
Neuvonantoraportti
Suomalais-ruotsalaisen
rajajokikomission arviointi
Loppuraportti

Hans Forsström
Ida Pelli
Jenny Engelmark

Kesäkuu 2019

Käännös:
Hannele Kenttä/Eveka
språkbyrå



Sisällysluettelo

1.	Yhteenvedo, johtopäätökset ja ehdotukset.....	2
2.	Johdanto.....	6
2.1.	Tausta	6
2.2.	Toimeksiannon tulkinta	6
2.3.	Menetelmät ja toteutus.....	7
3.	Teoreettinen tausta	10
4.	Tulokset ja havainnot.....	12
4.1.	Rajajokikomission tarkoitus, tehtävät ja toiminta-ajatus.....	12
4.1.1.	Komission tarkoitus.....	14
4.1.2.	Priorisoidut alueet.....	17
4.1.3.	Yhteistyö	18
4.1.4.	Sidosryhmät.....	19
4.1.5.	Tiedottaminen ja tapahtumat.....	21
4.1.6.	Lausuntopäytäntö.....	21
4.1.7.	Yhteistyön edistäminen	22
4.2.	Komission rooli kalastusasioissa	26
4.2.1.	Kalastusasioiden merkitys ja käsittely	27
4.2.2.	Yhteistyö	28
4.2.3.	Tulevaisuus ja kehitys	29
4.3.	Organisaatio	29
4.3.1.	Komission sisäinen organisaatio	31
4.3.2.	Jäsenet ja puheenjohtaja	31
4.3.3.	Organisaatio ja valtuudet.....	32
4.4.	Kanslian rooli	33
4.4.1.	Kutsut ja kokoukset.....	34
4.4.2.	Kaksikielisyys	34
4.4.3.	Tiedonvälittäminen	34
4.4.4.	Resurssit	35
4.5.	Rajajokikomission merkitys.....	35

1. ***Yhteenveto, johtopäätökset ja ehdotukset***

Rajajokikomissio toimii 1. lokakuuta 2010 lähtien uuden, molemmissa maissa, Ruotsissa ja Suomessa, lainsäädäntöön kuuluvan rajajokisopimuksen mukaisesti. PwC on Rajajokikomission toimeksiannosta arvioinut nykyisin voimassa olevan *Rajajokisopimuksen* nojalla tehtävää työtä ja sitä, miten toiminta on onnistunut saavutettujen tulosten ja mahdollisten parannusehdotusten valossa.

Alla kuvataan arvioinnin pääpiirteistä, mitä tulee sen arvioinnin perusteisiin ja tuloksiin sekä siihen, mitä johtopäätöksiä me arvioijat olemme tehneet. Edelleen annetaan ehdotuksia kehitettävistä alueista. Niiden lähtökohtana on komission vaikutuksen lisääminen ja se, miten komissio voi vahvistaa omia edellytyksiään saada työlleen toivottua tulosta.

Arvioinnin ja sen lähtökohtien perusteella haluamme ennen kaikkia mainita seuraavat asiat:

- Rajajokisopimuksen 2. artiklassa kerrotaan sopimuksen tarkoitukset. Arviointimme mukaan komissio on työskennellyt ja työskentelee näiden asioiden parissa tavalla tai toisella, mutta työn laajuus vaihtelee tapauksesta toiseen. Tämä voi johtua osaksi siitä, mikä alue mihinkin aikaan on ajankohtainen sekä siitä, mitä asioita viedään eteenpäin sekä paikallisesti omalla alueella että kansallisesti molemmissa maissa. Arvioinnin perusteella voidaan myös todeta, että on jossakin määrin epäselvää, miten komissio valitsee kulloinkin priorisoitavat alueet. Toimintatapaa, jolla komissio priorisoi sopimuksen tarkoituksessa mainittujen eri alueiden välillä, voidaan selkeyttää. Alue, jonka katsotaan olevan muita vähemmän priorisoitu, on kulttuuriympäristö, vaikkakin komissio on tukenut alalla toteutettuja hankkeita.
- Suurin osa haastatelluista pitää kalastusta priorisointina alueena ja monet kokevat myös ympäristöasioiden olevan priorisointilistan kärkipäässä kuten myös tulvaonnettomuuksiin liittyvän työn. Toisaalta taas on niitä, joiden mielestä näitä asioita ei priorisoida tarpeeksi ottaen huomioon niiden merkityksen alueelle sekä niihin liittyvät riskit. Sama koskee vedentilaan ja vedenlaatuun liittyviä asioita.
- Komissiolla on useita tehtäviä, jotka käyvät ilmi Rajajokisopimuksen 10. luvusta. Eri alojen yhteistyön ja yhteensovittamisen edistäminen ovat muutamia komission tehtävistä. Arviointi osoittaa, että niin komissio kuin monet komission yhteistyökumppanitkin pitävät tätä tehtävää tärkeänä ja kokevat komission onnistuneen monessa tapauksessa, vaikka kehittämispotentiaalia on olemassa.

- Eri väestöryhmien ja sidosryhmien mielipiteiden huomioon ottamisessa komissio toimii yleisesti ottaen hyvin haastateltujen mielestä. ”Uusien” sidosryhmien sekä nuorten ja naisten tavoittamisen katsotaan olevan vaikeaa. Se, että komissio kääntää aineistoa pohjoissaameksi ja meänkielille, koetaan myönteisenä. Tässä yhteydessä mainitaan myös, että valuma-alueen yläjuoksulla olevien sidosryhmien tavoittaminen voi olla komissiolle vaikeaa.
- Yhteistyö, sekä komissiossa että komission ja eri osapuolten, esimerkiksi molempien maiden viranomaisten, välillä on myös alue, jonka parissa komissio tekee aktiivisesti töitä. Monien mielestä yhteistyö maiden välillä sujuu hyvin komission järjestämällä kontaktipinnoilla, joissa komissio myös on mukana. Haastatteluista käy ilmi, että yhteistyötä kuntien kanssa, ennen kaikkea poliittisella tasolla, voidaan kehittää, ja että komission on toimittava niin, että ylempänä vesistöalueella olevat alueet tulevat enemmän osallisiksi komission tehtävään kuuluvissa asioissa.
- Mitä tulee komission nykyiseen organisaatioon ja tehtävään verrattuna aiempaan, jolloin komissiolla oli jonkin verran viranomaistoimintaa, jakautuvat mielipiteet niin, että monet kokevat muutoksen myönteisenä ja oikeusturvan kannalta parempana, kun taas toiset näkevät päätäntävällän siirtyneen pois paikallistasolta, mikä on johtanut demokratian heikentymiseen.
- Kanslian rooli on arvioinnin perusteella selkeä ja useimmat tietoja antaneista ovat sitä mieltä, että yhteistyö kanslian kanssa sujuu hyvin. Jotkut pitävät kansliaa haavoittuvana, koska työntekijöitä on vain kaksi, ja näkisivät mielellään, että sitä vahvistettaisiin lisähenkilöstöresursseilla. Toiset ovat taas sitä mieltä, että resurssit ovat riittävät komission nykyisen tehtävän huomioon ottaen.
- Tiedonvälityksen koetaan toimivan yleisesti ottaen hyvin, ja useat haastatteluista mainitsevat kotisivut hyvänä informaation lähteenä. Tosin sekä haastatteluista että kyselyn vastauksista käy ilmi, että komission on pyrittävä olemaan vielä avoimempi ja läpinäkyvämpi. Komission on myös informoitava lisää tehtävästään ja toimivallastaan, joka voi olla epäselvä ennen kaikkea lähialueen sidosryhmille.
- Kaiken kaikkiaan saamme käsityksen, että komissio nykyisessä tehtävässään koordinoivana ja neuvoa antavana elimenä on tärkeä rajajokialueen toimija. Komission paikallista kytkentää jäsenten kautta pidetään tärkeänä ja monet ovat sitä mieltä, että komissiolla on merkittävä rooli mitä tulee ymmärtämisen luomiseen alueen paikallisia erityispiirteitä ja kulttuuria kohtaan.

Arvioinnin perusteella voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset:

- Rajajokisopimus toimii suurin piirtein niin kuin osapuolet ovat tehtävän määrittäneet.

-
- Komissio työskentelee sopimuksen mukaisesti.
 - Komissio toimii tehtävänsä mukaisesti, mutta jotkut asiat on tietysti asetettu toisia edelle ja priorisoinnit vaihtelevat aikaa myöden. Useat asiantuntija ja jäsenet ottavat esiin priorisointiasian erityisenä kehittämisalueena.

Arviointitehtävään kuului myös mahdollisten kehittämisalueiden ehdottaminen. Alla esitetyt ehdotukset, joita esitetään harkittavaksi jatkossa, ovat osittain asioita, jotka ovat tulleet esille arvioinnissa ja osaksi johtopäätöstemme ja tekemämme analyysin tulosta. Ehdotuksia ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen, vaan sen tulee olla osa komission jatkoprosessia.

- Komission on, vaikka sen informaatiotoiminnan katsotaan toimivan hyvin, tehtävä työtä niin, että sen tehtävä, mandaatti ja toiminta tulevat entistä näkyvämmiksi ja sidosryhmien ja viranomaisten/kuntien tietoisuus sekä paikallisella, että alueellisella ja kansallisella tasolla lisääntyy.
- Komission on erityisesti tutkittava muotoja informaationvaihdon kehittämiseen ja rajajokialueen *kuntien* kanssa tehtävään yhteistyöhön. Arvioinnin tulosten perusteella tämä tarve on suurempi Ruotsin kuin Suomen puolella, ja maantieteellisesti alueen pohjoisemmassa kuin eteläisessä osassa.
- Komission on kerrottava selkeämmin tekemistään priorisoinneista ja niiden syistä komission tarkoituksiin ja tehtäviin liittyen.
- Komission on varmistettava komission riittävä edustus suureen maantieteelliseen alueeseensa ja laajaan intressialueeseensa nähden. Tässä yhteydessä voidaan harkita komissiossa suoraan työskentelevien määrän lisäämistä, esimerkiksi jäsenmäärää lisäämällä ja varajäsenten säännöllistä mukana oloa varsinaisten rinnalla.
- Komission on harkittava ja analysoitava, onko tulva-asioiden ja kalastusasioiden kehittämiseksi tarvetta antaa enemmän tilaa.
- Kalastusasioiden osalta on olemassa kehittämispotentiaalia sääntöjen yhdenmukaistamisessa ja soveltamisessa Suomen ja Ruotsin välillä, ja arviointi osoittaa, että komissiolla on tärkeä tehtävä tässä yhteydessä samoin kuin kalastuksen statuksen nostamisessa, ja paikallisväestön osallistuttamisessa kalastuksen vaalimiseen ja kehittämiseen.
- Komission roolin, tehtävien ja mandaatin osalta on tiedottamistarvetta, koska arviointi osoittaa, että niiden osalta on edelleen epäselvyyttä verrattuna vanhan komission viranomaisrooliin. Erityisesti nostetaan esiin komission kannanotot lausuntotahona.
- Muina yleisinä kehittämisalueina mainitaan muun muassa joidenkin teknisten asioiden synkronisointi. On esimerkiksi olemassa muutamia hallinnollisia esteitä, kuten vuosikertomusten tai tulusuunnitelmien

toisistaan poikkeavat vahvistuspäivämäärät viranomaistasolla, joiden synkronisointi maiden välillä olisi arvokasta, ja tässä asiassa komissio voi olla aloitteellinen.

2. Johdanto

2.1. Tausta

Rajajokikomissio toimii 1. lokakuuta lähtien uuden, molemmissa maissa, sekä Ruotsissa että Suomessa, lainsäädäntöön kuuluvan rajajokisopimuksen mukaisesti. Tämä tarkoittaa Ruotsin lakiehdotuksen alkutekstin mukaan mm., että:

”rajajokialueen ympäristö-, vesi- ja kalastusasioita koskeva yhteistyö uudistetaan ja että uusi suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio perustetaan edistämään maiden välistä yhteistyötä ympäristö- ja vesiasioissa. Nykyisen Rajajokikomission oikeudellinen toimivalta siirtyy kansallisille tuomioistuimille ja viranomaisille. Kalastuksen hoidosta vastaavat sopimuksen mukaisesti yhteistyössä Ruotsin Kalasutsvirasto (Fiskeriverket) ja Norrbottenin lääninhallitus sekä Suomen kalastuksesta vastaava viranomainen. Sopimuksen kautta luodaan tasapaino kalastuksen eri sidosryhmien välille.”

Komission strategian liitteestä käy ilmi muun muassa, että:

”Rajajokisopimuksen osoittamissa tehtävissä komissiota ohjaavina ministeriöinä toimivat Ruotsin Miljödepartementet ja Suomen maa- ja metsätalousministeriö sekä ympäristöministeriö. Yhteistyövirastoina toimivat lisäksi Naturvårdsverket, Havs- och Vattenmyndigheten ja Myndighet för samhällskydd och beredskap (MSB).”

Suomalais-Ruotsalaisen Rajajokikomission tehtävänä on edistää maiden välistä yhteistyötä vesiasioissa, kehittää ja koordinoida rajajokialueen ympäristöyhteistyötä sekä suorittaa EU:n vesipuitedirektiivin mukaisia tehtäviä.

PwC sai tarjouskilpailun kautta tehtäväkseen suomalais-ruotsalaisen Rajajokikomission arvioinnin. Arvioinnin on suorittanut Luulajan PwC:n toimiston johtaja Hans Forström sekä PwC:n Luulajan toimiston toiminnanjohtaja Jenny Engelmark ja Luulajan PwC:n senior associate Ida Pelli. Jonny Wiik Haaparannan BW:n tilitoimistosta on vastannut suomeksi toteutetuista haastatteluista.

