talvella havaittu uusi ilmiö, jossa jään pinnalle pursuaa turvepitoista vettä. Saarijärven Seudun Luonnonystävät keräsivät Karstulassa, Kyyjärvellä ja Saarijärvellä yli 3400 nimeä kansalaisadressiin Saarijärven reitin kunnostamiseksi. (Suomen luonnonsuojeluliitto 2009.) Kansalaisadressi luovutettiin ympäristöministeri Paula Lehtomäelle 25.3.2009 Helsingin eduskuntatalolla (Saarijärveläinen 2009).

Kannanotoissa lueteltiin omakohtaisia kokemuksia vesistön huonontuneesta tilasta. Sinileväkukinnat ovat yleistyneet, uimisen jälkeen on käytävä suihkussa, verkot tukkeutuvat kiintoaineksesta ja kesäasuntojen arvot romahtavat. Näkyvien fyysisten haittojen lisäksi turpeennostolla on myös muita vaikutuksia. Esimerkiksi eräs palautteen antaja oli joutunut luopumaan matkailuelinkeinonsa harjoittamisesta turpeennoston myötä. Taloudellisten vaikutusten ohella turpeennoston haitat heijastuvat myös ihmisten mielenterveyteen.

> *Nykyisten nostomenetelmien pöly ja varsinkin meluhaitat leviävät laajalle ympäristöön, pöly näkyy tyynen veden pinnalla, autot on harjattava ennen ajoa, pyykkiä ei voi kuivata ulkona ym. Ympärivuorokautinen melu koettelee psyykettä ja panee lomalaisenkin toivomaan noston keskeyttävää sadetta. (Entinen matkailuyrittäjä Pylkönmäeltä)*

Turvetuotannon yhteydessä kannanotoista nousi vahvasti esiin ympäristölupien myöntämiskäytäntöihin kohdistuva kritiikki. Turvetuotannossa ympäristölupa on oltava aina yli 10 hehtaarin tuotantoalueelle. Tosin lupaa voidaan edellyttää myös pienemmältä alueelta mikäli tuotannon ympäristövaikutukset antavat siihen aihetta. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on käytettävä parasta käyttökelpoista tekniikkaa (BAT). Turvetuotannon osalta oikeuskäytännössä edellytetään vesien käsittelyä pintavalutuksella, kemiallisesti tai muulla yhtä tehokkaalla menetelmällä. (Pärnänen 2009, 22 - 23.) Kansalaisten kannanottojen mukaan lupia kuitenkin myönnetään liian kevein perustein eikä lupaehtojen toteutumista valvota. Myönnettyjen ympäristölupien kontrol-

li ei yllä luvan myöntämistä pidemmälle toteutettujen toimien seurantaan. Keskeinen väline, jolla turvetuotantoa ohjataan, ei siis kansalaisten mielestä toimi.

Kyläyhteisön omissa tutkimuksissa on tullut ilmi, ettei turvesoilla noudateta alkeellisempiakaan päästöjen estotoimenpiteitä. Lupaehdoissa on määrätty, että käytetään parhaita tiedossa olevia menettelytapoja turvehaittojen ehkäisyyn. Vesistöihin laskevissa ojissa pitää olla laskeutumisaltaat ja tarvittaessa säädettävät pohjapadot. Altaat tulee keväällä ennen muita toimenpiteitä tyhjätä vedestä ja pohjalietteestä esim. pumppaamalla ne ympäristöön imeytymään maahan. Sateisina kesinä altaat tulee tyhjätä aina kun ne täyttyvät vedestä. Lupaehtojen määräyksiä ei valvota eikä noudateta!? Vesistöjen alajuoksun asukkaat ja matkailuyrittäjät ovat ihmeissään, kun turveteollisuus saa pilata vedet vuodesta toiseen kenenkään siihen puuttumatta. Vaadimme ympäristökeskuksilta välittömiä toimenpiteitä vesiensuojelussa. Valvokaa ja ohjeistakaa, sillä ainoastaan teidän sana painaa ja saadaan asiaan parannusta. (Koskenkylän, Lehtolan ja Muittarin kyläyhteisöt)

Lupaehtojen toteutumisen seurannan puutteet helposti synnyttävät kansalaisissa epäluottamusta ympäristöviranomaisia kohtaan. Osittain ongelmat nähtiin viranomaisten tahtotilan heijastumana, mutta kansalaiset ymmärsivät seurannan puutteen myös resurssikysymyksenä. He tiedostivat tilannetta vaikeuttavat vesistökuormituksen arviointi- ja kohdentamisongelmat. On vaikeaa jälkikäteen luotettavasti arvioida, mistä ja miltä tietyltä alueelta vesistökuormitus on peräisin.

Lainsäädännössäkin on vielä korjattavaa. Mutta suurin syy kuitenkin lienee välinpitämättömyys ehtoja ja säädöksiä kohtaan. Ehtoja ei pystytä eikä haluta valvoa. Resursseja ei ole ja paikalle ei keritä heti ”vahingon” tapahduttua ja hetkessä vesi peittää ja virta vie todisteet, suvannot ja syvänteet ovat täynnä moskaa mutta ketään ei ole syytteessä. Saati sitten tuomittu korvauksiin tai rangaistuksiin. (Entinen matkailuyrittäjä Pylkönmäeltä)

Jo myönnettyjen turvetuotannon ympäristölupien lupaehtojen toteutumisen seurannan ohella kritiikki kohdistui lupaprosessin yleisiin periaatteisiin suhteessa vesistöjen morfologisiin tekijöihin ja tilaan. Eräässä kommentissa todettiin, että ympäristölupia ei saisi edes hakea hyvää tilaa heikommassa olevien vesistöjen valuma-alueille. Tällaisessa tilanteessa vesienhoitosuunnitelmilla olisi vahva ympäristölupaprosessia ohjaava vaikutus. Tällainen argumentointi saattaa kätkeä alleen pelon siitä, että jokainen lupaa hakeva sen myös automaattisesti saa. Tämänsuuntaisten pelkojen vallitessa vesienhoitosuunnitelmat saatetaan nähdä ympäristölupaprosessin kontrollin välineenä.

Saarijärven reitti on katastrofaalisessa tilassa suurelta osin turvetuotannosta lähteneen kiintoaineksen ja ravinteiden takia. Viitasaaren reitin latvavesille ollaan perustamassa uutta turvetuotantovyöhykettä ilman mitään suunnitelmaa ja kokonaisnäkemystä. Lähes 300 ha suota on vireillä tai lupaa haettu – ja vedet (Lahnajärvi, Kaste- ja Viivajärvet) pieniä ja matalia. Lahnajärvi vain 250 ha ja keskisyvyys 2m, lisäksi syvänteessä ollut happikatoa, tila tyydyttävän ja välttävän rajoilla. Miten sivistysvaltiossa on kaiken suunnittelun ja ympäristönsuojelun keskellä mahdollista edes hakea ympäristölupia tällaisille alueille? Onko jossain päätetty, että tietyt vesistöt eivät kuulu vesienhoitolain piiriin ja ne vain uhrataan turvetuotannon haitoille? Miten em. vesien tila on voinut muuttua viime kesänä hyväksi – eli vedet ovat tavoitetilassa, kun mitään hoitotoimia ei ole tehty? (Kansalainen)

Ympäristölupajärjestelmän lisäksi toinen esiin nostettu instituutio oli kaavoitus. Maankäytön suunnittelu ja vesienhoidon suunnittelu kytkeytyvät toisiinsa monin tavoin. Siitä huolimatta suunnittelukäytännöt on pidetty erillisinä suunnittelukokonaisuuksina. Vesienhoidon suunnittelussa kuormituslähteiden tarkastelu ilman maankäytön suunnittelun huomioimista on lähtökohtaisesti ristiriitaista. (Hokka & Alahuhta 2009, 32 - 36.) Hedin et al. (2007, 36) toteavatkin, että vesienhoidon vaikuttavuus on riippuvainen vuorovaikutuksesta muiden instituutioiden kanssa. Vesienhoidon suunnittelu on jollain tasolla integroitava maankäytön suunnittelun, mikäli vesien hyvä tila todella halutaan saavuttaa. Palautteissa maankäytön suunnittelun suhde ympäristölupajärjestelmään nähtiin samansuuntaisena kuin vesienhoitosuunnitelmien ja lupajärjestelmän suhde. Molemmilla tulisi olla vahvempi rooli ympäristölupaprosessissa, mutta kumpikaan ei käytännössä kykene sitä ohjaamaan kansalaisten haluamalla tavalla.

Kaksi em. aiotuista turvesoista on poistettu voimassa olevasta seutukaavasta punakynällä – on siis todettu, että soiden maankäytöksi EI sovi turvetuotanto. Silti niille haetaan nyt ympäristölupaa. Mitä merkitystä millään kaavoilla ja suunnittelulla, ohjelmilla ja ohjeilla on, kun niitä ei tarvitse noudattaa? – Saimaassa kukkii sinilevä talvellakin. Miten mahtaa käydä Päijänteen? (Kansalainen)

Kansalaispalautteesta kävi monin paikoin ilmi, että kokonaiskuormitustietojen laskutapaa ei ymmärretty. Kokonaiskuormitusta laskettaessa otetaan huomioon fosfori ja typpi. Turvetuotanto aiheuttaa kyllä typpipäästöjä mutta fosforikuormitusta hyvin vähän. Kun turvetuotannon osuus lasketaan ravinteiden kokonaiskuormituksesta, jäävät luvut väistämättä pieniksi.

Selvityksessä mainitaan, että turvetuotannon osuus pengerjoen valuma-alueella on vain alle 1% kokonaiskuormituksesta. Sehän ei voi millään pitää paikkaansa. Multialla on perustettu parin viime vuoden aikana kaksi mittavaa turpeenottoaluetta Lauttasuo ja Haukisuo ja lisäksi Petäjäveden puolella on lisää. Turvetuotannon vaikutus tulee entisestään vielä kasvamaan, mikäli Multialle kaavaillulle Lapsukansuolle saadaan ympäristölupa. (Asukas)

Kokonaiskuormituksessa huomioitavat seikat tulisi kirjoittaa vesienhoitosuunnitelmissa huolellisemmin auki ja kaikille ymmärrettävään muotoon. Kansalaiset eivät tiedostaneet, että ravinnekuormituslaskelmissa ei oteta huomioon kiintoainesta, joka kerääntyy lietteeksi järvien pohjalle. Tällainen epäselvyys helposti herättää epäilyksiä suunnitelmien tietoperustan luotettavuudesta ja luo mielikuvaa suunnitteluviranomaisten vähättelevästä asenteesta turvetuotannon vesistöhaittoja kohtaan.

Turvetuotannon vaikutuksia vähätellään ehdotuksessa. Sen ravinnekuormitus on taulukoissa prosentin kymmenesosia – tietenkin, kun kuormitus lasketaan koko vesienhoitoalueen kuormituksesta. Nämä prosentin kymmenesosat eivät kuitenkaan lohduta niitä, joiden lähivedet on sataprosenttisesti pilattu turvelietteellä. (Kansalainen Jokelasta)

Kuormitustietojen laskutavan ohella myös uuden vesien ekologisen luokittelun periaatteita ei ymmärretty. Kansalaiset pyrkivät aktiivisesti asettamaan ekologisen luokittelun paikalliseen kontekstiin, jonka kautta he tulkitsivat uutta luokittelujärjestelmää (Jasanoff & Martello 2003, 336). Tilaluokituksessa otetaan huomioon veden sekä ekologiset että kemialliset ominaisuudet mutta ekologisia muuttujia painotetaan. Huomioon otettavat ekologiset muuttujat ovat kasviplankton, päällyslevät, makrolevät, muu vesikasvillisuus, pohjaeläimistö sekä kalasto (VNA 2006, 9 §). Helena Leinon (2011, 222) mukaan erilaiset luokitukset vahvasti rajaavat ja määrittelevät pätevän tiedon kussakin tilanteessa. Tällainen käyttökelpoisen tiedon määrittelykamppailu oli selkeästi havaittavissa kansalaispalautteissa. Kansalaisilla oli todellinen hätä vesiensä hyvinvoinnista ja virkistyskäytön rajoittumisesta. Kuitenkaan kansalaisten kokemusperäistä tietoa kiintoaineen vaikutuksista vesien tilaan ei voitu huomioida vesien tilan luokittelussa. Tämä johtui siitä, että luokittelu perustuu luokittelujärjestelmään, jossa kiintoaines ei ole yksi luokitusperusteista.

Kansalaisten ihmiskeskeinen ja vesien käyttöä painottava näkökulma vesienhoitoon joutui vastakkain uuden ekologista lähestymistapaa painottavan vesien luokittelujärjestelmän kanssa. Uusi luokitusjärjestelmä ei istunut kansalaisten arkiseen vesisuhteeseen, jossa korostuivat vesiluonnon virkistyskäyttöarvot. Vesien käytön kokonaissuunnittelun aikana käytössä ollut vesien käyttökelpoisuus-

luokitus vastasi paremmin ihmisten tarpeita ja palautteissa olikin nähtävissä vaikutteita tästä vakiintuneesta käytännöstä.

> *Esillä olevassa suunnitelmassa vesistön nykytilasta ainakin näiden latvavesien osalta on annettu liian hyvä kuva. Järvi jossa ei ole huvilanomistajat uineet vuosiin ei pitäisi olla luokassa hyvä tai edes tyydyttävä. Tutkimus on keskittynyt varmaan liiaksi muutamiin ravinteisiin ja jättänyt vähemmälle huomiolle tuon muun moskan joka meidän täällä asuvien kannalta on suurempi ja näkyvä riesa. Asiantilan tiedostaminen ja suunnittelu on myönteinen juttu, mutta vielä enemmän me täällä asuvat kaipaamme nopeita käytännön toimia asiantilan korjaamiseksi. Sillä jos tämä meno jatkuu monen on täältä vielä lähdettävä. (Entinen matkailuyrittäjä Pylkönmäeltä)*

Vesien tilaluokituksessa törmäsivät eri toimijoiden erilaiset periaatteelliset lähtökohdat ja intressit. Kansalaiset eivät olleet tyytyväisiä toteutuneeseen luokitteluun ja vaativat luokitteluperusteiden tarkistamista ja muuttamista paremmin vesien käyttöä palvelevaan suuntaan. Mäkisen (2005, 98) sanoin: ”Vesien hyvän tilan rajan vetäminen onkin yhteiskunnallisesti määriteltävä sosiaalinen konstruktio.” Vesien hyvän tilan määrittely on vesienhoidon suunnittelun kantava periaate ja se tulisikin pyrkiä määrittelemään kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla.

