http://www.jyu.fi/library/tutkielmat/ 421/

PERIKUNTA, MAALAISKUNTA, VALTAKUNTA

Sosiologisia tutkimuksia maankäytön suunnittelun ja rantojensuojelun ristiriidoista

Matti Nieminen

Lisensiaatintyö
Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Sosiologia
17. 6. 1997

SISÄLLYS

Aluksi 1

Suojelua, rakentamista ja todellisuuden tulkintaa 2

Mikä maa, mikä luonto? Sosiologinen näkökulma maanomistajien ja ympäristöhallinnon kiistaan rantojensuojelusta 13

Maan merkitykset maataloudenharjoittajille 17; Maatalousyrittäjän ja maanomistajan eriytyneet identiteetit 21; Rutiinit vastaansanomattomien arvojen puristuksessa 22; Talonpoikaisjärki hallinnollisen järjen hampaissa 25; Mitä luontoa suojellaan? 29; Mistä rauha rannoille? 31

Komentomallista kohtuuttomuutta vai legitiimiä luonnonsuojelua? — Keskisuomalaiset kunnat valtakunnallisen rantojensuojeluohjelman tulkitsijoina 37

Rantojensuojeluohjelma Keski-Suomen läänissä 39; Kysymys asianosaisuudesta 40; Kuntakeskeisyys ja valtakunnallisuus kuntien suojeluohjelmaperspektiiveinä 45; Luontonäkökulma ja kuntien suojeluohjelmatulkinnat 50; Keski-Suomen kuntien rantojensuojeluohjelmaperspektiivit 61; Rantojenkäytön suunnittelu muutoksen edessä 63

Kunta, kuntalainen ja valtio rakennuslainuudistuksessa. Eduskuntakeskustelun tarkastelua 70

Tutkimustehtävä, aineisto, menetelmät 73; Maankäytön suunnittelun toimijat ja kenttä 75; Rakennuslakikiistan rakentuminen 81; Jos valtio on mörkö, ovatko kunnat enkeleitä? 93

Konfliktit, ympäristöpolitiikan käytännöt ja sosiologian ilosanoma 102

ALUKSI

"Sattuma kuljettaa, kuin tuuli laivaa...". Niin lauloi 70-luvulla nyt jo unholaan jäänyt iskelmätähti. Ennemmin tai myöhemmin laiva yleensä rantautuu. Omalla kohdallani rantautuminen oli poikkeuksellisen sananmukaista; ajautumiseni ympäristösosiologian kentälle oli sattuma ja se, että monivuotiseksi tutkimuskohteekseni muodostui rantaproblematiikka, oli yhtäläinen sattuma. Konkreettiset rannat ovat jääneet minulle, itse mieluiten metsissä vaeltavalle luontoihmiselle, jokseenkin vieraiksi, mutta rannat yhteiskunnallisen keskustelun ja toiminnan kohteina, vaihtelevasti konstruoituina sosiaalisina objekteina, ovat tulleet tuttuakin tutummiksi. Jos tutkimusaiheenani olisi metsienkäyttö ja -suojelu, minun olisi ollut varmasti toisinaan vaikeaa hillitä tunteiden paloa työssäni, rantojen kohdalla taas olen voinut pysyä sangen viileäpäisenä tarkkailijana ilman kovinkaan selkeäksi kiteytynyttä kantaa siitä, kenen joukoissa seison.

Lisensiaatintyöni päättää tutkimusurallani yhden vaiheen ja johdattelee kohti uutta. Tämän artikkelikokoelman viimeinen artikkeli loitontaa horisonttia yksittäisestä ympäristöpoliittisesta hankkeesta ja konfliktista, rantojensuojeluohjelmasta, kauemmas, vielä vieraille rannoille, joita kohti lähden tulevassa väitöskirjatyössäni melomaan.

Kiitokset työtovereilleni Jyväskylän yliopiston sosiologian yksikössä, erityisesti työskentelyäni suuresti edesauttaneelle Esa Konttiselle. Kiitos myös Kimmo Saaristolle, jonka kanssa käyty vilkas ajatustenvaihto sähköpostitse on paitsi vaikuttanut tämän työn muotoutumiseen, myös toiminut tehokkaana terapiana tieteen seinien ollessa kaatumaisillaan poloisen tutkijan niskaan.

Suurkiitos Katille ihan kaikesta.

SUOJELUA, RAKENTAMISTA JA TODELLISUUDEN TULKINTAA

Tämä työ koostuu kolmesta itsenäisestä, mutta toisiinsa läheisesti kytkeytyvästä artikkelista. Artikkeleista kaksi ensimmäistä käsittelee samaa aihetta, valtakunnallista rantojensuojeluohjelmaa. *Mikä maa, mikä luonto?*[1] tarkastelee ohjelmasta maanomistajien ja ympäristöhallinnon välille kehittynyttä konfliktia; *Komentomallista kohtuuttomuutta vai legitiimiä luonnonsuojelua?*[2] taas keskisuomalaisten kuntien tulkintoja suojeluohjelmasta. Kolmas artikkeli, *Kunta, kuntalainen ja valtio rakennuslainuudistuksessa*, tarkastelee rakennuslain uudistuksesta joulukuussa 1994 käytyä eduskuntakeskustelua.

Tutkimukseni taustalla on työskentelyni vuonna 1993 Keski-Suomen läänin-hallituksen ympäristöosastolla toteutetussa rantojensuojeluohjelman ja rantayleiskaavoituksen sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia kartoittaneessa tutkimushankkeessa, ns. RASE-projektissa. Vastuullani oli kahden keskisuomalaisen rantojensuojelun 'ongelmakunnan', Kuhmoisten ja Konneveden maanomistajille ja loma-asukkaille kohdistettujen teemahaastattelujen suunnittelu, toteuttaminen ja analysointi. Artikkeli *Mikä maa, mikä luonto?* perustuu pääosin tuolloin kerättyyn aineistoon (ks. myös Julkunen & Nieminen 1993; Nieminen 1994). Koska halusin saada esille myös sen, miten keskisuomalaiset kunnat ovat tulkinneet rantojensuojeluohjelmaa, analysoin vuonna 1995 kaikkien 20 Keski-Suomen läänin suojeluohjelmakunnan ympäristöministeriölle antamia lausuntoja ohjelmasta. Artikkeli *Komentomallista kohtuuttomuutta vai legitiimiä luonnonsuojelua?* perustuu tuohon analyysiin.

Suomessa on tällä hetkellä yli 416 000 kesämökkiä, ja uusia on rakennettu 7000–9000 joka vuosi. Rantarakentamisesta ja rantojenkäytön suunnittelusta on käyty keskustelua 1960–luvun loppupuoliskolta lähtien. Asiaan on liittynyt monia, yhä vieläkin pääosin ratkaisemattomia kiistakohtia, ja rantarakentaminen onkin erityisesti kuluvana vuosikymmenenä noussut yhdeksi maamme keskeisimmistä ympäristökysymyksistä.

---

[1] Julkaistu Sosiologia-lehden numerossa 4/96.
[2] Julkaistu teoksessa Konttinen, Esa & Litmanen, Tapio (toim.): 1996. Ekokuntia ja ökykuntia. Tutkimuksia ympäristönhallinnan paikallisesta eriaikaisuudesta. SoPhi 6. Jyväskylä.

Rannoilla on ollut aina tärkeä asema suomalaisessa elämänmuodossa. Siinä missä metsä on myytin tasolla kuvastanut työtä ja toimeentuloa sekä suomalaisen luonteen sisukkuutta ja kesyttömyyttä (ks. Donner-Amnell 1991, 277; Väliverronen 1996, 28-29), ovat rannat symboloineet rauhaa, puhtautta ja tunteellisuutta: 'sivistettyä' luontoa. Muuhun Eurooppaan verrattuna Suomessa on varsin ainutlaatuinen kesämökkikulttuuri. 1800–luvun herrashuviloista lähtenyt loma–asuntoajattelu tavoitti viimeistään 1960–70 –luvuilla kaikki kansankerrokset (Venäläinen 1989, 13). Omasta kesämökistä järven rannalla kehittyi suomalaisten tärkein vapaa–ajanviettopaikka, yksityinen pienoisvaltakunta, jonne maaseudusta juurensa katkaisseet kaupunkilaiset tulevat pitämään yllä kuviteltua maalaisidylliä.

Rantoihin liittyy useita keskenään kilpailevia intressejä. Rantarakentaminen ja tonttikauppa ovat taloudellista liiketoimintaa, jonka merkitys erityisesti maaseutukunnille ja yksityisille maanomistajille on maatalouden rakennemuutoksen myötä jatkuvasti kasvanut. Toisaalta rannat ovat biodiversiteetiltään ja maisemaltaan poikkeuksellisen rikas ja herkkä suomalaisen luonnon erityispiirre, jonka suojeleminen on koettu kansainvälisestikin merkittäväksi. Rannat ovat myös tärkeä vapaa–ajanviettokohde paitsi mökinomistajille, myös niitä omistamattomille.

Jo usean vuosikymmenen ajan jatkunut kesämökkirakentaminen ja sen myötä tapahtunut rantojen sulkeutuminen vapaalta virkistyskäytöltä, on johtanut yhä voimakkaampiin vaatimuksiin rantarakentamisen kieltämisestä. Maamme keskeisin luonnonsuojelujärjestö, Suomen luonnonsuojeluliitto, on julkisuudessa kaikkein pontevimmin ajanut mökkejä omistamattomien rantojen virkistyskäyttäjien oikeuksia. Järjestö on nähnyt kesämökin omistamisen egoistisena tapana tuhota luonnonmukaiset rantamaisemat ja estää kansalaisten pääsy nauttimaan rantaluonnosta.

Suomi on ollut pitkään ainoa Euroopan maa, jossa rantarakentaminen on pääsääntöisesti kaikkialla sallittu. Esimerkiksi Ruotsin rantoja on 50-luvulta saakka suojannut jokamiehenoikeuksiin perustuvan virkistyskäytön turvaamiseen tarkoitettu 100 – 300 metrin suojavyöhyke (Similä 1993). Luonnonsuojelujärjestöt ja lukuisat muut kansalaisjärjestöt ovat toistuvasti (esimerkiksi vuonna 1993 vetoomukseen osallistui viitisenkymmentä järjestöä SAK:sta Suomen

hyönteistieteelliseen seuraan) vaatineet myös Suomeen pakollista rantojensuojeluvyöhykettä, jonka sisälle rakentaminen olisi kiellettyä. Tällaiset ajatukset on kuitenkin 1960–luvulta lähtien tyrmätty "suomalaiseen todellisuuteen sopimattomina", poliittisesti mahdottomina ja jopa perustuslain vastaisina (ks. Hollo ja Kuusiniemi 1989, 680). Erityisesti MTK, keskusta ja kokoomus ovat vastustaneet jyrkästi pakollisen suojeluvyöhykkeen säätämistä.

Kansalaisten ympäristöasenteiden kartoituksissa (Uusitalo 1986; Tulokas 1990; Sairinen 1996) suomalaisten huoli ympäristön tilasta on todettu suureksi. Laajoihin kyselyaineistoihin perustuneissa tutkimuksissa ei kuitenkaan yksittäisiin ympäristökysymyksiin ole paneuduttu kuin suuntaa–antavasti. Esimerkiksi Tulokkaan tutkimuksen (1990, 132) mukaan rantarakentamista ei ole suhteessa eräisiin muihin ympäristökysymyksiin nähty erityisen ongelmallisena. Tilastokeskuksen vuonna 1994 keräämässä aihepiiriltään laajassa kyselytutkimuksessa (Sairinen 1996) kansalaisten suhtautuminen rantojensuojeluun osoittautui melko myönteiseksi, mutta tuonkaan tutkimuksen tuloksista ei ole vedettävissä kovin suuria johtopäätöksiä siitä, mitä kansalaisten rantoihin ja rantojenkäyttöön liittämät arvot, tarpeet ja asenteet pohjimmiltaan ovat.

Rantarakentamisen nouseminen esille ympäristöongelmana liittyy suomalaisen ympäristötietoisuuden laajempiin kehityskaariin. Ympäristöasiat ovat yhteiskunnallistuneet ja arkipäiväistyneet. Kestävän kehityksen periaatteiden myötä ympäristönäkökohdat on pyritty kytkemään kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan (esim. Kestävä kehitys ja Suomi 1990). Frederick H. Buttel (1992) on esittänyt vallitsevaksi kaksi tendenssiä, joiden vaikutuksesta ympäristöasiat ovat nousseet yhteiskunnallisen toiminnan piiriin. Buttel käyttää nimitystä vihertyminen (greening) niistä kulttuurisista prosesseista, joiden kautta huoli ympäristöstä juurtuu yhteiskunnallisiin ryhmiin ja ympäristöön liittyvät symbolit nousevat yhteiskunnallisiin diskursseihin. Vihertyminen on täten samantapainen kulttuurin läpäisevä yhteiskunnallinen voima kuin esimerkiksi protestanttinen etiikka ja oppositionaalinen työväenluokan kulttuuri ovat aiemmin olleet. Toinen tendenssi, ympäristökysymysten tuleminen osaksi institutionaalisia käytäntöjä (environmentalization), käsittää taas ympäristötietoisuuden välittymisen poliittiseen ja taloudelliseen päätöksentekoon. Suomessa ympäristöajattelun pysyvä läpimurto laajan yhteiskunnallisen keskustelun piiriin tapahtui 70– ja 80–

luvun taitteessa ennen kaikkea ympäristöliikkeiden toiminnan kautta. Tuon ajan liikehdintä (Koijärvi–liike, Lappajärvi–liike, Vuotos–liike jne.) synnytti Suomeen uuden poliittisen ryhmittymän, vihreät; edisti ympäristöministeriön perustamista sekä vaikutti monin tavoin ja syvästi ihmisten mielipiteisiin ja arvostuksiin. (Järvikoski 1991, 173; Borg 1991, 185; Konttinen 1996, 270-284). Ympäristöpolitiikan alue on koko ajan laajentunut, ja Suomen liittyminen Euroopan Unioniin, samoin kuin monien kansainvälisten ympäristönsuojelusopimusten sopiminen, ovat entisestään lisänneet ympäristökysymysten institutionalisoitumista maassamme.

Julkisessa keskustelussa rantarakentaminen on jossain määrin jäänyt metsiä ja veden laatua koskevien ympäristökysymysten jalkoihin, vaikka asia on ympäristövirkamiehistön ja luonnonsuojelujärjestöjen keskuudessa mielletty ongelmaksi jo 1960-luvulla. Rantakysymyksen nouseminen laajamittaiseksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi on ollut hidasta osaltaan siitä syystä, etteivät ympäristö– ja luonnonsuojeluliikkeet ole pitäneet rannoista meteliä samassa määrin kuin esimerkiksi vanhoista metsistä. Ja vaikka rannoista onkin kannettu huolta, on niiden yhteydestä puuttunut vastaava dramaattinen lataus kuin metsien kohdalla – rannoilla ei ole juurikaan kahlekuninkaita näkynyt; erityisasiantuntijat eivät ole kiistelleet 'rantatodellisuudesta' siinä määrin kuin metsien tilasta (vrt. Väliverronen 1996) eikä rantarakentamiseen ole liitetty suoranaisia terveysriskejä tai laajoja kansantaloudellisia kysymyksiä. Ihmisten virkistäytymispaikkoina rannat ovat kuitenkin huomattavasti aarniometsiä merkittävämpiä, kuten ympäristöministeriön ympäristönsuojeluosaston vanhempi hallitussihteeri Lauri Nordberg on osuvasti todennut: "Minne ihmiset menevät, kun he vapaa-aikanaan haluavat nauttia luonnonkauneudesta? Eivät he mene Kessiin, Talaskankaalle tai Porkkasaloon, he pyrkivät rannoille" (Luonnonsuojelija 1/1992). Rantarakentaminen lienee lisäksi yhä tänäänkin suurimmalle osalle väestöstä kulttuurinen itsestäänselvyys, jota ei nähdä ainakaan valtakunnallisella tasolla mitenkään merkittävänä uhkana sen paremmin luonnolle kuin ihmisten toimintaedellytyksillekään. Rantatematiikka kytkee niin arjen kuin vapaa-ajankin kautta valtaosan suomalaisista huomaansa niin, että jos maassamme metsää ei useinkaan tunnuta nähtävän puilta, vielä vaikeampaa lienee nähdä rantaa vesirajalta.

Maatalouden rakennemuutoksen seurauksena perinteisten maaseudun elinkeinojen merkitys on jatkuvasti vähentynyt. Uusien korvaavien elinkeinojen luominen onkin noussut yhä keskeisemmäksi kysymykseksi erityisesti pienissä maaseutukunnissa. Ongelma koskettaa niin paikallisia asukkaita kuin kuntien viranhaltijoita ja luottamusmiehiä. Erilaiset matkailuun liittyvät elinkeinot on nähty erääksi ratkaisuksi kuihtuvan maaseudun ongelmiin. Tässä yhteydessä erityisesti rantojen käyttö on avainasemassa, sillä rannat ovat monissa kunnissa keskeinen vetonaula, jolla pyritään sekä kasvattamaan kunnan asukasmäärää ja luomaan uutta yrittäjyyttä kuntaan että houkuttamaan kuntaan matkailijoita ja kesäasukkaita. Rantojenkäytön kohdalla kunnat ovat ristiriitaisen tilanteen edessä: yhtäältä nimenomaan luonnonmukainen, rakentamaton ranta nähdään matkailullisena voimavarana ja houkuttimena, toisaalta nämä samat rannat ovat myös kaikkein arvokkaimpia rakentamiskohteita. Sen lisäksi, että rantojenkäyttö muodostaa kunnille taloudellisen kysymyksen, siihen liittyy myös tärkeitä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia ja pitkän tähtäyksen ekologisia ulottuvuuksia sisältäviä kysymyksiä.

Rantakysymyksessä on kuluvana vuosikymmenenä oltu sikäli vedenjakajalla, että aiemmin pääasiassa luonnonsuojelujärjestöjen ajamat tiukat lakisääteiset ja kaikkia ranta–alueita koskevat sääntelytoimet (rantalaki, 100 – 300 metrin rantojensuojeluvyöhyke, kaavoituspakko) ovat esiintyneet myös ympäristöhallinnon luonnoksissa uudesta rantojenkäyttöjärjestelmästä (MOU –mietintö 1993; selvitysmies Matti Hillin esitys 1994; lakiluonnos uudesta luonnonsuojelulaista 1994). Voisi sanoa, että äänensävy asiasta puhuttaessa on jatkuvasti vakavoitunut, mutta käytännön tasolla valtakunnallinen rantojensuojeluohjelma (1990) oli vuoden 1997 alkuun asti ainoa rantarakentamisen paikallisesti kieltävä toimenpide. Uudessa, vuoden 1997 alusta voimaan tulleessa luonnonsuojelulaissa rantojen kaavoitusvelvollisuus yllättäen hyväksyttiin. Suurimpana myötävaikuttajana tälle on varmastikin ollut tarve saattaa Suomen normisto lähemmäs Euroopan Unionin jäsenmaissa vallitsevia käytäntöjä.

Tämän työn kaksi ensimmäistä artikkelia käsittelevät suomalaista rantojensuojeluproblematiikkaa ollen ympäristösosiologista tutkimusta sanan konventionaalisessa merkityksessä. Kolmas, rakennuslain uudistamista käsittelevä

artikkeli, *Kunta, kuntalainen ja valtio rakennuslainuudistuksessa*[3] on lähempänä diskurssi- tai retoriikka-analyyttistä poliittisen puheen tutkimusta kuin 'perinteistä' ympäristösosiologiaa. Rakennuslakiartikkelissa varsinainen ympäristöteema jää jossain määrin marginaaliin ja keskiöön nousee kansalaisen, kunnan ja valtion välisten suhteiden strateginen määrittyminen ympäristö- ja puoluepoliittisessa kontekstissa.

Rakennuslain uudistaminen on ollut yhtä ongelmallinen asia kuin rantarakentamisen lainsäädännöllinen rajoittaminen. Rakennuslakia voi pitää kaikkein merkittävimpänä ympäristölakina, sillä se käsittelee kaiken maankäytön suuntaviivoja, ei pelkästään luonnonarvoiltaan merkittävimpien alueiden käyttöä, kuten esimerkiksi luonnonsuojelulaki. Tätä kautta sen vaikutukset ulottuvat kaikkien kansalaisten elämänpiiriin. Nykyinen, jo vanhentunut rakennuslaki on vuodelta 1958. Useista yrityksistä huolimatta lain kokonaisuudistusta ei ole poliittisten erimielisyyksien takia saatu aikaan. Uudistustyö on tätäkin kirjoitettaessa käynnissä; viimeisimmän kokonaisuudistusesityksen on määrä valmistua vuoden 1997 loppuun mennessä.

Rantojensuojelu ja rakennuslaki kytkeytyvät vahvasti toisiinsa. Rantarakentamiseen liittyvä problematiikka on ollut eräs keskeinen syy lakiuudistustyön vaikeudelle ja epäonnistumiselle. Useimmat uudistusyritykset ovat ainakin osaksi kaatuneet juuri sisältämiensä rantarakentamisrajoitusten vuoksi. Rakennuslaki on vaikutuspiirinsä laajuuden vuoksi problematiikaltaan rantakysymystä monimuotoisempi. Itse kiinnostuin valtavaa kohua julkisuudessa aiheuttaneesta vuoden 1994 rakennuslain uudistusyrityksestä alun perin sen yhtenä kiistakohteena olleen rantarakentamisen sääntelyn vuoksi, mutta alettuani lähemmin tarkastella lakiuudistuksesta käytyä keskustelua rantatematiikka jäi sivuun ja huomioni keskipisteeksi nousivat rakennuslain vaikutuspiirissä olevien toimijoiden valtasuhteet. Tämä näkökulman muutos ei ollut pelkästään oman nokkeluuteni hedelmä, sillä julkisuudessa nimenomaan lain hallinnollinen sisältö, eli kansalaisten, kuntien ja valtion toiminnallinen suhde, oli eniten esillä.