2.2. Toimeksiannon tulkinta

Toimeksiannon tulkinta perustuu pääasiassa komission vuoden 2019 puheenjohtajan, Norrbottenin lääninhallituksen Johan Antin ja komission kanslian antamiin tietoihin sekä komission kannanottoihin alustavassa kokouksessa, johon Hans Forsström otti osaa puhelimitse. Selvitys perustuu myös hyväksytyyn strategiaan, joka *Rajajokisopimuksen* ohella ohjaa komission työtä ja toimintaa. Strategiasta ilmenee, miten nämä kaksi valtiota yhdessä tulkitsevat kahden valtion välisen sopimuksen säätelämästä tehtävää. Tätä taustaa vasten arvioinnissa on keskitytty sopimuksen 2. artiklan *tarkoitukseen*, ja 10. artiklan *tehtäviin*, ja seuraaviin strategiasta poimittuihin osiin:

- ”... turvata mahdollisuudet rajajokien tasapuoliseen käyttöön rajaseudun etuja edistävällä tavalla”
- ”... kehittää rajat ylittävää yhteistyötä ja vuoropuhelua sekä edistää suunnitelmien, ohjelmien ja toimenpiteiden yhdenmukaistamista toiminta-alueellaan”
- ”... toimia valtioiden välisenä alueellisena toimijana // mandaattinsa puitteissa alueensa neuvoa-antavana yhteistyöelimenä”
- ”... painotetaan ympäristöllistä näkökulmaa sekä ympäristön ja luonnonvarojen kestävään käyttöön liittyvää pitkäjänteistä vaikutusta”
- ”... edistää Tornion-Muonionjoen alueen, sen luonnon, ympäristön ja ihmisten intressien esilletuomista eri yhteyksissä. Komissio ottaa toiminnassaan huomioon eri väestö- ja sidosryhmien näkökannat”
- ”... toiminta perustuu avoimeen yhteistyöhön ja tasapuolisuuteen sekä kykyyn tunnistaa toimintaympäristön ominaispiirteet ja toiminta-alueen erityisluonne sopijavaltioiden rajan halkomana, usean kielen ja kulttuurin yhteisenä alueena.
- ”... avustaa, välittää tietoa ja edistää kumppanuuksia rajan yli toimien kulttuurisena siltana paikallisesti, alueellisesti ja kansallisesti..”
- (”...tekee yhteistyötä myös muiden kansainvälisten rajavesistöorganisaatioiden kanssa” (yleisluontoisesti, ei mitenkään suuri eikä säännöllinen osa työtä)
- ”... teidonvälittäminen on ajankohtaista ja tehokasta ja toimintaa leimaa sekä näkyvyys että läpinäkyvyys”

Kalastusasioiden valottaminen on ollut erityisen tärkeää, koska näiden todetaan olevan niitä, joiden tiimoilta sekä yleisö että viranomaiset ovat eniten yhteydessä komissioon. Kalastus on myös ainoa erikseen mainittu elinkeino alueella. Tässä arvioinnissa on käsitelty myös kanslian tehtävää ja yhteistyötä komission jäsenten kanssa sekä komission toiminnassaan tekemiä priorisointeja. Komission yhteistyötä läheisiin viranomaisiin sekä paikallisella, alueellisella että kansallisella tasolla molemmissa maissa on myös käsitelty arvioinnissa.

2.3. Menetelmät ja toteutus

Tämä arviointi on toteutettu:

- Arvioimalla yleisesti tämän hetkinen tila toimintaperiaatteiden, johto- ja päätäntämenettelyn kautta.
- Tutustumalla aineistoihin, kuten taustamateriaaliin, päätöksiin ja päätösten perusteisiin, toimintasuunnitelmiin, tiedotusaineistoon, komission omaan toiminnan seurantaan ja pöytäkirjoihin. Asiakirjojen analysoinnissa olemme saaneet apua kansliasta, joka on lähettänyt meille oleellista aineistoa.

- Haastatteluaineisto, joka koostui 32 pääkysymyksestä lisäkysymyksineen, on laadittu komission kanslian kanssa käydyn keskustelun perusteella.
- Haastateltavia on ollut yhteensä 26, ja ne on toteutettu joko puhelimitse tai fyysisinä kohtaamisina. 13 haastattelua on tehty suomeksi ja 13 ruotsiksi. Kaikki haastattelut yhtä lukuun ottamatta on tehty yksityisesti. Ryhmähaastattelussa oli mukana kolme henkilöä. Haastateltavat on valittu yhteistyössä komission johdon ja kanslian kanssa. Vielä kolmelta henkilöltä pyydettiin haastattelua, mutta he kieltäytyivät. Näistä kaksi vetosi ajanpuutteeseen, kolmas ei antanut mitään selitystä.

Haastattelujen tarkoituksena oli nykyisen organisaation arviointi etujen ja haittojen muodossa sekä kokemusten, ehdotusten ja tehokkuutta lisäävien toimien ja kehittämismahdollisuuksien löytäminen komission työhön liittyen. Haastattelut on jaettu seuraavasti:

- Komission puheenjohtajan ja jäsenten sekä pysyvien asiantuntijoiden haastattelut. Yhteensä kahdeksan haastattelua.
- Muutamien komission yhteistyökumppaneita edustavien henkilöiden haastattelut. Yhteensä 16 haastattelua.
- Komission työntekijöiden haastattelu. Yhteensä kaksi haastattelua.

Mitä tulee mahdollisiin eroavaisuuksiin komission jäsenten ja muiden haastatteluvastausten välillä, emme ole nähneet mitään selkeää eroa käsityksissä/mielipiteissä. On kuitenkin huomattavissa, että komission jäsenet ovat luonnollisesti paremmin perehtyneitä haastattelujen aihepiiriin ja että he siten pystyivät antamaan syvällisempiä vastauksia kaikkiin kysymyksiin. Muut haastateltavat ovat vastanneet yksityiskohtaisemmin niihin kysymyksiin, joiden taustoihin he ovat perehtyneet ja mistä heillä on enemmän tietoa, ja vastanneet lyhemmin (tai eivät ollenkaan) muihin kysymyksiin.

- Haastatteluja on täydennetty lähettämällä nettikysely yhteensä 68 hengelle, jotka komission kanslia on valinnut. Kysely on lähetetty muun muassa asianomaisten kuntien ja molempien maiden viranomaisten edustajille. Kysely koostui 12 kysymyksestä, joissa muutamissa oli myös lisäkysymykset ja mahdollisuus vapaaseen tekstimuotoiseen vastaukseen. Kysely toteutettiin sekä suomeksi että ruotsiksi. Komission kanslia on avustanut kysymysten laatimisessa sekä niiden suomeksi ja ruotsiksi kääntämisessä. Kysymykset lähetettiin sähköpostitse 20. toukokuuta ja kysely oli avoin kaksi viikkoa, eli 2. kesäkuuta saakka. Vastausaikana lähetettiin neljä muistutusta. Vastausprosentti oli 45,59 %, mikä vastasi 31 kyselyyn vastannutta henkilöä. Automaattisen sähköpostivastauksen kautta viisi henkeä ilmoitti olevansa eri syistä tavoittamattomissa/vapaalla kyselyn ollessa avoin. Kolme henkeä otti myös yhteyttä ja ilmoitti, ettei heillä ole tarpeeksi tietoa komissiosta, jotta he voisivat vastata kyselyyn.
- Asiakirjoihin tutustumisen, haastattelujen ja kyselyvastausten perusteella on laadittu tuloksiin ja ehdotuksiin painottuva yhteenveto kirjallisena raporttina.

-
- Toimeksiantajille/komission edustajille on annettu mahdollisuus lukea raporttiluonnos faktojen paikkansapitävyyden varmistamiseksi.
 - Alustavat tulokset ja analyysit raportoitiin kirjallisesti ja suullisesti komissiolle 14. kesäkuuta. Raporttia on täydennetty/korjattu raportoinnin yhteydessä saadun palautteen perusteella.

3. Teoreettinen tausta

Käsite arviointi sisältää jonkin erityisen työn, hankkeen, ohjelman tai mallin hyötyjen ja vaikutusten arviointiin tähtääviä analyyseja. Jäsennämme työmme PwC:n muutostyössä käytettävän ”Transform” –työkalun avulla, mikä tarkoittaa lyhyesti seuraavaa:

Toiminnan prosessien oleellisia osia seurataan ja arvioidaan sisäisestä näkökulmasta. Tarkastellaan ja kyseenalaistetaan myös, miten organisaatio noudattaa omia perusteitaan, toisin sanoen tutkitaan, keskittyykö organisaatio tehtävänsä ja perustarkoituksensa kannalta oikeisiin asioihin?

Organisaatiota tarkastellaan ulkoa päin sille kuuluvassa yhteydessä. Arvioija esittää kysymyksen, mikä on sen suhde alueeseen, jolla se vaikuttaa ja mihin muihin toimintoihin sillä on yhteyksiä. Arvioija kysyy myös, mitkä ovat organisaation sidosryhmät.

Arvioinnin kyky jäljittää ja arvioida vaikutuksia sekä sisäisesti että ulkoisesti on ratkaiseva arvioinnin onnistumisen kannalta. Arvioinnin on tuettava organisaatiota analysoimalla sen organisaatiologiikkaa, tunnistamalla vaikutusten indikaattoreita ja havainnoimalla herkällä korvalla odottamattomia vaikutuksia. Arvio on toteutettava hyvin jäseneltyjen ja vakiintuneiden menetelmien avulla.

Toimeksiantoon ei kuulu ainoastaan arvioida, onko toiminta kehittymässä oikeaan suuntaan, ja saavutetaanko toivotut vaikutukset ja tavoitteet. Tehtävässä on myös kyse toiminnan rakenteen arvioinnista tarkastelemalla, kuinka oleellisia eri aktiviteetit ovat, ja miten toiminta yleisesti on kehittynyt. Tämä tarkoittaa, että on ymmärrettävä ja selostettava, miten toimintaa on ajateltu harjoitettavan sen omista lähtökohdista ja ongelmanasettelusta käsin. Tärkeä edellytys on, että toiminnalla on toimeksiantajien samoin kuin sen sidosryhmien ja muiden käyttäjien oikeutus.

Interventiologiikka tai ohjelmalogiikka on tapana mainita arvioinnin tärkeänä lähtökohtana. Interventiolla tarkoitetaan olemassa olevaan toimintaan/järjestelmiin sekä ohjelmiin/aktiviteetteihin esimerkiksi komission strategian muodossa, kohdistuvaa vaikutusta, jonka tavoitteena on muutos ja toivotun päämäärän saavuttaminen. Ohjelmalogiikka kuvaa, miten toteutetut panostukset voivat johtaa odotettuihin tuloksiin ja vaikutuksiin.

Ohjelmalogiikka rakentuu yleensä niin kutsuttuun ”tarkoituksenmukaisuuden periaatteeseen” tai ”tarkoituksenmukaisuuden oletukseen”. Tämä tarkoittaa, että arvioija lähtee siitä, että toiminnan keskiössä ovat ensisijaisesti asetetut tavoitteet ja toiseksi riittävästi tietoa asianomaisten aktiviteettien toteuttamisen kannalta tärkeiltä alueilta.

Ohjelmalogiikan lähtökohta on myös sovellettavissa arvoihin, joissa tutkitut panostukset eivät ehdi antaa konkreettisia vaikutuksia tutkitulla ajanjaksolla.

Tämä on hyvä, koska vaikutuksia ei usein voida mitata ennen toteutusajan päättymistä, joskus vasta pitkän ajan kuluttua.

Rajajokikomission arviointityössä olemme tilauksen huomioon ottaen keskittyneet ennen kaikkea vaikutuksiin. Käsitteemme mukaan tällaisen arvioinnin todellinen arvo saavutetaan vasta silloin kun se:

- Täsmentää tulokset ja vaikutukset.
- Tukee hankkeen/toiminnan/mallin mahdollisimman hyvää toteuttamista.
- Vaikuttaa myönteisesti arvioitavan organisaation sekä lähiyhteiskunnan, eli tässä tapauksessa viranomaisten, sidosryhmäorganisaatioiden ja muiden yhteistyökumppaneiden oppimisprosessiin.

4. Tulokset ja havainnot

4.1. Rajajokikomission tarkoitus, tehtävät ja toiminta-ajatus

Alla on selonteko niistä komission työtä ohjaavista asiakirjoista, jotka liittyvät Rajajokikomission tarkoitukseen ja tehtäviin.

Rajajokisopimuksen 2. artiklassa on kerrottu sopimuksen tarkoitus. Liitteet suomalais-ruotsalaisen Rajajokikomission johtosääntö ja Tornionjoen kalastusalueen kalastussääntö ovat myös tärkeitä, sopimukseen kuuluvia osia. Jotta sopimuksen mukaiselle yhteistyölle olisi olemassa sen tarvitsemat edellytykset, perutettiin sopimusta solmittaessa valtioiden välinen yhteistyöelin; Rajajokikomissio.

Valtioiden välisen sopimuksen tarkoituksena on:

- turvata vesienhoitoalueella kummankin sopimuspuolen mahdollisuudet rajajokien tasapuoliseen käyttöön rajaseudun etuja edistävällä tavalla,
- torjua tulva- ja ympäristövahinkoja,
- sovittaa yhteen vesienhoitoalueella ohjelmat, suunnitelmat ja toimenpiteet, jotka ovat tarpeen vesien tilalle ja kestäväälle käytölle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, ottaen huomioon sopimuspuolia sitovat kansainväliset velvoitteet ja yhteisön oikeus, sekä
- edistää muutoinkin sopimuspuolten välistä yhteistyötä vesi- ja kalastusasioissa.

Artiklan mukaan komission on kiinnitettävä erityistä huomiota:

- yhteisten pinta- ja pohjavesien tilatavoitteiden saavuttamiseen,
- luonnonsuojeluun, kulttuuriarvojen suojeluun ja ympäristönsuojeluun,
- vesivarojen kestäväan käyttöön, sekä
- kalakantojen suojeluun ja kestäväan käyttöön.

Komission toiminta-ajatus kuvataan komission strategiassa. Rajajokikomission on toimittava molempien maiden yhteisenä alueellisena resurssina. Komissio edistää strategiansa mukaisesti Tornion-Muonionjoen alueen ja sen luonnon sekä ihmisten näkökantojen esilletuomista eri yhteyksissä. Komission on kannanotoissaan huomioitava ympäristövastuu ja rajajokien tasapuolisen käytön turvaaminen, ja yhteistyön on perustuttava avoimuuteen ja tasapuolisuuteen.

Komission on myös tehtävä avoimesti yhteistyötä eri toimijoiden kuten viranomaisten, kansalaisten ja alueen muiden organisaatioiden kanssa. Komission toiminnan tarkoituksena on avustaa, välittää tietoa ja edistää kumppanuuksia rajan

yli ja toimia kulttuurisena siltana paikallisesti, alueellisesti ja kansallisesti. Komission 3.12.2015 hyväksymästä *viestintäsuunnitelmasta* käy myös ilmi, että ”Rajajokikomission tarkoituksena on olla rajat ylittävä kulttuurisilta.”

Komission vuosien 2018 ja 2019 *toimintasuunnitelmista* käy ilmi, että tärkeintä sopimuksessa on vesistön kestävä ja tasapuolisen käytön vakiinnuttaminen ja rajajokien luonnonresursseihin liittyvän yhteistyön edistäminen. Komissiolle erittäin tärkeitä asioita ovat hyvän vedentilan, luonnonsuojelun, kulttuuriarvojen vaalimisen ja kalakannan suojeluun liittyvät tavoitteet. Vuoden 2019 toimintasuunnitelmasta ilmenee muun muassa, että komission tarkoituksena on olla lausuntoelin. Komissio jättää lausuntoja esimerkiksi Suomen ja Ruotsin kalastussääntöä koskevien neuvottelujen yhteydessä.

Rajajokikomission 1. artiklassa määritellään suomalais-ruotsalaisen valuma-alueen muodostava maantieteellinen alue, jota sopimus koskee. Alueen kalastusta koskee erityinen alue, joka on määritelty 23. artiklassa.

