



EUROPEAN UNION
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND
INVESTING IN YOUR FUTURE



CENTRAL BALTIC
INTERREG IV A
PROGRAMME
2007–2013

Narvassa ja Tallinnassa sovellettujen asukkaiden osallistumisen menetelmät



MTÜ Arenguprogrammide Keskus EMI-ECO, Tallinn 2011

Työn tavoitteena oli saada yleiskatsaus Tallinnassa ja Narvassa sovelletuista asukkaiden osallistumisen muodoista sekä menetelmistä ympäristöalalla ja analyysin pohjalta antaa suosituksia osallistumisen tehostamiseksi mainituissa kunnissa..

OSALLISTUMINEN

Osallistuminen on yksi kansalaisyhteiskunnan toimintatavoista - julkisen vallan tai liikelaitosten toiminta, jonka tavoitteena on antaa kansalaisille tai heita edustaville järjestöille mahdollisuus osallistua heihin vaikuttavien päätösten tekoon, mm. lakien valmisteluprosesseihin. Osallistuminen parantaa päätösten laatua sekä edistää osallistavaa demokratiaa.

Osallistuminen sinänsä ei ole Viron yhteiskunnassa uusi ilmiö ja sitä voimme käsitellä eri asiayhteyksissä. Laajemmin voimme asiaa käsitellä meidän päivittäisen elämämme tasolla. Me sisällyttämme perheemme jäseniä, ystäviä ja kollegoja eri tavalla esimerkiksi yhteisiin toimintoihin, keskusteluihin yms. Haluamme, että meidän toiminnan syitä sekä tavoitteita ymmärrettäisi ja tuettaisi. Osapuolten vakuuttamiseksi käytämme erilaisia keinoja, mitkä yseimmiten ovat sopusoinnussa toimintamme kanssa, mutta joskus ihan sopimattomia.

Osallistuminen julkisessa sektorissa on sensijaan toiminta, mikä vaikuttaa meihin yhteiskunnan jäseninä suunnattomasti laajemmin. Julkisessa sektorissa tarkoittaa osallistuminen kumppanuutta osallistuvien

Tiedottaminen – yksisuuntainen tiedon välittäminen vallanpitäjiltä kansalaisille ja heidän eturyhmille ilman heidän antamaa palautetta

Kuva 1. Paikallisen tason osallistumismuodot.

Konsultointinen – kaksisuuntainen tiedon kulku, missä eturyhmillä on mahdollisuus ilmaista omaa kantaa esille nostetusta ongelmasta, lakiehdotuksesta tms.

Osallistuminen – perustuu valtion ja kunnan kumppanuuteen paikallisten asukkaiden kanssa eli osallistava demokratia, missä aukkailla on mahdollisuus aktiivisesti osallistua valintojen ja päätösten tekoon

tahojen kanssa strategisten asiakirjojen (esim. lakiehdotukset, konseptit, strategiat) laatimiseksi. Lainsäädännön parissa toimiminen tai toimimatta jättäminen vaikuttaa meidän päivittäiseen elämään parlamentissa hyväksyttyjen lakien, määräyksien ja säädösten kautta. On tärkeätä, että kansalaiset saavat osallistua yhteiskunnan kehittämiseen.

KUNTIEN YMPÄRISTÖTEHTÄVÄT

Kunnat vastaavat aluellaan luonnonkäytöstä, luontovarojen (maa, metsä ja vesistöt) käytöstä sekä jätetaloudesta. Kuntien velloisuuksista ympäristöasioissa on säädety kuntalaissa, rakennuslaissa ja monissa ympäristölaeissa: jätelaki, ympäristövalvon-