Metodologisesti artikkelit ovat varsin samankaltaisia. Ne kaikki nojautuvat sosiaalisen konstruktionismiin. Konstruktionistinen näkökulma lienee tätä nykyä

[3] Julkaistaan Yhteiskuntasuunnittelu -lehdessä

yleisemmin sovellettu lähtökohta erilaisten ympäristöä koskevien kiistojen sekä myös ympäristöpolitiikan sosiologisessa tutkimuksessa (esim. Dietz, Stern & Rycroft 1989; Gamson & Modigliani 1989; Lidskog 1993; Suomessa esim. Koskinen 1994; Litmanen 1994; Sairinen 1994; Jokinen 1995; Väliverronen 1996). Konstruktionismissa lähdetään ajatuksesta, etteivät yhteiskunnalliset ongelmat ole suoraan objektiivisesti tavoitettavissa, vaan ne rakentuvat sosiaalisen toiminnan kautta. Näin esimerkiksi ympäristöä koskeva ongelma, vaikkapa otsonikato, ei ole 'varsinainen' yhteiskunnallinen ongelma ennen kuin se yhteiskunnallisessa käytännössä, julkisessa keskustelussa, määritetään ongelmaksi (ks. Suhonen 1994, 36-42). Konstruktionismiin liittyy perimmäisenä ajatus yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksessa käytävästä todellisuuden määrittämistä koskevasta kamppailusta. Konstruktionistinen lähestymistapa hylkää käsityksen yksilöille välittyvän todellisuuden objektiivisesta perustasta, se korostaa tiedon yhteisöllistä alkuperää (Litmanen 1994, 5). Jonkin, vaikkapa 'objektiivisesti' mitattavissa olevankin seikan määrittyminen ongelmaksi on tämän näkökulman mukaan aina neuvottelun tulos. Tästä seuraa, että ongelmat ovat aina suhteellisia. Konstruktionistisen näkökulman mukaan absoluuttisia ongelmia ei ole, vaan eri aikoina, eri tilanteissa ja eri toimijoiden kohdalla eri asiat määrittyvät ongelmiksi.

Konstruktionistiset suuntaukset on usein jaoteltu ns. tiukkaan ja kontekstuaaliseen suuntaukseen. Jako perustuu siihen painoarvoon, mikä objektiivisille olosuhteille annetaan ongelman analysoinnissa. Tiukka konstruktionismi sulkeistaa ne epäkiinnostavina tai analyysin kannalta merkityksettöminä keskittyen pelkästään määrittelyprosesseihin. Kontekstuaalisessa konstruktionismissa olosuhteet ja asiantilat taas huomioidaan sosiaalisten määrittelyjen kehyksinä. (Jokinen 1995, 22-23). Oma työni on lähempänä kontekstuaalista kuin tiukkaa konstruktionismia; tarkastelen artikkeleissa analysoitavien tekstien sisältöä suhteessa niihin kulttuurisiin ja yhteiskunnallisiin reunaehtoihin, joiden muodostamassa kontekstissa teksteissä ilmenevä todellisuuden määrittely tapahtuu. Maatalouden tuotantorakenteen muutosten, hallintokulttuuristen käytäntöjen ym. aineistojen 'ulkopuolisten' tekijöiden huomioiminen on ollut nähdäkseni välttämätön edellytys artikkeleissa tarkasteltavien ilmiöiden ymmärtämiselle. Rakennuslakia koskevassa artikkelissa keskeinen kontekstuaalinen tekijä on ollut se, että aineisto on koostunut eduskuntapuheesta, jolle ovat ominaisia juuri tietynlaiset konventiot ja käytännöt ja joka tapahtuu aina

tietyn poliittisen tilanteen ja ilmapiirin vallitessa. Kontekstin huomioiminen on tarjonnut näin välineet määrittelyprosessien 'pintatason' ylittämiselle, niiden sitomiselle vahvemmin suomalaiseen yhteiskunnalliseen todellisuuteen.

Kaikissa kolmessa artikkelissa läpikäyvänä teemana on hallinnon ja kansalaisuuden suhde. Tämä ilmenee paitsi kysymyksenä ympäristön ja ympäristöongelmien määrittämisestä, myös määrittelykamppailuna siitä, mitä ovat maankäyttöpolitiikkaan osallistuvien toimijoiden oikeudet, rajoitukset, valta ja vastuu. Käytännössä tämä tarkoittaa tarkastelun ulottamista kaikille niille tasoille, joista maankäytön suunnittelun kenttä pohjimmiltaan muodostuu. Kaikissa artikkeleissa nousee tätä kautta esiin paikallisen ja valtakunnallisen todellisuuden määrittelyn, tavoitteen asettelun ja toimintavallan problematiikka. Tähän liittyy saumattomasti kysymys asianosaisuudesta: kenellä on oikeus osallistua ja vaikuttaa, toteuttaa ja valvoa luonnonsuojelua ja muuta maankäyttöä, ja miten, kenen toimesta ja millä perusteilla osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet jakautuvat eri toimijoiden kesken? Pyrkimyksenäni ei ole etsiä valmiita ratkaisumalleja maankäytön suunnittelun ja rantojensuojelun ongelmiin, vaan tehdä ymmärrettäväksi niitä kulttuurisia ja yhteiskunnallisia lähtökohtia ja positioita, joista käsin aihepiiriin liittyvää todellisuutta on tarkastelemissani tilanteissa tuotettu ja ylläpidetty. Tarkastelun keskiössä ovat täten ne maailman mallit, joihin toimijat itsensä ja muut asettavat silloin kuin kyse on rantojensuojelusta tai rakennuslain uudistamisesta.

Artikkelien voi nähdä muodostavan trilogian, jossa edetään maatalon tuvasta kunnantalon kautta Arkadianmäelle. Eräällä tapaa artikkeleista avautuu näin näkökulmia koko yhteiskuntaan; rivikansalaisen yksilötasolta aina sinne asti, missä maan mahtavat tekevät viisaita(?) päätöksiään. Artikkeleista rakentuu määrittelyjen ja itsemäärittelyjen koordinaatisto, jossa ne, jotka sanansa sanovat, tulkitsevat maailmaansa, omaa olemistaan ja niitä voimia, joiden vaikutuspiirissä toimivat. Välillä maailman tulkitseminen on ilmeisen 'rehellistä' ja suoraa, kuten silloin, kun rantojensa suojelusta katkeroitunut sukutilan isäntä purkaa pettymystään ja suuttumustaan haastattelijalle, välillä taas strategisen valikoivaa ja tendenssinomaista, kuten silloin, kun hallituspaikkansa puolesta kamppailevan puolueen kansanedustaja maalailee kauhukuvia valtiojohtoisesta mielivallasta maankäyttöpolitiikassa.

Kaikissa artikkeleissa aiheena on maankäytön suunnittelu ja se, miten erilaisia vaikeasti yhteensovitettavia arvoja ja intressejä, kuten traditioita, taloudellisia etuja ja ympäristöllisiä näkökohtia suhteutetaan toisiinsa. Perimmäisenä kohteena artikkeleissa ovat kuitenkin ympäristöpolitiikan kentällä (enemmän tai vähemmän aktiivisina) toimivien ihmisten, ryhmien ja instituutioiden ja niiden suhteiden kautta välittyvät todellisuudet, se monimuotoinen maailma, josta maailman monimuotoisuutta vaihtelevanväristen silmälasien läpi tarkastellaan.

KIRJALLISUUS

Borg, Olavi: 1991. Vihreät – vihreä liike politiikassa. Teoksessa Ilmo Massa & Rauno Sairinen: 1991. Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle. Gaudeamus. Helsinki. 180-194.

Buttel, Frederick H: 1992. Environmentalization: Origins, Processes, and Implications for Rural Social Change. Rural Sociology . 57 (1) 1992. 1-27.

Dietz, Thomas; Stern, Paul C. & Rycroft, Robert W: 1989. Definitions of Conflict and the Legitimation of Resources: The Case of Environmental Risk. Sociological Forum. Vol. 4. No 1. 47-70.

Donner-Amnell, Jakob: 1991. Metsäteollisuus yhteiskunnallisena kysymyksenä Suomessa. Teoksessa Ilmo Massa & Rauno Sairinen: 1991. Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle. Gaudeamus. Helsinki. 265-306.

Gamson William & Modigliani Andre, 1989. Media discourse and public opinion on nuclear power. American Journal of Sociology. 95 (1).

Hollo, Erkki J. & Kuusiniemi, Kari (toim.) 1989. Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö. Lakimiesliiton Kustannus Oy. Helsinki.

Jokinen, Pekka: 1995. Tuotannon muutokset ja ympäristöpolitiikka. Ympäristösosiologinen tutkimus suomalaisesta maatalouden ympäristöpolitiikasta vuosina 1970-1994. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C, osa 116. Turku.

Julkunen, Markku & Nieminen, Matti: 1993. Rantojensuojeluohjelman ja rantayleiskaavoituksen vaikutus maaseudun elinvoimaisuuteen (RASE-projekti). Keski-Suomen lääninhallitus. Ympäristöosasto. Julkaisuja 6/1993. Jyväskylä.

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

Kestävä kehitys ja Suomi. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kestävään kehitykseen tähtäävistä toimista. 1990. Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Konttinen, Esa: 1996. Ympäristön muodostuminen yhteiskunnalliseksi kysymykseksi 1980-luvun taitteen murroksessa. Sosiologia 4/96. 270-284.

Koskinen, Keijo: 1994. Ympäristönsuojelusta "kestävään kehitykseen". Kansallinen ympäristöpolitiikka ja ekologinen modernisaatio. Turun yliopisto. Satakunnan ympäristöntutkimuskeskus. Sykesarja A6. Pori.

Lidskog, Rolf: 1993. Whose Environment? Which Perspective? A Critical Approach to Hazardous Waste Management in Sweden. Environment and Planning. A 25. 571-588.

Litmanen, Tapio: 1994. Kallion uumenissa, satojen metrien syvyydessä. Paikalliset ydinjätekonfliktit Suomessa. Julkaisematon sosiologian lisensiaatintyö. Jyväskylän yliopisto.

Maankäytön ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön työryhmän mietintö. Työryhmän raportti 1 1993. Ympäristöministeriö. Kaavoitus- ja rakennusosasto. Helsinki.

Nieminen, Matti: 1994. Rantojensuojeluohjelma – kilpailevia tulkintoja ja vertautumatonta rationaalisuutta. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 59. Jyväskylä.

Sairinen Rauno, 1996. Suomalaiset ja ympäristöpolitiikka. Tilastokeskus. Tutkimuksia 217. Helsinki.

Similä, Jukka: 1993. Luonnonsuojelulainsäädäntö eräissä Euroopan maissa. Ympäristöministeriö. Ympäristönsuojeluosasto. Selvitys 121. Helsinki.

Suhonen, Pertti: 1994. Mediat, me ja ympäristö. Hanki ja jää. Tampere.

Tulokas, Raija: 1990. Suomalaiset ja ympäristö. Tilastokeskus. Helsinki.

Uusitalo, Liisa: 1986. Suomalaiset ja ympäristö. Tutkimus taloudellisen käyttäytymisen rationaalisuudesta. Helsingin kauppakorkeakoulu A 49. Helsinki.

Venäläinen, Eija: 1989. Onnelaan, kulisseihin, luontoon. Näytöksiä suomalaisesta kesämökkielämästä. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen työpapereita n:o 57. Jyväskylä.

Väliverronen Esa, 1996. Ympäristöuhkan anatomia. Tiede, mediat ja metsän sairaskertomus. Vastapaino. Jyväskylä.

MIKÄ MAA, MIKÄ LUONTO?
Sosiologinen näkökulma maanomistajien ja ympäristöhallinnon kiistaan rantojensuojelusta

Eräs kiperimmistä ympäristökysymyksistä maassamme on 60-luvulta lähtien esillä ollut, yhä ratkaisematon ongelma rantarakentamisen sääntelystä ja rantojen suojelusta.[4]Kysymys rannoista sisältää vahvoja tunnelatauksia, jotka ilmenevät hyvin myös maamme ensimmäisen puhtaasti luonnonsuojelutavoitteisiin perustuvan rantojenkäytönrajoituksen, valtakunnallisen rantojensuojeluohjelman, kohdalla.

Suomalainen rantojenkäyttösäännöstö poikkeaa suuresti muualla Euroopassa vallitsevasta käytännöstä. Kun rantarakentaminen Suomessa on pääsääntöisesti kaikkialla sallittu, on se muualla vain poikkeustapauksissa mahdollista. Eurooppalaismallista rantarakentamista kieltävää lakia ei ole Suomeen säädetty, vaikka tämänsuuntaisia vaatimuksia on esitetty jo 1960-luvun loppupuoliskolta lähtien (Hollo & Kuusiniemi 1989, 680). Suomalaista rantojenkäyttöä onkin erityisesti ympäristöhallinnossa moitittu luonnonarvoja tuhlailevaksi (esim. Nordberg 1992)

Maamme luonnonoloiltaan merkittävimmät ranta-alueet määrättiin suojeltaviksi valtioneuvoston periaatepäätöksellä vuonna 1990. Rantojensuojeluohjelmaa, jonka tarkoituksena on säilyttää 5 % maamme rantaviivasta rakentamattomana, vastustivat sen julkistamisesta lähtien eräät puolueet, maanomistajat ja heidän etujärjestönsä sekä useat kunnat. Ohjelma-alueista 60 % on yksityisten tai yhteisöjen, 40 % valtion maalla. Suojelualueiden omistajien on mahdollista myydä maansa valtiolle; vaihtaa se valtion maahan tai luopua rakennusoikeuksistaan kertakorvausta vastaan. Suojeluohjelmaa vastustavat maanomistajat jättivät (MTK:n ja kuntien avustamina) ohjelmasta kaikkiaan 4692 muistutusta ja

---

[4] Artikkelin kirjoittamisen jälkeen rantakysymys on saanut vuoden 1997 alusta voimaan tulleeseen uuteen luonnonsuojelulakiin sisältyvän kaavoitusvelvollisuuden myötä uuden käänteen. Varsinaisesta 'ratkaisusta' ei tosin ainakaan luonnonsuojelijoiden ja kansainvälisen vertailun perusteella vieläkään voida puhua.

ohjelmasta on valitettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. (ks. Nieminen 1994).

Rannikon (1994, 16-17) mukaan ympäristökonfliktit ovat useimmiten paikallisten ryhmien välisiä kiistoja, ja tapaukset, joissa suojeluvaatimukset tulevat maakunnan ulkopuolelta ja paikallinen väestö vastustaa suojelua, ovat harvinaisia. Rantojensuojeluohjelmakiistassa niin paikallisten liikkeiden kuin valtakunnallisten luonnonsuojelujärjestöjenkin toiminta on jäänyt vähäiseksi, ja taistelua on käyty yksittäisten maanomistajien ja valtion välillä. Luonnonsuojelijoiden passiivisuus selittyy ainakin osaksi sillä, että he ovat nähneet suojeluohjelman täysin riittämättömäksi toimenpiteeksi pitkään vaatimansa yleisen rantalain rinnalla (ks. Nieminen 1994, 48-56). Poikkeuksellisen laajana ja pääsääntöisesti yksityismaahan kohdistuvana suojeluhankkeena rantojensuojeluohjelma herätti maanomistajissa ennennäkemättömän vastustuksen. Muiden suojeluohjelmien kohdalla ei ollut vastaavaa tapahtunut, sillä niissä yksityismaan osuus oli pienempi ja suojelu oli kohdistettu rantoja 'vähempiarvoisiin' luontotyyppeihin, kuten esimerkiksi soihin.

Erikoiseksi rantojensuojelukiistan tekee myös se, että aloite suojeluun lähti valtiosta käsin. Ne ympäristökonfliktit, joihin olemme uutisissa ja sosiologien tutkimuksissa törmänneet – esimerkiksi Vuotos (Suopajärvi 1993); Talaskangas (Nykänen & Järvikoski 1994); ydinjätteiden loppusijoitus (Litmanen 1994) ja Jerisjärven tiekiista(Aaltonen 1994) ovat yleensä edustaneet tyyppiä, jossa valtio tai jokin yritys on ajanut alueen hyötykäyttöä ja kansalaiset ovat nousseet vastustamaan asiaa. Rantojensuojeluohjelmassa on ollut toisin; valtio on halunnut suojella ja vastustus on noussut kansalaisyhteiskunnasta ja paikallishallinnosta. Useimmista ympäristökonflikteista rantojensuojelukiista eroaa myös siten, ettei kysessä ole yksittäinen kohde, vaan suuri joukko kaikkialle Suomeen sijoittuvia alueita joiden koko vaihtelee sadasta metristä useisiin kilometreihin. Saman kunnan sisälläkin suojeluohjelma-alueet saattavat olla kymmenien kilometrien päässä toisistaan. Minkäänlaista maanomistajien yhteistä vastustusliikettä ohjelma ei synnyttänyt; asiaa vastustavat jättivät ministeriölle kirjallisena mielipiteensä ja useimpien kohdalla aktiivinen

vaikuttaminen jäi siihen. Vaikka MTK lähtikin pontevasti ajamaan maanomistajien asiaa, auttoivat yksittäisiä maanomistajia ainakin Keski-Suomen läänissä eniten suojeluvastaiset kunnanhallitukset. (ks. Nieminen 1994 & 1996). Ympäristökonfliktit rakentuvat julkisuudessa lähes poikkeuksetta selkeän taloudellisen edun ja luonnonsuojelun välisen ristiriidan varaan. Talouden ja luonnon vastakkainasettelu on helpoin tapa käsitellä mutkikkaita konflikteja, ja näyttäisikin, että asetelmasta on muodostunut kielipeli, joka valjastetaan käyttöön aina kun luonnonsuojelutoimenpide herättää vastustusta. Kuten Rannikko (1994, 25-26) toteaa, konkreettisissa ympäristökonflikteissa on päällekkäin niin tiedollisia, arvoihin perustuvia kuin intressipohjaisiakin ulottuvuuksia. Tästä syystä konfliktin määrittäminen pelkästään taloudelliseksi kiistaksi on niin yksinkertaistavaa ja harhaanjohtavaa, että se voi pahimmassa tapauksessa estää osapuolten välisen kommunikaation ja ongelman kokonaisvaltaisen ymmärtämisen.

Talouden sfääriin kuuluvalla kielipelillä on selkeä poliittinen funktio. Ei-rahallisten luonnonarvojen puolustaminen on helppo esittää pyyteettömänä toimintana, ja taloudellisten etujen ajaminen on tästä näkökulmasta käsin vastaavasti leimattavissa laskelmoivaksi, 'todellisista' arvoista piittaamattomaksi ahneudeksi. Vastaavasti taloudelliset seikat voidaan esittää kansantaloudellisesti välttämättöminä ja luonnonsuojelulliset pyrkimykset epärealistisena ötököitten hoivailuna. Tämä asemasota on mahdollistunut moderniin luonnontieteeseen perustuneen, länsimaisen kulttuurin luontokäsitystä ohjanneen luontoa ulkoistavan, luonnon ja yhteiskunnan erillisenä näkevän ajattelun kautta (Haila 1991, 52-55). Tätä ajattelua ovat kumonneet niin ekologit kuin yhteiskuntatieteilijätkin. Ulrich Beckin (1990, 62-67) mukaan on mahdotonta puhua luonnosta yhteiskunnan ulkopuolisena, omalakisena entiteettinä. Beck näkee luonnon sosiaalisesti konstituoituna, kulttuurisena kategoriana, joka viittaa yhteiskuntaan, ei mihinkään yhteiskunnan ulkopuoliseen olioon (ks. myös Haila 1991, 56; Beck, Giddens & Lash 1995, 8). Ympäristökamppailujen kohteena oleva luonto kiinnittyy yhteiskuntaan jo omistuksen ja hallinnan kautta; kaikkein 'luonnonvaraisin' erämaakin on aina jonkun omistamaa ja päätösvallan alaista. Käytännössä luonnon ja yhteiskunnan monitasoinen, päällekkäinen suhde ilmenee esimerkiksi ympäristöpolitiikan vahvistumisessa ja sen alan laajenemisessa (Sairinen 1995, 33).

Myös vuonna 1990 vahvistetusta rantojenuojeluohjelmasta kehittynyt, edelleen pitkälti ratkaisematon kiista on julkisuudessa ja yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessakin (esim. Uusitalo 1991, 40; Rouhinen 1991, 222) määritetty puhtaasti taloudelliseksi konfliktiksi. Tässä kiistassa ilmenevät kuitenkin selkeinä luonnon sosiaalinen konstituoituminen ja sen hallinnan yhteiskunnallisuus tavalla, jossa taloudelliset arvot ovat vain yhtenä ja monessa tapauksessa varsin vähäisenäkin konfliktin osatekijänä.

Tämä artikkeli perustuu pro gradu -tutkielmaani Rantojensuojeluohjelma – Kilpailevia tulkintoja ja vertautumatonta rationaalisuutta (Nieminen 1994). Tutkielman aineistona ovat kuuden keskeisen rantojensuojeluohjelmakeskusteluun osallistuneen toimijaryhmän tai instituution (MTK; Maanomistajain Liitto; Suomen luonnonsuojeluliitto; Kunnallisliitto; ympäristöministeriö sekä lääninhallitukset) lehtikirjoitukset ja viralliset dokumentit vuosilta 1990-1993 sekä 18:lle Konneveden ja Kuhmoisten rantojensuojeluohjelma-alueita omistavalle maataloudenharjoittajalle[5] kesällä 1993 tehdyt teemahaastattelut. Sovelsin aineistoon kehysanalyyttistä tarkastelutapaa (ks. Goffman 1974; Peräkylä 1991): määritin aineistosta viisi erilaista rantojensuojeluohjelmaa jäsentävää ja sitä koskevaa todellisuutta tuottavaa tulkintakehystä (oikeudellinen; hallinnallinen; luonnonarvo-; yksityisomistus- sekä hyödyntäkehys), ja pyrin näihin kehyksiin tukeutuen selvittämään rantojensuojeluun liittyneiden ristiriitojen olemusta, syitä ja seurauksia.

Toimijatahojen lehtikirjoituksista ja suojeluohjelma-alueita omistavien maataloudenharjoittajien haastatteluista paljastuu, että kiista on rakentunut erilaisten kilpailevien sosiaalisten todellisuudenmäärittelytapojen pohjalta. Keskiöön ovat maanomistajaa lähellä olevien ryhmien (Maanomistajain Liitto, MTK, keskustapuolue, SMP) kommenteissa nousseet ohjelman taloudelliset haitat sekä siihen liittyneet hallinnolliset epäkohdat; ympäristöministeriöllä alkuperäisluonnon elinolojen turvaaminen ja Suomen luonnonsuojeluliitolla taas jokamiehenoikeudet eli ihmisten oikeus nauttia "vapaista" rakentamattomista rannoista.

---

5 Käytän tilaa säästääkseni ilmaisua 'maataloudenharjoittajat', vaikka termi 'maa- ja metsätaloudenharjoittajat' vastaisi paremmin todellisuutta.

Tarkastelen artikkelissa rantojensuojelukonfliktia sen kahden keskeisimmän osapuolen, ympäristöhallinnon ja maanomistajien, tulkinnoista käsin. Keskityn tarkastelussani osapuolten näkemyksiin yksityisestä maaomaisuudesta sekä alueiden luonnonarvoista, joiden katson muodostavan ongelman keskeisen, mutta julkisuudessa sivuutetun ulottuvuuden.