Kiista turvetuotannon vesistökuormituksesta Saarijärven ja Viitasaaren reiteillä on jatkunut jo useita vuosia. Turvekiistojen jatkuminen voidaan tulkita vesiensuojelukeinojen sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien riittämättömyydeksi lähivesien hoidossa. Analyysin mukaan näyttäisi siltä, että kansalaisille kuulemismenettely näyttäytyi yhtäältä mahdollisuutena vastustaa turvetuotantoa ja vaatia toimenpiteitä vesien tilan parantamiseksi. Toisaalta turvekamppailun kiinnittäminen vesienhoitosuunnitelmien laadintaprosessiin mahdollisti myös vesienhoitosuunnitelmien konkretisoinnin. Näin oli helpompi keskustella vesienhoitosuunnitelmien ja sitä kautta koko vesienhoidon suunnittelun kehittämisen suuntaviivoista. Mielenkiintoista oli, että kansalaispalautteessa oli yllättävän voimakkaasti nähtävissä uuden ja vanhan välinen jännite instituutioiden välillä. Vielä vakiintumaton vesienhoidon suunnittelujärjestelmä asetettiin suhteeseen jo vakiintuneisiin vesiensuojelukäytäntöihin.

5.3 Erilaiset alueet – erilaiset mielialat

Aineistosta ei löytynyt vain yhtä näkökulmaa kansalaisten suhteesta veteen ja vesienhoidon suunnitteluun. Vaikka molemmille palauteryhmille oli leimallista palautteen sisältöjen kirjavuus, oli niistä kuitenkin helposti nähtävissä korostuneimmat seikat. Varsinais-Suomen palautteiden pohjalta loin kaksi osallistujatyyppiä sen mukaan, millä tavoin uuden kuulemismenettelyn suomia mahdollisuuksia hyödynnettiin: kehittäjät ja hyödyntäjät. En kuitenkaan katsonut perustelluksi analysoida Keski-Suomen palautetta tämän saman tyyppijaottelun pohjalta vaan nostin tarkastelun keskiöön maantieteellisesti kiinnittyneet, politisoituneet ympäristökamppailut. On kuitenkin huomattava, että molempien maakuntien palautteet sisälsivät näitä samoja aineksia mutta vivahde-erot olivat suuria. Varsinais-Suomenkin palautteessa tuotiin esiin Turun Seudun Vesi Oy:n tekopohjavesihanke, joka on kohdannut suurta kansalaisten vastustusta. Vastaavasti Keski-Suomen palautteesta voidaan tyypitellä esiin samat osallistujatyypit, joista hyödyntäjät olivat hallitsevassa roolissa. Mielestäni tällainen analyysivalinta kuitenkin toi paremmin lukijalle esiin molempien maakuntien palautteen leimallisimmat piirteet ja keskinäiset erot. Tämä auttaa myös pohtimaan näiden erojen mahdollisia syitä.

Varsinais-Suomen osallistujatyyppien ja Keski-Suomen ympäristökamppailujen korostuminen saattoi johtua palautteen määrästä. Keski-Suomen palautetta oli lähes tuplasti enemmän, jolloin useampi henkilö oli antanut palautetta samasta asiasta. Tässä tapauksessa johonkin tiettyyn maantieteellisesti kiinnittyneeseen paikkaan kohdistuvasta kamppailusta. Mahdollisesti tästä syystä Keski-Suomen palautteista välittyi Varsinais-Suomea huomattavasti yhtenäisempi tunne. Tällä tavoin konfliktit nousivat korostuneemmin esiin. Palautteenantajien ohella myös itse kamppailuja oli Keski-Suomessa useampia kuin Varsinais-Suomessa. Varsinais-Suomen palaute oli kirjavuudestaan huolimatta tasaisempaa. Tällöin esiin nousi helpommin sisällön kahtia jakautuneisuus kuulemismenettelyn hyödyntämistapojen suhteen, joka johti osallistujatyyppien tyypittelyyn.

Eroja oli havaittavissa myös palautteiden sisältöjen jakautumisessa kuulemiskierrosten suhteen. Varsinais-Suomessa jakautuminen oli selkeämpää. Kärjistäen voidaan sanoa, että toisessa kuulemisessa vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä raportoitiin lähivesien ongelmista ja kolmannessa kuulemisessa kommentoitiin vesienhoitosuunnitelmaehdotusta. Sen sijaan Keski-Suomen palautteissa ei ollut havaittavissa yhtä selkeää jakautumista. Huoli kotivesien tilasta kantoi myös kolmannen kuulemisvaiheen palautteisiin ja se tuotiin esiin paikoitellen hyvinkin tiukkaan sävyyn. Tosin tämä huoli tuotiin monissa palautteissa esiin myös vesienhoitosuunnitelmaehdotusten kommentoinnin

kautta. Tällöin suunnitelmaehdotus kuitenkin kiinnitettiin johonkin suppeaan alueeseen ja omiin kokemusperäisiin havaintoihin, joita verrattiin suunnitelmaehdotuksen sisältöön.

Yleistunnelma Varsinais- ja Keski-Suomen palautteissa kehittyi erilaiseksi kuulemiskierrosten kuluessa. Monista Keski-Suomen toisen kuulemiskierroksen palautteista kävi ilmi, että kansalaiset todella toivoivat ja uskoivat uuden vesienhoidon suunnittelujärjestelmän vihdoin saavan aikaan muutoksia vesien tilassa. Kolmas kuuleminen osoitti tämän toivonkipinän hiipuneen. Monien palautteiden sävy muuttui selkeästi vihaiseksi. Tällöin vesienhoitosuunnitelmaehdotuksia kommentoitiin kyseenalaistamalla vesien tilaluokittelu ja etenkin turvetuotannon kuormitusarviot, jotka eivät täsmänneetkään oman kokemusmaailman kanssa. Tämä aiheutti voimakkaita tunnereaktioita. Keski-Suomessa vesien tilaluokituksia ja kuormitusarvioita kyseenalaistivat enimmäkseen paikalliset asukkaat. Sen sijaan Varsinais-Suomessa hoitosuunnitelmien tietoperustaan kantaa ottivat lähinnä luonnontieteellistä asiantuntemusta omaavat henkilöt. Muutoinkin Varsinais-Suomen palautteiden sävy oli suurelta osin huomattavasti neutraalimpi Turun Seudun Vesi Oy:n tekopohjavesihanketta koskevia palautteita lukuun ottamatta.

Kahden eri maakunnan palautteita tarkasteltaessa oli nopeasti havaittavissa maantieteellisten ja poliittisten tekijöiden heijastuminen. Maantieteelliset olosuhteet tulevat näkyviksi esimerkiksi siten, että Varsinais-Suomen alueella on erittäin vähän järviä. Sen sijaan sitä hallitsevat virtaavat joet. Peltoja on aikoinaan ryhdytty raivaamaan vesistöjen ympärille. Jokivarsille ne keskittyvät edelleenkin. Luonnonmaantieteelliset olosuhteet ovat siten osaltaan vaikuttaneet elinkeinorakenteen muotoutumiseen historian kuluessa. Varsinais-Suomi onkin hyvin intensiivistä maatalousaluetta ja maatalous on vesistökuormittajista merkittävin. Varsinais-Suomessa maataloudesta peräisin oleva hajakuormitus onkin huomattavan suurta. (Varsinais-Suomen ELY 2012, 20.) Tällaista taustaa vasten oli odotettavissa, että palautteissa painottui keskustelu maatalouden vesistökuormituksesta ja maatalouden ympäristötuen kohdentamisesta. Vastaavasti Keski-Suomessa on turvetuotanto ollut viime vuosina kasvussa ja sen vesistöhaitat ovat olleet julkisen keskustelun kohteena. On kuitenkin myös huomioitava, että kansalaisten osallistumiseen ja palautteen muotoutumiseen saattavat vaikuttaa itse osallistumisen historialliset lähtökohdat (Hedin et al. 2006, 33). Kansalaisilla ei ole ollut mahdollisuuksia vaikuttaa turvetuotannon ympäristölupamenettelyyn. Tilanne oli samanlainen järvien säännöstelyn kohdalla. Tällaisessa tilanteessa turhautuminen kanavoituu helposti uutta kanavaa pitkin kuuluviin. Kansalaisten kuuleminen mahdollisti tämän. Voidaan ajatella, että kuulemismenettely muodosti jo aiemmin politisoituneille ympäristökamppailuille uuden kanavan tulla näkyviksi.

6. Kansalaisten ja suunnittelun välisen suhteen muotoutuminen

6.1 Suunnitteluviranomaiset hämmennystään jäsentämässä

Vesipuitedirektiiviä toimeenpaneva vesienhoitolaki toi mukanaan useita muutoksia alueellisten ympäristökeskusten viranomaistyöhön. Vesienhoitosuunnitelmien laadinta vaati suuria ponnistuksia pienillä resursseilla. Vesienhoitoaluejako, vesien uudet tyypittely- ja luokitteluperusteet sekä vuorovaikutteisuuden lisääminen toivat kasvavan työmäärän lisäksi monia uusia haasteita kohdattavaksi ja käytännön ongelmia ratkaistavaksi. Ei ollut itsestään selvää, mikä uudessa suunnittelutilanteessa oli oleellista ja millaiset olivat eri toimijoiden roolit sen osana. Näin ollen voidaan ajatella, että uusi toimintatapa synnytti hetkellisen epäjärjestyksen tilan, joka aiheutti epäselvyyttä ja hämmennystä suunnittelua toteuttavissa viranomaisissa.

Yksityisten kansalaisten kuulemisen järjestäminen oli yksi uusista haasteista. Vesienhoitolain 15 § edellytti, että alueellisten ympäristökeskusten oli varattava kaikille mahdollisuus esittää mielipiteensä vesienhoitosuunnitelmien valmisteluasiakirjoista. Toisin sanoen laki asetti ympäristökeskusten viranomaiset kansalaisosallistumisen järjestäjän asemaan. Lain asettamat vaatimukset olivat kuitenkin melko väljät jättäen suunnittelijoille mahdollisuuden vapaasti organisoida kansalaisosallistuminen parhaaksi katsomallaan tavalla.

Koko suunnittelujärjestelmä oli uusi ja vielä dynaamisessa muotoutumisen tilassa. Vesienhoitosuunnitelmia laadittiin ensimmäistä kertaa, joten suunnitteluviranomaisilla ei voinut vielä olla jäsentynyttä kokonaiskuvaa koko suunnitteluprosessista ja sen lopputuloksista, valmiista vesienhoitosuunnitelmista. Tämä hämmennys ja epätietoisuus suunnitteluprosessista ja kansalaisten asemasta sen osana näkyi osallistumista järjestettäessä. Tilannetta yritettiin jäsentää kiinnittämällä toivottu palaute tietyillä tavoilla suhteessa vesienhoitosuunnitelmaan. Näin pyrittiin määrittelemään, mistä suunnittelussa ja kansalaisosallistumisessa on kysymys. Lopputulos oli kuitenkin ristiriitainen, mikä kuvasti hyvin kansalaisten kuulemisen paradoksaalisuutta suunnitteluviranomaisten näkökulmasta.

Seuraavaksi tarkastelen, millä tavoin kansalaisia ohjattiin palautteenannossa ja miten ohjeistamisen tavat näkyivät kansalaispalautteiden sisällöissä. Luvussa 5. analysoin kansalaispalautetta kokonaisuuksina, joten ohjeistuksen analyysin lomassa vertailen Varsinais- ja Keski-Suomen kansalaispalautetta kuulemiskierrosten mukaisesti.

6.2 Millaiseen mielipiteenilmaukseen kansalaisia kannustettiin?

Koska Lounais- ja Keski-Suomen ympäristökeskukset osallistuivat kahden saman vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmien laadintaan, tiedottivat ne kaikissa kolmessa kansalaisten kuulemisvaiheessa kuulemisesta samoilla asiakirjoilla. Kaikissa asiakirjoissa toistui sama kaava. Ensin huomiota herättävä otsikko, seuraavaksi tarkennus kuulemisen tarkoituksesta ja lopuksi lista apukysymyksistä, joihin erityisesti etsittiin vastauksia. Kaikissa asiakirjoissa esiteltiin myös vesienhoidon suunnittelun keskeisimmät periaatteet ja tavoitteet.

Huomion kiinnittävän otsikoinnin jälkeen seurasi tarkennus, joka toistui samassa muodossa jokaisen kuulemiskierroksen valmisteluasiakirjoissa:

> *"Oletko kiinnostunut siitä, missä kunnossa kotikuntasi, mökkikuntasi tai maakuntasi vesistöt ja pohjavedet ovat? Haluatko osallistua ja auttaa viranomaisia suunnittelemaan vesienhoitoa siten, että vedet ovat hyvässä kunnossa sekä ihmisten tarpeisiin että eliöstölle?"*

Sitaatissa huomio kiinnittyy kahtalaiseen ristiriitaan suhteessa suunnittelun peruslähtökohtiin. Sanavalinnoilla "kotikunta" ja "mökkikunta" luodaan helposti mielikuvaa vahvemmin paikallisiin vesienhoidon kysymyksiin linkittyvästä suunnittelusta. Tämä mielikuva on ristiriidassa todellisuudessa koko vesienhoitoalueen mittakaavassa tapahtuvan yleissuunnittelun kanssa, jonka kontekstissa palautetta toivottiin. Yhtäältä ristiriita kertoo suunnittelijoiden aidosta halusta osallistaa kansalaiset suunnitteluprosessiin. Toisaalta vaarana on kansalaisten tahaton johtaminen harhaan ja epärealististen toiveiden herättäminen. Kyseisillä sanavalinnoilla saadaan varmasti kannustettua kansalaisia palautteen antoon, mutta ohjeistuksen tuloksena saatu palaute on vaikeasti hyödynnettävissä vesienhoitosuunnitelmien laadinnassa. Suunnitteluviranomaisten näkökulmasta kuulutusasiakirjojen laadinta on haasteellinen tehtävä. Tekstit tulisi muotoilla siten, että kansalaisia kannustettaisiin palautteen antoon antamatta kuitenkaan väärää vaikutelmaa palautteen todellisista vaikutusmahdollisuuksista.

Suurin osa molempien maakuntien palautteen antajista päätyi tuomaan esiin lähivesiensä tilaan liittyviä näkemyksiä. On oletettavaa, että ihmiset joka tapauksessa keskittyisivät omaa elämänpiiriään koskeviin kysymyksiin mutta myös kuulemisohjeistuksella voi olla merkitystä. Ainakin se on omiaan nostattamaan liian suuria odotuksia vesien tilan paikallisesta paranemisesta ja tuottamaan pet-

tymyksiä, kun suunnittelun todellinen laajuus paljastuu. Tästä hyvänä esimerkkinä Keski-Suomen kuulemispalautteen sävy, joka vaihtui varovaisen toiveikkaasta lähes vihamieliseen kuulemiskierrosten edetessä. Paikallisuuteen ohjaamisen ja sen kautta syntyneen vesienhoitosuunnitelmista irrallisen palautteen vaarana on synnyttää kansalaisosallistumisen järjestämistä, jonka ainoana tavoitteena on mahdollisimman suuren palautemäärän kerääminen. Tämä näyttää lopullisissa vesienhoitosuunnitelmissa onnistuneelta osallistamiselta lukumäärinä esitettynä, vaikka palautteiden sisällöillä ei olisi ollut vaikutusta suunnitelmien muotoutumiseen.

Sitaatissa myös korostettiin sekä ihmisten että eliöstön tarpeita suunnittelun lähtökohtina. Tämä pitää luonnollisesti paikkansa, mutta kuitenkin suunnittelu perustuu ennen kaikkea vesien ekologiseen tilaluokitukseen, joka on Keski-Suomen kannanottojen valossa ristiriidassa kansalaisten ihmiskeskeisen näkemyksen ja arkikokemusten kanssa. Ihmisten tarpeita painottavilla sanavalinnoilla voidaan saada aikaan epäselvyyttä vesien ekologisen tilaluokituksen suhteesta vesien käyttötavoitteisiin. Tämänsuuntaista epäselvyyttä oli havaittavissa useissa Keski-Suomen palautteissa.

Valmisteluasiakirja työohjelmasta ja aikataulusta oli otsikoitu: *"Haluatko vaikuttaa siihen, kuinka vesiämme hoidetaan?"* Ensimmäisellä kuulemiskierroksella etsittiin kansalaispalautteella vastauksia alla esitettyihin kysymyksiin sekä rohkaistiin ilmaisemaan näkemyksiä vesienhoidon tärkeistä kysymyksistä alueella.

- *Onko suunnitteluprosessi mielestäsi selkeä?*
- *Onko tässä työohjelmassa riittävästi tietoa siitä, mihin uudella vesienhoidon suunnittelulla pyritään?*
- *Ovatko tässä työohjelmassa esitetyt osallistumismenettelyt asianmukaisia ja kattavia?*
- *Miten osallistumista voitaisiin kehittää?*
- *Ovatko asiakirjat helposti saatavilla?*

Otsikoinnin mukaisesti osa kysymyksistä keskittyi osallistumismenettelyyn ja sen kehittämiseen. Kommentteja toivottiin myös itse suunnitteluprosessista kokonaisuutena. Molemmista maakunnista palautteita työohjelmasta ja aikataulusta kertyi kaksi kappaletta. Varsinais-Suomessa toinen palautteista käsitteli osallistumista ja suunnitteluprosessia ohjeistuksen mukaisesti. Tosin kehittäjiksi nimeämäni osallistujatyypin prosessia koskeva tarkastelu kiteytyi sen tietoperustan, erityisesti vertailuolojen, kritisointiin. Tämä sama palaute oli lähetetty myös Keski-Suomen ympäristökeskukselle. Varsinais-Suomen toinen kannanotto oli edellisessä luvussa esittelemieni hyödyntäjien käsialaa, jossa tuotiin vahvasti esille huoli Turun Seudun Vesi Oy:n tekopohjavesihankkeesta, mikä vastasi ohjeistusta osittain. Se ei vastannut esitettyihin kysymyksiin suunnitteluprosessista tai osallistumi-

sesta mutta oli linjassa ohjeistukseen *"voit myös kertoa näkemyksesi vesienhoidon tärkeistä kysymyksistä alueella"* sekä jo edellä esittelemääni jokaisessa kuulemisasiakirjassa esitettyyn sitaattiin. Nämä sallivat kansalaisille laajemmat kommentoinnin raamit, joita myös käytettiin hyväksi. Kuuleminen työohjelmasta ja aikataulusta ei saanut kansalaisia innostumaan palautteen antamisesta. Tämä on varsin ymmärrettävää, sillä jo EU:ssa valmiiksi säädettyyn aikatauluun ei todellisuudessa voi juurikaan vaikuttaa. Ensimmäisen kuulemisen järjestäminen voidaankin nähdä lähinnä ylhäältä päin saneltuna muodollisuutena.

Kuulutus vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä otsikoitiin: *"Mikä on mielestäsi keskeistä vesienhoidossa?"* Näkemyksiä pyydettiin alla olevista seikoista. Tietoa toivottiin myös olemassa olevista suunnitelmista, ohjelmista ja tavoitteista, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi vesien hoitoon.

- *vesien tilaan liittyvistä ongelmista ja kehittämistarpeista,*
- *siitä, onko tässä asiakirjassa tuotu esiin keskeisimmät ongelmat,*
- *keinoista ja toimista, joilla ongelmia voidaan poistaa*
- *sekä toimien rahoitusmahdollisuuksista.*

Kuulemisen ohjeistus oli melko yleistasoinen ja yleissuunnittelun hengen mukainen. Näkemyksiä toivottiin sekä kuulemisasiakirjoista että yleisemmin vesien tilaan liittyvistä kysymyksistä. Toisaalta jälleen kerran sama jokaisessa kuulemisessa esillä ollut tarkennus kuulemisen tarkoituksesta johdatteli osaltaan paikalliseen näkökulmaan. Molempien maakuntien palaute olikin erittäin paikallisesti kiinnittynyttä ja suunnitteluasiakirjojen kommentointi vähäistä. Hyödyntäjät olivat vallitseva osallistujatyyppi ja he toivat esiin huolensa kotivesiensä tilasta, kertoivat yksityiskohtaisesti lähivesiään koskettavista ongelmista ja esittivät niille ratkaisuehdotuksia. Kansalaiset käyttivät kuulemismenettelyä hyväkseen myös tuodakseen esiin paikallisia ympäristökonflikteja, joihin toivottiin ratkaisua.

Molempien maakuntien palautteissa nousivat esiin pääpiirteissään samat asiat. Ainoastaan paikalliset konfliktit olivat erilaisia ja palautteissa heijastui maakuntien historiallinen kehitys esimerkiksi erilaisen elinkeinorakenteen muodossa. Molemmissa analysoitavissa palauteryhmissä kommentoitiin maatalouden ravinnepäästöjä mutta Varsinais-Suomessa huomattavasti korostuneemmin. Varsinais-Suomessa maataloutta kritisoinnin ohella myös puolustettiin ja tuotiin esiin maatalousyrittäjän näkökulmaa. Maatalouden vastuuta vesistöjen suurimpana kuormittajana yritettiin lieventää korostamalla muiden sektoreiden osuutta. Sen sijaan Keski-Suomessa kasvavan turvetuotannon vesistövaikutukset ja vesistöjen säännöstely puhuttivat maatalouden ravinnekuormitusta enemmän. Turve-

tuotannon kuormitustietoja kyseenalaistettiin kansalaisten toimesta, joiden omat kokemukset ja havainnot vesien tilasta eivät täsmenneet vesienhoitosuunnitelmaehdotuksessa ilmoitettuun turvetuotannon kuormitusosuuteen kokonaiskuormituksesta. Vesienhoitosuunnitelman voidaan siis ajatella politisoineen maatalouden kuormitusarviot Varsinais-Suomessa. Sama tapahtui Keski-Suomessa turvetuotannon suhteen.

Kolmas kuulutus vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta oli otsikoitu: *"Mielipiteesi vesienhoitosuunnitelmasta on meille tärkeä."* Palautetta pyydettiin erityisesti seuraavista asioista:

- *Onko ehdotusta varten koottu tarpeeksi tietoa ja ovatko linjaukset oikeita ja riittävän perusteltuja?*
- *Onko tarjottu riittävästi mahdollisuuksia osallistua suunnitteluun?*
- *Onko ehdotuksessa keskitytty oikeisiin asioihin?*
- *Ovatko ehdotetut toimet tehokkaita ja toteuttamiskelpoisia?*
- *Kuinka toimenpiteitä voidaan rahoittaa?*

Ohjeistuksesta on nähtävissä, että vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta kuultaessa palaute odotetusti yritettiin kiinnittää jo lähes valmiiksi muotoutuneen vesienhoitosuunnitelman kommentointiin. Osittain tämä onnistuikin. Varsinais-Suomessa suurin osa palautteista keskittyi suunnitelman kommentoimiseen. Poikkeuksena kamppailu Turun Seudun Vesi Oy:n suunnittelemasta tekopohjavesihankkeesta, joka tuotiin jääräpäisesti esiin myös vesienhoitosuunnitelmaehdotusta käsittelevässä kuulemisessa. Keski-Suomessa nousi esiin kamppailu turvetuotannon vesistövaikutuksista. Erona kuitenkin oli, että turvekamppailu tuotiin keskusteluun myös vesienhoitosuunnitelmaehdotuksen kommentoinnin kautta eikä ainoastaan yleisenä huolena turvetuotannosta vesien pilaajana. Toki tällaisiakin kannanottoja oli useita. Maakuntien kaikki palautteet eivät kuitenkaan käsitelleet vesienhoitosuunnitelmaehdotusta vaan sisälsivät myös kokemusperäisiä huomioita vesien huonontuneesta tilasta samaan tapaan kuin vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä kuultaessa. Vaikka kuulemisohjeistuksella yritettiin ohjata palautetta asiakirjojen kommentointiin, monisatasivuiset vesienhoitosuunnitelmat eivät houkutelleet jokaista kansalaista esittämään mielipidettään. Lisäksi suunnitelmien kommentointi vaatii asiantuntijuutta ja laajaa ymmärrystä vesikysymyksistä, mikä tehokkaasti rajaa vesienhoitosuunnitelmien isot linjat julkisen keskustelun ulkopuolelle (Howarth 2009, 417).

Lounais-Suomen ympäristökeskus ei järjestänyt alueellisia yleisötilaisuuksia kuulutusten yhteydessä. Keski-Suomen ympäristökeskus sen sijaan järjesti useita. Vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä järjestettiin yhteensä viisi yleisötilaisuutta, joissa oli mahdollista antaa palautetta valmiiksi laaditulla kyselylomakkeella. Lomakkeessa pyydettiin vastaajaa nimeämään oma kotivesistönsä mahdol-

lisimman tarkasti sekä sen sijaintikunta. Palautteet kohdistuivat noin 50 vesistöön (Keski-Suomen ELY 2012, 110). Lomakkeessa kysyttiin kolme kysymystä. Ensimmäinen kysymys jakaantui kolmeen osaan. Kysymyksessä pyydettiin arviota kotivesistön tilasta, kysyttiin millaisia muutoksia vastaaja on havainnut kotivesistön tilassa viimeisten 20 vuoden aikana ja miten muutos on näkynyt. Toinen kysymys käsitteli vesistön tilan parantamiseksi tehtäviä tärkeimpiä toimenpiteitä. Kolmannessa kohdassa tiedusteltiin, mitä vastaaja itse olisi valmis tekemään oman kotivesistön tilan parantamiseksi. Kysymyslomake on liitteenä 1. En saanut käsiini alkuperäistä tyhjää lomaketta, joten tein itse vastaavanlaisen lomakkeen liitteeksi, josta näkee tarkat kysymyksenasettelut.

Vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta kuultaessa Keski-Suomen ympäristökeskus järjesti seitsemän alueellista yleisötilaisuutta. Myös näissä tilaisuuksissa oli mahdollista antaa palautetta vesienhoidon suunnittelutyöstä kyselylomakkeella. Kysymykset keskittyivät vesienhoitotyön tärkeäksi kokemiseen, yleisötilaisuuksien merkitykseen ja tilaisuuksien järjestämisen arviointiin. Viimeisenä kysyttiin alueen keskeisintä vesiensuojeluongelmaa tai yksittäistä vesistöä koskevaa huolenaihetta ja toimenpide-ehdotuksia vesiensuojelun tehostamiseksi. Lomake on liitteenä 2.

Lomakkeiden kysymysten muotoilussa on havaittavissa selkeä paikallisen näkökulman painottaminen. Tämä näkyi etenkin vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä kuultaessa. Kuultaessa vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta palautelomakkeen kysymykset painottuivat yleisötilaisuuden järjestämiseen liittyviin seikkoihin. Kysymyksiä ei siis kohdistettu itse vesienhoitosuunnitelmaehdotukseen, mikä on ymmärrettävää, sillä suunnitelman yksityiskohtainen kommentointi vaatii laajaa asiakirjaan perehtymistä. Tämä ei yleisötilaisuuden aikana ole mahdollista. Tämän kaltaisiin lomakkeisiin vastaaminen on varmasti kansalaisnäkökulmasta mielekästä. Juuri tällaisten seikkojen esiin tuominen osoittautui ihmisille tärkeäksi vesienhoidon yhteydessä. Kuitenkin paikallisuuden korostamisella kyselylomakkeissa ja kuulutusasiakirjoissa luodaan ihmisille vääränlaisia mielikuvia suunnittelun lähtökohdista ja osallistumisen todellisesta vaikuttavuudesta vesien tilaan. Tämä saattaa helposti myöhemmin aiheuttaa kansalaisissa pettymyksen tunteita ja jopa suoranaista vihaa.

6.3 Osallistumisen puitteet ohjaavat palautetta ja tuottavat osallisuutta

Vesienhoidon suunnittelu edellyttää vuorovaikutteista suunnitteluprosessia, mikä tarkoittaa eri toimijoiden tiivistä yhteistyötä suunnittelun eri vaiheissa. Vuorovaikutteisen suunnittelun periaatetta pidettiin positiivisena asiana suunnitteluviranomaisten keskuudessa. Ensimmäiseltä suunnittelukaudelta kerätyt viranomaiskokemukset kertovat kuitenkin myös vuorovaikutteista suunnittelua kohdanneista ongelmista. Suunnitteluviranomaisilla oli vaikeuksia hyödyntää kuulemiskierroksilta kerättyä kansalaispalautetta suunnitteluprosessin osana. Viranomaisten mukaan ongelmana oli, että kansalaiset kertoivat omien lähivesiensä ongelmista, vaikka kyse on laajemmista suunnittelukokonaisuuksista (Laurinolli 2010, 66 - 67.) Kansalaisten ja suunnittelijoiden kohtaamattomat intressit aiheuttivat turhautumista puolin ja toisin. Kansalaisten osallistamiseen ja kuulemisen järjestämiseen käytetty aika ja vaiva eivät olleet suhteessa siitä saatavaan hyötyyn. Tällöin on vaarana, että kuuleminen jää vain lain saneleman velvoitteen täyttämiseksi ilman todellista vaikuttavuutta. Samaan aikaan kansalaiset pettyvät huomatessaan, ettei heidän mielipiteillään todennäköisesti ole käytännön merkitystä heille tärkeässä asiassa. Tällaisessa tilanteessa osallistuminen ei tyydytä kumpaakaan osapuolta. Olisiko kuitenkin mahdollista, että ongelman ydin ei ole ainoastaan kansalaisten ja suunnittelijoiden erilaisissa intresseissä vaan myös osallistumisjärjestelyissä, joiden tuloksena annettu palaute syntyy? Maarten Hajer (2005) vertaa osallistumisen järjestämistä teatterin näyttämön rakentamiseen. Näytelmän käsikirjoitus määrittää, millaiseksi näyttämö rakennetaan. Rakennettu näyttämö puolestaan luo perustan näyttelijöiden toiminnalle. Käsikirjoitus siis ohjaa sekä näyttämön rakentajien että näyttelijöiden työtä. Osallistumisessakin on erityisesti kyse keskusteluareenan rakentamisesta. (Hajer 2005, 628 - 631.)

Kansalaisten kuulemista järjestettäessä vesienhoitolaki asetti kuulemisen minimivaatimukset. Nämä vaatimukset olivat suhteellisen kevyet. Ympäristökeskusten harkintaan jäi, missä laajuudessa kansalaisia osallistettiin minimivaatimusten täyttämisen jälkeen. Osallistumisen puitteiden rakentaminen oli siis melko vapaasti suunnitteluviranomaisten määriteltävissä. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että kansalaisten osallistamisen suhteen tehdyt valinnat vaikuttavat siihen, miten ja mistä keskustellaan sekä millaiseksi suunnittelun ja kansalaisten välinen suhde muotoutuu. Osallistumisjärjestelyt eivät siten ainoastaan ohjaa keskustelua vaan myös tuottavat osallisuutta. Hajerin mukaan samastakin asiasta keskusteltaessa erilaiset osallistumisjärjestelyt tuottavat erilaisia osallistujia. Jotkin menettelyt voivat tuottaa vastustajia, kun toiset sitä vastoin kannustavat onnistuneeseen yhteistyöhön. Näin ollen osallistumisen puitteet muovaavat osallistujat kaltaisekseen. (Hajer 2005, 626 - 642.)

Vesienhoidossa kansalaisosallistumisen puitteita rakennettiin osallistumismahdollisuuksilla, tiedottamisella ja kuulutusasiakirjojen kirjallisella ohjeistuksella. Lounais- ja Keski-Suomen ympäristökeskusten tavoissa rakentaa puitteita oli sekä yhtäläisyyksiä että eroja. Yhteisenä nimittäjänä tapausten keskinäisessä asetelmassa olivat vesienhoitolain asettamat minimivaatimukset kansalaisten kuulemisen järjestämiselle ja siitä tiedottamiselle sekä yhteisten vesienhoitoalueiden seurauksena syntyneet yhtenäiset kuulemisohjeistukset. Molemmat ympäristökeskukset ylittivät lain asettamat minimivaatimukset. Vesienhoitolaki edellytti paikallislehdissä tiedottamista ainoastaan vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta kuultaessa. Lounais-Suomen ympäristökeskus ylitti minimivaatimukset tiedottamalla paikallislehdissä kaikista kolmesta kuulemisesta. Myös Keski-Suomen ympäristökeskus toimi samoin. Kuitenkin myös suuria eroja oli löydettävissä kansalaisten aktivoinnin ja osallistumismahdollisuuksien järjestämisen suhteen. Keski-Suomessa julkaistiin erillisiä tiedotteita, panostettiin tiedottamiseen myös paikallisten vesien tilaa käsittelevien lehtiartikkeleiden kautta sekä järjestettiin alueellisia yleisötilaisuuksia kahden kuulemisen yhteydessä. Keski-Suomesta vastaanotettu kansalaispalaute olikin määrällisesti kaksinkertainen Varsinais-Suomeen verrattuna. Voidaankin todeta, että aktiivinen panostus tiedottamiseen ja osallistumismahdollisuuksiin tuotti myös aktiivisia kansalaisia. Tosin Keski-Suomen tapauksessa myös parhaillaan käynnissä olevalla turvekonfliktilla oli todennäköisesti merkitystä kansalaisaktiivisuuden kannalta. Tapauksissa olikin nähtävissä sekä poliittisten, historiallisten että luonnonmaantieteellisten tekijöiden vaikutus keskustelun muotoutumisessa.

Kaikkien kolmen kuulemiskierroksen ohjeistuksessa suunnitteluviranomaiset pyrkivät kiinnittämään kansalaispalautteen kahdelle tasolle: yleissuunnittelu- ja paikallistasolle. Yleissuunnittelun tasolle kiinnittäminen tapahtui ohjaamalla palautteen antamista kuulemisasiakirjojen sisältöjen kommentointiin. Paikallistasolle kiinnittäminen taas tapahtui sanavalinnoilla, jotka korostivat kiinnostusta esimerkiksi "mökkikunnan" vesien tilaan. Myös Keski-Suomen yleisötilaisuuksien kyselylomakkeiden analyysi osoitti selkeää paikallisuuden painottamista. Tällaisten sanavalintojen ja painostusten tarkoituksena oli todennäköisesti aktivoida kansalaisia ottamaan kantaa ja tuntemaan uusi suunnittelukäytäntö enemmän omakseen. Tämä voidaan tulkita siten, että suunnitteluviranomaisilla oli lähtökohtaiset oletukset kansalaispalautteen sisällön painottumisesta paikallisiin erityiskysymyksiin. Nämä lähtöoletukset osaltaan muovasivat kuulemisen ohjeistusta, mikä puolestaan heijastui takaisin palautteiden sisällöistä. Paikallisuudesta oletettiin siis saatavaksi tietoa, joka sulautuisi vesienhoitosuunnitelmiin. Paikallisuuden ja vesienhoitosuunnitelmien välille ei kuitenkaan muodostunut lineaarista suhdetta. Vesienhoitosuunnitelmat ja paikallisuus eivät olleet yhteen sovitettavissa vaan niiden välillä vallitsi hyvin suuri epäjatkumo. Voidaankin ajatella, että vesien hyvän tilan saa-

vuttamisen välineenä toimiva vesienhoitosuunnitelma rajasi ulos kansalaisille erityisen tärkeitä asioita.

Kaksitasoisten kiinnitysten kautta tuotettiin kahdenlaista osallisuutta. Paikallisten vesikysymysten kommentointiin ohjaamisella kansalaiset asetettiin harmittomaan raportoijan rooliin. Suunnitteluasiakirjojen kommentointiin ohjaamisella sitä vastoin pyrittiin toteuttamaan vesipuitedirektiivin mukaista vuorovaikutteisuuden periaatetta, jolloin kansalaisilla olisi mahdollisuus vaikuttaa suunnitteluprosessin kulkuun. Kansalaispalautteista olikin tyypiteltävissä tällainen kehittäjien ryhmä, jolla oli vaadittava asiantuntemus maallikoille hankalien suunnitteluasiakirjojen kommentointiin. Analyysi siis osoitti, että palaute vastasi sisällöltään suurelta osin ohjeistusta ja osallistujatyypit kansalaisille tuotettuja rooleja. Vaikka kertynyt kansalaispalaute oli suurelta osin kuulemisohjeistuksen mukaista, sen sisältö ei silti vastannut suunnitteluviranomaisten tarpeita edes kehittäjien palautteen osalta. Palaute oli liian paikallista huomioitavaksi laajoissa vesienhoitosuunnitelmissa ja kehittäjien kommentit keskittyivät kritisoimaan asioita, joihin suunnitteluviranomaiset eivät juuri voineet vaikuttaa. Kaksitasoiset kiinnitysyritykset ja osallisuuden tuottaminen voidaankin nähdä oireena suunnitteluviranomaisten vaativasta tasapainoilusta arjen ja byrokratian rajapinnalla kansalaisten kuulemista järjestettäessä.

Voidaan todeta, että osallistumisen puitteet tulivat näkyviksi kansalaispalautteessa. Kuitenkaan kummassakaan tapauksessa osallistumisjärjestelyt eivät vaikuttaneet suunnittelujärjestelmän ja kansalaisten suhteen muotoutumiseen siten, että kansalaisten näkemyksillä olisi ollut todellista vaikuttavuutta. Palautteelle ei siten löytynyt todellista paikkaa vesienhoitosuunnitelmien laadintaprosessissa. Edes Keski-Suomen palautteen suuri lukumäärä ei auttanut palautteen integroimisessa hoitosuunnitelmiin. Kansalaisten ahkerakaan aktivoiminen ei siis välttämättä takaa onnistunutta osallistamista. Ehkä epäonnistuneen osallistamisen syitä tulee etsiä syvemmältä suunnittelujärjestelmän peruslähtökohdista.

6.4 Kansalaiset vaikuttavat vesienhoidon pelisääntöihin

Analyysi osoitti, että osallistumisen puitteilla voidaan ohjata kansalaisia tietynlaiseen mielipiteenilmaukseen. Asia ei kuitenkaan ole näin yksioikoinen. Osallistumismahdollisuudet, niistä tiedottaminen ja kysymyksenasettelut saattavat toki ohjata palautteen muotoutumista monilta osin. Siitä huolimatta suhde ei aina ole lineaarinen. Analysoimassani aineistossa kaikki kansalaiset eivät noudattaneet annettuja ohjeita vaan irrottautuivat osallistumiselle asetetuista raameista. Tästä esimerkkinä hyödyntäjiksi kutsumani ryhmä. Hyödyntäjät näkivät kuulemismenettelyn kautta avautuneen mahdollisuuden tuoda esiin omia huolia, pelkoja, kokemuksia, havaintoja ja mielipiteitä. Kysymys oli erilaisista huolista ja näkemyksistä, jotka etsivät väylää tullakseen julkisiksi. Suurin osa palautteiden antajista ei ollut niinkään kiinnostunut vesienhoitosuunnitelmasta vaan arkisten ongelmien ja havaintojen esiin tuomisesta. Heille vesienhoito näyttäytyi paikallisten ongelmien poistamisena ja vesien käyttömahdollisuuksien parantamisena ja turvaamisena. Vaikka kansalaiset käyttivätkin kuulemismenettelyä enimmäkseen omien huoliensa välittämiseen eivät he olleet ainoa toimijaryhmä, joka näki tämän kansalaisten mahdollisuutena. Varsinais-Suomen kannanottojen joukossa oli palautteita, joiden antaja oli kertomansa mukaan jo aiemmin yrittänyt viedä sanomaansa eteenpäin kunnan päättäjille – tuloksetta. Erään kunnan ympäristösihteeri oli kertonut meneillään olevasta kuulemisesta ja kehottanut palautteen antamiseen.

Tyypittelemäni kehittäjät esittivät ehdotuksia erityisesti vesienhoitosuunnitelmien ja koko suunnittelujärjestelmän parantamiseksi, mutta heissäkin oli havaittavissa pelaamista kuulemismenettelyn suomilla mahdollisuuksilla. Osa heistä tarttui johonkin kuulemisessa esitettyyn kysymykseen esittäen ratkaisumahdollisuuksia. Toiset sen sijaan keskittyvät tuomaan esiin kehitysehdotuksia, jotka eivät mahtuneet annettuihin kommentoinnin raameihin.

Kansalaispalautteita lukiessa on tärkeää huomioida, että palautteiden sisältö on suhteessa palautteenannon välineisiin, ohjeistukseen ja hetkeen. Puhe ja palaute ovat kuulemiskäytäntöjen muovaamaa. Vaikka palautteenannon konteksti nousi kannanotoista vahvasti esiin, kansalaispalautteen analyysi kertoo myös kuulemismenettelyn haltuunotosta ja pyrkimyksistä siihen. Kuulemispalautteiden sisällöt eivät lineaarisesti jäsentyneet kuulemiskierrosten ohjeistuksen mukaisesti. Vaikka kuulemiskierrosten ohjeistus olikin varsin kaikenlaisen palautteen kattava, oli siinä kuitenkin havaittavissa direktiivin vaatimuksista tuleva teemoittain jäsennetty ajallinen kokonaisuus. Näihin teemoihin eivät kaikki palautteet istuneet. Kansalaiset eivät olleet vain passiivinen vaikuttamisen kohde, vaan

he aktiivisesti pyrkivät hyödyntämään kuulemiskäytäntöä omien intressiensä mukaisesti. Toisin sanoen suunnitteluviranomaisten rakentamat osallistumisen puitteet tuottivat kansalaisille myös pelaamisen paikan, tilaa erilaisille yrityksille viedä tilannetta haluttuun suuntaan.

Tulkitsen tilanteen Bob Jessopia (2001) mukaillen siten, että uuden suunnittelujärjestelmän tuoma epämääräisyys kannusti ottamaan tilanteen haltuun ja hyödyntämään sitä eri tavoin. Suunnittelijat pyrkivät omilla valinnoillaan tuottamaan ja vakiinnuttamaan tietynlaista suunnittelujärjestelmää ja siihen soveltuvaa osallisuutta. Samalla tavoin kansalaiset näkivät tilanteessa mahdollisuuden kilpailevien tulkintojen esittämiseen kuulemismenettelyn ja koko suunnittelujärjestelmän vakiinnuttamisesta haluamiinsa suuntiin. He yrittivät ohjata keskustelua vesienhoidon kohdentamisesta ja merkityksestä vesienhoitosuunnitelmien ulkopuolelle itselleen tärkeisiin asioihin. Tällä tavoin kansalaiset pyrkivät omalla toiminnallaan vaikuttamaan uusien vesienhoidon pelisääntöjen määrittelyyn. Näin kuulemiskäytäntö avasi kansalaisille uuden poliittisen pelikentän vesien tilaan liittyvissä kysymyksissä.

Vesienhoidon kansalaispalaute yhtäältä tuki ja toisaalta täydensi Hajerin (2005) näkemystä siitä, kuinka osallistumisen puitteet ohjaavat keskustelua ja tuottavat osallistuja-asemia. Tavoilla, joilla osallistumista tuotetaan saattaa olla huomattava merkitys palautteen muotoutumiselle. Toisaalta kansalaispalaute osoitti, että osallistumisen puitteiden rakentamisesta muotoutui kaksisuuntainen prosessi. Kaikki kansalaiset eivät vesienhoidon näyttämöllä seuranneetkaan heille annettua käsikirjoitusta. He päättivät ottaa osaa näyttämön rakentamiseen ja käsikirjoituksen kirjoittamiseen. Myös osallistumisen puitteista muotoutui määrittelykamppailujen kohde.

7. Kansalaisten kuulemismenettelyn vakiintumisen haasteita

7.1 Kamppailevat kiinnitykset

Ensimmäisten vesienhoitosuunnitelmien laatiminen oli voimia vaativa ponnistus ympäristökeskusten vesienhoidon suunnittelua toteuttaville viranomaisille. Omat haasteensa toi yksityisten kansalaisten kuuleminen suunnitteluprosessin osana. Vesienhoidon suunnitteluun vaikuttamisen välineinä toimivat vesienhoitosuunnitelmat, joiden sisällölliseen muotoutumiseen eri toimijoilla oli mahdollisuus vaikuttaa – ainakin teoriassa. Suunnittelun peruslähtökohdat ja periaatteet, kuten vesienhoitosuunnitelmien vesienhoitoalueperustainen mittakaava, saneltiin lain tasolta ylhäältä alaspäin. Näissä rajoissa suunnitteluviranomaiset toteuttivat vesienhoitosuunnitelmien laadintaa. Uusi suunnittelujärjestelmä vasta haki muotoaan, mikä synnytti eri toimijoille tilaisuuden yrittää viedä ja vakiinnuttaa suunnittelua ja sen lähtökohtia haluamiinsa suuntiin.

Kansalaiset ja suunnitteluviranomaiset käyttivät erilaisia kiinnittämisen tapoja pyrkimyksissään muovata suunnittelua ja kuulemismenettelyä omien näkemystensä mukaisiksi. Kiinnitykset ovat vuorovaikutusta yhtenäistäviä tulokulmia, jotka kertovat mistä suunnittelussa tulisi olla kyse. Ne ovat usein kamppailujen kohde. (Valve 2001, 51.) Tämä oli nähtävissä myös analysoimassani aineistossa. Kansalaisten ja suunnitteluviranomaisten kiinnitykset samanaikaisesti sekä tukivat toisiaan että olivat keskenään ristiriidassa.

Suunnittelijat olivat haasteen edessä. He olivat varmasti tietoisia laaja-alaisen yleissuunnittelun ja kansalaisten intressien mahdollisesta kohtaamattomuudesta. Kuitenkin he olivat vesienhoitolain mukaisesti velvollisia kannustamaan kansalaisia palautteenantoon. Tämä suunnitteluviranomaisten kohtaama ristiriita näkyi kuulemisten palautteenannon ohjeistuksissa. Kansalaispalautetta ohjattiin samanaikaisesti sekä paikalliselle että yleissuunnittelun tasolle. Kuulutusasiakirjojen sanavalinnat kiinnittivät kansalaisosallistumisen sekä vesienhoitosuunnitelmien sisältöön että paikallisiin erityiskysymyksiin. Saatu kansalaispalaute oli hyvin kirjavaa, mutta käsitteli ohjeistuksen mukaisesti sekä suunnitelmia että paikallisia asioita. Samanaikaisesti palautteet kuitenkin pyrkivät laajentamaan suunnittelua koskevaa keskustelua myös vesienhoitosuunnitelmien ulkopuolelle.

Kansalaisten tavat ohjata vesienhoidosta käytävää keskustelua poikkesivat hieman suunnitteluviranomaisten vastaavista. Myös kansalaiset pyrkivät odotetusti kiinnittämään vesienhoitosuunnitel-

mien laadinnan osaksi omaa arkista elinympäristöään kertomalla lähivesiensä tilan muutoksista ja niihin vaikuttaneista seikoista. Paikallinen mittakaava näkyi myös politisoituneissa vesistökamppailuissa. Erityisen huomionarvoista oli kuitenkin vesienhoitosuunnitelmien saama välineluonne. Enemmistö kansalaisista näki vesienhoitosuunnitelmat välineenä omien huolien esiin tuomiseen. Itse vesienhoitosuunnitelmat eivät innostaneet osallistumaan vaan mahdollisuus saada oma ääni kuuluviin suunnitelmien kautta. Palautteet sisälsivät monia koskettavia tarinoita kotivesien tilan heikkenemisestä ja sen vaikutuksista ihmisten arkeen. Vesien tilan vaikutukset ulottuivat ihmisten elinympäristön lisäksi niin mielenterveyteen kuin toimeentuloonkin. Useista palautteista huokui aito hätä ja huoli. Jotkut palautteen antajista olivat aiemminkin ottaneet yhteyttä ympäristöviranomaisiin ja pyytäneet toimenpiteiden kohdistamista tietylle alueelle. Etenkin Keski-Suomessa kansalaiset olivat harjoittaneet myös omaehtoista järvien kunnostustoimintaa. Kansalaisten oma aktiivisuuskaan ei kuitenkaan ollut riittävää veden laadun parantamiseksi. Todelliset ongelmien syyt olivat kansalaisten vaikutusvallan ulottumattomissa. He eivät pystyneet vaikuttamaan esimerkiksi turvetuotannon laajentamista koskeviin lupapäätöksiin eivätkä vedenpinnan säännöstelyyn. Tällöin on luonnollista, että vesienhoidon suunnittelun yhteydessä toteutettu kuuleminen nähtiin tilaisuutena vaikuttaa kaikkiin kansalaisten kokemiin epäkohtiin. Kuulemisohjeistus vieläpä antoi ymmärtää, että vaikutusmahdollisuuksiin on viimein tullut muutos.

Uusi on aina suhteessa vanhaan. Vesienhoitosuunnitelma on uudessa vesienhoidon suunnittelujärjestelmässä se rajapinta, jossa uusi ja vanha kohtaavat. Vesienhoitosuunnitelmien voidaan ajatella edustavan uutta näkökulmaa vesiensuojeluun. Niistä ei ole vielä ehtinyt muotoutumaan instituutioita. Kuitenkin ne sisältävät myös viitteitä vakiintuneista toimintatavoista. Vesienhoitosuunnitelmissa todetaan, että niillä ei ole yhteyttä esimerkiksi ympäristölupajärjestelmään (Varsinais-Suomen ELY 2012, 8). Kuitenkin kansalaiset kiinnittivät vesienhoitosuunnitelmat jo tuntemiinsa vesienhoidon suunnittelusta erillisiin instituutioihin. Näitä olivat ympäristölupajärjestelmä, maatalouden ympäristötuki ja kaavoitus. Suunnitelmia pyrittiin vakiinnuttamaan osaksi jo vakiintuneita vesiensuojelukäytäntöjä vaatimalla suunnitelmien sitovuutta erityisesti ympäristölupaprosessissa. Vesienhoitosuunnitelmat saatettiin myös nähdä mahdollisuutena tehostaa näitä vanhoja vesiensuojelukäytäntöjä, joilla ei kansalaisten mielestä ole saavutettu riittäviä tuloksia vesien tilassa. Palautteista oli luettavissa myös vanhan vesien käyttökelpoisuusluokituksen heijastuminen. Kansalaiset kritisoivat uutta vesien ekologiseen luokitteluun perustuvaa luokittelujärjestelmää, jonka luokitteluperusteet eivät vastanneet kansalaisten näkemystä veden hyvästä tilasta. Kansalaispalautteen analyysi osoitti, että uuden suunnittelujärjestelmän periaatteiden istuttaminen osaksi vanhoja, historian muovaamia vesiensuojelukäytäntöjä ei onnistu kivuttomasti. Vaikka vesienhoitolain mukainen suunnittelujärjes-

telmä oli aivan uudenlainen, vesienhoitosuunnitelmat ovat välttämättä osa koko vesiensuojelupolitiikan jatkumoa. Toisaalta ne voidaan tulkita eräänlaiseksi käännekohdaksi. Kansalaispalautteen analyysin valossa näyttääkin siltä, että uusi suunnittelujärjestelmä luo eräänlaista toiseutta uusien ja vanhojen vesiensuojelukäytäntöjen välille.

Vaikka osittain ohjeistuksen mukaista kansalaispalautetta saatiin, se ei kuitenkaan vastannut suunnittelijoiden tarpeita eikä näin ollen nivoutunut vaikuttavaksi osaksi suunnitteluprosessia. Sen sijaan kansalaisten kuulemismenettely antoi mahdollisuuden kilpailevien tulkintojen esittämiseen suunnittelujärjestelmän roolista vesiensuojelun kentillä. Kansalaisten ja suunnittelijoiden kiinnitykset samanaikaisesti sekä tukivat toisiaan että kamppailivat keskenään. Vesienhoitosuunnitelmien laadinnasta kuuleminen siis synnytti poliittisen määrittelykamppailun. Tässä kamppailussa oli kyse vesienhoidon suunnittelun kohdentamisesta, merkityksestä ja vakiinnuttamisen suunnista. Tulos sopii yhteen Bob Jessopin (2001) näkemyksen kanssa institutionalisoitumisprosessista määrittelykamppailujen ja pelaamisen paikkana. Määrittelykamppailujen kautta rakennetaan uusia vesienhoidon toimintatapoja. Samalla uusi suunnittelujärjestelmä asetetaan osaksi koko vesiensuojelusta käytävää keskustelua.

7.2 Suunnittelun moninaistuminen

Vuorovaikutteinen vesienhoidon suunnittelu korostaa kansalaisten aktiivisen osallistumisen merkitystä. Sen kuitenkin toivotaan toteutuvan hallinnollisten rajojen sisällä laaja-alaisen yleissuunnittelun periaatetta noudattaen. Ongelmana on, että yksinkertaistamiseen pyrkivä laaja kokonaisuus alkaa menettää voimaansa sen moninaistuessa (Law & Mol 2002, 7). Tämä moninaistuminen oli nähtävissä kansalaispalautteessa. Tutkimusaineistosta ei löytynyt vain yhtä näkökulmaa vesienhoitoon. Tavat, joilla vesienhoidosta keskusteltiin, olivat moninaisia. Toisaalta ne myös osittain kohtasivat ja lomittuivat toinen toisiinsa. Vaikka pelkistin kansalaisten vesienhoitosuunnitelmakiinnitykset paikallisiksi ympäristöhuoliksi ja vakiintuneiksi vesiensuojelun rakenteiksi, olivat nämä kiinnitykset itsessään sisällöllisesti hyvin mutkikkaita ja monimuotoisia. Analyysin tulokset tukivatkin Howarthin (2009, 400) johtopäätöstä kansalaisosallistumisen ongelmasta. Hänen mukaansa suunnittelu näkee kansalaiset yhtenä ryhmänä, jolla on yhtenäinen näkemys asioista. Analyysi osoitti, että tämänkaltainen ennakko-oletus on virheellinen. Kannanottojen kirjavuudesta huolimatta voidaan kuitenkin ajatella, että nämä kaikki näkemykset tavoittavat osan vesienhoidon todellisuudesta. Ne

osoittavat vesiasioiden kompleksisuuden, poliittisuuden ja monimittakaavaisuuden paljastaen vesienhoidon todelliset haasteet.

Suomalainen vesienhoidon suunnittelu halutaan pitää laajan mittakaavan yleissuunnitteluna, joka kattaa suuria kokonaisuuksia. Myös kansalaisten kuuleminen haluttiin toteuttaa näiden reunaehtojen rajoissa. Kansalaisilla on lainmukainen mahdollisuus kommentoida prosessin työohjelmaa ja aikataulua, vesienhoidon keskeisiä kysymyksiä ja vesienhoitosuunnitelmaehdotusta. Tällä tavoin laki kiinnittää kansalaisten kuulemisen abstraktiin suunnitteluprosessiin ja vesienhoitoalueeseen. Kansalaisilla oli kuitenkin myös muuta sanottavaa. Heidän prioriteettinaan oli tuoda esiin konkreettisia huolia, havaintoja ja kehitysehdotuksia vesienhoitosuunnitelmia ja suunnitteluprosessia laajemmin. Kannanotot kiinnittyivät myös vesienhoidon suunnittelusta erillisiin instituutioihin ja politiikkaprosesseihin.

Kansalaisten kannanotot herättivät kysymyksen suunnittelun moninaistumisesta, hajoamisesta. Kansalaispalaute synnytti epäjatkumon laaja-alaiseen yleissuunnitteluun nähden. Paikallisuus, konkretia ja systeemiset huolet vakiintuneiden vesiensuojelukäytäntöjen toimivuuden suhteen alkoivat hajauttaa vesienhoidosta käytävää keskustelua vesienhoitosuunnitelmien ulkopuolelle. Kyse ei ollut enää vesistöjen hallinnollisesta tilasta vaan vesien tilan todellisesta vaikutuksesta ihmisten arkeen. Vesiluontoa koskevat ongelmat konkretisoituvatkin paikallistasolla. Myös ongelmien syyt ja niitä koskevat ratkaisut ovat sidoksissa paikallisiin toimenpiteisiin (Malmsten 2007, 68). Toimenpiteitä suunniteltaessa tulisi huomioida variointi suunnittelualueen sisällä muun muassa paikallisten erityispiirteiden, elinkeinoelämän ja vesiensuojeluhaasteiden suhteen. Todelliset muutokset paikallistasolla edellyttävät paikallista lähestymistapaa. Toisaalta aineistosta esiin noussut Turun Seudun Vesi Oy:n Virttaankankaan tekopohjavesihankeen vastustus on oiva esimerkki siitä, kuinka paikalliset ongelmat voivat olla seurausta ylipaikallisista hankkeista. Jotta Turussa saataisiin käyttövettä, ulottuvat seuraukset ja hankkeen vastustus Huittisiin asti. Tämän paikallisen ja ylipaikallisen välinen ristiriita kertoo vesienhoitoaluerajauksen haasteista. Vesienhoitosuunnitelmien tulisi yhtäältä olla yksityiskohtaisempia, mutta toisaalta suunnittelua ei voi rajata karttarajojen sisäpuolelle.

Mäkisen (2005, 81) mukaan vesienhoidon hallinnan tulisi olla monimutkaisen, moniulotteisen, hajaantuneen ja dynaamisen kokonaisuuden hallintaa. Kansalaispalautteen analyysi osoitti, että juuri tällaista hallintatapaa vaaditaan kansalaisosallistumista järjestettäessä. Kuitenkin käytännössä suunnittelussa oli kyse keinotekoisista hallinnollisista kokonaisuuksista, jolloin kansalaispalautteen sisällöllinen kirjavuus saatettiin kokea ongelmalliseksi. Monimuotoinen kansalaispalaute jouduttiin

puristamaan yksinkertaistamiseen tähtäävien hallinnollisten rajojen ja yleissuunnittelun statuksen sisään. Yksinkertaistaminen kuitenkin tekee asioista keskinkertaisia, eivätkä keskiarvot vastaa todellisuuden monimuotoisuutta. Myöskään kansalaisosallistumisen pelkistäminen palautemäärien lukumäärien seurannaksi ei tehnyt palautteille oikeutta. Voidaankin todeta, että yhtenäisiä tulkintoja tavoitteleva yleissuunnittelujärjestelmä ei kyennyt vastamaan kansalaispalautteen tulkintojen kirjavuuteen ja näin avaamaan paikkaa kansalaisten todelliselle osallisuudelle. Tällöin on ymmärrettävää, että määrämuotoinen osallistumisen seuranta on viranomaisten kannalta ainoa mielekäs vaihtoehto. Kansalaispalautteen kirjavuus ja sen kautta tapahtuva suunnittelun moninaistuminen asettavatkin haasteen kansalaisten kuulemismenettelyn vakiintumiselle laajan kokonaissuunnittelun kontekstissa. Jos kansalaisten kuulemispalaute halutaan huomioida suunnittelussa, järjestelmän tulisi kyetä herkistymään palautteiden monimuotoisuudelle. Muutoin on vaarana tyhjien osallistumislupausten epäeettisyys.

7.3 Vuorovaikutteisen yleissuunnittelun paradoksi

Kuulutusasiakirjoilla on keskeinen rooli kansalaisia kuultaessa. Ne ovat osallistumisen taustaaineistoa, jossa kerrotaan vesienhoidon suunnittelun tarkoituksesta, periaatteista ja tavoitteista. Ensimmäisen suunnittelukauden kuulemisasiakirjoihin oli laadittu kysymyksiä, joiden avulla kansalaisia ohjattiin palautteenannossa. Analyysi osoitti, että asiakirjan otsikoinneilla ja kysymyksenasetteluilla kansalaisia kannustettiin kahtalaiseen palautteeseen. Yhtäältä palautetta pyrittiin odotetusti kiinnittämään suunnitteluprosessiin. Toisaalta kannustettiin tuomaan esiin paikallisia erityiskysymyksiä. Saatu palautekin oli kaksijakoista. Se tosin painottui erittäin vahvasti paikallisiin kysymyksiin, vaikka osallistumista pyrittiin kiinnittämään myös itse suunnitteluprosessiin. Esimerkiksi Keski-Suomen palautteissa esiin nousivat hyvinkin paikalliset Ahvenisen ja Alvajärven kunnostushankkeet sekä Saarijärven- ja Viitasaarenreittejä koskeva kamppailu turvetuotannon vesistövaikutuksista. Vaikka vesienhoitosuunnitelma ei ole hanketasoinen, kansalaiset halusivat kiinnittää vesienhoitosuunnitelmista käytävän keskustelun vesistökunnostushankkeisiin. Paikallisuus nousi esiin myös konkreettisina ihmisten arkielämää koskettavina huolina. Huonolaatuinen vesi aiheutti ihottumia ja turpeennostosta aiheutuva pöly likasi ulkona kuivatettavat pyykit. Lisäksi palautteet sisälsivät konkreettisia toimenpide-ehdotuksia sekä vaatimuksia paikallisille toimenpiteille. Paikallisuuden korostuminen palautteissa voidaan tulkita haluksi yksityiskohtaisempaan ja suppeamman mittakaavan suunnitteluun. Se voidaan tulkita myös toivoksi siitä, että uusi vesienhoidon suunnittelujärjestelmä toisi lopultakin arjen tasolla havaittavia parannuksia vesien tilaan.

Palautteiden ja kuulemisohjeistuksen analyysi tuki Hajerin (2005) näkemystä siitä, kuinka osallistumisjärjestelyt voivat sekä ohjata keskustelua että tuottaa osallisuutta. Ne eivät kuitenkaan ole ainoa palautteiden sisältöä mahdollisesti selittävä seikka. Vesienhoidon runkona on yleispiirteinen suunnittelujärjestelmä ja suunnittelun vaikuttavana asiakirjana yhteenvedonomainen vesienhoitosuunnitelma. Yleispiirteisestä vesienhoitosuunnitelmasta, jonka laadintaan kansalaiset tulisi osallistaa, eivät kansalaiset välttämättä löydä kiinnekohtia. Näin laaja-alaisessa suunnittelutyössä ei aidosti osallistavaa vuorovaikutusta ole helppoa järjestää. (Lehtinen 2007, 81, 84.)

Vesienhoitosuunnitelmien yleispiirteisyys on useiden tekijöiden summa. Osittain se on seurausta laajoista vesienhoitoalueista, joiden sisäinen variointi on suurta. Toisaalta vesienhoitosuunnitelmia tarkastellessa huomaa niiden olevan suurpiirteisiä asiakirjoja muutoinkin kuin maantieteellisellä tasolla. Myös vesienhoidon toimenpiteitä ja niiden lisäämistä käsitellään hyvin yleisluontoisesti. Tämä on väistämätöntä, sillä vesienhoitosuunnitelmien toimenpideosuus on yhteenveto usean erillisen toimenpideohjelman sisältämistä toimenpiteistä. Kansalaispalautteen analyysi osoittikin, että kansalaisten kuulemista hyödynnettiin enimmäkseen omien paikallisten vesistöhuolien esiin tuomiseen. Myös vesienhoitosuunnitelmia kommentoitiin, mutta tällöinkin esimerkiksi paikallisen turvekiistan kautta. Nämä havainnot tukevat olettamusta vesienhoitosuunnitelmien kiinnekohtien puuttumisesta. Suunnitelmissa ei ollut riittävästi tarttumapintaa.

Voidaan todeta, että ongelmia aiheutti suunnitelmien yleinen kiinnittymättömyys. Vesienhoitosuunnitelmilla ei ole juridista sitovuutta esimerkiksi ympäristölupapäätöksissä. Niillä on lähinnä tietopaketin status ja taustamateriaalin luonne. (Hollo 2005, 5.) Kuitenkin kansalasilla oli suuri huoli juuri ympäristölupajärjestelmän toimivuudesta. Kuuleminen hyödynnettiin mahdollisuutena tämän huolen esiin nostamiseen. Vesienhoitosuunnitelmat nähtiin ympäristölupajärjestelmän tehostamisen välineenä ja suunnitelmille vaadittiin sitovuutta. Vaikka kansalaisten kuulemisen vaikeus on helppo pelkistää vesienhoitoalueiden laajuuden ja paikallisuuden väliseksi jännitteeksi, on taustalla myös vesienhoitosuunnitelmien kiinnittymättömyys. Kansalaisten ja suunnittelun välinen kohtaamattomuus ei siten ollut vain mittakaavaongelma. Abstrakti suunnittelujärjestelmä ei kyennyt käsittelemään todella konkreettisia ja arjesta kumpuavia asioita, joita kansalaiset pitivät tärkeinä. Se ei kiinnittynyt kansalaisten näkökulmasta oleellisiin asioihin – paikallisiin huoliin tai edes ympäristölupiin. Uuden suunnittelujärjestelmän yleissuunnittelun status ja sitä tukeva laaja-alainen vesienhoitosuunnitelma jättivät siis suunnittelun ja siitä käytävän keskustelun abstraktille tasolle konkreettisista vesiensuojelutoimista irralliseksi.

Suunnittelun keskenään kiistelevät perusperiaatteet, vuorovaikutteisuus ja yleissuunnittelu, vaikeuttavat kansalaisten kuulemisen vakiintumista toimivaksi menettelyksi vuorovaikutteisen suunnittelun hengessä. Suunnittelujärjestelmän nykyisessä muodossa osallistuminen ei palvele suunnittelua vaan päinvastoin haastaa sen. Esimerkiksi paikallisen tiedon kompleksisuus aiheutti ongelmia yksinkertaistamiseen pyrkivän suunnittelun osana. Kansalaisilta oletettiin saatavan paikallista tietoa, joka istuisi vesienhoitosuunnitelmiin. Vesienhoitosuunnitelmien ja kansalaisten näkemysten oletettiin summautuvan yhdeksi vesistöaluehuoleksi. Näin ei kuitenkaan käynyt. Palautteen antajien joukosta tosin paljastui osallistujaryhmä, kehittäjät, joilla riitti asiantuntemusta ja mielenkiintoa myös laajoja kokonaisuuksia käsittelevien vesienhoitosuunnitelmien sisällölliseen kommentointiin. Kehittäjien kommentit käsittelivät enimmäkseen vesienhoitosuunnitelmien tietoperustan ongelmia. Toisaalta suunnitelmaan ei kyetty näitäkään kommentteja sisällyttämään.

On mielenkiintoista, miksi vesipuitedirektiivi vaatii kansalaisten osallistamista vesienhoitosuunnitelmien laadintaan. Kansalaisosallistumisen lisääminen ja ihmisten kannustaminen osallistumaan heitä koskevaan päätöksentekoon on tärkeää. Osallistumisella on tärkeä rooli monissa prosesseissa. Tutkimuksen tulokset kuitenkin osoittavat, että vesienhoitosuunnitelmien laadintaan kansalaisten kuuleminen on erityisen vaikeasti sovitettavissa. Vesien hyvän tilan saavuttamiseksi asetetut suunnitteluinstrumentit, vesienhoitoalue ja osallistuminen, ovat ristiriidassa keskenään. Lisäksi suunnitelmien yleinen kiinnittymättömyys on ongelma. Näistä seikoista seuraa helposti kansalaisten tahatonta harhaanjohtamista kuulemisasiakirjoja laadittaessa. Jos kansalaisille annetaan lupaus osallistumisen vaikuttavuudesta, tulee lupaus myös pitää. Toimenpideohjelmat kattavat pienemmän maantieteellisen alueen ja ovat myös sisällöllisesti yksityiskohtaisempia. Kansalaisilla saattaisi olla enemmän mielekästä kommentoitavaa esimerkiksi juuri toimenpideohjelmien sisällöistä. Koska ihmisillä vaikuttaa olevan suuri huoli kotivesiensä tilasta sekä huomattavan paljon halua osallistua vesienhoitoon, saattaisi olla hedelmällisempää rakentaa kansalaisosallistumiselle toisenlainen foorumi. Kuitenkin vesipuitedirektiivi ja sen myötä vesienhoitolaki velvoittavat kansalaisten osallistamiseen sellaisessa yhteydessä, johon se ei kivuttomasti sovellu. Tämä on suuri haaste suunnittelua toteuttaville viranomaisille.

8. Johtopäätökset

Vesipuitedirektiivi ja sitä toimeenpaneva vesienhoitolaki valtioneuvoston asetuksineen saattoivat suomalaisen vesiensuojelun kentät muutostilaan. Laki toi mukanaan uuden vesienhoidon suunnittelujärjestelmän, joka istutettiin jo olemassa oleviin, historian muovaamiin puitteisiin vakiintuneiden vesiensuojelukäytäntöjen rinnalle. Tämä uuden ja vanhan kohtaaminen synnytti hetkellisen epäjärjestyksen tilan, jota eri toimijat pyrkivät jäsentämään ja ottamaan haltuun eri tavoin. Tilanne antoi myös mahdollisuuden vesienhoidon pelisääntöjen uudelleen määrittelemiseen. Kansalaispalautteen analyysi kertookin koko ajan käynnissä olevasta vesienhoidon ja sen suunnitteluvälineen määrittelykamppailusta; suunnittelijoiden ja kansalaisten välisestä keskustelusta, millaista vesienhoidon suunnittelun tulisi olla, mitä sen tulisi pitää sisällään ja millaisten vesienhoitosuunnitelmien kautta sitä toteutetaan. Kansalaisten kuuleminen ja yritys integroida suunnitteluun synnytti kaksisuuntaisen prosessin, jossa eri toimijoiden kilpailevat strategiat ja intressit osallistuivat kamppailuun uuden suunnittelukäytännön vakiinnuttamisen suunnista. (Jessop 2001, 1230.) Tämä tuli näkyväksi tarkasteltaessa kansalaisten ja suunnitteluviranomaisten tapoja kiinnittää vesienhoitosuunnitelmaa kansalaisia kuultaessa.

Tutkimuksessa on kyse kansalaisten arjen maailman ja vesiensuojelun hallinnollisten käytäntöjen kohtaamisesta. Kansalaisilla oli suuri huoli lähivesiensä tilasta. Omaehtoinen järvien kunnostustoiminta ei ollut vesien tilan parantamisen kannalta riittävää. Myöskään aiemmat yhteydenotot viranomaistahoihin eivät olleet saaneet aikaan toimenpiteitä tilanteen kohentamiseksi. Ihmisiä huolettivat asiat, joihin he eivät suoranaisesti voineet vaikuttaa. Tällaisia asioita olivat muun muassa turvetuotannon haitat, vedenpinnan säännöstely ja maatalouden vesistökuormitus. Kuuleminen ja vesienhoitosuunnitelmat nähtiin ennen kaikkea välineenä näiden huolien esiin tuomiseen.

Kansalaispalautteet olivat sisällöllisesti hyvin monimuotoisia. Ne käsittelivät vesiensuojelukysymyksiä vesienhoitosuunnitelmia laajemmassa kontekstissa ne ylittäen ja alittaen. Kansalaiset kiinnittivät vesienhoitosuunnitelmien laadinnan osaksi paikallisia keskusteluja ja erityiskysymyksiä vesien tilasta. Etenkin Keski-Suomessa korostuivat politisoituneet ympäristökamppailut. Esiin nousi myös kysymyksiä vanhojen ja uusien vesiensuojelukäytäntöjen yhteensovittamisesta. Vesienhoitosuunnitelmien sitovuus ympäristölupapäätöksissä nähtiin tärkeänä osana vesienhoidosta käytävää keskustelua. Myös hoitosuunnitelmien suhde kaavoitukseen, maatalouden ympäristötukeen ja vanhaan vesien käyttökelpoisuusluokitukseen nousi esiin. Kansalaiset pyrkivät siten kiinnittämään

abstraktin suunnittelujärjestelmän osaksi vanhoja, vakiintuneita vesiensuojelukäytäntöjä ja suppeampaa suunnittelumittakaavaa. Tämänsuuntainen suunnittelujärjestelmän konkretisointi voidaan nähdä yrityksenä vakiinnuttaa uusi vesienhoidon suunnittelukäytäntö osaksi alueen ja kansalaisten arkea.

Suunnittelua toteuttavat viranomaiset kokivat paikallisuuden korostumisen kansalaispalautteissa ongelmallisena (Laurinolli 2010, 66). Kuitenkin kuulemisprosessin tarkempi tarkastelu osoitti, että kansalaisia jopa kannustettiin tämänkaltaisen palautteenantoon. Tutkimuksen yhtenä lähtökohtana oli Maarten Hajerin ajatus osallistumisjärjestelyiden merkityksestä kansalaisia osallistettaessa. Osallistumiselle rakennetut puitteet ohjaavat keskustelua. Ne myös tuottavat osallisuutta. (Hajer 2005, 626 - 642.) Ympäristökeskusten suunnitteluviranomaiset olivat kansalaisten kuulemisprosessin avaintoimijoita ja heidän tuottamillaan osallistumisen puitteilla oli olennainen rooli kansalaispalautteen ja kansalaisten osallisuuden muotoutumisessa. Palautteenannon ohjeistuksessa kansalaisia kannustettiin kahtalaiseen mielipiteenilmaukseen. Yhtäältä toivottiin kommentteja suunnittelujärjestelmästä ja vesienhoitosuunnitelmien sisällöistä. Toisaalta kannustettiin ilmaisemaan mielipiteensä lähivesiensä tilasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Saatu palaute olikin suurelta osin kuulemisohjeistuksen mukaista. Kuitenkaan palauteiden sisällöt eivät tyydyttäneet suunnitteluviranomaisia. Voidaankin todeta, että kansalaispalautteen asema suunnitteluprosessissa jäi näennäiseksi riippumatta kommenttien sisällöistä. Ristiriitainen ohjeistus, jolla kansalaisia ohjattiin samanaikaisesti sekä konkreettiseen paikallisuuteen että abstraktiin yleissuunnitteluun, voidaan nähdä oireena suunnitteluviranomaisten hämmennyksestä uuden suunnittelujärjestelmän edessä. Kysymys oli tietoisesta ja haastavasta tasapainoilusta arjen ja byrokratian rajapinnalla kansalaisten kuulemista toteutettaessa.

Tarkastelin tutkimuksessa kahden eri ympäristökeskuksen kuulemisjärjestelyjä. Kansalaisten ja suunnittelun välinen suhde muotoutui kahden maakunnan kansalaispalautteessa eri tavalla. Varsinais-Suomen kannanotoissa korostuivat kaksi erilaista tapaa käyttää kuulemismenettelyn suomia mahdollisuuksia. Sen sijaan Keski-Suomen kansalaispalautetta leimasivat politisoituneet ympäristökamppailut. Lounais-Suomen ja Keski-Suomen ympäristökeskusten osallistumisjärjestelyissä oli sekä yhtäläisyyksiä että eroja. Molemmissa oli toteutettu vesienhoitolain säätämät kuulemisten järjestämisen vähimmäisvaatimukset jopa ne ylittäen. Kuitenkin Keski-Suomen ympäristökeskus otti aktiivisemman roolin. Keski-Suomessa kuulemisista tiedotettiin aktiivisemmin paikallislehdissä vesienhoitoa ja vesien tilaa koskevien lehtiartikkeleiden muodossa. Lisäksi järjestettiin alueellisia yleisötilaisuuksia vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä sekä vesienhoitosuunnitelmaehdotuksesta

kuultaessa. Aktiivisesta panostuksesta huolimatta lopputulos oli molemmissa tapauksissa sama kansalaispalautteen hyödyntämisen osalta. Kummassakaan tapauksessa kansalaisten ääni ei kantanut vesienhoitosuunnitelmiin asti.

Suunnittelua toteuttaville ympäristöviranomaisille tilanne oli vaikea. Suunnitteluviranomaisten valinnat osallistumista järjestettäessä ja palautteenannon ohjeistusta laadittaessa ovat kriittisiä hetkiä kansalaisten onnistuneessa osallistamisessa. Laki velvoitti kuulemaan kansalaisia osana suunnitteluprosessia. Viranomaisten tehtävänä oli tiedottaa kuulemismahdollisuudesta näkyvästi ja kerätä mahdollisimman paljon mielipiteitä, jotta voitaisiin täyttää lain sanelemat tavoitteet. Vesienhoitosuunnitelmissa kansalaisten onnistunutta osallistamista tarkasteltiinkin ensisijaisesti palautteiden lukumäärinä (Laurinolli 2010, 75 - 76). Luvut eivät kuitenkaan kerro kansalaisten mielipiteiden vaikuttavuudesta lopullisiin vesienhoitosuunnitelmiin. Vaarana on, että kansalaisia johdetaan harhaan, kun halutaan vain suuri osallistujamäärä. Kuulemisasiakirjojen paljon lupaavat otsikoinnit herättävät helposti vääriä mielikuvia kansalaisosallistumisen todellisesta vaikuttavuudesta vesien tilan paranemiseen. On väistämätöntä, että laaja-alainen byrokraattinen prosessi ei voi huomioida ihmisten elämismaailmaa. Tämän tosiasian suhteen tulisi kuitenkin olla rehellinen. Jotta kansalaisten kuulemisella olisi mahdollisuus vakiintua toimivaksi osaksi suunnitteluprosessia, tulisi jatkossa kiinnittää enemmän huomiota kuulemisohjeistuksen laatimiseen. Kansalaisten tulisi saada realistinen kuva prosessista, sen rajoitteista, mahdollisuuksista ja osallistumisen todellisesta vaikuttavuudesta.

Kaikki kansalaiset eivät kuitenkaan vain tyytyneet täyttämään kuulemisohjeistuksen tehtävänantoa vaan joukossa oli palautteita, joissa kuulemiskierroksen teemasta riippumatta jääräpäisesti tuotiin esiin yhtä tiettyä tärkeäksi koettua asiaa. Tästä hyvänä esimerkkinä Varsinais-Suomessa Turun Seudun Vesi Oy:n tekopohjavesihanke, joka tehtiin näkyväksi hyödyntäjien toimesta jokaisella kuulemiskierroksella ohjeistuksesta riippumatta. Tällöin määrittelykamppailun kohteena eivät olleet ainoastaan vesienhoidon ja sen suunnitteluvälineen kohdentaminen ja merkitys. Kamppailujen kohteeksi muotoutuivat myös puitteet, joiden kautta kansalaisten osallistumista ja osallisuutta tuotettiin. Tällainen kaksisuuntainen osallisuuden muotoutuminen, jossa on koko ajan läsnä pelaamisen aspekti, leimasi koko kansalaisten kuulemisprosessia vastakohtana Hajerin enemmän yksisuuntaiselle tarkastelulle.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että vesienhoidon suunnittelun kontekstissa hyvätkään osallistumismahdollisuudet eivät tuottaneet kaikkia osapuolia tyydyttävää lopputulosta. Osallisuutta ei tuot-

tanut ainoastaan osallistumisen puitteet vaan koko suunnittelujärjestelmä. Tyydyttävä kansalaisosallistuminen edellyttää siis toimivien osallistumisen puitteiden ohella myös suunnittelujärjestelmän peruslähtökohdissa mahdollisesti piilevien ongelmien tunnistamista. Keskeiseksi ongelmaksi osoittautuikin vesienhoitosuunnitelmien yleinen kiinnittymättömyys. Ne eivät kiinnity kansalaisten arjen näkökulmasta tärkeisiin asioihin. Toisaalta vesienhoitosuunnitelma ei myöskään kiinnity muihin vesiensuojelukäytäntöihin kuten ympäristölupaprosessiin. Vesienhoitosuunnitelmat eivät kärjistetysti ota mihinkään kantaa.

Ongelmaksi muodostui myös yksinkertaistavan yleissuunnittelun kyseenalaistuminen. Vuorovaikutteisessa vesienhoidon suunnittelussa korostetaan kansalaisten aktiivista osallistumista, mutta sen toivotaan tapahtuvan hallinnollisten rajojen sisällä. Kuitenkin saatujen kannanottojen sisällöllinen kirjavuus haastoi tämänkaltaisen yksisuuntaisen hallintoajattelun. Uusi kuulemiskäytäntö avasi kansalaisille uuden poliittisen tilan vesienhoidosta käytävässä keskustelussa. Siitä huolimatta konkreettista ja kirjavaa kansalaispalautetta ei kyetty hyödyntämään yksinkertaistamiseen pyrkivän yleissuunnittelun osana. Pikemminkin kansalaispalautteen myötä laaja suunnittelujärjestelmä alkoi eriytyä vesienhoitosuunnitelmista erillisiksi jatkumoiksi. Kansalaisten kiinnitykset alkoivat hajauttaa vesienhoidosta käytävää keskustelua vesienhoitosuunnitelmien ulkopuolelle. Tällainen suunnittelun moninaistuminen ei istunut ylhäältä määrättyihin vesienhoidon suunnittelun toteuttamisen raameihin. Kansalaisten kompleksinen, paikallinen tieto ja vesienhoitosuunnitelmat eivät muodostaneetkaan yhteistä näkemystä vesienhoidosta.

On haasteellista osallistaa kansalaiset prosessiin, jossa heidän näkemyksiään ei voida huomioida asiaankuuluvalla tavalla. Kansalaisten kommentteja voidaan kuitenkin mahdollisesti hyödyntää viranomaistyössä esimerkiksi vesistökunnostuksia suunniteltaessa. Itse vesienhoitosuunnitelmien laadintaprosessissa niiden asema oli ensimmäisellä suunnittelukaudella kuitenkin näennäinen. Jos kansalaisten kuuleminen todella halutaan integroida osaksi vesienhoitoa, tulisi osallistumisen vaikuttavuuden suhteen olla rehellinen. Tämä edellyttää huolellista kuulemisohjeistuksen laadintaa. Lisäksi vesienhoitosuunnitelmien uskottavuutta kansalaisten silmissä lisäisi suunnitelmien roolin vahvistaminen ympäristölupaprosessin osana sekä ekologisen luokittelun periaatteiden tarkistaminen. Koska suunnitteluprosessi on elävä ja jatkuvan kehittymisen tilassa, voisi tämä olla mahdollista.

Seuraava suunnittelukausi tulee olemaan kansalaisosallistumisen kannalta mielenkiintoinen. Vaikka tutkimustulosten valossa kansalaisosallistumisen asema näyttää heikolta, voi tilanne myöhemmin

muuttua. Emilie Gomartin ja Maarten Hajerin (2003) mukaan voidaan osallistumisen puitteita muuttamalla saada aikaan yllättäviä tuloksia. Ensimmäistä suunnittelukautta voidaankin verrata tieteelliseen koeasetelmaan. Pienet muutokset koejärjestelyissä voivat synnyttää odottamattomia tuloksia, joita tutkija ei olisi osannut edes kuvitella. (Gomart 2003, 54 - 56.) Ei ole syytä etukäteen olettaa, että kansalaiset olisivat kykeneviä kommentoimaan ainoastaan paikallisia kysymyksiä. On mielenkiintoista nähdä, mitä tapahtuu, jos kuulemisasiakirjoissa tuodaan suunnittelun periaatteet selkeästi esiin, ohjataan osallistumista aktiivisesti suunnitteluasiakirjojen kommentointiin ja poistetaan paikalliseen palautteeseen ohjaavat sanavalinnat. Kansalaiset saattavat yllättää positiivisesti.

Lähteet

Alasuutari, P. (1999) Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

European Commission (2003) Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance Document No 8. Public Participation in Relation to the Water Framework Directive. Produced by Working Group 2.9 – Public Participation. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

Gomart, E. & Hajer, M. (2003) Is That Politics? For an Inquiry Into Forms in Contemporary Politics. Teoksessa Joergens, B. & Nowotny, H. (toim.) Social Studies of Science and Technology: Looking Back Ahead. Kluwer Academic Publishers. Netherlands. 33 - 61.

Hajer, M. (2005) Setting the Stage. A Dramaturgy of Policy Deliberation. Administration & Society. Vol 36 No. 6. 624 - 647.

Hedin, S., Dubois, A., Ikonen, R., Lindblom, P., Nilsson, S., Tynkkynen, V-P., Viehhauser, M., Leisk, Ü. & Veidemane, K. (2007) The Water Framework Directive in the Baltic Sea Region Countries – vertical implementation, horizontal integration and transnational cooperation. Nordregio Report 2007: 2. Sweden.

Hering, D., Borja, A., Carstensen, J., Carvalho, L., Elliott, M., Feld, C., Heiskanen, A-S., Johnson, R., Moe, J., Pont, D., Lyche Solheim, A. & van de Bund, W. (2010) The European Water Framework Directive at the age of 10: A critical review of the achievements with recommendations for the future. Science of the Total Environment 408. 4007 - 4019.

Hokka, V. & Alahuhta, J. (2009) Maankäytön suunnittelusta keinoja vesienhoidon tueksi. Vesitalous 2/2009. 32 - 36.

Hollo, E. (2005) Voidaanko oikeudellisesti tavoittaa vesiluonnon ympäristötavoitteet? Ympäristöjuridiikka 3 - 4/2005. 3 - 7.

Howarth, W. (2009) Aspirations and Realities under the Water Framework Directive: Proceduralisation, Participation and Practicalities. Journal of Environmental Law 21:3. 391 - 417.

Jasanoff, S. & Martello, M. (toim.) (2003) Earthly Politics. Local and Global in Environmental Governance. Gambridge. Mass: MIT Press.

jENERGIA (2006) Jyväskylän Energia -yhtiöiden asiakaslehti 3 / 2006. http://www.jenergialehti.fi/index2.php?id=18&articleId=203&type=4 Viitattu 7.2.2011

Jessop, B. (2001) Institutional Re(turns) and the Strategic-Relational Approach. Environment and Planning A 33. 1213 - 1235.

Kaakkois-Suomen ympäristökeskus (2003) Vesien tilan arviointi uudistuu. http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=37256 Viitattu 22.2.2011

Kaika, M. & Page, B. (2003) The EU Water Framework Directive: Part 1. European policy making

and the changing topography of lobbying. European Environment 13(6). 314 - 327.

Kauppila, J. (2011) Pintaveden normatiivinen tila (käsikirjoitus). Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2011. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen julkaisuja.

Keski-Suomen ELY (2010) Vesienhoidon suunnittelu ja yhteistyö. http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=15950&lan=fi Viitattu 22.3.2011.

Keski-Suomen ELY (2012) Keski-Suomen pintavesien toimenpideohjelma vuoteen 2015. http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=117731&lan=fi Viitattu 2.3.2012.

Kopomaa, T. & Peltonen, L. (2008) Johdanto. Teoksessa Kopomaa, T., Peltonen, L. & Litmanen, T. (toim.) Ei meidän pihallemme! Paikalliset kiistat tilasta. Gaudeamus Helsinki University Press. 9 - 27.

Koskiaho, B. (2002) Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus. Helsinki. 36 - 57.

Kurunmäki, K. (2007) Vertailu. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus. Helsinki. 74 - 92.

Laakkonen, S. (1999) Harmaat aallot. Ympäristönsuojelun tulo Suomeen. Teoksessa Laakkonen, S., Laurila, S. & Rahikainen, M. (toim.) Harmaat aallot. Ympäristönsuojelun tulo Suomeen. Suomen Historiallinen Seura. Historiallinen Arkisto 113. Vammalan kirjapaino Oy. 209 - 227.

Laine, M. & Peltonen, L. (2003) Ympäristökysymys ja aseveliakseli. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959 - 1995. Tampereen yliopistopaino. Tampere.

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) (2007) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus. Helsinki.

Laurinolli, T. (2007) Ääntä vedestä. Kansalaisten kuuleminen EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin toimeenpanosta Suomessa, erityisesti vesienhoidon yhteistyöryhmissä. Oikeusministeriö, kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma; Suomen luonnonsuojeluliitto ry. Art-Print Oy. Helsinki.

Laurinolli, T. (2010) Ääntä vedestä II. Kansalaisten osallistuminen vesienhoidon suunnittelussa. Maa- ja metsätalousministeriö; Oikeusministeriö; Ympäristöministeriö; Suomen luonnonsuojeluliitto ry. Art-Print Oy. Helsinki.

Law, J. (2004) After Method. Mess in social science research. Routledge. London.

Law, J. & Mol, A. (2002) Complexities. Social Studies of Knowledge Practices. Duke University Press. Durham.

Lehtinen, A. (2007) Vesienhoito. Teoksessa Lehtinen, A., Poikolainen, P. & Vuontela, J. (toim.) Vettä, maata, ilmaa. Ympäristöhallinnon korkeakoulutekniset YKT ry. Vammalan Kirjapaino Oy. 79 - 86.

Leino, H. (2011) Kirkkojärvi karkaa luokituksistaan. Teoksessa Alastaro, M. & Åkerman, M. (toim.) Tieto Hallinnassa. Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa. Vastapaino. Tampere. 221 -

237.

Leino, H. & Peltomaa, J. (2009) Kirkkojärven kirkastuminen – kansalaisten kokemuksellisen tiedon tuottamat haasteet lähiluonnon hallinnassa. Janus vol. 17 (3). 219 - 230.

Malmsten, A. (2007) Rajaaminen. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus. Helsinki. 57 - 73.

Mäenpää, M. & Tolonen, S. (2011) Kooste vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmista vuoteen 2015. Suomen ympäristö 23/2011.

Mäkinen, H. (2005) Vesipolitiikan puitedirektiivi vuorovaikutteisen suunnittelun näkökulmasta. Helsingin yliopiston maantieteellisen laitoksen julkaisuja, Sarja B: 51. Helsinki.

Nyroos, H., Partanen-Hertell, M., Silvo, K. & Kleemola, P. (toim.) (2006). Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015. Taustaselvityksen lähtökohdat ja yhteenveto tuloksista. Suomen ympäristö 55/2006.

Page, B. & Kaika, M. (2003) The EU Water Framework Directive: Part 2. Policy innovation and the shifting choreography of governance. European Environment 13(6). 328 - 343.

Petersen, T. Klauer, B. & Manstetten, R. (2009) The environment as a challenge for governmental responsibility – The case of the European Water Framework Directive. Ecological Econmomics 68. 2058 - 2065.

Pärnänen, S. (2009) Turvetuotannon vesiensuojelu – lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö. Vesitalous 1/2009. 22 - 23.

Ragin, C. (1987) The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Saarijärveläinen (2009) Saarijärven reittivesistön adressi ympäristöministerille. http://www.saarijarvelainen.fi/upload/docs/2009-04-08/saarijarvi-7-4.pdf Viitattu 7.2.2011.

Salmi, P. & Kipinä-Salokannel, S. (toim.) (2010) Varsinais-Suomen pintavesien toimenpideohjelma vuoteen 2015. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisuja 5/2010. Turku. http://ely.combo.fi/fi/ELYkeskukset/varsinaissuomenely/Ajankohtaista/Julkaisut/Documents/Varsinais-Suomen%20ELYn%20julkaisuja%202010/5_2010%20Sivut%201-66.pdf Viitattu 25.2.2012.

Suomen luonnonsuojeluliitto (2009) Saarijärven reitin turpeinen tulevaisuus. http://www.sll.fi/keski-suomi/saarijarvi/reitti/vesiensuojelu Viitattu 7.2.2011

Teräsvirta, H. (2009) Vesien käytön kokonaissuunnittelusta vesien hoidon suunnitteluun. Vesitalous 2 /2009. 5 - 6.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Uudenmaan ELY (2012) Kymijoen – Suomenlahden vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuoteen 2015. http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=111612&lan=fi Viitattu 25.2.2012.

Valve, H. (2001) EU:n maaseutupolitiikan tulkinta ja tulkitsijat Etelä-Pohjanmaalla: analyysi osallisuuden ehtojen muotoutumisesta. Alue ja ympäristö 30: 2. 50 - 62.

Varsinais-Suomen ELY (2007) Pro Saaristomeri. Toiminta ja tavoitteet. http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=12329&lan=fi Viitattu 18.10.2011

Varsinais-Suomen ELY (2010). Lounais-Suomi – vesienhoidon suunnittelu ja yhteistyö. http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=343017&lan=fi&clan=fi Viitattu 22.3.2011

Varsinais-Suomen ELY (2012) Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuoteen 2015. http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=342991&lan=fi&clan=fi Viitattu 25.2.2012.

VHL. Laki vesienhoidon järjestämisestä. Suomen säädöskokoelma 1299/2004.

VNA 2004. Valtioneuvoston asetus vesienhoitoalueista. Suomen säädöskokoelma 1303/2004.

VNA 2006. Valtioneuvoston asetus vesienhoidon järjestämisestä. Suomen säädöskokoelma 1040/2006.

VPD. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY. Annettu 22. päivänä joulukuuta 2000 yhteisön vesipolitiikan puitteista.

Vuori, K-M. (2009) Pintavesiemme tila uusien luokitteluperusteiden valossa. Vesitalous 2/2009. 11 - 15.

Vuori, K-M., Mitikka, S. & Vuoristo, H. (toim.) (2009) Pintavesien ekologisen tilan luokittelu. Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2009. Helsinki 2009.

Vuori, K-M., Bäck, S., Hellsten, S., Karjalainen, S. M., Kauppila, P., Lax, H-G., Lepistö, L., Londesborough, S., Mitikka, S., Niemelä, P., Niemi, J., Perus, J., Pietiläinen, O-P., Pilke, A., Riihimäki, J., Rissanen, J., Tammi, J., Tolonen, K., Vehanen, T., Vuoristo, H. & Westberg, V. (2006) Suomen pintavesien tyypittelyn ja ekologisen luokittelujärjestelmän perusteet. Suomen ympäristö 807. Helsinki 2006.

Walker, S. (2004) Improving public participation through the Water Framework Directive: a personal view of values and threats of participation from a public agency perspective. Hydrology: Science & Practice for the 21st Century. Volume II. British Hydrological Society. 514 - 519.

Ympäristöministeriö (2011) Vesienhoidon toteutusohjelma 2010 - 2015. http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=125038&lan=fi Viitattu 15.2.2012

Åkerman, M. (2006) Tiedon tuotannon käytännöt ja ympäristöpoliittinen toimijuus. Rajaamisen ja yhdistämisen politiikkaa. Tampere University Press. Tampere.

Liite 1

KERRO MIELIPITEESI KOTIJÄRVESI TILASTA!

Kotijärveni tai -jokeni mahdollisimman tarkkaan yksilöitynä (esim. Pääjärvi, Laikanlahti):

_____

Sijaintikunta:

_____

1 a) Arvioni kyseisen vesistön tilasta:

Erinomainen

Hyvä

Tyydyttävä

Välttävä

Huono

1 b) Mitä muutoksia olet havainnut sen tilassa viimeisen 20 vuoden aikana?

Selvästi parantunut

Hieman parantunut

Ei muutoksia suuntaan eikä toiseen

Hieman heikentynyt

Selvästi heikentynyt

1 c) Miten muutos on näkynyt?

_____

_____

_____

_____

2) Mitä pidät tärkeimpänä toimenpiteenä vesistön tilan parantamiseksi tai hyvän tilan

Liite 1

ylläpitämiseksi?

_____

_____

_____

_____

3) Mitä olisin valmis itse tekemään oman kotijärveni/ -jokeni parantamiseksi? Voit valita yhden tai useamman vaihtoehdon.

En mitään

Vähentäisin itse aiheuttamaani vesistökuormitusta

Pyytäisin roskakalaa

Osallistuisin liiallisen vesikasvin poistotalkoisiin

Antaisin rahaa kunnostukseen

Jotain muuta, mitä?

_____

_____

_____

Halutessasi voit täyttää yhteystietosi:

Nimi: _____

Osoite: _____

Puhelinnumero: _____ Sähköpostiosoite: _____

Vesienhoidon suunnittelua toteutetaan vuorovaikutuksessa vesien käyttäjien ja kansalaisten kanssa. Tavoitteena on saavuttaa vesien hyvä tila vuoteen 2015 mennessä tai myöhempänä ajankohtana suunnitelmaan perustuen.

Parhaillaan on käynnissä vesien hoidon keskeisten kysymysten kuuleminen. Asiakirjat ovat nähtävänä Keski-Suomen ympäristökeskuksen internet-sivuilla (www.ymparisto.fi/ksu/vesienhoito), kuntien virastoissa, kuntien pääkirjastoissa sekä Keski-Suomen ympäristökeskuksessa. Voit kertoa tämän kyselyn lisäksi mielipiteesi vesienhoidon keskeisistä kysymyksistä ympäristökeskukselle 21.12.2007 mennessä. Sähköpostitse: kirjaamo.ksu@ymparisto.fi ja postitse: Keski-Suomen ympäristökeskus, Kirjaamo, PL 110 40101 Jyväskylä.

Liite 2

MIELIPITEITÄ VESIENHOIDON SUUNNITTELUTYÖSTÄ

Vastaajan tiedot:
Nimi: _____
Osoite: _____
Puh: _____

Tilaisuus:
☐ Saarijärvi 3.2.2009
☐ Pihtipudas 12.2.2009
☐ Hankasalmi 18.2.2009
☐ Keuruu 4.3.2009
☐ Jyväskylä 10.3.2009
☐ Jämsä 18.3.2009
☐ Joutsa 25.3.2009

Olen käynyt aiemmin vesienhoitotyötä koskevissa keskustelutilaisuuksissa
☐ Kyllä Paikka: _____
☐ Ei

Koen vesienhoitosuunnittelutyön tärkeäksi paikkakunnallani
☐ Kyllä miksi:_____
☐ Ei miksi:_____

Vesienhoitosuunnitelmat ovat olleet esillä paikkakunnallani hyvin
☐ Kyllä miksi:_____
☐ Ei miksi:_____

Mistä sain tietoa tästä tilaisuudesta:
☐ Lehti-ilmoituksen perusteella
☐ Lehdessä olleen artikkelin perusteella
☐ Tuttavien kautta
☐ Muuta kautta, mistä:_____

Tilaisuuden merkitys itselleni
☐ Sain hyödyllistä tietoa vesien tilasta
☐ Sain hyödyllistä tietoa osallistumismahdollisuuksista vesien hoitoon
☐ Vesien hoidon suunnittelun tärkeys tuli esille
☐ Sain tuoda esille mielipiteeni
☐ Tilaisuus ei vastannut odotuksiani, koska:_____
_____

Koen keskustelutilaisuudet tärkeäksi vesienhoitosuunnittelu työssä
☐ Kyllä miksi:_____
☐ Ei miksi:_____

Tilaisuus oli järjestetty onnistuneesti
☐ Kyllä miksi:_____
☐ Ei miksi:_____

Mikä on mielestänne alueenne keskeisin vesiensuojeluongelma tai yksittäistä vesistöä koskeva huolenaihe? Millaisia toimenpiteitä tarvittaisiin vesiensuojelun tehostamiseksi?
_____
_____
_____

Liite 2

Lomakkeen voi jättää täytettynä yleisötilaisuudessa tai myös toimittaa sen postissa ympäristökeskukseen osoitteella

Keski-Suomen ympäristökeskus, Kirjaamo, PL 110, 40101 Jyväskylä