Komission tehtävät ovat *Rajajokisopimuksen* 10. artiklan mukaisesti seuraavat:

- kehittää sopimuspuolten yhteistyötä vesienhoitoalueella
- edistää sopimuspuolten viranomaisten välistä yhteistyötä sellaisten ohjelmien, suunnitelmien ja toimenpiteiden yhteensovittamiseksi, joiden tarkoituksena on vesiympäristön tilatavoitteiden saavuttaminen ja vesien tilan seuraaminen
- edistää sopimuspuolten viranomaisten ja kuntien suunnittelutyön yhteensovittamista tulva- ja ympäristövahinkojen torjumiseksi rajajoissa
- vastata siitä, että tässä artiklassa mainituista ohjelmista ja suunnitelmista tiedotetaan yhdessä ja pidetään yhteisiä kuulemistilaisuuksia, sekä
- vahvistaa tai hylätä ehdotukset vesienhoitoaluetta koskeviksi ohjelmiksi tai suunnitelmiksi.

Komission tulee seurata tämän sopimuksen soveltamista ja lupakäytäntöä sekä kiinnittää sopimuspuolten huomiota tarpeeseen muuttaa sopimusta.

Rajajokikomission strategiassa ilmoitetaan sopimuksen tarkoituksena olevan edistää rajanylistä yhteistyötä vesi- ja kalastusasioissa ja turvata mahdollisuudet rajajokien tasapuoliseen käyttöön rajaseudun etuja edistävällä tavalla.

Komission on toimeenpantava rajajokisopimuksen mukaisia tehtäviä ja toteutettava sopimuksen periaatteita kehittäen rajanylistä yhteistyötä ja vuoropuhelua sekä edistettävä suunnitelmien, ohjelmien ja toimenpiteiden yhteensovittamista toiminta-alueellaan. Komission tehtävissä korostuvat vesiympäristön tila ja sen seuraaminen, tulva- ja ympäristövahinkojen torjuminen, kalastusasiat sekä

luonnonsuojelulliset näkökohdat. Komission sanotaan edelleen edustavan aluettaan ja rajavesistöä valtioiden välisenä alueellisenä toimijana ja toimivan mandaattinsa puitteissa alueensa neuvoa-antavana yhteistyöelimenä.

Komission on strategiansa mukaisesti toimittava myös aluetta koskevan tiedon kerääjänä ja välittäjänä sekä seurattava rajajokisopimuksen toteutumista. Tehtävään kuuluu myös lausuntojen laatiminen, aloitteiden tekeminen ja tarpeellisiksi katsomiensa aiheiden esille nostaminen mandaattiinsa puitteissa. Komissio voi myös hakea muutosta vesi- ja ympäristölainsäädännön alaan kuuluvissa, rajajokien tai rannikkoalueiden tilaan ja käyttöön vaikuttavissa lupa-asioissa. Rajajokikomission toiminnassa painotetaan myös, strategian mukaan, ympäristöllistä näkökulmaa sekä ympäristön ja luonnonvarojen kestävään käyttöön liittyvää pitkäjänteistä vaikuttavuutta.

Rajajokikomission toiminnan on perustuttava avoimeen yhteistyöhön ja tasapuolisuuteen sekä kykyyn tunnistaa toimintaympäristön ominaispiirteet ja toiminta-alueen erityisluonne sopijavaltioiden rajan halkomana, usean kielen ja kulttuurin yhteisenä alueena. Strategiassa sanotaan myös, että komission on tehtävä avoimesti yhteistyötä eri toimijoiden kuten viranomaisten, kansalaisten ja alueen muiden toimijoiden sekä muiden rajavesistöorganisaatioiden kanssa.

Rajajokisopimuksen lisäksi komission tehtäviä ohjaavat työjärjestys, viestintäsuunnitelma ja toimintasuunnitelma. Työjärjestys sisältää organisaatiota, työnjakoa, käsittelyrutiineja ja vastuunjakoa koskevat muodollisuudet.

Rajajokikomission vastuu ja tehtävät ovat työjärjestyksen mukaan seuraavat:

- organisaatiosta, päätösoikeuden valtuutuksista, asioiden käsittelystä ja muun toiminnan muodoista vastaaminen
- toimintasuunnitelmasta päättäminen
- talousarviosta päättäminen

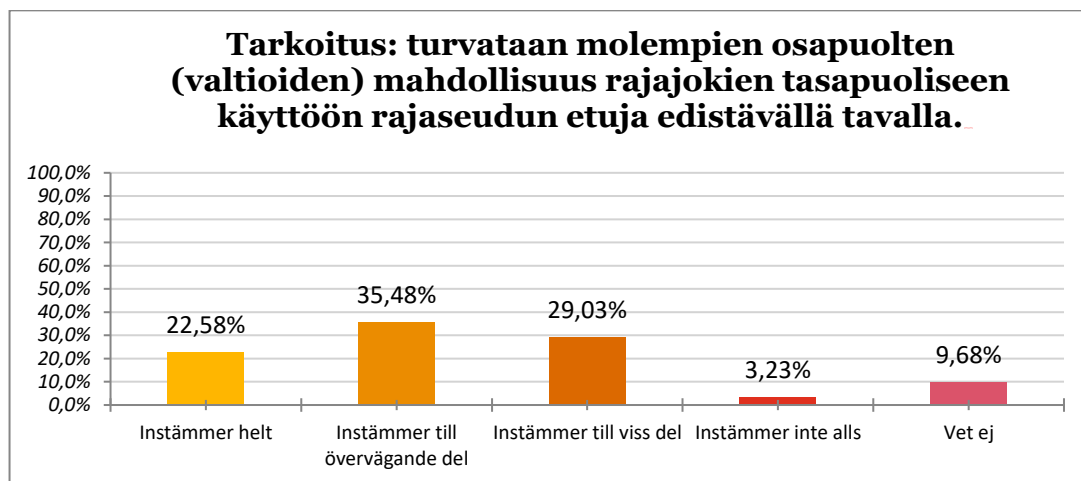
4.1.1. Komission tarkoitus

Haastatteluista ilmenee, että suurin osa kokee komission yleisesti ottaen saavuttavan *Rajajokisopimuksen* sille määrittelemän tarkoituksen. Jotkut kokevat kuitenkin, että heillä on oman Rajajokikomissioon liittyvän roolin pohjalta vaikea lausua mielipiteitä oman erityisen osaamisalueen ulkopuolella olevista asioista.

Kyselyssä haluttiin tietää, kuinka hyvin komissio saavuttaa tarkoituksensa, jonka mukaan sen on turvattava molempien osapuolten (valtioiden) mahdollisuus rajajokien tasapuoliseen käyttöön rajaseudun etuja edistävällä tavalla.

Kuviosta 1 käy ilmi, että noin 58 % vastanneista on joko täysin tai pääosin samaa mieltä siitä, että tarkoitus saavutetaan kun taas 29 % on joko osittain samaa mieltä ja noin 3 % ei ole lainkaan samaa mieltä. Melkein 10 % ilmoittaa, ettei tiedä saavutetaanko tarkoitus.

Kuvio 1.



Instämmer helt = Pitää täysin paikkansa, Instämmer till övervägande del = Pitää pääosin paikkansa, Instämmer till viss del = Pitää osittain paikkansa, Instämmer inte alls = Ei pidä lainkaan paikkaansa, Vet ej = En osaa sanoa

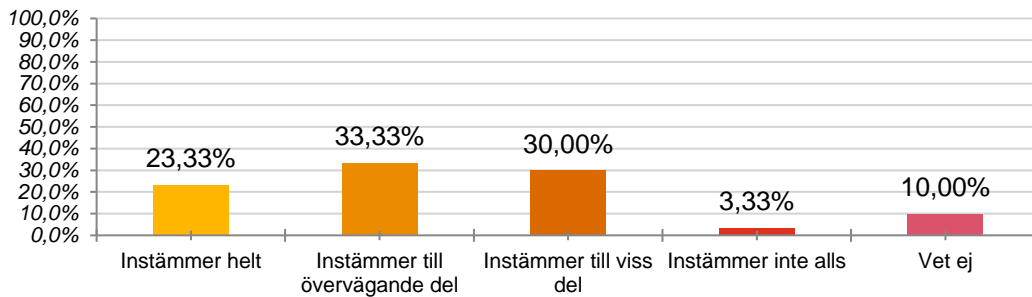
Komission tehtävä yhteistyöelimenä, jossa maiden välinen tasapuolisuus, on toiminnan ydin, otetaan esille sekä sidosryhmien, asiantuntijoiden että komission jäsenten taholta selkeänä ja sujuvana. Hyvin toimiva yhteistyö vaatii resursseja, ja tästä syystä jotkut haastatelluista ovat sitä mieltä, että valtioiden välille tarvitaan säännöllisiä yhteyksiä hyvin toimivan yhteistyön varmistamiseksi myös jatkossa.

Komission tarkoituksena on myös vesiympäristön tilatavoitteiden saavuttamiseen ja vesien kestäväan käyttöön tähtäävien ohjelmien, suunnitelmien ja toimenpiteiden yhteensovittaminen. Kyselyvastauksien perusteella 57 % on sitä mieltä, että tavoitteet saavutetaan täysin tai pääosin ja noin 30 % vastanneiden mielestä tämä pitää osittain paikkansa. Noin 3 prosenttia on sitä mieltä, että tavoitteet jäävät saavuttamatta, ja 10 % vastaa, ettei tiedä, katso Kuvio 2.

Kysymykseen, saavuttaako komissio yleisen tavoitteen osapuolten välisen yhteistyön lisäämisestä vesi- ja kalastusasioissa, vastaa 33 % olevansa sitä mieltä, että tavoite saavutetaan täysin ja noin 47 %, että tavoite saavutetaan suurimmaksi osaksi, katso Kuvio 3. Kysymyksiin annetut vastaukset sekä haastatteluissa esille tulleet kannanotot osoittavat, että komissio täyttää tehtävänsä osapuolten välisen alueen kalastus- ja vesiasioita koskevan yhteistyön edistäjänä.

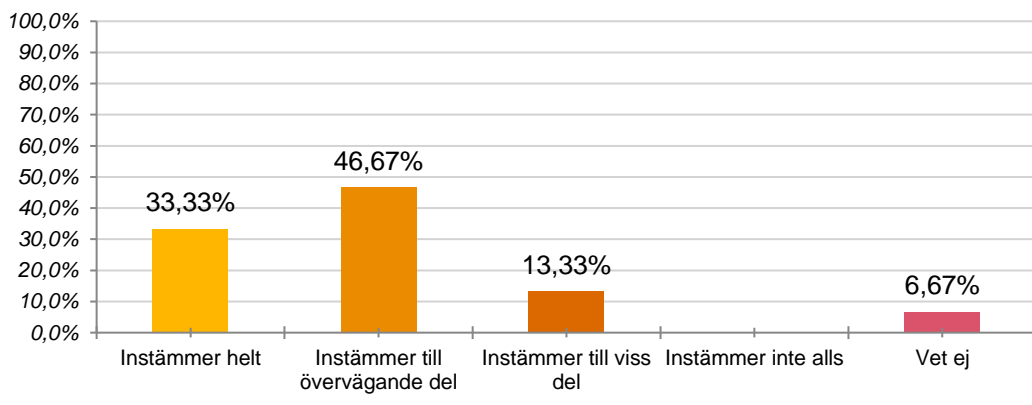
Kuvio 2.

Tarkoitus: vesiympäristön tilatavoitteiden saavuttamiseen ja veden kestäväen käyttöön tähtäävien ohjelmien, suunnitelmien ja toimenpiteiden yhteensovittaminen.



Kuvio 3.

Tarkoitus: Edistää muullakin tavoin osapuolten välistä yhteistyötä vesi- ja kalastusasioissa.



Haastatteluista käy ilmi, että komissio on onnistunut olemaan aktiivinen omilla intressialueillaan, mutta aina ei ole selkeää kuvaa siitä, mitä komissiolle annettuihin tehtäviin kuuluu. Koska komissiolla ei viimeisen sopimuksen mukaan ole varsinaista päätösvaltaa, pitäisi komission joidenkin mielestä käydä sisäistä keskustelua siitä, miten sopimuksessa mainittujen tarkoitusten mukaan työskennellään ja tulee työskennellä. Monet komission työpanostuksista liittyvät tänä päivänä, usean haastatellun mukaan siihen, mihin viranomaiset ja muut toimijat molemmissa maissa keskittyvät. Joidenkin mielestä komission asemaa on vahvistettava joillakin aloilla, esimerkiksi kulttuuriympäristöjen suhteen, jotta sen kannanotot huomioitaisiin paremmin.

Kyselyyn vapaan tekstin muodossa annetuissa, komission tarkoituksen saavuttamista koskevissa kysymyksissä, mainitaan kehitettävänä alueena valtioiden välisen yhteistyön kehittäminen joillakin aloilla, esimerkiksi päästöjen raja-arvoja, vesienhoitoa ja näiden alojen käytäntöjen yhteensovittamista koskevissa asioissa. Edelleen nostetaan esiin, että komission koordinoititehtävä kohdistuu kahteen erikielisiin ja erilaiset viranomaisrakenteet omaavaan valtioon, mikä voi tehdä yhteistyöstä joillakin aloilla haastavaa, vaikka edistystä tapahtuu koko ajan.

4.1.2. *Priorisoidut alueet*

Mitä tulee sopimustekstissä mainittujen tehtävien priorisointeihin, löytyy eroja sekä haastatteluista että kyselyvastauksista. Useat kokevat, että komissio on aktiivinen kaikilla komission tarkoituksessa ja toiminta-ajatuksessa mainituilla aloilla eikä mikään osa-alue ole vähemmän priorisoitu. Tämä käy ilmi myös useasta vapaan tekstin muodossa vapaaehtoisesti annetuista vastauksista. Joidenkin mielestä kalastusasiat ovat niitä, joissa komissio on ollut aktiivisin, koska ne kiinnostavat sekä suurta yleisöä että valtion viranomaisia. Joidenkin mielestä komission priorisointeja voi olla vaikea hahmottaa. Komission tulisi, joidenkin haastateltujen mielestä, kertoa enemmän niistä syistä, jotka johtavat joidenkin asioiden priorisointeihin, jotta ei vaikuttaisi siltä, että yksittäisten jäsenten ja työntekijöiden kiinnostuskohteet ohjaavat työtä.

Muita sopimuksen tarkoituksessa mainittuja asioita, joita nostetaan esiin priorisoituina aloina, on tulva- ja ympäristöonnettomuuksien torjunta ja kriisinhallinta, vaikka joidenkin mielestä nämä eivät ole kovinkaan priorisoituja. Jotkut toivoisivat enemmän koordinoitua joidenkin asioiden, esimerkiksi ympäristöonnettomuuksien suhteen, mutta toisaalta komissiolla ei tähän mennessä ole ollut tarvetta tehdä töitä näiden asioiden parissa.