MAAN MERKITYKSET MAATALOUDENHARJOITTAJILLE

Kahdessa runsasvesistöisessä keskisuomalaisessa kunnassa, Kuhmoisissa ja Konnevedellä haastateltujen maataloudenharjoittajien rantojensuojeluohjelmakommenteissa keskeisiksi kohosivat maanomistuksen itseisarvoa ja maan hallintaa käsittelevät tulkinnat. Se, miten haastateltavat mielsivät maanomistuksen ja oman asemansa maanomistajina, näytti olevan suoraan yhteydessä siihen, miten he suhtautuivat rantojensuojeluohjelmaan. Maaomaisuuden[6] merkitykset haastatelluille maataloudenharjoittajille esitetään taulukossa 1. (ks. seur. sivu).

Maahan liitetyt merkitykset liikkuvat samanaikaisesti monella aikatasolla, läsnä ovat niin menneisyys, nykyisyys kuin tulevaisuuskin. Maaomaisuus kantaa samanaikaisesti sekä biografisia, sukukohtaisia että koko yhteiskunnan subjektiivista ja sosiaalista hahmottamista koskevia merkityksiä.

---

6 Mukana maaomaisuus kokonaisuudessaan sekä ranta-alueille erityisesti annetut merkitykset.

Taulukko 1. Maaomaisuuden merkitykset maataloudenharjoittajille

	Sukuhistorian taso	**Henkilökohtainen taso**	**Tulevat sukupolvet**	**Yleinen taso**
Maa työnteon ilmentäjänä	Esi-isien työpanos	Oma työpanos	Mahdollisuus perillisten työlle.	
Maa menestyksen ilmentäjänä	Suvun 'menestystarina'	Oma 'menestystarina'		
Maa maatalousperinteen ilmentäjänä	Suku kansallisen maatalousperinteen osana.			Maatalous yhteiskunnan rakentajana.
Maa statuksena				Sos. aseman ja vaurauden osoitin.
Maa vapauden ja itsenäisyyden ilmentäjänä		Alue, jossa vallitsee itsemääräämisoikeus.		Maatalous palkkatyötä vapaampana ja itsenäisempänä elinkeinona.
Maan biografis-emotionaalinen ulottuvuus	Maa symboloimassa suvun jatkuvuuden ja esi-isienkunnioitusta.	Kasvuympäristö, elämänmuodon perusta, kotipaikka. Kiintymyksen kohde.		
Maa ja vapaa-aika		Maa esteettistarkoitteisen toiminnan kohteena. Maa harrastusten mahdollistajana.		
Maa pääomana		"Pankki" pahan päivän varalle. Kaupankäynnin mahd. kohde.	Perillisten taloudellinen turva.	
Maa uusien elinkeinojen mahdollistajana		Esim. mökkirakentaminen ja -vuokraus.	Maa mahdollistamassa perillisten tilan toimintaa uudistavat ratkaisut.	

Maaomaisuus ulkopuolisen toiminnan kohteena sai haastatteluissa seuraavia merkityksiä:

1. Maanomistus uhattuna oman elämäntavan ja elinkeinon perusedellytyksenä
2. Maa keskuksen vallankäytön ja yleisten intressien kohteena
3. Maa tarpeettomiksi koettujen luonnonsuojelutoimien kohteena
4. Maanomistus luonnonsuojelun uhkaamana perustuslaillisena oikeutena
5. Maa turistien ja muiden 'jokamiesten' uhkaamana yksityisomaisuutena
6. Maa vasemmistopoliitikkojen sosialisoimispyrkimysten kohteena

Ulkopuolisten toimijoiden pyrkimykset esiintyivät haastatteluissa siis yksinomaan erilaisina maataloudenharjoittajien asemaa ja omaisuutta vaarantavina uhkina.

Haastatellut 18 rantojensuojeluohjelma-alueita omistavaa maataloudenharjoittajaa voidaan jakaa neljään luokkaan sen mukaan, millainen on heidän suhtautumisensa maanomistukseen. Taulukossa 2. esitetään luokkiin kuuluneiden frekvenssit sekä lisäksi kunkin ryhmän suhtautuminen rantojensuojeluohjelmaan.

Taulukko 2. Maataloudenharjoittajien suhde maaomaisuuteen ja rantojensuojeluohjelmaan

		maaomaisuuden elinkeino-näkökulma	maanomistuksen itseisarvo, perinteet	suhtautuminen rantojensuojeluun
Liiketaloudelliset	2	+	0	–
Taipujat	2	+	+	±
Välinpitämättömät	3	0	0	0
Talonpoikaiset	11	0	+	–

+ = myönteinen
0 = näkemys puuttuu
– = kielteinen
± = ambivalentti

'Liiketaloudelliset maanomistajat' olivat tehneet rantatontti- tai mökkikauppoja ja suunnittelivat tämän toiminnan lisäämistä. He kokivat rantojensuojeluohjelman loukkaavana sen taloudellisten vaikutusten vuoksi; he pitivät valtiolta saatavia korvauksia riittämättöminä ja/tai näkivät ohjelman vaikeuttavan maakauppoja ja mökkiyrittämistä. 'Taipujat' korostivat maanomistajan päätäntävallan sekä maanomistuksen sukutraditioiden merkitystä, mutta olivat kuitenkin valmiit myymään maataan valtiolle, jos hinta olisi "sopiva". 'Välinpitämättömiltä' puuttui kokonaan maanomistuksen perinteinen talonpoikainen arvostus sekä itsenäisen päätöksenteon korostus, mutta he eivät 'liiketaloudellisista' poiketen esittäneet myöskään maan elinkeinoasemaa korostavia näkemyksiä. Selkeä enemmistö haastatelluista kuului luokkaan 'talonpoikaiset maanomistajat'. Heidän maanomistuksen ja hallinnan itseisarvoisuutta korostavaa suuntautumistaan voi kutsua traditionaalis-emotionaaliseksi. He kokivat rantojensuojeluohjelman pakottamiseksi, suhtautuivat erittäin kielteisesti maan myyntiin ja vaihtoon eivätkä olleet halukkaita neuvotteluihin viranomaisten kanssa.

Lähes 2/3 haastatelluista suojelurantojen omistajista suhtautui maanomistukseen jyrkän traditionaalisista lähtökohdista ja tulkitsi ohjelmaa loukkauksena maanomistuksen perusarvoja kohtaan. Kun mukaan lasketaan päätäntävallan menetystä kritisoineet 'taipujat', maanomistukseen traditionaalisia arvostuksia liittäneiden osuus kasvaa vielä suuremmaksi. Suuttumusta on aiheuttanut se, että valtio on toiminnassaan ohittanut sukuperinteet sekä talonpoikaisen maanomistuksen arvomaailman. Ainoastaan kaksi 'liiketaloudellisesti' orientoitunutta maanomistajaa vastusti ohjelmaa taloudellisista syistä.

Se, että olen erotellut 'liiketaloudellisesti' maanomistukseen suhtautuvat maanomistajat muista ei merkitse sitä, että tämän kategorian ulkopuolelle jääneet eivät olisi ammatinharjoittamisessaan liiketaloudellisesti orientoituneita. Kyseessä on kaksi eri asiaa ja kaksi eri identiteettiä. Osa maanomistukseen perinteisistä lähtökohdista suhtautuvista maataloudenharjoittajista oli voimakkaan liiketaloudellisesti ja edistyksellisesti maataloudenharjoittamiseen suuntautuneita. He olivat tehneet suuria investointeja ja harjoittivat perinteisestä maataloudesta poikkeavaa yrittäjyyttä. Ammatinharjoittajina he olivat modernis-

teja, maanomistajina traditionalisteja. Tämä kaksijakoisuus liittyy laajempiin yhteiskuntaamme määrittäneisiin rakenteellisiin muutoksiin, ja se tarjoaa yhden välineen tarkastella rantojensuojeluohjelmakonfliktia.

MAATALOUSYRITTÄJÄN JA MAANOMISTAJAN ERIYTYNEET IDENTITEETIT

Valtion maatalouspolitiikan sekä teknologisen ja yhteiskunnallisen kehityksen myötä maatalouden harjoittaminen on joutunut jatkuvien rationalisointivaatimusten kohteeksi. Omavaraistuotannosta on siirrytty markkinatuotantoon, ja on syntynyt pitkälle vietyyn työnjakoon perustuva maatalous-teollinen kompleksi. Suunnitelmallista järkiperäistämistä kuvastavat viimeaikaiset innovaatiot, kuten erikoiskasvi- ja luomuviljely sekä maatilamatkailu. Traditioon perustuvien toimintamallien tilalle on tullut päämäärärationaalinen, laskelmoiva ja keinoja punnitseva toiminta. Metsätalouden osalta omistaja on joutunut sopeutumaan metsäteollisuuden vaatimuksiin niin että metsänkasvatuksen ehdot, puun korjuu, kuljetus ja markkinointi sekä siitä maksettavan hinnan määrittäminen ovat siirtyneet yhä selvemmin omistajan toiminnan ulkopuolelle.

Tarkasteltaessa maataloudenharjoittajien suhtautumista rantojensuojeluohjelmaan voidaan nähdä, että maanomistusinstituutio ei ole kehittynyt samassa määrin päämäärärationaaliseen suuntaan kuin maa- ja metsätalouden harjoittaminen. Vaikka maataloudenharjoittajan ammatti on etääntynyt traditionaalisista sisällöistään, on rantojensuojeluohjelman vastustus hyvä esimerkki siitä, että joissakin tapauksissa perinteiseen talonpoikaiseen elämismaailmaan liittyvät arvot ovat yhä elinvoimaisia ja toimintaa ohjaavia. Työhön liittyvä rationaalisuus on muuttunut, mutta maataloudenharjoittajan keskeisimpään omaisuuteen, maahan, liittyy edelleen vahva perinteistä ja emootioista voimansa saava arvostus. Tämä suhtautumisen kaksijakoisuus ilmeni hyvin erään maataloudenharjoittajan kommentissa: "Maatalousyrittäjänä [suojeluohjelma] ei loukkaa, mutta maanomistajana loukkaa". Tässä on kyse kahden eri identiteetin välittämistä tulkinnoista. Taloudellista hyötyä korostava maatalousyrittäjän

identiteetti ei tullut ohjelman myötä loukatuksi, mutta maanomistuksen itseisarvoisuuteen perustuva maanomistajan identiteetti koki loukkauksen.

Maanomistuksen traditionaalisen merkityksen säilymistä on edesauttanut maanomistusinstituution erityisen turvattu juridinen asema maassamme (esim. Kultalahti 1990). Siihen ei ole yhteiskunnan taholta kohdistunut muutospaineita siinä määrin kuin maa- ja metsätaloustuotantoon, siksi maanomistus on useille maataloudenharjoittajille yhä vahvasti varjeltu yksityisasia. Maankäytöstä tulisi näiden maanomistajien mukaan saada päättää täysin omaehtoisesti. Useat haastateltavat totesivat, ettei heillä sinällään ole mitään suojelua vastaan, suojelu tulisi vain toteuttaa ensisijaisesti valtion mailla – ja yksityismailla ainoastaan maanomistajan itse sitä halutessa.

Maanomistuksen ja maataloudenharjoittamisen eriytyneet identiteetit ilmenevät myös maataloudenharjoittajien yhteistoimintavalmiudessa. Kuten Köppä (1979) toteaa, päämäärärationaalinen, perinteisestä talkootoiminnasta poikkeava ja esimerkiksi koneiden yhteisomistuksena ja vuokrauksena ilmenevä yhteistoiminta tilojen välillä on lisääntynyt. Maanomistuksen ja hallinnan yksityisluonnetta taas ilmentää se, ettei suurta suuttumusta tiloilla, kylissä ja kunnissa synnyttänyt rantojensuojeluohjelma saanut parhaimmillaankaan aikaan kuin paikallista ja hetkellistä yhteistoimintaa.

RUTIINIT VASTAANSANOMATTOMIEN ARVOJEN PURISTUKSESSA

Miksi sitten rantojensuojeluohjelmakiista määrittyi julkisuudessa taloudelliseksi kysymykseksi? Ongelmaa voi lähestyä Max Weberin sosiaalisen toiminnan teoriasta käsin. Weberin ideaalityyppisistä toiminnan muodoista päämäärärationaalisuus ja arvorationaalisuus ovat varsinaisesti rationaalisia, eli niiden mukaiseen toimintaan liittyy "järki, tietoinen harkinta ja toimintalogiikka" (Aittola ja Pirttilä 1989, 51). Arvorationaaliselle toiminnalle on ominaista, että siihen liittyy aina "käskyjä tai vaatimuksia, jotka toimijan mielestä sitovat häntä" juuri tietynlaiseen toimintaan (Weber 1978, 25). Päämäärärationaalisuus liittyy ennen

kaikkea tavoitteen saavuttamisen mahdollistavien keinojen tai olosuhteiden punnitsemiseen (mt. 24-25). Mitä voimakkaammin arvorationaalisuudessa Weberin mukaan aina läsnä olevat yksilöä sitovat käskyt ja vaatimukset hänen toimintaansa ohjaavat, sitä puhtaammin toiminta on arvorationaalista ja irrationaalista suhteessa päämäärärationaalisuuteen.

Ympäristöministeriön esittämät rantojensuojelun tavoitteet perustuvat luonnon ekosysteemien ja monimuotoisuuden sekä tulevien sukupolvien etujen turvaamiseen (Rantojensuojeluohjelman... 1991, 8-9). Luonnonarvoja painottava tulkinta ohjelman tarpeesta ja päämääristä pohjautuu ympäristökäsitykseen, jossa alkuperäisluonnon säilyminen nähdään itseisarvoisena asiana. Näin tulkittuna rantojensuojeluun ei viime kädessä liity inhimillisiä tarpeita tai arvoja, tai ainakaan ne eivät ole kilpailukykyisiä kohdealueiden luonnonarvojen kanssa. Luonnonarvoihin perustuva todellisuuden tulkinta edustaa biosentristä ajattelua, jossa luonnon itseisarvoisena näkeminen merkitsee ihmisen ja luonnon välisen suhteen sisältymistä eettisen ajattelun piiriin (ks. Ollikainen 1992, 105). Suojeluohjelman luonnon tarpeisiin perustuva määrittely ja sen mukaan toimiminen lähestyy weberiläisittäin arvorationaalista toimintaa, sillä toiminnan päämäärä perustuu näin tulkittuna eettiseen velvoitteeseen. Myös toinen rantojensuojeluohjelman peruste, 'alkuperäisluonnon' säilyttäminen tuleville sukupolville, sisältää eettisen, arvorationaalisen painotuksen. Suojeluohjelman päämäärä rakentuu tässäkin tulkinnassa toimijoiden ulkopuolelta, nyt oletetusta tulevaisuudesta käsin.

Suojeluohjelman tarpeen arvorationaalisen määrittämisen takia ohjelman perimmäisiin päämääriin on ollut vaikea kohdistaa vasta-argumentteja. Argumentit suojeluohjelman välttämättömyydestä ovat olleet arvorationaalisen, 'ulkopuolelta' tulevan luonteensa takia vaikeasti kumottavissa. Olisi absurdia väittää, ettei esimerkiksi kuikka tarvitsisi luonnonvaraisia rantoja. Yhtä hedelmätöntä olisi perustella suojelun tarpeettomuus väittämällä ettemme voi tietää sitä, arvostavatko mahdolliset tulevat sukupolvet rakentamattomia rantoja vai eivät (ks. Ollikainen 1992, 107; Vilkka 1993 187-203). Sekä maanomistajat että heidän etujärjestönsä tosin esittivät suojeluohjelman tarpeettomaksi sillä perusteella, että ohjelma kohdistuu pelkästään sellaisiin maanomistajiin, jotka

säilyttävät maitaan luonnonmukaisina. Tämä argumentointi on ollut kuitenkin helposti kumottavissa: jos suojeluohjelma-alueiden omistajat ovat niin vastuuntuntoisia ja luonnonarvot huomioivia kuin väittävät, ei suojeluohjelmasta pitäisi olla heille mitään haittaa. Päinvastoin, suojeluohjelman kautta heidän olisi mahdollista saada valtiolta rahallinen korvaus siitä, että jatkavat elämäänsä vanhaan malliin, eli jättävät ranta-alueensa rakentamatta.

Selitys sille, että suojeluohjelmaa ei hyväksytä siinäkään tapauksessa, että sen käytännön vaikutus merkitsisi vain toiminnan jatkamista samaan tyyliin, löytyy maanomistuksen ja maanhallinnan itseisarvoisista talonpoikaisista painotuksista. Sitä, että valtio määrää 'omistajan jo suojeleman' maan virallisesti suojeluun, ei voida hyväksyä, koska se on puuttumista maanomistajan omistukseen ja päätäntävaltaan. Tavoissa, joilla haastatellut suojelurantojenomistajat ohjelmasta puhuivat, kiinnittyy huomio pakon ja riiston ilmaisuihin; rannat "viedään", "ryöstetään" tai "vallataan"; maa joudutaan "luovuttamaan valtiolle" ja ohjelma on "kysymättä lyöty päälle". Nämä ilmaukset kertovat ennen kaikkea maanomistajan itsemääräämisoikeuteen ja lailliseen omaisuudensuojaan kohdistuviksi koetuista loukkauksista. Näin määritetyssä todellisuudessa maanomistajan osana on olla pelkästään valtiollisen päätöksenteon objektina.

Erityisesti luokan 4 maataloudenharjoittajien talonpoikaista maanomistukseen suhtautumista voi pitää rutinoituneena, yksilön "ontologisen turvallisuuden" (Giddens 1991, 35-69) ylläpitäjänä. Sillä uusinnetaan yksilön identiteetin ja maailmankuvan eheyttä. Tämä eheys joutuu koetukselle nyky-yhteiskunnassa, jossa tradition merkitys toimintojen legitimaation muotona yleisesti kielletään. Giddensin (mt. 54) mukaan yksilön itse-identiteetti määrittyy kykynä pitää erityistä omasta biografiasta rakentuvaa kertomusta yllä. Sellaiset kommentit kuin "Kun on nulikasta asti näitä maita tallustanu niin kai sillä on merkitystä" kertovat juuri oman "elämänkertomuksen" merkityksestä maan kokemiselle. 'Talonpoikaisten maanomistajien' rantojensuojeluohjelman vastustus on sisältänyt runsaasti rutiinin purkautumista vastustavia elementtejä. Maanomistuksen kulttuurisista merkityksistä ja omistuksen kautta määrittyvästä identiteetistä halutaan pitää kiinni. Niistä luopuminen merkitsisi perinteistä arvostuksiaan ammen-

tavalle maanomistajalle omaan identiteettiin ja oman toiminnan legitimoimiseen liittyvää kriisiä.

TALONPOIKAISJÄRKI HALLINNOLLISEN JÄRJEN HAMPAISSA

Päämäärärationaalisuudessa ei ole kyse absoluuttisista arvopäämääristä, vaan erilaisista laskelmoitavista vaihtoehdoista, jotka taas ovat välineitä joidenkin muiden päämäärien saavuttamiseksi. Suojeluohjelman suunnittelu ympäristöministeriössä ja valtioneuvostossa on perustunut eri vaihtoehtoja punnitsevaan toimintaan, jolla on pyritty arvorationaalisesti määrittyneen perimmäisen päämäärän, luonnonsuojelun, mahdollisimman tehokkaaseen toteutumiseen.

Hallinnollisia päätöksiä tehtäessä on valittavana karkeasti ottaen kaksi vastakkaista linjaa sen mukaan, halutaanko päätöksenteossa pyrkiä mahdollisimman laajaan kommunikatiivisuuteen kaikkien asianosaisiksi määritettyjen tahojen kanssa vai pyritäänkö hallinnon kannalta mahdollisimman vaivattomaan ja tehokkaaseen ratkaisuun tavalla, jossa asianosaiset ovat päätöksenteon objekteja. Kommunikatiivisuutta korostava vaihtoehto edellyttää laajaa, konsensukseen pyrkivää, todellisuuden eri tulkinnat huomioivaa yhteistoimintaa, keskusjohtoisempaa ratkaisutapaa taas voidaan käyttää ilman asianosaisten huomioimista puhtaasti päätöksentekijöiden omista tulkinnoista lähtien. Jos tavoitteena on hallinnon näkökulmasta suunnitelman mahdollisimman helppo ja nopea toteutuminen sekä edulliseen ratkaisuun pääseminen, on selvää, että jälkimmäinen keino on parempi.

Kommunikatiivisen päätöksentekomallin mukaan maanomistuksen traditionaalinen arvostus olisi otettu yhdeksi rantojensuojeluohjelman suunnittelun lähtökohdaksi. Hallinnollisten toimijoiden näkökulmasta tämä ei olisi ollut rationaalista, sillä hallinnollisen päätöksentekokoneiston toiminta rakentuu toisaalta tehokkuutta ja järkiperäistä keinojen punnintaa korostavan päämäärärationaalisen ajattelun (hallinnolliset konventiot), toisaalta (pääasiassa luonnon-) tieteellisen tiedon ja asiantuntijuuden varaan. Rantojensuojeluohjelman tapauksessa

maanomistajia lähestyttiin hallinnon oman päämäärärationaalisen ajattelun pohjalta. Ohjelman toteuttamiskeinot valittiin vastaamaan päämäärärationaalisesti maanomistukseen suhtautuvan maataloudenharjoittajan arvopohjaa. Lähtöoletuksena oli, että maataloudenharjoittajat tulkitsevat asemaansa maanomistajana liiketaloudellisin perustein ja että maaomaisuus tai sen täysi hallinta, on täten korvattavissa vaivattomasti rahalla tai vaihtomaalla. (vrt. Berge 1988, 8-10).

Ympäristöhallinto määritti rannat uhanalaisiksi ja niiden suojelun välttämättömäksi, koska se tulkitsi rantojen merkitsevän maanomistajille pelkästään taloudellisen toiminnan kohdetta. Vaikka ministeriö painotti myös antroposentrisiä – tieteellisiä ja tulevien sukupolvien tarpeita koskevia – tulkintoja suojelukohteista, olivat biosentriset, ekosysteemien ja biodiversiteetin itseisarvoa korostavat näkemykset suojelun päälähtökohtana.

Habermas (1987, 318-331) puhuu elämismaailman kolonisaatiosta tarkoittaen sitä, että päämäärärationaalisen toiminnan alueet (talous, hallinto) käyttävät oman logiikkansa mukaisia elämismaailman kommunikatiivisen luonteen syrjäyttäviä keinoja käsitellessään elämismaailmaan kuuluvia (esim. kulttuurisia) käytäntöjä. Hallinnon rationaalisuus ei pysty periaatteessa toimimaan suhteessaan elämismaailmaan sen oman rationaalisuuden mukaisesti, vaan pakottaa sen toimimaan omalla logiikallaan. Hallinnon oletuksissa siitä, millaisia merkityksiä maaonomistajat omaisuudelleen antavat, näkyy selvästi systeemin strateginen rationaalisuus.

