

ASiantuntijuutta luonnon puolesta

Luonnonsuojelutyö virkamiehen kokemana

Eija Tolonen

Sosiologian pro gradu -tutkielma

Syksy 1999

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaajat: Esa Konttinen

Matti Nieminen

ASiantuntijuutta luonnon puolesta. Luonnonsuojelutyö virkamiehen kokemana.

Eija Tolonen

Sosiologian pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto, syksy 1999

Sivuja 119, liitteitä kaksi

TIIVISTELMÄ

Pro gradu -tutkielmassa on tutkittu luonnonsuojeluvirkamiehen työn kokemista, luonnonsuojelutyötä määrittäviä piirteitä ja kuvattu sitä todellisuutta, jossa virkamiehet alueellisissa ympäristökeskuksissa luonnonsuojelutyötä tekevät. Yksilöidymmät kiinnostuksen kohteet ovat 1. luonnonsuojelutyön työtehtävät ja työnkuvaus, 2. virkamiehen arvotaustan kartoittaminen, 3. luonnonsuojeluvirkamiehen ja luonnonsuojelun aseman kokeminen, 4. asiantuntijuus suhteessa työhön, 5. ulkoisen olemuksen, virkamieskielen ja sukupuolen merkitys, 6. työssä onnistumisen kokeminen, 7. toimintaympäristö ja yhteistyötahot ja 8. viranomaisten ajatukset maanomistajista ja heidän suhteestaan luonnonsuojeluun.

Tutkielma perustuu kymmenen luonnonsuojeluvirkamiehen teemahaastatteluun, jotka on tehty keväällä 1998. Haastatteluja tehtiin neljässä ympäristökeskuksessa: yhdessä neljä haastattelua, muissa kaksi kussakin. Haastattelujen analysointi tapahtui purkamalla ne kokonaan nauhoilta levykkeelle ja lukemalla niitä läpi useampaan kertaan, jotta teema-alueilta löytyivät kuvaavimmat piirteet.

Ympäristökeskuksen luonnonsuojeluvirkamiehen luonnonsuojelutyötä määrittää kommunikatiivisuus, yhteistyö, toimintaympäristön toimijoiden intressien sovittelijan rooli, asiantuntijuus, virkamiesrooli sekä luonnonsuojeluvirkamiehen työssä on professioammattin piirteitä, heitä voisi kutsua viranomaisprofessioksi. Kommunikatiivisuus näkyy erityisesti maanomistajien kanssa käydyissä ostoneuvotteluissa ja asiantuntijan roolissa yhteistyötahojen tiedottamisessa ja yhteistyön koordinoinnissa. Yhteistyö oman alan asiantuntijoiden ja muiden tahojen kanssa on olennainen osa työtä. Yhteistyötahoihin ja toimintaympäristöön liittyy luonnonsuojeluviranomaisten rooli paikallistasolla eri intressien huomioon ottajana ja sovittelijana. Luonnonsuojeluvirkamiehen asiantuntijuus muodostuu koulutuksen ja kokemuksen kautta saadusta tietopohjasta, sitä kartutetaan tiimin muiden jäsenten ja ulkopuolisten tahojen asiantuntemuksella, se muodostuu institutionalisoitumisen kautta sekä viranomaisen asiantuntemus korostuu suhteessa maallikoiden asiantuntemukseen. Virkamiesroolissa tehty luonnonsuojeleminen edellyttää neutraalia suhtautumista suojeluun, on oltava realistinen eli huomioitava luonnon taloudellinen hyödyntäminenkin ja huomioitava toisenlaisiakin näkökantoja. Luonnonsuojeluvirkamies on sovittelija ja kompromissien tekijä. Virkamiesrooli edellyttää neutraalia suhtautumista, vaikka omat suojeluarvot saattavat joillakin virkamiehillä olla radikaalimpia.

Avainsanat: luonnonsuojelutyö, luonnonsuojeluvirkamies, asiantuntijuus, professio, intressitahot.

SISÄLTÖ

1. ALUKSI	5
1. Tutkimusongelmat	7
2. Tutkimusaineisto ja sen käsittely	9
2.1. Luonnonsuojeluviranomaisten haastattelut	9
2. LUONNONSUOJELUA JA HALLINTOA	12
1. Luonnonsuojelun ekologista ja lainsäädännöllistä määrittelyä	12
2. Ympäristöhallinto ja alueelliset ympäristökeskukset	14
3. Luonnonsuojeluohjelmat ja niiden toteuttaminen	17
4. Luonnonsuojelun hallinnon historiallisesta kehityksestä; luonnonsuojelusta ympäristönsuojelua	19
3. TOIMIJOITA, MÄÄRITTELYJÄ JA PUHETTA YMPÄRISTÖSTÄ	24
4. ASIANTUNTIJUUS JA ASIANTUNTIJA PROFESSIONAALISENA TOIMIJANA	30
1. Asiantuntijuus	30
1.1. Asiantuntijuuden piirteitä	30
1.2. Tieto asiantuntijuuden perustana	34
1.3. Asiantuntijuus organisaationaalisessa kontekstissa	36
1.4. Asiantuntijat ja maallikkonäkökulma	38
1.5. Asiantuntijuuden uudet haasteet	40
2. Asiantuntija professionaalisen toimijan	42
2.1. Profession määrittelyä ja näkökulmia professioihin	42
2.2. Profiitit julkisessa hallinnossa	46
5. VIRKAMIESTEN HAASTATTELUT	50
1. Haastateltavien koulutustausta ja työtehtävät	50
1.1. Resurssipula	53
1.2. Mitä muutoksia luonnonsuojelutyössä?	55
2. Luonnonsuojelun takana oleva virkamiehen arvomaailma	58
3. Luonnonsuojeluviranomaisen ja luonnonsuojelun aseman kokeminen ..	63
4. Asiantuntijuus suhteessa työhön	67

5. Ulkoisen olemuksen, sukupuolen ja viranomaiskielen merkitys	74
6. Työssä onnistuminen	75
7. Toimintaympäristö ja yhteistyötahot	77
7.1. Ympäristöministeriö	78
7.2. Metsäorganisaatiot	80
7.3. Paikalliset viranomaiset	81
7.4. Luonnonsuojelujärjestöt ja yliopistot	83
7.5. Toimintaympäristön vahva vaikuttaja: MTK	84
8. Virkamiesten ajatuksia maanomistajista ja luonnonsuojelusta	86
8.1. Suhteet maanomistajiin	86
8.2. Käsitteitä maanomistajien suhtautumisesta suojeluun	88
6. LUONNONSUOJELUTYÖN TODELLISUUTTA JA SITÄ MÄÄRITTÄVIÄ TEKIJÖITÄ	94
1. Kommunikointia ja yhteistyötä	94
2. Intressitahojen sovittelua	99
3. Asiantuntijuuden määrittäminen	103
4. Virkamiesrooli	107
5. Luonnonsuojeluvirkamies professiona	110
LÄHTEET	115
LIITTEET	120

1. ALUKSI

Alueelliset ympäristökeskukset aloittivat toimintansa 1.3.1995. Ne ovat olleet toiminnassa siis melko vähän aikaa. Luonnonsuojelua on tosin tätä ennen hoidettu aluetasolla lääninhallitusten ympäristöosastoilla ja vesi- ja ympäristöpiireissä. Luonnonsuojelu on julkisuudessa mielenkiintoa herättävä aihe, varsinkin suojeluohjelmien toteuttamisen aikoina siitä puhutaan paljon ja keskusteluun osallistuvat asian osalliset ja muutkin haluavat tuoda mielipiteensä julki. Julkisuudessa ovat useasti esillä ne, jotka vastustavat suojelua tai ne, jotka kritisoiivat viranomaisia siitä, että riittävästi alueita ei tule suojelun piiriin. Natura 2000 -luonnonsuojeluverkoston laatimisessa kävi saman tyyppisesti.

Luonnonsuojelu on tunteita herättävä aihe, varsinkin jos se sattuu kohdistumaan omiin maa-alueisiin. Suojeluun liittyvät suuretkin taloudelliset kysymykset, traditionaalinen suhtautuminen maaomaisuuteen ja tunnearvot. Luonnonsuojeluviranomaisten täytyy kuitenkin luovia tässä eri intressitahojen ja voimakkaita tunteita herättävässä ilmapiirissä suojellessaan luontoa. Luonnonsuojelusta käytävän keskustelun seuraaminen ja oltuani kuuntelemassa yhtä Naturen kuulemistilaisuutta johtivat pohtimaan, mitä luonnonsuojeluviranomaiset itse ajattelevat työstänsä ja yleensäkin luonnonsuojelusta. Oli siis kiinnostavaa tutkia minkälaista käytännön luonnonsuojelutyö on.

Aiempiä tutkimuksia aiheesta en juurikaan löytänyt. Esa Alaraudanjoki (1995, pro gradu -työ) on tutkinut vesi- ja ympäristöhallituksen (nykyisen Suomen ympäristökeskuksen) työntekijöiden työmotivaatiota, työtyytyväisyyttä ja psykosomaattisia oireita. Työ painottuu kuitenkin psykologiaan ja yksilötason tarkasteluun. Eräänä tutkielmaa ohjaavana aiempana tutkimuksena on toiminut Esa Konttisen ja Kimmo Saariston (1993) selvitys Keski-Suomen kuntien ympäristönsuojelusihteereistä. Aiheesta Saaristo (1996) on myös kirjoittanut artikkelin "Ympäristösihteeri: "räksyttävä koira" vai "vakiokalustoa"?. Lisäksi hän on tarkastellut ympäristönsuojelusihteerien asiantuntijuutta artikkelissa "Asiantuntija, vasta-asiantuntija vai maallikko? Moderni ekspertiisi ympäristövirkamiehen läpi luettuna" (1996).

Ympäristökeskusten luonnonsuojeluviranomaiset ovat luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisia. Alueellinen luonnonsuojelun (ympäristöalan) asiantuntemus on koottu alueelli-

siin ympäristökeskuksiin. Heillä katsotaan olevan suojelun asiantuntijuus, heidän oletetaan tietävän miksi ja miten paljon luontoa suojellaan. Yhteiskunta on legitimoinut heille “vallan” suojella luontoa, määrittellä kuinka paljon alueita suojeluun tarvitaan ja mistä nämä alueet löytyvät. Ympäristökeskusten luonnonsuojeluviranomaiset ovat aluetasolla suojelun toteuttajia ympäristöministeriön määrittelemien reunaehtojen puitteissa. Asiantuntijuuden teema onkin tässä tutkielmassa yksi keskeinen kiinnostuksen kohde.

Työni rakenne on seuraava: Aluksi esittelen tutkimusongelmat sekä tutkimusaineiston (viranomaishaastattelut) ja sen käsittelyn. Seuraavaksi käyn läpi aiheeseen liittyvää käsitteistöä, kuten luonnonsuojelun määrittelyä, ympäristöhallintoa, luonnonsuojeluohjelmia ja luonnonsuojeluhallinnon historiallista kehitystä. Luvussa kolme esittelen näkökulmia ympäristöasioista käytävään puheeseen ja siinä toimijoihin sekä sijoitan ympäristökeskuksen luonnonsuojeluryhmän toimintaympäristöönsä. Luvussa neljä pohdin asiantuntijuuden ja profession ulottuvuuksia teoreettisesti ja etsin niistä näkökulmia luonnonsuojeluviranomaisten asiantuntijuuden rakentumiseen. Luvussa viisi on viranomaishaastattelujen tuloksia teema-alueittain. Tärkeää on ollut tuoda esiin virkamiesten lainauksia haastatteluista, koska lähtökohtana on ollut virkamiehen oma kokemus luonnonsuojelutyöstä. Lopuksi tarkastelen haastatteluissa esiin nousseita luonnonsuojelutyön piirteitä ja todellisuutta teoriataustaa vasten.

Haastateltaville osoitan kiitokset heidän työajallaan tehdyistä haastatteluista, ilman heidän yhteistyötä tutkielmaa ei olisi syntynyt. Kiitokset myös Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen välle kommentteista ja neuvoista.

1. Tutkimusongelmat

Tutkielmassa on tarkoitus antaa kuva luonnonsuojeluviranomaisen työstä ja sitä määrittävistä tekijöistä. Lähtökohtana on luonnonsuojeluviranomaisen oma kokemus ja näkemys luonnonsuojelutyöstä ja yleensä luonnonsuojelusta. Kartoitan myös sitä todellisuutta, jossa viranomaiset tekevät työtään suojellessaan luontoa. Työn tarkoitus on myös yleisesti valottaa luonnonsuojeluviranomaisen arkea. Olen keskittynyt luonnonsuojeluviranomaisen työn kuvailemises-
sa ympäristökeskuksen luonnonsuojeluryhmän suunnittelijoiden ja toteuttajien toimintaan.

Työtäni viitoittavat perustutkimusongelmat ovat seuraavat:

1. Mitkä tekijän määrittävät luonnonsuojeluviranomaisen tekemää luonnonsuojelutyötä?
2. Miten luonnonsuojeluviranomaiset kokevat työnsä?
3. Minkälainen on se todellisuus, jossa luonnonsuojeluviranomaiset toimivat ja miten he tämän kokevat?

Työni perustuu neljän ympäristökeskuksen luonnonsuojeluryhmän yhteensä kymmeneen luonnonsuojeluvirkamiehen teemahaastatteluun. Haastattelun teema-alueet olen koonnut seuraavasti. Jokaisen teeman alla on tiivistetysti sitä kuvaava pääkiinnostuksen kohde:

1. Luonnonsuojelun työtehtävät ja työnkuvaus

Minkälaisia työtehtäviä luonnonsuojelutyöhön kuuluu, ja miten työnkuva on muuttunut?

2. Oma arvotausta

Minkälaiset omat arvot ohjaavat luonnonsuojeluviranomaisen luonnonsuojelutyötä?

3. Luonnonsuojeluviranomaisen ja luonnonsuojelun aseman kokeminen

Miten luonnonsuojeluviranomainen kokee oman asemansa yleisön silmissä?
Mikä on luonnonsuojelun asema suhteessa muihin yhteiskunnan tärkeinä pitämiin arvoihin?

4. Asiantuntijuus suhteessa työhön

Miten luonnonsuojeluviranomainen kokee asiantuntijuutensa ja mistä se koostuu?

5. Ulkoisen olemuksen, sukupuolen ja virkamieskielen merkitys

Mikä on ulkoisen olemuksen, sukupuolen ja viranomaisen käyttämän kielen merkitys viestin perille menossa?

6. Työssä onnistuminen

Milloin viranomainen kokee onnistuneensa työssään?

7. Toimintaympäristö ja yhteistyötahot

Mitkä ovat luonnonsuojelutyön yhteistyötahot, ja minkälainen on toimintaympäristö?

8. Viranomaisten ajatuksia maanomistajista ja luonnonsuojelusta

Miten luonnonsuojeluviranomaisten ja maanomistajien yhteistyö sujuu, ja mikä on viranomaisten käsitys maanomistajien suhtautumisesta luonnonsuojeluun?

Tämän tutkielman tarkoituksena on yleispiirteisesti ja laaja-alaisesti tarkastella, mitä luonnonsuojeluvirkamiehen työ pitää sisällään. Aiheeseen ennalta tutustuminen toi jo mieleen työn eri piirteitä ja haastatteluissa käsitykset saivatkin vahvistusta. Kuitenkaan tämä tutkielma ei varmaankaan pysty tuomaan kaikkea luonnonsuojelutyöstä esiin. Työssä nousee melko keskeiselle sijalle asiantuntijuus ja sitä kautta sivutaan luonnonsuojelutyötä professiona. Luonnonsuojeluviranomaiset ovat hallintoviranomaisen roolin lisäksi luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisia suhteessa muihin viranomaisiin ja kansalaisiin. Tämä rooli on yksi vahva piirre luonnonsuojelutyön tekijöitä eriteltäessä. Asiantuntijuuden tarkastelussa voidaan kiinnittää huomiota asiantuntijoiden ja maallikoiden väliseen suhteeseen. Tämä suhde on yksi osa luonnonsuojeluvirkamiehen työtä; kommunikoida ja suojella luontoa yhdessä kansalaisten, esimerkiksi maanomistajien, kanssa. Asiantuntijuutta ja professioita tarkastellaan yleensä yhdessä, onhan asiantuntija-ammatti yleensä samalla professioammatti, joten tässä tutkielmassa luonnonsuojeluvirkamiestä pohditaan hieman professionakin.

2. Tutkimusaineisto ja sen käsittely

Tutkimus perustuu keväällä 1998 tehtyihin neljän ympäristökeskuksen luonnonsuojeluryhmän luonnonsuojeluvirkamiehen haastatteluun. En tuo esiin mitkä nämä neljä ympäristökeskusta ovat, jottei haastateltavia voi sitä kautta tunnistaa. Eikä se ole tutkimukseenkaan takia tarpeellista, koska en ole tehnyt vertailuja ympäristökeskusten välillä. Haastatteluja tein yhteensä kymmenen: yhdessä ympäristökeskuksessa neljä haastattelua, ja muissa kaksi kussakin.

2.1. Luonnonsuojeluviranomaisten haastattelut

Tutkimusmenetelmäksi valitsin teemahaastattelun, koska oli tarkoitus kartoittaa viranomaisten omia kokemuksia työstä, omaa arvomaailmaa, asiantuntijuuden kokemista ja luonnonsuojelutyön ominaispiirteitä. Oma työ ja siitä puhuminen on läheinen aihe työntekijälle, mutta sen tarkasteleminen tutkielman aihepiireistä lähtien ei ole välttämättä jokapäiväistä. Teemahaastattelun valinta tutkimusmenetelmäksi puoltaa paikkaansa, koska se mahdollistaa haastattelijan tarttua aiheisiin, joita vastaajat pohdiskelevissa vastauksissaan tuovat esiin. Näin saadaan kattavampi kuva tutkittavasta ilmiöstä.

Haastattelurungon (Liite 1) laatimiseen ja aiheeseen tutustumiseen sain viitteitä seuraamalla Natura 2000 -suojeluohjelmasta käytävää keskustelua ja käymällä kuuntelemassa Jyväskylässä keväällä 1997 pidettyä Natura-kuulemistilaisuutta. Kustakin teema-alueesta oli valmiina puolistrukturoituja kysymyksiä, jotta ne tulisi kysytyä kaikilta haastatelluilta. Tein kuitenkin kysymyksiä ohi haastattelurungon, jos oli tarvetta tarkentaa jotakin tai jos haastateltava kertoi jostakin aiheeseen liittyvästä mielenkiintoisesta asiasta. Hirsjärven ja Hurmeen (1982, 36) mukaan teemahaastattelun yksi piirre on se, että haastateltava voi tuoda esiin kaikki haluamansa näkökohdat. Toimintaympäristöstä ja yhteistyötahoista kysyin erikseen jokaisesta haastateltavan mainitsemasta tahosta, miten yhteistyö sujuu ja mikä on haastateltavien näkemys näiden tahojen suhteesta luonnonsuojeluun. Kysymysten sanamuodot vaihtelivat myös eri haastatteluissa. Kaikkia kysymyksiä en ole kysymällä kysynyt, koska osa niistä tuli esiin haastateltavan puheessa. Välillä kysymyksiä tuntui olevan liikaa, koska haastateltavat vastasivat osaan kysymyksistä melko pitkästi, eikä haastatteluaikaa voinut aina venyttää.

Lisäksi en useinkaan keskeyttänyt haastateltavan puhetta, vaikka hän intoutui puhumaan yksityiskohtaisesti jostakin aiheesta. Alkuhaastattelussa kysyin joitakin kysymyksiä mielestäni liian asenteellisesti, joten muutin sanamuodot loppuhaastattelussa neutraalimmiksi. Teema-alueita ei aina kysytty samassa järjestyksessä, jos puhe kulkeutui johonkin teemaan etukäteen. Varsinkin Naturasta ja maanomistajista puhuttiin muidenkin teemojen kohdilla. Natura puhutti haastattelujen ajankohdan takia, silloinhan ympäristökeskuksissa käsiteltiin muistutuksia. Maanomistajat puhuttivat yleisenä mielipiteitä herättävänä aiheena. Haastattelujen edetessä tarkistin välillä haastattelurunkoa ja otin mukaan esiin tulleita kysymyksiä.

Haastateltavat valikoituivat siten, että otin yhteyttä ympäristökeskukseen, jossa yleensä virkamies suostui itse haastateltavaksi ja samalla suositteli jotakin kollegaansa haastateltavaksi. Jos ensiksi tavoitettu virkamies ei itse voinut osallistua, esimerkiksi kiireen takia, ehdotti hän jotakin toista. Toisella paikkakunnalla haastateltavien valikoitumiseen vaikutti se käytännön seikka, että yhdellä käyntikerralla haastattelin niitä, joiden aikatauluun haastattelu samana päivänä sopi. Ennakkoon kävin juttelemassa ensimmäisen haastateltavan kanssa haastattelurungosta, joten juttelu toimi eräänlaisena koehaastatteluna. Tämä ja aiempi tutustuminen aiheeseen oli hyödyllistä käsitevalidiuden (Hirsjärvi ja Hurme 1982, 129) kannalta, jotta tutkittavasta aiheesta on mahdollista löytää olennaisimmat piirteet. Haastatteluja oli yhteensä kymmenen ja ne tehtiin haastateltavien työpaikoilla. Haastattelut kestivät tunnista puoleentoista tuntiin, joka työaikana tehtävänä haastattelu tuntui maksimipituiselta työkiireiden takia. Haastattelut oli helppo sopia ja ne sujuivat vaivattomasti. Haastateltavien työssä oloaika ja sukupuoli jakautuivat seuraavasti:

TAULUKKO 1. Työssä oloaika

Alle 5 vuotta	3
6 - 10	2
11 - 15	2
Yli 15	3
Yhteensä	10

TAULUKKO 2. Sukupuoli

Nainen	5
Mies	5
Yhteensä	10

Työssä oloaika kuvaa ympäristöhallinnossa tehtyä työtä; yksi oli ollut ennen ympäristökeskukseen tuloa töissä Suomen ympäristökeskuksessa, kaksi suoraan ympäristökeskuksessa ja seitsemän ennen ympäristökeskukseen tuloa lääninhallituksen ympäristöosastolla. Haastatel-

tavien valintakriteerinä oli toivomus, että henkilö on ollut pidempään ympäristöhallinnossa, jotta hänellä olisi perspektiiviä työn muuttumiseen. Naisista kolme työskentelee suojelun suunnittelussa ja kaksi toteutuksessa ostoneuvottelijoina. Miehistä kolmen voi katsoa kuuluvan suunnitteluun: varsinainen suunnittelija, tutkija-projektikoordinoija sekä ympäristökeskuksen johtaja. Kaksi miestä työskentelee toteutuksessa. Kaikkiaan suojelun suunnittelijoita on kuusi ja toteuttajia neljä haastateltavista.

Nauhoitin haastattelut ja purin ne kokonaan levykkeelle, yleensä melko pian haastattelun jälkeen. Vaikka tämä oli työlästä ja aikaa vievää, sain samalla sanasta sanaan lainauksia, joita olen käyttänyt tuloksien tulkintojen yhteydessä. Haastatteluja purkaessa aloin tehdä hieman muistiinpanoja asioista, jotka olivat keskeisiä ja tarpeellisia tulosten analysoinnissa. Kirjallisessa muodossa haastatteluja oli helppo käydä läpi uudestaan ja uudestaan, jotta teema-alueilta löytyivät kuvaavimmat piirteet. Vertasin eri haastateltavien vastauksia teema-alueittain, ja katsoin löytyikö niistä yhteisiä piirteitä. Toisaalta halusin tuoda esiin yksittäisiäkin näkemyksiä, jotka yhdessä yhteisten piirteiden kanssa antaisivat laajan ja syvemmän kuvan tutkimusaiheesta. Lisäksi kävin haastatteluaineistoa läpi suhteessa teoriataustaan.

Viranomaisia heidän työtään koskevassa tutkimuksessa on siinä mielessä hyvä haastatella, että heillä on oma, vahva kokemus työstänsä sekä pohdittuja mielipiteitä ja ajatuksia. Kaikki haastateltavat esittivät pohdittuja mielipiteitä työstänsä ja luonnonsuojelusta, ja joukossa oli muutamia, jotka analysoivat syvästi ja laajasti työn ominaispiirteitä. Tätä kuvaa esimerkiksi se seikka, että eräs haastateltava sanoi haastattelun aluksi, että olisi halunnut kysymykset etukäteen. Haastattelun jälkeen koin, että hän ei halunnut niitä sen takia, että olisi mahdollisesti tarkastanut "arkaluontoiset" kysymykset etukäteen, vaan koska osoittautui todella pohdiskelevaksi vastaajaksi.

Virkamiehiä haastateltaessa voi kuitenkin pohtia esimerkiksi haluavatko he tuoda kaikkea asiaan liittyvää esiin virkamiesroolissaan. Luonnonsuojeluviranomaisten kohdalla tähän saattaa vaikuttaa se, että he voivat olla puolustuskannalla Natura-kohusta johtuen. He voivat haluta pitää matalaa profiilia, odottaa tilanteen tasaantumista, ja varoa esittämästä liian kärkeviä mielipiteitä yhteistyötahoista ja asiakkaista. Työ voidaan esittää ongelmattomana ja ristiriidattomana, halutaan antaa positiivinen kuva itsestä ja organisaatiosta ja toisaalta suojeluun liittyvistä tahoista. Tai mennään toiseen ääripäähän, jolloin tuodaan esiin kaikki

koettu negatiivinen kun siihen kerran on mahdollisuus. Kasvokkain tehdyssä haastattelussa haastateltava voi kokea, ettei pysy anonyyminä, vaikka hänet on yritetty vakuuttaa siitä. Haastattelujen luotettavuutta tältä kannalta on vaikea arvioida. Joissakin haastatteluissa joidenkin kysymysten kohdalla saattoi havaita pientä varovaisuutta mielipiteissä, esimerkiksi suhteessa ympäristöministeriöön. Arvioisin kuitenkin, että haastateltavat puhuivat melko avoimesti. Avoimuudesta kertoo erään haastateltavan toteamus haastattelun lopuksi: hän puhui nyt enemmän asioista, joista ei sanoisi niin paljon lehtihaastattelussa tai muussa yhteydessä.

2. LUONNONSUOJELUA JA HALLINTOA

1. Luonnonsuojelun ekologista ja lainsäädännöllistä määrittelyä

Luonnonsuojelun ekologisten määrittelyjen pohjana käytän Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton, Yhdistyneiden kansakuntien ja Maailman Luonnon Säätiön vuonna 1991 julkistaman asiakirjan “Välitämme maapallosta? Kestävän elämäntavan toimintaohjelma” mukaista määritelmää. Maapallon elinvoimaisuuden ja monimuotoisuuden säilyttämiseksi on 1) suojeltava elämää ylläpitäviä järjestelmiä eli ekologisia prosesseja, jotka turvaavat planeettamme elinkelpoisuuden, 2) säilytettävä biologinen monimuotoisuus, johon sisältyvät kaikki kasvi- ja eläinlajit sekä muut organismit, lajien sisäiset kannat ja ekosysteemien monipuolisuus sekä 3) varmistettava uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö eli että luonnonvarojen uusiutumiskapasiteetti ei ylity. Uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö ja elämää ylläpitävien järjestelmien säilyminen ei ole vain luonnonsuojelun varassa. Pääasiassa vastuu niistä kuuluu luonnonvarojen hyödyntämisestä vastuussa oleville. (Luonnonsuojeluhallintotyöryhmän mietintö 1992, 14.)

Luonnonsuojelun keskeinen tehtävä on luonnon monimuotoisuuden eli biodiversiteetin säilyttäminen. Biodiversiteetillä tarkoitetaan elollisen luonnon monipuolisuutta ja vaihtelevuutta, jossa tunnuksena on lajien lukumäärä, lajien sisäinen perinnöllinen vaihtelu sekä eliölajien ja niiden elinympäristöjen muodostamat monimuotoiset ekosysteemit. Luonnon jatkuva yksipuolistuminen johtaa vähitellen ekosysteemien tuotannon alenemiseen ja

häiriöiden lisääntymiseen. Jotta ekosysteemi pystyy palautumaan ja sopeutumaan muuttuviin oloihin edellyttää tämä luonnon monimuotoisuutta. (Nyroos ja Salonen 1995, 39.)

Suomen luonnon monimuotoisuutta uhkaa erityisesti metsien rakenteen muuttuminen. Suomen noin 1700 uhanalaisesta eliölajista 45 prosenttia elää metsissä. Uhanalaisten lajien joukossa on eniten vanhojen metsien lajeja. Erityisesti lahopuiden väheneminen uhkaa lajeja. Toisena monimuotoisuutta uhkaavana suurena yksittäisenä tekijänä on perinneympäristöjen muuttuminen. Viidesosa uhanalaisista lajeista on perinneympäristöjen lajeja, joten peltojen metsitys sekä niittyjen, kетоjen ja hakamaiden väheneminen vähentää monimuotoisuutta. (em., 41.)

Ihmisen toiminta on jatkuvasti köyhdyttänyt luonnon monimuotoisuutta, tällä vuosisadalla yhä kiihtyvämällä tahdilla. Jotakin olemme kuitenkin saaneet tehdyksi monimuotoisuuden hyväksi, ainakin sopimusten tasolla. Rio de Janeirossa vuonna 1992 pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa saatiin solmittua yleissopimus biologisen monimuotoisuuden suojelusta, kestävästä käytöstä ja käytöstä saatujen hyötyjen oikeudenmukaisesta jaosta. Tämä sopimus on ensimmäinen poliittinen päätös, jossa valtiot tunnustavat luonnonsuojelun perusteeksi myös luonnon itseisarvon. (em., 40.) Ympäristöministeriön Ympäristöohjelma 2005 (Nyroos ja Salonen 1995, 42) esittää Suomen tavoitteet, joiden lähtökohtana on Rio de Janeiron yleissopimus. Luonnonsuojelun osalta tavoitteena on biodiversiteetin säilyttäminen niin, että eliöiden ja niiden elinympäristöjen muodostamat ekosysteemit säilyvät elinvoimaisina ja riittävän yhtenäisinä. Vaurioituneita elinympäristöjä on ennallistettava. Lisäksi biodiversiteetin säilyttäminen otetaan läpäisevästi huomioon yhteiskunnan kaikissa toiminnoissa.

Luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa lainsäädännöllä on tärkeä osuus. Uusi luonnonsuojelulaki tuli voimaan 1.1.1997 ja sitä täsmentävä asetus 1.3.1997 korvaamaan edellisen lain vuodelta 1923. Lakia sovelletaan luonnon- ja maisemansuojeluun sekä maisemanhoitoon. Luonnonsuojelulain tavoitteena on monimuotoisuuden ylläpito, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen, luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön vaaliminen, luonnontuntemuksen ja luonnonharrastuksen lisääminen sekä luonnontutkimuksen lisääminen. Lain mukana luonnonsuojeluun on tullut suotuisan suojelutason käsite, jolla tarkoitetaan sitä tasoa, jolla yksittäisen luonnonvaraisen lajin ja luontotyypin levinneisyys ja

kokonaisala riittävät sen säilymiseen lajistossamme. Yksittäisen eliölajin suotuisa suojelutaso on se, kun laji säilyy pitkällä aikavälillä elinvoimaisena luontaisessa elinympäristössään. Suotuisan suojelutason käsitteellä pyritään luototyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen. (Palokangas, Tarukannel ja Nuuja 1997, kokeilumoniste.)

Luonnonsuojelulain lisäksi Suomea velvoittavat kansainväliset säännökset. Euroopan Unioniin liittymisen myötä Suomea koskevat Euroopan yhteisön kaksi luonnonsuojelua koskevaa direktiiviä: luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläimistön ja kasviston suojelusta annettu direktiivi (luontodirektiivi) sekä luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu direktiivi (lintudirektiivi). Nämä kaksi direktiiviä ovat Natura 2000 -luonnonsuojeluverkoston laatimisen taustalla. (Karjalainen 1997, 9.) Lisäksi biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä koskevat maailmanlaajuiset ja alueelliset sopimukset velvoittavat Suomea. Esimerkkinä maailmanlaajuisista sopimuksista on CITES-sopimus, joka koskee uhanalaisten villieläimistön- ja kasviston kansainvälistä kauppaa. Itämeren alueen suojelusopimus on vastaavasti alueellinen sopimus. (Nyroos ja Salonen 1995, 102.)

2. Ympäristöhallinto ja alueelliset ympäristökeskukset

Ympäristöhallinnon toimintakertomuksen (1997, 8) mukaan ympäristöhallinto "edistää toimillaan ekologisesti kestävästä taloudellisesta, yhteiskunnallisesta ja kulttuurisesta kehityksestä". Ympäristöhallinnon ylimmällä tasolla on ympäristöministeriö. Ympäristöministeriö vastaa ympäristö- ja asuntopolitiikasta, hallinnonalan strategisesta suunnittelusta ja johtamisesta sekä kansainvälisestä yhteistyöstä (em., 8). Ministeriö suunnittelee ja toteuttaa ympäristöpolitiikkaa toiminta-ajatuksenaan kestävästä kehityksestä edistäminen. Ympäristöministeriön toiminta perustuu tulosohjaukseen. Ministeriössä on tulosalueet, jotka ovat jakautuneet seuraaville osastoille: ympäristönsuojelun-, alueiden käytön- sekä asunto- ja rakennusosasto ja lisäksi hallinto-, kansainvälisten asian yksikkö sekä viestinnän tulosryhmä. (Palokangas, Tarukannel ja Nuuja 1997, kokeilumoniste.) Ympäristöministeriön organisaatiota muutettiin 1.10.1997 niin, että aiemmin yhtenä tulosalueena ollut ympäristöpolitiikan osasto lakkautettiin ja sen tehtävät siirrettiin muille osastoille (Ympäristöhallinnon toimintakertomus 1997,

9). Alueellisten ympäristökeskusten luonnonsuojeluvirkamiehet ovat yhteydessä lähinnä alueiden käytön osastolle, joka vastaa luonnonsuojelusta.

Ympäristöministeriön alaisuudessa on Suomen ympäristökeskus (SYKE), joka on ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. SYKE tuottaa tietoa ympäristöstä ja sen tavoitteena on kehittää keinoja, joilla ympäristöongelmia voidaan ennaltaehkäistä. SYKE toimii myös ympäristöalan valtakunnallisena tietokeskuksena. Sillä on eräitä keskushallinnon viranomaisluonteisia tehtäviä, kuten kemikaalilain ja torjunta-ainelain mukaisia valvontatehtäviä ja ongelmajätteiden vienti- ja tuonti-ilmoitusten käsittelyä sekä se on lupaviranomainen uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kansainvälisessä kaupassa. (Palokangas, Tarukannel ja Nuuja 1997, kokeilumoniste.)

Väliportaan ympäristöhallinnoksi katsotaan alueelliset ympäristökeskukset, jotka hoitavat ympäristöhallinnon tehtäviä aluetasolla. Ympäristökeskuksia on kaikkiaan 13 (Liite 2). Alueelliset ympäristökeskukset toimivat suoraan ympäristöministeriön ja osaltaan maa- ja metsätalousministeriön (ohjaa vesivarojen hoito- ja käyttötehtäviä) alaisina. Ympäristökeskukset hoitavat ympäristönsuojelun, alueiden käyttöön, rakentamisen ohjaukseen, luonnonsuojeluun, kulttuuriympäristön hoitoon sekä vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyviä tehtäviä. Ympäristökeskuksilla on alan lupahallintoa, ohjausta, valvontaa, taloudellista ohjausta, valistusta, tiedottamista, suunnittelua ja toteuttamista ympäristöhoitotöiden muodossa. Ympäristökeskuksetkin on jaettu tulosalueisiin, joita ovat ympäristönsuojelu, alueiden käyttö ja luonnonsuojelu, vesivarojen hoito ja käyttö, ympäristötutkimus ja -seuranta, ympäristötietoisuuden kasvattaminen sekä tukipalvelut. (Palokangas, Tarukannel ja Nuuja 1997, kokeilumoniste.)

Ympäristökeskuksissa tehtävän luonnonsuojelutyön tarkoituksena on edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueillaan. Yksi tärkeimmistä tehtävistä on hyväksytyjen luonnonsuojeluohjelmien, kuten rantojensuojeluohjelman, EU:sta lähtöisin olevan Naturan sekä maakunnallisten suojelu- ja virkistysaluevaihekaavojen toteuttaminen. Luonnonsuojeluohjelmista ja niiden toteuttamisesta kerron kohta tarkemmin. Lisäksi ympäristökeskusten luonnonsuojelutehtäviin kuuluvat eläin- ja kasvilajien suojelukysymykset sekä kulttuuriympäristöjen hoito. Keskukset inventoivat niiden esiintymiä ja suojelevat uhattuina olevia kohteita. Ne myös ennallistavat eli palauttavat luonnontilaan erilaisia kohteita, kuten lintuvesiä.

Vuoden 1997 luonnonsuojelulain mukaisesti ympäristökeskusten tehtäväksi tuli myös luontotyyppien, kuten pähkinäpensaslehtojen tai tervaleppäkorpien, suojelun toteuttaminen. Luonnonsuojelutarkoituksiin käytettävien alueiden hankkimisesta valtiolle päättää ympäristöministeriö. Päättäntävalta on kuitenkin käytännössä siirretty ympäristökeskuksille. Ympäristökeskukset neuvottelevat maanomistajien kanssa kohteiden ostamisesta valtiolle ja huolehtivat tarvittavista kiinteistökaupoista. Ympäristökeskusten valtiolle ostamat alueet ovat ympäristöministeriön hallinnassa, joka voi kuitenkin siirtää luonnonsuojelualueen metsähallituksen tai metsätutkimuslaitoksen hallintaan. (em.)

Alueellisten ympäristökeskusten tekemä luonnonsuojelutyö voidaan jakaa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Suunnittelijat tekevät lähinnä luonnonsuojeluun liittyvää luonnontieteellistä suunnittelutyötä. He muun muassa inventoivat lajeja ja luontotyyppisiä, tekevät maastokartoituksia, päättävät rauhoituksista ja suojelualueiden rajauksista, arvioivat erilaisten hankkeiden luonnonsuojelullisia vaikutuksia sekä suunnittelevat kunnostushankkeita ja maisemanhoitotöitä. Suunnittelupuolen virkamiehet ovat yleensä luonnontieteellisen koulutuksen saaneita eli biologeja tai ekologeja. Toteuttaminen tarkoittaa suojelun toteutuskeinojen käyttöä suojelun toteuttamisessa eli maan ostamista valtiolle, yksityisten suojelualueiden perustamista, määräaikaista suojelua tai maan lunastamista valtiolle. Ympäristökeskuksissa tämä tarkoittaa muun muassa maanomistajien kanssa neuvottelemista, kiinteistöjen arviointien tekoa (esimerkiksi maa-alueiden), kiinteistökaupan tekoa ja korvauksista päättämistä. Kauppoja valmistelevat ja toteuttavat suojeluryhmien ostoneuvottelijat, jotka ovat yleensä teknisen tai metsäalan koulutuksen saaneita. Mitään tiettyä koulutus pohjaa ei kuitenkaan ole suunnittelu- eikä toteuttamispuolella.

Luonnonsuojelupäällikkö Eero Kaakisen (3-4/97, 15) artikkelin mukaan on vielä syytä korostaa ympäristökeskusten tehtävää valtaosan luonnonsuojelun hallintopäätöksien tekemisessä, ja ympäristökeskusten roolia viranomaisyhteistyön johdossa. Ympäristökeskusten yhteistyötahoina ovat SYKE, kunnat, lääninhallitukset, maakunnalliset liitot, maaseutuelinkeinopiirit, työvoimapiirit, metsähallitus, tie- ja merenkulkupiirit, maanmittaus-toimistot, teknillinen tarkastuskeskus, työsuojelupiirit, maakunnalliset museot, yliopistot ja muut tutkimusorganisaatiot (Ympäristöhallinnon uudistaminen 1994, 97). Kokoavasti voi sanoa, että alueelliset ympäristökeskukset ovat luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisia.

Vaikkakin ne käyttävät päätöksien valmistelussa ja tehtäviensä hoidossa SYKE:n, toisten ympäristökeskusten sekä yksityisen sektorin asiantuntijapalveluita (em., 95).

Kolmiportaiseksi ympäristöhallinnon, ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten lisäksi, täydentää kuntien ympäristönsuojelutehtävät. Kunnilla on eräitä lakisääteisiä ympäristönsuojelutehtäviä, jotka pohjautuvat esimerkiksi jäte-, ilmansuojelu-, meluntorjunta-, maa-aines-, ympäristölupamenettely- ja terveydensuojelulakiin. Kunnan organisaation muodostaminen ympäristöasioissa on jätetty melko pitkälle kuntien itsensä päätettäväksi. (Palokangas, Tarukannel ja Nuuja 1997, kokeilumoniste.)

3. Luonnonsuojeluohjelmat ja niiden toteuttaminen

Ympäristökeskusten keskeinen tehtävä on valtioneuvoston vahvistamien luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen. Suojeluohjelmia (Nyroos ja Salonen 1995, 101) ovat seuraavat:

- Kansallis- ja luonnonpuistojen kehittämisohjelma (1978)
- Valtakunnallinen soidensuojelun perusohjelma (1971 ja 1981)
- Valtakunnallinen lintuvesiensuojeluohjelma (1982)
- Valtakunnallinen harjijensuojeluohjelma (1984)
- Valtakunnallinen lehtojensuojeluohjelma (1989)
- Valtakunnallinen rantojensuojeluohjelma (1990)
- Vanhojen metsien suojeluohjelma
- Koskiensuojeluohjelma (1987)
- Erämaa-alueet (1991)
- Uhanalaisten lajien suojeluohjelmat
- Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet (1995).

Suojeluohjelmien tarkoituksena on valtakunnallisesti arvokkaiden luonnonarvojen turvaaminen. Vanhin suojeluohjelma, kansallis- ja luonnonpuistojen kehittämisohjelma on pääosin toteutettu. Eniten toteuttamatta olevia alueita on soidensuojelu-, lintuvesien- ja rantojensuojeluohjelmissa. (Isoviita 3-4/97, 22.) Rantojensuojeluohjelma on ennen Naturaa ollut suojeluohjelma, joka on herättänyt paljon keskustelua ja ristiriitoja. Kuten eräs haastateltavakin totesi, se herätti paljon vastustusta, koska oli ensimmäisiä ohjelmia, jolla oli taloudellisia vaikutuksia maanomistajille.

Kansallis- ja luonnonpuistojen perustamisesta säädetään lailla ja niitä perustetaan vain valtion maille. Valtion maille voidaan perustaa muitakin suojelualueita ja niiden perustamisesta päätetään asetuksella. Esimerkiksi valtion mailla voidaan suojella luonnonmuistomerkki, kuten hiidenkirnu tai siirtolohkare. (Palokangas, Tarukannel ja Nuuja 1997, kokeilumoniste.)

Suojeluohjelmia on toteutettu yksityismailla joko hankkimalla alueita valtion hallintaan tai perustamalla alueista yksityisiä suojelualueita. Toteuttamisen käytännön toimista ja neuvotte- luista maanomistajien kanssa vastaavat ympäristökeskukset. Yleisperiaatteena on pyrkiä vapaaehtoiseen ratkaisuun, jolloin neuvottelemalla maanomistajan kanssa on tarkoitus päästä molempia tyydyttävään ratkaisuun. Yleisin keino suojeluohjelmaan kuuluvan alueen toteutta- miseksi on yksityisomistuksessa olevan alueen hankkiminen valtiolle. Hankinta tehdään useimmissa tapauksissa ostamalla maa valtiolle rahallista korvausta vastaan tai vaihtamalla maa-alue vaihtomaahan, johon on käytetty metsähallituksen hallinnassa olevia valtion maita. Vuoden 1997 alusta voimaan tulleen kiinteistönmuodostuslain mukaan tilusjärjestelyjä ja hankeusjakoja voidaan käyttää vaihdon välineinä. Maa voidaan myös lunastaa valtiolle pakkokeinoin, jos jokin maankäyttö- tai rakennuskohde on uhkaamassa luonnonsuojelullisesti arvokasta kohdetta. Tätä keinoa pyritään kuitenkin välttämään, eikä lunastuksia jouduta paljon tekemään. (Palokangas, Tarukannel ja Nuuja 1997, kokeilumoniste; Isoviita 3-4/97, 22-25.)

Kun perustetaan yksityinen suojelualue maanomistajan hakemuksella tai suostumuksella ja sitten ympäristökeskuksen päätöksellä, maanomistus säilyy ennallaan mutta rauhoituspäätök- seen sisältyy määräyksiä, jotka rajoittavat toimintaa. Suojelutavoitteista riippuen määräykset voivat kieltää lähes kaiken taloudellisen toiminnan sekä muun luontoa muuttavan toiminnan tai ne ovat lievempiä koskien esimerkiksi rakentamisen kieltämistä tai liikkumisen rajoitta- mista. Maanomistajalla on mahdollisuus saada korvaus kärsimästään taloudellisen hyödyn menettämisestä. Korvaus määräytyy alueen käypänä kauppahintana. (em.)

Uuden luonnonsuojelulain mukaan on nyt mahdollista muodostaa yksityinen suojelualue ilman maanomistajan hakemustakin, mikäli alue kuuluu vahvistettuun suojeluohjelmaan. Tässä tapauksessa maanomistajaa kuullaan ennen päätöstä. (em.)

Alue voidaan rauhoittaa myös määräaikaisesti. Tällöin maanomistaja ja valtio voivat sopia tietyn alueen rauhoittamisesta enintään 20 vuodeksi. Sopimukseen kuuluu rauhoitusmääräys ja usein alueen hoito- ja käyttösopimus. Määräaikainen rauhoitus sopii tilanteisiin, joissa uhanalaisen lajin esiintymispaikan määräaikainen säilyttäminen turvaa elinkelpoisuuden tai jos laji häviää alueelta, jolloin sen suojelu ei ole enää tarpeen. (em.)

Suojelua voidaan toteuttaa myös luontotyyppisuojelulla uuden luonnonsuojelulain mukaan ja lajisuojelulla. Ympäristökeskus määrittelee laissa määrättyjen uhanalaisten luontotyyppien tai lajien esiintymispaikan rajat ja ilmoittaa niistä maanomistajalle. Kun ympäristökeskus on ilmoittanut asiasta maanomistajalle, hän ei saa toimillaan vaarantaa esimerkiksi suojellun kasvin elinympäristöä ilman lupaa. Valtio maksaa korvauksen, jos luvan epäämisestä aiheutuu maanomistajalle merkityksellistä haittaa. (em.)

4. Luonnonsuojelun hallinnon historiallisesta kehityksestä; luonnonsuojelusta ympäristönsuojelua

Esittelen seuraavaksi suojelun hallinnon historiaa pääpiirteissään alkaen ensimmäisestä luonnonsuojeluvalvojan virasta nykyiseen kolmiportaiseen luonnonsuojelun hallintoon, keskittyen viimeaikaisissa uudistuksissa lähinnä aluehallinnon tasolle. Ympäristönsuojelun hallinto on kehittynyt huimasti ajoista, jolloin oli yksi luonnonsuojeluvalvoja. Samalla ympäristöviranomaisten lukumäärä on moninkertaistunut. Itse luonnonsuojelukin on samalla laajentunut ympäristönsuojeluksi, jota aluksi käsittelen.

Suomen luonnonsuojelualueiden historiassa ensimmäisen valtiovallan toimenpide luonnonsuojelun hyväksi on Aleksanteri I:n määräys vuonna 1802 Punkaharjun metsien jättämisestä hakkaamatta. Alue lunastettiin valtiolle Senaatin päätöksellä vuonna 1840. (Borg 1984, 8.) Tällaisesta maisemallisten arvojen korostamisesta siirryttiin laajempien, luonnontilaisten alueiden suojeluun. Alkoikin klassisen luonnonsuojelun kausi, kun Yhdysvalloissa perustettiin ensimmäinen kansallispuisto vuonna 1864. (Leino-Kaukiainen 1994, 44.) Pohjoismaissa tutkimusmatkailija Nordenskiöld aloitti vuonna 1880 keskustelun alkuperäisluonnon suojelualueiden perustamisesta Pohjoismaihin (Borg 1984, 10). Suomessa keskustelun avasi Evon metsäkoulun johtaja Anton Blomqvist, joka kannatti ajatusta kansallispuistojen perustamisesta.

ta (Leino-Kaukiainen 1994, 45). Toisen maailmansodan jälkeen luonnonsuojelukeskustelu levisi ensin Yhdysvalloissa ja hieman myöhemmin Euroopassa koskemaan teollistumisen ja luonnonvarojen käytön tehostumisen takia luonnon pilaantumista. Suomessa ympäristönsuojelukeskustelu koski aluksi vesiensuojelua vesirakentamisen takia ja myöhemmin ympäristömyrkkyyä. (Borg 1984, 16.)

Kuitenkin aina 1960-luvulle saakka Suomen luonnonsuojelijat keskittyivät lähinnä alkupe-
räisluonnon suojelemiseen. 1960-luvun aikana alettiin tutkija- ja opiskelijapiireissä luonnon-
suojelun sijasta puhua ympäristönsuojelusta. (Järvikoski 1991, 168-176.) Käsitteen muutos
merkitsi painopisteen siirtymistä luonnon itsensä takia suojelemisesta ihmisen elinympäristön
säilymisen suojelemiseksi. Luonnonsuojelusta oli tullut ihmisen suojelua, ja tarkoituksena oli
saada ihmiset tiedostamaan toimintojensa vaikutukset yhteisöön. (Leino-Kaukiainen 1994,
70.) Ympäristöliike syntyi 1960 - ja 70-luvun vaihteessa ruohonjuuritason liikehdintänä, ja
samalla tiedotusvälineissä alettiin kiinnittää huomiota ympäristöasioihin. Ympäristöliikkeen
vaikutus oli, että ympäristöongelmat hahmotettiin vähitellen yhtenäiseksi, yhteiskunnalliseksi
ja poliittiseksi ongelmakentäksi. 1980-luvun alussa ympäristöliikehdintä oli vielä laajaa,
mutta aktiviteetti väheni 1980-luvun loppupuolella. Eräänä syynä tähän oli ympäristöpoliti-
ikan institutionalisoituminen, josta on esimerkkinä ympäristöhallinnon kehittyminen. (Järvi-
koski 1991, 168-176.)

Luonnonsuojelun hallinto käynnistyi, kun vuonna 1924 aloitti ensimmäinen valtion luonnon-
suojeluviranomainen, luonnonsuojeluvalvoja, jonka virka perustettiin metsäntutkimuslaitok-
seen (luonnonsuojelutoimisto). Ensimmäisen luonnonsuojeluvalvojan, Reino Kalliolan,
tehtävänä oli ensi sijassa huolehtia vuonna 1923 vahvistetun luonnonsuojelulain valvonnasta
ja toteutumisesta. Luonnonsuojeluvalvoja toimi yhteistyössä alan järjestöjen, tutkijoiden ja
harrastajien kanssa. Valvoja muun muassa aloitti inventointeja ja harjoitti valistustoimintaa.
Luonnonsuojeluvalvoja oli ainoa suojeluviranomainen koko maassa, kunnes vuonna 1962 hän
sai avukseen apulaisluonnonsuojeluvalvojan. (Palokangas 1983, 29 ja 36; Borg 1984, 15-16.)

Luonnonsuojeluvalvojan tehtäväkenttään kuului siis vain luonnonsuojelu, mutta 1960- ja
1970-luvulla tapahtui laajemman ympäristönsuojelukäsitteen läpimurto (Kotiranta 1993, 7).
Euroopan luonnonsuojeluvuosi 1970 ja Tukholman ympäristökonferenssi 1972 olivat
osaltaan vaikuttamassa siihen, että myös hallintoa alettiin kehittämään. Suomessakin omak-

suttiin käsite ympäristönsuojelu ja luonnonsuojelusta tuli tällöin ympäristönsuojelutyön yksi osa-alue. Ympäristöhallintoa rakennettiin niin, että vesihallitus perustettiin vuonna 1970 ja valtioneuvoston yhteyteen asetettiin ympäristönsuojelun neuvottelukunta suunnittelevaksi ja neuvoa-antavaksi elimeksi. Vesihallitus rakentui maanviljelysinsinööripiireistä ja tie- ja vesirakennushallituksesta yksiköitä yhdistelemällä. (Palokangas 1983, 29 ja 36; Borg 1984, 15-16.)

Vuonna 1973 ympäristöhallintoa alettiin uudelleenjärjestämään. Ympäristönsuojelun hallinnon kokoamisesta samaan ministeriöön ei päästy yksimielisyyteen, joten hallinnon kaksitahoisuus säilyi niin, että luonnonsuojelun hallinto ja ympäristönsuojelun hallinto olivat eri ministeriöissä. Sisäasiainministeriö hoiti ympäristönsuojelua koskevat asiat, niiltä osin kun ne eivät kuuluneet jollekin muulle ministeriölle. Maa- ja metsätalousministeriö hoiti vesihallintoa koskevat asiat veneliikennettä lukuun ottamatta ja luonnonsuojelua säädetyiltä osin. Näin perustettiin siis sisäasiainministeriön ympäristönsuojeluosasto ja maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarainhoitotoimisto (metsäntutkimuslaitoksesta siirretty luonnonsuojelutoimisto), joka vuonna 1983 ympäristöministeriön perustamisen jälkeen siirtyi ympäristöministeriön ympäristö- ja luonnonsuojeluosaston luonnonsuojelutoimistoksi. Vuonna 1973 perustettiin myös sisäasiainministeriön yhteyteen ympäristönsuojeluneuvosto jatkamaan ympäristönsuojelun neuvottelukunnan työtä. Ympäristönsuojelun väliportaan hallintoa kehitettiin niin, että vuonna 1973 lääninhallituksiin perustettiin ympäristönsuojelun tarkastajan toimet. Tarkastajat sijoitettiin aluksi yleisen osaston kaavoitus- ja rakennustoimistoon, jonka nimi muutettiin vuonna 1979 kaavoitus-, asunto- ja ympäristötoimistoksi. Ympäristölainsäädännön kehittymisen myötä ympäristönsuojelutehtävät lisääntyivät, joten vuonna 1982 perustettiin erilliset ympäristönsuojelutoimistot. (em.)

Lääninhallituksen tarkastajien toimien perustaminen oli merkittävää ympäristönsuojelun kannalta, koska lääninhallituksissa ei ollut ennen vuotta 1973 ympäristönsuojelun tehtäviin erikoistunutta henkilökuntaa. Lääninhallituksilla oli kuitenkin ollut tärkeitä lakeihin perustuvia ympäristönsuojelutehtäviä, joita hoidettiin muiden tehtävien ohessa. Vuonna 1982 ensimmäisissä ympäristönsuojelutoimistoissa työskenteli ainoastaan yksi virkamies ympäristöasioissa, ja vuonna 1984 suurimmissa lääneissä jo 10-15 virkamiestä. Mutta jo silloin vaadittiin lisää henkilökuntaa hoitamaan lisääntyviä tehtäviä. (Kotiranta 1993, 25-26.)

Täysimittaiseksi ympäristönsuojelun keskushallinto kasvoi, kun vesihallitus vuonna 1986 siirrettiin ympäristöministeriön alaisuuteen vesi- ja ympäristöhallitukseksi (Rouhinen 1991, 225). Vesi- ja ympäristöhallituksen alaisuudessa toimi 13, 1970-luvulla muodostettua vesi- ja ympäristöpiiriä, joille kuului läänitasolla vesiensuojelun valvonta (Palokangas, Tarukannel ja Nuuja 1993, 101). Ympäristöhallintoa nähtiin kuitenkin tarpeelliseksi jälleen yhtenäistää. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (17.6.1993) esitettiin puitteet ympäristöhallinnon, ympäristöministeriön, Suomen ympäristökeskuksen ja alueellisten ympäristökeskusten, työnjaolle ja ohjaussuhteille (Ympäristöhallinnon uudistaminen 1994, 15). Ympäristöhallinnon laaja uudistus astui voimaan 1.3.1995. Vesi- ja ympäristöhallituksesta muodostettiin tutkimus- ja kehittämiskeskus Suomen ympäristökeskus ja aluehallintoon perustettiin 13 alueellista ympäristökeskusta yhdistämällä lääninhallituksien ympäristöosastot sekä vesi- ja ympäristöpiirit. (Palokangas, Tarukannel ja Nuuja 1997, kokeilumoniste.)

Ympäristökysymysten yhteiskunnallistumisen, ympäristöpolitiikan institutionalisoitumisen ja ympäristöhallinnon kehittymisen myötä ympäristöhallinnon henkilöstön määrä on kasvanut moninkertaiseksi ajoista, jolloin oli yksi luonnonsuojeluvalvoja. Ympäristöhallinnon toimintakertomuksen (1997, 9) mukaan vuonna 1997 ympäristöhallinnon henkilöstöä oli yhteensä 2205, kun mukaan on otettu ympäristöministeriön, SYKE:n, asuntorahaston, alueellisten ympäristökeskusten, metsähallituksen luonnonsuojelussa olevat ja metsäntutkimuslaitoksen luonnonsuojelualueiden hoidossa olevat työntekijät. Kun otetaan huomioon kokonaishenkilöstö, jossa ovat mukana lyhyemmissäkin työsuhteissa olevat, on henkilöstöä yhteensä 3876.

TAULUKKO 3. Ympäristöhallinnon henkilöstö 31.12.1997

	Toimintamenomomentti	Kokonais henkilöstö
Ympäristöministeriö	305	331
Suomen ympäristökeskus	363	535
Asuntorahasto	69	70
Alueelliset ympäristökeskukset	1305	2678
Metsähallitus, luonnonsuojelutehtävät	154	274
Metsäntutkimuslaitos, ls-alueiden hoito	9	38
YHTEENSÄ	2205	3876

Muilla kuin toimintamenomomentin määrärahoilla palkatusta henkilöstöstä pääosa on työllisyys- ja työmäärärahoilla palkattua määräaikaista henkilöstöä. Metsähallinnon luonnonsuojelutehtävien ja Metsäntutkimuslaitoksen luonnonsuojelualueiden hoitotehtävien henkilöstö on ilmoitettu henkilötyövuosina. (Ympäristöhallinnon toimintakertomus 1997, 9.)

Ympäristöministeriön neuvottelevan virkamiehen Olavi Rantasaaren arvion (3.3.1999) mukaan 13:ssa alueellisessa ympäristökeskuksessa oli vuonna 1998 yhteensä 95 pitkäaikaista luonnonsuojelun parissa olevaa työntekijää. Tämä luku pitää sisällään myös toimistohenkilöstön mutta ei lyhytaikaisissa työsuhteissa olevia (heidän lukumäärän arviointi on hankalaa). Jos lukumäärästä otetaan pois toimistohenkilöstö, on varsinaisia luonnonsuojeluvirkamiehiä Rantasaaren arvion mukaan noin 80 - 85 henkilöä.

TAULUKKO 4. Luonnonsuojelutehtävissä olevia henkilöitä vuonna 1998

Alueelliset ympäristökeskukset	80 - 85 (95)
Ympäristöministeriö	24
Suomen ympäristökeskus	25

(Ympäristöministeriön neuvotteleva virkamies Olavi Rantasaari 3.3.1999)

3. TOIMIJOITA, MÄÄRITTELYJÄ JA PUHETTA YMPÄRISTÖSTÄ

Ympäristössä tapahtuu muutoksia luonnon itsensä toimesta, mutta erityisesti ihmisen aineellinen tuotanto vaikuttaa ympäristöongelmien syntyyn. Ympäristön muutoksista tulee kuitenkin ongelmia vasta sitten, kun ne määritellään ongelmiksi eri toimijoiden ja instituutioiden toimesta. Puhutaan ympäristöongelmien yhteiskunnallisesta rakentumisesta. (Suhonen 1994, 36.) Pertti Suhonen (1994, 43) on esittänyt ympäristöpolitiikan kehämallin, jossa ympäristömuutokset rakentuvat yhteiskunnalliseksi ongelmaksi tutkijoiden, joukkotiedotuksen, kansalaisten, ympäristöliikkeen, poliitikkojen, puolueiden, valtiollisten päätöksenteoelinten ja talouselämän toimin ja heidän todellisuuden määrittelyjensä kautta. Suhonen (1994, 26-27) esittää rakenteellisen kuvauksen ympäristöpolitiikkaan osallistuvien toimijoiden välisistä suhteista, mutta toisaalta kehämallin tulkinta ottaa huomioon tapahtumien vaikutuksen toisiinsa ketjuna. Suhosen kehämallia voidaan käyttää esimerkkinä siitä, miten useat eri tahot osallistuvat ympäristöpolitiikkaan.

Suhonen (1994, 17-25) määrittelee kunkin toimijan roolin ja paikantaa toimijan suhteessa muihin toimijoihin. Tieteen avulla pystytään havaitsemaan ympäristössä tapahtuvia ongelmia. Ympäristöpolitiikka tarvitsee tutkimuksen avulla tuotettua tietoa, joka on eri toimijoiden ja julkisen vallan päätöksien taustalla. Toisaalta tutkimustuloksia käytetään erilaisten, jopa vastakkaistenkin tahojen ja poliittisen toiminnan laillistamiseksi. Tieteen tulosten välittämiseen kansalaisille tarvitaan joukkotiedotusta. Suuri osa on tiedosta on kuitenkin peräisin julkisen vallan organisaatioista. Myös yhteiskunnalliset liikkeet ja talouselämä tuottavat informaatiota. Tiedotusvälineiden välittämä informaatio koskee konkreettisen tiedon lisäksi eri toimijoiden käsityksiä ja tulkintoja ympäristöstä. Medioissa saavat äänensä kuuluviin eri toimijat ja he voivat näin osaltaan määritellä todellisuutta. Medioiden kautta päättäjät ja viranomaiset saavat tietoa yleisestä asenneilmapiiristä esimerkiksi mielipidemittausten kautta. Kansalaiset ja yhteiskunnalliset liikkeet painostavat julkista valtaa ja talouselämää sekä vaikuttavat julkisuuden avulla. Julkisen vallan rooli on olla lainsäätävä ja sen valvoja sekä mahdollistaa taloudelliset resurssit. Ympäristöhallinnon avulla julkinen taho osallistuu ympäristöpolitiikkaan; se rahoittaa muun muassa tieteellistä tutkimusta. Talouselämä ympäristön muuttajan roolin lisäksi joutuu ottamaan huomioon julkisen vallan asettamat määräykset, kuten päästöjen puhdistamisen, tai kuluttajien vaatimukset. Toisaalta, koska

olemme riippuvaisia aineellisesta tuotannosta, on ympäristöpolitiikan annettava myönnytyksiä teollisuudelle. Kehämällissa jokaisen toimijan on siis otettava huomioon muutkin "kehällä" olevat toimijat.

Esa Väliverronen (1996, 101) toteaa, että kun julkisuudessa keskustellaan jostakin ympäristöongelmasta, on harvoin kyse pelkästään ympäristölle aiheutuneista muutoksista, vaan keskusteluun on latautunut muitakin näkökohtia. Väliverronen analysoimassa sanomalehtiaineistossa, joka koski metsätuhokeskustelua, löytyi neljä näkökulmaa, jotka kuvaavat eri tapoja määrittellä metsätuhoja yhteiskunnallisena ongelmana. Nämä ovat ympäristön tilaa koskeva (ympäristökatastrofin uhka), tutkimuspoliittinen (tieteen mahdollisuus tuottaa luotettavaa tietoa päätöksentekijöille), taloudellinen (metsien taloudellinen arvo) ja ympäristöpoliittinen (luottamus instituutioihin tai poliitikkojen toiminta) näkökulma.

Ongelman määrittelyyn osallistui julkisuudessa eri instituutioiden ja yhteiskuntaryhmien edustajia omine ja toisistaan poikkeavine intresseineen. Toimijat olivat seuraavat: metsänomistajat (vaativat viranomaisilta tekoja ongelman ratkaisemiseksi ja taloudellisia korvauksia), hallinto ja virkamiehet (hallitukselta vaadittiin toimia saasteiden vähentämiseksi), poliitikot (osallistuvat aktiivisesti keskusteluun metsätuhon uhkasta), tutkijat (osallistuivat aktiivisesti keskusteluun, eri näkemyksiä tuhojen syistä), luonnonsuojelijat ja ympäristöjärjestöt (rooli ei ollut näkyvä, käynnistivät kansalaisliikkeen), talouselämä ja teollisuus (eivät osallistuneet aktiivisesti keskusteluun), mediat (metsätuho-ongelma oli näkyvästi esillä) ja kansalaiset (metsätuho herätti heissä huolestuneisuutta, mutta heillä ei ollut näkyvää roolia). (Väliverronen 1996, 94-96.)

Keijo Koskinen (1995, 71) näkee tutkimuksessaan, jossa on haastatellut kestävän kehityksen toimikunnan jäseniä ja asiantuntijoita, ympäristöpolitiikan toimijoiksi ympäristöhallinnon ohella muut hallinnonalat, elinkeinoelämän, puolueet, etujärjestöt, kansalaisjärjestöt ja -liikkeet, tiedeyhteisön sekä tiedotusvälineet. Koskisellakin on lähtökohtana ympäristöongelmien yhteiskunnallinen luonne. Ympäristöpolitiikan toimijat ovat hänen mukaansa alkaneet tunnistaa ongelmien yhteyden yhteiskunnallisiin instituutioihin ja niiden toimintakäytäntöihin. Koskisen (1995, 38) mukaan vahvasti ympäristöpolitiikkaan vaikuttajia ovat valtiovarainministeriö, elinkeinoministeriöt, vahvat etujärjestöt (TT, MTK, SAK) ja persoonattomat markkinavoimat. Nämä tuotantoa lähellä olevat toimijat vaativat maltillista ympäristöpolitiik-

kaa (Koskinen 1995, 75). Heikkoja vaikuttajia ovat ympäristöhallinto ja kansalaisjärjestöt (Koskinen 1995, 38), jotka eivät aja luonnon hyväksikäyttöä, vaan ekologisten näkökulmien huomioimista tuotannossa ja kulutuksessa (Koskinen 1995, 75). Tiedotusvälineillä oli vaikutusta ympäristöpolitiikkaan, mutta niiden ympäristötiedotus oli pintapuolista (Koskinen 1995, 76).

Koskinen (1995, 58) jakaa ympäristöpolitiikan kentän toimijat seuraavasti: 1) kompromissien tekijät (muu hallinto, useimmat puolueet), 2) visionäärit (ympäristöjärjestöt ja -liikkeet, ympäristöorientoitunut asiantuntijaeliitti, osa ympäristöhallintoa, Vihreä Liitto), 3) mukautujat (kansalaiset kuluttajina, palvelu- ja toimihenkilöalan järjestöt) ja 4) productionistit (elinkeinoministeriöt, ympäristövaikutuksia aiheuttavien alojen etujärjestöt, kuten MTK). Koska toimijoiden arvot ja intressit ovat etäällä toisistaan, ei ympäristönäkökulmaa ole helppo integroida yhteiskuntaan Koskisen (1995, 75) mukaan. Toimijoiden välisellä keskustelulla ei ole perinteitä ja sitä haittaavat tiedon puute ja keskusteluforumien vähäisyys.

Kompromissien tekijät olivat valmiita kompromisseihin ympäristökysymyksissä talouteen ja työllisyysyihin vedoten. Visionäärit perustelivat ratkaisujaan erityisesti taloudellisilla ja työllisyysyillä, harvoin ympäristösyillä. Näiden perusteluiden käyttö viittaa heidän toiveeseen lähestyä muita toimijaryhmiä ja heidän argumentointiaan sekä antavan näin arvovaltaa ympäristöpolitiikassa. Visionäärien mielestä ympäristöpolitiikka ei ole vielä integroitunut tarpeeksi yhteiskunnallisiin toimintoihin. Heidän mielestään teollisuus ja maatalous eivät ota tarpeeksi ympäristöä huomioon. Markkinoiden vaatimukset ja kuluttajien kysyntä muuttavat kuitenkin tilannetta. Mukautujat eivät nähneet ympäristöongelmien yhteiskunnallista perustaa ja he osallistuivat vähän keskusteluun sekä päätöksentekoon. Productionistien ajattelussa tuotanto ei ole keskeinen ympäristöpoliittinen ongelma. Productionistien ja kompromissien tekijöiden mielestä yhteiskunta on niin riippuvainen metsiä hyödyntävästä tuotannosta, ettei sitä voi muuttaa hyvinvointia supistamatta. Visionäärien mukaan metsästä hyötyvä tuotanto on esteenä kansallisen ympäristöpolitiikan tavoitteille. Heidän mukaansa luontoa voidaan hyödyntää sekä ympäristöystävällisemmin että taloudellisesti ja työllisyyttä lisäävästi. (Koskinen 1995, 59-63; 73.)

Yhden luonnonsuojelutoimen eli rantojensuojeluohjelman erilaisia tulkintoja ja eri toimijoiden identiteettejä tarkastelee Matti Nieminen (1994, 26-64) analysoidessaan maanomistajain

liiton, MTK:n, Suomen Kunnallisliiton, Suomen luonnonsuojeluliiton, ympäristöministeriön ja Keski-Suomen lääninhallituksen tulkintoja rantojensuojeluohjelmasta. Nieminen määrittelee toimijoille kehykset, joihin perustuen suojeluohjelmaa tulkittiin. Tarkoituksena Niemisellä oli tarkastella miten ja millaiseksi toimijat jäsensivät maailmaansa suhteessa rantojensuojeluohjelmaan.

Maanomistajain liiton yksityisomistuskehysten mukaan järjestö näkee yhdeksi perusarvokseen yksityismaanomistuksen ja jäsenensä yksityisomistusta arvostavaksi. Hallinnallinen kehys kuvaa järjestön identiteettiä oikeistolaisena, ympäristöpolitiikkaa vastustavana ja jäseniään itsenäisinä päätöksentekijöinä sekä ympäristöpolitiikan kohteina. Hyödyntäkehysten mukaisesti järjestö ja jäsenet ajavat taloudellista etua ja ympäristötoimet aiheuttavat taloudellista haittaa jäsenille. Oikeudellinen kehys kuvaa järjestöä oikeudellista asiantuntijuutta omaavana ja jäsentensä, perustuslain suojaamien, etua ajavana. MTK:n hyödyntäkehysten mukainen identiteetti on Maanomistajain liiton kaltainen, mutta lisäksi jäsenet nähdään maata hyödyntävinä subjekteina. Hallinnallisen kehysten mukaan korostui maanomistajien päätävältä. Oikeudellinen kehys on edellisen järjestön kaltainen; jäsenten oikeusturva koettiin heikoksi. (Nieminen 1994, 26-44.)

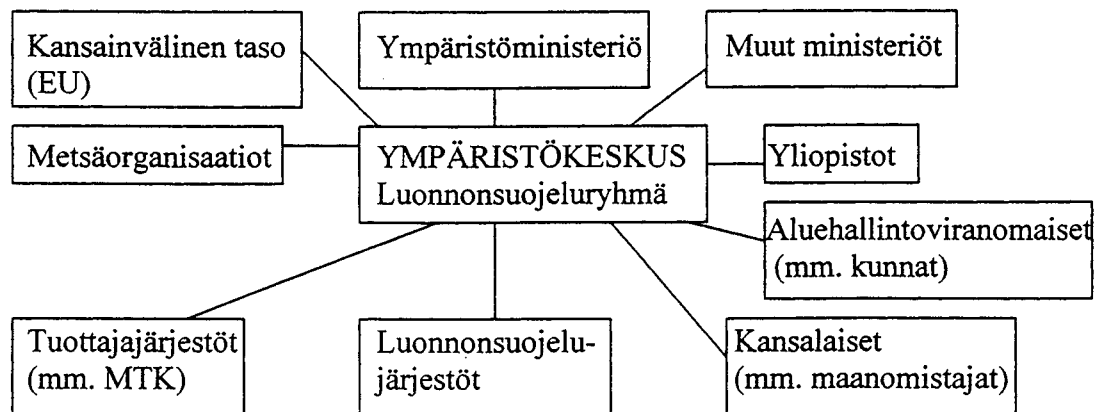
Suomen kunnallisliiton hallinnallinen kehys kuvaa itsehallinnon korostamista ja paikallista asiantuntijuutta sekä valtion päätöksenteon kohteena olemista. Hyödyntäkehysten mukaisesti liitto ajaa kunnan ja maanomistajien taloudellista etua ja kokee kuntien menettävän tuloja ympäristöpolitiikan takia. Suomen luonnonsuojeluliiton luonnonarvokehysten mukainen järjestölle määrittämä identiteetti korostaa luonnontieteellistä asiantuntijuutta. Hyödyntäkehys kuvaa järjestöä jokamiehen ja tulevien sukupolvien oikeuksia ajavana. Hallinnallisen kehysten mukaan järjestö on radikaali ympäristöpolitiikan arvioija ja vaikuttaja. Oikeudellinen kehys kuvaa järjestön luonnonsuojelulainsäädäntöä vaativaa identiteettiä. (Nieminen 1994, 44-56.)

Ympäristöministeriön luonnonarvokehysten mukainen tulkinta rantojensuojeluohjelmasta korostaa etuoikeutettua asemaa luonnontieteellisessä asiantuntemuksessa luonnon tarpeiden tulkitsijana. Hallinnallinen kehys kuvaa ministeriötä luonnontieteellisen ja hallinnollisen asiantuntijan roolissa suojelua suunnittelevana ja ohjaavana tahona. Tulevien sukupolvien etuja huomioivana määrittäyty identiteetti hyödyntäkehyksessä. Keski-Suomen lääninhallituk-

sen ohjelman tulkinta ja identiteetti korostaa hallinnallisessa kehityksessä sen roolia suoje-
luoh-
jelmia toteuttavana ja toiminnassaan valtakunnallisia, alueellisia ja paikallisia intressejä
yhdistämään pyrkivänä valtionhallinnon alaisena tahona. Hyödyntäkehys kuvaa lääninhalli-
tuksen roolia kansalaisten luonnonsuojelutarpeiden toteuttajana aluetasolla. (Nieminen 1994,
57-69.)

Kuten edellisistä tarkasteluista käy ilmi, osallistuu ympäristöstä käytävään keskusteluun
monia tahoja omine intresseineen ja arvoineen. Ympäristöstä käytävän puheen määrä on
kasvanut, ja myös puhujien määrä on kasvanut. Tähän keskusteluun ympäristökeskus ja sen
virkamiehet osallistuvat asiantuntijoina ja hallinnon edustajina. Heidän on kuitenkin toimin-
nassaan otettava huomioon muidenkin tahojen näkemykset, kuten Nieminen (1994, 68) totesi
rantojensuojeluohjelman yhteydessä; he tasapainoilevat kansalaisten, alueellisten ja paikallis-
ten etujen välillä. Myös Koskisen (1995, 38) tutkimuksessa ympäristöpolitiikan arkipäivän
arvioitiin olevan ”rajankäyntiä taloudellisen tehokkuuden ja tuottavuuden ja ympäristönsuoje-
lun välillä”. Seuraavassa kuviossa näkyy tärkeimpiä tahoja, sitä toimintaympäristöä, jossa
alueellinen luonnonsuojeluviranomainen toimii.

KUVIO 1. Ympäristökeskuksen toimintaympäristöä



Ympäristökeskus toimii tämän toimintaympäristön asettamien vaateiden yhdistäjänä.
Toimintaympäristön toimijoiksi olen ottanut ne tahot, jotka koskevat luonnonsuojeluryhmien
työtä luonnonsuojelun edistämässä. Kansainväliset säännökset, kuten EU:n luonto- ja
lintudirektiivi vaikuttaa kansallisen tason toimijoihin; ympäristökeskukset toteuttavat
ympäristöministeriön ohjauksella Natura 2000 -suojelualueverkostoa. Ympäristökeskukset

toimivat ympäristöministeriön ohjauksessa ja sen määrittämien resurssien puitteissa. Ministeriöistä muun muassa valtiovarainministeriö vaikuttaa ympäristönsuojelutyöhön valtion tulo- ja menoarvion kautta.

Metsäorganisaatioista esimerkiksi metsähallitus vastaa ympäristöministeriön ohjauksessa valtion omistamien luonnonsuojelualueiden hoidosta, mutta toisaalta myös hyödyntää metsiä taloudellisesti. Yliopistot ja tutkijat tuottavat ympäristöä koskevaa tietoa. Tuottajajärjestöt ajavat ensi sijassa luonnon hyödyntämistä, vaikkakin niidenkin on otettava huomioon ympäristönäkökohtia. Tuottajajärjestöillä on vaikutuksensa jäsentensä mielipiteisiin ja ne ovat julkisuudessa esillä muokkaamassa mielipideilmapiiriä. Luonnonsuojelujärjestöt ovat voimakkaasti luonnonsuojelun puolella ja toisaalta ne kritisoivat luonnonsuojeluviranomaisia luonnon liian vähäisestä suojelusta. Kansalaiset ovat ympäristökeskuksien asiakkaita. Erityisesti maanomistajat ovat luonnonsuojelun toteutuksessa se taho, jonka kanssa käydään neuvotteluja. Tässä tutkimuksessa olen rajannut maanomistajat yksityismaanomistajiin. Paikalliset viranomaiset ovat taho, joiden kanssa suojelua edistetään. Toisaalta esimerkiksi kunnilla on omat intressinsä työllisyyden ja taloudellisen kasvun varmentajina, eikä nämä intressit ota aina huomioon ympäristönäkökulmia. Lisäksi tiedotusvälineet vaikuttavat toimintaympäristössä, mutta en ole ottanut niitä tähän tutkimukseen erillisinä toimijoina mukaan. Tiedotusvälineet esiintyvät viittauksenomaisina esimerkiksi virkamiesten pohtiessa omaa asemaansa ja luonnonsuojelun asemaa.

Ympäristöviranomaisista kuntien ympäristösihteerien asemassa on samoja elementtejä kuin alueellisten ympäristökeskusten viranomaisilla. Esa Konttinen ja Kimmo Saaristo (10/93, 649) päätyivät ajatukseen, että ympäristösihteerit ovat puun ja kuoren välissä monella tavalla. Kunnilla on yhä enemmän ympäristönsuojelutehtäviä, mutta toisaalta resurssit vähenevät tehtävien hoitamiseen. Virkamiehen pitäisi olla lojaali kunnalle työnantajanaan ja ottaa huomioon talous- ja työllisyysnäkökulmia, mutta toisaalta hänen työnään on ympäristönsuojelu, joka on usein vastakkainen näille intresseille. Lisäksi ympäristösihteerit joutuu ottamaan huomioon kuntalaiset, heidän muodostamansa liikkeet sekä puolueet.

4. ASiantuntijuus JA ASiantuntija PROFESSIONAALISENA TOIMIJANA

1. Asiantuntijuus

Alueelliset ympäristökeskukset ja niiden viranomaiset ovat luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisia. Ympäristöhallinnon uudistamisen yhteydessä ympäristökeskuksille annettiin aluetason asiantuntijaviranomaisen rooli ja niille on keskittynyt ympäristöhallinnon asiantuntijatehtäviä maakunnallisella tasolla. Luonnonsuojeluviranomaiset ovat myös asiantuntijoita suhteessa kansalaisiin. Heillä voi katsoa olevan enemmän tietoa suojelusta kuin maallikoilla. Siksi tämän tutkimuksen yhtenä mielenkiinnon kohteena on asiantuntijuus ja sen eritteleminen.

Asiantuntijuutta käsittelevässä tutkimuksessa asiantuntijuutta on lähestytty psykologisesta ja sosiologisesta näkökulmasta. Psykologisesti on kuvattu sitä, miten yksilö kehittyy aloittelijasta, noviisista, kypsäksi asiantuntijaksi, ekspertiksi, ja kuinka asiantuntija vastaanottaa, prosessoi ja tuottaa tietoa. Sosiologinen lähestymistapa tutkii, miten asiantuntemus on yhteiskunnallisesti organisoitu. Silloin tutkitaan sosiaalisia rooleja ja instituutioita, joissa asiantuntemus ilmenee. Tutkimuksen kohteena on asiantuntijoiden ja vallan väliset suhteet, asiantuntemuksen sisäinen työnjako sekä asiantuntijoiden ja asiakkaiden välinen vuorovaikutus. (Konttinen, Pirttilä 1996, 9.) Kartoitan seuraavaksi teoreettisesti asiantuntijuuteen sisältyviä piirteitä sekä maallikkouden ja asiantuntijuuden välistä rajanvetoa.

1.1. Asiantuntijuuden piirteitä

Jari Stenvall (1995, 16) määrittelee asiantuntemuksen "sellaiseksi henkilöllä olevaksi korkeasteiseksi tiedoksi ja taidoksi, jonka ansiosta hän kykenee suoriutumaan alansa kuuluvista monimutkaisista tehtävistä ja toiminnoista pienimmällä mahdollisella epäonnistumisen todennäköisyydellä". Asiantuntija on henkilö, jolla on monimutkaisten tehtävien edellyttämää asiantuntemusta. Kimmo Saaristo (1996a, 16) on kyseisestä määritelmästä erottanut neljä asiantuntemuksen tekijää: 1) tiedot ja taidot, 2) tietty spesifi ala, 3) kompleksiteetti ja 4) toiminnallisuus eli asiantuntemuksella tuotetaan seurauksia. Stenvallin (1995, 16) mukaan

asiantuntijuutta ilmiönä tarkasteltaessa on otettava huomioon asiantuntemuksen sisältö, miten saavuttaa ja hankkia asiantuntemusta sekä ketä tai mitä tahoja pidetään asiantuntijoina. Tarkastelen lähemmin mitä Stenvall näillä kolmella näkökohdalla tarkoittaa.

Sisällöllinen määrittelemineen on ongelmallista, mutta tutkimuksissa on löydetty joitakin määrällisiä ja laadullisia kriteereitä asiantuntijuudelle. Esimerkiksi ongelmien ratkaisuisissa asiantuntijat esittävät abstrakteja ja syvällisiä ratkaisuehdotuksia yksityiskohtaisine peruste-luineen kun taas ei-asiantuntijoilla syy-seurausajattelua on vähän. Sisällöllisiä kriteerejä ovat korkea-asteiset tiedot, jotka on yleensä nähty juontuvan teoreettisesta ja tieteellisestä tieto-pohjasta. Tiedoilla tarkoitetaan henkilön jotakin kohdetta koskevaa tietämystä. Kuitenkin myös kokemuksen kautta saatu tieto saattaa lisätä asiantuntijan tiedon korkea-asteisuutta. Kokemuksella tarkoitetaan kaikkea, esimerkiksi henkilökohtaisesti hankittua tietoa, vaikka se ei pohjautu tieteelliseen tietoon. (Stenvall 1995, 16.) Kokemuksen merkitystä asiantuntemuk-sen lähteenä painottaa myös Saaristo (1996a, 24) tutkimuksessaan ympäristösihteereistä. Saariston mukaan kokemuksen painottaminen johtuu siitä, että mikään koulutus ei anna riittävästi eväitä laajan ja kompleksisen ympäristötehtävän hoitamiseen. Ympäristösihteerit keräävät tietoa pääomakseen kokemuksen kautta ratkaistessaan ongelmalähtöisesti käytännön tilanteita. Stenvallin (1995, 17) määritelmässä taidoilla tarkoitetaan asiantuntijan kykyä soveltaa tieteellistä tietoa työelämän käytännöllisiin ongelmiin. Kriteereihin kuuluu myös se, että asiantuntijat tekevät monimutkaisia tehtäviä ja toimintoja. Sisällöllisiä piirteitä on vaikea erottaa toisistaan, koska asiantuntemus on “usein sellaista intuitiivista osaamista, jonka sisältöä ja alkuperää on miltei mahdotonta arvioida”. (em., 16-17.)

Tietojen ja taitojen lisäämistä voidaan tarkastella eri näkökulmista, kuten ammattikuntien, yksilön sekä organisaation tai organisaatioiden näkökulmista. Voidaan selvittää miten ammattikunta on saavuttanut monopoliasemansa. Yksilötasolla selvittämisen kohteena on oppimisprosessi, jolla henkilö hankkii tarvitsemansa tiedot ja taidot saavuttaakseen asiantun-temuksen tiettyyn tehtävään. Asiantuntemuksen lähteenä on nähty yliopistotasoinen koulutus. Akateemiset koulutusohjelmat ovat “paketteja, joissa on pyritty standardoimaan jotakin alaa koskeva tiedeperustainen asiantuntemus”. Kouluttautumisessa korostetaan nykyään jatkuvan opiskelun vaatimusta elinikäisenä prosessina, koska työelämän vaatimia tietoja on koko ajan täydennettävä. Organisaatioiden kohdalla kyse on siitä, miten organisaatiot vaikuttavat asiantuntemuksensa kehittämiseen esimerkiksi henkilöstöään kouluttamalla. (em., 17-19.)

Asiantuntemus voi määrittyä yksilötasolla henkilökohtaisten tietojen ja taitojen kautta, jolloin henkilö on hankkinut tietonsa joko korkeakoulututkinnon tai kokemuksen tai molempien kautta. Asiantuntemus voi myös määrittyä institutionaalisesti, jolloin tiettyjen tehtävien suorittajat ovat asiantuntijoita. (em., 19.) Näin ajatellen luonnonsuojelun asiantuntijoita olisivat luonnonsuojeluviranomaiset, koska heidän tehtäväkseen on annettu luonnon suojeleminen. Institutionaalinen määritelmä sisältää myös ajatuksen, että asiantuntijoita ovat ne, jotka toimivat jonkun instituution, kuten yliopiston tai virkamieslaitoksen, antaman arvovalan suojissa (Saaristo 1996a, 16). Luonnonsuojeluviranomaisille on institutionalisoitunut luonnonsuojelun asiantuntijuus, koska he työskentelevät luonnonsuojelua varten perustetussa organisaatiossa.

Andrew Abbott (1988 Konttisen 1996, 12-14 mukaan) puhuu tästä asiantuntijuuden liittymisestä oikeuteen suorittaa tiettyjä työtehtäviä. Professionien elämässä on keskeistä valtuutus työtehtäviin. Tässä yhteydessä määrittelen lyhyesti profession. Myöhemmin tarkastelen laajemmin asiantuntijaa professionaalisen toimijana. Asiantuntijat ovat yleensä samalla professionaaleja, professioammattin harjoittajia, joten asiantuntijuus ja professionalismi kytkyvät toisiinsa. Professionit ovat ammatteja tai ammattikuntia, joiden edustajat, professionaalit, soveltavat tieteellistä tietoa työtehtäviensä hoitamisessa ja heille on yhteistä työn yleisöä palveleva luonne (Konttinen 1997, 48).

Abbottin (1988 Konttisen 1996, 12-14 mukaan) määrittelemän valtuutuksen ympäristö ja yhteiskunta myöntää ammattikunnalle ja siihen kuuluville ammatinharjoittajille tietyn tehtäväjoukon suorittamiseksi. Valtuuksille hankitaan yhteiskunnan laillistaminen tutkinnon kautta suoritetun valtakirjan avulla. Tavoitteena on myös rajata tietty tehtäväjoukko profession yksinoikeudeksi, jolloin muut kuin tutkinnon suorittaneet suljetaan tehtävien ulkopuolelle. Toisaalta valtuudet voidaan hankkia työn käytännössä, jolloin työn suorittaja vakuuttaa markkinat palveluidensa tarpeellisuudesta ja omasta pätevyydestään niiden tuottajana. Myös yhteiskunnan viralliset hallinnolliset ja poliittiset päätöksentekuelimet voivat antaa valtuuksia palveluiden tuottajille ketään kuulematta.

Eliot Freidson (1986) antaa analyttisen kuvauksen muodollisen tiedon institutionalisoitumisesta. Muodollinen tieto on hänen määritelmänsä mukaan yhteydessä modernin tieteen kasvuun ja tieteellisten menetelmien käyttöön teknisten ja sosiaalisten ongelmien ratkaisussa

(Freidson 1986, 4). Muodollinen tieto tulee yhä tärkeämmäksi ja monimutkaisemmaksi ja se on kehittynyt yhä määräävämmäksi monilla ihmiselämän alueilla; muodollisen tiedon käyttö on samalla vallan käyttöä. Näistä syistä johtuen Freidson näkee kehityksen johtavan asiantuntijoiden lisääntyvään oikeuteen määrätä yleisestä keskustelusta, jonka voi havaita konkreettisesti seuraamalla Helsingin Sanomien yleisönosaston muuttumista asiantuntijoiden keskustelufoorumiksi, ja poliittisesta päätöksenteosta. Hän näkee kehityksen johtavan pois demokratiasta kohti teknokratiaa. (em., 6-8.) Instituutioiden avulla professiot syntyvät, ja ne samalla ylläpitävät professioita. Instituutioiden kautta professionaalit myös harjoittavat valtaa. (em., 17) Yksi tapa vallan käyttöön asiantuntijuuden institutionaalistuessa on, että ammattikunta monopolisoi tavaroiden tai palveluiden tuottamisen kontrolloimalla niitä, jotka pääsevät ammattikunnan piiriin. Tämä tapahtuu antamalla valtakirja profession jäsenelle harjoittaa ammattia tai valtakirja voidaan antaa instituutiolle, joka tuottavat tiettyjä palveluita yleisölle. (em., 63-64.) Vakiintunut ammattikunta ja sen yksittäinen jäsen pyrkii ennen muuta laillistettuun asemaan, josta käsin se voi määritellä asiakkaiden tarpeita (em., 174).

Anthony Giddens (1995, 119) määrittelee asiantuntijan keneksi tahansa yksilöksi, joka pystyy menestyksellisesti osoittamaan omaavansa joko erityisiä taitoja tai sen tyyppistä tietoa, jota maallikoilla ei ole. Asiantuntijuus ja maallikkous täytyy ymmärtää kontekstuaalisesti suhteellisina käsitteinä. Asiantuntijuuden ja maallikkouden erottaa toisistaan taitojen ja tietojen epätasapaino, joka tekee toisesta auktoriteetin suhteessa toiseen.

Giddens (1995, 113-115) lähestyy asiantuntijuutta vertaamalla traditiota ja asiantuntemusta. Tradition hän näkee vastakohtana nykyiselle asiantuntijuudelle. Traditio viittaa rituaalin ja kaavallisen totuuden yhdistelmään asiantuntijuuden takaajana. Vartijoilla on etuoikeus kaavalliseen totuuteen, joka näkyy vain heidän käytännöissään ja tulkinnoissaan. Traditio on identiteetin väline ja se on aina jossakin mielessä kontekstuaalista. Tradition vartijoita voi verrata nykyajan asiantuntijoihin, mutta heidän välillä on selvä ero. Tradition vartijalla olennaista on asema kun taas asiantuntijuus määrittyy "pätevyyden" kautta (em., 95). Verrattessaan traditiota ja asiantuntijuutta Giddens (1995, 119-120) löytää seuraavat erot yhteenvetomaisesti: 1) nykyinen asiantuntijuus on kaikkialla hajakeskitettyä ja se on ei-paikallista (puitteista riisuvaa), 2) asiantuntijuus ei ole sidoksissa kaavamaiseen totuuteen, vaan uskon tiedon korjattavuudesta, joka on riippuvainen epäilevästä suhtautumisesta tiedeuskaisuuteen, 3) asiantuntijatiedon kasaantuminen merkitsee erikoistumisen prosessia, 4) luottamus

asiantuntijoihin ei voi syntyä heidän salassa pidettävän viisauden kautta sekä 5) asiantuntijuus on vuorovaikutuksessa kasvavan institutionaalisen refleksiivisyyden kanssa esimerkiksi niin, että jatkuvasti jokapäiväisiä taitoja ja tietoja menetetään ja omaksutaan uudelleen.