Vesi- ja viemärlaitosten kartoitus sekä vedenlaatuun liittyvä työ ja varsinkin Tornionlaakson Vesiparlamentti¹, koetaan haastatteluissa asioiksi, joiden osalta komissio tekee ja on tehnyt hyvää työtä.

Useat haastateltavat nostavat myös esiin komission aktiivisen työn ympäristöasioissa ja ympäristönsuojelussa, mikä tapahtuu esimerkiksi antamalla lausuntoja kaivostoiminnan ja alueen tuulivoimaa koskevista lupaprosesseista.

Haastatteluista käy yleensäkin ilmi, että komissio toimii hyvin lupa-asioita koskevien käytäntöjen seuraamisessa. Esimerkkeinä lupa-asioista ja rutiineista, joissa komissio on aktiivinen, mainitaan ympäristöasiat, vesistöasiat, tulva-asiat sekä kalastus- ja kaivosasiat. Jonkun mielestä johonkin tai joihinkin näihin liittyvät asiat ovat esillä suurin piirtein jokaisessa komission kokouksessa, ja että tämä näkyy varsinkin komission jättämistä lausunnoista. Samalla käy ilmi, että jotkut haastatelluista ei tiedä, miten komissio työskentelee lupa-asioihin liittyen. Toisaalta joku on myös sitä mieltä, että komission olisi seurattava lupa-asioden käsittelykäytäntöjä paremmin, varsinkin kaivostoiminnan osalta.

Arvioinnissa nostetaan esiin vedenlaatua koskevan toimenpidesuunnitelman puuttuminen. Joidenkin mielestä tämä johtuu siitä, että vesistöasiat jakautuvat useaan osa-alueeseen ja siitä, että molempien maiden viranomaiset vastaavat oman valtion aluetta koskevista päätöksistä, mikä vaikeuttaa yhteisten suunnitelmien laatimista näissä asioissa.

¹ Tornionjoen vesistöaluetta on EU:n vesidirektiivin mukaan hoidettava suomalaisena ja ruotsalaisena yhteistyönä, ja jossakin määrin myös yhdessä Norjan kanssa. Norrbottenin lääninhallitus ja Lapin ympäristökeskus ovat yhteisesti vastuussa tämän alueen vesienhoidosta. Siksi Tornionlaakson Vesiparlamentin kohderyhmänä ovat molempien maiden sidosryhmät. Vesiparlamentin toiminta on jatkuvaa ja yhteinen tapahtuma järjestetään kerran vuodessa.

Yhtenä kehittämissuunniteluksena mainitaan joissakin haastatteluissa, että rajajokialueen tulisi olla yhteinen vesienhoitoalue.

Yksi henkilö on sitä mieltä, että kulttuurin koetaan menevän alueellisen kehittämisen edelle, monet ovat taas sitä mieltä, että kulttuuriympäristöihin liittyvää työtä on huomioitu melko vähän. Yhden henkilön mielestä komission olisi työskenneltävä enemmän kehitysasioiden parissa, esimerkiksi analysoimalla rajajokien hoidon vaikutusta työllistymisen, elinkeinoelämän, tulojen ja kehittämisen kannalta. Toisten mielestä kehittämissuunnitelmia ei kuitenkaan saa asettaa tarkoituksen, esimerkiksi kalakantojen säilyttämiseen tähtäävän työn edelle.

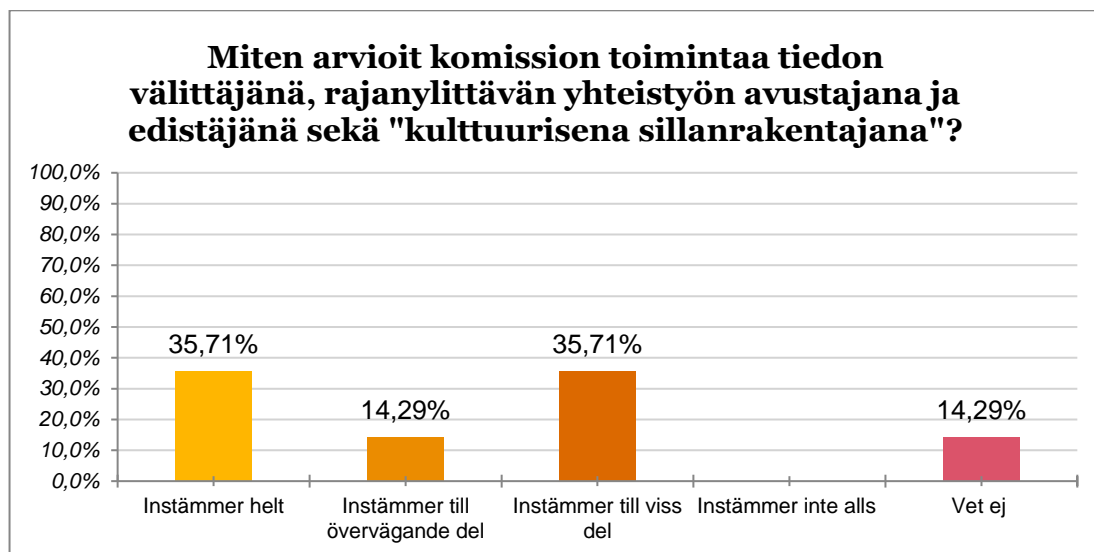
4.1.3. Yhteistyö

Suurimmasta osasta arvioinnin yhteydessä tehdyistä haastatteluista saa kuvan, että komissio toimii hyvin tarkoituksensa mukaisesti eli valtioiden välisenä yhteistyöelimenä. Useat mainitsevat komission sillanrakentajana, mikä on myös komission strategian mukainen päämäärä. Tämä tapahtuu esimerkiksi helpommalla viranomaisten valtiorajanylitystä sekä kummankin maan eri tasojen viranomaisten välistä yhteistyötä. Useimmat haastatellut kokevat yhteistyön avoimeksi ja tasapuoliseksi, ja näkevät komission roolin tässä yhteydessä olevan paikallisen näkökulman ja alueen edellytysten esille tuomisen kansallisella tasolla tapahtuvassa tätä maantieteellistä aluetta koskevassa päätöksenteossa.

Haastateltujen mielestä komission tärkeä rooli on myös muistuttaa viranomaisia ”rajanylityksestä vuoropuhelusta” ja varmistaa, että yhdestä maasta tuleva tieto saavuttaa asianomaiset toisessa maassa. Useat haastatellut kokevat myös komission vaikuttaneen siihen, että esimerkiksi tulvadirektiiviä tulkitaan nyt samalla lailla sekä Ruotsissa että Suomessa, ja että maiden välillä tapahtuu muutenkin enemmän lähentymistä eri asioissa ja eri alueilla. Jonkun harvan haastateltavan mielestä on kuitenkin edelleen asioita, joista viranomaiset tekevät omat johtopäätöksensä ensisijaisesti oman maan kannalta eivätkä koko jokilaakson edun mukaisesti.

Kyselyssä esitettiin komission tehtävää avustajana, informaation välittäjänä ja rajanylityksen kumppanuuden edistäjänä sekä ”kulttuurisena sillanrakentajana” koskeva väite. Kuten Kuviossa 4 käy ilmi puolet vastaajista on täysin tai pääosin sitä mieltä, että väite pitää paikkansa, kun taas noin 36 % on osittain samaa mieltä. Noin 14 % vastaa, ettei tiedä.

Kuvio 4.



Mitä vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön asianomaisten osapuolten kanssa tulee, nostavat useat haastateltavat esiin, että yhteistyötä kuntien kanssa, niin Ruotsin kuin Suomenkin puolella, voitaisiin kehittää. Virkailijatasolla yhteistyö koetaan suhteellisen hyvin toimivaksi, vaikka kuntien välillä onkin eroja. Yleisesti ottaen koetaan, että yhteistyö toimii paremmin ala- kuin yläjuoksulla sijaitsevien kuntien välillä. Ennen kaikkea toivotaan yhteistyön lisääntyvän kunnan poliitikkojen kanssa, useat haastatelluista kokevat sen puuttuvan. Myös mahdollisuus tai mahdollisuuden luominen kuntien informoimiseen komission tehtävästä ja roolista koetaan yhdeksi kehittämisalueeksi.

4.1.4. Sidosryhmät

Arvioinnista saa sen kuvan, että komissio yleisesti ottaen saavuttaa komission eri vaikuttamisalueisiin liittyvät sidosryhmät. Vaikka työtä etnisiä vähemmistöjä ja alkuperäiskansoja koskevien asioiden parissa ei tehdä erityisesti, komissio pitää hyvin huolta siitä, että komission tekstit käännetään sekä saameksi että meänkielille.

Jotkut haastatelluista ovat sitä mieltä, että joskus on vaikea saada selville, mitkä asiat ovat ajankohtaisia komission sidosryhmille, ja että uusien sidosryhmien houkuttelemisen voi olla vaikeaa kalastusta koskevia asioita lukuun ottamatta. Edelleen huomioidaan, että alueen yrittäjät ovat ehkä se sidosryhmä, jota komissio ei täysin tavoita. Myös nuoremmat henkilöt ja naiset ovat ryhmiä, joiden tavoittamisessa komissiolla koetaan olevan haasteita.

Informaation sidosryhmille levittämiseen hyvinä foorumeina mainitaan suurehkot tapahtumat kuten konferenssit, mutta myös paikalliset kyläkokoukset. Yhtenä arvostettuna foorumina informaationlevittämiseen ja vuorovaikuttamiseen mainitaan Vesiparlamentti.

Paikallisemmissä kylätapaamisissa aiheena ovat voineet olla esimerkiksi kalastukseen ja viemäriveden käsittelyyn liittyvät asiat. Informaation sidosryhmille levittämiseen liittyvää työtä ovat myös lausunnot, joita jaetaan esimerkiksi medialle. Lausuntoja ja informaatiota jaetaan sähköpostitse myös viranomaisille ja organisaatioille.

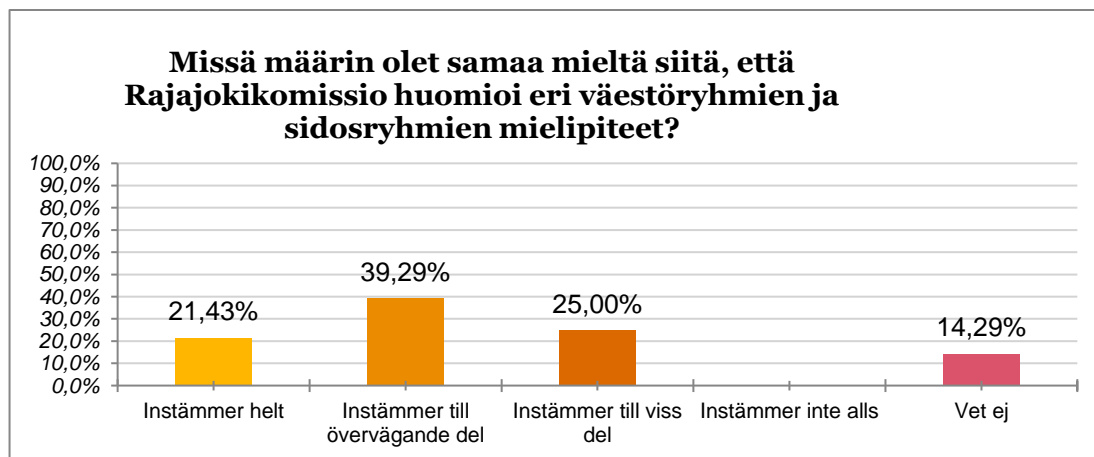
Sidosryhmien saavuttamiseen liittyen on arvioinnin mukaan olemassa riski, että komissio saattaa laiminlyödä valuma-alueen pohjoisosia. Joissakin haastatteluissa sanotaan, että asiat, joista komissio tiedottaa ja joiden puitteissa se tekee yhteistyötä, koskevat usein valuma-alueen alajuoksua.

Rajajokikomission *toimintasuunnitelmassa* määritellään 10. artiklan mukaisesti jokaisen toimivuoden tavoitteet. Vuoden 2019 toimintasuunnitelmasta käy ilmi, että komissio voi sopimuksessa olevien tehtävien lisäksi edistää sopimuksen soveltamisalueella olevia hankkeita. Komission tehtävään kuuluu tukea paikallisia, alueellisia ja kansainvälisiä hankkeita ja tapahtumia joko osallistumalla niihin tai rahoittamalla niitä. Strategiassa sanotaan myös, että komissio voi käytettävissä olevien resurssiensa puitteissa valita toiminnalleen eri teemoja tai priorisointialueita.

Haastatteluissa jotkut mainitsivat esimerkiksi ”Kesäsiika” –hankkeen hyvänä esimerkkinä hankkeesta, jota komissio on tukenut. Muutamien henkilöiden mielestä kulttuuriympäristöasioita ei koeta yhtä priorisoiduiksi. Joidenkin komissiota edustavien haastateltujen mielestä tämä on kytköksissä alueella järjestettäviin tapahtumiin, koska komission tehtävä on toimia välittäjänä, ei itse hankkeen toteuttajana.

Kyselyyn vastanneista 61 % on täysin tai pääosin samaa mieltä siitä, että komissio huomioi eri väestöryhmien ja sidosryhmien mielipiteet. 25 % on osaksi samaa mieltä, kun taas noin 14 % sanoo, ettei tiedä. Kuvio 5. Vapaamuotoisissa teksteissä jotkut kertovat, ettei heillä ole yksityiskohtaista tietoa tai että he eivät ole täysin perehtyneet komission työhön tältä osin. Jotkut painottavat, että on tärkeää, että viestintä ja informaatio annetaan molemmilla kielillä.

Kuvio 5.



4.1.5. Tiedottaminen ja tapahtumat

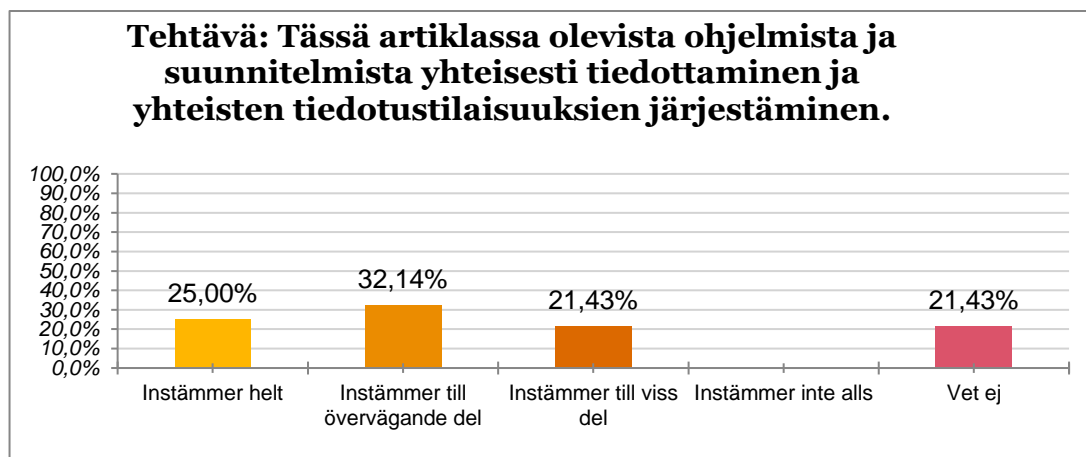
3.12.2015 vahvistettua *Viestintäsuunnitelmaa* pidetään komission työkaluna samaan tapaan kuin *työjärjestystä* ja *toimintasuunnitelmaa*.

Toimintasuunnitelman tavoitteena on lisätä tietoa ja ymmärrystä Rajajokikomission tehtävästä ja työstä ja laajentaa yhteistyötä eri toimijoiden kanssa.

Komission kotisivuille – jotka ovat suomeksi ja ruotsiksi, pohjoissaameksi ja meänkielillä – ladataan lausuntoja, lehdistötiedotteita, kokouspäivämääriä, tietoa ajankohtaisista kalastusasioista ja niin edelleen. Erillisen tiedottamisen lisäksi komission tehtävänä on koota yhteen molempien maiden viranomaisia, organisaatioita, toiminnanharjoittajia ja muita ihmisiä kokouksiin ja vuorovaikuttamistilaisuuksiin, ja tarpeen vaatiessa luoda työryhmiä, järjestää seminaareja ja muita tilaisuuksia yhdessä eri kumppaneiden kanssa. Komission on työskenneltävä niin, että kielirajoista ei muodostu yhteistyön, kokousten tai toiminnan esteitä. Rajajokikomissio järjestää esimerkiksi joka syksy Tornionlaakson Vesiparlamentin. Kohderyhmän muodostavat sekä yleisö että viranomaiset ja teemana ovat vesi-, ympäristö- ja kalastusasiat. Seminaari järjestetään molemmilla kielillä ja simultaanitulkataan.

Rajajokikomission tehtäviin kuuluu vastata siitä, että Rajajokisopimuksen 10. artiklassa mainituista ohjelmista ja suunnitelmista tiedotetaan ja pidetään ja yhteisistä tiedotustilaisuuksia. Kyselyssä vastaajat saivat ottaa kantaa siihen, missä määrin he ovat samaa mieltä siitä, että komissio täyttää tämän osan tehtävänsä. Kuten kuvioista 6 ilmenee, on 25 % täysin samaa mieltä ja 32 % pääosin samaa mieltä väittämästä, jonka mukaan komissio vastaa suunnitelmia ja ohjelmia koskevasta yhteisestä tiedottamisesta ja yhteisten tiedotustilaisuuksien järjestämisestä. Noin 21 % ei osaa vastata.

Kuvio 6.



4.1.6. Lausuntokäytäntö

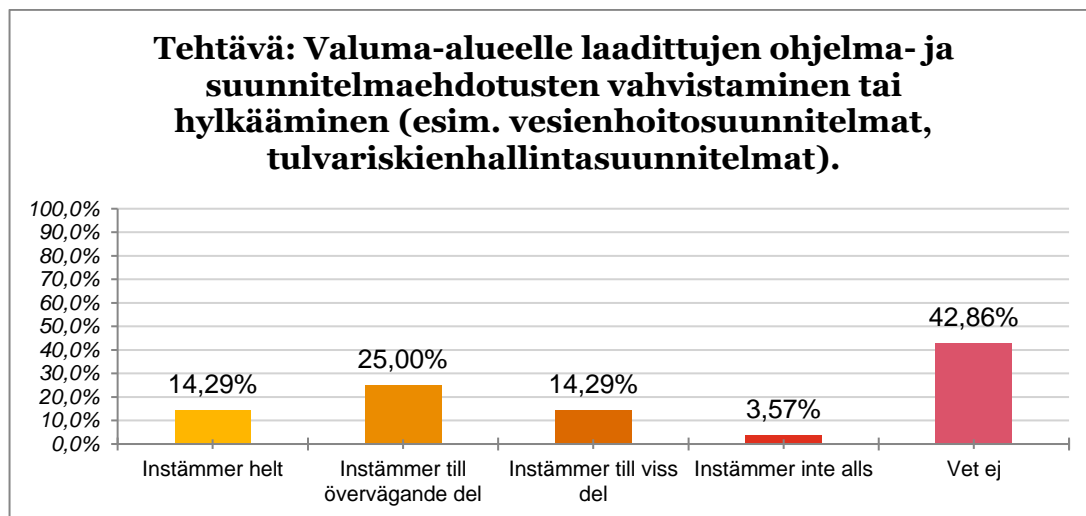
Suurin osa haastatelluista kokee komission antavan paljon lausuntoja alueelle merkityksellisistä asioista, kuten suunnitteilla olevista kaivoksista, tuulivoimasta ja muista rajajokialueelle tärkeitä asioista.

Joissakin haastatteluissa tulee esiin, että komission lausunnot tahtovat olla liian varovaisia, ja että komissio voisi ottaa vahvemmin kantaa joissakin asioissa kuten esimerkiksi luonnonvarojen kestävään käyttöön liittyvissä asioissa. Yksi asia, joka myös nostetaan esiin, on että olisi mielenkiintoista seurata, missä määrin komission lausunnot todellisuudessa vaikuttavat viranomaisten päätöksiin, ja jos/niin miten viranomaiset ottavat komission lausunnot huomioon päätöksenteossaan.

Joidenkin mielestä komission tulisi antaa enemmän lausuntoja, mutta ymmärretään, että se on vaikeaa komission nykyiset resurssit huomioon ottaen. Jotkut mainitsevat tässä yhteydessä, että komissio ei ole esimerkiksi antanut kielteistä lausuntoa suunnitelmista, ja että on epäselvää, mitä kielteinen lausunto käytännössä merkitsisi, kun ottaa huomioon komission asiaa koskevat valtuudet. Useiden haastateltujen mielestä komissio voisi toimia nykyistä proaktiivisemmin alueen hyväksi, ja että komissiolla on vapaammat kädet toimia alueen parhaaksi, koska sen ei tarvitse ottaa täyttä vastuuta, ja se voisi sitä kautta esittää lausunnoissaan voimakkaampia näkökantoja eri asioista.

Kyselyssä haluttiin tietää, kuinka hyvin vastaajat kokevat komission täyttävän tehtävänsä, johon kuuluu joko vahvistaa tai hylätä valuma-alueelle laadittuja ohjelma- ja suunnitelmaehdotuksia kuten vesienhoitosuunnitelmia tai tulvariskienhallintasuunnitelmia. Kuvio 7 osoittaa, että noin 43 % vastaa, etteivät he tiedä ja 39 % vastaa, että väite pitää täysin tai pääosin paikkansa.

Kuvio 7.



4.1.7. Yhteistyön edistäminen

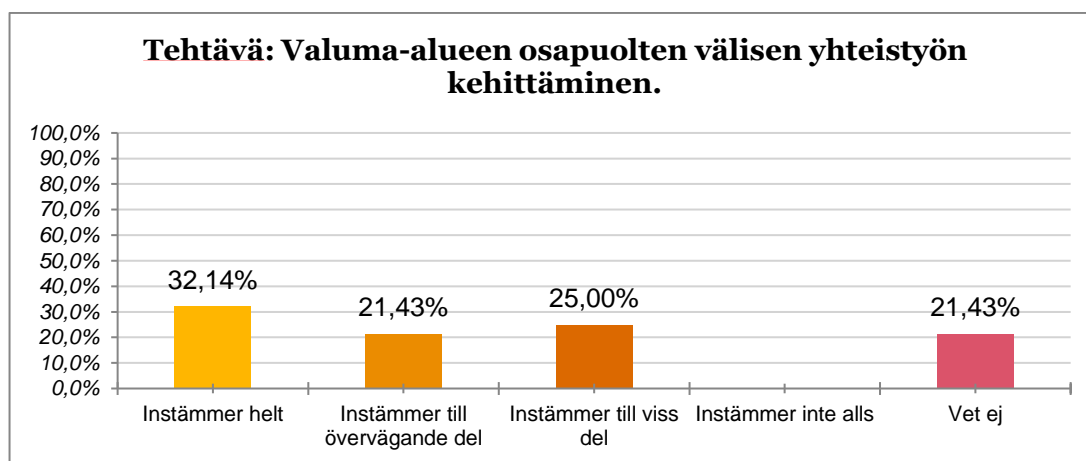
Haastateltavat kokevat, että yhteistyö kansallisten viranomaisten, kuten Ruotsin Meri- ja Vesiviranomaisen (Hav- och vattenmyndigheten), Suomen Luonnonvarakeskuksen ja Ruotsin Yhdyskunta ja Valmisviranomaisen (Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap) toimii hyvin. Yhteistyö koetaan toimivan hyvin Vesiparlamentissa, jonka osalta monet mainitsevat komission tärkeäksi osapuoleksi.

Ne, joita on haastateltu Ruotsin puolella kokevat, että yhteistyö Ruotsin puolella toimii yleisesti ottaen usein paremmin valtion viranomaisten kuin paikallisten viranomaisten, esimerkiksi kuntien, kanssa. Suomen puolelta on havaittavissa muutama samanlainen käsitys siitä, että yhteistyö kansallisella tasolla toimisi hyvin, mutta ei ole kehittynyt yhtä pitkälle kuntatasolla. Jotkut korostavat kuitenkin, että yhteistyö toimii hyvin sekä kansallisella että alueellisella tasolla, muun muassa sekä ELY-keskuksen että Luonnonvarakeskuksen kanssa.

Joistakin haastatteluista, varsinkin Ruotsin puolella, käy ilmi, että komissiota lähellä olevat organisaatiot koetaan erilaisiksi Suomessa ja Ruotsissa. Ruotsissa monet haastateltavat painottavat, että Ruotsissa fokus on enemmän dialogikokouksissa verrattuna suomalaisiin organisaatioihin, joissa päätäntätiet koetaan lyhemmiksi. Joidenkin mielestä Suomessa käytetään komissiota selkeämmin lausuntoelimenä. Jotkut Ruotsin puolelta kokevat myös, että Ruotsin ministeriö järjestelmänä sijaitsee ”kauempana” kuin Suomen ministeriöt. Toinen kannanotto on, että yhteys molempien maiden ministeriöiden kanssa toimii hyvin, mutta että yhteyksiä voitaisiin kehittää edelleen pidempien ja tiheämmin järjestettävien tapaamisten kautta.

Kyselyyn osallistuneilta haluttiin tietää, missä määrin he ovat samaa mieltä siitä, että komissio täyttää tehtävänsä valuma-alueen osapuolten välisenä yhteistyön kehittäjänä. Kuten Kuvio 8 käy ilmi, on noin 54 % täysin tai pääosin samaa mieltä siitä, että komissio täyttää tämän tehtävänsä, kun taas 25 % on osittain samaa mieltä ja noin 21 % ei osaa vastata.

Kuvio 8.

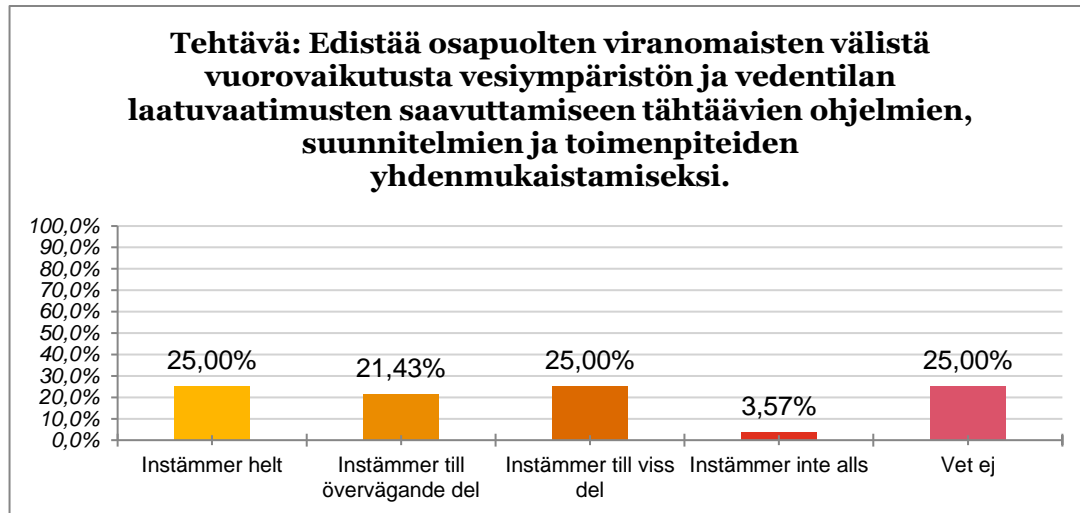


Useat haastateltavat, niin komission yhteistyökumppanit kuin komission jäsenetkin, nostavat esiin Rajajokikomission tärkeän tehtävän yhteyksien koordinoijana ja luojana eri tasojen viranomaisiin molemmissa maissa. Esimerkkinä tästä mainitaan komission edistäneen ymmärrystä siitä, että eri osapuolten on synkronisoitava suunnitelmansa toisten kanssa esimerkiksi kellonaikoja ilmoitettaessa. Komission katsotaan myös vaikuttaneen siihen, että

tulvariskienhallintaa on kehitetty ja että komissio on tehnyt ansiokasta työtä vesienhoidon yhteisen toimenpideohjelman aikaansaamiseksi.

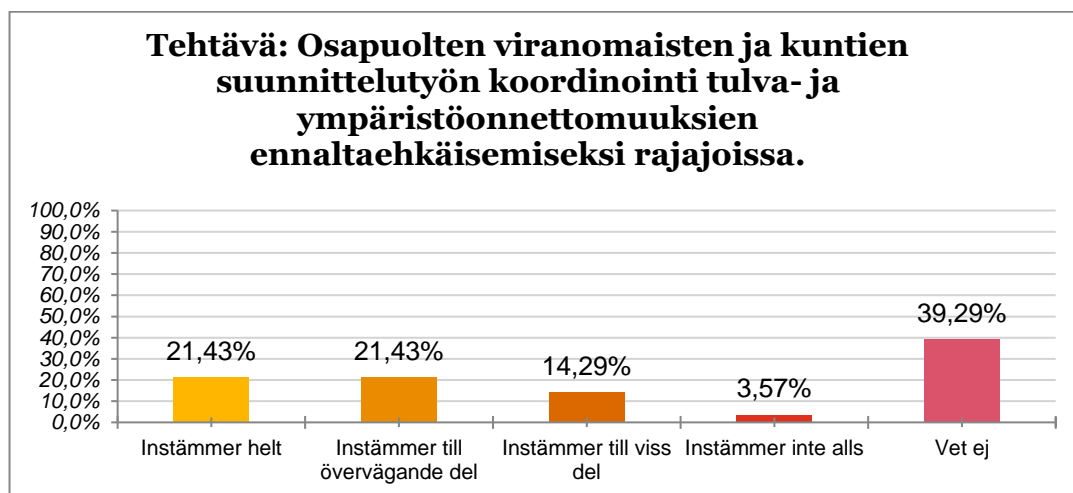
Arvioinnin kautta nostetaan esiin useita erimerkkejä siitä, kuinka komissio on vaikuttanut rajanylisen yhteistyöhön, esimerkiksi tulva-asioissa ja kalastusasioissa, vaikka kehittämispotentiaalia alueella on olemassa vielä lisää..

Kuvio 9.



Kuviosta 9 yllä käy ilmi, että noin 46 % kyselyyn vastanneista on täysin samaa mieltä siitä, että komissio on edistänyt osapuolten viranomaisten välistä vuorovaikutusta vesiympäristön ja vedentilan laatuvaatimusten saavuttamiseen tähtäävien ohjelmien, suunnitelmien ja toimenpiteiden yhdenmukaistamiseksi. 25 % on sitä mieltä, että tämä pitää jokseenkin paikkansa, kun taas noin 4 % on sitä mieltä, että väite ei pidä lainkaan paikkaansa. Neljäsosa vastanneista ei tiedä, täyttääkö komissio tämän tehtävänsä. Komission tehtävänä on myös edistää osapuolten viranomaisten ja kuntien suunnitelmien koordinoitua rajajokien tulva- ja ympäristöriskien ennaltaehkäisemiseksi. Kyselyssä haluttiin tietää myös, kuinka hyvin komissio täyttää tämän tehtävänsä. Kuten Kuviosta 10 käy ilmi, on 43 % sitä mieltä, että komissio täyttää tämän tehtävänsä, kun taas noin 39 % ei tiedä, täyttääkö komissio tehtävänsä.

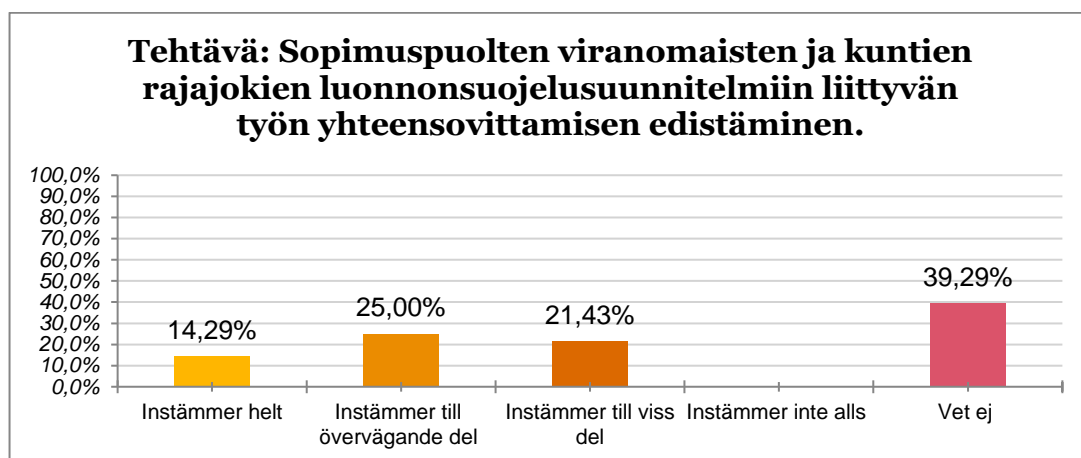
Kuvio 10.



Haastatteluista käy myös ilmi, että yhteistyö on tärkeää, varsinkin kalastusasioissa. Koetaan, että Rajajokikomission osallistumisen kuulemisprosesseihin on ollut yhteistyön kannalta tärkeä kalastussääntöä laadittaessa. Haastattelujen mukaan komissio on mukana luomassa kalastusasioita koskevaa paikallista yhteisymmärrystä, esimerkiksi kalastuksen historiallisesta merkityksestä alueelle.

Kyselyssä haluttiin vielä saada tietää, kuinka hyvin komissio täyttää tehtävänsä osapuolten viranomaisten ja kuntien välisen rajajokia koskevan luonnonsuojelusuunnitelmatyön koordinoimiseksi. Kuviosta 11 alla käy ilmi, että noin 29 % on täysin sitä mieltä, että komissio täyttää sopimuksessa mainitun tätä koskevan tehtävän, kun taas 21 % pitää väitettä osittain paikkansapitävänä ja 39 % ei tiedä, täyttääkö komissio tämän tehtävän.

Kuvio 11.



Kuntien osallistumisessa on kehittämispotentiaalia, kuten aiemmin on mainittu, ja ehkä ennen kaikkea Ruotsin puolella. Haastatteluista käy ilmi, että kunnat tietävät komission olemassaolosta, mutta eivät tunne tarkkaan komission roolia tai sen tehtäviä.

4.2. Komission rooli kalastusasioissa

Kalastusasioista on määrätty *Rajajokikomission* artikloissa 23 - 29. Sieltä voi lukea esimerkiksi, mitä maantieteellisiä alueita kalastusta säännöstelevät perusmääräykset koskevat.

Sopimuksen liitteenä on *Tornionjoen kalastusalueen kalastussääntö*, joka on sopimuksen integroitu osa. Säännöstä käy ilmi sen tarkoitus § 1; että kalastus on sallittua, jos se on kohtuullista Tornionjoen kalastusalueen kalakantojen suojelun ja kestäväen käytön kannalta sekä Suomessa että Ruotsissa. Säännössä määrätään myös soveltamisalue, pyyntivälineet, kalastusajat ja minimikoot, vapa- ja lippokalastusta sekä kalastusnäytöksiä ja kalastuskilpailuja koskevat määräykset.

Kalastussäännön 26. artiklassa ilmoitetaan, mitkä viranomaiset hallinnoivat kalastusalueen kalastusta, ja voivat ilmoittaa lisämääräyksistä tai säännön poikkeuksista. Säännöissä sanotaan myös, että komissiolle on annettava tilaisuus antaa lausuntonsa ennen päätöstentekoa. Kalastussäännön 15 §:ssä mainitaan myös, että 26. artiklassa tarkoitettut viranomaiset ovat Maa- ja metsätalousministeriö tai Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä Ruotsin Kalastusvirasto (Fiskeriverket) tai Norrbottenin lääninhallitus, tai niiden tilalle tulevat viranomaiset. Kalastusta koskevista lisämääräyksistä voivat sopia Suomen ja Ruotsin hallitukset tai niiden määräämät viranomaiset.

Sopijapuolet sitoutuvat myös antamaan tarvittavat määräykset ja ryhtymään tarvittaviin kalastuskantaa elvyttäviin toimenpiteisiin suojellakseen kantaa muun muassa sairauksia vastaan. Yhteistyötä on tehtävä myös alan tutkimuksessa.

Vuoden *2019 toimintasuunnitelmassa* todetaan, että komission on vuosittain, ennen kalastusneuvottelujen aloittamista, annettava kalastussäännön muutoksia koskeva lausunto. Komissio pyrkii edesauttamaan kalakantojen suojelua ja kestäväää käyttöä sekä molempien osapuolten tasapuolista rajavesiresurssien käyttöä. Edelleen todetaan, että kalastusasioita seurataan tarkoin molemmissa maissa niin, että komissio voi edistää tiedonvaihtoa ja molempien maiden asukkaiden tasapuolista kohtelua. Komissio seuraa Maa- ja metsätalousministeriön sekä Meri- ja vesiviranomaisen kannanottoja ja toimenpiteitä kalastusasioissa. Komissio voi myös järjestää yhteisiä informaatiotilaisuuksia kalastuksesta. Komissio on mukana paikallisessa suomalais-ruotsalaisessa lohiryhmässä, Salmon Committee of the Bothnian Bay (SALCOM).

Viestintäsuunnitelmasta käy ilmi, että Tornionjoen kalastussääntö on sopimuksen olennainen osa. Siinä kerrotaan myös, että komissiolla on oikeus antaa lausuntoja ennen kuin kalastusta koskevista määräyksistä päätetään, ja että se voi myös antaa lausunnon kalastusta koskevista poikkeusmääräyksistä. Komissio levittää tietoa kalastusmääräyksistä sekä seuraa ja tiedottaa sääntöä koskevista poikkeuksista.

4.2.1. Kalastusasioiden merkitys ja käsittely

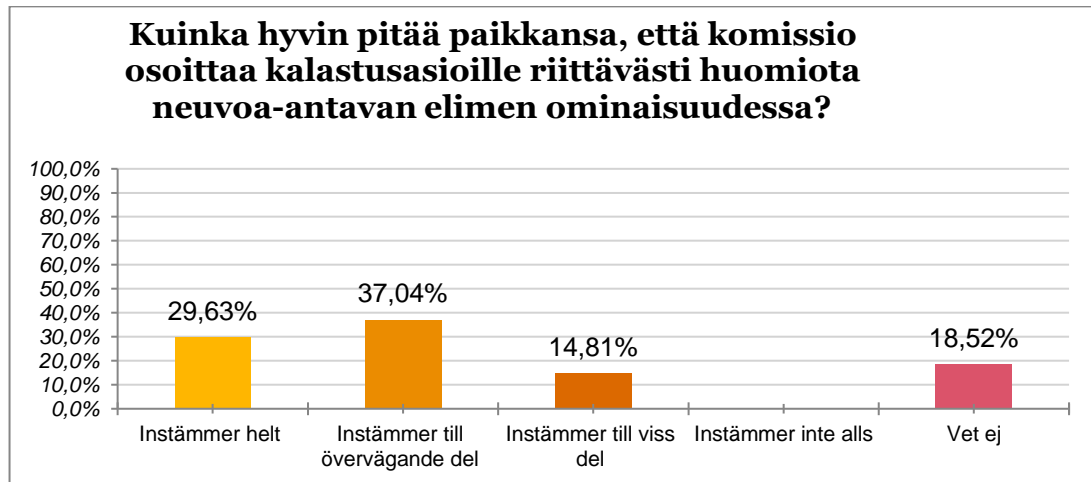
Kalastusasiat kuuluvat useiden haastattelujen perusteella komission priorisoimiin asioihin. Monet painottavat, että kalastusasiat ovat sekä jäsenten priorisoimia että niitä, jotka kiinnostavat eniten myös yleisöä. Haastattelujen mukaan nämä asiat saavat paljon huomiota osakseen ja myös enemmän median huomiota muihin komission tehtäviin verrattuna. Niiden todetaan myös vievän eniten aikaa komission kokouksissa. Ollaan sitä mieltä, että komissio antaa kalastusasioille yleisesti ottaen tarpeeksi tilaa.

Komission roolista kalastusasioissa toteavat myös jotkut, että yleisesti on vielä vallalla käsitys, jonka mukaan komissiolla on enemmän toimivaltaa kalastusasioissa kuin sillä todellisuudessa on. Komission jäsenten ja kansallisten työntekijöiden haastatteluista ilmenee, että ihmiset ottavat komissioon yhteyttä ennen kaikkea kalastusasioissa.

Kyselyssä haluttiin tietää, kuinka hyvin pitää paikkansa väittäminen, jonka mukaan komissio neuvoa-antavana elimenä toimivaltansa puitteissa osoittaa tarpeeksi

huomiota kalastusasioille. Kuten Kuviossa 12 näkyy, oli melkein 30 % sitä mieltä, että väite pitää täysin paikkansa ja noin 37 % oli sitä mieltä, että se pitää pääosin paikkansa. Noin 15 % vastanneista oli sitä mieltä, että se pitää osittain paikkansa, ja 18,5 % ilmoitti, etteivät he tiedä.

Kuvio 12.



Vapaan tekstin muodossa tähän vastanneet ovat sitä mieltä, että komissio on hyvin pätevä kalastusasioissa ja on perehtynyt niihin hyvin. Samalla jotkut miettivät, saavatko kaikki asianomaiset kunnat äänensä kuuluville ja heidän mielestään komissio voisi parantaa tietoaan kalastusasioista.

Kysymykseen, onko vastaajilla mielipiteitä tai huomioita komission roolista neuvoo-antavana elimenä kalastusasioissa eikä kalastusasioita hallinnoivana viranomaisena, on sekä niitä, joiden mielestä nykyinen rooli on parempi ja niitä, joiden mielestä entinen oli parempi. He sanovat, että ”uusi järjestys” on enemmän lainsäädännön mukainen mitä viranomaistoimintaan tulee, samoin kuin se, että päätöksistä voi valittaa. Komission neuvoo-antavaa roolia pidetään myös tärkeänä, koska sillä on paikallista tietoutta ja hyvät kielitaidot, joita pidetään tärkeinä hyvälle yhteistyöilmastolle.

Ne, jotka eivät pidä siitä, että komissio menetti viranomaisroolinsa kalastusta hallinnoivana elimenä, ovat sitä mieltä, että aluetta koskevat päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä eikä keskitetysti molemmissa maissa.

Edelleen esitetään, että komission olisi selkeämmin informoitava uudesta tehtävästään kalastusasioissa.

4.2.2. Yhteistyö

Kalastusasioita koskeva yhteistyö viranomaisten kanssa koetaan sujuvaksi. Arvioinnista ilmenee, että kalastusasioista on maiden välillä suureksi osaksi yhteinen näkemys, ja useat haastateltavat kuvaavat, että kalastussäännön tiimoilta tehty työ on johtanut punaisen langan löytymiseen. Tiedonvälitys kalastusalueen Ruotsin ja Suomen puolen välillä toimii hyvin, esimerkiksi yhteisten konferenssien kautta.

Asiantuntemuksen saavutettavuus alueella on asia, jonka jotkut nostavat esiin tärkeänä. Ruotsin puolella jotkut harvat ovat sitä mieltä, että kalastusasiat ovat politisoituneempia kuin muut asiat.

Kalastussäännöstä neuvotellaan vuosittain. Useat haastateltavat ovat kertoneet, että kalastussäännön neuvottelumallin aikaansaaminen on ollut hyvin toimiva prosessi. Säännöstely ei monien mielestä ole täysin synkronisoitu maiden välillä, mutta työtä tehdään koko ajan sen eteen, että maat lähenisivät toisiaan, ja että komissiolla on tässä tärkeä rooli. Esimerkkinä mainitaan, että kalastusviranomaiset lähenevät myös toisiaan muun muassa kalastuksen aloitusajankohdasta päätettäessä.

4.2.3. Tulevaisuus ja kehitys

Rajajokikomission kaltaista yhteistä elintä pidetään haastateltujen taholta hyvänä, koska valtiot eivät vielä ole saavuttaneet täysin yhtenäistä näkemystä kaikissa kalastusta koskevissa asioissa. Kalastuksen eri aloituspäivämäärät joen eri puolilla mainitaan esimerkkinä tästä samoin kuin se, että rangaistussakko luvattomasta kalastuksesta ei ole samankaltainen molemmiin puolin. Useat ovat sitä mieltä, että näissä asioissa on vielä kehitettävää, ja että komissiolla on tässä yhteydessä tärkeä tehtävä.

Monet Suomen puolen haastatelluista ovat sitä mieltä, että komissiolla tulisi olla enemmän vaikutusvaltaa ja laajemmat valtuudet kalastusasioissa. Joidenkin mielestä kalastusta koskevat päätökset tulisi tehdä komission toimesta, koska vastausten saaminen valtion viranomaisilta eri kysymyksiin kestää niin pitkään, ja koska komissio kykenee ottamaan paikalliset edellytykset paremmin huomioon. Maiden väliset erot kalastusoikeuksissa nousevat myös esiin samoin kuin se, että kalastusoikeuden säännöstelyä ei koeta oikeudenmukaiseksi Suomessa tällä hetkellä. Komission tulee ottaa tämä asialistalleen ja pyrkiä vaikuttamaan muutoksen aikaansaamiseksi, sanovat jotkut haastateltavat.

Poliitikkojen asettama tavoite alan tutkimuksen seuraamisesta muun muassa Euroopan neuvonantoelimen kalastuskiintiöihin liittyen nousee esiin muutamissa haastatteluissa, mutta tämän ei katsota aina toteutuvan. Kalastuskiintiöitä peräänkuulutetaan myös joelle, samoin kuin parempaa saalisraportointia. Joidenkin mielestä komission tulisi analysoida, miten se on onnistunut vaikuttamaan kalastusasioiden kehittymiseen alueella. Joidenkin mielestä kehitettävää löytyy esimerkiksi kalastuksen statuksen nostamisessa sekä paikallisten kuulemisessa kalastuksen vaalimiseen ja kehittämiseen liittyen. Toivotaan myös, että asianomaiset viranomaiset antaisivat enemmän informaatiota komissiolle kalastusasioissa.

4.3. Organisaatio

Komission työtä ohjaavat kuten yllä on mainittu *Rajajokisopimus, ohjesääntö, työjärjestys* ja *strategia* sekä kunkin vuoden *toimintasuunnitelma*.

Strategiansa mukaisesti Rajajokikomissio edustaa aluettaan ja rajavesistöä valtioiden välisenä alueellisenä toimijana, joka toimii mandaattinsa puitteissa neuvoa-antavana yhteistyöelimenä. Rajajokikomissio nähdään myös molempien sopimusosapuolten yhteisenä alueellisenä resurssina.

Suomalais-ruotsalaiselle Rajajokikomissiolle 24.1.2019 hyväksytty *työjärjestys* täydentää *rajajokisopimusta* ja *ohjesääntöä*. Työjärjestyksessä kuvataan esimerkiksi komission organisatorinen jako. Rajajokikomissiossa on kuusi jäsentä, kolme Suomesta ja kolme Ruotsista. Jäsenillä on henkilökohtaiset varajäsenet. Molemmat osapuolet voivat nimetä korkeintaan kolme pysyvää asiantuntijaa komission avustajiksi. Komission suomalaiset jäsenet nimeää Valtioneuvosto ja Hallituksen kanslia ruotsalaiset. Vuoden 2018 toimintaseurannasta käy ilmi, että Maa- ja metsätalousministeriö ja Ympäristö- ja elinkeinoministeriö sopivat mahdollisten asiantuntijoiden nimeämisehdotuksesta alustavasti. Nimeämispäätös tehdään joko Maa- ja metsätalousministeriön tai Ympäristöministeriön esityksen perusteella.

Puheenjohtajuus osapuolten välillä vaihtuu kalenterivuosittain. Jos puheenjohtaja estyy, puheenjohtajuus siirtyy toisen sopimusosapuolen nimeämälle puheenjohtajalle, eli varapuheenjohtajalle.

Johtosääntö säätelee komission organisaatiota ja työtapaa. 4 §:n mukaan puheenjohtaja johtaa komission työtä. Komissiossa on edustus molemmista maista rajajokien vesi- ja kalastusasioiden yhteistyön ja rajajokien tasapuolisen käytön varmistamiseksi. Komissio on johtosäännön mukaan päätäntävaltainen, kun kaikki kuusi jäsentä ovat paikalla, ja jäsenen estyessä hänen henkilökohtainen varajäsen ottaa hänen paikkansa. Siinä sanotaan myös, että komission jäsenet ja asiantuntijat osallistuvat puheenjohtajan kutsumina komission kokouksiin ja avustavat asioiden valmistelussa. Johtosäännön mukaan komissiolla on oltava kaksi nimettyä pysyvää asiantuntijaa.

Rajajokikomission *viestintäsuunnitelma* seuraa vuosisuunnitelmaa, josta päätetään vuosittain helmikuun kokouksessa. Viestintäsuunnitelmassa määritellään komission kohderyhmät. Pääsidosryhmät ovat sen mukaisesti sopijaosapuolet, joita edustavat Suomen Maa- ja metsätalousministeriö ja Ruotsin Ympäristö- ja energiaministeriö. Muita sidosryhmiä ovat esimerkiksi sopijaosapuolet, tuomioistuimet ja viranomaiset, kunnat, aatteelliset järjestöt, yritykset ja yksityiset.

Viestintäsuunnitelmassa kerrotaan myös johtosäännön ohella henkilöstön viestintävastuusta. Komissio vastaa viestintäsuunnitelman mukaan siitä, kuinka sidosryhmiin saadaan parhaiten yhteys. Komission on myös kerättävä tietoa ja tiedotettava eri tavoin. Tiedottaminen tapahtuu muun muassa kokousten, kotisivujen, seminaarien, lehdistötiedotteiden, lausuntojen, sosiaalisen median, joukkotiedotusvälineiden, mutta myös suorien kontaktien kautta.

Viestintäsuunnitelmassa sanotaan myös, että toimintasuunnitelma on laadittava vuosittain ennen 1. helmikuuta (ohjesäännön 7 §:n mukaisesti). Puheenjohtaja ja kanslian henkilökunta ovat ne henkilöt, joihin media ottaa yhteyttä ensimmäiseksi komission mandaatin mukaisissa asioissa. Puheenjohtaja, kanslian sihteeri ja

avustava sihteeri ovat myös ne henkilöt, jotka kertovat komission toiminnasta ja vastaavat median esittämiin kysymyksiin.

Rajajokikomission kalastusta koskevat valtuudet muuttuivat, kuten on jo aiemmin mainittu, uuden vuonna 2010 solmitun sopimuksen myötä. Tiivistettynä voidaan sanoa, että komissio ennen vuotta 2010 on ollut päättävä viranomaisen rajajokialuetta koskevissa kalastusasioissa. Vuoden 2010 jälkeen päätökset on sen sijaan tehty molempien sopijaosapuolten toimesta, mikä tarkoittaa että kansallisen tason viranomaiset Suomessa ja Ruotsissa vastaavat päätöksenteosta.

Kyselyyn vastaajilla oli mahdollisuus esittää omia näkökantojaan Rajajokikomission nykyisen organisaation hyvistä ja huonoista puolista vapaan tekstin muodossa. Kommentteissa todetaan muun muassa, että komission nykyinen organisaatio toimii yleisesti ottaen hyvin. Jäsenten määrää haluttaisiin kuitenkin lisätä, jotta varmistettaisiin, etteivät yksittäisten jäsenten omat erityiset kiinnostuksen kohteet vaikuttuisi niin voimakkaasti, ja jotta komission tehokkuus paranisi. Tässä yhteydessä mainitaan myös komission puolueettomuuden tärkeys.

Edelleen korostetaan luontoon ja sen edellytyksiin liittyvää tietoa komission toiminnan tärkeänä lähtökohdana, ja todetaan, että tämän tietämyksen olemassaolo on varmistettava tai hankittava.

4.3.1. Komission sisäinen organisaatio

Arvioinnin mukaan komissio pyrkii työskentelemään sopimuksen mukaisesti valtioiden välisenä neuvoa-antavana elimenä, joka edistää sopijaosapuolten välistä yhteistyötä. Yleisesti ottaen haastateltavat ovat myönteisiä komission nykyistä roolia kohtaan. Useat haastateltavat kokevat komission hallintorakenteen ja johtosäännön tulleen selkeämmäksi. Useimmat pitävät tärkeänä sekä asiantuntijoiden että jäsenten, mutta myös kanslian ja jäsenten välistä työnjakoa. Haastatteluissa sekä jäsenet että asiantuntijat ja kanslian henkilökunta ovat sitä mieltä, että heillä on selkeä rooli komissiossa ja sen toiminnassa. Joidenkin harvojen mielestä asiantuntijoiden rooli voi toisinaan olla epäselvä. Olisi esimerkiksi voitu selkeyttää, missä määrin asiantuntijat voivat myös tehdä ehdotuksia ja antaa neuvoja.

Joissakin haastatteluissa tulee esiin, että jäsenenä saattaa olla vaikeaa perehtyä kaikkiin asioihin, ja että komissiossa saataisiin ehkä aikaan parempaa ja laajempaa keskustelua, jos myös kaikki varajäsenet kutsuttaisiin kokouksiin. Toiset taas ovat sitä mieltä, että vaikka organisaatio yleisesti ottaen toimii hyvin, komissio voisi käydä selkeämpää sisäistä keskustelua komission nykyisestä ja tulevasta roolista. Jotkut toivoisivat asiantuntijoiden aktiivisempaa hyödyntämistä komission kokouksissa legitimitetin ja uskottavuuden lisäämiseksi.

4.3.2. Jäsenet ja puheenjohtaja

Useat Suomen puolella haastatellut ovat sitä mieltä, että jäsenten poliittinen nimeäminen voi olla ongelma. Haastateltavien mukaan tämä voi johtaa siihen, että asiat politisoituvat ja että esimerkiksi kalastusasioihin keskitytään ympäristö- ja vesistöasioiden kustannuksella. Yhtenä kehittämisideana ehdotetaan, että kunnat

yhdessä nimeäisivät komission jäsenet. Toinen näkökanta on, että jäsenten nimeäminen tapahtuisi henkilöiden kiinnostuksen sen sijaan kuin poliittisten tekijöiden perusteella. Ehdotetaan myös, että komissiossa olisi nykyistä enemmän jäseniä. Edustus paransi tätä kautta kattamaan paremmin koko alueen kunnat.

Puheenjohtajan vuosittain tapahtuva vuorottelu koetaan useimpien taholta myönteisenä asiana. Koko rajajokialueen edustus jäsenien kautta koetaan myös tärkeäksi. Komission kautta tapahtuva informaation levittäminen paikallisesti kunnille ja muille sidosryhmille koetaan tärkeäksi osaksi komission toimintaa. Siksi on tärkeää, että komissioon kuuluvat toimivat paikallisesti ja että heillä on laajat verkostot. Komission jäsenet nähdään siten tärkeinä komission informaation levittämisen kannalta.

4.3.3. Organisaatio ja valtuudet

Kalastusasiat siirtyivät, kuten edellä on todettu, viranomaistoimintana uuden *rajajokisopimuksen* voimaan astumisen jälkeen vuonna 2010 kummankin maan viranomaisille. Haastatteluissa tätä muutosta pidetään sekä hyvänä että huonona. Muutamit haastatteluista painottavat hyvänä puolena erityisesti oikeusturvan lisääntymistä, koska päätöksistä voi nyt valittaa jommassakummassa maassa, toisin kuin aiemmin. Muutamit haastatteltavat kokevat niin ikään, että päätöksenteko on nyt selkeämpää. Tässä yhteydessä otetaan myös esille, että komissio voisi viestiä ja informoida enemmän molempien maiden oikeusprosessien kulusta.

Haastatteluissa tulee esiin muutama harva mielipide siitä, että komission nykyinen rooli koetaan epäselvemmäksi, koska komissiolla ei ole enää viranomaistoimintaa, vaan se toimii ainoastaan neuvoa-antavana ja koordinoivana elimenä. Jotkut harvat toteavat haastatteluissa myös, että päätöksenteon teko kauempana niistä, joita se koskettaa, koetaan negatiiviseksi, ja että paikallinen näkökulma menetetään tätä kautta. Sopimuksen muutosmahdollisuudesta toteavat jotkut, että siitä on keskusteltu komissiossa, mutta että kyseessä on laaja prosessi, joka siinä tapauksessa vaatii molempien maiden lainsäädännön uusimista.

Edelleen käy ilmi, että useat kokevat, että komission rooli koetaan epäselvänä sekä yleisön että kuntapoliitikkojen ja kuntien työntekijöiden keskuudessa. Joidenkin mielestä komission olisi parannettava informaatiota komission tehtävästä ja valtuuksista. Yleisinä muutosehdotuksina ja kehittämisaalueina nostetaan esiin muun muassa muutamien teknisten asioiden synkronisointitarve. Tässä yhteydessä jotkut mainitsevat hallinnolliset esteet kuten vuosikertomusten tai viranomaistason tulvasuunnitelmien eriävät vahvistuspäivämäärät, joiden synkronisointi valtioiden välillä olisi hyvä asia.

Ehdotetaan myös Rajajokikomission nimen muuttamista ”Rajavesikomissioksi”, jotta se erotettaisiin paremmin vanhasta komissiosta. Yksi haastatteluissa esitetystä kehittämisaalueista on myös komission roolin ja organisaation muuttaminen paikallisen rajanylisen kehityksen helpottamiseksi. Näin voitaisiin paremmin vaalia alueen etuja ja estää liian suuri alueellinen ja valtiollinen vaikutus.

Komission parantamisehdotuksista tai aloitteiden teosta ovat useat jäsenet sitä mieltä, että he eivät koe tämän kuuluvan heidän komissioon liittyvään tehtäväänsä. Sitä vastoin koetaan yleisesti, että parannusehdotuksille on tilaa ja että komission kokouksissa otetaan usein esille erilaisia kehittämisideoita. Jotkut ovat sitä mieltä, että he ovat saaneet aloitteilleen vastakaikua, ja että ehdotusten läpikäyminen on toiminut hyvin.

4.4. Kanslian rooli

Rajajokisopimuksen liitteessä olevan *johtosäännön* 1 §:ssä todetaan, että Rajajokikomission kotipaikka ja kanslia on sopijaosapuolten päättämällä rajaseudulla sijaitsevalla paikkakunnalla. Komissiolla on oltava postiosoitteet molemmissa maissa ja kansliassa säilytetään komission arkistoa ja diaaria. Johtosäännössä sanotaan edelleen, että kanslian on oltava avoin yleisölle, ja johtosäännöstä käy ilmi, että komission kanslia on Haaparannalla.

Johtosäännössä sanotaan myös, että komissiolla on oltava sihteeri ja että tämän henkilön on muun muassa osattava sekä suomea että ruotsia. Säännön 5 §:ssä todetaan, että sihteerin on puheenjohtajan ohjeistuksen mukaisesti autettava asioiden valmistelussa, pidettävä komission pöytäkirjaa ja vastattava komission diaarista, kutsuista ja muista lähetyksistä sekä komission rahavarojen hallinnasta.

Vuoden 2019 *toimintasuunnitelmassa* todetaan, että sihteeristö vastaa ajankohtaisista asioista, taloudesta ja tiedonvälityksestä sekä valmistelee kokouksia ja päätösasioita. *Komission johtosäännössä* sanotaan, että kanslian työtä johtaa komission sihteeri. Lisäksi on olemassa avustava sihteeri. Komission sihteerillä on toimintasuunnitelman mukaan kokonaisvastuu komission toiminnasta, suunnittelusta ja komission asioiden valmistelusta. Avustava sihteeri vastaa hallinnollisista tehtävistä kuten rekisteröinnistä ja talouteen liittyvistä asioista.

Komission sihteeri vastaa johtosäännön mukaisesti myös henkilöstö- ja työympäristöasioista, henkilöstövastuu mukaan lukien. Yleisen kanslian toiminnasta vastaamisen lisäksi sihteeri vastaa muun muassa siitä, että kanslian toiminta on komission tehtävän mukaista. Avustava sihteeri vastaa muun muassa tiedon keruusta ja tapahtumien ja uutisten seurannasta kanslian toiminta-alueella.

Komission *viestintäsuunnitelmassa* on kuvattu kanslian tehtävä alueella. Muun muassa todetaan, että jäsenet ja puheenjohtaja saavat suurimman osan informaatiosta sähköpostitse kansliasta.

Kanslia lähettää kokouskutsut ja muun kokousaineiston, lausuntoluonnokset ja lausunnot, tärkeitä uutisia toiminta-alueeltaan jne. sähköpostitse. Viestintäsuunnitelmasta ja kanslian haastatteluista käy ilmi, että kanslia käyttää twitteriä asioistaan ja komissiolle oleellisista asioista tiedottamiseen. Kanslialla on myös yhteydet lähialueen mediaan ja yhteyksiä ylläpidetään esimerkiksi lähetyksien avulla. Lähetyksiin kuuluu lausuntoja ja lehdistötiedotteita.

Kyselytutkimuksesta käy ilmi, että lähes 85 % vastaajista on ollut yhteydessä kansliaan ja että kyse on usein ollut komission lausunnoista, luvista,

kalastusasioista sekä vesienhoitoa ja hallintaa koskevista asioista sekä ympäristöasioista.

4.4.1. Kutsut ja kokoukset

Arvioinnista käy ilmi, että useat haastatelluista, sekä jäsenet että sidosryhmiin kuuluvat, pitävät yhteistyötä kanslian kanssa toimivana ja kanslia koetaan avoimena ja helposti saavutettavana. Yksi sidosryhmän edustaja sanoo kuitenkin, että komissio voidaan joskus käytännössä kokea puolueelliseksi Suomeen päin, koska koetaan, että suomeksi käännetään enemmän ja että Suomesta tulleita ehdotuksia käsitellään komission kokouksissa enemmän. Tälle käsitykselle ei kutienkaan ole löytynyt tukea muilta haastateltavilta tai kyselyyn vastanneilta.

Kutusjen ja asiakirjojen lähettäminen kokousten edellä toimii useimpien haastateltujen mukaan hyvin. Samanaikaisesti jotkut ottavat esiin, että aineisto komission kokouksiin tulee joskus liian lyhyellä varoitusajalla ennen kokousta, minkä vuoksi jäsenillä on vaikeuksia ehtiä tutustua siihen. Joidenkin yksittäisten henkilöiden mielestä taustamateriaali on toisinaan liian matalalla tasolla, mikä vaikuttaa kokouksiin ja niiden laatuun.

Kokouksiin osallistuminen onnistuu useimmille haastatelluille hyvin, ja hyvänä asiana pidetään mahdollisuutta osallistua etänä. Tekniikan varmistamista etänä osallistumiselle pidetään kuitenkin tarpeellisena.

4.4.2. Kaksikielisyys

Kaksikielisyys toimii yleisesti ottaen hyvin eikä sitä pidetä esteenä tai haasteena muuten kuin, että kokousten koetaan kestävän pidempään, koska ne tulkataan. Haastateltavat kokevat, että asiakirjojen kääntäminen sekä ruotsiksi että suomeksi toimii hyvin ja myönteisenä asiana mainitaan myös vähemmistökielille pohjoissaameksi ja meänkielille tapahtuvat käännökset. Haastateltavat kokevat myös yleisesti, että kansliasta saa hyvä käännöstukea. Eräässä haastattelussa tulee esiin ehdotus, joku ruotsia äidinkielenään puhuva saattaisi olla hyvä lisä kansliassa.

Useat asiantuntijat sanovat, että he voivat käsitellä kielihaasteita puhumalla englantia toisten asiantuntijoiden kanssa.

4.4.3. Tiedonvälittäminen

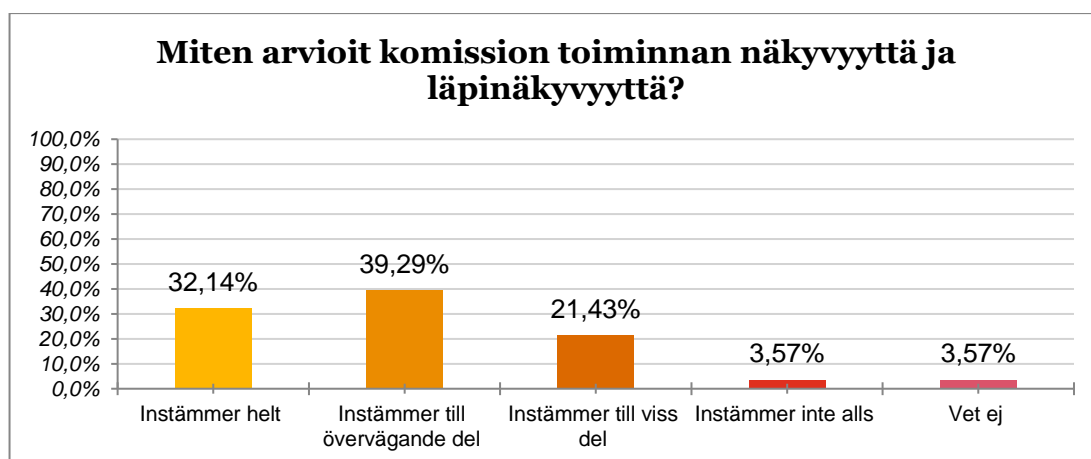
Suurin osa haastateltavista on sitä mieltä, että tiedonvälittäminen kansliasta toimii hyvin ja että kotisivuja päivitetään ajankohtaisella informaatiolla. Edelleen sanotaan, kuten jo yllä mainittiin, että komissiossa ollaan tarkkoja siitä, että esitykset ja muut asiakirjat käännetään, jotta kaikki voivat tutustua niihin omalla äidinkielellään.

Tiedon saaminen kansliasta koetaan siten helpoksi ja informaatio läpinäkyväksi ja helposti saatavaksi. Samanaikaisesti jotkut haastateltavista ovat sitä mieltä, että komission olisi käytettävä enemmän nettipalveluja ja sosiaalisia medioita lisätäkseen interaktiivista viestintää sidosryhmien kanssa ja tavoittaakseen useampia yhteiskuntaryhmiä.

Vaikka tiedonvälityksen ja viestinnän koetaan toimivan hyvin komission sisällä, käy monista haastatteluista ilmi, että viestintä kansalaisille ja kunnille voisi olla selkeämpää; on tärkeää saada komission työ näkyväksi myös paikallisesti.

Kyselytutkimuksessa kysyttiin, kuinka hyvin pitää paikkansa, että komission toiminta on näkyvää ja läpinäkyvää. Noin 71 % on sitä mieltä, että väite siitä, että toiminta on näkyvää ja läpinäkyvää pitää täysin tai pääosin paikkansa, kun taas 21 % vastaa, että tämä pitää osittain paikkansa ja 3,5 % vastaa, ettei se pidä lainkaan paikkaansa. Noin 3,5 % vastaa, etteivät he tiedä. Vapaatekstivastauksissa ilmaistaan useita näkökantoja siitä, että komission työstä ja roolista viestitään liian vähän ulospäin, ja että toimintaa tulisi tehdä vielä näkyvämmäksi ja että komission työtä on tehtävä avoimemmaksi.

Kuvio 13.



4.4.4. Resurssit

Haastatteluissa tulee esiin, että kanslialla voisi olla enemmän resursseja, ja että se pienistä henkilöstöresursseista huolimatta tekee erittäin paljon työtä. Se, että kansliassa työskentelee vain kaksi ihmistä, tekee siitä haavoittuvan, vaikka monet nostavat esiin kanslian hyvän työpanoksen. Koetaan myös, että joinakin aikoina vuodesta kanslian työntekijöiden määrä koetaan riittämättömäksi, esimerkiksi silloin kun lausuntoja on kirjoitettava lyhyellä varoitusaajalla.

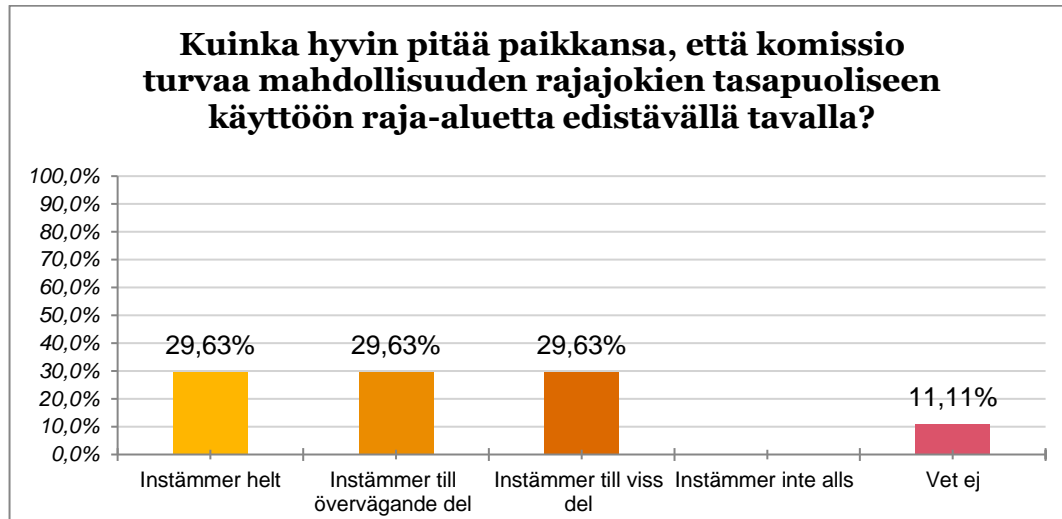
Joidenkin mielestä komission on käytettävä kaikki kanslian varat, jotta voitaisiin nähdä lisätyövoiman tarve, koska nyt varoja jää yli ja samanaikaisesti kanslialla on erittäin laaja työtehtävä. Yksi henkilö on sitä mieltä, että varat riittäisivät vielä yhden lisätyöntekijän palkkaamiseen, mutta sanoo samanaikaisesti, että komissio on päättänyt luopua lisätyövoiman palkkaamisesta ja ostaa sen sijaan konsulttipalveluja tarvittaessa.

4.5. Rajajokikommission merkitys

Rajajokikommission strategiassa sanotaan, että Rajajokikommission on tehtävä aktiivista yhteistyötä alueen toimijoiden kanssa, ja että komission tulee olla toiminta-alueensa arvostama resurssi.

Kyselytutkimuksessa kysyttiin, kuinka hyvin pitää paikkansa, että komissio turvaa mahdollisuuden rajajokien tasapuoliseen käyttöön raja-alueita edistävällä tavalla. Kuten kuvio 14 voidaan todeta, noin 59 % on sitä mieltä, että tämä pitää täysin tai pääosin paikkansa kun taas noin 30 % on sitä mieltä, että tämä pitää osittain paikkansa. Noin 11 % vastaa, etteivät he tiedä.

Kuvio 14.



Suurin osa haastateltavista, sekä komissiosta että sidosryhmistä ja yhteistyökumppaneista on sitä mieltä, että Rajajokikomissiolla on tärkeä tehtävä alueella. Muun muassa todetaan, että sopimus viestittää, että valtiot ovat tosissaan alueen suhteen. Pidetään tärkeänä, että alueen edustajia on komissiossa varmistamassa, että alueen paikalliset edellytykset otetaan huomioon. Edelleen pidetään tärkeänä, että komission jäsenet myös toimivat komission sidosryhmien edustajina. Useat ovat myös sitä mieltä, että komissiossa ovat mukana myös alueellisen päätäntävällän edustajat, ELY-keskus ja lääninhallitus. Tämä antaa organisaatiolle legitimitettä.

Vaikka komissiolla ei vuonna 2010 voimaan tulleen sopimuksen mukaan ole päätäntävällän viranomaisena, se on paikallinen osapuoli, joka tuntee ja tietää joen molempien puolien tapahtumat, ja voi tukea molempien maiden viranomaisia.

Monien mielestä juuri viranomaisilla molemmiin puolin jokea on erittäin paljon hyötyä Rajajokikomissiota, ja että jokilaakson perspektiivistä Rajajokikomission poissaoloa ei ehkä huomattaisi kovinkaan paljon. Samanaikaisesti todetaan, että Rajajokikomissiolla on tärkeä tehtävä paikallisen näkökulman esiin tuojana sekä alueellisella että paikallisella tasolla molemmissa maissa.

Muutamit haastateltavat ovat sitä mieltä, että komission on edistettävä ja haastettava rajaan liittyviä ajatustapoja ja toimittava ”rajattomuuden” puolesta. Useiden mielestä ulkopuolisten on vaikea ymmärtää alueen yhteistä kulttuuria ja he näkevät, että komissiolla on tärkeä tehtävä ymmärryksen luojana ja kulttuurin esille tuojana eri yhteyksissä. Suurin osa haastatelluista näkee paikalliset kytkennät alueella tärkeinä, ja heidän mielestään nykyisen järjestelmän aikaan saaminen on ollut oma prosessinsa. Joidenkin haastateltavien mielestä molemmiin puolin jokea

on ollut tietynlaista protektionismia, mutta nykyisen komission avoimemmassa ilmapirissä voidaan nähdä omia etuja pidemmälle yhteisten ratkaisujen ja tulosten aikaansaamiseksi. Komission työ alueen hyväksi koetaan myös tärkeäksi kuten se, että toiminta perustuu tietoon ja tutkimukseen.