Verrattaessa rantojensuojelualueita omistavien maataloudenharjoittajien maahansa liittämiä merkityksiä hallinnon näkemyksiin elämismaailman kolonisaatio tulee selkeänä esiin. Mikäli suojelualueita omistavat maataloudenharjoittajat lähtevät neuvottelupöytään hallinnon edustajien kanssa, he joutuvat pakostakin käymään kauppaa niillä asioilla, jotka mahtuvat hallinnon päämäärärationaaliseen logiikkaan. Elämismaailmansa kulttuurista ja yksilöllistä identiteettiä ylläpitävät maanomistajat joutuvat tämän logiikan mukaan systeemin rationaalisuudelle alistuessaan myymään kulttuurisesti ja biografisesti latautuneen maaomaisuutensa valtiolle, vaihtamaan sen valtion 'historiattomaan' maahan tai

lievimmässäkin menettelyssä, käyttöoikeuden korvaustapauksessa, luovuttamaan osan omaisuudestaan ulkopuolisen päätäntävallan alaiseksi.

Suojeluohjelman käytännön toteuttaminen lähtee aina maanomistajan aloitteesta. Hänen on otettava yhteys ympäristöviranomaisiin ja ryhdyttävä neuvottelemaan maa-alueensa suojelusta. Myös tämä viranomaisten rajallisilla resursseilla perusteltu menettely on ristiriidassa talonpoikaisten arvojen kanssa. Kun maanomistajien näkemyksen mukaan rannat on jo ohjelman vahvistamisen myötä ryöstetty laillisilta omistajiltaan, ei halukkuutta neuvotteluihin löydy – varsinkaan kun neuvottelut "ryöstäjien" kanssa edellyttävät maanomistajan aloitetta. Tilanne, jossa maanomistaja joutuu hieromaan kauppaa valtion kanssa voidaan kokea liian alentavaksi: omaksi identiteetiksi oletetaan neuvottelussa muotoutuvan nöyrän alamaisen, hallinnollisen ylivallan objektin, rooli. Tähän identiteettiin alistuminen olisi pahasti ristiriidassa talonpoikaisen itsenäisyyden ihanteen kanssa. Neuvotteluihin ryhtyminen edellyttäisi astumista oman talonpoikaisen maanomistajan identiteetin ulkopuolelle: luopumista niiden asioiden korostamisesta, jotka koetaan oman identiteetin ja elämäntavan ylläpidossa tärkeiksi.

Yksityismaan merkitystä voi tarkastella pyhän ja profaanin määrittelyn kautta. Eräs haastateltu kiteytti asian näin: "Omana maa on pyhä, mutta kun sen valtio omistaa niin paskannan sinne". Maanomistajien suojeltaviksi määrättyihin rantametsiinsä ennen suojeluohjelman lopullista vahvistamista tekemissä 'kostohakkuissa' pyhän ja profaanin suhde konkretisoitui selkeänä. Haastatteluissa moni maanomistaja sanoi käsittelevänsä rantapuustoa tavallista varovaisemmin. Eräs suojeluohjelman katkeroittamana rantansa parturoinut isäntä totesi asiasta seuraavaa: "Isoisä sano isälle että sitten poika et niitä hakkaa, ja saman sanoin minä tyttärelle, mutta lisääkin voin hakata vaikka linnaan joutusin". Tuhoamalla huolella vaalimansa rantametsät ja viemällä näin rannoilta olennaisen osan niiden esteettisestä arvosta maanomistajat tyhjensivät omaisuutensa niiden subjektiivisesta merkityksestä. Tällä poltetun maan taktiikalla pyhä alennettiin profaaniksi ja kostettiin valtiolle suojelun myötä koettu vääryys.

Maanomistajajärjestöt, eräät puolueet ja useat kunnat näkivät suojeluohjelman taloudellisena uhkana maaseudulle. Myös moni haastateltava oli sitä mieltä, että suojeluohjelmasta koituu taloudellista tappiota. Merkittävää on, ettei haastatelluilla ollut kuitenkaan esittää esimerkkejä sen koommin omista kuin naapureidensa tai tuttaviensa kokemista taloudellisista haitoista. Todettiin, että suojelu haittaa maaseudun elinkeinoja, mutta tämän nähtiin tapahtuvan aina jossakin "muualla". Moni haastateltava näki ohjelman haittaavan tilojen toimeentuloa, mutta totesi samalla, että oman kylän rantoja tuskin olisi rakennettu ilman ohjelmaakaan ja että ohjelma on siksi omalla kylällä tarpeeton. Samantapainen paradoksi on esiintynyt jatkuvasti myös MTK:n kannanotoissa, joissa on korostettu voimakkaasti maanomistajien halua suojella rantoja, mutta samanaikaisesti esitetty itsestäänselvänä heidän rantarakentamistarpeensa ja -halukkuutensa eli heidän pyrkimyksensä hyödyntää taloudellisesti rantojaan (ks. Nieminen 1994, 35-44).

Julkisuudessa suojeluohjelmaa arvostelleet maataloudenharjoittajat ovat esittäneet yksityistä taloudellista etua korostavia tulkintoja ohjelmasta, eivät juurikaan itsenäistä maanhallintaa ja sukuperinteitä korostavia argumentteja. On tietysti mahdollista, että julkisuudessa kantojaan ovat päässeet esittämään 'liiketaloudelliset maanomistajat', mutta ongelmaksi kuitenkin jää, miksi haastatteluissa esiintyneet maanomistuksen ja hallinnan itseisarvoisuutta korostavat näkemykset ovat jääneet julkisen huomion ulkopuolelle. Eräs ratkaisu liittyy keskenään vertautumattomien rationaliteettien ongelmaan. Maataloudenharjoittajien on ilmeisestikin ollut vaikea löytää vaikutusvaltaisia argumentteja vastustuksensa tueksi. On koettu, ettei esi-isiin ja maahan liittyviin emootioihin tai talonpoikaiseen itsenäisyyden ihanteeseen vetoaminen riitä tai että se ei ole tarpeeksi järkiperäinen ja voimakas ase viranomaisten edustamaa asiantuntijuutta ja valtaa vastaan. Ongelmana on ollut se, miten perustella ohjelman sietämättömyyttä elämismaailman logiikan mukaisin, arvorationaalisin, esi-isiin, perinteisiin ja itsenäisyyden tarpeeseen pohjautuvin argumentein, kun vastassa on "jossain kaukana" vaikuttava, päämäärärationaalisesti toimiva ja lisäksi yleiseen etuun argumenttinsa perustava hallintokoneisto. Toisaalta talonpoikaisten maanomistajien sana on jäänyt kuulumatta myös siksi, etteivät he ole

halukkaita rantojensuojeluohjelma-asiassa kanssakäymiseen valtiovallan kanssa. Suojeluohjelmaa vastustava julkinen argumentaatio on kaikesta edellisestä johtuen saanut taloudellisiin näkökohtiin perustuvan, maataloudenharjoittajan identiteetin pohjalta perusteltavissa olevan sisällön.

Suojeluvastustusta yksityisellä tasolla herättäneen perimmäisen maanomistajan identiteetin korvautumista julkisuudessa maataloudenharjoittajan identiteetillä edisti omalla toiminnallaan myös MTK. Maatalousväestön puhetorvena esiintyvän järjestön pitäytyminen kannanotoissaan suojeluohjelman taloudellisissa vaikutuksissa sulki suun niiltä maataloudenharjoittajilta, joille suojeluohjelma on ollut ennen kaikkea arvo- ei intressikysymys. MTK edusti ohjelmavastustuksessaan samaa päämäärärationaalista ajattelua kuin ympäristöhallinto ohjelman toteutuksessa. Tämä on sikäli kiintoisaa, että Virran, Borgin ja Jaakkolan (1991, 64-67) MTK:n jäsenkunnalle tekemässä kyselytutkimuksessa nimenomaan yksityisen omistusoikeuden puolustaminen nähtiin järjestön tärkeimmäksi, maanviljelijäväestön taloudellisten etujen ajamisenkin ohittavaksi tehtäväksi. Haastateltavat olivatkin yleisimmin tyytymättömiä etujärjestönsä toimintaan rantojensuojelukysymyksessä. Arveltiin että rantojensuojelukysymys on liian marginaalinen asia suurelle etujärjestölle. (ks. Nieminen 1994, 97).

MITÄ LUONTOA SUOJELLAAN?

Ympäristöhallinnon ja maataloudenharjoittajien toisistaan poikkeavien maaomaisuutta koskevien tulkintojen ohella rantojensuojeluohjelmakonfliktia selittäväksi tekijäksi nousevat osapuolten erilaiset ympäristökäsitykset. Ympäristökäsityksissä heijastuvat ne tarpeet ja arvot, joita luonnon käyttöön liitetään (ks. Tamminen 1980). Talonpoikaisen maanomistuksen normatiiviseen perinteeseen kuuluu maan näkeminen suvussa eteenpäin siirtyvänä omaisuutena. Maataloudenharjoittajan ammatillinen toiminta perustuu luonnon muokkaamiseen, ja elinkeinon kannalta luonnolla on välinearvo. Tähän perustuen maataloudenharjoittajat näkevät ihmisen suhteen luontoon hoito- ja hallintasuhteena. Eituottavan maankin tulee tämän näkemyksen perusteella olla 'hoidetun' näköistä.

Rantaa luonnonsuojelijan silmissä koristavat tuulenkaadot ja pajukot eivät kuvasta maataloudenharjoittajan näkemyksen mukaan arvokasta 'luonnontilaista' luontoa, vaan ainoastaan huonosti hoidettua maisemaa. Eräät haastateltavat käyttivätkin rantojensuojeluohjelmasta nimitystä "risukonsuojeluohjelma" tai "pajukonsuojeluohjelma". Mökkien ei nähdä rumentavan rantoja, koska mökinomistajat yleensä 'hoitavat' tonttiaan niin, että se edustaa maataloudenharjoittajan luontokäsityksen mukaisesti yhä kaunista luontoa.

Se, että mökit eivät häiritse silmää, johtuu pitkälti siitä, etteivät maataloudenharjoittajat tee eroa kulttuurimaiseman ja luonnonmaiseman välille; luonnonläheisestä elämästä kertovat rakennukset koetaan luontoon kuuluviksi siinä missä puut ja peltoaukeatkin. Sen sijaan – ja tässä ero ympäristöhallintoon on selvin – luonnon itseisarvoa ja ekologista näkökulmaa korostavat näkemykset luonnosta maataloudenharjoittajilta näyttävät puuttuvan. Heidän luontosuhteensa on antroposentrinen, se määrittyy ihmisten tarpeista ja arvoista käsin. Tauriaisen ja Taurialan (1991, 52) tutkimuksen mukaan 80 % maataloudenharjoittajista pitääkin maataloutta parhaana ympäristönhoitona. Toki myös talonpoikaiset maanomistajat pitävät arvossa luonnon säilymistä ja esteetöntä kiertokulkua, mutta näkökulma on tällöinkin sidoksissa omaan elinympäristöön ja hyvinvointiin: ollaan tyytyväisiä siihen, että omassa pihassa linnut laulavat ja omassa metsässä on hirviä. Pelkistäen voisi todeta, että maanomistajille luonto on yksityistä, kun se luonnonsuojelijoille ja ympäristöhallinnolle on julkista.

Keskus-periferia -ristiriita on eräs maatalousväestön ympäristötietoisuuden muotoutumiseen vaikuttava tekijä. Maatalouden merkityksen väheneminen on johtanut siihen, että maaseudun aineellisten elinolojen huonominen ja elinpiirin ja perinteisten arvojen katoamisen uhka on synnyttänyt yhteiskunnan muutokseen ja sitä ohjaaviin tekijöihin kohdistuvaa epäluuloa ja katkeruutta. (Tamminen 1980, 28-29). Keskus-periferia -ristiriita ilmenee rantojensuojeluohjelman tapauksessa jo ohjelman lähtökohtien asettelussa. Ympäristöministeriön suojeluohjelmassaan konstruoima luonto on maataloudenharjoittajille vieras. Maataloudenharjoittaja ei miellä luontoa ekosysteemeinä, joissa pitää vallita mahdollisimman suuri biodiversiteetti; hänen luontonsa – jota rantarakentaminen ei

uhkaa – on rakentunut tiettyyn elämäntapaan sosiaalistumisen sekä arkipäiväisten kokemusten ja toimintojen kautta.Hän uusintaa omaa luontokonstruktiotaan päivittäin maisemassa liikkuessaan ja sitä muokatessaan. (vrt. Rannikko 1995, 78-79). Sen lisäksi, että keskus-periferia -ristiriita ilmenee suojeluohjelmaa vastustavien maataloudenharjoittajien kielteisessä suhtautumisessa keskusjohtoiseen päätöksentekoon, se näkyy myös närkästyksenä siihen, että oma elinympäristö virallisesti määritetään ja arvotetaan keskuksesta käsin.

MISTÄ RAUHA RANNOILLE?

Rantojensuojeluohjelmaa on toteutettu viiden vuoden ajan. Ohjelmaa koskevan yhteisymmärryksen syntyminen ei edelleenkään ole helppoa. Maanomistukseen päämäärärationaalisen liiketaloudellisesti suhtautuvien ja siis maasuhteessaan ympäristöhallinnon kanssa yhtenevien maanomistajien kohdalla konsensusta ehkäisee kysymys maksettavien korvausten riittävyydestä ja aikataulusta. Heikon kansantaloudellisen tilanteen vallitessa tämä ongelma on hankala, sillä suojelualueiden lunastamiseen ja korvaamiseen tarkoitetut valtion määrärahat ovat käyttötarpeeseen nähden riittämättömät. Talonpoikaisten maanomistajien kohdalla ongelma on kuitenkin syvempi. Mikään suojeluohjelman toteuttamiskeinoista ei heidän näkökulmastaan katsottuna ole edes periaatteessa hyvä. Maan myynti valtiolle rikkoo sukuperinteitä vastaan; korvausmenettely, jossa omistus säilyy, mutta maan käyttöoikeutta rajoitetaan, on ristiriidassa itsemääräämisoikeuden kanssa, ja vaihtomenettelyn ongelmallisuus selviää hyvin erään haastateltavan kommentista: "Mistä löytyy yhtä hyvä maa kuin oma maa? Ei mistään!". Rantojensuojeluohjelman hyväksyminen vaatisikin talonpoikaisten maanomistajien kohdalla radikaalia muutosta joko heidän ympäristötietoisuudessaan tai suhteessaan maanomistukseen.

Talonpoikaisten maanomistajien suhteen luontoon pitäisi muuttua 'hoito- ja hyödyntäjäsuhteesta' luonnon itseisarvon paremmin tiedostavaksi ja oman välittömän kokemuspiirin ulkopuolelle ulottuvaksi, jotta suojelun luonnon omiin elinehtoihin liittyvät tulkinnat olisivat heille mahdollisia. Tämän uuden ympä-

ristöä ja luontoa koskevan hahmottamistavan myötä yksityismaahan kohdistuvien luonnonsuojelutoimenpiteiden hyväksymiskynnys madaltuisi ratkaisevasti.

Toinen, tällä hetkellä todennäköisemmältä vaikuttava vaihtoehto on se, että talonpoikaisten maanomistajien suhde maanomistukseen välineellistyy. Maataloudenharjoittajat ovat jatkuvien rationalisointintipaineiden edessä mahdollisesti pakotettuja luopumaan entisistä maaomaisuuteensa liittämistään arvoista. Elinehtojen kiristyessä ja liiketaloudellisen ajattelun tullessa yhä välttämättömämmäksi ja kokonaisvaltaisemmaksi toiminnan edellytykseksi maanomistaja voi joutua tarkastelemaan maataan yhä useammin välineenä oman elintasonsa ja elämänmuotonsa ylläpitoon. Maaomaisuus on tällöin riisuttava itseisarvoisesta merkityksestään ja se on nähtävä keinona oman toiminnan jatkuvuudelle, ei enää päämääränä sinänsä. Toisin sanoen toimintaa ohjaavan arvorationaalisen maanomistajan identiteetin on tällöin väistyttävä.[7]

Talonpoikaiset maanomistajat ovat lisäksi samojen kulttuuristen kehityspiirteiden alaisia kuin muutkin yhteiskunnan jäsenet. Useiden yhteiskuntateoreetikkojen (esim. Ziehe 1991; Giddens 1991 ja 1995; Beck 1995) modernisaationäkemysten mukaan valmiiden perinteisten mallien pätevyys oman elämän orientoijana kyseenalaistuu nyky-yhteiskunnassa. "Vanhan ja uuden todellisuuden" (Sairinen 1995, 27) väistämättömät yhteentörmäykset ovat hämmentäviä ja ne pakottavat yksilön reflektoimaan yhä tarkemmin omaa toimintaansa ja määrittelemään aiemmin itsestäänselvyyksinä esiintyneet traditionaaliset merkitysrakenteet ja elämänsisällöt uudelleen. Omasta elämästä tulee individualistinen projekti, jossa tavoitteiden, resurssien ja rajoitusten puntarointi on arkipäivää ja ratkaisut eivät enää voi perustua suoraan edeltäjien luomiin suuntaviivoihin. Muutokset kohdistuvat siis sekä toiminnan yhteiskunnallisiin edellytyksiin että yksilöiden sosiokulttuuriseen persoonallisuusrakenteen kehitykseen.

---

[7] Vaikka välineellinen suhde maahan mahdollistaisi sujuvamman yhteistoiminnan ympäristöhallinnon kanssa, tuottaisi se todennäköisesti suojelualueiden ulkopuolelle jäävälle luonnolle enemmän haittaa kuin hyötyä. Luonnon kannalta muutos maanomistajien luontosuhteessa olisikin epäilemättä edullisempi vaihtoehto kuin välineellinen maasuhde.

Toisaalta kyse ei ole pelkästään siitä, mihin suuntaan maanomistajuuden kulttuurinen ja toiminnallinen sisältö sekä maaseudun yhteiskunnallinen ja taloudellinen merkitys kehittyvät. Myös toteutettavaan ympäristöpolitiikkaan kohdistuu muutospaineita. 'Pehmeiden päämäärien', kuten luonnonsuojelun, toteuttaminen kovilla, pakonomaisilla keinoilla ei edistä myönteistä asennoitumista luonnonarvojen säilyttämiseen. Maanomistajien tavoin myös hallintoa ovat luonnonsuojelussa ohjanneet reflektoimattomat, erityisesti luonnon ja maanomistuksen merkityksiä koskevat, itsestäänselvyydet. Avoimien, moniarvoisten kommunikaatiokäytäntöjen puuttuessa perinteiset yksisuuntaiset hallintokonventiot aiheuttavat vääjäämättä mielipahaa ja vastustusta (Kahelin 1990, 21). Kysymys hallinnon toiminnan legitimiteetistä ja valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteesta saattaakin jatkossa nousta ympäristöpolitiikan tärkeimmäksi ongelmaksi (Rouhinen 1991, 222-223).

KIRJALLISUUS

Aaltonen, Sanna (1994): Jerisjärven ympäristökonflikti Rauhalan kyläläisten tulkitsemana. Teoksessa Ari Lehtinen & Pertti Rannikko (toim.): Pasilasta Vuotokselle. Gaudeamus. Tampere. 72-91.

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

Beck, Ulrich (1990): Riskiyhteiskunnan vastamyrkyt. Organisoitu vastuuttomuus. Vastapaino. Jyväskylä.

Beck, Ulrich; Giddens, Anthony & Lash, Scott (1995): Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio. Vastapaino. Tampere.

Beck, Ulrich (1995): Politiikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa. Teoksessa Ulrich Beck; Anthony Giddens & Scott Lash. Nykyajan jäljillä. Vastapaino. Jyväskylä.11-82.

Berge, Erling (1988): Non-Monetary Aspects of Values in Land. Some observations on the relevance of cultural processes for the price of land. Institut for sosialforskning (INAS). 88:5. Oslo.

Giddens, Anthony (1991): Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age. Polity Press. Padstow, Cornwall.

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

Goffman, Erving (1974): Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience. Northeastern University Press. Boston.

Habermas, Jürgen (1987): The Theory of Communicative Action, vol 2. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason. Polity Press. Cambridge.

Haila, Yrjö (1991): Ekologiasta yhteiskuntaan. Teoksessa Ilmo Massa & Rauno Sairinen (toim.): Ympäristökysymys. Gaudeamus. Helsinki. 25-65.

Hollo, Erkki J. & Kuusiniemi, Kari (toim.) (1989): Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö. Lakimiesliiton Kustannus Oy. Helsinki.

Julkunen, Markku & Nieminen, Matti (1993): Rantojensuojeluohjelman ja rantayleiskaavoituksen vaikutus maaseudun elinvoimaisuuteen. Keski-Suomen lääninhallitus, ympäristöosaston julkaisuja 6/1993. Jyväskylä.

Kahelin, Juhani (1990): Onko meillä vaihtoehtoja? Ympäristönsuojelu 1/1990. 21-25.

Kultalahti, Jukka (1990): Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja no 200. Finnpublishers Oy. Jyväskylä

Köppä, Tapani (1979): Viljelijäperhe, yhteisö ja yhteistoiminta. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 1. Helsinki.

Litmanen, Tapio: (1994): Kallion uumenissa, satojen metrien syvyydessä. Paikalliset ydinjätekonfliktit Suomessa. Julkaisematon sosiologian lisensiaatintyö. Jyväskylän yliopisto.

Nieminen, Matti (1994): Rantojensuojeluohjelma – kilpailevia tulkintoja ja vertautumatonta rationaalisuutta. Jyväskylän yliopisto, sosiologian laitoksen julkaisuja 59. Jyväskylä.

Nieminen, Matti (1996): Komentomallista kohtuuttomuutta vai legitiimiä luonnonsuojelua? Keskisuomalaiset kunnat valtakunnallisen rantojensuojeluohjelman tulkitsijoina. Teoksessa Esa Konttinen & Tapio Litmanen (toim.): Ekokuntia ja ökykuntia. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 6. SoPhi. Jyväskylä. 15-47.

Nordberg, Lauri (1992): Rannoista säästyvät vain rippeet? Suomen Luonto 9/92. 10-11.

Nykänen, Hannele & Järvikoski, Timo (1994): Matkalle maan ääriin – Talaksen ystävien toimintamotiivit. Teoksessa Ari Lehtinen & Pertti Rannikko (toim.): Pasilasta Vuotokselle. Gaudeamus. Tampere. 55-71.