1.Taulukko. Kuntien pääasialliset ympäristötehtävät

Toiminta-alue	Tehtävä
Viheralueiden kunnossapito	Viheralueiden rakentaminen, ylläpito, hakkuu- ja leikkauslupien myöntäminen, kaupunginmetsien hoito yms.
Jätehuolto	Jätteiden lajiteltu keruu, jätekuljetuksien järjestäminen, jätesuunnitelma, vaarallisten jätteiden käsittelyluvan hakemuksien lausunnot yms.
Ympäristökoulutus	Ympäristökoulutuksen järjestäminen
Ympäristövalvonta	Kuntien ympäristövalvonta
Ympäristövaikutuksien	Ympäristöluvan, ympäristön yhtenäisluvan, vedenkäyttöluvan, päästölupien ym. Ympäristölupaanomuksien lausunnot
Ympäristölupien myöntäminen	Jäätmeloa, keskkonakompleksloa, maavara kaevandamisloa, vee-erikasutusloa, välisöhu saasteloa j m keskkonnalubade taotlustele seisukoha esitamine
Ympäristön	Kuntien ympäristöseurannan järjestäminen
Luonnonsuojelu	Luonnonsuojelun järjestäminen paikallistasolla
Eläinten pito	Eläinsuojelu, lemmikkieläimet, kodittomat eläimet yms.
Kaavoitus ja rakentaminen	Ympäristösuojelun vaatimusten asettaminen kaavoituksille ja rakennushankkeille, kaavoituksista ja rakennushankkeista sopiminen muiden osapuolien kanssa ja asetettujen vaatimusten noudattamisen seuranta
Veden käyttö	Vesistöjen suojelun järjestäminen, jätevesien käsittelylupien myöntäminen paikallistasolla yms
Ilmansuojelu	Ilmansuojelun järjestäminen, ilmanlaadun seuranta, melun melutason vähentämisen toimintaohjelma yms.

talaki, ympäristövaikutuksien arvioimisen ja ympäristöjohtamisen laki, luonnonsuojelulaki, pakkauslaki, vesilaki, ilmansuojelulaki ym.

Alempana on esitetty kuntien pääasialliset ympäristötehtävät.

TUTKIMUKSEN SISÄLTÖ

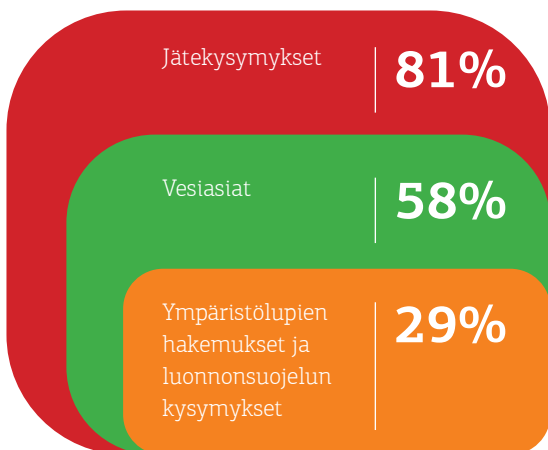
Narvassa ja Tallinnassa tutkittiin ympäristökysymyksissä sovellettuja asukkaiden osallistumisen muotoja ja menetelmiä.

Osallistumisen menetelmien erittely kolmella tasolla – tiedottaminen, konsultointi ja osallistuminen – osoitti, että asukkaiden pääasiallisena osallistumisen muotona on ollut asukkaiden tiedottaminen, sitä seuraa eturyhmien konsultointi ja vähiten on sovellettu julkisuuden ja eturyhmien aktiivista osallistumista koko päätöksentekoprosessiin. Eturyhmät, jotka osallistuvat Tallinnassa ympäristökeskusteluihin ovat Tallinnan ympäristöjärjestöt, kaupungin perustetut kotiseutuseurat ja asuntoyhdistykset. Narvassa edustavat asukkaita pääasiallisesti asuntoyhdistykset. Asuntoyhdistyksien kanssa tehtävää yhteistyötä johtaa kaupunginhallituksessa työskentelevä yhteyshenkilö.

JULKISUUDEN TIEDOTTAMISEKSI

käytetään kummassakin kaupungissa eniten omaa nettisivua ja kaupungien omia sanomalehtiä. Tiedotuspäiviä ja muita info-tapahtumia on järjestetty pääasiallisesti

Kuva 2. v.2009.
järjestetty valtakun-
nallinen tutkimus
kuntien ympäris-
töasiantuntijoiden
työn tärkeimmistä
painopistealueista



asuntoyhdistyksille.

Monessa haastattelussa tuotiin esille, että asukkaiden kanssa välitön kontakti ja selitysten antaminen ovat paras tapa sanoman perille saattamiseksi.

Ympäristöön liittyvästä tiedotustoiminnasta valtaosa on yhteydessä jätehuoltoon. Tallinnassa on suurena ongelmana myös eläinsuojelu ja eläinten pitoon liittyvät kysymykset ja tästä johtuen on tätä aihetta käsitelty enemmän kuin Narvassa.

