

AGONISMI, ANTAGONISMI JA YMPÄRISTÖKONFLIKTIEN
KÄSITTELEMISEN MENETELMÄT

Pro gradu -tutkielma
Sanna Pettersson
Politiikkatieteet
Lapin yliopisto
Kevät 2026

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Agonismi, antagonismi ja ympäristökonfliktien käsittelemisen menetelmät

Tekijä: Sanna Pettersson

Koulutusohjelma/oppiaine: Poliittikatieteet, valtio-oppi

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: 66 + 7 liitettä

Vuosi: 2026

Tiivistelmä

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää miten erilaiset ympäristökonfliktien käsittelemisen menetelmät toimivat eri toimijoiden näkökulmista ja mitkä seikat vaikuttavat heidän asenteisiinsa. Tutkimuksen teoreettisena pohjana käytän agonistisen suunnitteluteoriaa ja sen piiriin liittyvää antagonismin toimintamuotojen luokittelua. Toimijoiden asenteiden tarkasteleminen antagonismin toimintamuotojen kautta valottaa ympäristökonfliktien käsittelymenetelmien dynamiikkaa ja toimijoiden valta-asemia.

Tutkimuksen aineisto on peräisin kyselytutkimuksesta, jonka toteutin osana Luonnonvarakeskuksen Yhteiskunnallisesti kestävä luonnonvarojen käyttö -hanketta. Kysely kohdistettiin henkilöille, jotka ovat todennäköisesti kohdanneet ympäristökonflikteja työssään tai vapaa-ajallaan. Kyselyaineisto voidaan luokitella harkinnanvaraiseksi näytteeksi, koska sen kohderyhmä oli etukäteen päätetty.

Käytin tutkimuksen pääasiallisena aineistona kyselytutkimuksen osaan, joka koskee vastaajien suhtautumista ympäristökonfliktien käsittelemisen menetelmiin. Ryhmittelin ja tiivistin aineistoa faktorianalyysin avulla, ja käytin tulosten tulkinnan tukena kyselytutkimuksen avoimia vastauksia saadakseni monipuolisemman kuvan asenteiden taustoista.

Faktorianalyysin perusteella muodostin ympäristökonfliktien käsittelemisen menetelmistä kaksi kategoriata: muodolliset menetelmät ja epämuodolliset menetelmät. Muodollisiin menetelmiin lukeutuvat kommunikatiiviset menetelmät, viranomaisten toiminta ja tuomioistuinpäätökset. Kansalaisjärjestöjen toiminta ja

mediajulkisuus puolestaan kuuluvat epämuodollisiin menetelmiin. Tutkimuksessa selvisi, että muodolliset menetelmät toimivat kohtuullisen hyvin konfliktien käsittelemiseen kaikkien muiden paitsi luonnonsuojelun asiantuntijoiden mukaan. Sama vastakkainasettelu ilmeni epämuodollisten menetelmien kohdalla, kun vain luonnonsuojelun asiantuntijat pitivät niitä toimivina. Antagonismin toimintamuotojen kautta tarkasteltuna muodolliset menetelmät vastaavat pehmeää antagonismia, joka neutraloi vastarinnan osallistamisen kautta. Epämuodolliset menetelmät vastaavat jyrkkää sekä strategista antagonismia eli agonismia, jolloin kansalaistoimijat joko kieltäytyvät täysin osallistumasta perinteisten menetelmien kautta tai vaihtoehtoisesti liikkuvat tilanteen mukaan muodollisten ja epämuodollisten vaikuttamiskeinojen välillä.

Tämän perusteella voidaan sanoa, että kansalaistoimijoiden heikko vaikutusvalta muodollisten menetelmien parissa saa heidät käyttämään epämuodollisia menetelmiä.

Avainsanat: agonistinen suunnitteluteoria, ympäristökonfliktit, faktorianalyysi, valtio-oppi, tilastotiede

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	5
2	TEOREETTINEN VIITEKEHYS	7
	2.1 Suunnittelun ja konfliktiin käsitteet	7
	2.2 Suunnitteluteorioiden kehitys	8
	2.3 Agonistinen politiikka ja suunnitteluteoria	15
3	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	22
	3.1 Tutkimuskysymykset.....	22
	3.2 Aineiston esittely	23
	3.3 Tutkimusmenetelmät.....	25
4	TULOKSET	28
	4.1 Vastausten yleinen jakauma ja faktorianalyysi.....	28
	4.2 Muodolliset menetelmät.....	31
	4.2.1 Kommunikatiiviset menetelmät.....	31
	4.2.2 Viranomaisten toiminta ja tuomioistuinten päätökset.....	39
	4.3 Epämuodolliset menetelmät.....	48
	4.3.1 Mediajulkisuus ja kansalaisjärjestöjen toiminta	48
	4.4 Antagonismin toimintamuodot.....	53
5	POHDINTA.....	60
	LÄHDELUETTELO	62
	LIITTEET	67

1 JOHDANTO

Suomessa luonnonvarojen käyttöön kytkeytyy monenlaisia ristiriitaisia tavoitteita. Euroopan unionin vihreän kehityksen ohjelma sekä mineraaliomavaraisuuden kasvattaminen ovat lisänneet paineita hyödyntää luonnonvaroja. Samalla kuitenkin pyritään suojelemaan biodiversiteettiä ja torjumaan ilmastonmuutosta. Poliittisella tasolla halutaan yhteensovittaa taloudelliset ja ekologiset tavoitteet, mutta käytännön tasolla se voi osoittautua haasteelliseksi ja johtaa konflikteihin. Tämän takia ympäristökonfliktien tutkiminen on erityisen tarpeellista ja ajankohtaista. Omalta osaltani päädyin tutkimaan ympäristökonflikteja Luonnonvarakeskuksen (Luke) *Yhteiskunnallisesti kestävä luonnonvarojen käyttö* -hankkeessa osallistumalla maankäyttö- ja ympäristökonflikteja käsittelevän kyselytutkimuksen toteuttamiseen. Kyselytutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa konflikteja maanlaajuisesti, koska tavanomaisesti niitä tarkastellaan yksittäisinä tapaustutkimuksina. Aineiston pohjalta syntyi suomalaisten ympäristökonfliktien historiaa ja erityiskysymyksiä käsittelevä artikkeli *Ympäristökonfliktit Suomessa - mistä on kiisteltä ja milloin?* (Pettersson ym. 2017). Aineiston keräämisen ja artikkelin kirjoittamisen myötä pohdin ympäristökonfliktien käsittelemisen keinojen poliittisia ulottuvuuksia. Kiinnostuin erityisesti yhdyskuntasuunnittelun teorioista ja miten ne käsittelevät konflikteja. Monet suunnitteluteoriat pohjautuvat politiikkatietelijöiden teorioihin. Vaikutteita on otettu esimerkiksi Ralf Dahrendorfin, Jürgen Habermasin ja Ulrich Beckin tuotannoista. Minua kiinnosti eniten Chantal Mouffin agonistiseen politiikkaan pohjautuva agonistinen suunnitteluteoria. Sen lähtökohtana on konfliktin hyväksyminen osana länsimaisen liberaalin demokratian perusolemusta. Tämän takia konflikteja ei pyritä tukahduttamaan vaan ne otetaan avoimesti esille.

Agonistisesta suunnittelusta on kirjoitettu paljon viime vuosikymmeninä. Suomessa aiheeseen ovat tarttuneet esimerkiksi Pia Bäcklund ja Raine Mäntysalo, ja kansainvälisellä tasolla muiden muassa John Pløger ja Jean Hillier. Australialaistutkijat Cameron McAuliffe ja Dallas Rogers ovat soveltaneet agonistista suunnitteluteoriaa käytännössä tutkiessaan kansalaisaktivistien toimintaa suunnittelupolitiikan piirissä. Heidän kartoittamansa antagonismin

toimintamuodot näyttävät miten valta ja sen puute vaikuttavat konfliktien käsittelemisen dynamiikkaan. Käytän heidän teoriaansa tutkiakseni mitä antagonismin toimintamuotoa eri toimijoiden asenteet ympäristökonfliktien käsittelymenetelmistä ilmentävät, ja mitä se kertoo heidän asemastaan konfliktien käsittelemisessä. Aineistona käytän kyselyn osaa, jossa vastaajat ovat ilmaisseet asteikolla yhdestä viiteen, kuinka hyvin mitkään menetelmät ovat toimineet konfliktien käsittelemisessä. Luon faktorianalyysin avulla menetelmistä yhtenäisiä kategorioita, joiden kautta tarkastelen eri toimijoiden asenteita. Käytän analyysini tukena avoimia vastauksia, joissa vastaajat ovat kertoneet omin sanoin toimivista keinoista ja syistä konfliktien ratkaisemattomuuteen.

Tutkielma koostuu viidestä pääluvusta, joista johdantoa seuraavassa käyn läpi tutkielman keskeisiä käsitteitä, suunnitteluteorioiden kehitystä ja agonistista suunnitteluteoriaa. Kolmannessa luvussa kerron tarkemmin tutkimuksen toteuttamisesta, aineistosta ja metodologiasta. Luvussa neljä esittelen faktorianalyysin tulokset sekä niihin liittyvät avoimet vastaukset, jonka jälkeen tarkastelen tuloksia antagonismin toimintamuotojen kautta. Viimeisessä luvussa pohdin tutkimuksen antia ja tutkimuksen tekemisen haasteita.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Suunnittelun ja konfliktiin käsitteet

Suunnittelu jaotellaan yleensä aluesuunnitteluun ja yhdyskuntasuunnitteluun. Termejä käytetään toisinaan sekaisin, koska alue ja yhdyskunta eivät ole tarkkarajaisia käsitteitä. Kielitoimiston sanakirjan määritelmän mukaan yhdyskuntasuunnittelu ja aluesuunnittelu eroavat toisistaan skaalan suhteen: aluesuunnittelu tapahtuu maakuntien ja valtakunnan tasolla, kun taas yhdyskuntasuunnittelua tehdään kuntien ja niiden asukkaiden lähiympäristön tasolla. Suunnittelulla viitataan esimerkiksi maa- ja vesialueiden käytön ja palveluiden suunnitteluun (Kotimaisten kielten keskus 2019). Englanninkielisessä kirjallisuudessa suunnittelusta käytetään yleisesti *planning*-sanaa, mikä monesti suomennetaan kaupunkisuunnitteluksi, mutta käytännössä sillä voidaan viitata myös yhdyskunta- ja aluesuunnitteluun. Muita keskeisiä englanninkielisiä termejä ovat *urban planning* ja *regional planning*.

Alueellista suunnittelua tutkineet Jussi Jauhiainen ja Vivi Niemenmaa käyttävät laajempaa alueellisen suunnittelun käsitettä, jonka he määrittelevät seuraavasti: ”yhteiskunnan, alueiden ja yhdyskuntien tietoista ajallis-tilallista järjestämistä käsitteiden ja käytäntöjen avulla”. Tämä määritelmä mahdollistaa suunnittelun tarkastelemisen monipuolisena symbolisen ja retorisen vallankäytön systeeminä, ei pelkästään teknisenä toimintana. (Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 21–22.)

Suomessa julkisen sektorin organisaatiot vastaavat yleensä suunnittelusta. Valtion roolina on ohjata ja säädellä suunnittelua valtakunnallisella tasolla, joka puolestaan vaikuttaa eri alueiden maakuntien tavoitteisiin. Maakuntien suunnitelmissa ja kaavoissa sovitetaan yhteen paikallisia ja valtakunnallisia tavoitteita. Kunnilla on suhteellisen itsenäinen rooli alueellisessa päätöksenteossa ja suunnittelussa, jota vahvistettiin entisestään vuonna 2000 säädetyssä maankäyttö- ja rakennuslaissa, jonka seurauksena valtion valvontaa vähennettiin (Hyötyläinen 2015, 625–626). Kunnilla on kaavoitusmonopoli, jonka lisäksi ne vastaavat maankäytön suunnittelusta, peruspalveluiden järjestämisestä ja fyysisen ympäristön perusrakenteista. Kunnalliseen

kaavoitukseen vaikuttavat maakuntakaava ja valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet. Yksityisen sektorin toimijat osallistuvat suunnitteluprosesseihin erilaisten yhteistyösopimusten puitteissa. Esimerkiksi käytännön suunnitteluprosessi voidaan ulkoistaa yksityiselle toimijalle osittain tai kokonaan, kunhan julkinen toimija hyväksyy ja valvoo toteutusta. Yksityisen sektorin käyttäminen julkisten toimien hoitamisessa on yleistynyt 1990-luvulta asti ja sitä on perusteltu tehokkuudella ja taloudellisuudella. (Hyötyläinen 2015, 630–633; Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 17–18, 165, 211, 231–243; Nevalainen 2004, 114–116.)

Tarkastelen tutkimuksessa maankäyttö- ja ympäristökonflikteja, mutta käytän näistä yleisempää konflikti-termiä, koska aineistoa kerätessä ei eri konfliktityyppejä eroteltu. Maankäyttö- ja ympäristökonflikteilla on paljon yhteistä, sillä niitä molempia kehittyi ympäristöä muuttavien projektien ympärille. Muita konfliktiin rinnastettavia käsitteitä ovat muiden muassa ristiriita, riita, erimielisyys ja vastakkaisuus. Lasse Peltonen ja Sampo Villanen määrittelevät konfliktin alati muuttuvaksi ja syklisteksi prosessiksi, jonka he jakavat kolmeen pääkohtaan: konfliktia edeltäneisiin tapahtumiin ja niiden syihin, näkyvään konfliktiprosessiin sekä konfliktin jälkinäytökseen ja pitkän aikavälin vaikutuksiin. Toimijat vaikuttavat toisiinsa ja olosuhteet vaihtelevat sekä sisäisten että ulkoisten tekijöiden mukaan. Prosessinäkökulman etuna on mahdollisuus yhdistellä erilaisia konfliktinselitysmalleja. (Peltonen ja Villanen 2004, 6–11.)

2.2 Suunnitteluteorioiden kehitys

John Friedmannin mukaan suunnitteluteoriolla on kolme päätehtävää, joista ensimmäinen on humanistisen filosofian kehittäminen suunnittelun parissa toimivien henkilöiden ohjenuoraksi. Toiseksi suunnittelun käytäntöjä tulee sopeuttaa toimintaympäristön muutoksiin, mutta samalla huomioida materiaaliset rajoitteet, kuten aika, monimutkaisuus ja skaala. Kolmantena tehtävänä on kääntää muilla tieteenaloilla luotua tietoa ja käsitteitä suunnittelun kontekstiin sopiviksi. (Mäntysalo ja Nyman 2012, 33–35; Friedmann 2008, 248; Allmendinger 2002, 12.) Kolmannen tehtävän mukaisesti suunnitteluteorioita on kehitetty monesti poliittisen filosofian pohjalta. Esimerkiksi viime vuosikymmeninä

suunnittelussa on otettu vaikutteita Jürgen Habermasin kommunikatiivisen rationaalisuuden teoriasta ja Chantal Mouffen agonistisen pluralismin teoriasta. Suunnitteluteorioiden eri suuntauksien kehitys on syklistä: uudet teorit pohjautuvat niitä edeltäneiden ajattelutapojen ja käytäntöjen jalostamiselle ja kritiikille. Suuntauksien välille ei voi vetää selvää rajaa, koska edeltävät teorit ja käytänteet vaikuttavat edelleen suunnittelussa. (Puustinen 2006, 135–137, 178; Jauhiainen ja Niemenmaa 2006: 35, 46.)

Suunnittelurationalismi

Toista maailmansotaa seuranneen jälleenrakennuksen ja modernisaation aikana talouskasvun voimistuminen, kaupungistuminen sekä hyvinvointivaltion muodostaminen loivat puitteet kokonaisvaltaisen suunnittelurationalismin vakiintumiselle Suomessa. Samaan aikaan suunnittelusta tuli osa hallintoa lainsäädännön kehittymisen ja suunnittelun ammattimaistumisen myötä. (Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 46–47; Puustinen 2006, 144–145.) Käytännön esimerkkinä kokonaisvaltaisesta suunnittelusta voidaan mainita lähiöprojektit, jotka rakennettiin kaupunkiin muuttavien työläisten asunnoiksi.

Suunnittelurationalismi sai vaikutteita kahdesta nousevasta teoreettisesta suuntauksesta: systeemiteoriasta ja rationaalisen päätöksenteon teoriasta. Systeemiteoriassa yhteiskuntia tarkastellaan järjestelminä, jotka jakautuvat toisiaan täydentäviin osiin. Järjestelmiä kuvaillaan abstraktioiden ja matemaattisten mallien kautta. Ihmisten toiminnan tarkasteluun voidaan systeemiteorian mukaan soveltaa luonnon lainalaisuuksia ja ihmiset nähtiin rationaalisina oman edun tavoittelijoina. Rationaalisen päätöksenteon teoriassa puolestaan keskityttiin suunnitteluprosessin optimointiin, eli siihen miten päätöksiä tulisi tehdä. Prosessissa selvitetään aluksi nykytilanteen ongelmat, joiden ratkaisemiseksi esitetään suunnitteluratkaisu. (Puustinen 2006, 178–182; Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 49–50.)

Kokonaisvaltainen suunnittelurationalismi pohjautui teknisen järjen ja objektiivisen tiedon ihanteisiin. Teknisen järjen välineinä käytettiin kvantitatiivisia menetelmiä suosivia taloustieteitä, luonnontieteitä ja teknologiatieteitä. Lisäksi suunnittelurationalismille oli ominaista tiukan hallinnollisen tehtävänjaon ja

prosessimallien suosiminen suunnittelussa ja päätöksenteossa. Suunnittelu nähtiin siis tekniikkana, ongelmanratkaisun välineenä, jossa suunnittelijan tehtävänä on saavuttaa ennalta määrätty päämäärä soveltuvin keinoin. Tästä seurasi, että suunnittelua ei pidetty luonteeltaan poliittisena toimintana. Tieteen, byrokratian ja prosessimallien keskeisen aseman takia asiantuntijuudesta tuli tärkeä osa valtarakennelmaa. (Puustinen 2006, 181; Sairinen 1994, 44–45; Forester 1989, 14–15, 29.) Luottaminen prosessien takaamaan laatuun tarkoitti osaltaan sitä, että enemmistön oletettiin olevan yhtä mieltä tavoiteltavista päämääristä. Keinot päämäärien toteuttamiseen olivat objektiivisten asiantuntijoiden laatimia, joten niitä ei voinut haastaa ilman muodollista pätevyyttä. (Kettunen 1998, 66–67; Sairinen 1994, 39–41.)

Suunnittelurationalismiin soveltuu konfliktin konsensusteoria, jonka mukaan yhteiskunta nojaa yhteisiin arvoihin ja niiden pohjalta nousevaan yksimielisyyteen. Konflikteja pidetään haitallisina yhtenäisyyden kannalta, joten niitä pyritään välttämään. Niitä pidetään häiriötiloina, jotka vaikeuttavat järjestelmän toimintaa. Tämä käsitys pohjaa Talcott Parsonsin rakenteellisen funktionalismin lähestymistapaan, jonka mukaan yhteiskunnassa tehtäviä suorittavat ylhäältä ohjautuvat hierarkkisesti järjestäytyneet alajärjestelmät. (Kettunen 1998, 66–67; Sairinen 1994, 41.) Kuten suunnittelurationalismissa, konsensusteoriassa korostetaan objektiivisen tiedon roolia, yhteisesti jaetun arvopohjan merkitystä yhteiskuntaa koossapitävänä voimana sekä asiantuntijoiden valta-asemaa. Konfliktien nähdään johtuvan esimerkiksi väärinkäsityksistä, puutteellisista tiedoista tai häiriköinnistä. Kansalaisten suunnasta tulevaa aktiivisuutta pidettiin turhana, mutta tarpeen vaatiessa heiltä voitiin kerätä tietoja tai heille tiedotettiin päätöksistä. Tiukan hallinnollisen työnjaon katsottiin ratkaisevan väliaikaiset häiriöt eikä maallikkojen haluttu sekaantuvan politiikkaan, ettei konflikteja syntyisi. (Kettunen 1998, 66–67.)

Asiantuntijoiden objektiivinen ja arvovapaa faktatieto haluttiin erottaa maallikkojen subjektiivisista mielipiteistä, joten kansalaisille ei voinut syntyä selkeää roolia suunnittelun ja päätöksenteon prosesseihin. Arvojen ja tiedon eriyttäminen näkyi myös julkishallinnon tehtävänjaossa, jossa vaaleilla valitut luottamushenkilöt päättävät päämääristä, jotka asiantuntijat puolestaan

toteuttavat tieteellisellä tarkkuudella. Tiedon arvovapaus lisäksi merkitsi sen epäpoliittisuutta, mikä oli hyödyllinen ajatus hyvinvointivaltion kehittämisen kannalta, sillä sen katsottiin takaavan kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun ja yleisen edun ajamisen. (Bäcklund ja Mäntysalo 2010, 338.)

Inkrementalismi

Suunnittelurationalismin puutteet paljastuivat Suomessa 1970-luvulla, kun optimistiset arviot talouskasvusta eivät toteutuneet öljykriisin vuoksi ja suuria kehityshankkeita kritisoitiin ”sosiaalisesti sokeiksi” sosioekonomisten ongelmien takia. Muuttoliike maalta kaupunkeihin oli hidastunut ja isoille hankkeille ei ollut yhtä suurta tilausta kuin aikaisemmin. (Bäcklund ja Mäntysalo 2010, 339; Nyman 2003, 69; Pakarinen 2002, 82.) Yhteiskunnallisen liikehdinnän myötä myös suunnittelu alettiin nähdä poliittisena toimintana (Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 51; Puustinen 2006, 183).

Inkrementalismi kuuluu pragmaattisen suunnitteluteorian koulukuntaan, jossa suositaan abstraktin teorian sijasta käytännön sovellutuksia ja suunnittelun välineellistä arvoa. Suunnitteluteoreetikot saivat vaikutteita pragmaattisen filosofian kriittisestä suhtautumisesta tiedon rooliin ja loogiseen positivismiin. (Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 55; Harrison 2002, 158.) Inkrementalismin kehittäjä Charles E. Lindblom kritisoi suunnittelurationalismia liiasta idealismista. Hänen mukaansa tieto on aina vajavaista eikä se voi myöskään olla täysin arvovapaata, sillä tietyt arvot ovat väistämättä etuoikeutetussa asemassa toisiin arvoihin nähden. Näin ollen suunnitteluun tarvitaan mukaan useampia osapuolia, jotka huolehtivat ainoastaan omien etujensa ajamisesta. Intressiryhmät kilpailevat keskenään pelinomaisessa poliittisessä prosessissa, jossa neuvotellaan ja tehdään kompromisseja sovinnon saavuttamiseksi. Tiedon rajallisuuden tunnustaminen mahdollisti myös kansalaisille roolin suunnitteluprosessissa tietopohjan ja suunnittelun tavoitteiden määrittelemisessä, mutta vain osana intressiryhmää. (Bäcklund ja Mäntysalo 2010, 340–344; Lindblom 1959, 80–81, 85, 87–88.)

Tavoitteena inkrementalismissa ei ole tehdä kaiken kattavia suunnitelmia, vaan pikemminkin pieniä asteittaisia muutoksia, jotka nojaavat aikaisempiin päätöksiin.

Pienten muutosten tekeminen on nopeampaa ja niiden vaikutukset rajallisemmat, mikä puolestaan tuo päätöksentekoon enemmän joustavuutta. Tavoitteena on maksimoida yhteinen hyvä ja minimoida haitat. (Sairinen 1994, 41–45.) Muutoksia toteutetaan projekteittain, joissa päämäärät ja keinot otetaan huomioon samanaikaisesti. Suunnittelussa ja päätöksenteossa valinnat tehdään vain muutaman toimintavaihtoehdon kesken, koska informaatio on väistämättä rajallista ja ongelmat sekä niiden syy-seuraussuhteet ovat monimutkaisia. Inkrementalisteille suunnittelu on informaation- ja palautteenkäsittelyn väline, joten suunnittelijan rooli muuttuu byrokraatista ja teknikosta neuvottelijaksi. (Bäcklund ja Mäntysalo 2010, 338–339; Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 55; Sairinen 1994, 41–45; Forester 1989, 14–15, 30; Lindblom 1959, 80–81, 85, 87–88.)

Intressiryhmillä on toisistaan poikkeavat, monesti keskenään ristiriitaiset arvot ja tavoitteet, mikä johtaa konfliktiin. Ryhmien nähdään olevan antagonistisessa suhteessa toisiinsa eli ne ovat toistensa vihollisia tai kilpailijoita. (Bäcklund ja Mäntysalo 2010, 339.) Samanlaisia ajatuksia esitetään säänneltyjen konfliktien teoriassa, jonka mukaan konfliktit ovat hyödyllisiä yhteiskunnallisen kehityksen kannalta. Tukahduttamisen sijaan konflikteja tulisi säännellä. Ralf Dahrendorf näkee, että yhteiskunnalliset rakenteet ja valtasuhteet vaikuttavat suoraan konfliktien syntyyn. Auktoriteettiasemassa olevat haluavat säilyttää asemansa, ja samalla altavastaajat haluavat muutosta. Osapuolet muodostavat konfliktiryhmittymiä, jotka kilpailevat vallasta ja niukkojen resurssien hallinnasta. Ihmiset ovat konfliktin mukaan erilaisessa suhteessa auktoriteettiin, mikä puolestaan takaa yhteiskunnallisen vakauden, kun samanaikaisesti on useita konflikteja. (Kettunen 1998, 68–69; Dahrendorf [1959]1969, 292–295.)

Sääntelyllä viitataan konfliktin ilmenemismuotojen hallintaan erotuksena niiden täydelliseen ratkaisemiseen tai tukahduttamiseen. Tehokas sääntely vaatii Dahrendorfin mukaan, että osapuolet tunnustavat konfliktin välttämättömyyden ja toistensa toiminnan oikeutuksen. Toiseksi eturyhmien pitää järjestäytyä, jotta kyetään hahmottamaan ketkä kuuluvat eri osapuoliin sekä mitä asioita ja arvoja he ajavat. Kolmanneksi konfliktinsääntely vaatii yhteiset pelisäännöt, joiden puitteissa sovitaan esimerkiksi menettelytavoista, sanktioista ja kohtaamisesta.

Sääntelyn eri muotoja ovat esimerkiksi neuvottelu, välitys ja sovittelu. Vaarana on, että neuvotteluissa osapuolet pitävät tiukasti kiinni vaatimuksistaan, eivätkä pyri tutustumaan toisiin näkemyksiin. Lopulta päädytään kompromissiin, jossa osapuolet ovat antaneet vähän periksi, mikä puolestaan johtaa puutteellisiin ratkaisuihin. (Kettunen 1998, 68–69; Sairinen 1994, 44; Dahrendorf [1959] 1969, 292–299.)

Kommunikatiivinen suunnitteluteoria

1980-luvun loppua kohden kaupungissa asuminen oli vakiintunut, joten suunnittelu kohdistui jo rakennetuille alueille ja siten vaikutti suoraan ihmisten arkielämään. Samalla talouspolitiikkaa ryhdyttiin toteuttamaan uusliberalismin periaatteiden mukaisesti. Tämän seurauksena markkinoiden sääntelyä purettiin talouskasvun tieltä. (Nevalainen 2004, 114.) Tässä kontekstissa suunnitteluprosessia pidettiin hitaana ja byrokraattisena. Laajojen yleiskaavojen sijaan ryhdyttiin suosimaan osayleiskaavoja ja hankekaavoitusta elinkeinoelämän tarpeita varten. Visiot ja strategiat yleistyivät suunnittelun kielenkäytössä. Kriitikkojen mukaan inkrementalistinen suunnittelu suosii toimijoita, jotka ovat mukana vaikutusvaltaisissa vakiintuneissa organisaatioissa. Suunnittelun legitimizeetikriisin seurauksena kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia haluttiin lisätä, joten uusia osallistumismenetelmiä pilotoitiin 1980–1990-luvuilla. Vuonna 2000 voimaan astui uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, joka antoi kansalaisille aikaista laajempaa oikeuden osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. (Bäcklund ja Mäntysalo 2010, 340; Puustinen 2006, 157–161; Nyman 2003, 81–87.)

Suunnitteluteoreettisessa keskustelussa puhuttiin suunnittelun kommunikatiivisesta käännteestä, joka tapahtui osana laajempaa vastaavaa yhteiskuntatieteellistä paradigman muutosta. Kommunikatiivisen käänteen keskiössä olivat modernismin ja tieteen kritiikki. Valistuksen aikakauden ihanteet ja edistysusko olivat luoneet uudenlaisia uhkia, kuten esimerkiksi ympäristöongelmia, ja lisänneet epävarmuutta. Suunnittelussa ei ole kyetty vastaamaan postmoderneihin haasteisiin, mikä puolestaan on johtanut epäonnistumisiin, osallistumattomuuteen ja demokratiavajeeseen. (Allmendinger

2002, 10.) Kommunikatiivisen käänteen myötä ”suunnittelu nähdään dynaamisena poliittisena prosessina, jossa aktiivisesti muokataan sosiaalista todellisuutta eri toimijoiden välisessä vuorovaikutusprosessissa.” (Puustinen 2006, 185). Kun tekniset ja byrokraattiset prosessit eivät tuota yleisesti hyväksytyjä lopputuloksia, lisätään päätöksenteon demokraattisuutta osallistamalla kansalaisia. Kommunikatiivisessa suunnittelussa painotetaan osapuolten välistä yhteistyötä ja kielellisen vuorovaikuttamisen merkitystä intressien välisen kilpailun ja tiukan hierarkian sijaan. (Puustinen 2006, 184–185; Kettunen 1998, 84–85.)

Kommunikatiivisen suunnittelun teoria pohjautuu Jürgen Habermasin kommunikatiivisen rationaalisuuden käsitteelle, jonka mukaan argumentaatiolla on keskeinen vaikutus ihmisten välisissä suhteissa. Se mahdollistaa konsensuksen rakentamisen erimielisten ihmisten kesken ilman vallankäyttöä. Prosessissa tavoitellaan ideaalia puhetilannetta, jossa paras argumentti voittaa ja osapuolet ovat yhtä mieltä lopputuleman oikeellisuudesta. Kommunikaatio on siis suostuttelua rationaalisten ja yhdenvertaisten toimijoiden kesken, jotka lähtevät prosessiin vaille ennako-odotuksia ja pyrkivät aktiivisesti yhteisymmärrykseen. (Bäcklund ja Mäntyselä 2009, 23; Flyvbjerg 2001, 90.)

Ulrich Beckin refleksiivisen modernisaation teorian mukaan modernisaatiokehitys on johtanut tilanteeseen, jossa yhteiskunta itsessään tuottaa uhkia ja konflikteja, mutta niitä ei voida etukäteen ennakoida. Hän ajatteli, että refleksiivisessä yhteiskunnassa hyötyjen jakautumisen sijasta kiistellään haittojen oikeudenmukaisesta jakautumisesta. Näissä kiistoissa painottuvat moraaliset ja valtaan liittyvät seikat, joten niitä ei voida ratkaista perinteisillä menetelmillä. Lisäksi kansalaisten koulutustason noustua, he voivat helpommin haastaa asiantuntijoiden valta-aseman. Näin ollen syntyy tarve siirtyä yksipuolisesta konfliktien ratkaisemisesta epävarmuuden yhteistoiminnalliseen hallintaan. (Kettunen 1998, 70–71; Ulrich Beck 1994, 5–7.)

Kommunikatiivista prosessia voidaan pitää konfliktien refleksiivisenä hallintana. Toimiakseen prosessin tulee noudattaa Habermasin linjaamia diskurssimallin periaatteita. Kuka tahansa voi osallistua prosessiin, mikäli he pystyvät

osoittamaan, että päätökset vaikuttavat heihin. Säännöt ja normit ovat legitiimejä vain, jos niistä päättävät ja ne hyväksyvät henkilöt, joihin niiden vaikutukset kohdistuvat. Osallisilla on oikeus esittää ja kyseenalaistaa väittämiä, mutta heillä tulee olla myötätuntoa toisensa väittämiä kohtaan. Konsensuksen saavuttamiseksi osapuolten tulee olla keskenään tasavertaisia, eli valtasuhteet pitää neutralisoida. Lisäksi toimijoiden tavoitteiden pitää olla läpinäkyviä, joten niistä tulee kertoa avoimesti ja rehellisesti. (Flyvbjerg 2001, 90–91; Mouffe 2000, 46–48.) Näitä oppeja soveltamalla saavutetaan suunnittelussa ja päätöksenteossa laajasti hyväksytyjä ratkaisuja. Rationaalinen prosessi tuottaa legitiimejä lopputuloksia.

2.3 Agonistinen politiikka ja suunnitteluteoria

Suomessa, kuten muuallakin Euroopassa, valtion rooli on muuttunut uusliberalisaation myötä. Aiemmin valtion vastuulle keskitettyjä tehtäviä on siirretty yksityisen sektorin hoidettavaksi, samalla kun sektorin sääntelyä on vähennetty. Sääntelyn sijaan toimialojen valvonnassa luotetaan niiden itsevalvontaan. Toimintoja ja päätäntävaltaa on siirretty myös ylikansalliselle tasolle, kuten esimerkiksi Euroopan unionille, Maailmanpankille ja Kansainväliselle valuuttarahastolle. Samalla raja julkisten ja yksityisten organisaatioiden välillä hämärtynyt; valtion, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimijat muodostavat uudenlaisia institutionaalisia järjestelyjä, joiden puitteissa tehdään päätöksiä ja tuotetaan toimenpidesuosituksia. Seurauksena syntyy ristiriitaisia paineita, kun yhtäältä siirretään toimintoja demokraattisen päätäntävallan ulottumattomiin, mutta saman aikaisesti korostetaan kansalaisten osallistumisoikeutta päätöksenteossa. (Hyötyläinen 2015, 632–633; Cook ja Swyngedouw 2012, 1970; Swyngedouw 2005, 1992, 1998; Nevalainen 2004, 114–116.)

Näihin muutoksiin kytkeytyy jälkipoliittisuuden käsite, jonka mukaan politiikka on konsensuskeskeistä, epäideologista yhteisten asioiden hoitamista. (Mouffe 2005, 1; Swyngedouw 2011, 266.) Mouffen mielestä jälkipoliittinen uusliberalismi piilottaa vastakkainasettelut ja vallankäytön näennäiseen konsensukseen. Kun ideologisista rajanvedoista luovutaan, yhteiskunnallisten valtasuhteiden

symbolinen järjestäminen politiikassa ei onnistu. Konsensus ilmentää aina jonkinlaisia valtasuhteita, eikä mikään julkinen tila ole vapaa vallankäytöstä, koska tilat itsessään ovat vallankäytön tuottamia. (Mouffe 2000, 14, 100, 115–116; Flyvbjerg ja Richardson 2002, 46–47.)

Jälkipoliittisessa uusliberaalissa paradigmassa suunnittelu nähdään ennen kaikkea taloudellisena prosessina, sen sijaan, että se olisi yhteiskunnallinen prosessi, jonka tavoitteena on luoda yhdenvertaisempia tai oikeudenmukaisia kaupunkeja. (McAuliffe ja Rogers 2018, 2.) Suunnitteluun on tämän myötä tuotu haastavia teoreettisia näkökulmia. Yksi niistä on agonistinen suunnittelu, joka perustuu Chantal Mouffen agonistisen demokratian teoriaan. Sen mukaan länsimaiset yhteiskunnat rakentuvat liberalismiin ja demokratian aatteiden välisen sisäisen konfliktin varaan: edellinen painottaa yksilön vapauksia ja universaaleja ihmisoikeuksia, mutta jälkimmäinen puolestaan kansanvaltaa ja kansalaisten yhdenvertaisuutta. Aatteiden välinen ristiriitaisuus tekee politiikasta paradoksaalista ja konfliktuaalista. Agonistisessa demokratiassa keskeisintä ei ole aatteiden välisen jännitteen täydellinen ratkaiseminen vaan niiden välisen konfliktin välttämättömyyden hyväksyminen järjestelmän ominaisuutena. (Mouffe 2000, 98–105.)

Mouffen teoria pohjautuu Carl Schmittin liberaalin demokratian kritiikille. Schmittin mukaan liberaali demokratia pohjautuu universaalin yhdenvertaisuuden käsitteelle, mutta ilman vastakohtaista eriarvoisuutta käsitteellä ei ole poliittista merkitystä. Toisin sanoen, poliittinen käsite tarvitsee vastakäsitteen. Esimerkiksi ihmiskunta ei hänen mukaansa voi olla poliittinen käsite, koska se on kaikenkattava ja liian abstrakti eikä sillä ole mitään edustavia instituutioita. Vain määrittelemällä sille vastakohta ja ulkopuoli, on käsite poliittinen. Esimerkiksi kansakunta voi olla poliittinen käsite, koska se viittaa tietyin kriteerein rajattuun ihmisryhmää, jolla on sitä vastaavia instituutioita, kuten valtio ja kansalaisuus. Liberaalit demokratiat häivyttävät erottelujen merkityksen ja näin ollen neutralisoivat poliittiset käsitteet. (Schmitt [1932] 2015, 28, 30–38, 58–62, 77–79.) Mouffe on yhtä mieltä vastakohtien ja erottelujen määrittelyn tärkeydestä, mutta kieltää sen, että jaottelu tulisi tehdä joidenkin essentiaalisten ominaisuuksien perusteella kuten Schmitt ehdottaa. Hänestä erottelut tulisi

nähdä hegemonisina eli ne perustuvat aina valtasuhteiden järjestelylle, joka voidaan aina järjestellä toisin. (Mouffe 2013, 14–15; 2000: 36–42, 104.) Schmittin mukaan liberalismi ja demokratia ovat aatteellisesti yhteensopimattomia ristiriitaisuutensa takia. Niille perustuvat poliittiset järjestelmät näin ollen eivät ole kestäviä. Mouffe puolestaan näkee aatteiden välisen konfliktin järjestelmän ytimenä. Konfliktuaalisuus ei ole vika vaan ominaisuus. (Mouffe 2000, 38–40.)

Alati läsnäoleva konfliktuaalisuus näkyy siinä, miten Mouffe määrittelee *poliittisen* ja *politiikan*. Poliittisella hän viittaa yhteiskuntaan ja ihmisten kanssakäymiseen liittyvään antagonismiin, joka ilmenee kamppailuna vihollisten kesken eri tilanteissa ja muodoissa. Poliitikka puolestaan on poliittisen kesytetty agonistinen muoto. Poliitikassa kohtaavat erimieliset, toistensa legitimizeettiä kunnioittavat osapuolet. Ihmisillä on erilaisia yhteensovittamattomia tulkintoja ja käsityksiä todellisuudesta. He voivat olla eri mieltä siitä, miten arvoja tulkitaan ja miten niitä tulisi toteuttaa. Agonistisen politiikan tavoitteena on antagonististen ystävävihollinen suhteiden muuttaminen legitiimien vastapuolien väliseksi agonistiseksi suhteiksi. Mouffe nimittää tätä agonistiseksi pluralismiksi. Agonistisessa politiikassa osapuolet kunnioittavat toisiaan ja tunnustavat toistensa tulkintojen legitimizeetin. Osapuolia yhdistää sitoutuminen liberaalin demokratian keskeisiin arvoihin: vapauteen ja yhdenvertaisuuteen. Konfliktuaalisuus on aina läsnä politiikassa eikä agonismilla päästä eroon antagonismista. Antagonistinen poliittinen ulottuvuus vaikuttaa politiikkaan, sillä politiikka voi milloin vaan muuttua antagonistiseksi. (Mouffe 2013, 2–3, 7, 9; 2000, 18, 32–34, 101–103.)

Agonistinen suunnitteluteoria

Suunnittelun kontekstissa agonistisella pluralismilla tarkoitetaan erilaisten tavoitteiden ja arvomaailmojen osallistamista suunnitteluprosessiin. Osapuolet kunnioittavat toistensa legitimizeettiä, mutta samalla ymmärtävät konsensuksen saavuttamisen rajallisuuden. Konfliktit ovat osa suunnitteluprosessia, jolloin osapuolet voivat päästä yhteisymmärrykseen erimielisyyksien käsittelyn menetelmistä. Konfliktien näennäisen ratkaisemisen, hallinnan tai tukahduttamisen sijaan kiistat nostetaan esille, avoimen ja legitiimin käsittelyn kohteeksi, jolloin niihin voidaan etsiä ratkaisuja ilman pyrkimystä eri

merkitysjärjestelmien yhteensovittamiseen. (Mouffe 2013, 7–9; Bäcklund ja Mäntysalo 2009, 25, 28.)

Bäcklundin ja Mäntysalon (2009, 28) mukaan kommunikatiivisessa konsensuksessa konfliktien nähdään johtuvan ”--erilaisista näkökulmista yhteisesti määritellyyn ongelmaan”, joten konflikteja käsitellään mieluiten neuvottelemalla konsensushakuisesti. Jälkipoliittinen konsensuskeskeinen konfliktienhallinta ei ole johtanut konfliktien katoamiseen vaan ne sulautettu osaksi uusliberaalia hallintajärjestelmää (McAuliffe ja Rogers 2018, 3). John Pløger (2004, 75) puolestaan toteaa, että suunnittelujärjestelmässä konflikteja käsitellään antagonistisina poliittisin perustein. Jos konflikteihin ei antagonismin vuoksi löydy ratkaisua, on turvaututtava institutionaaliseen vallankäyttöön eli lakiin tai poliittisiin päätöksiin, sen sijaan että käytettäisiin resursseja aidosti osallistavaan prosessiin. Konfliktien neutralointi johtaa siihen, että luottamus demokraattisiin instituutioihin heikkenee ja poliittinen toiminta ohjautuu vaihtoehtoihin toimintamuotoihin. Mouffe varoittaa, että konsensuskeskeisyys ja konfliktien vältteleminen johtavat yleiseen poliittiseen välinpitämättömyyteen ja osallistumattomuuteen. Hän ei kuitenkaan kiellä konsensuksen tarpeellisuutta, vaan korostaa että se voi olla konfliktuaalinen, jolloin erimielisyyksille annetaan tilaa. (Mouffe 2013, 7–8; 2000, 49, 103.)

Agonistinen suunnitteluteoria käytännössä

Yhdyskuntasuunnittelun piirissä agonistisesta suunnittelusta on kirjoitettu runsaasti, mutta sen käytännön sovellutuksista ei yhtä paljon. Suomessa agonistisesta suunnittelusta ovat kirjoittaneet esimerkiksi edellä mainitut Bäcklund ja Mäntysalo. Kansainvälisellä tasolla aiheesta ovat kirjoittaneet muiden muassa John Pløger (2004), Clare Mouat ym. (2013) sekä Cameron McAuliffe ja Dallas Rogers (2018). Jälkimmäiset kritisoivat Mouffea siitä, ettei hän selvennä miten siirtymä antagonistisesta politiikasta agonistiseen politiikkaan tapahtuu käytännössä. Omassa tutkimuksessaan (McAuliffe ja Rogers 2018, 304) he ovat soveltaneet Mouffen teoriaa käytännössä. He tutkivat kuinka Sydneyssä Australiassa paikallisista asukkaista koostuvat aktivistiryhmät järjestäytyivät ja kuinka kohtaamiset hallinnon ja yksityisen sektorin toimijoiden

kanssa vaihtelivat antagonistisen ja agonistisen toiminnan välillä. Agonistinen politiikka tarkoittaa heidän määritelmänsä mukaan sitä, että toimijat ovat avoimia erilaisille arvoille, intresseille ja ideoille. Eri tahot voivat olla keskenään erimielisiä, mikä puolestaan osoitetaan tekojen, dialogin ja väittelyn kautta. Poliittista toimintaa tulisi ajatella laajempaan kokonaisuuteen, jossa annetaan tilaa moninaisille ryhmittymille ja toimintamuodoille. Yhdyskuntasuunnittelussa toimijat pyrkivät vaikuttamaan niin muodollisten (osallistumis- ja keskustelutilaisuudet) kuin epämuodollisten (mediajulkisuus, mielenosoitukset tai lobbaaminen) väylien kautta. Mouffin teoreettisessa kehyksessä muodolliset keinot kuuluisivat politiikan (agonismi) piiriin ja epämuodolliset toimet poliittisen (antagonismi) piiriin. McAuliffe ja Rogers puolestaan näkevät eri toimintamuodot jatkumona. Tämän pohjalta he jaottelevat antagonismin ilmentymät kolmeen toimintamuotoon (taulukko 1): jäykkään, pehmeään ja strategiseen antagonismiin eli agonismiin. (McAuliffe ja Rogers 2018, 5–6, 8.)

Taulukko 1. Antagonismin toimintamuodot (McAuliffe ja Rogers 2018, 5).

Toimintatapa	Määritelmä	Esimerkki
Jäykkä antagonismi	Positio, jota määrittävät joustamattomat moraaliset arvot, jolloin moninaisille näkemyksille ei jää tilaa. Kaikki tai ei mitään –lähestymistapa.	Paikalliset asukkaat, jotka vastustavat lähialueen rakennushanketta. nk. Nimbyt.
Pehmeä antagonismi	Näkemysten moninaisuus hyväksytään, mutta ei kyetä vaikuttamaan politiikkaan. Painotetaan jaettuja eettis-poliittisia arvoja, mutta ei siirrytä poliittisesta politiikkaan. Jälkipoliittinen välivaihe jäykän ja strategisen antagonismin välillä.	Muodollisiin tilaisuuksiin osallistuminen, mutta huomataan että päätökset on jo tehty. Osallisia kuullaan, mutta ei kuunnella.
Strateginen antagonismi (agonismi)	Antagonismia performoidaan politiikan sisällä. Vaihtoehtoisen hegemonian edistäminen liikkumalla olemassa olevien muodollisten poliittisten instituutioiden ja protokollien ulkopuolelle.	Muodollisiin tilaisuuksiin osallistuminen, mutta samanaikaisesti esimerkiksi poliitikkojen lobbaaminen, mielenosoitukset tai suora toiminta.

Konsensuskeskeisessä suunnittelussa suositaan pehmeää antagonismia. Osallisten tavoitteiden pitää olla linjassa vaikutusvaltaisten toimijoiden tavoitteiden kanssa, koska muutoin on vaikea saada omia tavoitteita läpi. Muodollisissa osallistamisprosesseissa vähemmistöön jäävät toimijat

hiljennetään ottamalla heidät osaksi prosessia, jossa he eivät kuitenkaan voi todellisuudessa vaikuttaa lopputulokseen. Keskustelua käydään vain hallinnallisista toimenpiteistä, aikatauluista tai teknologioista. (McAuliffe ja Rogers 2018, 5; Swyngedouw 2011, 267–268.) Toisin sanoen, viralliset osallistamismenetelmät neutraloivat vastarinnan ja osallistumisesta tulee pinnallista: kuullaan, mutta ei kuunnella. Osallistamalla hankkeiden vastustajia suunnitteluprosessiin legitimoidaan itse prosessi ja sen ”rationaalinen” lopputulos. Näin ollen marginaaliin jäävät toimijat joutuvat turvautumaan epämuodollisiin vaikuttamisen keinoihin tai saattavat jättäytyä kokonaan pois. Mutta Mouffe varoittaa, että vastarinnan vaijentaminen johtaa ristiriitojen purkautumiseen muiden keinojen kautta. (Mouffe 2013, 7; 2000, 104).

Osallistamisen ulkopuolelle jättäytyminen voi kuitenkin olla strateginen vaihtoehto. McAuliffe ja Rogers väittävät, että muodollisen politiikan ulkopuolella toimivat ryhmittymät voivat toimia agonistisesti. Esimerkiksi niin kutsutut *not in my backyard* -aktivistit, jotka vastustavat lähialueensa rakennushanketta, voivat toiminnallaan kerryttää poliittista ja sosiaalista pääomaa. Onnistuneiden kampanjoiden myötä yhden asian liike voi motivoida monipuolisempaan poliittiseen toimintaan ja laajempien verkostojen muodostamiseen. McAuliffen ja Rogersin tutkimuksessa paikalliset ryhmittymät liittyivät osaksi laajempaa metropolitason liikettä, jolla oli paremmat mahdollisuudet vaikuttaa suunnitteluun ja politiikkaan. Strategisessa antagonismissa toimijat liikkuvat ketterästi muodollisten ja epävirallisten vaikutuskeinojen välillä. (McAuliffe ja Rogers 2018, 6–7.) Toisaalta tällainen joustava poliittinen toiminta nähdään ongelmallisena konsensuskeskeisessä järjestelmässä. Suomessa monet viranhaltijat suhtautuvat kriittisesti epämuodollisia vaikuttamiskeinoja ja suoraa osallistumista kohtaan, sillä niiden koetaan uhkaavan edustuksellisen demokratian roolia. He haluavat pitää osallistamisprosessit hallinnassaan ja kansalaisten omaehtoinen toiminta haastaa totutun järjestyksen. (Leino 2006, 147–148.)

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

3.1 Tutkimuskysymykset

Tässä tutkimuksessa tarkastelen ympäristökonfliktien käsittelemisen menetelmiä eri toimijoiden näkökulmista. Tutkimuksen teoreettisena pohjana käytän agonistista suunnitteluteoriaa, ja erityisesti Cameron McAuliffen ja Dallas Rogersin antagonismin toimintamuotojen jaottelua. Vastaan tutkimuksessa kahteen kysymykseen:

- Miten erilaiset ympäristökonfliktien käsittelemisen menetelmät toimivat eri toimijoiden näkökulmista ja mitkä seikat vaikuttavat heidän asenteisiinsa?
- Miten asenteet jakautuvat antagonismin toimintamuotojen välillä?

Vastaan ensimmäiseen kysymykseen analysoimalla vastauksia kyselyn kohtaan 16, jossa kysytään missä määrin eri toiminnot ja toimijat ovat vaikuttaneet ristiriidan ratkeamiseen (liite 6). Jaottelen vastaajat heidän ilmoittamansa pääasiallisen asiantuntijuuden perusteella (liite 6, kohta 7). Muodostan faktorianalyysin avulla konfliktien käsittelemisen menetelmistä yläkategorioita, ja vertailen miten asiantuntijaryhmät suhtautuvat kategorioiden alaisiin menetelmiin. Vastauksista ilmenee ryhmien asenteiden erot ja yhtäläisyydet. Saadakseni monipuolisemman käsityksen asenteiden taustoista, käytän analyysini tukena avoimia vastauksia. Koostin laadullisen aineiston kysymyksistä 17 ja 19, joissa vastaajilta kysyttiin ristiriidan ratkeamattomuuden syitä ja mitä hyväksi koettuja menetelmiä on löydetty ristiriitojen ratkaisemiseen (liite 6). Etsin aineistosta aihealueeseen liittyviä kommentteja ja yhdistän ne faktorianalyysin tuloksiin. Kerron tarkemmin metodologisista valintojani luvussa 3.3.

Lopuksi tarkastelen asenteita McAuliffen ja Rogersin antagonismin toimintamuotojen (jyrkkä, pehmeä ja strateginen antagonismi) kautta, koska se valottaa miten konfliktien käsittelemisen menetelmät toimivat vallan välineinä suunnittelussa. Se mitä kukin pitää toimivana konfliktien käsittelemisen menetelmänä riippuu siitä ovatko he saaneet edistettyä tavoitteitaan sen kautta sekä heidän käsityksestään menetelmän legitimiudesta.

3.2 Aineiston esittely

Kyselylomake

Suunnittelimme kyselylomaketta Luonnonvarakeskuksella alkuvuodesta 2015 ja toteutimme kyselyn kesä-syyskuun välisenä aikana. Päätimme tietoisesti käyttää kyselylomakkeessa ristiriitaa ja konfliktia synonyymeina, koska käyttämällä vain konfliktia vastaajalle voi tulla mieleen vain kaikista kärjistyneimmät selkkaukset ja tavoitteenamme oli saada tietoa pienemmistäkin kiistoista. Toteutin kyselyn Webropol-tiedonkeruusovelluksella ja aineiston analysointiin käytin SPSS-tilasto-ohjelmistoa.

Kyselylomake koostuu kolmesta osiosta. Ensimmäisessä osiossa selvitettiin, millaisia konflikteja vastaajan toimialueella on ilmennyt. Vastaaja pystyi tarkentamaan, mitkä seikat vaikuttivat konfliktin syntyyn, minä vuosina kyseinen konflikti on ollut aktiivisena ja kuinka vakavasta ongelmasta on kyse. Toisessa osiossa käsiteltiin ympäristökonflikteja aiheuttavia tekijöitä. Vastaaja sai valita ketkä ovat hänen mielestään yleensä ristiriitojen osapuolina ja millaiset osapuolien väliset erot ovat johtaneet riitoihin. Vastaajaa pyydettiin myös reagoimaan erilaisiin mielipideväittämiin, jotka koskivat ympäristökonfliktien syitä. Kyselyn kolmannessa osiossa kartoitettiin toimivia ratkaisukeinoja. Osiossa kysyttiin mitkä ratkaisumenetelmät ovat toimineet ja jos ristiriidat eivät ole ratkenneet niin miksi näin on. Lisäksi kysyttiin mitkä tiedot ja taidot ovat tärkeitä ristiriitojen ratkaisemisessa ja millaisia konflikteja tulevaisuudessa saattaa ilmetä.

Kohdistimme kyselyn henkilöille, jotka ovat todennäköisesti kohdanneet työssään tai vapaa-ajallaan ympäristöön liittyviä konflikteja. Hallinnon puolelta pyrittiin tavoittamaan kunnanjohtajien ja maakuntajohtajien lisäksi ELY-keskuksien (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) ja Metsähallituksen eri yksiköiden johtajia. Luonnonsuojelullisia näkemyksiä haettiin luonnonsuojelupiirien ja eri luonnonsuojeluyhdistyksien puheenjohtajilta. Lisäksi eri alojen liittojen ja yhdistyksien aktiiveja haluttiin kuulla, kuten paliskuntien poroisäntiä, metsänhoitoyhdistyksien, MTK:n (Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto) tuottajayhdistyksien ja riistanhoitoyhdistyksien puheenjohtajia. Ympäristökonfliktien kaikkia asianosaisia on mahdotonta kartoittaa täydellisesti,

koska asianosaisen määritelmä on löyhä, joten eri toimijoiden edustuksessa on väistämättä aukkoja.

Vastaajat

Vastaajien yhteystiedot kerättiin organisaatioiden internetsivuilta. Vastauksien kerääminen aloitettiin alkukesästä 2015 ja vastausaikaa pidennettiin syyskuuhun asti, jotta mahdollisimman moni ehtisi osallistua kyselyyn. Vastaajia motivoitiin osallistumaan kyselyyn vapaaehtoisella kirja-arvonnalla, jonka palkintona jaettiin viisi kappaletta *Hyvinvointia metsästä* -teosta (Tyrväinen, 2014). Käännätimme kyselylomakkeen ruotsiksi, jotta kysely tavoittaisi myös suomenruotsalaisia vastaajia. Kyselykutsuja lähetettiin 1355 kappaletta ja vastauksia saapui 271 kappaletta, eli noin 20 prosenttia kohderyhmästä vastasi kyselyyn. Vähäisen vastaajamäärän tutkimiseksi ja kyselylomakkeen laadun varmistamiseksi teimme katokyselyn, jonka tulokset löytyvät liitteestä 7.

Suurin osa kyselyyn vastanneista on miehiä, naisten osuus vastauksista jäi vajaaseen viidennekseen. Iältään enemmistö on 50–65-vuotiaita, ja sitä nuorempia on alle kolmannes. Osallistujista lähes puolella on korkeakoulututkinto ja reilulla kolmanneksella on ammatillinen tai opistotason tutkinto. Maakunnittain tarkasteltuna yli puolet vastauksista oli Pohjois-Pohjanmaalta, Lapista, Pirkanmaalta, Uudeltamaalta ja Keski-Suomesta. Kolmannes tuli Varsinais-Suomesta, Etelä-Savosta, Kainuusta, Pohjois-Karjalasta ja Pohjois-Savosta. Muista maakunnista vastauksia kertyi vajaa viidennes.

Toimialueen koon mukaan luokiteltuna enemmistö vastaajista edustaa yhden kunnan tai kaupungin aluetta. Maakunnan toimialueeseen nimesi vajaa kolmannes ja useamman kunnan viidennes vastaajista. Organisaatioittain tarkasteltuna hieman alle puolet toimii elinkeinoyhdistyksissä. Hallinnollisissa tehtävissä työskentelee kolmannes vastaajista ja jäljelle jäävä viidennes toimii luonnonsuojelujärjestöissä.

Asiantuntijuus

Kyselylomakkeen taustatietoja kartoittavassa osiossa vastaajilta kysyttiin minkä alan asiantuntijana he vastaavat kyselyyn. Vaihtoehtoina olivat luonnonvara-ala,

luonnonsuojelujärjestö, luontoharrastaja, maankäytön tai ympäristön suunnittelu ja yleiset hallintotehtävät. Ylivoimaisesti suurin osa vastaajista (124) ilmoitti kuuluvansa luonnonvara-alan asiantuntijoihin. Heistä valtaosa oli MTK:n tuottajayhdistyksistä (46), riistanhoitoyhdistyksistä (26), paliskunnista (18) ja Metsähallituksen metsätalouden puolelta (16). Loput olivat metsänhoitoyhdistyksistä (8), Metsähallituksen luontopalveluista (5), luonnonsuojeluyhdistyksistä (2), Suomen riistakeskuksesta (2) ja kunta-alalta (1).

Seuraavaksi eniten vastaajia on luonnonsuojelualan asiantuntijoiden keskuudesta (45). Heistä suurin osa toimii luonnonsuojeluyhdistyksissä (36) ja luonnonsuojelupiireissä (8). Vain muutama heistä työskentelee kunta-alalla (2). Yleisten hallintotehtävien asiantuntijoita vastaajista on 39, joista suurin osa on kunta-alalta (20) ja ELY-keskuksista (15). Loput ovat maakuntaliitosta (5) ja metsähallituksen luontopalveluista (2). Luontoharrastamisen asiantuntijoista (27) suurin osa kuuluu riistanhoitoyhdistykseen (20) ja loput luonnonsuojeluyhdistykseen (4), metsänhoitoyhdistykseen (2), Suomen riistakeskukseen (1) ja kunta-alalle (1). Luontoharrastaja-kategoria on hankala, koska se on sisällöltään epämääräinen ja kuka tahansa vastaajista voi kuvailla itseään myös luontoharrastajaksi. Kysymyksenasettelussa korostettiin kuitenkin vastaajan ensisijaista asiantuntijuutta, joten oletan, että luontoharrastajuus on valikoitu harkitusti. Maankäytön ja ympäristösuunnittelun asiantuntijoita on 24. Heihin lukeutuvat metsähallituksen luontopalveluiden (8) ja metsätalouden puolet (1), kunta-ala (5), ELY-keskukset (4), luonnonsuojeluyhdistykset (3) ja metsänhoitoyhdistys (1).

3.3 Tutkimusmenetelmät

Perinteisesti ympäristökonflikteja on tutkittu tapauskohtaisesti ja niiden analysointiin on käytetty pääasiassa laadullisia menetelmiä. Lähestymistapa on perusteltu, sillä konfliktit ovat sidoksissa tiettyyn tapahtumapaikkaan ja -aikaan, jolloin ne muodostavat selkeän ja rajatun kokonaisuuden. Mielestäni on hyödyllistä tarkastella ympäristökonflikteja myös kvantitatiivisilla menetelmillä, jolloin voidaan tutkia esimerkiksi erilaisten konfliktien yleisyyttä ja suurempien vastaajajoukkojen asenteita. Käytän tutkimuksessa sekä kvantitatiivista että

kvalitatiivista aineistoa saadakseni monipuolisemman kuvan konfliktien käsittelemisestä.

Tutkimuksessa käyttämäni aineistoa ei voi luokitella otokseksi, koska vastaajat valikoitiin etukäteen, joten kyseessä on pikemminkin harkinnanvarainen näyte. Tämän takia tilastollista merkitsevyyttä ei ole mielekästä testata. Perusjoukko määrittyy tässä tapauksessa kohteeksi valittujen organisaatioiden kautta. Koska kaikki nimettyihin ryhmiin kuuluvat saivat kyselylomakkeen, voidaan puhua myös kokonaistutkimuksesta, jolloin perusjoukkoon yleistämiseen ei tarvita tilastollisen todennäköisyyden arviointia, mutta aineiston informaatiota voidaan tilastotieteen menetelmin tiivistää.

Tutkielma on luonteeltaan eksploratiivinen, eli en pyri testaamaan mitään yksittäistä teoriaa tai hypoteesia. Eksploratiivisessa faktorianalyysissä tutkitaan muuttujien välisiä korrelaatioita. Menetelmä on sopiva, kun halutaan tiivistää informaatiota ja selkeyttää aineistoa ryhmittelemällä muuttujia osiin. Tarkoituksena on ryhmitellä muuttujia siten, että niiden taustalle voidaan tulkita latenti muuttuja, joka auttaa selittämään ilmiötä. (Silén 2022, 94, 108; Metsämuuronen 2005, 145, 598.)

Tutkimusta varten muodostin faktorit käyttämällä pääakselimenetelmää (Principal Axis Factoring) ja varimax-suorakulmarotaatiota. Pääakselimenetelmässä ensimmäinen faktori selittää eniten muuttujien välistä vaihtelua ja sitä seuraava hieman edellistä vähemmän, aina viimeiseen faktoriin asti. Suorakulmaisen rotaation taustaoletuksena faktorit ovat toisistaan riippumattomia. (Vehkalahti 2008, 104.) Arvioin faktorien käyttökelpoisuutta käyttäen Cronbachin alfakerrointa, joka kuvaa mittarin sisäistä yhtenäisyyttä. Mitä korkeampi alfakerroin faktorilla on, sen parempi on sen sisäinen yhtenäisyys. Yleisesti ottaen faktoria voidaan pitää riittävän yhtenäisenä, jos sen alfa-arvo on yli 0.6, mutta toisinaan myös 0.5 rajaa on pidetty kelvollisena. (Jokivuori ja Hietala 2007, 104; Metsämuuronen 2005, 66–69.) Analyysia varten muodostin faktorien kärkimuuttujista summamuuttujia keskiarvoistamalla alkuperäisten muuttujien arvot. Summamuuttujien käyttö helpottaa tulkintaa,

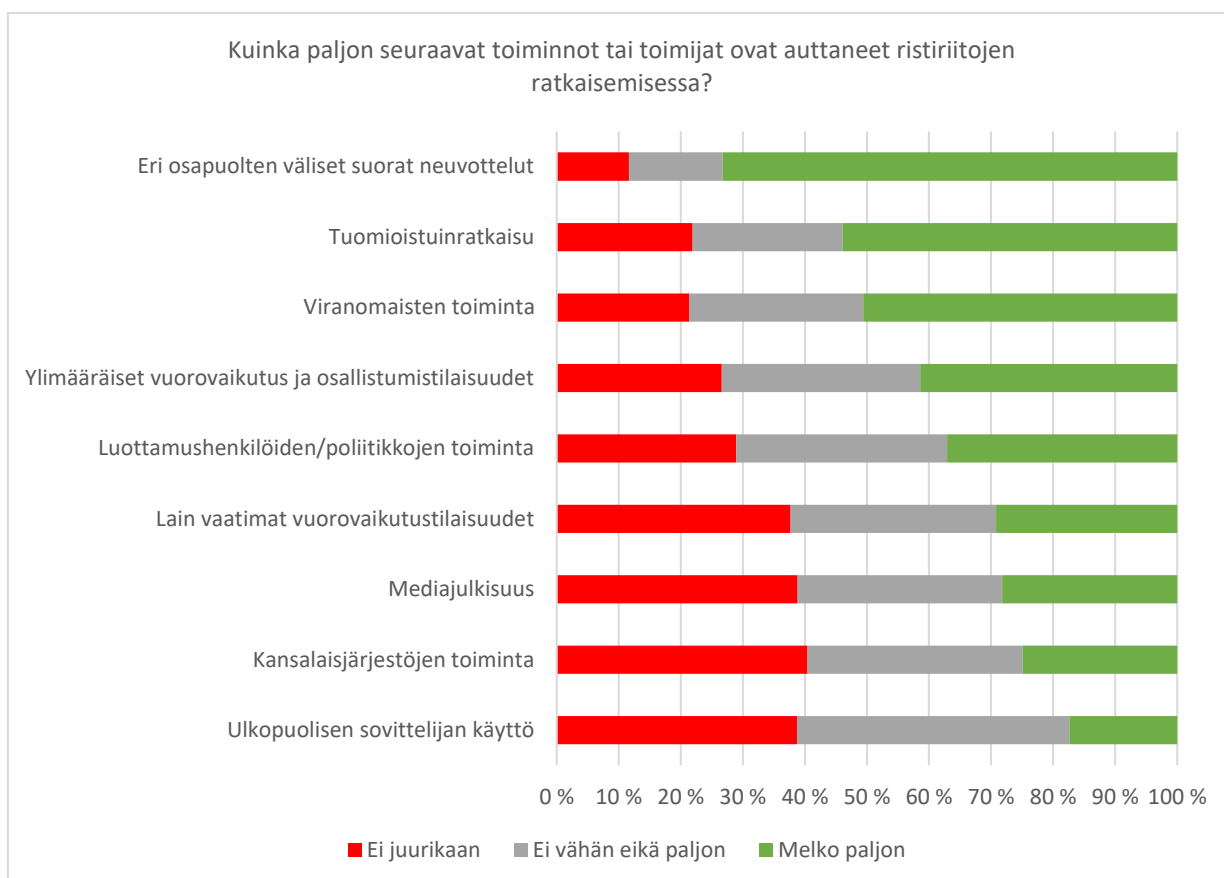
koska mitta-asteikko pysyy samanlaisena kuin alkuperäisissä kysymyksissä. (Vehkalahti 2008, 112.)

Havainnollistan tuloksia laatikko-janakuvioilla (boxplot), koska niillä voi helposti vertailla eri ryhmien vastauksia suhteessa toisiinsa sekä vastausten hajontaa. Laatikko-janakuviossa arvot jakautuvat neljännesosiin: janojen päät osoittavat minimi- ja maksimiarvot, laatikon vasen reuna on alaneljännes, oikea reuna on ylaneljännes ja näiden välissä on paksulla viivalla merkitty keskimäinen arvo eli mediaani. (Vehkalahti 2008, 56; Metsämuuronen 2005, 592.) Päätin jättää kuvioista pois organisaatiot, joilta tuli yhteensä viisi vastausta tai vähemmän anonymiteetin turvaamiseksi.

4 TULOKSET

4.1 Vastausten yleinen jakauma ja faktorianalyysi

Kuviosta 1 näkee miten vastaajat ovat yleisesti vastanneet kysymykseen kuinka paljon eri toimet tai toimijat ovat auttaneet ristiriitojen ratkaisemisessa. Tiivistin vastausvaihtoehdot viidestä kolmeen (ei juurikaan, ei vähän eikä paljon, ja melko paljon) selkeyden vuoksi, koska pyrkimyksenäni ei ole tässä vaiheessa tarkastella yksityiskohtia vaan saada suurpiirteinen kuva vastaajien mielipiteistä.



Kuvio 1. Eri toimintojen ja toimijoiden koettu hyödyllisyys ristiriitojen ratkaisemisessa.

Eniten ristiriitojen ratkaisemiseen vaikuttaneina toimina vastaajat pitävät eri osapuolten välisiä suoria neuvotteluja (73 %), tuomioistuinratkaisuja (54 %) sekä

viranomaisten toimintaa (51 %). Ylimääräiset vuorovaikutus- ja osallistumistilaisuudet jakavat vastaajien mielipiteitä hieman enemmän (vähän 27 % ja paljon 41 %), mutta lain vaatimat vuorovaikutustilaisuudet saavat enemmän kielteisiä arvioita kuin myönteisiä (38 % ja 29 %). Luottamushenkilöiden tai poliitikkojen toimintaa vastaajat pitävät jokseenkin vaikuttavina (37 %). Vähiten ristiriitojen ratkaisemiseen vaikuttaneina toimina pidetään kansalaisjärjestöjen toimintaa (40 %), mediajulkisuutta (39 %), sekä ulkopuolisen sovittelijan käyttöä (39 %). Viimeisen muuttujan kohdalla on myös eniten ei vähän eikä paljon - vastauksia, joten kyse voi olla siitä, ettei ulkopuolisesta sovittelijasta ole ollut kokemusta.

Faktorianalyysissä muodostin kolme faktoria: vuorovaikutustilaisuudet ja neuvottelut (kommunikatiiviset menetelmät), viranomaisten toiminta ja tuomioistuinpäätökset sekä mediajulkisuus ja kansalaisjärjestöjen toiminta. Ulkopuolisen sovittelijan käyttö –muuttujan faktorilataus jäi liian alhaiseksi (alle 0,200), joten se ei sopinut mihinkään faktoriin.

Taulukko 2. Muuttujien faktorilataukset.

	Factor		
	1	2	3
Ylimääräiset vuorovaikutus- ja osallistumistilaisuudet	,807		
Eri osapuolten väliset suorat neuvottelut	,612		
Lain vaatimat vuorovaikutustilaisuudet	,607		
Luottamushenkilöiden/politiikkojen toiminta	,317		
Viranomaisten toiminta		,719	
Tuomioistuinratkaisu		,717	
Mediajulkisuus			,880
Kansalaisjärjestöjen toiminta			,369
Ulkopuolisen sovittelijan käyttö			

Extraction Method: Principal Axis Factoring.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 5 iterations.

Ensimmäiseen faktoriin sisältyvät ylimääräiset vuorovaikutus- ja osallistumistilaisuudet, eri osapuolten väliset suorat neuvottelut, lain vaatimat vuorovaikutustilaisuudet sekä luottamushenkilöiden tai poliitikkojen toiminta. Kuitenkin luottamushenkilöiden tai poliitikkojen toiminta -muuttujalla on varsin heikko lataus (0.317), joka heikentäisi koko faktorin alfa-arvoa (0.712), joten päädyin jättämään sen pois varsinaisesta faktorista. Käytän tästä lähtien faktorista nimitystä kommunikatiiviset menetelmät. Toiseen faktoriin sisältyvät viranomaisten toiminta ja tuomioistuinratkaisut. Faktorin muuttujien alfa-arvo on 0.675, eli ne ovat riittävän yhtenäisiä analyysia varten. Muuttujissa on yhtäläisyyksiä edelliseen faktoriin, koska vuorovaikutus ja neuvottelu ovat useassa tapauksessa viranomaisten toimintaa. Kolmanteen faktoriin lukeutuvat mediajulkisuus ja kansalaisjärjestöjen toiminta -muuttujat. Kansalaisjärjestöjen toiminta -muuttujalla on heikko lataus (0.369), mutta sen jättäminen faktoriin on mielestäni sisällöllisesti perusteltua, koska kansalaisjärjestöt hyödyntävät

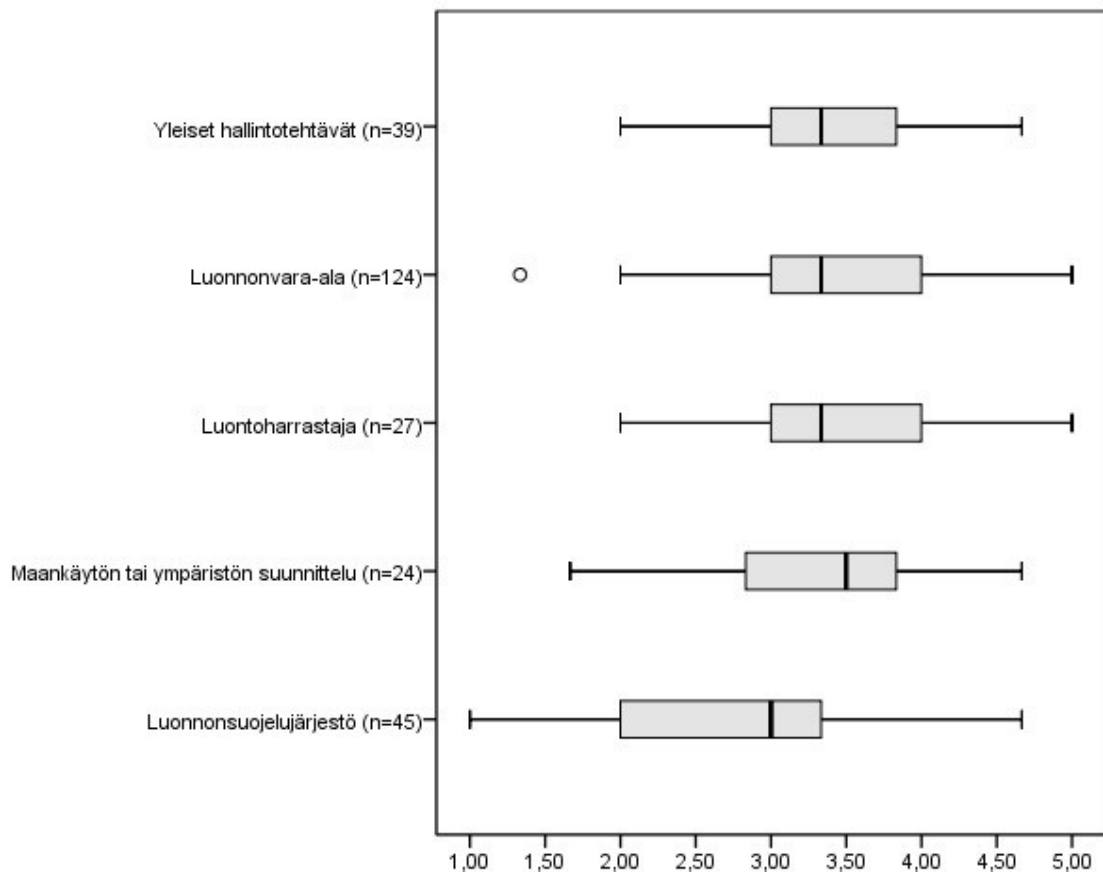
monesti mediajulkisuutta toiminnassaan saadakseen näkyvyyttä mielipiteilleen. Vaikka faktorin alfa-arvo jää suhteellisen matalaksi (0.531), on se riittävä analyysia varten.

4.2 Muodolliset menetelmät

4.2.1 Kommunikatiiviset menetelmät

Vuorovaikutus- ja neuvottelutilaisuuksia on hyödynnetty jo ennen vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslakia kaavoittajien ja suunnittelijoiden oman harkinnan mukaan, muttei mitenkään järjestelmällisesti. Vuorovaikutustilaisuuksia järjestävät myös esimerkiksi kaivosyhtiöt YVA-prosessin yhteydessä tai sosiaalisen toimiluvan muodostamisen puitteissa (Pettersson ja Suopajarvi, 2018). Laissa korostettiin osallisuuden, avoimuuden ja vuorovaikutuksen merkitystä suunnittelussa, mutta velvollisuuksia osallistumisen järjestämisen suhteen ei laajennettu merkittävästi. Se, miten laajasti eri menetelmiä hyödynnetään, riippuu pitkälti kunnasta ja suunnittelijoista. (Puustinen 2006, 193.) Osallistamiseen kuuluu laaja kirjo menetelmiä, kuten yleisötilaisuudet, sidosryhmien kuulemiset, yhteiset työpajat ja viime vuosina erityisesti nettikyselyt ja paikkatiedon kerääminen.

Kommunikatiiviset menetelmät -faktoriin lukeutuvat ylimääräiset neuvottelu- ja vuorovaikutustilaisuudet, eri osapuolten väliset suorat neuvottelut ja lain vaatimat vuorovaikutustilaisuudet. Kuvio 2 käy ilmi, että yleisten hallintotehtävien, luonnonvara-alan ja luontoharrastajien suhtautuminen vuorovaikutus- ja neuvottelutilaisuuksiin on myönteisempää verrattuna maankäytön tai ympäristösuunnittelun ja luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijoihin. Tämä osaltaan heijastaa yleistä jakaumaa (kuvio 1), jossa eri osapuolten väliset suorat neuvottelut -muuttuja ja ylimääräiset vuorovaikutus- ja osallistumistilaisuudet -muuttuja saavat kaiken kaikkiaan myönteisen vastaanoton.



Kuvio 2. Kommunikatiiviset menetelmät -faktorin jakauma asiantuntijaryhmittäin

Yleisten hallintotehtävien asiantuntijoiden vastausten mediaani on 3,3, kuten luonnonvara-alalla ja luontoharrastajilla. Eli keskimäärin vuorovaikutustilaisuuksia ja neuvotteluja pidettiin ei vähän eikä paljon vaikuttaneina toimina konfliktien ratkaisemisessa. Pienimmän (2) ja suurimman (4,7) arvon vaihteluväli on 2,7 ja kvartiilivälin (yläneljännes 3,9 ja alaneljännes 3) pituus on 0,9. Mediaanin ja yläneljänneksen välinen etäisyys (0,6) on suurempi kuin mediaanin ja alaneljänneksen (0,3). Toisin sanoen yleisten hallintotehtävien asiantuntijoiden vastaukset ovat yhtenäisemmät kuin muilla ryhmillä ja vastaukset painottuvat myönteiselle puolelle.

Avoimissa vastauksissa he tuovat esille avoimuuden ja aktiivisen keskusteluyhteyden ylläpitämisen merkitystä sekä varhaisen yhteydenpidon roolia:

Face to face suorat neuvottelut ja ristiriitaosapuolet samaan pöytään. Kunta ongelmallinen neuvotteluosapuoli koska kunnan edustajat ovat keskenään ristiriidassa poliittisest ja vastapuolilla on vaikea hahmottaa mikä on kunnan. Todellinen kanta asiaan. Viranomaisten meneminen paikan päälle meneminen ja ihmisten kohtaaminen ja kuunteleminen tasaveroisina keskustelukumppaneina. (kunta)¹

Ratkaisuhakuinen neuvottelu, osapuolet samaan pöytään heti prosessin alettua, ei vasta sitten kun konfliksi on jo avoin. (ELY-keskus)

Varhainen asiaan puuttuminen ja kasvokkain neuvottelu osapuolien ja viranomaisen kesken. (ELY-keskus)

Erilaisten tavoitteiden yhteensovittaminen ei ole heidän mukaansa ongelmatonta, kun on kyse merkittävistä arvoriistiriidoista:

Joskus ei ole yhteensovitettaessa, esim. allasrakentaminen taloudellisen ja luonnonsuojeluintressin osalla. (ELY-keskus)

Luonnonvara-alan asiantuntijoiden vastausten mediaani on niin ikään 3,3 ja vastausten pienimmän (2) ja suurimman arvon (5) vaihteluväli on kolme. Yläneljänneksen (4) ja alaneljänneksen (3) kvartiilivälin pituus on yksi. Mediaanin ja yläneljänneksen välinen ero (0,7) on suurempi kuin mediaanin ja alaneljänneksen (0,3) eli vastaukset painottuvat myönteisen suhtautumisen puolelle. Ryhmällä on vain hieman enemmän hajontaa vastauksissa kuin yleisten hallintotehtävien edustajilla.

¹ Kaikki lainaukset on otettu suoraan aineistosta kirjoitusvirheineen.

Avoimissa vastauksissa korostetaan osapuolten välisiä neuvotteluja ja tapaamisia sekä vuorovaikuttamisen pitkäjänteisyyttä, riittävää tiedottamista ja viranomaisten roolia:

1) Hyvin järjestetty osapuolten välinen neuvottelu, jossa sovitut pelisäännöt, osapuolten kuuntelu, luova ongelmanratkaisu ja luottamuksen kasvattaminen ja riittävästi aikaa ja sitkeyttä ovat avaintekijöitä. 2) Maastokohteet, joissa nähtävissä, mitä ollaan tekemässä (metsähallitus-metsätalous)

Ennakkotiedottaminen ja yhteiset tapaamiset esim. poromiesten kanssa ei ole nykyisin ollut ongelmia (metsähallitus-metsätalous)

Ylimääräisten vaikuttajien karsiminen neuvottelutilanteessa. Päätöstä tekemään vain asianomaiset. (mtk)

Keskustelu eri osapuolien kesken ja yritetään löytää tyydyttävä kompromissi (mtk)

Osapuolten neuvottelu kunnan viranomaisen johdolla. (mtk)

Neuvottelut eivät ole onnistuneet kaikkien osalta, kuten tässä esimerkissä, jossa on kyse merkittävästä erosta valta-asemassa:

Kahdenväliset neuvottelut. Valitettavasti kaikissa tilanteissa toinen osapuoli ei ole aidosti niihin suostunut (esimerkiksi Soklin tapauksessa kaivosyhtiö Yara). (paliskunnat)

Viranomaisten toiminta saa kritiikkiä pakkolunastuksen uhasta ja puolueellisuudesta, jotka vaikuttavat osapuolten neuvotteluasemiin:

Viivyttäminen voi auttaa jossain tilanteessa, esim tien tms rakentamisen aikataulut ovat tiukkoja. Neuvotteluasema on kuitenkin heikko, koska tieviranomaiset voivat esim. pakkolunastaa peltoa tiemaaksi ja määrätä sille aivan naurettavan korvauksen, joka maksetaan kymmenen vuoden kuluttua. (mtk)

Neuvottelu ja hyvät tavat. Lain kunnioittaminen on ensimmäinen lähtökohta. Ei hallintoviranomaisen omat tulkinnat ja mieltymykset joidenkin ryhmien mukaan. Viranomaisten omat tulkinnat hankaloittavat tilannetta. (mtk)

Luontoharrastuksen asiantuntijoiden vastaukset jakautuvat täysin samoin kuin luonnonvara-alalla, mutta vastaajaryhmä on paljon pienempi (27). Vastausten mediaani on 3,3 ja pienimmän (2) ja suurimman (5) arvon vaihteluväli on kolme. Yläneljänneksen (4) ja alaneljänneksen (3) kvartiilivälin pituus on yksi. Välimatkaa mediaanilla ja yläneljänneksellä on 0,7 sekä mediaanilla ja alaneljänneksellä 0,3, eli vastaukset painottuivat myönteisen suhtautumisen puolelle.

Avoimissa vastauksissa luontoharrastuksen asiantuntijat korostavat vuorovaikutuksen ja neuvottelutilaisuuksien ajankohdan ja avoimuuden merkitystä sekä yhteisiä tiedon lähteitä:

Asioista pitää puhua osapuolten kesken ennen, eikä jälkeen päätöksenteon. Kertoa avoimesti kaikki näkökannat, hyvät ja huonot puolet. Ei pimittää tietoja jotka kuitenkin joskus tulee esille. (riistanhoitoyhdistys)

Man måste sitta ner och diskutera och alla bör ha tillgång till samma informationskällor. (riistanhoitoyhdistys)²

Maankäytön ja ympäristösuunnittelun asiantuntijoiden vastausten mediaani (3,5) on hieman suurempi kuin edellisillä ryhmillä, mutta pienimmän (1,7) ja suurimman (4,7) arvon vaihteluväli on sama (3). Yläneljänneksen (3,9) ja alaneljänneksen (2,9) kvartiilivälin pituus on yksi. Mediaanin ja yläneljänneksen välinen ero on 0,4, kun taas mediaanin ja alaneljänneksen ero on 0,6. Vastaukset painottuvat siis hieman enemmän ei vähän eikä paljon -vaihtoehdon lähetyville.

² "Pitää istua alas keskustelemaan ja kaikilla pitää olla pääsy samoihin tietolähteisiin."

Avoimissa vastauksissa maankäytön ja ympäristösuunnittelun asiantuntijat tuovat esille monipuolisesti erilaisia keinoja, joita he käyttävät työssään:

Osallistava suunnittelu, yhteissuunnittelu, avoin toimintatapa, kuuntelu (metsähallitus-luontopalvelut)

erilaiset työpajat, monitavoiteanalyysi (ELY-keskus)

Kokoa kirjoa osallistamisesta: yleisötilaisuudet, kohdennetut tilaisuudet, kahdenväliset keskustelut, nettiä, sosiaalista media jne. Fasilitaattoria (metsähallitus-luontopalvelut)

Suorat neuvottelut asianosaisten kesken (kunta)

Samalla he kuitenkin huomioivat keinojen rajoitteet voimakkaiden arvostiriitojen kohdalla:

Arvostiriidat ovat voimakkaita - eivät ihmiset muuta perusvakaumustaan hevillä. Tapasukohtaisesti voidaan ristiriitoja lieventää ja niiden haittoja ehkäistä - ajanmyötä - uuden sukupolven myötä voi syvällisempää muutosta tapahtua. (metsähallitus-luontopalvelut)

Osapuolilla on syvät poterot kaivettuna omaan näkökulmaan, josta ei anneta periksi väkisin eikä neuvottelemalla (metsähallitus- luontopalvelut)

Jotkut asiat on veity lain tasolle. Esim kansallipuistoissa (Etelä-Suomi ei saa metsästä. Ei auta vaikka kuinka osallistettaisiin ja kerrotaisiin että miksi ei jos metsästyksne harrasttaja onsite mieltä että eihän metsästyksestä ole mitää haittaa "sehän on parasta luonnonsuojelua ja riistanhoitoa" (metsähallitus-luontopalvelut)

Luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijoiden vastauksilla on pienin mediaani (3), joka ei kuitenkaan poikkea paljoa muiden ryhmien mediaaneista. Vastausten pienimmän (1) ja suurimman (4,5) arvon etäisyys on 3,5 ja yläneljänneksen (3,3) ja alaneljänneksen (2) kvartiilivälin pituus on 1,3. Molemmista luvuista voi päätellä, että luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijoiden vastauksissa on eniten hajontaa. Mediaanin ja alaneljänneksen (1,5) välinen etäisyys on suurempi kuin mediaanin ja yläneljänneksen (0,3), eli vastausten jakauma painottuu selkeästi kielteisemmän suhtautumisen puolelle.

Avoimissa vastauksissa luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijat pitivät tärkeinä osapuolten keskinäisiä tapaamisia, seurantaryhmiä, osallistumisen oikeaa ajankohtaa ja avoimuutta:

Ls-yhdistyksen ja kaavoittajan yhteistapaamiset, osallistuminen seurantaryhmiin (luonnonsuojeluyhdistys)

Paikallisten asukkaiden osallistaminen jo aivan alussa ja matkan varrella. Avoin tiedottaminen tärkeää. Asukkaiden kuuleminen ja heidän kanssaan keskustelu on hyödyllistä ja vähentää (luonnonsuojeluyhdistys)

Henkilötapaaminen riitapuolten kesken on joissakin tapauksissa johtanut ristiriidan nopeaan ja hyvään ratkaisuun. Ympäristöllisen lainsäädäntöön liittyvä kuulemismenettely on joissakin tapauksissa toiminut ratkaisupohjana ilmeiseen ristiriitatilanteeseen. Hallinto-oikeuskäsittely viimesijaisena konfliktin ratkaisuna on toimiva nykyisen ympäristöllisen lainsäädännön voimassa ollessa. (luonnonsuojeluyhdistys)

Vuorovaikutuksen yhteydessä voidaan löytää joitakin kompromisseja ja tehdä yhteistyötä:

Maastokatselmukset, joissa eri osapuolet ja tuomioistuimen edustajat ovat paikalla ja kaikki tulevat kuulluiksi. Kun aluetta hallinnoi useampi maanomistaja, joku heistä voi osoittautua suojelumyönteiseksi. Jos osa alueesta saadaan rauhoitetuksi,

*muun osan turmeleminen käy liian hankalaksi.
(luonnonsuojeluyhdistys)*

*ympäristövaikutusten arviointimenettely, kunhan selvitykset ovat laadukkaita ja ne vaikuttavat ratkaisevasti toteuttamiskelpoisimman vaihtoehdon valintaan - työpajat ja kohtaamiset pienemmissä porukoissa - monitavoitearvioinnilla on löydetty vaihtoehtoja, mutta siitä huolimatta ristiriidattomampia vaihtoehtoja ei ole valittu jatkokehittelyyn
(luonnonsuojelupiiri)*

Ls-piirillä on keskusteluyhteys kahden malminetsintäyhtiön kanssa, mutta koska tavoitteen on estää malminetsintä suojelualueilla ei keskusteluyhteys ole juuri tuonut hyötyjä järjestön näkökulmasta. Tuskin malminetsintäyhtiönkään. Oikean ja luotettavan tiedon jakaminen auttaa jonkin verran, mutta tiedonlähteen tulee olla luotettava. (luonnonsuojelupiiri)

”Ympäristönäkökulmasta katsoen ei ole merkitystä neuvotellaanko ja sovitellaanko vai ei. Esim. jos luonnonsuojelupiiri ei valittaisi jostain hankkeesta ja hanke toteutuu, ovat sen hetken taloudellista intressiä ajavat henkilöt tyytyväisiä, mutta tulevat sukupolvet eivät välttämättä. Eivätkä esimerkiksi ne ihmiset, jota joutuvat asumaan haitan aiheuttajan lähellä loppuelämänsä. Periaatteessa ihmisten välisistä rakenteista, järjestelmistä, organisaatioista yms. voidaan tehdä kompromisseja, mutta luonnon säilymisen vaalimisessa kompromissit eivät vain ole mahdollisia.” (luonnonsuojelupiiri)

Koostetusti voidaan todeta, että vastaajat pitävät kommunikatiivisia menetelmiä yleisesti ottaen melko hyvin toimivina keinoina konfliktien käsittelemisessä. Asiantuntijaryhmittäisestä jaottelusta käy ilmi, että suurin osa vastauksista asettuu ei vähän eikä paljon sekä melko paljon -vaihtoehtojen välille. Avoimien vastauksien mukaan kommunikatiiviset menetelmät toimivat hyvin, kun ne

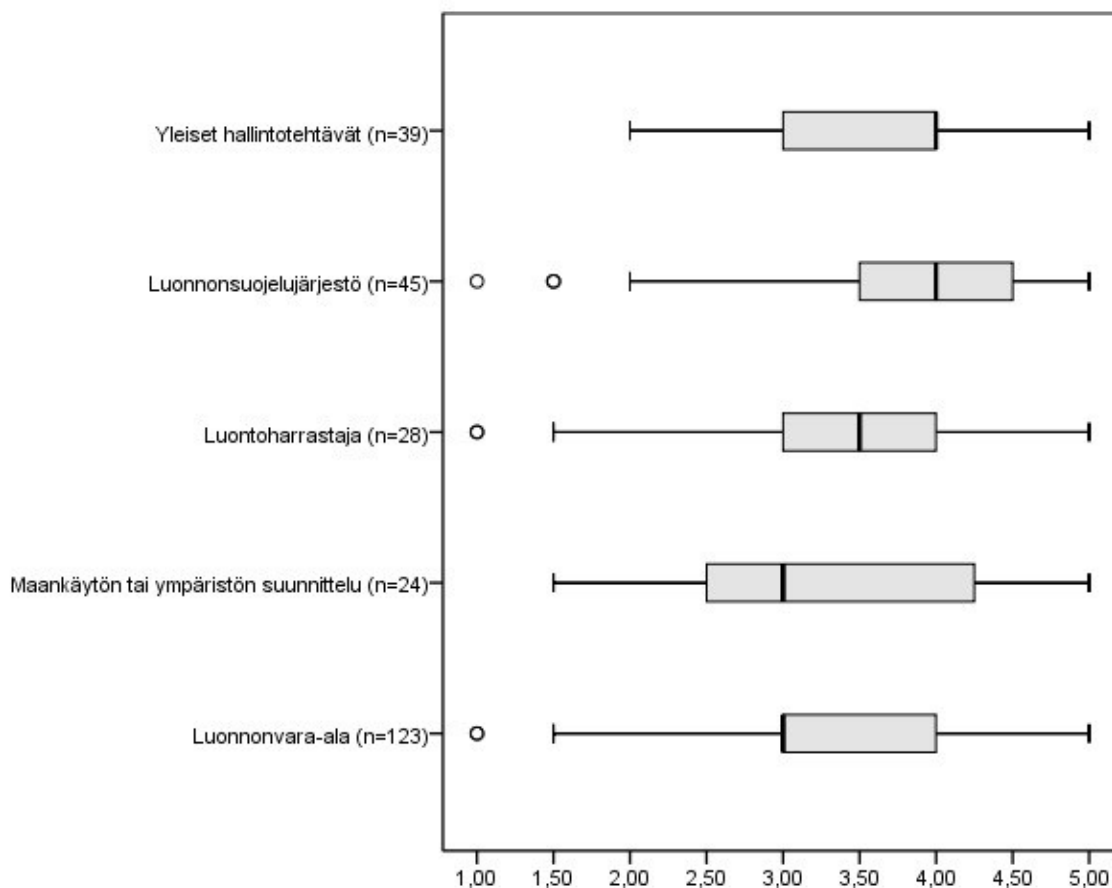
toteutetaan oikeaan aikaan ja aikaa annetaan riittävästi, osapuolet ovat avoimia ja he saavat luotettavaa tietoa käyttöönsä. Nämä kaikki kuitenkin riippuvat siitä, millaisesta konfliktista on kyse. Esimerkiksi pitkäaikaisessa elinkeinojen yhteiselon järjestämisessä ja yksittäisessä luonnonvarahankkeessa tilanteet ovat poikkeavia, joten keinot valitaan niiden mukaisesti. Kommunikatiiviset keinot toimivat parhaiten tilanteissa, joissa kompromissit ovat mahdollisia.

Maankäytön ja ympäristösuunnittelun, yleisten hallintotehtävien ja luonnonsuojelun asiantuntijat kertovat avoimissa vastauksissa, että kommunikatiiviset keinot eivät toimi yhtä hyvin tapauksissa, joissa luonto- ja talousarvot ovat vastakkain. Yhden luonnonvara-alan asiantuntijan mukaan kahdenkeskiset neuvottelut eivät auta, jos toinen osapuoli ei niihin aidosti suostu. Kaikista ryhmistä luonnonsuojeluyhdistyksen asiantuntijat suhtautuvat kommunikatiivisiin keinoihin kaikista kriittisimmin, koska he kokevat, etteivät aina pysty edistämään tavoitteitaan niiden kautta.

4.2.2 Viranomaisten toiminta ja tuomioistuinten päätökset

Viranomaiset voivat vaikuttaa ympäristökonfliktien käsittelyyn ja ennaltaehkäistä niiden kärjistymistä esimerkiksi ennakoimalla hankkeiden konfliktipotentialia, käyttämällä laajasti erilaisia osallistamismenetelmiä oikea-aikaisesti ja toimimalla avoimesti. Huonosti järjestetty osallistaminen ja kielteinen asennoituminen yhteen tai useampaan osapuoleen kärjistävät tilannetta, jolloin konflikti saattaa päätyä oikeuslaitoksen ratkaistavaksi. Vuorovaikutus- ja neuvottelutilaisuudet ovat usein viranomaisten järjestämiä, mutta myös muut kuin viranomaistahot voivat järjestää niitä, kuten esimerkiksi kaivos- ja metsäyhtiöt.

Yleisellä tasolla suurin osa vastaajista pitää viranomaisten toimintaa ja tuomioistuinten päätöksiä toimivina tekijöinä konfliktien ratkaisemisessa (kuvio 1). Tämä pitää paikkansa myös eri asiantuntijaryhmien vastausten jaottelussa (kuvio 3).



Kuvio 3. Viranomaisten toiminta ja tuomioistuinpäätökset -faktorin jakauma asiantuntijaryhmittäin.

Yleisten hallintotehtävien asiantuntijat pitävät viranomaisten toimintaa ja tuomioistuinten päätöksiä suurimmalta osin toimivina konfliktien ratkaisemisessa. Myönteinen suhtautuminen johtunee osittain siitä, että he toimivat viranomaisina kunnan tai ely-keskuksen palveluksessa. Heidän vastausten mediaani on neljä ja pienimmän (2) ja suurimman (5) arvon välinen erotus on kolme. Mediaani on yhtä suuri kuin yläneljännes, mikä tarkoittaa että 25 prosenttia vastauksista on tasan neljä (melko paljon), eli vastaukset ovat hyvin yhtenäisiä. Mediaanin etäisyys alaneljännekseen on yksi, joten 25 prosenttia vastauksista jakautuu neljän ja kolmen välille. Yläneljänneksen (4) ja alaneljänneksen (3) välinen kvartiiliväli on yksi.

Avoimissa vastauksissa he korostavat kasvokkain tapahtuvan vuorovaikutuksen merkitystä, mutta myös turhautumista hallinnollisten ja laillisten prosessien pitkään keston:

Viranomaisten meneminen paikan päälle meneminen ja ihmisten kohtaaminen ja kuunteleminen tasaveroisina keskustelukumppaneina. (ELY-keskus)

Face to face suorat neuvottelut ja ristiriitaosapuolet samaan pöytään. Kunta ongelmallinen neuvotteluosapuoli koska kunnan edustajat ovat keskenään ristiriidassa poliittisest ja vastapuolilla on vaikea hahmottaa mikä on kunnan. Todellinen kanta asiaan. (kunta)

- neuvottelut - lainsäädännön kautta reunahtojen kertaus - joskus on yhteisymmärryksessä todettu asian päätyvän oikeuden arvioitavaksi, josta saatu ratkaisu on linjannut vastaavia tilanteita jatkossa (ELY-keskus)

Ristiriidat aiheuttavat hallinto-oikeus valituksia joiden käsittelyajat ovat Pohjois-Suomessa jopa 2 vuotta. tänä aikana asia on akuutti eikä etene käytännössä. Lisäksi jatkovalituksen mahdollisuus on aina olemassa jolloin käittelyaika on käytännössä viisikin vuotta pitkä ja Asian hoitaa aika - ei ihmiset. (kunta)

Luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijoiden vastauksien mediaani on neljä ja kuten edellä pienimmän (2) ja suurimman (5) arvon erotus on kolme. Vastauksien mediaani on yhtä etäällä sekä ala- että yläneljänneksestä (0,5), ja häntäpäässä on muutama joukosta poikkeava havainto. Vastaukset painottuvat siis enemmän myönteisemmän suhtautumisen puoleen kuin yleisten hallintotehtävien asiantuntijoilla. Yläneljänneksen ja alaneljänneksen kvartiiliväli on niin ikään yksi.

He pitävät viranomaisten toimintaa ja tuomioistuinten päätöksiä keskimäärin melko paljon auttaneina toimina konfliktien ratkaisemisessa.

Avoimissa vastauksissa esiintyy turhautumista viranomaisten suhtautumiseen ja tämän myötä oikeudenkäynti nähdään ainoana vaikuttamiskeinona. Taloudellisten intressien koetaan ajavan muiden arvojen edelle päätöksenteossa.

Olen kuvitellut, että jos yritän pyytää viranomaisilta tietoja etukäteen ja pysyä tilanteen tasalla, pyrkiä keskusteluyhteyteen, voisimme välttää konflikteja, mutta käytännössä viranomaiset ja yhtiöt eivät halua tämän keskusteluyhteyden syntyvän. (luonnonsuojeluyhdistys)

Hallinto-oikeudet + KHO, valitettavasti muu ei ole auttanut. Taustapainostus nettiadressien ja lehtikirjoittelun kautta auttaa joskus hieman, mikäli se sisältää oleellisen tiedon; hanke on lainvastainen (luonnonsuojeluyhdistys)

valitusoikeus- lait, jotka pakottavat ottamaan muutkin seikat kuin vain taloudelliset huomioon - (luonnonsuojelupiiri)

harvoin ratkaisua löytyy asiaan, jossa on taloudellinen intressi. Eniten ratkaisuja on antanut kho. (luonnonsuojelupiiri)

Taloudelliset ja toisinaan myös päättäjien omat edut sanelevat asiat ainakin luonnonsuojelukysymyksissä. Vain oikeusistuimet ja tietyt viranomaiset voivat muuttaa alkuperäisiä suunnitelmia ja tehtyjä päätöksiä. (luonnonsuojeluyhdistys)

Asioista pitäisi kyetä sopimaan vaaleilla valituissa kunnan hallintoelimissä. Luottamushenkilöiden ohittaminen horjuttaa kansalaisten uskoa edustukselliseen demokratiaan. Tuomioistuimet tutkikoot päätösten laillisuuden. Joskus ulkopuolinen asiantuntija voi vaikuttaa asioiden kulkuun. (kunta)

Toisaalta kaikissa tapauksissa oikeudenkäyntiä ei nähdä toimivana keinona ja lainsäädäntö itsessään riittämättömänä luonnonsuojelun kannalta:

*Oikeuslaitos tukee viranomaispäätöksiä.
(luonnonsuojeluyhdistys)*

laki mahdollistaa toiminnan vaikka siitä syntyisi haittoja joita ei voi kompensoida. (luonnonsuojelupiiri)

Joissakin tapauksissa vuorovaikutus viranomaisten kanssa toimii, ainakin tiettyyn pisteeseen asti:

Lsyhdistyksen ja kaavoittajan yhteistapaamiset, osllistuminen seurantaryhmiin (luonnonsuojeluyhdistys)

Henkilötapaaminen riitapuolten kesken on joissakin tapauksissa johtanut ristiriidan nopeaan ja hyvään ratkaisuun. Ympäristöllisen lainsäädäntöön liittyvä kuulemismenettely on joissakin tapauksissa toiminut ratkaisupohjana ilmeiseen ristiriitatilanteeseen. Hallinto-oikeuskäsittely viimesijaisena konfliktin ratkaisuna on toimiva nykyisen ympäristöllisen lainsäädännön voimassa ollessa. (luonnonsuojeluyhdistys)

Esimerkiksi kaavoituksessa pitää olla liikkeellä ennen kuin kaavoittaja on ehtinyt merkitä toimenpiteensä kunnan kaavoitussuunnitelmaan Sen jälkeen alkaa olla myöhäistä vaikuttaa. (luonnonsuojeluyhdistys)

Yleensä ratkaisu ei ole järkevä ja kestävä vaihtoehto, vaan se on se taloudellisesti perusteltu, jota jokin vahva taloudellisin perustein toimiva taho on alunperinkin lähtenyt ajamaan. Jos lainsäädäntö antaa mahdollisuuksia vastustamiseen, ristiriitainen tilanne saattaa jatkua aktiivisena eikä ratkaisua tule puoleen eikä toiseen. (luonnonsuojelupiiri)

Luontoharrastuksen asiantuntijoiden vastausten mediaani on 3,5, mikä on hieman pienempi kuin luonnonsuojelujärjestöjen ja yleisten hallintotehtävien vastaajilla. Mediaani on yhtä kaukana sekä ylä- että alaneljänneksistä (0,5) ja kvartiiliväli on yksi. Ero pienimmän (1,5) ja suurimman (5) arvon välillä on 3,5 ja joukossa on yksi poikkeava arvo. Vastauksissa on vain hieman enemmän hajontaa pienimmän arvon suuntaan, mutta suurin osa vastauksista on yhtenäisiä. Luontoharrastajien avoimista vastauksista ei löytynyt suoraan viranomaisten toimintaa ja tuomioistuinten päätöksiä käsitteleviä mielteitä.

Maankäytön ja ympäristösuunnittelun asiantuntijoiden vastausten mediaani on kolme, eli keskimäärin viranomaisten toiminta ja tuomioistuinpäätökset eivät ole auttaneet vähän eikä paljon konfliktien ratkaisemisessa. Pienimmän (1,5) ja suurimman (5) arvon välinen etäisyys on sama kuin luontoharrastuksen asiantuntijoilla, eli 3,5. Mediaanin etäisyys on suurempi yläneljännekseen (1,25) kuin alaneljännekseen (0,5). Yläneljänneksen (4,25) ja alaneljänneksen (2,5) välinen kvartiiliväli on muista poiketen 1,75. Muita suurempi hajonta johtunee siitä, että vastaajajoukossa puolet työskentelee kunnissa tai ely-keskuksissa ja puolet metsähallituksessa, joten heillä saattaa olla hyvinkin erilaisia kokemuksia muiden viranomaisten kanssa toimimisesta ja oikeuden päätöksistä.

Maankäytön ja ympäristösuunnittelun asiantuntijat toimivat useasti viranomaisroolissa, joten he nostavat avoimissa vastauksissa esiin vuorovaikutteisten menettelytapojen merkitystä konfliktien käsittelyssä. En löytänyt avoimista vastauksista suoranaisia viittauksia viranomaistoimintaan, mutta yhdessä vastauksessa otetaan esille oikeuslaitoksen rooli konfliktien käsittelyssä:

Eivät ympäristöfanaatikot, tai muutkaan kompromissia hae kun asian käsittely on oikeuslaitoksessa lähes ilmaista, eikä ajallisuushaitta kohdistu valittajaan (mtkl)

Jotkut asiat on veity lain tasolle. Esim kansallipuistoissa (Etelä-Suomi ei saa metsästää. Ei auta vaikka kuinka osallistettaisiin ja kerrottaisiin että miksi ei jos metsästyksne harrasttaja onsite

mieltä että eihän metsästyksestä ole mitään haittaa "sehän on parasta luonnonsuojelua ja riistanhoitoa" (mhlp)

Luonnonvara-alan asiantuntijoiden vastausten mediaani on kolme eli keskimäärin vastaajat valitsivat ei vähän eikä paljon -vaihtoehdon. Alaneljännes on niin ikään kolme ja etäisyys yläneljännekseen (4) on yksi. Kuten maankäytön ja ympäristösuunnittelun sekä luontoharrastamisen asiantuntijoilla, pienimmän (1,5) ja suurimman (5) arvon välinen etäisyys on 3,5.

Avoimissa vastauksissa viranomaisten toimintaan ja tuomioistuinpäätöksiin suhtaudutaan ristiriitaisesti:

Kun päätös tulee lopulta KHO:sta, se on hyvä. Paitsi että sitäkään ei aina halua hakija noudattaa. Monitavoitearviointi on ollut varsin hyvä monessa tilanteessa, mutta sekään ei aina tyydytä jonkun hankkeen ajajaa, vaan tilanne jatkuu senkin jälkeen, vaikka MTA:lla olisi saatu ns. selvä tulos. (metsähallitus-luontopalvelut)

Varataan riittävästi rahaa maanomistajien menetysten korvaamiseksi, täyden korvauksen periaatteella - nyt ongelma on, että ristiriitatilanteissa maanomistaja maksaa, saa odottaa korvauksia vuosikausia ja lopulta korvaukset ovat alimittaisia. Vapaaehtoinen suojelu poistaisi suurimman osan ristiriidoista, vrt Metso-ohjelma. (mtk)

Maa- ja metsätalouden oikeus (mtk)

Neuvottelu ja hyvät tavat. Lain kunnioittaminen on ensimmäinen lähtökohta. Ei hallintoviranomaisen omat tulkinnat ja mieltymykset joidenkin ryhmien mukaan. Viranomaisten omat tulkinnat hankaloittavat tilannetta. (mtk)

jos tekee valituksen niin täytyisi olla jonkinlainen korvausvelvollisuus aiheutuneista haitoista jos valitus on aiheeton ja aiheuttaa turhaa byrokratiaa (metsänhoitoyhdistys)

Viranomaiset jotka käyttävät asiantuntijavaltaa ja joilla usein on keinovaikeissaan pakkokeinot, nojautuvat käsissään olevaan voimaansa. (riistanhoitoyhdistys)

Ongelmat johtuvat pääosin laeista ja niiden tulkinnoista. Tehtyjä päätöksiä vaikea ja hidas muuttaa / purkaa. Hallinto-oikeuksien erilainen toiminta susien kanahoitolupien käsittelyssä horjutti uskoa oikeusvaltioon ja koko oikeusjärjestelmään. Tulkitaanko lakia eri puolilla suomea eri lailla? (riistakeskus)

Yleisesti ottaen vastaajat suhtautuvat viranomaisten toimintaan ja tuomioistuinpäätöksiin myönteisesti. Huomattavaa on, että yleisten hallintotehtävien asiantuntijat suhtautuvat näihin huomattavasti myönteisemmin kuin maankäytön ja ympäristösuunnittelun asiantuntijat, joiden vastauksissa on eniten hajontaa. Vastaajaryhmien mediaanien kvartiiliväli poikkeaa toisistaan melko paljon (yleiset hallintotehtävät 4 ja maankäyttö ja ympäristösuunnittelu 3). Yleisten hallintotehtävien asiantuntijat usein ovat niitä viranomaisia, joiden toimintaa tässä osiossa käsitellään, mutta tämä ei yksistään riitä selittämään myönteistä suhtautumista. Yksi selittävä tekijä on se, että maankäytön ja ympäristösuunnittelun asiantuntijat ovat useammin tekemisissä eriasteisten ympäristökonfliktien kanssa kuin yleisten hallintotehtävien asiantuntijat, joten heillä on laajemmin kokemusta erilaisista konflikteista ja niiden käsittelystä. Toinen selittävä tekijä on se, että maankäytön ja ympäristösuunnittelun vastaajaryhmästä puolet ovat kuntien ja ELY-keskuksen edustajia ja puolet ovat Metsähallitukselta.

Kun viranomaiset hyödyntävät toiminnassaan kommunikatiivisia menetelmiä, kuten henkilökohtaisia tapaamisia, monitavoiteanalyysia ja järjestävät kuulemisia, suhtaudutaan heidän toimintaansa myönteisemmin. Myönteiseen suhtautumiseen vaikuttaa myös viranomaisten asennoituminen ja vaikutusmahdollisuuksien oikea-aikaisuus. Nämä seikat kävivät ilmi myös edellisessä luvussa. Toisaalta viranomaisten toimet eivät auta kaikenlaisissa tilanteissa. Esimerkiksi jotkut luonnonvara-alan asiantuntijat kritisoivat

viranomaisten vallankäyttöä tilanteissa, joissa on kyse maan pakkolunastuksista ja niistä maksettavista korvauksista. Korvaukset ovat heidän mielestään liian pieniä ja niiden maksamisessa kestää liian pitkään. Muutamassa vastauksessa viranomaisten toimintaa pidetään puolueellisena ja heidän laintulkintojaan puutteellisina.

Kuten edellä totesin, pitkittyneisiin arvopohjaisiin konflikteihin ei löydy helposti ratkaisuja viranomaisten vuorovaikutuskeinojen kautta. Jos talous- ja luontoarvot ovat kohtaavat konfliktissa, niin yleensä toinen niistä on väijäämättä häviävä. Luonnonsuojelun asiantuntijat kokevat, että viranomaisten kanssa toimimisessa ei ole mieltä, jos kyse on nollasummamelistä. Heidän mielestään päätöksenteossa taloudelliset intressit asetetaan luontoarvojen edelle. Jos viranomaisten toimet eivät auta, käännytään oikeuslaitoksen puoleen konfliktien käsittelemiseksi.

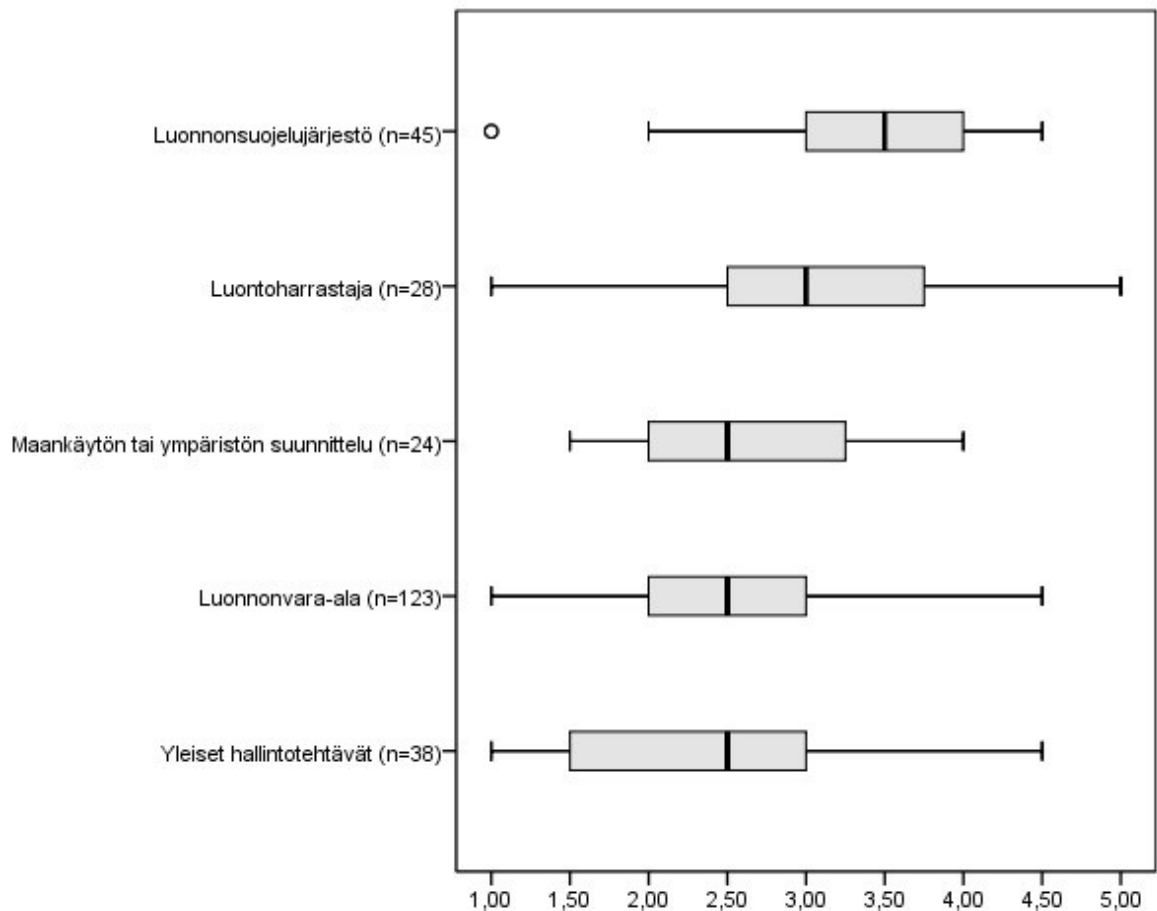
Tilanteissa, joissa luonnonsuojelijoita ei ole kuunneltu tai muuten huomioitu päätöksenteossa, he kokevat, että ainoa keino on viedä asia oikeuteen. Toisinaan tuomioistuinpäätökset päättävät konfliktin, kun molemmat osapuolet haluavat viedä asian oikeuden käsiteltäväksi ja ovat valmiita hyväksymään lopputuleman. Jos näin ei ole, tuomioistuinpäätös on vain yksi etappi jatkuvassa konfliktissa. Luonnonsuojelualan asiantuntijoille oikeustoimet ovat viimeinen, mutta erittäin tärkeä, vaikuttamiskeino. Ympäristölainsäädäntö antaa luonnonsuojelijoille mahdollisuuden vaikuttaa oikeuslaitoksessa, esimerkiksi valitusoikeuden kautta. Tämä oikeus on saanut paljon kritiikkiä yleisten hallintotehtävien, maankäytön ja ympäristösuunnittelun sekä luonnonvara-alan edustajilta, jotka kokevat, että valitukset hidastavat hankkeita ja lisäävät kustannuksia. Ympäristölainsäädäntö ei kuitenkaan ole kaikkien luonnonsuojelun asiantuntijoiden mielestä tarpeeksi kattava suojaamaan luontoarvoja, joten oikeustoimet eivät ole yhtä hyödyllisiä kaikissa tilanteissa. Jos muodollisten menetelmien kautta omia intressejä ei saa edistettyä niin saatetaan turvautua niiden ulkopuoliseen toimintaan. Esimerkiksi luonnonsuojelijat siirtyvät käyttämään mediajulkisuutta ja mielenosoituksia tai vastaavia vaikuttamiskeinoja.

4.3 Epämuodolliset menetelmät

4.3.1 Mediajulkisuus ja kansalaisjärjestöjen toiminta

Kansalaisjärjestöt voivat toimia sekä virallisten instituutioiden sisällä että niiden ulkopuolella. Ne tuottavat vasta-asiantuntijuutta esimerkiksi erilaisten selvitysten kautta ja lobbaavat intressiensä puolesta. Niitä osallistetaan päätöksenteossa erilaisten kommunikatiivisten menetelmien kautta, mutta kyseiset menetelmät eivät aina johda toivottuihin lopputuloksiin tai järjestöt jätetään suorastaan huomiotta. Kuten edellisessä luvussa totesin, mediajulkisuus on tärkeä vaikuttamiskeino luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijoiden mukaan tilanteissa, joissa he kokevat, ettei heillä ole vaikutusvaltaa. Perinteisen median ja sosiaalisen median kautta voidaan saada julkisuutta erilaisille kampanjoille. Mediahuomiota haetaan esimerkiksi järjestämällä julkisia tempauksia, mielenosoituksia, keräämällä nimiä vetoamuksiin tai laatimalla mielipidekirjoituksia. (Konttinen 2010, 73–77; Stranius 2010, 85,103.)

Kyselyvastauksissa yleisellä tasolla enemmistö vastaajista (kuvio 1) ei pidä mediajulkisuutta ja kansalaisjärjestöjen toimintaa hyödyllisinä konfliktien ratkaisemisen kannalta. Yksityiskohtaisemmassa tarkastelussa (kuvio 4) mielipiteet jakautuvat edellistä jyrkemmin. Mediajulkisuuteen ja kansalaisjärjestöjen toimintaan myönteisimmin suhtautuvat luonnonsuojelujärjestöjen edustajat. Muista vastaajaryhmistä luontoharrastuksen asiantuntijat suhtautuvat myönteisimmin faktoriin, mutta heidän vastauksissaan on enemmän hajontaa. Maankäytön ja ympäristösuunnittelun, luonnonvaralan ja yleisten hallintotehtävien edustajat puolestaan suhtautuvat selvästi kielteisemmin faktoriin.



Kuvio 4. Mediaajulkisuus ja kansalaisjärjestöjen toiminta -faktorin jakauma asiantuntijaryhmittäin.

Luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijoiden mukaan mediaajulkisuus ja kansalaisjärjestöjen toiminta ovat auttaneet ristiriitojen ratkaisemisessa melko paljon. Tämä johtunee osittain siitä, että he edustavat kansalaisjärjestöjä. Heidän vastausten mediaani on 3,5, mikä on selvästi suurempi kuin muilla vastaajajoukoilla. Pienimmän (2) ja suurimman (4,5) arvon välinen etäisyys on 2,5 ja ylä- ja alaneljänneksen kvartiiliväli on yksi. Mediaanin ja yläneljänneksen (4) välinen etäisyys on (0,5) yhtä suuri kuin alaneljänneksen (3) ja mediaanin välinen etäisyys (0,5).

Avoimissa vastauksissa he valottavat mediaajulkisuuden merkitystä vallankäytön ja valtasuhteiden näkökulmasta:

Virallisten lausuntojen antaminen. Henkilökohtainen tapaaminen eri tahojen kanssa. Mediajulkisuus usein välttämätön painostuskeino. Pakottavissa tapauksissa valittaminen Hallinto-oikeuteen. (luonnonsuojeluyhdistys)

Hallinto-oikeudet + KHO, valitettavasti muu ei ole auttanut. Taustapainostus nettiadressien ja lehtikirjoittelun kautta auttaa joskus hieman, mikäli se sisältää oleellisen tiedon; hanke on lainvastainen (luonnonsuojeluyhdistys)

Ratkaisu on vahvemman kädessä, heikomman ratkaisu on periksi antaminen - tai taistelu loppuun asti (luonnonsuojeluyhdistys)

Luontoharrastuksen asiantuntijoiden vastauksien mediaani on kolme ja mediaanin etäisyys yläneljännekseen (0,75) on suurempi kuin alaneljännekseen (0,5), joten vastauksissa on hajontaa myönteisemmän suhtautumisen puolelle. Pienimmän (1) ja suurimman (5) arvon etäisyys (4) on muihin ryhmiin verrattuna suuri, ja alaneljänneksen (2,5) ja yläneljänneksen (3,75) kvartiiliväli on 1,25, eli hajontaa on enemmän kuin luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijoilla. Avoimista vastauksista en löytänyt mediajulkisuutta tai kansalaisjärjestöjen toimintaa koskevia vastauksia.

Maankäytön tai ympäristön suunnittelun asiantuntijoiden vastausten mediaani on 2,5 ja pienimmän (1,5) ja suurimman arvon välinen etäisyys on 2,5 ja kvartiiliväli on 1,25. Mediaanin etäisyys yläneljännekseen (0,75) on suurempi kuin alaneljännekseen (0,5), joten hajonta painottuu lähemmäksi ei vähän eikä paljon -vaihtoehtoa.

Vastaajaryhmän avoimista vastauksista en löytänyt mediajulkisuutta käsitteleviä kommentteja, mutta yhdessä käsitellään ympäristöjärjestö Greenpeacea:

Ei kaikilla tahoilla ole halukaan tehdä kompromisseja, esim. GP (metsähallitus-metsätalous)

Luonnonvara-alan asiantuntijat eivät pidä mediajulkisuutta ja kansalaisjärjestöjen toimintaa konfliktien ratkaisemisen kannalta toimivina. Heidän vastausten mediaani on 2,5 ja pienimmän (1) ja suurimman (4,5) arvon vaihteluväli on 3,5. Yläneljänneksen (3) ja alaneljänneksen (2) kvartiiliväli on yksi ja mediaanin etäisyys ylä- ja alaneljännekseen on yhtä suuri (0,5). Hajonta painottuu siis kielteisemmän suhtautumisen puolelle.

Kielteinen suhtautuminen kansalaisjärjestöjen toimintaa kohtaan ilmenee myös heidän avoimissa vastauksissaan:

*ei vaikutus mahdollisuutta kansalaisjärjestöille
(riistanhoitoyhdistys)*

*Frånta besvärstratten från utomstående Förbjuda
föreningsbildning som föreningar vars ändamål är endast att
framföra besvär (riistanhoitoyhdistys)³*

Yleisten hallintotehtävien asiantuntijat suhtautuvat mediajulkisuuteen ja kansalaisjärjestöjen toiminnan vaikuttavuuteen kaikista kielteisimmin. Heidän vastausten mediaani on 2,5 ja pienimmän (1) ja suurimman (4,5) arvon välinen etäisyys on 3,5. Alaneljänneksen (1,5) ja yläneljänneksen (3) kvartiiliväli on 1,5, eli vastauksissa on paljon hajontaa verrattuna muihin ryhmiin. Mediaanin etäisyys yläneljännekseen (1) on pienempi kuin alaneljännekseen (0,5), joten vastausten hajonta painottuu kielteiselle puolelle. Avoimissa vastauksissa suhtaudutaan epäilevästi kansalaisjärjestöjen toiminnan vilpittömyyteen eikä niiden toimintatapoja hyväksytä:

*--Monet ns. kansanliikkeet eivät ole aitoja kansanliikkeitä, vaan
samojen aktivistien masinoimia. Greenpeacen-tyyppisten
ulkoatuettujen organisaatioiden toiminta synnyttää ja lisää
tarkoituksellisesti ristiriitoja. (mkl)*

³ "Kielletään ulkopuolisilta valitusoikeus. Kielletään yhdistyksenmuodostaminen niiltä, jotka aikovat vain valittaa."

Patologiset toimintatavat, barrikaadidemokratia ja webropoldemokratia sekä some ovat 2010-luvun yhteiskuntapoliittisia toimintatapoja, joita oikeus- ja järjestysvaltion edustajat eivät voi hyväksyä. Kärjistys tapahtuu yltiöindividualismin ja kollektiivin yleisen ja yhteisen edun käsitysten välillä, josta voi jopa seurata yhteikunnallista rauhattomuutta. (ELY-keskus)

Mediajulkisuus ja kansalaisjärjestöjen toiminta konfliktien käsittelemisessä jakavat selvästi eri vastaajaryhmien mielipiteitä. Eniten niitä kannattavat luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijat, sillä heidän on toisinaan vaikea vaikuttaa päätöksentekoprosesseissa tai hankkeissa tavanomaisten vaikuttamiskeinojen kautta. Ohittamalla institutionaaliset vaikutuskanavat, he voivat käyttää valtaa enemmän omilla ehdoillaan, luoda vastanarratiivin ja saada näkyvyyttä toiminnalleen. Suhtautumiseen vaikuttaa myös se, että luonnonsuojelujärjestöjen edustajat toimivat kansalaisjärjestöissä eli oma perspektiivi vaikuttaa toiminnan tehokkuuden arvioimiseen.

Luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijoiden lisäksi muita myönteisemmin mediajulkisuuteen ja kansalaisjärjestöjen toimintaan suhtautuvat luontoharrastamisen asiantuntijat, joista suurin osa kuuluu riistanhoitoyhdistyksiin. Vaikka riistanhoitoyhdistysten toiminta on vapaaehtoisuuteen perustuvaa, en lue niitä kansalaisjärjestöiksi, koska niiden toimintaa ohjaa Suomen riistakeskus, joka on julkisoikeudellinen laitos.

Kielteisimminkin mediajulkisuuden ja kansalaisjärjestöjen toiminnan vaikutuksiin suhtautuvat maankäytön ja ympäristösuunnittelun, luonnonvara-alan ja yleisten hallintotehtävien asiantuntijat. Sosiaalisessa mediassa kirjoittelua, mielenosoittamista ja aktivismia kritisoidaan avoimissa vastauksissa ”oikeus- ja järjestysvaltion” vastaisiksi, jopa yhteiskunnan vakautta heikentäviksi. Joidenkin mielestä kansalaisjärjestöjen toiminta ei ole aitoa vaan ulkopuolisten toimijoiden tuottamaa ja niiden pyrkimyksenä on aiheuttaa konflikteja. Mediajulkisuus ja kansalaisjärjestöjen toiminta on virallisten vaikuttamiskanavien ulkopuolista

toimintaa, joita on järjestelmän sisältä vaikea hallita, ne tuovat prosesseihin epävakautta, voivat aiheuttaa mainehaittaa ja viivästyttää hankkeiden toteutumista. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna mediajulkisuus ja kansalaisjärjestöjen toiminta voidaan nähdä kielteisinä asioina konfliktien käsittelyssä.

4.4 Antagonismin toimintamuodot

Agonistisen politiikan tavoitteena on antagonismin muuttaminen agonismiksi, poliittisen muuttaminen politiikaksi. McAuliffen ja Rogersin antagonismin modaliteetit kuvaavat miten siirtymä antagonismista (jyrkkä ja pehmeä) agonismiin (strateginen) tapahtuu kaupunkisuunnittelussa kansalaisosallisten näkökulmasta. (McAuliffe ja Rogers 2018, 5.) Tässä luvussa sovellan antagonismin modaliteetteja analyysini tuloksiin. Tarkastelen miten asiantuntijaryhmien suhtautumiset muodollisiin ja epämuodollisiin konfliktien käsittelemisen menetelmiin sijoittuvat antagonismin modaliteetteihin. Se keille mitkäkin menetelmät toimivat kertoo siitä ovatko he saaneet edistettyä tavoitteitaan kyseisten keinojen kautta. Modaliteetit auttavat selvittämään miten valta toimii suunnittelujärjestelmässä ja miten se vaikuttaa suhtautumiseen eri toimintamuotoja kohtaan.

Analyysissäni selvisi, että muodollisia konfliktien käsittelemisen keinoja (viranomaisten toiminta, kommunikatiiviset menetelmät ja tuomioistuinpäätökset), erityisesti kommunikatiivisia menetelmiä, pidettiin sekä yleisellä tasolla että asiantuntijuustasolla suurimmalta osin toimivina. Parhaimmillaan hallinnon edustajat haluavat kansalaistoimijat mukaan, käyttävät hyväksi todettuja menetelmiä ja eri osapuolien välistä yhteistyötä voidaan kehittää pitkäjänteisesti. Hyviä kokemuksia löytyi kaikilta osapuolilta. Luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijoiden mukaan henkilökohtaiset tapaamiset vastuuhenkilöiden tai kiistan osapuolen kanssa, seurantaryhmät sekä yva-prosessi ovat toimineet konfliktin ratkaisemisen pohjana. Toisaalta he myös kertoivat, että muodollisista keinoista oikeudenkäynti nähdään viimekäden ratkaisuna, jos muut muodolliset keinot eivät toimi. Kaikissa tapauksissa tuomioistuinratkaisu ei välttämättä ole konfliktin päätepiste. Se riippuu

esimerkiksi osapuolten näkemyksestä ympäristölainsäädännön riittävydestä: jotkut luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijat pitivät lakia riittämättömänä, mutta osa hallinnon ja luonnonvara-alan asiantuntijoista toisaalta liian tiukkana.

Ympäristöön liittyvässä päätöksenteossa kansalaisten osallistaminen on velvoitettu lainsäädännön tasolla, mutta osallistamista myös odotetaan esimerkiksi luonnonvara-alan toimijoilta sosiaalisen hyväksyttävyyden saavuttamiseksi. (Pettersson ja Suopajarvi 2018, 5–6.) Muodollisia menetelmiä on kehitetty vastaamaan lisääntyneeseen tarpeeseen. Pehmeässä antagonismissa hallinnon edustajat käyttävät valtaa muodollisten menetelmien kautta. He täyttävät osallistamisen velvoitteensa, mutta samalla määrittävät osallistumisen ehdot. Se antaa heille valtaa päättää ketkä ovat ”kunnollisia” osallisia ja ketkä ”irrationaalisia” osallisia. Toisin sanoen muodolliset menetelmät pitävät kansalaisten osallistumisen hallinnon edustajien käsissä. Kansalaisosalliset puolestaan kokevat, etteivät pysty vaikuttamaan, koska päätökset on jo tehty ja osallistaminen on pinnallista. Näin postpoliittinen suunnittelujärjestelmä pitää vastarinnan marginaalissa, samalla hoitaen osallistamisen velvoitteensa. McAuliffen ja Rogersin mukaan suunnittelussa valtasuhteiden haastaminen ja muodostaminen tulisi olla mahdollista, mutta nykyisen suunnittelujärjestelmän puitteissa se ei ole mahdollista. (McAuliffe ja Rogers 2018, 5–7.) Kansalaisosalliset monesti kuvailevat, että heitä ”kuullaan, mutta ei kuunnella” kun luonnonvarojen käytöstä tehdään päätöksiä. Esimerkiksi Leinon tutkimuksessa maaseudun asukkailla oli pääasiassa kielteisiä kokemuksia vaikutusmahdollisuuksista ja osallistumisen vaikuttavuudesta luonnonvaroja koskevassa päätöksenteossa. (Leino ym. 2024, 88.)

McAuliffen ja Rogersin mukaan yksi syy kansalaistoimijoiden poissulkemiseen on se, että vaikutusvaltaiset tahot suhtautuvat antagonistisesti kansalaistoimijoita kohtaan. Myös Häikiö ja Leino ovat tutkimuksissaan huomanneet, että hallinnon edustajat suhtautuvat kansalaistoimijoihin ennakkoluuloisesti. (McAuliffe ja Rogers 2019, 313; 2018, 9; Leino 2006, 147; Häikiö 2005, 253–254.) Tämä kävi ilmi myös tässä tutkimuksessa: erityisesti osassa hallinnon, luonnonvara-alan sekä maankäytön ja ympäristön suunnittelun asiantuntijoiden vastauksissa suhtauduttiin kielteisesti kansalaistoimijoihin. Vastajaat halusivat kieltää

ympäristöjärjestöjen vaikutusmahdollisuudet muodollisissa prosesseissa ja epämuodollisia vaikuttamiskeinoja pidettiin epädemokraattisina tai uhkina.

Muodolliset keinot saattavat myös epäonnistua tai jäädä pinnallisiksi, koska on kysymys vakiintuneista prosesseista, puutteellisesta rahoituksesta ja muusta resursoinnista. Kyse ei välttämättä ole yksittäisten hallinnon edustajien henkilökohtaisista asenteista, vaan rakenteellisista tekijöistä. (ks. Puustinen 2008, 52–53.) Esimerkiksi Häikiön tutkimuksessa hallintotasolla pyrittiin kehittämään osallistumismuotoja, joissa kansalaisosallistujat ja hallinto pystyisivät kohtaamaan ja tekemään yhteistyötä suunnitteluprosessissa, mutta lopulta kansalaisten rooliksi jäi vain mielipiteen ilmaiseminen. Kehitetyt menetelmät jäivät heille vieraiksi ja viranomaisen tulkitsi niiden käyttämättä jättämisen yhteistyöhaluttomuutena. (Häikiö 2005, 123–124.) Eli osallistumisen muotoja voidaan kehittää hyvässä uskossa, mutta jos se tapahtuu ylhäältä alaspäin niin se todennäköisesti ei heijasta kansalaistoimijoiden vaan hallinnon toimintatapaa.

Pehmeässä antagonismissa kansalaisosalliset ovat tilanteessa, jossa he eivät kykene vaikuttamaan suunnittelun lopputulokseen ja pahimmassa tapauksessa toimivat tehtyjen päätösten legitimoijina. Esimerkiksi Stranius (2010, 94) on todennut, että ympäristöjärjestöjen osallistuminen muodollisiin prosesseihin on mahdollistanut vaikuttamisen eri hallinnon tasoilla, mutta käänköpuolena se voi johtaa epäsuotuisan politiikan legitimoimiseen ja riippumattomuuden heikkenemiseen.

Leino nimittää näitä kansalaistoimijoita kompromissin etsijöiksi. He ovat aktiivisia, mutta näkymättömiä osallisia, joille yhteistyöelimet ja neuvottelu ovat keskeisiä vaikutuskanavia. Asettumalla virkahenkilöiden puolelle, he pyrkivät pitämään yllä keskusteluyhteyttä, tehden samalla eroa kriittisempiin kansalaisosallisiin. Virkahenkilöt puolestaan valikoivat osallisiksi toimijoita, jotka ovat valmiita osallistumaan heidän asettamilla ehdoillaan. Näin kompromissin etsijöiden vaikutusmahdollisuudet jäävät rajallisiksi. (Leino 2006, 77, 81, 116–117; ks. myös Häikiö 2005, 251–252.)

Pehmeä antagonismi luo tilanteen, jossa vaikutusvallan vähäisyyteen turhautuneet kansalaistoimijat joko passivoituvat tai vaihtoehtoisesti käyttävät epämuodollisia vaikuttamiskeinoja. Esimerkiksi ympäristönsuojelijoiden keskuudessa on tavanomaisesti tukeuduttu epämuodollisiin keinoihin, jos tavoitteita ei ole saatu edistettyä muodollisten kanavien kautta (Stranius 2010, 95).

Haasteena on, että epämuodolliset keinot eivät ole kaikkien silmissä hyväksyttäviä. Tutkimuksessani ilmeni, että epämuodolliset menetelmät (kansalaisjärjestöjen toiminta ja mediajulkisuus) olivat sekä yleisellä tasolla, että asiantuntijatasolla epäsuosittuja konfliktien käsittelemisen keinoja kaikkien muiden paitsi luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijoiden mielestä. Luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijat olivat myös kaikista kriittisimpiä muodollisia menetelmiä kohtaan, mutta eivät täysin yksimielisiä epämuodollisten keinojen toimivuudesta.

Yleisesti ottaen kansalaistoimijat eivät ole yksimielisiä siitä, mitä keinoja tulisi käyttää. Toimintatavan valintaan vaikuttavat monenlaiset tekijät, kuten esimerkiksi henkilöiden tai ryhmien väliset aatteelliset erot, toiminnan laajuus eli onko kyseessä verkosto vai pieni ryhmittymä, toimintakapasiteetti eli kuinka monipuoliseen toimintaan on resursseja sekä konfliktin luonne eli onko kyseessä jokin yksittäinen kohde vai laajemman kehityshankkeen vastustaminen. Jotkin voivat olla, kuten Leino esittää, kompromissin etsijöitä ja toiset puolestaan konfliktiin lähtijöitä. Konfliktiin lähtijöitä hän kuvaa ”aktiivisiksi ja näkyviksi osallisiksi, joille julkisuus on tärkeä toimintatila”. Toisin kuin kompromissin etsijät, he haastavat tavanomaiset toimintatavat ja virkahenkilöiden tulkinnat, mutta saavat samalla hankalien osallisten maineen. (Leino 2006, 77, 82.) Siinä missä kompromissin etsijät toimivat pehmeän antagonismin puitteissa, konfliktiin lähtijöiden toiminta sopii parhaiten joko jyrkän tai strategisen antagonismin alle.

Jyrkälle antagonismille ominaista on toiminnan moraalinen kehystäminen, joustamattomuus ja yhteistyökyvyttömyys. Vastapuolesta tehdään vihollinen, jota vastaan taistellaan, ”he” ovat väärässä ja ”me” olemme oikeassa. Joustamattomuus merkitsee myös sitä, että toisenlaiset näkemykset ja tulkinnat

suljetaan ulos. McAuliffe ja Rogers käyttivät artikkelissaan esimerkkinä nimby-aktivisteja, jotka vastustavat lähistön kehityshanketta. Yleensä kyseessä ovat pienet paikalliset yhden asian liikkeet. Toisin kuin kompromissin etsijät, he suhtautuvat antagonistisesti hallinnon edustajiin ja muodollisiin menetelmiin. Heidän vaikutusvaltansa jää rajalliseksi, mikäli he eivät kykene muodostamaan pidempikestoisia ja moniarvoisia yhteistyöverkostoja muiden toimijoiden kanssa. (McAuliffe ja Rogers 2019, 310–311; 2018, 4, 6; Leino 2006, 77, 82.)

Asiantuntijoiden avoimissa vastauksissa jyrkkä antagonismi ilmeni luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijoiden osalta talousdiskurssin ylivoimaisuutena ympäristökonflikteissa. Heidän mukaansa kompromissi ei ole mahdollinen, kun on kyse taloudellisten ja ympäristöllisten arvojen ristiriidasta. He kokevat, että vahvemmat tahot jyräävät heidän yli, he voivat joko luovuttaa tai taistella. Näissä tapauksissa epämuodolliset keinot ovat auttaneet oman valta-aseman vahvistamisessa. Vastaukset eivät kuitenkaan sovi täydellisesti jyrkän antagonismin piiriin, koska luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijat ovat jo osa laajempaa, järjestäytyneitä kansalaistoimintaa ja vastaajat eivät kehystä toimintaansa moraalin vaan arvoriidat kautta. Myös osa hallinnon, suunnittelun ja luonnonvara-alan edustajien avoimista vastauksista, joiden mukaan kansalaisryhmittymien osallistumismahdollisuuksia tulisi rajoittaa, voidaan tulkita edustavan jyrkkää antagonismia, koska ne rakentuvat vihollisuuden ja ulossulkemisen varaan. Kaiken kaikkiaan jyrkän antagonistiset näkemykset ovat kuitenkin vähemmistössä. Kuten pehmeässä antagonismissa, jyrkässäkin kansalaisosallistujat jäävät suunnittelupolitiikan marginaaliin.

Strateginen antagonismi edustaa parhaiten agonistista pluralismia käytännön toiminnassa. Hyödyntämällä strategisesti erilaisia muodollisia ja epämuodollisia toimintamuotoja, vähemmän vaikutusvaltaiset toimijat voivat tuoda suunnittelupolitiikkaan vaihtoehtoisia näkemyksiä omilla ehdoillaan. He voivat esimerkiksi luoda suhteita mediaan ja vaikutusvaltaisiin ulkopuolisiin toimijoihin sekä samalla osallistua muodollisiin kommunikatiivisiin tilaisuuksiin. Monikanavaisen toiminnan ansiosta heitä ei voi niin helposti sulkea ulos tai marginalisoida. Näin strateginen toiminta mahdollistaa vastahegemonian tuottamisen. Toisin kuin jyrkässä antagonismissa, agonistiset toimijat hyväksyvät

eri osallisten moniarvoisuuden ja ovat avoimia yhteistyölle heidän kanssaan. Hekin ovat leinolaisittain konfliktiin lähtijöitä, mutta ovat toiminnassaan joustavampia kuin jyrkän antagonistiset toimijat. (McAuliffe ja Rogers 2018, 6–7; Leino 2006, 77.)

Tutkielmassani parhaiten agonistista toimintaa edustivat luonnonsuojelujärjestöjen asiantuntijat. He totesivat vastauksissaan, että osallistuvat monenlaisin tavoin muodollisten menetelmien kautta: antavat lausuntoja, tapaavat osapuolia henkilökohtaisesti, käyvät keskustelutilaisuuksissa sekä toisinaan vievät asiansa oikeuden eteen. Näiden lisäksi he mainitsivat, että esimerkiksi lehtiin ja nettiin kirjoittaminen sekä adressit ovat toimineet painostuskeinoina, mikäli muilla keinoin vaikuttaminen ei ole onnistunut. Liikkuminen eri toimintamuotojen välillä on siis reaktio heidän rajalliseen vaikutusvaltaansa. Mutta esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliiton toiminta on kuitenkin pitkälle organisoitua, joten he ovat tottuneet toimimaan monella eri hallinnon tasolla. McAuliffe ja Rogers tutkivat löyhempää kansalaisosallisten kollektiivia, jonka toiminta ei ollut yhtä pitkälle järjestäytyntä. Siksi olisikin mielenkiintoista jatkossa tutkia vastaavanlaisten ruohonjuuritason ryhmittymien toimintaa.

Millainen rooli jää sitten instituutioille? Mouffen mukaan demokraattiset instituutiot ovat avainasemassa agonistisen politiikan toteuttamisessa. Niiden tulisi mahdollistaa vallitsevien valta-asetelmien kyseenalaistamisen ja uusien muodostamisen. (Mouffe 2013, 2, 7–11.) Nykyisellään tämä on haasteellista, koska kuten Häikiö (2005, 262) toteaa: ”Ne [järjestelmät] toimivat ihmisten puolesta eivät heidän kanssaan”. Artikkelissaan McAuliffe ja Rogers (2018, 10) toivovat, että osallistamisen menetelmiä kehitettäisiin huomioimaan kansalaisryhmittymien agonistinen toiminta paremmin, sen sijaan että se ylenkatsottaisiin jyrkkänä antagonismina.

Suunnittelun piirissä tapahtuu pienoiskoossa sama ilmiö kuin länsimaisissa demokratioissa yleisellä tasolla. Ihmiset kokevat, että he eivät voi vaikuttaa perinteisten poliittisten instituutioiden kautta ja luottamus niitä kohtaan on matalaa. Siksi olisikin suotavaa, että osallistamista kehitettäisiin aidosti

inklusiivisemmaksi ja demokraattisemmaksi, sillä se lisäisi luottamusta instituutioiden toimintaan ja ehkäisisi poliittista apatiaa. Mouffe varoittaa epäluottamuksen ja apatian johtavan siihen, että ihmisten poliittinen toiminta kanavoituu muiden kuin demokraattisten instituutioiden kautta, mikä puolestaan lisää yhteiskunnallista epävakautta. (Mouffe 2013, 8–9, 140–143.)

5 POHDINTA

Tutkimuksen selkein tulos on se, että kansalaistoimijoiden on vaikea päästä vaikuttamaan suunnittelujärjestelmässä. Muodolliset toimet itsessään eivät ole riittäviä kansalaisten osallistumisen toteuttamiseen, koska ne eivät tarjoa heille riittävää vaikutusvaltaa, mikä puolestaan saa heidät käyttämään epämuodollisia toimia. Kyseessä ei ole uusi havainto, sillä samasta ilmiöstä ovat kirjoittaneet useat tutkijat niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla (esimerkiksi Liisa Häikiö, Helena Leino, John Pløger, Bent Flyvbjerg ja Jean Hillier). Mielestäni vaikutusmahdollisuuksien heikkouden syy piilee laajemmassa yhteiskunnallisen toimintaympäristön muutoksessa. 1980-luvulta alkaneiden uusliberalistisen hallinnollisten uudistusten myötä kuntien itsehallintoa on lisätty ja valtionrahoitusta on vähennetty. Julkisen sektorin palvelutuotanto on muutettu markkinaehtoiseksi ja sen toiminnassa korostetaan tehokkuutta ja taloudellisuutta. Tuottaakseen lakisääteiset palvelut kuntien täytyy paikata tuloja houkuttelemalla yksityisen sektorin investointeja, työpaikkoja ja verotuloja. Kunnat kilpailevat keskenään näistä resursseista. Sama kehityskulku koskee myös valtiota, jonka pitää kilpailla kansainvälisellä tasolla. Tämän myötä elinkeinopolitiikalla ja yhdyskuntasuunnittelulla pyritään luomaan houkuttelevat puitteet edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Samanaikaisesti kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ympäristöä koskevassa päätöksenteossa on vahvistettu lainsäädännön tasolla. Näin ollen yhdyskuntasuunnittelussa kohtaavat sekä taloudelliset että demokraattiset päämäärät. Tässä toimintaympäristössä kansalaisten osallistuminen usein jää pinnalliseksi ”kuullaan, mutta ei kuunnella” tyyliseksi rutiiniksi, koska taloudelliset velvoitteet ajavat muun edelle. Ei siis ole ihme, jos ihmiset suhtautuvat osallistumiseen epäluuloisesti ja käyttävät instituutioiden ulkopuolisia vaikuttamismenetelmiä.

Agonistinen suunnitteluteoria tarjoaa vaihtoehtoisen lähestymistavan suunnitteluun ja konfliktien käsittelemiseen, mutta jos sen tavoitteena on mahdollistaa hegemonian kyseenalaistaminen ja muuttaminen niin mikä on sen toteuttamisen todennäköisyys tässä toimintaympäristössä? Mouffen ratkaisuna

on muuttaa järjestelmää sisältäpäin ja hän peräänkuuluttaa niin parlamentaaristen kuin ulkoparlamentaaristen toimien käyttämistä vallitsevan hegemonian haastamiseksi. Hän käyttää esimerkkinä Etelä-Amerikan vasemmistolaisia poliittisia liikkeitä, jotka ovat päässeet valtaan vastustamalla uusliberalistista politiikkaa. Vastakohtaisesti poliittiset liikkeet, jotka pitävät perinteisiä poliittisia instituutioita muutoksen esteinä ja pyrkivät luomaan niiden ulkopuolisia vaihtoehtoja, eivät kykene pitkäkestoiseen vastarintaan. (Mouffe 2013, 71–77.) Mouffen ehdotuksessa on paljon yhtäläisyyksiä McAuliffen ja Rogersin strategisen antagonismin kanssa. Molemmissa strategioissa instituutioita ja muodollisia osallistumismenetelmiä ei hylätä, mutta niiden armoille ei myöskään antauduta. Poliittinen toiminta kanavoidaan agonistisiin poliittisiin verkostoihin, jotka koostuvat yhteisen tavoitteen jakavista monimuotoisista toimijoista ja toiminnassa erimielisyydet käsitellään avoimesti. Skisma instituutioiden uudistajien ja niiden hylkääjien välillä jatkuu. Nähtäväksi jää onnistuuko kumpikaan haastamaan nykyisen järjestelmän.

Oma oppimisprosessi

Lopuksi haluan pohtia tutkimuksen tekemisen prosessia ja sen mukanaan tuomia haasteita ja oivalluksia. Merkittävin haaste on ollut kyselyaineiston, menetelmän ja teoreettisen viitekehyksen yhdistäminen. Aineisto kerättiin Luken hankkeen ennalta määritellyjä tarpeita varten, joten minun piti miettiä aineistosta käsin mikä siinä kiinnosti, mihin kysymyksiin aineistolla voisin vastata ja mitä teoreettista viitekehystä voisin sen analysoimisessa hyödyntää. Se osoittautui erittäin vaikeaksi yhtälöksi. Varsinkin kun en löytänyt vastaavanlaista tutkimusta, josta ottaa mallia. Suurin osa ympäristökonflikteja käsittelevistä teoksista tarkastelevat yhtä tai kahta konfliktia, jolloin niiden luonteeseen pääsee syvemmälle käsiksi. Käyttämäni kyselyaineisto puolestaan on laaja ja pinnallinen. Edellä mainittujen haasteiden lisäksi aineisto on tähän mennessä auttamatta vanhentunut. Siitä huolimatta mielestäni tutkimuksella on merkitystä, sillä samat kysymykset konfliktien käsittelemisestä ja osallistumisesta ovat edelleen ajankohtaisia. Mainitsemistani haasteista huolimatta arvostan kokemusta epätavanomaisen tutkimuksen tekemisestä. Kun ei ole yhtä selkeää mallia mistä ottaa oppia, on luotava oma polkunsä, mikä puolestaan kartuttaa tietoa ja taitoa.

LÄHDELUETTELO

- Allmendinger, Philip. 2002. "The Post-Positivist Landscape of Planning Theory." Teoksessa *Planning futures: new directions for planning theory*, toim. Philip Allmendinger ja Mark Tewdwr-Jones. Lontoo: Routledge, 3—18.
- Beck, Ulrich. 1994. "The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization." Teoksessa *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, toim. Ulrich Beck, Anthony Giddens ja Scott Lash. Cambridge: Polity Press, 1—55.
- Bäcklund, Pia ja Raine Mäntysalo. 2009. "Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus." *Terra* 121:1, 19—31.
- Bäcklund, Pia ja Raine Mäntysalo. 2010. "Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice - the case of Finland." *Planning Theory* 9:4, 333—350.
- Cook, Ian R. ja Eric Swyngedouw. 2012. "Cities, Social Cohesion and the Environment: Towards a Future Research Agenda." *Urban Studies* 49:9, 1959—1979.
- Dahrendorf, Ralf. [1959] 1969. Luokat ja luokkaristiriidat teollisessa yhteiskunnassa. Kääntänyt Ilse Koli ja Paavo Koli. Porvoo: WSOY.
- Flyvbjerg, Bent. 2001. *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, Bent ja Tim Richardson. 2002. "In Search of the Dark Side of Planning Theory." Teoksessa *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*, toim. Philip Allmendinger ja Mark Tewdwr-Jones. Lontoo: Routledge, 44—62.
- Forester, John. 1989. *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.

- Friedmann, John. 2008. "The Uses of Planning Theory: a Bibliographic Essay." *Journal of Planning Education and Research* 28:2, 274—257.
- Habermas, Jürgen. 1984. *The Theory of Communicative Action-Reason and the Rationalization of Society*. Kääntänyt Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press.
- Harrison, Philip. 2002. "A Pragmatic Attitude to Planning." Teoksessa *Planning Futures : New Directions for Planning Theory*, toim. Philip Allmendinger ja Mark Tewdwr-Jones. Lontoo: Routledge, 157—171.
- Hyötyläinen, Mika. 2015. "Uusliberaali kaupunkipolitiikka ja kuntien maankäyttö." *Yhteiskuntapolitiikka* 80:6, 625—634.
- Häikiö, Liisa. 2005. *Osallistumisen rajat - Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Jauhiainen, Jussi S. ja Vivi Niemenmaa. 2006. *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.
- Jokivuori, Pertti ja Risto Hietala. 2007. *Määrällisiä tarinoita: Monimuuttujamenetelmien käyttö ja tulkinta*. Porvoo; Helsinki: WSOY.
- Kettunen, Aija. 1998. *Kunnat ja ympäristökonfliktit*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Konttinen, Esa. 2010. "Suomalaisen ympäristöliikkeen valtiosuhteet." Teoksessa *Verkostojen liikettä*, toim. Esa Konttinen ja Jukka Peltokoski. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 58—81.
- Kotimaisten kielten keskus. 2019. Verkkosivu.
<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi>. Luettu 7.3. 2019.
- Leino, Helena. 2006. *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka - tutkimus Tampereen Vuoreksesta*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy- Juvenes Print.
- Leino, Johanna, Tuija Mononen, Jukka Sihvonen ja Sonja Kivinen. 2024. *Kuullaan, muttei kuunnella. Kyselytutkimus luonnonvarojen kestävästä*

käytöstä ja oikeudenmukaisuudesta suomalaisilla maaseuduilla.

Joensuu: Itä-Suomen yliopisto.

- Lindblom, Charles. E. 1959. "The Science of "Muddling Through"." *Public Administration Review* 19:2, 79—88.
- McAuliffe, Cameron ja Dallas Rogers. 2019. "The Politics of Value in Urban Development: Valuing Conflict in Agonistic Pluralism." *Planning Theory* 18:3, 300—318.
- McAuliffe, Cameron ja Dallas Rogers. 2018. "Tracing Resident Antagonisms in Urban Development: Agonistic Pluralism and Participatory Planning." *Geographical Research* 56:2, 219—229.
- Metsämuuronen, Jari. 2005. *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä.* Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Mouat, Clare. Crystal Legacy ja Alan March. 2013. "The Problem is the Solution: Testing Agonistic Theory's Potential to Recast Intractable Planning Disputes." *Urban Policy and Research* 31:2, 150—166.
- Mouffe, Chantal. 2000. *The Democratic Paradox.* London: Verso.
- Mouffe, Chantal. 2005. *On the Political.* New York: Routledge.
- Mouffe, Chantal. 2013. *Agonistics: Thinking the World Politically.* London: Verso.
- Mäntysalo, Raine ja Kai Nyman. 2012. "Suunnittelu kielipelien politiikkana." *Yhdyskuntasuunnittelu* 50:4, 33—51.
- Nevalainen, Jaana. 2004. *Tilapelin tiedonpolitiikat - kamppailu kaupunkikeskustan muutoksesta.* Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Nyman, Kai. 2003. *Sinisilmäisyyden aika: suunnittelun myyttejä 1950–2000.* Helsinki: Rakennusalan kustantajat RAK Kustantajat Sarmala Oy.
- Pakarinen, Terttu. 2002. "Osallistumisen taustalla ovat ajatusmallit ja osallistumisen tulevaisuus." Teoksessa *Osalliset ja osajat-kansalaiset*

- kaupungin suunnittelussa*, toim. Pia Bäcklund, Jouni Häkli ja Harry Schulman. Helsinki: Gaudeamus, 75—91.
- Peltonen, Lasse ja Sampo Villanen. 2004. *Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet: osa 1. katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Pettersson, Sanna ja Leena Suopajärvi. 2018. *Sosiaalinen toimilupa kaivos-, metsä- ja matkailualalla: toimialojen paikallinen hyväksyttävyyys Lapissa*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Pettersson, Sanna, Ville Hallikainen, Arto Naskali, Sinikka Rovannerä ja Seija Tuulentie. 2017. "Ympäristökonfliktit Suomessa: mistä on kiistelty ja miksi?" *Terra* 129:2, 87—107.
- Pløger, John. 2004. "Strife: Urban Planning and Agonism." *Planning theory* 3:1, 71—92.
- Puustinen, Sari. 2006. *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne*. Espoo: Frenckellin Kirjapaino Oy.
- Puustinen, Sari. 2008. "Konfliktien hallinta ja kaavoittajien uusi valtuutus." *Yhdyskuntasuunnittelu* 46:3, 35—55.
- Sairinen, Rauno. 1994. *Ympäristökonfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Schmitt, Carl. [1932] 2015. *Poliittisen käsite*. Kääntäneet Arto Kuusterä ja Jussi Palmusaari. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Silén, Marianne. 2022. *Sosiologian ja tilastotieteen rajoilla*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Stranius, Leo. 2010. "Ympäristöliikkeen uudet haasteet." Teoksessa *Verkostojen liikettä*, toim. Esa Konttinen ja Jukka Peltokoski. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 80—100.

- Swyngedouw, Eric. 2005. "Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State." *Urban Studies* 42:11, 1991—2006.
- Swyngedouw, Eric. 2011. "Depoliticized Environments: The End of Nature, Climate Change and the Post-Political Condition." *Royal Institute of Philosophy Supplement* 69:2011, 253—274.
- Tyrväinen, Liisa S. 2014. *Hyvinvointia metsästä*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Vehkalahti, Kimmo. 2008. *Kyselytutkimuksen mittarit ja menetelmät*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

LIITTEET

LIITE 1. KUINKA PALJON ERI TOIMINNOT TAI TOIMIJAT OVAT AUTTANEET
RISTIRIITOJEN RATKAISEMISESSA? – KYSYMYKSEN MUUTTUJEN
KOMMUNALITEETIT

Kommunaliteetit		
	Initial	Extraction
Lain vaatimat vuorovaikutustilaisuudet	,354	,431
Ylimääräiset vuorovaikutus- ja osallistumistilaisuudet	,442	,659
Eri osapuolten väliset suorat neuvottelut	,297	,390
Luottamushenkilöiden/poliitikkojen toiminta	,219	,201
Tuomioistuinratkaisu	,316	,523
Viranomaisten toiminta	,381	,583
Kansalaisjärjestöjen toiminta	,196	,212
Ulkopuolisen sovittelijan käyttö	,130	,153
Mediajulkisuus	,213	,778

Extraction Method: Principal Axis Factoring.

LIITE 2. MUODOSTETTUIJEN FAKTORIEN SELITYSASTEET

Selitysasteet

Factor	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
	1	2,593	28,806	28,806	2,062	22,914	22,914	1,597	17,750
2	1,604	17,824	46,630	1,121	12,454	35,369	1,238	13,760	31,510
3	1,153	12,809	59,439	,747	8,296	43,665	1,094	12,155	43,665
4	,904	10,045	69,484						
5	,796	8,845	78,330						
6	,594	6,604	84,934						
7	,544	6,049	90,983						
8	,462	5,135	96,118						
9	,349	3,882	100,000						

Extraction Method: Principal Axis Factoring.

ALFA ARVOT

LIITE 3. VUOROVAIKUTUSTILAISUUDET JA NEUVOTTELUT

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,712	,711	3

LIITE 4. VIRANOMAISTEN TOIMINTA JA TUOMIOISTUINPÄÄTÖKSET

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,675	,680	2

LIITE 5. MEDIAJULKISUUS JA KANSALAI SJÄRJESTÖJEN TOIMINTA

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,531	,531	2

LIITE 6. KYSELYLOMAKE


Maankäyttö - ja ympäristöristiriitojen historia, nykytila ja tulevaisuus

Hyvä maankäyttö- ja ympäristöasioiden parissa toimiva ja/tai luontoharrastaja! Luonnonvarakeskuksen hankkeessa ”Yhteiskunnallisesti kestävä luonnonvarojen käyttö” pyritään luomaan yleiskuva Suomen ympäristöä, maankäyttöä ja luonnonvaroja koskevien kiistojen ja ristiriitojen historiasta, nykytilasta ja tulevaisuudesta.

Tällä kyselyllä kartoitamme näkemyksiä aiheesta.

Ympäristöön ja maankäyttöön liittyvistä ristiriidoista on tehty paljon yksittäisiä tutkimuksia, mutta tässä pyritään luomaan yleiskuvaa ongelmatilanteista. Meitä kiinnostaa se, millaiset tilanteet määritellään ristiriidoiksi ja miten ristiriitojen kohteet ovat muuttuneet viime vuosikymmenien aikana. Pyrimme myös saamaan tietoa, jonka avulla voidaan ennakoida tulevia ristiriitoja. Tavoitteena on lisäksi etsiä hyväksi koettuja käytäntöjä ongelmatilanteiden ratkaisuun. Sen vuoksi juuri sinun näkemyksesi, kokemuksesi ja tietosi aiheesta ovat erittäin tärkeitä. Kyselyn pohjalta tehdään myös pro gradu -tutkielma Lapin yliopiston yhteiskuntatieteelliseen tiedekuntaan.

Kyselyssä on 22 kysymystä ja niihin vastaamiseen kuluu aikaa noin 20 minuuttia. Käsittelemme kaikki vastaukset luottamuksellisesti.

Vastauksista etukäteen kiittäen:

Ville Hallikainen, Luonnonvarakeskus.

Seija Tuulentie, Luonnonvarakeskus.

Sanna Pettersson, Lapin yliopisto.

TAUSTATIEDOT

*merkityt kysymykset ovat pakollisia

1. Sukupuoli *

Nainen

Mies

Muu

2. Syntymävuosi *

3. Taustaorganisaatio *

Kunta

Maakuntaliitto

ELY-keskus

Luonnonsuojelupiiri

Luonnonsuojeluyhdistys

Metsänhoitoyhdistys

Metsähallitus-luontopalvelut

Metsähallitus-metsätalous

Paliskunnan poroisännät

MTK:n tuottajayhdistys

Riistakeskus

Riistanhoitoyhdistys

Muu, mikä?

4. Koulutustausta *

Peruskoulutus

Ammatillinen koulutus

Ylioppilastutkinto

Opistotason tutkinto

Alempi korkeakoulututkinto/AMK

Ylempi korkeakoulututkinto

Tieteellinen jatkotutkinto

5. Maakunta *

6. Kotikunta *

7. Luonnehdi asiantuntijuuttasi *

Työskentelen maankäytön suunnittelun tai ympäristösuunnittelun parissa

Työskentelen yleisissä hallintotehtävissä (esim. kunnanjohtaja, maakuntajohtaja)

Työskentelen luonnonvara-alalla (metsätalous, poronhoito, maatalous, riista ym.)

Toimin luonnonsuojelujärjestössä

En työskentele edellä mainituissa tehtävissä, mutta harrastan luontoon liittyviä asioita

8. Kysymykset koskevat toiminta-alueitasi. Määrittele tässä mitä omalla kohdallasi tarkoitat toiminta-alueella, kun vastaat jatkossa oleviin kysymyksiin. *

Maakunta

Usean kunnan alue

Yhden kunnan/kaupungin alue

Kylä/kaupunginosa

RISTIRIITOJEN SYYT

9. Millaisia ympäristö- ja maankäyttöristiriitoja toiminta-alueellasi on ollut? Kerro vuoden tai vuosikymmenen tarkkuudella, milloin nämä ristiriidat ovat ilmenneet. Luonnehdi lyhyesti ristiriidan ydinkysymykset, mistä ristiriidat ovat johtuneet sekä kuinka lievänä tai vakavana pidät kyseistä ristiriitaa.

1. Ristiriita	Vuosi/vuosikymmen	Ydinkysymykset	Mistä ristiriidat ovat johtuneet?	Vakavuus Erittäin lievä – Erittäin vakava
2. Ristiriita	Vuosi/vuosikymmen	Ydinkysymykset	Mistä ristiriidat ovat johtuneet?	Vakavuus Erittäin lievä – Erittäin vakava
3. Ristiriita	Vuosi/vuosikymmen	Ydinkysymykset	Mistä ristiriidat ovat johtuneet?	Vakavuus Erittäin lievä – Erittäin vakava
4. Ristiriita	Vuosi/vuosikymmen	Ydinkysymykset	Mistä ristiriidat ovat johtuneet?	Vakavuus Erittäin lievä – Erittäin vakava
5. Ristiriita	Vuosi/vuosikymmen	Ydinkysymykset	Mistä ristiriidat ovat johtuneet?	Vakavuus Erittäin lievä – Erittäin vakava

10. Valitse vastinparit, joiden välillä on ollut eniten ristiriitaa omalla alueellasi.
Vastaa vain niihin, jotka koskevat omaa aluettaasi.

Tuulivoima Ydinvoima Poronhoito Turveteollisuus Petokannat

Matkailu

Tuulivoima

Ydinvoima

Poronhoito

Turveteollisuus

Petokannat

Matkailu

Metsä talous	Luonnon virkistyskäyttö	Mökkeily	Asunto- rakentaminen	Kaivokset	Liikenne	Vesistö rakentaminen
-----------------	----------------------------	----------	-------------------------	-----------	----------	-------------------------

Metsätalous

Luonnon
virkistyskäyttö

Mökkeily

Asunto-
rakentaminen

Kaivokset

Liikenne

Vesistö
rakentaminen

11. Arvioi vielä yleisesti kuinka paljon seuraavien käyttömuotojen välillä on ristiriitaa Suomessa.

	Ei lainkaan ristiriitaa	Hieman ristiriitaa	Melko paljon ristiriitaa	Erittäin paljon ristiriitaa	En osa sanoa
Metsätalous- Kaivokset					
Metsätalous- Poronhoito					
Metsätalous- Matkailu ja virkistyskäyttö					
Metsätalous- Rakentaminen					
Kaivokset-Poronhoito					
Kaivokset- Matkailu ja virkistyskäyttö					
Kaivokset- Vapaa-ajan ja vakituinen asuminen					
Poronhoito- Matkailu ja virkistyskäyttö					
Poronhoito- Petokannat					
Petokannat- Matkailu ja virkistyskäyttö					
Vesivoima- Vapaa-ajan ja vakituinen asuminen					
Tuulivoima- Vapaa-ajan ja vakituinen asuminen					
Tuulivoima- Matkailu ja virkistyskäyttö					
Liikenne- Matkailu ja virkistyskäyttö					

12. Ketkä ovat tyypillisesti ristiriitojen osapuolia?

	Ei juuri koskaan	Joskus	Usein
Maanomistaja vs. kansalaiset/asukkaat			
Maanomistaja vs. kunta			
Yritys vs. asukkaat/kunta			
Viranomaiset vs. toiset viranomaiset			
Kunta vs. valtio			
Kunta/maakunta vs. kansalais- ja asukasjärjestöt			
Asukkaat vs. asukkaat			

13. Millaisista eroista osapuolten välillä toiminta-alueesi ristiriidat ovat mielestäsi johtuneet? Valitse mielestäsi tärkein.

- Osapuolten erilaisista arvoista
- Erilaisista taloudellisista intresseistä
- Osapuolten asiaa koskevan tiedon tasosta ja laadusta
- Osapuolten välisestä epäluottamuksesta
- Osapuolten henkilökohtaisista ominaisuuksista ja henkilöristiriidoista
- Erilaisesta oikeudellisesta asemasta
- Muu syy, mikä?

14. Seuraavat yleiset väittämät koskevat ympäristö- ja maankäyttöristiriitojen syitä. Missä määrin väittämät sopivat alueellasi olleisiin vaikeimpiin ristiriitatilanteisiin? (1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3= ei eri eikä samaa mieltä, 4= jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä)

Ristiriitatilanteissa asiat riitelevät, eivät ihmiset.
 Ristiriidat johtuvat siitä, että jokin osapuoli kokee tulleen väärinkohdelluksi.
 Talous- ja ympäristöarvojen välinen ristiriita tuottaa jatkuvasti uusia konflikteja.
 Ristiriidat johtuvat usein väärinymmärryksistä.
 Ristiriidat johtuvat tiedon puutteesta.
 Ristiriidat johtuvat osapuolten erilaisista tiedoista.
 Ristiriidat johtuvat erilaisista uskomuksista.
 Ristiriidat johtuvat vanhoista asenteista ja ennakkoluuloista.
 Kansalaisjärjestöt pyrkivät synnyttämään ristiriitoja.
 Ristiriidat johtuvat siitä, että joitain toimintoja ei haluta omalle lähialueelle.
 Eri toimialat katsovat asioita vain omasta näkökulmasta.
 Talouden ylikorostaminen aiheuttaa ristiriitoja.
 Ympäristöarvojen vaaliminen aiheuttaa ristiriitoja.
 Tiedotusvälineet vaikeuttavat ristiriitojen ratkaisua.
 Tiedotusvälineet kärjistävät ristiriitoja.
 Sosiaalinen media kärjittää ristiriitoja.

RISTIRIITOJEN RATKAISEMINEN

15. Miten tärkeitä seuraavanlaiset tiedot ja taidot ovat ristiriitojen ratkaisemisessa? (1= ei tärkeää, 2= ei kovin tärkeää, 3= jonkin verran tärkeää, 4= erittäin tärkeää, 5= en osaa sanoa)

1 2 3 4 5

Luonnontieteellinen tutkimus
 Yhteiskuntatieteellinen tutkimus
 Hallinnon toimintatavat
 Juridinen tieto
 Vuorovaikutustaidot
 Sovittelutaidot
 Paikkatieto
 Tilastotieto
 Osallistumisen avulla saatu tieto
 Kokemuksen kautta saatu tieto

16. Missä määrin eri toiminnot ja toimijat ovat vaikuttaneet ristiriitojen ratkeamiseen?

(1= ei lainkaan, 2= melko vähän, 3= ei vähän eikä paljon, 4= melko paljon, 5= erittäin paljon)

	1	2	3	4	5
Lain vaatimat vuorovaikutustilaisuudet					
Ylimääräiset vuorovaikutus- ja osallistumistilaisuudet					
Eri osapuolten väliset suorat neuvottelut					
Luottamushenkilöiden/poliitikkojen toiminta					
Tuomioistuinratkaisut					
Viranomaisten toiminta					
Kansalaisjärjestöjen toiminta					
Ulkopuolisen sovittelijan käyttö					
Mediajulkisuus					

17. Jos ristiriidat eivät ole ratkenneet, miksi eivät?

18. Seuraavat väittämät koskevat mielipiteitäsi maankäytön ja ympäristöristiriitojen käsittelystä. (1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3= ei eri eikä samaa mieltä, 4= jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä)

	1	2	3	4	5
Ristiriitojen käsittely on muuttunut toiminnassani rutiiniksi.					
Tehtävänäni ei ole ratkoa ristiriitoja.					
Ristiriitojen ratkaisu on syytä jättää tuomioistuimille.					
Ristiriitojen ratkaisu on syytä jättää hallintoviranomaisille.					
Yleisötilaisuudet ruokkivat konflikteja.					
Ristiriidat syntyvät aina samojen osapuolten kesken.					
Ristiriitojen käsittelyyn kaivataan uusia menetelmiä.					
Ristiriitojen käsittelyyn tarvittaisiin koulutusta.					
tilanteiden konfliktialttius on helppo aavistaa.					
Ristiriidat pitää nostaa esiin ympäristön ja maankäytön suunnittelussa.					
Ristiriitojen käsittely on osa suunnittelua ja vaikutusten arviointia.					
Ristiriitojen käsittelyyn tarvittaisiin ulkopuolisia sovittelijoita.					
Ristiriitojen käsittely vie paljon aikaa ja voimavaroja.					
Ristiriidat ovat väistämättömiä joissain tilanteissa.					

19. Mitä hyväksi koettuja menetelmiä olette löytäneet ristiriitojen ratkaisuun?

20. Onko mielessäsi maankäyttöön tai ympäristöön liittyvää ristiriitatilannetta, jota pitäisi tutkia tarkemmin? Kerro tapauksesta. Millaista tutkimustietoa tarvitaan?

21. Millaisten ympäristö- ja maankäyttöristiriitojen syntyä pidät todennäköisimpänä alueellasi lähitulevaisuudessa? Millä perusteilla?

22. Haluatko vielä sanoa jotain tutkimukseen liittyen?

LIITE 7. KATOTUTKIMUS

Koska suurin osa kutsun saaneista jätti vastaamatta kyselyyn, on olennaista selvittää, mitkä tekijät vaikuttivat siihen. Lisäksi pidimme tärkeänä selvittää kuinka vastaamatta jättäneiden näkemykset heijastelevat vastanneiden näkemyksiä, koska jos poikkeamaa olisi merkittävästi niin se heikentäisi tulosten kattavuutta. Katotutkimuksen avulla voidaan myös arvioida kyselyn vahvuuksia ja heikkouksia metodologisesta lähtökohdasta.

Vastaamatta jättäneistä valikoitiin satunnaisesti 100 henkilöä, joille lähetettiin Webropolin kautta lyhyt kysely. Heiltä tiedusteltiin syytä vastaamattomuudelle, millaisia konflikteja heidän lähialueellaan on esiintynyt ja miten heidän mielestään konflikteja tulisi ratkaista. Katokyselyyn osallistui vain 20 prosenttia mahdollisista vastaajista, joten selvitystä päätettiin jatkaa puhelinhaastatteluilla. Haastateltavaksi valittiin satunnaisesti 30 henkilöä, joille esitettiin samat kysymykset.

Kaikkiaan katotutkimuksen tuloksissa nousi esiin hyvin samanlaisia teemoja kuin mitä kyselyn varsinaisissa tuloksissa. Vastauksista kävi ilmi, että enemmistö jätti vastaamatta kiireen takia. Toinen merkittävä tekijä vastaamattomuudelle oli kyselyväsymys. Sähköpostia ja erityisesti kyselykutsuja tulee niin paljon, että kutsu on jäänyt joko huomaamatta tai aikaa kyselyn täyttämiseen ei ole ollut. Osa vastaajista ei muistanut saaneensa kyselykutsua. Muutama kertoi, ettei vastannut kyselyyn, koska se oli liian pitkä tai vaikea. Konflikteista kysyttäessä useimmat mainitsivat metsään liittyviä asioita kuten hakkuut ja suojelun. Lisäksi

paljon mainintoja tuli poronhoitoon ja laiduntamiseen liittyvistä asioista. Tuulivoima ja kaavoitus nousivat esille useassa vastauksessa. Muutama vastaaja mainitsi eläintensuojelua ja metsästystä koskevia kiistoja (esim. saimaannorppa, liito-oravat ja sudet). Muita kiistan kohteita olivat turpeen- ja soranotto, vesistöasiat, jäteveden käsittely, Natura-alueet, erilaiset lupa-asiat ja teiden hoito.

Konfliktien ratkaisemista varten toivottiin enemmän neuvottelua, sovittelua, osapuolien kuulemista, avoimuutta ja eri intressien huomioimista. Joillakin vastaajilla oli pelko siitä, että päätöksenteko menee yhä etäämmälle paikallisissa asioissa. Vastauksissa korostuivat kommunikoinnin, läpinäkyvyyden ja puolueettomuuden merkitys konfliktien ratkaisemisessa. Hallinnolta ja virkamiehiltä haluttiin huolellista valmistelua, vähemmän byrokratiaa ja kunnille enemmän valtaa. Muutama vastaaja ehdotti, että valittamisesta tulisi tehdä nykyistä vaikeampaa, etteivät hankkeet viivästyisi ja kulut kasvaisi. Lisäksi ehdotettiin, että paikallista tietoa ja eri alojen tietoa tulisi hyödyntää nykyistä useammin ja osapuolten tulisi pyrkiä kompromisseihin.