Ollikainen, Markku (1992): Kestävä kehitys: talouden ekologisointi eettisten ja taloustieteellisten periaatteiden nojalla. Teoksessa Marja Järvelä, & Yrjö Uurtimo (toim.): Yhteiskunta ja ympäristö. Tampereen yliopisto, yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen julkaisuja 2/1992. 101-124.

Peräkylä, Anssi (1990): Kuoleman monet kasvot. Identiteettien tuottaminen kuolevan potilaan hoidossa. Vastapaino. Tampere.

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

Rannikko, Pertti (1995): Ympäristötietoisuus ja ympäristöristiriidat. Teoksessa Pekka Jokinen; Timo Järvikoski & Pertti Rannikko: Näkökulmia ympäristösosiologiaan. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A:33. Turku. 39-64.

Rantojensuojeluohjelman alueet (1991): Ympäristöministeriö. Ympäristönsuojeluosasto. Selvitys 97. Helsinki.

Rouhinen, Sauli (1991): Ympäristöpolitiikka Suomessa. Teoksessa Ilmo Massa & Rauno Sairinen (toim.). Ympäristökysymys. Gaudeamus. Helsinki. 219-247.

Sairinen, Rauno (1995): Refleksiivinen modernisaatio ja ympäristöpolitiikka. Yhteiskuntasuunnittelu 3/95, 22-37.

Suopajärvi, Leena (1993): Vuotoksen vastustus. Julkaisematon sosiologian pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto.

Tamminen, Jukka (1980): Kansa vastaan kansallispuistot. Kansallispuistokomitean esityksen vastaanoton sosiologista tarkastelua. Turun yliopisto, sosiologian tutkimuksia 101. Turku.

Tauriainen, Juhani & Tauriala, Juha (1991): Viljelijät ja ympäristö: tutkimus maatilojen ympäristöllisestä tilasta, viljelijäin ympäristökäyttäytymisestä ja asenteista. Pellervo-seuran markkinatutkimuksen raportteja ja artikkeleita 33. Helsinki.

Uusitalo, Liisa (1991): Oma etu vai yhteinen hyvä? Ympäristötietoisuuden ja toiminnan ristiriita. Teoksessa Ilmo Massa & Rauno Sairinen (toim.): Ympäristökysymys. Gaudeamus. Helsinki, 24-48.

Vilkka, Leena (1993): Ympäristöetiikka. Vastuu luonnosta, eläimistä ja tulevista sukupolvista. Yliopistopaino. Helsinki.

Weber, Max (1978): Economy and society, vol.1. University of California Press. Berkeley and Los Angeles, California.

Ziehe, Thomas (1991): Uusi nuoriso. Epätavanomaisen oppimisen puolustus. Vastapaino. Jyväskylä.

KOMENTOMALLISTA KOHTUUTTOMUUTTA VAI LEGITIIMIÄ LUONNONSUOJELUA? — Keskisuomalaiset kunnat valtakunnallisen rantojensuojeluohjelman tulkitsijoina

Valtioneuvosto teki joulukuussa 1990 periaatepäätöksen valtakunnallisesta rantojensuojeluohjelmasta, jolla on tarkoitus säilyttää viisi prosenttia maamme rantaviivasta rakentamattomana ja luonnontilaisena. Ohjelma, jonka taustalla on 1985 valmistunut Meri- ja järviluonnon suojelutyöryhmän komiteanmietintö, herätti heti julkistamisestaan lähtien kiivasta vastustusta erityisesti yksityisten maanomistajien ja heidän etujärjestöjensä, mutta myös useiden kuntien keskuudessa.

Ympäristöministeriö julkisti ehdotuksen rantojensuojeluohjelmaksi kesäkuussa 1990. Ehdotuksesta pyydettiin välittömästi lausuntoja mm. kaikilta ohjelman piiriin kuuluvilta kunnilta. Ministeriö lähetti ohjelmaehdotuksen sekä kartat suojeltaviksi suunnitelluista kohteista kuntiin ja pyysi näitä ilmaisemaan näkemyksensä ohjelmaehdotuksesta – erityisesti sen aluerajauksista ja yleiskaavoituksen tarpeesta suojeltavilla alueilla. Tässä artikkelissa tarkastelen pääasiallisesti Keski-Suomen läänin kuntien ohjelmaehdotuksesta antamia virallisia lausuntoja, mutta jonkin verran myös kunnissa käytyä suojeluohjelmakeskustelua. Aineistona ovat kuntien lausuntojen lisäksi 12:n paikallislehden rantojensuojelua koskevat kirjoitukset sekä suojeluohjelman piiriin kuuluvia kuntia koskevat kirjoitukset maakuntalehti Keskisuomalaisessa vuonna 1990.

Artikkelin tavoitteena on toisaalta kuvata keskisuomalaisten kuntien suojeluohjelmasta tekemiä tulkintoja, mutta myös pohtia erilaisten tulkintojen taustoja. Artikkelin deskriptiivinen taso perustuu lausuntojen ja lehtikirjoitusten lähilukuun. Lähiluvun kautta pyrin selvittämään minkälaiseksi rantojensuojeluproblematiikka kunnissa on rakentunut; eli mistä rantojensuojeluohjelmassa on nähty olevan kysymys. Etsin artikkelissa myös syitä kuntien näkemyksille suojeluohjelmasta.

Ajankohtaiseksi asian tarkastelun tekee se, että parhaillaan on valmisteilla paljon kohua herättänyt rakennuslainuudistus, jonka yhdeksi tavoitteeksi on asetettu

kuntien päätäntävallan lisääminen maankäyttöä koskevassa suunnittelussa. Vaikka muutaman vuoden takaisesta rantojensuojelukeskustelusta ei voidakaan suoraan vetää johtopäätöksiä siitä, millaista on kuntien nykyinen ympäristövastuullisuus maankäytön suunnittelussa, ja miten ne näin ollen suoriutuisivat jatkossa ympäristö- ja muiden näkökohtien yhdistämisessä maankäytön suunnittelussaan, voidaan näiden kahden asian rinnastamisella kenties saada osviittaa siitä, miten erilaiset intressit ja arvot kunnallisessa todellisuuden määrittelyssä hahmottuvat silloin, kun joudutaan ottamaan kantaa paikallistason ulkopuolelta esiin nouseviin luontoa koskeviin kysymyksiin.

Rantojensuojeluohjelmaan kuuluvia alueita esitettiin kaikkiaan 20:een Keski-Suomen läänin kuntaan.[1] Parinkymmenen eri kunnan toiminnan ja ajattelun selvittäminen jopa näinkin spesifissä asiassa on vaikeaa ja osin mahdotontakin. Kuntien lausunnot ovat käytettävissä, mutta lausuntojen muotoutumiseen ja kannanottojen suuntaan johtaneiden, paljolti julkisuuden ulottumattomissa piilevien prosessien selvittäminen on vaikeaa. Oma ongelmansa liittyy myös siihen, että kuntien lausunnot vaihtelevat laajuudeltaan varsin paljon. Lausuntojen pituudessa mitattuna keskisuomalaisten kuntien kaksi ääripäätä ovat olleet Luhanka, jonka ympäristöministeriölle osoittama lausunto koostuu muutamasta rivistä, sekä Kuhmoinen, joka jätti suojeluohjelmasta nelisivuisen lausunnon.

Pyrin välttämään käsittelyn hajanaisuuden ja pintapuolisuuden uhkat tarkastelemalla kuntia tiettyjen rantojensuojeluohjelmakannanotoista esiin nousseiden teemojen kautta. Näitä teemoja ovat: 1. kysymys asianosaisuudesta (keitä ohjelman on katsottu kunnassa koskevan); 2. kysymys kunnan ja valtion suhteesta maankäytönsuunnitelussa (kuka suunnittelee, kuka päättää ja mihin perustuen); sekä 3. luontonäkökulma (mikä on suojeluohjelmalausunnon takana vaikuttava käsitys luonnosta, sen käytöstä ja merkityksestä). Teemat eivät ole toisistaan erillisiä aihekokonaisuuksia, vaan ne liittyvät toisiinsa ja menevät useassa suhteessa päällekkäinkin. Niiden tarkastelu erillisinä helpottaa kuitenkin monimutkaisen asian analyyttistä ymmärtämistä.

---

[1] Konginkangas liitettiin vuonna 1993 Äänekosken kaupunkiin, joten läänissä on nykyisin 19 rantojensuojeluohjelmakuntaa.

RANTOJENSUOJELUOHJELMA KESKI-SUOMEN LÄÄNISSÄ

Keski-Suomen lääni on maamme runsasvesistöisimpiä läänejä: vesistöjen osuus läänin kokonaispinta-alasta on 16 %. Loma-asuntoja läänissä on rakennettu vuosittain noin 600–700. Rakentamisen vuoksi rantaviivaa sulkeutuu keskimäärin 70 kilometriä joka vuosi, ja tällä hetkellä noin 20 % läänin rantaviivasta on loma-asutuksen ja pysyvän asutuksen sulkemaa. (Keski-Suomen seutukaavan 5. vaihekaava 1995, 83-84).

Keski-Suomen läänissä valtakunnallisen rantojensuojeluohjelman kohteita on yhteensä 14, joista suurin osa sijoittuu useamman kuin yhden kunnan alueelle. Alueiden rantaviivan pituus on yhteensä noin 600 kilometriä, joka vastaa noin neljää prosenttia koko läänin rantaviivasta. Läänin suojeluohjelmakohteista seitsemän sijoittuu karuille ruokojärville. Yksi kohde on karua kortejärvityyppiä, yksi poikkeuksellisen karu nuottaruohojärvi, yksi korte-ruokojärvityyppinen, myös korte- ja ulpukkajärviä sisältävä alue ja yksi erikoinen rotkojärvi. Lisäksi ohjelmaan on sisällytetty kolme joki-, koski- ja järvijaksoja käsittävää vesireittiä. Huonosti rakentamiseen soveltuvaa rotkojärvityyppistä Huhkojärveä lukuunottamatta ohjelmaan valittuja ranta-alueita on ympäristöministeriön mukaan uhannut ennen kaikkea rantarakentaminen ja loma-asutus. Veden laadun osalta paikallisia uhkia ovat olleet myös kalanviljely sekä erityisesti Päijänteen kohdalla metsäteollisuus.[2]

Ennen keskisuomalaisten kuntien rantojensuojeluohjelmatulkintojen yksityiskohtaisempaa teemoittaista tarkastelua luonnehdin kuntien suhtautumistapojen yleistä suuntaa. Taulukossa 1. suojeluohjelmakunnat on jaettu viiteen ryhmään sen mukaan, millainen on niiden ympäristöministeriölle osoittamissa lausunnoissa sekä muissa kannanotoissa ilmenevä perussuhtautuminen suojeluohjelmaan. Koska kaikki kunnat eivät ole eksplisiittisesti ilmaisseet myönteisyyttään tai kielteisyyttään suojeluohjelmaan, kuntien sijoittelu luokkiin perustuu osaksi lausunnoista ja muusta aineistosta analyyttisessä tarkastelussa välittyneisiin vaikutelmiin.

---

[2] Keski-Suomen läänin, kuten koko Suomen rantojensuojeluohjelmakohteiden tarkemmat kuvaukset ja kartat löytyvät ympäristöministeriön selvityksestä 97/1991; *Rantojensuojeluohjelman alueet.*

Taulukko 1. Kuntien suhtautuminen rantojensuojeluohjelmaan

MYÖNTEINEN	MELKO MYÖNTEINEN	EI SELKEÄÄ KANTAA	MELKO KIELTEINEN	KIELTEINEN
Jämsänkoski	Kannonkoski	Äänekoski	Karstula	Kuhmoinen
	Laukaa		Kivijärvi	Konnevesi
	Konginkangas		Pylkönmäki	Leivonmäki
	Korpilahti		Hankasalmi	Joutsa
			Jämsä	Keuruu
			Saarijärvi	Pihtipudas
			Luhanka	
			Viitasaari	

KYSYMYS ASIANOSAISUUDESTA

Tarkasteltaessa sitä, miten paljon kunnat ovat rantojensuojeluohjelmatulkinnoissaan painottaneet eri ihmisryhmien rantoja koskevia tarpeita, arvoja ja intressejä, voidaan huomio kiinnittää siihen, ketkä kunta on nähnyt *asianosaisiksi* suojeluohjelmaa koskevissa kysymyksissä. Yksinkertaisin tapa tämän asian selvittämiseksi on tarkastella sitä, kenestä kunta suojeluohjelman yhteydessä puhuu ja kenestä jättää puhumatta.

Kysymys asianosaisuudesta on sikäli jo valmiiksi määrittynyt, että ympäristöministeriö pyysi lausunnot tietyiltä ryhmiltä; muilta valtionhallinnon edustajilta, eräiltä järjestöiltä, kunnilta ja maanomistajilta ilmaisten näin, että ainakin nämä ovat asianosaisia. Toisaalta ministeriön tapa määrittää suojeltavat rannat "kansallisesti merkittäviksi" on laajentanut asianosaisuuden kaikkia Suomen kansalaisia koskevaksi. Suomen allekirjoittamien kansainvälisten suojelusopimusten kautta asianosaisiksi maamme rantojen suojelussa voidaan perustellusti sanoa kaikkia maapallon ihmisiä, ja nykyisin elävien ihmisten lisäksi asianosaisiksi voidaan katsoa myös vielä syntymättömät sukupolvet (vrt. Lagerspetz 1989,

237; ks. myös Ollikainen 1992, 106-110). Asianosaisuus luonnonsuojelussa sisältää myös erään eksplikoidun ja hyvin spesifin tason; juridisesti asianosaisuus koskee nimittäin niitä maanomistajia, joiden omistamille maille suojelutoimenpiteet ulotetaan. Koska rantojensuojeluohjelma ei kuitenkaan ole olemukseltaan lakisäädös, vaan valtioneuvoston periaatepäätös, ei asianosaisuuden rajaaminen pelkästään maanomistajiin ole tässä tapauksessa ongelmatonta.[3]

Kuntatasolla rantojenkäyttöön liittyvän asianosaisuuden voisi olettaa käsittävän kaikki eri ikäiset, eri ammatissa toimivat ja eri puolilla kuntaa asuvat kuntalaiset. Näiden lisäksi asianosaisuus ulottuisi myös kunnassa tilapäisesti asuviin, esimerkiksi mökinomistajiin sekä myös kunnassa käyviin turisteihin. Rantojensuojelussa asianosaisuus voi olla monentasoista. Maanomistajan kohdalla asianosaisuus on luonnollisesti selkeää; asianosaiseksi maanomistajan tekee se, että hänen omaisuutensa on toiminnan keskipisteenä. Maata omistamattomien kuntalaisten kohdalla asianosaisuus liittyy ennen kaikkea rantojen virkistyskäyttöön sekä esteettisyyden tarpeen toteuttamiseen. Tämä pätee myös kunnassa satunnaisesti vierailevaan turistiin, jolla on samat jokamiehenoikeuksiin perustuvat mahdollisuudet ja rajoitukset rantojen virkistyskäyttöön kuin varsinaisilla kuntalaisillakin.

Kaikesta tästä voi johtaa sen, että kunnan näkökulmasta asianosaisina olisi sen suojeluohjelmatulkinnoissa tullut huomioida kaikki edellä mainitut osapuolet. Käytännössä asiat kuitenkin ovat olleet useimmiten toisin. Keskisuomalaisista kunnista Hankasalmi, Joutsa, Jämsä, Karstula, Kivijärvi, Korpilahti, Luhanka, Pihtipudas, Saarijärvi ja Pylkönmäki määrittivät lausunnoissaan asianosaisiksi pelkästään yksityiset maanomistajat. Niiden suojeluohjelmakommenteissa eivät siis tulleet esille rantoja omistamattomien kuntalaisten tai lomailijoiden tarpeet.

Konnevesi korosti yksityisten maanomistajien etujen lisäksi muita rantojensuojeluohjelmakylien asukkaita, samoin vahvasti maanomistajien puolta pitäneet Kuhmoinen, Leivonmäki ja Keuruu. Nämä kunnat näkivät kylien kehittymisen ja palvelujen olemassaolon vaarantuvan suojeluohjelman takia. Voimakkaan

---

[3] Periaatepäätösten olemuksesta ks. esim. Nousiainen 1992, 207.

maanomistajanäkökulman lisäksi Leivonmäki näki rantojensuojeluohjelman vaarantavan matkailupalvelujen kehittämistä ottaen näin ainakin välillisesti asianosaisiksi myös kunnassa lomailevat turistit. Tosin Leivonmäki tuli samalla implisiittisesti ilmaisseeksi sen käsityksen, että matkailijoiden kannalta palvelut ovat olennaisempi asia kuin rakentamaton rantaluonto.

Rantojen virkistyskäyttöön liittyvät näkökulmat esiintyivät rantojensuojeluohjelmalausunnoissa matkailuhankkeiden, esimerkiksi Viitasaarella kalastusmatkailun, yhteydessä. Huomio kohdistui näissä tulkinnoissa siis rantoja käyttävien matkailijoiden intresseihin, ei niinkään oman kunnan virkistyskäyttäjien intresseihin tai arvoihin. Virkistyskäyttönäkökulmaan liittyi kunnissa täten vahva taloudellisten intressien painotus. Muutamassa tapauksessa asianosaisuus jäi kokonaan epäselväksi: Jämsänkosken, Kannonkosken ja Äänekosken lausunnoista ei ollut määritettävissä mihinkään intressiryhmään kuuluvia näkökulmia.

Taulukko 2. Eri intressiryhmien esiintyminen kuntien (20) suojeluohjelmalausunnoissa.

Intressiryhmä	Intressiryhmän maininneita kuntia	Intressiryhmää mainitsemattomia kuntia
Maanomistaja	17	3
Virkistyskäyttäjä	3	17
Matkailuyrittäjä	6	14
Kyläläinen	4	16

Lausunnoissa selvästi eniten esillä olleen intressiryhmän, yksityisten maanomistajien, etujen korostaminen perustui lähes yksinomaan taloudellisiin argumentteihin. Heti suojeluohjelmaehdotuksen julkistamisen jälkeen sekä maataloudenharjoittajien etujärjestö MTK, Maanomistajain Liitto, keskustapuolue että SMP tuomitsivat suojeluohjelman jyrkin sanoin sen maataloudenharjoittajiin kohdistuviksi nähtyihin taloudellisiin haittoihin perustuen (ks. Nieminen 1994). MTK

puhui omissa kommenteissaan "satojen tilojen tuhoutumisesta", se esitti julkisuudessa uhkakuvia, joissa kokonaisten kylien nähtiin kuihtuvan suojeluohjelman takia (mt. 35-44). Kun näihin julkisuudessa esiintyneisiin jyrkkiin kannanottoihin yhdistetään se sangen epäselvä ja keskeneräiseltä vaikuttanut tiedottaminen, jota ympäristöministeriö suojeluohjelmasta välitti, ei ole kovinkaan ihmeellistä, että myös useat kunnat määrittivät suojeluohjelman ensisijaisesti yksityisiin maanomistajiin kohdistuvaksi taloudelliseksi uhkaksi.

Konneveden ja Kuhmoisten suojelurantaa omistaville maataloudenharjoittajille 1993 tehtyjen haastattelujen (ks. Nieminen 1994) perusteella useiden (haastatteluotoksessa yli 2/3:n) maanomistajien suojeluohjelmavastustus on kuitenkin perustunut maanomistuksen itseisarvoisiin, talonpoikaiseen kulttuuriperinteeseen liittyneisiin tekijöihin, ei juurikaan taloudellisiin syihin. Haastateltujen tulkintoja väritti *traditionaalis-emotionaalinen* suhtautuminen niin suojeluohjelman tavoitteisiin, keinoihin kuin varsinaiseen suojelutarpeeseenkin. Haastateltujen näkökulmasta suojeluohjelmakonfliktissa on ollut kyse ennen kaikkea kulttuurisesta arvoristiriidasta, ei niinkään intressiristiriidasta. Valtion yksityiseen maaomaisuuteen kohdistama suojelutoimi on nähty loukkauksena talonpoikaisia, itsenäisyyteen ja vapauteen liittyviä ihanteita kohtaan. Tätä yleisen tason arvoristiriitaakin enemmän maanomistajia on loukannut se, että monessa tapauksessa useita satoja vuosia suvussa eteenpäin siirtynyt, biografisesti merkityksellinen maaomaisuus on suojeluohjelman myötä joutunut ulkopuolisen vallankäytön kohteeksi (vrt. Giddens 1991, 53-55).

Useimpien keskisuomalaisten kuntien rantojensuojeluohjelmalausunnoissa kysymys asianosaisuudesta näyttää siis perustuvan hyvin voimakkaasti yksityisten maanomistajien eikä lainkaan rantaa omistamattomien kuntalaisten näkökulmien huomioimiseen. Tästä ei voida tietenkään vetää suoraan johtopäätöstä, että kunnat olisivat ajaneet vain maanomistajien etuja ja että ne olisivat siksi jättäneet muiden kuntalaisten tarpeet kokonaan huomiotta. On muistettava se, että ympäristöhallinto lausuntopyyntöjen kohdistamisellaan tavallaan määritti valmiiksi ne asianosaiset, joita ohjelma kunnissa koskee, eli kunnanhallitukset, ympäristönsuojelulautakunnat sekä maanomistajat.

Maanomistajat jättivät lukuisat muistutuksensa – Keski-Suomen läänissä yhteensä 506 – ensin kunnille, joiden tuli sitten toimittaa ne edelleen lääninhallitukseen. Muistutukset eivät voineet olla vaikuttamatta myös kunnanhallitusten omiin kannanottoihin. Maanomistajat esittivät myös suojeluohjelmasta järjestetyissä yleisötilaisuuksissa ja paikallislehtien sivuilla vaatimuksia siitä, millaisia kunnanhallitusten suojeluohjelmalausuntojen tulisi olla. Esimerkiksi Joutsan valtuustosalissa pidetyssä yleisötilaisuudessa maanomistajat korostivat, että jos kunta ei pidä lausunnossaan maanomistajien puolta, se syyllistyy "todelliseen petturuuteen" (Keskisuomalainen 30/8 1990).

Vaikka maanomistajat olivatkin kaikissa kunnissa selvästi äänekkäin painostusryhmä, voidaan kuitenkin pitää yllättävänä sitä, että rantaa omistamattomien kuntalaisten intressit sivuutettiin niin totaalisesti kuntien suojeluohjelmalausunnoissa. Sekä paikallislehdissä että maakuntalehdessä julkaistiin myös rantojensuojelua puolustavia yleisökirjoituksia, joten kunnista on kyllä löytynyt myös suojelun kannattajia.