Kummankin kaupungin kotisivuilla on monenlaista ympäristötietoa, mutta sitä ei ole helppo löytää, koska tiedot ovat hajallaan eikä niitä ole keskitetty yhteen paikkaan. Esimerkiksi on puutteellisia tietoja ilmastosta, energiankäytöstä ja melusta sekä Narvan että Tallinnan sivuilla.

JULKISUUDEN KANSSA KONSULTOIMISEKSI

käytetään eniten laista johtuvia osallistumisen muotoja – lakiehdotuksien esittelyä ja julkisia keskustelutilaisuuksia.

Vähemmän on sovellettu asukkaiden mielipiteen selvittämisen muita muotoja kuten ympäristökysymyksien mielipidetutkimukset, pyöreän pöydän keskustelut konkreettisista aiheista, kansalaisyhdistyksen edustajien osallistumista työryhmiin, eturyhmien edustajien lautakuntien perustamista yms.

Konsultoiniset lakiehdotuksen julkisen esittelyn ja keskustelutilaisuuden järjestämisen avulla ovat tehokkaampia siinä tapauksessa, mikäli ne järjestetään käsittelyn varhaisessa vaiheessa – lopulliset päätökset eivät ole vielä syntyneet ja julkistamisella tehtyjä ehdotuksia voi vielä ottaa huomioon.

Kummankin kaupungin kehitysohjelman laatimisen yhteydessä on ollut julkisuudella mahdollisuus esittää omia ehdotuksia, mutta asiakirjat ovat silloin olleet jo melko lopullisessa muodossa ja asukkaiden edustajat eivät ole saaneet osallistua koko tähän prosessiin.

LAAJAN YLEISÖN OSALLISTUMISTA

tuetaan pääsääntöisesti aattellisten yhdistyksien hankkeiden rahoituksilla tai tukirahoituksilla.

Jatkuvaa toiminnan tukea Tallinnan kotiseu-

tuseurat eivät saa. Samalla tehostaisi kansalaisyhdistyksien suurempi tukeminen ja osallistuminen myös julkisen sektorin työtä – julkisuuden tiedottamista ja konsultoimista, mitä virkamiehet eivät pysty tekemään jokaisen yksittäisen henkilön kanssa erikseen.

Narvassa oltiin enemmän sillä kannalla, että asukkaiden pitäisi itse olla aktiivisempia ja käyttää hyväksi tarjolla olevia mahdollisuuksia.

Tallinnan kaupungin virkamiesten mielestä tulisi asukkaiden ehdotuksien olla paremmin perusteltuja.

Osallistumismallien tehokkuden arvioimiseksi olisi tarpeellista eri tutkimuksen avulla tutkia erikseen osallistuvien henkilöiden arviointeja..

SUOSITUKSIA OSALLISTUMISEN TULOKSELLISUUDEN PARANTAMISEKSI

Työn tuloksien pohjalla voimme tuoda esille seuraavia suosituksia osallistumisen tuloksellisuuden parantamiseksi ympäristökysymyksissä:

1. Osallistumisen periaatteiden määrittäminen:
Osallistumisen periaatteen eli osallistumisen hyvän tavan sopimiseen täytyy ottaa mukaan kaikki asiasta kiinnostuneet osapuolet kummassakin kaupungissa. Nii- tä periaatteita tulee noudattaa kaupungin kaikkien kehitysassiikirjojen, kaavoituk-

sien ynnä muiden lakitekstien laatimisen yhteydessä. Tämän asiakirjan on oltava kaupunginhallituksen nettisivuilla helposti löydettävissä ja kuvattava seuraavia vaiheita:

- osallistumisen tavoitteen määrittely;
- Osallistuvien osapuolien määrittely;
- Osallistumisohjelman laatiminen (osallistuminen mahd. aikaisessa vaiheessa, osallistumisen muodot ja välineet, kesto, osapuoltenvälinen yhteydenpito yms.);
- Osallistumisen tuloksien arvioiminen ja tuloksista tiedottaminen.

2. Julkisuuden tiedottamisen tehostaminen:

Pohtia kaupunkien ympäristökatsauksien laatimisen tarpeellisuutta. Systemaattinen yleiskatsauksen laatiminen auttaisi seurata kaupunkiympäristön muutoksia ja ennustaa suuntauksia

Samoin pitäisi ajatella kaupunkien nettisivujen avulla tiedottamista ympäristöön liittyvistä tulevista toiminnoista ja vuoden työohjelmista ympäristöalalla.