Nykyaikainen asiantuntemus voidaan Giddensin ajatusten mukaan nähdä hajasijoitettuna eri tahoille. Luonnonsuojeluasiantuntijankin on etsittävä asiantuntemusta yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Hän ei voi omata yksin, eikä oletakaan omaavansa, sitä laaja-alaista tietoa, jota tarvitaan luonnon suojelemiseksi. Giddens (1995, 120) ei kuitenkaan sulje pois asiantuntemuksen hajakeskittymisen takia auktoriteettikeskusten olemassaoloa ja niiden tarpeellisuutta. Mutta niillä ei ole tarvetta tradition vartijoiden kaltaiseen kaavallisen totuuden omaamiseen ja säätelemiseen. Biologisissa ja ekologisissa asioissa ei asiantuntijaviranomainen voi olla kaikissa asioissa kaiken tietävä, koska esimerkiksi tutkijat tuovat koko ajan esiin uutta tietoa. Syvällisen tiedon omaaminen edellyttää erikoistumista yhteen kapeaan tutkimuksen osa-alueeseen, eikä yksi ihminen voi olla erikoisasiantuntija kuin muutamassa osa-alueella. Luottamuksesta asiantuntijoihin antaa ajankohtaisen esimerkin Natura-verkoston laatiminen. Sen yhteydessähän viranomaisia on kritisoitu laajasti muun muassa tiedon salaamisesta. Viranomaishaastattelunikin toivat esiin, että virkamiehet ovat tietoisia luottamuksen rakoilemisesta, jonka he kuitenkin näkevät hiljalleen palaavan yleisen kohun laantumisen myötä.

1.2. Tieto asiantuntijuuden perustana

Asiantuntijuuden määritelmässä painotetaan tieteellisen ja teoreettisen tiedon merkitystä, jolloin sen ajatellaan olevan jollakin lailla erilaista kuin arkitieto. Näitä kahta tiedon muotoa pidetään tiedon eri lajeina, joilla on erilaiset yhteiskunnalliset ehdot ja vaikutukset. Tapio Aittola ja Ilkka Pirttilä (1989, 60-61) ovat koonneet yhteen näiden kahden tiedon teoreettisia tarkasteluja ja he toteavat, että niillä on erilainen tietosisältö. Teoreettinen tieto kyseenalaistaa ja järjestää todellisuutta, kun taas arkitiedossa tieto on jäsentymätöntä ja otetaan annettuna. Arkitiedolla ja teoreettisella tiedolla on myös erilaisia yhteiskunnallisia funktioita. Kirjoittajat käyttävät hyväkseen Agnes Hellerin arkitiedon analyysiä, jonka mukaan muun muassa arkielämän jokapäiväisissä ratkaisuissa käytetään arkitietoa, kun taas teoreettista tietoa tarvitaan rajattujen erityisongelmien ratkaisuun. Lisäksi teoreettinen tieto on asiantuntijoille ja professioille tunnusomaista, ja arkitieto suurten joukkojen käyttämää.

Lennart G. Svensson (1990, 51-70) on tutkinut tietoa professionaalisen ammatin voimavarana käyttäen tapaustutkimuksena arkkitehdin ja psykologin ammatteja. Yrityksenä on ollut kartoittaa ne tiedollisten voimavarojen yhdistelmät, joita nämä professioammatit käyttävät hyväkseen ja ne tekijät, jotka samalla rajoittavat ja kontrolloivat voimavarojen käyttöä. Pätevyys (asiantuntijuus) merkitsee sitä, miten hyvin erilaisia voimavaroja asiantuntija osaa ottaa käyttöönsä eri työtehtävissä. Muodollisen koulutuksen kautta saatu tietopohja ei ole ainoa eikä aina tärkein tiedon muoto, jota professionaalit käyttävät käytännön tilanteissa. Asiantuntijatyön voimavaroina tai resursseina Svensson näkee säännöt ja määräykset, tiedot ja taidot, kokemuksen ja kokemuksen reflektoinnin sekä keskustelutapahtumat. Säännöt ja määräykset on liitetty lähinnä hallintoon ja byrokraattisiin organisaatioihin. Työ sisältää hallinnollisia rutiineja ja sääntöjä, joita voidaan myös käyttää apuna työssä ja määriteltäessä suhdetta asiakkaisiin ja ympäristöön. Normien, sääntöjen ja määräyksien käyttäminen on se tapa, jolla valtio harjoittaa ihmisten kontrollia asiakkaina. Profession harjoittaja edustaa yleistä intressiä joko suoraan keskus- tai paikallistason hallinnon organisaation jäsenenä tai epäsuorasti vapaana professiona, kuten psykologi yksityisellä vastaanotollaan. (em., 53.)

Korkea-asteiset tiedot ja taidot, joita professionaalisiin toimijoihin yleensä liitetään, on hankittu erikoiskoulutuksen kautta. Asiantuntijuuden taustalla olevien kykyjen oletetaan auttavan asiantuntijaa tietämään mitä pitää tehdä. Svensson kuitenkin haluaa kyseenalaistaa teorian ja käytännön välisen pulmattoman yhteyden ja toteaakin, että rationaalinen tieteellinen käsitys tiedosta sopii harvoin yhteen ammatillisen käytännön analysoimisessa. Kompleksisissa ja arvaamattomissa työtilanteissa tieteellinen tieto ei yksin riitä, vaan tarvitaan paremminkin kokemusta ja mallia aikaisemmista vastaavista tilanteista. Se, että kokemusta osaa hyödyntää ja arvioida käytännön toiminnassa (reflektoida) on riippuvainen yksilöstä ja kontekstista. (em., 56-62.) Kokemuksen merkitystä sekä tieteellisten teorioiden ja käytännön vastaamattomuutta painottaa myös Thomas Brante (1988, 131) sanoessaan, että tieteellinen tieto on monesti liian yleisellä tasolla, jotta sitä voisi hyödyntää käytännössä. Käytännön toiminta on kontekstisidonnaista, jolloin ongelmaratkaisu riippuu niin yleisestä kuin tapauskohtaisesta tietämyksestä sekä ainutkertaisista olosuhteista, sosiaalisista tilanteista jne.

Svenssonin voimavarojen tyypittelyssä myös keskustelutapahtumat asiakkaiden ja muiden tahojen kanssa on tunnusomaista intellektuaaliselle työlle. Keskusteluiden kautta osaltaan luodaan luottamus asiantuntijuuteen. Yleensäkin professionaaliset ryhmät ovat riippuvaisia

keinoista, joilla voidaan synnyttää luottamusta. Muodollisten ja ei-muodollisten keskustelujen avulla asiantuntija kerää tietoa asiakkailtaan ja kollegoiltaan, kuten psykologi työssään keskustelemalla kartoittaa asiakkaan tilannetta ja myös keskustelemalla ratkaisee ongelmia. (Svensson 1990, 65-69.)

Professioiden tiedon käyttämisessä voidaan huomioida sen lisäksi, miten he käyttävät tietoa ongelmanratkaisun välineenä myös se, miten tietoa käytetään sosiaalisena pääomana tai symbolisena arvona (Torstendahl 1990, 2-3). Rolf Torstendahl viittaa Randall Collinsin ajatukseen, että tiedon systeemi, eli professioiden omaama ongelmanratkaisuun tarvittava tieto, palvelee enemmänkin symbolista merkitystä. Se antaa professionaaleille korkean ammatillisen statuksen. Collins haluaa painottaa, että tämä status ei ole riippuvainen niinkään ongelmanratkaisukyvyistä, vaan professionalismin kautta muodostuneesta statuksesta.

Ympäristösihteerit Saariston (1996a, 24-25) tutkimuksen mukaan omaavat ympäristökysymysten erityistietämystä, joka ei kuitenkaan välttämättä ole kovin syvällistä, koska työn luonteeseen kuuluu tietää laaja-alaisesti monen alan perustietoja eikä kaikkea kaikesta. Tiedon laaja-alaisesta hallinnasta johtuen Saariston mukaan "ympäristökysymyksissä asiantuntijuuden monopolia on vaikea saavuttaa ja aina kussakin spesifissä tilanteessa ajaututaan herkästi uuteen taisteluun symbolisesta vallasta ja oikeasta tiedosta ja asiantuntemuksesta." Erityistietämyksen ohella ympäristösihteerien työssä korostuu aiemmin mainittu kokemus asiantuntemuksen lähteenä. Ympäristösihteeri on ympäristöalan asiantuntija siksi, että tietojensa laaja-alaisuuden, vaikkakin yleisluonteisuuden, vuoksi voi hallita ympäristökenttää.

1.3. Asiantuntijuus organisaationaalisessa kontekstissa

Asiantuntijuus ja organisaatiot nivoutuvat monella tavalla yhteen. Tämä nivoutuminen näkyy siinä, että asiantuntijat ovat kouluttautuneet koulutusorganisaatioissa, he työskentelevät erilaisissa organisaatioissa ja muiden organisaatioiden kanssa (Pirttilä 1996, 50). Tämän tutkimuksen tarpeita varten tarkastelen määritelmällisellä tasolla minkälaisia piirteitä asiantuntijaorganisaatioilla on.

Koska luonnonsuojelun asiantuntijuus on keskitetty alueellisiin ympäristökeskuksiin, voidaan niitä pitää asiantuntijaorganisaatioina, ja siksi on syytä tarkastella asiantuntijaorganisaation luonnetta. Asiantuntijaorganisaatioita ovat Markku Temmeksen (1992, 120) mukaan organisaatioyksiköt, jotka hän määrittelee siten, että niiden tehtävät sisältävät runsaasti suunnittelua, ongelmien analysointia tai tutkimusta, organisaation tarkoitus on tuottaa uutta tai olennaisesti jalostettua tietoa sekä tehtävien onnistunut suorittaminen edellyttää henkilöstöltä erityistä asiantuntemusta. Kaikkien näiden edellytysten on oltava voimassa, jotta voidaan puhua asiantuntijaorganisaatiosta. Temmeksen määritelmä on tehty organisaation tehtävien ja institutionaalisen aseman pohjalta. Ideaalimallista johdettu julkisen asiantuntijaorganisaation määritelmä on, että ne ovat hallintokoneiston organisaatioyksiköitä, jotka vastaavat yhteiskunnan suunnittelussa, toiminnassa ja valvonnassa tarvittavan tiedon muokkaamisesta ja hyödyntämisestä valmistelussa ja uusintamisessa (em., 120-121). Julkiset asiantuntijaorganisaatiot voidaan luokitella institutionaaliselta perustalta organisaation tehtävän, organisaatiotason ja tehtäväkentän yhtenäisyyden perusteella. Asiantuntijaorganisaatiot voidaan luokitella karkeasti tutkimussuuntautuneisiin ja päätöksentekosuuntautuneisiin. Nämä kaksi lajia jakautuvat vielä useisiin omantyyppisiinsä yksiköihin. Eräs päätöksentekoon suuntautunut organisaatiotyyppi on nimetty aluehallinnon yksiköiden suunnittelu- ja tutkimusyksiköiksi, jonka tehtäväksi on tyypitelty päätöksenteon valmistelu. (em., 84-85.) Alueelliset ympäristökeskukset voidaan nähdä olevan lähellä tämän tyyppistä aluehallinnon suunnittelu- ja päätöksentekoyksikköä.

Kari Eklundin (1992, 62-65) määritelmän lähtökohtana on pitkä akateeminen koulutus ja siihen liittyvät työyhteisölliset piirteet, eli kriteerit ovat väljemmät kuin Temmeksen määritelmässä. Asiantuntijaorganisaation tunnusmerkit ovat, että a) organisaatio tuottaa uutta tietoa ja uusia ratkaisuja, b) organisaation antamat neuvot ja ohjeet ovat yksilöllisiä, c) henkilökunnan keskeinen osa on yleensä akateemisesti pitkälle koulutettua eli professionaaleja, d) henkilökuntamenot ovat yleensä suuremmat kuin pääomamenot ja e) organisaation riippuvuus henkilöstöstä on suuri ja henkilöiden korvaaminen on vaikeaa. Eklundin määritelmän soveltuvuutta ympäristökeskuksiin asiantuntijaorganisaationa tukee virkamiesten pitkä akateeminen koulutus. Ympäristökeskus myös tuottaa uutta tietoa luonnosta ja ympäristöstä, ja neuvotteluissa maanomistajien kanssa pyritään yksilöllisiin ratkaisuihin.

1.4. Asiantuntijat ja maallikkonäkökulma

Asiantuntijuuden tarkastelussa voidaan kiinnittää huomiota asiantuntijoiden ja asiakkaiden, joita voidaan ajatella maallikkoina, väliseen vuorovaikutukseen. Asiantuntemus ja maallik-
kous ovat kontekstuaalisesti relatiivisia käsitteitä (Saaristo 1996a,17). Saaristo toteaa, että
asiantuntemus on jonkun asian tuntemusta, se on aina suhteessa johonkin ja rakentuu
vaihtelevasti tilanteesta riippuen. Koska asiantuntemus on tilannekohtaista, joutuu asiantunti-
ja osoittamaan oman asiantuntemuksensa ja erottumaan maallikoista tai tekemään muut
maallikoiksi. Asiantuntijan on usein kyettävä osoittamaan oman asiantuntemuksensa “parem-
muus” suhteessa toiseen asiantuntemukseen.

Asiantuntijakeskustelussa on nykyään puututtu siihen, varsinkin ympäristökysymyksissä, että
paikalliset asukkaat ja yleensä maallikot voivat olla asiantuntijoita omaa ympäristöään
koskevissa asioissa. Tästä on puhunut Ulrich Beck kirjassaan Risk Society (1992). Beck
rakentaa kriittistä modernisaatioteoriaa ja kohdistaa kritiikkinsä tietoon ja tieteseen, tiede on
pikemminkin luonut kuin ratkaissut ongelmia. Vaikka tiede on tullut tärkeämmäksi totuuden
määrittelyssä, on se samalla tullut myös epätehokkaammaksi. Totuuden määrittelijöiksi
pitäisi asiantuntijoiden ohella ottaa myös yleisö. (Beck 1992, 156-157.) Asiantuntijat eivät
aina tiedä tarkasti tai ainakaan tiedä paremmin mikä on oikein tai hyväksi kaikille. Kaikkien
osallistujien, asiantuntijoiden, päätöksentekijöiden ja yleisön, pitäisi tiedostaa, että päätöksiä
ei ole vielä tehty, vaan tarvitaan muutakin kuin vain niiden “myymistä”. Päätöksenteon
rakenteen pitäisi olla avoin niin, että muutkin kuin päätöksentekijät saisivat osallistua siihen
ennen päätöksentekoa. Olisi käytävä julkista keskustelua, johon osallistuvat asiantuntijat,
pätöksentekijät ja yleisö ja tälle julkiselle keskustelulle pitäisi sopia normit ja muodot. (Beck
1994, 29-30.)

Riskiyhteiskunnassa jokapäiväinen elämä on toisaalta kulttuurisesti sokeutunutta, eli aistit
viestittävät normaaliudesta vaikka vaara saattaa samalla uhata. Riskit siis syventävät riippu-
vuutta asiantuntijoista. (Beck 1994, 30.) Beckin kuvailemat aistein havaitsemattomat jälkimo-
dernit riskit saattavat jäädä maallikoilta huomaamatta, ja vain asiantuntija pystyy sanomaan
mikä on vaarallista ja mikä ei. Luonnon monimuotoisuuden hiljattainen häviäminenkin voi
jäädä huomaamatta, kun ihmisillä ei ole edes tietoa kaikkien uhanalaisten lajien olemassa-
olosta tai luonto näyttää päällisin puolin voivan hyvin. Silloin vain luonnosta tietävä asiantun-

tija on taho, johon on luotettava luonnon pelastamisessa. Myöhäismoderni tai riskiyhteiskunta ja sen riskien hallinta eivät tule toimeen ilman tieteeseen perustuvaa asiantuntemusta (Konttinen 1996, 24).

Toisaalta sellaisen asiantuntijuuden ja tieteen, joka itse asiassa tuottaa riskejä, ihannoinnin riippuvuudesta irtipääsemiseksi, Beck (1994, 30-31) painottaa kokemuksen merkitystä. Arkipäiväisen kokemuksenkin kautta on mahdollista havaita riskejä ja välillä jopa paremmin kuin laboratoriotieteen avulla. Maallikkokin voi havaita metsäluonnon monimuotoisuuden vähentyneen tehometsätalouden aikana.

Matti Kamppinen, Hasse Karlsson ja Petri Raivola (1993, 18-26) ovat esittäneet maallikon näkökulman määrittelyn käyttäessään sitä kriittisessä tarkastelussaan ympäristövaikutusten arvioinnissa esiintyvistä maallikon roolista. Maallikon näkökulmalla tarkoitetaan "sitä kulttuuristen mallien järjestelmää, jonka avulla yksilö tai yhteisö ratkoo tiettyyn ilmiöalueeseen kuuluvia ongelmia". Kirjoittavat toteavat, että maallikon ja asiantuntijan käsitteitä vastakohtina ei voi kuvata tyhjentävästi vaan se riippuu käyttötarkoituksesta. Tarkoitustaan varten he esittävät maallikon näkökulman luonnehdinnan, joka sopii myös tähän tutkimukseen pohtiessani virkamiesten asiantuntijuutta suhteessa heidän näkemykseensä maanomistajien asiantuntemuksesta. Maallikoiden käsitykset tai teoriat eivät kuvaa todellisuutta niin syvällisesti kuin asiantuntijoiden teoriat. Esimerkkinä kirjoittajat esittävät, että maallikot puhuvat piipusta tulevasta savusta, kun taas asiantuntijat savun koostumuksesta. Edelleen maallikot selittävät ilmiöitä ilman niiden suoraa yhteyttä yleisiin teorioihin. Lisäksi ihmiset ovat maallikoita ja asiantuntijoita vaihtelevasti ja tilannesidonnaisesti. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että sokeritehtaan kemisti käyttää kotonaan sormituntumaa annostellessaan sokeria kahviinsa. Kirjoittajat haluavat tuoda esiin, että maallikoiden näkökulmaa ei voi sivuuttaa päätöksenteossa esimerkiksi tietämättömyyteen vedoten.

Pohtiessaan asiantuntijuuden tulevaisuutta Esa Konttinen (1997, 60) näkee yhtenä osa-alueena, että asiantuntijuuden ja maallikkouden keskinäisessä suhteessa tapahtuu muutoksia. Hänen mukaansa raja ei häviä, mutta yhä kapeampia spesialiteetteja syntyy. Maallikoiden ja eksperttien välillä tarvitaan aikaisempaa tiiviimpää kanssakäymistä. Tämä johtuu siitä, että monet asiantuntijat tarvitsevat omassa työssään maallikkoasiantuntemusta, tietoa arkipäivän merkitysrakenteista ja -kokonaisuuksista.

Maallikon ja asiantuntijan eron syntymistä tarkastelee Saaristo (1996a, 22-24, 25) ympäristösihteeritutkimuksessaan. Ympäristösihteerit tuottavat puheessaan selvän eron oman asiantuntijuutensa ja maallikoiden, tässä tapauksessa kuntalaisten ja muiden viranomaisten, välille. Maallikoiden tieto on ympäristösihteerien mielestä välillä virheellistä tai väärin tulkittua tai sitä ei ole ollenkaan. Asioita ei nähdä oikeassa yhteydessä tai niitä ei osata suhteellistaa; ympäristösihteerin asiantuntijuuden näkökulmasta katsottuna lehmänlannan levittämisestä johtuva hajuhaitta ei ole ympäristöongelma, vaikka pellon naapurissa asuvan mielestä se sitä onkin.

Professioiden yhtenä tietomonopolistaan johtuvana keinona on tiedon mystifiointi käyttämällä teknistä ammattikieltä päätöstensä perusteluissa tehden tiedon näin saavuttamattomaksi muille. Tiedon mystifiointi tällä tavoin ei kuitenkaan ole hyvä keino vaikutusaseman hankkimisessa. Ammattikielen käyttäminen saattaa vieraannuttaa profession liiksi asiakkaista, joiden kanssa on kuitenkin oltava tekemisissä. (Helander 1993, 68.) Työelämässä 1990-luvulla tapahtuneet muutokset, kuten teoreettisen koulutuksen aseman kyseenalaistuminen ja asiakkaiden esittämät vaatimukset asiantuntijoille, aiheuttavat muutoksia myös asiantuntijuuteen, joten asiakkaat vaativat asiantuntijoita muun muassa kommunikoimaan yleiskielellä (Konttinen, Pirttilä 1996, 10). Erkki Turjanmäen (1996, 45) mielestä asiantuntijuuden symbolinen ja käytännöllinen hallinta edellyttää ammattikielen, joka eroaa arkipäivän kielestä, hallintaa. Sen käytön avulla erottaudutaan muista asiantuntijoista ja maallikoista. Tämä pyrkimys erottautumiseen on samalla keino antaa itsestä uskottava kuva asiantuntijana.

1.5. Asiantuntijuuden uudet haasteet

Seuraavaksi tarkastelen eräitä näkemyksiä, joita nyky-yhteiskunta asettaa modernille asiantuntijalle. Asiantuntijuuden on nähty olevan muutoksen edessä yhteiskunnan muuttuessa ja työelämän vaatiessa uudentyypistä asiantuntijuutta. Ilkka Pirttilä, Jaakko Nuotio ja Erkki Turjanmäki (1996, 29-83, yhteenveto 83) ovat listanneet seitsemän kohtaa, jotka asiantuntijan on hallittava menestyäkseen modernin yhteiskunnan asettamissa vaatimuksissa. Teorian avulla voidaan tarkastella sekä asiantuntijajayksilön että asiantuntijaorganisaation toimintaa. Asiantuntijan on hallittava kaikki seitsemän tietämyksen lajia ja samalla hänen on pidettävä asiantuntemuksensa kokonaisuutena hallinnassa. Vaatimukset ovat seuraavat: 1) työn kohteen

määrittäminen teoreettista tietoa hyväksikäyttäen, 2) työmarkkinatilanteen tulkinta ja hallinta “poliittista tietoa” hyödyntäen, 3) asiantuntijatyön organisointi mahdollisimman järkevästi suhteessa tavoitteisiin ja keinoihin organisaatiotietoon tukeutuen, 4) työn tekeminen kannattavaksi taloudellista tietoa soveltaen, 5) inhimillisen vuorovaikutuksen ongelmien ratkaiseminen sosiaalista tietoa hyväksikäyttäen, 6) asiantuntijatyön päämäärien ja keinojen moraalinen perustelu eettistä tietoa soveltaen ja 7) oman asiantuntemuksen puntarointi reflektiivisen tiedon avulla. Refleksiiviseen tiedon arviointiin liittyy se, että ongelmia on tarkasteltava eri näkökulmista ja ratkaisujen vaikutuksista on voitava keskustella. Varsinkin kompleksisessa ja moniarvoisessa yhteiskunnassa on monia näkökulmia, joten omaa näkökulmaa ei voi pitää ainoana oikeana, vaan toisenlaisiakin näkökulmia on tarkasteltava tasavertaisina. (Pirttilä-Backman 1997, 223-224.)

Nykypäivän professionaalinen asiantuntijatyö on teoreettisen, systemaattisen ja abstraktin tiedon soveltamista kompleksisiin tilanteisiin ja ongelmiin. Erikoistuneen tiedon soveltamisessa on kolme vaihetta: 1) työn kohteen itsenäinen hahmottaminen tiedon avulla, 2) ongelman työstäminen tiedon avulla ja 3) ongelman tiedollisesta käsittelystä toimenpiteisiin päätyminen (luonnonsuojeluviranomaisella työn kohteena on luonto ja päämääränä sen suojeleminen luonnontieteellisen ja muun tiedon avulla). Asiantuntijatyö vaatii itsenäisyyttä työn suunnittelussa ja toteuttamisessa, koska vain asiantuntijaprofessionaalilla ymmärretään olevan hallussaan tarvittava tieto ja sen soveltamiskyky. Työn organisaatiossa korostetaan myös yhteistyötä oman alan ja nykyään muidenkin alojen kollegoiden kanssa. Tärkeää on myös jatkuvan kouluttautumisen periaate. Professionaalisen työn piirteisiin kuuluu sen vaikuttaminen ammatinharjoittajan persoonaan leimaamalla hänen habitustaan ja muodostamalla samaistumiskohteeksi. (Konttinen 1997, 51-52.)

Informaatioteknologian kehittymisen myötä asiantuntijuuden määrittelemineen on uusien haasteiden edessä. Asiantuntemusta ei voi enää kuvata valmiiden tietojen ja taitojen kokonaisuutena, jonka asiantuntija on omaksunut. Asiantuntijan työn tulokset, joissa asiantuntijuus on konkretisoitunut, eivät ole enää selvästi yhden asiantuntijayksilön aikaansaannoksia. Myös korkeakoulutuksen rooli on kyseenalaistettu asiantuntijuuden tuottajana. Tämän huomaa erityisesti aloilla, joissa asiantuntijaksi on kasvettu oman kiinnostuksen kautta (tietokone-ekspertit). Asiantuntijuus on hajaantunut ja jakautunut, joten sitä on haettava ja vaihdettava monelta suunnalta. Asiantuntijuus on siis verkostoitunut. (Lehtinen ja Palonen

1997, 105-118.) Eri asiantuntijoiden keskinäisen yhteistyön tarve kasvaa, ja syntyy paikallisia eri alojen asiantuntijoiden sisäisiä ja välisiä verkostoja (Konttinen 1996, 26). Verkostoista on tullut keino säilyttää ja jakaa taloudellisia, tiedollisia tai poliittisia resursseja. Asiantuntijaksi kasvaminen voisi tarkoittaa liikkumista eri tahoja yhdistävissä verkostoissa. (Lehtinen, Palonen 1997, 105-118.) Saman kehityksen näkee myös Kirsti Launis (1997, 127-128) ja lisäksi toteaa, että tiimien ja verkostojen toiminta ulottuu yli organisaatorajojenkin. Tiimien ja verkostojen syntymisen takana on uudenlaisten ratkaisujen, tuotteiden ja palveluiden luominen sekä innovatiivisuuden ja joustavuuden lisääminen.

Asiantuntijuuden verkostoitumisen lisäksi uutena haasteena asiantuntijuudelle on jatkuvan kouluttautumisen vaatimus. Työssä tapahtuva jatkokouluttautuminen, uusien tehtävien harjoittelu ja osaamisen kaikenlainen laajentaminen on tärkeää. Erityisesti nämä vaatimukset kohdistuvat henkilöihin, jotka työssään joutuvat jatkuvasti etsimään uutta tietoa, ratkaisemaan ennakoimattomia ongelmia, tekemään suunnitelmia ja neuvottelemaan työtovereiden ja asiakkaiden kanssa. Näille kaikille työtehtäville on ominaista kommunikatiivisuus. (Kirjonen 1997, 31; 38-39.)

2. Asiantuntija professionaalisenä toimijana

2.1. Profession määrittelyä ja näkökulmia professioihin

Asiantuntijuuden olemuksen määrittelyssä on professio-käsitteen tarkastelu tarpeen. Asiantuntijan ajatellaan olevan ammattilainen, professionaalinen toimija, joten asiantuntijuus kytkeytyy professioon. Asiantuntija-ammattit nähdään yleensä professioammatteina, kuten lääkärin ja lakimiehen ammatit. Professio on vakiintunut ja arvovaltainen asiantuntijoista koostuva ammattikunta, jonka yksittäinen jäsen on professionaali. Professionalismilla tarkoitetaan sitä aaterakennelmaa, jonka avulla tietty asiantuntijakunta ajaa omaa etuaan ja pyrkii vakiinnuttamaan asemansa työmarkkinoilla. Professionalisaatio tarkoittaa yhteiskunnallista tapahtumaketjua, jonka avulla tietystä ammatista tulee professio. (Konttinen ja Pirttilä 1996, 9) Tämän tutkimuksen tarkoitukseen on tarpeen tarkastella yleisesti professiota ja professioiden toimintaa julkisessa hallinnossa.

Professioita voidaan luokitella eri tavoin. Yksi tällaisista luokitteluista on Branten (1990, 81-85) professioiden jako professiotyyppeihin, joita on viisi: vapaat, akateemiset, pääoman, hyvinvointivaltion ja poliittiset professiot. Vapaat professiot on klassinen, anglo-amerikkalainen professionaalinen tyyppi, johon kuuluvat esimerkiksi itsensä työllistävät lääkärit, lakimiehet ja insinöörit. Akateemiset professiot ovat akateemisissa yhteisöissä toimivia tutkijoita ja tiedemiehiä. Pääoman professiot, joita ovat esimerkiksi yksityisesti työllistetyt insinöörit ja lääkärit, toimivat yrityksissä tavoitteenaan voittojen kartuttaminen. Hyvinvointivaltion professiot ovat julkisella sektorilla palveluiden tuottajina, kuten lääkärit ja opettajat. Ne uusintavat, jakavat ja organisoivat hyvinvointia lakisääteisesti. Poliittiseen professioon kuuluvat muun muassa hallinnollinen ja poliittinen eliitti sekä korkeimmat virkamiehet. Vapaat ja pääoman professiot ovat enemmän riippuvaisia ja suuntautuneita markkinoihin, kun taas hyvinvointivaltion ja akateemiset professiot ovat riippuvaisempia byrokraattisista organisaatioista.

Saaristo (1996b, 116) sijoittaa ympäristösihteerin kunnan virkamiehenä lähinnä hyvinvointivaltioprofessioihin. Onhan tämän professioammatin lähtökohtana lainsäädäntö. Myös luonnonsuojeluvirkamiehet voidaan sijoittaa hyvinvointivaltioprofessioihin, koska ympäristökeskukset kuuluvat julkiseen sektoriin ja työ perustuu lainsäädäntöön. Branten (1990, 81-85) luokittelun pohjalla eivät ole professioammatit vaan professiotyypit. Professioammatti voi siis kuulua useampaan tyyppiin samanaikaisesti, eikä jaottelu ole yksioikoista. Luokittelu pohjautuu työmarkkinoiden objektiivisiin olosuhteisiin, jolloin esimerkiksi lääkäri-professio kuuluu eri tyyppiin riippuen työskenteleekö hän yksityisellä vai julkisella sektorilla. Branten (1988, 137) mukaan professioille ja muillekin ammattitehtäville on tunnusomaista, että ne ovat markkinoilla kysytyjen tuotteiden ja palveluiden tuottajia.

Kontinen ja Pirttilä (1996, 9-10) ovat luokitelleet vahvaan professioon kuuluvaksi seuraavat ominaisuudet: 1) profession jäseneltä edellytetään pitkää teoreettista koulutusta, 2) profession jäsenet soveltavat tieteellistä tietoa, 3) professio on organisoitunut professionaaliseksi järjestöksi, 4) professio on muovannut oman ammattieettisen säännöstön, 5) professiolla on arvovaltaa yleisön silmissä, 6) professio kykenee määrittämään kansalaisten ongelmia, 7) professio käyttää omaa erityistä asiantuntijakieltään ja 8) profession jäsenet toimivat yksilöllisesti ja heillä on vahva määräysvalta työhönsä.

Professio voidaan määritellä tiukasti, jolloin siihen kuuluisivat vain lääkärin tai lakimiehen ammattien tyyppiset professiot, tai väljemmin, jolloin professioammatteja ovat kaikki akateemista koulutusta vaativat ammatit. Määritelmiä on useita, mutta tähän olen ottanut H.A. Hessen (1972 Konttisen 1989, 48-51 mukaan) määritelmän, johon hän on koonnut useiden tutkijoiden professiolle määrittelemiä kriteerejä.

1. Ammatissa toimiminen perustuu pitkäaikaiseen teoreettiseen peruskoulutukseen, joka on luonteeltaan ei-manuaalista.
2. Ammattikäytännössä toimitaan tiettyjen periaatteiden tai sääntöjen määrittämällä tavalla - eettinen koodi
3. Ammatinharjoittajat kuuluvat professionaaliseen järjestykseen, mutta säilyttävät laajan autonomian.
4. Työ on luonteeltaan yleisön palvelua, se palvelee yleistä etua, edesauttaa yhteisön kiinteyttä ja ei orientoidu omaneduntavoittelun mukaisesti.
5. Ammattikäytännön motiivit ovat altruistisia, eivät egoistisia.
6. Ammattitoimintaan pääsy edellyttää tutkintoa, jonka sisällöstä päättää professionaalinen järjestö.
7. Ammatissa toimivat ovat asiantuntijoita ja nauttivat laajaa henkilökohtaista ja asiantuntijaperustaista päätöksenteko- ja suunnitteluvapautta.
8. Viranhaltijat odottavat asiakkailtaan suuressa määrin "sokeaa" luottamusta ammatilliseen pätevyYTEENSÄ samoin kuin vastuullisuuteensa - vastaavasti heillä on korkea vastuuntunto.
9. Viranhaltijat nauttivat korkeaa kunnioitusta ja omaavat sitä vastaavan itsetietoisuuden.
10. Muihin ammatteihin nähden viranhaltijan toimialue on tarkoin määritelty ja monopolisoitu.
11. Viran puitteissa esiintyy eri kvalifikaatioiden asteittainen järjestelmä: julkisesti tunnustettu karriääri.
12. Viranhaltijoilta on kielletty julkinen mainonta ja viran haltijain kesken vallitsee korkea-asteinen kollegiaalisuus.
13. Työ koskee erityisen tärkeitä ja intiimejä asiantiloja, joiden puitteet ja ala ovat selkeästi määritetyt.
14. Menestyksen ja pätevyYDEN mittana eivät ole tulot, vaan virkanimike, kunniamerkit, palkinnot jne.
15. Viranhaltijat hyödyntävät vuosisataista tiedon perinnettä ja kokemusta ja kykenevät sen kautta välttämään ahtaan spesiaalitiedon vaarat ja virhelähteet.
16. Viranhaltijat ovat valtion toimesta rekisteröityjä tai työskentelevät valtion lisenssillä.
17. Viranhaltijan palkka määräytyy yleisabstraktisin perustein ja se on kiinteä.
18. Viranhaltijat soveltavat yksittäistapauksiin yleisabstraktista tietoa; heidän toimintansa ei siten ole standardisoitavissa.

Määritelmän ensimmäinen kohta on ainoa, josta vallitsee yksimielisyys eri tutkijoiden piirissä. Eettinen koodi profession kriteerinä oli 20:n lähteen joukossa yli puolella. Merkille pantavaa määritelmän piirteissä on, että kriteeri, jonka mukaan professioammattissa toimivat

ovat asiantuntijoita ja nauttivat laajaa autonomiaa päätöksenteossaan esiintyi vain neljäsoassa Hessen lähteistä. (em., 49-51.)

Määritelmän piirteet edustavat funktionalistista suuntausta, joka käsitti professiot yhteiskunnan harmonian takaajaksi, ja joka oli tyypillinen anglo-amerikkalaiselle professiotutkimukselle. Tiivistetysti ilmaistuna funktionalistinen professiokäsitys näki professiot yhteiskuntaa stabilisoivana, siihen integraatiota ja uutta moraalista asennetta luovana ja vahvistuvana voimana. Professio käsitettiin vastakohtana liikemiesmäiselle itseintressille ja se edustikin enemmän yhteisöintressiä. Tyypillistä oli myös professioiden ymmärtäminen tieteellisen tiedon altruistisina ja tieteen ihanteita toteuttavina soveltajina, jotka pyrkivät yhteiskunnan harmonian takaajaksi. Profioiden monopolipyrkimykset selitettiin niin, että tämä juuri takasi professionalismin myönteisen kehityksen ja lujittumisen. (em., 68-69.)

Kritiikkinä funktionalistiselle näkökulmalle syntyi uusweberiläinen näkökulma 1970-luvun taitteessa. Tämä lähestymistapa näkee professiot historiallisina ammattimuodostumina, joille on tyypillistä erikoistuneeseen tietoon ja tutkintoon pohjautuva monopoliasema markkinoilla, korkea yhteiskunnallinen status ja laajat etuoikeudet. Profioidella on voimakas itseintressi, joka toteutetaan liittoutumalla ja järjestäytymällä omia etuja ajavaksi ammattikunnaksi, ja samalla tästä monopoliasemasta käsin saavutetaan etulyöntiasema muihin kilpaileviin ryhmiin nähden. Uusweberiläiselle ajattelutavalle on ominaista sen tarkastelu, minkälaiset olosuhteet johtavat ammatin selviytymään monopolin tavoittelupyrkimyksissään. (em., 151-153.)

Profioiden määrittelyjen ja näkökulmien tarkastelun lopuksi otan yhden ammattiryhmän esimerkkinä siitä, miten sen profiioasemaa on tarkasteltu, nimittäin ympäristösihteerien ammattikunnan. Saariston (1996a, 25) analyysissa ympäristösihteeristä professiona hän päätyy ajatukseen, että ympäristösihteeri on professionaalinen toimija, vaikka ympäristösihteerin ammattia ei voida pitää professiona. Ympäristösihteeri tuottaa yhteiskunnan kannalta tärkeitä palveluja, kuten lupapäätöksiä, valvontaa ja tiedottamista, soveltaa tietoa käytännön ongelmiin ja omaa pitkäköön koulutuksen, vaikkakin koulutustausta on monialainen. Virkaanhan ei ole määritelty tiettyä kelpoisuusehtoa. Lisäksi ympäristösihteerin "tietty asia-alue" on laaja ja toimenkuva monipuolinen. Saariston mukaan "ympäristösihteerin professionaalinen asema on kiteytymätön". Ympäristösihteereiltä puuttuu myös profiioammateille

tyypillinen vahvan ammatillisen liiton tuki, joten sihteerien toiminnan perustelut ja legitimi-teetti on lähtöisin omasta toiminnasta käsin. (Saaristo 1996b, 116-117.)

2.2. Profiisit julkisessa hallinnossa

Professionaalisten toimijoiden ja byrokratian (julkisen hallinnon) välisiä suhteita on käsitelty laajasti profiisitutkimuksessa. On kiistelty muuan muassa onko byrokratia uhka professionalismille tai byrokratia ja professionalismi on nähty toistensa vastakohtina ja yhteen sopimattomina. On myös pohdittu voiko julkishallinnossa työskenteleviä kutsua profiisioiksi. Eräät tutkijat ovat kuitenkin löytäneet julkishallinnon profiisioille tunnusomaisia piirteitä, joten voidaan puhua hallintoprofiisista tai viranomaisprofiisista (Helander 1993, 110).

Enemmistö Suomen asiantuntijoista ja professionaaleista työskentelee julkishallinnon palveluksessa Kari Eklundin (1992, 67-69) mukaan. Eklundin mielestä professionalismin ja byrokratian ristiriitaa on liioiteltu. Tämä johtuu muun muassa siitä, että ristiriidan painottajia ovat olleet yhdysvaltalaiset tutkijat, siellähän ei virkamiehillä ole pitkää perinnettä, eikä varsinkaan sellaista asemaa kuin Suomessa julkishallinnon hyvinvointivirkamiehillä. Väitteensä tueksi Eklund toteaa, että sekä professionaalit että byrokratia pyrkivät objektiivisiin ja puolueettomiin ratkaisuihin. Tämä toteutuu professionaaleilla yleisten periaatteiden pohjalta ja byrokratialla yhteisesti hyväksytyjen lakien pohjalta. Professionaalien asiantuntemus on usein kapea-alaista, kuten on byokraattisten periaatteiden mukaan tehty osastot ja viratkin. Sekä professionaalien että virkamiesten asema saavutetaan henkilökohtaisilla ansioilla. Professionaalien ja virkamiesten toiminta ei saa perustua itseintressiin eikä toimintaan saa sekoittaa yksityisasiota, on oltava puolueeton.

Toisenlaista näkemystä edustaa James L. Perry (1989, 573-574 Helanderin mukaan 1993, 121-125). Hänen mukaansa julkishallintoa ei voida pitää professiona. Julkishallinnossa toimivat eivät ole monopolisoineet yhteiskunnallisesti tärkeää tietoa vain siihen vihkiytyneille eivätkä he kontrolloi pääsyä hallintokäytänteisiin. Toisaalta julkishallinnolla on useita profiisiopiirteitä, kuten pitkä koulutus, tiedon soveltaminen käytännön tarpeisiin, tärkeiden palveluiden tuottaminen, eettiseen säännöstöön sopeutuminen sekä kuuluminen organisaatioihin, joiden tehtävänä on edistää palveluiden tuottamisen edistäminen. Julkishallinto on

saavuttanut professiostatuksensa yhdistämällä ammatissaan vastuun ja pätevyyden. Giddens (1995, 119-120) haluaa tehdä eron asiantuntijan ja virkailijan välillä. Virkailijat voivat olla asiantuntijoita, kun asiantuntijuus käsitetään laajasti, mutta modernissa yhteiskuntajärjestyksessä asiantuntijuus on kattavampi ilmiö.

Professioiden ja julkisen hallinnon tarkastelussa voidaan tarkastella professioiden ja valtion välistä suhdetta. Useiden tutkijoiden mielestä professioiden ja valtion välillä on tietty riippuvuus, vaikkakin sen suunnasta, sisällöstä ja sitä ylläpitävistä mekanismeista on kuitenkin erilaisia ja vastakkaisiakin käsityksiä (Helander 1993, 142). Valtio on ollut professioiden tärkein "ystävä" joissakin yhteiskunnissa ja joissakin yhteiskunnissa professiot ovat kammokseet valtion puuttumista professioiden autonomiaan. Valtiot ovat sisällyttäneet professioiden ongelmanratkaisukyvyyn itseensä monin tavoin, esimerkiksi professiot ovat keskeisiä valtion toiminnan kannalta. Erityisesti koulutusjärjestelmässä valtion vaikutus professioihin näkyy. Maissa, joissa valtio on kontrolloinut professioita, on professioiden koulutusjärjestelmä organisoitu valtion toimesta. (Torstendahl 1990, 5-7.)

Ympäristökeskusten luonnonsuojeluvirkamiehistä voidaan ajatella, että he ovat yhteiskunnan legitimoimia hyvinvoinnin edistäjiä, jos hyvinvointi käsitetään laajasti niin, että luonnon säilyttäminenkin lisää ihmisten hyvinvointia. Margareta Bertilsson (1990, 115-117) on tarkastellut hyvinvointivaltion ja professioiden välistä suhdetta. Hyvinvointivaltiossa professiot vaikuttavat lakien säätämiseen mutta he toimivat myös itse lakien sääntelemänä. Sosiaalisia hyödykkeitä kohdennetaan lainsäädännön avulla. Hyvinvointivaltiossa professioiden roolina on tarjota palveluita kansalaisille lakien kautta. Professioiden tehtävänä on toimia välittäjinä valtion ja kansalaisten välillä.

Tarkastelen vielä seuraavaksi professioihin ja julkishallintoon liittyen lyhyesti professionaalien ja yleishallintovirkamiehen keskeisiä roolieroja sekä Weberin ajatuksia byrokraattisesta virkamiehestä.

Hallintohenkilöstön luonnetta voidaan tarkastella jaolla yleishallinto- ja asiantuntijavirkamiehiin. Generalistit eli yleishallintovirkamiehet soveltavat lakeja laajalla asia-alueella ilman, että heillä on erikoistietoja tietyltä hallinnonalalta. (Asiantuntija)professionaaleilla taas on tietylle asia-alalle soveltuva erikoiskoulutus. (Mellbourn 1979, 53-54 Helanderin 1993, 115

mukaan.) Esittelen eräitä Voitto Helanderin (1993, 115-121) kokoamia roolieroja näiden kahden välillä. Professionaaleilla on katsottu olevan tiedollista pätevyyttä enemmän verrattuna yleishallintovirkamiehiin. Toisaalta yleishallintovirkamies on tietopohjaltaan laajalaisempi. Yleishallintovirkamiehen roolilähtökohtana on organisaatio, kun taas professionaalilla se on oma ammattikunta, taito tai profession säännöt, joita hän työssään käyttää. Professionaalilla on myös oma näkemyksensä toimintaideologiasta. Esimerkiksi sosiaalityöntekijällä on oma käsityksensä, miten köyhiä olisi autettava. Omien toimintaideologioiden yhteensovittaminen organisaation toimintaideologian, jota yleishallintovirkamies seuraa, kanssa ei tapahdu aina ilman ristiriitoja.

Professionaalit ovat kiinnostuneita niiden päämäärien saavuttamisesta, joihin heidän ammattitaitonsa tähtää, kun taas yleishallintovirkamiehet ovat kiinnostuneita hallinnon mahdollisimman taloudellisesta toiminnasta. Professionaalien on katsottu voivan toimivan vastuullisesti ja yleistä etua edistävällä tavalla. Tämä perustuu siihen, että professionaali omistautuu ja luottaa tietoihinsa ja taitoihinsa sekä siihen, että tietojen ja taitojen käyttäminen tapahtuvat profession asettamien sääntöjen mukaan. Toisaalta professionaaleihin hallinnon toimijoina on suhtauduttu kriittisesti siten, että on ajateltu, että professionaalit toimivat omista lähtökohdistaan, oman maailmankuvansa mukaisesti, joka on rakentunut koulutuksen, kokemuksen, sosialisoinnin ja erikoistiedon kautta. (em., 118-120.)

Saariston (1996a, 24) tutkimuksen mukaan ympäristösihteerit ovat enemmän yleishallintovirkamiehiä kuin erityisasiantuntijoita, koska heidän koulutustaustansa ja sitä kautta tiedeperustansa on kirjava, ammatillinen status on epämääräinen eikä ympäristönsuojelun hallinnon alaa varsinkaan kunnissa voida pitää vahvana instituutiona. Saaristo päätyy ajatukseen, että ympäristösihteereillä ei ole kovin vahvaa asiantuntija-asemaa, kun hän tarkastelee asiantuntemusta suhteessa perinteiseen tieteen, profession ja instituution kolmijalkaan, joiden varaan asiantuntijuus rakentuu.

Weberin (1947) hallinnon teoria koskee rationaalista eli lainmukaista hallintaa. Rationaalisen hallinnan puhtain muoto on byrokraattinen hallinta, joka perustuu virkavallaksi järjestettyyn hallintohenkilöstöön. Hallintohenkilöstön käyttämiä hallinnan tyyppejä on kolme: niiden legitimitetin voimassaolo voi olla luonteeltaan rationaalista eli lainmukaista, traditionaalista tai karismaan perustuvaa. Traditionaalinen hallinnan tyyppi perustuu uskoon perinteiden

pysyvyydestä ja nämä perinteet ovat hallintaa harjoittavien aseman laillistajia. Karismaattinen hallinta perustuu poikkeuksellista sankaruutta tai esikuvallisuutta edustavaan henkilöön sekä tämän henkilön ilmaisemaan tai luomaan järjestykseen. Rationaalinen hallinnan tyyppi perustuu uskoon säädettyjen normien laillisuudesta ja normien perusteella hallintaa harjoittavien oikeuksista antaa määräyksiä. Byrokraattinen hallinta on rationaalisen hallinnan puhtain tyyppi. (Weber 1947, 328.) Byrokraattisen hallinnan käsite ei ole Weberillä yksiselitteinen. Sen piirteisiin hän näkee kuuluvan, että (valtion) byrokrania on tiedoiltaan ylivoimaista, sen hallinta tarkoittaa sosiaalisesti ensinnäkin eriarvoisuuksien tasoittumista ja toisaalta harvaintalvaistumista pitkän ammattikoulutuksen takia sekä kaavamaisesti persoonatonta hallintaa. (Ahonen 1989, 60.) Byrokraattinen hallinta on Weberin mielestä nykyaikaiselle yhteiskunnalle luonteenomaista (em., 66).

Rationaalisen hallinnan käyttämisen puhtain muoto on byrokraattisen hallintohenkilöstön käyttämä rationaalinen hallinta. Byrokraattisen hallinnan ideaalimallin ja virkamiesten ominaispiirteet ovat seuraavat: 1. virkamies on henkilökohtaisesti vapaa ja auktoriteetin alainen vain persoonattomien virkavelvollisuuksien osalta, 2. virat on organisoitu selvän virkahierarkian mukaan, 3. jokaisen viran toimivaltapiiri on määritelty selkein säädöksin, 4. virka täytetään vapaan sopimussuhteen periaatteiden mukaisesti, 5. virkamiesten valinta perustuu ammattipätevyyteen, jota arvioidaan mm. tutkinnon perusteella, 6. virkamiehellä on oikeus eläkkeeseen ja rahapalkkaan, joka määräytyy hierarkkisen aseman mukaan, 7. virka on hoitajansa päätyö, 8. virkauralla edetään virkaiän ja ansioiden perusteella, joiden yhteisvaikutusta arvioi esimies, 9. virkamies työskentelee täysin erotettuna hallinnon välineistä ja ilman subjektiivista oikeutta virkapaikkaansa ja 10. virkamies hoitaa virkaansa kurin ja valvonnan alaisena. On huomattava, että kyseessä on ideaalimalli, jota ei esiinny todellisuudessa sellaisenaan. Mallia voi kuitenkin soveltaa erilaisiin organisaatioihin; yrityksistä hyväntekeväisyysorganisaatioihin. (Weber 1947, 333-334.)

5. VIRKAMIESTEN HAASTATTELUT

Teemahaastattelut koostuvat kymmenestä luonnonsuojeluviranomaisen haastattelusta, jotka on tehty neljässä ympäristökeskuksessa. Haastattelujen tulokset olen halunnut nostaa keskeiselle sijalle työtäni, siksi ne onkin esitelty laajasti. Tuloksien yhteydessä olen käyttänyt paljon lainauksia haastatteluista, koska tutkielmassa luonnonsuojeluviranomaisen työn kokeminen on lähtökohtana ja sitä on haluttu painottaa. Siksi on perusteltua tuoda esiin haastateltavien ääni lainaustenkin muodossa.

Haastattelujen tulokset on esitetty mukailten haastatteluteemoja, jotka ovat seuraavat: 1. luonnonsuojelun työtehtävät ja työnkuvaus, 2. työn takana oleva arvotausta, 3. luonnonsuojeluviranomaisen oman ja luonnonsuojelun aseman kokeminen, 4. asiantuntijuus suhteessa työhön, 5. ulkoisen olemuksen, sukupuolen ja viranomaiskielen merkitys työssä, 6. työssä onnistumisen kokeminen, 7. toimintaympäristö ja yhteistyötahot ja 8. viranomaisten ajatuksia maanomistajista ja luonnonsuojelusta.

1. Haastateltavien koulutustausta ja työtehtävät

Haastateltavista luonnonsuojeluvirkamiehistä luonnontieteellinen koulutus oli kuudella, maanmittausalan tutkinto kahdella, metsätalouden tutkinto yhdellä ja oikeustieteellinen tutkinto yhdellä. Haastateltavien virkamiesten koulutustaustat jakautuivat seuraavasti:

TAULUKKO 5. Luonnonsuojeluvirkamiesten koulutustausta.

	Suunnittelu	Toteutus
Filosofian kand./maist./tohtori	6	
Maanmittausteknikko/dipl.ins.		2
Metsätalousinsinööri		1
Oikeustieteellinen tutkinto		1

Luonnontieteellisen tutkinnon, pääaineenaan joko ekologia ja ympäristöhoito, eläintiede tai eläinekologia, suorittaneet työskentelivät luonnonsuojelun suunnittelun parissa lukuun

ottamatta kahta, joista toinen oli töissä tutkijana sekä EU-projektin koordinoijana ja toinen ympäristökeskuksen johtajana. Heidät voi kuitenkin katsoa kuuluvan suojelun suunnitteluun. Tiettyä vaadittua tutkintoa tehtävään ei ole, tosin ilmeisesti korkeakoulututkintoa edellytetään, kuten ei ole toteuttajillakaan. Toteuttajien koulutustausta on kirjavampi. Koulutuksena oli maanmittausteknikon, maanmittauksen diplomi-insinöörin, metsätalousinsinöörin ja oikeustieteellinen koulutus. Lisäksi muutama heistä oli hankkinut työn ohessa luonnontieteellistä lisäkoulutusta työn ohessa ja he pitivät sitä tärkeänä. Eräs oli tehnyt ympäristönsuojelun approbatur -opintokokonaisuuden ja hänen mielestään kaikilla ympäristöhallinnossa työskentelevillä tulisi olla sellainen suoritettuna.

Luonnonsuojelun työtehtäviä eriteltäessä voisi käyttää erään haastateltavan sanontaa, että ne ovat *“Oikeestaan luonnonsuojelua laidasta laitaan”*. Haastateltavien mainitsemia tärkeimpiä työtehtäviä suojelun suunnittelussa ovat luonnonsuojeluohjelmien eteenpäin vieminen, suojelualueiden perustaminen, rauhoitusmääräykset ja eri hankkeiden luonnonsuojelullisten vaikutusten arviointi. Työhön kuuluu myös suunnitella luontotyyppien inventointia, kunnostushankkeita ja maisemanhoitotöitä sekä antaa lupia ja lausuntoja, jotka liittyvät esimerkiksi luonnonsuojelu- tai rakennuslakiin. Yksi oleellinen osa on eri tahojen, kuten kansalaisten, kuntien, maanomistajien ja metsäorganisaatioiden yhteydenotot, jotka alkavat kysymyksistä *“Saako kytä tappa?”* tai liittyen suojeluohjelmiin, rajauksiin tai luonnonsuojelulakiin. Suunnittelijoidenkin työhön sisältyy jonkin verran neuvottelemista maanomistajien kanssa, jolloin he kertovat suojelun luonnontieteellisistä perusteista. Esimerkiksi Naturasta suunnittelijat ovat olleet kertomassa kuulemistilaisuuksissa.

Suojelun toteuttajien työtehtävät kiteyttää eräs haastateltava seuraavasti *“... tää on sanosinko kiinteistöbisneksen tekoa luonnonsuojelun hyväksi minun tehtävä”*. Toteuttajien tärkeimpänä työtehtävänä on suojeluohjelmien toteuttaminen, joka tarkoittaa alueiden ostamista valtiolle, niiden vaihtamista, yksityisten suojelualueiden perustamista, määräaikaista suojelua tai pakkolunastamista. Tämä edellyttää kauppaa- ja korvausneuvottelua maanomistajien kanssa. Toteutukseen liittyy maastossa tehtävää kiinteistöjen arvioimista, kaavoituksessa mukana olemista, rakennuslupa-asioiden hoitamista, kiinteistökaupan tekoa ja myös siihen liittyviä jälkitoimia, kuten lohkomista ja lainhuutojen hakua.

Toteutukseen liittyvät neuvottelut maanomistajien kanssa ovat haastateltavien mukaan aikaa vievin osa työtä. Keinona halutaan yleensä käyttää vapaaehtoista kauppaa, joten prosessissa edetään maanomistajan ehdoilla. Monesti asian eteneminen saattaa kestää kuukausia, vuosiakin ja edellyttää useita neuvotteluja: *“Jos sitten näistä tehtävistä määriteltäis, mikä on eniten aikaa vievää, niin varmasti on nämä neuvottelut maanomistajien kanssa ... Siinä hankalimmissa tapauksissa sitä jauhetaan kymmeniä kertoja ihan neuvotellaan, koska mielellään ei mennä näihin lunastuksiin vaan pyritään vapaaehtoisiin kauppoihin tai rauhotukseen.”* Suojeluohjelmien valmistelu ja toteuttaminen vievät paljon aikaa ja vaativat työvoimaresursseja, kuten haastatteluissa esiin tullut Naturan valmistelu. Sen valmistelu näkyi yhtenä työllistävimmistä projekteista johtuen haastattelujen ajankohdasta, jolloin viranomaiset laativat vastineita muistutuksiin. Prosessi on vaatinut haastateltavien mukaan voimavaroja yli virka-ajankin, se on vienyt aikaa muilta tehtäviltä ja vaatinut henkilöitä, jotka ovat keskittyneet pelkästään tämän yhden suojeluohjelman laatimiseen.

Se osa työtä, johon luonnonsuojeluvirkamiehet haluaisivat enemmän panostaa, sitä heiltä suoraan kysyttäessä, on suojeluhalukkuuden lisääminen suuren yleisön, maanomistajien ja sidosryhmien kohdalla ja yleensäkin suojelusta tiedottaminen. Eräs haastateltava sanoo suojeluhalukkuuden kasvattamisesta, että *“Se on yksi kehittämisen painopisteitä. Tavallaan valistuksen ja tiedottamisen lisääminen, että saatas maanomistajat ja suuri yleisö tietoisiksi siitä suojelun tarpeellisuudesta ja että ne näkis, että luontoa pitää suojella kaiken kaikkiaan”*. Haastateltujen mukaan tiedottaminen jää liian vähälle huomiolle johtuen resurssien vähydestä ja kiireestä. Suojeluhalukkuuden kasvattamisen tähtäävän työn haastateltavat kokevat tärkeäksi siitä syystä, että ihmiset ymmärtäisivät luonnonsuojelun tärkeyden, he tietäisivät mitä suojelu on ja mitä se ei tarkoita. Tiedottamista ainakin eräät virkamiehet ovat tehneet lehtikirjoittelun avulla ja käymällä puhumassa eri tilaisuuksissa ja oppilaitoksissa. Myös ympäristökeskuksien puolesta tiedotusta on pyritty lisäämään, kun on kyse suurista, monia tahoja käsittävistä suojeluohjelmista. Eräässä ympäristökeskuksessa on käynyt myös koululaisia tutustumassa luonnonsuojelutyöhön. Ympäristökeskuksen vastuuta tiedottamisesta ja suojeluhalukkuuden kasvattamisesta haluaisi eräs haastateltava siirtää myös muiden tahojen harteille, kuten metsäviranomaisille, joilla on myös oma vastuunsa suojelustakin.

Muutama haastateltava mainitsee suojelutyön kehittämisen ja visioiden tekemisen asioina, joihin he haluaisivat olevan lisää aikaa ja mahdollisuuksia panostaa. Parissa haastattelussa

tuli myös esiin, että periaatteessa ei ole mitään työtehtävää mihin ei olisi mahdollisuuksia tarttua, mutta ongelmana on *“... se on sitten melkein se taso, millä sitä töitä tehdään, että katsotaan vaan päällisinpuolin tai paneudutaan enemmän.”*

1.1. Resurssipula

Luonnonsuojelu on tulossa yhä keskeisemmäksi osa-alueeksi ympäristöhallinnossa. Tämä näkyy jo siinä, että Luonnonvarat ja ympäristö 1997 (40-41) mukaan suojelualueiden hankintaan ja korvauksiin on vuosina 1971-96 käytetty 1 200 miljoonaa markkaa. Lisäksi valtion maita oli maanvaihdossa käytetty 350 miljoonaa markan arvosta. Suojeluohjelmiin kuuluvien alueiden hankintaa on tarkoitus nopeuttaa lähivuosina. Vuonna 1996 talouspoliittinen ministerivaliokunta teki päätöksen suojeluohjelmien kokonaisrahoitusohjelmasta, jonka mukaan ohjelmien toimeenpanoon turvataan riittävät resurssit. Tavoitteeksi asetettiin ohjelmien toteutus vuoteen 2004 mennessä siten, että rahoitus kauppahintojen jaksotusten takia ulottuu vuoteen 2007. Toteuttamisvaroja vaihtomaat mukaan lukien rahoitusohjelmaan sisältyy 3 285 miljoonaa markkaa. Myös ylimetsänhoitaja Pirkko Isoviita Ympäristöministeriöstä toteaa (3-4/ 97, 22-24), että vasta 1990-luvulla suojeluohjelmien toimeenpanoon on panostettu enemmän resursseja. Sekä henkilökuntaa että rahallisia resursseja on saatu toteuttamisen kaikille alueille. Isoviita toteaa kuitenkin, että resurssien kasvun myötä myös toteuttamiseen tarvittavat voimavarat ovat samalla kasvaneet erityisesti rantojensuojeluohjelman myötä. Hän pitää vaikeimpana ongelmana riittävien henkilövoimavarojen löytymistä ympäristöhallinnosta. Koska uusien virkojen saaminen on melkein mahdotonta, olisi henkilöresurssit löydettävä jo olemassa olevista työntekijöistä.

Samansuuntaisia arvioita resurssien riittävydestä antoivat haastateltavatkin. Päälimmäisenä tuli esiin, että rahallisia resursseja suojeluohjelmien toteuttamiseen on viime aikoina kohdennettu melko hyvin. Ongelmana nähtiinkin henkilöresurssien riittämättömyys, joka on tullut esille erityisesti suojeluohjelmien toteuttamisen yhteydessä: *“ ... niin kauan kun mä oon täällä ollu niin mulle sanottiin silloin kun tuli Natura loppusuoralla ja viimesiä viedään ja sit sanotaan, että sen vaatima resurssimäärä on ihan hirvee ja vaatii koko ajan, tehdään ministeriryhmälle ja ministeriölle erinäisiä kartoja ja lisäselvityksiä aamusta iltaan. Harva meistä tällä hetkellä tekee mitään normaali työpäivää...”*

Luonnonsuojelu on ollut aikaisemmin huonosti resursoitu suhteessa tehtäviin ja jatkuvasti lisääntyviin tehtäviin nähden haastateltavien mielestä. Kuten rantojensuojeluohjelman aikana, jolloin useat lääninhallitukset kokivat, ettei toteuttamiseen ole varattu riittävästi henkilö- eikä rahallisia resursseja (Nieminen 1994, 65). Viime aikoina molemmissa resursseissa on nähty tapahtuvan muutos parempaan. Jokaisessa neljässä ympäristökeskuksessa oli lähiaikoina tullut lisää uusia virkoja joko suunnitteluun tai toteutukseen. Yhden selityksen virkojen saamiseen esittää eräs virkamies: *“Ja mä oon sitä mieltä, että tietyllä lailla tää Natura on ollu nyt yksi rahallisten resurssien kannalta ihan ratkaseva asia, jolla on voitu perustella näitten vanhojenkin suojeluohjelmien toteuttamiseen tarvittavat lisärahat plus sitten sen Naturan osalta”*. Luonnonsuojeluun on saatu henkilöresursseja muun muassa siten, että ympäristökeskuksista eläkkeelle jääneiden paikkoja on kohdennettu luonnonsuojeluun, koska toteutus ja yleensäkin luonnon monimuotoisuuden turvaaminen on nähty avaintulosalueena. Tästä huolimatta kaikki haastatellut virkamiehet näkevät henkilöresurssit puutteellisina: *“Kyllähän henkilöresurssit ovat edelleenkin liian pienet, vaikka tässä on tiettyjä järjestelyjä pystytytkin tekemään. Mutta edelleen on selvä resurssivaje suhteessa siihen mitä on tehtäviä tai “...vaatimukset on kovemmat, tavoitteet on korkeemmalla kun koskaan mutta porukkaa taitaa olla suunnilleen puolet siitä”*.

Rahallista panostusta pidetään vähintäänkin kohtuullisena tai jopa hyvänä. Toteuttajat näkevät, että rahojen kohdentaminen osto- ja korvaustoimintaan tuo mielekkyyttä työhön, ei tarvitse tyhjätaskuna neuvotella, ja maanomistajien luottamus viranomaisiin kasvaa, kun osto- ja korvaustoimintaa voidaan nopeuttaa ja luvatut korvaukset maksaa nopeammin. Suojelualueiden hankintaan on haastateltavien mukaan rahaa, mutta eräissä haastatteluissa tuli esiin, ettei suojeltujen eikä suojelualueiden ulkopuolisten kohteiden hoitoon ole käytettävissä riittävästi rahoja.

Resurssien puute, varsinkin henkilöresurssien, näkyy työtehtävien yhteydessä mainittuna vähäisenä mahdollisuutena panostaa tiedottamiseen suurelle yleisölle, maanomistajille ja yhteistyötahoille. Usean haastateltavan mielestä tärkeänä pidettyyn henkilökohtaiseen yhteydenottoon maanomistajien kanssa suojelun suunnittelussa ei ole mahdollisuutta henkilöresurssien vähyyden vuoksi. Tässä onkin ristiriita: tiedottaminen koetaan tärkeäksi suojelun etenemisessä, mutta resursseja siihen ei haastateltavien mielestä ole tarpeeksi. Henkilöresurssien vähyys näkyy myös kiireenä ja stressaantumisena ja siinä, että ei ole aikaa paneutua

tarpeeksi kaikkiin työtehtäviin, kuten esimerkiksi maankäytönsuunnitelmien luontovaikutuksiin.

1.2. Mitä muutoksia luonnonsuojelutyössä?

Haastateltavat, jotka ovat olleet pidempään luonnonsuojelun kanssa tekemisissä, esittivät suojelussa olleen aaltoja, joiden aikoina luonnonsuojelutyö on ollut vaikeampaa tai helpompaa riippuen käytettävissä olevista keinoista, yhteiskunnan suhtautumisesta ja asenteista suojeluun sekä luonnonsuojelun tavoitteiden kasvamisesta. Esittelen muutaman haastateltavan tulkinnan suojelun kehittymisestä, siinä olevista aalloista ja asenneympäristön muutoksista, jotka virkamiehet on havainneet. Liki 20 vuotta luonnonsuojelua työkseen tehnyt virkamies kuvaa työskentelynsä alkuvaiheita, jolloin toisinaan ihmisille joutui pitkään kertomaan miksi joitakin alueita täytyy suojella ja säilyttää. Hänen näkemyksensä mukaan 1980-luvun alussa ja sen aikana ihmisten asenteet kuitenkin muuttuivat suojelulle myönteisiksi, silloinhan suuri osa suojeluohjelmista on valmisteltu.

“... tuntu siltä, että ihmiset ymmärtää sen ja se näkyi siinä, että kun näistä suojeluohjelmista oli kerrottu niin maanomistajat itse oli aktiivisia, ne otti yhteyksiä ja halusivat niinku neuvotella alueista. ... Ja sitten 90 vuonna tuli rantojensuojeluohjelma, joka koettiin semmosena vaikeana asiana ja koettiin aika vahvasti ihmisten omistusoikeuteen ja aika merkittäviin taloudellisiin arvoihin puuttumisena. Ja siitä ehkä alkoi semmoinen kriittine julkinen keskustelu näitten suojeluohjelmien kohdalla. Mutta ne aiemmat ohjelmat, jotka koski soita, lehtoja, harjuja, lintuvesiensuojeluohjelma oli siinä, niin ne oli taloudellisesti vähämerkityksempisiä ne alueet. Et maanomistajalle ei henkilökohtaisestikaan ollu niin suuria asioita ehkä luopua niistä. Niin se oli helpompaa. Mutta jotenkin on semmonen kuva, ett asenteellisestikin maanomistajat oli valmiinpia siinä 80-luvun aikana ja loppupuoella suojelun toteuttamiseen. Ja nyt sitten ehkä tän Naturan aikana niinku tuntuu, että on menty taaksepäin. Ainakin se julkinen keskustelu, jota on käyty niin tuntuu että todella asenteissa on menty takapakkia.”

Samanlaisen tulkinnan tilanteesta esitti toinenkin haastateltava, joka kertoi rantojensuojeluohjelman aikana käydyn tiukan yhteiskunnallisen keskustelun ja kuohunnan. Tilanne kuitenkin rauhoittui ja tasaantui, joka mahdollisti työrauhan, ja ohjelmia alettiin hiljalleen toteuttaa. Naturan läpivieminen toi kuitenkin tullessaan uudelleen ilmapiirin kiristymisen, suojelutyö muuttui vaikeammaksi ja asenteet suojelua kohtaan koventuivat. Asenteiden kiristyminen vaikeuttaa luonnonsuojelutyötä, koska silloin ihmiset suhtautuvat kielteisemmin suojelun

toteuttamiseen, sen keinoihin ja osto -ja korvausneuvottelut pitkittyvät eikä maanomistajilla ole niihin edes haluakaan.

Luonnontieteellisen koulutuksen saanut, yli 20 vuotta suojelun parissa työskennellyt henkilö kertoo, että tuona aikana suojelun keinovalikoima on kehittynyt ajoista, jolloin suojelua edistettiin täysin vapaaehtoisesti. 1970-luvulla alettiin keskustella, että maanomistajat olisivat myönteisempiä suojelulle, jos siihen käytettäisiin enemmän rahaa. Suojelualueiden osto siirtyi haastateltavan muistelun mukaan 1980-luvulla ympäristöhallinnolle, ja budjetissakin alkoi olla enemmän rahaa ostotoimintaan. Uudeksi keinoksi tuli lisäksi korvausmenettely, jolloin alue rauhoitetaan sopimuksella ja se jää maanomistajan haltuun korvausta vastaan. Haastateltava mainitsee, että yhteiskunta tuli silläkin tavalla tukemaan suojelua, että maanomistajalle maksettavasta korvauksesta tuli verovapaa. Toiseksi uudeksi keinoksi tuli vaihtojärjestelmä, joka aluksi kehittyi hitaasti, mutta on ollut parin viime vuoden aikana käytetympi. Alueiden hankintaan on käytetty myös viime vuosina yhä enemmän rahaa. Haastateltava toi esille, että luonnonsuojelujärjestöt ovat muokanneet arvomaailmaa markkinoilla ensin ulkomailla yhteistyössä kansainvälisen luonnonsuojelujärjestöjen verkoston kautta, jonka jälkeen asiakkaat ovat esittäneet vaatimuksia erityisesti metsäteollisuudelle. Tätä kautta metsäteollisuus on omaksunut luonnonsuojelullisia toimintatapoja ja lainsäädännössäkin tämä on otettu huomioon. Myös Pertti Rannikko (1994, 21) toteaa, että metsien suojelua koskeva kiihkein vaihe on ohi, koska metsäteollisuuden kilpailukyvyyn säilyttäminen edellyttää ympäristötietoisuuden huomioimista.

Suojelun toteuttamisen keinovalikoiman laajeneminen edesauttaa luonnonsuojelutyötä ja siten viranomaisilla on paremmat mahdollisuudet luonnon suojelemiseksi. Samanlaisesta kehityksestä kertoo Isoviita (3-4/97, 24-25). Aikaisempina vuosikymmeninä suojelun tavoitteet turvattiin vain suojelualueita perustamalla, joka merkitsi, että yksityinen alue hankittiin valtiolle tai siitä muodostettiin yksityinen suojelualue. Uusi luonnonsuojelulaki mahdollistaa suojelutavoitteiden turvaamisen kevyemmilläkin keinoilla, kuten luontotyyppisuojelella, lajisuojelella tai määräaikaisella rauhoituksella. Eräs haastateltava toi esille, että luonnonsuojelun arvostuksen nousu näkyy siinä, että se on noussut ympäristöhallinnossa painopistealueeksi.

Rannikko (1994) toteaa, että ympäristöliikeddinnän kehityksessä on havaittavissa aaltoja, on kausia, jolloin liikehdintä on voimakkaampaa ja välillä laimeampaa. Liikehdinnän huippukautena olivat vuodet 1979 - 81, jolloin suora toiminta, kuten Koijärvi, oli julkisuudessa. Ajanjaksoa kuvataan modernin ympäristöliikeddinnän syntymä -ja kukoistuskaudeksi. Ympäristöliikehdintä väheni 1980-luvun alun jälkeen. Liikehdintää olivat vähentämässä muun muassa vihreiden puoluekehitys ja ympäristöministeriön perustaminen sekä muun ympäristöhallinnon kehittyminen. Ympäristökamppailujen määrä väheni jyrkästi vuosien 1980 - 81 aktiivisen vaiheen jälkeen, mutta vuosina 1986 - 89 aktiivisuus jälleen lisääntyi, ja 1980- ja 1990-lukujen vaihe oli monien ympäristökiistojen aikaa. Erityisesti alkuperäisen luonnon suojelun painoarvo voimistui; julkisuutta saivat Kolin ja Jerisjärven tapaukset, joissa kamppailtiin luonnonsuojelualueiden kohtalosta. Aktiivisimpia suojelijoita olivat vuonna 1980 paikalliset asukkaat. 1990-luvulla heidän asemansa oli edelleen korostunut. Myös luonnonsuojelujärjestöt vaativat suojelua. Suojelun vastustajiin eli hyötykäytön ajajiin kuuluivat 1990-luvun alussa erityisesti maanomistajat ja kunnat. (Rannikko 1994, 12-18.)

Liikehdinnän aaltomaisuutta voidaan selittää ympäristöongelmien lisääntyvällä käsittelyllä julkisuudessa ja ympäristötietoisuuden lisääntymisellä. Toisaalta tietoisuus lisää voimattomuuden tunnetta, jolloin ei ryhdytäkään aktiiviseen toimintaa. Toisaalta yhteiskunta on läpiekologisoitunut, konkreettisia vastustajia, joita vastaan voi suunnata toimintaa, on vaikea löytää. Ympäristöongelmia otetaan myös jo huomioon päätöksenteossa, ja ympäristöhallinto on ottanut hoitaakseen ympäristöasioita. Ympäristöliikeddinnän aallot uudistavat konfliktien kautta yhteiskunnan instituutioiden toimintaperiaatteita, joten seuraavan aallon lähtökohdat ovat erilaiset. Rannikko ennusti vuonna 1994, että seuraava ympäristökonflikti voisi syntyä EU:n ympäristödirektiivien toteuttamisesta Suomessa. (Rannikko 1994, 18-22.) Ja näinhän on käynytkin Naturan toteuttamisen kanssa, kuten haastateltavatkin toteavat. Naturan läpivieminen kiristi asenneilmapiiriä ja vaikeutti luonnonsuojelutyötä hetkeksi. Muutenkin haastateltavien kuvaukset luonnonsuojelutyön muutoksista seuraavat Rannikon kuvailemaa aaltomaista kehitystä. 1980-luvun alussa ja sen aikana asenteet suojelua kohtaan olivat myönteisiä ja suojeli eteni, kunnes vuoden 1990 rantojensuojeluohjelma kiristi ilmapiiriä. Välillä oli tasaisempaa aina Naturan toteuttamiseen saakka. Hallinnollisten keinojen kehittyminen on edistänyt suojelun etenemistä, ja yleinen ilmapiiri on pakottanut suojelun huomioimisen eri toiminnoissa.

Virkamiehet kokevat, että työn muuttuminen on yleisesti näkynyt kiireenä, tahti kiihtyy. Haastateltava kertoo kollegansa, joka on lähes 40 vuotta ollut ympäristöhallinnossa, sanoneen, että vaikka fyysinen kuormitus on vähentynyt, on henkinen kuormittavuus lisääntynyt. Eräässä ympäristökeskuksessa pidettiin ongelmana, että kenelläkään ei ole aikaa tehdä visioita ja suunnitella toimintaa *“ku tavote on saada pysymään pöytä edes jollain lailla puhtaana”*.

Suunnittelijan työnkuva ympäristökeskuksen virkamiehenä on muuttunut perinteisistä luonnontieteellisistä tehtävistä. *“Nyt jos ainakin on vähän henkilökuntaa niin kyllä tässä täytyy aika generalisti olla ja tämmösellä yleisellä asioitten suhteuttamisella on huomattavasti suurempi arvo kun jonkin luonnontieteellisen osa-alueen hyvällä hallinnalla”*. Aikaisemmin pärjäsikin omaksi biologista asiantuntemusta, mutta nyt täytyy olla kykyjä antaa lausuntoja ja olla sujuvasanainen neuvottelija. Suunnittelijoilla työhön kuuluu aiempaa enemmän henkilökohtaisia kontakteja maanomistajiin, joille kerrotaan kuulemistilaisuuksissa ja kahden kesken suojelun perusteista. Kuten Svensson (1990, 65-69) totesi, ovat kommunikointi ja keskustelut tyypillisiä asiantuntijatyölle. Tämä ei ole aina helppoa, jos aiemmin on tottunut tekemään työnsä vastaan panemattomien papereiden ja luonnon kanssa. Työ edellyttää nykyään yhä enemmän verkottoitumista eri yhteistyötahojen kanssa ja siihen liittyen kommunikointitaitoja. Suunnittelijoillekin on tullut tutuksi *“papereiden pyörittäminen”*, EU direktiivit ja tilastoiden laatiminen. Muutama näkee työn ja suojelun yleensäkin politisoituneen, jota ei pidetty hyvänä asiana. Tällä tarkoitettiin esimerkiksi sitä, että poliittiset päättäjät ottavat luonnonsuojelun valtataistelunsa pelinappulaksi, eikä tämä välttämättä edistä suojelua.

2. Luonnonsuojelun takana oleva virkamiehen arvomaailma

Juha Kuisma on artikkelissaan *“Kohtaaminen metsässä”* (Helsingin Sanomat, 8.3.1998) sanonut kärkevästi mielipiteensä ympäristöviranomaisista. He ovat kaupungissa kasvaneita, koulujen luontokerhojen kasvatteja, usein luokkiensa priimuksia, vasemmistosympatiaa tuntevia tai tunteneita. Heidän lähin kokemuksensa luonnosta on elämyksellistä; linturetkillä ja kesämökillä hankittua. Heillä ei useinkaan ole mitään käsitystä tai kokemusta maataloudesta, maaseudusta tai talonpoikaiskulttuurista. Haastatteluni antavat ympäristöviranomaisista

kuitenkin toisenlaisen kuvan kuin tämä kärjistetty mielipide, vaikka heidän poliittisia taipumuksiaan en ole tutkinutkaan.

Haastattelujen perusteella voi sanoa, että luonnonsuojeluviranomaisista löytyy sekä intomielisiä luonnon puolesta puhujia että arvoiltaan neutraalimmin luontoon suhtautuvia, jotka näkevät myös luonnon hyödyntämisen tärkeänä. Olen halunnut kartoittaa viranomaisten henkilökohtaisia luontoon kohdistuvia arvoja ja sitä, miten he itse kokevat luonnonsuojelun tärkeyden. Yritin esittää arvoja koskevat kysymykset siten, että ne olisivat vastaajan henkilökohtaisia arvoja kartoittavia eikä virkamiehen roolissa esitettyjä, ja niin vastaajat ne luullakseni ymmärsivätkin. Luonnonsuojeluvirkamiehistä suunnittelijoilla on jo koulutukseenkin hakeutumisen kautta kiinnostus luontoon ja luonnonsuojeluun. Heistä voi sanoa, että heidän arvomaailmassaan luonnonsuojelua koskevat arvot ovat merkittävällä sijalla ja he kokevat luonnonsuojelun henkilökohtaisesti tärkeäksi asiaksi. He ilmaisivat työnsä taustalla olevaa arvomaailmaa sillä, että työ on kutsumustyötä, työ ja vapaa-aika menevät päällekkäin, työssä voi toteuttaa itselleen tärkeinä pitämiä arvoja, itse on oltava sitä mitä tekee, luontoa kohtaan tunnetaan esteettisiä ja eettisiä arvoja ja luonnonsuojeluun on lämmin suhde. Seuraava lainaus kuvaa hyvin suunnittelijan arvomaailmaa:

“Mulla on itse asiassa tuolta nuoruuden ajoilta mulla on semmonen vahva ympäristön-suojelunäkökohta. Mä oon yrittäny omassa elämässäni mahdollisimman monella tavalla ottaa huomioon ympäristönäkökulmat ja sitten myöskin tää luontopuoli on ollut vahvasti esillä. ... tää työ on siinä mielessä tosi hieno, että pystyy toteuttamaan niitä asioita, jotka tuntee itse tärkeeks. Et kyllä tässä on mukana kokonaisuudessaan”.

Esa Alaraudanjoki (1995, 52-55) on tutkinut vesi- ja ympäristöhallituksen (nykyisen SY-KE:n) työntekijöiden työmotivaatiota, työtyytyväisyyttä ja psykosomaattisia oireita organisatiomuutoksen aikana. Alaraudanjoen mukaan erityisesti alle neljä vuotta työssä olleet olivat tyytyväisiä siihen, että heillä on työssä mahdollisuus toteuttaa omien arvojensa, johon kuuluvat muun muassa luonnonarvot, mukaista työtä. Omien arvojen mukainen työ on yksi osa niistä piirteistä, jotka sisäisesti motivoivat työssä. Haastatteluissani sekä pidempään että lyhyemmän ajan työssä olleet suunnittelijat kokivat työnsä omien arvojen mukaiseksi.

Syyt, miksi luontoa olisi suojeltava jakautuivat suunnittelijoilla lähinnä tulevien sukupolvien takia suojeluksi tai luonnon itsensä takia, jolloin ihmisen takia suojelua ei koettu tärkeäksi. Ainoastaan yksi suunnittelija painotti ihmiselle itsekäitä lähtökohtia; suojelussa on kyse ihmisen suojelusta välillisesti. Hänen mielestään on suojeltava myös tulevien ihmisten takia, eli varmennettava, että luonto on toimiva myös silloinkin. Tulevaisuuden takia suojelemises-

sa korostettiin esimerkiksi sitä, että meidän sukupolvi ei voi tehdä kaikkia ympäristöön liittyviä ratkaisuja, vaan tulevillekin sukupolville täytyy jättää alkuperäistä luontoa, jonka kohtalosta he voivat tehdä omat ratkaisunsa. Kaksi suunnittelijaa painotti selkeästi luontokeskeistä ajattelutapaa; luontoa on suojeltava sen itsensä eikä ihmisten takia: *“Joo kyllä mulla ainakin se on sen luonnon ittensä takia. En mä niinku ihmiskeskeisesti aattele ollenkaan. Sitten mä haluan tietysti ite retkeillä mukavissa paikoissa, mutta en mää varmastikkaan kyllä ihmisiä varten sitä oo suojelemassa”*.

Toteuttajillakin on henkilökohtaisia arvoja luontoa kohtaan; ne ovat saattaneet muokkaantua työn kautta *“tavallaan sen kasvamiseksi varsinaiseksi tämmöseen luonnonsuojeluun niin se on tullu näiden työvuosien myötä niin saanu ehkä vähän enemmän sisältöä”*, tai toteuttaja kokee itsensä luontoihmiseksi: *“Koska luontoihmisenä mä kumminkin nään, että sillä luonnolla on se tietty itseisarvo ja sitä pitää tiettyyn asteeseen saakka suojella”*. Toteuttajilla tuli kuitenkin enemmän esille juuri *“tiettyyn asteeseen saakka suojeleminen”* kun taas suunnittelijat eivät sitä korostaneet. Eroa voisi selittää koulutustaustan kautta. Suunnittelijoiden koulutustaustana biologia ja ekologia oppiaineina painottavat suojelua, kun taas toteuttajien metsätalous- ja maanmittausalan opinnot painottavat luonnon taloudellista hyödyntämistä Suomi elää metsästä -tyyliin. Muutama toteuttaja näki luonnolla olevan itseisarvoja, mutta merkille pantavaa oli, että he kyseenalaistivat yhden lajin suojelun tai olivat pohtineet joidenkin suojeluasioiden mielekkyyttä, esimerkiksi selittäneet itselleen lajisuojelun tärkeyttä, vaikkakin olivat päätyneet vakuuttumaan asian tärkeydestä. Toteuttajien suhteesta luontoon näkyi, että luonnon suojelun ja luonnon taloudellisen hyödyntämisen tulisi yhdistyä, ja olisi parempi, että luonnonsuojelulliset arvot läpäisisivät kaiken suunnittelun. Luonnonsuojelun on otettava huomioon taloudellisen maankäytön, ja maasta elämisen on huomioitava suojelulliset näkökohdat. Luonnontilaisia alueita on hyvä olla olemassa ja erityisesti laajoja luontotyyppikokonaisuuksia, mutta ääripään suojelu pitäisi keskittää erityisille kohteille. Luontoa on suojeltava taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa ja sitä on voitava myös hyödyntää, kuten eräs toteuttaja kertoi *“... mä nään sen luonnonsuojelun, pitää luoda edellytykset tällaselle monimuotoselle luonnolle ja sellaset metsänkäsittelylliset menetelmät, että ne ei oo ristiriidassa metsätalouden eikä luonnonsuojelun tavoitteiden kanssa.”* Osalla toteuttajistakin luonnon suojelu tulevaisuuden takia tuli esiin; olisi hyvä, että tulevilla polvilla on luontoa jäljellä.

Kaikilla haastatelluilla virkamiehillä oli luontoon liittyviä harrastuksia: luonnon tarkkailua, luonnossa liikkumista sekä retkeilyä, kuten haastateltava kertoo: *“Kaikki lomat mä vietän rinka selässä kyllä.”* Harrastuksena oli myös eräällä pitkään jatkunut lintuharrastus ja eräällä metsästys ja kalastus. Luontoon liittyvät harrastuksetkin kertovat luonnonarvojen omaksumisesta ja luonnon tärkeydestä. Itse yllätyin siitä, että useammalla ei ollut esimerkiksi harrastuksena lintujen bongausta tai eliöiden tutkimista, tosin voi olla, että heitä ei osunut haastateltavieni joukkoon.

Arvomaailman tarkastelun tueksi käsittelen ympäristöetiikassa käytettyjä ihmisen luontosuhdetta kuvaavia ajattelusuuntauksia, antroposentrismia ja biosentrismia, joita voidaan käyttää luonnonsuojelun perustelemisen yhteydessä. Antroposentrinen eli ihmiskeskeinen lähestymistapa korostaa, että vain ihmisellä on itseisarvo. Luontoon kohdistuvat toimenpiteet ovat oikeita tai vääriä vain sen mukaan, että niillä on ihmisen hyvinvointiin vaikutuksia tai ne ovat yhteen sopivia sen normijärjestelmän kanssa, joka koskee ihmisoikeuksia. Siksi kaikki velvollisuutemme kohdistuvat vain ja ainoastaan ihmisiin. Vastuu luonnon ekosysteemeistä antroposentrismien mukaan perustuu siihen tosiseikkaan, että luontoon kohdistetut toimet toteuttavat edelleen inhimillisiä arvoja ja ihmisoikeuksia. (Taylor 1997, 226.) Antroposentrismien mukainen ajattelutapa sisältää myös ajatuksen, että luontoa on suojeltava tulevien sukupolvien takia, jotta heillä on turvallisen ja terveen elämän mahdollistava ympäristö ja alkuperäistä luontoa esteettiseksi nautinnoksi. Myös luonnon suojelu mahdollisten lääkkeiden löytämiseksi ihmiskunnan tarpeisiin on yhteydessä ihmisen arvon korostamiseen. (Taylor 1986, 11.) Luonnonsuojelu voidaan ymmärtää antroposentrisen ajattelun näkökulmasta niin, että monimuotoisuuden säilyttäminen on tärkeää nimenomaan ihmisen hyvinvoinnin ja tulevien sukupolvien takia.

Paul W. Taylor (1997) nimittää ympäristöeettistä teoriaansa elämäkeskeiseksi tai biosentriksiksi, joka asettuu antroposentrismia vastaan. Biosentrismien mukaan meillä on moraalisia velvollisuuksia, jotka kohdistuvat luonnonvaraisiin eläimiin ja kasveihin sinänsä. Ihmisillä on velvoitteita suojella ja edistää niiden hyvää niiden itsensä tähden. Velvollisuutemme suojella ekosysteemiä ja välttää ympäristön pilaantumista johtuu siitä, että näin voimme auttaa lajeja elämään luonnollisessa tilassaan ja toteuttamaan omaa hyvänsä. Velvollisuudet syntyvät lajien luontaisen arvokkuuden tunnistamisesta. Tämän velvollisuuden on oltava täysin riippumaton toisiin ihmisyksilöihin kohdistuvasta velvollisuudesta. Taylorin mukaan biosent-

ristisen ajattelutavan omaksuminen johtaisi siihen, että enää ei huomioitaisi vain ihmisen näkökulmaa eikä pohdittaisi tekojen seurauksia vain ihmiskunnan kannalta. (Taylor 1997, 226-227; 1986.) Biosentrinen ajattelutapa näkee luonnonsuojelun perusteena sen, että jokainen elämä on arvokasta sinänsä ja sen on saatava toteuttaa omia arvojaan. Luonnonsuojelua ei perustella pelkästään ihmisen hyvinvoinnin takia, vaan jokaisella elävällä olennoilla on itseisarvonsa, jolla voidaan perustella sen olemassaolon tarpeellisuus ja suojeleminen.

Haastattelemistani virkamiehistä ainoastaan kahdella suojelun henkilökohtainen peruste oli biosentristisen näkökulman mukainen. Nämä kaksi suojelun suunnittelussa toimivaa kertoivat ajattelevansa suojelua luontokeskeisesti, kun taas muut suunnittelijat ja toteuttajat sisällyttivät ajatteluunsa sekä luonnon itseisarvoja että luonnon suojelemista ihmisen takia, erityisesti tulevien sukupolvien takia, tai kuten eräs toteuttaja, joka näki luonnon myös lääkevarastona.

Luonnonsuojeluvirkamies ympäristökeskuksen virkamiehenä ei voi täysin tuoda esiin omia arvojaan. Luonnonsuojeluvirkamiehen oma arvomaailma, erityisesti suunnittelijoilla, saattaa olla radikaalimpi suojelua kohtaan kuin työssä näkyvä. Virkamiehenä ei työhön voi ottaa, tai ainakaan ei voi vahvasti näkyä, sellaista asennetta suojeluun ja luontoon, joka yksityishenkilönä ehkä olisi. Kuten Eklund (1992, 67-69) totesi, ei virkamiehen toimiminen työssä voi perustua itseintressiin, eivätkä yksityisasiat, johon oma arvomaailma kuuluu, voi näkyä työssä. Weberin (1947, 333-334) kuvaaman byrokraattisen virkamiehen määritelmässä esiintyi myös käsite persoonattomat virkavelvollisuudet, jonka voi ajatella tarkoittavan sitä, ettei työssä voi näkyä koko persoona. Tähän on poimittu muutamia kohtia haastatteluista, jotka tuovat esille oman arvomaailman ja virkamiehen arvomaailman kohtaamisen. Pitkään luontoyhdistyksessä mukana ollut kertoo:

“... mä oon yksityishenkilönä tai olis ainakin yksityishenkilönä hyvin lämmin suhde sekä nimenomaan luonnonsuojeluun mutta en siihen käytännössä millään tavalla osallistu enkä ite asiassa ajattele asioita ollenkaan siltä kannalta. Siis näkemys ja mielipiteet tietysti vaikuttavat ratkaisuihin, mutta ei minulle tuota minkäänäkösiä tuskia tehdä semmosta ratkasua tässä virkamiehenä, joka ei vastais minun henkilökohtaista käsitystä luonnonsuojeluun, ei ja oon niitä tehny koko joukon. Mutta tätä vapaaehtosta luonnonsuojelutyötä minä en enää harrasta, toisaalta se ei nyt enää ehkä sovikaan varsinkaan muuttuneen luonnonsuojelulain myötä, koska luonnonsuojelujärjestöillähän siinä tuli valitusmahdollisuus mejän päätöksiin, ihan tästä käytännön syystä ja muutenkin.”

Haastateltava kertoo omaavansa yksityishenkilönä voimakkaitakin luonnonsuojeluarvoja, jotka eivät kuitenkaan työssä tehdyissä ratkaisuihin näy eikä voikaan näkyä. Hän haluaa myös

tehdä selvän eron yksityisen luonnonharrastuksen ja virkamiehenä tehdyn luonnonsuojelutyön välillä.

Myös eräs suojeluun radikaalin suhtautumisen omaava haastateltava kertoo omien mielipiteidensä olevan voimakkaita, joka työn kannalta on joskus vaikeaakin. Vaikka omia arvoja ei pystykään tuomaan esiin, hän kuitenkin toteaa, ettei virkamiehen roolissa sitä voikaan tehdä eikä siksi koe tilannetta ristiriitaisena, koska tiedostaa sen ja hän kokee tekevänsä kuitenkin arvokasta työtä. Omien arvojen ja virkamiesroolin kohtaamista ei koeta ongelmallisena, ainakaan kukaan haastateltavista ei tuonut sitä esille.

Virkamiesroolia voi tarkastella suhteessa omiin arvoihin, mutta myös siten miten virkamiehen oma arvomaailma suhteutuu muiden työhön vaikuttavien tahojen arvojen ymmärtämiseen. Niiden virkamiesten, jotka omasivat melko voimakkaitakin luontoarvoja, virkamiesrooli näkyi siinä, että huolimatta omista ajatuksista luonnon ja sen suojelun tärkeydestä, he kertoivat ymmärtävänsä myös vastakkaisiakin näkemyksiä ja he kokivat olevansa sovittelijoita. Omien arvojen mukainen näkemys ei aina toteudu, vaan työ on kompromissien tekoa toisaalta suhteessa omiin arvoihin ja toisaalta suhteessa toisenlaisiin näkemyksiin, jotka edustavat pääasiassa luonnon hyödyntämistä.

Myös suhteessa luonnonsuojelujärjestöihin, kuten eräät haastateltavat toivat esille, virkamiesrooli tulee näkyväksi. He kokevat, että luonnonsuojelujärjestöjen linjat olisivat lähellä ympäristökeskuksen ainakin joidenkin virkamiesten linjoja, jos ne toteutuisivat sellaisenaan kuin he haluaisivat. Järjestöjen ei kuitenkaan tarvitse ajatella suojelua kokonaisuutena, jolloin on otettava huomioon myös yhteistyötahojen ja maanomistajien mielipiteet niin kuin viranomaisten on huomioitava. Virkamiesroolista suhteessa järjestöihin totesi haastateltava näin: *“Niillä on todella se rooli ja se on hirveen hyvän, että niil on mut me ei taas voida, me ollaan kuitenkin aika voimakkaasti ympäristöministeriön ohjauksessa.”*

3. Luonnonsuojeluviranomaisen ja luonnonsuojelun aseman kokeminen

Ympäristöviranomaiset kokevat tekevänsä arvokasta työtä, jonka eräs ostoneuvottelija totesi näin: *“ Ensinnäkin toki tämä perimmäinen tarkoitus, että tässä on meille tärkeitä ja arvokkai-*

ta luontokohteita säilyy alkuperäisenä asussaan ja myös tämä monimuotoisuus turvataan. ... Ja sitten toinen, että tämä on kuitenkin vaativaa ammattityötä että siinäkin mielessä. Kiinteistöarviointi, jos se tehdään todella ja arvot kunnolla määritellään niin se on myös siinä mielessä”. Virkamiehet arvostavat työtänsä, vaikka kokevatkin saaneensa negatiivistakin kritiikkiä. Viimeaikoina kritiikki on kohdistunut Naturan valmisteleminen. Heitä on julkisuudessa arvosteltu salailusta, tiedottamisen vähyydestä, liiallisesta suojeleinnosta tai suojeleminen vähyydestä kun he ovat joutuneet tekemään kompromisseja suojelealueiden rajauksista. Kritiikki on ollut samantyyppistä muidenkin suojeleohjelmien valmistelun yhteydessä ja yleensäkin luonnonsuojeleutyössä. Kritiikki koetaan epäoikeudenmukaisena, koska työtä on kuitenkin pyritty tekemään niin hyvin kun se on ollut mahdollista vähäisistä resursseista johtuen. Osa naisvirkamiehistä on ottanut kritiikin jopa henkilökohtaisesti raskaana. Osa taas ei koe kritiikin henkilöityneen itseensä, kuten ei kukaan haastatelluista miesvirkamiehistäkään. Muutamassa ympäristökeskuksessa oli järjestetty psykologin kanssa juttutuokioita, joissa oli keskusteltu ennen Naturan valmistelua ja sen jälkeen siitä, miten maanomistajat saattavat suhtautua viranomaisiin ja siihen kun heidän maitansa suojelellaan. Viranomaisen on hyvä ymmärtää, että maan “menettäminen” suojeleluun on sama kuin kävisi läpi suruprosessin, jossa ensin käydään läpi kiukku ja viha. Seuraavaksi tulee suru, jolloin asialle annetaan periksi. Kolmanneksi on vasta vaihe, jolloin tilannetta voidaan järkevästi ajatella, ja silloin viranomaisella on mahdollisuuksia saada näkemyksiänsä läpi. Pari haastateltavaa kertoi, että kritiikkiä ei tule niiltä, jotka näkevät ympäristövirkamiehen roolin tärkeänä, muilta kylläkin.

Kritiikin takana haastateltavat näkevän olevan jonkinlaisen epäluuloisuuden, jota tunnetaan ympäristövirkamiehiä kohtaan. Erään haastateltavan mukaan jo silloin, kun luonnonsuojeleu tehtiin nykyisten maakunnallisten liittojen toimesta heitä arvosteltiin suunnittelun tekemisestä salassa. Tietoa ei pystytä antamaan niin paljon, että ihmiset ymmärtäisivät, että suunnittelu tehdään samojen periaatteiden mukaan kuin muukin suunnittelutyö ja että he ymmärtäisivät suojeleluun tärkeyden. Muutamissa haastatteluissa tuli esiin, että perimmäisenä syynä kritiikkiin saattaa olla se, että luonnonsuojelelussa kohdistetaan toimenpiteitä yksityiseen maaomaisuuteen, joka koetaan koskemattomana ja pyhänä eikä siihen saisi ulkopuolinen puuttua, aina-kaan viranomaisen.

Moni haastateltava totesi, että yleisesti ympäristöviranomaisen asema on tällä hetkellä painunut kuopan pohjalle yleisön silmissä, ainakin toistaiseksi. Suojelelu-konfliktien myötä

viranomaisten asemakin saa kolauksia, jotka kuitenkin ajan myötä muuttuvat neutraalimmaksi suhtautumiseksi. Eräs biologi ilmaisee asian näin: “...kyllähän tässä tietysti on ympäristöviranomaisten maine melkosia kolhuja kärsiny alkaen sitten siitä rantojensuojeluohjelmasta -90 ja sitten tämä Naturatiimellyksessä. Tietysti tämä valtakunnallinen yleistilannehan sitten heijastuu joka tapauksessa kaikkiin maakuntiin olipa se tilanne siellä maakunnassa sitten suhteessa naapurikuntiin tai joihinkin maakuntiin sitten minkälainen tahansa”. Melko negatiivisen kuvan luonnonsuojeluviranomaisten asemasta saa seuraavasta haastattelupätkästä (toteuttaja):

“Kyllä mun mielestä ympäristöviranomaisten asema on oikeestaan koko ajan ollu sillä tavalla, meijät on koettu jotenkin tietynlaisiksi valtion pakkovallan käyttäjiksi, vaikka kuinka käytetään näitä neuvottelu- ja muita keinoja. Mut se asenne on tämä ja se on ehkä se, että ympäristöhallinnolla ei ole koskaan ollu semmosta mahdollisuutta ja eikö organisaatiota niinku näillä maatalouden neuvontajärjestöillä tai metsäalan järjestöillä olla niiden ihmisten lähellä ja elää niiden kanssa ja tulla tutuksi ja niinku me ollaan vieraita, tullaan jostakin kaupungista sanomaan heille, mitä muka pitäis tehdä tai ei pitäis tehdä. Kyllä se on ollu koko ajan vähän semmonen asenneongelma, ihan ymmärrettävä ongelma mun mielestä just tästä taustasta johtuen. Kyllä sitten rantojensuojeluohjelma ja nää muut suojeluohjelmat ja ennen kaikkea Natura on kyllä romahduttaneet sen tilanteen täysin. Niin monta kertaa päivässä nyt on puhelimesta kuullu sen, että nyt me ei uskota teihin enää ollenkaan eikä luoteta missään asiassa. Se ehkä se vähäinen luottamus, mitä tässä vuosien varrella on saatu rakennettua niin se on kyllä nyt kokonaan kadonnu. Et kova työ on sen uudelleen kasaamisessa”.

Haastateltavan pohdinta kuvaa Niemisen (1994, 34-35, 43-44; 64) kehysanalyysin tapaan ympäristöhallinnon ja järjestöjen erilaisia identiteettejä. Järjestöt ovat lähellä jäseniään, ne puolustavat jäsenten etua ja näkevät jäsenensä valtion vallankäytön kohteina. Lainauksessa haastateltavan ympäristöhallinnon tulkinta on lähellä Niemisen ympäristöministeriöstä esittämää tulkintaa. Ministeriö määrittelee suojelun tavoitteet valtiollisena elimenä ylhäältä päin. Viranomaiset esiintyvät haastateltavan yleisen mielipiteen luonnehdinnassa valtion pakkovallan käyttäjinä, ollaan vieraita ja sanotaan mitä pitää tehdä.

Haastattelujeni loppuvaiheessa muutamat haastateltavat toivat esille organisaatiomuutokseen ajoittuvan virkamiesrooliin liittyvän seikan. Ennen ympäristökeskuksia ympäristöasioita hoidettiin lääninhallituksissa ja vesi -ja ympäristöpiireissä. Eräs biologi kertoi ympäristövirkamiehen asemaan ja arvostukseen vaikuttaneen tuomalla lisäarvoa sen, että ympäristöasioita hoidettiin lääninhallituksissa. Ympäristövirkamies oli silloin ”maaherran lähettiläs“ eikä pelkkä virkamies. Lääninhallitus toi instituutiona tietynlaista lisäarvoa jo pitkän hallintoperinteensäkin kautta. Joissakin tilanteissa ja joidenkin asiakkaiden kanssa tällä oli merkitystä tuomalla painoarvoa puheelle. Lääninhallitus on myös tutumpi organisaationa monille kuin

ympäristöhallinto, jossa saattavat mennä sekaisin alueelliset ympäristökeskukset ja kaupunkien ympäristökeskukset. Samasta asiasta puhuivat myös kaksi muuta haastateltavaa sitä heiltä kysyttäessä. Erityisesti eron huomasi heti organisaatiomuutoksen jälkeen.

Yleisemmin luonnonsuojelun aseman kokemisessa tarkastelen sitä, mitä mieltä virkamiehet ovat luonnonsuojelun asemasta koko ympäristöhallinnossa, luonnonsuojelun asemasta suhteessa muihin yhteiskunnan tärkeinä pitämiin arvoihin, lähinnä taloudellisiin arvoihin sekä virkamiesten käsityksiä siitä mikä on suojeluarvojen asema ihmisten arvoasteikossa. Virkamiehet ovat melko tyytyväisiä ympäristöhallinnon panostukseen luonnonsuojelun hyväksi ja he kokevat, että suojelu on yksi painopistealue ainakin rahallisten resurssien muodossa. Virkamiehet kokevat, että muut arvot asettavat paineita suojelulle. Paljon puhutusta talouden ja suojelun vastakkainasettelusta haastateltavat olivat silti sitä mieltä, että ne eivät sulje toisiaan pois. Tavallaan arvot on sovittavissa keskenään, ja he kokevat, että suojelua pidetään kohtuullisen tärkeänä. Suojeluun rahallisesti panostaminen osoittaa sen arvostamista, mutta toisaalta ainakin tähän asti suojelua on toteutettu vähillä taloudellisilla voimavaroilla. Markkinat (esim. puuteollisuus) vaativat suojeluarvojen huomioimista nyt ja tulevaisuudessa enemmänkin, joten ympäristöpolitiikan merkittävyys pitäisi näkyä rahallisena satsauksenakin. Haastatteluissa tuli esille suojelualueiden työllistävä vaikutus erityisesti matkailussa, joten suojelu ei ole aina ristiriidassa työllisyyden kanssa. Lainsäädännön, esim. ympäristö- ja rakennuslainsäädännön, kehittyminen on edistänyt luonnonsuojelua ja sen asemaa. Lainsäädäntö vaatii ympäristöarvojen huomioimista, ja lupanormit ovat kiristyneet. Uuden luonnonsuojelulain koettiin parantaneen suojelun asemaa. Laki antaa monipuolisemman keinovalikoiman toteuttaa suojelua aikaisemman suojelualueiden perustamisen ohella. Lajisuojelu on helpottunut, ja luontotyyppisuojelelun nähtiin edistävän suojelua. Yksi haastateltava koki lain parannuksista huolimatta kompromissiksi ja koki siinä olevan parantamisen varaa. Muutaman haastateltavan mukaan laman aikana suojelun aseman oli huono, eikä siihen satsattu tarpeeksi, mutta nousukauden aikana siihenkin on varaa panostaa.

Yleisessä arvostuksessa ja asenteissa olisi toivomisen varaa suojelun kannalta, vaikka parempaan suuntaan ollaankin menossa. Muutama suojeluvirkamies toi tässäkin yhteydessä esille, että Natura-keskustelu vaikeutti suojelun asemaa hetkellisesti: *“Kyllähän ihan yleisesti niin luonnonsuojelun arvostus on selvästi nousussa ja kansainväliset sopimukset velvottaa tietynlaisen suojelutason säilyttämiseen ja kaikki EU velvoitteet siihen päälle. Eiköhän se*

tulevaisuus siinä mielessä ole turvattu. Isompi ongelma mun mielestä on nää asenteet tässä vaiheessa, että miten päästään takasin edes siihen vanhaan (ennen Naturaa)”.

4. Asiantuntijuus suhteessa työhön

Eero Kaakinen toteaa (3-4/97, 15), että ympäristökeskukset tekevät valtaosan suojelun hallintopäätöksistä. Ne ovat myös luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisia, jotka käyttävät laajaa keinovalikoimaa suojelun edistämiseksi. Asiantuntijuus-teemassa olen halunnut selvittää mistä asiantuntijuus koostuu ja mitä viranomaiset ajattelevat itse omasta asiantuntijuudestaan suhteessa työhönsä. Lähtökohtanani on ollut se, että luonnonsuojeluviranomaiset ovat asiantuntijoita, kuten Kaakinenkin artikkelissaan toteaa. En ole kysynyt suoraan, kokevatko he olevansa asiantuntijoita, vaan olen ottanut sen itsestään selvänä. Asiantuntijuus ilmenee monissa vastauksissa tietopohjana, joilla haastateltavat kertovat esimerkiksi lahoppaan merkityksestä monimuotoisuuden kannalta, käyttävät suojelun termistöä, kuten metapopulaatio tai ennallistaminen, nimeävät vähemmän tunnettuja lajeja tai viittaavat lakipykäliin. Asiantuntijakielen käytön avulla erottaudutaan maallikoista ja annetaan samalla uskottava kuva itsestä asiantuntijana, kuten Turjanmäki (1996, 45) totesi. Saaristo (1996a, 19) on artikkelissaan ympäristösihteereiden asiantuntijuudesta tarkastellut heidän eksperttittään Thomas Gierynin rajatyön käsitteen avulla. Saaristo havaitsi, että asiantuntijat käyttävät rajatyötä retorisenä keinona. Haastateltava esitti harvoin omaa asiantuntemustaan suoraan, vaan hän käytti kiertoilmaisuja tai totesi asian epäsuorasti. Tällöin asiantuntemus on itsestään selvää, ei-problemaattista ja arkipäiväistäkin. Puheesta käy ilmi, että puhujalla on tietoa asioista, vaikka sitä ei erikseen korosteta. Omassa tutkimuksessani olen siis ottanut lähtökohdaksi viranomaisten asiantuntija-aseman annettuna, vaikka olen pyytänyt haastateltavia pohtimaan kriittisestikin asiantuntijuuttaan.

Haastateltavieni koulutustausta on tullut esille jo aiemmin, mutta minkälaisia tietoja, taitoja ja asennetta luonnonsuojelutyö vaatii haastateltavien mielestä. Koulutuksen myötä on saatu tietopohja, jota työssä voi hyödyntää, jotta voi tieteellisesti ja asiantuntevasti faktoihin perustuen perustella suojelua sekä suunnitella ja toteuttaa sitä. Koulutuksen kautta hankitut tiedot ovat olennainen osa asiantuntijuutta, kuten asiantuntijuuden määrittelyssä todettiin. Korkea-asteiset tiedot hankitaan yleensä teoreettisen koulutuksen kautta, kuten Stenvall

(1995, 16) totesi. Muutama haastateltava mainitsi, että olisi hyvä jos itsellä on joku vahva osa-alue, kuten lajituntemus, mutta koska työskentely tapahtuu ryhmissä ei kaikilla tarvitse olla tällaista erityisosaamista. Eräs haastateltava korosti koulutuksen myötä saatujen tietojen sijaan vahvasti kokemuksen kautta syntyneitä osaamista, koska luonnonsuojelussa on tilanteita, joissa joudutaan tekemään ratkaisuja tietämättä kaikkien toimenpiteiden vaikutuksia tai ilman perusteellisia luontoarvoselvityksiä.

“Elikkä joutuu paljon ratkasemaan semmosia asioita kokemuksen perusteella. Saattaa osua oikeeseen saattaa tietysti mennä väärään, mut pakko on tehdä se ratkasu joka tapauksessa tai jättää lausumatta ja asia joka tapauksessa etenee. Tätä taitoo ei voi saaha missään opinahjossa, vaan se hankitaan kokemuksen kautta. Esimerkiksi kun tässä oltiin valitsemassa viime vuonna (uutta työntekijää) niin kyllä tässä hyvin vankalla sijalla oli sen tyyppisen kokemuksen merkitys, jolla vois olla käyttöä tässä. Siis tavallaan jollain tavalla tietyllä tavalla hallintoon tai suojeluasioitten arviointiin, niitten suhteuttamiseen liittyvissä asioissa. ... Niin voi hyvin omantunnonin tehdä sen ratkasun, että uhrataan nyt tämä maisemallinen arvo ja säästetään tuo biologinen arvo lehto esimerkiksi siinä vieressä, jos jompaankumpaan on pakko rakentaa joka tapauksessa. Tai toisin päin.”

Kokemuksen merkityksestä puhui Brantekin (1988, 131) todetessaan, että tieteellinen tieto ei aina riitä, koska käytännön ongelmien ratkaisu riippuu esimerkiksi ainutkertaisista olosuhteista.

Luonnonsuojeluviranomaiset korostivat kommunikointitaitojen merkitystä. Kommunikointitaitoja tarvitaan jo suojelun suunnitteluvaiheessa mutta erityisesti toteutuksessa, kun maanomistajien kanssa neuvotellaan pitkäänkin suojelun etenemisestä. Haastateltavien mainitsemia kommunikointitaitoja ovat asioiden ymmärrettävä selittäminen, asiakkaiden kanssa on oltava asiallinen ja jämäkkä, kontakti vaatii myös selkeäsanaisuutta, rauhallisuutta, rehellistä vaikutelmaa ja rakentavaa kommunikointia. Toteuttaja kertoi työn vaativan psykologista silmää; hän osaa nähdä asiakkaan kasvoista mitä asiaa tällä on ja millä mielellä hän on. Suojelun toteuttaminen eli osto- ja korvausneuvottelut saattavat olla välillä “tulenarkaa” tilanteen arviointia ja maanomistajien arvojen kartoittamista. Neuvottelut eräiden kohdalla saattavat olla pitkäjänteisiä, ne saattavat kestää kuukausia ja jopa vuosiakin, jolloin täytyy osata edetä maanomistajan aikataulun mukaan kuulostellen, mikä asiakkaan suhtautuminen suojelun toteuttamiseen on. Toteuttajille listattiin suotaviksi ominaisuuksiksi muun muassa kansanomaisuus “... kansanmiehen vika ei oo yhtään pahitteeks...”, rauhallisuus, luottamusta herättävä ja yhteistyötaitoinen, joka osaa kuunnella ja sovittaa ongelmia. Luonnehdinta kansanmies viittaa viranomaisen asettumista samalle aaltopituudelle maanomistajan kanssa, hän tavallaan jakaa maanomistajan arvomaailman ja ajattelutavan. Jopa ulkoisilla ominai-

suuksilla saattaa olla merkitystä: *“Jos korvauksista menee neuvottelemaan rengas korvassa, pitkätukkainen kaveri vähän semmosella asenteella, että me tullaan ottamaan. Eihän siitä mitään tule. Jämerä, vakuuttava ja rauhallinen tilanteeseen sopiva asenne, sillä lailla saahaan luottamus heräämään.”*

Seitsemän haastateltavaa piti tärkeänä työn vaatimista taidoista kysyttäessä asiakkaiden näkemysten huomioimista. On tärkeää ymmärtää maanomistajan (asiakkaan) näkemys, joka saattaa poiketa viranomaisen näkemyksestä suojelun tärkeydestä ja sen toteuttamistavoista. Täytyisi nähdä maanomistajan näkemysten takana olevat arvot ja ymmärtää niitä sekä syyt miksi hän esimerkiksi suhtautuu kielteisesti suojeluun. Toisenlaisia näkemyksiä kohtaan pitäisi olla avoin, ja ristiriitaisissa tapauksissa yrittää selittää, perustella ja antaa informaatiota. Suunnittelija kuvaa asennettaan seuraavasti:

“Ja sit se asenne niin niin se on varmaan tosi tärkeä, että ottaa semmosen avoimen asenteen, että ei niinku leimaa kaikkia maanomistajia tietynlaisiks. Ja sitten semmonen ymmärtävä asenne, ottaa huomioon sen, että mitä sillä mahdollisesti on ajatuksia ja minkä takia se mahdollisesti tuntuu vaikeelta ymmärtää se suojelu tai muu asiaan liittyvä. Semmonen avoimuus on kyllä tärkeä ja ehkä kyky eläytyä sen toisen näkökulmaan”.

Asiantuntijuus edellyttää tiedon refleksiivistä arviointia, joka nyky-yhteiskunnassa tarkoittaa oman näkökulman lisäksi toisenlaistenkin näkökantojen näkemistä tasavertaisina, kuten Pirttilä-Backman (1997, 223-224) totesi. Haastatellut viranomaiset antoivat todella ymmärtävän kuvan asiakkaidensa arvomaailman ymmärtämisestä. Muutama haastateltava mainitsi maanomistajien arvojen helpommin ymmärtämisen johtuvan siitä, että on itsekin maalta kotoisin ja maalla asuvien ajattelutapa on heille tuttua. Asennoituminen kuvaa sen tosiasian huomioimista, että maasta elantonsa saavan on ajateltava maatansa toimeentulon lähteenä. Eräs toteuttaja näkee itsensä erilaisten arvomaailmojen sovittelijana, joka vaatii ihmistunte-
musta ja muidenkin arvojen tuntemista kuin luonnonsuojelullisten arvojen.

Nieminen (1994, 124) esittää hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvän ristiriitaisuuden rantojen suojeluohjelman kaltaisissa tapauksissa kysymyksenä, haluaako hallinto kunnioittaa omille lähtökohdilleen vastakkaisia näkemyksiä, vai tehdä päätöksiä omista lähtökohdista ja samalla pitää muita näkökantoja väärinä. Vastauksena voisi haastattelujen perusteella olla, että ainakin periaatteessa suorittavan tason luonnonsuojeluviranomaiset huomioivat vastakkaisiakin näkökohtia. Kaakinen (3-4/97, 18) toteaa haastateltujen tavoin, että ristiriitaisissa viranhaltijoilta vaaditaan hyvää tilannetajua, kun he valitsevat menettelytapoja, jotka

johtavat suojelun etenemiseen. “On huolehdittava samalla sekä luonnonsuojelutavoitteiden toteutumisesta että yhteen sovittamisesta muiden perusteltujen näkökantojen kanssa.”

Koska niin moni haastateltava korosti muidenkin kuin suojelullisten arvojen huomioon ottamista ja ymmärtämistä, voisi ajatella, että tämä edellyttää kiihkotonta suhtautumista luonnonsuojeluun ainakin viranomaisroolissa. Tämä tulikin esille osalla hieman peiteltymin ja osa toi sen vastauksessaan hyvinkin selkeästi esille. Luonnonsuojeluviranomaisella ei saisi olla jyrkkää kantaa suojelun vastustajiin eikä toisaalta suojelun puolesta puhujiinkaan. Asenne suojeluun täytyisi olla neutraali, realistinen ja täytyisi välttää fanaattista suhtautumista. Viranomaisroolissa ei voi esiintyä eikä ottaa kantaa yhtä kärkevästi kuin luonnonsuojelujärjestöt, eikä toisaalta niin kuin suojelun kritisoijatkaan. Viranomaisen on sovittava erilaisia näkemyksiä ja otettava huomioon myös luonnon hyödyntämisen näkökulman, jonka eräs toteuttaja ilmaisi, että *“sitä (alkuperäisluontoa) on suojeltava meidän taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa toki. Onhan sitä luontoa myös hyödynnettävä”*. Ostoneuvotteluissa voidaan myös etsiä niitä keinoja, jotka mahdollistavat luonnon hyödyntämisen jatkamisenkin suojelun ohella. Sovittelevaa rooliaan kuvaa toteuttaja seuraavasti:

“Mutta kumminkin en mä nää, että munkaan tehtävä on ajaa vaan jotain yhtä tiettyä linjaa tiukasti läpi, vaan pyrkiä niihin kompromisseihin ja neuvotteluteitse saada se maanomistaja, kenen alueelle on sattunu joku tällanen yhteiskunnallisesti arvokas luontotyyppi tai laji niin ymmärtämään tän suojelun tää kokonaisideologia ja sitä kautta sitten löytää semmonen hyvä lopputulos ja sit jos me molemmat ollaan tyytyväisiä niin sit mä ehkä koen löytäväni tällasen parhaan lopputuloksen.”

Ei ole suotavaa, että ympäristökeskuksen luonnonsuojeluviranomainen on asenteiltaan liian lähellä luonnonsuojelujärjestöjä, jonka ajatuksen eräs haastateltava esitti näin:

“... jos ympäristökeskuksen luonnonsuojeluvirkamies kulkee luonnonsuojelun eturivissä asenteiltaan niin kyllä siinä on jotain väärin. Joko se virkamies ei oo tajunnu asemansa tai jos virkamies on tajunnu asemansa niin sitten luonnonsuojelujärjestöissä on jotain vikaa. Kyllähän luonnonsuojelujärjestöjen ja ympäristöjärjestöjen tietysti kuuluukin esittää uusia radikaalimpia mielipiteitä kun mitä virallinen ympäristöhallinto esittää. Sehän täytyykin olla huomattava aste-ero.”

Luonnonsuojeluvirkamies ainakin virkamiesroolissa haluaa tehdä pesäeron suhteessa suojelujärjestöihin ja muiden tahojen etujärjestöihin, kuten seuraava lainaus osoittaa: *“Tämä tehtäväkin huomioon ottaen oon halunnu pysyä puolueettomana näihin järjestöihin. En kuulu mihinkään luontojärjestöihin mutta en kuulu myöskään vastapuolen, näihin kiinteistöarviointiyhdistyksiin ja tämmösiin kuulun eli ammatillisiin. Tämmönen asenne on mulla ja minä koen, että se helpottaa minun työskentelyä maanomistajien taholta”*.

Ympäristökeskuksen luonnonsuojeluvirkamies on hallintoviranomainen, joten työssä yhdistyy hallinnon ja lakien tunteminen sekä biologinen asiantuntemus ja kiinteistöalan tuntemus. Tätä kuvaa erään toteuttajan kommentti:

“... se on semmonen oikeestaan puolet ja puolet, että se on just syy tähän miks mä oon jatko-opiskellu sitä mitä oon. Kuitenkin se hallinnon tuntemus se lakien tuntemus on se kaiken tausta. Jos jossakin hankkeessa vaatii jotain niin pitää tietää, et se on mahdollista, mihin se perustuu, mihin se johtaa eli tavallaan se pykäläviidakko pitää olla siellä taustalla. Mutta toisaalta kuitenkin ne on ne biologiset asiat, jotka ratkasee sitten, että vaaditaanko jotain johonkin vai ei”.

Suunnittelijoilla korostuu biologinen asiantuntemus lainsäädännön ja hallinnon tuntemisen ohella, ja toteuttajilla enemmänkin lakien, hallinnon, kaavoituksen ja maakaupan tuntemus. Osa suunnittelijoista koki, että hallinto vie paljon aikaa työajasta; suunnittelijan työ vaatii yhä enemmän hallinnon tuntemusta ja “papereiden pyörittämistä”. Esimiestehtävissä olevilla henkilöstöhallinto vei luonnollisesti ison osan työajasta, ja myös EU-projektit koettiin byrokraattisina. Toteuttajat eivät painottaneet liiallista hallintoa tai byrokratiaa. Tähän saattaa vaikuttaa se, että toteuttajilla suurimman osan työaikaa vievät neuvottelut maanomistajien kanssa, jolloin painottuu kommunikatiivisuus ja vuorovaikutus. Lait ja hallinto nähtiin kuitenkin osana keinovalikoimaa, joilla luonnonsuojelua toteutetaan viranomaisena. Eihän viranomainen voi kahliutua metsätyökoneeseen edistäessään luonnonsuojelua, ainakaan työroolissaan. Samasta puhui Svensson (1990, 51-70) voimavarojen tyypittelyssään. Työn sisältämiä hallinnollisia menettelytapoja ja sääntöjä käytetään apuna työssä ja suhteessa asiakkaisiin. Hallinnon avulla virkamies edustaa yleistä intressiä organisaatiossa.

Vaikka luonnonsuojeluviranomaiset toimivat “pelkästään” luonnonsuojelun parissa, verrattuna esimerkiksi ympäristönsuojelusihteereihin, joiden täytyisi hallita koko ympäristönsuojelukenttä, eivät hekään koe hallitsevansa suojelukenttää itsevaltiaana. Ensinnäkin biologia on ala, josta ei voi tietää yksin kaikkea. Biologia jakautuu moniin osa-alueisiin, joissa vaaditaan spesifejä tietoja. Toisaalta yhden virkamiehen ei tarvitsekaan tietää kaikkea kaikkea, koska luonnonsuojeluryhmät toimivat tiimeinä. Tiiminä työskentelyä korostettiin monissa haastatteluissa ja se nähtiin asiantuntijuutta laajentavana ja lujittavana. Ostoneuvottelijoilla ei ole, eikä tarvitse olla kovin laajoja luonnontieteellisiä tietoja, koska he saavat tarvittaessa suunnittelijoilta lisätietoja luonnontieteellisistä perusteista. Suunnittelijoiden ei välttämättä tarvitse tietää itse kaupantekovaiheesta mitään, koska ostoneuvottelijat hoitavat sen puolen.

Jos on mahdollista, ympäristökeskus voi palkata asiantuntijoita täydentämään tietämystä erityisiltä aloilta, kuten perinneympäristöistä. Aina asiantuntemusta ei löydy omasta talosta-kaan ja silloin käytetään ulkopuolisia tahoja. Asiantuntijuus muodostuu yhteistyössä muiden tahojen kanssa: *“Et vaikka sitä kokonaisuutta ei itse hallita, mut on keinoja saada sitä tietoo, luotettavaa tietoo sitten muualta.”* tai *“Edellytetään, että nää ihmiset osaa tietyn määrän ja sit jos ei ne osaa niin käyttää asiantuntijaa apuna”*. Tässä yhteydessä eräs haastateltava painotti, että viranomaisen asiantuntemus on sitä, että pystyy arvioimaan asiantuntijalausuntoja ja suhteuttamaan niitä työhönsä. SYKE antaa asiantuntija-apua tuottamansa tiedon avulla. Yliopistojen, joko oman kaupungin tai lähikaupunkien, tutkimukseen turvaututaan ympäristökeskuksen alueella esiintyvien erityissuojelua vaativien lajien suojelussa ja tutkimuksessa, kuten norppatutkimuksessa. Yliopistojen tutkimukseen ollaan tyytyväisiä, koska ne ovat tällä hetkellä kunnostautuneet luonnonsuojelubiologisessa tutkimuksessa. Tutkimusta yritetään myös suunnata työn kannalta tarpeelliseen suuntaan, jotta saataisiin taustatietoja suojelun suunnitteluun. Myös metsäorganisaatioiden, kuten metsähallituksen kanssa yhteistyössä asiantuntemusta kasvatetaan. Luonnonsuojelujärjestöjen tietämystä käytetään apuna, koska niillä on usein hyvät tiedot paikallisesti esiintyvistä lajeista. Ne toimittavat ympäristökeskukseen inventointimateriaalia, jota virkamiehet voivat käyttää suunnittelun pohjana. Luonnonsuojelujärjestöt eroavat siinä muista tahoista, joista asiantuntijuutta ammennetaan, että niitä ei voida pitää varsinaisina asiantuntijoina vaan paremminkin maallikkoina, joilla on harrastuksen kautta saatua tietoa luonnosta, tosin pitkäaikaista ja tutkittuakin. Viranomaiset käyttävät työssään siis jonkinlaista maallikkoasiantuntemusta tai ainakin he näkevät luonnonsuojelujärjestöt samanarvoisina asiantuntijoina kuin itsensäkin käyttäessään heidän tietojaan: *“Siellähän on hyvinkin paljon asiantuntemusta ja just tää lajintuntemustaito on äärimmäisen hyvä jossain luonnonsuojelujärjestössä...”*. Järjestöjen ja asiantuntijoiden yhteistyössä voi nähdä Konttisen (1997, 60) mainitseman maallikkoasiantuntemuksen tärkeyden asiantuntijoiden työssä. He tarvitsevat työssään paikallista, elämysmaailman kautta hankittua tietoa.

Eräs haastateltava painotti, että pienissä jokapäiväisissä ratkaisuisissa on luotettava omaan asiantuntijuuteen tai kollegan kanssa neuvottelemiseen, koska *“Eihän näissä voi kenenkään puoleen kääntyä, se on tehtävä ja se on tehtävä nopeesti tai sit ei tarvii enää tehäkään koska asia on menny ohi”*. Asiantuntijuutta ei ole aina mahdollista täydentää muilla tahoilla. Mieli-pide korosti voimakkaasti ympäristökeskuksen viranomaisen asiantuntijaroolia. Luonnonsuojeluviranomaiset ovat siis asiantuntijaviranomaisia, jotka täydentävät tietämys-

tään tarvittaessa tiimin muiden jäsenten tiedoilla tai ulkopuolisilla tahoilla. Kaikkea ei voi hallita itse, eikä se ole edes välttämätöntäkään. Asiantuntijuus muodostuu yhteistyössä muiden tahojen kanssa ja kuten eräs haastateltava sanoi *“Ehkä entistä enemmän yhteistyössä eri vähä eri tahojenkin kanssa, luulen, että niitä yhteistyökumppaneitakin haetaan uudella tavalla kun perinteisesti”*. Kuten asiantuntijuuden uusissa haasteissa todettiin, on asiantuntijuus verkostoitunut (Lehtinen ja Palonen 1997, 105-118; Konttinen 1996, 26). Asiantuntemusta kartutetaan organisaation sisällä tiimin muilta jäseniltä ja myös organisaation ulkopuolelta.

Koulutuksen tarjonnan vähäisyydestä johtuen ei viranomaisten asiantuntemus ole ainakaan puutteellista. Ainoaksi ongelmaksi haastateltavat kokevat ajan vähyden osallistua koulutukseen, jota järjestää oma ympäristökeskus, SYKE ja ulkopuoliset tahot. Luonnonsuojelun moninaisista tehtävistä johtuen lajituntemusta ja luontotyyppien tunnistamista on kehitettävä jatkuvasti ja lainsäädännön muutosten perässä on pysyttävä samoin kuin maakaupantekoonkin liittyvissä uusissa asioissa. Asiantuntijakaan ei voi hallita kaikkea. Jatkuva kouluttautuminen todettiin tärkeäksi erityisesti tehtävissä, jotka vaativat suunnittelua ja neuvottelemista (Kirjonen 1997, 31). Viranomaiset kokevat, että ilman jatkuvaa koulutusta asiantuntemus ei ole riittävää, asiantuntemusta on kehitettävä kokoajan. Tietoa on lisättävä ja pidettävä ajantasalla. Haastateltavat luettelevatkin osallistuneensa koulutukseen ympäristöhallinnosta, lainsäädännöstä, lajistonsuojelusta, luontotyyppien tuntemisesta ja kiinteistöarvioinnista. Koulutus koetaan tärkeänä.

Osa haastateltavista koki, että heidän asiantuntemukseensa luotetaan eli siihen, että viranomaiset tietävät miten luontoa on suojeltava ja kykyyn tehdä oikeita kiinteistöarvioita. Kuitenkin he kokevat olevan jonkinlaisen luottamuspulan, joka esimerkiksi kohdistuu siihen, että viranomainen ei kerro kaikkea tai kaikki heidän kertomansa ei olisikaan niin tutkittua tietoa. Toisaalta osa koki, että suojelukonfliktien myötä asiantuntemukseenkin luottaminen on vähentynyt. Maanomistaja on esimerkiksi halunnut tarkistaa viranomaisen kertoman joltakin toiselta taholta. Luottamuspulassa viranomainen saattaa käyttää ulkopuolista asiantuntijatahoa auktorisoimassa ja vakuuttamassa omia näkemyksiään. Haastateltava kertoi, että tiukassa tilanteessa hän on pyytänyt valkoselkätikkatyöryhmän puheenjohtajaa mukaan maastoon, jotta he ovat voineet osoittaa epäilevälle maanomistajalle tikan todella pesivän metsässä. Asiantuntijuuden voi joutua tilannekohtaisesti perustelemaan, tässä tapauksessa toisen asiantuntijan

avustuksella. Jokainen kuitenkin koki, että kahden kesken neuvottelussa asiakkaiden kanssa he eivät ole suuremmin kokeneet luottamuspulaa. Kahdenkeskisissä neuvotteluissa voi tuoda omaa asiantuntemustaan esille, osoittaa tiedoillaan ja taidoillaan hallitsevansa työnsä.

Viranomaisen asiantuntemus nojautuu tutkimustietoon siitä, miten luontoa olisi suojeltava ja miten paljon: *“Meillä on tietysti kerääntynyt monelta eri taholta ja sitten omasta toiminnasta ja ja vuosien varrella sitä tietoa. Se on täällä sen takia käytettävissä”*. Tutkimustiedolla on myös hyvä perustella suojelua, koska se tavallaan auktorisoi ja oikeuttaa suojelun. Toisaalta eräs haastateltava pohti, että vielä ei tiedetä tarpeeksi riittäkö nykyinen suojelutaso turvaamaan riittävästi luontoarvoja tulevaisuudessa, vaikka nyt siltä näyttäisikin.

5. Ulkoisen olemuksen, sukupuolen ja viranomaiskielen merkitys

Suunnittelijoista alkaa olla jo suuri osa naisia, ja naisia on myös tarkastajina ja ylitarkastajina (toteutuksessa). Ostoneuvottelijoista edelleenkin suurin osa on miehiä, naisia on vain muutamia. Haastateltavieni joukkoon löytyi yksi naisostoneuvottelija ja yksi nainen, joka on tarkastajana suojelun toteutuksessa. Haastateltavat eivät näe luottamukseen vaikuttavana tekijänä sukupuolta sukupuolikysymyksenä vaan enemmänkin persoonakysymyksenä. Luonnonsuojelutyötä tehdään persoonalla ja tietynlaisella ymmärtävällä asenteella. Osa naishaastateltavista ja osa miehistäkin koki kuitenkin, että naisen täytyy tehdä enemmän työtä, jotta häneen luotetaan. Tämä saattaa näkyä uran alkuvaiheessa ja neuvottelujen alussa ennen kuin naisvirkamies pystyy osoittamaan asiantuntijuutensa. Neuvotteluosapuolestakin riippuu, miten hän kokee naisvirkamiehen. Maanomistajat ovat ainakin olleet melko iäkkäitä, maalla asuvia miehiä, joista osan on ollut vaikea hyväksyä naisvirkamiestä ja luottaa häneen erityisesti ostoneuvottelijana. Nykyään kuitenkin esimerkiksi metsänomistajina on yhä enemmän kaupunkilaisia ja naisia, jolloin naisneuvottelija saattaa helpommin saada kontaktin kuin miesneuvottelija.

Ulkoisen olemuksen merkitys luotettavuuteen ja viestin perille menoon tuli esille haastattelussa vain neuvottelutilanteissa, erityisesti ostoneuvottelijoilla. Olisi hyvä, jos ulkoinen olemus ei esimerkiksi viittaa liiaksi luonnonsuojelijoihin, on hyvä olla siisti ja käytännöllisesti pukeutunut kun mennään metsään kertomaan rajauksista ja luontoarvoista. Tässäkin

yhteydessä nousi keskeiseksi virkamiehen asennoituminen tasavertaisena neuvottelijana maanomistajaan nähden ja hänen arvomaailmansa ymmärtäminen keskusteluyhteyden luoja.

Luonnonsuojeluvirkamies joutuu käyttämään työssään vaikeastikin ymmärrettävää biologista ja juridista sanastoa, virkamieskieltä, kiinteistöarviointisanastoa ja maakaupantekoon liittyvää erityissanastoa. Kieli on muutettava, kansantajuistettava, kun suojelusta kerrotaan asiakkaille. Luonnontieteellisen kielen voi kuitenkin melko helposti muuttaa helpommin ymmärrettäväksi, ja se onkin tärkeää *“ettei tuu semmosta tunnetta, että nyt toinen yrittää olla kauheen viisas ja puhuu semmosia mistä mä en ymmärrä mitään. Se ei ainakaan luottamusta herätä, jos toinen yrittää viisastella kummallisilla sanoilla”*. Luonnonsuojeluvirkamiehet eivät siis halua ainakaan asiakkaiden edessä korostaa ammattikielen avulla asiantuntija-asemaansa. He toteavat Helanderin (1993, 68) sekä Konttisen ja Pirttilän (1996, 10) tapaan, että ammattikielen käyttämisellä ei saavuteta luottamusta, päinvastoin se etäännyttää asiakkaista.

6. Työssä onnistuminen

Vaikka työssä joutuu välillä kohtaamaan vastustusta ja jopa uhkauksia, hurjimmasta päästä tappouhkauksia, ja tuntuu etteivät suojelu ja neuvottelut etene, niin luonnonsuojelutyö antaa myös ilonhetkiä. Ongelmien, tai kuten eräs haastateltava sanoi haasteiden, sijaan työn hyvät hetket ja suojelun edistyminen eivät tule julkisuudessa esille. Haastateltavien joukossa oli vain yksi, joka ei enää suuremmin iloitse onnistumisista kertomansa ylisuuren työtaakan takia. Tyytyväisyyttä virkamies kokee, kun maanomistajan asenne muuttuu myönteiseksi suojelulle, laji tai luontotyyppi saadaan säilytettyä ja kun pitkään jatkuneet neuvottelut maanomistajan kanssa saadaan päätökseen. Työn päämäärien saavuttamisen tärkeys ja niistä iloitseminen kuvaa sitä, että suojelutyöhön liittyvät arvot ovat itsellekin tärkeitä.

Suunnittelijoilla korostuu heille itselle tärkeänä seikkana se, että maanomistaja ymmärtää luonnonsuojelun tärkeyden ja hän haluaa tehdä suojelupäätöksen, jotta suojelullisesti arvokas tai maanomistajan mielestä jo kauneusarvoiltaan arvokas alue säilyy tulevaisuudessakin. Maanomistaja voi kokea alueensa kauniina säilyttämisen arvoisena paikkana tai maisemana, ja luonnonsuojeluvirkamies voi hänelle osoittaa alueen olevan myös suojelullisesti arvokas,

ja maanomistaja on tyytyväinen, kun alue säilyy. Suojelusta on voitu jonkun maanomistajan kanssa keskustella pitkäänkin ja kun hän lopulta oivaltaa miksi alue olisi hyvä suojella, kokee virkamies onnistuneensa. Tärkeänä iloitsemisen aiheena on myös lajin tai luontotyypin säilyminen, saadaan jotain arvokasta suojelualueeksi. Tämän mainitsi jokainen haastateltu suunnittelija. Eräs mainitsi sen tärkeämmäksi kuin muuttuvat asenteet. Joissakin haastatte- luissa suunnittelijat kertoivat hyvinkin tunteisiin vetoavasti hetkistä, jolloin luonnonsuojelu- työ on koettu palkitsevana ja he ovat kokeneet tekevänsä arvokasta työtä. Eräs kertoo, kun hän meni neuvottelemaan suojelukohteeksi varatun alueen maanomistajan kanssa, joka oli kaatanut metsän alueelta ja kohde oli menettänyt luontoarvoja niin

“ maastossa maanomistajalle koetettiin kertoa, että miksi sen kohteen suojelu on tärkeä, ja siinä samassa kun siellä sitten puhuttiin ja kerrottiin niitä monia suojeluar- voja, joita silläkin suolla on niin samassa nousi niinku kotka, maakotkaperhe sieltä suolta lentoon ja niitten kaks poikasta niin oli siinä lennossa niitten emojen kanssa, ja kun semmonen saatettiin näyttää niille maanomistajille, niin se oli niinku aivan huikee tunne.”

Suojelun toteuttajilla suojelun lopullisen päämäärän eli lajien ja luontotyyppien säilymisen lisäksi tyytyväisyyttä työhön tuo neuvottelujen sujuminen. He korostavat enemmän neuvotte- lujen edistymistä, joiden kautta suojelussa päästään tavoitteisiin. Työssä onnistutaan, kun löydetään sopuratkaisu maanomistajan kanssa ja molemmat osapuolet voivat olla tyytyväisiä neuvottelutulokseen tai kun saadaan vapaaehtoinen suojelusopimus aikaiseksi ja pitkään jatkuneet neuvottelut päätökseen. Eräs toteuttaja kuvaa neuvottelujen onnistumista seuraavas- ti: *“Maanomistajan kanssa tuolla kauppakirjaan pannaan nimet ja juuaan harjakaiskahvit ja erotaan hyvin myönteisessä ilmapiirissä, niin nehän on aina nämä päätökset”*. Kyseinen haastateltava kertoi myös inhimillisen tarinan suojelun ja yksityisen ihmisen tarpeiden yhdistymisestä. (Toisaalta lainaus kuvaa maanomistajan suojeluun ryhtymisen syitä; kun alueella ei ole itselle merkitystä, joutaa se hyvin suojellakin korvausta vastaan.)

“Tuossa viime kevväänä soitteli yks maanomistaja tuolta x: sästäkö se oli, että pojalla on syntymäpäivä elokuussa että pitäis saaha moottoripyörä ja kun ei oo rahhaa ja heillä on suojelualueena pikku maapala siellä että se joutas myyä, että sillä ei oo heille mitään merkitystä. Se soitto tapahtu toukokuussa ja meillä oli ostorahaa käytössä ja käynnistettiin, käytiin kohde arvioimassa ja käynnistettiin neuvottelut ja vielä tässä tapauksessa se oli näin, että kaupat tehtiin jo sitten ennen juhannusta kun se touko- kuussa tuli vireille ja rahatkin tais olla siinä het juhannuksen jälkeen tilillä, että hyvin poika sai syntymäpäivälahjaksi moottoripyörän”.

7. Toimintaympäristö ja yhteistyötahot

Aikaisemminkin on jo tullut ilmi, että luonnonsuojeluun haetaan asiantuntijuutta muiltakin tahoilta, suojelua edistetään yhteistyöllä ja luonnonsuojeluviranomaisten ohella muidenkin tahojen täytyisi ottaa toiminnassaan luonnonsuojelulliset seikat huomioon. Ympäristöhallinnon uudistusprojektin loppuraportin (1994, 96) mukaan ympäristökeskusten työn onnistuminen riippuu siitä, miten yhteistyö muiden aluehallintoviranomaisten, kuntien ja keskushallinnon kanssa sujuu. Kaakisen (3-4/97, 15-16) mukaan ympäristökeskuksen rooliin kuuluu viranomaisyhteistyön johtoa kumppaneina metsähallitus, maanmittauslaitos ja kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen edustajat.

Tässä työssä ei voi paneutua tarkasti kaikkiin yhteistyötahoihin eikä koko toimintaympäristöön, jossa suojelua toteutetaan. Ei ole myöskään mahdollista antaa kovin tarkkaa kuvaa kaikista yhteistyömuodoista, eikä siitä onko yhteistyö riittävää tai minkälaista sen pitäisi olla sujuakseen tehokkaasti tai mitä yhteistyö kaikkiaan sisältää. Työssäni yhteistyötahot ja toimintaympäristö on otettu huomioon lähinnä luettelomaisesti. Niiden on kuitenkin tärkeää olla mukana, jotta luonnonsuojelutyön piirteistä saisi paremman kokonaiskuvan, kuva toimintaympäristön toimijoista hahmottuisi ja luonnonsuojeluviranomaisen suhde näihin toimijoihin. Olenkin kartoittanut haastateltavilta mitkä ovat tärkeimmät yhteistyökumppanit, miten he kokevat yhteistyön pääpiirteissään ja mikä on suojeluviranomaisten käsitys eri tahojen suhteesta luonnonsuojeluun. Olen poiminut haastateltavien puheesta kaikki ne tahot (taulukko 6), jotka he mainitsivat yhteistyötahoiksi.

TAULUKKO 6. Yhteistyötahot

<u>Suunnittelu:</u>	<u>Toteutus:</u>
- maanomistajat	- metsäorganisaatiot
- etujärjestöt, esim. MTK	- maanmittauslaitos
- metsäorganisaatiot	- työvoima -ja elinkeinokeskus
- maakuntien liitot	- kunnat (kaavoitus, rakennustarkastajat, ympäristösihteerit)
- konsultit	- maakuntien liitot
- kunnat (ympäristösihteerit)	- yliopistot
- luonnonsuojelujärjestöt	- etujärjestöt
- yliopistot	- luonnonsuojelujärjestöt
- lehdistö	- käräjäoikeus
- ulkomaiset organisaatiot, esim. EU	- pankit
- oma ympäristökeskus	- Suomen ympäristökeskus
- ympäristöministeriö	- ympäristöministeriö
- Suomen ympäristökeskus	

Viranomaisten käsityksiä maanomistajista olen käsitellyt erikseen omana teemanaan. Suhteesta ministeriöön olen myös kysynyt erikseen. Haastateltavat ovat käsittäneet kysymykset yhteistyökumppaneista jokainen omalla tavallaan, joten heidän luettelemansa yhteistyötahot erosivat joiltakin osin toisistaan, ja melkein jokaisessa haastattelussa haastateltava mainitsi uuden mainitsemattoman yhteistyötahon. Tarkastelen lähemmin muutamaa yhteistyötahoa, joista olen esittänyt haastateltaville lisäkysymyksiä tai joista haastateltavat ovat itse esittäneet kommentteja. Nämä ovat ympäristöministeriö, metsäorganisaatiot, paikalliset viranomaiset (maakuntien liitot, kunnat), luonnonsuojelujärjestöt ja yliopistot. Toimintaympäristöön kuuluvista etujärjestöistä tarkastelen viranomaisten yhteyksiä MTK:hon, koska se tuli monissa haastatteluissa esiin. Yhteistyökumppaneiden suuri määrä jo kertoo, että luonnonsuojelu on luonteeltaan yhteistyötä. Vastauksista voi kuitenkin tulkita, että yhteistyötä haluttaisiin vielä kehittää ja lisätä, mutta resurssipula on tässäkin rajoitteena. Toimintaympäristön kuvaus antaa viitteitä siihen, minkälaisen toimijoiden ja erilaisten intressien yhdistäjänä ympäristökeskuksen viranomainen toimii.

7.1. Ympäristöministeriö

Kokonaisuutena yhteistyö ministeriön kanssa koettiin toimivana; keskusteluyhteys toimii ja apua saa, kun sitä vain pyytää. Luonnonsuojeluvirkamiehet ovat ympäristöministeriön ohjauksen alaisia ja he toimivat ministeriöstä tulevien reunaehtojen mukaan ja näin ollen

ympäristökeskuksissa *“joudutaan sitten sopeuttamaan omat tavoitteemme niihin raameihin”*. Tässä sopeuttamisessa onkin haastateltavien mukaan tiettyä ristiriitaisuutta, vaikka itse asetelmassa haastateltavat eivät koe olevan mitään ongelmia. Haastatteluissa tuli esiin, että resurssien kohdentamisessa (vrt. resurssipula) ministeriö ei aina ota huomioon ympäristökeskuksen tarpeita. Erään virkamiehen mukaan *“meillä on aina ministeriön kanssa erimielisyyksiä sitten siitä, että rahaa ei oo riittävästi niihin tehtäviin nähden”*. Toinen luonnonsuojeluryhmä tarvitsi lisää ostoneuvottelijoita toinen suunnittelijoita. Ympäristökeskusten tarpeet, ongelmat ja tavoitteet ovat erilaisia, jolloin resurssienkin tarve on erilainen.

Luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisessa tavoitteet ja aikataulut tulevat ministeriöstä, eikä niihin olla aina tyytyväisiä. Eräät haastateltavat mainitsivat, että aikataulut on laadittu liian tiukoiksi, eikä ohjaukseen ole ollut aina riittävästi. Ympäristökeskukset voivat toimia kuitenkin melko itsenäisesti haastateltavien mukaan. Ongelmia syntyy, kun ympäristöministeriö katsoo luonnonsuojelua koko valtakunnan kannalta, ja myös EU:n kannalta, tavoitteet on asetettu laajasti koko Suomea koskeviksi. Ympäristökeskus tarkastelee maakunnan omaa tilannetta, omia tavoitteita ja joutuukin tinkimään niistä ja sopeutumaan valtakunnalliseen tilanteeseen. Samantapaista kritiikkiä esitti Keski-Suomen lääninhallitus rantojensuojeluohjelman aikana. Ympäristöministeriön ei nähty ymmärtävän kasvavien resurssien tarvetta, eikä tiedotus ministeriöstä kentälle sujunut aina hyvin (Nieminen 1994, 67). Kaikesta huolimatta virkamiehet hyväksyvät, että kokonaisuuksien linjaamisvastuu on ministeriöllä ja sen mukaan toimitaan eli haastateltavan sanojen *“sen lauluja laulat kenen leipää syöt”* mukaan.

Muita yksittäisiä kommentteja ministeriön ja virkamiesten suhteesta oli henkilökohtaisten suhteiden tärkeys asioiden hoitamisen helpottamiseksi. Eräs haastateltava kokee ministeriön väen olevan eri maailmasta. Hän kokee ministeriön kaukaisena ja ministeriön työntekijöiden olevan *“parempia”* kuin muiden työntekijöiden. Toinen koki, että ennen toteutuksessa ei ollut riittävästi ympäristökeskuksella valtuuksia tehdä omia päätöksiä, mutta nyt tilanne on jo parantunut. Suuremmissa hankkeissa metsäyhtiöiden kanssa toivottiin ympäristökeskuksella olevan enemmän toimintavaltuuksia. Joissakin asioissa suhteiden toimivuus riippuu jo siitäkin, miten asiat esitetään ministeriölle, miten hyvin valmisteltuja ne ovat.

7.2. Metsäorganisaatiot

Metsäorganisaatiot nähtiin kaiken kaikkiaan tärkeinä yhteistyökumppaneina. Ne ovat jo siksi tärkeitä yhteistyötahoja, koska osallistuvat metsäluonnon muuttamiseen ja suojeluun omassa toiminnassaan. Myös suuri osa uhanalaisista lajeista elää metsäelinympäristössä, joten metsäluonnon suojelu on tärkeää. Yhdessä haastatteluun osallistuneista ympäristökeskuksista Naturan tiedottamisen yhteydessä erilaisissa valmisteluryhmissä olivat mukana metsähallitus, paikallinen metsäkeskus ja metsänhoitoyhdistysten liitto. Metsähallitus on eräs tärkeimmistä yhteistyötahoista, jonka kanssa suojelua toteutetaan ja joka omalta osaltaan suojelee metsäluontoa. Lain mukaan metsähallitus hoitaa, käyttää ja suojelee hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta. Metsähallitus vastaa ympäristöministeriön ohjauksessa valtion omistamien suojelualueiden hoidosta ja käytöstä. Tehtävää hoitaa erillinen luonnonsuojeluyksikkö. Lisäksi metsähallituksessa on viranomaistehtäviä hoitava yksikkö, ja muu osa on liikelaitosta. (Palokangas, Tarukannel ja Nuuja 1997, kokeilumoniste.) Haastateltavien mielestä metsähallituksen kanssa yhteistyö sujuu hyvin ja keskusteluyhteys on olemassa. Erityisesti paikallisen toimipisteen kanssa yhteistyö on läheistä. Metsähallitus nähtiin jossain määrin suojeluviranomaisten liittolaisina, koska he yhteistoimin toteuttavat suojelua. Haastateltavat kokevat, että yhteistyö on menossa koko ajan parempaan suuntaan. Eräs haastateltava totesi, että koska metsähallitus on niin tärkeä yhteistyötaho, sen kanssa on tultava toimeen ja on etsittävä kompromisseja. Yhteistyökuviot ovat siinä mielessä selkeitä, että lain mukaan metsähallituksella on omat suojeluelvoitteensa ja sillä on organisaatiossa suojeluun keskittynyt puisto-osasto. Organisaatiomuutoksen myötä metsähallituksessa on otettu suojelunäköt kulmat paremmin huomioon kuin aiemmin. Siellä on ollut nähtävissä ajattelutavassa vallankumous; metsänhoitotoimenpiteet ovat muuttuneet ja uuden metsälain myötä heidän on ollut pakko omaksua suojelunäkökohtia. Asenteet ja käytäntökin ovat muuttuneet haastateltavien mukaan positiivisemmiksi suojelulle, mutta kuten eräs haastateltava sanoi *“iso laiva kääntyy hitaasti”*. Haastatellut virkamiehet näkivät, että taloudellisilla arvoilla on enemmän painoarvoa kuin suojelunäkökulmilla. Muutama näki jopa, että metsätalouspuoli jyrää luonnonsuojelun. Muutosta on tapahtunut parempaan suuntaan mutta ympäristöajattelua toivotaan lisää.

Metsäkeskuksellakin on lakisääteisiä tehtäviä muun muassa edistää metsien kestävää hoitoa ja käyttöä sekä monimuotoisuutta. Metsäkeskukset laativat metsätalouden tavoiteohjelmia, tekevät valtion rahoitustuella metsätaloustöitä ja valvovat metsätalouden lainsäädäntöä. (em.)

Yhteistyö koettiin myös melko hyvänä ja asiallisena ja tärkeänä erityisesti siksi, että heillä on hyvät kontaktit metsänomistajiin ja heidän kauttaan suojelutietoa saataisiin kulkemaan kentälle. Yhteistyö on esimerkiksi koulutusta ja tiedon jakamista. Kaakinen (3-4/97, 17) toteaa, että koska metsäkeskuksissa ei ole omaa asiantuntemusta, ne haluavat tehdä yhteistyötä ympäristökeskuksen kanssa. Useimpien metsäkeskusten johtokuntiin kuuluu ympäristökeskuksen edustaja. Eräs haastateltava näki, että yhteistyö metsäkeskuksen kanssa paranee koko ajan ja molempien näkemykset lähentyvät. On mahdollista löytää keinoja, joilla molempien tavoitteita viedään eteenpäin. Silti yhteistyössä olisi eräiden haastateltavien mielestä parantamisen varaa. Metsäkeskuksissakin asenteet suojelua kohtaan ovat muuttumassa positiivisemmiksi, vaikka joidenkin haastattelujen mukaan asenteissa olisi vieläkin toivomisen varaa. Suojelu ja taloudelliset näkökulmat ovat osittain ristiriidassa.

Metsänhoitoyhdistykset (ja yhdistysten liitto) mainittiin yhdeksi yhteistyökumppaniksi. Yhteistyön toivottiin tulevaisuudessa olevan nykyistä kiinteämpää. Yhdeksi syyksi tähän mainittiin heidän hyvät suhteet metsänomistajiin, jota kautta ympäristötietoa saataisiin eteenpäin. Erään ympäristökeskuksen toteuttajan mielestä metsänhoitoyhdistykset ovat vielä "kyntämätön sarka", koska aika ei ole riittänyt tiedon välittämiseen ja esimerkiksi toimihenkilöiden kouluttamiseen. Eräs toinen toteuttaja taas oli sitä mieltä, että tiedottaminen ei ole tarpeellista, koska tietoa heillä on tarpeeksi, mutta ongelmana ovat joidenkin metsänhoitoyhdistysten toimihenkilöiden kielteiset asenteet suojelua kohtaan.

7.3. Paikalliset viranomaiset

Yhteistyötä maakuntien liittojen kanssa käydään lähinnä kaavoituksen kautta. Seutukaavoituksessa otetaan huomioon arvokkaat luontokohteet, jotka sitten sisällytetään seutukaavaan. Erityisesti suojelun suunnittelupuoli on yhteydessä maakuntien liittoihin varsinkin, jos seutukaavoja ajankohtaistetaan, ovat suojeluviranomaiset halunneet ja ovatkin osallistuneet yhteistyöhön. Jos seutukaavat ovat jo valmiina, ei yhteistyö ole enää niin läheistä. Maakunnan liitto samoin kuin kunnat olivat esimerkiksi mukana Naturen valmistelun asiantuntijatyö- ja ohjausryhmässä erään ympäristökeskuksen mukaan. Muutama haastateltava näki, että liittojen toimintalinjoissa tärkeämmäksi ovat tulleet alueen kehittämistehtävät ja luonnonsuojelun asema ei ole enää niin vahva. Liittojen resurssit, henkilöresurssit, ovat vähäisemmät kuin

aiemmin osallistua suojeluun. Ilmeisesti suojeluun panostaminen on kiinni kunkin liiton omista intresseistä, koska eräs haastateltava kärkevästi totesi, että heidän alueen maakuntaliitto tekee paljon kompromisseja, ja suojelu on ristiriidassa muiden tavoitteiden kanssa. Etusijalla ovat hänen mielestään alueen kehittäminen, palveluiden tuottaminen sekä teollisuuden ja veronmaksajien saaminen alueelle. Toinen taas koki, että seutukaavoissa on merkittävä määrä suojelualueita, joten maakuntaliitto osallistuu huomattavastikin suojelun toteuttamiseen.

Ympäristönsuojelupäällikkö Ritva Veijosen mukaan (3-4/97, 19-21), että luonnonsuojelulaki velvoittaa kuntia vain vähäisesti. Kuntien tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueillaan, ne voivat myös vapaaehtoisesti edistää suojelua. Uudet lakiuudistukset velvoittavat kuitenkin kuntia tuntemaan luonnonsuojelulaki ja sen velvoitteet esimerkiksi kaavoittajana ja rakennuslupien myöntäjänä. Kuntien kanssa yhteistyö koskee muun muassa kaavoitusta, luontoinventointeja, rakennuslupa-asioita, neuvottelemista isoissa asioissa ja ympäristönsuojelusihteerien tiedottamista. Kunnat ovat sekä asiakkaita että yhteistyötahoja. Kuntien osalta tutkimuksessani kysyin lähinnä virkamiesten yhteyksiä ympäristösihteereihin, jotka kunnissa hoitavat ympäristökysymyksiä.

Suunnittelupuoli pitää tiiviimmin yhteyttä ympäristönsuojelusihteereihin. Haastateltavien mielestä sihteerien rooli vaihtelee eri kunnissa ja on riippuvainen itse henkilön aktiivisuudesta. Joka kunnassa ei ole varsinaista luonnontieteellisen koulutuksen saanutta sihteeriä, joten suojelun huomioiminen voi olla vaikeampaa. Osa haastateltavista arveli, että isommissa kunnissa on enemmän asiantuntemusta kuin pienissä kunnissa. Ympäristösihteerin persoona vaikuttaa enemmän haastateltavien mukaan asioiden etenemiseen. Hänen oma innostuneisuus, aktiivisuus ja positiivinen suhtautuminen suojelukysymyksiin edesauttaa suojelutavoitteiden saavuttamista. Sopiva suojeluun liittyvä koulutustausta nähtiin myös etuna asioiden sujumiselle. Viranomaiset osasivat antaa myös tunnustuksen osalle ympäristösihteereistä hyvin tehdystä työstä tai ainakin sen yrittämisestä. Eräs haastateltava totesi, että sihteerit ovat kahden tahon välissä (vrt. Kontinen ja Saaristo 1993), kun kunta haluaa kesämökkiläisiä, verotuloja ja työpaikkoja suojelunkin kustannuksella. Hänen mukaansa kaavoittajien kanssa tulee näkemuseroja. Toisella haastateltavalla oli näkemys, että kunnat ymmärtävät luonnonsuojelun olevan yksi realiteeteista, joka on huomioitava.

Saariston (1996b, 104) mukaan ympäristösihteerien yhteydet väliportaana ympäristöhallintoon (silloiseen lääninhallituksen ympäristönsuojeluosastoon, tutkimus tehty 1993) ovat olleet hyvät. Ympäristönsuojelusihteerit olivat säännöllisesti yhteydessä lääninhallitukseen, ja yhteys koettiin sujuvana ja toimivana. Lääninhallituksen järjestämään koulutukseen oltiin tyytyväisiä ja heidän asiantuntemukseensa.

7.4. Luonnonsuojelujärjestöt ja yliopistot

Luonnonsuojelujärjestöjen merkitys yhteistyössä korostuu suojelun suunnittelussa, kun taas toteutuksessa yhteistyölle ei ole tarvetta. Sekä järjestöt että yliopisto ovat olleet mukana Naturan valmistelussa haastattelussa olleen ympäristökeskuksen mukaan. Yhteistyötä pidetään tärkeänä ja hyvänä, ja järjestöjen näkemyksiä halutaan kuunnella. Yhteistyötä arvostetaan siksi, että vapaaehtoisista luonnonsuojelujärjestöistä saadaan erityisasiantuntija-apua, joten näin oma asiantuntijuus täydentyy. Lajituntemus harrastajilla on haastateltavien mukaan äärimmäisen hyvä, erityisesti lintu-, sieni- ja perhostuntemus. He toimittavatkin ympäristökeskuksiin inventointitietoja lajien esiintymispaikoista. Erään haastateltavan mukaan he ovat *“paras tietolähde tuolta. Aina paikanpäällä asuvat, tekevät ja liikkuvat tietää enemmän kun satunnaiset kävijät”*. Vapaaehtoiset osallistuvat lajien seurantoihin ja antavat näin tietoa viranomaisille. Myös viranomaiset saattavat antaa järjestöille omaa jaettavissa olevaa materiaaliaan. Joskus järjestöt toimivat *“viidakkorumpuina”* kentältä esimerkiksi, jos heillä on tiedossa suunnitellut hakkuut jossakin suojelullisesti arvokkaassa kohteessa.

Luonnonsuojelujärjestöt ovat esittäneet julkisuudessa kritiikkiä erityisesti viranomaisten tekemistä kompromisseista suojelutavoitteissa. Virkamiehet ymmärtävät kritiikin ja näkevät, että kummankaan ajatuksissa ei ole ristiriitaa, vaan näkemyserot johtuvat kummankin erilaisista rooleista. Järjestöjen kuuluukin esittää radikaalimpia mielipiteitä ja niissä on oltavakin aste-eroja. Haastateltava esittää asian näin:

“Mun mielestä se on ihan oikea asetelmakin, että vapaaehtoinen liike voi toimia vapaana rajoitteista ja raameista, jotka meille lainsäädäntö tuo ja yhteiset pelisäännöt, yleiset tavoitteet, jotka on asetettu niin ne rajaa meidän toiminnan ja me tehdään ehdotukset ja esitykset niitten puitteissa. Mutta vapaaehtoinen liike voi toimia paljon väljempien raamien puitteissa, he voi peilata meidän tilannetta kansainvälisiin isoihin tavoitteisiin ja huomattavasti väljempään kuvioihin ja asettaa ihan tietosestikin omat tavoitteensa korkeemmalle kuin viranomaiset”.

Eräs suunnittelija koki järjestöjen taholta tulevan kritiikin koskettavana, koska silloin “todellinen suojelija” antaa palautetta suojelualueesta poisjätettävästä kohteesta. Hän saattaa kokea, että asia jää vaivaamaan, koska hänen omat arvonsa ovat lähempänä “todellista suojelijaa”. Virkamiehenä hän on kuitenkin tehnyt voitavansa.

Virkamiesten ajatukset järjestöjen roolista sopivat yhteen Niemisen (1994, 56) tulkintaan Suomen luonnonsuojeluliiton omaksumista identiteeteistä rantojensuojeluohjelman suhteen. Järjestö omaa luonnontieteellistä asiantuntemusta, on tulevien sukupolvien etujen ajaja ja radikaali ympäristöpolitiikan arvioija.

Suojelun suunnittelussa yhteistyötahoina ovat myös yliopistot ja tutkijat. Virkamiehet kokevat saavansa arvokasta asiantuntija-apua ja ammattiosaamista tutkijoilta. He käyttävät hyväkseen joko tilattuja tai valmiina olevia tutkimuksia ja seurantatutkimuksia sekä myös harjoittelijoita ja lopputöiden tekijöitä. Tosin rahoitusmahdollisuuksia tilattuihin tutkimuksiin ei ole aina tarpeeksi. Asiantuntemusta ja tutkimusapua haetaan niistä yliopistoista, jotka ovat erikoistuneet esimerkiksi ympäristökeskuksen alueella esiintyvän lajin tutkimiseen tai tutkijoilta, joilla on jonkun osa-alueen vahva osaaminen.

7.5. Toimintaympäristön vahva vaikuttaja: MTK

Suurin osa haastateltavista mainitsi yhteistyökumppaniksi Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton. Muutama ei erityisesti korostanut yhteistyötä, mutta esitti mielipiteensä MTK:n vaikutuksesta mielipideilmastoon. Osa mainitsi MTK:n yhteistyötahoksi, kun pyysin haastateltavaa luettelemaan merkittävimmät yhteistyötahot. Osa kertoi yhteistyöstä, kun olin sitä heiltä erikseen kysynyt. Tämä saattaa osoittaa, että osa viranomaisista ei miellä MTK:ta yhteistyötahoksi, vaan ehkä tavallaan vastapuolen edustajaksi, jolloin yhteistyökuvioiden virittäminen on vaikeampaa. MTK:n otin tutkimukseen mukaan siksi, että se on merkittävä etujärjestö sekä ollut paljon esillä julkisuudessa luonnonsuojeluohjelmien yhteydessä. Haastateltavien mielestä MTK:lla on vahva vaikutus maataloustuottajien mielipiteeseen suojeluasioissakin. Eräs haastateltava kertoi, että oli maanomistajia, jotka Naturan yhteydessä olivat jättäneet muistutuksen, jossa halusivat neuvotella suojelusta, mutta MTK:n informaation jälkeen olivatkin muuttuneet suojelulle täysin kielteisiksi. Haastateltava tulkitsi MTK:n

tiedotuksen olleen niin voimakasta, että sillä oli ollut yksittäisen maanomistajan mielipiteisiin vaikutusta. Muutamassa haastattelussa arvioitiin, että MTK:hon maanomistajan on helpompi luottaa suojelukysymyksissä kuin luonnonsuojeluviranomaiseen tilanteessa, jossa tietoa tulee molemmilta tahoilta, koska on helpompi luottaa omaan edunajajaansa. Eräs totesi, että selvissä tapauksissa, joissa suojeluohjelma on olemassa, ja on selvät näytöt luontoarvoista, ei luottamuksessa viranomaisiin ole ongelmia, mutta on yksittäistapauksia, joissa luottamus kääntyy helpommin etujärjestön puoleen.

Yhteistyö on tällä hetkellä tiedottamisesta ja neuvottelemisesta. Virkamiehet käyvät esimerkiksi esittämässä omia näkemyksiään suojelusta etujärjestön tilaisuuksissa, ja toivovat tiedon menevän sitä kautta yksittäisille maanomistajille. Erään ympäristökeskuksen virkamiehet kertoivat, että heillä MTK:n paikallinen edustus oli mukana Naturan valmistelun ohjausryhmässä. Vaikka MTK nähdään tärkeänä yhteistyötahona, tuli muutamissa haastatteluista esiin, että yhteistyötä olisi syytä tulevaisuudessa vielä lisätä nykyisestä: *“Ehkä siinäkin sitten se heidän oma asenneilmaston muutos on vasta käynnistymässä ja mahdollisesti sitten tulevaisuudessa päästään parempiin tuloksiin ja se tietysti edellyttää meiltä sitä kiinteempää yhteistyötä sinnepäin.”*

Paikallisiin MTK:n edustajiin nähtiin yhteistyön sujuvan hyvin, ongelmana nähtiinkin enemmän koko valtakunnantason etujärjestön asenneilmapiiri, joka arvioitiin suojelulle enemmän kielteisenä. Aluetasolle on olemassa hyvä keskusteluyhteys, yhteydet ovat muodostuneet henkilökohtaisiksi ja neuvotteluyhteys on koettu positiiviseksi. Valtakunnallisesta MTK:sta haastateltavat arvioivat, että koska se on niin vahvasti maa- ja metsätaloustuottajien etujärjestö, ei luonnonsuojelu ole kovinkaan keskeisellä asemalla. Toisaalta jäsenten etujen ajaminen ymmärrettiin etujärjestön tehtäväksi, mutta tapa, jolla järjestö julkisuudessa suhtautuu suojeluun koettiin jopa hyökkäävänä. MTK:n tiedottamislinjaan ei oltu tyytyväisiä, eikä heillä koettu olevan aina riittävästi tietoa suojelukysymyksistä. Kaiken kaikkiaan MTK nähtiin tärkeänä vaikuttajana, ja tulevaisuudessa yhteistyötä olisi syytä lisätä.

8. Virkamiesten ajatuksia maanomistajista ja luonnonsuojelusta

Yksittäisistä kansalaisista maanomistajat ovat tärkeä ympäristökeskusten asiakasryhmä. Suuren osan työstä vie toimiminen heidän kanssaan, erityisesti toteutuksessa. Tarkastelen virkamiesten ajatuksia maanomistajista ja suojelusta ensin pohtimalla virkamiesten ja maanomistajien kanssakäymistä virkamiehen kokemana. Lisäksi käyn läpi virkamiesten ajatuksia maanomistajien suhtautumisesta suojeluun ja heidän käsityksiään maanomistajien tiedoista ja arvoista suojelukysymyksissä.

8.1. Suhteet maanomistajiin

Virkamiehet näkivät yhteydet maanomistajiin positiivisemmassa valossa kuin julkisesta keskustelusta voisi ymmärtää. Eräs haastateltava totesikin *“Et enemmänkin se voi olla julkinen kuva, joka tulee tuolta tiedotusvälineitten kautta kun sitten se todellinen tilanne, kun sä rupeat neuvottelemaan maanomistajan kanssa”*. Tai: *“Minusta tuntuu, että maanomistajien kanssa on huomattavasti vähemmän ongelmia nytenkin ja puhumattakaan ennen tätä Naturaa, kun mitä olis pääteltävissä jos seurataan vaan mediaa. Onhan meillä tietysti joitakin tapauksia. Että on tavallaan tämmönen sovittamaton erimielisyys ja tilanne semmoinen, että se pyrkii tulehtumaan. Mutta kyllä se on äärimmäisen pieni joukko niistä asiakas-kontakteista.”* Koettiin, että julkisuudessa paljon kritiikkiä esittäneet maanomistajat olivat pieni vähemmistö, joka äänekkäästi vastustaa suojelua. Positiivisesti suhtautuvat ovat hiljaa ja näkymättömissä. Keskimäärin yhteys maanomistajiin nähtiin melko hyvänä. Joissakin tapauksissa virkamies saattoi huomata, että julkisesti suojelua kohtaan saatettiin esittää kovaakin kritiikkiä, mutta kahdenkeskisissä neuvotteluissa ilmapiiri oli rakentavampi. Esimerkiksi Natura-kuulemistilaisuuksissa kritiikkiä esittänyt saattoi tilaisuuden jälkeen tulla keskustelemaan suojelun vaihtoehtoista. Myös ostoneuvottelijat kokivat, että asiakkaista suuren osan kanssa neuvottelut sujuvat asiallisesti. Yhteys maanomistajiin kiristyy kuitenkin haastateltavien mukaan kun suunnitellaan ja toteutetaan suojeluohjelmaa. Mutta tilanne rauhoittuu hiljalleen, kun pystytään kertomaan miten suojelu toteutetaan, ja mitä se kunkin maanomistajan kohdalla tarkoittaa.

Vaikka suojelun vastustaminen ei ole niin yleistä kuin voisi luulla, eivät suhteet maanomistajiin ole ongelmattomia. Kanssakäymisessä maanomistajien kanssa nousi esiin, ja virkamiehet kokivat itsekin ongelmalliseksi, henkilökohtaisten yhteydenottojen vähyyden. Haastateltavat näkivät, että henkilökohtainen yhteydenotto ja neuvottelu maanomistajien kanssa helpottaisi kanssakäymistä. Useissa haastatteluissa virkamiehet kertoivat, että maanomistajat eivät koe yhteydenottoja riittäviksi ennen kuin häneen ollaan henkilökohtaisesti oltu yhteydessä. Yhteydenottoja rajoittaa kuitenkin haastateltavien mukaan resurssit, henkilöresursseja ei ole tarpeeksi. Joillakin alueilla, esimerkiksi vesialueilla, kaikkia maanomistajia on mahdotonta-kin selvittää. Viranomaiset kokivat, että heidän kätensä ovat sidotut resurssien vähyyden vuoksi. Varsinkin suojelun suunnittelussa ja rajauksissa virkamiehet näkivät, että ihannetilanne olisi jos maanomistajat voitaisiin ottaa mukaan. Eräs haastateltava pohti, että esimerkiksi valkoselkätikan suojelussa maanomistajan on hyvä olla mukana jo suunnittelussa, koska tikan elinympäristö vaatii hoitamista. Toinen haastateltava toi esiin, että yhteydessä maanomistajiin vaikuttaa kunkin ympäristökeskuksen oma linja asioiden hoitamisessa, virkamiesten toimintatavat ja yleinen ilmapiiri. Eri ympäristökeskusten alueilla maakunnissa on erilainen määrä suojeluohjelmia. Maakunnissa, joissa on paljon suojeluohjelmia ja siten paljon maanomistajia, joita ne koskevat, ei henkilökohtaisiin kontakteihin tämänkään takia ole mahdollisuutta.

Ostoneuvotteluissa henkilökohtainen kontakti toteutuu paremmin, koska neuvottelut käydään kahden kesken. Kommunikointitaitojen yhteydessä on jo mainittukin niistä piirteistä, joita neuvottelut vaativat. Neuvotteluissa olisi saatava aikaan avoin ja luottamuksellinen ilmapiiri sekä täytyisi osata ottaa huomioon maanomistajankin näkökannat ja arvot. Luottamuksellisuus syntyy, kun kerrotaan avoimesti kiinteistön arvioinnin takana olevat perusteet. Haastateltavien mukaan maanomistaja monesti hämmästy korvausten korkeasta tasosta. Neuvotteluissa ensimmäinen kontakti maanomistajaan on tärkeä, sen sujumisesta riippuu yleensä koko suojelun eteneminen. Eräs ostoneuvottelija piti tärkeänä, että ensimmäinen kontakti tehdään maanomistajan luona eikä puhelimitse. Kontaktin luomisessa on tärkeää luottamuksen herättäminen asiakkaassa, jotta hän voi luottaa viranomaisen asiantuntijuuteen, hänen kompetenssiinsa asioiden hoitamisessa. Giddensin (1995, 126) mukaan asiantuntijat kokevat, että heidän täytyisi liittää palveluihinsa jokin erityisetu tai, kuten haastateltavan tavoin, rauhoitella asiakkaitaan ensimmäisen kontaktin yhteydessä. Lääkäri on työhuoneessaan ympäröinyt itsensä auktoriteettia osoittavilla diplomeilla ja todistuksilla. Maanomistajan kanssa neuvotteleva virkamies herättää luottamuksen ja "rauhoittelee" asiakkaan menemällä

neuvottelemaan tämän kotiin luodakseen välittömän ja samanarvoisuutta korostavan vaikutelman: “... *siellä ne onnistuu paremmin nämä neuvottelut ku mitä täällä viraston ankeessa ilmapiirissä. Siellä heijän kotona kun neuvotellaan niin siellä on yleensä parempi, siellä kun kierrellään pitkin peltoja ja vainioita ja katsastellaan muita hommia, niin se ilmapiiri kehittyy leposaks ja mukavaks sille neuvottelulle*”.

Neuvotteluissa maanomistajien mielipiteitä yritetään ottaa huomioon kun valitaan keinoja, joilla suojele toteutetaan. Haastateltavien mukaan maa -ja metsätalouden jatkaminen yritetään turvata mahdollisimman pitkälle suojelusta huolimatta ja yritetään valita keinot maanomistajan toiveen mukaan. Ristiriitatilanteita syntyy, jos esimerkiksi maanomistaja haluaa vaihtomaata ja mieleistä aluetta ei löydy tai rahasta ei päästä sopuun, silloin voivat neuvottelut lukkiutua ja johtaa pakkolunastukseen, jonka virkamiehet kokivat epätoivottavana.

8.2. Käsitteitä maanomistajien suhtautumisesta suojeleluun

Haastateltavien ajatukset voisi tiivistää siten, että maanomistajista osan kanssa yhteistyö sujuu ja osan kanssa ei niin hyvin. Niiden kanssa, jotka suhtautuvat myönteisesti suojeleluun, päästään helpommin neuvottelemaan. Ne, jotka kieltävät omalla maallaan suojeleluun tärkeyden, eivät edes ryhdy neuvottelemaan. Koskinenkin (1995, 62) havaitsi, että visionäärit (osa ympäristöhallintoa), toivat useasti esiin maanomistuksen ja ympäristönsuojeleluun väliset ristiriitaiset intressit.

Maanomistajien suhtautuminen suojeleluun riippuu heidän suhteestaan maahan ja toisaalta iällä ja sukupolvella on merkitystä. Nämä olivat jaottelevat tekijät, jotka haastatteluista nousi esiin. Kuitenkaan jako nuoriin ja vanhempiin maanomistajiin ei ole ehdoton, poikkeuksia löytyy. Nuorten maanomistajien positiivisempi suhtautuminen suojeleluun johtui haastateltavien mukaan tiedon lisääntymisestä koulutuksen kautta. Tietämys luonnonsuojeleluusta ja ympäristöhoidosta on parempi, ja tieto vaikuttaa myös asenteisiin. Nuorilla on laajempi näkemys ympäristöä muuttavan toiminnan vaikutuksista. Yleisen ympäristötietoisuuden kasvunkin nähtiin lisäävän positiivisesti suhtautuvaa nuorta polvea. Uusi sukupolvi tuo uudet ajatukset, ja sukupolvenvaihdosten yhteydessä suojeleluun alkaa joissakin tapauksissa edistyä. Haastateltavilla oli kuitenkin kertoa tapauksia, joissa asetelma oli täysin päinvastainen.

Eräissä perheissä isä oli myötämielinen, mutta poika vastusti suojelua rajusti. Vanhemman sukupolven suojelun vastustaminen liittyi sukupolviin, jotka ovat sodan käyneitä ja taistelleet oman maan puolesta, jolloin viranomaisen puuttuminen maaomaisuuteen koetaan loukkaavana. Eräs haastateltava analysoi sukupolven, joka vastustaa suojelua, tottuneen tehometsätalouteen, jolloin maa oli saatava tuottamaan ja tuottamaan yhä enemmän. Tehometsätalouden ihannoinnin aikana työtä tehneen sukupolven tuottavuutta ihannoineet arvot koettiin ristiriitaisiksi suojeluarvojen kanssa.

Merkittävämmäksi tekijäksi kuin ikä maanomistajien suhtautumisessa suojeluun koettiin heidän suhteensa maahan ja sen omistamiseen. Maa ja sen omistaminen koetaan vahvasti, eräskin haastateltava puhui vahvasta isäntähengestä. Maanomistusoikeudella on Suomessa pitkät perinteet. Maa nähdään pyhänä, ja maanomistajan oikeudet käsitellä omistamaansa maata on koettu rajattomina. Muilla, varsinkaan viranomaisilla ei ole sanomista, mitä maanomistaja saa maillansa tehdä. Se, mitä maa merkitsee vaikuttaa siihen miten suojeluun suhtaudutaan. Kaupunkilaismaanomistaja saattaa olla vieraantunut perinnökseen saamastaan maasta, joten rahallinen korvaus kompensoi hyvinkin suojelulle "menetetyn" maan. Hänellä ei ole välttämättä vahvaa tunnesidettä maahan kuin on vanhemmalla sukupolvella, joka on ikänsä asunut maidensa ympäröimänä. Jos tunneside on vahva, ovat neuvottelutkin suojelusta vaikeampia kuin jos neuvoteltaisiin pelkästään rahallisesta korvauksesta. Metsästä ja maanviljelyksestä elantonsa saavilla suhtautuminen maahan on taloudellisiin arvoihin pohjautuvaa, joten suojelun nähdään vaikeuttavan taloudellista toimintaa. Maanomistajien rakenteen nähtiin kuitenkin muuttuvan, tulee esimerkiksi enemmän kaupunkilaismaanomistajia, joilla ei ole maanviljelykseen liittyvää ammattia, joten suhtautuminen maahan saattaa muuttua ja sitä kautta suojeluunkin.

Saariston tutkimuksessa ympäristönsuojelusihteerit (1996b, 110-111) kokivat samansuuntaisesti luonnonsuojeluvirkamiesten kanssa, että nuorilla viljelijöillä on ymmärrystä ympäristönsuojelulle. Ympäristökysymyksiin varauksellisesti suhtautuvien taustalla ovat ikä ja perinne selittävinä tekijöinä. Nuorella polvella on paremmat tiedot ympäristökysymyksistä, ja vanhemmalla polvella puutteellisemmat tiedot. Ympäristösihteerienkin mielestä tiloilla tapahtuva sukupolvenvaihdos jouduttaa ympäristönhoitoa. Ympäristösihteerit toivat myös esille, että maanomistaminen on Suomessa koettu jokaisen omaksi asiaksi, ja maansa tuotolla elävä viljelijä haluaa tehdä itse omat päätöksensä ilman viranomaisia.

Muita syitä, joita eräät haastateltavat arvelivat olevan suojelun vastustamisen takana oli Naturan yhteydessä esiin noussut EU:n vastaisuus, joka voitiin kanavoida myöskin suojeluohjelman vastustamiseksi. Ei riitä, että Suomen herrat alkavat määräämään maiden kohtalosta, vaan Brysselin herratkin vaativat osansa. EU:n myötä, ja jo aiemminkin, maaseudulle on levinnyt ahdinko toimeen tulemisesta, jota lisää uhka maiden joutumisesta suojeluun. Maatalouskenttä on muuttunut niin nopeasti, että sekin aiheuttaa hämmennystä. Eikä hämmennystä lievennä luonnonsuojelu, joka saatetaan kokea monimutkaiseksi lakeineen ja kaavoineen. Viranomaisten kommenttien perusteella voi arvioida, että he ovat perillä maanomistajien ajatusmaailmasta ja pystyvät ymmärtämään maanomistajien suojelua vastustavia näkökohtia, joka on tärkeää suojelun onnistumisen kannalta.

Virkamiehet arvelivat, että maanomistajilla päällimmäisiksi arvoiksi nousevat taloudelliset arvot. Taloudellinen ajattelutapa on realiteetti, joka liittyy maasta saatavaan elannon turvaamiseen. Haastatteluissa nousi esiin maanomistajien ajattelutavan tiedostaminen, jonka mukaan elinkeinoa ei voi riittävän kannattavasti harjoittaa, jos liian paljon maista suojellaan. Maanomistaja saattaa ajatella lapsiaan ja lapsenlapsiaan, miten he pärjäävät. Taloudellinen suhtautuminen voi tulla esille pelkona, että suojelusta ei makseta kunnon korvausta. Osa haastatelluista painotti, että myös tunnearvo maahan ja sen omistamiseen on merkittävä taloudellisten arvojen ohella. Tunnearvot maahan muodostuvat jo sitä kautta, että maa on ollut suvun omistuksessa kauan ja se halutaan pitää suvulla jatkossakin. Maan kohtalosta halutaan itse päättää, koska maanomistaja kokee tietävänsä itse parhaiten mikä on hyväksi hänen mailleen. Kuten Rannikko (1994, 25-26) toteaa, ympäristökonflikteissa on taloudellisten intressien lisäksi päällekkäin tiedollisia, arvoihin perustuvia ja intresseihin pohjautuvia ulottuvuuksia. Muutamit virkamiehet toivat esille, että maanomistaja kokee loukkaavana, jos hän on omasta mielestään suojellut luontoa jättämällä metsää kaatamatta ja rantoja rakentamatta, ja silti hänen maansa liitetään suojeluohjelmaan. Ostoneuvotteluissa tunnearvot haastateltavien mielestä huomaa siitä, että silloin neuvottelemine on vaikeampaa, koska tunnearvoja ei voi erikseen korvata. Suojelulliset arvot, niin että ne ohittaisivat taloudellisen ja tunnesuhtautumisen, on vain eräillä maanomistajilla virkamiesten kokemuksen mukaan. Kyseessä voi silloin olla esimerkiksi kaupunkilaismaanomistaja, jolla on kesämökin ympärillä metsää, joka rauhoitetaan suojelualueeksi (korvausta vastaan) ja jota voi vieraille ylpeänä esitellä omana suojelualueena.

Maanomistajien arvomaailman selvittäminen vaikuttaa siihen, minkälaisia perusteluja käytetään, vaikka aina pohjalla ovatkin luonnontieteelliset syyt. Viranomainen voi vedota taloudellisiin, työllisyys (luontomatkailu) ja esteettisiin perusteluihin tai yleisiin syihin (markkinat edellyttävät luontoarvojen huomioimista). Suojelua perustelevaan valitaan tapauskohtaisesti sopivin perustelu. Jos maanomistaja näkee maansa tuotannon välineenä, voi hänelle painottaa suojelun rahallista korvausta. Jos hän kokee tunnearvoja maahansa, voi perusteluna käyttää maan säilymistä tuleville polville.

Niemisen (1994, 120-123) rantojensuojeluohjelman osapuolten tulkintojen analyysin mukaan maanomistajia lähestyttiin hallinnon päämäärärationaalisen ajattelun pohjalta. Ohjelman toteuttamiskeinoiksi valittiin sellaiset, jotka vastaisivat myöskin päämäärärationaalisesti maanomistukseen suhtautuvan maatilataloudenharjoittajan arvoja. Hallinto tulkitsi siis, että maatilataloudenharjoittajat suhtautuisivat maanomistukseen liiketaloudellisesti, jolloin maa voitiin helposti korvata rahalla. Niemisen tutkimus osoitti kuitenkin, että useat maanomistajat suhtautuvat maahansa traditionaalsiin arvoihin perustuen eivätkä juurikaan päämäärärationaalisesti. Kommunikaation puute liittyy siihen, että hallinto ei pysty omassa päämäärärationaalisessa toiminnassaan käsittelemään maanomistuksen traditionaalista perustaa. Virkamieshaastatteluissani vastaajat korostivat maanomistajien taloudellisia arvoja, mutta myös tunnepitoisen suhtautumisen tiedostaminen maanomistamisessa tuli esiin. Toinen asia tietenkin on, miten suojelun suunnittelussa tämä voidaan ottaa huomioon. Toteutuksessa suojelun keinoja valittaessa maanomistajan suhtautuminen maahan voidaan huomioida tapauskohtaisesti, tosin vahva tunnepitoinen suhtautuminen vaikeuttaa neuvotteluja.

Vastustuksesta huolimatta ja sen kanssa työtä tehden virkamiesten on kuitenkin suojeltava luontoa ja toteutettava suojeluohjelmia. Virkamiehet kokivat, että heillä ei ole paljon mahdollisuuksia vaikuttaa suojelun vastustamisen perimmäisiin syihin. Keinoiksi nähtiin neuvottelemisen, yhteisymmärryksen löytäminen, tiedottaminen ja henkilökohtaiset yhteydenotot mahdollisuuksien rajoissa. Suojelualueiden oston rahoitusohjelman kehittyminen nähtiin yhdeksi hyväksi mahdollisuudeksi vaimentaa sellaisten vastustajien vastarinta, jotka ajattelevat, ettei alueista makseta kunnon korvausta tai maksetaan vasta vuosien päästä. Suojelun toteuttamisvaiheessa suojelun keinoista keskusteleminen henkilökohtaisesti mahdollistaa maanomistajankin mielipiteen huomioon ottamisen, joka vähentää vastustusta. Tietenkin neuvotteluvaiheeseen pääsy on jo edellyttänyt maanomistajalta itse suojelun periaatteen

hyväksymistä. Lainsäädännön kehittyminen vaikuttaa maanomistajuuden hiljattaiseen muuttumiseen usean haastateltavan mielestä siten, että maanomistajalla ei ole enää niin rajatonta määräysvaltaa maaomaisuutensa käyttöön kuin aiemmin Suomessa on ollut. Yhteiskunnalla on tulevaisuudessa lainsäädännön avulla mahdollisuus puuttua maaomaisuuteen, ympäristön hyödyntämiseen ja sen pilaamiseen. Yksityisen maanomistajan näkemykset joutuvat kohtaamaan yhteisen edun eli luonnon suojelemisen. Eräs haastateltava sanoo lainsäädännön muuttumisesta, että *“ei meillä oo sinänsä tarvetta sitä sinänsä muuttaa, että se muuttuu oikeustapausten kautta ja sitten lainsäädännön kehittymisen kautta. Meidän tehtävä on vaan panna lakeja täytäntöön ja toimia niitten mukaan”*.

Haastatellut virkamiehet arvelivat, että keskimäärin maanomistajilla on harvoin riittävästi tietoa luonnonsuojelun perusteista tai lajeista. Perusperiaate, miksi luontoa, luontotyyppettä ja uhanalaisia lajeja on suojeltava, jää useimmiten ymmärtämättä. Virkamiehet kokivat luonnollisena asiana, että tietoa ei ole riittävästi. Vaatiihan suojelun ymmärtäminen pitkälle menevää lajituntemusta ja perehtyneisyyttä. Kaksi haastateltavaa esitti maanomistajien tietojen perustuvan maisemallisiin arvoihin: kun alue näyttää kauniilta ja luonnontilaiselta, niin silloin siellä varmaan on suojellisiakin arvoja. Maanomistajan saattaa olla vaikea ymmärtää alemmalla lajitasolla olevien lajien suojelun tarkoitusta tai lajisuojelua ylipäätään tyyliin: tikkahan voi lentää muualle pesimään. Hän saattaa myös kiistää koskaan nähneensä suojeltavaa lajia tai näkee, että omassa metsässä ei ole mitään ihmeellistä suojeltavaa. Esimerkkinä tietotason riittämättömyydestä on useassa haastattelussa esitetty vanhan metsän suojelun ymmärtäminen. Hoidettu metsä, joka ihmisen mielestä näyttää siistiltä, ei ole luonnon monimuotoisuuden kannalta yhtä hyvä kuin vanha metsä, jossa on lahoppua, erikikäistä puuta ja pohjakasvillisuutta. Vanha metsä nähdään hoitamattomana ja koetaan, että se on tuhoutumassa, joten sen suojelukin nähdään tuhlauksena. Eräs virkamies kuitenkin koki, että vanhan metsän suojelu ymmärretään kohtuullisesti, koska vanhasta metsästä on jo etukäteen jokaisella jonkunlainen käsitys.

Samalla, kun virkamiehet esittivät arvionsa maanomistajien keskimääräisestä tietojen vähyydestä, he painottivat, että osalla on hyvätkin tiedot. Jokainen haastateltava mainitsi tämän yhtä toteuttajaa lukuun ottamatta, joka ei halunnut esittää arviotaan maanomistajien tietotasosta, vaan halusi jättää sen biologin arvioitavaksi. Virkamiehet arvelivat tietojen lisääntyneen ja lisääntyvän jo koulutuksenkin kautta. Jotkut ymmärtävät paremmin lajisuoje-

lun kuin vanhojen metsien suojelun. Joidenkin on taas vaikeampi ymmärtää lajisuojelua kun taas luontotyyppin, kuten suon suojelu ymmärretään. Eräs toteuttaja totesi, että maanomistajilla on tietämystä ja halujakin suojella, jos vain päästään yhteisymmärrykseen keinoista. Esille tuli myös, että maalla asuvilla saattaa olla kaikenkaikkiaan paremmat tiedot luonnosta kuin kaupunkilaisilla.

Vastauksista voi päätellä, että maanomistajien tiedot suojelusta nähtiin keskimääräisesti melko huonoina, tosin poikkeuksiakin on. Maanomistajat nähtiin maallikkoina, joiden ei oletetakaan tietävän tarpeeksi suojeluarvoista ja sen periaatteista: *“Mut se on aika luonnollistakin, että tämmöstä (tietoa) ei keskimääräisesti ottaen ole”*. Maanomistajien tiedot koettiin osin riittämättöminä ja osittain väärinäkin. Heidän omaamaansa tietoa myös arvoitettiin joissakin vastauksissa siten, että se ei ole oikeaa tai *“melkein tälle tasolle sitten jää”* eli tieto on arkitietoa ilman yhteyttä teorioihin (Kamppinen, Karlsson ja Raivola 1993, 18-26). Tiedon tasosta kertoo myös vastaus, että *“...siellä on olevinaan niitä tietäjiä (kiinteistönarvioinnista)”*. Virkamiehen asiantuntemus ja maanomistajan asiantuntemus asettuu vastakkain kommentteissa, joissa maanomistaja kuvittelee, että hänellä on tietoa ottaa kantaa lajien esiintymiseen, tai heillä on ristiriitaisia käsityksiä virkamiehen kanssa suojelusta. Virkamies myös yrittää osoittaa asiantuntijana luonnosta erityisiä piirteitä, jotta maanomistaja huomaisi maallansa olevat suojeluarvot.

6. LUONNONSUOJELUTYÖN TODELLISUUTTA JA SITÄ MÄÄRITTÄVIÄ TEKIJÖITÄ

1. Kommunikointia ja yhteistyötä

Kokoan seuraavaksi yhteen ympäristökeskusten luonnonsuojeluviranomaisten luonnonsuojelutyön todellisuutta ja sitä määrittäviä piirteitä. Ympäristökeskuksen luonnonsuojeluviranomaisen työtä määrittävät kommunikatiivisuus ja yhteistyö, joita tarkastelen ensimmäisessä luvussa. Rakenteellisesta asemasta johtuvasta intressitahojen sovittelijan roolista on luvussa kaksi, asiantuntijuuden määrittymistä pohdin luvussa kolme, luvussa neljä tarkastelen virkamiesroolia suhteessa työhön ja lopuksi luvussa viisi on tarkasteltu luonnonsuojeluvirkamiestä professionaalisenä toimijana.

Virkamiesten luonnonsuojelutyötä määrittelee kommunikatiivisuus, ovathan kommunikointi ja keskustelut ominaisia asiantuntijatyölle (Svensson 1990, 65-69). Kommunikatiivisuus tulee esiin työn asiantuntijamaisessa roolissa. Luonnonsuojeluviranomaiset joutuvat asiantuntijaroolissaan vastaamaan eri tahojen kyselyihin ja kommunikoimaan heidän kanssaan. Erityisesti kommunikatiivisuus näkyy ostoneuvottelujen yhteydessä, mutta myös suunnittelijoiden työ vaatii nykyään yhä enemmän kommunikointia maanomistajien ja suojelun yhteistyötahojen kanssa. Suunnittelijoiden työnkuva on muuttunut perinteisistä luonnontieteeseen pohjautuvista tehtävistä enemmän kommunikatiivisuutta vaativaksi, ja tämä rooli tulee luultavasti korostumaan yhä enemmän.

Kommunikatiivisuus toteutuksessa näkyy siinä, että neuvottelut maanomistajien kanssa vievät eniten aikaa ostoneuvottelijoiden työssä haastateltujen toteuttajien mielestä. Neuvottelut maanomistajan kanssa saattavat kestää pitkäänkin. Neuvotteluissa olisi hyvä saada aikaan avoin ja luottamuksellinen neuvotteluilmapiiri, ja tähän tarvitaan kommunikointia. Ostoneuvottelijan asenteen olisi myös oltava maanomistajan arvot ja tämän lähtökohdat ymmärtävä. Tavallaan, kuten psykologi keskustelun avulla kartoittaa potilaan mielentilaa Svenssonin (1990, 65-69) profession voimavaratyypittelyssä, ostoneuvottelija yrittää keskustelun avulla saada selville maanomistajan arvoja; onko hänelle tärkeintä saada rahallinen korvaus suojelusta vai ovatko päällimmäisinä tunnearvot maata kohtaan. Voimakkaiden tunnearvojen ja

taloudellisten vaikutusten takia luonnonsuojelun toteuttaminen vaatii maanomistajan ja viranomaisen onnistunutta kommunikointitapahtumaa.

Kuten Svensson (1990, 65-69) totesi, ovat keskustelut yksi väline, joiden kautta tuotetaan luottamus asiantuntijuuteen. Haastateltavienkin mielestä oli tärkeää saada luottamus heräämään neuvottelujen edistymiseksi. Luottamus herätetään konkreettisilla tekijöillä, kuten ulkoisella olemuksella tai aloittamalla neuvottelut maanomistajan kotona. Ostoneuvottelijan luonnehdinta kansanmieheksi asettaa hänet samaan arvomaailmaan maanomistajan kanssa. Jo ostoneuvottelun luonteesta johtuen viranomaisen on huomioitava muitakin näkemyksiä yrittäessään löytää kompromissiratkaisuja neuvotteluissa. Keskustelussa täytyy ottaa huomioon ammattikielen muuttaminen yleistajuisemmaksi (Helander 1993, 68; Konttinen ja Pirttilä 1996, 10), kansantajuistaminen, joka sekin osaltaan auttaa herättämään luottamusta.

Kommunikatiivisuus luonnonsuojelutyössä näkyy sen yhteistyömäisessä luonteessa. Alueellisen ympäristökeskuksen rooliin kuuluu viranomaisyhteistyön koordinoimista, tiedottamista ja kouluttamista. Yhteistyötahojen kanssa on löydettävä tilanteeseen sopivat kommunikointimallit. Yliopiston tutkijoiden, muiden virkamiesten, maataloustuottajajärjestöjen ja maanomistajien kanssa tuskin voi käyttää samanlaista kieltä ja argumentointia. Tämä on saman tyyppistä muiden toimijaryhmien ja heidän käyttämien argumentointitapojen lähestymistä, josta Koskinen (1995, 73) puhui visionäärien (osa ympäristöhallintoa) käyttämien perusteluiden yhteydessä. Eri tahojen lähtökohdista, suojeluun myönteisesti tai kielteisesti suhtautuvien tai kunkin tahon päällimmäisistä intresseistä, riippuu suojelun puolesta käytettävät perustelut. Yhteistyön todennäköinen lisääntyminen edellyttää tulevaisuudessa yhä enemmän kommunikatiivisuutta luonnonsuojelutyössä.

Tiedottamisen tärkeys korostui haastateltavien mielestä, se nähtiin painopistealueena, ja siihen täytyisi panostaa enemmän. Aiempiin suojeluohjelmiin verrattuna Naturasta olikin jo tiedotettu virkamiesten mukaan enemmän. Tiedottamisen tärkeys sekä yhteistyö ja sen lisääminen edellyttävät kommunikointia kaikilta luonnonsuojelutyöhön osallistuvilta.

Ympäristökeskuksen virkamiehen luonnonsuojelutyötä määrittelee yhteistyö oman organisaation, ryhmän tiimiläisten, yhteistyötahojen ja koko toimintaympäristön kanssa. Mainitaanhan yhteistyö muiden aluehallintoviranomaisten, kuntien ja keskushallinnon yksiköiden kanssa

tärkeäksi jo ympäristöhallinnon uudistamisprojektin loppuraportissa (1994, 96). Ympäristökeskuksen rooliin kuuluu viranomaisyhteistyön johtoa (Kaakinen 3-4/97, 15-16). Konttinen (1997, 51-52) totesi, että yhteistyö oman alan ja muidenkin alojen kanssa korostuu nykyaikaisessa asiantuntijatyössä. Yhteistyötä tarvitaan, koska asiantuntemusta kartutetaan yhteistyössä (tästä luvussa 3), ja koska jo suojelun edistyminen edellyttää yhteistyötä siihen osallistuvien kanssa.

Luonnonsuojeluviranomaisten oman alan yhteistyötahoja ovat esimerkiksi ympäristöministeriö, SYKE, kuntien ympäristönsuojelusihteerit, metsähallituksen luonnonsuojeluyksikkö ja tavallaan luonnonsuojelujärjestöt. Muiden alojen yhteistyökumppaneita ovat metsäkeskukset, metsänhoitoyhdistykset, paikalliset viranomaiset, tuottajajärjestöt ja maanomistajat. Jo yhteistyötahojen suuri määrä kertoo luonnonsuojelutyön luonteesta yhteistyötä vaativana. Yhteistyötä useiden tahojen kanssa haluttaisiin myös lisätä ja kehittää edelleen, ja yhteistyökumppaneita olisi hyvä etsiä tulevaisuudessa uudella tavalla kuin perinteisesti. Yhteistyötahoista olen lähemmin tarkastellut ympäristöministeriötä, metsäorganisaatioita (metsähallitus, metsäkeskukset ja metsänhoitoyhdistykset), paikallisia viranomaisia (maakuntien liitot ja kunnat) luonnonsuojelujärjestöjä, yliopistoja (tiedemaailma), Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliittoa ja yksityisiä maanomistajia.

Haastatellut virkamiehet käsittivät ympäristöpolitiikan toimijat luonnonsuojelun yhteydessä laajasti; yhteistyötahoja on paljon ja eri aloilta. Lisäksi heidän mielestään ympäristöajattelua on syytä Koskisen (1995, 61-63; 73) termein integroida yhteiskunnan eri sektoreille, se tulisi olla mukana kaikessa suunnittelussa ja toiminnoissa.

Yhteistyö ministeriöön koettiin periaatteessa toimivana. Ympäristökeskus on ministeriön ohjauksen alaisena, joten ministeriö määrää resurssit, toimintalinjat, tavoitteet ja aikataulut. Konkreettisen esimerkin tarjoaa Niemisen (1994) tutkimus rantojensuojeluohjelmasta. Ympäristökeskuksen vaikutusmahdollisuudet rantojensuojeluohjelman luonnonarvokehyksen mukaiseen lähtökohtaan ministeriön suunnitelmien toteuttajana ovat olleet vähäiset, ja (silloisen) Keski-Suomen lääninhallituksen roolina oli ohjelman toteuttajan rooli (Nieminen 1994, 68). Ympäristökeskus joutuu toimimaan ministeriön asettamien reunaehtojen puitteissa, vaikkakin haastateltavat hyväksyvät asetelman. Sopeutuminen ei suju kuitenkaan aina ongelmitta; ongelmina ovat toisinaan aikataulujen tiukkuus, ohjauksen riittämättömyys tai

tiukkuus tai resurssien kohdentaminen. Ministeriön roolina on tarkastella luonnonsuojelua valtakunnan tasolla, kun taas ympäristökeskus toimii oman alueensa todellisuudessa.

Metsäorganisaatioiden kanssa tehdään yhteistyötä, koska ne toiminnassaan vaikuttavat metsäluonnon muuttamiseen. Metsähallituksella on jo omiakin luonnonsuojeluvälitteitä, sekä metsäkeskuksilla ja metsänhoitoyhdistyksillä on läheiset kontaktit metsäomistajiin, joten heidän kauttaan saadaan luonnonsuojelutietoa levitettyä. Yhteenvetona näistä tahoista voi todeta, että yhteistyötä on, mutta sitä haluttaisiin edelleen lisätä. Metsäorganisaatioiden paikallisten toimipisteiden kanssa yhteistyön nähtiin toimivan. Metsähallituksella on merkittävä rooli metsäluonnon muuttamisessa ja suojelemisessa, joten yhdessä on etsittävä kompromisseja.

Samanlaisia ajatuksia, herätti myös yhteistyö paikallisten viranomaisten kanssa. Maakuntien liittojen ja kuntien yhteydessä todettiin, että yhteistyötä on, ja se koettiin tärkeäksi. Yhteistyö on virallisiin asioihin liittyvää: esimerkiksi kaavoitukseen tai rakennuslupiin sekä luonnonsuojeluohjelmien valmistelussa ja suunnittelussa neuvottelemista. Suojelun suunnittelupuoli on tiiviimmässä yhteistyössä kuntien ympäristönsuojelusihteereihin, jotka koettiin liittolaisiksi suojelun edistämisessä.

Väliwerrosen (1996, 94-96) tutkimuksessa metsäkeskusteluun osallistuneista toimijoista ja heidän intresseistään luonnonsuojelijoiden ja ympäristöjärjestöjen rooli ei ollut kovin näkyvä. Luonnonsuojeluvirkamiesten mukaan taas luonnonsuojelujärjestöt ovat suojelun suunnittelussa tärkeitä yhteistyötahoja ja siten niillä on oma roolinsa ympäristöstä käytävään keskusteluun osallistujina. Yhteistyötä pidetään tärkeänä, hyvänä ja järjestöjen mielipiteitä halutaan kuunnella. Järjestöt toimivat tietolähteinä ja täydentävät virkamiesten asiantuntemusta hyvillä lajitiedoillaan. Yhteistyö yliopistojen kanssa tuottaa virkamiehille tutkimustietoa suunnittelun taustaksi. Tämä, ainakin toistaiseksi luonnontieteeseen keskittynyt, tieto on tärkeänä apuna virkamiesten työssä. Suhonenkin (1994, 17) totesi, että tutkimuksen avulla tuotettua tietoa tarvitaan julkisen vallan päätöksien taustalla.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliittoon virkamiehillä on yhteyksiä tiedottamisen ja neuvottelemisen merkeissä. Yhteistyön toivotaan tulevaisuudessa lisääntyvän. Virkamiehet tiedostavat MTK:n vahvan vaikutuksen maanomistajien mielipiteeseen ja sen roolin jäsenten-

sä etujen ajajana. Viranomaiset kokivat, että maanomistajat luottavat helposti enemmän MTK:n informaatioon suojeleasioissa kuin heihin. MTK:n vahvan vaikutuksen takia yhteistyö koettiin tärkeäksi. Valtakunnan tasolla MTK:n luonnonsuojeluasenteet arvioitiin pääasiassa kielteisiksi, paikallistasolla yhteistyön nähtiin sujuvan.

Maanomistajat ovat ympäristökeskusten asiakkaita tai yhteistyötahoja määritelmästä riippuen. Yhteistyötahoja ne ovat sikäli, että heidän kanssaan neuvotellen suojelua toteutetaan. Keskimäärin kanssakäyminen maanomistajien kanssa koettiin haastatteluissa melko positiivisessa valossa. Julkisuudessa on muovautunut kuva, että yhteistyö maanomistajien kanssa on vaikeaa. Joukkotiedotuksellahan on tärkeä rooli ympäristöpolitiikassa. Medioissa saavat äänensä kuuluviin eri toimijat, Naturen yhteydessä erityisesti maanomistajat ja heidän etujärjestönsä, ja he määrittelevät todellisuutta omista lähtökohdistaan (Suhonen 1994, 18-20). Väliwerrosen (1996, 96) metsätuhokeskustelun analyysi osoitti, että metsätuho-ongelma oli paljon esillä tiedotusvälineissä. Samaa voi sanoa Natura-keskustelusta sen toteuttamisen aikana, ja erityisesti esillä olivat ohjelmaa vastustavat kannanotot.

Suhteet maanomistajien ja luonnonsuojeluviranomaisten välillä eivät ole aina ongelmattomia, on tavallaan eri intressitahojen ristiriita ja tilanne välillä kärjistyy. Varsinkin tämä on näkynyt suojeleohjelmien toteuttamisen yhteydessä. Haastateltavat näkivät ongelmaksi henkilökohtaisten yhteydenottojen vähyyden, ja selittivät tämän johtuvan resurssien puutteesta. Haastatteluissa mainittu tarve ottaa maanomistajat mukaan suojelun suunnitteluun viittaa Beckin (1994, 29-30) ajatukseen, että päätöksenteon rakenteen pitäisi olla avoin kaikille osallisille. Ostoneuvotteluissa maanomistajien kanssa henkilökohtaisuus ja päätöksentekoon osallistuminen onnistuvat pääasiassa paremmin, vaikka suojeleeseen päätyminen saattaa olla pitkäkin prosessi ja aina on myös tilanteita, joissa yhteisymmärrykseen ei päästä. Haastateltavien mukaan maanomistajien suhtautuminen suojeleeseen riippuu tunnesiteen vahvuudesta maahan ja sen omistamiseen, iästä, arvoista suhteessa suojeleeseen sekä luontoa ja luonnonsuojelua koskevista tiedoista.

2. Intressitahojen sovittelua

Kuten yhteistyötahojen erittelystä jo kävi ilmi, on monilla toimintaympäristön toimijoilla omat intressinsä ja lähtökohtansa. Ympäristöstä käytävään keskusteluun osallistuu useita tahoja omine lähtökohtineen, intresseineen ja arvoineen (vrt. Suhonen 1994, Väliaverron 1996, Koskinen 1995). Ympäristökeskuksen virkamiehen luonnonsuojelutyöhön vaikuttaa ympäristökeskuksen rooli tasapainottelijana eri tahojen välillä tai ainakin eri intressien huomioon ottajana. Käsittelen seuraavaksi toimintaympäristöä ja yhteistyötahoja siitä näkökulmasta, miten tämä rooli määrittää luonnonsuojeluviranomaisen työtä. Kuten Nieminen (1994, 69) totesi, määrittyy (silloisen lääninhallituksen) alueellisen ympäristöviranomaisen identiteetti suojeleohjelmia toteuttava ja toiminnassaan valtakunnallisia, alueellisia ja paikallisia intressejä yhdistämään pyrkivä valtionhallinnon alaisena tahona. Ympäristökeskus on kansalaisten luonnonsuojelutarpeiden toteuttaja aluetasolla. Ympäristökeskus on siis ympäristöministeriön alaisuudessa suojeleohjelmia toteuttava viranomainen, joka yhdistää eri tahojen, kuten maanomistajien, järjestöjen ja ympäristöministeriön intressejä.

Ympäristöhallinnon rakenne, ympäristökeskuksen toimiminen ministeriön ohjauksessa, vaikuttaa ympäristökeskuksen rooliin. Sen on otettava huomioon ministeriön asettamat raamit, joiden varassa toimia. Ympäristöministeriö tarkastelee koko valtakunnan tasolla ympäristönsuojelua, kun taas alueellinen ympäristökeskus elää alueensa mukaisessa todellisuudessa. Itse asetelmassa ei koettu olevan ongelmaa, päinvastoin on hyvä, että ministeriöllä on hallussaan kokonaisuuden ohjaaminen ja siten myös vastuu linjauksista. Ongelmia olivat itse toteuttamisen mahdollistaminen, kuten resurssien kohdentaminen, aikataulujen laadinta ja ohjaus ministeriöstä. Ympäristökeskus toteuttaa suojeleohjelmia ministeriön mahdollistamien raamien puitteissa, ja joutuu kohtaamaan alueensa vaatimukset ja tarpeet niistä lähtökohdista. Esimerkiksi kun on vaadittu tiedottamisen lisäämistä suojeleohjelmien laadinnassa, on kritiikki kohdistunut voimakkaasti luonnonsuojeluvirkamiehiin. Virkamiehet kuitenkin näkivät tiedottamisen tärkeyden, mutta kokivat, ettei siihen ole osoitettu riittävästi resursseja ministeriöstä.

Kun ministeriö ja myös EU luontodirektiivien myötä asettaa reunaehdot ympäristökeskuksen virkamiehen toiminnalle, esittävät omat intressinsä myös muut tahot. Kunnissa esimerkiksi kaavoittajien näkemykset saattavat aiheuttaa intressiristiriitoja luonnonsuojelun kanssa. Heitä

voi kuvata Koskisen (1995, 58) luonnehtimilla kompromissien tekijöillä: suojelussa tehdään kompromisseja talouteen ja työllisyyteen vedoten. Paikallisten viranomaisten suhteessa suojeluun korostui myös haastateltujen mukaan talouden ja työllisyyden sekä luonnonsuojelun huomioimisen ajoittainen ristiriitaisuus. Nieminen (1994, 48) totesi kunnallisliiton rantojen-suojeluohjelman tulkinnessa, että kunnallisliitto näkee kunnat valtion ympäristöpolitiikan takia vero- ym. tuloja menettäviksi.

Metsäorganisaatioiden kanssa intressiristiriitoja voi päätellä haastattelujen mukaan aiheutuvan metsien taloudellisen hyödyntämisen ja suojeluun varattavan metsäluonnon välillä. Heidän ajatteluaan kuvaavat Koskisen (1995, 58) määrittelemät produktioistit ja kompromissien tekijät, joiden mielestä metsiä on hyödynnettävä hyvinvoinnin turvaamiseksi. Keinoina ristiriitojen välttämiseksi virkamiehet näkevät neuvottelemisen, tiedottamisen ja kouluttamisen, joita olisi lisättävä jotta suojeluarvoja huomioitaisiin entistä enemmän. Metsähallitus, sen luonnonsuojeluosasto, nähtiin kuitenkin jopa liittolaisena, samaan tavoitteeseen pyrkijänä. Yhteistyössä metsäorganisaatioihin ja muihinkin tahoihin tulee näkyviin Koskisen (1995, 61-63; 73) tutkimuksen visionäärien (mm. osa ympäristöhallintoa) ajatukset siitä, miten he käsittävät ympäristöpolitiikan toimijat ja miten ympäristöpolitiikka on yhteydessä eri tahojen toimintatapoihin. Visionäärien mielestä ympäristöajattelua ei ole vielä tarpeeksi huomioitu eri tahojen toiminnoissa, erityisesti teollisuudessa ja maataloudessa. Visionäärien mukaan metsästä pelkästään hyötyä hakeva tuotanto ei ole hyväksi ympäristöpolitiikan tavoitteille, vaan luontoa pitäisi hyödyntää kestävä kehityksen mukaisesti.

Alueellisen ympäristökeskuksen luonnonsuojeluviranomaisen voi katsoa olevan luonnonsuojelujärjestöjen ja maanomistajien intressien välimaastossa. Tämä on mielenkiintoinen asetelma, ja sen tarkasteluun haastatteluni antavat enemmän aineistoa kuin muiden toimijatahojen. Luonnonsuojelujärjestöt edustavat äärimmäistä luonnon suojelua, ja maanomistajat järjestöineen painottavat luonnosta hyötymistä, he näkevät luonnon pääasiassa tuotannon kannalta. Ympäristökeskuksen virkamies joutuu ajattelemaan luonnon suojelua, mutta siten, että luonnosta hyötyminenkin olisi mahdollista. Monesti virkamiehen omat arvot ovat lähempänä luonnonsuojelijoita, mutta työssä näitä arvoja ei voi aina tuoda voimakkaasti esiin.

Luonnonsuojelujärjestöillä ja luonnonsuojeluviranomaisilla on samoja luonnon suojelemiseen kohdistuvia intressejä. Luonnonsuojelujärjestöt voivat kuitenkin radikaalimmin ajaa suojelua,

eikä niiden tarvitse ajatella suojelua kokonaisuutena, jossa on otettava huomioon muut toimijat. Nieminen (1994, 44-56) näki myös niiden roolin muun muassa radikaalina ympäristöpolitiikan arvioijana ja vaikuttajana. Viranomainen joutuu suhtautumaan maltillisemmin, ottamaan huomioon lainsäädännön ja muiden toimijoiden mielipiteet, jotta suojelu edistyisi, erityisesti maanomistajien kohdalla, joiden aloitteesta suojeluun ryhtyminen on kiinni. Viranomainen kohtaa työssään luonnonsuojelujärjestöjen taholta kohdistetun kritiikin, koska joutuu tekemään kompromisseja suojelun suhteen. Järjestöjen intressien huomioiminen näkyy kuitenkin siinä, että niiden mielipiteitä kuunnellaan erityisesti isoissa suojeluohjelmakysymyksissä suunnitteluvaiheessa.

Koskisen (1995, 58) luokittelussa ympäristöjärjestöt ja -liikkeet kuuluvat samaan toimijajoukkoon, visionääreihin, kuin osa ympäristöhallintoakin. Niillä on siis samantyyppisiä ajatuksia ympäristöpolitiikan tavoitteista. Mutta, kuten haastatteluissa tuli ilmi, voivat järjestöt ajaa suojelua radikaalimmin kuin ympäristökeskuksen virkamiehet. Niillä on erilainen rooli, ja niin haastateltavien mielestä pitääkin olla.

Ympäristökeskuksen virkamiehet ovat alueellisella tasolla lähellä maanomistajia ja joutuvat työn arjessa kohtaamaan maanomistajien näkemykset. Maanomistajien näkemyksien huomioiminen on jo sinänsä tärkeää, koska heidän aloitteestaan suojelu lähtee etenemään. Virkamiehen näkökulmasta ongelmallisia ovat ne maanomistajat, jotka eivät edes suostu neuvottelemaan tai joiden arvomaailma on täysin suojelulle vastakkainen. Virkamiesten näkemykset maanomistajien arvoista korostavat heidän taloudellista ajattelutapaa ja maahan kohdistuvia tunnearvoja. Maan näkeminen tärkeänä elinkeinon turvaajana tai halu pitää se omassa omistuksessa tunnearvojen takia on monesti ristiriidassa luonnonsuojelun kanssa. Maanomistajien suojeluun suhtautumisessa korostui myös oma päätäntävalta omiin maihin, jolloin virkamiehen puuttuminen asiaan koetaan negatiivisena. Tämä asetelma näkyi myös Niemisen (1994, 89-90) maanomistajien rantojensuojeluohjelmatalukintojen identiteeteissä. Maanomistaja on yksityismaanomistusta arvostava ja sukuperinnettä jatkava subjekti, omaa päätäntävaltaa korostava ja valtion päätöksenteon kohteeksi itsensä kokeva sekä taloudellisesti järkevä toimija, mutta taloudellisen riiston kohde. Maanomistajien kanssa ristiriitoja aiheuttaa muun muassa myös viranomaisuus, maanomistajien halu päättää itse asioista, EU:n vastaisuus, kaupunki-maaseutu -asetelma, maatalouskentän muuttuminen ja suojelun monimutkaisuus. Osa näistä on syitä, jotka eivät johdu itse luonnonsuojelusta, sen vastustamisesta tai luonnon-

suojeluviranomaisista. Luonnonsuojelussa sekoittuu monenlaisia ristiriitoja aiheuttavia tekijöitä.

Virkamiesten mukaan heillä ei ole paljon mahdollisuuksia vaikuttaa suojelun vastustamisen perimmäisiin syihin, mutta strategioinaan maanomistajien näkökulmien huomioimisessa he käyttävät neuvottelemista, tiedottamista ja henkilökohtaisia yhteydenottoja resurssien sallimissa rajoissa. Suojeluun varatut rahalliset resurssit (rahoitusohjelma) ja lainsäädännön hiljattainen muuttuminen yleisen edun (suojelun) huomioimiseksi yksityisen edun kustannuksella edesauttavat myös suojelun etenemistä. Kanssakäymisessä maanomistajien kanssa on tärkeää Pirttilän, Nuotion ja Turjanmäen (1996, 83) nykyasiantuntijan kaksi vaatimusta, joista toinen on vuorovaikutuksen ongelmien ratkaisemisen ja toinen työn päämäärien ja keinojen perustelemisen tärkeys.

Maanomistajia lähellä oleva MTK on taho, joka yhteiskumppanina toimimisen lisäksi omaa vahvat omat intressinsä ja vaikuttaa maanomistajien mielipiteeseen. MTK:lla on rooli jäsentensä etuja ajavana järjestönä, eivätkä suojelulliset arvot ole ensisijaisia, kuten haastatte- luissa kävi ilmi (vrt. Nieminen 1994, 26-44). Mutta koska MTK on suojelussa yhteistyötaho ja sillä on vaikutusta maanomistajiin, eivät luonnonsuojeluviranomaiset voi sen näkökulmia ohittaa. On hyvä, että keskusteluyhteys on olemassa ja sitä olisi tulevaisuudessa syytä lisätä. Koskisen (1995, 38) mukaan ympäristöpolitiikkaan vaikuttavat muun muassa vahvat etujär- jestöt, kuten MTK. Niiden on puolustettava luonnon hyväksikäyttöön liittyviä eturyhmäintres- sejä, ja siksi ne kannattavat maltillista ympäristöpolitiikkaa (Koskinen 1995, 75; myös Nieminen 1994, 35-44).

Ympäristökeskuksen virkamies on kuten ympäristönsuojelusihteerikin eri intressien välimaas- tassa; ympäristösihteerin vähenevien resurssien ja lisääntyvien tehtävien takia, toisaalta ollessaan lojaali sekä kunnalle että suojelutavoitteille ja kuntalaisten, liikkeiden ja puolueiden intressien välillä (Konttinen ja Saaristo 10/93, 649). Ympäristökeskuksen virkamiehen on toimittava ministeriön raamien ja ohjauksen mukaan, mutta otettava huomioon oman alueensa olosuhteet ja suojeluun liittyvät toimijat intresseineen. Kuten Koskinen (1995, 32-33) toteaa, kun ympäristöongelmien vähentämiseksi on ryhdytty toimimaan, on samalla puututtu yhteiskunnallisten intressiryhmien etuihin. Intressiristiriidat ilmenevät esimerkiksi ongelmien

vähättelynä tai niiden kiistämisellä. Myös suorilla “vastahyökkäyksillä” yritetään muokata asenneilmastoa.

3. Asiantuntijuuden määrittäminen

Ympäristökeskukset ovat luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisia (Kaakinen 3-4/97, 15), joten olen ottanut tämän lähtökohdaksi asiantuntijuuden käsittelyssä. Tarkoituksena ei siis ollut kyseenalaistaa tätä asemaa, vaan tarkastella mistä asiantuntemus koostuu. Asiantuntemus näkyy jo virkamiesten puheessa heidän käyttämiensä ammattitermien kautta ja esimerkiksi siinä, että omaa asiantuntemusta käytetään jokapäiväisissä tilanteissa, joissa ei ole mahdollista neuvotella muiden kanssa. Virkamiehen asiantuntemus näkyy työn käytännöissä kommunikoinnin merkityksen korostamisessa (tiedottava rooli), muiden, vastakkaistenkin näkökantojen ymmärtämisenä sekä neutraalina ja kiihkottomana suhtautumisena luonnonsuojeluun. Heidän asiantuntemustaan voi kuvata Saariston (1996a, 16) erittelemillä asiantuntijuuden piirteillä: luonnontieteellinen ja kiinteistökaupan tietous, spesifinä alana luonnonsuojelu, työ on kompleksista ja päämääränä (toiminnallisuus) on luonnon suojeleminen.

Ympäristökeskuksen asiantuntija-asema määrittyy sitäkin kautta, että ympäristökeskuksille on institutionalisoitunut luonnonsuojelun asiantuntijuus. Tämä tarkoittaa sitä, että asiantuntijoita ovat ne, jotka toimivat jonkun instituution arvovallan suojissa (Saaristo 1996a, 16) tai ovat tietyn tehtävän suorittajia (Stenvall 1995, 19). Abbottin (1988 Konttisen 1996, 12-14 mukaan) mukaan yhteiskunnan hallinnollinen ja poliittinen päätöksentekoaikana voi antaa valtuutuksen tietyn työtehtävän suorittamiseen professionille, tässä tapauksessa luonnonsuojeluviranomaisille. Luonnonsuojeluviranomaisten määrän kasvamiseen ja ympäristöhallinnon kehittymiseen on ollut vaikuttamassa ympäristöongelmien tiedostaminen ja ympäristötietoisuuden kasvu. Heidät on nähty tarpeellisiksi valtuuttaa luonnonsuojelun edistäjiksi.

Ympäristökeskus voidaan nähdä myös asiantuntijaorganisaationa Temmeksen (1992, 120) ja Eklundin (1992, 62-65) määritelmien tavoin. Temmeksen määritelmän mukaan asiantuntijaorganisaation tehtävät sisältävät suunnittelua, ongelmien ratkaisemista tai tutkimusta, tarkoituksena on tuottaa uutta tietoa ja henkilöstöltä edellytetään asiantuntemusta tehtävien hoidossa. Ympäristökeskus voidaan määritellä Temmeksen kuvailemaksi aluehallinnon suunnittelu- ja

päätöksentekoyksiköksi. Eklundin määritelmän soveltuvuus ympäristökeskukseen näkyy siinä, että se tuottaa uutta tietoa (esim. inventointitietoja), neuvojen yksilöllisyys toteutuu henkilökohtaisissa keskusteluissa, vaikkakin muuten tiedon jakaminen esimerkiksi maanomistajille on tapahtunut massaluonteisesti sekä henkilöstön yleensä pitkässä akateemisessa koulutuksessa.

Asiantuntijuuden pohjalla on luonnonsuojeluviranomaisilla tietotausta, joka on hankittu joko korkeakoulutuksen tai muun koulutuksen kautta. Asiantuntijuushan määriteltiin korkea-asteiseksi tiedoksi ja taidoksi, joiden avulla henkilö pystyy suoriutumaan alaansa kuuluvista monimutkaisista tehtävistä mahdollisimman vähäisellä todennäköisyydellä epäonnistua (Stenvall 1995, 16). Korkea-asteisten tietojen ja taitojen on yleensä ajateltu olevan lähtöisin korkeakoulutuksesta (em.), kuten kahta lukuun ottamatta haastatelluilla olikin. Koulutuksen kautta saadut tiedot ovat asiantuntijuuden olennainen osa. Asiantuntijuuskeskustelussa on kuitenkin painotettu myös kokemuksen merkitystä asiantuntijuuden taustalla. Tieteellinen koulutus ja kokemus asettuvat kahdeksi eri tai toisiaan täydentäväksi tavaksi kartuttaa asiantuntemusta. Pidempään luonnonsuojelutyötä tehneellä virkamiehellä kokemuksen kautta rakentunut asiantuntijuus on tärkeää tilanteissa, joissa ratkaisun vaikutuksia ei voi ennalta tietää tai ei ole olemassa tieteellistä tietoa kaikista vaikutuksista. Kokemuksen merkitystä korostivat myös Saariston (1996a, 24-25) tutkimat ympäristösihteerit ja Stenvall (1995, 16) yhtenä tietojen hankkimistapana. Koulutuksen kautta ei voi saada tarpeeksi tietopohjaa monimutkaiseen tehtäväkenttään eikä käytännön tilanteisiin. Svensson (1990, 56-62) kyseenalaisti Branten (1988, 131) tavoin tieteellisen tiedon käyttömahdollisuuden käytännön tilanteissa. Käytännön monimutkaisissa ja arvaamattomissa tilanteissa tarvitaan tiedon lisäksi kokemusta ja kykyä ottaa mallia vastaavista tilanteista. Toiminta on riippuvainen kontekstista; ongelmanratkaisu vaatii tilannekohtaisen arvion.

Luonnonsuojelun tehtäväkenttä ympäristökeskuksissa on laaja, pitäähän se sisällään sekä suunnittelun että toteutuksen. Viranomaiset tarvitsevat luonnontieteellistä ja kiinteistöalan asiantuntemusta ja hallinnon ja lakien tuntemusta. Suunnitteluun ja toteuttamiseen tarvitaan omat ammattilaisensa, vaikkakin vielä lääninhallituksen ympäristöosastojen aikana biologin koulutuksen saanut saattoi hoitaa myös korvausneuvotteluja. Virkamiehet eivät koe aina hallitsevansa luonnonsuojeluun liittyviä yksityiskohtia yksin. Biologia on jo yksinään niin monialainen tiede, että sitä ei voi hallita kokonaisuudessaan, vaan on erikoistuttava johonkin

osa-alueeseen. Viranomaisten asiantuntijuus muodostuukin yhteistyössä eri tahojen kanssa. Yksilön asiantuntemus täydentyy luonnonsuojeluryhmän (tiimin) tuella, jota tarvittaessa lisätään taloon palkatuilla erikoisasiantuntijoilla ja muiden ulkopuolisten tahojen, kuten SYKE:n, yliopistojen ja tutkijoiden, metsähallituksen ja luonnonsuojelujärjestöjen tiedoilla. Tiimin jäsenet yhdessä edustavat laajaa asiantuntijuutta, jota työssä tarvitaan. Asiantuntijuiden olennainen osa on, että on keinoja löytää tarvittavaa asiantuntemusta muualta.

Luonnonsuojeluviranomaisten asiantuntijuuden muodostumista voi kutsua verkostoitumisen (Konttinen 1996, 26; Lehtinen ja Palonen 1997, 105-118; Launis 1997, 127-128) käsitteellä. Asiantuntijuus on hajallaan ja sitä on etsittävä monelta suunnalta. Asiantuntijaksi tullaan etsimällä tietoja ja taitoja eri tahoja yhdistävistä verkostoista, jotka voivat olla oman alan tai muidenkin alojen asiantuntijoita. Myös Giddens (1995, 119-120) totesi nykyisen asiantuntijuuden olevan hajakeskitettyä, ei-paikallista. Giddensin asiantuntemuksen määrittely pitää sisällään ajatuksen, että myös ei-asiantuntija, maallikko, voi olla jossakin yhteydessä asiantuntija. Tätä ajatusta voi soveltaa siihen, että viranomaiset täydentävät asiantuntemustaan luonnonsuojelujärjestöjen tiedoilla, jotka ovat viranomaisiin nähden maallikoita. Asiantuntijuuden hajasijoittumisesta huolimatta Giddens näkee auktoriteettikeskusten (vrt. asiantuntija-organisaatioiden) olemassaolon tarpeellisuuden.

Luonnonsuojeluviranomaisilla korostuu jatkuvan kouluttautumisen tärkeys, kuten muissakin nykyaikaisissa asiantuntijatehtävissä (Konttinen 1997, 51-52). Kirjosenkin (1997, 31; 38-39) mukaan työssä tapahtuva kouluttautuminen on erityisen tärkeää suunnittelua (suojelun suunnittelijat) ja neuvotteluja (ostoneuvottelijat) vaativissa tehtävissä. Myös työ, joka vaatii ratkaisuja ennalta arvaamattomissa tilanteissa ja uuden tiedon etsimistä edellyttää kouluttautumista ja tiedon ajantasalla pitämistä. Asiantuntemusta on kehitettävä luonnonsuojelun moninaisten tehtävien ja muuttuvien hallinnon käytäntöjen ja lainsäädännön vuoksi.

Työssä on olennaista kanssakäyminen asiakkaiden kanssa. Asiantuntijuutta voi tarkastella sitä kautta, miten se määrittyy suhteessa maallikoiden, tässä tapauksessa maanomistajien, asiantuntijuuteen. Asiantuntijuus näkyy puheessa ja työn käytännöissä, mutta myös siinä, miten virkamies puhuu maallikoiden asiantuntemuksesta. Maanomistajien tiedot nähtiin arkitiedon tapaisina ja kokemuksiin perustuviksi, ne eivät yllä tieteellisen tiedot tasolle. Arkitieto on jäsentymätöntä ja annettua, arkielämässä käytettyä ja suuren yleisön käyttämää

tietoa (Aittola ja Pirttilä 1989, 60-61). Luonnonsuojeluvirkamiehen asiantuntemus on tieteeseen perustuvaa, hän pystyy arvottamaan maanomistajan tietoa oikeaksi tai vääräksi. Virkamies osoittaa asiantuntemustaan kertomalla miksi pitää suojella ja mitä suojellaan. Tämä kuvaa Beckin (1994, 30) ajatusta asiantuntijariippuvuudesta. Kun ei tiedetä miksi ja mitä suojellaan, voi asiantuntija sen kertoa. Myös Saariston (1996a, 22-24, 25) tutkimat ympäristösihteerit tuottavat puheessaan eron asiantuntijuutensa ja maallikoiden, kuntalaisten, välille. Maallikoiden tietous on puutteellista ja virheellistä. Erottautuminen maallikoista korostaa omaa asiantuntemusta. Sitä voi vielä lisäkorostaa käyttämällä ammattikieltä (Turjanmäki 1996, 45). Toisaalta onhan aivan luonnollista, että maallikko ei voi tietää niin paljon kuin asiantuntija, tarvitseehan asiantuntijakin toisinaan avukseen toisen asiantuntijan tai ei-asiantuntijan.

Beckin (1992, 156-157) ajatus, että maallikot voivat olla paikallisen lähiympäristön asiantuntijoita, ei aina toteudu virkamiesten ajatusmaailmassa. Keskimäärin maanomistajien tiedot suojelun perusteista ja lajeista arvioitiin huonoiksi, eikä itse suojelun tarkoitustakaan aina ymmärretä. Tämä aiheuttaa ongelmia maanomistajilla suojelun hyväksymisessä sekä virkamiesten ja maanomistajien välisessä keskustelussa. Maanomistajia ei ehkä luonnonsuojelutiedon vähyyden takia ole nähty tasavertaisina keskustelukumppaneina, eikä heitä aiemmin ole otettu mukaan päätöksentekoon suojelun suunnittelussa. Kuulemistilaisuudet tuovat parannusta tähän, ja toteavathan virkamiehet maanomistajien tietotason suojelusta kasvaneen ja kasvavan. Maanomistajalla voi olla myös kokemuksen kautta havainto alueen esteettisyydestä, joka vaikuttaa ajatukseen, että luonnon monimuotoisuus on tärkeää ja säilyttämisen arvoista. Beckikin (1994, 30-31) painotti arkipäiväisen kokemuksen merkitystä riskien havaitsemisessa.

Virkamiesten käsitykset maanomistajien tiedoista osuvat yhteen Kamppisen, Karlssonin ja Raivolan (1993, 18) kritisoimaan maallikon luonnehdintaan. Maallikon käsitys ei kuvaa todellisuutta niin syvästi kuin asiantuntijan, maallikon selityksissä ilmiöistä ei ole yhteyttä teorioihin sekä maallikko voi olla asiantuntija tilannesidonnaisesti tai toisin päin. Jos maallikkoa pidetään edellä kuvatun luonnehdinnan tapaisena, ei häntä välttämättä oteta vakavasti ympäristövaikutusten-arviointiprosessissa eikä muutenkaan päätöksentekoon osallistujana. Eräiden haastateltujen mukaan maanomistajat esimerkiksi arvottavat metsää sen mukaan

miten hyvin se on hoidettu, kauniilta näyttävällä alueella on myös suojeluarvoja tai maanomistaja voi olla siinä tapauksessa asiantuntija, jos sattuu olemaan koulutukseltaan biologi.

Luonnonsuojeluviranomaisten työssä on tärkeää luottamuksen aikaansaaminen asiantuntijuteen ja yleensäkin luonnonsuojeluviranomaisiin. Osa virkamiehistä koki, että heidän asiantuntijuteen luotetaan. Osa taas koki, että luottaminen on vähentynyt Natura-keskustelun myötä. Luottamuksen aikaansaaminen on erityisen tärkeää ostoneuvotteluissa, kun ollaan tekemisissä rahan ja tunnearvojen kanssa. Pelkkä maanomistajien tiedon lisääntyminenkään ei välttämättä auta suojelun hyväksymisessä, koska he saattavat tuntea epäluuloisuutta viranomaisia kohtaan. Tämän taustalla voi olla kaupunki-maaseutu -asetelma, epäluulo EU:ta ja sieltä tulevia määräyksiä kohtaan, sen kokeminen, että suunnittelutyö tehdään salassa sekä se, että suojeluun ryhtyminen on henkisesti ja tiedollisesti vaikeaa. Luottamuksessa avoimuus on tärkeää. Kuten Giddens (1995, 119-120) sanoi, asiantuntijoihin luottaminen ei voi syntyä salassa pidetyn tiedon kautta, ja saman totesi haastateltukin: hän itse toimii avoimesti niin, että häneen luotetaan.

4. Virkamiesrooli

Ympäristökeskuksen luonnonsuojeluvirkamies on asiantuntijaroolinsa lisäksi hallintovirkamies. Työlle asettaa reunaehdot lainsäädäntö, hallinto ja toimiminen ympäristöministeriön alaisena. Ympäristöhallinnon edustajalla on virkamiesrooli, jota tässä tutkimuksessa olen tarkastellut suhteessa virkamiehen omiin arvoihin ja suhteessa luonnonsuojelujärjestöjen omaksumaan identiteettiin. Virkamiesroolissa tehtyä luonnonsuojelutyötä voisi tiivistää seuraavasti: työ vaatii neutraalia suhtautumista suojeluun, on oltava realistinen ja huomioitava toisenlaisiakin näkökantoja. Luonnonsuojeluvirkamies on eri tahojen mielipiteiden sovittelija ja kompromissien tekijä. Neutraali asenne pitää sisällään ajatuksen, että suojeluun on suhtauduttava kiihkottomasti virkamiesroolissa, vaikka omat arvot olisivat radikaalimmat kuin ympäristöhallinnon linjaus. Luonnonsuojeluvirkamies on suojelija, mutta ei fanaattinen suojelija. Realistinen asennoituminen kuvaa sitä, että virkamiehen on otettava huomioon luonnosta hyötymisen näkökulman suojelun ohella. Erityisesti toteuttajat toivat esiin taloudellisissa rajoissa tapahtuvan suojelun. Vastakkaisten näkökantojen ymmärtäminen näkyy virkamiehen sovittelevassa roolissa. Ympäristökeskuksen luonnonsuojeluvirkamiehen olisi

otettava huomioon eri intressitahojen näkökulmat. Virkamiesroolin omaksumisella on vaikutusta siihen, että viranomaisen täytyisi suhtautua avoimesti ja neutraalisti muihin toimijoihin.

Virkamiesten omassa arvomaailmassa luonnonsuojelulliset arvot ovat tärkeitä ja suojele koetaan henkilökohtaisesti tärkeäksi. Suunnittelijoilla tämä näkyy jo luonnontieteelliseen koulutukseen hakeutumisen kautta ja työn arvottamisessa esimerkiksi kutsumustyöksi. Toteuttajillakin luontoarvot näkyivät ajattelussa, mutta heillä ne ovat saattaneet esimerkiksi muotoutua työn kautta. Toteuttajat painottivat suhtautumisessaan suojeleluun, että luonnonsuojelu täytyisi ottaa huomioon läpäisyperiaatteella kaikessa toiminnassa, ja että luontoa on suojeltava talouden rajoissa. Tähän saattaa vaikuttaa koulutustausta, joka yleensä liittyy metsätalous tai teknisen alan opintoihin. Niissähän painottuu luonnon taloudellinen hyödyntäminen, vaikka ympäristönäkökulmia otetaan nykyään huomioon. Luonnonsuojelullisten arvojen tärkeys näkyi molemmilla ryhmillä luontoon liittyvissä harrastuksissa. Virkamiehistä kahden arvomaailma oli Taylorin (1986; 1997, 226-227) kuvaaman biosentrismin eli elämäkeskeisen etiikan mukainen. Molemmat työskentelivät suojeleluun suunnittelussa ja olivat koulutukseltaan ekologeja. Loput kuvasivat arvomaailmaansa enemmän antroposentrisiksi eli ihmiskeskeiseksi (Taylor 1997, 226) kuvatulla ajattelutavalla. Osa heistäkin näki luonnolla olevan itseisarvoja, mutta luonnon suojelelu ihmisen takia oli perusteluissa mukana.

Vaikka osa virkamiehistä omasikin voimakkaita, radikaaleja suojeleluarvoja, eivät ne voi virkamiesroolissa näkyä. Virkamiehen työ ei voi perustua itseintressiin, eivätkä yksityisasiat, kuten oma arvomaailma, voi näkyä toiminnassa (Eklund 1992, 67-69). Voidaan puhua myös Weberin (1947, 333-334) tavoin persoonattomista virkatehtävistä. Weber näkee, että virkamies on henkilökohtaisesti vapaa ja auktoriteetin alainen vain persoonattomien virkavelvollisuuksien osalta. Persoonattomat virkavelvollisuudet voi ymmärtää siten, että työssä ei voi täysin olla mukana koko persoonalla, johon kuuluvat myös omat arvot. Hessen kokoamassa (1972 Konttisen 1989, 48-51 mukaan) profession määritelmässä mukana ovat ammattikäytännön altruistiset, eivät egoistiset, motiivit. Egoistiseksi motiiviksi voi nähdä oman arvomaailman, esimerkiksi radikaalien suojeleluarvojen, mukaisen toiminnan. Vaikka luonnonsuojelu on sinänsä altruistista toimintaa, olisi sen virkamiesroolissa tehtynä oltava lähinnä neutraalia ja realistista.

Helander (1993, 115-121) esitti, että yleishallintovirkamies seuraa organisaation toimintaideologiaa, kun taas professionaali seuraa omaa toimintaideologiaansa, joka saattaa olla ristiriidassa organisaation toimintaideologian kanssa. Voi siis pohtia, onko luonnonsuojeluvirkamiehen toimintaideologia lähtöisin omasta arvomaailmasta vai ympäristöhallinnon toimintaideologiasta? Molempien toiminnan taustalla on luonnonsuojeleminen, joten siinä mielessä ristiriitaa ei ole. Voi ajatella, että ympäristöhallintoon on hakeutunut ympäristöstä kiinnostuneita, kuten Koskisen (1995, 29) tutkimukseen osallistunut haastateltavakin totesi. Toimintaideologia on siis melko yhteneväinen. Kuitenkin joidenkin virkamiesten oma arvomaailma suojelun suhteen on radikaalimpi kuin ympäristöhallinnolla, mutta työssä tämä ei voi näkyä. Asian esille tuoneet eivät nähneet sitä kuitenkaan ongelmallisena, koska he tiedostavat tilanteen ja kokevat, että voivat toimia silti työssään luonnon hyväksi ajoittaisista kompromisseista huolimatta. Virkamiehen rooli ei ole pääpiirteissään ristiriidassa oman arvomaailman kanssa. Luonnonsuojeluvirkamies noudattaa työssään ympäristöministeriön ohjeita.

Virkamiesrooli näkyi myös siinä, että huolimatta omista voimakkaistakin suojeluarvoista, virkamiehen on työssään pystyttävä ottamaan huomioon vastakkaisiakin mielipiteitä, oltava sovittelija. Toisaalta muiden suojelukeskusteluun osallistuneiden mielipiteet saattavat olla voimakkaammin suojelua ajavia kuin virkamiesten. Näin on usein luonnonsuojelujärjestöillä. Niiden rooli nähtiin kärkevinä keskustelun herättäjinä, joilla on ja pitääkin olla voimakkaita mielipiteitä. Ympäristöhallinnon ja järjestöjen roolien välillä on oltava eroa, koska niiden toimintatavat ovat erilaiset. Järjestöt voivat ajatella kärjistetysti sanoen pelkästään luonnon etua, kun taas virkamiehen on sovittava suojeluun osallistuvien tahojen näkemyksiä. Eräissä haastatteluissa esiin tullut ajatus, että luonnonsuojelujärjestöjen linjat ovat lähellä virkamiehen omia ajatuksia suojelusta, mutta ympäristöhallinnossa ne eivät voi toteutua, kuvaa virkamiesroolia: virkamies toteuttaa ensisijaisesti hallinnon linjaa. Toiset taas toivat saman asian esille siltä kannalta, että virkamiehen ei ole hyvä olla asenteiltaan liian lähellä luonnonsuojelujärjestöjä, koska virkamiehen asema edellyttää neutraalia suhtautumista suhteessa sekä luonnonsuojelujärjestöihin että maanomistajia lähellä oleviin järjestöihin.

5. Luonnonsuojeluvirkamies professiona

Tarkastelen seuraavaksi minkälaisia profession piirteitä luonnonsuojeluviranomaisen työssä on. Professio määriteltiin ammattikunnaksi, joka on vakiintunut ja arvovaltainen ja koostuu asiantuntijoista (Konttinen ja Pirttilä 1996, 9). Profession edustajat soveltavat tieteellistä tietoa työssään, ja työ on yleisön palvelua (Konttinen 1997, 48), kuten luonnonsuojeluvirkamiehillä. Branten (1990, 81-85) luokittelussa professioista luonnonsuojeluviranomainen, kuten ympäristösihteerikin, on lähellä hyvinvointivaltion professiota. Molemmat toimivat julkisella sektorilla, tuottavat hyvinvointia (mm. suojeltua luontoa) lähtökohtanaan lainsäädäntö ja ovat riippuvaisia byrokraattisista organisaatioista. Bertilssonin (1990, 115-117) hyvinvointivaltion profession käsityksen mukaisesti luonnonsuojeluvirkamies toimii lakien säätämänä, tarjoaa luonnonsuojelupalveluja kansalaisille ja toimii välittäjänä valtion ja kansalaisten välillä.

Konttisen ja Pirttilän (1996, 9-10) vahvan profession ominaisuuksiin verrattuna luonnonsuojeluvirkamiehestä löytyy osittain samankaltaisuutta. Luonnonsuojeluvirkamiehillä on yleensä teoreettinen korkeakoulutus tai muuta kautta hankittu pätevytyminen, jota he soveltavat työhönsä. Heillä ei ole kuitenkaan vahvaa professionaalista järjestöä, kuten lääkäreillä on. Arvovalta yleisön silmissä vaihtelee; suojelukonfliktien aikana se saattaa heiketä. Toisaalta biologi ammattina, samoin kuin insinööri, kuuluvat arvostettuihin ammatteihin. Voi olettaa, että luonnonsuojeluvirkamiehiä pidetään tarpeellisina ja heidän asiantuntijuuteen luotetaan, vaikka menettelytapoja saatetaan arvostellakin. Luonnonsuojeluvirkamies kykenee siinä mielessä määrittämään kansalaisten ongelmia, että heille on institutionalisoitunut valta määrittellä monimuotoisuuden häviäminen ongelmaksi ja annettu valtuudet edistää luonnonsuojelua. Heillä on luonnontieteellinen, kiinteistön arvioinnin, hallinnon ja lainsäädännön asiantuntijakieli. Lisäksi he toimivat melko itsenäisesti ja heillä on autonominen asema.

Profession tarkka määrittäminen on vaikeaa, riippuu tutkijasta minkälaisia ominaisuuksia halutaan painottaa. Professio voidaan määrittellä tiukasti tai väljemmin. Esimerkiksi Hessen (1972 Konttisen 1989, 48-51 mukaan) määritelmässä on 18 kriteeriä professiolle, joista teoreettisen koulutuksen vaatimus on ainoa kriteeri, josta vallitsee yksimielisyys. Kaikkia Hessen esittelemiä kriteerejä ei tässä tutkimuksessa ollut tarkoitus tuodakaan esiin. Yhteneväisyyksiä löytyy kuitenkin sen verran, että luonnonsuojeluvirkamies voidaan nähdä

professionaalisenä toimijana: taustalla on teoreettinen koulutus, toiminnan taustalla ovat lait ja hallinto, työ on yleisön palvelua tavoitteena kaikkien yhteinen etu eli luonnon säilyminen, toimijoilta edellytetään tutkintoa (vaikkakaan ei tiettyä), toimialue on yksilöity sekä ammatissa toimijat ovat asiantuntijoita ja valtion legitimoimia. Tässä tutkimuksessa ei ole tarpeellista pohtia täyttääkö luonnonsuojeluvirkamiehen ammatti kaikki professionille määrätyt kriteerit. Luonnonsuojeluvirkamies terminäkin on jo epämääräinen, koska se pitää sisällään sekä suojelun suunnittelijoita että toteuttajia, joiden nimikkeenä ympäristöhallinnossa on ainakin suunnittelija, ostoneuvottelija, tarkastaja tai ylitarkastaja.

Kun luonnonsuojeluvirkamies voidaan nähdä tietynlaisena professiona, kuuluu sen piirteisiin myös toimiminen julkisen hallinnon professiona, joten se voidaan nähdä hallintoprofessiona tai viranomaisprofessiona (Helander 1993, 110). Viranomaisprofessiona siksi, että profesio-
piirteiden lisäksi heillä on viranomaistehtäviä, kuten lainsäädännön valvontaa. Eklundkin (1992, 67-69) näki mahdolliseksi julkisen hallinnon profession. Luonnonsuojeluvirkamiehet suorittavat valtion tärkeäksi määrittelemää tehtävää, joka jo luonnonsuojelulaissa on määritelty monimuotoisuuden ylläpitämiseksi sekä luonnonvarojen ja -ympäristön kestävä käytön vaalimiseksi.

Helander (1993, 115-121) jakoi hallintohenkilöstön virkamiehet yleishallinto- ja asiantuntijavirkamiehiin. Nähdäkseni ympäristökeskuksen luonnonsuojeluvirkamiehillä on asiantuntijavirkamiehille kuuluvia piirteitä. Jaottelun tarkoituksena on tuoda esiin tiettyjä piirteitä työn luonteesta. Luonnonsuojeluvirkamies on asiantuntijaprofessionaali, koska heillä on erityistietoja tietyltä hallinnonalalta, luonnonsuojelusta. Professionaalilla roolilähtökohtana on oma näkemys toimintaideologiasta, mutta luonnonsuojeluvirkamiehen on otettava myös huomioon koko organisaation toimintamalli, toimitaan ympäristöhallinnon linjausten mukaan. He ovat kiinnostuneita päämääristä eli suojelun toteutumisesta, mutta myös hallintovirkamiehinä heidän on huomioitava hallinnon taloudellinen toiminta, vaikkakin ympäristöministeriö päättää pääpiirteissään resursseista. Luonnonsuojeluvirkamies professionaalina toimii yleistä etua edistävällä tavalla, luontoa suojellaan kaikkia varten. On kritisoitu, että professionaali hallinnon toimijana toimii oman maailmankuvansa mukaisesti, jolloin hän tulkitsee yleisen edun omista lähtökohdistaan. Luonnonsuojeluvirkamiesten kohdalla virkamiesroolissa tehdyt ratkaisut eivät kuitenkaan voi olla täysin omasta arvomaailmasta lähtöisin, on huomioitava myös muitakin näkökulmia, kuten luonnon hyödyntäminen.

Abbottin (1988 Konttisen 1996, 12-14 mukaan) ja Freidsonin (1986, 63-64) tarkastelemaan valtakirjan myötä ympäristöhallinto (valtio) on antanut ympäristökeskuksen viranomaisille valtuuden toimia luonnonsuojelun asiantuntijoina. Luonnonsuojeluviranomainen tavallaan toteuttaa kansalaisten luonnonsuojelutarpeita, jotka ympäristöhallinto on määritellyt. Ympäristöhallinto määrittelee mitä suojellaan ja miten paljon. Freidson (1986, 6-8) näki, että asiantuntijoilla on valta määrittellä yhä enemmän keskustelusta ja päätöksenteosta muodollisen tiedon tärkeyden takia. Jos ajattelee ympäristöhallintoa kokonaisuudessaan, voisi ajatella heillä olevan valta ympäristöasioissa. Toisaalta ympäristöhallinnon vaikuttajan asema on Koskisen (1995, 38) mukaan heikko verrattuna vahvasti ympäristöpolitiikkaan vaikuttaviin eli valtiovarainministeriöön, elinkeinoministeriöihin, vahvoihin etujärjestöihin ja markkina-voimiin. Giddensin (1995, 119-120) ja Beckin (1994, 29-30) ajattelun mukaan myös ei-asiantuntijat pitäisi ottaa mukaan keskusteluun ja päätöksentekoon. Sama tuli esiin myös luonnonsuojeluvirkamiesten haastatteluissa. Se luultavasti helpottaisi suojelun edistymistä, jos siihen vain on mahdollisuus resurssien puolesta.

Ympäristökeskukset on viranomaisia, jotka tekevät suuren osan ympäristönsuojelun hallintopäätöksistä (Kaakinen 3-4/97). Kuuluminen ympäristöhallintoon liittyy luonnonsuojelutyön ja virkamiehen byrokraattiaan ja hallintoon, joka on tämän järjestelmän ominaisuus. Hallintoa voi kuvata Weberin (1947, 328) rationaalisen hallinnan käsitteellä. Rationaalinen hallinta perustuu lainsäädäntöön, jonka pohjalta hallintaa harjoittavilla on oikeus antaa määräyksiä. Weberin (Ahonen 1989, 60) mukaan byrokraattisen hallinnan piirteisiin kuuluu, että se on tiedoiltaan ylivoimaista ja persoonatonta hallintaa. Haastattelujen perusteella voi sanoa, että huolimatta asiantuntija-asemastaan virkamiehet eivät koe hallitsevansa luonnonsuojelutietoutta yksinään, joten he eivät koe olevansa tiedoiltaan ylivoimaisia. Kaavamainen persoonaton hallinta näkyy toisaalta siinä, että omat, eräillä voimakkaatkin, luonnonsuojelulliset arvot eivät näy virkamiesroolissa. Virkamiehen tekemä luonnonsuojelutyö ei ole kuitenkaan persoonatonta, jonka huomaa siitä, että se silti mahdollistaa itselle tärkeiden arvojen mukaisen työn. Erityisesti suojelun toteutuksessa neuvotteluissa on oltava mukana koko persoonalla. Työn kommunikatiivisuus, vuorovaikutus, yhteistyömäisyys, sovitteleva rooli ja kompromissien tekeminen viittaavat siihen, että luonnonsuojelutyö ei ole äärimmäisen byrokraattista. Työhön kuuluu hallintoa, mutta se ei ole päällimmäisin tekijä. Hallinto on keino, jolla viranomaisena suojelua toteutetaan.

Hallinto näkyy muun muassa virkamiesten antamissa lupalausunnoissa, rauhoitusmääräyksissä ja lunastuksissa. Myös suhteessa ympäristöministeriöön näkyy välillä tietty byrokraattisuus. Työn hallinnolliset piirteet tulevat esille, kun tarkastelee mihin virkamiehet haluaisivat työssä jäävän enemmän aikaan. Näitähän olivat erityisesti tiedottaminen, asennekasvatus ja henkilökohtaiset kontaktit asiakkaisiin, eli ei-hallinnollinen osa työtä.

Luonnonsuojeluvirkamiestä voidaan pitää professionaalisen toimijana, vaikka luonnonsuojeluvirkamiehen ammatti ei täytäkään kaikkia vahvan profession kriteerejä. Luonnonsuojeluvirkamies tuottaa yhteiskunnan kannalta tärkeitä palveluita. He antavat hallinnollisia päätöksiä, toteuttavat lainsäädäntöä ja valvovat sen toteutumista, tiedottavat ja suojelevat luontoa kaikkien hyvinvoinnin lisääntymisen hyväksi. Heillä on taustalla teoreettinen koulutus, jonka antamia tietoja he soveltavat käytännön työssä, vaikkakaan virkoihin ei ole tiettyä kelpoisuusehtoa. Vaikka luonnonsuojeluvirkamiesten taustalla ei ole vahvaa professionaalista järjestöä tukena, voi legitimaation lähteenä nähdä valtion ja lainsäädännön. Ympäristökeskuksen luonnonsuojeluvirkamies on valtion aluehallintoon kuuluva valtion legitimoima professio, jonka toiminta perustuu lainsäädäntöön, kuten luonnonsuojelu- ja rakennuslakiin, ja hallintoon. Kuten Abbott (1988 Konttisen 1996, 12-14 mukaan) totesi, yhteiskunta voi myöntää valtuudet tiettyjen palveluiden, eli luonnonsuojelun, tuottamiseen tietyille organisaatiolle, eli ympäristökeskukselle.

Ympäristökeskuksen luonnonsuojelutyössä on monia ulottuvuuksia ja se tarjoaa tekijöilleen haasteellisen ja tärkeän työkentän. Luonnonsuojelu tulee olemaan yhä tärkeämmin huomioitava asia monimuotoisuuden vähentyessä, ja tässä tehtävässä luonnonsuojeluviranomaisilla on tärkeä asiantuntijan, lupa- ja hallintoviranomaisen, suunnittelijan ja toteuttajan sekä tiedon levittäjän rooli. Koko ympäristöhallinnolla on tärkeä tehtävä pitää luonnonsuojelu edelleen yhtenä painopistealueena.

Lopuksi muutamia tutkielman teon varrella mieleen tulleita lisätutkimusaiheita. Voisi pohtia vapaaehtoisten luonnonsuojelujärjestöjen ja luonnonsuojeluviranomaisten kanssakäymistä ja suhdetta, ja yleensäkin yhteistyötahoihin päin tehtävää yhteistyötä voisi tarkastella lähemmin, esimerkiksi kanssakäymisen sisältöä ja muotoja. Ympäristöministeriön ja ympäristökeskuksen suhteen tarkastelu voisi olla hedelmällistä. Luonnonsuojeluviranomaisten jaksamista työssä voisi olla myös tarpeen tutkia.

LÄHTEET:

Ahonen, Pertti: 1989. Hallinto hallintona. Hallinnon teorian avaimet. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.

Aittola, Tapio & Pirttilä, Ilkka: 1989. Tieto yhteiskunnassa. Tiedonsosiologinen tarkastelu. Gaudeamus. Helsinki.

Alaraudanjoki, Esa: 1995. Vesi- ja ympäristöhallituksen työntekijöiden työmotivaatio, työtyytyväisyys sekä psykosomaattiset oireet. Jyväskylän yliopisto. Psykologian pro gradu -työ.

Beck, Ulrich: 1992. Risk Society. Towards a New Modernity. Sage Publications. Trowbridge. Wiltshire.

Beck, Ulrich: 1994. The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization. Teoksessa Beck, Ulrich & Giddens, Anthony & Lash, Scott: Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Polity Press. Cambridge. 1-55.

Bertilsson, Margareta: 1990. The welfare state, the professions and citizens. Teoksessa Torstendahl, Rolf & Burrage, Michael: The Formation of Professions. Knowledge, State and Strategy. Sage Publications. Worcester. 114-133.

Borg, Pekka: 1984. Luonnon- ja ympäristönsuojelun historiaa. Teoksessa Ruuhijärvi, Rauno & Häyrynen, Urpo (toim.): 1984. Ympäristönsuojelu 2. Luonnonsuojelu ja luonnonvarat. Kirjayhtymä. Tampere. 7-18.

Brante, Thomas: 1988. Acta Sociologica 1988 (31):2. 119-142.

Brante, Thomas: 1990. Professional types as a strategy of analysis. Teoksessa Burrage, Michael & Torstendahl, Rolf (toim.): Professions in theory and history. Rethinking the study of professions. Sage Publications. Worcester. 75-93.

Eklund, Kari: 1992. Asiantuntija - yksilönä ja organisaation jäsenenä. Jyväskylän yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä 12. Jyväskylän yliopiston täydennyskoulutuskeskus. Jyväskylä.

Freidson, Eliot: 1986. Professional Powers. A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge. University of Chicago Press. Chicago and London.

Giddens, Anthony: 1995. Elämää jälkitraditionaalisessa yhteiskunnassa. Teoksessa Beck, Ulrich; Giddens, Anthony & Lash, Scott: Nykyajan jäljillä. Vastapaino. Jyväskylä. 83-152.

Helander, Voitto: 1993. Professiot ja julkisvalta. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.

Isoviita, Pirkko: 1997. Suojeluohjelmien toteuttaminen. Ympäristö ja Terveys 28 (3-4) 1997. 22-25.

Järvikoski, Timo: 1991. Ympäristöliike suomalaisessa politiikassa. Teoksessa Massa, Ilmo & Sairinen, Rauno (toim.): Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle. Gaudeamus. Helsinki. 162-179.

Kaakinen, Eero: 1997. Alueellisten ympäristökeskusten tehtävät luonnonsuojelun edistämises-
sä. Ympäristö ja Terveys 28 (3-4) 1997. 15-18.

Kamppinen, Matti; Karlsson, Hasse & Raivola, Petri: 1993. Ympäristövaikutusten arviointi
ja maallikon näkökulma. Tiede ja Edistys 18 (1) 1993. 18-26.

Karjalainen, Hannu: 1997. Suomen luonnonsuojelulainsäädännön uudistus. Ympäristö ja
Terveys 28 (3-4) 1997. 6-10.

Kirjonen, Juhani: 1997. Asiantuntijaksi työelämään. Teoksessa Kirjonen, Juhani; Remes,
Pirkko & Eteläpelto, Anneli (toim.): Muuttuva Asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos.
Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä. 30-47.

Konttinen, Esa: 1989. Harmonian takuumiehiä vai etuoikeuksien monopolisteja? Professioi-
den sosiologian funktionalistisen ja uusweberiläisen valtasuuntauksen tarkastelua. Jyväskylän
yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 45. Jyväskylä.

Konttinen, Esa & Saaristo, Kimmo: 1993. Puun ja kuoren välissä? Selvitys Keski-Suomen
kuntien ympäristönsuojelusihteereistä. Ympäristö ja Terveys 24 (10) 1993. 646-649.

Konttinen, Esa: 1996. Professionien aikakausi. Teoksessa Pirttilä, Ilkka; Konttinen, Esa;
Nuotio, Jaakko & Turjanmäki, Esa (toim.): Asiantuntijuuden anatomia. Pohjois-Karjalan
ammattikorkeakoulun julkaisuja. B: Selosteita ja oppimateriaalia, 3. Joensuu. 11-27.

Konttinen, Esa & Pirttilä, Ilkka: 1996. Asiantuntijan muodonmuutos. Teoksessa Pirttilä,
Ilkka; Konttinen, Esa; Nuotio, Jaakko & Turjanmäki, Esa (toim.): Asiantuntijuuden anatomia.
Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun julkaisuja. B: Selosteita ja oppimateriaalia, 3.
Joensuu. 9-10.

Konttinen, Esa: 1997. Professionaalinen asiantuntijatyö ja sen haasteet myöhäismodernissa.
Teoksessa Kirjonen, Juhani; Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli (toim.): Muuttuva Asiantun-
tijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä. 48-61.

Koskinen, Keijo: 1995. Kansallisen ympäristöpolitiikan toimijat. Kestävän kehityksen
toimikunta politiikan sisällön määrittelijänä. Selvitys 7/1995. Ympäristöministeriö, ympäris-
töpolitiikan osasto. Ympäristöministeriö. Helsinki.

Kotiranta, Seppo & Savo, Seija: 1993. Ympäristönsuojelun hallinto. Turun yliopiston
täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A:12. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus.
Turku.

Launis, Kirsti: 1997. Moniammatillisuus ja rajojen ylitykset asiantuntijatyössä. Teoksessa
Kirjonen, Juhani; Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli (toim.): Muuttuva Asiantuntijuus.
Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä. 122-133.

Lehtinen, Erno & Palonen, Tuire: 1997. Tiedon verkostoituminen - haaste asiantuntijuudelle. Teoksessa Kirjonen, Juhani; Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli (toim.): Muuttuva Asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä. 103-121.

Leino-Kaukiainen, Pirkko: 1994. Luonnonsuojelusta ympäristökysymykseen. Teoksessa Kurki-Suonio, Ilmari & Heikkilä, Matti (toim.): Kestävän kehityksen edellytykset Suomessa. Imatran Voima Oy:n 60-vuotisjuhlajulkaisu. Tammi. Rauma. 29-101.

Luonnonsuojeluhallintotyöryhmän mietintö. Työryhmän mietintö 62/1992. Ympäristöministeriö. Ympäristönsuojeluosasto. Luonnonsuojeluhallintotyöryhmä.

Luonnonvarat ja ympäristö 1997. Ympäristö 1997:10. Ympäristöministeriö. Tilastokeskus. Helsinki.

Nieminen, Matti: 1994. Rantojensuojeluohjelma - kilpailevia tulkintoja ja vertautumatonta rationalisuutta. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 59.

Nyroos, Hannele & Salonen, Leena (toim): 1995. Ympäristöohjelma 2005. Ympäristöministeriö. Forssa.

Palokangas, Risto: 1983. Ympäristönsuojelun hallinto. Teoksessa Ruuhijärvi, Rauno & Häyrinen, Urpo (toim.): Ympäristönsuojelu 1. Ympäristön pilaantuminen ja hoito. Kirjayhtymä. Tampere. 29-47.

Palonkangas, Risto; Tarukannel, Veijo & Nuuja, Ismo: 1993. Uusi ympäristönsuojelun hallinto ja lainsäädäntö. Ympäristö-Tieto Ky. Jyväskylä.

Palokangas, Risto; Tarukannel, Veijo & Nuuja, Ismo: 1997. Uusi ympäristönsuojelun hallinto ja lainsäädäntö. Kokeilumoniste. Ympäristö-Tieto Ky. Jyväskylä.

Pirttilä, Ilkka: 1996. Asiantuntija, organisaatio ja johtaminen. Teoksessa Pirttilä, Ilkka; Konttinen, Esa; Nuotio, Jaakko & Turjanmäki, Esa (toim.): Asiantuntijuuden anatomia. Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun julkaisuja. B: Selosteita ja oppimateriaalia, 3. Joensuu. 50-58.

Pirttilä, Ilkka; Nuotio, Jaakko & Turjanmäki, Esa: 1996. Asiantuntijan elämän edellytykset ja kuoleman synnit. Teoksessa Pirttilä, Ilkka; Konttinen, Esa; Nuotio, Jaakko & Turjanmäki, Esa (toim.): Asiantuntijuuden anatomia. Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun julkaisuja. B: Selosteita ja oppimateriaalia, 3. Joensuu. 29-83.

Pirttilä-Backman, Anna-Maija: 1997. Miksi asiantuntijan tulee kyetä reflektiivisiin arviointeihin? Teoksessa Kirjonen, Juhani & Remes, Pirkko & Eteläpelto, Anneli (toim.): Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä. 218-224.

Rannikko, Pertti: 1994. Ympäristökamppailujen aallot. Teoksessa Lehtinen, Ari & Rannikko, Pertti (toim.): Pasilasta Vuotokselle. Ympäristökamppailujen uusi aalto. Gaudeamus. Tampere. 11- 28.

- Rouhinen, Sauli: 1991. Ympäristöpolitiikka Suomessa. Teoksessa Massa, Ilmo & Sairinen, Rauno (toim.): Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle. Gaudeamus. Helsinki. 219-247.
- Saaristo, Kimmo: 1996a. Asiantuntija, vasta-asiantuntija vai maallikko? Moderni ekspertiisi ympäristövirkamiehen läpi luettuna. Yhteiskuntasuunnittelu 34 (4)1996. 15-27.
- Saaristo, Kimmo: 1996b. Ympäristösihteeri: "räksyttävä koira" vai "vakiokalustoa"? Teoksessa Konttinen, Esa & Litmanen, Tapio (toim.): Ekokuntia ja ökykuntia. Tutkimuksia ympäristöhallinnan paikallisesta eriaikaisuudesta. SoPhi, Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian laitoksen julkaisuja 6. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä. 89-119.
- Stenvall, Jari: 1995. Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon. Virkamiehistön asiantuntemuksen kehitys valtion keskushallinnossa. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 19. Hallintohistoriakomitea. Helsinki.
- Suhonen, Pertti: 1994. Mediat, me ja ympäristö. Hanki ja Jää. Tampere.
- Svensson, Lennart G.: 1990. Knowledge as a professional resource: case study of architects and psychologists at work. Teoksessa Torstendahl, Rolf & Burrage, Michael: The Formation of Professions. Knowledge, State and Strategy. Sage Publications. Worcester. 51-70.
- Taylor, Paul W.: 1986. Respect for Nature. A Theory of Environmental Ethics. Princeton University Press. Princeton. New Jersey.
- Taylor, Paul W.: 1997. Luonnon kunnioittamisen etiikka. Teoksessa Oksanen, Markku & Rauhala-Hayes, Marjo (toim.): Ympäristöfilosofia. Gaudeamus. Tampere. 225-250.
- Temmes, Markku: 1992. Julkiset asiantuntija-organisaatiot. VAPK-kustannus. Helsinki.
- Torstendahl, Rolf: 1990. Introduction: promotion and strategies of knowledgebased groups. Teoksessa Torstendahl, Rolf & Burrage, Michael: The Formation of Professions. Knowledge, State and Strategy. Sage Publications. Worcester. 1-10.
- Turjanmäki, Erkki: 1996. Asiantuntija ja työmarkkinat. Teoksessa Pirttilä, Ilkka; Konttinen, Esa; Nuotio, Jaakko & Turjanmäki, Esa (toim.): Asiantuntijuuden anatomia. Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun julkaisuja. B: Selosteita ja oppimateriaalia, 3. Joensuu. 41-50.
- Veijonen, Ritva: 1997. Kunnan tehtävät luonnonsuojelun edistämässä. Ympäristö ja Terveys 28 (3-4) 1997. 19-21.
- Väliverronen, Esa: 1996. Ympäristöuhkan anatomia. Tiede, mediat ja metsän sairaskertomus. Vastapaino. Jyväskylä.
- Weber, Max: 1947. The Theory of Social and Economic Organization. (Henderson, A. M. & Parsons, Talcott, käänt.). The Free Press. New York. (Alkuper. teos julk. 1947).
- Ympäristöhallinnon uudistaminen. Ympäristöhallinnon uudistamisprojektin loppuraportti. 16.6.1994. Muistio 3. Ympäristöministeriö. Yleinen osasto. Helsinki.

Ympäristöhallinnon toimintakertomus 1997. Ympäristöministeriö, alueelliset ympäristökeskukset, Suomen ympäristökeskus ja Valtion asuntorahasto.

MUUT LÄHTEET:

Kuisma, Juha: 1998. Kohtaaminen metsässä. Helsingin Sanomat 8.3.1998.

Puhelinkeskustelu 3.3.1999. Olavi Rantasaari, neuvotteleva virkamies, hallinto-osasto, Ympäristöministeriö.

LIITE 1 Haastattelurunko

Taustatiedot:

sukupuoli, ammattinimike, koulutus, pääaine, työssä oloaika

1) Luonnonsuojelun työtehtävät ja työnkuvaus:

- Mitä työtehtäviä sinulle kuuluu?
- Mitkä niistä vievät eniten aikaa?
- Mihin haluaisit panostaa enemmän?
- Resurssit suhteessa työmäärään?
- Miten tärkeä osa työtä on yrittää vaikuttaa suojeluhallituksen lisäämiseen? Miten se tapahtuu käytännössä, onko riittävästi resursseja?
- Miten työ ja sen vaatimukset ovat muuttuneet, minkälaista työ on ollut ennen? Miten yhteiskunnan asennoituminen luonnonsuojeluun on samalla muuttunut?

2) Oma arvotausta:

- Minkälaiset omat arvot ohjaavat luonnonsuojelutyötä? Omat arvotaustat?
- Oma suhde luontoon ja luonnonsuojeluun?
- Miten itse näet luonnonsuojelun tärkeyden? Luontoa suojeltava lakien, direktiivien takia/ luonto arvokas sinänsä?
- Miksi luontoa on suojeltava?
- Onko sinulla luontoharrastuksia?

3) Luonnonsuojeluviranomaisen ja luonnonsuojelun aseman kokeminen:

- Koetko tekeväsi arvokasta työtä (vastustuksesta huolimatta)?
- Miten luonnonsuojeluviranomaisten asema, arvostus on muuttunut suojeluohjelmakonfliktien myötä?
- Miten koet kritiikin, jota on esitetty?
- Miksi ympäristöviranomaisia kohtaan tunnetaan epäluuloisuutta (tunnetaanko, miksi)?
- Psykologin juttutuokiot, oliko apua, hyötyä?
- Pystytäänkö sovittamaan yhteen luonnonsuojelu ja taloudelliset arvot ja muut yhteiskunnan tärkeinä pitämät arvot?
- Luonnonsuojelun arvostus nykyään ja tulevaisuudessa? Luonnonsuojelun tulevaisuus?

- Lisäsuojelun tarpeellisuus? (esim. Etelä-Suomessa)
- Nähdäänkö suojelu tarpeellisena ja halutaanko siihen panostaa riittävästi taloudellisesti?
- Uuden luonnonsuojelulain vaikutus suojeluun, sen asemaan ja kehitykseen?

4) Asiantuntijuus suhteessa työhön:

- Minkälaisia tietoja, taitoja, asennetta työ vaatii?
- Arvostetaanko asiantuntijuutta, tietoja luonnonsuojelussa ja luotetaanko siihen?
- Koetko, että olette sellaisia asiantuntijoita, että vain teillä on tarpeeksi asiantuntijuutta suojella riittävästi luontoa?
- Mitä puutteita näet asiantuntemuksessanne?
- Miten sitä kehitetään? (esim. koulutus) Minkälaista koulutusta? (ymp.hallinnon, lakikoulutusta, lajituntemusta...)
- Hallinnon, lakien tuntemuksen ja biologisen asiantuntemuksen välinen suhde? Mikä näistä painottuu?

5) Ulkoisen olemuksen, sukupuolen ja kielen merkitys:

- Miten sukupuoli vaikuttaa kanssakäymisessä maanomistajien kanssa?
- Miten naisena/miehenä tulee toimeen maanomistajien kanssa? Miten mahdollinen ero näkyy?
- Ulkoisen olemuksen merkitys viestin perille menossa?
- Ymmärretäänkö kentällä viranomaisten kieltä?

6) Työssä onnistuminen:

- Ilon hetket työssä, milloin koet onnistuneesi työssäsi, luonnonsuojelun edistämisessä?
- Olisiko sinulla kertoa joku esimerkkitapaus?

7) Toimintaympäristö, yhteistyötahot:

- Mitkä ovat tärkeimmät yhteistyötahot, joiden kanssa olette tekemisissä?
- Minkälainen on näiden tahojen suhde luonnonsuojeluun, sen edistämiseen ja tärkeyteen?
- Miten yhteistyö sujuu näiden tahojen kanssa?
- Suhde ministeriöön?
- Antaako ympäristöministeriö vapautta esim. ottaa paikalliset olosuhteet huomioon?
- Miten näet oman asemanne ja uskottavuutenne suhteessa esim. MTK:hon?

- Parhaat ystävät ja pahimmat viholliset? (kysyin joiltakin)

8) Virkamiesten ajatuksia maanomistajista ja luonnonsuojelusta:

- Miten yhteistyö sujuu?

- Minkälaisia ongelmia yhteistyössä maanomistajien kanssa on?

- Ovatko nykyiset kanssakäymisen muodot riittäviä?

- Koetko, että voitte ottaa maanomistajien näkökulmat suojeluun huomioon?

- Onko maanomistajien (maaseudulla asuvat maanomistajat) joukossa eri ryhmiä, jotka suhtautuvat eri lailla suojeluun? (nuoret/vanhat, luomuviljelijät/tehotilalliset) Ketkä vastustavat eniten/suhtautuvat positiivisesti? Mistä tämä johtuu?

- Onko maanomistajien suojeluhaluus lisääntynyt/vähentynyt? Miksi?

- Miten maanomistajien suojeluhalukkuutta voisi lisätä? Mitä mahdollisuuksia, keinoja teillä viranomaisina on?

- Muuttuvatko maanomistajien mielipiteet positiivisemmiksi suojeluohjelman julistamisen alkuvaiheesta ohjelman etenemisen myötä?

- Onko maanomistajilla tarpeeksi mahdollisuuksia osallistua ohjelmien toteutuksen prosessiin ja vaikuttaa asioihin?

- Miksi suojelua vastustetaan? Mielipiteitä miksi suojelu koetaan vaikeaksi?

- Onko kyse suojeluhalukkuuden puuttumisesta vai keinojen kritisoinnista, EU epäluuloisuudesta...?

- Minkälaiset arvot ohjaavat maanomistajien toimintaa? Näkemys luonnonsuojelullisten arvojen tärkeydestä?

- Kun olette luonnonsuojelun asiantuntijoita, miten koette maanomistajien asiantuntijuuden?

- Onko maanomistajilla tietoa (tarpeeksi ja oikeaa) ymmärtääkseen suojelun tärkeyden?

- Minkälaista tietoa arvelet maanomistajilla olevan luontoarvoista, monimuotoisuudesta, suotuisasta suojelun tasosta? Onko tieto oikeaa, puutteellista?

ALUEELLISTEN YMPÄRISTÖKESKUSTEN TOIMIALUEET

Alueellisten ympäristökeskusten toimialueisiin kuuluvat seuraavat maakunnat:

1. Uudenmaan ympäristökeskus
 - Uudenmaan maakunta
 - Itä-Uudenmaan maakunta
2. Lounais-Suomen ympäristökeskus
 - Varsinais-Suomen maakunta
 - Satakunnan maakunta
3. Hämeen ympäristökeskus
 - Kanta-Hämeen maakunta
 - Päijät-Hämeen maakunta
4. Pirkanmaan ympäristökeskus
 - Pirkanmaan maakunta
5. Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
 - Kymenlaakson maakunta
 - Etelä-Karjalan maakunta
6. Etelä-Savon ympäristökeskus
 - Etelä-Savon maakunta
7. Pohjois-Savon ympäristökeskus
 - Pohjois-Savon maakunta
8. Pohjois-Karjalan ympäristökeskus
 - Pohjois-Karjalan maakunta
9. Keski-Suomen ympäristökeskus
 - Keski-Suomen maakunta
10. Länsi-Suomen ympäristökeskus
 - Pohjanmaan maakunta
 - Etelä-Pohjanmaan maakunta
 - Keski-Pohjanmaan maakunta
11. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus
 - Pohjois-Pohjanmaan maakunta
12. Kainuun ympäristökeskus
 - Kainuun maakunta
13. Lapin ympäristökeskus
 - Lapin maakunta