Maanomistajanäkemysten voimakkuutta suojeluohjelmalausunnoissa selittää osaltaan se, että monien kuntien päättävissä elimissä maanomistajilla on vahva edustus. Erityisesti 'keskustavetoisissa' maatalouskunnissa useita paikallisia päättäjiä kiinnittää ammatin, järjestötoiminnan ja puoluepoliittisten näkemysten kautta moninkertainen side maa- ja metsätalouden etuihin. Eräissä tapauksissa kunnalliset päättäjät ovatkin alusta asti julkisesti samastaneet itsensä maatalous- ja maanomistajaväestön tukijoiksi. Esimerkiksi Konnevedellä sekä kunnanvaltuuston että kunnanhallituksen puheenjohtajat innostivat maanomistajia karvalakkilähetystön kokoamiseen "ristiretkelle ympäristöministeriöön" (Laukaa-Konnevesi 27/8 1990). Joissakin kunnissa kunnanjohto on lisäksi tarjonnut maanomistajille asiantuntija-apua mielipiteiden ilmaisemisessa, näin esimerkiksi Kuhmoisissa ja Leivonmäellä.

KUNTAKESKEISYYS JA VALTAKUNNALLISUUS KUNTIEN SUOJELUOHJELMAPERSPEKTIIVEINÄ

Rantojensuojeluohjelmassa on kyse valtakunnallisesta luonnonsuojelusta. Kunnat ovat kuitenkin erityisesti maankäytön suunnittelussa varsin itsenäisiä. Siksi on kiintoisaa tarkastella sitä, miten kunnat ovat lähestyneet ohjelmaa paikallisuuden ja valtakunnallisuuden suhteen. Erilaiset näkökulmat johtavat erilaisiin tulkintoihin siitä, mikä on tärkeää ja mikä vähemmän tärkeää. Rantojensuojeluohjelman kohdalla keskeiseksi kysymykseksi nousee se, ovatko kunnat tarkastelleet suojeluohjelmaa valtakunnallisen kokonaisuuden kannalta vai pelkästään paikallisista, kuntakohtaisista tarpeista, intresseistä ja arvoista käsin. Toisin sanoen: ovatko kunnat pystyneet omaksumaan kuntatasoa laajemman perspektiivin ohjelmaan vai onko kyseessä katsottu olevan pelkästään omaa kuntaa koskeva asia?

Ongelmaa voidaan karakterisoida muodostamalla kaksi ideaalityyppistä tulkintakategoriaa. Ensimmäistä *kuntakeskeistä* tarkastelutapaa määrittää ajatus siitä, että paikallinen alue asukkaineen on ensisijainen todellisuuden tulkinnan lähtökohta. Kuten Haveri (1994, 71-72) toteaa, paikallinen näkökulma tuo esille paikalliset erityispiirteet ja asettaa ne valtakunnallista "yleisen tason" näkökulmaa vastaan. Haverin (sama) mukaan toisin kuin valtakunnallisessa näkökulmassa, paikallisessa näkökulmassa eivät painotu säännönmukaisuus, yleiset kehityssuunnat eivätkä yleispäteviksi määritetyt toimintakäytännöt, vaan asioiden paikallinen erikoislaatu.[4]

Kuntakeskeisestä näkökulmasta tietyn prosenttimäärän säilyttäminen valtion rantaviivasta rakentamattomana ei ole välttämättä kovin olennainen tai edes kommentoinnin arvoinen kysymys. Asian tekee relevantiksi vasta se, että suojeltavat prosentit ulottuvat myös kunnan rajojen sisälle.

Toinen, *valtakunnallinen*, näkökulma merkitsisi äärimuodossaan ongelmatonta myöntymistä valtakunnallisiin tavoitteisiin ja paikallisten erityispiirteiden jäämistä toisarvoisiksi yleisten tavoitteiden rinnalla. Käytännössä tämä tarkoit-

---

[4] Paikallisella tasolla voivat tietysti vaikuttaa omat, paikalliset säännönmukaisuudet ja yleispäteviksi määrittyneet toimintakäytännöt, kuten myöhempänä artikkelissa esitetään.

taisi rantojensuojeluohjelman hyväksymistä sellaisenaan ja sen tavoitteiden ja toimintakäytäntöjen asettamista mahdollisten kuntatavoitteiden edelle.

Tarkasteltaessa paikallisuuden ja valtakunnallisuuden teemaa kuntien rantojensuojeluohjelmatulkinnoissa on hedelmällistä kiinnittää huomiota siihen, miten kunnat puhuvat itsestään ja valtakunnallisista toimijoista. Korostavatko ne omaa autonomisuuttaan ja päätöksenteon desentralisointia? Asettavatko ne ekplisiittisesti vastakkain kunnan edut ja valtakunnalliset edut, vai näkevätkö ne edut yhtenevinä?

Vaikka muutama keskisuomalainen kunta ottikin ainakin jossain määrin kantaa suojeluohjelman luonnonarvoihin perustuviin tavoitteisiin, kävi useimpien kuntien kohdalla rantojensuojeluohjelman tavoitteiden kanssa pitkälti niin kuin Rauno Sairinen (1994, 11) on tutkimuksessaan ympäristökonflikteista kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa todennut: "[Ympäristökonflikteissa] kiistan aihe sotkeutuu konfliktin käsittelytapaan, eli organisaatiota, asianosaisuutta, asiantuntemusta, julkisuutta ja ohjausvaltaa koskeviin kysymyksiin". Monessa kunnassa suuttumusta herätti ympäristöhallinnon "keskusjohtoiseksi" koettu vallankäyttö. Vaikka ympäristöministeriö toivoi kuntien lausunnoissaan kommentoivan lähinnä suojeltaviksi esitettyjen kohteiden aluerajauksia, nousivat ohjelman valmisteluun, päätöksentekoon ja toteuttamiseen liittyvät seikat kuntien kannanotoissa voimakkaasti esille.

Kunnat kritisoivat ympäristöministeriön toimintaa monin eri tavoin ja ilmeisen oikeutetustikin. Ministeriön kuntiin lähettämät suojeluehdotuksen aluerajauksia koskevat kartat olivat rakennustiedoiltaan vanhentuneita, niissä ei ollut huomioitu luvat saaneita, vireillä olevia maankäyttösuunnitelmia eikä edes kaikkia jo olemassaolevia rakennuksia. Esimerkiksi Leivonmäellä suojelurajauksen sisään jäi jopa lomakylä ravintolarakennuksineen sekä kalanviljelylaitos. Suojelurajaukset koettiin piirretyn karttoihin epäselvästi ja ylimalkaisesti. Myöskään metsänkäytön rajoituksista suojeluohjelma-alueilla ei kuntiin tulleista ministeriön tiedotteista saatu yksiselitteistä selkoa. Suojeluohjelmaehdotuksen suhde seutukaavaliiton tekemään 4. vaihekaavaan jäi niin ikään epäselväksi. Rantojensuojeluohjelmaehdotuksesta ei myöskään ilmennyt yksittäisten suojelukohteiden kuvauksia eikä perusteluja kohteiden valinnalle. Ihmetystä kunnissa herätti se,

että ohjelmaehdotus annettiin kunnille virastojen kesäloma-aikaan ja se, että kunnat saivat lausuntojen tekemiseen aikaa alunperin vain reilut kaksi kuukautta. Ja kuin kruunaukseksi ministeriön huolimattomaksi koetulle tiedottamiselle sekä Pylkönmäen että Karstulan kuntien oli itse hankittava ministeriöltä suojeluohjelmaa koskevat kartat ja muut paperit, koska ministeriö ei tullut itse niitä kuntiin toimittaneeksi.

Näiden ministeriön ylimielisyydeksi tulkittujen käytännön puutteellisuuksien lisäksi vastustusta herätti kunnissa myös suojeluohjelman periaattellinen puoli. Se, että kunnat eivät olleet itse päässeet osallistumaan ohjelman suunnitteluun koettiin esimerkiksi Konnevedellä vakavaksi loukkaukseksi kunnallista itsehallintoa kohtaan: "Valtio puhuu kauniisti kuntien itsehallinnon kehittämisestä, mutta suojeluohjelma lyö kyllä tätä periaatetta korville", Konneveden kunnanjohtaja Kari Levänen totesi ohjelmasta Keskisuomalaisessa 16/8 1990. Rantojensuojeluohjelmaa vastustavassa rintamassa maanomistajia ja kuntien edustajia lähensikin osaltaan toisiinsa tunne siitä, että molemmat ryhmät oli sivuutettu niitä itseään suuresti koskevassa asiassa. Myös rantojensuojeluohjelman lausunnoissaan hyväksyneet Laukaa ja Kannonkoski paheksuivat ohjelman keskusjohtoisuutta.

Oma kysymyksensä on se, mitä kuntakeskeisimmin suojeluohjelmaan suhtautuneet kunnat ovat oman erityisnäkökulmansa korostamisella ajaneet. Onko tulkintojen kohteena kunnissa ollut yleinen kysymys rantojensuojelusta vai pelkästään valtakunnalliseen rantojensuojeluohjelmaan kuuluneet ja paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin suhteutetut seikat? Vai onko kyse ollut pelkästään valtaa ja päätöksentekoa koskevista tulkinnoista?

Kuntakeskeinen näkökulma painottaa kunnan omaa erityislaatuisuutta; sitä, että omaa olemista ja toimintaa koskevat faktat on mahdollista tavoittaa ainoastaan paikan päällä – siinä kulttuurisessa, sosiaalisessa, historiallisessa ja maantieteellisessä kontekstissa, josta paikallisuus muodostuu. Paikallisesta näkökulmasta katsottuna yleinen tai valtiollinen näkökulma voi esiintyä dominoivana ja standardisoivana, paikallisten ilmiöiden merkitystä vähättelevänä voimana (Haveri 1994, 72). Rantojensuojeluohjelman vastustuksessa on ollut vahvasti kyse myös kuntien ja valtion välisen suhteen arvioinnista. Kunnallisen itsemäärää-

misen korostaminen suojelukysymyksessä on osaltaan perustunut kunnan oman institutionaalisen aseman puolustamiseen – paikallistason merkityksen korostamiseen ja sen legitimointiin (vrt. Anttiroiko 1994, 74-75).

Hoikan (1991) tekemän tutkimuksen mukaan keskisuomalaisissa kunnissa korostetaan koko maan keskiarvoa enemmän kunnallisen itsehallinnon merkitystä. Toisin sanoen nähdään, että kunnan tulisi olla mahdollisimman autonominen suhteessa valtioon ja että valtion puuttumista kuntien toimintaan tulisi nykyisestään rajoittaa. Lisäksi keskisuomalaiset kunnat korostavat keskivertoa enemmän kunnan aktiivista elinkeinopolitiikkaa, eli niissä koetaan tärkeäksi se, että kunta tukee kunnassa toimivia yrittäjiä ja ajaa heidän etujaan. Kunnallisen itsehallinnon ja elinkeinopolitiikan korostaminen lienevät merkinneet monissa keskisuomalaisissa kunnissa kuntakeskeisen ja taloudellisiin seikkoihin perustuvan näkökulman ulottumista myös luonnonsuojelun alueelle.[5]

Keskisuomalaisessa kunnallisessa elämässä edellytetään Hoikan (mt. 84) mukaan kunnan palveluksessa toimivien lojaalisuutta kunnanjohtoa kohtaan sekä sisäistä kuria. Käytännössä tämä tarkoittaa "vanhaa johtamista ja uskollisuus- ja vaikenemisvaatimuksia - - elelyä omassa nykyisen menon maailmassaan" (mt. 83-84). Varsinkin pienissä ja maatalousvaltaisissa kunnissa – joiksi useimpia Keski-Suomen rantojensuojeluohjelmakuntia voidaan luonnehtia – kunnanjohtajuus perustuu Pikkalan (1991, 35-42) mukaan byrokraattisuuteen ja kunnan sisäisiin vuorovaikutussuhteisiin. Asioiden esillenousemisessa ja päätöksenteossa korostuvat tällöin säännöt ja rutiinit sekä toisaalta henkilökohtaiset suhteet (ks. myös Saarela ja Sainio 1991, 39).

Byrokraattisuudelle ja rutiininomaisuudelle on ominaista vähäinen reflektiivisyys. Lähdetään siitä, että maailma toimintakäytäntöineen ja asioiden tärkeysjärjestyksineen on valmis. Rutiininomaisuuden ulottuminen myös vuorovaikutukseen voi johtaa siihen, että kuntiin muodostuu 'vahvojen miesten' verkostoja, joiden sanaa kuullaan asiassa kuin asiassa. Saarelan ja Sainion (1991, 39) mukaan suomalainen kunnallinen demokratia toimii edelleen entisajan

---

[5] Kuntien kasvava panostus paikallisen taloussektorin edunvalvontaan lienee tosin maanlaajuinen tendenssi eikä siis mikään keskisuomalainen erityispiirre (ks. Pikkala 1992, 107-108).

maatalousyhteiskunnan käytäntöjen mukaan; riittää, että luottamushenkilöt pitävät oman kylänsä tai ryhmänsä puolia eikä laajempaa kokonaisnäkemystä asioista juuri synny. Paavo Uusitalon (1990, 303) mukaan Suomi on kokonaisuudessaan vahvojen erityisintressien ja heikon yleisten etujen huomioimisen yhteiskunta. Tämän hän näkee perustuvan vallankäytön pysyviin kulttuurisiin rakenteisiin, joiden vaikutuksesta erityisintressit nousevat niin paikallisella kuin valtakunnallisellakin tasolla päätöksenteon keskiöön (ks. myös Vesala 1995, 19-20).

Pienessä, stabiilissa maaseutukunnassa kunnanjohtaja on usein virkamieskentän kapeuden takia kaikkeen kantaa ottava 'jokapaikan höylä', jonka toimenkuvaan kuuluu vahvasti kunnan elinkeinonharjoittajien ja muiden intressiryhmien etujen ajaminen (Pikkala 1992, 85). Kunnan koosta ja elinkeinorakenteesta ei Pikkalan (mt. 135-138) mukaan voida suoraan johtaa tietyntyyppisen johtajuustyypin ja johtamistavan vallitsevuutta. Kuten missä tahansa organisaatioissa, myös kunnissa on omat traditioihin, syvään juurtuneisiin arvostuksiin ja vakiintuneisiin toimintatapoihin perustuvat kulttuurinsa, jotka pitkälti määrittävät kunnan johtamista ja yleensäkin elämänmenoa kunnassa. Nämä kuntakulttuurit voivat henkilöityä kunnanjohdon lisäksi myös tiettyihin mielipidejohtajiin, kunnan 'napamiehiin'.

Paikallislehtien rantojensuojeluohjelmakeskustelun perusteella ainakin ohjelmaan kielteisesti suhtautuneissa Kuhmoisissa, Konnevedellä, Saarijärvellä ja Keuruulla on ollut selkeä mielipidejohtaja, jonka kautta oman intressiryhmän mielipiteet ovat saaneet ilmaisunsa. Näiden mielipidejohtajien vahva asema on perustunut pitkälti siihen, että he ovat olleet samanaikaisesti sekä maanomistajia että kunnanvaltuutettuja tai kunnanhallituksen edustajia ja ainakin yhdessä tapauksessa myös jonkin maatalousjärjestön johtohenkilöitä.

Tyypillistä suojeluun kielteisimmin suhtautuneille kunnille on ollut se, että valtakunnallinen kysymys rantojensuojelusta on määritetty pelkästään paikalliseksi kysymykseksi. Tälle kuntakeskeiselle tarkastelutavalle on ollut ominaista intressiryhmäkeskeisyys, keskittyminen toimivaltakysymyksiin ja taloudellisiin näkökohtiin sekä suojelun näkeminen hyödyttömänä tai sitten pelkästään muualla (keskuksissa ja erityisesti "etelässä") asuvia hyödyttävänä.

Valtakunnallisemmasta perspektiivistä ohjelmaa tarkastelleille kunnille taas on ollut ominaista myönteisempi suhtautuminen suojelun tavoitteisiin. Ne ovat tulkinneet ohjelmaa lähinnä sen luonnonsuojelullisten näkökulmien kautta eivätkä jonkin intressiryhmän etuihin tai omaan päätösvaltaan perustuen.

LUONTONÄKÖKULMA JA KUNTIEN SUOJELUOHJELMATULKINNAT

Kuntien luontokäsitykset

Eräs olennainen kuntien suojeluohjelmakannanottoja ohjannut seikka on ollut se, miten kunnat ovat tulkinneet suojeluohjelman tarpeellisuutta ja tavoitteita. Kuntakeskeisen ja valtakunnallisen näkökulman lisäksi tulkintoihin on vaikuttanut tällöin se, millaisina kunnat ovat nähneet suojeltaviksi aiottujen alueiden luonnonarvot, ja laajemmin se, millaisen *luontokäsityksen* puitteissa ohjelmaa ja sen tavoitteita on tulkittu.

Ympäristöministeriön rantojensuojeluohjelmaan valittaville alueille asettamat kriteerit ovat korostaneet pääasiassa alueiden ekosysteemejä ja eliöiden monimuotoisuutta ja uhanalaisuutta. Tältä osin suojelun tavoitteet ovat määrittyneet luonnon omista lähtökohdista käsin. Lisäksi ministeriö on painottanut alueiden maisemallisia arvoja eli ihmislähtöistä suojeluntarvetta. Tässä yhteydessä ministeriö on puhunut erityisesti rakentamattomien rantojen säilyttämisestä tuleville sukupolville.[6] Keskisuomalaisten kuntien suojeluohjelmatulkinnoissa nämä suojeluohjelman perustelut ovat jääneet lähes kokonaan vaille huomiota.

Yleisesti ottaen kunnat ovat jättäneet suojeluehdotukseen sisältyvien alueiden luonnonarvojen kommentoinnin lähes täydellisesti sivuun kannanotoissaan. Kunnista ainoastaan Korpilahti on (ympäristönsuojelulautakunnan aloitteesta) ottanut suojelulausunnossaan esille biodiversiteettiajattelun. Kunta ehdottaa

---

[6] Ympäristöministeriön suojeluohjelmalle asettamia kriteerejä on kaikkiaan seitsemän: monimuotoisuus; edustavuus; uhanalaisuus; tieteellinen merkitys; harvinaisuus; luonnontilaisuus ja maisemalliset arvot (Rantojensuojeluohjelman alueet 1991, 8-9).

lääninhallituksen ympäristöviranomaisten ryhtymistä maanomistajien kanssa neuvotteluihin pienten kaakkurin asuinjärvien lisäämiseksi suojeluohjelmaan.

Yleisimmin kunnat ovat keskittyneet suojeluohjelman tarvetta koskevissa tulkinnoissaan tarkastelemaan suojeltavaksi ehdotetun alueen laajuutta ja omistusta. Kuntien suojeluohjelmalausuntoihin on vaikuttanut luonnollisesti se, miten paljon rantaviivaa ohjelmaehdotukseen on kunnassa sisältynyt. Vaikka rantojensuojelun valtakunnalliseksi kokonaistavoitteeksi asetettiin viisi prosenttia koko maan rantaviivasta, määrä vaihtelee eri kuntien välillä hyvinkin paljon. Eniten rantaa suojeluohjelmaehdotukseen oli alunperin rajattu Leivonmäeltä (n. 40 % kunnan rantaviivasta) ja Konnevedeltä (n. 20 %). Myös Kuhmoisilla, Keuruulla, Joutsassa ja Saarijärvellä suojeluohjelmaehdotus käsitti huomattavan määrän rantaviivaa.

Suojeluohjelmaa jyrkästi vastustavan nelisivuisen lausunnon ministeriölle antanut Kuhmoinen on ollut näkökantojensa ehdottomuuden perusteella läänin suojeluohjelmavastaisin kunta. Kuhmoisten kunnanhallituksen on ollut vaikea hyväksyä ehdotettuja suojelurajauksia, koska kunnassa sijaitsevan Isojärven kansallispuiston alueella oli jo ennestään suojeltuna noin 80 kilometriä rantaviivaa. Kuhmoinen katsookin, että kansallispuisto on "riittävän laaja alue yhden kunnan osalta edustamaan alueellista luontotyyppiä, kasvillisuutta ja sopeutuneiden eläinlajien elinympäristöä".

Kuhmoisten kommenteissa suojeluohjelman tarpeettomuudesta paljastuu se ristiriitainen tilanne, jossa suojeluohjelmaehdotuksen aluerajauksia arvioineet kunnat ovat olleet. Kuhmoinen väittää lausunnossaan, etteivät ohjelmaehdotuksen kohteet poikkea "luonnon, kasvillisuuden tai eläinlajien elinympäristön" suhteen kunnassa jo aiemmin suojelluista ranta-alueista, ja että lisäsuojelu on tästä syystä turhaa. Toisaalla lausunnossa kuitenkin valitetaan sitä, ettei ministeriön ohjelmaehdotuksesta ilmene, millä perusteella alueet on ohjelmaan valittu. On vaikea ymmärtää, miten kunnanhallitus voi väittää, etteivät eri alueet poikkea toisistaan, kun se kuitenkin myöntää sen, ettei tiedä miksi alueita ehdotetaan suojeltaviksi. Sen lisäksi, että Kuhmoisten kommenteissa paljastuu kunnan tyytymättömyys lisäsuojeluun, lausumien ristiriitaisuus kuvastaa hyvin sitä, kuinka puutteellisen tiedon varassa kunnat ovat joutuneet lausuntojaan anta-

maan. Ylipäätään melko nurinkuriselta vaikuttaa se, että kunnalta pyydetään arviota jonkin tietyn alueen suojelusta, kun sille ei kuitenkaan ole kerrottu niitä syitä, joiden perusteella kyseinen alue on katsottu valtakunnallisesti merkittäväksi suojelukohteeksi.

Kuhmoinen on tosin muissakin yhteyksissä vaikuttanut melko luonnonsuojeluvastaiselta kunnalta. Kuvaavaa kuhmoislaiselle luonnonsuojeluajattelulle on ollut se, että kunnassa sijaitseva Isojärven kansallispuisto on katsottu hyödyttömäksi sillä perusteella, ettei siellä käy tarpeeksi ihmisiä ja että kansallispuisto ei tuo kunnalle rahaa. Koillis-Häme -lehdessä 16/7 1990 Kuhmoisten kunnanjohtaja Rauno Riihimäki puhuu rantojensuojeluohjelmasta paljastavasti: "Uusien virkistysalueiden muodostaminen on minusta tarpeetonta, ellei niitä pystytä hyödyntämään paremmin kuin Isojärven kansallispuistoa". Kunnanjohtaja on siis nähnyt sekä kansallispuiston että rantojensuojeluohjelman pelkästään virkistysaluehankkeina, ei lainkaan varsinaisena luonnonsuojeluna. Myöskään kunnassa useita vuosia kestänyt kamppailu Päijänteeseen ulottuvan luonnonkauniin niemen, Tehinkärjen, kohtalosta ei anna kunnan päätöksentekijöistä kovin ympäristötietoista kuvaa (ks. Julkunen & Nieminen 1993, 10).