Narvan kaupungin kotisivuilla voisi ympäristö olla erillisenä aiheena etusivun valikossa ja sen alle olisi hyvä keskittää koko tarpeellinen tieto ja linkit. Jokaisen alaotsikon alla pitäisi osoittaa asiasta vastaavien virkailijoiden yhteystiedot, jotta kaupunkilaiset tietäisivät, kenen puoleen kääntyä.

Asukkaiden tietotason kohottamiseksi olisi tarpeen pohtia laajalle yleisölle tarkoitettujen tiedotustapahtumien järjes-

tämistä, missä selitettäisi julkisuuden osallistumisen mahdollisuuksia päätöksentekoprosessiin ja ympäristökysymysten ratkaisemiseen: miksi kannattaa osallistua, mistä löytää tarpeellista tietoa ja miten on mahdollista ilmaista omaa mielipidettä, mikä on ympäristövaikutuksien arviointi ja miten siihen osallistua.

Asukkaiden osallistumista helpottaisi myös muiden välineiden käyttöönotto kuten esim. ympäristövaikutuksien arvioimisen ilmoituksien ja kaavoitusrekisterin keskinäinen yhdistäminen.

3. Julkisuuden konsultoinnin tehostaminen:

Mikäli ympäristövaikutuksien arviointia kehitysasiakirjan menettelyssä ei järjestetä tulisi järjestää eturyhmille työn alla olevien kehitysasiakirjojen julkisia esittelytilaisuuksia. Valtuuston julkisesta istunnosta ei ole riittävästi, koska tavalliset kaupunkilaiset eivät yleensä niissä käy. Julkisuuden mielenkiintoa konsultointia kohti kohottaa myös julkisen pa-lautteen antaminen. Konsultoimisen yhteydessä esitetyt ehdotukset tulisi taulukkomuodossa lisätä kehitysohjelman liitteeseen ja siinä yhteydessä osoittaa huomioon otetut ja huomiot-ta jääneet ehdotukset, perustelut ja niiden vaikutus päätökseen Kaikkien kehitysasiakirjojen kohdalla tulisi luetella nimellisesti kaikki, joiden kanssa asiakirjan laatimisen yhteydessä konsultoitin. Merkittävän suurta julkista mielenkiintoa aiheuttavien asioiden suunnittelussa kannattaisi antaa mahdollisuus mielipiteiden esittämiselle jo lähtötehtävän laatimisen yhteydessä.

4. Julkisuuden osallistumisen tehostaminen:

Osallistumisen tehostamiseksi tulisi edistää kotiseutuseurojen perustamista ja niiden tukemista. Sellaiset seurat vahvistavat tiedon leviämistä ja he ovat oman paikkakuntansa ihmisten mielipiteiden kantajia. Tasavertaisena kumppanina oman alueen päätöksiä tekoon osallistamalla edistetään samalla myös kaupungin ympäristöä ja ihmisten elämänlaatua. Tavanomaisen tiedottamisen lisäksi täytyy seuroille lähettää välitöntä tietoa paikkakuntaan liittyvistä toiminnoista, aluetta koskevien päätösten ynnä muun aineiston valmistelusta. Tätä varten on mahdollista perustaa aatteellisten yhdistyksien infolisti, mihin lisätään ne yhdistykset ja seurakunnat, joita kiinnostaa informaatio kaupungin ympäristöstä. Tulisi miettiä myös näiden seurojen toimintakulujen (osallista) kattamista.

Tallinnan tulisi pohtia pyöreän pöydän perustamista Narvan tavalla aatteellisille yhdistyksille, onhan Tallinnassa sellaisia yhdistyksiä monta kertaa enemmän verrattuna Narvaan. Tämä olisi tärkeä myös tiedottamisen ja konsultoimisen kannalta.

Asukkaita ja heidän yhdistyksiä voisi kaupungin elinympäristön suojelutyöhön innoittaa myös ympäristöstrategian tai –kehitysohjelman laatimisella Narvassa ja strategian uusimisella Tallinnassa. Toiminnan tuloksellisuuden kannalta tulisi koko prosessi sekä rahoituksellisesti että ajallisesti suunnitella suurella huolella.



www.emieco.ee/ringsinwater

Julkaisun sisältö edustaa julkaisija näkemyksiä.