

Merenkurkun sovitteluprosessi tarjoaa lupaavia oppeja ympäristösovitteluun Suomessa

TEKSTI: TAIKA TIKKANEN

Intressejä yhteensovittava ympäristösovittelu mahdollisti paikallisen vastustuksen ja luottamuspuolan takia keskeytetyn Merenkurkun luonnonsuojelualueen säädösvalmistelun etenemisen sekä yhteisesti hyväksyttävissä olevien ratkaisujen löytämisen. Ajankohtainen tapaus antaa mahdollisuuden tarkastella ympäristösovittelun erityispiirteitä, käytäntöjä sekä prosessien onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä, joihin syvennyttiin tuoreessa tapaustutkimuksessa.

Tutkin juuri julkaistussa pro gradu -tutkielmassani (ks. Tikkanen 2026) Merenkurkun luonnonsuojelualueen säädösvalmisteluun kytkeytynyttä sovitteluprosessia, joka on toistaiseksi Suomen laajin ulkopuolisen riippumattoman tahon avustama luonnonsuojelukiistan ratkaisuprosessi. Se on myös tiettävästi ensimmäinen kerta, kun ympäristöministeriö on tilannut ympäristösovittelua riippumattomalta osapuolelta. Tutkimuksessani kuvaan vuosina 2023–2025 toteutuneen prosessin vaiheita sekä sen onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneita toimintatapoja ja -periaatteita. Vaikka Merenkurkun tapaus on monilla tavoin ainutlaatuinen, se havainnollistaa hyvin ympäristösovittelua suomalaisessa toimintaympäristössä, sekä tarjoaa mielenkiintoisia oppeja siitä, millaisten käytäntöjen avulla vuosikymmenten aikana muodostuneista ristiriidoista päästiin etenemään kohti rakentavaa yhteistyötä.

Intressejä yhteensovittava ympäristösovittelu

Ympäristökiistoille on ominaista niiden monimutkaisuus: mukana on tyypillisesti useita osapuolia, haastavia intressi-, tieto- ja arvoriitiriitoja, yleisen edun kysymyksiä sekä julkisoikeudellisia näkökulmia. Ympäristösovittelu onkin tärkeää tunnistaa omana erityistä osaamista ja menetelmiä edellyttävänä sovittelun osa-alueena, sillä näiden erityispiirteiden takia ympäristökiistoja ei voi sovittaa esimerkiksi yhtä vapaasti kuin kahden yksityishenkilön välisiä riita-asioita.

*Konfliktin osapuolet
nähdään yhteisen
ongelman ratkaisijoina,
ja sovittelijan rooli
rakentuu asiakysymysten,
vuorovaikutussuhteiden
sekä yksilöllisesti tilanteen
mukaan räätälöitävän
prosessin ympärille.*

Intressejä yhteensovittavan ympäristösovittelun taustalla on ollut etenkin intressipohjaisen neuvotteluteorian soveltaminen julkisluonteisiin kysymyksiin. Tämän pohjalta 1990-luvulla Yhdysvalloissa kehitettyä Consensus Building -lähestymistapaa (ks. Susskind, McKernan & Thomas-Larmer 1999) hyödynnettiin myös Merenkurkun sovitteluprosessissa. Lähestymistapa perustuu pyrkimykseen huomioida mahdollisimman hyvin kaikkien sidosryhmien intressit vaiheistetussa neuvotteluprosessissa riippumattoman sovittelijan tuella. Konfliktin osa-

puolet nähdään yhteisen ongelman ratkaisijoina, ja sovittelijan rooli rakentuu asiakysymysten, vuorovaikutussuhteiden sekä yksilöllisesti tilanteen mukaan räätälöitävän prosessin ympärille.

Ympäristösovittelun asema on Suomessa vielä melko vakiintumaton, vaikka lupaavia kokemuksia ja tietoa on vuosien varrella jo kertynyt. Yleensä ympäristökiistoja lähestytään juridishallinnollisten prosessien kautta, joihin kytkeytyvät roolit ja osallistumisen tavat voivat rajata monien toimijoiden ainoiksi vaihtoehtoisiksi joko puolustaa tai vastustaa esitystä, kuten luonnonsuojelun perustamista. Ympäristösovittelu toimiikin yhtenä ratkaisuna tällaisiin luottamuspulaa ja konflikteja lisääviin osallistumisen haasteisiin, sillä se tarjoaa mahdollisuuden yhteiselle eri näkökulmien tarkastelulle sekä luovalle ongelmanratkaisulle. Usein näennäisenä koetun kuulemisen tai pitkien oikeuskäsittelyiden sijaan osallistujat voivat päästä aidosti vaikuttamaan omaa elinympäristöä koskevaan päätöksen tekoon sen eri vaiheissa – aina tavoitteiden määrittelystä yhdessä sovittujen toimien toteuttamiseen asti. Lopputuloksena voi tällöin syntyä kestävämpiä, tehokkaampia ja legitiimimpiä ratkaisuja, jotka yhdistävät yhteiset edut teknisesti laadukkaaseen ja toteuttamiskelpoiseen ratkaisuun. Koska ympäristöön, luonnonvaroihin ja maankäyttöön liittyvässä päätöksenteossa joudutaan lähes aina sovittamaan yhteen eriäviä intressejä, ympäristösovittelu soveltuukin erityisesti suunnittelu- ja valmisteluprosesseihin sekä niiden osallistumis- ja kuulemismenetelyihin.

Ympäristösovittelun vaiheistettu neuvottelumenettely käytännössä: esimerkkinä Merenkurkun sovitteluprosessi

Keväällä 2020 käynnistetty luonnonsuojelun säädosvalmistelu keskeytettiin paikallisen vastustuksen ja luottamuspuolan takia, ja ympäristöministeriö kutsui riippumattoman osapuolen, Akordi Oy:n, selvittämään tulehtunutta tilannetta. Syksyllä 2023 Akordin sovittelijat, Juha-Pekka Turunen ja Camilla Strandberg-Panelius, toteuttivat lähtötilanteen ja kiistojen kartoituksen, johon kuului 40 keskeisen toimijan haastattelut sekä heille järjestetty työpaja. Tavoitteena oli muodostaa yhteisesti jaettu tilannekuva, tunnistaa etenemisvaihtoehtoja sekä arvioida sovitteluprosessin edellytyksiä. Tutkimuksessani haastatellut toimijat kokivat sovittelijan toteuttaman luottamuksellisen konfliktikartoituksen onnistuneena ensiaskeleena, joka avasi lukkiutuneen tilanteen ja tuki luottamuksen rakentumista.

Keväällä 2024 hyväksyttäväksi koettu prosessi ja työskentelytavat määriteltiin yhdessä paikallisten avaintoimijoiden ja ympäristöhallinnon edustajien kesken sovittelijoiden avustamana. Eri osapuolten näkökulmasta uskottavan ja mielekkään jatkoprosessin sekä sen tavoitteiden määrittäminen yhdessä oli ratkaiseva vaihe, joka myös motivoi yhteisesti hyväksyttävissä olevien ratkaisujen etsimiseen. Prosessin tavoitteiksi asetettiin suojelualueen perustamisen lisäksi yhteishallintamallin luominen sekä yhteisen tietopohjan ja yhteistyökapasiteetin kasvattaminen, jotka kytkeytyivät suoraan kartoituksessa tunnistettuihin tarpeisiin.

Seuraavaksi muodostettiin kaksi työryhmää, joiden työskentelyn aikana elokuusta 2024 maaliskuuhun 2025 rakennettiin yhteistä tietopohjaa, etsittiin yhteisiä etuja ja muotoiltiin ratkaisuja. Suojelualueelle sijoittuvien kuntien valitsemat edustajat valmistelivat luonnonsuojelun perustamisasetuksen luonnoksen ympäristöhallinnon edustajien tukena. 15 paikallisen intressiryhmän edustajat osallistuivat aktiivisesti asetuksen sisällön pohdintaan sekä laativat ehdotuksen yhteishallintamallista. Suurin osa työskentelystä painottui eri aihepiirien käsittelyyn, kun yhteistä ymmärrystä rakennettiin kuulemalla eri näkökulmia sekä osallistujilta että ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Sovittelijat mm. valmistelivat yhteenvetoja käsiteltävistä kysymyksistä, edistivät eri näkökulmien huomioimista, jäsensivät ristiriitatilanteita sekä tukivat ratkaisuvaihtoehtojen etsimistä. Osallistujat korostivat hyvänä toimintatapana etenkin luottamuksellisia keskusteluja, joita sovittelijat kävivät taustalla eri osapuolten kanssa koko prosessin ajan.

Tutkimukseni vahvistaa käsitystä siitä, että ympäristösovittelu voi toimia ratkaisevana menetelmänä monen osapuolen välisissä ympäristökiistoissa.

Ratkaisuista päätettiin lopullisesti vasta sitten, kun eri intressit oli pyritty huomioimaan mahdollisimman hyvin ja kokonaisuus voitiin hyväksyä yksityiskohtia myöten. Lopuksi sovitteluprosessissa siirryttiinkin sopimisen, toteutuksen ja seurannan vaiheeseen, kun 25.3.2025 kuntien edustajien työryhmä hyväksyi yksimielisesti luonnonsuojelualueen perustamisasetuksen luonnoksen taustamuistioineen. Lakisääteistä lausuntopalautetta pyydettiin suoraan työryhmien muodostamasta asetustekstistä, minkä perusteella ympäristöministeriö teki muutamia – pitkälti lakitekniisiä – muutoksia, jotka käsiteltiin yhdessä työryhmien kanssa kesäkuussa 2026. Seuraavaksi asetusta esitellään valtioneuvostossa, joka tekee lopullisen päätöksen asetuksen hyväksymisestä.

Keskeiset opit Merenkurkusta

Sovitteluprosessiin osallistuneiden toimijoiden näkökulmasta prosessin onnistumiseen keskeisesti vaikuttaneet tekijät jakautuivat temaattisessa analyysissäni kuuteen pääteemaan, joiden opit voidaan tiivistää seuraavasti:

1) Riippumaton, luotettava ja ympäristökonfliktien erityispiirteet hallitseva sovittelija voi olla ratkaisevassa roolissa rakentamalla uskottavaa prosessia sekä kannatteleamalla sitä haastavien tilanteiden yli mm. sovittelemalla luottamuksellisesti ristiriitoja sekä tukemalla osapuolia ratkaisujen etsimisessä.

2) Ylhäältä alas suuntautuvista menettelyistä siirtyminen paikallisiin erityispiirteisiin räätälöityihin yhteistoiminnallisiin toimintatapoihin ja tavoitteisiin voi vahvistaa osapuolten sitoutumista ja prosessin koettua reiluutta sekä mahdollistaa konfliktin juurisyihin vastaavien, luovien ja laajemmin hyväksyttyjen ratkaisujen löytämisen.

3) Legitiimien ratkaisujen edellytyksenä on erilaisen paikallisten intressien kattava edustus sekä tasapuolinen kohtelu, minkä varmistamiseksi kaikille keskeisille osapuolille tulee turvata mahdollisuudet mielekkääseen ja tasavertaiseen osallistumiseen.

4) Avoin, kunnioittava ja yhteiseen ongelmanratkaisuun virittynyt vuorovaikutus sekä sitä tukevat työskentelytavat ja henkilövalinnat vahvistavat osapuolten välistä luottamusta, kehittävät vuorovaikutussuhteita sekä auttavat purkamaan ennakkoluuloja, mikä luo myös jatkoedellytyksiä rakentavalle yhteistyölle.

5) Riittävän ja moninaisen tiedon yhteinen käsittely käytännönläheisellä tasolla tukee yhteisymmärryksen muodostumista sekä ehkäisee tarpeetonta huolta, kun vaikutuksista keskustellaan yhdessä ymmärrettävällä tavalla.

6) Luottamuksen rakentuminen ja vaikeiden kiistakysymysten käsittely vaatii riittävästi aikaa, jota tulee varata myös ratkaisujen jalkauttamiseen taustaryhmille, sillä se tukee ratkaisujen legitimitettä sekä tilanteen vakautta.

Tutkimukseni vahvistaa käsitystä siitä, että riippumattoman osapuolen tuella toteutettu intressien yhteensovittamisen lähestymistapaa noudattava ympäristösovittelu voi toimia ratkaisevana menetelmänä monen osapuolen välisissä ympäristökiistoissa suomalaisessa toimintaympäristössä. Konfliktien ennaltaehkäisyyn ja ratkaisun menetelmänä sen merkitys ulottuu myös yksittäisten ratkaisujen yli vahvistaen toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja päätöksentekoa yhteiskunnan eri tasoilla. Lue lisää gradustani!

Lähteet:

Tikkanen, T. (2026). Vuosikymmenten ristiriidoista kohti rakentavaa yhteistyötä: Tapaustutkimus Merenkurkun sovitteluprosessista. Pro gradu -tutkielma. Johtamisen ja talouden tiedekunta, Tampereen yliopisto.

<https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202606167555>

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>

Kirjoittaja Taika Tikkanen, HM, toimii nuorempana asiantuntijana Akordi Oy:ssä