Kuhmoisten kunnan rantojensuojeluohjelmanäkemyksissä saa ilmauksensa luontosuhde, jossa luonto määrittyy voimakkaasti taloudellisten intressien kautta. Samaa ajattelua noudattaa kommenteissaan Leivonmäen kunta, joka katsoo lausunnossaan suojeluohjelman vievän hyvää rakennusmaata sekä Konnevesi, joka 1991 kunnanvaltuuston toimesta tehdyssä "kunnan nykytilan kartoituksessaan" näkee "ympäristöministeriön tekemät vesistöjen suojelupäätökset" vakavana uhkana kunnan taloudelliselle kehittämiselle (Julkunen & Nieminen 1993, 11). Myös kaakkurin elinympäristöjä korostanut Korpilahti asettaa toisaalla lausunnossaan kunnan taloudelliset edut luonnonarvojen edelle. Se vaatii mahdolliset verotulot mielessään, ettei suojeluohjelma saa olla ristiriidassa kunnan aiemmin tekemän, IVO:n pumppuvoimalan rakentamisen mahdollistavan maankäytön yleissuunnitelman kanssa.

Varsin kiintoisan näkökulman kuntien arvioille suojelutarpeesta tarjoaa kysymys maanomistuksesta. Ainakin Jämsä, Karstula, Keuruu, Saarijärvi ja Luhanka ovat olleet sitä mieltä, että rantojensuojeluohjelma voidaan hyväksyä, jos se käsittää

pelkästään valtion maita. Näiden kuntien käsityksen mukaan siis se, millaiset luonnonarvot jollakin ranta-alueella on, ei ole yhtä tärkeä suojelutarvetta määrittävä tekijä kuin se, kuka maan omistaa. Suojelutarpeen lähtökohdaksi ei näin ole otettu tiettyjen ranta-alueiden erikoislaatuisuutta tai niiden eliöyhteisöjä, vaan pelkästään maanomistussuhteet. Tätä näkemystä kärjistäen voisi ilkeästi todeta, että suojelualueiksi ehdotettujen kunnan, yhteisöjen ja yksityisten omistamien rantojen eläimet ja kasvit ovat olleet varsin ajattelemattomia, kun eivät ole ottaneet selvää siitä, kenen maalla elävät.

Ympäristöhallinnon pyrkimysten kannalta hankalaa oli se, että kunnat useimmiten huomioivat ohjelman päämääristä vain niiden teknisen sisällön; rantaviivan pituuden ja sen sijoittumisen, eivätkä lainkaan sitä, miksi kyseiset rannat on katsottu suojelun arvoisiksi. Vaikka ympäristöministeriön kuntiin toimittamista suojelukohderajauksista ei siis ilmennytkään yksittäisten kohteiden suojeluperusteita, olisi paikallista asiantuntemustaan ja luontoystävällisyyttään korostaneilla kunnilla luullut olevan sanottavaa myös suojelukohteiden luonnonarvoista. Toisaalta on varsin ymmärrettävää, että huomio niissä kunnissa, joissa suojeltavaksi on esitetty valtakunnallisen kokonaisosuuden moninkertaisesti ylittävä määrä rantaviivaa, on voimakkaasti kohdistunut juuri rantaviivan pituuteen. Konneveden kunnanjohtaja Kari Leväsen sanoin nämä kunnat ovat tunteneet suojelutoimien laajuuden takia joutuvansa "reservaattialueiksi muulle Suomelle" (Laukaa-Konnevesi 16/8 1990).

Kuten edellä todettiin, eivät kunnat ole lausunnoissaan juurikaan ottaneet kantaa rantojensuojeluohjelman luonnonsuojelullisiin perusteluihin. Luontoa koskevat näkökohdat ovat jääneet useimpien kuntien tulkinnoissa taloudellisten sekä maanomistussuhteisiin ja kunnalliseen itsehallintoon liittyvien kysymysten jalkoihin. Tämä on sikäli mielenkiintoista, että useat suojeluohjelmaa vastustaneet kunnat ovat kuitenkin muissa yhteyksissä (esimerkiksi kuntasuunnitelmissaan sekä potentiaalisille uusille yrittäjille ja asukkaille suunnatuissa mainoksissa ja tiedotteissa) nähneet puhtaan ja koskemattoman luonnon yhtenä merkittävimmistä vetonauloistaan. Tämä oman luonnon arvostaminen on kuitenkin perustunut tyystin erilaiseen luontokäsitykseen kuin ympäristöministeriön rantojensuojeluohjelmaa ohjannut luontokäsitys. Näissä kuntien tulkinnoissa luonto on nähty

välineenä kuntien kehittämiseksi, ei itseisarvoisena ja omaehtoisena "alkuperäisluontona" niin kuin suojeluohjelmassa.

Tässä tulee selkeästi ilmi se, ettei ole olemassa yhtä yhteistä ja yksiselitteistä luontoa. Luonto on aina kulttuurinen ja sosiaalisesti tuotettu; siitä puhuminen edellyttää aina joistakin näkökohdista käsin muodostettua käsitystä siitä, mitä merkityksiä tarkastelun kohteena olevalla luonnolla on (ks. Beck 1990, 62-66). Näin ollen luontoon kohdistettu näkökulma on aina osittainen, sen perusteella ei voi syntyä kaikenkattavaa kokonaiskuvaa siitä, mitä on luonto 'an sich' (ks. Haila 1991, 50-55). Metsänhoitaja, biologi, marjastaja, suunnistaja ja metsään eksynyt näkevät jokainen saman metsän erilaisena, mutta heistä yhdenkään näkökulma ei ole toista aidompi, oikeampi tai objektiivisempi. Kimmo Saaristo (1994, 71) on kuvannut luonnon määrittämisen ongelmallisuutta osuvasti: "Mistä luonto alkaa ja mihin se loppuu? Onko kaktus olohuoneen ikkunalla luontoa? Tai onko muovi epäluontoa?".

Se luonto, jota useimmat kunnat rantojensuojeluohjelmatulkinnoissaan asettuivat puolustamaan, oli yksityisten omistama, taloudellista merkitystä omaava ja kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluva luonto, ei lintujen, kalojen ja kasvien elinympäristö. Ympäristöministeriön rantojensuojeluohjelmassaan määrittämä luonto taas oli itseisarvoinen, muut arvot ja intressit pääsääntöisesti syrjäyttävä luonto (ks. Nieminen 1994, 113).

Rantojensuojeluohjelma ja muut rantojenkäyttösuunnitelmat

Kuntien suojeluohjelman tarvetta arvioiviin kannanottoihin ovat vaikuttaneet myös muut rantojen maankäyttöä koskevat suunnittelutoimet. Vain hiukan ennen rantojensuojeluohjelman julkistamista kesällä 1990 kunnissa oli esillä Keski-Suomen seutukaavaliiton luonnos 4. vaihekaavasta, jonka keskeisenä sisältönä oli läänin rantojenkäytönsuunnittelu. Kunnista Karstula, Pihtipudas ja Saarijärvi katsoivat rantojensuojeluohjelmalausunnoissaan, että vaihekaavassa esitetyt rajaukset riittäisivät ranta-alueiden suojelutarpeen turvaamiseen. Vaihekaavassa esitetyt suojelu- ja virkistysrajaukset olivat poikkeuksetta rantojensuojeluohjelmaesityksen aluevarauksia pienempiä.

Yleisesti ottaen kuntien maanomistajat hyväksyivät 4. vaihekaavan. Korpilahdella vaihekaavaan kuitenkin suhtauduttiin melko happamasti ja tyytymättömyys vaihekaavaan ainakin jossain määrin kiihdytti paikallisten maanomistajien halukkuutta ryhtyä rakentamaan rannoilleen. Kuhmoisten kunnanhallitus vaati 4. vaihekaavasta poistettavaksi kaikki yksityisten maanomistajien maille tehdyt aluevaraukset. Perusteluksi kunta esitti, kuten rantojensuojeluohjelman vastustuksessaankin, Isojärven kansallispuistossa jo olevat suojelualueet. Myös Keuruu halusi kaikki yksityismaat pois vaihekaavasta.

Vaihekaavan lisäksi eräissä kunnissa oli rantojensuojeluohjelmaehdotuksen julkistamisen aikaan valmis tai vireillä oleva rantayleiskaava, jonka laatiminen oli perustunut paikalliseen näkökulmaan ja jonka yhteydessä maanomistajien näkemyksiä oli kuultu. Erityisen tyrmistyneitä suojeluohjelmasta oltiin Konnevedellä, jossa yleiskaavoitussuunnitelman yhteydessä oli valmistumassa ranta-alueita koskeva luonto- ja maisemaselvitys. Kunnassa nähtiin, että suojeluohjelmalla tehtäisiin kokonaan tyhjäksi sen ja seutukaavaliiton tekemä työ.

Joutsan kunta, jossa oli jo valmis kunnanvaltuuston hyväksymä rantayleiskaava, katsoi omassa rantojensuunnittelutoiminnassaan nimenomaisesti huomioineensa alueiden suojelulliset näkökohdat ja näki tästä syystä suojeluohjelman, eli kuntakeskeisestä perspektiivistä tarkasteltuna "Helsingin herrojen" asiaan puuttumisen, tarpeettomaksi (Joutsan Seutu 6/9 1990). Myös Jämsä, Karstula, Laukaa, Leivonmäki, Viitasaari ja Äänekoski näkivät rantayleiskaavoituksen riittävän. Jämsä asetti yleiskaavoituksen edellytykseksi kuitenkin sen, että valtio vastaa kokonaan kaavoituksen kuluista.

Ympäristönsuojelulautakunnat ja -sihteerit

Kunnanhallitusten lisäksi lausuntonsa rantojensuojeluohjelmasta jättivät lääninhallituksen pyynnöstä myös kuntien ympäristönsuojelulautakunnat. Luontonäkökulma esiintyi niiden kannanotoissa selvästi voimakkaampana kuin kunnanhallitusten lausunnoissa. Ympäristönsuojelulautakunnat ottivat rantojensuojeluohjelmaehdotuksen aluerajauksiin kantaa pääasiassa alueiden luonnonar-

voihin eikä maanomistussuhteisiin perustuen. Ainoastaan Hankasalmella lautakunta esitti, ettei suojeltaviksi tulisi ottaa yksityisten maanomistajien maita. Myös Keuruun ympäristönsuojelulautakunta korosti maanomistajien etuja lausunnossaan. Se kuitenkin näki suojeluohjelman niin tarpeellisena, että esitti ohjelmaan lisättäväksi useita uusia kohteita. Kaikkein myönteisimmin ohjelmaan suhtautui Jämsänkosken ympäristönsuojelulautakunta, joka esitti ohjelmaan lisättäväksi kahdeksan uutta, runsaasti yksityisten omistamaa maata sisältävää ranta-aluetta. Kaupungin ympäristönsuojelusihteeri Jukka Nevalainen totesi Koillis-Hämeessä 15/8 1990, että "omistussuhteisiin liittyviä seikkoja ei voi sellaisenaan käyttää ohjelman vastustamiseen", vaan "arvostelun ja muunkin tarkastelun tulee ensisijaisesti liittyä kohteiden suojeluarvoon". Lienee itsestään selvää, että nämä kommentit herättivät suuttumusta jämsänkoskelaisten maanomistajien keskuudessa.

Lisäalueita suojeluohjelmaan halusivat myös Jämsän, Korpilahden, Laukaan ja Viitasaaren sekä myös ohjelmaa jyrkästi vastustaneen Konneveden kunnan ympäristönsuojelulautakunnat. Kielteisimmin suojeluohjelmaan suhtautui Saarijärven ympäristönsuojelulautakunta, joka hylkäsi kaavoittajan ja kaupunginjohtajan kannattaman esityksen uusista suojelukohteista ja asettui "suunnilleen" tukemaan kaupunginhallituksen lopullista, suojeluohjelmaa vastustavaa lausuntoa. Nihkeästi suojeluohjelmaan suhtautui myös Joutsan ympäristönsuojelulautakunta, jonka puheenjohtaja näki ohjelman vievän turhaan rahaa muilta ympäristönsuojeluhankkeilta. Myös Hankasalmen ympäristölautakunnan kantana oli, että rajallisia voimavaroja tulisi suunnata ennemmin ilman ja veden suojeluun kuin rantojensuojeluun.

Keski-Suomen läänin kuntien ympäristönsuojelusihteerien asemaa selvittäneet Esa Konttinen ja Kimmo Saaristo (1993, 649) ovat todenneet, että kunnallisen tason ympäristönsuojeluvirkamiehet ovat tavallaan "puun ja kuoren välissä": toisaalta virkamiehen tulisi olla lojaali työnantajalleen eli kunnalle, mutta samanaikaisesti hänen pitäisi edistää usein muiden intressien kanssa ristiriitaisia ympäristönsuojelutavoitteita. Saariston (1995, 60) mukaan ympäristönsuojelusihteerin persoonalla on suuri merkitys siihen, millainen asema ympäristöasioilla on kunnan hallinnossa ja lautakunnissa. Paria poikkeusta lukuunottamatta ympäristösihteerien ja -lautakuntien selkeät kannanotot suojeluohjelmasta loistivat paikallislehdissä poissaolollaan. Virallisten lausuntojenkin perusteella täysin epäsel-

viksi ovat jääneet esimerkiksi suojelua voimakkaasti vastustaneiden Kuhmoisten ja Leivonmäen ympäristöasioista vastaavien kannat suojeluohjelmaan. Kuhmoisten ympäristönsuojelulautakunnan näkymättömyyttä ihmeteltiin paikallislehden sivuilla myös mielipiteitä kunnassa jyrkästi jakaneessa Päijänteen Tehinkärjen rantakaavaa koskeneessa kiistassa.

Kuten Konttinen ja Saaristo (1993, 649) toteavat, joissakin kunnissa ympäristöasioiden esilletuonti sujuu suhteellisen kitkattomasti, toisissa taas todella vaivalloisesti. Etenkin kaikkein maa- ja metsätalousvaltaisimmissa kunnissa päättävät elimet ovat useimmiten vahvasti näiden talouden alojen edustajien miehittämiä. Konneveden ja Kuhmoisten kaltaisten elinkeinorakenteeltaan maa- ja metsätalouteen nojaavien kuntien kannanotoissa rantojensuojelusta maanomistajien ja kunnan edustajien allianssi näkyykin selvästi. Kunnan edun nähdään olevan täysin yhtenevä maanomistajien edun kanssa. Selkeän maatalousvaltaisten kuntien vertailukohdaksi käy elinkeinorakenteeltaan teollispainotteinen Jämsänkoski, jossa kahdeksasta ympäristölautakunnan esittämästä rantojensuojeluohjelman lisäkohteesta kaupunginhallitus asettui maanomistajien vastustuksesta huolimatta selkeällä äänienemmistöllä kannattamaan seitsemää.

Kuntien suojelukompetenssi

Se että vain harvat kunnat ovat esittäneet näkemyksiä suojeluehdotuksen alueiden luonnonarvoista, liittyy myös siihen, että monilla kunnilla on ollut vakaa luottamus omiin kykyihinsä hoitaa maankäytön suunnittelunsa itse luonnonsuojelulliset näkökohdatkin huomioiden.

Sitä miten kukin kunta olisi ilman rantojensuojeluohjelmaa ympäristöministeriön arvokkaiksi määrittämiä rantojaan suojellut, on mahdotonta arvioida. Sen sijaan siitä, millaiset edellytykset kunnilla olisi hoitaa itse rantojensuojelunsa, voidaan esittää ainakin perustavia teoreettisia näkemyksiä. Asiaa voidaan lähestyä kuntien yleistä suojelukompetenssia analysoimalla. Voidaan katsoa, että suojeluun pääsemiseksi vaaditaan kolmivaiheinen, tiedostamisen ja tulkinnan kautta toimintaan johtava prosessi, jolla kuntien suojelukompetenssia voidaan punnita.

Ensimmäinen kompetenssin osoitin on *kohteen tai muutoksen identifiointi.* Rantojensuojelun kohdalla tämä merkitsisi erilaisista syistä (mm. maisema-arvot, luonnon monimuotoisuus, uhanalaisuus, edustavuus) luonnonarvoiltaan merkityksellisten alueiden tunnistamista. Ensimmäisen vaiheen kompetenssin mittarina toimisi tällöin lähinnä luonnontieteellinen asiantuntijuus. Asiantuntijuus on prosessin ensimmäisessä vaiheessa kuitenkin määritettävä väljästi, sillä aivan 'tavallisella', institutionaalisten kriteerien ulkopuolisella arkiymmärryksellä on mahdollista ainakin jossain määrin tunnistaa jonkin alueen poikkeuksellisuus. Samoin maiseman esteettisyyden arvioiminen on periaatteessa mahdollista kenelle tahansa. Prosessin ensimmäisen vaiheen voikin katsoa osittain mahdollistuvan jo kunnan luontoharrastajien ja yleensäkin luonnossa liikkuvien kuntalaisten sekä viimeistään ympäristönsuojelusihteerin toimesta.

Kompetenssia koettelevan prosessin toinen vaihe on *kohteen tai muutoksen analysointi.* Luonnonsuojelun näkökulmasta tämä olisi selvimmin luonnontieteelliseen asiantuntijuuteen perustuva vaihe. Se käsittää esimerkiksi alueen eliöiden ja kasvien esiintymisen sekä niiden olemassaoloa vaarantavien uhkien kartoittamisen. Tämän vaiheen toteuttajana voivat olla esimerkiksi ympäristönsuojelusihteeri, paikalliset luontoharrastajat tai ulkopuoliset kunnan tehtävään asettamat (konsultit, tutkimuslaitokset) tai itsenäiset (esim. yliopistot) tahot.

Prosessin kolmas vaihe on *informaation prosessointi toiminnaksi.* Tässä vaiheessa tehdään asiaa koskevat päätökset ja käynnistetään suojeluun tähtäävät käytännön toimenpiteet.

Teoriassa kunnilla tulisi olla ainakin kohtalaiset edellytykset tämän prosessin läpiviemiseen (vrt. Maankäytön ohjauksen uudistaminen 1993, 46). Mutta käytännössä pelkkä kompetenssi ei riitä. Prosessin kaksi ensimmäistä vaihetta, tiedostaminen ja tulkinta, ovat kohtalaisen ongelmattomia ja nykyisen ympäristötietoisuuden kehittymistendenssin jatkuessa mahdollisesti yhä vahvistuvia, mutta prosessin kolmannen vaiheen, toiminnan, kohdalla kynnys suojeluun ryhtymiseksi voi nousta liian korkeaksi.[7] Toiminnan tasolla kysymys ei näet enää ole siitä, onko kunnalla riittävästi tiedollisia ja taidollisia edellytyksiä suojeluun, vaan siitä, onko

[7] Ympäristötietoisuuden kehittymistendenssillä voi tietysti olla vaikutusta myös prosessin kolmanteen vaiheeseen.

kunnalla halua ryhtyä suojelun edellyttämiin toimenpiteisiin. Tällöin keskeiseksi nousee kysymys kunnan päättävän tason toimijoiden arvoista. Jos kunnan päätöksenteon ja toiminnan päämotiivina ovat välittömät taloudelliset seikat, saattavat luonnonsuojelua koskevat kysymykset jäädä toiminnan priorisoinnissa helposti marginaaliseen asemaan. Näin voi käydä myös silloin, kun päätöksenteko on rutiininomaisesti ja reflektoimatta kytkeytynyt 'vahvojen miesten' näkemysten ja intressien huomioimiseen.

Martin Jänicke (Sairisen 1994, 38 mukaan) on tarkastellut yhteiskunnan ekologista muutoskykyä tässä artikkelissa esitettyä suojelukompetenssin kolmatta vaihetta laajemmalla ja analyyttisemmalla *ekologisen modernisaation kapasiteetin* käsitteellä. Tämän hän näkee (kuntakontekstiin sovellettuna) koostuvan neljästä osatekijästä: 1. taloudellinen kapasiteetti, eli kunnan taloudellinen kyky kehittää ympäristöpolitiikkaa; 2. innovatiivinen kapasiteetti, eli kunnallishallinnon ja yhdyskuntasuunnittelun avoimuus uusille ympäristöpoliittisille ajatuksille; 3. kommunikatiivinen kapasiteetti, eli kyky ympäristöpoliittiset intressit ja arvot huomioivaan yhteistyöhön ja avoimeen kommunikaatioon sekä 4. strateginen kapasiteetti, eli kyky luoda kunnallisen politiikan sektorirajat ylittäviä pitkän aikavälin ympäristöpoliittisia tavoitteita ja strategioita.

Siihen, miten paljon keskisuomalaiset kunnat omaavat mainittuja kapasiteetteja, ei ole tässä mahdollista paneutua. Rantojensuojeluohjelmalausuntojen perusteella voidaan vain analysoida sitä, minkälainen käsitys kunnilla on itsestään ja omasta toiminnastaan, ei sitä miten 'luontoystävällisesti' ne tosiasiassa toimivat tai olisivat ilman suojeluohjelmaa toimineet. Rantarakentamiskäytännöt ovat tosin osoittaneet, että monien kuntien kohdalla ekologisen modernisaation kapasiteetin asteessa olisi vielä reilusti nostovaraa. [8]

Suojelukompetenssin tarkasteleminen kolmivaiheisena prosessina asettaa kyseenalaisiksi ne useiden kuntien rantojensuojeluohjelmalausunnoissaan esittämät näkemykset, joiden mukaan kunnilla itsellään on parhaat edellytykset tehdä

---

[8] Ääriesimerkkiä tästä edustanee sanomalehti Keskisuomalaisessa 18.5.1995 esillä ollut tapaus, jossa Konginkankaalla tehdyssä "rantaratsiassa" löytyi peräti 750 luvatonta vapaa-ajan rakennusta, joista 90 oli kesämökkejä. Arvellaan, että valtaosa rakennuksista on saanut suullisen (ja siis pätemättömän) luvan kunnan edesmenneeltä, "omintakeiselta" rakennustarkastajalta.

luonnon kannalta kestäviä ratkaisuja. Ongelmien tiedostaminen ja tulkinta ei vielä itsessään välttämättä johda luonnolle edulliseen toimintaan, koska prosessin toteuttamisvaiheessa luonnontieteellisten tai esteettisten arvojen rinnalle – ja usein edelle – kohoaa muita, niiden kanssa kilpailevia arvoja ja intressejä.[9] Luonnonsuojelutarpeen hyväksyminen ja suojeluun panostaminen tuntuvat erityisen katkerilta taloudellisen lamakauden vallitessa, kun jokainen metsien, maaperän ja vesistöjen taloudellisesta hyödyntämisestä saatava veromarkka olisi kunnan taloudelle enemmän kuin tarpeen.

Kuten Kimmo Saaristo (1996, 95-99) toteaa, ja kuten eri kuntien lausunnot rantojensuojeluohjelmastakin kertovat, kunnanjohdon ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevat asenteet vaihtelevat ilmeisestikin suuresti eri kuntien välillä. Elinkeinorakenteeltaan maa- ja metsätalouteen nojaavissa kunnissa luonnonsuojelulle useimmiten vastakkaisiksi tulkitut maanomistajaintressit korostuvat enemmän kuin teollistuneemmissa kunnissa.

Ympäristökysymysten ja ympäristönäkökohtien esille tuomisessa suuremmat kunnat taas poikkeavat pienistä siten, että suuremmissa kunnissa on enemmän intressitahoja ja painostusryhmiä, jotka esittävät konkreettisia ympäristöä koskevia vaatimuksia, kuin pienissä, väestöltään ja elinkeinoiltaan homogeenisemmissa kunnissa (Kettunen 1994, 79). Ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvät kysymykset saatetaan pienissä ja homogeenisissa kunnissa nähdä kapeina sektorikysymyksinä, joiden ei tunnisteta mitenkään liittyvän muiden, primaarisiksi katsottujen sektoreiden (erityisesti talous) puitteissa tapahtuvaan toimintaan. Paikallisessa politiikassa lyhyen aikavälin erityisintressit saavat tällöin usein yliotteen yleisistä valtakunnallisista ympäristöä koskevista eduista ja strategioista (Sairinen 1994, 255 ja 260; Vesala 1995, 42).

---

[9] Esteettisten arvojen huomioiminen voi tosin johtaa myös luonnonsuojelun kannalta kielteisiin ratkaisuihin, esimerkiksi silloin, kun jotain poikkeuksellisen luonnonkaunista ranta-aluetta ryhdytään kaavoittamaan lomakyläksi.

KESKI-SUOMEN KUNTIEN RANTOJENSUOJELUOHJELMAPERSPEKTIIVIT

Ne keskisuomalaiset kunnat, jotka selkeimmin vastustivat rantojensuojeluohjelmaa, vastustivat sen kaikkia puolia: aluerajausten kohdistumista, ohjelman valmistelua ja päätöksentekoa sekä ohjelman tavoitteita. Ohjelman jyrkimmät vastustajat Konnevesi, Leivonmäki, Joutsa, Keuruu ja Kuhmoinen eivät nähneet ohjelmassa lopultakaan mitään myönteistä. Kaikille näistä kunnista oli ominaista voimakas yksityisten maanomistajien etujen puolustaminen sekä paikallisen näkökulman korostaminen. Yhteistä näille kunnille oli myös se, että suojeluohjelmaehdotus käsitti niissä valtakunnallisen kokonaistavoitteen ylittävän määrän rantaviivaa, sekä se, että ohjelmaehdotuksessa suojeltavaksi esitettiin runsaasti yksityisten omistamaa maata. Myönteisemmin suojeluohjelmaan suhtautuneissa kunnissa kritiikki kohdistui pääasiassa ohjelman valmisteluun, ei niinkään itse ohjelman sisältöön tai sen tavoitteisiin.

Kuviossa 1. (ks. seur. sivu) keskisuomalaiset kunnat on jaettu kenttiin niiden suojeluohjelmatulkinnoissaan omaksumien näkökulmien mukaan. Kuntia on kuviossa vertailtu toisaalta sen mukaan, painottavatko ne lausunnoissaan paikallista vai valtakunnallista näkökulmaa, ja toisaalta sen mukaan, ovatko ne asettuneet kannanotoissaan yksityisten maanomistajien vai luonnonarvojen puolelle. Näin on saatu neljä mahdollista kenttää, joista keskisuomalaisia kuntia sijoittuu kolmeen.

Kentän A *kuntakeskeisen maanomistajanäkökulman* omaksuneet kunnat korostivat lausunnoissaan kunnallista päätösvaltaa, kunnallisia erityispiirteitä ja maanomistajien etuja. Kenttään B kuuluneita, eli *valtakunnallisen maanomistajanäkökulman* omaksuneita kuntia ei ollut yhtään. Kenttään C kuuluneet *valtakunnallisen luontonäkökulman* omaksuneet kunnat eivät korostaneet paikallista päätöksentekoa; ne hyväksyivät suojeluohjelman yleiset tavoitteet ja niiden tarkastelussa oli esillä luontonäkökulma. Kentän D *kuntakeskeisen luontonäkökulman* omaksuneet kunnat hyväksyivät suojeluohjelman yleiset luonnonsuojelulliset tavoitteet, mutta ne korostivat samalla paikallisen näkökulman ja päätöksenteon merkitystä. Korpilahden kunnan lausunnossa oli esillä samanaikaisesti kaikki neljä näkö-

kulmaa. Äänekosken kaupunkia taas ei ollut mahdollista perustellusti sijoittaa lainkaan kuvioon.

Kuvio 1. Kuntien suojeluohjelmanäkökulmat

PAIKALLISUUS

Konnevesi
Leivonmäki
Joutsa
Kuhmoinen
Keuruu

D **A**

Kivijärvi
Pihtipudas
Jämsä
Saarijärvi
Pylkönmäki
Luhanka
Viitasaari
Karstula
Hankasalmi

Kannonkoski
Laukaa

LUONTO Korpilahti MAANOMISTAJA

Konginkangas
Jämsänkoski

C **B**

VALTAKUNNALLISUUS

Kuvio kertoo selkeästi sen, että paikalliset näkökulmat ja toisaalta maanomistajien edut ovat esiintyneet yhdessä useimpien Keski-Suomen läänin suojeluohjelma-kuntien lausunnoissa. Kuntien lisäksi myös muita suojeluohjelmasta kantansa esittäneitä valtakunnallisia toimijoita voidaan sijoittaa kuvioon. Näin kenttään B sijoittuisivat maataloudenharjoittajien etujärjestö MTK ja puolueista SMP sekä keskusta. Kentän C mukaan rantojensuojeluohjelmaa taas ovat tulkinneet mm. Suomen luonnonsuojeluliitto sekä ympäristöministeriö.

RANTOJENKÄYTÖNSUUNNITTELU MUUTOKSEN EDESSÄ

Vaikka keskisuomalaisten kuntien suhtautumisesta rantojensuojeluohjelmaan ei voidakaan vetää kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, millaisia ovat kuntien maankäytön suunnittelua ohjaavat periaatteet, saadaan siitä kuitenkin joitakin suuntaviivoja sille, millaiset asiat kunnissa nousevat valtakunnallisten luonnonsuojelukysymysten yhteydessä esille. Valmisteilla olevan ja kiivasta keskustelua herättäneen rakennuslainuudistuksen eräänä keskeisenä tavoitteena on ollut kuntien itsemääräämisoikeuden lisääminen maankäytön – siis myös rantojenkäytön – suunnittelussa. Tätä on pidetty tärkeänä mm. paikallisdemokratian kannalta. Kunnallisen maankäyttöautonomian lisäämisen on nähty merkitsevän myös byrokratian vähenemistä ja päätöksenteon nopeutumista.

Eniten erimielisyyksiä lakiuudistuksen yhteydessä on liittynyt kysymykseen kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksista. Lakiuudistusehdotusta on arvosteltu siitä, että se siirtäisi maankäyttöä koskevan vallan paikallisten poliittisten, taloudellisten ja hallinnollisten eliittien käsiin ja vaikeuttaisi kansalaisten puuttumista virheelliseksi katsomiensa maankäyttösuunnitelmien toteuttamiseen. Laajemman kunta-autonomian kannattajat ovat kuitenkin vakuutelleet, että kunnat pystyvät ottamaan toiminnassaan huomioon kaikkien intressit ja että ne näin myös tekevät.

On mahdotonta arvioida sitä, miten paljon kunta-autonomian kannattajia siivittää vilpitön toive keveämmästä, vähemmän byrokraattisesta ja tätä myötä myös luonnon säilymistä nopeasti edesauttavasta toimintatavasta ja missä määrin kyse on pelkästään vallasta; halusta sulkea ulkopuolisiksi koetut valtio ja läänintaso suunnittelun ja päätöksenteon ulkopuolelle. Mahdollisimman suuren kunnallisen itsehallinnon ajatus näyttää saaneen julkisessa keskustelussa ainakin jossain määrin itseisarvoisen sisällön. Voimakkaimmin kunta-autonomiaa kannattavien kannanotoissa kuntien mahdollisimman suuren riippumattomuuden on nähty automaattisesti johtavan myös maankäytön suunnittelussa parhaisiin, kaikkia tyydyttäviin ratkaisuihin.[10]

---

[10] Kuten Heikki Koski (1995, 37) huomauttaa, kunnallisen itsehallinnon lisäämisen pitäisi merkitä paitsi kuntien hallinnollisen vallan ja vastuun kasvamista myös kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä.

Keskisuomalaisten kuntien rantojensuojeluohjelmalausuntojen perusteella maata omistamattomien kuntalaisten etuja ei ole kuitenkaan kunnanhallituksissa juurikaan ajateltu, vaan huomio on suunnattu maanomistajien ja kuntien taloudellisiin etuihin ja kunnalliseen itsehallintoon liittyviin kysymyksiin. Useimmat kunnat ovat jättäneet myös ohjelman perimmäisen, 'alkuperäisluonnon' säilyttämiseen tähtäävän sisällön tarkastelunsa ulkopuolelle. Kuntakeskeinen ja tietyn intressiryhmän etuihin sitoutunut suhtautuminen on merkinnyt kokonaisvaltaisen ja moniarvoisen näkökulman puuttumista kuntien suojeluohjelmalausunnoista. Toisaalta samasta kokonaisnäkemyksen puutteesta voidaan syyttää myöskin ympäristöministeriötä, joka korostaessaan pelkästään valtakunnallisia luonnonsuojelullisia näkökohtia jätti huomionsa ulkopuolelle ne lukuisat paikalliset ja kulttuuriset arvot ja intressit, jotka olivat väistämättä vastakkain suojelunäkökohtien kanssa.

Rantojensuojeluohjelmassa ympäristöministeriön lähtökohtana näyttää olleen ajatus siitä, ettei kunnilla ole riittävää halua eikä asiantuntemusta suoriutua valtakunnallisesti arvokkaimpien ranta-alueiden suojelusta. Ilman suojeluohjelmaa vastuu rantojen säilyttämisestä olisi jäänyt pitkälti yksityisten maanomistajien harteille. Kunnat tuskin olisivat ottaneet kovin aktiivista roolia kyseisten rantojen suojelemiseksi, koska yksityisen maanomistuksen koskemattomuuden kunnioittaminen tuntuu olevan ainakin maa- ja metsätalousvaltaisissa kunnissa erittäin voimakasta.

Nykyisen ympäristöpolitiikan on melko yleisesti todettu olevan keskusjohtoista "uusien pakkojen ja välttämättömyyksien propagointia ja voimaansaattamista" (Kahelin 1990, 22). Paineet suunnittelun ja päätöksenteon demokratisoimiseksi ovat ympäristöpolitiikan alueella suuret. Samaan aikaan ovat kuitenkin myös lisääntyneet vaatimukset entistä tehokkaampaan ympäristönsuojeluun, mm. luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen ja sen kestävään käyttöön. Kysymys ympäristöpolitiikan tavoitteiden ja toimintatapojen legitimiteetistä onkin ongelma, johon julkisessa keskustelussa jouduttaneen jatkossa yhä useammin ottamaan kantaa (ks. Rouhinen 1991, 223).

Mitä ilmeisimmin luonnonsuojelutoimenpiteisiin tähän asti liittynyt ja rantojensuojeluohjelmassakin käytetty "lausuntodemokratia" (ks. Ylikangas 1986, 236-

237) ei itsessään riitä monitasoisten luonnosuojelutoimenpiteiden legitimaation perustaksi. Lausuntoihin pohjaava toimintatapa on luonteeltaan reaktiivista. Se keskittyy useimmiten teknisiin, toimenpiteen käytännön toteuttamiseen liittyviin seikkoihin jättäen kokonaan sivuun toiminnan päämääriä ja suunnittelua koskevat kysymykset. Esimerkiksi rantojensuojeluohjelman tapauksessa kuntiin toimitetussa lausuntopyynnössä ilmaistiin ympäristöministeriön olevan kiinnostunut lähinnä aluerajauksia ja yleiskaavoituksen tarpeellisuutta koskevista näkemyksistä. Ministeriön lähtöoletuksena siis oli, ettei suojeluohjelman päämääriin ja menettelytapoihin liity mitään ongelmallista.

Ympäristöministeriön toimintaa suojeluohjelmassa ohjasi *valtionhallinnollinen tarkastelutapa* (ks. Hoikka ja Borg 1990, 20), jossa kuntia lähestytään pelkästään osana valtionhallinnon organisaatiota; ei omaehtoisina, omia intressejä muodostavina ja ylläpitävinä, sen paremmin kuin paikallisia kulttuurisia, taloudellisia, maantieteellisiä ja poliittisia erityispiirteitäkään omaavina yksiköinä. Toisin sanoen ministeriö ei huomioinut lainkaan kuntakeskeisen näkökulman mahdollisuutta kuntien suojeluohjelmatulkinnoissa. Kuntien ministeriölle jättämät, suojeluohjelmaa pääasiassa paikallisperspektiivistä vastustavat lausunnot sekä maanomistajilta tullut katkera muistutusryöppy kuitenkin paljastavat sen, että suojeluohjelma koettiin joka suhteessa ongelmalliseksi; epädemokraattiseksi, loukkaavaksi, taloudellisesti kohtalokkaaksi ja useimmiten jo päämääriltään tarpeettomaksi.

Rantojensuojeluohjelmassa ympäristöministeriö pitkälti saneli kunnille sen, miten ja mitä rantoja tulee suojella. Hallitukselle marraskuussa 1994 jätetyssä ja sittemmin eduskunnan ympäristövaliokunnan vastustuksen takia rauenneessa rakennuslainuudistusesityksessä tämä valta olisi siirretty pääasiallisesti kunnille. Rantarakentamisen sääntelyä alettiin sittemmin sisällyttää myös valmisteilla olleeseen uuteen luonnonsuojelulakiin. Sinällään ei liene kovinkaan merkityksellistä se, kuka esimerkiksi rantojenkäyttöä koskevat päätökset tekee. Olennaisempaa on se, että suunnittelu tapahtuu yhtäläisten, valtakunnallisesti hyväksyttyjen arvojen ja periaatteiden mukaisesti. Nämä periaatteet on luultavimmin mahdollista löytää ainoastaan laajan yhteiskunnallisen, kaikki arvo- ja intressinäkökulmat huomioivan kansalaiskeskustelun kautta. Olennaisia keskustelun kohteita olisivat tällöin mm. tässäkin artikkelissa esillä olevat kysymykset

asianosaisuudesta, luontoon liittyvistä arvoista ja tarpeista sekä paikallisen ja valtakunnallisen tason suhteesta.

KIRJALLISUUS

Anttiroiko, Ari-Veikko: 1994. Julkisen valinnan teoria. Talousteoreettisia näkökulmia kunnallishallintoon. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko (toim.) Kunnallishallinto & politiikan taloustiede. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1994. Tampere. 27-80.

Beck, Ulrich: 1990. Riskiyhteiskunnan vastamyrkyt. Organisoitu vastuuttomuus. Vastapaino. Jyväskylä.

Giddens, Anthony: 1991. Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age. Polity Press. Padstow, Cornwall.

Haila, Yrjö: 1991. Ekologiasta yhteiskuntaan. Onko 'yhteiskuntaluonnontiede' mahdollinen? Teoksessa Ilmo Massa & Rauno Sairinen (toim.): Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle. Gaudeamus. Helsinki. 49-65.

Haveri, Arto: 1994. On adaptive and strategic behaviour of local level communities. Acta Universitatis Tamperensis. Sèr A Vol. 393. Tampere.

Hoikka, Paavo: 1991. Uudistuvan kunnalliskulttuurin muutoksesta ja sen arvoperustasta. Teoksessa Risto Harisalo; Paavo Hoikka & Tuija Rajala: 1991. Kunnat tienhaarassa. Finnpublishers. Jyväskylä. 70-94.

Hoikka, Paavo & Borg, Sami: 1990. Suomen kunnallishallinnon arvot. Tutkimus paikallisen itsehallinnon historiallisista kehityspiirteistä ja arvoista. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteen laitoksen julkaisusarja 4/1990. Tampere.

Julkunen, Markku & Nieminen, Matti: 1993. Rantojensuojeluohjelman ja rantayleiskaavoituksen vaikutus maaseudun elinvoimaisuuteen. Keski-Suomen lääninhallitus. Ympäristöosasto. Julkaisuja 6/1993. Jyväskylä.

Julkunen, Markku & Nieminen, Matti: 1994. Ympäristönsuojelun ja talonpoikaisuuden törmäävät intressit – hallinnon ja kansalaisen vastakkaisuus rantojensuojelussa. Teoksessa Valtio, hyvinvointi, kunta, kansalaiset – artikkeleita suomalaisesta keskustelusta ja keskisuomalaisesta todellisuudesta. Keski-Suomen lääninhallituksen vuosijulkaisu 1994. Jyväskylä. 38-42.

Kahelin, Juhani : 1990. Onko meillä vaihtoehtoja? Ympäristönsuojelu 1/1990. 21-25.

Keskisuomalainen 18.5.1995. "Rantaratsiassa Konginkankaalta löytyi 90 luvatonta kesämökkiä".

Keski-Suomen Seutukaava "5.VK, viides vaihekaava". Seutukaavaehdotus 31.3.1995. Kaavaselostus. Keski-Suomen Liitto. Jyväskylä.

Keski-Suomen Seutukaava "5.VK, viides vaihekaava". Seutukaavaehdotus 31.3.1995. Alueluettelo. Keski-Suomen Liitto. Jyväskylä.

Kettunen, Aija: 1994. Kunnallisen ympäristöhallinnon laatutekijöistä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/94. 75-81.

Konttinen, Esa & Saaristo, Kimmo: 1993. Puun ja kuoren välissä? Selvitys Keski-Suomen kuntien ympäristönsuojelusihteereistä. Ympäristö ja Terveys n:o 10/93 vsk.24. 646-649.

Koski, Heikki: 1995. Kansalainen, kunta ja kansalaisyhteiskunta. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia-sarjan julkaisu nro 11. Jyväskylä.

Lagerspetz, Eerik: 1989. Arvoristiriidat ja päätösmenettelyjen valinta. Teoksessa Pentti Malaska; Ismo Kantola, & Pirkko Kasanen: 1989. Riittääkö energia – riittääkö järki? Gaudeamus. Helsinki. 232-241.

Maankäytön ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön työryhmän mietintö. Ympäristöministeriön kaavoitus- ja rakennusosasto. Työryhmän raportti 1 1993. Helsinki.

Meri- ja järviluonnon suojelun tarveselvitys. Komiteanmietintö 1985:18. Helsinki.

Nieminen, Matti: 1994. Rantojensuojeluohjelma – kilpailevia tulkintoja ja vertautumatonta rationaalisuutta. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 59. Jyväskylä.

Nousiainen, Paavo: 1992. Politiikan huipulla. Ministerit ja ministeriöt Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä. WSOY. Juva.

Ollikainen, Markku: 1992. Kestävä kehitys: talouden ekologisointi eettisten ja taloustieteellisten periaatteiden nojalla. Teoksessa Marja Järvelä & Yrjö Uurtimo (toim.): Yhteiskunta ja ympäristö. Ympäristöpolitiikan arvo-ongelmia. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Julkaisuja 2/1992. Tampere. 101-123.

Pikkala, Sari: 1991. Hur leds kommunerna? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/91. 32-44.

Pikkala, Sari: 1992. Omgivning, ledarskap och förändring i kommunerna. Åbo Akademi. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning. Ser. A:391. Åbo.

Rantojensuojeluohjelman alueet. Ympäristöministeriö. Ympäristönsuojeluosasto. Selvitys 97 1991. Helsinki.

Rouhinen, Sauli: 1991. Ympäristöpolitiikka Suomessa. Teoksessa Ilmo Massa & Rauno Sairinen (toim.): Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle. Gaudeamus. Helsinki. 219-247.

Saarela, Pekka & Sainio, Ari: 1991. Kuntahallinto muutoksessa - illuusioita ja paradokseja. Suomen Kaupunkiliitto. Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin keskustelujulkaisuja 1/91. Helsinki.

Saaristo, Kimmo: 1994. Henkilökohtainen ekologia. Onko vihreä elämäntapa vastausyritys moderniin?. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 58. Jyväskylä.

Saaristo, Kimmo: 1995. Ympäristökysymys ja kunnan intressiryhmät. Keskisuomalaisten ympäristösihteerien suhde kunnallisiin toimijoihin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/95. 55-62.

Saaristo, Kimmo: 1996. Ympäristösihteeri: "räksyttävä koira" vai "vakiokalustoa"? Teoksessa Esa Konttinen & Tapio Litmanen (toim.): Ekokuntia ja ökykuntia. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 6. SoPhi. Jyväskylä. 89-119.

Sairinen, Rauno: 1994. Ympäristökonfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa. Suomen Kuntaliitto. Acta-sarja 31. Helsinki.

Uusitalo, Paavo: 1990. Yleinen etu, erityisintressit ja suomalainen vallankäyttö. Teoksessa Olavi Riihinen, (toim.): Suomi 2017. Gummerus. Jyväskylä. 289-310.

Vesala, Riitta: 1995. Kestävän kehityksen esteet ja mahdollisuudet kunnan maankäytön suunnittelussa. Ympäristöministeriö. Yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta. Helsinki.

Ylikangas, Heikki: 1986. Käännekohdat Suomen historiassa. Pohdiskeluja kehityslinjoista ja niiden muutoksista uudella ajalla. WSOY. Juva.

MUUT LÄHTEET:

Keski-Suomen läänin kuntien lausunnot rantojensuojeluohjelmasta.

Keski-Suomen läänin ympäristölautakuntien lausunnot rantojensuojeluohjelmasta.

Artikkeleita vuodelta 1990 seuraavista lehdistä: Hankasalmen Sanomat; Joutsan Seutu; Koillis-Häme; Korpilahti; Kotiseudun Sanomat; Kuhmoisten Sanomat; Laukaa-Konnevesi; Sampo-lehti; Sisä-Suomen Lehti; Suur-Keuruu; Viiden Kunnan Sanomat; