

Taika Tikkanen

VUOSIKYMMENTEN RISTIRIIDOISTA KOHTI RAKENTAVAA YHTEISTYÖTÄ

Tapaustudkimus Merenkurkun luonnonsuojelualueen
sovitteluprosessista

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Kesäkuu 2026

TIIVISTELMÄ

Taika Tikkanen: Vuosikymmenten ristiriidoista kohti rakentavaa yhteistyötä – Tapaustutkimus Merenkurkun luonnonsuojelualueen sovitteluprosessista
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, ympäristöpolitiikka ja aluetiede
Kesäkuu 2026

Tämä tapaustutkimus tarkastelee Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustamisasetuksen säädösvalmisteluun kytkeytynyttä sovitteluprosessia, joka on toistaiseksi Suomen laajin ulkopuolisen riippumattoman tahon avustama luonnonsuojelukiistan ratkaisuprosessi. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata vuosina 2023–2025 toteutuneen sovitteluprosessin vaiheita sekä sen onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneita toimintatapoja ja -periaatteita. Tutkimuksella pyritään lisäämään empiiristä tietoa ja syventämään ymmärrystä siitä, miten intressien yhteensovittamisen lähestymistapaan pohjautuvaa ympäristösovittelua voidaan hyödyntää suomalaisessa toimintaympäristössä, ja millaiset tekijät prosessien käytännöissä koetaan keskeisiksi.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys nojaa näkökulmiin ympäristökonflikteista ja niiden hallinnasta sekä intressien yhteensovittamisen lähestymistavasta ympäristösovittelun menetelmänä. Laadullisen tapaustutkimuksen pääasiallinen tutkimusaineisto koostuu kymmenen sovitteluprosessissa eri osapuolia edustaneen toimijan haastatteluista, jotka kerättiin syvä- ja teemahaastatteluina ja analysoitiin aineistolähtöistä temaattista analyysiä hyödyntäen.

Sovitteluprosessiin osallistuneiden toimijoiden näkökulmasta prosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneet tekijät jäsenyivät kuuteen pääteemaan: riippumaton sovittelijaosapuoli, paikallislähtöiset menettelyt ja tavoitteet, eri intressien kattava edustus ja tasapuolinen huomiointi, luottamusta rakentava vuorovaikutus, jaettu käytännönläheinen tietopohja sekä riittävä aika. Tutkimus osoittaa, että riippumattoman osapuolen tuella toteutettu intressien yhteensovittamisen lähestymistapa noudattava ympäristösovittelu voi toimia ratkaisevana menetelmänä monen osapuolen välisissä ympäristökiistoissa suomalaisessa toimintaympäristössä. Sovitteluprosessi mahdollisti paikallisen vastustuksen ja luottamuspuolan keskeyttäneen säädösvalmistelun etenemisen ja yhteisesti hyväksyttävissä olevien ratkaisujen löytämisen, mikä korostaa intressejä yhteensovittavan ympäristösovittelun potentiaalia julkisen ympäristöä ja luonnonvaroja koskevan valmistelun ja päätöksenteon tukena.

Avainsanat: ympäristökonfliktit, ympäristösovittelu, intressien yhteensovittaminen, yhteistoiminnallisuus, säädösvalmistelu

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla

ABSTRACT

Taika Tikkanen: From Decades of Conflict to Constructive Collaboration – A Case Study of the Mediation Process regarding the Kvarken nature conservation area
Master's Thesis
Tampere University
Master's Programme in Administrative Studies, Politics of the Environment and Regions
June 2026

This case study examines the mediation process associated with the legislative drafting of the decree establishing the Kvarken nature conservation area, which to date represent the most extensive environmental dispute resolution process in Finland facilitated by an external, independent actor. The aim of the study is to describe the stages of the mediation process carried out between 2023 and 2025, as well as the practices and principles that were key to its success. The study aims to increase empirical knowledge and deepen understanding of how environmental mediation based on the Consensus Building approach can be utilized in the Finnish context, and what factors are perceived as key in the practical implementation of these processes.

The theoretical framework of the study draws on perspectives regarding environmental conflicts and their management, as well as the Consensus Building approach as a method of environmental mediation. The primary data for this qualitative case study consists of interviews with ten actors who represented different parties in the mediation process. The interviews were conducted through in-depth and thematic interviews, and the data was analysed using data-driven thematic analysis.

From the perspective of the actors involved in the mediation process, the factors that had a key impact on the success of the process were divided into six main themes: an independent mediator, locally driven procedures and objectives, comprehensive representation and equal consideration of different interests, trust-building interaction, a shared practical knowledge base, and sufficient time. The study shows that environmental mediation based on the Consensus Building approach and conducted with the support of an independent mediator can serve as a decisive method in multi-party environmental disputes within the Finnish context. The mediation process enabled the legislative process—which had been stalled by local opposition and a lack of trust—to move forward and led to the identification of mutually acceptable solutions, which highlights the potential of interest based environmental mediation to support public policymaking and decision-making regarding the environment and natural resources.

Keywords: environmental conflicts, environmental mediation, consensus building, collaboration, preparation of legislation

The originality of this thesis has been checked using the Turnitin OriginalityCheck service.

SAMMANFATTNING

Taika Tikkanen: Från årtionden av motsättningar mot ett konstruktivt samarbete – En fallstudie av medlingsprocess i naturskyddsområdet Kvarken

Magisteruppsats

Tammerfors universitet

Examen i förvaltningsvetenskap, miljöpolitik och regionalvetenskap

Juni 2026

Denna fallstudie granskar den medlingsprocess som var kopplad till lagstiftningsarbetet kring inrättandet av naturskyddsområdet Kvarken, vilken hittills är Finlands mest omfattande process för lösning av en naturskyddstvist med stöd av en extern oberoende part. Syftet med studien är att beskriva de olika faserna i den medlingsprocess som genomfördes under åren 2023–2025 samt de arbetsmetoder och principer som hade avgörande betydelse för dess framgång. Meningen med studien är att öka den empiriska kunskapen och fördjupa förståelsen för hur miljömedling som bygger på en intressebaserad förhandlingsmetod kan utnyttjas i finsk verksamhetsmiljö, samt vilka faktorer som i praktiken upplevs som centrala i processerna.

Forskningens teoretiska referensram bygger på perspektiv på miljökonflikter och hanteringen av dessa samt på intressebaserade förhandlingsmetoden som en metod för miljömedling. Den kvalitativa fallstudiens huvudsakliga forskningsmaterial består av intervjuer med tio aktörer som representerade olika parter i medlingsprocessen. Intervjuerna genomfördes som djup- och temaintervjuer och analyserades med hjälp av en datadriven tematisk analys.

Ur de aktörers perspektiv som deltog i medlingsprocessen kunde faktorer som hade avgörande betydelse för processens framgång sammanfattas i sex huvudteman: en oberoende medlare, lokalt anpassade förfaranden och mål, ett representativt och balanserat beaktande av olika intressen, förtroendeskapande interaktion, en gemensam praktisk kunskapsbas samt tillräckligt med tid. Studien visar att miljömedling som genomförs med stöd av en oberoende part och som följer en strategi för samordning av intressen kan fungera som en avgörande metod i miljökonflikter mellan flera parter i den finska verksamhetsmiljön. Medlingsprocessen möjliggjorde att lagstiftningsarbetet, som hade avbrutits på grund av lokalt motstånd och bristande förtroende, kunde fortsätta och att gemensamt godtagbara lösningar kunde hittas, vilket understryker potentialen hos miljömedling som samordnar intressen som stöd för offentlig lagberedning och beslutsfattande om miljö och naturresurser.

Nyckelord: miljökonflikter, miljömedling, samordning av intressen, samverkan, lagberedning

Originaliteten i denna publikation har granskats med programmet Turnitin OriginalityCheck.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimet ja versiot: Microsoft 365 Copilot (GPT-5 chat), Microsoft 365 Word, Microsoft 365 Teams, DeepL

Käyttötarkoitus: Microsoft 365 Copilot -tekoälysovellusta hyödynnettiin tutkielmaprosessin aikana oman ajattelun ja kirjoittamisen tukena tekstin tiivistämiseen, lauserakenteiden selkeyttämiseen, vaihtoehtoisten ilmaisutapojen ideointiin, kieliasun viimeistelyyn ja näkökulmien jäsentämiseen. Microsoft Word ja Teams -ohjelmistojen litterointitoimintoa, joka perustuu tekoälyä hyödyntävään puheentunnistusteknologiaan, hyödynnettiin haastatteluaineiston litteroinnin tukena raakaversioiden tuottamiseen. Litteroinnin raakaversiot tarkistettiin ja täydennettiin. DeepL-käännössovellusta hyödynnettiin lähdekirjallisuuden ja tausta-aineistojen, kuten ruotsinkielisten lausuntojen ja uutisten, suomentamisen tukena. Lisäksi sen avulla tuotettiin ruotsinkielisen tiivistelmän ensimmäinen versio, jonka kaksi ruotsia äidinkielenään puhuvaa henkilöä sen jälkeen tarkisti.

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: Tekoälyä on hyödynnetty jokaisessa tutkielman luvussa kirjoittamisen tukena edellä kuvatuilla tavoilla. Tekoälyä on hyödynnetty tulosluvussa esiintyvien aineisto-otteiden taustalla olevan haastatteluaineiston litteroinnin tukena. Tekoälyä on hyödynnetty tiivistelmän sekä teoreettisen viitekehyksen ja tapauksen tapahtumakulun luvuissa esiintyvien lainausten kääntämisen tukena.

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien osat, joissa on hyödynnetty tekoälyä, ja hyväksyn vastuun mahdollisista eettisten ohjeiden rikkomuksista.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Merenkurkun luonnonsuojelualueen säädösvalmistelu ympäristösovittelun kontekstina ...	1
1.2	Näkökulmia ympäristökonfliktien hallintaan ja sovitteluun	3
1.3	Tutkimustehtävä ja -kysymykset	7
2	TEOREETTINEN VIITEKEHYS	9
2.1	Ympäristökonfliktit	9
2.1.1	<i>Ympäristökonfliktien erityispiirteet</i>	9
2.1.2	<i>Syitä ympäristökonfliktien taustalla</i>	11
2.2	Ympäristösovittelu	14
2.2.1	<i>Ympäristösovittelu osana konfliktinratkaisun ja -hallinnan kenttää</i>	14
2.2.2	<i>Ympäristösovittelun kehittyminen ja tutkimus</i>	17
2.3	Intressien yhteensovittamisen periaatteet ja käytännöt	20
2.3.1	<i>Tavoitteet ja pääperiaatteet</i>	20
2.3.2	<i>Riippumattoman osapuolen rooli</i>	22
2.3.3	<i>Vaiheistetun prosessin käytännöt</i>	24
2.3.4	<i>Arviointikriteerit</i>	31
3	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	35
3.1	Laadullinen tapaustutkimus	35
3.2	Tutkimusaineisto	37
3.3	Temaattinen analyysi	39
3.4	Tutkimuksen luotettavuus ja positioni tutkijana	41
4	TAPAHTUMAKULKU: MERENKURKUN SOVITTELUPROSESSIN VAIHEET	44
4.1	Säädösvalmistelun käynnistyminen ja keskeytyminen	44
4.2	Tilannekartoitus	45
4.2.1	<i>Tunnistetut haasteet ja kehityskulut</i>	47
4.2.2	<i>Tunnistetut yhteistyön edellytykset, etenemisen reunaehdot ja toimenpide-ehdotukset</i>	49
4.3	Keittiöpöytäkeskustelut ja jatkoprosessista sopiminen	51
4.4	Työryhmien työskentely	52
4.5	Asetusluonnoksen valmistuminen	55
4.6	Lausunnot ja seuraavat askeleet	56
5	TULOKSET: SOVITTELUPROSESSISSA KESKEISIKSI KOETUT TEKIJÄT	59
5.1	Riippumaton sovittelijaosapuoli	60
5.1.1	<i>Uskottavan prosessin rakentaminen</i>	60
5.1.2	<i>Luottamukselliset keskustelut</i>	63
5.1.3	<i>Prosessin etenemisen kannattelu</i>	64
5.2	Paikallislähtöiset menettelyt ja tavoitteet	67
5.2.1	<i>Paikallisten roolia vahvistanut säädösvalmistelun työnjako</i>	67
5.2.2	<i>Yhteishallintamallin kehittämisen tavoite</i>	71
5.2.3	<i>Kaksikielisyys</i>	75
5.3	Eri intressien kattava edustus ja tasapuolinen kohtelu	76
5.3.1	<i>Paikallisten intressien kattava edustus</i>	76
5.3.2	<i>Tasapuolisuus</i>	79

5.4	Luottamusta rakentava vuorovaikutus	81
5.4.1	<i>Luottamuksen rakentaminen</i>	81
5.4.2	<i>Henkilövalinnat</i>	83
5.4.3	<i>Vuorovaikutteinen työskentelytapa ja kunnioittava keskusteluilmapiiri</i>	84
5.5	Jaettu käytännönläheinen tietopohja	87
5.5.1	<i>Moninaista tietoa</i>	87
5.5.2	<i>Riittävyys</i>	90
5.6	Riittävä aika	92
6	POHDINTA JA PÄÄTELMÄT	94
6.1	Yhteenveto	94
6.2	Toteutuneen sovitteluprosessin tarkastelu	95
6.3	Sovitteluprosessiin keskeisesti vaikuttaneiden tekijöiden tarkastelu.....	100
6.4	Johtopäätökset.....	113
	LÄHTEET	117
	LIITTEET	124
	Liite 1: Haastattelurunko.....	124

KUVIOT

KUVIO 1.	Intressejä yhteensovittavan neuvotteluprosessin vaiheet (Luoma ym. 2022).....	25
KUVIO 2.	Merenkurkun sovitteluprosessin vaiheet aikajanalla	44
KUVIO 3.	Merenkurkun sovitteluprosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneet tekijät	59
KUVIO 4.	Vaiheistettu neuvottelumenettely Merenkurkun sovitteluprosessissa	95
KUVIO 5.	Merenkurkun sovitteluprosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneiden tekijöiden kytkeytyminen Inneksen (1999) arviointikriteereihin.....	100

TAULUKOT

TAULUKKO 1.	Yhteishallinnan työryhmään osallistuneet intressiryhmät	52
--------------------	---	----

1 JOHDANTO

1.1 Merenkurkun luonnonsuojelualan säädösvalmistelu ympäristösovittelun kontekstina

Yle: Valtio muuttaa maitaan luonnonsuojelualueiksi, ja välillä vastassa on kova vastarinta – Merenkurkkuun suunnitellun alueen asukas: "Tämä on meidän mielestä turha" (Varjonen 1.10.2020)

Yle: Metsähallitus kohtasi vihaa ja pettymystä Merenkurkun luonnonsuojelualuetta koskevassa yleisötilaisuudessa: "Eivät koskaan kuuntele tavallisia ihmisiä" (Siirilä 30.11.2022)

Yle: Mustasaari ei halua Merenkurkkuun uutta luonnonsuojelualuetta – Kunnanhallitus irtautui eilissä kokouksessaan voimakkaasti Metsähallituksen suunnitelmista perustaa toinen luonnonsuojelualue kunnan alueelle (Siirilä 5.9.2023)

Maaseudun tulevaisuus: Merenkurkun luonnonsuojelu herättää ristiriitoja – etenkin metsästyksiellot närästävät alueen asukkaita (Vallinheimo 14.1.2024)

Nämä uutisotsikot paikallisesta vastustuksesta, erilaisten intressien törmäämisestä ja luottamuspulasta ylhäältä tulevaa, ministeriön käynnistämää säädösvalmisteluhanketta kohtaan voisivat koskea lukuisia muitakin hankkeita kuin tämän tutkimuksen keskiössä olevaa Merenkurkun luonnonsuojelualan perustamisprosessia. Elämme monenlaisten murrosten ja epävarmuuden aikaa niin globaalisti, kansallisesti kuin paikallisellakin tasolla, mikä heijastuu konkreettisesti myös ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja eri toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Ympäristöön ja luonnonvarojen käyttöön liittyy usein keskenään ristiriitaisia tavoitteita, intressejä, arvostuksia ja tietoa, jotka voivat kärjistyessään ilmetä toimijoiden välisinä ympäristökiistoina ja -konflikteina. Ristiriidat voivat kohdistua esimerkiksi erilaisiin toimenpiteisiin, hankkeisiin ja päätöksiin, jotka vaikuttavat ihmisten elinympäristöön ja luonnonvaroihin, kuten vesiin, metsiin, mineraaleihin, maankäyttöön ja eliölajeihin (Peltonen & Kangasoja 2022, 254). Merenkurkun tapauksessa ristiriidat kytkeytyivät luonnonsuojelualan perustamisasetuksen säädösvalmisteluun, joka käynnistettiin vuonna 2020.

Merenkurkun saaristo on Suomen ainoa luonnonperintökohde ja sen maisema on ainutkertainen esimerkki jääkauden aiheuttaman maankohoamisilmiön jatkuvasta muutoksesta (Museovirasto 2024). Alue on merkittävä virkistyskohde luonnon sekä kulttuuriperintökohteidensa kautta, ja samalla sillä on suuri merkitys paikallisten arkiympäristönä vakituisen asutuksen, kyläyhteisöjen sekä

työpaikkojen muodossa (Meriruoho 2010). Korsnäsin, Maalahden, Mustasaaren, Uudenkaarlepyyn, Vaasan ja Vöyrin kuntien alueille sijoittuvan suojelualueen perustamisen tavoitteena onkin suojella Merenkurkun ainutlaatuisen nopean maannousun muodostamaa saaristokokonaisuutta, alueen vedenalaisia ja maaluontotyyppisiä, eliölajeja – erityisesti lintuja – ja niiden elinympäristöjä sekä saaristokulttuurin muodostamaa kulttuurimaisemaa ja turvata alueen perinteisiä luonnonkäyttötapoja (Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä 2025, 3).

Alueella oli kuitenkin pidemmän ajan kuluessa syntynyt ristiriitoja luonnonsuojelun kysymyksistä sekä selvä luottamuspula ympäristöhallintoa kohtaan. Nämä jännitteet myös johtivat luonnonsuojelualueen perustamisasetuksen valmistelun keskeyttämiseen paikallisen tuen puuttuessa. Tulehtuneen tilanteen selvittämiseksi ympäristöministeriö käynnisti konfliktinhallintaprosessin, jonka toteuttamisesta vastasi ympäristösovitteluun erikoistunut Akordi Oy. Akordi on Suomen johtava ympäristökonfliktien välittäjä ja alan kehittäjä, joka tarjoaa riippumattoman osapuolen apua ongelmanratkaisuun julkisia kysymyksiä, kuten ympäristöä tai luonnonvaroja, koskevissa kiistoissa (Akordi 2026).

Tarkastelen tässä tapaustutkimuksessa kyseistä intressien yhteensovittamisen lähestymistapaan pohjautunutta ympäristösovittelun prosessia, joka toteutettiin vuosina 2023–2025 osana Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustamisasetuksen säädösvalmistelua. Tapaus on Suomen laajin ulkopuolisen riippumattoman tahon avustama luonnonsuojelukiistan ratkaisuprosessi (Ympäristöministeriö 2026), ja tiettävästi ensimmäinen kerta, kun ympäristöministeriö on tilannut ympäristösovittelua riippumattomalta osapuolelta. Siten se edustaa merkittävää ja ajankohtaista suomalaista esimerkkiä ympäristösovittelusta, ja valikoitui tutkittavaksi tapaukseksi. Tapauksen valintaan vaikutti myös roolini tapauksessa riippumattomana osapuolena toimineen Akordin korkeakouluharjoittelijana, mikä johti kiinnostukseeni Merenkurkun prosessia kohtaan ja mahdollisti syvemmän tutustumisen tapaukseen.

Vaikka tapaus on ainutlaatuinen, sen analyysi tuo esiin laajempia ympäristökonfliktien hallintaan kytkeytyviä ilmiöitä ja käytäntöjä, jotka tekevät siitä tutkimuksellisesti merkittävän. Tapaus havainnollistaa, millaisia mahdollisuuksia ja haasteita ympäristösovitteluun ja intressipohjaisiin, yhteistoiminnallisiin menettelyihin liittyy etenkin suomalaisessa toimintaympäristössä. Näin yksittäisen tapauksen tapahtumakulun, käytäntöjen ja kokemusten tarkastelu tarjoaa mahdollisuuden syventää ymmärrystä ympäristösovittelun hyödyntämismahdollisuuksista ja prosessien käytännöissä huomioitavista tekijöistä.

Pidän erityisen kiinnostavina tapauksen tarjoamia oppeja siitä, millaisten vaiheiden ja käytäntöjen kautta Merenkurkun sovitteluprosessissa edettiin vuosikymmenten aikana

muodostuneista ristiriidoista kohti rakentavaa yhteistyötä. Prosessin lähtökohtana oli tilanne, jossa paikallinen vastustus oli keskeyttänyt säädösvalmistelun ja osapuolten vuorovaikutussuhteita varjosti syvä epäluottamus. Kaksivuotisen sovitteluprosessin päätteeksi pääsin itsekin todistamaan, kun paikalliset toimijat esittelivät 25.3.2025 järjestetyssä mediatilaisuudessa yhteisesti paikallistasolla laaditun asetusluonnoksen, joka sisälsi myös ehdotuksen uudesta yhteishallintamallista. Sovitteluprosessi näkyi myös uutisotsikoissa:

Yle: Ympäristöministeriö myöntää tehneensä virheitä – nyt Merenkurkun luonnonsuojeluasioiden käsittelyyn halutaan uusi alku (Björklund 15.12.2023)

Yle: Ministeriö palkkasi konsultin ratkomaan riitaa Merenkurkun luonnonsuojelualueista: ”Hyvin harvinaista” (Tekoniemi & Björklund 3.5.2024)

Ilkka Pohjalainen: Merenkurkun saaristossa yllättävä käänne – Konfliktin taustalle ovat kasautuneet pitkäaikaiset luonnonsuojelukiihist (Westermarck 8.12.2024)

Yle: Merenkurkun luonnonsuojelun kohtalo voi ratketa jo tänä vuonna: ”Jokainen haluaa, että joku päätös asialle saadaan” (Varjonen 12.2.2025)

Yle: Merenkurkun luonnonsuojelun perustaminen etenee – työryhmä hyväksyi asetusluonnoksen (Siirilä 26.3.2025)

1.2 Näkökulmia ympäristökonfliktien hallintaan ja sovitteluun

Konfliktit mielletään usein uhkiksi sekä kuormittaviksi, pitkäkestoisiksi ja kustannuksiltaan korkeiksi ilmiöiksi, joita tulisi välttää aina kun mahdollista. Ne voivat kuitenkin myös toimia muutoksen ajureina nostamalla esille yhteiskunnallisia ongelmia, epäoikeudenmukaisuuksia ja valtasuhteita. (Moffitt & Bordone 2005, 2.) Ympäristökonfliktit tuovatkin näkyväksi ympäristön yhteiskunnallisia ja kulttuurisia merkityksiä, kun ympäristön ja luonnonvarojen hallintaan kohdistuvat moninaiset huolet, odotukset ja tarpeet kohtaavat (Valkonen & Saaristo 2010, 101). Tällaiset jännitteet ja ristiriidat ovat luonnollinen osa ympäristöön ja luonnonvarojen käyttöön liittyvää suunnittelua, ja ne voivat parhaimmillaan mahdollistaa muun muassa uudenlaisten ratkaisujen ja tiedon luomisen.

Konflikteja voidaan tarkastella nollasummajärjestelmän ja voittaja-häviöjälähtökulman sijaan arvonnäkökulman ja kaikkien osapuolten hyötyjen lähtökohdista. Jos konfliktit nähdään voitettavana taisteluna, toimintatavat usein kaventuvat ja estävät uusien mahdollisuuksien sekä kaikkia hyödyttävien ratkaisujen löytymistä, joita voisi saavuttaa yhteistyöhön painottuvilla lähestymistavoilla. (Moffitt & Bordone 2005, 174–186.) Olennaista siis on, millaisilla lähestymistavoilla ristiriitoja käsitellään.

Paikallisia ympäristökiistoja lähestytään yleensä juridishallinnollisten prosessien kautta, joissa kaikilla toimijoilla on lainsäädäntöön perustuvat roolit ja osallistumisen tavat: viranhaltijat valmistelevat esityksen, päätös tehdään poliittisten voimasuhteiden perusteella ja muut toimijat voivat esittää mielipiteitä, jättää muistutuksen tai hakea oikeusteitse muutosta päätökseen. Tällaiset prosessit eivät kuitenkaan yksinään tue kansalaisten osallistumista, luovaa ongelmanratkaisua tai lakisääteisten osallistumisprosessien tuottaman tiedon välittymistä päätöksentekoon. (Peltonen, Verkasalo, Mynttinen & Kangasoja 2012, 9–10.) Jos kysymysten ja näkökulmien yhteiselle tarkastelulle ei ole aikaa tai paikkaa, monien toimijoiden ainoiksi vaihtoehtoisiksi jää joko puolustaa tai vastustaa esitystä, mikä lisää luottamuspulaa ja konflikteja (Peltonen 2026). Ylhäältä alas suuntautuvaa, tiedeperustaista ja byrokraattista hallinnon mallia onkin kritisoitu sen heikosta kyvystä ottaa laajempia demokraattisia prosesseja huomioon ympäristökiistojen hallitsemiseksi (Salmi 2000, 51).

Moninaisten intressien yhteensovittaminen, prosessien kehittäminen ja osapuolten välisen yhteistyön rakentaminen ovat siten nousseet ympäristöpoliittisessa valmistelussa ja päätöksenteossa keskeisiksi haasteiksi sekä tutkimus- ja kehittämiskohteiksi. Yhtenä ratkaisuna näihin haasteisiin on kehitetty ympäristösovittelun menetelmiä, joissa riippumaton sovittelija (*mediator*) avustaa neuvotteluja ilman valtaa tehdä päätöksiä (Turtiainen 1996, 7). Ympäristösovittelulla voidaankin vastata moniin perinteisten hallinnollis-poliittis-juridisten konfliktinratkaisun tapojen vuorovaikutuksen ja osallistumisen haasteisiin (Peltonen ym. 2012, 11).

Viime vuosikymmenien aikana sovittelu on kehittynyt huomattavasti useimmissa maissa ja sitä on pidetty toimivana menetelmänä erilaisten kiistojen ratkaisemiseksi (Choquette & Fraser 2018). Ympäristösovittelun toimintamallien kehittämisen ja tutkimusperinteen juuret ulottuvat 1970-luvun Yhdysvaltoihin, jolloin sovittelua ja muita vaihtoehtoisen riidanratkaisun (*alternative dispute resolution, ADR*) menetelmiä lähdettiin soveltamaan ympäristökysymyksiin. Ympäristösovittelun kehittymisen taustalla on ollut etenkin intressipohjaisen neuvottelun ja sovittelun teorian soveltaminen julkisluonteisiin kysymyksiin, kuten monen osapuolen välisiin ympäristökiistoihin. Merkittävä vaikutus tutkimuksen ja käytäntöjen kehittämisessä onkin ollut juuri nk. Harvardin koulukunnan intressipohjaisella neuvotteluteorialla, joka on vakiintunut sovittelun teoreettiseksi perustaksi Yhdysvalloissa. Sen mukaan konfliktin osapuolet nähdään yhteisen ongelman ratkaisijoina neuvottelussa, joka etenee erilaisten intressien ja tarpeiden tunnistamisesta kohti näitä vastaavien ratkaisuvaihtoehtojen etsimistä ja arviointia. (Peltonen & Kangasoja 2022, 256–257.)

Intressipohjaisen neuvotteluteorian sekä julkisen sektorin sovittelun periaatteiden ja kokemusten pohjalta Lawrence Susskind kollegoineen kehitti 1990-luvulla vaiheistetun *Consensus*

Building -lähestymistavan, josta käytetään suomeksi termiä intressien yhteensovittaminen (Peltonen & Kangasoja 2022, 256–257; Susskind 2014, 4). Lähestymistapa perustuu pyrkimykseen huomioida mahdollisimman hyvin kaikkien sidosryhmien intressit, jolloin neuvotteleva ryhmä voi kehittää luovempia ja laajemmin hyväksytyjä ratkaisuja kuin perinteisillä päätöksentekomenetelmillä (Susskind, McKernan & Thomas-Larmer 1999). Tutkimukseni keskiössä on juuri tämä neuvotteluteoriaan ja julkisten kiistojen ratkaisuun kytkeytynyt fasilitatiivinen ympäristösovittelun lähestymistapa, joka korostaa intressipohjaisten neuvotteluiden rakentamista riippumattoman osapuolen tuella.

Intressien yhteensovittamisen prosessit voidaan samalla nähdä yhtenä esimerkkinä yhteistoiminnallisista (*collaboration*) osallistumismenettelyistä, joissa pelkän kuulemisen sijaan osallistujat pääsevät aidosti vaikuttamaan politiikka- ja päätöksentekoprosessien tavoitteiden määrittelyyn, päätöksentekoon ja yhdessä sovittujen toimien täytäntöönpanoon (Luoma 2018, 30; Kotilainen, Peltonen & Sairinen 2021, 13). Yhteistoiminnallisten menettelytapojen kautta voi syntyä kestävämpiä, tehokkaampia ja legitiimimpiä päätöksiä, jolloin ristiriitoja voi muodostua harvemmin ja esimerkiksi hallinnon toimeenpano- ja kontrollikustannukset voivat vähentyä (Kooiman 1999; Salmi 2000, 47–52). Konfliktitutkimuksen alalla vallitseekin laaja yhteisymmärrys siitä, että yhteistoiminnallisilla menettelytavoilla on keskeinen merkitys kaikissa konfliktinratkaisuyrityksissä (Peltonen & Villanen 2004, 51).

Kun yhteistoiminnallisia menettelyjä hyödynnetään järjestelmällisesti julkisessa päätöksenteossa ja hallinnassa, voidaan puhua yhteistoiminnallisesta hallinnasta (*collaborative governance*) (Emerson, Nabatchi & Balogh 2012, 2; Emerson & Nabatchi 2015). Yhteistoiminnallisen hallinnan kehittyminen on samalla osa laajempaa siirtymää, jota voidaan kuvata vallan ja vastuun hajauttamisena hierarkkisesta julkishallinnolle keskitetystä mallista kohti verkostomaisempia järjestelyitä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä (ks. esim. Osborne & Gaebler 1992; Kooiman 1999; Tiihonen 2004; Kotilainen ym. 2021). Se soveltuukin hyvin tilanteisiin, joissa vaaditaan yhteistä ongelmanratkaisua ja toimeenpanoa sekä sidosryhmien sitoutumista (Greenwood, Singer & Willis 2021).

Yhtenä yhteistoiminnallisen hallinnan malleista on yhteishallinta (*co-management*), joka voidaan määritellä valtion ja paikallisen yhteisön väliseksi virallistetuksi järjestelyksi, jossa luonnonvaroja koskevaa valtaa ja vastuita jaetaan (Berkes, George & Preston 1991, 6; Berkes 2009, 1693; Leino 2019, 346). Yhteishallinnasta on useita kansainvälisiä esimerkkejä, ja senkin juuret ovat 1970-luvun Yhdysvalloissa, jossa Washingtonin länsiosassa asuvat alkuperäiskansat kuvasivat yhteishallinnan käsitteellä vallanjaon suhdetta, jollaisen he toivoivat saavuttavansa osavaltion

hallinnon kanssa (Pinkerton 2003, 62). Luonnonsuojelualueiden yhteishallinta yleistyi 1990-luvulla, jonka jälkeen yhteishallintajärjestelyitä on kokeiltu muun muassa Ruotsissa sellaisissa tilanteissa, joissa suojelualueiden perustaminen on aiheuttanut konflikteja suojelutavoitteiden ja paikallisten elinkeinojen välillä (Leino 2019, 351).

Suomessa yhteishallinnan mahdollisuuksia tutkinut Johanna Leino (2019) kuvaa, että Suomessa yhteishallintajärjestelyt ovat olleet yksittäisiä kokeiluja laajempien ratkaisujen sijaan, ja aloitteet ovat tähän mennessä tulleet pääasiassa yksityisiltä ja paikallisilta organisaatioilta eivätkä julkisen sektorin toimijoilta. Hän esittelee artikkelissaan Näätämojoen ja Linnunsuon yhteishallintahankkeet sekä Metsähallituksen Akwé: Kon -prosessin Hammastunturin erämaa-alueella esimerkkeinä suomalaisista kansainvälistäkin huomiota saavuttaneista hankkeista, jotka tavoittelevat tai muistuttavat yhteishallintaa. Leino toteaa, että Suomessa on hyvät puitteet yhteishallinnan kehittämiseksi kansainvälisten sopimusten ja luonnonvaralainsäädännön yhteistyörakenteiden, kuten neuvottelukuntien, kautta. Tällä hetkellä luonnonvaroja koskeva päätöksenteko on kuitenkin keskittynyt vahvasti valtion ja tieteellisen tiedon asemiin, ja todellinen yhteishallinta edellyttäisi päätöksentekovallan siirtämistä paikallisille toimijoille sekä paikallisen ja perinteisen tiedon johdonmukaisempaa huomioimista. Yhteishallintajärjestelmien vakiintuminen Suomen luonnonvarojen hallinnan kentällä vaatisikin ajattelutavan muutosta sekä uusien paikallisiin sosiaalisiin ja ekologisiin konteksteihin soveltuvien käytäntöjen kokeilua ja vahvistamista. (Leino 2019, 359–371.)

Leino (2019) tunnistaa eduskunnan ja ministeriöiden päätösten perusteella toimivan Metsähallituksen potentiaalisimpana julkisen sektorin yhteistyökumppanina Suomessa tapahtuvissa yhteishallintajärjestelyissä, ja arvioi helpoimmaksi yhteishallinnan kokeilun kohteeksi suojelualueet, sillä niille ei ole metsätaloudsmetsiin verrattavaa taloudellista tulosvelvoitetta. Lisäksi niiden hallinta perustuu hoito- ja käyttösuunnitelmiin, joiden nykyiselläänkin osallistavaa laatimisprosessia voisi kehittää kohti yhteishallintaa, jos esimerkiksi neuvottelukuntien kautta mahdollistettaisiin paikallisille jatkuva ja todellinen osallistuminen aluetta koskevaan päätöksentekoon. Ulkopuolisen riippumattoman osapuolen hyödyntäminen voisi taas osaltaan kehittää Metsähallituksen sidosryhmäyhteistyötä neuvoa-antavasta roolista kohti kumppanuutta sekä vahvistaa joissain tapauksissa haasteeksi osoittautunutta sidosryhmien keskinäistä vuorovaikutusta. (Leino, 2019, s. 361–373.) Myöhemmin tutkielmassa kuvataan, millaisen roolin yhteishallinnan kehittäminen sai Merenkurkun sovitteluprosessissa.

Myös ympäristösovittelun käytännön esimerkit ovat Suomessa toistaiseksi rajoittuneet yksittäisiin prosesseihin ja kokeiluluonteisiin hankkeisiin, joita on toteutettu ostopalveluina tai osana

tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Euroopassa soveltaminen on vaihtelevaa eikä yhteistä sääntelyä ole, kun taas Yhdysvalloissa ympäristösovittelu vakiintui 1980–1990-luvuilla pysyväksi käytännöksi. (Peltonen & Kangasoja 2022.) Vaikka Suomessa ympäristösovitteluun kohdistui akateemista huomiota 1990-luvulla, se ei ole vakiintunut tänne erillisenä sovittelun muotona (Peltonen, Haavisto, Heinonen & Elonheimo 2022, 90). Viime vuosina Suomessa on kertynyt enemmän kokemusta ympäristösovittelun ja neuvottelevan intressien yhteensovittamisen menetelmien soveltamisesta luonnonvarojen hallinnan ja maankäytön suunnittelun yhteydessä, mutta kokonaisuutena käytännön opit ja empiirinen tutkimustieto ovat kuitenkin edelleen vähäisiä (Peltonen & Kangasoja 2022, 265; 270). Tapaustutkimukseni pyrkiikin osaltaan vastaamaan tähän tunnistettuun tutkimustarpeeseen.

1.3 Tutkimustehtävä ja -kysymykset

Tarkastelen tässä tapaustutkimuksessa intressien yhteensovittamisen lähestymistapaan pohjautunutta sovitteluprosessia, joka toteutettiin osana Merenkurkun luonnonsuojelualan perustamisasetuksen säädösvalmistelua. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata vuosina 2023–2025 toteutuneen sovitteluprosessin vaiheita sekä sen onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneita toimintatapoja ja -periaatteita prosessiin osallistuneiden toimijoiden kokemusten ja arvioiden perusteella. Tutkimus pyrkii ajankohtaisen ja merkittävän tapausesimerkin kautta lisäämään empiiristä tietoa ja syventämään ymmärrystä siitä, miten intressien yhteensovittamisen lähestymistapaan pohjautuvaa ympäristösovittelua voidaan hyödyntää suomalaisessa toimintaympäristössä, ja millaiset tekijät prosessien käytännöissä koetaan keskeisiksi.

Tutkimuksessa vastataan kysymyksiin:

1. Miten Merenkurkun luonnonsuojelualan perustamisasetuksen säädösvalmisteluun kytkeytynyt sovitteluprosessi toteutui?
2. Mitkä olivat sovitteluprosessiin osallistuneiden toimijoiden näkökulmasta prosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneet tekijät?

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys nojaa näkökulmiin ympäristökonflikteista ja niiden hallinnasta sekä intressien yhteensovittamisen lähestymistavasta ympäristösovittelun menetelmänä, mitä esittelen luvussa 2. Laadullisen tapaustutkimuksen pääasiallinen tutkimusaineisto koostuu kymmenen sovitteluprosessissa eri osapuolia edustaneen toimijan haastatteluista, jotka kerättiin syvä- ja teemahaastatteluina ja analysoitiin aineistolähtöistä temaattista analyysiä hyödyntäen. Avaan tarkemmin tutkimuksen toteutusta ja metodologisia valintoja luvussa 3. Merenkurkun

sovitteluprosessin vaiheet eli tapauksen tapahtumakulun kuvaan kirjallisten tausta-aineistojen perusteella luvussa 4, jonka jälkeen luvussa 5 esittelen haastatteluaineiston analyysin perusteella tutkimustulokset eli sovitteluprosessiin osallistuneiden toimijoiden näkökulmasta prosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneet tekijät. Lopuksi luvun 6 pohdinnoissa ja päätelmissä vastaan tutkimuskysymyksiin, tarkastelen tutkimustulosten merkitystä peilaamalla niitä tutkimuskirjallisuuteen sekä esitän tutkimuksen johtopäätökset.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa esittelen tutkimuksen teoreettisen viitekehksen. Aloitan tarkastelemalla ympäristökonfliktien määritelmää ja kuvaamalla niiden erityispiirteitä sekä taustalta löytyviä syitä. Sen jälkeen syvennyn ympäristösovitteluun tarkastelemalla, miten sen menettelyt asettuvat konfliktinratkaisun ja -hallinnan kentälle, jonka jälkeen kuvaan ympäristösovittelun kehittymistä sekä aiempaa suomalaista tutkimus- ja kokemustietoa. Siitä etenen esittelemään tarkemmin intressien yhteensovittamisen periaatteita ja käytäntöjä, kuten riippumattoman osapuolen roolia sekä prosessien vaiheistettua menettelyä, ja lopuksi kuvaan prosesseille määritettyjä arviointikriteereitä.

2.1 Ympäristökonfliktit

2.1.1 Ympäristökonfliktien erityispiirteet

Kiistoja ja konflikteja on esiintynyt kaikissa ihmissuhteissa, yhteiskunnissa ja kulttuureissa läpi historian (Moore 2014). Konfliktien määrittelyssä on useita koulukuntia, mutta yhtenä kattavana kuvauksena voidaan pitää ajatusta konfliktista ”*prosessina, jossa yksi osapuoli katsoo toisen osapuolen vastustavan tai muuten negatiivisesti vaikuttavan intressiensä tai tavoitteidensa toteutumiseen*” (Wall & Callister 1995). Ympäristökonflikti voidaan taas määritellä konfliktina, joka liittyy luonnonvarojen tai ympäristöä koskeviin vaikutuksiin, poliittisiin päätöksiin tai resursseihin ja niiden hallintaan (Le Billon 2015). Ympäristökonfliktien kirjo on laaja, ja ne voidaan luokitella esimerkiksi ylä-, keski- ja alavirran konflikteihin: virran yläpäässä konfliktit liittyvät suunnitteluun ja päätöksentekoon, keskivaiheella hallinnollisiin lupiin, ja alavirralla säännösten noudattamiseen ja toimeenpanoon (Emerson, Nabatchi, O’Leary & Stephens 2003, 4). Konflikteja voidaan tarkastella myös ajassa tapahtuvina prosesseina, mikä mahdollistaa niiden eri vaiheiden ja syklisyyden ymmärtämisen. Peltonen ja Villanen (2004) ovat jakaneet konfliktisyklin prosessin kolmeen vaiheeseen: 1) konfliktin syyt ja edeltävät olosuhteet, 2) näkyvä konfliktiprosessi ja 3) konfliktin jälkinäytös ja vaikutukset. Prosessi on syklinen ja edeltäneillä konflikteilla on vaikutusta seuraavien muotoutumiseen varsinkin silloin, jos tilanteessa kohtaavat samat osapuolet (Peltonen & Villanen 2004, 8).

Konfliktit (*conflict*) voidaan erottaa määritelmällisesti kiistoista (*dispute*), vaikka monesti termejä käytetään myös synonyymeinä (Moffitt & Bordone 2005, 2). Yleensä konflikteilla

tarkoitetaan laajempia, syvempiä ja systemaattisempia ristiriitoja, kun taas kiistat liittyvät usein tiettyyn kysymykseen tai tapahtumaan kytkeytyviin, aktualisoituneisiin tilanteisiin (Putnam & Wondolleck 2003, 37; Moffitt & Bordone 2005, 2–3). Pitkäaikaisissa konflikteissa voi siis nähdä esiintyvän useita kiistoja eri asiakysymyksistä, joiden pohjalla vaikuttaa pysyvämpi epäluottamus osapuolten välillä. Yksittäisten ympäristökiistojen taustalla voidaan ajatella olevan usein laajempi jatkuva konflikti ympäristöön ja luonnonvarojen käyttöön liittyen, joka perustuu perustavanlaatuisiin eroihin arvoissa, intresseissä ja näkemyksissä ihmisten ja luonnon välisestä suhteesta (Daniels & Walker 2001, 40–41). Termien käyttö on myös yhteydessä tieteenalaan: yhteiskuntatieteissä puhutaan enemmän konflikteista, kun taas oikeustieteissä kiistoista. Terminologisista eroista huolimatta sekä kiistojen että konfliktien yhteydessä muodostunutta tietoa ja menetelmiä voidaan kuitenkin hyödyntää yhdistelevästi, eikä liian jyrkkä erottelu niiden välille ole välttämättä tarpeellista (Moffitt & Bordone 2005, 2–3). Tässä tutkielmassa termejä käytetään pitkälti sen mukaan, mitä termiä alkuperäisessä lähdekirjallisuudessa tai muussa aineistossa on käytetty, jollei ole perusteltua syytä toimia toisin.

Moniulotteisuus on ominaista ympäristökonflikteille, joissa on tyypillisesti osallisena monia eri toimijoita, kuten intressiryhmiä, viranomaisia, yrityksiä ja tutkijoita, sekä useita samanaikaisesti käsiteltäviä kysymyksiä, joilla on eri merkitys eri toimijoille. Ympäristöön tyypillisesti liittyy perustavanlaatuisia arvoihin ja maailmankuviin perustuvia näkemyseroja sekä intressejä eri osapuolten välillä, mikä osaltaan tekee ympäristökonflikteista haastavia. Myös tiedolliset ristiriidat ovat niille ominaisia, koska mukana on moninaisia tietolähteitä, kuten tieteellistä ja kokemusperäistä tietoa. (Daniels & Walker 2001, 41–45.) Tiede ja asiantuntijat ovat siten keskeisessä, mutta usein kiistanalaisessa roolissa ympäristökonflikteissa, koska osapuolet tulkitsevat tietoa omista intresseistään käsin. Ristiriitaiset tutkimukset ja eri asiantuntijoiden näkökulmat voivat jopa muodostua uusiksi kiistanaiheiksi, minkä takia tiedon tuottamisen ja käytön tapoja on käsiteltävä tietoisesti suunnittelu- ja sovitteluprosesseissa. (Peltonen ym. 2012, 31.) Lisäksi eri toimijoiden väliset kulttuuriset erot, useat lakisääteiset vaatimukset ja reunaehdot sekä poliittisen perinteen synnyttämät jännitteet lisäävät ympäristökonfliktien monimutkaisuutta (Daniels & Walker 2001, 41–45).

Yhtenä ympäristökonfliktien ja -kiistojen erityispiirteenä on niiden julkisluonteisuus, sillä niille on ominaista yleisen edun kysymykset, julkinen huomio ja merkitys sekä julkinen sektori yhtenä osapuolena (Emerson ym. 2003, 4). Yleisen edun näkökulmasta julkisen sektorin kiistat ja niiden käsittely poikkeavat selkeästi yksityisoikeudellisista kiistoista, sillä niitä koskevilla valinnoilla on laajoja vaikutuksia, jotka kohdistuvat usein hajanaisiin, epäselviin tai vaikeasti edustettaviin ryhmiin,

kuten tuleviin sukupolviin, jotka tulisi ottaa huomioon päätöksenteossa (Susskind & Ozawa 1983, 255). Lisäksi normit ja lainsäädäntö määrittävät julkista sektoria ja yleistä etua koskevien kiistojen rakentumista sekä niiden ratkaisupyrkimyksiä, minkä takia yleistä etua ja laillisuutta valvovat viranomaiset ovat aina mukana päätöksenteossa, ja konfliktinratkaisun menettelyt tulee kytkeä julkisen sektorin viralliseen päätöksentekoon (Peltonen ym. 2012, 30–31).

2.1.2 Syitä ympäristökonfliktien taustalla

Ympäristöön liittyvät ristiriidat ja niiden syyt ovat moninaisia, ja yleensä ne muotoutuvat lukuisista toisiinsa kietoutuneista tekijöistä. Taustalla olevia tekijöitä voidaan kuitenkin analysoida eri näkökulmista. Jokainen konflikti tapahtuu tietyssä tilanteessa, jota määrittävät sen yksilölliset piirteet. Danielsin ja Walkerin (2001) konfliktin etenemisen kolmion (*progress triangle*) avulla konfliktitilanteita ja niiden kehittymistä voidaan analysoida kolmen keskinäisriippuvaisen ulottuvuuden kautta: 1) aiheet ja asiakysymykset eli konkreettiset tai symboliset kysymykset, joista ollaan eri mieltä, 2) prosessit ja toimintatavat, kuten päätöksenteon ja vuorovaikutuksen menettelyt sekä säännöt, sekä 3) osapuolten väliset suhteet ja vuorovaikutus, jotka rakentuvat muun muassa jaetusta historiasta, luottamuksesta, kunnioituksesta, hyväksyttävyydestä ja legitimitetistä (*substance, procedure & relationship*) (Daniels & Walker 2001, 35–36; Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 8). Jaottelu toimii mallina konfliktitilanteen ymmärtämiselle sekä sen hallintamahdollisuuksien arvioinnille. Lisäksi mallin tavoitteena on kehystää konfliktien hallinnan tavoite edistymisen eikä lopullisen ratkaisun saavuttamisen kautta, sillä etenkin monen osapuolen välisissä monimutkaisissa julkisluontoisissa konflikteissa mielekäs edistyminen on usein saavutettavampi tavoite sekä kuvaa paremmin konfliktinhallinnan jatkuvuutta (Daniels & Walker 2001, 36–37).

Konfliktin sisältökysymyksiä tarkasteltaessa perusjakona konfliktin kohteen näkökulmasta voidaan pitää jakoa intressi-, tieto- ja arvokonflikteihin (Dietz 1989; Sairinen 1994; Peltonen & Villanen 2004). Intressiristiriitojen voidaan katsoa syntyvän, kun useampi toimija tavoittelee samanaikaisesti taloudellisia, esteettisiä, kulttuurisia, sosiaalisia tai poliittisia etuja, jolloin hyödyt ja haitat jakautuvat epätasaisesti (Sairinen 1994, 27). Niiden ratkaisemiseksi on kehitetty erilaisia kompromisseja tavoittelevia neuvottelu- ja kaupankäyntimalleja, mutta näiden mallien taustalla oleva peliteoreettinen nollasummapelien ja voittaja–häviöjä-asetelman oletus ei huomioi muun muassa ajallista ulottuvuutta tai toimijoiden vuorovaikutusta. Intressejä voisikin tarkastella laajemmin identiteetteihin ja sosiaalisiin suhteisiin kiinnittyvinä ”välittämisen kohteina”, ei vain rationaalisina etuina. (Peltonen & Villanen 2004, 22–23.) Tällöin ne voidaan ymmärtää vaatimusten taustalla

olevina tarpeina, tavoitteina ja arvoina, jotka heijastavat usein syviä uskomuksia, mutta voivat myös muuttua uuden tiedon tai tilanteesta muodostuneen uuden käsityksen perusteella (Susskind 1999, 6).

Kun konflikteja tarkastellaan tiedollisista ristiriidoista käsin, esiin nousee eriäviä käsityksiä oikeasta, riittävästä ja hyväksyttävästä tiedosta (Turtiainen 1996, 5). Tietoon ja todellisuuskäsityksiin liittyviä ristiriitoja voi tarkastella esimerkiksi väärinkäsityksen, tiedollisen epävarmuuden tai näkökulmien yhteismitattomuuden kautta (Peltonen & Villanen 2004, 23). Väärinkäsityksiä voidaan selittää asiantuntijoiden näkökulmasta kansalaisten tietämättömyydellä, ennakkoluuloilla tai irrationaalisuudella, tai vaihtoehtoisesti maallikoiden näkökulmasta ihmisten epäluottamuksella asiantuntijoihin ja heidän luomaansa tietoon (Sairinen 1994, 26–27). Tiedolliseen epävarmuuteen taas liittyy epävarma tai ristiriitainen tieto, joka luo otollisen maaperän kiistoille. Tiedon yhteismitattomuuden näkökulmasta kysymys on eri toimijoiden tietoon, arvoihin ja intresseihin kiinnittyneistä tulkintakehyksistä, jotka ohjaavat sekä jäsentävät muun muassa havaintoja ja tulkintoja. (Peltonen & Villanen 2004, 23.)

Arvojen näkökulmasta konflikteja voidaan selittää erilaisilla maailmankatsomuksellisilla arvoihin ja identiteettiin kytkeytyvillä näkemyksillä, jotka liittyvät erityisesti yhteiskunta- ja ihmiskäsitykseen sekä luontosuhteeseen (Turtiainen 1996, 5). Toisin kuin intresseistä, arvoista harvemmin neuvotellaan tai tehdään kompromisseja, mikä haastaa konfliktinratkaisua, etenkin jos arvot nähdään ikuisina eikä oteta huomioon niiden sosiaalista rakentumista sekä arvottamisen käytäntöjä. Lisäksi useiden tahojen, kuten luonto- ja ympäristöjärjestöjen, toiminta kytkeytyy tiettyjen arvojen puolustamiseen, mikä selittää niiden osallisuutta ympäristökonflikteissa. (Peltonen & Villanen 2004, 24–25.)

Kun konfliktien syitä tarkastellaan prosesseista ja toimintatavoista käsin, voidaan huomata, että eri hallintotasoilla toimivat viranomaiset, yhteiskunnalliset rakenteet ja instituutiot sekä niiden vuorovaikutus yksityisten toimijoiden kanssa vaikuttavat ratkaisevasti konfliktien syntymiseen ja kärjistymiseen. Menettelytapaa koskevat konfliktit riippuvat yleensä vallitsevista arvoista ja vakiintuneista käytännöistä sekä siitä, mitä pidetään yhteiskunnassa tai yhteisössä hyväksyttävänä ja oikeudenmukaisena. (Makkonen, Huttunen & Hildén 2014, 12.) Tutkimustulokset osoittavat, että konflikteja syntyy usein esimerkiksi *Decide-Announce-Defend (DAD)* -toimintamallin seurauksena, kun viranomaiset tai muut asiantuntijat laativat päätökset ilman riittävää osallistamista, jonka jälkeen päätökset julkistetaan ja niihin kohdistuvaa kritiikkiä vastaan puolustaudutaan (Komendantova & Battaglini 2016, 225). Tällaisen menettelytavan tehokkuus voi jäädä vain näennäiseksi eivätkä monet eri toimijat ole tällöin sitoutuneet sen ratkaisuihin (Peltonen ym. 2012, 13).

Myös osapuolten välisen vuorovaikutuksen näkökulmasta konfliktien taustalla voi olla moninaisia syitä, jotka Wall ja Callister (1995) ovat jakaneet viiteen eri kategoriaan: 1) käsitykset vastapuolesta, 2) kommunikaatio, 3) käyttäytyminen, 4) vuorovaikutuksen puitteet ja rakenne sekä 5) aiemmat kokemukset vuorovaikutuksesta. Käsityksiin vastapuolesta kytkeytyvät mielikuvat toisten tavoitteiden laajuudesta ja reiluudesta, toisten käyttäytymisen näkeminen vahingollisena, sekä epäluottamus osapuolten välillä. Toimijoiden väliseen kommunikaatioon vaikuttavan muun muassa erilaiset vääristymät, väärinkäsitykset, vihamielisyyden ja vastenmielisyyden ilmaukset, jyrkkä tai tyly kritiikki, kunnianhimoisten tavoitteiden julistaminen sekä mahdolliset loukkaukset. Käyttäytymisen tasolla konflikteja aiheuttaa taas toisen osapuolen hyötyjen rajoittaminen, vastapuolen tavoitteiden estäminen, vähäinen vuorovaikutus sekä valtakamppailut. Myös vuorovaikutuksen rakenteelliset puitteet, kuten epätasapainoiset valtasuhteet, keskinäisen riippuvuuden muodostuminen, kilpailu samoista resursseista, statuserot, joidenkin osapuolten suosiminen sekä symboliset rakenteet, vaikuttavat konfliktitilanteen kehittymiseen. Lisäksi syynä voivat olla aiemmat kokemukset vuorovaikutuksesta, esimerkiksi aiemmin epäonnistuneet yritykset päästä sopuun, lukkiutuneet konfliktiasetelmat sekä muut aiempien konfliktien seuraukset. (Wall & Callister 1995.)

Aiemmat kokemukset vaikuttavat myös epäluottamuksen muodostumiseen, jolla on merkittävä rooli konflikteissa ja niiden ratkaisussa. Luottamus voidaan määrittää ”*yksilön uskona toisen sanoihin, tekoihin ja päätöksiin sekä halukkuutena toimia niiden perusteella*” (McAllister 1995, 25), kun taas epäluottamus merkitsee toisen pelkoa, taipumusta uskoa toisen pahaenteisiin aikeisiin ja halua suojella itseään toisen käytöksen vaikutuksilta (Lewicki & Tomlinson 2014, 110). Jos konfliktin osapuolet luottavat toisiinsa, konfliktinratkaisu on melko helppoa. Jos luottamusta ei ole, osapuolet eivät usko siihen, mitä toinen sanoo tai että he noudattaisivat sitoumuksia tai ehdotettuja toimia. Kiivaat konfliktit usein tuhoavatkin luottamuksen, mikä tekee konfliktien ratkaisusta entistä vaikeampaa. (Lewicki & Tomlinson 2014, 104.)

On olennaista huomioida, että kaikki edellä mainitut konfliktien ulottuvuudet ovat kytköksissä toisiinsa. Todellisia konfliktitilanteita ei voi selittää vain yhdestä näkökulmasta, kuten arvokiistoina, sillä niissä törmää yhteen hyvin erilaisia ilmiöitä kustannuksista ja teknisistä rajoitteista poliittisiin valta-asetelmiin ja oikeudenmukaisuuden sekä vastuun kysymyksiin. Esimerkiksi kansallisen Natura-luonnonsuojeluohjelman vastustus esitettiin mediassa lähinnä taloudellisten intressien ajamana, vaikka taustalla vaikuttivat myös maanomistajien perinteinen, toiminnallinen ja käytännöllinen ympäristösuhde sekä epävarmuus lain käytännön vaikutuksista. (Valkonen & Saaristo 2010, 104.)

2.2 Ympäristösovittelu

2.2.1 Ympäristösovittelu osana konfliktinratkaisun ja -hallinnan kenttää

Konfliktien yleisyyden ja niihin liittyvien epätoivottujen vaikutusten takia ihmiset ovat läpi historian pyrkineet etsimään tapoja, joilla erimielisyyksiä voitaisiin käsitellä tehokkaasti, omat tarpeet tyydyttäen, suhteita parantaen, kärsimystä minimoiden sekä resurssiviisaasti (Moore 2014). Konfliktinratkaisulla ja -hallinnalla tarkoitetaan menetelmiä, joiden tavoitteena on pyrkiä estämään konfliktien kärjistyminen ja löytämään kaikkia osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja. Käsitteellisesti konfliktinratkaisun (*conflict resolution*) tavoitteena on päättää konflikti rauhanomaiseen ratkaisuun, jonka kaikki osapuolet hyväksyvät, kun taas konfliktinhallinnalla (*conflict management*) pyritään ongelmanratkaisuun ja ristiriitojen rakentavaan käsittelyyn kehittämällä konfliktin osapuolten välistä vuorovaikutusta, jotta konflikti ei muuttuisi tuhoisaksi. Konfliktien hallinta on siis mahdollista ilman lopullisen ja kaikkia osapuolia tyydyttävän ratkaisun löytymistä, vaikka se onkin myös konfliktinhallinnan ideaali tavoitetilä. (Peltonen & Villanen 2004, 39–40.)

Konfliktien käsittelyn menetelmät voidaan jakaa Uryn, Brettin ja Goldbergin (1988) mukaan kolmeen pääryhmää: valtaan, oikeuksiin ja intresseihin perustuviin menetelmiin. Valtaan perustuvassa lähestymistavassa ratkaisu syntyy voiman, poliittisen vaikutusvallan tai julkisen vallan pakottavien keinojen kautta. Oikeuksiin perustuvassa lähestymistavassa auktoriteetti, kuten tuomioistuin, ratkaisee kiistan lakien ja normien pohjalta. Intressipohjaisessa lähestymistavassa osapuolet neuvottelevat yhteisiin etuihin ja kompromissihalukkuuteen perustuvan vapaaehtoisen ratkaisun – usein sovittelijan avustamana. (Ury ym. 1988.)

Sovittelu on siis osa intressipohjaisia kiistojen ja konfliktien käsittelyn lähestymistapoja. Moore (2014, 8) määrittelee sovittelun seuraavasti:

”Sovittelu on konfliktinratkaisuprosessi, jossa osapuolten hyväksymä kolmas osapuoli, jolla ei ole valtuuksia tehdä osapuolia sitovia päätöksiä, puuttuu konfliktiin tai kiistaan auttaakseen osapuolia parantamaan keskinäisiä suhteitaan, tehostamaan viestintää ja käyttämään tehokkaita ongelmanratkaisumenetelmiä ja neuvottelumenettelyjä, jotta kiistanalaisista kysymyksistä päästään vapaaehtoiseen ja molempien osapuolten hyväksymään yhteisymmärrykseen tai sopimukseen.”

Sovittelu voidaan siten nähdä myös avustettuna neuvotteluna. Neuvottelu itsessään voidaan määritellä esimerkiksi *”kaksisuuntaiseksi viestinnäksi, jonka tarkoituksena on päästä yhteisymmärrykseen, kun osapuolilla on sekä yhteisiä että eriäviä intressejä”* (Fisher, Ury & Patton 1983). Jos neuvotteluiden aloittaminen on vaikeaa tai ne ovat ajautuneet umpikujaan, konfliktin

ulkopuolinen osapuoli voi tarjota apua, josta sovittelu on yksi yleinen muoto – mutta ei kuitenkaan ainoa (Moore 2014).

Ympäristösovittelu (*environmental dispute resolution, environmental conflict resolution* tai *environmental collaboration and conflict resolution*) on sovittelun osa-alue, jota sovelletaan ympäristökiistoissa ja -konflikteissa. Suomessa ympäristösovittelu terminä kattaa sekä naapuruuskiistoihin verrattavissa olevia ristiriitoja että hallinnollisista menettelyistä johtuvia erimielisyyksiä ja moniosapuolisia kiistoja, jotka saattavat nousta syvältä yhteiskunnan rakenteista ja historiasta (Peltonen ym. 2012, 27). Ympäristösovittelu kuuluu laajempaan julkisluonteisten kiistojen neuvottelevaan ratkaisutapaan, joka voidaan määritellä ”*prosessina, jossa erilaiset sidosryhmät, kuten kansalaisryhmät, viranomaiset, yritykset ja asiantuntijat, osallistuvat neutraalin kolmannen osapuolen fasilitoimaan vuoropuheluun ja yhteisymmärryksen etsimiseen julkisissa poliittisissa kysymyksissä*” (Laws & Forester 2007). Yhdysvalloissa käytetään usein myös politiikkaprosessien sovittelun termiä (*public policy mediation*), joka kattaa laajemmin päätöksenteon valmistelun pelkän viranomaistoiminnan sijaan (Peltonen ym. 2022, 92).

Koska ympäristökonflikteissa on tyypillisesti osapuolina useita eri toimijoita, ympäristösovittelu kytkeytyy keskeisesti myös monenvälisen kiistojen ratkaisuun (*multi-party dispute resolution*). Kun mukana on useita osapuolia, yleisen edun kysymyksiä ja useilla tasoilla risteäviä intressejä, konfliktinratkaisusta tulee monimutkaisempaa ja haastavampaa kuin kahdenvälisissä konflikteissa (Menkel-Meadow 2017). Kahdenvälisissä kiistoissa, kuten ympäristöllisissä naapuruuskiistoissa, voidaan hyödyntää naapuruussovittelun menetelmiä, kun taas monen osapuolen välisen ympäristösovittelun prosessit perustuvat intressipohjaisen neuvotteluteorian sovelluksiin (Peltonen ym. 2022, 93). Ympäristökiistojen erityispiirteet, etenkin niiden julkisoikeudellinen ulottuvuus ja siihen kytkeytyvät yleisen edun kysymykset, asettavat reunaehdot ympäristösovittelulle, eikä niitä voi sovittaa yhtä vapaasti kuin yksityisiä riita-asioita (Peltonen & Kangasoja 2022, 255). Ympäristökiistat onkin tärkeä tunnistaa omana erityistä osaamista edellyttävänä sovittelun sovellusalueena, johon tulisi kehittää yksityishenkilöiden välisten kiistojen sovittelusta eroavia menetelmiä (Peltonen ym. 2012).

Ympäristökiistojen kontekstissa sovittelun tavoitteena on varmistaa, että ympäristöön ja maankäyttöön vaikuttavat muutokset suunnitellaan kaikkien osapuolten näkökulmasta reilusti sekä yhdistäen yhteiset edut teknisesti laadukkaaseen ja toteuttamiskelpoiseen ratkaisuun (Susskind, van der Wansem & Ciccareli 2003). Koska ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyvässä päätöksenteossa joudutaan lähes aina sovittamaan yhteen eriäviä intressejä, ympäristösovittelu soveltuukin erityisesti suunnittelu- ja valmisteluprosesseihin sekä niiden osallistumis- ja kuulemismenettelyihin.

Ympäristösovittelun avulla muodostettava ratkaisu konfliktiin voi tällöin olla esimerkiksi suunnitelma, päätös, visio tai sopimus, jonka toimeenpanoon osapuolet sitoutuvat. Sovittelua ei tulisikaan ajatella vain hallinto-oikeudellisten prosessien kautta, eikä ympäristösovittelulla lähtökohtaisesti tarkoiteta myöskään esimerkiksi ympäristörikosten sovittelua tai ympäristövahinkojen korvausmenettelyjä, vaikka ne voivatkin joissain tapauksissa soveltua myös ympäristösovitteluun. (Peltonen ym. 2022, 92–95.)

Ajankohtaiset ympäristökysymykset ja yhteiskunnalliset muutokset lisäävät jatkuvasti konflikteja, kun esimerkiksi ilmastonmuutos ja kestävyys siirtymä tuovat esiin jännitteitä ympäristötavoitteiden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden välillä, samalla kun kansalaisten osallistumisodotukset kasvavat ja perinteiset kuulemismenettelyt eivät enää riitä, mikä korostaa tarvetta ympäristösovittelulle ja muille yhteistoiminnallisille konfliktinratkaisukeinoille (Peltonen & Kangasoja 2022, 270–271). Sovittelun menetelmillä voidaankin vastata moniin perinteisten hallinnollis-poliittis-juridisten konfliktinratkaisun tapojen vuorovaikutuksen ja osallistumisen haasteisiin, sillä sovittelua on kehitetty juuri vaikeiden konfliktien ja vuorovaikutustilanteiden käsittelyyn (Peltonen ym. 2012, 11).

Vaikka ympäristölainsäädännön kehittyessä vuorovaikutuksen ja osallistumisen mahdollisuuksia on lisätty, lain vaatimukset voi minimissään täyttää hyvinkin vähäisellä ja muodollisella vuorovaikutuksella. Jos erilaisia näkökulmia ei kyetä ottamaan huomioon prosessin suunnittelussa ja lopputuloksessa tai osallistumisen vaikutus päätöksentekoon jää epäselväksi, osallistumisprosessien vaikutusmahdollisuudet koetaan usein näennäisiksi ja sitä kautta turhauttaviksi. (Peltonen ym. 2012, 10–11.) Yhtenä riskinä ovat myös paljon resursseja vievät pitkät oikeuskäsittelyt, jolloin hallinto-oikeuksien resurssien niukkuus ja pitkät käsittelyajat heikentävät myös oikeusturvaa. Lisäksi lakisäätteisten osallistumismahdollisuuksien todelliseen hyödyntämiseen vaikuttavat monet eri tekijät, kuten kansalaisten yleisen aktiivisuuden kasvu. (Similä, Inkinen, Pennanen, Lönngrén & Tritter 2006, 6–32.) Ristiriitojen käsittely juridishallinnollisissa menettelyissä onkin vaihtelevaa ja vakiintumatonta eikä tavanomaisten osallistumismahdollisuuksien lisääntyminen ole poistanut konflikteja (Peltonen ym. 2012, 11).

Uryn, Brettin ja Goldbergin (1988) mukaan yleisesti ottaen intressipohjaiset konfliktin käsittelyn menetelmät koetaan edullisemmiksi ja palkitsevammiksi kuin oikeuksiin perustuvat, jotka puolestaan nähdään edullisempina ja palkitsevampina vallankäyttöön verrattuna. Oikeudellisissa, hallinnollisissa tai yksityisissä ympäristökiistoissa sovittelun käyttöä pidetäänkin oikeuskäsittelyä edullisempänä, nopeampana, oikeudenmukaisempänä ja tilanteiden erityispiirteisiin paremmin sopivana menettelynä. Monissa tapauksissa sovitteluprosessit voivatkin olla avaintekijänä säädösten

täytäntöönpanon onnistumisen, konfliktien ratkaisun tai kehityshankkeiden yhteiskunnallisen hyväksynnän varmistamisessa. (Choquette & Fraser 2018.) Neuvottelevan ympäristösovittelun menetelmillä voidaan myös vastata joustavammin nykyajan nopeaa reagointia vaativiin yhteiskunnallisiin ja ympäristöllisiin muutoksiin (Peltonen ym. 2022, 95).

Sovitteleva neuvottelumenettely mahdollistaa suuremman osallistumisen heille, joihin vaikutuksen eniten kohdistuvat, tuloksia saadaan nopeammin ja edullisemmin kuin oikeuskäsittelyillä, ja joustavuuden takia se mukautuu paremmin osapuolten erityistarpeisiin erilaisissa tilanteissa (Susskind & Ozawa 1983). Menettelyllä voidaan myös ratkaista taustalla olevia ongelmia, joihin juridisissa prosesseissa harvoin kiinnitetään huomiota (Susskind ym. 2003). Sovittelun tavoitteena onkin auttaa kiistan tai konfliktin osapuolia kehittämään heidän keskinäistä viestintäänsä ja vuorovaikutussuhteitaan sekä ymmärrystä toisten tarpeista, intresseistä ja huolista (Moore 2014). Tällöin sovittelun avulla osapuolet voivat käydä rakentavaa vuoropuhelua, haastaa aiempia oletuksiaan, rakentaa luottamusta ja luoda pitkäaikaisia suhteita välilleen (Susskind ym. 2003, 8).

2.2.2 Ympäristösovittelun kehittyminen ja tutkimus

Ympäristösovittelun voidaan katsoa alkaneen 1970-luvulla Yhdysvalloissa, jossa ovat myös sen toimintamallien, tutkimuksen ja kehittämisen juuret (Peltonen ym. 2022, 90). Koska oikeuskäsittelyt nähtiin hitaina ja kalliina, niiden rinnalle lähdettiin kehittämään vaihtoehtoisia ristiriitojen sovittelumenettelyjä (*alternative dispute resolution, ADR*) (Ervasti 2004, 108; Peltonen ym. 2012, 22). Syntyi ADR-liike, joka vaati laajempaa demokraattista osallistumista konfliktinratkaisuun: tavoitteena oli lisätä riidan osapuolten mahdollisuuksia vaikuttaa omaan konfliktiinsa pyrkimällä yhdessä tehokkaaseen, oikeudenmukaiseen ja kestäväan ratkaisuun. Näitä vaihtoehtoisia menettelyitä kuvaa esimerkiksi osapuolten oman roolin korostaminen, alhaiset kustannukset sekä menettely- ja vuorovaikutustapojen painottaminen aineellisen oikeuden sijaan. (Ervasti 2004, 108–111).

Ympäristösovittelun kehittymisen keskeisenä edellytyksenä oli intressipohjaisen neuvottelun ja sovittelun teorioiden soveltaminen julkisluonteisiin kysymyksiin (Peltonen & Kangasoja 2022, 257). Harvardin neuvotteluteoreetikoilla onkin ollut merkittävä vaikutus konfliktiteoreettisen keskustelun ja käytäntöjen luomisessa (Ervasti 2004, 150). Sovittelun teoreettiseksi perustaksi Yhdysvalloissa vakiintui nk. Harvardin koulukunnan intressipohjainen neuvotteluteoria, jonka mukaan konfliktin osapuolet nähdään yhteisen ongelman ratkaisijoina neuvottelussa, joka etenee erilaisten intressien ja tarpeiden tunnistamisesta kohti näitä vastaavien ratkaisuvaihtoehtojen etsimistä ja arviointia (Peltonen & Kangasoja 2022, 256–257). Tähän teoriaan perustuu myös 1980-luvun lopulla

keskeiseksi julkisen sektorin sovittelua käsitteleväksi teokseksi noussut Lawrence Susskindin ja Jeffrey Cruikshankin *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes* (1987), joka kiteytti julkisten kiistojen ratkaisussa käytettyjen yhteistoiminnallisten prosessien piirteitä ja kokemuksia (Peltonen ym. 2012, 27).

1990-luvulla Susskind kollegoineen kehitti intressipohjaisen neuvotteluteorian sekä julkisen sektorin sovittelun periaatteiden ja kokemusten pohjalta vaiheistetun *Consensus Building* -lähestymistavan (Peltonen & Kangasoja 2022, 257). Se perustuu pyrkimykseen huomioida mahdollisimman hyvin kaikkien sidosryhmien intressit, jolloin neuvotteleva ryhmä voi kehittää luovempia ja laajemmin hyväksytyjä ratkaisuja kuin perinteisillä päätöksentekomenetelmillä (Susskind ym. 1999). Susskindin käyttämien *Consensus Building* ja *Mutual Gains Approach* -termien idea on suomennettu intressien yhteensovittamisen käsitteellä, joka kuvaa yhteisymmärryksen rakentamista tavalla, jossa ongelmat määritellään ja ratkaisumahdollisuudet tuotetaan läpinäkyvässä prosessissa erilaisten näkyväksi tehtyjen intressien pohjalta (Susskind 2014, 4). Lähestymistapa eroaa siis Suomessa konsensuksen käsitteeseen liitetystä historiallisesta merkityksestä, joka on viitannut kansallisten projektien läpiviemisessä pidättäytymistä omien intressien ja tarpeiden ajamisesta yhteisen hyvän eteen (Susskind 2014, 4–5).

Yhdysvalloissa ympäristösovittelu vakiintui 1980–1990-luvuilla pysyväksi käytännöksi (Peltonen & Kangasoja 2022, 257), ja esimerkiksi Consensus Building Institute on yhdysvaltalaisena voittoa tavoittelemattomana järjestönä kehittänyt intressien yhteensovittamisen käytäntöjä ja kansainvälistä verkostoa (ks. Consensus Building Institute 2026). Euroopassa ympäristösovittelua ja sen kaltaisia menettelyitä sovelletaan edelleen vaihtelevasti eikä yhteistä sääntelyä tai suuntaviivoja ole. Euroopan kontekstissa Alankomaat on noussut näiden menettelyiden hyödyntämisen esimerkkimaaksi, jossa on seurattu ja sovellettu Yhdysvaltojen esimerkkiä. (Peltonen & Kangasoja 2022, 259–260.) Alankomaisista toimijoista esimerkiksi WesselinkVanZijst kuvaa toimivansa *Mutual Gains* -neuvotteluiden asiantuntijakeskuksena (ks. WesselinkVanZijst 2026)

Ympäristösovittelusta on Suomessa toistaiseksi kertynyt melko vähän käytännön kokemuksia ja empiiristä tutkimusta (Peltonen & Kangasoja 2022, 270). Ympäristösovitteluun kohdistui akateemista huomiota 1990-luvulla, mutta se ei vakiintunut tänne erillisenä sovittelun muotona vaan on jäänyt vieraaksi ympäristöpäätöksenteon ja -suunnittelun kentällä (Peltonen ym. 2022, 90; Peltonen & Kangasoja 2022, 261). Suomen lainsäädännössä ei ole erikseen määritelty sovittelumenettelyä ympäristökysymyksiin liittyen, vaikka asianosaisten kuulemisen ja siihen liittyvien oikeudellisten velvoitteiden voidaan katsoa tukevan ympäristösovittelun tavoitteita

(Peltonen ym. 2012, 22). Toisaalta lainsäädäntö ei myöskään estä ympäristösovittelun menetelmien käyttöä (Heinilä, Pölönen & Belinski 2021; ks. Peltonen ym. 2022, 94).

Suomessa on kertynyt kuitenkin jo jonkin verran ympäristösovittelun esimerkkejä ja tutkimusta. Esimerkiksi Suomen Sovittelufoorumin käynnistämässä *Sovittelu maankäyttö- ja ympäristöristiriidoissa (SOMARI)* -hankkeessa vuosina 2009–2012 toteutettiin ja tutkittiin ympäristösovittelua kaupunkisuunnittelu-, rakennussuojelu- ja naapuruussuhdekiistoissa, ja hankkeen yhtenä keskeisenä johtopäätöksenä todettiin, että julkisluonteiset, monenväliset ympäristökiistat täytyy tunnistaa omana, erityisiä menetelmiä ja asiantuntemusta vaativana sovittelun sovellusalueena (ks. Peltonen ym. 2012). Lisäksi vuosina 2015–2016 Koneen säätiön rahoittama ja Lapin yliopiston Arktisen keskuksen koordinoima *Saisiko olla ympäristökonfliktisoppaa?* -hanke syventyi ympäristöoikeudellisen sovittelun mahdollisuuksiin, lähestymistapoihin ja hallinto-oikeudellisiin reunaehtoihin (ks. Lapin yliopisto 2015; Saisiko olla ympäristökonfliktisoppaa? -hanke 2015; Kide 2015, 50). Viimeaikaisemmista tutkimushankkeista voidaan mainita esimerkiksi Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama *Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa (CORE)* -hanke, jossa vuosina 2017–2022 tutkittiin ja kehitettiin julkisen vallan, kansalaisten ja yritysten välistä yhteistoimintaa ympäristösuunnittelussa ja -päätöksenteossa (ks. CORE 2026).

Lisäksi sovittelun mahdollisuuksia julkisluonteisissa kysymyksissä on selvitetty muun muassa oikeusministeriön asettamassa hallintosovittelu-työryhmässä vuosina 2020–2021. Työryhmän mukaan Suomessa sovittelun mahdollisuudet hallintoasioissa ovat rajalliset vahvan julkisen intressin ja vähäisen harkintavallan vuoksi, mutta sitä voidaan käyttää esimerkiksi kahden osapuolen kiistoissa, kuten ympäristöllisissä naapuruus- ja eräissä hallintopakkoasioissa, sekä edistää sovinnollisuutta hallintotuomioistuimissa kevyemmällä menettelyillä (Oikeusministeriö 2021). Suomalaisen ympäristösovittelun nykytilaa ja kehitysnäkymiä tarkasteltiin myös osana Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan rahoittamaa *Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet (SUSTIMA)* -hanketta vuosina 2020–2022, jonka raportissa todetaan esimerkiksi, että hallinto- tai ympäristöasioiden sovittelu ja yritykset sen kehittämiseksi ovat Suomessa olleet kansainvälisesti vertailtuina hyvin vaatimattomia (Peltonen ym. 2022, 95). Suomessa ei myöskään ole ympäristösovitteluun valmistavaa koulutusta, mutta tutkimusta ja koulutusta on osaltaan edistänyt Itä-Suomen yliopistoon vuonna 2016 perustettu ympäristökonfliktien hallinnan professuuri, joka vakinaistettiin vuonna 2021 (Peltonen ym. 2022, 94; Peltonen & Kangasoja 2022, 262).

Viime vuosina Suomessa on kertynyt jonkin verran käytännön esimerkkejä ympäristösovittelun ja neuvottelevan intressien yhteensovittamisen menetelmien soveltamisesta luonnonvarojen

hallinnan ja maankäytön suunnittelun yhteydessä, mutta ne ovat toistaiseksi rajoittuneet yksittäisiin prosesseihin ja kokeiluluonteisiin hankkeisiin, joita on toteutettu ostopalveluina tai osana tutkimus- ja kehittämistoimintaa (Peltonen & Kangasoja 2022, 265). Peltonen ja Kangasoja (2022, 265) mainitsevat suomalaisina esimerkkeinä Ilomantsin Möhkön kylässä toteutetun paikallisen yhdistyksen ja yrityksen välisen metsäkiistan sovittelun, Kainuun alueellisen metsäkiistoja koskeneen sovitteluprosessin (ks. Luoma, Kangasoja & Kettunen 2022), saamelaiisten kotiseutualueella tehdyn metsäkiistojen kartoituksen osana luonnonvarasuunnittelua sekä Jyväskylän kaupungin strategisen metsäohjelman laatimisen yhteistoiminnallisena suunnitteluprosessina (ks. Luoma 2018).

Suomessa monenvälistä ympäristösovittelua on käytännössä toteuttanut ainoastaan vuonna 2013 perustettu yhteiskunnallinen yritys Akordi Oy, joka tarjoaa riippumattoman osapuolen tukea ympäristö- ja luonnonvarakiistojen ratkaisemiseen ympäristösovittelun menetelmiä soveltaen (Peltonen ym. 2022, 92). Akordi on myös osa Consensus Building Institutin kansainvälistä verkostoa, ja toimi myös tämän tutkimuksen tapauksessa riippumattomana osapuolena.

2.3 Intressien yhteensovittamisen periaatteet ja käytännöt

2.3.1 Tavoitteet ja pääperiaatteet

Intressien yhteensovittaminen on edellä kuvatusti etenkin neuvotteluteoriaan ja julkisten kiistojen ratkaisuun kytkeytynyt sovittelun lähestymistapa, joka korostaa intressipohjaisten neuvotteluiden rakentamista riippumattoman osapuolen tuella. Intressien yhteensovittamisen tavoitteena on tuottaa päätös tai sopimus yhteisymmärryksessä keskeisten osapuolten edustajien kesken prosessissa, johon osallistuminen on vapaaehtoista ja josta kaikki osapuolet voivat hyötyä (Susskind 1999). Tavoitteena on tilanne, jossa kaikki osapuolet pystyvät hyväksymään syntyneen päätöksen tai sopimuksen, ja ovat yhteisymmärryksessä siitä, että kaikki voitava on tehty jokaisen osapuolen intressien huomioimiseksi (Susskind 2014, 11). Tällainen laajapohjaisen yhteisymmärryksen tavoittelu eroaa siten perinteisestä päätöksentekotavasta, joka pohjautuu yksinkertaisen äänienemmistön periaatteeseen (Susskind 2014, 7).

Intressien yhteensovittamisella pyritään muodostamaan luovia ratkaisuja, jotka tarjoavat kaikille osallistujille paremman vaihtoehdon kuin mihin he muuten olisivat päätyneet (Susskind 2005, 361). Susskindin ja Cruikshankin (1987) mukaan hyvän neuvotteluratkaisun tulisi tällöin olla reilu, tehokas, viisas ja vakaa (*fairness, efficiency, wisdom and stability*). Ratkaisun reiluutta voidaan arvioida prosessin reiluuden kautta tarkastelemalla muun muassa avoimuutta, edustavuutta sekä

kaikille halukkaille tarjottuja todellisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Keskeisintä on, kokivatko neuvotteluun osallistuneet ja heidän edustamansa ryhmät prosessin reiluksi. Reiluuden kokemus johtaa yleensä ratkaisun tukemiseen, kun taas epäreiluksi koettu prosessi horjuttaa myös ratkaisua ja sen toimeenpanoa. Tehokkuuden näkökulmasta neuvotellun ratkaisun saavuttaminen ei saisi viedä kohtuuttomasti aikaa tai muita resursseja. Toisaalta liian nopeasti ja yksipuolisesti muodostettu ratkaisu voi johtaa sen riitautumiseen ja vielä pidempään oikeusprosessiin, minkä takia alkuvaiheessa enemmän aikaa vievät ja osallistavammat prosessit voivat olla tehokkaampia ja nopeampia pitkällä aikavälillä. Ratkaisun viisaus taas rakentuu mahdollisimman laajalle ja asianmukaiselle tietopohjalle, joka usein edellyttää tietoa yhdistelevää yhteistä tiedontuottamista sen sijaan, että osapuolet hankkisivat ainoastaan omaa näkökulmaansa tukevaa tietoa. Lisäksi hyvän ratkaisun tulee olla vakaa ja pysyvä. Epävakaus voi johtua esimerkiksi epärealistisista odotuksista, jos prosessin aikana annettujen lupausten toteutettavuutta ei ole huomioitu riittävästi. Vakautta puolestaan vahvistaa, jos osapuolet pystyvät rakentamaan prosessin aikana välilleen toimivan vuorovaikutussuhteen. (Susskind & Cruikshank 1987, 21–33.)

Carpenterin (1999) mukaan intressien yhteensovittaminen soveltuu monenlaisiin ongelmanratkaisun ja päätöksenteon tilanteisiin ja kysymyksiin; osallisten määrä voi vaihdella muutamasta jopa satoihin, prosessi voi olla useiden organisaatioiden välinen tai vain yhden organisaation sisällä, ja sitä voidaan soveltaa julkisen hallinnon kaikilla tasoilla paikallisesta kansainväliseen. Lähestymistavan hyödyntäminen on perusteltua etenkin tilanteissa, joissa ratkaistavaan ongelmaan ei ole yhtä selkeää tai kaikkien hyväksymää ratkaisua, keskeiset sidosryhmät ovat eri mieltä etenemisen tavoista tai asiaan liittyy monia näkökulmia, epävarmuuksia sekä arvoeroja. Erityisesti jos päätöstä ei voida viedä eteenpäin ilman laajaa hyväksyntää, intressien yhteensovittamisella voidaan tuottaa legitiimi ratkaisu, johon kaikki keskeiset sidosryhmät ovat sitoutuneet. Intressien yhteensovittamisen prosessi tarjoaa myös turvallisen rakenteen rakentavalle vuoropuhelulle tilanteissa, joissa osapuolten välinen luottamus on heikko, jolloin neuvotteluihin osallistuminen voi mahdollistua. Menetelmä ei kuitenkaan sovellu tilanteisiin, jotka liittyvät lain rikkomiseen tai syviin arvoriitiriitoihin, joita tarkastelu toisesta näkökulmasta ei ole mahdollista. Lisäksi menetelmän hyödyntämisen edellytyksenä on, että osapuolet pääsevät yhteisymmärrykseen ongelman määrittelystä, uskovat ainakin jossain määrin ratkaisujen mahdollisuuteen ja ovat halukkaita osallistumaan prosessiin vapaaehtoisesti. (Carpenter 1999, 61–75.)

Intressien yhteensovittaminen lähestymistapana kiteytyy hyvin Susskindin ja Cruikshankin (2006, 20–22) kuvaamiin pääperiaatteisiin:

1. Päätöksentekoon osallistuvien täytyy olla edustamansa viiteryhmän valitsema ja heidän täytyy selvittää vastuunsa edustettaviaan kohtaan.
2. Ennen työskentelyn aloittamista ryhmän tulee muodostaa jaettu ymmärrys ryhmän tavoitteista, tehtävistä ja pelisäännöistä.
3. Ennen päätöksentekoa ryhmän tulee muodostaa jaettu tietopohja, jonka kaikki kokevat luotettavaksi.
4. Ryhmän tulee pyrkiä sopimukseen, jotka ovat jokaisen osapuolen kannalta parempia, kuin mitä he olisivat voineet saavuttaa ilman neuvottelua.
5. Ennen lopullista päätöstä neuvottelevien osapuolten tulee keskustella sopimusluonnoksesta oman viiteryhmänsä kanssa.
6. Ryhmän tulee ennakoida mahdollisia haasteita ja yllättäviä muutoksia sopimuksen toimeenpanossa, ja suunnitella sitä varten riittävän joustavia ja vahvoja sopimuksia.

2.3.2 Riippumattoman osapuolen rooli

Riippumattomalla osapuolella on intressien yhteensovittamisen prosesseissa tärkeä rooli. Konfliktien ratkaiseminen edellyttää osaamista, kommunikaatiota ja luottamusta, ja konfliktinratkaisun asiantuntevat harjoittajat voivat auttaa osapuolia yhteisymmärryksen löytämisessä esimerkiksi tunnistamalla tehokkaan vuorovaikutuksen esteitä, tukemalla osapuolten keskinäisten suhteiden rakentamista, arvioimalla kiistojen rakennetta ja laajuutta, suunnittelemalla ja toteuttamalla konfliktinratkaisun prosesseja sekä auttamalla ratkaisuvaihtoehtojen kehittämisessä (Elliott 1999, 200). Olennaista on, että nk. neutraali kolmas osapuoli voi avustaa neuvottelua ilman valtaa tehdä päätöksiä ja ilman omaa intressiä kiistan lopputulokseen. Intressien yhteensovittamisen avustaminen ei siis edellytä osapuolten luopumista valta-asemastaan tai päätösvallostaan (Susskind 2014, 16). Tällöin se eroaa myös esimerkiksi väliesmenettelystä (*arbitration*), jossa kolmas osapuoli kontrolloi neuvottelujen lopputulosta (Peltonen & Villanen 2004, 43).

Sovittelukirjallisuudesta voidaan tunnistaa sovittelijan roolin näkökulmasta erilaisia lähestymistapoja, joista usein vertaillaan etenkin evaluatiivista ja fasilitatiivista sovittelua. Evaluatiivisessa sovittelussa sovittelijalla on ohjaava rooli ja hän on asiantuntija sisältökysymyksissä, kun taas fasilitatiivisessa sovittelussa sovittelijalla on avoin rooli ja hän on asiantuntija ensisijaisesti sovittelutekniikoissa. (Ervasti 2004, 149.) Neuvotteluteoriaan pohjautuvan intressien yhteensovittamisen lähestymistavan sovitteluotetta voidaan puolestaan kuvata esimerkiksi intressipohjaisena fasilitatiivisena sovittelustrategiana, jossa korostetaan osapuolten intressien

käsittelyä sekä intressipohjaisten neuvotteluiden rakentamista (Ervasti 2004, 150; Peltonen ym. 2012, 25).

Susskindin (1999) mukaan intressien yhteensovittamista auttava osaaminen voi tarkoittaa joko yksittäisen keskustelutilanteen ohjaamista tai laajemman prosessin suunnittelua ja osapuolten välistä sovittelua. Intressien yhteensovittamisen prosesseissa puhutaan tyypillisesti etenkin fasilitaattoreista ja sovittelijoista, joita käytetään myös osin toistensa synonyymeina. Fasilitointi kuvaa erityisesti ryhmän avustamista yhteisessä työskentelyssä, mihin kuuluu rakentavan ja tuloksellisen keskustelun edistäminen muun muassa muistuttamalla sovituisia säännöistä, kun osallistujat keräävät tietoa, muodostavat ehdotuksia, puolustavat näkemyksiään ja ottavat muiden lausumia huomioon. Sovittelija tai välittäjä -termit puolestaan kytkeytyvät tapaan auttaa osapuolia käsittelemään voimakkaita erimielisyyksiä, mihin kuuluu edellä mainittujen lisäksi neuvottelutilanteiden ulkopuolisia tehtäviä. Suurin osa fasilitoijien työstä tapahtuu neuvottelupöydässä, kun taas sovittelijat tai välittäjät ovat usein mukana myös tapaamisissa neuvottelutilanteita ennen, niiden välillä tai jälkeen. Intressien yhteensovittamisen prosesseissa riippumattomalla sovittelijalla on usein prosessin käynnistysvaiheesta lähtien merkittävä rooli oikeiden osallistujien löytämisessä ja mukaan saamisessa sekä käsiteltävien asiakysymysten ja yhteisten pelisääntöjen selventämisessä. Prosessin aikana sovittelijoiden tehtäviin lukeutuu osapuolten tukeminen muun muassa luovien ratkaisuvaihtoehtojen kehittämisessä, tilanteiden selvittämisessä, tiedottamisessa sekä sopimuksen toimeenpanon valvonnassa ja arvioinnissa (Susskind 1999, 4–9.) Tässä tutkielmassa käytetään lähtökohtaisesti sovittelija-termiä, sillä tarkasteltavaan tapaukseen osallistuneiden riippumattoman osapuolen edustajien tehtäviin kuului fasilitoinnin lisäksi laajempia vastuita prosessin hallinnassa.

Elliott (1999) kuvaa intressien yhteensovittamisen menettelyiden rakentuvan asiakysymysten, vuorovaikutussuhteiden sekä prosessin ympärille, joten sovittelijoiden tulee vastata kaikkien näiden ulottuvuuksien vaatimukseen. Asiakysymyksiä voidaan lähestyä esimerkiksi selvittämällä sidosryhmien intressejä, kokoamalla toimintasuunnitelmaa, luomalla yhteisen tiedontuotannon ja ongelmanratkaisun ilmapiiriä sekä auttamalla osapuolia arvioimaan eri ratkaisuvaihtoehtoja ja muodostamaan kattavia mutta toteuttamiskelpoisia sopimuksia. Vuorovaikutussuhteiden näkökulmasta olennaista on toimivan kommunikoinnin fasilitointi, sidosryhmien asianmukaisen edustuksen varmistaminen, neuvottelutilanteiden hallinta sekä osapuolten neuvotteluvalmiuksien vahvistaminen. Sovittelijat rakentavat sisältökysymyksistä ja suhteista muodostuvan ymmärryksen sekä käytössä olevien resurssien pohjalta prosessin toimenpiteineen ja ajoituksineen. Usein osapuolten tulee ensin päästä sopimukseen prosessista ennen sen käynnistämistä, ja sovittelijat voivat tukea osapuolten sitoutumista prosessiin. (Elliott 1999, 218–230.)

Sovittelijan rooli korostuu etenkin silloin, kun osapuolet eivät kykene etenemään ratkaisuprosessissa omin voimin, vuorovaikutuksen esteet uhkaavat estää rakentavan neuvottelun tai osapuolet eivät saa yhteyttä toisiinsa. Tällöin sovittelijan tehtävänä on tukea osapuolia prosessin rakentamisessa, luottamuksen vahvistamisessa ja yhteisen kestävästi toteutettavissa olevan ratkaisun löytämisessä. (Moore 2014.) Tehokkaimmat neuvotteluratkaisut edellyttävät sitä, että osapuolet voivat paljastaa heidän todelliset prioriteettinsa, mikä ei onnistu ilman luottamusta (Susskind & Cruikshank 1987).

Sovittelija voi saavuttaa kaikkien osapuolten luottamuksen vain, jos hänet nähdään neutraalina, eikä minkään tietyn näkökulman edun ajajana. Vaikka absoluuttista neutraaliutta on vaikea saavuttaa ja mahdotonta todentaa, sovittelijat voivat edistää prosessin legitimitettä suunnitelmallisilla toimilla. Näitä ovat esimerkiksi keskeisten sidosryhmien edustuksen ja osallistumisen varmistaminen, pidättäytyminen yksittäisten näkökulmien puolustamisesta sisällöllisissä kysymyksissä, kaikkien osapuolten kanssa käytyjen keskusteluiden luottamuksellisuuden takaaminen, yhteisten pelisääntöjen laatiminen ja valvominen, päätöksenteon toimintatapojen selventäminen sekä oikeudenmukaisen prosessin suunnittelu ja toteutus. (Elliott 1999, 218–219.)

2.3.3 Vaiheistetun prosessin käytännöt

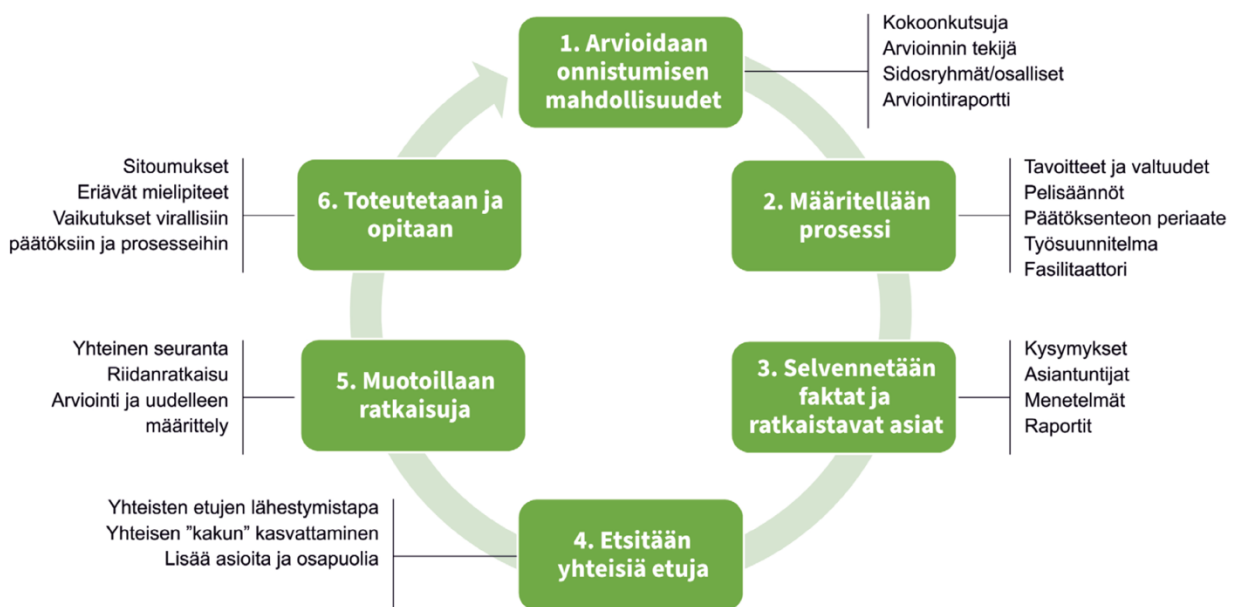
Intressien yhteensovittamisen lähestymistapa rakentuu käytännön tasolla vaiheistetun prosessin sekä siihen liittyvien menettelytapojen kautta. Jokainen prosessi tulee räätälöidä intressien yhteensovittamisen pääperiaatteita noudattaen tilanteen yksilöllisten piirteiden mukaan, jolloin esimerkiksi prosessien kesto, tiedontuottamisen tavat ja kolmansien osapuolten käyttö voivat erota toisistaan (Carpenter 1999, 62). Prosessin suunnittelussa tulee huomioida muun muassa käsiteltävät kysymykset, osapuolten väliset suhteet, proseduraaliset ja lainsäädännölliset reunaehdot sekä sosiaaliset, kulttuuriset, taloudelliset ja historialliset tekijät (Carpenter 1999, 70–76). Vaiheet rakentuvat eri tavoin riippuen myös siitä, onko työskentelevä ryhmä pysyvä vai tilapäinen (Susskind 1999, 20). Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti uuden tilapäisen ryhmän vaiheistukseen, sillä se soveltuu Merenkurkun sovitteluprosessin tarkasteluun.

Intressien yhteensovittamisen prosessit etenevät yleensä perinteisen ongelmanratkaisumallin mukaan, jossa ensin määritetään yhdessä käsiteltävä ongelma ja keskustelun pelisäännöt, sen jälkeen jaetaan tietoa taustoista, näkökulmista ja asiantuntemuksesta, minkä perusteella kehitetään ratkaisuja ja arvioidaan niitä sovitulla kriteereillä, ja lopulta rakennetaan yhteinen ratkaisupaketti, jota kaikki voivat tukea. Prosesseissa voidaan hyödyntää myös yhden tekstin mallia, jossa työskentely rakentuu yhteisen tekstin työstämisen ympärille, tai visiointia, jossa huomio keskitetään nykyhetken positioista

tulevaisuuden tavoitteisiin. Lisäksi näitä lähestymistapoja voidaan yhdistää. (Carpenter 1999, 77–79.)

Susskind (1999) kuvaa intressien yhteensovittamisen prosessia viiden askeleen kautta: 1) koollekutsuminen, 2) vastuiden selventäminen, 3) keskustelut, 4) päätöksenteko sekä 5) sopimuksen täytäntöönpano. Tämän tutkimuksen tapauksessa riippumattomana osapuolena toiminut Akordi Oy hyödyntää työssään Consensus Building Institute:n malliin pohjautuvaa vaiheistusta samasta lähestymistavasta, jonka he ovat myös suomentaneet (kuvio 1). Riippumattoman osapuolen avustama intressejä yhteensovittava vaiheistettu neuvottelumenettely rakentuu sen mukaisesti kuudesta vaiheesta:

1. Lähtötilanteen ja kiistojen kartoitus: arvioidaan onnistumisen mahdollisuudet
2. Ongelman ja prosessin määrittely: määritellään prosessi
3. Yhteisen tietopohjan muodostaminen: selvitetään faktat ja ratkaistavat asiat
4. Yhteisten etujen etsiminen: etsitään yhteisiä etuja
5. Ratkaisujen muotoilu: muotoillaan ratkaisuja
6. Sopiminen, toteutus ja seuranta: toteutetaan ja opitaan (Luoma ym. 2022, 10; Peltonen & Kangasoja 2022, 263–265)



KUVIO 1. Intressejä yhteensovittavan neuvotteluprosessin vaiheet (Luoma ym. 2022)

Seuraavaksi avaan tarkemmin näitä vaiheita sekä niihin kytkeytyviä käytäntöjä ja näkökulmia, jotka ovat tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä.

Koollekutsuminen ja lähtötilanteen kartoitus

Intressien yhteensovittamisen prosessi alkaa aina koollekutsumisesta (*convening*), jolloin keskeiset osapuolet tuodaan yhteen keskustelemaan prosessin aloittamisesta (Susskind 2014, 23). Prosessi lähtee käyntiin, kun koollekutsuja – tyypillisesti ongelmasta kiinnostunut tai sen vaikutuspiirissä oleva ryhmä tai organisaatio – on sidosryhmiin tai sovittelijaan yhteydessä, jonka jälkeen lähdetään selvittämään osapuolten halukkuutta yhteiseen ongelmanratkaisuun (Carpenter 1999, 63). Osapuolilla tarkoitetaan henkilöitä tai ryhmiä, joihin päätös vaikuttaa tai jotka kokevat päätöksen vaikuttavan heihin (Susskind 1999, 12–13).

Jos julkinen viranomaistaho toimii koollekutsujana, prosessiin voi herkästi kohdistua epäluottamusta, varsinkin jos kehystys ratkaistavasta ongelmasta ja sen osapuolista on tehty jo ennen prosessin käynnistymistä. Tällöin prosessin uskottavuuden kannalta on erittäin tärkeää, että viranomaistaho pystyy jo alkuvaiheessa osoittamaan, miten prosessin avoimuus ja puolueettomuus varmistetaan. He voivat lieventää luottamuspulaa muun muassa olemalla avoimia prosessin tavoitteista, jakamalla valtaa sen hallinnasta, ottamalla sidosryhmät mukaan joka vaiheessa, noudattamalla yhteisesti sovittuja pelisääntöjä, sitoutumalla sen tulosten toteuttamiseen sekä selventämällä mahdollisen sopimuksen täytäntöönpanoa. Esteet tulosten toteuttamiselle on tunnistettava ja käsiteltävä, ja eri osapuolille on tarjottava riittäviä kannustimia osallistumiseen. Johtajien näkyvä tuki ja aktiivinen osallistuminen lisäävät prosessin uskottavuutta ja kannustavat osapuolia osallistumaan tuomalla varmuutta siitä, että heidän kannattaa käyttää aikaansa ja resurssejaan prosessiin. (Carlson 1999, 195–196.)

Prosessin käynnistysvaiheeseen kuuluu olennaisesti lähtötilanteen ja kiistojen kartoittaminen. Konfliktikartoitus (*conflict assessment*) on järjestelmällinen prosessi, jossa tunnistetaan menneitä, nykyisiä ja tulevia tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa konfliktin kehittymiseen ja mahdolliseen ratkaisuun (Moore 2014). Sen avulla voidaan saada parempi käsitys taustalla olevista syistä ja dynamiikoista sekä informoida osapuolia tulevan prosessin olennaisista asiakysymyksistä, osapuolten välisistä suhteista ja prosessin onnistumisen edellytyksistä ennen sovitteluprosessin aloittamista (Susskind 1999, 21; Moore 2014; Luoma ym. 2022, 10).

Konfliktikartoituksen toteuttamiseen on perusteltua kutsua ulkopuolinen riippumaton taho etenkin silloin, jos kysymykset ovat monimutkaisia tai kiistanalaisia, mukana on useita osapuolia, koollekutsujan ja muiden osapuolten välillä on ollut epäluottamusta tai aiemmat yritykset

erimielisyyksien ratkaisemiseksi ovat epäonnistuneet (Carpenter 1999, 63; Carlson 1999, 181). Sidosryhmät antavat rehellisempiä arvioita tilanteesta puolueettomalle ja riippumattomalle henkilölle, jonka uskotaan pitävän keskustelut luottamuksellisina, kuin osapuolelle, jolla on oma intressi asiassa. Kun kokenut ja puolueeton toimija kuvaa tilanteen riittävän yksityiskohtaisesti, osapuolet tyypillisesti kokevat prosessiin osallistumisen mielekkäämmäksi ja turvallisemmaksi. (Carlson 1999, 181.) Lisäksi Susskind ja Ozawa (1983, 142–143) mainitsevat sovittelijan tehtävinä prosessin käynnistysvaiheessa erillistapaamiset osapuolten kanssa, heidän intressiensä arvioimisen sekä sovitteluprosessin ja sen tavoitteiden selkeyttämisen.

Konfliktikartoitus aloitetaan tunnistamalla keskeiset osapuolten ryhmittymät, joita asia koskee, ja haastatteleamalla niiden edustajia luottamuksellisesti. Haastatteluiden kautta voidaan tunnistaa lisää haastateltavia osapuolia, joilla on mahdollisuus edesauttaa tai estää merkittävästi intressien yhteensovittamisen prosessia. Haastattelujen pohjalta kartoituksen laatija kirjoittaa konfliktikartoituksen, joka sisältää tiiviin yhteenvedon nousseista asiakysymyksistä, tarpeista ja huolenaiheista sekä kartoittajan näkemyksen intressejä yhteensovittavan prosessin edellytyksistä. Jos prosessille nähdään edellytyksiä, kartoitukseen voidaan jo kirjata alustavia suunnitelmia prosessin etenemisestä ja siinä käsiteltävistä kysymyksistä. Kartoitusraportti annetaan haastateltaville kommentoitavaksi ja sitä täydennetään muutosehdotusten perusteella. Lopuksi kartoituksen suosituksia harkitaan järjestäytymiskokouksessa, johon kutsutaan eri osapuolten edustajat. (Susskind 1999, 21.)

Kartoituksen perusteella sovittelija ja osapuolet pystyvät paremmin määrittämään sopivimman riidanratkaisuprosessin ja tarvittaessa ryhtymään sovitteluun (Moore 2014). Apuna ovat sovittelijan laatimat ehdotukset prosessin menettelytavoista, esityslistasta ja tiedon tuottamisen tavoista (Susskind & Ozawa 1983). Jos intressien yhteensovittamisen prosessille on edellytyksiä ja siihen päätetään ryhtyä, tulee varmistaa prosessin rahoitus sekä tunnistaa sopivat edustajat kaikista intressiryhmistä, jotka haluavat olla tai joiden tulisi olla mukana päätöksenteossa (Susskind 1999, 12–23).

Prosessin legitimiteetti ja sen lopputuloksen tuki riippuvat siitä, ovatko kaikki intressit ja näkökulmat edustettuina. Intressien yhteensovittamista tulisikin hyödyntää ainoastaan silloin, kun keskeisten intressien edustajat voidaan tunnistaa ja heillä on halua sekä riittävät resurssit osallistumiseen. (Carlson 1999, 185–186.) Tarvittaessa voidaan esimerkiksi järjestää sovittelijan fasilitoimia ydinryhmän kokouksia, joissa osapuolet voivat valita ja arvioida edustajia (Susskind 1999, 22–23). Osapuolten osallistuminen voi kuitenkin tapahtua eri intensiteeteillä: joidenkin tulee olla mukana neuvotteluiden ydinryhmässä, joidenkin etuja voidaan edustaa siinä ja jotkut saattavat

seurata sivusta (Susskind 1999, 13). Edustuksellisuuden näkökulmasta tulee huomioida, miten hyvin osallistujat pystyvät edustamaan tapauksen kohteena olevaa joukkoa sekä tekemään päätöksiä tämän ryhmän nimissä (Peltonen ym. 2012, 32). Osapuolten määrä ja edustuksellisuuden ongelma liittyvät myös aiemmin mainittuun ympäristökiistojen yleisen edun ongelmaan, sillä neuvottelupöytään kokoontuneiden tahojen lisäksi ratkaisujen tulisi palvella myös kaikkia muita vaikutuspiirissä olevia tahoja, joihin ratkaisut voivat vaikuttaa esimerkiksi pitkällä aikavälillä tai globaalilla tasolla (Peltonen ym. 2012, 32).

Ongelman ja prosessin määrittely

Seuraava vaihe on ongelman ja prosessin yhteinen määrittely sekä vastuiden selkeyttäminen. Perusperiaatteena on, että keskusteluissa mukana olevilla tahoilla tulee olla omistajuuden tunne prosessista, joten ideaalitulanteessa eri osapuolet osallistuvat yhdessä prosessin suunnitteluun (Carpenter 1999, 62). Prosessin määrittelyä varten on mahdollista perustaa erillinen osapuolista koostuva prosessin muotoilun työryhmä, jota riippumaton osapuoli voi avustaa. Tällöin intressien yhteensovittamisen ja yhteistoiminnan periaatteet toteutuvat johdonmukaisesti koko prosessin läpi, osapuolten sitoutuminen on vahvempaa ja prosessi muotoutuu juuri kyseisen tilanteen erityispiirteiden mukaan. Koska työryhmä muodostaa ainoastaan ehdotuksia, se ei välttämättä tarvitse edustajia jokaisesta osapuolesta, mutta ryhmän kokoonpanon tulisi kuitenkin olla kaikkien sidosryhmien mielestä uskottava. (Straus, 1999, s. 141–145.)

Määrittelyvaiheessa osapuolet muodostavan jaetun ymmärryksen käsiteltävistä keskeisistä asiakysymyksistä ja jännitteistä sekä näihin kysymyksiin vastaavan prosessin kriteereistä (Luoma ym. 2022, 10). Pohjana toimivat konfliktikartoituksen havainnot. Yhdessä sovitaan ratkaistavan ongelman kehystämisestä sekä prosessin tavoitteesta, vaiheista, toimenpiteistä, osallistujista, rooleista ja logistiikasta (Carpenter 1999, 76). Muodostettavan asialistan tulisi olla hallittavissa oleva, mutta riittävän laaja, jotta kaikki keskeiset osapuolet kokevat mielekkääksi lähteä mukaan prosessiin (Susskind 1999, 25). Myös työskentelyn pelisäännöt sekä mahdolliset reunaehdot, kuten aikataulu, määritellään yhdessä (Susskind 1999, 25–26; Luoma ym. 2022, 10). Pelisäännöt voivat koskea niin käyttäytymisen odotuksia, käsiteltävien sisältökysymysten rajaamista kuin menettelytapoja päätöksentekoon, tiedonjakoon, erimielisyyksien käsittelyyn ja sopimuksen täytäntöönpanoon liittyen (Carpenter 1999, 80; Susskind 1999, 25). Samassa yhteydessä täsmennetään sovittelijan sekä mahdollisen kirjurin ja puheenjohtajan tehtävät, ja kaikkien osapuolten tulee hyväksyä henkilövalinnat näihin rooleihin (Susskind 1999, 24).

Yhteisen tietopohjan muodostaminen

Kun ongelma ja prosessi on määritelty, siirrytään keskusteluvaiheisiin, joiden tavoitteena on mahdollistaa osapuolten välisen ymmärryksen syventyminen, vaihtoehtojen kehittäminen ja yhteisesti hyväksytyyn ratkaisun muodostaminen. Tämän onnistuminen edellyttää muun muassa yhteisen tietopohjan tuottamista sekä osapuolten välistä systemaattista, rakentavaa ja yhteisiin sääntöihin pohjautuvaa neuvottelua. Keskusteluiden tulee tapahtua rakentavassa ilmapiirissä, jossa huolenaiheet esitetään perustellusti, toisia kuunnellaan aktiivisesti, läpinäkyvyyttä korostetaan joka vaiheessa sekä pidättydytään painostamisesta, intresseillä tai suhteilla keinottelusta ja motiivien tai henkilökohtaisten ominaisuuksien arvostelusta. (Susskind 1999.)

Intressejä yhteensovittavissa prosesseissa tulisi tuottaa yhteisesti hyväksyttävä ja luotettava tietopohja päätöksenteon tueksi, mikä tukee läpinäkyvää ja tasapuolista prosessia, jossa tietoa ei käytetä strategisesti vaan yhteisen ymmärryksen lisäämiseksi (Ehrmann & Stinson 1999). Vaikka eri osapuolet tulkitsisivat tietoaineistoja eri tavoin, kaikkien osapuolten olisi hyvä hyväksyä tietopohja, jolla kiistakysymyksiä lähdetään ratkaisemaan, sekä mitä tietoa kerätään, miten sitä tuotetaan ja miten puuttuva tieto tai erimielisyydet tietolähteistä ratkaistaan (Susskind 1999, 29). Samalla ehkäistään myös tieteellistä vastakkainasettelua (*adversary science*), joka voi estää tosiseikkojen hyödyntämistä päätöksenteossa, jos osapuolet päätyvät tuottamaan itsenäisesti prosessissa tarvittavan lähtötiedon omien värityneiden näkemystensä pohjalta (Susskind 1999, 29).

Yhteisesti jaettu ymmärrys päätöksentekoon vaikuttavasta tiedosta ja sen merkityksestä muodostetaan osapuolten jakamien huolien ja tarpeiden sekä omakohtaisten tai asiantuntijoiden välittämien tietojen perusteella (Luoma ym. 2022, 10). Yhteinen tiedontuotanto (*joint fact-finding*) on menetelmä, jossa intressien yhteensovittamisen periaatteiden mukaisesti osapuolet keräävät, analysoivat ja tulkitsevat tarvittavan tiedon yhdessä määriteltäviin tietotarpeisiin, tietolähteisiin sekä analyysimenetelmiin perustuen. Osapuolet voivat itse tuoda tietoa yhteisesti käsiteltäväksi, minkä lisäksi usein hyödynnetään yhteisesti hyväksyttäviä ulkopuolisia asiantuntijoita ja tietoresursseja etenkin kysymyksissä, joista osallistujille ei ole riittävää asiantuntemusta. Riippumaton osapuoli voi tukea yhteistä tiedontuotantoa sen eri vaiheissa sekä varmistaa etenkin teknisesti vähemmän perehtyneiden tahojen ymmärtävän tiedot selkeästi. (Ehrmann & Stinson 1999.)

Yhteisen tiedontuotannon avulla osallistujat voivat oppia paljon eri argumenttien tieteellisistä perusteista, sopimuksista tulee todennäköisemmin uskottavampia, luovempia ja kestävämpiä, sekä osapuolten väliset suhteet voivat kehittyä, kun he ymmärtävät paremmin toistensa näkemyksiä (Ehrmann & Stinson 1999, 380). Vaikka parasta mahdollista tietoa tulee hyödyntää, tuotettu tieto on

kuitenkin vain yksi syöte intressien yhteensovittamisprosessissa, eikä pelkällä tiedontuotannolla ratkaista eriävistä tulkinnoista sekä intresseistä nousevia erimielisyyksiä (Susskind 1999, 30).

Yhteistä tiedontuotantoa kannattaa käyttää erityisesti silloin, kun kyse on teknisesti vaativista, epävarmuutta sisältävistä tai tiedollisesti kiistanalaisista kysymyksistä, joissa osapuolet tulkitsevat dataa eri tavoin tai tietoa ei ole riittävästi saatavilla. Se on hyödyllinen myös tilanteissa, joissa luottamus osapuolten välillä on alhainen ja tarvitaan avoin, yhteinen prosessi luottamuksen rakentamiseksi. Sen sijaan menetelmä ei ole tarkoituksenmukainen tilanteissa, joissa valtasuhteet ovat liian epätasaiset, jolloin vahvemmat osapuolet voisivat käyttää prosessia vaikutusvaltansa lisäämiseen, tai jos yhteistä, reilua faktaprosessia ei voida rakentaa esimerkiksi ajan, rahoituksen tai yhteisen tahtotilan puutteen vuoksi. (Ehrmann & Stinson, 1999.)

Yhteisten etujen etsiminen

Ennen lopulliseen ratkaisuun pääytymistä tulee tunnistaa erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka ottavat mahdollisimman hyvin eri osapuolten intressit huomioon (Luoma ym. 2022, 10). Osallistujat muodostavat yhteisiä etuja kehittämällä vaihtoehtoja ja niiden paketteja, jotka täyttävät heidän omia sekä muiden sidosryhmien intressejä (McKearnan & Fairman 1999, 330). He myös työstävät yhdessä ehdotuksia ja muodostavat kriteeristön eri vaihtoehtojen arvioimiseksi (Luoma ym. 2022, 10). Osallistujilta ei odoteta omien intressien vähättelemistä tai niistä luopumista, mutta heillä on myös velvollisuus ehdottaa ratkaisuja, jotka tyydyttävät myös muiden osapuolten tarpeet (Susskind 2014, 11). Avoimuus, selkeä kommunikaatio, tiedon jakaminen, luovuus, ongelmanratkaisun asenne sekä jaettujen intressien muotoilu tukevat neuvotteluita etenkin tässä vaiheessa (Lax & Sebenius 1986, 32). Myös riippumaton sovittelijaosapuoli voi auttaa vaihtoehtojen muodostamisessa ja arvioimisessa esimerkiksi esittämällä herätteleviä kysymyksiä, valmistelemalla keskustelua fokuoivia ehdotuksia tai hallinnoimalla aivoriihiöskentelyä (Susskind & Ozawa 1983; Susskind 1999, 29–30).

Yhteisten etujen etsiminen ”kakkua kasvattamalla” tukee intressejä yhteensovittavan prosessin tavoitetta tuottaa mahdollisimman paljon yhteistä arvoa ja jakaa se asianmukaisella tavalla (Susskind 1999, 28). Arvon tuottamisen ja jakamisen välinen jännite on kuitenkin aina jollain tavalla neuvottelutilanteissa läsnä, joten osallistujien on tasapainoiltava yhteistyön ja kilpailun välillä (Lax & Sebenius 1986, 33–34). Susskind (1999, 12) korostaakin kaikille osallistujille arvoa tuottavan lähestymistavan (*mutual gains approach*) tähtäävän auttamaan kaikkia osapuolia saavuttamaan paremman lopputuloksen kuin mitä he saisivat, jos sopuun ei päästäisi (*best alternative to negotiated agreement, BATNA*). Se ei siis tarkoita, että kaikki osapuolet saavat kaiken haluamansa, mikä on mahdollista vain hyvin harvoissa tilanteissa.

Ratkaisujen muotoilu

Kun prosessissa päästään ratkaisujen muotoiluun eli ns. varsinaiseen neuvotteluvaiheeseen, osapuolet neuvottelevat ratkaisuvaihtoehtoista ja sitoutuvat yhdessä hyväksyttäviin lopputuloksiin yhteisesti muodostetun tietopohjan ja kriteerien pohjalta (Luoma ym. 2022, 10). Lopullinen ratkaisuehdotus muotoillaan vasta, kun kaikkien huolenaiheet ja tarpeet on kuultu, ja niiden huomioimiseksi on tehty kaikki voitava (Susskind 2014). Sovittelijat voivat tukea ratkaisujen muotoilua esimerkiksi esittämällä vaihtoehtoja osapuolten harkittavaksi tai järjestämällä erillistapaamisia osapuolten kanssa hyväksyttävien ratkaisupakettien löytämiseksi (Susskind & Ozawa 1983).

Päätöksentekovaiheessa arvioidaan jatkuvasti, kuinka laajasti ehdotettu ratkaisu on osallistujien hyväksyttävissä, ja tarvittaessa käytetään koeäänestyksiä yhteisymmärryksen laajuuden tunnistamiseksi. Tavoitteena on yksimielinen lopputulos, mutta ylivoimaisen enemmistön tukeen voidaan tyytyä, jos yksimielisyyttä ei saavuteta sovituksessa ajassa ja ulkopuolelle jättäytyvien tahojen huolenaiheisiin vastaamiseksi on tehty kaikki voitava. Koko prosessin ajan dokumentoidaan selkeästi, mistä ollaan samaa ja eri mieltä, ja kaikki päätökset tarkistutetaan kirjallisina ennen niiden lopullista hyväksymistä. (Susskind 1999, 32–33.)

Sopiminen, toteutus ja seuranta

Kun yhteisesti hyväksytyyn lopputulokseen on päästy, eri osapuolten edustajien tulisi kerätä taustaryhmiensä näkemykset viimeisimmästä versiosta ja sen jälkeen sitoutua julkisesti sopimuksen toteuttamiseen (Susskind 1999, 34). Sitä ennen sovitaan yhdessä myös toteutuksesta, seurannasta ja arvioinnista sekä niiden vastuutahoista ja aikataulusta (Luoma ym. 2022, 10). Lisäksi sopimukseen tulisi sisällyttää keinot siitä, miten mahdollisia tulevia kiistoja lähdetään ratkomaan yhdessä (Susskind 1999, 34–35).

2.3.4 Arviointikriteerit

Intressien yhteensovittamisen prosessien arvioimisella voidaan kehittää niiden käytäntöjä, lisätä ymmärrystä lähestymistavan tarjoamista mahdollisuuksista sekä vastata kysymyksiin prosessien legitimitetistä, ratkaisujen asianmukaisuudesta sekä ajankäytön ja kustannusten tehokkuudesta. Perinteiset ajattelutavat prosessien tavoitteista, saavutuksista ja epäonnistumisista eivät kuitenkaan täysin sovellu sen arviointiin, sillä lähestymistapa eroaa sekä toimintalogiikaltaan että vaikutuksiltaan vähemmän yhteistoimintaan nojaavista vakiintuneista menetelmistä. Vaikka prosessien konkreettisena lopputuloksena voi olla toimeenpantava ja eri osapuolia hyödyttävä sopimus,

keskeisimmät vaikutukset eivät usein ole yhtä konkreettisia ja ne voivat ilmetä kerrannaisvaikutuksina pitkälläkin aikavälillä vielä varsinaisen prosessin päättymisen jälkeen. Intressien yhteensovittaminen voi siten olla vaikuttavaa myös silloin, kun prosessi ei saavuta osallistujien sille asettamia tavoitteita. Se voi esimerkiksi auttaa vaihtamaan monimutkaisen ja epävarman tilanteen kehityssuuntaa, muuttaa toimijoita ja heidän toimintatapojaan synnyttämällä uusia suhteita, käytäntöjä ja ideoita, sekä parantaa yhteisön sosiaalista ja ympäristöllistä toimintaa kehittyneen johtajuuden, yhteistoiminnan edellytysten ja joustavien pitkän aikavälin strategioiden kautta. (Innes & Booher 1999, 413.)

Vastauksena johdonmukaisemman arvioinnin tarpeeseen Innes ja Booher (1999) ovat muodostaneet intressien yhteensovittamisen prosesseille arviointikehikon, joka perustuu tutkimuksen ja käytännön kokemusten tuloksiin sekä kompleksisuustieteen (*complexity science*) ja kommunikatiivisen rationaalisuuden (*communicative rationality*) näkökulmiin. Heidän kehityksensä tarjoaa kriteerit sekä hyville prosesseille että niiden vaikutuksille. Käytännössä on hyvin epätodennäköistä, että mikään prosessi täyttäisi kaikki näistä kriteereistä. Niiden tavoittelu on kuitenkin tarkoituksenmukaista, sillä jokainen niistä mittaa prosessin menestymisen kannalta tärkeitä ulottuvuuksia. (Innes 1999.)

Tämän tutkimuksen pohdinta- ja päätelmäluvussa (luku 6) peilaan Merenkurkun sovitteluprosessia tutkimustulosten perusteella intressien yhteensovittamisen prosessien kriteereihin, jotka olen vapaasti suomentanut Inneksen (1999) pohjalta seuraavasti:

1. *Edustavuus*: Prosessiin osallistuu edustajia kaikista keskeisistä ja toisistaan poikkeavista intressiryhmistä. Asianmukainen edustus on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa, että keskustelu perustuu kattavasti eri osapuolten kantoihin ja näkökulmiin, prosessi nähdään reiluksi ja legitiimiksi myös osallistujien taustaryhmien keskuudessa, ja prosessissa opittua voidaan välittää myös ulkopuolisille ryhmille ja laajemmalle yleisölle. Prosessi, joka täyttää tämän kriteerin, toteutuu nopeammin ja sujuvammin kuin prosessi, joka ei sitä täytä.

2. *Käytännöllinen ja jaettu tavoite*: Prosessi perustuu käytännölliseen tavoitteeseen, joka on jaettu yhteisesti ryhmässä. Tavoitteena voi olla esimerkiksi sopimus resurssien hallinnasta, maankäytöstä tai uudesta budjetista. Tavoitteen on oltava riittävän laaja, jotta erilaisista näkökulmista tulevat ihmiset voivat jakaa sen, mutta riittävän konkreettinen ja tärkeä, jotta jäsenet voivat olla varmoja, että heidän resurssinsa käytetään hyödyllisesti.

3. *Itseorganisoituvuus*: Prosessi on itseorganisoituva. Osallistujille tulisi antaa mahdollisuus asettaa omat pelisäännöt ja määrittää omat tehtävänsä, tavoitteet ja keskustelunaiheet. Jos ne määritetään ulkopuolelta tai niitä rajoitetaan ”vakiomenettelyillä”, osallistujat eivät koe prosessia

omakseen. Ilman omistajuuden tunnetta he saattavat ottaa vähemmän aktiivisen roolin oppimisessa ja päätöksenteossa. Lisäksi prosessi ei silloin todennäköisesti vastaa ryhmän keskeisiin tarpeisiin ja toimii vähemmän tehokkaasti.

4. *Sivistynyt keskustelu*: Prosessi noudattaa sivistyneen keskustelun periaatteita. Intressien yhteensovittamisen tulisi sisältää kasvokkaisia keskusteluja, joissa kaikkia osallistujia kunnioitetaan ja kuunnellaan, heillä on tasavertainen pääsy tietoon ja he voivat oppia toistensa intresseistä. Tällaisessa vuoropuhelussa jokaisella osallistujalla on mahdollisuus arvioida muiden vilpittömyyttä ja oikeutusta, arvioida tietojen tieteellistä tarkkuutta ja ymmärtää mitä muut sanovat. Osallistujat voivat arvioida toistensa vilpittömyyttä tutustumalla toisiinsa sekä neuvottelupöydän ääressä että epävirallisissa yhteyksissä, esimerkiksi ruokailun ja taukojen aikana. Tehokkaat fasilitaattorit varmistavat, että muut ymmärtävät osallistujien kannanotot ja lausunnot. Osallistujien taustatiedot on esitettävä varhaisessa vaiheessa, jolloin jokainen selittää omat intressinsä. Nämä periaatteet varmistavat prosessin oikeudenmukaisuuden ja sen johtopäätösten legitiimiyden, sekä prosessin toiminnan itseorganisoiduvana ja mukautuvana järjestelmänä. Tällaiset järjestelmät ovat riippuvaisia siitä, että yksilöt voivat toimia itsenäisesti ja tietoisin perustein sekä tehdä valintoja, joita he pitävät asianmukaisina. Jos muut osallistujat manipuloivat tai sivuuttavat toisia, kollektiivinen tulos on vähemmän toivottu.

5. *Laadukas tieto*: Prosessi soveltaa ja sisällyttää korkealaatuista tietoa. Kaikkien osallistujien on oltava tietoisia ja opittava tosiseikoista, tieteellisestä tiedosta ja kokemustiedosta käsiteltäviin asioihin liittyen. Tämä tapahtuu usein yhteisen tiedontuotannon (*joint fact-finding*) kautta, jossa sidosryhmät ja asiantuntijat yhdessä keräävät ja analysoivat tietoa. Kaikkeen tietoon on keskityttävä tavalla, joka on ryhmälle mielekäs sekä vastaa ryhmän jäsenten kysymyksiin ja epäilyksiin. Kaikkien osapuolten on myös voitava hyväksyä tiedonkeruu- ja analysointimenetelmät puolueettomina ja täsmällisinä. Yhteisen tiedontuotannon on löydettävä ja hyödynnettävä parasta mahdollista tietoa, koska monimutkainen ja mukautuva järjestelmä riippuu kunkin yksilön kyvystä tehdä tietoon perustuvia valintoja.

6. *Oletusten kyseenalaistaminen*: Prosessi kannustaa osallistujia kyseenalaistamaan oletuksia. Luovan ja mukautuvan prosessin on mahdollistettava ja kannustettava sidosryhmiä ajattelemaan ”laatikon ulkopuolelta”. Osallistujien on voitava kysyä, voidaanko lakia muuttaa, voidaanko ongelmaa määritellä eri tavalla tai onko jokin prosessiin liittyvä aihe otettava tarkasteluun. Heidän on voitava kokeilla, tutkia ja kyseenalaistaa vakiintuneita käytäntöjä. Vähemmän valtaa omaavien osallistujien on voitava kyseenalaistaa olemassa olevat valtarakenteet tai osoittaa, miten ne ovat heille haitallisia. Kaikkien sidosryhmien on voitava ehdottaa ideoita, jotka voivat aluksi tuntua

muille jopa hulluilta. Yksi intressien yhteensovittamisen suurimmista eduista on sen kyky tunnistaa uusia suuntia ja ideoita, joita institutionaalisten ja resurssirajoitusten puitteissa päätöksiä tekevät virkahenkilöt, valmistelijat ja muut päätöksentekijät eivät muuten ottaisi huomioon. Monimutkaiset järjestelmät ovat tehokkaimmillaan, kun ne tuottavat uusia malleja, joiden avulla ne voivat toimia odottamattomilla tavoilla.

7. *Sitouttaminen*: Prosessi pitää osallistujat yhteisen pöydän ääressä kiinnostuneina ja oppimassa. Mikään prosessi ei voi toimia, jos se ei onnistu motivoimaan toimijoita pysymään mukana. Draama, huumori, epävirallinen sosiaalinen vuorovaikutus, osallistujien voimaannuttaminen sekä positiivinen ja rakentava keskustelu ovat kaikki tärkeitä tekijöitä tämän sitoutumisen varmistamisessa. Nämä elementit ovat myös olennaisia, jotta intressien yhteensovittamisen prosessi olisi jatkuva yhteinen oppimisprosessi, johon yksilöt ovat innokkaita osallistumaan, ja jonka tuloksena he voivat muuttaa näkemyksiään ja toimintaansa.

8. *Yhteisymmärryksen hakeminen keskustelulla ja luovalla ongelmanratkaisulla*: Prosessissa haetaan yhteisymmärrystä eli yhteisesti hyväksyttävissä olevaa ratkaisua intressien yhteensovittamiseksi vasta, kun kaikki kysymykset ja intressit on perusteellisesti keskusteltu ja on tehty merkittäviä ponnisteluja luovien ratkaisujen löytämiseksi näkemuseroihin. Osallistujien tiedon ja huolenaiheiden kuunteleminen ja sisällyttäminen on olennaista prosessin luovuudelle ja sen tehokkuudelle ulkoisiin olosuhteisiin sopeutumisessa.

(Innes 1999.)

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tässä luvussa esittelen tutkimuksen toteutusta ja metodologisia valintoja kuvaamalla tutkimustapaa, aineistoa ja sen keruuta sekä analyysimenetelmää. Lopuksi pohdin tutkimuksen luotettavuutta ja omaa tutkijapositioniani.

3.1 Laadullinen tapaustutkimus

Tutkimus on toteutettu metodologisesti laadullisena tapaustutkimuksena. Tapaustutkimus on tutkimustapa tai -strategia, jolla pyritään lisäämään ymmärrystä tutkittavasta ”luonnollisesti” ilmenevästä tapauksesta ja siihen vaikuttaneista olosuhteista. Tutkittava tapaus, kuten tietty tapahtumakulku, ilmentää tutkimuksen kohdetta, joka määrittelee sen, mistä tapauksen puolista tutkimuksessa ollaan erityisen kiinnostuneita. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9–11). Tämän tutkimuksen kohteena on intressien yhteensovittamisen lähestymistapaan pohjautuva ympäristösovittelu suomalaisessa toimintaympäristössä, jota tarkastellaan valitusta tapauksesta eli Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustamisasetuksen säädösvalmistelun yhteydessä toteutetusta sovitteluprosessista käsin. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata vuosina 2023–2025 toteutuneen sovitteluprosessin vaiheita sekä sen onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneita toimintatapoja ja -periaatteita prosessiin osallistuneiden toimijoiden kokemusten ja arvioiden perusteella. Tapaustutkimus onkin perusteltu valinta, kun halutaan selvittää tapahtumakulkujen etenemistä ja toimintamekanismeja (Laine & Peltonen 2007, 106). Tutkimuksella pyritään lisäämään ajankohtaisen ja merkittävän tapausesimerkin kautta empiiristä tietoa ja syventämään ymmärrystä siitä, miten intressien yhteensovittamisen lähestymistapaan pohjautuvaa ympäristösovittelua voidaan hyödyntää suomalaisessa toimintaympäristössä, ja millaiset tekijät prosessien käytännöissä koetaan keskeisiksi. Tutkimus pyrkii täten myös vastaamaan siihen, mitä tapauksesta voidaan oppia, mikä onkin Staken (1995, 4) mukaan yksi tärkeimmistä kysymyksistä tapaustutkimusta tehtäessä (ks. Laine ym. 2007, 10).

Tutkimuksen tapauksen, kohteen ja analyttisen viitekehyksen määrittelyt tapahtuivat pitkälti toisiaan täydentäen, kun tutkijana tutustuin tapauksesta jo olemassa olevaan tietoon sekä erilaisiin teoreettisiin näkökulmiin, joiden tarkastelu mahdollistuisi valitun tapauksen kautta. Määrittelyä ohjasi pitkälti myös kiinnostukseni tapauksen sovitteluprosessissa hyödynnettyyn intressien yhteensovittamisen lähestymistapaan. Empirian rooli kuitenkin korostui pitkälti aineistolähtöisessä

analyysissa. Tapaustutkimukselle onkin tyypillistä, että sen suhde empiiriseen ja teoreettiseen kontekstiin muotoutuu osana tutkimusprosessia (Laine ym. 2007, 11). Myös Peltola (2007, 120) toteaa, että tapaus määrittyy aina sekä teoreettisesti että empiirisesti, kun teoreettinen kehys asettaa tapahtumakulun tiettyyn kontekstiin.

Tapauksen valintaa ohjasivat sen merkittävyys ja ajankohtaisuus, sillä kyseessä on Suomen laajin ulkopuolisen riippumattoman tahon avustama luonnonsuojelukiistan ratkaisuprosessi (Ympäristöministeriö 2026). Näin ollen tapaus edustaa merkittävää ja ajankohtaista suomalaista esimerkkiä ympäristösovittelusta. Tapaus voi siten tarjota arvokkaita käytännön oppeja ja empiiristä tutkimustietoa ympäristösovittelusta Suomessa, joita on toistaiseksi vain hyvin rajallisesti (Peltonen & Kangasoja 2022, 270). Peltonen ja Kangasoja (2022, 270) ovat tunnistaneeet, että kokemustiedon lisäksi ympäristösovittelun laajempaa hyödyntämistä Suomessa edistäisi julkisluonteisen sovittelun tunnistaminen omaksi sovittelun osa-alueekseen sekä intressipohjaisen neuvotteluteorian tunnetuksi tekeminen. Merenkurkun sovitteluprosessi edustaa ainutlaatuista esimerkkiä intressien yhteensovittamisen lähestymistavasta julkisluonteisessa sovittelussa, ja tapauksen tarkempi kuvaus ja analyysi pyrkiikin osaltaan vastaamaan myös näihin tarpeisiin. Tapauksen valintaan vaikutti myös oma roolini tapauksessa riippumattomana osapuolena toimineen Akordi Oy:n korkeakouluharjoittelijana, mikä herätti kiinnostukseni Merenkurkun sovitteluprosessia kohtaan ja mahdollisti syvemmän tutustumisen tapaukseen.

Vaikka tapaus on ainutlaatuinen, se voidaan kuitenkin nähdä tyypillisenä tapauksena, jossa yhdistyy useita tutkittavan ilmiön ominaispiirteitä (Laine ym. 2007, 33), kuten vaiheistetun neuvottelumenettelyn soveltaminen ja riippumattoman osapuolen rooli. Koska aloitin tutkimukseni talvella 2024–2025 sovitteluprosessin ollessa käynnissä, tapaus voidaan määrittää myös avoimeksi tapaukseksi, sillä tapahtumakulun jatkoa, lopputulosta ja tulevaisuuden vaikutuksia ei ollut etukäteen tiedossa (Häikiö & Niemenmaa 2007, 46). Varsinainen sovitteluprosessi saatiin päätökseen tutkimuksen aikana maaliskuussa 2025, mutta Merenkurkun luonnonsuojelun alueen perustamisasetus oli tutkimuksen valmistuessa kesäkuussa 2026 edelleen valmistelussa. Näin ollen tapauksen lopputuloksen toimeenpano sekä vaikutukset jäivät tutkimuksen puitteissa vielä osin avoimiksi.

Laadullisilla tutkimusmenetelmillä voidaan tarkastella ihmisten välistä sosiaalista kokemusten ja merkitysten maailmaa (Vilka 2025). Sille on ominaista kuvata maailmaa tutkittavien ihmisten ja heidän keskinäisen toimintansa näkökulmasta keskittyen tapoihin, joilla ihmiset tuottavat erilaisissa konteksteissa merkityksiä, tulkintoja ja sosiaalista järjestystä (Juhila 2021a). Tutkimus nojaakin pitkälti konstruktionismiin, jonka mukaan myös tieto rakentuu sosiaalisesti todellisuuden ja ihmisten tulkintojen kautta (Kekäle & Puusa 2020; Vilka 2025). Myös tapauksen ymmärtäminen avoimena

prosessina on linjassa konstruktionistisen ajattelun kanssa (Häikiö & Niemenmaa 2007, 46). Epistemologisesti tutkimuksessa tarkasteltavan tiedon nähdään muodostuvan sovitteluprosessiin osallistuneiden henkilöiden kokemuksista, tulkinnoista ja arvioista, minkä avulla tutkimuksella pyritään lisäämään ymmärrystä siitä, miten prosessi ja sen onnistumisen edellytykset koettiin sekä merkityksellistettiin. Tutkittava prosessi ja sen onnistuminen eivät täten ole yksiselitteisiä, vaan rakentuvat eri toimijoiden tulkinnoissa, kokemuksissa ja vuorovaikutuksessa. Ontologisilta lähtökohdiltaan konstruktionistinen tutkimus lähteekin oletuksesta, että todellisuus on moniulotteinen ja eri toimijoiden prosessille antamat merkitykset vaihtelevat. Laadullisen tutkimusmenetelmän valinta tukee tällöin hermeneuttisesta ja praktisesta tiedonintressistä kumpuavaa tiedon hankintaa, jonka tavoitteena on lisätä inhimillisen toiminnan ymmärtämistä. (Vilka 2025.)

3.2 Tutkimusaineisto

Tapaustutkimuksen keskeinen aineisto on tyypillisesti laadullista ja aineistoa kerätään laajasti tapauksen eri ulottuvuuksista (Laine ym. 2007, 12). Tämän tutkimuksen pääasiallinen tutkimusaineisto koostuu kymmenen sovitteluprosessissa eri osapuolia edustaneen toimijan haastatteluista. Lisäksi tapaukseen osallistuneiden tahojen tuottamia kirjallisia lähdeaineistoja, kuten ympäristöministeriön ja Akordin raportteja, tiedotteita ja uutisia, sekä sovitteluprosessin lopputuloksena valmistunutta asetusluonnosta ja sen taustamuistiota sekä niistä annettua lausuntopalautetta käytiin syventyessäni tutkittavan tapauksen tapahtumakulkuun (luku 4). Kirjallinen aineisto kerättiin tahojen verkkosivuilta hakusanojen avulla. Kun tapahtumakulkua lähdetään jäljittämään, aineistona usein käytetäänkin siitä jääneitä dokumentteja, joita voidaan yhdistää haastatteluaineistoon (Laine ym. 2007, 24; Laine, 2021). Tapahtumakulun tarkastelua hyödynnän ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaamisessa yhdessä haastatteluaineistosta nousevien havaintojen kanssa luvussa 6. Toiseen tutkimuskysymykseen vastaan puolestaan ensisijaisesti haastatteluaineiston analyysin pohjalta.

Valitsin pääasialliseksi aineistonkeruumenetelmäksi haastattelut, koska niiden avulla voidaan kerätä aineistoa tutkittavaan tapaukseen osallistuneiden henkilöiden antamista merkityksistä ja tulkinnoista, ja päästä täten sellaisen tiedon äärelle, jota muilla menetelmillä ei olisi saavutettu. Haastattelin kymmentä henkilöä, joista kaksi edusti riippumattomana osapuolena toimineen Akordin sovittelijoita [S1 & S2], kolme ympäristöhallinnon eri organisaatioita: ympäristöministeriötä, Metsähallitusta ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskusta [Y1, Y2 & Y3], kaksi alueen kuntia [K1 & K2] sekä kolme paikallisia intressiryhmiä [P1, P2 & P3]. Hakasulkeissa esitettyjen koodien kirjaimet on esitetty tutkimustuloksia havainnollistavissa kursivoituissa aineisto-otteissa luvussa 5. Olen

kuitenkin jättänyt numeroinnin pois niiden yhteydestä, koska tutkittavan tapauksen osallistujajoukko on melko pieni ja heidän henkilötietojaan on julkisesti saatavilla. Tällä ratkaisulla pyrin minimoimaan tunnistamisriskin haastateltavien anonymiteetin varmistamiseksi. Lisäksi olen tarvittaessa poistanut aineisto-otteista tunnistettavia tietoa sekä epäolennaisia ilmauksia, kuten toistoa tai täytesanoja, sisältömerkitystä kuitenkaan muuttamatta, minkä olen merkinnyt hakasulkeisiin ([]). Tarpeen mukaan olen lisännyt hakasulkeisiin myös asiayhteyttä avaavia tarkennuksia.

Haastateltavien valinta tulee tehdä harkitusti ja tutkimusongelmaan nähden tarkoituksenmukaisesti heidän asiantuntemuksensa tai kokemuksensa perusteella (Tuomi & Sarajärvi 2018, 98; Vilka 2025). Pyrin valitsemaan haastateltavaksi tutkittavan tapauksen eri osapuolia edustavia, prosessiin aktiivisesti osallistuneita henkilöitä, jotta saisin tutkimusaineistoon kattavasti ja moniäänisesti erilaisiin näkemyksiin ja kokemuksiin perustuvia tulkintoja. Haastateltavien valintaan vaikuttivat myös käytännön kysymykset, kuten heidän tavoittamisensa sekä halukkuutensa osallistua tutkimukseen. Etenkin viimeisenä mainittujen kolmen paikallisen edustajan ei voida katsoa edustavan kaikkia prosessiin osallistuneita intressiryhmiä, minkä sijaan tutkimuksen tavoitteen kannalta keskeistä heidän valinnassaan oli osallistuminen yhteishallinnan kehittämisen työryhmään. Näin aineistoon saatiin näkökulmia sovitteluprosessin molemmista työryhmistä kuntien edustajien tuodessa kokemuksia säädösvalmistelun työryhmän osalta. Haastateltavien valinnassa voidaan huomioida myös heidän paikkansa tai asemansa, jossa he kuulevat asiaa koskevaa puhetta eli ihmisten käsityksiä asiasta, ja pystyvät sen takia välittämään myös toisten kertomuksiin perustuvia käsityksiä omakohtaisten kokemusten lisäksi (Vilka 2025). Osa haastateltavista toikin esille myös tällaisia kertomuksia, joiden voidaan katsoa yhdessä omakohtaisten käsitysten kanssa tarjoavan osaltaan tutkimuksellisesti mielenkiintoista aineistoa (Vilka 2025).

Suurin osa tutkimushaastatteluista toteutettiin henkilökohtaisina 30–75 minuutin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, lukuun ottamatta sovittelijoiden kahta avoimempaa syvähaastattelua, joista toinen oli tunnin yksilöhaastattelu ja toinen lähes kahden tunnin ryhmähaastattelu. Haastattelutapojen voidaan katsoa myös lähestyvän asiantuntijahaastattelua, sillä tukena oli tapahtumakulun aikajana, johon pyrittiin saamaan tietoa haastateltavien kokemuksista ja tulkinnoista, jolloin haastateltavat ymmärretään tapahtumien kokemusasiantuntijoina (Laine 2021). Kolme haastatteluista toteutettiin kasvokkain, viisi videoyhteyksillä ja kaksi puhelimitse. Haastattelut sovittiin pääasiassa sähköpostitse ja puhelimitse, minkä yhteydessä haastateltaville toimitettiin tietosuojailmoitus, jossa avattiin tutkimuksen tarkoitusta, aineiston käsittelyä ja säilyttämistä sekä osallistujan oikeutta peruuttaa osallistumissuostumus.

Haastattelin toista sovittelijaa heti tutkimuksen alkuvaiheessa joulukuussa 2024 päätavoitteenani kerätä tutkimusprosessin suunnittelemiseksi taustoittavaa tietoa sovitteluprosessista, sen vaiheista sekä merkityksistä, joita haastateltava antoi eri tekijöille prosessissa. Huhtikuussa 2025 molemmat sovittelijat osallistuivat ryhmähaastatteluun, joka myös eteni muiden osapuolten teemahaastatteluihin verrattuna vapaamuotoisemmin. Menetelmänä avoin syvähaastattelu rakentuukin valmiiden kysymysten sijaan tutkittavan ilmiön ja laajojen teemojen ympärille, jolloin keskustelu etenee vuorovaikutteisesti haastateltavan ehdoilla, mutta haastattelijalla voi syventää aiheita vastausten pohjalta esittämällä tarkentavia jatkokysymyksiä (Vilkkä 2025).

Loput kahdeksan teemahaastattelua toteutettiin aikavälillä toukokuu – syyskuu 2025. Haastattelutilanteet etenivät teemahaastatteluille ominaisesti tutkimuksen tavoitteen ja teoreettisen viitekehyksen perusteella valittujen teemojen ja niihin pohjautuvien kysymysten avulla (Tuomi & Sarajärvi 2018, 87). Kaikissa teemahaastatteluissa esitettiin lähtökohtaisesti samat kysymykset, mutta vuorovaikutteisen keskustelun myötä kysymysten järjestys saattoi joiltain osin vaihdella, pieni osa kysymyksistä saattoi jäädä pois, ja lisäkysymyksillä tarkennettiin haastateltavien vastauksia. Haastattelut aloitettiin taustoittavilla kysymyksillä haastateltavan roolista tapauksessa, josta siirryttiin yleisesti prosessiin sekä sen koettuihin onnistumisiin ja haasteisiin. Sen jälkeen prosessin toimintatapoihin, käytäntöihin ja periaatteisiin syvennyttiin kysymyksillä muun muassa tiedon käytöstä, tavoitteista, pelisäännöistä, sovittelijoiden roolista, tehokkuudesta, edustavuudesta, reiluiden, vaikutusmahdollisuuksista, vuorovaikutuksesta ja luottamuksesta. Tämän jälkeen haastattelukysymykset etenivät prosessin lopputuloksen kautta sen vaikutuksiin ja tulevaisuuden pohdintoihin sekä siihen, kannattaisiko tällaista lähestymistapaa kokeilla myös muualla. Lopuksi pyysin haastateltavia vielä nostamaan prosessin suurimmat haasteet ja onnistumisen avaimet. Haastattelurunko on tutkielman liitteenä 1.

Haastatteluista tehtiin äänitallenteet ja haastateltavilta pyydettiin suullinen suostumus äänittämiseen haastattelutilanteen aluksi. Ensimmäiset litterointiversiot äänitallenteista tehtiin Microsoft Word ja Teams -ohjelmistojen litterointitoiminnolla, jonka jälkeen ne tarkistettiin ja täydennettiin manuaalisesti. Äänitallenteiden kesto oli yhteensä 9 tuntia ja 8 minuuttia, josta muodostui 380 sivua litteroitua tekstiaineistoa.

3.3 Temaattinen analyysi

Laadullisessa analyysissä aineisto tiivistetään ja jalostetaan käsitteelliseen tai teoreettiseen muotoon analyttisesti tarkastelemalla ja tulkitsemalla tehtyjä havaintoja teoriaan ja omaan ajatteluun pohjaten, minkä perusteella tulkinnot ja päätelmät suhteessa tutkimusongelmaan muodostetaan

(Günther, Hasanen & Juhila 2021). Temaattinen analyysi kuvaa parhaiten tässä tutkimuksessa hyödynnettyä aineistolähtöistä laadullista analyysimenetelmää, joskin siinä on paljon yhtäläisyyksiä laadulliseen sisällönanalyysiin. Molemmat menetelmät etenevät melko samankaltaisesti, eikä tutkimuskirjallisuus tarjoa yksiselitteistä näkemystä niiden välisistä yhtäläisyyksistä sekä eroavaisuuksista, ja niitä saatetaankin käyttää tieteenalan mukaan synonyymeinä tai temaattista analyysiä yhtenä sisällönanalyysin muotona (Braun & Clarke 2021; Tuomi & Sarajärvi 2018, 140–145). Tuomen ja Sarajärven (2018) näkemyksen mukaan sisällönanalyysi kokoaa pelkistetyistä ilmaisuista taulukkomuotoisen alaluokista yläluokkiin etenevän hierarkian kokoavan käsitteen muodostamiseksi, kun taas Braunin ja Clarcken (2006) refleksiivinen temaattinen analyysi aloitetaan ylhäältä päin tunnistamalla aineistoa ohjaavat perus- tai johtoajatukset, joiden ympärille kootaan temaattisen käsittekartan avulla teemaan liittyvä kokonaisuus. Laadullisen sisällönanalyysin voidaan katsoa painottuvan aineiston systemaattiseen koodaukseen ja sisältöä kuvailevaan luokitteluun, kun taas temaattinen analyysi suuntautuu merkitysten tulkintaan: teemat ymmärretään jaettuina merkityskokonaisuuksina, jotka rakentuvat tutkijan aktiivisen ja refleksiivisen analyysiprosessin kautta eivätkä ole suoraan aineistosta löydettäviä yksiköitä (Braun & Clarke 2021, 40).

Tämän tutkimuksen analyysi eteni pitkälti Braunin ja Clarcken (2006, s. 86–93) temaattisen analyysin kuutta vaihetta mukaillen. Ensimmäisessä vaiheessa tutustuin litteroituun aineistoon tarkemmin, muodostin yleiskuvan sen sisällöstä ja tein alustavia havaintoja. Seuraavaksi koodasin aineiston hyödyntäen MAXQDA-ohjelmistoa. Koodaamisen tarkoituksena on järjestellä aineiston osia pää- ja alaluokkiin, jolloin aineisto saadaan hallittavaan muotoon (Günther ym. 2021). Samalla pystyin löytämään ja jäsentämään aineistosta tutkimusongelman kannalta keskeisiä asioita ja uusia näkökulmia (Günther ym. 2021; Juhila 2021b.) Toimiva koodausrunko syntyy yleensä vasta aineiston toistuvan ja huolellisen läpikäynnin myötä (Vuori 2021a), ja kokeilinkin koodaamisvaiheessa useita erilaisia tapoja jäsentää aineistoa sekä teoria- että aineistovetoisesti, joista päädyin jälkimmäiseen. Koodaus oli joustavaa ja iteratiivista, ja koodit tarkentuivat analyysin edetessä.

Kolmannessa vaiheessa ryhmittelin koodit potentiaalisiksi teemoiksi pohtimalla niiden keskinäisiä suhteita sekä suhteita eri teemojen ja teemojen tasojen välillä, missä hyödynsin kokeilevasti muun muassa erilaisia käsittekarttoja, muistilappuja ja luonnostekstin tuottamista. Sen jälkeen tarkastelin ja arvioin kriittisesti potentiaalisia teemoja suhteessa koodeihin ja koko aineistoon, minkä pohjalta yhdistelin, täsmensin ja hylkäsin teemoja tarpeen mukaan, jotta niistä muodostui sisäisesti johdonmukaisia ja tutkimuskysymykseen vastaavia kokonaisuuksia. Teemojen muodostamisen ytimessä oli toisen tutkimuskysymyksen mukaisesti pyrkimys tunnistaa, mitkä olivat sovitteluprosessiin osallistuneiden toimijoiden näkökulmasta prosessin onnistumiseen keskeisesti

vaikuttaneet tekijät. Näitä tekijöitä eli toimintatapoja ja -periaatteita määrittivät osallistujien niille antamat merkitykset ja arviot niiden toteutumisesta. Viidennessä vaiheessa täsmensin kunkin teeman ydinmerkitystä ja annoin teemoille niitä kuvaavat nimet. Analyysin viimeisenä vaiheena oli raportointi: kirjasin teemat auki tutkimustuloksiin ja havainnollistin niitä aineisto-otteilla (luku 5). Lopuksi pohdin tulkintoja tulosten merkityksestä suhteessa tutkimuskysymyksiin ja teoreettiseen viitekehykseen aineistolähtöisen tulosluvun jälkeisessä pohdinta- ja päätelmäluvussa (luku 6). Raportointi vaatii tasapainoilua yksityiskohtien kuvaamisen ja olennaiseen keskittymisen välillä (Raento 2007, 257), ja työstinkin tekstiä pitkään tähän pyrkien.

Haastatteluaineiston analyysiä pohjusti kirjallisen tausta-aineiston perusteella kirjoittamani tapahtumakulun kuvaus, jonka voidaan katsoa myös luovan pohjan tulkinnalle ja tieteelliseen keskusteluun osallistumiselle (Laine 2021). Kokeilin aluksi jäsentää haastatteluaineistosta nousevia havaintoja tapahtumakulun aikajanan mukaiseksi tiheäksi kuvaukseksi (*thick description*), jonka tarkoituksena on Geerzin (1971) mukaan avata tapahtumakulkua mahdollisimman luotettavasti, monesta näkökulmasta, tilanteen kokijoiden tulkintojen kautta ja konteksti huomioiden (ks. Laine 2021). Tarkoituksenmukaisemmaksi osoittautui kuitenkin aineiston jäsentäminen aikajanasta riippumattomiksi teemoiksi, jotka toteutuivat prosessin eri vaiheiden läpi. Ajankohdan ulottuvuus on kuitenkin havaittavissa joissain alateemoissa, sillä esimerkiksi riippumattoman sovittelijaosapuolen roolissa korostunut uskottavan prosessin rakentaminen kytkeytyi pääosin prosessin alkuvaiheeseen.

3.4 Tutkimuksen luotettavuus ja positioni tutkijana

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan Juutin ja Puusan (2020, 168) mukaan arvioida tarkastelemalla tutkimuksen uskottavuutta, luotettavuutta ja eettisyyttä. Eettisen tutkimuksen kriteerien täyttymiseksi tutkijan tulee noudattaa huolellisesti eettisiä periaatteita kaikissa tutkimusprosessin vaiheissa eikä tutkimuksesta saa aiheutua haittaa tutkimukseen liittyville tahoille (Juuti & Puusa 2020, 168). Olen noudattanut Tutkimuseettisen neuvottelukunnan hyvän tieteellisen käytännön periaatteita (ks. Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2023) ottamalla huomioon tutkimuksen eri vaiheita koskevissa valinnoissa muun muassa luotettavuuden, rehellisyyden, arvostuksen ja vastuunkannon toteutumisen. Otin huomioon, että laadullisessa tutkimuksessa eettiset kysymykset kytkeytyvät kaikkiin tutkimusprosessin vaiheisiin aina aiheenvalinnasta tutkimustulosten julkaisuun ja aineiston arkistointiin (Vuori 2021b). Koska tutkittavan tapauksen osallistujajoukko on melko pieni ja heidän henkilötietojaan on julkisesti saatavilla, olen kiinnittänyt erityistä huomiota haastateltavien anonymiteetin varmistamiseen. Tutkielmassa esiintyy nimiä ainoastaan sellaisissa yhteyksissä, jotka ovat julkisesti saatavilla ja yleisesti tiedossa.

Uskottavan ja luotettavan tutkimuksen tulokset voidaan hyväksyä todeksi, aineisto asianmukaisesti kerätyksi ja analyysi huolellisesti laadituksi, mikä edellyttää, että tutkija on vakuuttavin perusteluin kuvannut tutkimustehtävän kannalta tarkoituksenmukaisten lähestymistapojen ja menetelmien valinnan jokaisessa tutkimusprosessin vaiheessa (Juuti & Puusa 2020, 168). Olenkin pyrkinyt mahdollisimman läpinäkyvään tutkimusprosessin kuvaamiseen ja valintojen perusteluun, jotta lukija voi seurata päättelyäni ja arvioida myös tutkimuksen tuloksia kriittisesti (Aaltio & Puusa 2020, 171). Puusa ja Julkunen (2020, 183) nostavat myös tutkittavan ilmiön ja tapauksen kuvaamisen niin monipuolisesti ja perinpohjaisesti kuin mahdollista yhdeksi uskottavuuden perusteeksi, mitä olen pyrkinyt toteuttamaan parhaani mukaan opinnäytetyön ja käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Olen pyrkinyt muun muassa perehtymään sekä tuomaan ilmi kattavasti ilmiöön ja tapaukseen kytkeytyviä erilaisia näkökulmia niin tutkimuskirjallisuuden, tausta-aineistojen kuin haastateltavien valinnan kautta.

Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta ei voida arvioida yksiselitteisesti määrällisen tutkimuksen tavoin tulosten yleistettävyyden kautta (Aaltio & Puusa 2020, 171). Etenkin tapaustutkimuksiin on kohdistettu kritiikkiä niiden tulosten yleistettävyyden haasteista, mitä vastaan on puolustauduttu eri tavoin (Häikiö & Niemenmaa 2007, 48). Yinin (2003) mukaan tapaustutkimuksen tehtävänä on analyttinen yleistäminen, jolla teoreettista näkemystä voidaan kyseenalaistaa tai vahvistaa, kun taas Staken (1995) esittämässä naturalistisessa yleistyksessä lukija pystyy itse tekemään tarvittavan yleistyksen, kun tapaustutkimus tehdään ja kuvataan perusteellisesti (ks. Laine ym. 2007, 29–30). Häikiö ja Niemenmaa (2007, 48–49) taas toteavat, että tapaukset itsessään eivät ole yleistettävissä, mutta niiden tutkiminen antaa välineitä ymmärtää erilaisia ilmiöitä. Myös Vuori (2021b) painottaa, että tapaustutkimuksessa pyritään laajojen yleistysten sijaan tarkan ja havainnollisen kuvauksen kautta tarjoamaan mahdollisuus oppia uutta ilmiöstä ja soveltaa tietoa vastaavissa yhteyksissä. Myös tässä tapaustutkimuksessa tavoitteena on tuottaa empiiristä tutkimustietoa sekä käytännön kehitystyön ja soveltamisen kannalta arvokasta ymmärrystä intressejä yhteensovittavasta ympäristösovittelusta Suomessa ilmiönä sekä sovitteluprosesseissa keskeisiksi koetuista toimintatavoista ja -periaatteista. Yleistettävyyden mahdollisuuksia on lisäksi pyritty varmistamaan Laineen ja kollegoiden (2007, 30–31) kuvaamalla tavalla: hyödyntämällä teoreettisia ideoita ja tapauksesta jo olemassa olevaa tietoa sekä valitsemalla tapauksen niiden pohjalta.

Kun haastatteluja käytetään aineistonkeruumenetelmänä, tulee huomioida, että aineisto perustuu haastateltavien subjektiiviseen tulkintaan tutkimuksen kohteesta, jonka he välittävät kielellisen vuorovaikutuksen ja sosiaalisen kanssakäymisen kautta tutkijalle, joka tekee myös aina oman tulkintansa merkity maailmansa ja valitsemansa teoreettisen viitekehyksen kautta (Puusa

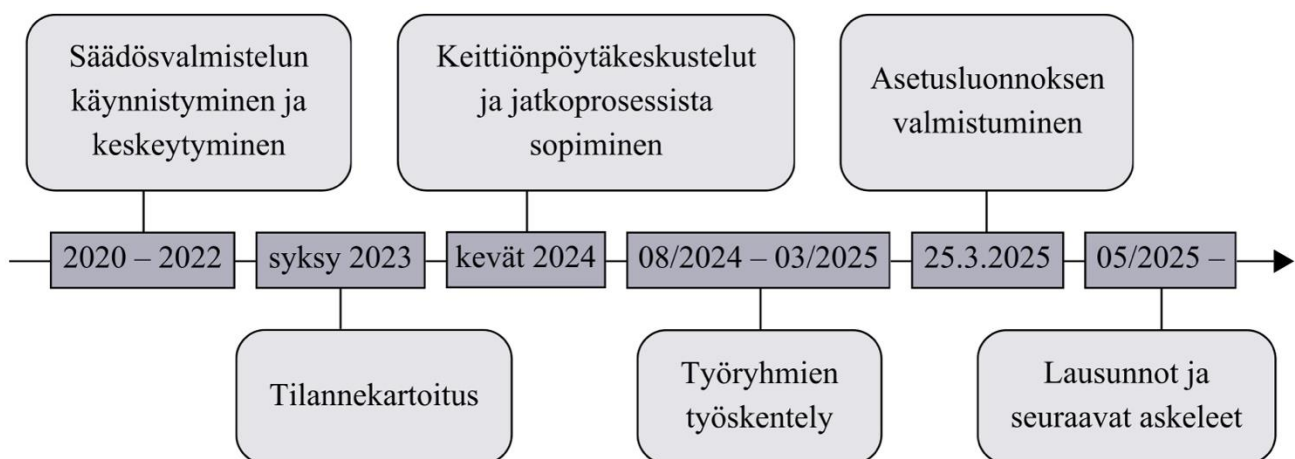
2020). Lisäksi tutkija muotoilee haastattelukysymykset, jolloin ne peilaavat hänen käsityksiään ja voivat ohjata haastateltavien vastauksia (Vilka 2025). Tutkimuksen voidaankin nähdä olevan itsessään eri toimijoiden ja tutkimuskohteen välisessä vuorovaikutuksessa rakentuva sosiaalinen konstruktio, jolloin haastatteluaineiston voidaan ajatella olevan tilannekohtaista, sen sijaan, että se kuvaisi autenttisesti tutkimuskontekstin tilaa tai henkilöiden tulkintoja asiasta (Puusa 2020).

Tutkimuksen uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta onkin keskeistä, miten tutkija pyrkii refleksiivisesti tunnistamaan ja tuomaan esiin oman subjektiivisuutensa, sillä tutkijan esitiedot ja oletukset ovat väistämättä osa tutkimusprosessia ja sen aikana syntyneitä havaintoja (Aaltio & Puusa 2020). Kuusisto-Arponen (2007, 230) on korostanut, että etenkin konfliktien ja kiistojen tutkimuksessa tutkijan tulee tarkastella omaa toimintapositioniaan kriittisesti ja ottaa huomioon useita reunaehtoja muun muassa tutkimusasetelmaan, eettisiin kysymyksiin sekä tutkimustulosten raportointiin liittyen. Vaikka tämän tutkimuksen kohteena on sovitteluprosessi, eikä taustalla olevan konfliktin analysointi, olen pyrkinyt johdonmukaisesti huomioimaan paikallisia jännitteitä, luottamuksellisuutta sekä muita tutkimussuhteen olennaisia tekijöitä kaikissa tutkimusprosessin vaiheissa, kuten haastattelujen aikana tapahtuneessa vuorovaikutuksessa sekä tutkimustulosten raportoinnissa. Koska konfliktitapaukset rakentuvat useista suhteellisista totuuksista, tutkijan tulee myös tulkita moniäänisyyttä ja politisoituneita suuria kertomuksia varoen asettumasta minkään yksittäisen näkemyksen puolelle (Kuusisto-Arponen 2007, 236). Tämän huomioimiseksi olen perehtynyt kattavasti konfliktin taustaan ja kehitykseen heti tutkimusprosessin alkuvaiheessa, sekä systemaattisesti pyrkinyt toimimaan avoimesti ja perustellusti, millä voidaan vahvistaa tulkinnan läpinäkyvyyttä ja sen vastaanottoa osapuolten keskuudessa (Kuusisto-Arponen 2007, 236).

Tutkijajositioni tarkastelussa on huomioitava myös tutkimuksen aikainen työsuhteeni tutkittavassa tapauksessa riippumattomana osapuolena toimineessa Akordi Oy:ssä. Osana maisteriopintojani aloitin Akordilla korkeakouluharjoittelijana joulukuussa 2024, minkä myötä pääsin syventymään myös tämän tutkimuksen tapaukseen sekä laajemminkin ympäristösovittelun kenttään eri tavoin kuin täysin ulkopuolisena tutkijana. Työsuhteeni kautta minulla on ollut mahdollisuus seurata sovitteluprosessia sen loppuvaiheessa läheltä sekä osallistua säädösvalmistelun työryhmän viimeiseen tapaamiseen ja sitä seuranneeseen mediatilaisuuteen maaliskuussa 2025, mikä on syventänyt tapausta koskevaa ymmärrystäni. Olen kuitenkin pyrkinyt tunnistamaan oman kaksoisroolini ja siihen liittyvät ennakkokäsitykset, tekemään nämä näkyviksi tutkimusprosessin aikana sekä tietoisesti erottamaan työroolini ja tutkijaroolini. Erityisesti aineiston keräämisen, analyysin ja tulkinnan vaiheissa olen tarkastellut refleksiivisesti omaa tutkijajositionia pyrkien siten osaltaan varmistamaan tutkimuksen tulosten luotettavuuden.

4 TAPAHTUMAKULKU: MERENKURKUN SOVITTELUPROSESSIN VAIHEET

Tässä luvussa kuvaan kirjallisten tausta-aineistojen perusteella Merenkurkun sovitteluprosessin vaiheet eli tapauksen tapahtumakulun, joka on havainnollistettu kuviossa 2. Lisäksi avaan tilanteen taustatekijöitä siitä aikaisemmin tehtyyn tilannekartoitukseen pohjautuen alaluvuissa 4.2.1 ja 4.2.2.



KUVIO 2. Merenkurkun sovitteluprosessin vaiheet aikajanalla

4.1 Säädösvalmistelun käynnistyminen ja keskeytyminen

Ympäristöministeriö käynnisti huhtikuussa 2020 säädösvalmistelun Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustamiseksi aiempien valtioneuvoston periaatepäätösten toimeenpanemiseksi (Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä 2025, 1; Turunen & Tikkanen 2025). Tavoitteena oli perustaa alue luonnonsuojelulain (9/2023) 46 §:ssä tarkoitetuksi valtion muuksi luonnonsuojelualueeksi valtioneuvoston asetuksella, jonka oli alun perin tarkoitus tulla voimaan jo vuonna 2021 (Ympäristöministeriö 2020; Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä 2025, 1). Valmistelusta vastanneen ympäristöministeriön tukena toimi Metsähallitus (Ympäristöministeriö 2022).

Suojeltavaksi suunnitellut alueet olivat kokonaan valtion omistamia ja ne oli varattu luonnonsuojelutarkoituksiin muutamaa kiinteistöä lukuun ottamatta jo aikaisemmin osana valtioneuvoston hyväksymiä kansallisia suojeluohjelmia ja Natura 2000 -verkostoa. Suunnittelualueen suunnitelma piti sisällään Merenkurkun saariston ja Ängesholmenin Natura 2000

-alueet sekä kansallisista suojeluohjelmista Mikkelinosaarten suojelupäätöksen sekä rantojensuojelu- ja lintuvesiensuojeluohjelman. (Ympäristöministeriö, 2022.) Alueet sijaitsevat Korsnäsin, Maalahden, Mustasaaren, Uudenkaarlepyyn, Vaasan ja Vöyrin kuntien alueilla, ja ne oli varattu suojelutarkoituksiin myös maakuntakaavassa (Ympäristöministeriö 2020).

Ympäristöministeriö keskusteli alueen kunnan- ja kaupunginjohtajien kanssa 20.4.2020 ennen säädösvalmistelun aloittamista. Ympäristöministeriö sekä Metsähallituksen luontopalvelut kuulivat eri intressiryhmiä, maakunnanliittoa sekä alueen kuntia ja kaupunkeja huhti-kesäkuussa 2021, ja kuusi avointa kuulemistilaisuutta järjestettiin kesäkuussa 2022. (Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä 2025.) Kuulemisten tarkoituksena oli kerätä tietoa ja näkemyksiä paikallisista erityispiirteistä, metsästystä sallivien poikkeusten tarpeista ja mahdollisuuksista sekä muista alueen käyttöön ja hoitoon kohdistuvista tarpeista, jotta ne voitaisiin huomioida asetuksen valmistelussa (Ympäristöministeriö 2020; 2022).

Ympäristöministeriö päätti kuitenkin keskeyttää valmistelun voimakkaan ja laajan kritiikin seurauksena (Turunen & Tikkanen 2025). Ministeriössä tunnistettiin Merenkurkun alueella pidemmän ajan kuluessa syntynyt luottamuspula ympäristöhallintoa kohtaan, joka vaikutti monin tavoin luonnonsuojelualueen säädösvalmistelun lisäksi muihin ajankohtaisiin hankkeisiin (Turunen & Strandberg-Panelius 2023). Ympäristöministeriö kutsui Akordi Oy:n selvittämään kärjistynyttä tilannetta ja sen ratkaisumahdollisuuksia.

4.2 Tilannekartoitus

Ympäristöministeriö tilasi Merenkurkun luonnonsuojelun ristiriitoja ja niiden ratkaisumahdollisuuksia koskevan puolueettoman tilannekartoituksen Akordilta. Akordin Juha-Pekka Turunen ja Camilla Strandberg-Panelius toteuttivat tilannekartoituksen syksyllä 2023 (ks. Turunen & Strandberg-Panelius 2023). Viittaan tekstissä Turuseen ja Strandberg-Paneliukseen jatkossa sovittelijoina.

Kartoitustyön tavoitteena oli saada parempi käsitys ympäristöhallinnon ja alueen eri toimintojen välisistä suhteista, erimielisyyksien aiheista ja niiden ratkaisumahdollisuuksista, jotta voitaisiin tunnistaa yhteistyön edellytyksiä, tuottaa alustavaa esityslistaa jatkossa käsiteltävistä kysymyksistä sekä tuoda esille toimijoiden omia ratkaisuehdotuksia. Kartoitus mahdollisti osapuolille tilanteen tarkastelun riippumattoman kartoittajan ”ulkopuolisin silmin”, minkä tarkoituksena oli auttaa hahmottamaan tilannetta laajemmasta perspektiivistä myös toisten osapuolten näkökulmista, huolenaiheista ja intresseistä käsin. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023.)

Kartoitusta varten sovittelijat haastattelivat 40 eri osapuolta edustavaa henkilöä, jotka olivat alueen kansanedustajia, maakunnan ja alueen kuntien johtajia, viranomaistahoja, etujärjestöjen, säätiöiden, maanomistajien, metsästäjien ja kalastajien sekä luontojärjestöjen edustajia (Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 9). Ympäristöhallinnon puolelta kuultiin ympäristöministeriön lisäksi Metsähallituksen ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen edustajia (Ympäristöministeriö 2023). Haastattelut toteutettiin luottamuksellisesti siten, että yksittäisten henkilöiden kertomat asiat ovat ainoastaan sovittelijoiden tiedossa eikä niitä voi raportin tekstissä yhdistää haastateltaviin. Haastatellut henkilöt on listattu kartoitusraporttiin lukuun ottamatta yhtä henkilöä, joka toivoi, ettei häntä mainita nimeltä raportissa. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023.)

Haastatteluiden perusteella sovittelijat tuottivat raporttiluonnoksen, joka lähetettiin kaikille haastatelluille. Sen jälkeen haastateltavat kutsuttiin 8.11.2023 Raippaluodossa järjestettyyn työpajaan, jossa raporttiluonnosta käsiteltiin yhdessä. Työpajaan osallistui 21 haastateltua henkilöä. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 9.) He kokivat yhteenvedon vastaavan hyvin eri osapuolten kokemaa todellisuutta ja tuovan eri näkökulmat selkeästi esiin, ja yhteisesti jaetun tilannekuvan pohjalta työpajassa päästiin keskustelemaan kiistojen ratkaisuun pyrkivän prosessin mahdollisuudesta (Turunen & Tikkanen 2025). Raporttiluonnosta kehitettiin työpajan keskusteluiden sekä luonnoksesta saadun palautteen ja aineistojen pohjalta. Lopullinen tilannekartoituksen raportti *Merenkurkun luonnonsuojelun ristiriidat ja ratkaisumahdollisuudet: Näkyvissä orastavaa vihreää ruohoa pitkän jääkauden jälkeen* julkaistiin joulukuussa 2023. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 9.)

Ympäristöministeriö tiedotti tilannekartoituksen tuloksista ja kertoi työn luottamuksen rakentamiseksi jatkuvan. Tiedotteessa sekä paikalliset järjestöaktiivit että ympäristöministeriön vesi- ja luontoympäristöosaston ylijohtaja ilmaisivat korkeista odotuksistaan jatkotyölle.

”Toivomme, että nyt aloitettu prosessi on todella aito ja etenee. Odotukset ovat korkealla. Toisaalta tähän liittyy riski. Jos nyt ei päästä uudella lähestymistavalla eteenpäin, voivat ristiriidat kasvaa entisestään” – Merenkurkussa toimivat järjestöaktiivit Lars Skog ja John Erickson

”Kiitän lämpimästi tähän asti prosessiin osallistuneita arvokkaista näkemyksistä. Pidän myös erittäin tärkeänä, että työ jatkuu. Olemme nyt päässeet hyvään alkuun ja uskon, että määrätietoisella työllä pääsemme yhdessä osapuolten kanssa eteenpäin” – ympäristöministeriön vesi- ja luontoympäristöosaston ylijohtaja Tarja Haaranen

(Ympäristöministeriö 2023.)

4.2.1 Tunnistetut haasteet ja kehityskulut

Kartoituksessa nostettiin esiin useita konkreettisia kiistakysymyksiä sekä tilanteeseen johtaneita kehityskulkuja, joita tarkasteltiin kiistojen aiheiden ja asiakysymysten, hallinnon prosessien ja toimintatapojen sekä osapuolten välisten suhteiden ja vuorovaikutuksen näkökulmista.

Kiistojen asiakysymykset liittyivät sekä konkreettisiin rajoituksiin että laajemmin suojelun merkityksiin. Suojelun tavoitteita ei koettu kaikilta osin selviksi, ja erimielisyyttä oli varsinkin toimenpiteistä sekä niiden vaikutuksista. Haastatteluissa nousi esiin vaatimus jo tehtyjen suojelupäätösten vaikuttavuuden arvioinnista ja suojelutoiminnan seurannan tärkeys, minkä lisäksi työpajan keskusteluissa hahmottui tarve laajemmalle vision luomiselle alueen tulevaisuudesta. Erimielisyyksien aiheet liittyivät myös tietoon ja tiedon tuottamiseen, luotettavuuden sekä paikallisen tiedon hyödyntämisen kysymyksiin, mikä on ympäristökiistoille tyypillistä. Muut kiistakysymykset liittyivät muun muassa metsästyksen rajoituksiin, merimetso-, hylje- ja susikantojen säätelyyn, erilaisiin tulkintoihin lainsäädännön tuomista reunaehdoista, yksittäisten suojelualueiden mielekkyyteen sekä suunnitellun luonnonsuojelualueen toteutukseen. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023.)

Kartoituksessa selvisi, että alueen luonnonsuojeluun liittyvät jännitteet ja osapuolten välinen syvä epäluottamus olivat kehittyneet vuosikymmenien aikana. Keskeisin vastakkainasettelu oli paikallisten toimijoiden ja ympäristöhallinnon välillä, jolla viitataan ympäristöministeriöön, Metsähallitukseen sekä Etelä-Pohjanmaan ja osin Varsinais-Suomen ELY-keskuksiin. Ympäristöhallintoon kohdistuvan epäluottamuksen taustalla oli paljon epäoikeudenmukaisuuden ja turhautumisen kokemuksia, tyytymättömyyttä hallinnon prosesseihin ja toimintatapoihin sekä epäonnistuneiksi koettuja yhteistyöprosesseja, jotka olivat heikentyneen kommunikaation kanssa ”johtaneet tilanteeseen, jossa lähes kaikkiin aloitteisiin tai hankkeisiin suhtaudutaan lähtökohtaisesti kielteisesti”. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023.)

Suojelukiistojen katsottiin alkaneen 1980-luvulla toteutetusta rantojensuojeluohjelmasta sekä erityisesti Natura-hankkeesta, jolloin alueen asukkaat kokivat, että heidän tarpeensa jätettiin huomioimatta. Silloinen hallintokulttuuri koettiin monella tapaa autoritääriseksi ja yksittäisten virkahenkilöiden toimintatavat jopa 1960-luvulta asti osaltaan lisäsivät epäoikeudenmukaisuuden kokemusta. Osa paikallisista oli esimerkiksi kokenut painostusta yksityisten maiden vapaaehtoiseen suojeluun siten, ettei todellisia vaihtoehtoja vapaaehtoisen suojelun ja pakkolunastuksen lisäksi olisi ollut. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023.)

Tyytymättömyys prosesseihin ja toimintatapoihin korostui useissa kartoituksen haastatteluissa asiakysymyksiä enemmän. Vaikka ympäristöhallinto oli pyrkinyt kehittämään toimintatapojaan

osallistavammiksi, monet kokivat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet pitkälti näennäisiksi ja valmiiden ratkaisujen sijaan olisi kaivattu avoimempaa yhteistä pohdintaa, aitoa kohtaamista ja dialogia. Myös muun muassa tapaamisia leimannut kiireen tuntu, muodollisuus ja asioiden esittäminen vieraaksi koetulla hallinnon kielellä, sekä maakunnallisen merimetsotyöryhmän ja alueen etujärjestöjen omaehtoisten vaikuttamispyrkimysten tuloksettomuus lisäsivät toistuvasti turhautumista. Nämä tekijät johtivat heikentyneeseen uskoon paikallisia vaikutusmahdollisuuksia kohtaan, jolloin suunnitelmiin suhtauduttiin jo lähtökohtaisesti kriittisesti ja niitä esittäviin henkilöihin varauksella. Lisäksi hallinnon prosessit ja päätöksenteko koettiin hitaiksi ja byrokraattisiksi, linjaukset EU-lainsäädännön tulkinnasta ja noudattamisesta vaihteleviksi, ja suojelualueiden ylläpitoon ja luonnon hoitoon osoitetut resurssit ja toimenpiteet riittämättömiksi. Vaikka joistain tapauksista – esimerkiksi yksittäisten virkahenkilöiden epäoikeudenmukaiseksi koetuista toimintatavoista – oli vuosikymmeniä aikaa eivätkä ne enää kuvanneet nykyisen ympäristöhallinnon toimintaa, ne selittivät epäluottamusta ja vuorovaikutuksen haasteita paikallisten toimijoiden ja ympäristöhallinnon välillä. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023.)

Lisäksi alueen kulttuurin ja totuttujen toimintatapojen nähtiin vaikuttaneen vastakkainasettelun syntymiseen. Ulkoisen ympäristöhallinnon puuttuminen alueen asioihin nähtiin haastavan itsenäistä omista asioista päättämisen kulttuuria, jota oli totuttu hoitamaan saari- ja kyläyhteisöissä, yhdistyksissä, osakaskunnissa sekä kunnallishallinnossa. Vastustukseen liittyi siis ”*periaatteellinen kysymys siitä, kuka saa päättää saaristolaisille hyvin tärkeästä lähiympäristöstä*”. Myös alueen väestön historiallisesti ja kulttuurisesti tiiviit yhteydet Ruotsiin, yksityisen maan- ja vesialueiden omistuksen suuri määrä ja merkitys, sekä hyvin suora ja avoin tapa keskustella asioista mainittiin alueen erityispiirteiksi, jotka voivat osaltaan selittää konfliktia. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 10–11.)

Osapuolten välisten suhteiden ja vuorovaikutuksen haasteet kiteytettiin kartoituksessa luottamuspulaan, joka oli syntynyt ajan kuluessa monista tekijöistä, ja voimisti itseään kohdistuen huomion ongelmiin ratkaisujen sijaan sekä heikentäen vuorovaikutusta, kykyä ja halua kuunnella toisten näkökulmia tai kohdata toisia osapuolia. Jännitteiden kasvaminen oli näkynyt esimerkiksi edunvalvonnan organisoitumisessa, kun saaristolaisten etuja ajava yhdistys Intresseföreningen för en levande skärgård perustettiin vastavoimaksi hallinnon suuntaan. Jännitteiden pitkittyminen oli johtanut myös asioiden henkilöitymiseen ja vahvoin mielikuviin toisista osapuolista, mikä näyttäytyi muun muassa vähättelynä ja arvostuksen puutteena. Tämä puolestaan oli osaltaan heikentänyt työssä ja järjestötoiminnassa jaksamista sekä myös ympäristöhallinnon työpaikkojen houkuttelevuutta, kun jännitteet lisäsivät kuormitusta ja hallinnon edustajiin oli kohdistunut jopa

uhkailua. Työntekijöiden vaihtuvuus taas oli tehnyt asioiden hoitamisesta entistä haastavampaa, kun toimivia yhteistyösuhteita ei ehtinyt syntyä. Lisäksi kiistat olivat juridisoituneet; ratkaisuja haettiin tuomioistuimista ja päätöksistä valitettiin herkästi. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 25–28.)

Ristiriitoja havaittiin myös paikallisten toimijoiden ja luonnonsuojelu- ja lintujärjestöjen välillä, mitä selitettiin erilaisilla arvomaailmoilla ja käsityksillä luonnonsuojelusta sekä sen mielekkäistä toimenpiteistä. Mielikuvat vastapuolista olivat hyvin jyrkkiä ja osa toimijoista pyrki välttämään suoria kohtaamisia. Ympäristö- ja lintupuolen järjestöjen edustajat suhtautuivat myös kartoituksen haastattelupyynnöihin varauksellisesti, koska arvelivat näkemystensä ja kokemustensa esiin tuomisen ainoastaan pahentavan tilannetta. Muutamien tahojen kanssa käytiin onnistuneesti keskusteluja sillä ehdolla, ettei heidän nimiään tai taustaorganisaatioita mainita kartoituksessa. Luontojärjestöjen edustajat eivät myöskään osallistuneet Raippaluodon työpajaan. Kyseiset jännitteet ja yhteistyön haasteet tunnistettiin työpajassa, ja yhteisesti korostettiin tarvetta saada kaikki osapuolet mukaan jatkossa. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 27.)

4.2.2 Tunnistetut yhteistyön edellytykset, etenemisen reunaehdot ja toimenpideehdotukset

Kartoituksessa määriteltiin haastatteluiden ja työpajan keskusteluiden pohjalta myös etenemisen reunaehdot sekä toimenpide-ehdotuksia. Vaikka tilannekartoituksessa tuotiin esille useita haasteita, tunnistettiin myös, että ”*erimielisyyksien ja epäluottamuksen määräästä huolimatta vaikuttaa, että osapuolten välillä on halua ja mahdollisuuksia yhteisesti hyväksyttävien ratkaisujen etsimiselle*”. Jaettuja intressejä, myönteiseksi koettuja kehityskulkuja sekä yhteistyön edellytyksiä löytyi, ja havaintoa tuki myös työpajan aikana rakentavassa ilmapiirissä käyty keskustelu. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 6).

Kaikkien osapuolten todettiin arvostavan Merenkurkun saariston luontoa ja pitävät sen vaalimista tärkeänä. Monet haastatellut kannattivat Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustamista, koska sen nähtiin vahvistavan maailmanperintökohteen asemaa, parantavan alueen imagoa ja houkuttelevuutta sekä tukevan luonnonsuojelua ja virkistyskäyttöä samalla lisäten seudun vetovoimaa, kilpailukykyä ja työvoiman saatavuutta. Suojelupäätöksen koettiin myös tuovan selkeyttä tilanteeseen ja sen onnistunut ratkaisu nähtiin edellytyksenä monen muun asian käsittelemiseksi. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 6–16.)

Myös osapuolten suhteissa ja hallinnon toimintatavoissa nähtiin tapahtuneen myönteistä kehitystä. Erityisesti Metsähallituksen toiminnan koettiin muuttuneen kohti uudenlaista kuuntelemisen ja pitkäjänteisen yhteydenpidon toimintafilosofiaa, ja useita esimerkkejä

onnistuneesta yhteistyöstä tuotiin esiin. Onnistumisia selitettiin rohkeudella, ennakkoluulottomuudella uusia toimintatapoja ja osapuolten kohtaamista kohtaan, riittävällä dialogille ja ongelmanratkaisulle varatulla ajalla sekä kokemuksella yhteistyön tuloksellisuudesta. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 27–28.)

Lähtötilanteen luottamuspulasta huolimatta suurin osa näki mielekkääksi pyrkiä eteenpäin yhteistyöllä ja aidolla ratkaisuihin tähtäävällä vuoropuhelulla, ja halua tällaiseen työskentelyyn löytyi. Kartoituksessa haastatellut toivat kuitenkin esiin, ettei täydellistä yksimielisyyttä tai kaikkien hyväksymiä ratkaisuja kannata tavoitella, sillä syvän luottamuspulan takia jotkut henkilöt eivät tule tällaisiin prosesseihin uskomaan tai osallistumaan. Sitä ei kuitenkaan nähty esteenä toimivien ratkaisujen aikaansaamiselle. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 28.)

Ristiriitojen syventymisen todettiin kasvattavan paineita ratkaisujen löytämiseksi, sillä tilanteen ei nähty ratkeavan itsestään tai minkään osapuolen omilla toimilla. Kehityskulkujen jatkuminen voisi johtaa siihen, että muun muassa resursseja kuluisi jatkuvasti enemmän juridisiin prosesseihin, työnteko ja edunvalvonta muuttuisivat vielä turhauttavammiksi, alueen talkootyön perinteet ja voimavarat menetettäisiin, monet luonnonhoitotyöt jäisivät toteuttamatta, riskit ilkeillä kasvaisivat ja luonnonsuojelualueen perustamisen poliittinen hyväksyttävyyks valtioneuvostossa saattaisi heikentyä. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 29.)

Yhteinen ongelmanratkaisu kuvautui ainoaksi mielekkääksi tieksi eteenpäin. Yhteisten ratkaisujen muotoilun tunnistettiin kuitenkin vaativan paitsi asiakysymysten ratkaisemista myös osapuolten välisten suhteiden ja yhteistyön parantamista. Etenemisen keskeisinä reunaehtoina nähtiin osapuolten välisten suhteiden ja luottamuksen vahvistaminen, avoimet ja reilut toimintamallit, paikallisen tiedon ja toimijoiden osaamisen todellinen hyödyntäminen sekä sen hyväksyminen, ettei täydellistä yksimielisyyttä saavuteta. Toimenpide-ehdotukset painottivat aidon yhteisen ongelmanratkaisun käynnistämistä esimerkiksi pienimuotoisen valmisteluryhmän kautta, riittävän ajan ja resurssien varaamista dialogille, ulkopuolisen ja luotetun vetäjän käyttöä, päätöksenteon ja säädösvalmistelun avaamista, vaikutusten seuranta sekä konkreettisia, rajattuja pilottihankkeita muun muassa metsästyksen, vesilintukantojen hoidon, hylje- ja merimetsökysymysten sekä hoito- ja käyttösuunnitelmien osalta, jotta yhteistyöstä syntyy näkyviä tuloksia ja luottamus voi vähitellen rakentua. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023.)

Raippaluodon työpajassa syntyi ehdotus pienimuotoisesta valmisteluryhmästä, joka suunnittelisi jatkoprosessia ja luonnostelisi työohjelmaa tunnistettujen haasteiden käsittelemiseksi. Ympäristöministeriö lupautui kutsumaan ryhmän koolle ja mukaan ilmoittautuivat myös Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus sekä Metsähallitus. Useat paikallisia toimijoita edustaneet henkilöt

lupasivat tuoda asian esille omien taustaryhmiensä kokouksissa ja kertoa mahdollisesta osallistumisestaan. Työpajassa ei määritelty ryhmän enimmäiskokoa, mutta tavoitteena oli muodostaa joukko, joka olisi riittävän pieni käydäkseen keskustelua luontevasti yhden pöydän ääressä. Virallisemmän ja strukturoidumman toimintamallin nähtiin voivan syntyä tämän valmistelevan ryhmän työskentelyn tuloksena. (Turunen & Strandberg-Panelius 2023, 31.)

4.3 Keittiönpöytäkeskustelut ja jatkoprosessista sopiminen

Jatkoprosessia lähdettiin suunnittelemaan tilannekartoituksessa ehdotetun valmisteluryhmän kesken, johon kuului neljä paikallista henkilöä sekä ympäristöministeriön, Metsähallituksen ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen edustajia. Akordin sovittelijat järjestivät ja fasilitoivat kaksi ”keittiönpöytäkeskustelua” 25.01. ja 21.02.2024 Vaasassa, joiden jälkeen työskentelyä jatkettiin huhtikuun lopulle asti puhelimitse, kirjallisesti, etäkokouksissa sekä prosessiehdotuksen kommentointikierroksilla. Tavoitteena oli luottamuksen rakentaminen sekä uskottavan neuvotteluprosessin suunnittelu. (Akordi 2024.)

Työskentelyn pohjalta Akordin sovittelijat muotoilivat ehdotuksen varsinaiseksi neuvotteluprosessiksi. *Merenkurkun luonnonsuojelun ristiriidat ja niiden ratkaisumahdollisuudet – Akordin ehdotus pitkäjänteyden ongelmanratkaisun ja luottamuksen rakentamiseksi* -ehdotus julkaistiin 17.04.2024. Sen keskeisinä elementteinä olivat Merenkurkun luonnonsuojelun yhteishallinnan mallin luominen, Merenkurkun luonnonsuojelualueen valmistelun jatkaminen sekä yhteisesti jaetun tietopohjan ja yhteistyökapasiteetin kasvattaminen, joita kaikkia tulisi toteuttaa samanaikaisesti rinnakkain. Sovittelijat arvioivat monien yhteishallinnan onnistumisen edellytyksien toteutuvan, mutta viime kädessä osapuolten olisi kuitenkin itse arvioitava niiden täyttymistä. (Akordi 2024.)

Ehdotuksen pohjalta päätettiin perustaa kaksi työryhmää. Ympäristöministeriö asetti 25.6.2024 kuntien valitsemista edustajista koostuvan Merenkurkun suojelualueen perustamisen säädösvalmistelun työryhmän ajalle 1.7.2024–28.2.2025. Samaan aikaan yhteishallintamallia valmistelevalle työryhmässä keskeiset sidosryhmät laatisivat ehdotuksen paikallisesta hallintamallista tulevalle luonnonsuojelualueelle sekä tukisivat perustamisasetuksen valmistelua tuomalla esiin tärkeitä sisältökysymyksiä. (Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä 2025, 1–2.) Ehdotus julkaistiin paikallisissa lehdissä ja keskeisiä sidosryhmiä pyydettiin ilmoittamaan halukkuudestaan osallistua prosessiin, minkä lisäksi ympäristöministeriö lähetti kuntiin nimeämispyyntöt säädösvalmistelusta vastaavaan työryhmään (Turunen & Tikkanen 2025).

4.4 Työryhmien työskentely

Molempien työryhmien työskentely käynnistyi elokuussa 2024. Säädösvalmistelun työryhmän puheenjohtajana toimi Vöyrin kunnanjohtaja Jan Finne ja jäsenenä oli edustajia kaikista kaupungeista ja kunnista, joiden alueelle suojelualue sijoittuisi: Korsnäs, Maalahti, Mustasaari, Uusikaarlepyy, Vaasa ja Vöyri. Ympäristöministeriön ja Metsähallituksen edustajat toimivat asetustyöryhmän asiantuntijavalmistelijoina sekä sihteereinä. Työryhmä järjestäytyi 14.8.2024 ja kokoontui sen jälkeen yhteensä 17 kertaa elokuun 2024 ja maaliskuun 2025 välillä. Työryhmä kuuli työskentelyn aikana seitsemää asiantuntijaa eri organisaatiosta: Jonas Aspholmia (kaavoituspäällikkö, Mustasaari), Ralf Wistbackaa (Ostrobotnia Australis yhdistys), Hilja Palviaista (toteutusvastaava, Metsähallitus), Annika Harjula-Erikssonia (rakennustutkija, Pohjanmaan museo), Antti Belowia (suojelubiologi, Metsähallitus), Marina Nyqvistiä (Österbottens Fiskarförbund) ja Stefan Pellasta (riistapäällikkö, Suomen riistakeskus). Lisäksi puheenjohtaja ja asiantuntijasitteerit tapasivat puolustusministeriön Sami Heikkilää ja puolustusvoimien edustajia Juhani Lanttoa ja Terhi Svanströmiä 2.12.2024. (Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä 2025, 1.)

Alueen yhteishallinnan ja yhteistoiminnan toteutusta ja sen organisoimista pohtineen työryhmän puheenjohtajaksi valittiin Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen ryhmäpäällikkö Vincent Westberg, ja työryhmä organisoi itse oman kokoonpanonsa (Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä 2025, 1–2). Ryhmään kuului sidosryhmien edustajia 15 paikallisesta toimijatahosta, joiden pääasiallisen roolin ja toiminnan olen pyrkinyt tiivistämään julkisesti saatavilla olevan tiedon mukaan alla olevaan taulukkoon 1 havainnollistamisen tueksi.

TAULUKKO 1. Yhteishallinnan työryhmään osallistuneet intressiryhmät

Toimija	Rooli ja toiminta
Björköby delägarlag	Osakas- tai kalastuskunta, joka muodostuu kiinteistöjen omistajista, joilla on osuus yhteiseen maa- tai vesialueeseen. Huolehtii yhteisen alueen tai yhteisen erityisen etuuden hallinnosta ja aluetta tai etuutta koskevien muiden asioiden hoidosta (Yhteisaluelaki 758/1989, 4 §.), kuten kalastuksesta ja metsästyksestä.
Maxmo skärgårds samfällighet	
Söderuddens fiskargille	
Sundom delägarlag	
Molpe bys samfälligheter	

Bergö skifteslag	
Korsnäs bys samfällighet	
Gerby skifteslag	
Norra och Södra Vallgrunds delägarlag	
Intresseföreningen för en levande skärgård	Saaristolaisten etuja ajava yhdistys, joka koostuu yli 40 yhdistyksestä. Vahvistaa rannikkoseudun asukkaiden etujen ajamista eri kysymyksissä, jotka voivat koskea esimerkiksi Natura 2000 -ohjelmaa, metsästystä, riistanhoitoa ja saaristokulttuurin säilyttämistä (Källman 2012).
Österbottens fiskarförbund	Kalastajaliitto, joka on 92 jäsenjärjestön muodostama yhdistys (51 osuuskuntaa, 35 kalastajayhdistystä, 4 kalastusaluetta ja kaksi kaupunkia). Kalatalouden keskusliiton jäsen. Toimii Pohjanmaan kalatalouden virallisena neuvontaorganisaationa. Työskentelee elinkeinokalastukseen, vesioikeuksiin, kalastuksenhoitoon, neuvontaan, kehittämiseen ja tiedotukseen liittyvien asioiden parissa. Keskeinen rooli kalatalouden kehittämisessä ja kotimaisen kalan kulutuksen edistämisessä. (Österbottens fiskarförbund 2023.)
Pohjanmaan liitto	Kuntayhtymä, jonka jäseninä on 14 Pohjanmaan kuntaa. Ajaa asukkaiden, elinkeinoelämän ja kuntien etuja. Toimii maakunnan strategisena suunnittelijana, aluekehitystoimien yhteen sovittajana, maakuntakaavoittajana ja edunvalvojana. Ensisijaiset tehtävät ovat alueiden kehittäminen ja maakuntakaavoitus. (Pohjanmaan liitto 2026.)
Ostrobothnia australis rf	Luonnontieteellinen yhdistys. BirdLife Suomen jäsenyhdistys. Toimii luonnosta kiinnostuneiden kohtaamispaikkana, edistää luonnontieteellistä tutkimusta sekä herättää kiinnostusta luontoa ja luonnonsuojelua kohtaan. Rahoittaa luonnontieteellisiä hankkeita, kuten lajien kartoituksia ja seurantaa, sekä järjestää luentoja, kursseja ja retkiä. (Ostrobothnia australis rf 2026.)
Vaasan ympäristöseura ry	Suomen luonnonsuojeluliiton ja Natur och Miljön paikallisyhdistys. Lisää luontoharrastusta ja lähiluonnon tuntemusta sekä edistää luonnon- ja ympäristönsuojelua. Järjestää kaikille avoimia luonto- ja kulttuuriympäristöretkiä, tapahtumia ja yleisötilaisuuksia sekä toimii

	yhteystahona ajankohtaisissa luonnonsuojeluasioissa. (Suomen luonnonsuojeluliitto 2026.)
Merenkurkun lintutieteellinen yhdistys ry	Lintuyhdistys. BirdLife Suomen jäsenyhdistys. Toimii alueensa lintuharrastajien ja -tutkijoiden yhdyssiteenä, ohjaa lintuharrastusta ja -havainnointitoimintaa, edistää alueen linnuston tuntemista ja tutkimista sekä lintujen ja luonnon suojelua. (Merenkurkun lintutieteellinen yhdistys ry 2026.)

Yhteishallinnan työryhmä kokoontui yhteensä 14 kertaa elokuun 2024 ja maaliskuun 2025 välillä, ja kuuli asiantuntijoita viidestä eri organisaatiosta: Suomen riistakeskuksesta, Pohjanmaan museolta, Suomen ympäristökeskuksesta, Metsähallituksesta ja Mustasaaren kunnasta (Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä 2025, 2). Työryhmän tavoitteena oli muodostaa ehdotus yhteishallintamallista, jonka mukaisesti perustettavaa luonnonsuojelualueen hoitoa ja käyttöä suunniteltaisiin sekä toteutettaisiin. Lisäksi ryhmä osallistui aktiivisesti myös perustamisasetuksen sisältöä koskevaan pohdintaan. (Turunen & Tikkanen 2025.)

Säädösvalmistelun työryhmä haki toimintakauteensa kuukauden lisäaikaa, maaliskuun 2025 loppuun, koska maankäyttöön ja metsästyksen liittyvät kysymykset osoittautuivat odotettua haastavimmiksi. Työskentelyn ensimmäiset kaksi kolmasosaa painottuivat eri aihepiirien käsittelemiseen. Työryhmissä käytiin eri aiheista saatekeskusteluita niihin liittyvistä näkökulmista, ja yhteistä tietopohjaa ja ymmärrystä rakennettiin kuulemalla eri näkökulmia sekä ulkopuolisia asiantuntijoita. Vuodenvaihteen jälkeen hahmoteltiin ehdotusta yhteishallinnan järjestämiseksi sekä asetuseräluonnoksen ja sen taustamuistion kirjauksiksi. Ratkaisusta päätettiin lopullisesti vasta kun kokonaisuus oli valmis ja asetuseräluonnoksen sekä taustamuistion kirjaukset voitiin hyväksyä yksityiskohtia myöten. (Turunen & Tikkanen 2025.)

Akordin sovittelijat avustivat työryhmien työskentelyä koko prosessin ajan ja osallistuivat niiden kokouksiin. Etenkin työryhmätyöskentelyn alkuvaiheessa sovittelijat olivat mukana kokousten valmistelussa tuottamalla yhteenvetoja eri aihepiireistä keskustelujen pohjaksi. He myös pyrkivät varmistamaan, että eri näkökulmat tulisivat mahdollisimman kattavasti esiin keskusteluissa. Työskentelyn loppupuolella sovittelijoiden työ painottui ristiriitatilanteiden jäsentämiseen ja etenemismahdollisuuksien hahmotteluun. Tähän kuului muun muassa yhteenvetojen ja ehdotusten esittäminen, jatkuvat taustakeskustelut osapuolten kanssa, väärinkäsitysten korjaaminen, ratkaisujen hakemiseen rohkaiseminen, ratkaisukeskeisen ilmapiirin ylläpitäminen sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden osaamisen hakeminen erilaisiin sisältökysymyksiin. (Turunen & Tikkanen 2025.)

4.5 Asetusluonnoksen valmistuminen

Kun tekstiä oli työstetty viimeisen kokouksen loppuun asti, säädösvalmistelun työryhmä hyväksyi yksimielisesti ehdotuksen valtioneuvoston asetukseksi ja siihen liittyväksi muistioksi 25.3.2025. Työryhmien puheenjohtajat, kolme eri näkökulmia edustanutta yhteishallinnan työryhmän jäsentä sekä toinen sovittelijoista esittelivät asetuseruonnoksen sisältöä samana päivänä järjestetyssä mediatilaisuudessa, johon tutkijana pääsin myös itse osallistumaan. Asetuseruonnos taustamuistiointineen luovutettiin ympäristöministeriölle 31.3.2025 (Ympäristöministeriö 2025a).

Asetuseruonnoksessa kuvataan luonnonsuojelualueen perustamistarkoitus, sijainti ja rajat, rauhoitussäännökset sekä neuvottelukunnan rooli. Muistiiossa avataan pidemmin työn taustaa ja valmistelua, luonnonsuojelualueita ja sen tarkoitusta, kuulemista ja lausuntoja, rauhoitusmääräyksiä, hoidon ja käytön tavoitteita sekä ehdotuksen hallinnollisia ja taloudellisia vaikutuksia. (ks. Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä 2025.)

Asetuseruonnoksessa ehdotetaan yhteishallinnan toteuttamiseksi neuvottelukuntaa, joka perustettaisiin tukemaan Metsähallituksen hallinnassa olevien valtion alueiden käyttöä koskevaa valmistelutyötä ja päätöksentekoa sekä edistämään paikallisväestön huomioimista ja toimintojen yhteensovittamista:

”Merenkurkun luonnonsuojelualueen hoitoon ja käyttöön liittyvissä kysymyksissä voidaan Metsähallituksen avuksi asettaa neuvottelukunta neljäksi vuodeksi kerrallaan. Metsähallitus kutsuu neuvottelukuntaan riittävän edustuksen alueen käyttöön ja suojeluun vaikuttavista keskeisistä valtion ja kuntien viranomaisista, tutkimuslaitoksista ja järjestöistä sekä elinkeinon harjoittajien, metsästäjien, kalastajien, asukkaiden, luonnonsuojelun sekä virkistys- ja vapaa-ajan edustajista. Neuvottelukunta osallistuu alueen hoito- ja käyttösuunnitelman laatimiseen ja päivittämiseen, tukee sen toteutumista, edistää osaltaan aluetta koskevia tutkimus- ja kehittämishankkeita ja seuraa aluetta koskevaa tutkimusta. Neuvottelukunta tekee tarvittaessa esityksiä tämän asetuksen, erityisesti metsästäystä, kalastusta, rakennuksia ja veneväyliä koskevien, säännösten muuttamisesta sekä hoito- ja käyttösuunnitelman, järjestyssäännön ja muun vastaavan ohjeistuksen päivittämisestä. Metsähallitus ja ympäristöministeriö toimivat neuvottelukunnan asiantuntijajäseninä.” (Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä 2025.)

Muistiiossa neuvottelukunnan tavoitteiksi mainitaan myös Metsähallituksen ja paikallisten toimijoiden yhdysiteenä toimiminen, saariston ja elinkeinoelämän elinvoimaisuuden turvaaminen alueen suojeluarvoja vaarantamatta sekä yhteishallinnon koordinointi luonnonsuojelualueita laajemman alueen kattamiseksi, johon kuuluisi sekä yksityisiä että valtion suojelualueita. Muistiiossa ehdotetaan, että Metsähallitus kutsuisi neuvottelukunnan koolle kuultuaan asianomaisia sidosryhmiä välittömästi asetuksen tullessa voimaan. Aluksi neuvottelukunta olisi todennäköisesti laaja ja jokaisen toimintakauden päätteeksi työtä sekä sen laajuutta voitaisiin arvioida. Neuvottelukunnan

merkitystä perustellaan muistiossa etenkin paikallisen hyväksyttävyyden, säädösvalmistelun prosessissa tunnistetun yhteistyön ja osallisuuden tarpeen, konfliktihistorian sekä Merenkurkun ominaispiirteiden kautta. (Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä 2025.)

4.6 Lausunnot ja seuraavat askeleet

Ympäristöministeriö pyysi lausuntoja työryhmän ehdotuksesta 12.5.–30.6.2025 ja niitä saatiin yhteensä 45kpl. Lausuntoyhteenveto (ks. Ympäristöministeriö 2025b) julkaistiin 8.8.2025. Useat lausunnonantajat kiittivät laajaa yhteistyötä ja paikallisten tarpeiden huomioimista prosessissa sekä pitivät Merenkurkun suojelun perustamista tärkeänä. Eniten huomiota herättivät kysymykset olemassa olevien rakennuspaikkojen huomioimisesta sekä metsästystä koskevista rajoituksista. (Ympäristöministeriö 2025b.) Valmisteluprosessiin viitattiin lausunnoissa ja niiden yhteenvedossa useasti positiivisessa hengessä:

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus iloitsee siitä, että valtiolle hankittujen alueiden muodostaminen luonnonsuojelualueeksi on edennyt näin pitkälle. Maankohoamissaariston luontotyyppeiden, linnuston ja muun eliöstön suojelun, saariston kulttuuriympäristön, perinteisten elinkeinojen ja vapaa-ajan vieton sekä virkistyksen ja luontomatkailun näkökulmia on asetuksen valmistelun yhteydessä onnistuneesti sovitettu yhteen.

Metsähallitus näkee erittäin myönteisenä, että Merenkurkun luonnonsuojelualueen valmistelu on edennyt asetusluonnosvaiheeseen laajapohjaisen ja vahvasti paikalliset tarpeet huomioivan yhteistyöprosessin tuloksena.

Museoviraston mielestä [-] On myös arvokasta, että Merenkurkun suojelualueen perustamiseen liittyneitä ristiriitoja soviteltiin laajasti vuosina 2023 ja 2024 erillisessä sovitteluhankkeessa.

BirdLife Suomi ry toteaa, että [-] on hyvä lähtökohta, että asetuksen valmistelussa on käytetty työryhmää, joka on koonnut yhteen asioita, joihin ministeriön on kiinnitettävä huomiota asetuksen laatimisessa.

Pohjanmaan Partiolaiset ry pitää laadittua esitystä kokonaisuutena erittäin myönteisenä. Luonnos on huolellisesti valmisteltu, hyvin ankkuroitu paikallisyhteisöjen näkemyksiin ja siinä tavoitellaan tasapainoa luonnonsuojelun ja ihmistoiminnan välillä.

Suomen Metsästäjäliitto katsoo, että saaristo- ja siihen liittyvää metsästyskulttuuria sekä kannansäätelyn tarpeita on esityksessä pääsääntöisesti huomioitu kiitettävällä tavalla.

Myös yhteishallintaa toteuttavaan neuvottelukuntaan kohdistui kannatusta ja muita huomioita:

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus pitää muistiossa ja asetuksessa kuvatun kaltaista neuvottelukuntaa erittäin tärkeänä ja kannatettavana työkaluna laajan alueen tiedonvaihdon ja vuorovaikutuksen järjestämisessä.

Suomen ympäristökeskus pitää erityisen hyvänä esitystä neuvottelukunnan perustamisesta, mikä edistää paikallisväestön huomioon ottamista ja toimintojen yhteensovittamista. Neuvottelukunta tuo adaptiivisempaa hallintoa alueelle, mikä on tärkeää huomioiden alueen suuri "dynaamisuus", eli suhteellisen nopea maankohoaminen, eri toimijoiden intressit sekä ilmastonmuutos. Neuvottelukunnan perustaminen vaikuttaa hyvältä vastaukselta yleisiin haasteisiin liittyen muun muassa eri luonnonsuojelualueiden ja niiden osa-alueiden säädöksiin. Lisäksi neuvottelukunta voi tukea paikallisten osallistamista sekä suojelun hyväksyttävyyttä.

Ostrobothnia Australis r.f. och Vasa Miljöförening r.f. bedömer att delegationen i många fall kunde ha en positiv inverkan på områdets naturskydd. [Kirjoittajan suomennos: Ostrobothnia Australis r.f. ja Vasan ympäristöyhdistys r.f. katsovat, että neuvottelukunta voisi monissa tapauksissa vaikuttaa myönteisesti alueen luonnonsuojeluun.]

Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry katsoo, että neuvottelukunta voisi olla asiallinen yhteyselin Metsähallituksen ja muiden toimijoiden välillä sekä vaikuttamalla suotuisasti suojelun toiminnan kehittämisen rahoitukseen. Se korostaa, että sen jäsenistössä myös luonnonsuojelu on riittävästi edustettuna, sekä että se on neuvova elin ja päätäntävalta tulee olla Metsähallituksella ja Ympäristöministeriöllä.

Österbottens förbund föreslår att i paragraf 4 delegationens uppgifter vad gäller forskning och uppföljning beskrivs tydligare. Mickelsörarnas Jaktklubb r.f. och Norra Vallgrund jaktklubb r.f. föreslår också att delegationen skall till minst 50 % bestå av representanter med lokal förankring i Kvarkens Skärgård / representanter från lokala mark- och vattenägarorganisationer. [Kirjoittajan suomennos: Pohjanmaan liitto ehdottaa, että 4 §:ssä kuvattaisiin selkeämmin neuvottelukunnan tehtävät tutkimuksen ja seurannan osalta. Mickelsörarnas Jaktklubb r.f. ja Norra Vallgrund jaktklubb r.f. ehdottavat myös, että neuvottelukunnan jäsenistä vähintään 50 % olisi edustajia, joilla on paikallisia juuria Merenkurkun saaristossa, tai edustajia paikallisista maa- ja vesialueiden omistajajärjestöistä.]

Korsholms kommun, Korsnäs kommun och Malax kommun föreslår att det ska tillsättas en delegation, istället för att det kan tillsättas. Samma åsikt framförs av Bergö Skifteslag, Gerby skifteslag och Gerby vattendelägarlag, Norra och Södra Vallgrund gemensamma vattenområde, Intresseföreningen för en levande skärgård r.f., Norrskärs intresseförening r.f. och Mickelsörarnas Jaktklubb r.f. [Kirjoittajan suomennos: Korsholmin kunta, Korsnäsin kunta ja Malaxin kunta ehdottavat, että neuvottelukunta nimitetään, sen sijaan että se voitaisiin nimittää. Saman kannan esittävät Bergön osuuskunta, Gerbyn osuuskunta ja Gerbyn vesiosuuskunta, Pohjois- ja Etelä-Vallgrundin yhteinen vesialue, Elävän saariston etuyhdistys r.f., Norrskärin etuyhdistys r.f. ja Mickelsörarnas Jaktklubb r.f..]

(Ympäristöministeriö 2025b.)

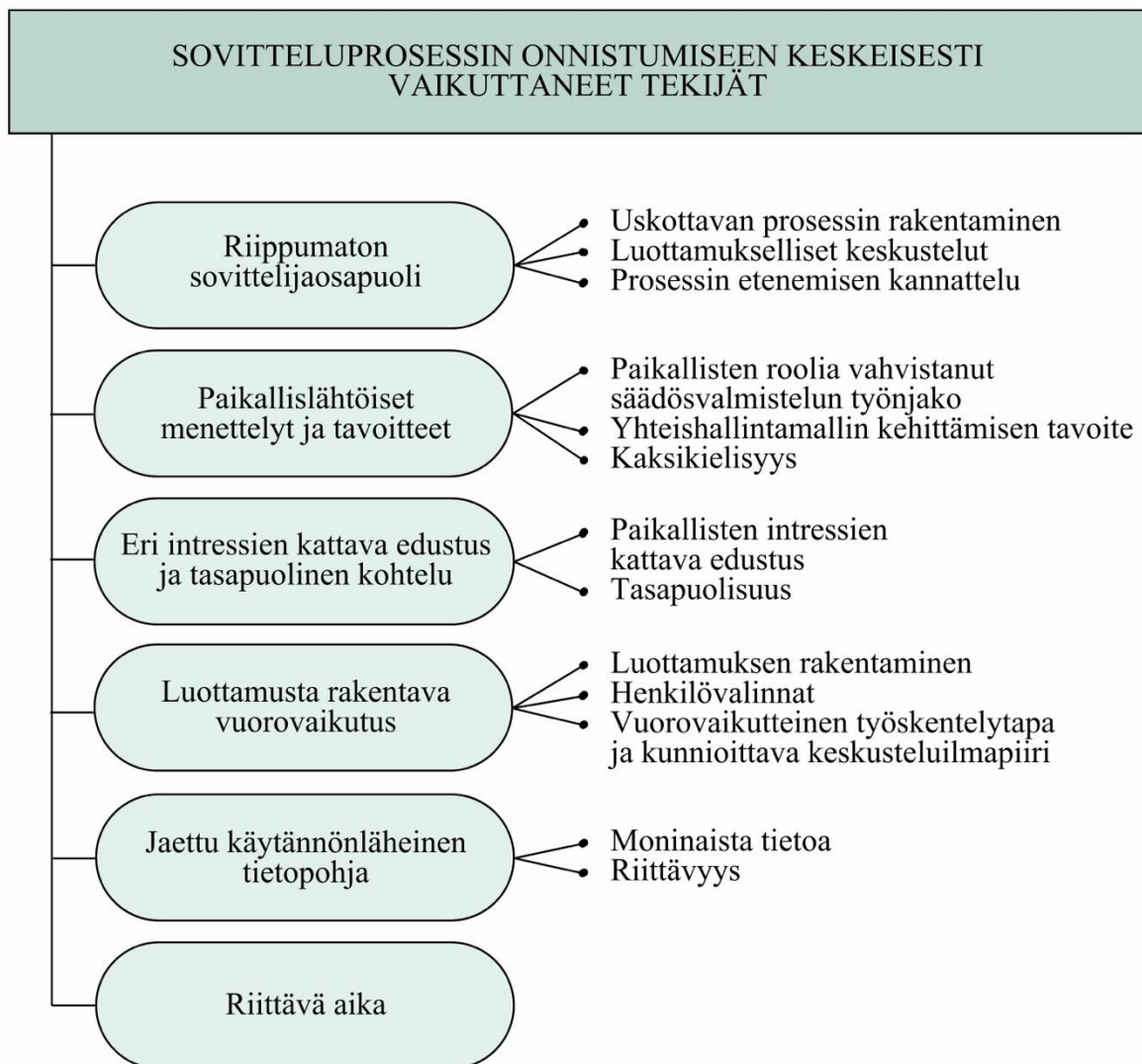
Ympäristöministeriö valmistelee työryhmän ehdotuksen ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta ehdotuksen Merenkurkun luonnonsuojelun perustamisasetukseksi, jonka

hyväksymisestä päättää valtioneuvosto (Valtioneuvosto 2026). Jos valtioneuvosto hyväksyy asetuksen, seuraavana askeleena olisi neuvottelukunnan perustaminen sekä alueen hoito- ja käyttösuunnitelman laadinta.

Sovitteluprosessin loppuvaiheessa oli käsitys, että lausuntoja tarkasteltaisiin yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa ennen kuin valtioneuvosto käsittelee asetusta 2025 loppuvuodesta. Ympäristöministeriö kuitenkin tiedotti Merenkurkun suojelualueen perustamisprosessin tilannepäivityksessä 24.2.2026, että käsittely on viivästynyt luonnonsuojelulaissa havaitun erheellisen säännöksen vuoksi (Suvantola 2026). Ympäristöministeriö on valmistellut muutosehdotuksen korjatakseensa kyseisen sisäisen ristiriidan, joka liittyi eläinlajien pyydystämistä ja häirintää koskeviin rauhoitussäännöksiin (Ympäristöministeriö 2026). Muutosehdotus annettiin 13.5.2026 osana hallituksen esitystä (ks. HE 91/2026 vp), joka koski ennallistamisasetuksen valmistelua, luonnonarvokauppaa ja esimerkiksi suden suojeluaseman muuttamista (Suvantola 2026). Sitä ennen ympäristöministeriö valmisteli ratkaisuja lausuntokierroksella nousseisiin keskeisiin kysymyksiin (Suvantola 2026). Tämän tutkimuksen valmistuessa kesäkuussa 2026 asetusta ei ole vielä esitelty valtioneuvostossa. Tiedossa on kuitenkin Vaasassa 17.6.2026 järjestettävät tapaamiset, joissa ympäristöministeriön jatkovalmistelemaa asetusta käsitellään yhteisesti molemmissa työryhmissä ennen sen viemistä valtioneuvostoon.

5 TULOKSET: SOVITTELUPROSESSISSA KESKEISIKSI KOETUT TEKIJÄT

Tässä luvussa avaan tutkimuksen tuloksia haastatteluaineiston aineistolähtöisen temaatitisen analyysin perusteella. Sovitteluprosessiin osallistuneiden toimijoiden näkökulmasta prosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneet tekijät jäsenyivät analyysissäni kuviossa 3 havainnollistetulla tavalla kuuteen pääteemaan, joista viisi ensimmäistä jakautuivat myös alateemoihin. Havainnollistan tuloksia kursivoiduilla aineisto-otteilla, joiden yhteydessä olevat koodit viittaavat siihen, onko haastateltava S = sovittelija, Y = ympäristöhallinnon edustaja, K = kunnan edustaja vai P = paikallinen intressiryhmän edustaja.



KUVIO 3. Merenkurkun sovitteluprosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneet tekijät

5.1 Riippumaton sovittelijaosapuoli

5.1.1 Uskottavan prosessin rakentaminen

Haastatteluissa Akordin sovittelijoiden mukaantuloa kuvattiin ratkaisevaksi, sillä alueen ulkopuolinen, uusi riippumaton toimija mahdollisti jumiutuneen lähtötilanteen avaamisen ja uskottavan, eri osapuolille mielekkään prosessin rakentamisen. Ennen sovittelijoiden mukaantuloa säädösvalmistelu oli jouduttu keskeyttämään sen etenemisen edellytysten puuttuessa ja aikalisälle oli selkeä tarve. Useissa haastatteluissa todettiin, että alueen ulkopuolisen, riippumattoman sovittelijaosapuolen hyödyntäminen näyttäytyi viimeisenä keinona saada luonnonsuojelualue perustettua, sillä se mahdollisti tilanteen asetelman muuttumisen.

”Sitten oli jotain hyötyä, että kuten kiistainen aihe ja alue, niin että se jotenkin auttoi, että tuli sitten joku tällöinen neutraali ulkopuolinen siihen mukaan, [-] että et olisi saanut ihan keskenänne täällä ihan samalla lailla tehtyä.” – P

”Mä luulen, että se, että Akordi lähti mukaan, oli mun mielestä ihan ratkaiseva asia.” – K

Useat haastateltavat korostivat, että sovittelijat tekivät paljon töitä osapuolten välisen luottamuksen ja puheyhteyden rakentamiseksi. Kerrottiin, että monia luonnonsuojelualueen perustamisen kannalta vähemmän tärkeiksi kuvattuja asioita käsiteltiin ensin, jotta päästiin keskustelemaan alueen perustamisen kannalta keskeisistä, mutta vaikeistakin kysymyksistä. Haastateltavat arvostivat myös sovittelijoiden tuomaa keskustelemaa paikallislähtöistä toimintatapaa, joka erosi aiemmasta ylhäältä-alas-menettelystä. He kokivat etenkin kahdenkeskiset keskustelut, työryhmätyöskentelyn ja yhteisymmärryksen hakemisen konfliktitilanteessa toimiviksi toimintatavoiksi ja -periaatteiksi, jotka sovittelijoiden ansiosta toteutuivat prosessissa.

”Akordin rooli siinä on ollut erittäin hyödyllinen ja ratkaiseva. Keskusteltiin kokouksissa sekä erilaisissa ryhmissä. Erittäin hyvä, että saatiin sellainen työtapo.” – K

Tilannekartoitus koettiin kokonaisuudessaan hyvänä ensiaskeleena tulehtuneen tilanteen selvittämiseksi ja luottamuksen rakentamiseksi. Uusi neutraali osapuoli mahdollisti tunteiden purkamisen ja avasi keskustelukanavan.

”Akordi teki hyvää työtä siinä, että lähtivät haastattelututkimuksella ja keskusteluilla, jotka olivat avoimia ja perusteellisia, ja ne kylvivät ensimmäiset siemenet luottamuksen rakentamiselle.” – K

”Se oli ihan legitiimi keino tuoda esiin kaikki se turhautuminen ja epäluottamus ja epäoikeudenmukaisuuden kokemukset mitä siellä oli taustalla.” – Y

Sovittelijat kertoivat lähteneensä rakentamaan luottamusta heti sovitteluprosessin alusta lähtien johdonmukaisesti jokaisessa tilanteessa. He kokivat erityisen tärkeäksi riippumattoman osapuolen rooliin kuuluvan tavan, jolla asiaan suhtaudutaan kiistan osapuolten omista lähtökohdista käsin heille tärkeitä asioita kuunnellen ja kunnioittaen.

”Luot sitä heti omalla käytökselläsi ja suhtautumisellasi siihen asiaan, ettei tuo omia juttuja siihen, vaan olet siellä heidän juttujen takia. Olet siellä, kuuntelet, olet itse kunnioittava. Se tapahtuu siinä koko ajan, vaikka yksittäinen tilanne on noin lyhyt.” – S

Sovittelijat korostivat kuuntelemisen ja joustavuuden merkitystä kohtaamisissa. Heille oli tärkeää osoittaa ymmärtävänsä kuulemaansa ja tarvittaessa joustaa suunnitelluista keskustelun aiheista, kun huomasivat jonkun asian olevan tärkeä haastateltavalle. Keskustelua rakennettiin osapuolille tärkeistä asioista heidän ehdoillaan. Keskusteluun voitiin myös tuoda aiemmissa toisten osapuolten kanssa käydyissä keskusteluissa tunnistettuja näkökulmia, *”että olemme kuulleet tällaista, että mitäs tämä tarkoittaa”* (S).

Monet haastateltavista kuvasivat tärkeäksi, että juuri riippumattomat sovittelijat toteuttivat tilannekartoituksen haastattelut. He myös arvostivat, että haastattelut sekä kartoitukseen kuulunut työpaja tapahtuivat paikan päällä haastateltavien toivomalla kielellä suomeksi tai ruotsiksi. Raippaluodon työpajassa kaikki osapuolet tapasivat yhdessä ensimmäistä kertaa, ja tilaisuus aloitettiin esittelemällä aukikirjoitetut pelisäännöt, jotka perustuivat muun muassa kunnioittavaan käyttäytymiseen toisia kohtaan ja omien näkemysten ilmaisuvapauteen.

”Kaikki alkaa siitä, että emme ole ympäristöviranomaisia. On merkityksellistä, kuka tulee kysymään ja ketä. Lähtee heti ensimmäisestä kutsusta, että mennään itse sinne paikalle ja puhutaan heidän kieltään. Ensimmäiset haastattelukokemukset ovat tärkeitä, sillä he raportoivat siitä muille, ja siten muutkin ovat tulleet mukaan.” – S

Riippumattoman sovittelijaosapuolen tekemä työ nähtiin merkittävänä tekijänä myös jatkoprosessin rakentamisessa. Tilannekartoituksen jälkeen keittiönpöytäkeskusteluissa päästiin kiistoista kohti ratkaisujen etsimistä, ja se koettiin todella tärkeäksi työn vaiheeksi, vaikkakin raskaaksi.

”Koko ajan käveltiin heikoilla jäillä niin, että ritinä kuului. Mutta joka kerran jälkeen, kun saatiin päivä maaliin, niin tuli semmoinen olo, että kuitenkin päästiin eteenpäin. Sipulin kuorta päästiin ytimeen, että mistä loppujen lopuksi on kyse.” – S

Yhteishallintaan liittyvät kysymykset onnistuttiin avaamaan, kun sovittelijat kärsivällisesti selvittivät ristiriitojen ja osapuolten tulehtuneiden suhteiden taustalla olevia juurisyitä. Yksi ympäristöhallinnon edustaja kuvasi, että paikallistasolla tehty työ oli välttämätöntä, vaikkei olisi

käytetty ulkopuolista sovittelijaosapuolta. Haastateltavan mukaan ympäristöhallinnossa oli ymmärretty neuvottelukunnan tarve paikallisen hyväksynnän saamiseksi jo säädösvalmistelun alkaessa 2022, mutta tuolloin kuntalaisia tavatessaan he eivät olleet saaneet vastauksia esimerkiksi neuvottelukunnan muotoon liittyen. Haastateltava pohti, että paikallinen työryhmä olisi pitänyt nimetä jo heti säädösvalmistelun alussa, vaikka ennen sovitteluprosessia käydyt keskustelut kuitenkin myös tukivat työskentelyä, sillä niiden aikana suurimmat kiistakysymykset oli löydetty. Hän kuvasi sovittelijoiden suurimmaksi anniksi sitä, että heidän kauttaan yhteishallinnan toive tuli sanoitettuna paikallisista lähtöisin ja yhteistyö pystyi lähtemään käyntiin.

”Varmaan tärkein työ mun mielestä oli se keittiöpöytäkeskustelut, että haettiin se ratkaisu, että sen lisäksi me käytiin turhaumat läpi, niin mietittiin, että mikä olisi se keino päästä eteenpäin.” – Y

Sovittelijat suunnittelivat keittiöpöytäkeskusteluiden tapaamiset siten, että ne toteutettiin neutraalissa paikassa – vanhassa kodinomaisessa puutalossa – eikä esimerkiksi ympäristöhallinnon virastossa. Tapaamisten ohjelmaan kuuluneilla yhteisillä ruokailu- ja kahvihetkillä pyrittiin edistämään osapuolten tutustumista, epämuodollista kanssakäymistä sekä yhteistyön ilmapiiriä. Tapaamisissa *”istuttiin villasukat jalassa, keitettiin itse kahvia, syötiin ja tehtiin kaikkea ns. normaalien ihmisten puuhaa”* (S). Sovittelijat puuttuivat myös tarvittaessa tapaamisten aikana osapuolten välisiin vuorovaikutuksen tapoihin, kuten kokeneiden ympäristöhallinnon naispuolisten asiantuntijoiden kohtaamaan *”tytöttelyyn”*.

”Akordin mukaantulo pienen työryhmän vetäjäksi oli ratkaisevaa.” – Y

Haastateltavat kokivat sovittelijoiden toiminnan neutraaliksi ja arvioivat, että sovittelijat onnistuivat saavuttamaan eri osapuolten luottamuksen sekä avainhenkilöiden tuen, vaikka lintu- ja luontojärjestöjen osallistumiseen liittyi aluksi haasteita, mitä avataan tarkemmin alaluvussa 5.3.1. Esimerkiksi maakuntajohtajan kerrottiin alun perin vastustaneen luonnonsuojelualueen perustamista avoimesti muun muassa paikallislehdessä. Hän kuitenkin piti ensimmäisessä työryhmätyöskentelyn kokouksessa puheenvuoron, jossa hän kehui Akordin työtä ja ehdotuksia todella laadukkaiksi ja ainutlaatuisiksi, sekä totesi, että maakunnassa pitäisi jatkossakin hyödyntää ulkopuolista sovittelijaa mahdollisten tulevien konfliktien yhteydessä. Puheenvuoron jälkeen paikallaolijoiden kerrottiin motivoituneen yhteiseen työskentelyyn ja ratkaisujen löytämiseen entistä paremmin.

Lisäksi haastatteluissa todettiin, että keskeisten avainhenkilöiden tunnistaminen ja pyöreän pöydän keskustelut heidän kanssaan olivat tärkeitä tekijöitä, jotka mahdollistivat ristiriitojen ratkomisen. Sovittelijat onnistuivat tuomaan kaikki konfliktin asianosaiset osapuolet yhteen ja

kattava edustus eri intressiryhmistä kuvattiinkin yhdeksi onnistumisen avaimeksi. Osallistujavalintojen kerrottiin onnistuneen hyvin, mistä syntyi luottamus myös itse prosessiin. Sovittelijoiden kerrottiin onnistuneen hyvin keskustelemaan kaikkien osapuolten kanssa, missä myös äidinkielenään ruotsia puhuvan Camilla Strandberg-Paneliuksen kielitaito nähtiin tärkeänä tekijänä.

5.1.2 Luottamukselliset keskustelut

Yhdeksi prosessin onnistumisen kannalta keskeiseksi sovittelijoiden toimintatavaksi haastatteluissa kuvattiin koko prosessin ajan eri osapuolten kanssa käydyt kahdenkeskiset luottamukselliset keskustelut. Niiden avulla pystyttiin sovittelemaan ristiriitoja, purkamaan toisiinsa osapuoliin kohdistuvaa epäluottamusta ja vaikeita tunteita, sekä välittämään avoimesti – mutta luottamuksellisesti – näkemyksiä sekä tietoa osapuolten välillä.

Sovittelijat pitivät yhteyttä tapaamisten välillä eri osapuolten kanssa ja kyselivät heidän kokemuksistaan, mieltä painavista asioistaan sekä taustaryhmiensä näkemyksistä. Monet haastatellut kokivat erittäin arvokkaaksi, että oli riippumaton osapuoli, johon pystyi tapaamisten ulkopuolella tukeutumaan sekä pyytämään neuvoja ja kertomaan luottamuksellisesti tilanteista sekä mahdollisista erimielisyyksistä. Monet kokivat helpottavaksi, että sovittelijalle pystyi kertomaan suoraan ja avoimesti todelliset mielipiteet, jolloin ”*pokka pysyi päällä*” (Y) kokouksissa.

Sovittelijat toimivat myös viestinviejinä eri osapuolten sekä kahden työryhmän välillä jakamalla prosessin sisällä muun muassa tietoa eriävistä mielipiteistä ja tuomalla eri näkemyksiä avoimesti keskusteluun. Tietojen ja eri osapuolten näkemysten avoin jakaminen kuvattiin sovittelijoiden tuomaksi tärkeäksi toimintatavaksi, jonka avulla prosessi toimi ja ”*salassapitokulttuuriakin*” (P) saatiin murentumaan. Avoin keskustelu hyvin suoraan myös vaikeista asioista koettiin erittäin merkittäväksi ja avoin keskusteluilmapiiri mainittiin myös yhdeksi koko prosessin onnistumisen avaimeksi.

Monet haastateltavat pitivät erityisen tärkeinä keskusteluiden luottamuksellisuutta sekä sovittelijoiden tapaa välittää jokaisen osapuolen kanssa keskusteltuja näkemyksiä eteenpäin kunnioittavalla tavalla. Sovittelijat eivät esimerkiksi referoineet suoraan käymäänsä keskustelua muille osapuolille, vaan kertoivat keskustelujen perusteella syntyneen oman tulkintansa. Tämä menettelytapa rakensi luottamusta, koska se osoitti, että kaikkien osapuolten kertomiin asioihin suhtauduttiin samalla tavalla.

Sovittelijat pystyivät kahdenkeskisten keskusteluiden avulla sovittelemaan konfliktitilanteita ja kannattelemaan prosessin jatkumista. Esimerkiksi yksi haastateltava mainitsi yhdeksi prosessin suurimmista haasteista muutamien henkilöiden taipumuksen ”*lähteä hämmentämään*” (Y), mutta

sovittelijoiden kerrottiin tunnustaneen tilanteet hyvin ja tehneen paljon työtä niiden selvittämiseksi. Monet haastateltavista pitivät erityisen onnistuneena sovittelijoiden taustalla tekemää aktiivista yhteydenpitoa eri osapuolten välillä, jonka avulla he pystyivät rauhoittamaan ”useita pieniä tulipaloja ja kriisejä” (Y). Esimerkiksi kerran prosessin alkuvaiheessa yksi toimija oli saanut painostavalta tuntuneen puhelun toisen osapuolen edustajalta, jolloin hän oli yhteydessä sovittelijaan. Sen jälkeen sovittelija selvitti asiaa molempien osapuolten kanssa, tilanne saatiin rauhoitettua ja kummatkin osapuolet osallistuivat seuraavan päivän tapaamiseen.

Sovittelijat myös muistuttivat kokousten ulkopuolella osapuolia yhteistyöstä, keskinäisistä suhteista ja yhteisistä tavoitteista erityisesti silloin, kun joidenkin tahojen esittämät vaatimukset vaikuttivat liian jyrkiltä. Taustalla käydyt neuvottelut näkyivät muille osapuolille esimerkiksi muuttuneina keskustelutapoina.

”Mä sanoin sille, että mieti nyt vielä kaksi kertaa, että jos mä näytän tän ministeriölle niin hanskat tippuu saman tien ja tää loppuu siihen. Että jos tää on se mitä vaaditte, niin sitten tää oli tässä. Niin kyllä se mietti ja parin päivän päästä, kun soitin, niin oli sitä mieltä, että joo unohda koko juttu, että sehän oli tosi huono idea.” – S

”Taustalla kävivät neuvotteluja, mistä me ei kaikki varmaan tiedetäkään kaikista. Ja huomasi vaan, että nyt on joku palikka loksahnut paikoilleen. Yhtäkkiä tää henkilö puhui eri tavalla asioista, eikä se tuu sieltä taustaryhmästä. Mä vaan tiesin, että JP esimerkiksi oli sitten keskustellut jonkun kanssa ja Camilla sitten myös.” – Y

Toisaalta sovittelijoiden taustalla tekemä työ jäi joillekin toimijoille osin näkymättömäksi. Yksi haastateltu kertoi, ettei sovittelijoiden rooli ollut hänelle täysin kirkas, sillä hän ei tiennyt, mitä kaikkea vaikuttamista tapahtui taustalla, miten sovittelijat kävivät keskusteluja ja keitä kaikkia he tapasivat.

5.1.3 Prosessin etenemisen kannattelu

Haastatteluissa kuvattiin, että prosessin käynnistämisen lisäksi sovittelijoilla oli ratkaiseva rooli prosessin edistämisessä myös myöhemmissä työn vaiheissa, mikä mahdollisti prosessin viemisen loppuun asti. Valmiiden ratkaisujen sijaan sovittelijat kannattelivat prosessia ratkomalla ristiriitoja, avaamalla lukkiutuneita tilanteita sekä esittämällä ehdotuksia ja tuomalla keskusteluun eri näkökulmia. He pysyivät neutraaleina, mutta kannustivat ja ottivat kantaa tarvittaessa, jotta prosessi saatiin etenemään. Heitä kuvattiin muun muassa ”*prosessin sisäiseksi saavuttamismoottoriksi*” (P). Haastatteluissa myös todettiin, että ulkopuolisen sovittelijan avulla löytyi melko nopeasti ratkaisu konfliktiin, jossa osapuolet eivät aiemmin edes pystyneet keskustelemaan toistensa kanssa.

”Mulle jäi kyllä tosi hyvä kokemus.” – Y

”Mun mielestä tää rooli on ollut erittäin tärkeä, koska en tiedä miten tää olisi mennyt eteenpäin ilman Akordia.” – K

Monien haastateltavien mielestä sovittelijat onnistuivat saamaan prosessin jatkumaan jokaisella kerralla, kun jatko vaikutti epävarmalta. Lisäksi he tekivät prosessin loppuvaiheessa ”isoja ylimääräisiä panostuksia” (Y). Sovittelijoiden haastatteluissa nousi esille, että heistä oli välillä tuntunut, että yhtä askelta eteenpäin vastasi kaksi askelta taaksepäin. Useamman kerran, kun jokin asia oli jo sovittuna, saattoi jopa juuri ennen seuraavaa kokousta tulla tieto, ettei aiemmin jo sovittu asia enää sopinutkaan jollekin taholle. Haasteista huolimatta sovittelijat veivät asiaa eteenpäin eikä prosessi pysähtynyt kiistoihin, vaan niitä lähdettiin purkamaan. Sovittelijat kertoivat, että heidän keskinäinen tiivis yhteistyönsä tuki työskentelyä haastavissakin tilanteissa: kokemusten jakaminen sekä yhteiset keskustelut selkeyttivät tilannetta, vahvistivat motivaatiota, tukivat jaksamista ja auttoivat ratkaisuvaihtoehtojen pohdinnassa.

Sovittelijoita kuvattiin haastatteluissa ikään kuin ulkopuolisina rauhanvälittäjinä, joiden toiminta tuki osapuolten motivaation säilymistä sekä sitoutti kaikki yhteiseen työskentelyyn. Sovittelun kerrottiin olleen erityisen merkittävää etenkin yhteishallinnan työryhmässä, jossa syntyi ristiriitoja eri intressiryhmien välillä. Sovittelijat pyrkivät varmistamaan, että keskustelut pysyisivät asiallisina ja kaikkia kohdeltaisiin tasapuolisesti.

Sovittelijat myös esittivät prosessin aikana yhteenvetoja, ehdotuksia ja näkökulmia, mutta riippumattoman osapuolen roolissa heille oli tärkeää malttaa jättää ratkaisujen löytäminen asianosaisille osapuolille. Monet haastateltavat arvioivat, että sovittelijat ottivat sopivassa suhteessa puheenvuoroja, ja oli tarkoituksenmukaista, että heidän roolinsa oli työryhmätyöskentelyssä enemmän taustalla. He kuitenkin tarvittaessa puuttuivat tilanteeseen sen jumiutuessa ja pyrkivät tukemaan osapuolia tarvittavien jatkoaskelien oivaltamisessa. Haastateltavien mukaan he osasivat nostaa esiin keskeiset ongelmat ja esittää ratkaisuvaihtoehtoja neutraalisti. Ulkopuolisin silmin he pystyivät tuomaan vaihtoehtoisia näkökulmia, mielekkäitä lausuntoja ja kiinnostavia huomioita keskusteluun.

”He osasivat nostaa esiin sen pihvin mikä tässä on oikeasti se ongelma ja esittää sen neutraalisti ryhmälle ja esittää eri ratkaisuvaihtoehtoja, että siinä näkyy kyllä, että siinä on kokemusta konfliktien hallinnasta.” – Y

Sovittelijoiden tehtävänä oli myös tarvittaessa kiinnittää osapuolten huomio yksityiskohdista kokonaisuuteen sekä yhteisiin tavoitteisiin, jotta jo saavutettuja yhteisiä etuja ei riskeerattaisi yksityiskohtiin liittyvien erimielisyyksien takia. Esimerkiksi kerran työryhmätyöskentelyn

loppuvaiheessa osapuolet eivät päässeet eteenpäin tietystä asiakysymyksestä, jolloin sovittelijat päättivät pitää puheenvuorot sekä suomeksi että ruotsiksi. Sen jälkeen työryhmäläiset alkoivat etsimään riittävän hyviä ratkaisuja, joilla lopputulos voitiin saada kasaan.

”Ehkä tosiaan välillä kiinnittää se huomio niistä yksityiskohdista siihen kokonaisuuteen, että hei nyt on jo aika iso kakku pöydässä, että jos tosta mansikasta vai mustikasta lähetään vääntämään, että kumpi on kakun päällä, et se on varmaan yks, ja siinä kohtaa varmaan tapahtu se, että me pysäytettiin heidät ja saatiin heidät ajattelemaan itse tai ivaltamaan, että mitä heidän nyt pitäis tehdä, ilman että sanottiin et hei nyt.” – S

Sovittelijoiden kerrottiin myös toimineen työryhmissä prosessin ”omatuntona” (Y) tuoden esiin muun muassa ratkaisuvaihtoehtojen reunaehdot. Esimerkiksi metsästyskysymyksessä he toivat esille mahdollisen kantelun EU:lle, jos tiettyjä käytäntöjä ei muutettaisi.

”Fiksua kavereita ja hyviä lausuntoja teki loppuajassakin, vähän niin kun tuntui olevan järkeä siinä.” – P

Sovittelijat hakivat näkemyksiä tarvittaessa myös prosessin ulkopuolisilta asiantuntijoilta jumiutuneiden tilanteiden avaamiseksi. Esimerkiksi työryhmätyöskentelyn loppuvaiheessa he olivat yhteydessä maa- ja metsätalousministeriöön, josta saatu lausunto metsästyskysymykseen oli vakuuttanut myös aikaisemmin epäilevästi asiaan suhtautuneita tahoja. Haastatteluaineiston perusteella sovittelijoiden todettiin myös keventäneen ympäristöhallinnon edustajien työtä esimerkiksi muistuttamalla työryhmien kokousten valmistelusta, kun hallinnon edustajilla oli ”tuhat muutakin asiaa hoidettavana” (Y).

”Ilman muuta oli tarpeellinen ja ainakin se helpotti työtä ja voi olla, että oli ihan ratkaisevaa.” – Y

Kokeneisiin sovittelijoihin oltiin muutenkin tyytyväisiä, ja moni haastateltava kertoi kokeneensa, että sovittelijat osasivat hoitaa prosessin hyvin. He olivat tyytyväisiä, että prosessia tuli vetämään taho, jolla oli kokemusta vastaavista tilanteista. Sovittelijoiden kokemus konfliktinhallinnasta näkyi haastatteluaineiston mukaan selvästi heidän osaamisessaan, ja he sovelsivat teoriaa ja menetelmiä onnistuneesti.

”Näkyi kyllä, että siinä on sitä kokemusta konfliktin hallinnasta, että tavallaan sitten kun jälkeinpäin miettii, niin varmaan jotain konfliktien hallintateorioitakin olemassa, että kun ne sovelsi niitä niin hyvin, että tavallaan huomasi, että täällä on joku tällöinen menetelmä taustalla, mitä ne soveltaa ja käyttää.” – Y

Monet haastateltavat kertoivat suositteluvansa tai jo suosittelleensa ulkopuolisen riippumattoman tahon hyödyntämistä muissakin potentiaalisissa tilanteissa. Riippumattoman sovittelijaosapuolen tukema työskentelytapa koettiin erittäin toimivaksi, ja useat haastateltavista ilmaisivat, että sitä tulisi hyödyntää laajemminkin esimerkiksi maakuntaliitoksien yhteydessä.

”Toimintatapaa kannattaisi ilman muuta kokeilla myös muualla. Olen jo suositellut Akordia esimerkiksi [-] kaupunginjohtajalle.” – K

Lisäksi haastatteluissa pohdittiin, että etenkin vihreän siirtymän mullistaessa yhteiskuntaa tarve ympäristökonfliktien hallinnan osaamiselle sekä epäluottamuksen ehkäisemiselle kasvaa. Moni koki myös erittäin tärkeäksi, että riippumaton osapuoli otettaisiin mukaan heti prosessien alussa, jotta välttyttäisiin Merenkurkun tapauksessa tapahtuneelta tarpeettomalta pitkittymiseltä. Lisäksi ilmaistiin, että Merenkurkun prosessin kokemuksista voitaisiin oppia myös muilla alueilla.

5.2 Paikallislähtöiset menettelyt ja tavoitteet

5.2.1 Paikallisten roolia vahvistanut säädösvalmistelun työnjako

Haastatteluaineiston analyysini mukaan prosessin onnistumiseen vaikutti keskeisesti ylhäältä alas suuntautuvasta lähestymistavasta siirtyminen yhteistoiminnalliseen paikallislähtöiseen työnjakoon, jonka menettelyt lisäsivät etenkin osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia paikallistasolla. Ratkaiseva päätös vahvistaa paikallisten roolia säädösvalmistelussa mahdollisesti osaltaan perustamisasetuksen etenemisen, sillä vakiintuneista säädösvalmistelun käytännöistä poikkeaminen koettiin reilumpana ja se sitoutti osapuolia yhteisesti hyväksytyjen ratkaisujen etsimiseen. Samalla poikkeuksellinen työnjako herätti kuitenkin myös joitain kysymyksiä osapuolten roolien ja vaikutusmahdollisuuksien selkeydestä.

Ennen sovitteluprosessin aloittamista oli todettu, että paikallisen tuen puuttuessa säädösvalmistelulla ei ollut etenemisen edellytyksiä. Monet haastatellut kuvasivat, ettei asetusta olisi perinteisellä tavalla valmisteltuna mennyt läpi, sillä paikallisen tuen saaminen oli osin edellytyksenä myös poliittiselle tuelle. Perinteistä säädösvalmistelua oli yritetty ilman menestystä, jolloin ympäristöministeriö päätti kutsua riippumattoman sovittelijaosapuolen mukaan ja valmistelu siirrettiin vahvemmin paikallistasolle.

”Perinteisesti mennään esittämään ehdotus ja kysymään mielipiteitä, mutta nyt mentiin ensin kysymään.” – S

Ympäristöministeriön päätöstä vahvistaa paikallisten roolia säädösvalmistelussa kuvattiin haastatteluaineistossa useasti rohkeaksi ja merkittäväksi. Monet painottivat prosessin menettelyiden poikkeuksellisuutta ja reiluutta etenkin verrattuna perinteiseen säädösvalmisteluun, jossa ministeriö toi valmiita ratkaisuja yksittäisiin kuulemistilaisuuksiin. Haastateltavat kehuivat ministeriötä siitä, että he olivat ottaneet riskin ja panostivat avoimeen valmisteluun, jossa kaikki olivat samalla tasolla ja keskustelivat aiempaa enemmän keskenään. Haastatteluaineiston perusteella tämä ministeriön halu edistää yhteistyötä koettiin todella tärkeänä. Heidän mainittiin *”laittaneen itsensä likoon ja tehneen ison kädenojennuksen alueelle”* (Y). Yksi haastateltavista jopa totesi, ettei samanlaista panostusta ole koskaan tehty missään muualla – edes suuremman ihmisjoukon arkeen vaikuttavien lakien kohdalla.

”Prosessi oli reilu ja tasapuolinen. Ainakin reilumpi verrattuna normaaliprosessiin, että kirjoitellaan jossain ministeriön kellarissa.” – Y

”Eihän me alueella olla koskaan oltu asetuksen kirjoituksessa mukana, että se vaan on aika erikoista. Nostan kyllä hattua ministeriölle ja Tarja Haaraselle, että hän uskalsi lanseerata tän idean tällä tavalla.” – P

Lisäksi ympäristöministeriön vesi- ja luontoympäristöosaston ylijohtaja Tarja Haarasen osallistuminen keittiöpöytäkeskusteluihin mainittiin useassa haastattelussa prosessin uskottavuutta vahvistaneena tekijänä. Yksi haastateltavista kuvasi hänen rooliaan jopa suurimmaksi tekijäksi prosessin etenemisen kannalta, sillä se sai paikallisia tahoja vakuutetuksi siitä, että prosessiin kannattaa panostaa ja sillä voidaan saavuttaa aidosti parempaa tilannetta. Myös muissa haastatteluissa toistui, miten ylijohtajan päätös tukea työtä ja osallistua siihen myös paikan päällä tuki prosessia ja osoitti, että se otetaan vakavasti myös ministeriössä.

”Mä luulen, että se avasi sitten silmät aika monet tähän, nää on ihan tosissaan ministeriöt, tämän tason ihminen tulee kuitenkin tänne, matkustaa ja keskustelee meidän kanssa, että se oli kyllä tärkeä signaali.” – Y

Monet haastatelluista arvioivat, että poikkeuksellisen työnjaon ansiosta keskeiset sidosryhmät pääsivät aidosti vaikuttamaan omilla näkemyksillään ja kokivat tulleeensa kuulluiksi. Kuntien ja intressiryhmien edustajat pääsivät itse paikan päällä valmistelemaan ehdotuksen asetusluonnoksesta paikallisista erityispiirteistä ja -tarpeista käsin. Näin paikalliset näkemykset ja tieto saatiin mukaan jo varhaisessa vaiheessa eikä kuuleminen jäänyt – monesti näennäiseksi vaikuttamiseksi koettujen – yksittäisten tilaisuuksien tai lausuntojen varaan. Vahvistuneiden vaikutusmahdollisuuksien kerrottiin motivoineen ja sitouttaneen etenkin paikallisia osapuolia etsimään yhteisesti hyväksyttäviä ratkaisuja. Lisämotivaatiota toi myös se, ettei uutta samanlaista vaikuttamismahdollisuutta tulisi, vaan tällä kertaa täytyisi onnistua. Myös ympäristöhallinnon edustajat korostivat paikallistasolla

tehdyn työn välttämättömyyttä ja etenkin kuntien aktiivisen osallistumisen merkitystä näin laajaa ja monimuotoista aluetta koskevassa säädösvalmistelussa. Vaikka yhteistoiminnallinen työskentelytapa vaati ministeriöltä enemmän resursseja asetusluonnoksen valmisteluvaiheessa, moni uskoi sen helpottavan työtä myöhemmässä vaiheessa etenkin lausuntojen käsittelyssä, kun isoimmat kysymykset oli saatu ratkaistua jo sovitteluprosessin aikana. Prosessin myötä myös kunnat ja maakuntaliitto asettuivat tukemaan asetusta, mikä näyttäytyi merkittävänä muutoksena aiempaan kriittiseen suhtautumiseen.

”Se miten alueen kansanedustajat ja maakuntaliitto loppujen lopuksi, tai kun alun perin he vastusti koko hanketta ja miten tää mieli on kääntynyt, että tuntuu että se on siellä hyväksyttävää ja siinä on aika iso muutos tapahtunut, iso vaikutus.” – S

Analyysini mukaan useimmat haastatelluista toimijoista kokivat hyvänä toimintamallina, että prosessin toimintatavat ja tavoitteet suunniteltiin yhdessä keskeisten ympäristöhallinnon ja paikallisten edustajien kesken sovittelijoiden fasilitoimissa keittiönpöytäkeskusteluissa. Monet haastatellut kertoivat kokeneensa kahden työryhmän jaon todella toimivaksi sekä keskeiseksi prosessin onnistumisen kannalta. Säädösvalmistelun työryhmää kuvattiin legitiimiksi, päätösvaltaiseksi ja vahvaan demokraattiseen edustukseen perustuvaksi. Yhteishallintamallin työryhmässä taas eri intressiryhmät pääsivät ilmaisemaan näkemyksensä ja keskustelemaan laajasti käsiteltävistä asioista.

”Toi peruskonsepti oli hyvä, oli ne, jotka häärii siellä alueella elikkä me, sitten oli ne viisaat, jotka teki sitä säädöstä, ja me sitten saatiin esittää toivomuksia Vincentin seulan läpi.” – P

Toisaalta haastatteluaineistossa mainittiin myös, että työryhmien välinen kytkös olisi voinut olla selkeämpi, aikataulut alusta asti yhtenäisemmät ja kommunikaatio ryhmien välillä vielä sujuvampaa. Vaikka prosessissa kerrottiin olleen yhteisesti jaetut selkeät tavoitteet ja pelisäännöt, joita käytiin aluksi yhdessä läpi ja muokattiin tarvittaessa prosessin edetessä, joillekin haastateltavista jäi loppuvaiheessa olo, että niitä olisi voinut kerrata vielä enemmän. Säädösvalmistelun työryhmän tavoitteet koettiin alusta alkaen määrätietoisiksi ja selkeiksi, kun taas yhteishallinnon työryhmässä jäätiin osin kaipaamaan täsmällisempää tehtävänantoa. Ryhmän kerrottiin joutuneen määrittämään suuntansa pitkälti itse, eikä se muodostunut yhtä tiiviiksi ja yhtenäiseksi suuremman osallistujamäärän vuoksi.

Yleensä lainsäädännön valmistelu tapahtuu ministeriön johdolla, ja myös tässä prosessissa lopullisesta säädöksestä päätetään valtion tasolla, vaikka asetusluonnos laadittiin paikallisesti. Tästä työnjaon poikkeuksellisuudesta syntynyt roolien ja vaikutusmahdollisuuksien epäselvyys mainittiin

haastatteluaineistossa yhdeksi haasteeksi prosessin aikana, vaikka suurimmalle osalle se näyttäytyi selkeänä. Haastatteluaineistosta ilmeni, että työryhmien työskentelyn aikana käytiin ajoittain keskustelua osallistujien vaikutusmahdollisuuksista ja täsmennettiin, ettei kaikkia esitettyjä toiveita voida toteuttaa, vaikka niitä sai vapaasti tuoda esiin. Osa haastateltavista koki vaikutusmahdollisuudet riittävän selviksi, mutta esimerkiksi yksi haastateltava pohti, jäikö etenkin vähemmän kokouksiin osallistuneille virheellinen vaikutelma todellista suuremmista vaikutusmahdollisuuksista, jos lopputulos ei vastannut heidän toivomaansa. Jotkut osallistujat olivat työskentelyn lopuksi ilmaisseet arvostavansa sitä, että prosessi oli avoin ja he pääsivät mukaan vaikuttamaan, vaikka olisivat toivoneet voivansa vaikuttaa lopputulokseen enemmänkin. Myös ympäristöhallinnon edustaja kuvasi haasteeksi, ”*ettei lähdetty sanomaan, että voidaan muuttaa kaikki*” (Y), sillä lainsäädäntö asetti tietyt reunaehdot valmistelutyölle.

Haastatteluissa nousi esille, että epäselvyys kohdistui osittain myös ympäristöhallinnon edustajien rooliin. He kuvasivat itse tehneensä töitä työryhmille tuoden asiantuntemuksensa niiden käyttöön ja toimimalla sihteereinä. Osa haastatelluista koki onnistuneeksi, että he pidättäytyivät vahvoista kannoista, jolloin asetusluonnos oli täysin paikallisten edustajien laatima ehdotus. Toisaalta haastattelemani lintu- ja luontojärjestöjen edustajat olivat ajatelleet luonnon puolustamisen olevan pitkälti ympäristöhallinnon vastuulla, millä voidaan nähdä olleen yhteys myös heidän heikompaan osallistumisaktiivisuuteensa ja lopputulokseen kohdistuneeseen tyytyväisyyteensä.

”Kuitenkin mä katson, että ministeriö ja metsähallitus olisivat voineet paljon paremmin puolustaa luontoa. [-] Se meni vähän oudoksi lintujen suojelun kannalta, kukaan ei voi sitä pelastaa, jos päätekijät ei sitä halua. [-] En tiedä kuka muu sen olisi saanut sinne, Metsähallituksen olisi pitänyt heti sanoa, että tilanne tulee muuttumaan, tämä on luonnonsuojelualue eikä metsästysalue, ympäristöministeriö olisi voinut ottaa tiukemman kannan myös.” – P

”Olin poissa monista kokouksista, koska en kokenut, että asiat koskivat meitä niin paljoa. Kun perustetaan luonnonsuojelualueita, metsästäjien pitää enemmän puolustaa omaa kantaansa.” – P

Tulevaisuuden kannalta osa haastatelluista kuvasi yhdeksi keskeiseksi huoleksi sen, miten ympäristöhallinto toimii jatkossa asetuksen voimaan astumisen jälkeen sekä muissa aluetta koskevissa viranomaisprosesseissa. Monet haastatellut kokivat erittäin tärkeänä, että viranomaistahojen, kuntien ja paikallisten intressiryhmien välistä yhteistoimintaa jatketaan, ja että uusien asioiden käsittely aloitetaan keskustelemalla paikallisella tasolla, missä korostettiin etenkin tulevan neuvottelukunnan roolia. Haastateltavien mukaan osa paikallisista toimijoista oli huolissaan, että paikallislähtöisestä toimintatavasta palataan takaisin ylhäältä päin tuleviin määräyksiin uusissa

alueella toteutettavissa hankkeissa. Yksi haastatelluista kertoi, että jo keväällä 2025 alueella käynnistynyt Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan LUMO-ohjelman valmistelu oli nostanut esiin aiempaa epäluottamusta, mikä oli aiheuttanut haittaa myös tämän prosessin loppuvaiheessa. LUMO-ohjelman valmistelusta oli vastuussa eri virkahenkilöt, joiden ajattelu- ja toimintatavasta kuvattiin puuttuvan käytännön yhteys paikalliseen alueeseen ja yhteisöön, mikä oli uudelleen vahvistanut paikallisten tunnetta ohitetuksi tulemisesta.

5.2.2 Yhteishallintamallin kehittämisen tavoite

Analyysini perusteella yhteishallintamallin kehittämisen tavoitteella oli prosessissa todella keskeinen rooli, sillä sen nähtiin vastaavan konfliktin ytimessä olleisiin vuosikymmenten aikana muodostuneisiin kokemuksiin ympäristöhallinnan epäoikeudenmukaisuudesta. Yhteishallinnan kerrottiin toimineen avauksena ja ratkaisuna tilannekartoituksessa havaittuun tarpeeseen palauttaa paikallisille kokemus hallinnasta siten, että heillä olisi aktiivisempi rooli, enemmän valtaa asioiden määrittelyyn sekä mahdollisuus tuoda paikallista tietoa ja kokemuksia mukaan keskusteluun. Yhteishallinnan kehittäminen kuvautui haastatteluiden perusteella etenkin paikallisten osapuolten mielestä mielekkääksi tavoitteeksi, jolloin sen tuominen osaksi säädösvalmistelun prosessia sai heidät sitoutumaan prosessiin, mikä osaltaan mahdollisti sen etenemisen. Työryhmätyöskentelyn lopputuloksena syntyneeseen asetuseräluonnokseen muotoiltiin lopulta ehdotus yhteishallintaa toteuttavasta neuvottelukunnasta, jonka roolia ja merkitystä avattiin perusteellisemmin myös taustamuistiossa. Neuvottelukunnan tuttu termi valittiin kuvaamaan yhteishallinnan mallia, mutta sen kokonaisidean kerrottiin olevan aiempiin neuvottelukuntiin nähden erilainen.

Yhteishallinnan merkitystä avattiin useissa haastatteluissa alueen historian, kulttuurin ja erityispiirteiden kautta, joita analysoitiin perusteellisesti jo tilannekartoituksessa. Haastatteluissa korostettiin, että erityisesti paikallista pitkää ja vahvaa omista asioista päättämisen kulttuuria ja historiaa oli haastanut se, ”*että tulee joku ministeriö tai Metsähallitus Helsingistä sanomaan miten heidän pitää siellä olla ja elää ja mitä he saa tehdä ja mitä ei*” (S). Historiallisesti alueella ei ole arvostettu hallintoa, minkä arveltiin kytkeytyvän osin myös paikalliseen identiteettiin.

”Kun tää aloitettiin tää koko prosessi, se oli sellainen asia, että nyt tulemme ministeriöstä ja sanotaan, että tehdään tällä tavalla, ja se ei vaan onnistu, ei ainakaan Pohjanmaalla.”
– K

”Mustasaaren historiikissa oli juttu, jossa Ruotsista lähetetty hallintovirkamies kirjoitti esimiehelleen, että täällä asuu nurjaa ja vaikeaa kansaa, erityisesti mustasaarelaisten kanssa ei ole leikkimistä, ja he on ottanut sen kunnan sloganiksi. Ei ole minkään näköistä

rispektiä mitään hallintoa kohtaan ollut satoihin vuosiin, että se kertoo jotain mielen laadusta. Kyllä se on jonkinnäköinen identiteetti.” – S

Päätösvallan lisäksi yhteishallinnan merkitystä selitettiin haastatteluaineistossa etenkin resurssien ja yhtenäisten toimintaohjeiden selkiyttämisen kautta. Haastatteluissa todettiin, että paikalliset olivat kokeneet valtion ottavan koko ajan enemmän alueita haltuunsa ilman vastavuoroisuutta tai riittäviä resursseja ylläpitää kulttuuriympäristöjä. Kokemusta olivat vahvistaneet myös muut maisemassa näkyvät yhteiskunnalliset muutokset, jotka ovat yhdistyneet käsityksiin valtion toimintatavoista. Paikallisten hallinnassa alueen koettiin pysyneen paremmassa kunnossa, kun taas Metsähallituksen hallinnassa ”*kaikki vaan rapistuu ja kasvaa umpeen*” (S). Sen takia myös Metsähallituksen talkoopyyntöjen kerrottiin herättävän lähinnä kiukkua, vaikka alueella on muuten ollut poikkeuksellisen vahva talkooperinne. Osaltaan Merenkurkun erityispiirteet, kuten laajat tuhansien asukkaiden osakaskunnat, tekivät tilanteesta entistä haastavamman luomalla painetta suurena kriittisenä joukkona. Paikalliset kaipasivat lisäksi selkeyttä toimintaohjeisiin, koska hallintoon kohdistuvaan epäluottamukseen liittyi myös kokemus vaihtelevista tulkinnoista päätöksenteossa.

”Meillähän täällä saaristossa on sellainen tilanne, että kun ei ole ollut asetusta eikä juurikaan sääntöjä siitä, miten Natura-alueita hoidetaan tai muita saaristo-ohjelmia, niin virkamiehet ovat päässeet tulkitsemaan vapaasti ja tehneet omien ajatustensa mukaan päätöksiä, jotka ovat eri vuosina, eri alueilla ja ei virkamiesten tekeminä olleet epäyhtenäisiä. Perusajatuksena asetuksessa onkin, että saataisiin striimatut säännöt ja ajatustavat tästä eteenpäin, joten hyödyttäisi kaikkia ja ojentaisi virkamiestoimintaa. Samaa tapahtunut myös kuntapuolella.” – P

Haastatteluaineiston mukaan yhteishallinnan tavoite alkoi hahmottumaan keittiönpöytäkeskusteluissa, kun sovittelijat pääsivät entistä syvemmälle kiistojen juurisyihin samalla kun muutamat paikalliset tahot sanoittivat ajatuksiaan aiheesta. Keskustelunavauksessaan nämä paikalliset tahot totesivat, etteivät he halua keskustella ministeriön tavoitteena olevasta luonnonsuojelualueen perustamisesta. Kuitenkin sovittelijoiden jatkokysymysten kautta hallintaan liittyvät kysymykset alkoivat aukenemaan ja yhteishallinnan ajatusta päästiin sanoittamaan ensimmäisiä kertoja. Paikalliset tahot ilmaisivat, että yhteistyöhön halutaan lähteä mukaan vain siinä tapauksessa, että sitä lähdetään pohtimaan näistä lähtökohdista käsin.

Paikallisten tahojen vaatimukset hallintaoikeuksista olivat joidenkin haastateltavien mukaan aluksi melko jyrkkiä, jolloin niiden tavoittelu olisi tarkoittanut paljon pidemmän aikaperspektiivin työtä lakien muuttamiseksi lopputuloksen ollessa kuitenkin epävarma. Haasteltavat kertoivat, että pitkien keskustelujen pohjalta löytyi maltillisempia ja realistisia vaihtoehtoja, joihin tällaisella

vapaamuotoisella yhteistyöprosessilla voitaisiin päästä. Jatko-prosessin ehdotukseen yhteishallinnan kehittämisen teemaa työstettiin paljon erityisesti lainsäädännön näkökulmasta, jotta voitiin varmistaa uudenlaista ratkaisumallia koskevat reunaehdot.

Yhteishallinnan rooli prosessissa näyttäytyi ainutlaatuisena, minkä arvioitiin osaltaan motivoineen yhteisten ratkaisujen etsimistä ja sitouttaneen etenkin paikallisia osapuolia yhteiseen työskentelyyn. Uudenlaisen paikallislähtöisen toimintavan ja siihen kytkeytyneen yhteishallinnan tavoitteen kuvattiin herättäneen paikallista ylpeyttä siitä, että Merenkurkussa voidaan toimia esimerkkinä myös muille alueille.

”Jotain malleja ja kokemuksia on, mutta ne on kaikki enempi tai vähempi tullut vaan tekemisen tarpeesta, jotain asiaa lähdetty ratkaisemaan ja sitten on ikään kuin huomaamatta tullut se jonkin näköinen yhteishallintamalli, mutta tässä sitä nyt lähdetään määrätietoisesti kehittämään ja muokkaamaan, niin se on varmasti uudenlainen tulokulma.” – S

”Kun [maakuntajohtaja] painotti, että tehdään jotain ainutlaatuista mitä missään muualla ei ole tehty, niin koen, että hän viittasi siihen yhteishallintamalliin ja ei pelkästään tekemisen tapaan vaan ratkaisumalliin. Ja sillä oli sellainen seuraus, että ketkä oli siellä paikalla niin ne oli aika Pohjanmaan ylpeyttä, että joo me pystytään tää ratkaisemaan ja tehdään jotain sellaista mitä muut ei ole tehnyt ja muut tulee vielä perästä katsomaan, että hienosti hoidetaan tää homma, niin jollain tavalla se kytkeytyy siihen yhteishallintamallin merkitykseen.” – S

Moni haastateltavista koki tärkeäksi, että yhteishallinnan idea tuli paikallisilta tahoilta sovittelijoiden välittämänä, ja että mallia laadittiin paikallisten intressiryhmien edustajista koostuvassa työryhmässä. Tällöin myös paikallisten toimijoiden halukkuus osallistua sen pohjalta syntyvään neuvottelukuntaan arvioitiin todennäköisesti paremmaksi, kuin jos ehdotus olisi tullut ylhäältä päin ministeriöstä. Lisäksi työryhmätyöskentelyn aikana yksi prosessiin aktiivisesti osallistunut paikallinen toimija kirjoitti sovittelijoiden ja yhteishallinnan työryhmän puheenjohtajan pyynnöstä katsauksen yhteishallintaan liittyvistä tarpeista ja mahdollisuuksista sekä hyvistä muualla käytössä olevista esimerkeistä.

Neuvottelukunnan rooli sekä sen aktiivinen käynnistäminen ja riittävien resurssien turvaaminen korostui haastatteluaineistossa myös tulevaisuuteen ja tilanteen vakauteen kohdistuneissa toiveissa ja huolissa. Moni koki tärkeänä, että jatkossa ympäristöhallinto ei toisi alueelle valmiita ratkaisuja, vaan ensin niistä keskusteltaisiin yhdessä paikallisen neuvottelukunnan kanssa, joka voisi toimia samankaltaisella kahden työryhmän jaolla, kuten sovitteluprosessissa.

”Eli just kun tämmöisiä tulee, niin olisi hyvä, jos olisi tämmöinen ensinnäkin yks legitiimin puoli, että tekee päätöksiä. Kuinka sitten tommoinen intressipuoli eli

neuvottelukunta, missä keskustellaan asioista, että saadaan niitä asioita, kun ne tulee. Kuitenkin montakin joka vuosi pari 3–4 erityyppistä projektia liikkuu joko tällä alueella tai sitten kansallisesti. Saadaan ne tuonne ensin ja sitten porukat sidottu niihin ja sitten vasta liikkeelle. Että kun ne tulee taivaasta ylhäältä päin niin ne ei oikein kohtaa.” – P

Haastatteluissa korostettiin, että neuvottelukunnan riittävien resurssien turvaaminen on tärkeä yhteishallinnan toteutumisen edellytys, jotta keskeisten osapuolten osallistuminen, konkreettiset toimet, jatkuva seurantatiedon tuottaminen ja tehokas työskentely mahdollistuvat. Neuvottelukunnan merkityksen ja rahoitustarpeen uskottiin painottuvan etenkin sen alkuvaiheeseen ja hoito- ja käyttösuunnitelman laatimiseen, jolloin myös mahdollisia lisätutkimuksia voitaisiin toteuttaa. Lisäksi moni haastateltavista koki neuvottelukunnan perustamisen viivästymisen uhkana tilanteen vakaudelle. Jos yhteinen työskentely jatkuisi vasta yli vuoden kuluttua, prosessin aikana saavutettu yhteisymmärrys, osaaminen ja henkilöiden väliset suhteet voisivat heikentyä ratkaisevalla tavalla. Konkreettisia jatkoaskelia toivottiinkin pian sovitteluprosessin päättymisen jälkeen, jotta konfliktitilanne ei palaisi entiselleen eikä tehty työ menisi hukkaan. Useat haastateltavat olivat huolissaan prosessissa rakennetun yhteistyön katkeamisesta, jos ympäristöhallinnon organisaatioiden aikaa ja resursseja ei riittäisi yhteistoiminnan edistämiseen jo ennen asetuksen hyväksymistä ja neuvottelukunnan perustamista. Huolta herättivät etenkin Metsähallituksen riittävät resurssit jatkotyön käynnistämiseen sekä ELY-keskusten resurssien kuluminen tulevan lupa- ja valvontaviraston valmisteluun.

”No olen kyllä huolissani siitä, että nyt meidän tempo on ollut aika nopea ja on ollut hyvä, mutta pitäisi ehkä jatkaa samalla tavalla, koska jos nyt tulee sellainen tilanne, että vie vuosi tai pari ennen, kun aloitetaan, niin mä luulen, että tää työ menee hukkaan, koska nyt ihmiset tuntevat aika hyvin ja tiedämme erilaisten tahojen mielipiteitä ja on hyvä tehdä työtä tulevaisuudessa. Mutta jos kestää liian kauan ennen kuin aloitetaan, niin se ei ole hyvä asia.” – K

Lisäksi neuvottelukunnan puheenjohtajan valinta, avainhenkilöiden tunnistaminen, eri intressien kattava edustus, henkilökohtainen luottamus, avoin kommunikaatio, kaksikielisyys, tietopohjan kasvattaminen, säännölliset kokoontumiset sekä pitkän aikavälin suunnittelu ja tavoitteiden asettaminen mainittiin haastatteluissa keskeisinä tekijöinä yhteishallinnan toteutuksen kannalta. Moni toivoi, että neuvottelukunnasta muodostuisi pysyvä yhteishallintamalli vuosikymmeniksi eteenpäin, jolloin se ei jäisi yksittäisten ihmisten varaan vaan myös seuraaville sukupolville. Yksi haastateltavista esitti myös toiveen, että yhteishallinta saataisiin jatkossa koskemaan laajempaa aluetta perustettavan luonnonsuojelualueen vaikutuspiirissä, johon kuuluisi valtion alueiden lisäksi yksityisomisteisia alueita. Toisaalta esitettiin myös pohdinta, voisiko joissain

kysymyksissä pienemmät työryhmät toimia tehokkaammin, sillä alue on laaja ja erilaiset osat voisivat vaatia erillistä käsittelyä.

5.2.3 *Kaksikielisyys*

Paikallisten roolia vahvistaneen työnjaon ja yhteishallinnan tavoitteen lisäksi kaksikielisyys näyttäytyi analyysin perusteella keskeisenä paikallislähtöisenä toimintaperiaatteena, joka kytkeytyi kiinteästi tapauksen paikallisiin erityispiirteisiin. Kaksikielisuuden merkitystä prosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneena tekijänä voidaan haastatteluaineiston perusteella selittää sillä, että Pohjanmaalla oma kieli ja historia ovat vahva osa identiteettiä. Ruotsia pidetään alueella sekä kielellisesti että kulttuurisesti läheisenä, minkä lisäksi yhteismahdollisuutta Ruotsiin kuvattiin yhtenä prosessin keskeisenä asiakysymyksenä. Kieliasetelman kerrottiin kytkeytyvän osaltaan myös hallintoon kohdistuvaan epäluottamukseen, sillä viranhaltijoiden ruotsin kielen taito koetaan paikallisesti yhteistyön kannalta erittäin merkittävänä tekijänä. Tämän takia etenkin prosessin alkuvaiheessa nähtiin tärkeänä toimia pääosin ruotsiksi.

”Ei pelkästään kielen takia vaan koko kontekstin, jos olis tullu pelkästään suomenkielisenä sinne niin se ei olis onnistunut.” – S

Lopulta päädyttiin kaksikieliseen malliin, jolloin jokainen sai puhua itselleen vahvinta kieltä, *”mikä tarkoitti käytännössä 90 % ruotsia”* (S). Moni haastateltavista arvioi, että prosessissa onnistuttiin pääsemään kielimuurin yli ja osallistuminen saatiin onnistumaan heille, joiden suomen kieli on heikompi.

”Mun mielestä siitä tuli tosi hyvä filis, että jokainen sai toimia vahvimmalla kielellään ja tulla ymmärretyksi.” – Y

Myös dokumentointi ja aineistot tuotettiin sekä suomeksi että ruotsiksi, ja myös kieliasun yhtenäisyyteen panostettiin. Esimerkiksi tilannekartoituksen raportin ruotsinkielisen version kirjoitti äidinkielenään ruotsia puhuva sovittelija, minkä jälkeen sanavalinnat ja kielen sävy tarkistutettiin vielä yliopiston ruotsin oikeakielisyyden asiantuntijalla. Yksi haastateltavista pohti, että kielen tarkkuudella oli iso merkitys, sillä tekstiä referoitiin sanatarkasti. Myös yhteishallinta-sanan käännöksestä keskusteltiin yhdessä, jotta löydettiin mahdollisimman hyvin sen ajatusta kuvaava sana myös ruotsin kielellä. Lisäksi mainittiin, että ensimmäinen pitkä versio asetusmuistiosta tuotettiin aikataulupaineiden takia ensin vain suomeksi, jolloin paikalliset toimijat antoivat palautetta, ettei sitä pysty kommentoimaan ilman ruotsinkielistä versiota.

Osa haastateltavista koki kaksikielisyyden vaatimuksen tuoneen haasteita, sillä se lisäsi huomattavasti työmäärää ja aiheutti ymmärtämisen haasteita, jos ei osannut molempia kieliä riittävän hyvin. Vaikka suomen kielen käyttö oli sallittua, etenkin vilkkaamman keskustelun seuraaminen ja siihen osallistumisen oli haastavaa, jos ymmärsi heikosti murteella puhuttua ruotsia suurimman osan puhuessa sitä äidinkielenään. Yksi suomenkielinen haastateltava kertoi kokeneensa, että ruotsin vaatimista ainoana kielenä käytettiin aluksi osittain välineenä. Toinen haastateltava pohti, oliko valtaosin ruotsinkieliseen yhteistyöhön osallistumisen kynnyks korkeampi suomenkielisille. Hän kuitenkin arveli, että lähes jokaisesta yhdistyksestä pitäisi löytyä molempia kieliä osaavia henkilöitä. Haastatteluaineistosta tosin ilmeni, että kielikysymys oli aiheuttanut joitain haasteita etenkin lintu- ja luonnonsuojelujärjestöjen osallistumiselle, sillä ruotsin kielen taitoisia oli vähän eikä moni heistä halunnut osallistua prosessiin. Toisaalta myös kuvattiin, että jos intressiryhmistä valittaisiin ainoastaan suomenkielentaitoisia henkilöitä, avainhenkilöt eivät olisi mukana, mikä onnistui prosessissa osin juuri kaksikielisyyden ansiosta.

”Tietysti toi kieliä asia on ilman muuta tuonut haasteita, mut jotenkin käsittämättömästi siitäkin on selvitty tietyt lähtökohdat huomioon ottaen.” – S

5.3 Eri intressien kattava edustus ja tasapuolinen kohtelu

5.3.1 Paikallisten intressien kattava edustus

Analyysini mukaan laajaa paikallista edustusta eri intressiryhmistä pidettiin merkittävänä onnistumisen avaimena. Haastatellut toimijat arvioivat, että keskeiset osapuolet tunnistettiin ja heille annettiin mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa omilla näkemyksillään. Moni kuvasi erittäin tärkeäksi, että prosessiin saatiin mukaan riittävästi eri näkökulmia, ja arvioi, että etenkin asetusluonnoksen taustamuistioon saatiin sen ansiosta kattavasti sisällytettyä paikallista tietoa ja näkökulmia.

”Keskeiset tahot oli tunnistettu ja otettu mukaan prosessiin.” – K

Sidosryhmät saivat itse valita edustajansa prosessiin. Kunnat nimesivät edustajansa säädösvalmistelun työryhmään, ja yhteishallinnan työryhmän kokoonpanosta käytiin alustavaa pohdintaa keittiönpöytäkeskustelujen yhteydessä, jonka jälkeen puheenjohtajalle annettiin vastuu työryhmän kokoamisen organisoimisesta. Haastatteluista ilmeni, että paikallisten edustajien kanssa keskusteltiin runsaasti muun muassa siitä, mitkä osakaskunnat kutsutaan mukaan työskentelyyn.

Haastatteluissa esitettiin kuitenkin yksi huomio liittyen Uusikaarlepyyn Stubbenin alueen pohjoispuolen kalastajien jäämiseen prosessin ulkopuolelle, jota huomion esittänyt toimija kuvasi

tulkintakysymykseksi. Yksi haastateltavista pohti myös sitä, että prosessin ulkopuolelle jäi hiljainen enemmistö eli ne paikalliset, joilla ei ollut vahvaa näkemystä luonnonsuojelualueen perustamisesta tai sen sääntelyn tiukkuudesta. Moni kuitenkin kuvasi onnistuneena, että mukana oli laajempia kokonaisuuksia edustavia järjestöjä, jolloin yhteys löydettiin ja eri näkökulmat saatiin edustetuiksi. Lisäksi haastatteluissa kuvautui tärkeänä, että prosessiin osallistuneet edustajat tapasivat taustaryhmiään kokousten ulkopuolella, jotta ne pysyivät ajan tasalla prosessin edetessä ja pääsivät sitä kautta vaikuttamaan. Monet työryhmien edustajat ”*joutuivat pistämään itsensä likoon*” (Y), sillä heidän piti aktiivisesti kertoa taustaryhmilleen prosessin aikana käsiteltävistä ja sovitusta asioista tasapainoillessaan eri intressien välillä.

Yhtenä prosessin haasteena haastatteluissa nostettiin se, että kutsutut tahot saatiin lähtemään mukaan. Tämä näyttäytyi etenkin lintu- ja luonnonsuojelujärjestöjen osallistumisen varmistamisen haasteina. Monet haastateltavista arvioivat, että he olisivat voineet olla vahvemmin edustettuina ja aktiivisemmin mukana alusta asti. Toisaalta haastatteluaineistossa ilmeni myös osittain ristiriitaisia tulkintoja tilanteesta.

Sovittelijat kuvasivat haastavaksi saada lintu- ja luonnonsuojelupuolen edustajia jo tilannekartoituksen haastatteluihin, ja sovittujakin haastatteluita peruttiin tai niistä kieltäydyttiin. Lopulta yksi luonnonsuojelupuolen aktiivi saatiin haastateltua ainoastaan sillä ehdolla, ettei hänen nimensä tulisi ilmi raportista, eikä hän myöskään osallistunut kartoituksen työpajaan. Keittiönpöytäkeskustelut käytiin pienemmällä joukolla, johon ei kuulunut lintu- ja luonnonsuojelujärjestöjen edustajia. Työryhmätyöskentelyn aluksi sovittelijat yrittivät rohkaista heitä taas mukaan, ja he järjestivät ryhmätapaamisen keskustellakseen kolmen järjestön edustajien kanssa, mutta vain yksi osallistui, sillä toinen järjestöistä ei halunnut mukaan ja kolmas perui osallistumisensa. Tämän keskustelun yhteydessä ilmeni, että järjestöjen välillä oli erimielisyyksiä prosessiin osallistumisen kannattavuudesta. Kun sovittelijat eivät saaneet riittävää luottamusta rakennettua, työryhmien puheenjohtajat olivat suoraan yhteydessä kyseisiin järjestöihin niiden osallistumisen edistämiseksi.

Ympäristöhallinnon edustajan mukaan luontojärjestöjen osallistuminen vaati houkuttelua, vaikka kutsut oli lähetetty heti alussa. Toisaalta eräs lintujärjestön edustaja koki, että oli merkittävä virhe, että heidät kutsuttiin mukaan vasta, kun työryhmä oli jo käynnistynyt ja huomattiin, että lintu- ja luontojärjestöt puuttuivat kokonaan. Prosessin edetessä järjestöjen edustajia saatiin kuitenkin mukaan yhteishallintaryhmän kokouksiin, ja heidän kerrottiin osallistuneen aktiivisesti. Monet haastateltavat kokivat tärkeäksi, että lintu- ja luonnonsuojelupuolen edustajat saatiin lopulta yhteisen pöydän äärelle. He kuitenkin jäivät jossain määrin aliedustetuiksi muihin paikallisiin intressiryhmiin

verrattuna. Yksi luontopuolen edustaja pohti, olisiko eri näkökulmille voinut varata kiintiöt työryhmään tasapuolisen edustuksen varmistamiseksi, sillä alueella toimii useampia metsästäjäpuolen organisaatioita.

”Meitä oli pari siinä ryhmässä ja 30 metsästäjää niin se on aika hankala tilanne.” – P

Haastateltavilla oli erilaisia näkemyksiä ja tulkintoja liittyen kyseisten järjestöjen osallistumisen haasteisiin. Yhtenä selittävänä tekijänä mainittiin aikatauluhaasteet ja muut käytettävissä oleviin resursseihin liittyvät kysymykset. Monet luontopuolen vapaaehtoistoimijat kävivät muualla päivätöissä, minkä vuoksi virka-aikaan pidettyihin kokouksiin oli vaikea varata aikaa. Yksi luonnonsuojelujärjestön edustaja pohti, että esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliitolla oli aiemmin Pohjanmaan piirisihteeri, joka olisi voinut palkattuna asiantuntijana edustaa luonnonsuojelun näkökulmia vaikuttavammin, mutta resurssien puuttuessa edustus jäi vapaaehtoisten vastuulle. Lisäksi kielimuuri rajoitti mahdollisia osallistujia.

Osa tulkitsi tilannetta siitä näkökulmasta, ettei toimintaympäristöä ja aiempaa vuorovaikutusta muiden osapuolten kanssa ollut aiemmin koettu turvalliseksi tai asialliseksi. Tilannetta kuvattiin jopa todella tulehtuneeksi ja uhkaavaksi saaristolaiusten ja luonnonsuojelijoiden kesken, minkä arvioitiin vaikuttaneen siten, ettei moni halunnut lähteä mukaan *”haukuttavaksi”* (Y) tai ottaa julkisesti kantaa tilanteeseen. Toisaalta yhden haastatellun luontopuolen edustajan mukaan osallistumiseen ei liittynyt uhkaa, vaan erimielisyyksistä huolimatta se oli *”rehellistä vuorosanojen kertomista”* (P). Yksi haastateltavista pohti, että luonnonsuojelupuoli saattoi vierastaa prosessia, jos he kokivat sen painottuneen enemmän käyttäjäpuolen mieleiseksi. Lisäksi esiin nousi huoli siitä, että luontoasiat ovat jääneet toistuvasti muiden intressien varjoon, mikä on saattanut heikentää yhteistyöprosesseihin osallistumisen kokemista mielekkäänä. Tiukka vaatimuksista kiinni pitäminen tulkittiin näyttäytyvän ainoana keinona kärjistyneessä tilanteessa, jossa vastuu luonnonsuojelusta oli jäänyt liialti vapaaehtoistoimijoille ympäristöhallinnon sijaan. Havainnon voidaan nähdä kytkeytyvän osin myös prosessin poikkeukselliseen työnjakoon, mitä kuvattiin alaluvussa 5.2.1.

Huoli tasapuolisesta eri näkökulmien edustuksesta ja huomioimisesta kohdistui myös tulevan neuvottelukunnan kokoonpanoon sekä hoito- ja käyttösuunnitelman laadintaan, jossa etenkin liikkumis- ja maihinnousukieltojen toteutustavan arveltiin aiheuttavan erimielisyyksiä. Hoito- ja käyttösuunnitelman yhteinen valmistelu nähtiinkin tärkeänä, jotta kaikki osapuolet saadaan mukaan ja ainakin pääosin yhteinen linja eri näkemyksien välille löydetään jatkossakin.

5.3.2 Tasapuolisuus

Haastatteluaineistosta kävi ilmi, että monet intressit, kuten saaristolinnuston elvyttäminen, olivat vahvasti yhteisiä ja jaettuja tavoitteita eri osapuolten kesken. Eri intressiryhmät olivat siten sitoutuneita ratkaisujen löytämiseen ja samoihin tavoitteisiin, mutta suhtautuminen vaihteli heidän kesken erityisesti niistä keinoista, joilla tavoitteisiin päästäisiin. Tämän vuoksi koettiin tärkeänä, että eri näkemyksiin suhtauduttiin tasapuolisesti, ja haastatteluaineiston perusteella prosessi koettiin pääosin reiluksi ja tasapuoliseksi. Useat haastatellut kertoivat, että kaikki osapuolet otettiin tasavertaisesti huomioon. Jotkut kuitenkin pohtivat, etteivät voineet olla varmoja kokivatko kaikki osallistujat samoin. Osa kuvasi, että kaikille tarjottiin samanlaiset vaikutusmahdollisuudet, mutta niitä käytettiin eri tavoin – jotkut olivat toisia aktiivisempia ja toivat eri painoarvoillaan omaa mielipidettään esiin. Vaikuttaminen riippui myös henkilöistä ja siitä, kuinka hyvin osasi tuoda asiansa esiin. Jokainen sai kuitenkin lausua mielipiteensä ja vaikutusmahdollisuudet sekä kaikkien osapuolten kuuleminen koettiin monilta osin riittäviksi.

Työryhmien puheenjohtajia keuhuttiin haastatteluissa siitä, että he korostivat reiluutta ja edistivät kaikkien osapuolten intressien tasavertaista huomioimista. Puheenjohtajien tuli rakentaa luottamusta tasapuolisesti kaikkiin tahoihin: *”jos on liian hyvä kaveri jonkun kanssa, niin sitten muut pettyvät”* (Y). Myös sovittelijoiden kerrottiin tukeneen eri näkökulmien tasapuolista huomioimista. Esimerkiksi metsästyskysymykseen liittyvässä esityksessään he pyrkivät tuomaan mittasuhteita vaatimukseen, mitä luontopuolen edustajien kerrottiin arvostaneen. Työryhmien työskentely sai positiivista palautetta ja monien myös kerrottiin jälkepäin antaneen kiitoksia osallistumisesta, vaikka olisivat olleet joistain päätetyistä asioista eri mieltä. Esimerkiksi säädösvalmistelun työryhmässä oli useita kaavoitukseen, metsästykseseen ja kalastukseen liittyneitä kannanottoja, mutta myös henkilöitä, jotka toivat esille luontojärjestöjen näkökulmia. Kokonaisuutta sekä kaikkia lähtökohtia pyrittiin ymmärtämään – myös niitä, jotka eivät olleet itselleen mieluisia.

Monien haastateltavien mielestä lopputuloksessa pystyttiin huomioimaan kaikkien näkemykset mahdollisimman tasapuolisesti ja isot kysymykset saatiin ratkaistua, vaikka se ei ollut helppoa. Haastavimpana asiakysymyksenä oli metsästyksen ja siihen liittyvät rajoitukset. Sekä metsästäjien että luonnonsuojelijoiden kerrottiin kokeneen jääneensä jossain määrin alakynteen. Heidän näkemyksissään oli perustavanlaatuisia eroja liittyen suojelun keinoihin ja ajatteluun eläinten asemasta. Yksi haastateltavista kuvasi, ettei näihin ristiriitoihin olisi todennäköisesti saatu ratkaisua, vaikka käsittelyä olisi jatkettu loputtomiin, koska kyse oli perustavanlaatuisista arvoeroista.

Joidenkin kysymysten, kuten lintujen levähdysalueiden ja niihin liittyvien liikkumisrajoitusten, ratkaiseminen jätettiin hoito- ja käyttösuunnitelman laadinnan yhteyteen, mitä perusteltiin tietojen

puutteella ja yksityiskohtaisuudella sekä juridisilla perusteilla. Haastatteluaineiston mukaan tästä jäi huoli etenkin lintu- ja luonnonsuojelutahojen edustajille, jotka olisivat halunneet niiden tarkemman määrittelyn jo asetustekstiin, jotta se olisi juridisesti sitova. Heidän kanssaan käytiin keskusteluja prosessin loppuvaiheessa huolta herättäneiden kysymysten selventämiseksi, ja järjestöt pääsivät lausumaan asetusluonnoksesta vielä työryhmätyöskentelyn jälkeen. Lisäksi haastatteluissa kerrottiin, että asetuksen taustamuistioon tehtiin myös linnustonsuojelun kannalta olennaisia kirjauksia. Yksi luontopuolen edustaja kuitenkin ilmaisi vielä haastattelussa olevansa tyytymätön säädöksessä sallittaviin asioihin, jotka sisällytettiin sinne kuntien, maakuntaliiton ja metsästäjien vaatimusten perusteella. Hän ei tosin kokenut, että toisenlaisella prosessilla olisi todennäköisesti päästy heidän näkökulmastaan yhtään sen parempaan lopputulokseen.

Muut haastatellut kuvasivat olevansa pääosin tyytyväisiä lopulliseen asetusluonnokseen tai pystyvänsä vähintään hyväksymään sen, vaikka se ei olisi vastannut toiveita kaikilta osilta. Lopputulosta kuvailtiin haastatteluissa riittävän hyväksyttäväksi kompromissiksi, joka ei perustunut yksinomaan minkään yhden ryhmän intresseihin, vaan avoimeen, reiluun ja tasapuoliseen keskusteluun. Monet haastateltavat kokivat, että tällaisella prosessilla saavutettu yhteisesti muodostettu ja hyväksyttävä lopputulos oli parempi, kuin mitä muilla tavoilla olisi saavutettu.

”En odottanut epärealistisia lopputuloksia, että kaikki rauhoitetaan ja perustetaan luonnonpuisto, jonka hoitaminen vaikeaa. [-] Kompromisseja tarvitaan, ja säädös on parempi kuin ei mitään.” – P

”Olen kuitenkin sitä mieltä, että keskustelujen kautta olemme nyt löytäneet sellaisen ratkaisun, että voimme kyllä elää sen kanssa.” – K

”Jotain pitää uhrata sen mä ymmärrän, että tätä odotettu kymmeniä vuosia, että tästä saataisiin nyt tää asetus tehtyä ja toivon todella, että se hyväksytään sitten silloin kun se hyväksytäänkään syksyllä, että päästään eteenpäin asiassa.” – Y

Lausuntokierroksella osapuolet saivat vielä esittää näkemyksiään ja lausuntojen yhteistä käsittelyä paikallisesti toivottiinkin, vaikka työryhmien mandaatti oli päättynyt. Yksi haastateltavista kertoi uskovansa, että lausunnoissa näkyisi todennäköisesti edelleen monet alkuperäiset mielipiteet, sillä muille ei haluta näyttää niiden muuttuneen. On myös huomioitava, että tässä tutkimuksessa tasapuolisuutta tarkastellaan prosessin koettujen toimintatapojen ja -periaatteiden kautta, eikä itse asetusluonnoksen sisältöä arvioida.

5.4 Luottamusta rakentava vuorovaikutus

5.4.1 Luottamuksen rakentaminen

Monet haastatellut mainitsivat luottamuksen rakentamisen sekä prosessin onnistumisen avaimiksi, että suurimmaksi haasteeksi. Haastatteluissa todettiin, että epäluottamus oli vaikuttanut taustalla kaikissa haastavimmissa tilanteissa. Aiemmista kokemuksista ja ristiriidoista oli vaikeaa päästää irti ja ne palasivat aina uudestaan, vaikka sovittelijat mahdollistivat epäluottamuksen ja epäoikeudenmukaisuuden tunteiden esiintuomista, purkamista sekä sanoittamista. Yksi haastateltava jopa kuvasi eri intressien yhteensovittamisen monilta osin helpoksi, sillä eriävien intressien sijaan suurimpana haasteena näyttäytyi epäluottamus.

Epäluottamus näkyi prosessissa monilla tavoilla. Esimerkiksi monia jyrkkiä vaatimuksia selitettiin menneisyyden kokemuksilla.

” [Vuosia aikaisemmin] yksi Metsähallituksen virkamies ei ollut tykännyt ideasta ja sai aikaan sen torppaamisen ylemmissä organisaatioissa ja hän [idean esittänyt henkilö] oli niin pettynyt, että vaikka oltiin kuukausitolkulla rakennettu yhteishallintamallin ajatusta, niin tuli sellainen flashback, että niiden kanssa ei olla missään tekemisissä ja kusettaa kuitenkin.” – Y

Epäluottamusta ei ilmennyt työryhmiin kutsuttuja asiantuntijoita kohtaan, mutta kuitenkin haastatteluissa nostettiin esille, että muutamat henkilöt suhtautuivat epäluuloisesti tietoon, joka oli epäluottamuksen kohteena olevien tahojen tuottamaa. Yksi haastateltava kertoi, että epäluottamusta ei sanottu suoraan, mutta se ilmeni toiveina uusista inventoinneista. Etenkin ympäristöhallintoon kohdistunut epäluottamus ilmeni tyytymättömyytenä tiedon ja aineistojen riittävyys. Joitakin hallinnon edustajia ei välttämättä kuunneltu ja esitetyt asiat menivät ohi, vaikka ne olisi ollut sisäistettävissä toisen henkilön esittämänä tai toisella kielellä.

”Vaikka me sanottiin niitä asioita, että näin tää menee ja näin se lainsäädäntö mahdollistaa, niin siihen ei ollut luottamusta.” – Y

Haastatteluissa korostui myös, että vastakkaisasettelu aiheutti hankaluuksia tunnistaa, kun toinen ryhmä teki hyvää työtä. Epäluottamus ei kohdistunut ainoastaan ympäristöhallintoon, vaan se näyttäytyi lisäksi myös paikallisten intressiryhmien välillä, eivätkä kokemukset epäluottamuksesta olleet yhtenäisiä toimijoiden kesken. Prosessin aikana yksi paikallisista oli kertonut, että ympäristöhallinnon ulkoisen uhan näyttäytyessä alueella pyritään vaikuttamaan ulospäin yhtenäisiltä, vaikka todellisuudessa monet olisivat keskenään eri mieltä.

”Se on aika moniulotteinen ja -tahoinen kenttä siellä.” – S

Luottamusta pyrittiin rakentamaan prosessin aikana monin eri keinoin, joista yhteistyö ja keskustelu kuvautuivat haastatteluaineiston perusteella vaikuttavimpina. Sovitteluprosessi tarjosi keinon välineellisesti purkaa tunteita, kanavoida niitä ja antaa oikeutuksen niille toimien näin konfliktin laukaisijana, vaikka samoja kysymyksiä jouduttiinkin käsittelemään useaan otteeseen. Sovittelijoiden lisäksi työryhmien puheenjohtajat ja muut aktiiviset toimijat kävivät prosessin aikana eri osapuolten kanssa kokousten ulkopuolella kahdenkeskisiä keskusteluita, joiden kerrottiin rakentaneen luottamusta ja mahdollistaneen hyväksyttävän ratkaisun löytymisen. Luottamus rakentui pitkälti henkilökohtaisen vuorovaikutuksen kautta, joten henkilövalinnoilla ja kunnioittavalla vuorovaikutuksella oli siinä suuri merkitys. Luottamuksen kuvattiin rakentuneen yhteisen työskentelyn aikana hiljalleen ajan kanssa.

”Sehän menee niin, kun sä teet töitä ihmisten kanssa, niin ekassa kokouksessa varmaan aina ollut vähän että mitä toi puhuu ja onko toi totta, mutta se luottamushan rakentuu hissun kissun [-] Ei ole mitään taikasauvaa, millä sä saat luottamuksen aikaan, vaan se rakentuu, kun havaitaan, että puhut totta ja olet rehellinen ja avoin.” – Y

Vaikka osapuolten välinen luottamus alkoi hitaasti rakentumaan prosessin aikana, tilanne ei sen suhteen kuvautunut vielä vakaaksi. Useat haastatellut kokivat vaikeaksi arvioida luottamuksen nykytilaa.

”Mutta kuinka pitkälle se epäluottamus nyt sitten on hälvennyt ja kuinka paljon se kestää, niin vaikea kyllä sanoa, se ei välttämättä nyt kauhean isoa takaiskua tartte, niin voi tulla ongelmia.” – S

Haastatteluissa kerrottiin, että epäluottamus lieventyi ainakin siinä määrin, että rakentava keskustelu, ratkaisujen löytäminen ja prosessin eteneminen mahdollistui, mikä näyttäytyi merkittävänä edistysaskeleena. Luottamusta rakentaneen prosessin uskottiin myös luoneen yhteistyön edellytyksiä jatkoa varten.

”Eihän tää sitä epäluottamusta ota pois, mutta tää avaa prosessin, jossa sitä voi työstää.” – S

Tutustuminen toisiin osapuoliin rakentavassa ilmapiirissä kasvatti henkilöiden välistä luottamusta, mikä näkyi pienissä eleissä ja vuorovaikutuksessa. Luottamuksen rakentuessa kyettiin paremmin kuuntelemaan ja ymmärtämään toisten näkemyksiä.

”Kukaan ei tule sanomaan, että kyllä mä suhun luotan tai mä en suhun luota, vaan sitä lukee ihmistä, että kyllä nyt hän hyväksyi sen mitä mä sanoin.” – Y

Prosessiin osallistuneiden paikallisten edustajien kerrottiin ymmärtäneen paremmin, että aiemmat virheet kuuluvat menneisyyteen ja hallinnon edustajat tekevät vain työtään, ja etenkin joidenkin avainhenkilöiden luottamus ympäristöhallintoon vahvistui. Haastatteluissa todettiin, että monet paikalliset osapuolet olivat ilmaisseet halukkuutta unohtaa vanhat ristiriidat ja jatkaa eteenpäin uudella toimintatavalla, vaikka se olisi haastavaa eivätkä kaikki siihen pystyisi. Yksi haastateltavista kuvasi, että yksittäisiä kaunoja voi jäädä, mutta yleisesti ottaen tilanne on huomattavasti parantunut.

”Kyllä mä uskon, että jollain tasolla ainakin on luottamus parantunut. Toivon mukaan nyt ainakin. [-] Mutta kyllä mä uskon, että on taas tehty kuitenkin askel eteenpäin. Ihan selvästi mä kyllä sanoisin.” – Y

Toisaalta viranomaisiin kohdistuva epäluottamus on edelleen olemassa, eivätkä prosessiin osallistuneiden edustajien näkemyksissä tapahtunut muutos ole välttämättä ylettynyt heidän taustaryhmiinsä. Haastattelujen mukaan kaikki paikalliset eivät vielä täysin luota ympäristöhallinnon toiminnan olevan jatkossa rakentavaa, vaikka olisivat olleet tähän prosessiin tyytyväisiä. Etenkin prosessin loppuvaiheen kiire oli koettu luottamuksen rakentumisen kannalta haitalliseksi, mitä kuvataan tarkemmin alaluvussa 5.6. Korostettiin, että luottamuksen kehittyminen hyvälle tasolle vie aikaa, sillä epäluottamus on juurtunut syvälle ja kohdistuu suureen virkamiesjoukkoon kunnissa sekä valtionhallinnossa. Luottamuksen kehityssuunta riippuukin keskeisesti siitä, mitä sovitteluprosessin jälkeen tapahtuu.

”Siinä pitää niin paljon muuttua, että juuri saaristolaisten luottamus muuttuisi. Tämä on pintaraapaisu, se pitää muistaa. Sen takia tuo jatkoprosessi on ehkä paljon, paljon tärkeämpi kuin tämä paperi sinänsä.” – P

”Meillä on erittäin paljon työtä edessämme ja on hyvin mahdollista, että konflikti kärjistyy uudelleen.” – K

Haastateltavat totesivat, että viranomaistahojen on näytettävä jatkossakin, että he ansaitsevat luottamuksen. Tämän todettiin konkretisoituvan etenkin paikallislähtöisyyteen ja neuvotteluun perustuvan yhteishallinnan toteuttamisen kautta.

5.4.2 Henkilövalinnat

Monet haastateltavista korostivat henkilövalintojen merkitystä vuorovaikutuksen onnistumisen kannalta. Tärkeäksi kuvautui riittävän ajan varaaminen keskusteluun oikeiden henkilöiden valinnasta, ja onnistumisen avaimiksikin mainittiin, että saatiin ydinhenkilöt mukaan ja sopivat henkilöt vetämään ryhmiä. Prosessin sujuvan etenemisen kannalta kommunikointi- ja kompromissikyky

kuvattiin tärkeäksi ominaisuudeksi osallistujien valinnassa. Henkilökohtaisen luottamuksen ja arvostuksen rakentamisessa onnistuneilla henkilöillä oli suuri merkitys siinä, että vaikeista asioista päästiin keskustelemaan. Henkilökohtainen luottamus oli keskeistä sen heijastuessa moniin prosessin ulottuvuuksiin.

”Yllättää, kuinka paljon on ihmisestä kiinni.” – Y

Erityisen tärkeäksi osoittautui työryhmien onnistuneet puheenjohtajavalinnat. Yhteishallinnan työryhmän puheenjohtajan Vincent Westbergin toimintaa kuvattiin haastatteluissa neutraaliksi, tasapuoliseksi ja rakentavaksi. Lisäksi tuli ilmi, että hänellä on vahva paikallinen luottamus kaikilta osapuolilta. Hänen rooliaan kuvattiin suodattimena työryhmien välillä, sillä hän pystyi kuuntelemaan intressiryhmien näkemykset ja huolet, sekä esittelemään ne asetustyöryhmälle rakentavasti. Asetustyöryhmän puheenjohtajan Jan Finnen työskentelyä kuvattiin myös erityisen hyvin onnistuneeksi, sillä hän kuunteli, arvosti eri näkemyksiä, pysyi asiassa sekä edisti ratkaisujen etsimistä ja siten myös tuki keskustelun etenemistä. Lisäksi haastateltavat perustelivat hänen asemaansa paikallisesti luotettuna toimijana hänen ymmärtävällä, hyväksyvällä ja rehellisellä työskentelyotteella.

Myös keittiöpöytäkeskusteluiden osallistujavalintojen kerrottiin onnistuneen hyvin, sillä oli tunnistettu keskeiset paikalliset tahot, jotka pystyivät kommunikoimaan myös omien taustaryhmiensä kanssa. Vaikka keittiöpöytäkeskusteluihin osallistui vain muutama paikallinen edustaja, he olivat keskeisiä toimijoita, joilla oli paikallinen luottamus takanaan, mikä synnytti luottamusta prosessiin. He toivat keskusteluun laajan tietämyksensä paikallisyhteisöstä, sen tarpeista ja odotuksista oman asiantuntemuksensa lisäksi.

Ympäristöhallinnon edustajiin kohdistuneen epäluottamuksen takia oli tärkeää, että konfliktia kiihdyttäneitä henkilöitä saatiin pois keskustelusta ja mukana oli henkilöitä, jotka olivat ansainneet paikallisen hyväksynnän. Esimerkiksi Metsähallituksen edustajan kerrottiin aiemmissa tehtävissään jalkautuneen hyvin alueelle, minkä takia hänet haluttiin pitää mukana koko prosessin ajan hänen muuttuneista työtehtävistään huolimatta.

5.4.3 Vuorovaikutteinen työskentelytapa ja kunnioittava keskusteluilmapiiri

Yhteinen kasvokkain tapahtunut keskusteleva ja vuorovaikutteinen työskentelytapa koettiin onnistuneena. Sen nähtiin soveltuvan *”seminarityyppisiä kuulemistilaisuuksia ja verkkokyselyitä”* (K) paremmin tilanteeseen, jossa oli vahvojakin erimielisyyksiä. Yhteisen keskustelupöydän lisäksi

kahdenkeskiset keskustelut koettiin hyväksi toimintatavaksi sekä tässä että tulevaisuudessa vastaavissa prosesseissa, jos asia on vaikea.

Prosessissa syntyi aitoa vuorovaikutusta sekä vapaata ja rohkeaa keskustelua, jonka toivottiin myös jatkuvan tulevaisuudessa. Aiemmin keskusteluja oli käyty viranomaisten kanssa erikseen tai kärjistyneen konfliktin ja epäluottamuksen takia ei ollenkaan. Nyt eri osapuolet osallistuivat aktiivisesti paikan päällä keskusteluun, mikä osoitti myös sitoutumista prosessiin. Kunnioittava ja ratkaisukeskeinen keskusteluilmapiiri auttoi purkamaan ennakkoluuloja ja rakentamaan yhteistyölle pohjaa.

”Tärkeintä on kuitenkin, että istumme samassa pöydässä edelleen, koska ei ole ollut näin aikaisemmin.” – K

Haastatteluaineiston perusteella osapuolten väliset vuorovaikutuksen tavat muuttuivat etenkin keskustelukulttuurin osalta prosessin aikana, vaikka muutos ei tapahtunut suoraviivaisesti. Jo tilannekartoituksessa tuli ilmi, että alueella on tapana sanoa asiat aika voimakkaasti suoraan. Joidenkin kerrottiin jopa kyseenalaistaneen, koetaanko konflikti todellista syvemmäksi kielenkäytön takia: alueella sanotaan aika rumasti, mutta se ei tarkoita, että ollaan ilkeitä – kunhan ei mennä henkilökohtaisuuksiin. Työryhmien työskentelyn loppuvaiheen keskustelukulttuurin kerrottiin eroavan paljon alkuvaiheesta. Lopulta saatiin aikaan vahva yhteisen ongelmanratkaisun perusvire, jolloin ratkaisua haettiin siitä huolimatta, että oli vaikeita kysymyksiä, erilaisia näkemyksiä ja reunaehtoja. Ratkaisuhakuisuus ja etenemisen mahdollistuminen mainittiinkin prosessin onnistumisen avaimina.

”Yksi konkreettinen vaikutus on ollut se tapa, millä tuolla on keskusteltu koko syksy, tosi fiksua ja asiallista ja kuunneltu ja pohdittu ja mietitty ja eikä kauheasti ole ketään dissattu. [-] Syksyn haastatteluihin peilaten oli vaikea heti ensimmäisessä elokuun kokouksessa ymmärtää, että miten tää on ihan normaalia fiksujen ihmisten fiksua keskustelua kaikin puolin, ihan korostetun asiallista eikä muodollisen korostetun asiallista vaan ihan tosi hyvää keskustelua. Voisi kuvitella, että sitä on kuitenkin yli 30 kokousta käyty, niin vaikuttaa. Ja siis että ne haluaa jatkaa samalla tavalla, koska se vie eteenpäin.” – S

Työryhmien keskusteluilmapiiriä kuvattiin pitkälti avoimeksi, asialliseksi, rehelliseksi, kuuntelevaksi ja kunnioittavaksi. Puheenvuoroja sai, kun oli sanottavaa, tietoa jaettiin avoimesti ja kokouksissa sai muodostaa sekä ilmaista mielipiteensä vapaasti erimielisyyksistä huolimatta. Yhteisiin pelisääntöihin kuului kunnioittava käyttäytyminen ja avoin näkökulmien jakaminen, ja sääntöjen noudattamista seurattiin.

”Rehellisyys ja luottamus. Kokouksissa sai muodostaa ja ilmaista mielipiteensä ilman pelkoa haukkumisesta. Olen ollut muissa prosesseissa, joissa nauretaan ääneen ja haukutaan suoraan ”oletko ihan hullu”. Se ei ole kivaa kenellekään, vaan kuunnellaan ja kunnioitetaan sitä toista osapuolta.” – Y

Haastatteluissa mainittiin kuitenkin yksittäisiä asiattomia puheenvuoroja. Esimerkkinä nostettiin, että yksi edustaja oli melkein poistunut, koska yhteisiä keskustelun pelisääntöjä ei ollut noudatettu. Yksi haastateltavista kertoi myös, ettei luonnonsuojelun edustajia aina kunnioitettu, vaan ajoittain he kohtasivat väheksyntää ja naureskelua. Osapuolet jäivätkin joltain osin *”poteroihinsa”* (Y), ja etenkin metsästäjien ja luonnonsuojelijoiden kesken saatettiin jäädä puolustamaan omaa kantaa edunvalvojan roolissa. Ristiriitatilanne ei kuitenkaan syntynyt prosessin seurauksena, vaan erimielisyyksien kuvattiin kuuluvan aran aiheen käsittelyyn. Koettiin kuitenkin tärkeäksi, että eriäviä näkemyksiä tuotiin avoimesti esille ja niitä käytiin yhdessä läpi. Eri osapuolet saivat tuotua tietoa ja näkemyksiä erilaisista ongelmista yleiseen tietoon. Sovittelijat myös puuttuivat tarvittaessa vuorovaikutuksen tapoihin, jotta keskustelut pysyisivät asiallisina ja kaikkia kohdeltaisiin tasapuolisesti. Koska tähänastiset vuorovaikutuksen tavat näyttäytyivät riitelyn ja väittelyn kautta, yhdessä tekeminen oli välillä vaikeaa, mutta prosessi osoitti sen mahdolliseksi.

”Mä luotan siihen, että kun ihmisille antaa aikaa puhua, niin ne asiat lähtee aukeamaan.” – Y

Haastatteluaineiston perusteella yhteinen keskusteleva prosessi mahdollisti yhteisesti hyväksyttävän lopputuloksen syntymisen ja loi yhteistyön edellytyksiä jatkoa varten. Vuorovaikutus ja keskustelukulttuuri ovat kehittyneet rakentavammiksi ja ristiriitoihin suhtautuminen alueella on muuttunut. Yksi haastateltavista esimerkiksi kuvasi, että jatkossa huutamisen sijaan ymmärretään toisten ajattelutavat, vaikka oltaisiin eri mieltä. Etenkin yhteishallinnan työryhmässä eri intressit ovat kohdanneet ja on pystytty keskustelemaan sekä tuomaan omia näkemyksiä esille. Ymmärrys toisista osapuolista ja heidän intresseistään on syventynyt, mikä on purkanut ennakkoluuloja ja kasvattanut yhteistyöhalukkuutta. Yksi haastateltava myös kertoi, että eri osapuolia edustaneet paikallistoimijat ovat jo lähteneet tekemään yhteistyötä työryhmien työskentelyn päättymisen jälkeen ja olleet yhteydessä myös ympäristöministeriön edustajaan sen tiimoilta. Lisäksi yksi paikallinen toimija mainitsi, että luontojärjestöt eivät aiemmin olleet osallistuneet maailmanperintöalueen neuvottelukunnan tapaamisiin, mutta alkoivat käymään niissä tämän prosessin seurauksena.

”Kyllä mä oon erittäin tyytyväinen, että saatiin tää eteenpäin, ja nimenomaan luotan siihen, että tästä on hyvä rakentaa eteenpäinkin.” – K

Kun haastateltavat kertoivat näkemyksiään tilanteen vakaudesta ja tulevaisuudesta, yhteistyön jatkuminen korostuikin yhtenä tärkeimmistä elementeistä. Moni sanoitti vahvaa halua jatkaa yhteistyötä sekä uskoa siihen, että prosessin myötä eri osapuolet ovat myös sitoutuneet yhteistyöhön ja yhteisiin tavoitteisiin. Toisiin osapuoliin tutustuminen näyttäytyikin tärkeänä myös sen kannalta, että heidän kanssaan tehdään jatkossakin yhteistyötä esimerkiksi hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelun yhteydessä. Haastateltavat korostivat, että toimivaksi lähestymistavaksi koettua keskustelua, työryhmätyöskentelyä ja mahdollisten ristiriitojen yhteistä ratkomista saman pöydän ääressä halutaan myös jatkaa tulevaisuudessa.

”Kyllä mä sanoisin, että aina on semmoista pelkoa, että pysyykö tää kasassa ja että on semmoinen rakentava yhteistyö jatkossakin, niin kyllähän aina on riski että ei onnistuta siinä, mutta mä luulen että tän prosessin seurauksena eri intressiryhmät, kunnat, Metsähallitus, ympäristöministeriö, että kaikki on aika hyvin kyllä sitoutuneita, että halutaan myös jatkaa yhteistyötä ja rakentaa tätä luonnonsuojelualuetta yhdessä, niin vaikka se riski aina on olemassa, niin mä luulen että se tahtotila kaikilla organisaatioilla on sama, eli saadaan hyvä dialogi aikaiseksi jatkossakin ja kehitettyä tätä aluetta sekä luonnonsuojelun, mutta myös ihmisten ja asumisen näkökulmasta.” – K

5.5 Jaettu käytännönläheinen tietopohja

5.5.1 Moninaista tietoa

Prosessissa hyödynnettiin paljon erityyppistä tietoa, jota toivat sekä prosessiin osallistuneet osapuolet että sen ulkopuolelta kutsutut asiantuntijat. Haastatteluissa kerrottiin, että osallistujat olivat oppineet uutta tietoa käsiteltävistä asioista, ja että tehdyt ratkaisut pystyttiin perustelevaan mielekkäällä ja järkevällä tiedolla. Etenkin paikallisen tiedon kattavaa hyödyntämistä kuvattiin yhdeksi prosessin onnistumisen avaimeksi. Yhteisen käytännönläheisen tietopohjan rakentaminen tuki käsiteltävien kysymysten hahmottamista ja yhteisymmärryksen luomista.

Työryhmien kokouksissa ulkopuolisilta eri organisaatioiden asiantuntijoilta saatiin tietoa teemakohtaisesti heidän pitamiensä esitelmien kautta. Riittävä määrä eri näkökulmia esiin tuovia asiantuntijoita nähtiin yhtenä onnistumisen avaimena, ja se oli osa kokonaisuutta, joka sitoutti kaikki yhteiseen työskentelyyn. Suurin osa asiantuntijoista kutsuttiin prosessin ulkopuolisista organisaatioista, mutta mukaan pyydettiin myös useita Metsähallituksen asiantuntijoita. Myös sovittelijat mainittiin tärkeinä asiantuntijoina, jotka toivat esiin tietoa eri näkökulmista.

Työryhmissä päätettiin kutsuttavista asiantuntijoista yhdessä. Ehdotukset tulivat suurimmaksi osaksi työryhmäläisiltä muun muassa kokouksissa käytyjen keskustelujen perusteella tai muuten yhteisestä ymmärryksestä. Myös sovittelijat ehdottivat muutamia asiantuntijoita. Esimerkiksi

kalastusteemaa sovittelijat aktivoivat tekemällä koosteen kalastukseen liittyvistä näkökulmista perustuen aiempiin keskusteluihin, tilannekartoitukseen sekä muuhun materiaaliin, minkä jälkeen he pyysivät Österbottens Fiskarförbund -yhdistyksen asiantuntijaa täydentämään koostetta sekä esittelemään sen molemmille työryhmille. Metsästysagendan asialista syntyi samalla tavalla sen jälkeen, kun sovittelijat olivat tavanneet riistanhoitoyhdistyksen edustajan kanssa.

”Ryhmässä joo kysyttiin vain, että kuka tietää tästä eniten. Sitten joku esitti jonkun henkilön, että halutaan seuraavaan kokoukseen tämä henkilö mukaan, niin yritettiin sovittaa sitä aikataulusta, että sopiiko. Ja sitten otettiin vaan mukaan, ettei kukaan niin määrännyt, vaan sitten siitä ei koskaan ollut mitään eripuraa, että kuka tulisi esittämään, että se on aika mielenkiintoista, jopa se lintutieteilijä Antti Belowi, joka tuli, niin taisi olla yksi osakaskunnan ehdotus.” – Y

Erityismaininnan usealta haastateltavalta sai Metsähallituksen asiantuntijan esitys vedenalaisesta luonnosta, jonka kuvattiin havainnollistaneen hyvin suurimmaksi osaksi merialueesta koostuvan luonnonsuojelun alueen merkitystä ja laajentaneen ymmärrystä siitä, että suojelun piiriin kuuluu paljon muutakin kuin linnusto.

”Uskon, että jokainen tästä on oppinut jotain toisesta osapuolesta, kuten mainitsin, mut varmaan tästä substanssistakin. Eli esimerkiksi tähän koko luonnonsuojelun alue on tavallaan merialuetta melkein 95 % prosenttia, ja se ei näy tässä keskustelussa ollenkaan, vaan ne ajattelee, että ne on nämä saaret tuolla ja tässä on nää tukikohdat ja kalastusalueet ja näin pois päin. Mutta kyllä sitten kun meillä oli metsähallituksesta hyvä esitys siitä, että mitä siellä veden alla on ja minkälaiselta tää luonto näyttää, mitä arvoja täällä on, miksi tää on niin uniikki ja tärkeä alue, niin kyllä se avasi silmät aika monelle, että ai tänkö takia tää todella on ainutlaatuinen alue. Eli on kyllä tämä opettanut ihan konkreettisesti aika monelle.” – Y

Haastateltavat kokivat tärkeänä, etteivät kutsutut asiantuntijat tuoneet omia mielipiteitään esille, vaan kertoivat suoraan tilanearvionsa ja miten nykylainsäädännön sekä eri tavoitteiden mukaan toimitaan, minkä pohjalta työryhmät tekivät omat päätöksensä. Haastatteluaineiston perusteella prosessin ulkopuolisiin asiantuntijoihin ei kohdistunut epäluottamusta vaan heihin suhtauduttiin arvostavasti.

Kutsuttujen asiantuntijoiden lisäksi tietoa saatiin prosessiin osallistuneilta tahoilta. Ympäristöhallinnon organisaatiot toivat oman asiantuntemuksensa ja etenkin Metsähallituksen paikkatietoaineistoja ja -osaamista hyödynnettiin runsaasti. Myös ELY-keskus osallistui esimerkiksi karttojen tuottamiseen ja ympäristöministeriö vastasi monista lainsäädäntöön liittyvistä kysymyksistä. Lisäksi aineistopyyntöjä lähetettiin eri organisaatioille.

Kuntien edustajat toivat prosessiin merkittävästi sekä virallista että epävirallista paikallista tietoa alueiltaan. He toimivat paikallisen tiedon välittäjinä ja toivat esiin heille kerrottuja näkökulmia

yhteisesti pohdittavaksi, minkä kautta ratkaisuja löydettiin. He esimerkiksi kävivät keskusteluja kaavoittajien kanssa, toivat työryhmätyöskentelyyn maankäyttötietoa ja nostivat paikallisesti erityisen tärkeänä pidettyjä asioita huomioitavaksi. Tällaisella prosessilla kuntien tieto ja osaaminen saatiin sisällytettyä asetukseen kattavalla tavalla jo varhaisessa vaiheessa.

”Se tehtiin eri tavalla, että kaikki alueen kunnat tekivät tätä, ne eivät olis muuten tehnyt tätä vaan niitä oltais kuultu. Ja nyt kun ne on ollut mukana, niin se koko niiden tieto ja osaaminen on jo mukana tässä asetuksessa, ne asiat on huomioitu ja niitä on pystytty käyttämään jo tässä, kun ollaan tehty tätä. Ja kyllähän tässä oli monta juuri kaavoitukseen liittyvää asiaa, jotka otettiin huomioon juuri sen takia, että kunnat oli tekemässä ja keskustelivat koko ajan kaavoittajien kanssa, että onko meidän alueella jotain tällaista mitä pitää huomioida. Sehän on sellainen tieto, joka on täysin niillä kunnilla. Se on samalla paikallistietoa ja samalla virallista tietoa. Ihan tosi merkittävä ja tärkeä ja sitä paljon käytettiin.” – S

Myös muiden paikallisten toimijoiden tiedolla oli keskeinen rooli prosessissa. Jo sovitteluprosessia edeltävässä vaiheessa yleisötilaisuuksissa kerättiin palautetta ja tietoa paikalliselta väestöltä. Etenkin metsästys- ja lintujärjestöiltä, vuokralaisina olevilta yhdistyksiltä ja osakaskunnilta sekä muilta alueella paljon liikkuvilta saatiin arvokasta paikallis- ja perimätietoa. Paikalliset toimijat pystyivät kertomaan esimerkiksi, miten alueella on historiallisesti toimittu ja mitä tavoitteita heillä on, sekä jakamaan ajankohtaisia selvityksiä myös mahdollisilta kattojärjestöiltään. Paikallisen tiedon koettiin lisäävän tutkimustietoa paremmin ymmärrystä eri kysymysten mittakaavasta ja merkityksestä, jolloin ratkaisujen hyväksyminen mahdollistui uudella tavalla. Yhteisissä kasvokkaisissa tapaamisissa tietoa saatiin helposti jaettua, ja moninaisen tiedon käyttö oli hyvin keskustelevaa etenkin yhteishallinnan työryhmässä. Esimerkiksi metsästyskysymyksessä lähdettiin liikkeelle kysymällä paikallisilta metsästäjiltä heidän nykyisistä käytännöistään, kuten metsästettävistä lajeista sekä alueista, minkä lisäksi asian käsittelyssä hyödynnettiin myös virallisia aineistoja ja lainsäädäntöä.

Yhteisen tietopohjan rakentamisen merkitys korostui konkretian tasolle pääsemisen kautta. Yhteisymmärryksen muodostamiseksi piti ensin löytää yhteys lainsäädännön pykälien ja käytännön välillä. Haastateltavat kokivat tärkeäksi, että kaikki pystyivät ymmärtämään mitä luonnonsuojelualueen perustaminen käytännössä tarkoittaa, jolloin tarpeetonta huolta pystyttiin ehkäisemään. Konkreettisia ongelmia ratkaistiin, kun esimerkiksi lintujen levähdyspaikat, mökkien sijainnit ja kaavoitustarpeet käytiin tarkasti yhdessä läpi, ja paikalliset toimijat pystyivät kertomaan tietoa, jota ei ollut saatavilla virallisissa aineistoissa.

”Muuten se on sellaista höttöä. Ei kukaan ymmärrä, että mitä tästä seuraa. Tuntuu tosi pelottavalta. Mutta kun mentiin käytännön tasoon ja tunnistettiin, no tossa on tollanen

niemi, jossa toi tontti, talon poikki menee toi raja, ei me nyt noin tehdä, korjataan rajaa ja haettiin niitä käytännön ratkaisuja. [-] Kohtaanto höpöhöpö-pykäliden ja arjen välillä pitää saada aikaiseksi ennen kuin se alkaa muuntua siksi, että meillä on yhteisymmärrys.” – Y

Työryhmien edustajien täytyi myös pystyä perustelemaan taustaryhmilleen tehtyjä päätöksiä, mikä vaati eri tietoperusteiden, kuten luonnonsuojelun alueen perustamisen taustalla olevien ainutlaatuisten luontoarvojen, ymmärtämistä. Yhdessä tuotettu tietopohja ja siihen kytkeytyneet keskustelut mahdollistivat omasta näkökulmasta ulostulemistä ja kokonaisuuden hahmottamista.

5.5.2 Riittävyys

Tiedon riittävydestä ei ollut haastateltavien kesken täysin yhteneväistä näkemystä. Usean haastateltavan mielestä tietoa oli riittävästi, mutta esiin tuotiin myös puutteita ja kehittämistarpeita. Prosessin onnistumisen avaimina korostettiin yhteisymmärryksen lisääntymistä, avointa tiedon jakamista sekä hyvää tietopohjaa, jolla työtä voi edistää. Toisaalta suurimmiksi haasteiksi mainittiin aineistojen oikea-aikainen saatavuus sekä perusaineiston riittämättömyys.

Monet haastatellut kuvasivat, että tarpeellinen aineisto säädöksen kannalta keskeisten kysymysten ratkaisemiseksi saatiin ja asetusluonnoksessa onnistuttiin huomioimaan mielipiteet tieteeseen ja tutkimukseen perustuen. Laajan osallistujajoukon ansiosta prosessiin saatiin runsaasti moninaista tietoa, ja sen käytössä onnistuttiin, vaikka suuren materiaalmäärän sisäistäminen aiheutti ajoittain haasteita. Toimivina toimintatapoina koettiin etenkin avoimuus ja keskeneräisenkin tiedon nopea jakaminen.

Osa haastateltavista kuitenkin kaipasi tarkempaa tietopohjaa työskentelyn tueksi. Tiedon puutteiden kerrottiin kohdistuneen etenkin tarkkoihin metsästysmääriin sekä lintujen levähdysalueisiin ja populaatioon laajalla alueella. Yksi haastateltavista esimerkiksi totesi, että prosessiin kului turhan paljon aikaa, koska perusaineistoa ei ollut kerätty ajoissa, ja jotkut aineistot perustuivat vajavaisiin havaintoihin; esimerkiksi levähdysalueita koskeva aineisto koostui ainoastaan tiirahavainnoista.

”Siinä on ollut tämä juttu jo varmaan parikymmentä vuotta, eikä olla kunnolla kartoitettu vieläkään levähdysalueita. Pesimä on aika hyvin tiedossa, mutta levähdysalueet jääneet selvittämättä. Mitään metsästyssaalistustietoa vesilintujen pesimästä ei ole tiedossa, aika karmea tehdä säädös sellaisella puutteellisella tiedolla. Joku sanoi, että niitä on niin vähän, mutta ei ole tietoa mitä se tarkoittaa. Olisi tarvinnut enemmän tietoa, ja Metsähallituksen olisi pitänyt se hoitaa.” – P

Lisäksi mainittiin, että lainsäädännön asettamat reunaehdot olisi voinut koostaa etukäteen kattavammin, jotta työryhmätyöskentelyssä olisi päästy nopeammin eteenpäin. Yhden haastateltavan

mukaan myös rantojensuojeluohjelmaan liittyviä aineistoja ja kuntasuunnittelua koskevia tietoja oli haastava löytää, sillä niitä ei ollut pitkän ajan takaa sähköisinä, joten etsiminen olisi vaatinut paljon resursseja. Hän ei kuitenkaan kokenut tietopuutteiden haitanneen prosessia juurikaan. Osa haastateltavista mainitsi myös, ettei kaikkea aineistoa aina saatu tarpeeksi ajoissa.

”Välillä mietitytti se, että me ei ehkä riittävän nopeasti saatu aina niitä kaikkia aineistoja kaikkien käyttöön, mut saatiin kuitenkin tarpeellinen aineisto kylläkin. Tietysti tää data ja aineisto on niin iso kysymys ja loputon, että voi aina kysyä, että mikä on riittävää ja mikä on sitten jo liian paljon. Mut ainakin meillä oli semmoinen aineisto, jolla me pystytyt ratkaisemaan säädöksen kannalta keskeiset asiat kyllä. Ja sitten tunnistettiin myöskin aineiston puutteita, eli esimerkiksi näitä lintujen ajankohtaisia tietoja, kun ei niitä ole. Mutta sekin kun se on tunnistettu, niin se voi sitten olla tulevaisuudessa.” – Y

Tiedon merkityksen kerrottiin nousseen esiin prosessin aikana, mikä edellyttäisi jatkossa lisärahoitusta alueen tilanteen jatkuvaan seurantaan, mutta toisaalta nähtiin, että myös epätäydellistä tietoa pitäisi voida esitellä avoimesti. Yksi haastateltava koki, ettei toivotun suuremman pohjatiedon saaminen olisi välttämättä muuttanut tai auttanut prosessia. Hän näki tiedon riittämättömyyttä koskeneiden vaatimusten kummunneen siitä, että tietoja on vuosia pidetty salassa. Tässä prosessissa tiedon avoimuus oli hänen mukaansa kuitenkin ymmärretty ja myös toimittu sen mukaisesti.

Sovittelijat pohtivat, että heidän tuottamassa ratkaisuehdotuksessa ollut yhteisen tiedontuotannon osio jäi osittain puuttumaan ja sitä olisi voinut toteuttaa vielä aktiivisemmin. Olisi voinut ollut hyvä käyttää enemmän aikaa olemassa olevan tiedon hyödyntämiseen ja jakamiseen, mikä olisi edesauttanut ymmärrystä. Toisaalta he eivät nähneen tiedontuotantoa epäluottamukseen perustuvan konfliktin pääasiallisena ratkaisukeinona. Tilannekartoituksessakin nousi moneen kertaan vaatimus etenkin kattavasta vaikutustenarvioinnista muun muassa alueen aiempien suojelualueiden periaatepäätöksien osalta, mutta lopulta sen käsittely jäi vähäiseksi. Sovittelijat pohtivat, että vaatimuksen takana olleesta intressistä oli vaikea saada kiinni ja pyydetyn tiedon tuottaminen ei olisi ehkä edistänyt konfliktin ratkaisemista, jos sen takia olisi ollut riskinä jäädä lähtöpisteeseen. Tietoa kuitenkin saatiin prosessin aikana esimerkiksi lintumääristä, mutta se ei suoraan auttanut synnyttämään yhteistä ymmärrystä ratkaisuisista, sillä jokainen osapuoli saattoi ymmärtää datan oman intressinsä kautta.

”Toisaalta tällaista tietoahan tuli esille esimerkiksi kun kerrottiin lintumääristä, ollaan seurattu joka vuosi, on käyriä ja tiedettiin missä on ja missä ei. Se tieto tuli sieltä ja se on olemassa ja käyrä on käyrä ja kun se menee alas niin se menee alas, siinä ei opi hirveästi. Ja jokainenhan sitten näkee syyn omasta intressistä. Jos olet metsästäjä, näet syyksi, että sä et tapa niitä minkkejä ja supikoiria enää sillä alueella ja joku muu voi katsoa, että siinä on muitakin syitä lintukantojen vähentymiselle.” – S

5.6 Riittävä aika

Haastatellut olivat pitkälti tyytyväisiä prosessin ajankäyttöön ja tehokkuuteen. Prosessin onnistumisen avaimiksi mainittiin riittävä aika asioiden käsittelyyn, luottamuksen rakentamiseen käytetty aika, vahva ajankäytössä näkyvä sitoutuminen sekä tiivis aikataulu, joka pakotti etenemään. Etenkin loppuvaiheen kiireeseen kuitenkin kohdistui myös kritiikkiä, sillä sen nähtiin heikentäneen paikallista sitouttamista.

Prosessia kuvattiin vaativaksi ja sen päävaiheita tehokkaiksi sekä intensiivisiksi. Osapuolten vahva sitoutuminen näkyi prosessiin käytetyssä ajassa, jota kului tapaamisten lisäksi matkoihin ja valmistelutyöhön. Erityisesti työryhmätyöskentely useine tapaamisineen vei paljon aikaa osallistujilta ja monien eri tahojen aikataulujen yhteensovittaminen sopivan kokousajan löytämiseksi oli haastavaa. Kuten myös alaluvussa 5.3.1 mainittiin, jotkut päivätöissä käyneet intressiryhmien edustajat olivat kokeneet virka-aikaan pidettyjen kokousten aiheuttaneen heille osallistumishaasteita. Yksi heistä kuitenkin kertoi kokeneensa tiiviin etenemistahdin onnistuneena, vaikka ei itse pystynyt osallistumaan kaikkiin tapaamisiin. Vaikka kokouksia oli paljon, niissä päästiin eteenpäin ratkaisukeskeisellä keskustelulla, eikä nopeampaa aikataulua nähty mahdollisena, sillä etenkin luottamuksen rakentaminen vaati aikaa ja monet tärkeimmistä kysymyksistä ratkesivat vasta aivan loppuvaiheessa.

”Mun on vaikea nähdä, että tässä olisi nähty jotain, että tässä olisi mennyt hukkaan tai olisi ollut rahan tuhlausta tai mitään sellaista ei missään tapauksessa, että tää varmasti joka pennin väärsti ja ajan väärsti.” – Y

Vaikeimmat kiistakysymykset jäivätkin viimeisiksi, vaikka niitä oltiin ”alkulämmitelty” (Y) koko prosessin ajan, mitä kuvattiin tyypilliseksi tällaisissa tilanteissa. Ratkaisujen kypsymiseksi monia kysymyksiä piti käsitellä useampaan kertaan ja varata keskustelulle riittävästi aikaa, jotta kaikki ehtivät prosessoimaan taustalla ollutta ajattelua ja tietoa. Siksi myös työryhmien työskentelyn loppuvaiheessa otettiin kuukausi lisäaikaa. Yksi haastateltavista pohti, olisiko aikataulutusta ja fokusointia työryhmien työskentelyn aikana voinut tehdä paremmin sen suhteen, milloin mikäkin asia tulisi olla ratkaistuna, jotta voidaan siirtyä seuraavaan aiheeseen. Joidenkin teemojen osalta ratkaisun luultiin löytyneen, vaikka se ei lopulta osoittautunut toimivaksi, minkä vuoksi keskustelua jouduttiin jatkamaan. Prosessin aikana opittiinkin myös kärsivällisyyttä.

Moni haastateltava koki tiiviin aikataulun toimineen hyvin, sillä se kannusti etenemään ja asetti paineita lopputuloksen syntymiselle. Pidempi prosessi ei olisi välttämättä tuonut lisäarvoa ratkaisuun

tai auttanut löytämään yhteisymmärrystä kaikkiin näkemyseroihin, ja joidenkin mukaan se olisi voinut jopa olla haitallista.

”En usko siihen, että me oltaisiin kovin paljon vähemmän voitu käyttää aikaa. Että siinä mielessä sopivasti, mutta tällöisen lopputuloksen syntymisen näkökulmasta, niin en ehkä usko, että se lisäaikakaan olisi auttanut sen enempää, koska sanotaan viimeisen kuukauden aikana ne kipukysymykset oli hyvin tiedossa ja ehkä semmoinen, että oli tiedossa tietty deadline, niin myös asetti painetta sille, että se lopputulos pitäisi syntyä. Että jos sitä deadlinea olisi lähtenyt lykkäämään, niin ehkä se halu löytää lopputulos olisi ollut huonompi.” – K

Toisaalta haastateltavat kuvasivat kiireen myös aiheuttaneen haasteita. Erityisesti tämä näkyi prosessin loppuvaiheessa, jolloin intressiryhmien edustajat eivät ehtineet jalkauttamaan taustaryhmilleen kaikkia työryhmissä käsiteltyjä asioita. Yksi haastateltavista koki, että työryhmien työskentely olisi saanut kestää vielä vuoden, jotta kaikki päätökset ja niiden perustelut olisi ehditty käsittelemään taustaryhmien omissa kokouksissa. Hän kuvasi, että kiireestä johtunut riittävän jalkauttamisen ja kommunikaation puute heikensi prosessin loppupuolella joiltain osin paikallisten luottamusta prosessiin ja viranomaisiin, mikä voi aiheuttaa haasteita tulevaisuudessa ja pahimmillaan johtaa uudestaan konfliktin kärjistymiseen. Hän uskoi, että jos asetuksen sisällöt olisi ehditty jalkauttamaan kaksikielisesti, uusia sääntöjä myös noudatettaisiin paremmin.

”Ehkä prosessi vähän kärsi siitä tai aika paljonkin kärsi siitä loppujen lopuksi, että se oli vähän liian kiireinen tossa loppuvaiheessa, ettei ryhmät kerennyt sitten kommunikoidaan toistensa kanssa, jolloin ne intressiryhmän porukat ei vaan ehtinyt sitten kommunikoida alaspäin omien kanssa ja se oli ehkä haitaksi tossa. Se uhkasi pikkaisen välillä kaataa tota prosessia, että se valtion kiire ei ollut siinä hyvä, mutta muuten tää meni aika hyvin.” – P

”No ei se nyt ihan vakaa ole. Tää on siis just kun tällöinen kiire on, niin sehän johti siihen, että siinä ei kovin moni osallistunut tuohon loppuvaiheeseen, ja se et se ei oo jalkautettu niin tarkoittaa sit et se ymmärrys on kaukana mahdollisesti. Mulla on semmoinen mututuntuma ja se tuli kans muutamalta saariston edustajalta esille tossa loppuvaiheessa, että tää oli nyt taas tällöinen viranomaisjuttu. Jolloin se niinku palasi siihen vanhaan.” – P

Myös toinen haastateltava kertoi kuulleensa jälkeensä kritiikkiä siitä, että osa sidosryhmistä ei ehtinyt keskustelemaan sisäisesti työryhmissä käsitellyistä kysymyksistä, minkä takia edustajiin kohdistui paljon paineita ja he saattoivat kokea, ettei heillä ollut mandaattia tehdä koko taustaryhmänsä puolesta päätöksiä työryhmän kokouksissa. Hän kertoi ymmärtävänsä poliittisen ja ministeriön kiireen monta vuotta kestäneen prosessin jälkeen, mutta näki työryhmien kahdeksan kuukauden työskentelyn melko lyhyeksi ajaksi sovitella vuosikymmeniä muhineita kiistoja.

6 POHDINTA JA PÄÄTELMÄT

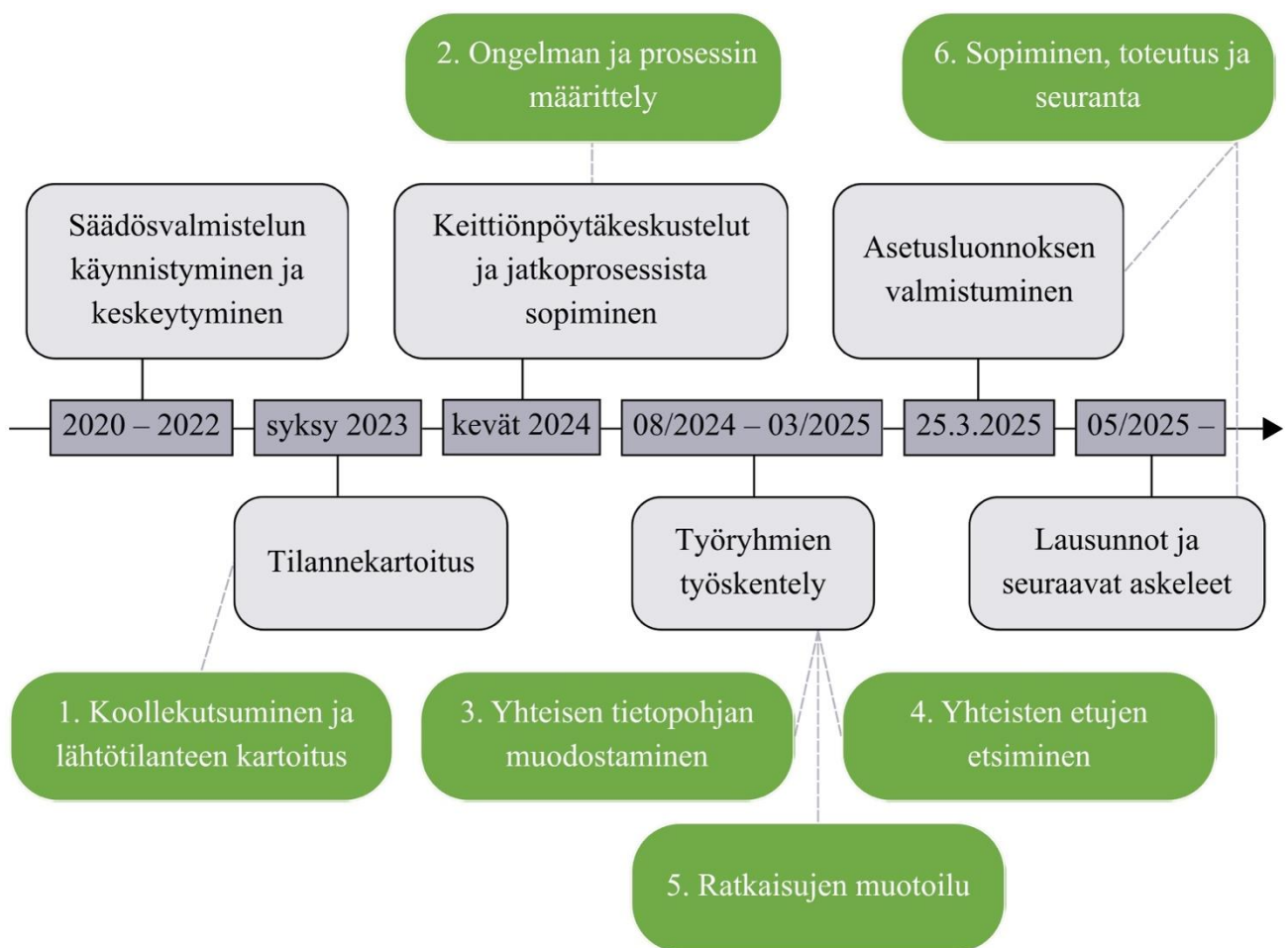
6.1 Yhteenveto

Tarkastelin tässä laadullisessa tapaustutkimuksessa intressien yhteensovittamisen lähestymistapaan pohjautunutta sovitteluprosessia, joka toteutettiin osana Merenkurkun luonnonsuojelun perustamisasetuksen säädösvalmistelua. Tutkimuksen tavoitteena oli kuvata vuosina 2023–2025 toteutuneen sovitteluprosessin vaiheita sekä sen onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneita toimintatapoja ja -periaatteita prosessiin osallistuneiden toimijoiden kokemusten ja arvioiden perusteella. Tutkimus pyrki ajankohtaisen ja merkittävän tapausesimerkin kautta lisäämään empiiristä tietoa ja syventämään ymmärrystä siitä, miten intressien yhteensovittamisen lähestymistapaan pohjautuvaa ympäristösovittelua voidaan hyödyntää suomalaisessa toimintaympäristössä, ja millaiset tekijät prosessien käytännöissä koetaan keskeisiksi.

Tutkimuskysymyksinä toimivat:

1. Miten Merenkurkun luonnonsuojelun perustamisasetuksen säädösvalmisteluun kytkeytynyt sovitteluprosessi toteutui?
2. Mitkä olivat sovitteluprosessiin osallistuneiden toimijoiden näkökulmasta prosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneet tekijät?

Tutkimuskysymyksiin vastatakseni tarkastelen tapauksen tapahtumakulkua ja aineistolähtöisen temaattisen analyysin tuloksia, jotka perustuivat kymmenen sovitteluprosessissa eri osapuolia edustaneen toimijan syvä- ja teemahaastatteluihin, sekä peilaamalla niitä teoreettiseen viitekehykseen, joka nojautui näkökulmiin ympäristökonflikteista ja niiden hallinnasta sekä intressien yhteensovittamisen lähestymistavasta ympäristösovittelun menetelmänä.



KUVIO 4. Vaiheistettu neuvottelumenettely Merenkurkun sovitteluprosessissa

6.2 Toteutuneen sovitteluprosessin tarkastelu

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastatakseni tarkastelen tutkimuksen teoreettiseen viitekehyksen ja haastatteluaineiston temaattisen analyysin tulosten valossa Merenkurkun luonnonsuojelualueen säädösvalmistelun yhteydessä toteutuneen sovitteluprosessin vaiheita eli tapauksen tapahtumakulkua, jonka kuvasin tarkemmin tutkielman luvussa 4 kirjallisiin taustaineistoihin pohjautuen.

Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustamiseen kytkeytyneissä ristiriidoissa oli useita julkisluonteisille ympäristökonflikteille tyypillisiä piirteitä, kuten monia eri osapuolia, tiedollisia ristiriitoja sekä yleisen edun kysymyksiä (Daniels & Walker 2001; Emerson ym. 2003; Peltonen ym. 2012). Ristiriitoja soviteltiin Suomen tähän mennessä laajimmalla ulkopuolisen riippumattoman tahon avustamalla luonnonsuojelukiistan ratkaisuprosessilla vuosina 2023–2025 (Ympäristöministeriö 2026). Sovitteluprosessi noudatti intressien yhteensovittamisen

lähestymistavan tyypillistä ongelmanratkaisumallia, minkä lisäksi luonnonsuojelualueen perustamisasetuksen luonnosta kehitettiin yhden tekstin mallin mukaisesti (ks. Carpenter 1999). Kuviossa 4 on havainnollistettu, miten Merenkurkun sovitteluprosessissa toteutuneet vaiheet kytkeytyvät vaiheistetun neuvottelumenettelyn kuuteen vaiheeseen: 1) Lähtötilanteen ja kiistojen kartoitus, 2) Ongelman ja prosessin määrittely, 3) Yhteisen tietopohjan muodostaminen, 4) Yhteisten etujen etsiminen, 5) Ratkaisujen muotoilu sekä 6) Sopiminen, toteutus ja seuranta (ks. Luoma ym. 2022, 19).

Sovitteluprosessi käynnistyi tilanteessa, jossa Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustamisasetuksen säädösvalmistelu oli keskeytetty paikallisen vastustuksen ja luottamuspulan seurauksena. Ympäristöministeriö toimi koollekutsujana kutsuessaan prosessissa riippumattomana osapuolena toimineen Akordi Oy:n selvittämään tulehtunutta lähtötilannetta. Tapauksen ainutlaatuisuutta korostaakin, että tapaus on tiettävästi ensimmäinen kerta, kun Suomen ympäristöministeriö tilasi ympäristösovittelua riippumattomalta osapuolelta.

Akordin Juha-Pekka Turunen ja Camilla Strandberg-Panelius toteuttivat syksyllä 2023 **lähtötilanteen ja kiistojen kartoituksen** (ks. Turunen & Strandberg-Panelius 2023) intressien yhteensovittamisen lähestymistavan mukaisella konfliktikartoituksella (ks. esim. Susskind 1999; Moore 2014). Kartoitus pohjautui 40 keskeisen toimijan haastatteluihin sekä työpajaan, jossa kaikki osapuolet tuotiin ensimmäistä kertaa yhteen ja keskusteluyhteys saatiin avattua. Kartoituksessa tilanteeseen johtaneita kehityskulkuja ja juurisyitä analysoitiin Danielsin ja Walkerin (2001) mallin mukaisesti kolmen keskinäisriippuvaisen ulottuvuuden – asiakysymysten, hallinnon menettelyiden ja osapuolten vuorovaikutussuhteiden – kautta, jotta saatiin muodostettua yhteisesti jaettu tilannekuva sekä tunnistettua toimenpide-ehdotuksia ja etenemisen reunaehdoja. Merkittävinä haasteina kartoituksen perusteella näyttäytyivät etenkin osapuolten välille vuosikymmenten aikana muodostunut epäluottamus sekä tyytymättömyys ympäristöhallinnon tarjoamiin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin. Konfliktisyklille ominaisesti edeltävillä olosuhteilla ja aiempien kiistojen vaikutuksilla olikin suuri merkitys tilanteen taustalla (Peltonen & Villanen 2004). Kuitenkin myös jaettuja intressejä, myönteiseksi koettuja kehityskulkuja ja yhteistyöhalukkuutta löytyi, joten sovitteluprosessille arvioitiin olevan edellytyksiä. Konfliktikartoitus tuki siten tutkimuskirjallisuuden tarjoaman käsityksen mukaisesti sovitteluprosessin onnistumisen edellytysten tunnistamista, sillä sen avulla voitiin arvioida esimerkiksi osapuolten uskoa ratkaisujen löytymiseen (Carpenter 1999; Moore 2014).

Analyysini perusteella monet haastattelemani toimijat kokivat riippumattoman osapuolen toteuttaman tilannekartoituksen onnistuneena ensiaskeleena lukkiutuneen tilanteen selvittämiseksi ja

luottamuksen rakentamiseksi. Havainto vahvistaa aiempaan tutkimukseen pohjautuvaa käsitystä siitä, että luotettavan riippumattoman osapuolen toteuttama konfliktikartoitus vahvistaa prosessiin osallistumisen kokemista mielekkäänä ja turvallisena etenkin tilanteissa, joissa on moninaisia kiistanalaisia kysymyksiä, koollekutsujan ja muiden osapuolten välillä on epäluottamusta tai aiemmat ristiriitojen ratkaisupyrkimykset ovat epäonnistuneet (Carpenter 1999; Carlson 1999). Kartoitus myös aiemman ymmärryksen mukaisesti tuki osapuolia ja sovittelijoita jatkoprosessin määrittelyssä, kun osapuolet pääsivät luottamuksellisesti sanoittamaan tilanteen taustatekijöitä sekä pohtimaan etenemisvaihtoehtoja (ks. esim. Moore 2014).

Tutkimuskirjallisuudessa korostetaan, että sovitteluprosessit tulisi räätälöidä tilanteen yksilölliset piirteet huomioiden ja vahvistaen eri osapuolten omistajuuden tunnetta prosessista (Carpenter 1999; Straus 1999). Tämän voidaan katsoa monilta osin toteutuneen Merenkurkun tapauksessa, sillä **ongelma ja prosessi määriteltiin** tilannekartoituksen ehdotuksen mukaisesti paikallisista avaintoimijoista ja ympäristöhallinnon edustajista muodostetun valmisteluryhmän kesken sovittelijoiden fasilitoimissa keittiöpöytäkeskusteluissa Vaasassa keväällä 2024. Näiden tapaamisten ja etätyöskentelyn pohjalta riippumaton sovittelijaosapuoli muodosti ehdotuksen ongelmanratkaisun ja yhteistyön toteuttamiseksi (ks. Akordi 2024).

Eri osapuolia osallistui yhdessä prosessin suunnitteluun, mikä näkemykseni mukaan myös vahvisti näiden osapuolten sitoutuneisuutta tutkimuskirjallisuuden mukaisesti (ks. Carpenter 1999; Straus 1999). Jatkoprosessin toimintatapojen ja tavoitteiden yhteinen määrittäminen riippumattoman sovittelijaosapuolen tukemana oli tulkintani mukaan hyvin ratkaiseva – mutta myös vaativana koettu – vaihe. Jumiutuneesta lähtötilanteesta päästiin eteenpäin, kun aiempien haasteiden lisäksi jatkoaskelia pohdittiin yhdessä tapaamisissa, jotka sovittelijat pyrkivät järjestämään osapuolten välisen vuorovaikutuksen ja luottamuksen kehittymistä tukien. Analyysini mukaan sen avulla onnistuttiin rakentamaan uskottavaa ja eri osapuolille mielekästä prosessia, joka motivoi osallistumaan yhteisesti hyväksyttävissä olevien ratkaisujen etsimiseen. Koska ympäristöministeriö viranomaistahona toimi koollekutsujana, prosessin uskottavuuden kannalta oli erittäin tärkeää, että avoimuus ja puolueettomuus varmistettiin ottamalla sidosryhmät mukaan jo alkuvaiheessa ja jakamalla valtaa prosessin hallinnasta, minkä merkitystä korostetaan myös tutkimuskirjallisuudessa (ks. Carlson 1999).

Akordin (2024) ratkaisuehdotuksen mukaisesti muodostettiin säädösvalmistelun ja yhteishallintamallin kehittämisen työryhmät, jotka työskentelivät 8 kuukauden ajan elokuusta 2024 maaliskuuhun 2025. Säädösvalmistelun työryhmässä kuntien edustajat pääsivät valmistelemaan luonnonsuojelualueen perustamisasetuksen luonnosta ottaen huomioon paikallisia intressejä ja tietoa.

Ympäristöministeriön ja Metsähallituksen edustajat osallistuivat työhön asiantuntijavalmistelijoina ja sihteereinä. Toisessa työryhmässä paikallisten intressiryhmien edustajat laativat ehdotuksen yhteishallintamallista sekä osallistuivat aktiivisesti asetusluonnoksen sisällön pohdintaan.

Työryhmätyöskentelyn aikana **muodostettiin yhteistä tietopohjaa, etsittiin yhteisiä etuja ja muotoiltiin ratkaisuja**. Työskentelyn ensimmäiset kaksi kolmasosaa painottuivat eri aihepiirien käsittelyyn, ja työryhmissä käytiin taustoittavia keskusteluja niihin liittyvistä näkökulmista. Lisäksi yhteisen tiedontuotannon menetelmää (ks. esim. Ehrmann & Stinson 1999) mukaillen jaettua ymmärrystä päätöksentekoon vaikuttavasta tiedosta ja sen merkityksestä muodostettiin osapuolten ja kutsuttujen asiantuntijoiden jakaman moninaisen tiedon pohjalta. Tarve yhteisen tietopohjan rakentamiselle ja yhteistyökapasiteetin vahvistamiselle tunnustettiin jo jatkoprosessin määrittelyvaiheessa, ja Akordin (2024) ratkaisuehdotus sisälsi useita toimenpiteitä tähän tarpeeseen vastaamiseksi, joista kaikkia ei kuitenkaan lopulta toteutettu. Koska tiedolliset ristiriidat ovat ominaisia ympäristökonflikteille, tiedon tuottamista ja käyttöä onkin käsiteltävä suunnitelmallisesti prosesseissa (Daniels & Walker 2001; Peltonen ym. 2012).

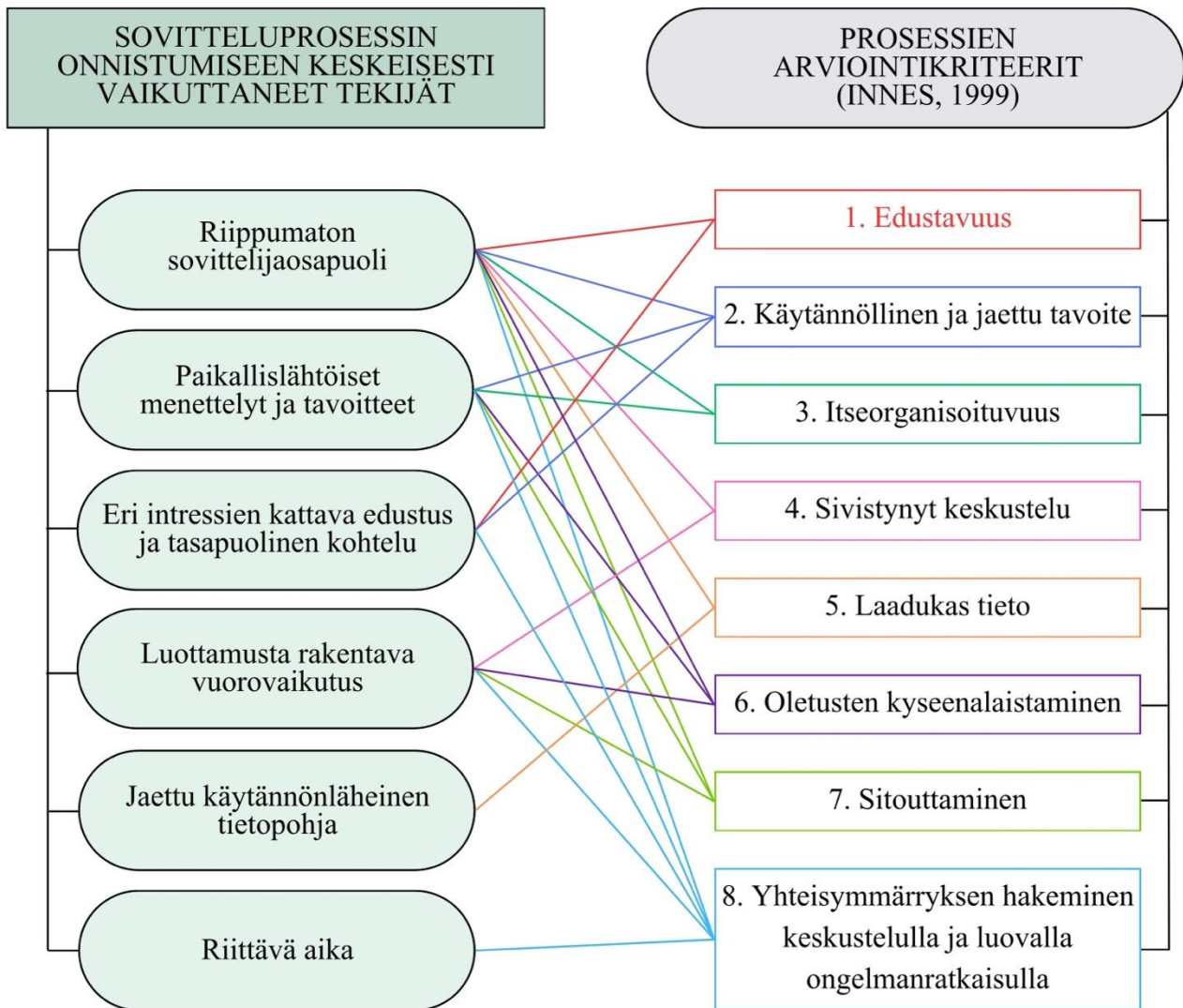
Vuodenvaihteen jälkeen työryhmät siirtyivät asetusluonnoksen ja siihen liittyvän taustamuistion sekä yhteishallinnan järjestämistä koskevan ehdotuksen hahmotteluun. Tulkintani mukaan ratkaisuja muodostettiin yhteistoiminnallisesti intressien yhteensovittamisen lähestymistapaa noudattaen siten, ettei lopputulos perustunut minkään yhden ryhmän intresseihin vaan yhteiseen keskusteluun, jonka aikana etenkin sovittelijat ja työryhmien puheenjohtajat pyrkivät varmistamaan tasapuolisen, kunnioittavan ja ratkaisukeskeisen ilmapiirin. Myös tutkimuskirjallisuudessa painotetaan, että osapuolten tulee muodostaa yhteisiä etuja kehittämällä sekä heidän omia että muiden sidosryhmien intressejä täyttäviä vaihtoehtoja rakentamalla keskustelulla, jossa huolenaiheet perustellaan, toisia kuunnellaan aktiivisesti, toiminta on läpinäkyvää ja epäasiallisista vaikuttamiskeinoista pidättäydytään (McKearnan & Fairman 1999; Susskind 1999). Lopullisista ratkaisuista päätettiin vasta kokonaisuuden valmistuttua, jolloin asetusluonnos ja taustamuistio voitiin hyväksyä yksityiskohtia myöten. Päätöksenteon toimintatapa noudatti siten Susskindin (1999) ohjeistusta, jonka mukaan lopullinen ratkaisuehdotus tulisi muotoilla vasta sen jälkeen, kun kaikkien osapuolten huolenaiheet ja tarpeet on kuultu sekä pyritty huomiomaan mahdollisimman hyvin.

Vaiheistetun neuvottelumenettelyn mukaisesti työryhmätyöskentelyvaiheen tavoitteena oli syventää osapuolten välistä ymmärrystä, kehittää vaihtoehtoja sekä muodostaa yhteisesti hyväksytty ratkaisu (Susskind 1999), mikä asetusluonnoksen valmistumisen ja analyysini tulosten perusteella toteutui. Koska haastatteluaineiston analyysin tulokset prosessin onnistumiseen keskeisesti

vaikuttaneista tekijöistä kytkeytyivät monilta osin juuri työryhmätyöskentelyn vaiheeseen, tarkennan siihen liittyviä pohdintojani seuraavassa alaluvussa 6.3.

Lopuksi sovitteluprosessissa siirryttiin **sopimisen, toteutuksen ja seurannan** vaiheeseen, kun säädösvalmistelun työryhmä hyväksyi Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustamisasetuksen luonnoksen taustamuistioineen (ks. Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä 2025) yksimielisesti tiistaina 25.3.2025. Asetusluonnoksen taustamuistio sisälsi tutkimuskirjallisuuden (ks. Susskind 1999; Luoma ym. 2022) oppien mukaisesti keinoja sopimuksen toteutukselle, seurannalle, arvioinnille sekä mahdollisten tulevien kiistojen yhteiselle käsittelylle. Nämä tehtävät osoitettiin pääosin perustettavaksi ehdotetulle neuvottelukunnalle, joka toimisi paikallisena yhteishallinnan mallina tukien Metsähallituksen hallinnoimien valtion alueiden käyttöä koskevaa päätöksentekoa sekä edistäen paikallisväestön huomioimista ja toimintojen yhteensovittamista.

Kun yhteisesti hyväksytyyn lopputulokseen on päästy, eri osapuolten edustajien tulisi myös julkisesti sitoutua sopimuksen toteuttamiseen (Susskind 1999). Työryhmien puheenjohtajat, kolme eri näkökulmia edustanutta yhteishallinnan työryhmän jäsentä sekä toinen sovittelijoista esittelivätkin juuri valmistunutta asetuseruonnosta saman päivän mediatilaisuudessa, mutta sen toteuttamiseen ei vielä voitu täysin sitoutua, koska asetuseruonnos siirtyi tämän jälkeen vielä lakisäätöisen säädösvalmistelun mukaisesti jatkokäsittelyyn. Työryhmä luovutti asetuseruonnoksen taustamuistioineen ympäristöministeriölle, joka on työryhmän ehdotuksen ja siitä pyydetyn lausuntopalautteen pohjalta valmistellut Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustamisasetusta, jonka hyväksymisestä päättää lopulta valtioneuvosto. Tämän tutkimuksen puitteissa tilanne jäi vielä osin avoimeksi, sillä luonnonsuojelulain sisäisen ristiriidan korjaamiseksi jatkokäsittely ministeriössä viivästyi, eikä tutkimuksen valmistuessa kesäkuussa 2026 Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustamisasetusta ole vielä esitelty valtioneuvostossa. Tiedossa on kuitenkin Vaasassa 17.6.2026 järjestettävät tapaamiset, joissa ympäristöministeriön jatkovalmistelemaa asetusta käsitellään yhteisesti molemmissa työryhmissä ennen sen viemistä valtioneuvostoon.



KUVIO 5. Merenkurkun sovitteluprosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneiden tekijöiden kytkeytyminen Inneksen (1999) arviointikriteereihin

6.3 Sovitteluprosessiin keskeisesti vaikuttaneiden tekijöiden tarkastelu

Toinen tutkimuskysymykseni pureutui siihen, mitkä olivat sovitteluprosessiin osallistuneiden toimijoiden näkökulmasta prosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneet tekijät. Kysymykseen vastatakseni kiteytän haastatteluaineiston aineistolähtöisen temaattisen analyysini tuloksia, jotka jäsenyivät luvussa 5 sekä kuvioissa 3 ja 5 esitetyllä tavalla kuuteen pääteemaan sekä niiden alateemoihin, ja pohdin tutkimustulosten merkitystä peilaten niitä aiempaan tutkimuskirjallisuuteen.

Eryistä huomiota kiinnitän tarkastelussani siihen, miten sovitteluprosessiin keskeisesti vaikuttaneet toimintatavat ja -periaatteet kytkeytyvät teoreettisessa viitekehyksessä esiteltyihin Inneksen (1999) intressien yhteensovittamisen prosessien arviointikriteereihin, mitä on

havainnollistettu myös kuviossa 5. Tarkastelu tulkintani mukaan osoittaa, että Merenkurkun sovitteluprosessi vastasi ainakin joiltain osin kaikkiin arviointikriteereihin. Samalla on mielestäni huomionarvoista, että osallistujien haastatteluihin perustuvasta aineistolähtöisestä analyysistä muodostuneet teemat eivät ole kaikilta osin yhteneväisiä arviointikriteereiden kanssa, vaikka niiden väliset yhteydet olivatkin suurelta osin tunnistettavissa. Molemmista nousi myös tekijöitä, joita toisessa ei mainittu. Lisäksi monet analyysissä tunnistamistani tekijöistä kytkeytyivät useisiin kriteereihin, mikä teki niiden soveltamisesta haastavampaa. Esimerkiksi yhteishallintamallin kehittäminen vastasi yhdessä määriteltynä tavoitteena etenkin 2) käytännöllisen ja jaetun tavoitteen sekä 3) itseorganisoituvuuden kriteereihin. Samalla se haastoi vakiintuneita käytäntöjä ja valtarakenteita, sitoutti osapuolia ja perustui heidän huolenaiheidensa sisällyttämiseen, ja siten vastasi monilta osin myös kriteereihin: 6) oletusten kyseenalaistaminen, 7) sitouttaminen ja 8) yhteisymmärryksen hakeminen keskustelulla ja luovalla ongelmanratkaisulla. On kuitenkin luonnollista, että ainutlaatuisesta tapauksesta ja sen paikallisista erityispiirteistä nousevat onnistuneen prosessin tekijät ja teoreettisemmat onnistuneen prosessin kriteerit eivät täysin vastaa toisiaan.

Riippumaton sovittelijaosapuoli

Riippumattoman sovittelijaosapuolen rooli nousi analyysissäni yhdeksi keskeisimmistä prosessin onnistumiseen vaikuttaneista tekijöistä. Akordin sovittelijoiden merkitys korostui etenkin uskottavan prosessin rakentamisen, luottamuksellisten keskusteluiden sekä prosessin etenemisen kannattelun kautta. Tutkimustuloksena se tukee aiempaa tutkimuskirjallisuutta, jossa painotetaan riippumattoman osapuolen tarjoaman tuen merkitystä erilaisissa konfliktinratkaisun prosesseissa (ks. esim. Susskind ja Ozawa 1983; Elliott 1999).

Analyysini valossa sovittelijoiden mukaantulo näyttäytyi ratkaisevana, koska uusi riippumaton osapuoli mahdollisti yhteiseen ongelmanratkaisuun siirtymisen jumiutuneesta lähtötilanteesta, jossa osapuolten välinen epäluottamus ja luonnonsuojelualueen perustamiseen kohdistunut paikallinen vastustus olivat keskeyttäneet säädösvalmistelun. Haastateltujen toimijoiden arvioiden perusteella sovittelijat onnistuivat tunnistamaan keskeiset osapuolet ja tuomaan heidät yhteen, jolloin keskusteluyhteyttä saatiin rakennettua ja epäluottamuksen taustalla olleita tunteita sekä kokemuksia päästiin purkamaan. Havainto vahvistaa käsitystä siitä, että sovittelijoiden rooli korostuu usein tilanteissa, joissa osapuolet eivät pysty edistämään ratkaisua omin keinoin esimerkiksi juuri heikentyneiden vuorovaikutussuhteiden vuoksi, jolloin sovittelijat voivat tukea osapuolia luottamuksen vahvistamisessa (ks. esim. Moore 2014).

Vuosikymmenten aikana muodostuneen konfliktitilanteen avaaminen ja yhteisesti hyväksyttävissä olevien ratkaisujen löytäminen edellytti eri osapuolille mielekkään ja uskottavan prosessin rakentamista, missä sovittelijoilla oli vahva rooli. Sovittelijoiden hyödyntämät toimintatavat prosessin legitimitettiin vahvistamiseksi olivat linjassa aiemman kirjallisuuden kanssa (Elliott 1999), koska he muun muassa edistivät keskeisten osapuolten tunnistamista ja edustavuuden varmistamista, toivat esille tasapuolisesti eri osapuolien näkökulmia, painottivat osapuolten kanssa käytyjen keskustelujen luottamuksellisuutta sekä osaltaan huolellisesti suunnittelivat ja toteuttivat prosessin niin, että se pohjautui yhteisesti sovittuihin pelisääntöihin ja päätöksenteon menettelyihin. Sovittelijoiden merkitys kytkeytyikin vahvasti myös muihin analyysissä tunnistamiini teemoihin, sillä heillä oli keskeinen rooli sovitteluprosessin toimintatapojen ja -periaatteiden muotoilussa ja toteutuksessa. Myös peilatessani riippumattoman sovittelijaosapuolen roolia Inneksen (1999) arviointikriteereihin tunnistin, että heidän toimintansa kytkeytyi – etenkin prosessin muotoilun kautta – jollain tapaa kaikkiin niistä, mikä mielestäni korostaa sovittelijoiden tarjoaman tuen merkitystä intressien yhteensovittamiseen tähtäävissä prosesseissa.

Haastatteluaineistossa korostettiin riippumattoman sovittelijaosapuolen merkitystä myös prosessin kannattelussa, jotta haastavistakin tilanteista päästiin aina siirtymään eteenpäin. Etenkin luottamukselliset keskustelut eri osapuolten kanssa nousivat analyysissäni keskeiseksi toimintatavaksi, jonka avulla sovittelijat pystyivät sovittelemaan kärjistyneitä tilanteita, välittämään näkemyksiä ja tietoa sekä kannustamaan yhteistä tavoitetta kohti. Lisäksi he osasivat neutraalilla tavalla nostaa esiin keskeisiä ongelmia, vaihtoehtoisia näkökulmia sekä ratkaisumahdollisuuksia. Riippumattoman osapuolen roolin mukaisesti he pidättäytyivät tarjoamasta valmiita ratkaisuja ja sen sijaan tukivat asianosaisia osapuolia niiden etsimisessä sekä tarvittaessa kiinnittivät huomiota esimerkiksi kokonaisuuden edistämiseen sekä lainsäädännön tai muiden tekijöiden asettamiin reunaehtoihin. Analyysini perusteella nämä toimintatavat tukivat osapuolten motivaatiota ja sitoutumista, kevensivät etenkin ympäristöhallinnon edustajien työtaakkaa sekä mahdollistivat osaltaan yhteisen lopputuloksen syntymisen.

Tulkintani mukaan sovittelijat onnistuivatkin monilta osin vastaamaan Elliottin (1999) määrittelemiin asiakysymysten, vuorovaikutussuhteiden ja prosessinhallinnan ulottuvuuksien vaatimukseen. Havainto osaltaan vahvistaa myös tunnistettua tarvetta asia- ja ihmiskeskeisen sovitteluotteen yhdistämiselle ympäristökonfliktien sovittelussa, mikä edellyttää sovittelijoilta vuorovaikutusprosessien hallinnan ohella riittävää ymmärrystä myös ympäristökonfliktien erityispiirteistä voidakseen esittää ratkaisuehdotuksia aktiivisesti ja määrätietoisesti (Peltonen ym. 2012). Useat haastattelemiini toimijat olivatkin erityisen tyytyväisiä kokeneiden sovittelijoiden

osaamiseen, ja näkivät riippumattoman sovittelijaosapuolen hyödyntämisen keskeisenä onnistumisen avaimena sekä suosittelamisen arvoisena. Moni haastateltu myös tunnisti kasvavan tarpeen tällaiselle ympäristökonfliktien hallinnan osaamiselle, koska etenkin vihreä siirtymä konkretisoituu paikallistasolla uusina hankkeina, jotka voivat johtaa ristiriitoihin. Mielestäni edellä esitetyt havainnot vahvistivat käsitystä, jonka mukaan sovittelu voi toimia avaintekijänä konfliktinhallinnassa ja yhteisten ratkaisujen löytämisessä (ks. esim. Choquette & Fraser 2018).

Paikallislähtöiset menettelyt ja tavoitteet

Analyysissäni toiseksi teemaksi tunnistin paikallislähtöiset menettelyt ja tavoitteet, jotka rakentuivat etenkin paikallisten roolia vahvistaneesta säädösvalmistelun työnjaosta, yhteishallinnan kehittämisen tavoitteesta ja kaksikielisyyden periaatteesta. Tulkintani mukaan prosessin onnistumiseen vaikutti keskeisesti ylhäältä alas suuntautuvasta lähestymistavasta siirtyminen yhteistoiminnalliseen ja paikallislähtöiseen prosessiin, jonka menettelyt vahvistivat etenkin osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia paikallistasolla. Vallan jakaminen hallinnolta paikallisille toimijoille sekä säädösvalmistelun prosessissa että yhteishallinnan tavoitteen kautta vastasi täten myös konfliktin taustalla tunnistettuun tarpeeseen vahvistaa paikallisten toimijoiden aktiivisempaa roolia alueen ympäristöhallintaa koskevassa päätöksenteossa ja siihen vaikuttamisessa.

Paikallislähtöisten menettelyiden ja tavoitteiden korostumista keskeisenä tekijänä voidaankin selittää monilta osin sillä, että hallinnon epäoikeudenmukaisiksi koetut toimintatavat vaikuttivat myös konfliktin syntymiseen, mikä tuli ilmi sekä tilannekartoituksessa (ks. Turunen & Strandberg-Panelius 2023) että tämän tutkimuksen haastatteluissa. Myös aiemmassa tutkimuksessa on todettu viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välisen vuorovaikutuksen vaikuttavan konfliktien kärjistymisen taustalla (Makkonen ym. 2014). Etenkin monien paikallisten toimijoiden mielekkääksi kokema tavoite yhteishallinnasta yhdistettynä prosessin yhteistoiminnallisiin menettelyihin näyttäytyi tulkintani mukaan ratkaisevana avauksena, joka kohdistui suoraan lukkiutuneen konfliktitilanteen juurisyihin ja siten mahdollisti osaltaan säädösvalmistelun etenemisen. Tämän edellytyksenä oli, että prosessin toimintatavoista ja tavoitteista sovittiin yhdessä osapuolten kesken konfliktikartoituksen tarjoaman tiedon pohjalta, jolloin prosessi saatiin räätälöityä tilanteen yksilöllisten piirteiden mukaan. Susskindin ja Cruikshankin (2006) toisen pääperiaatteen mukaisesti prosessissa muodostettiin jaettu ymmärrys ryhmän tavoitteista, tehtävistä ja pelisäännöistä ennen työskentelyn aloittamista. Tulkintani mukaan se vahvisti tutkimuskirjallisuudessa (Carpenter 1999; Carlson 1999) esitettyjen näkemysten mukaisesti prosessin uskottavuutta sekä osallistujien sitoutuneisuutta. Samalla ympäristöministeriön vesi- ja luontoympäristöosaston ylijohtajan näkyvä

tuki ja aktiivinen osallistuminen prosessin määrittelyvaiheessa lisäsi analyysini mukaan prosessin uskottavuutta ja vakuutti paikallisia osapuolia siitä, että heidän kannattaa käyttää aikaansa ja resurssejaan prosessiin, kuten tutkimuskirjallisuudessakin on havaittu (ks. esim. Carlson 1999).

Myös kaksikielisyys näyttäytyi analyysissäni keskeisenä paikallisiin erityispiirteisiin kytkeytyneenä toimintaperiaatteena, joka vaikutti prosessin onnistumiseen. Havainto osaltaan korostaa tarvetta räätälöidä prosesseja siten, että suunnittelussa huomioidaan myös tilanteen sosiaaliset, kulttuuriset ja historialliset tekijät (Carpenter 1999). Toisaalta analyysissäni ilmeni, että vaikka jokainen sai käyttää itselleen vahvinta kieltä, valtaosin ruotsinkieliseen keskusteluun osallistuminen oli haastavampaa heikommin ruotsia osaaville toimijoille. Jäin pohtimaan olisiko tasavertaista osallistumista voinut tukea enemmän tältä osin, sillä myös Innes (1999) painottaa, että tehokkaat fasilitaattorit voivat varmistaa osallistujien ymmärtävän toistensa kannanotot, jotta he pystyvät osallistumaan täysipainoisesti neuvotteluun.

Sovittelevan neuvottelumenettelyn keskeisenä lähtökohtana on mahdollistaa aiempaa suurempi osallistuminen heille, joihin päätösten vaikutukset voimakkaimmin kohdistuvat (Susskind & Ozawa 1983). Sen merkitys näyttäytyi mielestäni keskeisenä myös Merenkurkun prosessissa, sillä analyysini mukaan etenkin vahvistuneet vaikutusmahdollisuudet motivoivat ja sitouttivat eri osapuolia etsimään yhteisesti hyväksyttäviä ratkaisuja. Kun paikalliset osapuolet pääsivät itse aktiivisesti laatimaan asetustekstiä, paikalliset erityispiirteet ja -tarpeet saatiin huomioitua siinä jo varhaisessa vaiheessa, eikä heidän kuulemisensa jäänyt monesti näennäiseksi vaikuttamiseksi koettujen yksittäisten tilaisuuksien tai lausuntojen varaan. Analyysini mukaan monet haastatelluista kokivatkin, että prosessin paikallislähtöisen työnjaon ansiosta keskeiset sidosryhmät tulivat aidosti kuulluiksi ja pääsivät vaikuttamaan suoraan omilla näkemyksillään. Myös Innes (1999) painottaa kahdeksannen arviointikriteerin – yhteisymmärryksen hakeminen keskustelulla ja luovalla ongelmanratkaisulla – yhteydessä, että osallistujien tiedon sekä huolenaiheiden kuunteleminen ja sisällyttäminen on olennaista prosessin luovuuden sekä ulkoisiin olosuhteisiin sopeutumisen kannalta.

Kokemus työnjaon poikkeuksellisuudesta näyttäytyikin tulkintani mukaan pääosin myönteisenä, vaikka joitain kysymyksiä osapuolten ja työryhmien roolien, vastuiden, vaikutusmahdollisuuksien ja sääntöjen kertaamistarpeesta nousi kuitenkin haastatteluihinsa esiin. Vastuiden selventäminen on tutkimuskirjallisuudessa intressien yhteensovittamisen prosessien määrittelyvaiheeseen kytkeytyvä askel (Susskind 1999; Luoma ym. 2022), mutta havaintojeni perusteella katson, että vastuiden kertaamisen olisi voinut kytkeä vahvemmin myös myöhempisiin vaiheisiin. Siten olisi voitu varmistaa, että jokaisella osallistujalla on selkeä käsitys päätöksentekoon liittyvistä vastuista ja mahdollisuuksista koko prosessin ajan. Uskon, että kertaamisen tarve korostuu

erityisesti prosesseissa, joiden määrittely tehdään erillisessä valmisteluryhmässä, mikä Merenkurkussa toteutui keittiönpöytäkeskusteluiden kautta.

Analyysissäni nousi esiin myös toimijoiden kokemus prosessin poikkeuksellisesta reiluudesta verrattuna tyypilliseen säädösvalmisteluun, mikä vahvisti paikallista hyväksyntää luonnonsuojelun alueen perustamiselle. Havainto on yhdenmukainen myös aiemman tutkimuskirjallisuuden kanssa, jossa on tunnistettu, että neuvotteluun osallistuneiden ja heidän edustamiensa ryhmien kokemus prosessin tarjoamien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien reiluudesta johtaa yleensä ratkaisun tukemiseen (Susskind & Cruikshank 1987). Näkemykseni mukaan päätösvaltaa jakavat, paikallisista lähtökohdista käsin toteutetut säädösvalmistelun menettelyt ja tavoitteet vahvistivat etenkin paikallisten osapuolten sitoutumista reilummaksi koettuun prosessiin ja sen avulla löydettyihin ratkaisuihin. Tämä kuvautuu merkittävänä erona verrattuna ylhäältä-alas-menettelytapojen tuottamiin ratkaisuihin, joissa eri osapuolten sitoutuminen ei välttämättä ole yhtä vahvaa, jolloin prosessien tehokkuuskin voi jäädä ainoastaan näennäiseksi, jos ristiriitoja syntyy useammin ja hallinnon kustannukset kasvavat esimerkiksi valitusten myötä (ks. esim. Salmi 2000; Peltonen ym. 2012). Vaikka yhteistoiminnallinen työskentelytapa vaati ministeriöltä enemmän resursseja asetusluonnoksen valmisteluvaiheessa, moni haastateltavista uskoi sen helpottavan työtä myöhemmässä vaiheessa etenkin lausuntojen käsittelyssä, koska isoimmat kysymykset oli saatu ratkaistua jo sovitteluprosessin aikana. Tutkimuskirjallisuudessa on myös osoitettu, että yhteistyön kohottaessa päätöksenteon legitimitettiin ristiriitoja muodostuu harvemmin, jolloin myös esimerkiksi hallinnon toimeenpano- ja kontrollikustannukset voivat vähentyä (Salmi 2000). Tämä jää Merenkurkun tapauksessa tulevaisuudessa nähtäväksi ja arvioitavaksi.

Tulkintani mukaan prosessi vastasi monilta osin yhteisen prosessin määrittelyn ansiosta käytännöllisen ja jaetun tavoitteen, itseorganisoituvuuden sekä sitouttamisen arviointikriteereihin (ks. Innes 1999). Eri näkökulmia edustaneet toimijat sitoutuivat yhteiseen, konkreettiseen ja merkitykselliseen tavoitteeseen, ja pelisäännöistä, tehtävistä, tavoitteista sekä käsiteltävistä aiheista sovittiin yhdessä. Näin prosessi kykeni vastaamaan ryhmän keskeisiin tarpeisiin ja pitämään osallistujat yhteisen pöydän ääressä. Samalla yhteishallintamallin kehittämisen idea näyttäytyi mielestäni oletusten kyseenalaistamisena, joka arviointikriteeristön mukaan perustuu ongelman määrittelyyn, vakiintuneiden käytäntöjen ja valtarakenteiden kriittiseen tarkasteluun. Tutkimustuloksena se tukee Inneksen (1999) käsitystä, jonka mukaan intressien yhteensovittamisen yhtenä vahvuutena on kyky tuottaa uusia ideoita ja malleja, joita päätöksentekijät eivät institutionaalisten ja resurssirajoitusten puitteissa muuten tunnistaisi.

Yhteistoiminnallisen hallinnan mallit sopivat aiemman käsityksen mukaan hyvin tilanteisiin, joissa erimielisyyksien ratkaisemiseksi tarvitaan yhteistä ongelmanratkaisua, toimeenpanoa ja sidosryhmien sitoutumista (Greenwood ym. 2021), mikä kuvaa mielestäni hyvin myös Merenkurkun tilannetta. Yhteishallintamallin kehittäminen heijastaa samalla laajempaa siirtymää julkishallinnolle keskitetystä ja hierarkkisesta mallista kohti hajautettua, verkostomaista ja osallistavaa hallintaa, jossa valtaa ja vastuuta jaetaan valtion ja paikallisten toimijoiden kesken (ks. esim. Osborne & Gaebler 1992; Kooiman 1999; Tiihonen 2004; Kotilainen ym. 2021). Suomen kontekstissa yhteishallinnan mahdollisuuksia tutkinut Leino (2019) on tunnistanut potentiaalisimmiksi yhteishallinnan kokeilun kohteiksi Metsähallituksen hallinnoimat suojelualueet, joiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laatimisprosessia voisi kehittää kohti yhteishallintaa, jos esimerkiksi neuvottelukuntien kautta mahdollistettaisiin paikallisille jatkuva ja todellinen osallistuminen aluetta koskevaan päätöksentekoon. Tulkintani mukaan Merenkurkussa kehitettävä yhteishallintamalli tukee tältä osin täysin Leinon näkemystä. Samalla sen määrätietoinen kehittäminen toimii erittäin kiinnostavana ja ainutlaatuisena tapauksena Suomessa, jolla voi olla merkitystä yhteishallintajärjestelmien kehittämisen ja vakiinnuttamisen kannalta. Myös haastatteluaineistosta ilmeni paikallisten toimijoiden ylpeys siitä, että he voivat toimia esimerkkinä myös muille alueille.

Eri intressien kattava edustus ja tasapuolinen kohtelu

Kolmas paikallislähtöisen sovitteluprosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttanut pääteema rakentui analyysini mukaisesti siitä, että erilaiset paikalliset intressit saatiin mukaan kattavasti edustettuina, ja että niihin myös suhtauduttiin tasapuolisesti. Havainto on yhdenmukainen intressien yhteensovittamisen lähestymistavan tavoitteen kanssa, joka perustuu juuri pyrkimykseen huomioida mahdollisimman hyvin kaikkien keskeisten sidosryhmien intressit, mikä edellyttää myös laajaa edustusta eri intressiryhmistä (esim. Susskind ym. 1999; Susskind 1999; Carlson 1999; Peltonen ym. 2012). Teema kytkeytyy myös suoraan Inneksen (1999) edustavuuden arviointikriteeriin, joka mielestäni onnistui Merenkurkun sovitteluprosessissa monilta osin, vaikka joitain haasteitakin nousi haastatteluissa esiin.

Analyysini mukaan keskeiset sidosryhmät tunnistettiin ja heille tarjottiin mahdollisuus osallistua, mikä mahdollisti kattavasti eri näkökulmiin pohjautuneen keskustelun. Asianmukainen edustus kaikista keskeisistä ja toisistaan poikkeavista intressiryhmistä tunnistettiin konfliktikartoituksen ja yhteisten keskusteluiden kautta, ja he saivat intressien yhteensovittamisen ensimmäisen pääperiaatteen (Susskind & Cruikshank 2006) mukaisesti valita itse edustajansa prosessiin. Sovittelijoiden prosessin alussa toteuttamassa kartoituksessa haastateltiin 40 eri osapuolta

edustanutta henkilöä, säädösvalmistelun työryhmään osallistui edustajia kaikista kuudesta luonnonsuojelualueelle sijoittuvasta kaupungista ja kunnasta, ja yhteishallintatyöryhmään osallistui paikallisia intressiryhmien edustajia 15 erilaisia näkökulmia edustaneesta toimijatahosta.

Analyysini perusteella edustavuutta koskevat haasteet kohdistuivat etenkin lintujen ja luonnon suojelua edustaviin osapuoliin, jotka olisivat voineet olla vahvemmin edustettuina prosessissa. Sovittelijat saivat konfliktikartoituksessa haastateltua ainoastaan yhden näitä näkökulmia edustaneen henkilön, eivätkä lintu- ja luonnonsuojelutahot osallistuneet keittiönpöytäkeskusteluihin. Straussin (1999) mukaan prosessiehdotusta valmistelevassa työryhmässä ei tarvitse välttämättä olla jokaisen osapuolen edustajia, kunhan kaikki kokevat ryhmän kokoonpanon uskottavaksi. Haastatteluaineiston perusteella ei voida sanoa kokivatko lintu- ja luonnonsuojelujärjestöjen edustajat valmisteluryhmän näin, mutta pohdin, olisiko heidän osallistumisensa jatkoprosessin määrittelyyn keittiönpöytäkeskusteluissa edistänyt myös työryhmätyöskentelyyn osallistumista. Prosessin menettelyiden ja tavoitteiden määrittelyn tulisikin tukea sitä, että kaikki keskeiset osapuolet kokevat mielekkääksi lähteä mukaan prosessiin (Susskind 1999). Myös Innes (1999) korostaa, että käytännöllisen ja jaetun tavoitteen on oltava riittävän laaja, jotta erilaisista näkökulmista tulevat ihmiset voivat jakaa sen. Osallistumisen mielekkyys nousi myös haastatteluaineistosta yhtenä tulkintana lintu- ja luonnonsuojelujärjestöjen osallistumiseen liittyneiden haasteiden takana, joskin sen arveltiin liittyvän enemmän aiempiin vuorovaikutuksen ja vastuunjaon kokemuksiin toisten osapuolten kanssa. Toinen tulkinta kytkeytyi käytännön kysymyksiin, kuten riittäviin osallistumisresursseihin ja ajankäytön haasteisiin. Myös aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa (Carlson 1999) on tunnistettu, että osapuolilla tulisi olla vapaaehtoisen osallistumishalukkuuden lisäksi riittävät resurssit osallistua prosessiin tasavertaisesti.

Sovittelijat ja työryhmien puheenjohtajat pyrkivät kuitenkin yhteydenotoilla, keskusteluilla ja näkökulmia esittämällä edistämään lintu- ja luonnonsuojelujärjestöjen osallistumista, ja lopulta kolme järjestöä saatiin edustetuiksi yhteishallintatyöryhmän työskentelyssä. Heidän kuitenkin arvioitiin jääneen jossain määrin aliedustetuiksi suhteessa muihin paikallisiin intresseihin, kuten kalastukseen ja metsästyksen. Edustavuuden tasapuolisuuden merkitystä ei mainita Inneksen (1999) arvointikriteerissä, joka painottaa sitä, että prosessiin osallistuu edustajia kaikista keskeisistä ja toisistaan poikkeavista intressiryhmistä. Analyysini havainnot kuitenkin mielestäni osoittavat, että myös eri intressiryhmien edustuksen vahvuudella on osaltaan keskeinen vaikutus intressien yhteensovittamisen prosessien onnistumiseen, vaikka ne eivät perustu äänienemmistön periaatteeseen (Susskind 1999). Samalla se tukee käsitystä, että edustuksellisuuden näkökulmasta tulisi huomioida, miten hyvin osallistujat pystyvät edustamaan tapauksen kohteena olevaa joukkoa sekä tekemään

päätöksiä tämän ryhmän nimissä (Peltonen ym. 2012). Analyysini mukaan suurin osa toimijoista kuitenkin koki, että prosessissa tarjottiin kaikille osapuolille tasapuoliset vaikutusmahdollisuudet, minkä lisäksi sovittelijat ja puheenjohtajat edistivät eri intressien tasapuolista huomioimista. Lopputuloksen ei myöskään nähty perustuvan minkään yhden ryhmän intresseihin.

Intressien yhteensovittamisen neljäntenä pääperiaatteena on pyrkimys sopimuksiin, jotka ovat jokaisen osapuolen kannalta parempia, kuin mitä he olisivat voineet saavuttaa ilman neuvottelua (Susskind & Cruikshank 2006). Tässä tutkimuksessa ei arvioitu prosessin lopputuloksena syntyneen asetusluonnoksen sisältöä, mutta analyysini mukaan monet haastatelluista kokivat, että avoimeen, reiluun ja tasapuoliseen keskusteluun pohjautuneella prosessilla saavutettu lopputulos oli parempi, kuin mitä muilla tavoilla olisi todennäköisesti saavutettu. Yhtä luonnonsuojelujärjestöä edustanutta haastateltavaa lukuun ottamatta he kuvasivat olevansa pääosin tyytyväisiä prosessin lopputuloksena syntyneeseen asetusluonnokseen tai pystyvänsä vähintään hyväksymään sen. Osapuolten kaikkien toiveiden toteutuminen on aiemmankin käsityksen mukaan mahdollista vain hyvin harvoissa tilanteissa, minkä sijaan intressien yhteensovittamisen prosesseissa tavoitteena on, että kaikki osapuolet pystyvät hyväksymään lopputuloksen, ja että kaikki voitava on tehty jokaisen osapuolen intressien huomioimiseksi (Susskind 1999). Myös Innes (1999) painottaa, että yhteisymmärrystä tulisi hakea keskustelulla ja luovalla ongelmanratkaisulla siten, että ennen ratkaisun muotoilua kaikki kysymykset sekä intressit on perusteellisesti käyty läpi ja on tehty merkittäviä ponnisteluja luovien ratkaisujen löytämiseksi näkemyseroihin. Tulkintani mukaan Merenkurkun prosessissa tämä pyrkimys toteutui hyvin annettujen aikarajojen ja resurssien puitteissa.

Luottamusta rakentava vuorovaikutus

Neljänneksi prosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneeksi tekijäksi tunnistin luottamusta rakentavan vuorovaikutuksen, jonka jaoin luottamuksen rakentamisen, henkilövalintojen sekä vuorovaikutteisen työskentelytavan ja kunnioittavan keskusteluilmapiirin alateemoihin. Merenkurkun tapauksessa luottamusta rakentaneen vuorovaikutuksen merkitys korostuu mielestäni etenkin siksi, että se vastasi osapuolten väliseen epäluottamukseen ja muihin vuorovaikutuksen haasteisiin, jotka oli tunnistettu merkittäviksi konfliktin taustalla oleviksi jännitteiksi (ks. Turunen & Strandberg-Panelius 2023). Tutkimustulos näyttääytyy yhdenmukaisena tutkimuskirjallisuuden tarjoaman ymmärryksen kanssa, jonka mukaan luottamuksella ja vuorovaikutuksen tavoilla on keskeinen vaikutus sekä konfliktien syntymiseen että niiden ratkaisupyrkimyksiin (ks. esim. Wall & Callister 1995; Susskind ym. 1999; Daniels & Walker 2001; Lewicki & Tomlinson 2014). Havainto tukee myös käsitystä siitä, että sovittelulla voidaan ratkoa konfliktien taustalla olevia haasteita, joihin

esimerkiksi juridisilla prosesseilla ei päästä käsiksi (Susskind ym. 2000). Toimivamman vuorovaikutussuhteen rakentamisen merkitystä tukee myös aiempi käsitys, jonka mukaan se vahvistaa tilanteen vakautta myös tulevaisuudessa (Susskind & Cruikshank 1987).

Sovittelun yhtenä pyrkimyksenä onkin vahvistaa osapuolten keskinäistä ymmärrystä, vuorovaikutusta ja luottamusta, jolloin heidän välilleen voi muodostua myös pitkäaikaisia yhteistyösuhteita (Elliott 1999; Susskind ym. 2003; Moore 2014). Tulkintani mukaan Merenkurkun sovitteluprosessi tarjosi keinon käsitellä avoimesti yhdessä vaikeita kysymyksiä, mikä mahdollisti yhteisesti hyväksyttävissä olevan lopputuloksen, rakensi osapuolten välistä luottamusta ja kehitti vuorovaikutuksen tapoja samalla luoden parempia yhteistyön edellytyksiä myös tulevaisuuteen. Tutkimustuloksena se on linjassa tutkimuskirjallisuudessa esitetyn ymmärryksen kanssa, jonka mukaan intressien yhteensovittamisen prosessi tarjoaa turvallisen rakenteen rakentavalle vuoropuhelulle myös tilanteissa, joissa osapuolten välinen luottamus on heikko, jolloin neuvotteluihin osallistuminen mahdollistuu (Carpenter 1999). Etenkin vuorovaikutteiseen työskentelytapaan kuuluneet kasvokkain tapahtuneet yhteiset keskustelut, toisiin osapuoliin ja heidän näkökulmiinsa tutustuminen sekä kahdenkeskiset luottamukselliset keskustelut näyttäytyivät analyysini valossa toimintatapoina, jotka rakensivat luottamusta, purkivat ennakkoluuloja sekä kasvattivat yhteistyöhalukkuutta. Myös henkilövalinnat kuvautuivat analyysissäni keskeisiksi onnistumisen avaimiksi. Erityisen tärkeänä näyttäytyi paikallisten avainhenkilöiden tunnistaminen sekä työryhmien puheenjohtajien valinta, mitkä haastattelemini toimijoiden mukaan olivat prosessissa todella onnistuneita.

Vaikka osapuolten välinen luottamus ei analyysini mukaan ole vielä täysin vakaalla pohjalla, tilanne on sovitteluprosessin aikana kehittynyt huomattavasti. Prosessin alkuvaiheessa esimerkiksi joitain hallinnon edustajia ei kuunneltu tai uskottu, mikä onkin tyypillinen epäluottamuksen osoitus (Lewicki & Tomlinson 2014). Lisäksi osapuolten välinen keskusteluyhteys oli heikko, ja keskustelut tapahtuivat erillään – jos ollenkaan. Sovitteluprosessin aikana onnistuttiin kuitenkin rakentamaan kunnioittavaa, avointa ja yhteiseen ongelmanratkaisuun virittyntä keskusteluilmapiiriä, mikä näyttäytyy merkittävänä erona lähtötilanteeseen ja olikin siten yksi sovitteluprosessin onnistumisen avaimista.

Luottamusta rakentaneen vuorovaikutuksen voidaan mielestäni katsoa vastaavan etenkin sivistyneen keskustelun arviointikriteeriin, minkä lisäksi se tuki sitoutumista ja oletusten kyseenalaistamista sekä toteutti yhteisymmärryksen hakemista keskustelulla ja luovalla ongelmanratkaisulla (ks. Innes 1999). Haastatteluaineistoon pohjautuvan ymmärrykseni mukaan sovitteluprosessissa noudatettiin sivistyneen keskustelun periaatteita kasvokkaisissa keskusteluissa,

joissa toisia kunnioitettiin ja kuunneltiin aktiivisesti, minkä lisäksi ideoita sai esittää ilman pelkoa haukutuksi tulemisesta. Sovittelijat sekä työryhmien puheenjohtajat pyrkivät myös tarvittaessa varmistamaan periaatteen ja sääntöjen noudattamista, kun joitain yksittäisiä asiattomampia tilanteita ilmeni. Osapuolet pääsivät tutustumaan toisiinsa sekä neuvottelupöydän ääressä että epävirallisemman vuorovaikutuksen kautta esimerkiksi taukojen aikana, mitä myös sovittelijat tukivat aktiivisesti etenkin prosessin alkupuolella. Osapuolten sitoutuminen prosessiin kuvautui tulkintani mukaan todella vahvana, mitä luottamusta rakentava vuorovaikutus tuki paikallislähtöisten menettelyiden ja tavoitteiden sekä riippumattoman sovittelijaosapuolen tuen lisäksi.

Jaettu käytännönläheinen tietopohja

Viidenneksi teemaksi analyysissäni muodostui jaetun käytännönläheisen tietopohjan rakentaminen, joka hahmottui tiedon moninaisuuden ja riittävyyden ulottuvuuksien kautta. Mielestäni tutkimustulos vahvistaa käsitystä yhteisen tiedontuotannon merkityksestä intressien yhteensovittamisen prosesseissa, mitä myös tutkimuskirjallisuudessa korostetaan. Esimerkiksi intressien yhteensovittamisen kolmannen pääperiaatteen mukaisesti ennen päätöksentekoa tulee muodostaa kaikkien luotettavaksi kokema jaettu tietopohja (Susskind & Cruikshank 2006), mikä toimii samalla myös vaiheistetun neuvottelumenettelyn kolmantena vaiheena (Luoma ym. 2022).

Yhteinen tiedontuotanto on keskeisessä roolissa myös Inneksen (1999) laadukkaan tiedon arviointikriteerissä, jonka yhtenä edellytyksenä on, että kaikki osallistujat oppivat sekä tieteellisestä että kokemukseen perustuvasta tiedosta. Tämä toteutui haastattelemieni toimijoiden arvioiden mukaan hyvin Merenkurkun sovitteluprosessissa. Etenkin työryhmätyöskentelyn aikana osallistujat oppivat moninaisesta tiedosta, jota saatiin eri osapuolilta – ympäristöhallinnon organisaatioista, kunnista ja paikallisilta intressiryhmiltä – sekä ulkopuolisilta kutsuilla asiantuntijoilta, minkä lisäksi myös sovittelijat tukivat tiedontuotantoa aktiivisesti. Analyysini mukaan keskeneräisenkin tiedon avoin jakaminen koettiin mielekkäänä, mikä tukee käsitystä avoimuuden ja tiedon jakamisen hyödyistä neuvotteluissa (Lax & Sebenius 1986). Moninainen tieto auttoi osallistujia hahmottamaan muun muassa käsiteltävien kysymysten kokonaisuutta, mittakaavaa ja merkitystä. Intressien yhteensovittamisen prosesseissa syntyvien ratkaisujen viisaus rakentuukin mahdollisimman laajan ja asianmukaisen tietopohjan kautta, jota varten on löydettävä ja hyödynnettävä parasta mahdollista tietoa (Susskind & Cruikshank 1987; Innes 1999). Erityisesti kuntien ja muiden paikallisten toimijoiden tiedon vahva hyödyntäminen prosessissa kuvautui mielestäni prosessin vahvuutena, sillä siten ratkaisut saatiin rakennettua kattavasti paikallisia näkökulmia huomioivalle tietopohjalle, mikä ei olisi perinteisillä säädösvalmistelun kuulemismenettelyillä ollut yhtäläisesti mahdollista.

Tulkintani mukaan jaetun käytännönläheisen tietopohjan rakentaminen vahvisti osaltaan tehtyjen ratkaisujen hyväksyttävyyttä ja auttoi luomaan yhteisymmärrystä. Yhteisen tiedontuotannon onkin myös tutkimuskirjallisuudessa todettu tukevan argumenttien tieteellisten perusteiden ymmärtämistä, lisäävän sopimusten uskottavuutta, luovuutta ja kestävyyttä sekä edistävän osapuolten välisten suhteiden kehittymistä, kun osapuolet oppivat ymmärtämään paremmin toistensa näkemyksiä ja niiden perusteluja (Ehrmann & Stinson 1999). Erityisen hyvänä toimintatapana kuvautui mielestäni se, että ratkaistavia kysymyksiä käsiteltiin käytännön tasolla yhteisesti keskustellen. Siten ratkaisujen muotoilussa voitiin hyödyntää yksityiskohtaistakin paikallistietoa, lainsäädännön todellisten käytännön vaikutusten ymmärtäminen auttoi ehkäisemään tarpeetonta huolta ja osallistujat pystyivät paremmin perustelemaan tehtyjä päätöksiä myös taustaryhmilleen. Inneksen (1999) mukaan tietoon tulisikin keskittyä mielekkäällä sekä osallistujien tarpeisiin vastaavalla tavalla, minkä voidaan katsoa olleen keskeistä myös Merenkurkun prosessissa.

Analyysini mukaan haastateltavien toimijoiden arviot tiedon riittävydestä eivät kuvautuneet yhtenäisinä. Osa nosti haastatteluissa esiin etenkin perusaineiston puutteita sekä tiedon oikea-aikaisen saatavuuden haasteita. Toisaalta monet kokivat, että tarpeellinen aineisto säädöksen kannalta keskeisten kysymysten ratkaisemiseksi katettiin hyvin ja asetusluonnokseen sisällytetyt näkemykset pohjautuvat tieteellisiin perusteluihin. Myös sovittelijat esittivät haastatteluissa pohdintoja siitä, olisiko yhteistä tiedontuotantoa pitänyt toteuttaa vieläkin aktiivisemmin, sillä osa Akordin (2024) ratkaisuehdotuksessa mainituista toimenpiteistä jäi toteutumatta. Tulkintani mukaan aineiston puutteet heikensivät joidenkin toimijoiden kokemusta prosessissa tuotettujen ratkaisujen legitimitetistä, mutta tiedon puutteet eivät kuitenkaan estäneet yhteisesti hyväksyttävissä olevien ratkaisujen löytämistä. Myös Susskindin (1999) mukaan tuotettu tieto on intressien yhteensovittamisprosesseissa vain yksi syöte, jolla ei ratkaista eriävistä tulkinnoista tai intresseistä nousevia erimielisyyksiä. Toisaalta yhteinen tiedontuotanto on todettu hyödylliseksi juuri tilanteissa, joissa osapuolet tulkitsevat dataa eri tavoin tai tietoa ei ole riittävästi saatavilla (Ehrmann & Stinson 1999). Näin ollen yhteisen tiedontuotannon vielä aktiivisempi toteuttaminen olisi voinut vahvistaa prosessia ja sen ratkaisuja entisestään, mikä olisi tosin edellyttänyt riittävän ajan, rahoituksen ja yhteisen tahtotilan varmistamista.

Riittävä aika

Kuudentena ja samalla viimeisenä prosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneena tekijänä analyysissäni kuvautui riittävä aika. Tehokkuuden näkökulmasta neuvotellun ratkaisun saavuttaminen ei saisi viedä kohtuuttomasti aikaa tai muita resursseja, vaikka toisaalta alkuvaiheessa

enemmän aikaa vievät ja osallistavammat prosessit voivat olla tehokkaampia ja nopeampia pitkällä aikavälillä (Susskind & Cruikshank 1987). Tulkintani mukaan osallistajat olivat pääosin tyytyväisiä prosessin ajankäyttöön ja tehokkuuteen, vaikka varsinkin työryhmätyöskentelyn vaihetta kuvattiin vaativaksi ja intensiiviseksi. Osapuolten vahva sitoutuminen näkyikin merkittävänä ajallisena panostuksena.

Yhteisymmärryksen hakeminen keskustelulla ja luovalla ongelmanratkaisulla yhtenä Inneksen (1999) arviointikriteerinä määrittyy sen kautta, että yhteisesti hyväksyttävissä olevaa ratkaisua intressien yhteensovittamiseksi haetaan vasta, kun kaikki kysymykset ja intressit on perusteellisesti keskusteltu ja on tehty merkittäviä ponnisteluja luovien ratkaisujen löytämiseksi näkemyseroihin. Merenkurkun prosessissa vaikeimpien kiistakysymysten ratkaiseminen edellyttikin kuukauden lisäaikaa työryhmätyöskentelyn loppuvaiheessa. Analyysini mukaan myös luottamuksen rakentaminen vaati riittävästi aikaa, eikä prosessia olisi ollut mahdollista toteuttaa nopeammin.

Prosessin tiivis aikataulu koettiin analyysini mukaan eri tavoin. Jotkut haastatelluista näkivät myönteisenä, että se kannusti etenemään ja asetti paineita lopputuloksen syntymiselle. Osa kuitenkin koki etenkin loppuvaiheen kiireen heikentäneen paikallista sitouttamista ja tilanteen vakautta, sillä kaikkia päätöksiä ja niiden perusteluita ei ehditty käsittelemään taustaryhmien kanssa. Tällöin edustajilla ei ollut täyttä mandaattia tehdä päätöksiä ryhmänsä puolesta. Myös Susskind ja Cruikshank (2006) ovat nostaneet viidenneksi pääperiaatteeksi sen, että ennen lopullista päätöstä neuvottelevien osapuolten tulisi keskustella sopimusluonnoksesta oman viiteryhmänsä kanssa, mikä ei tulkintani mukaan Merenkurkun prosessissa siten täysin toteutunut. Lisäksi haastatteluaineistosta ilmeni, että kiireestä johtunut jalkauttamisen puute näytti heikentäneen joidenkin paikallisten toimijoiden luottamusta prosessiin ja ympäristöhallintoon, millä uskottiin olevan vaikutusta myös perustettavan luonnonsuojelualueen sääntöjen noudattamiseen. Havaintoa tukee ymmärrys siitä, että luottamus ja prosessien menettelyt ovat yhteydessä sovittujen säännösten noudattamiseen, ja liian nopeasti muodostettu ratkaisu voi johtaa sen riitautumiseen (Susskind & Cruikshank 1987; Lewicki & Tomlinson 2014).

Tulkintani mukaan riittävän ajan merkitystä korostaa se, että vaikka prosessin myötä tilanne on selvästi parantunut – isot kysymykset on saatu ratkaistua, luottamus on kasvanut ja yhteisymmärrystä on saavutettu – tilanne olisi vakaampi, jos työryhmätyöskentelyn loppuvaiheessa olisi ollut enemmän aikaa. Samalla se olisi voinut tukea prosessia muiltakin osin esimerkiksi mahdollistamalla vielä kattavamman tiedontuotannon toteuttamisen. Myös Susskind ja Cruikshank (1987; 2006) korostavat, että hyvän neuvotteluratkaisun tulisi olla vakaa ja pysyvä, minkä lisäksi sopimuksen toimeenpanoon

liittyviä mahdollisia haasteita ja muutoksia tulisi ennakoida suunnittelemalla riittävän joustavia ja kestäviä ratkaisuja.

Tulevaisuuden odotukset

Ratkaisujen joustavuuden ja kestävyuden lisäksi prosessin todellisia vaikutuksia voidaan arvioida vasta tulevaisuudessa, konfliktisyklin jälkinäytöksen ja vaikutusten vaiheessa (ks. Peltonen & Villanen 2004). Toimijoiden tulevaisuuteen ja tilanteen vakauteen kohdistuneissa odotuksissa korostui analyysini mukaan ennen kaikkea toive paikallislähtöisen ja vuorovaikutteisen yhteistoiminnan jatkumisesta ja vahvistamisesta. Keskeisen roolin saikin tuleva neuvottelukunta, jonka toivottiin vakiintuvan pysyväksi yhteishallintamalliksi vuosikymmeniksi eteenpäin. Moni haastateltu koki tärkeäksi, että jatkossa ympäristöhallinto ei toisi alueelle valmiita ratkaisuja, vaan ensin niistä keskusteltaisiin yhdessä neuvottelukunnan kanssa. Ympäristöhallinnon toimintatavat näyttäytyivät tulkintani mukaan keskeisinä myös luottamuksen kehityssuunnan kannalta. Lisäksi neuvottelukunnan riittävien resurssien turvaaminen kuvautui tärkeänä yhteishallinnan toteutumisen ja alueen pitkäjänteisen kehittämisen edellytyksenä, jotta keskeisten osapuolten tasapuolinen edustavuus, konkreettiset suojelutoimet, jatkuva seurantatiedon tuottaminen ja tehokas yhteinen työskentely mahdollistuvat. Samalla neuvottelukunnan käynnistymisen viivästyminen näyttäytyi analyysini perusteella riskinä, sillä silloin sovitteluprosessin aikana saavutettu yhteisymmärrys, osaaminen ja toimivat henkilösuhteet voisivat heikentyä ratkaisevalla tavalla ennen kuin yhteistoiminta pääsee jatkumaan.

Luonnonsuojelun perustamisasetuksen jatkovalmistelun viivästyminen herättääkin kysymyksiä siitä, milloin ja millaisista lähtökohdista käsin yhteistoiminta voi käynnistyä, kun eri intressien yhteensovittamisen tarve tulee taas ajankohtaiseksi viimeistään neuvottelukunnan perustamisen sekä luonnonsuojelun hoito- ja käyttösuunnitelman laadinnan yhteydessä. Sovitteluprosessi tulkintani mukaan kuitenkin vahvasti yhteistyön jatkoedellytyksiä, etenkin edistämällä osapuolten välistä tutustumista, luottamuksen rakentumista ja vuorovaikutustapojen kehittymistä. Prosessin aikana omaksuttuja toimintatapoja – moninäkökulmaista työryhmätyöskentelyä, rakentavaa keskustelua sekä mahdollisten ristiriitojen yhteistä ratkomista saman pöydän ääressä – halutaan myös jatkaa, sillä niiden nähtiin toimivan.

6.4 Johtopäätökset

Tapaustutkimukseni Merenkurkun luonnonsuojelun perustamisasetuksen säädösvalmistelun yhteydessä toteutetusta sovitteluprosessista osoittaa, että riippumattoman osapuolen tuella toteutettu

intressien yhteensovittamisen lähestymistapaa noudattava ympäristösovittelu voi toimia ratkaisevana menetelmänä monen osapuolen välisissä ympäristökiistoissa suomalaisessa toimintaympäristössä. Sovitteluprosessi mahdollisti paikallisen vastustuksen ja luottamuspuolan keskeyttäneen säädösvalmistelun etenemisen ja yhteisesti hyväksyttävissä olevien ratkaisujen löytämisen, mikä korostaa intressejä yhteensovittavan ympäristösovittelun potentiaalia julkisen ympäristöä ja luonnonvaroja koskevan valmistelutyön ja päätöksenteon tukena.

Samalla tutkimukseni korostaa sitä, että sovitteluprosesseissa käytetyt toimintatavat ja -periaatteet vaikuttavat keskeisesti prosessien onnistumiseen. Tutkimuksen tulokset tarjoavatkin oppeja siitä, millaiset käytännöt voivat tukea tällaisia prosesseja. Keskeisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että riippumattoman sovittelijaosapuolen rooli on ratkaiseva erityisesti tilanteissa, joissa osapuolten välinen luottamus on heikko eikä yhteistä etenemispolkua ole näkyvissä. Riippumaton, luotettava ja ympäristökonfliktien erityispiirteet hallitseva sovittelijaosapuoli voi tukea osapuolia yhteiseen ongelmanratkaisuun siirtymisessä rakentamalla uskottavaa ja mielekästä prosessia, ja myös kannatella sitä haastavien tilanteiden yli sovittelemalla luottamuksellisesti ristiriitoja sekä tukemalla osapuolia ratkaisujen etsimisessä.

Tutkimus osoittaa, että siirtyminen hierarkkisista, ylhäältä alas suuntautuvista menettelyistä paikallisiin erityispiirteisiin räätälöityihin yhteistoiminnallisiin toimintatapoihin ja tavoitteisiin vahvistaa osapuolten sitoutumista, prosessin koettua reiluutta sekä ratkaisujen legitimitettä ja hyväksyttävyyttä. Samalla se mahdollistaa konfliktin juurisyyhin vastaavien, paikallislähtöisten ja luovien ratkaisujen löytämisen. Myös julkisen sektorin johtotason henkilöiden näkyvä tuki ja aktiivinen osallistuminen paikallistasolla voi vahvistaa prosessien uskottavuutta. Osapuolten roolien, työnjaon ja vaikutusmahdollisuuksien muuttuessa on kuitenkin varmistettava, että ne ovat kaikille selkeitä. Samalla tutkimus korosti kattavan ja tasapuolisen eri intressien edustavuuden merkitystä legitiimien ja hyväksyttävien ratkaisujen edellytyksenä, minkä varmistamiseksi kaikille keskeisille osapuolille tulee turvata mahdollisuudet tasavertaiseen osallistumiseen sekä huolehtia siitä, että he voivat kokea osallistumisen mielekkääksi.

Tutkimuksen perusteella voidaan myös todeta, että haastavienkin kysymysten käsittely avoimeen, kunnioittavaan, luottamukselliseen ja yhteiseen ongelmanratkaisuun virittyneeseen vuorovaikutukseen perustuvilla toimintatavoilla vahvistaa osapuolten välistä luottamusta, kehittää vuorovaikutussuhteita ja purkaa ennakkoluuloja, mikä luo myös jatkoedellytyksiä rakentavalle yhteistyölle. Luottamus näyttäytyy tutkimuksen valossa rakentuvan ajan kanssa etenkin johdonmukaisen, avoimen ja henkilökohtaisen vuorovaikutuksen kautta. Keskeinen merkitys sovitteluprosessien onnistumisen kannalta onkin myös onnistuneilla henkilövalinnoilla, joissa

korostuu sovittelijoiden lisäksi etenkin mahdollisten puheenjohtajien rooli sekä paikallisten avainhenkilöiden tunnistaminen.

Lisäksi luottamuksen rakentuminen ja vaikeiden kiistakysymysten käsittely vaatii riittävästi aikaa, jota tulee varata myös prosessien loppuvaiheeseen ratkaisujen jalkauttamiseen taustaryhmille, mikä tukee ratkaisujen legitimiteettiä sekä tilanteen vakautta. Aikaa ja resursseja tulisi varata myös yhteiselle tiedontuotannolle, sillä riittävän ja moninaisen tieteellisen sekä paikallisen tiedon yhteinen käsittely käytännönläheisellä tasolla tukee yhteisymmärryksen muodostumista, mahdollistaa toimivien ja perusteltavissa olevien ratkaisujen löytämistä sekä ehkäistä tarpeetonta huolta, kun vaikutuksista keskustellaan yhdessä ymmärrettävällä tavalla.

Vaikka Merenkurkun luonnonsuojelualue ja sen perustamisprosessi ovat monin tavoin ainutlaatuisia, uskon, että tutkimuksessani esitellyt kokemuksia ja oppeja voidaan hyödyntää myös muissa vastaavissa tilanteissa sekä julkisen sektorin säädösvalmistelun lisäksi laajemminkin erilaisissa hankkeissa, esimerkiksi vihreän siirtymän hankkeiden yhteydessä. Merenkurkun sovitteluprosessi voisi siten toimia kannustava esimerkkinä ja madaltaa kynnystä intressejä yhteensovittavan ympäristösovittelun sekä muiden yhteistoiminnallisten menettelyjen käyttöönotolle myös muissa tilanteissa, joissa sille on edellytyksiä.

Tutkimukseni yhteiskunnallinen merkitys sekä tunnistamani jatkotutkimustarpeet kytkeytyvätkin vahvasti intressejä yhteensovittavan ympäristösovittelun sekä muiden yhteistoiminnallisten menettelyiden kasvavaan tarpeeseen sekä niiden potentiaaliin tuottaa hyötyjä kaikille osapuolille. Tutkimus osaltaan vahvistaa käsitystä siitä, että kansalaiset haluavat aiempaa aktiivisemmän roolin paikallista ympäristöä ja luonnonvaroja koskevassa päätöksenteossa, mihin perinteiset kuulemismenettelyt eivät riittävästi vastaa. Vaikka tutkimukseni osoittaa, että näitä menettelyjä voidaan hyödyntää myös pitkittyneiden ja jumiutuneiden konfliktitilanteiden ratkaisemisessa, niiden käyttö jo varhaisessa vaiheessa voisi ennaltaehkäistä kiistojen syntymistä ja kärjistymistä. Hallinnon näkökulmasta intressien yhteensovittaminen jo valmisteluvaiheessa voisikin ehkäistä valmisteluprosessien keskeytymistä ja pitkittymistä sekä mahdollistaa laajemmin hyväksytyjen ratkaisujen löytämisen, mikä säästäisi aikaa ja muita resursseja myös myöhemmissä vaiheissa, kuten lausuntojen käsittelyssä. Vaikka tällaisten menettelyiden käyttö ei ole Suomessa vielä laajasti vakiintunut, hyviä esimerkkejä kertyy jatkuvasti, ja myös tämä tutkimus tukee käsitystä niiden ratkaisevastakin merkityksestä ympäristökonfliktien ja -kiistojen hallinnassa. Uskon, että useampia esimerkkitapauksia tutkimalla ja vertailemalla voitaisiin lisätä ymmärrystä menettelyiden hyvistä käytännöistä ja vaikutuksista sekä hyödyntämismahdollisuuksista suomalaisessa toimintaympäristössä.

Tutkimustulosten valossa intressejä yhteensovittavalla sovitteluprosessilla saavutettu lopputulos – tässä tapauksessa Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustamisasetuksen luonnos – näyttäytyy monilta osin parempana kuin mitä muilla menettelytavoilla olisi todennäköisesti saavutettu, erityisesti tilanteessa, jossa aiemmat toimintatavat olivat osaltaan johtaneet kiistojen kärjistymiseen ja säädösvalmistelun keskeytymiseen. Havainnon tarkempi arviointi edellyttää kuitenkin jatkotutkimusta, jossa lopputulosta tarkastellaan sisällöllisistä kysymyksistä käsin esimerkiksi arvioimalla eri intressien yhteensovittamisen tasapuolisuutta sekä ratkaisujen kestävyyttä, joustavuutta, tietoperusteita ja toteuttamiskelpoisuutta. Lisäksi olisi perusteltua selvittää, miten sovitteluprosessi vaikutti lausuntoihin sekä myöhempään valmisteluun ja päätöksenteon vaiheisiin. Kiinnostavina jatkotutkimuskohteina näyttäytyvät mielestäni myös sovitteluprosessin pitkän aikavälin vaikutukset sekä prosessin lopputuloksena ehdotetun yhteishallintamallin toteutuminen, käytännöt, vaikutukset ja laajemmat hyödyntämismahdollisuudet. Samalla edellä kuvatut kysymykset voidaan tunnistaa tämän tutkimuksen rajoitteiksi, koska pro gradu -tutkimuksessa en voinut laajentaa tarkastelua näihin kysymyksiin.

Tutkimukseni merkitystä voidaan tarkastella myös intressejä yhteensovittavan ympäristösovittelun kehittämisen näkökulmasta. Ympäristösovittelun vakiinnuttamiseksi Suomessa tarvitaan ymmärrystä prosessien käytännöistä sekä soveltuvaa osaamista, ja tutkimukseni osoittaa, että sovittelun käytännön toteutuksella, menetelmillä sekä sovittelijoiden osaamisella on keskeinen merkitys prosessien onnistumisen kannalta. Tutkimustulokset vahvistavat monilta osin tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä käsityksiä muun muassa riippumattoman sovittelijaosapuolen merkityksestä sekä vaiheistetun neuvottelumenettelyn käytännöissä huomioitavista tekijöistä. Lisäksi haastatteluaineiston kautta tutkimukseni tuo esiin prosessiin osallistuneiden toimijoiden näkökulmia ja arvioita prosessin onnistumisen kannalta tärkeistä tekijöistä, mikä vastaa samalla olennaiseen tutkimustarpeeseen koskien eri osapuolten kokemuksia sovitteluprosesseissa. Tutkimukseni yhtenä rajoitteena on kuitenkin kymmenen toimijan haastatteluihin perustuvan aineiston rajallisuus, minkä vuoksi jatkotutkimuksessa olisi perusteltua tarkastella kattavammin etenkin eri intressiryhmien kokemuksia ja näkemyksiä. Rajoitteista huolimatta uskon, että tutkimukseni tuottamaa empiiristä tietoa voidaan hyödyntää niin tutkimuksen, osaamisen kuin käytäntöjenkin kehittämisessä. Lisäksi sen avulla voidaan tunnistaa intressejä yhteensovittavan ympäristösovittelun potentiaali keskeisenä konfliktien ennaltaehkäisyn ja ratkaisun menetelmänä, jonka merkitys ulottuu yksittäisten ratkaisujen yli vahvistaen toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja päätöksentekoa suomalaisen yhteiskunnan eri tasoilla.

LÄHTEET

- Aaltio, I. & Puusa, A. (2020). Mitä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon? Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 171–181). Gaudeamus.
- Akordi. (2026). *Meistä*. <https://akordi.fi/meista/>
- Akordi. (2024, 17. huhtikuuta). *Merenkurkun luonnonsuojelun ristiriidat ja niiden ratkaisumahdollisuudet – Akordin ehdotus pitkäjänteisen ongelmanratkaisun ja luottamuksen rakentamiseksi*. [PDF] https://akordi.fi/wp-content/uploads/2024/04/Akordin-ehdotus-_-Merenkurkku-_-17.04.24.pdf
- Berkes, F. (2009). Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1692–1702. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.12.001>
- Berkes, F., George, P., & Preston, R. J. (1991). Co-management: the evolution in theory and practice of the joint administration of living resources. *Alternatives*, 18(2), 12–18.
- Björklund, S. (2023, 15. joulukuuta). Ympäristöministeriö myöntää tehneensä virheitä – nyt Merenkurkun luonnonsuojeluasioiden käsittelyyn halutaan uusi alku. *Yle*. <https://yle.fi/a/74-20065072>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Braun, V., & Clarke, V. (2021). Can I use TA? Should I use TA? Should I not use TA? Comparing reflexive thematic analysis and other pattern-based qualitative analytic approaches. *Counselling and Psychotherapy Research*, 21(1), 37–47. <https://doi.org/10.1002/capr.12360>
- Carlson, C. (1999). Convening. Teoksessa L. Susskind, J. Thomas-Larmer, & S. McKernan (toim.), *The Consensus Building Handbook* (s. 169–198). Sage Publications.
- Carpenter, S. (1999). Choosing Appropriate Consensus Building Techniques and Strategies. Teoksessa L. Susskind, J. Thomas-Larmer, & S. McKernan (toim.), *The Consensus Building Handbook* (s. 61–97). Sage Publications.
- Choquette, C., & Fraser, V. (2018). *Environmental Mediation: An International Survey*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315170381>
- Consensus Building Institute. (2026). *Who We Are*. <https://www.cbi.org/global-network/>
- CORE. (2026) *Yhteistoiminnallinen hallinta – mekanismit ja kapasiteetit*. <https://www.collaboration.fi/tutkimus/yhteishallinnan-keinot/>
- Daniels, S., & Walker, G. (2001). *Working Through Environmental Conflict: The Collaborative Learning Approach*. Praeger, Westport.
- Dietz, T., Stern, P. C., & Rycroft, R. W. (1989). Definitions of Conflict and the Legitimation of Resources: The Case of Environmental Risk. *Sociological Forum (Randolph, N.J.)*, 4(1), 47–70. <https://doi.org/10.1007/BF01112616>
- Ehrmann, J., & Stinson, B. (1999). Joint Fact-finding and the Use of Technical Experts. Teoksessa L. Susskind, J. Thomas-Larmer, & S. McKernan (toim.), *The Consensus Building Handbook* (s. 375–400). Sage Publications.
- Elliott, M. (1999). The Role of Facilitators, Mediators, and Other Consensus Building Practitioners. Teoksessa L. Susskind, J. Thomas-Larmer, & S. McKernan (toim.), *The Consensus Building Handbook* (s. 199–240). Sage Publications.
- Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Emerson, K., Nabatchi, T., O’Leary, R., & Stephens, J. (2003). The Challenges of Environmental Conflict Resolution. Teoksessa L. Bingham, & R. O’Leary (toim.), *Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution* (1. painos, s. 3–26). Resources for the Future. <https://doi.org/10.4324/9781936331741-9>
- Ervasti, K. (2004). *Käräjäoikeuksien sovintomenettely: empiirinen tutkimus sovinnon edistämisestä riitaprosessissa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 207. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (1983). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Penguin Books.
- Geertz, C. (1973) Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture. Teoksessa G. Clifford (toim.), *The Interpretation of Cultures: Selected Essays* (s. 3–30). New York: Basic Books.
- Greenwood, S., Singer, L., & Willis, W. (2021). *Collaborative Governance: Principles, Processes, and Practical Tools* (1st ed., Vol. 1). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003172062>
- Günther, K., Hasanen, K. & Juhila, K. (2021). Johdanto: Analyysi ja tulkinta. Teoksessa J. Vuori (toim.), *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.
- HE 91/2026 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta*.
- Heinilä, A., Pölonen, I., & Belinskij, A. (2021). Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. *Ympäristöpolitiikan ja-oikeuden vuosikirja*, 14(2021), 49–116
- Häikiö, L. & Niemenmaa, V. (2007). Valinnan paikat. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s. 41–56). Gaudeamus.
- Innes, J. E. (1999). Evaluating Consensus Building. Teoksessa L. Susskind, J. Thomas-Larmer, & S. McKearnan (toim.), *The Consensus Building Handbook* (s. 631–675). Sage Publications.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412–423. <https://doi.org/10.1080/01944369908976071>
- Juhila, K. (2021a). Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet. Teoksessa J. Vuori (toim.), *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.
- Juhila, K. (2021b). Koodaaminen. Teoksessa J. Vuori (toim.), *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.
- Juuti, P. & Puusa, A. (2020). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 168–169). Gaudeamus.
- Kekäle, J., & Puusa, A. (2020). Tiedesodat. Realistinen ja konstruktionistinen maailmankäsitys. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus.
- Kide. (2015). Saisiko olla ympäristökonfliktisoppaa? -hanke käynnistyi. *Lapin yliopiston tiede- ja taidelehti*, 50. https://ulapland.fi/wp-content/uploads/sites/3/2025/03/Kide_2_2015-1.pdf
- Komendantova, N., & Battaglini, A. (2016). Beyond Decide-Announce-Defend (DAD) and Not-in-My-Backyard (NIMBY) models? Addressing the social and public acceptance of electric transmission lines in Germany. *Energy Research & Social Science*, 22, 224–231. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.10.001>
- Kooiman, J. (1999). Social-Political Governance: Overview, reflections and design. *Public Management (London, England)*, 1(1), 67–92. <https://doi.org/10.1080/14719037800000005>
- Kotilainen, J., Peltonen, L., & Sairinen, R. (2021). Yhteistoiminnallinen ympäristöhallinta erityispiirteinen ja sovelluksineen. *Ympäristöpolitiikan ja-oikeuden vuosikirja* 14(2021), 7–47.

- Kuusisto-Arponen, A-K. (2007). Konfliktitapaus. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s. 230–243). Gaudeamus.
- Källman, R. (2012, 16. marraskuuta). Ny förening vill arbeta för skärgården. *Yle*. <https://yle.fi/a/7-552691>
- Laine, M. (2021). Tapahtumakulun kuvaus. Teoksessa J. Vuori (toim.), *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.
- Laine, M., Bamberg, J., & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s. 9–40). Gaudeamus.
- Laine, M. & Peltonen, L. (2007). Ikkuna muutokseen. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s. 93–108). Gaudeamus.
- Lapin yliopisto. (2015). *Dokumenttiprojekti: Saisiko olla ympäristökonfliktikeittoa*. <https://research.ulapland.fi/fi/projects/dokumenttiprojekti-saisiko-olla-ymp%C3%A4rist%C3%B6konfliktikeittoa/>
- Laws, D., & Forester, J. (2007). Public Policy Mediation: From Argument to Collaboration. Teoksessa G. J. Miller & F. Fischer (toim.), *Handbook of Public Policy Analysis* (s. 539–560). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315093192-49>
- Lax, D. A., & Sebenius, J. K. (1986). *The manager as negotiator: bargaining for cooperation and competitive gain*. Free Press.
- Le Billon, P. (2015). Environmental conflict. Teoksessa G. Bridge, J. McCarthy & T. Perreault (toim.), *The Routledge handbook of political ecology* (s. 598–608). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315759289>
- Leino, J. (2019). Yhteishallinnan mahdollisuuksista Suomessa. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja, XII 2019*, 346–379.
- Lewicki, R., & Tomlinson, E. (2014). Trust, Trust Development, and Trust Repair. Teoksessa P. Coleman, M. Deutsch & E. Marcus (toim.), *The Handbook of Conflict Resolution* (3. painos). Jossey-Bass.
- Luoma, E. (2018). *Intressien yhteensovittaminen monenvälisenä neuvotteluprosessina: tarkastelussa Jyväskylän strateginen metsäohjelma*. [Pro Gradu -tutkielma, Tampereen Yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201805181718>
- Luoma, E., Kangasoja, J., & Kettunen, A. (2022). *Metsäkiistoja ennakoitiin ja ratkottiin yhteistyössä – isot kysymykset edelleen auki. Suomen Luonnonsuojeluliiton, Greenpeacen ja Metsähallituksen Metsätalous Oy:n välinen neuvottelu- ja sovitteluprosessi 2018–2021*. Akordi Oy julkaisuja.
- Luonnonsuojelulaki, 9/2023, <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2023/9>
- Makkonen, M., Huttunen, S., & Hildén, M. (2014). Bioenergy conflicts and their management. Finnish Environment Institute SYKE Climate Change Programme. Research report no D4 WP 4 Task 4.8. Cleen Oy. Helsinki. [PDF] <https://finalreports.fi/wp-content/uploads/2023/11/Bioenergy20conflicts20and20their20management.pdf>
- McAllister, D. (1995). Affect- and Cognition-Based Trust as Foundations for Interpersonal Cooperation in Organizations. *Academy of Management Journal*, 38(1), 24–59. <https://doi.org/10.5465/256727>
- McKernan, S., & Fairman, D. (1999). Producing Consensus. Teoksessa L. Susskind, J. Thomas-Larmer, & S. McKernan (toim.), *The Consensus Building Handbook* (s. 325–373). Sage Publications.
- Menkel-Meadow, C. (2017). *Multi-Party Dispute Resolution, Democracy and Decision-Making: Volume II*. Routledge.
- Merenkurkun lintutieteellinen yhdistys ry. (2026). *Toiminta*. http://www.merenkurkunty.net/cgi-bin/wordpress/?page_id=4173
- Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmä. (2025, 25. maaliskuuta). *Valtioneuvoston asetus Merenkurkun luonnonsuojelualueesta*. Merenkurkun säädösvalmistelutyöryhmän muistio

- [PDF]. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/70c781fd-1699-459b-990f-c71db2fcd549/54d9c13c-936e-4b2e-8bd7-2d7549b4220e/KIRJE_20250401125818.PDF
- Meriruoho, A. (2010). Merenkurkun saariston maailmanperintöalueen kävijätutkimus 2009. *Metsähallituksen luonnonsojelu julkaisuja. Sarja B, 134*, 50.
- Moffitt, M., & Bordone, R. (2005). Perspectives on Dispute Resolution. Teoksessa M. Moffitt & R. Bordone (toim.), *The Handbook of Dispute Resolution* (1. painos). A Publication of the Program on Negotiation at Harvard Law School. Jossey-Bass.
- Moore, C. W. (2014). *The mediation process: practical strategies for resolving conflict* (4. painos). Jossey-Bass.
- Museovirasto. (2024). *Maailmanperintökohteet Suomessa*. <https://www.museovirasto.fi/fi/tietoa-meista/kansainvalinen-toiminta/maailmanperintokohteet-suomessa>
- Oikeusministeriö. (2021). Hallintosovittelu-työryhmän muistio 30.4.2021. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b1516001-4c93-4295-9e61-dc5e888b6ca3/363e91c0-33d6-40bd-b3ce-051d33fe9fb0/MUISTIO_20210610095601.PDF
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Ostrobothnia australis rf. (2026). *Om oss*. https://oa.fi/om_oss/
- Peltola, T. (2007). Empirian ja teorian vuoropuhelu. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s. 111–129). Gaudeamus.
- Peltonen, L. (2026, 26. maaliskuuta). Vaikutusten arviointi ja arviointitiedon rooli ympäristökonflikteissa [Esitys]. YVA-päivät, Helsinki, Suomi.
- Peltonen, L., Haavisto, V., Heinonen, H., & Elonheimo, H. (2022). Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 30*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-012-7>
- Peltonen, L. & Kangasoja, J. (2022). Ympäristösovittelu. Teoksessa K. Ervasti & M. Attias (toim.), *Sovittelu ja sen sovellukset* (s. 254–272). Edita Publishing Oy.
- Peltonen, L., Verkasalo, A., Mynttinen, E., & Kangasoja, J. (2012). Sovittelu osana paikallisten ympäristökiistojen hallintaa. Maankäyttö ja ympäristökiistojen sovittelun kokeiluhankkeen (SOMARI) kokemuksia, tuloksia ja arviointia. *Aalto-yliopiston julkaisusarja TIEDE+TEKNOLOGIA, 9/2012*. Aalto-yliopiston julkaisusarja TIEDE + TEKNOLOGIA 9/2012, Aalto University School of Engineering. Department of Real Estate, Planning and Geoinformatics, Urban and Regional Studies Group. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-4685-3>
- Peltonen, L., & Villanen, S. (2004). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Osa 1. Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen. *Suomen ympäristö 723*, Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto. <http://hdl.handle.net/10138/40401>
- Pinkerton, E. (2003). Toward specificity in complexity: understanding co-management from a social science perspective. Teoksessa P. Degnbol, D. C. Wilson, & J. R. Nielsen (toim.), *The Fisheries Co-Management Experience* (Vol. 26, pp. 61–77). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-017-3323-6_5
- Pohjanmaan liitto. (2026). *Tietoa meistä*. <https://www.obotnia.fi/fi/tietoa-meista>
- Putnam, L., & Wondolleck, J. (2003). Intractability: Definitions, Dimensions and Distinctions. Teoksessa Lewicki, R. J., Gray, B. & Elliott, M. (toim.), *Making Sense of Intractable Environmental Conflicts* (s. 35–59). Island Press, Washington.
- Puusa, A. (2020). Haastattelutyypit ja niiden metodiset ominaisuudet. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 99–112). Gaudeamus.
- Puusa, A. & Julkunen, S. (2020). Uskottavuuden arviointi laadullisessa tutkimuksessa. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 182–194). Gaudeamus.

- Raento, P. (2007). Kelpo raportoinnin strategia. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s. 253–271). Gaudeamus.
- Sairinen, R. (1994). *Ympäristökonfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa*. Suomen kuntaliitto.
- Saisiko olla ympäristökonfliktisoppaa? -hanke. (2015). *Saisiko olla ympäristökonfliktisoppaa? -hanke* [Youtube-kanava]. <https://www.youtube.com/@saisikoollaymparistokonfli998/videos>
- Salmi, P. (2000). Tieto ja valta kalastuksen päätöksenteossa: Konflikteista yhteishallintaan? *Alue ja ympäristö*, 29(2), 47–58.
- Siirilä, M. (2022, 30. marraskuuta). Metsähallitus kohtasi vihaa ja pettymystä Merenkurkun luonnonsuojelualuetta koskevassa yleisötilaisuudessa: "Eivät koskaan kuuntele tavallisia ihmisiä". *Yle*. <https://yle.fi/a/74-20006700>
- Siirilä, M. (2023, 5. syyskuuta). Mustasaari ei halua Merenkurkkuun uutta luonnonsuojelualuetta. *Yle*. <https://yle.fi/a/74-20048520>
- Siirilä, M. (2025, 26. maaliskuuta). Merenkurkun luonnonsuojelualan perustaminen etenee – työryhmä hyväksyi asetusluonnoksen. *Yle*. <https://yle.fi/a/74-20151905>
- Similä, J., Inkinen, A., Pennanen, J., Lönngrén, H., & Tritter, J. (2006). Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. *Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006*. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. London: Sage.
- Straus, D. (1999). Designing a Consensus Building Process Using a Graphic Road Map. Teoksessa L. Susskind, J. Thomas-Larmer, & S. McKernan (toim.), *The Consensus Building Handbook* (s. 137–168). Sage Publications.
- Suomen luonnonsuojeluliitto. (2026). *Vaasan ympäristöseura*. <https://www.sll.fi/vaasa/>
- Susskind, L. (1999). An Alternative to Robert's Rules of Order for Groups, Organizations, and Ad Hoc Assemblies that Want to Operate by Consensus. Teoksessa L. Susskind, J. Thomas-Larmer, & S. McKernan (toim.), *The Consensus Building Handbook* (s. 3–57). Sage Publications.
- Susskind, L. (2005). Consensus Building and ADR. Teoksessa M. Moffitt & R. Bordone (toim.), *The Handbook of Dispute Resolution* (1. painos). A Publication of the Program on Negotiation at Harvard Law School. Jossey-Bass.
- Susskind, L. (2014). Lyhyt opas intressien yhteensovittamiseen. (J. Kangasoja, N. Gromov, O. Heinonen, I. Immonen, M. Jalava, H. Mertaniemi, R. Niemi, H. Ranta, E. Rytönen ja M. Suominen, käännt.) Akordi Oy julkaisut. (Alkuperäinen teos julkaistu 1999).
- Susskind, L., & Cruikshank, J. (1987). Breaking the impasse: consensual approaches to resolving public disputes. Basic Books.
- Susskind, L., & Cruikshank, J. (2006). *Breaking Robert's rules: the new way to run your meeting, build consensus, and get results* (1. painos). Oxford University Press.
- Susskind, L., McKernan, S., & Thomas-Larmer, J. (1999). *The consensus building handbook: a comprehensive guide to reaching agreement*. Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781452231389>
- Susskind, L., & Ozawa, C. (1983). Mediated Negotiation in the Public Sector: Mediator Accountability and the Public Interest Problem. *American Behavioral Scientist*. 27(2), 255–279.
- Susskind, L., van der Wansem, M., & Ciccarelli, A. (2003). Mediating land use disputes in the United States: pros and cons. *Environments*, 31(2), 39–58.
- Suvantola, L. (2026, 24. helmikuuta). *Merenkurkun luonnonsuojelualan säädösvalmistelu* [Esitys]. Merenkurkun suojelualan perustamisprosessin tilannepäivityspalaveri, Suomi.
- Tekoniemi, S. & Björklund, S. (2024, 3. toukokuuta). Ministeriö palkkasi konsultin ratkomaan riitaa Merenkurkun luonnonsuojelualueista: ”Hyvin harvinaista”. *Yle*. <https://yle.fi/a/74-20086819>

- Tiihonen, S. (2004). *From Governing to Governance*. Tampere University Press.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Turtiainen, M. (1996). *Ympäristöristiriitojen sovittelumenettely – kirjallisuuskatsaus yhdysvaltalaisista kokemuksista*. Suomen ympäristökeskus.
- Turunen, J-P., & Strandberg-Panelius, C. (2023). *Merenkurkun luonnonsuojelun ristiriidat ja niiden ratkaisumahdollisuudet: Näkyvässä orastavaa vihreää ruohoa pitkän jääkauden jälkeen*. Akordi Oy julkaisuja.
- Turunen, J-P., & Tikkanen, T. (2025, 27. toukokuuta). *Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustaminen*. <https://akordi.fi/yleinen/merenkurkun-luonnonsuojelualueen-perustaminen>
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2023). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan HTK-ohje 2023*. Tutkimuseettinen neuvottelukunta.
- Ury, W., Brett, J., & Goldberg, S. (1988) Getting disputes resolved; Designing systems to cut the cost of conflict. Jossey-Bass.
- Valkonen, J., & Saaristo, K. (2010). Ympäristökonfliktit. Teoksessa J. Valkonen (toim.), *Ympäristösosiologia* (s. 101–113). WSOYpro Oy.
- Vallinheimo, E. (2024, 14. tammikuuta). Merenkurkun luonnonsuojelu herättää ristiriitoja – etenkin metsästyskiellot närästävät alueen asukkaita. *Maaseudun tulevaisuus*. <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/46c5643d-8e65-46d8-87f9-935df965a4a5>
- Valtioneuvosto. (2026) *Merenkurkun luonnonsuojelualueen perustaminen*. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM027:00/2020>
- Varjonen, T. (2020, 1. lokakuuta). Valtio muuttaa maitaan luonnonsuojelualueiksi, ja välillä vastassa on kova vastarinta – Merenkurkkuun suunnitellun alueen asukas: "Tämä on meidän mielestä turha". *Yle*. <https://yle.fi/a/3-11568219>
- Varjonen, T. (2025, 12. helmikuuta). Merenkurkun luonnonsuojelualueen kohtalo voi ratketa jo tänä vuonna: ”Jokainen haluaa, että joku päätös asialle saadaan”. *Yle*. <https://yle.fi/a/74-20141674>
- Vilka, H. (2025). *Tutki ja kehitä* (6. uudistettu painos). Santalahti-kustannus.
- Vuori, J. (2021a). Laadullinen sisällönanalyysi. Teoksessa J. Vuori (toim.), *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.
- Vuori, J. (2021b). Tutkimusetiikka ihmistieteissä. Teoksessa J. Vuori (toim.), *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.
- Wall, J. A., & Callister, R. R. (1995). Conflict and Its Management. *Journal of Management*, 21(3), 515–558. <https://doi.org/10.1177/014920639502100306>
- WesselinkVanZijst. (2026). Strategic Stakeholder Engagement. <https://www.wesselinkvanzijst.nl/en-gb/home>
- Westermarck, J. (2024, 8. joulukuuta). Merenkurkun saaristossa yllättävä käänne – Konfliktin taustalle ovat kasautuneet pitkäaikaiset luonnonsuojelukiistat. *Ilkka Pohjalainen*. <https://www.ilkkapohjalainen.fi/merenkurkun-saaristossa-yllattava-kaanne-konflikti/12182514>
- Yhteisäluelaki, 758/1989, https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1989/758#sec_2
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods* (3. painos). London: Sage.
- Ympäristöministeriö. (2020, 6. toukokuuta). *Merenkurkussa käynnistetään luonnonsuojelualueen perustamisen valmistelu valtion omistamilla alueilla*. <https://ym.fi/-/merenkurkussa-kaynnistetään-luonnonsuojelualueen-perustamisen-valmistelu-valtion-omistamilla-alueilla>
- Ympäristöministeriö. (2022, 10. toukokuuta). *Merenkurkun luonnonsuojelualueen kuulemiset kesäkuussa*. <https://ym.fi/-/merenkurkun-luonnonsuojelualueen-kuulemiset-kesakuussa>
- Ympäristöministeriö. (2023, 1. joulukuuta). *Merenkurkun luonnonsuojelun erimielisyyksiin etsitään ratkaisuja*. <https://ym.fi/-/merenkurkun-luonnonsuojelun-erimielisyyksiin-etsitaan-ratkaisuja>

- Ympäristöministeriö. (2025a, 1. huhtikuuta). *Työryhmä luovutti ympäristöministeriölle asetusluonnoksen Merenkurkun suojelun alueen perustamiseksi*. <https://ym.fi/-/tyoryhma-luovutti-ymparistoministeriolle-asetusluonnoksen-merenkurkun-suojelun-alueen-perustamiseksi>
- Ympäristöministeriö. (2025b, 8. elokuuta). Lausuntoyhteenveto työryhmän ehdotuksesta Merenkurkun suojelun alueen perustamiseksi. VN/10958/2020. [PDF] https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/70c781fd-1699-459b-990f-c71db2fcd549/400834e4-acbe-472e-bf3d-41fdcb88d821/YHTEENVETO_20250808125359.PDF
- Ympäristöministeriö. (2026, 24. helmikuuta). *Merenkurkun suojelun alueen perustaminen etenee*. <https://ym.fi/-/merenkurkun-suojelun-alueen-perustaminen-etenee>
- Österbottens fiskarförbund. (2023). *Verksamhet*. <https://www.fishpoint.net/verksamhet>

LIITTEET

Liite 1: Haastattelurunko

Aloituskysymykset:

Miten olet osallistunut tapaukseen ja sen parissa työskentelyyn?

Mitä ryhmää tai näkökulmaa koet edustavasi?

Yleisesti prosessista:

Miten kuvailisit ristiriitojen ratkaisun prosessia syksystä 2023 alkaen?

Millaisena olet kokenut prosessin?

Miten se vertautuu aiempiin toimintatapoihin?

Mikä on ollut haastavaa? Mikä kenties helppoa?

Mikä on toiminut, mikä ei?

Onko jotain mitä toivoisit, että olisi tehty toisin? Mitä kehittäisit?

Onko jotain mitä erityisesti haluaisit kehua?

Prosessin toimintatavat ja -periaatteet:

Miten kuvailisit tiedon käyttöä prosessissa? Millaista tietoa on hyödynnetty? Onko lopputulos viisaasti perusteltu yhdistelemällä eri tietoja?

Oliko koko prosessin ajan selkeät yhteiset tavoitteet ja pelisäännöt?

Millaisena näet ulkopuolisten sovittelijoiden roolin?

Onko prosessi ollut riittävän tehokas? Mikä on vaikuttanut siihen?

Olivatko mielestäsi kaikki tarvittavat osapuolet mukana?

Ovatko kaikki osapuolet otettu tasavertaisesti huomioon?

Oliko prosessi mielestäsi reilu? Onko sinua ja tarpeitasi kunnioitettu?

Millaisina olet kokenut omat vaikutusmahdollisuutesi? Koetko, että sinua on kuultu ja olet päässyt vaikuttamaan? Entäpä koko ryhmän vaikutusmahdollisuudet?

Onko vuorovaikutuksen tavoissasi tai luottamuksessasi toisiin osapuoliin tapahtunut muutosta? Mikä mahdolliseen muutokseen on vaikuttanut?

Lopputulokset ja tulevaisuus:

Koetko, että lopputulos oli kannaltasi parempi, kuin mitä muilla tavoilla olisi saatu aikaiseksi? Oletko tyytyväinen?

Millainen nykytilanne on verrattuna aiempaan?

Miten tilannetta voisi vielä kehittää jatkossa?

Uskotko, että sovinto on vakaa ja pysyvä, siihen sitoudutaan ja se toteutuu?

Miten uskot, että jatkossa mahdollisiin ympäristöhallinnan ristiriitoihin alueella suhtaudutaan ja miten niitä lähdetään ratkomaan?

Kannattaisiko mielestäsi tällaisia toimintatapoja kokeilla myös muualla?

Lopuksi:

Mitkä olivat prosessin suurimmat haasteet?

Mitkä olivat prosessin onnistumisen avaimet?

Mitä muuta haluaisit tuoda esille?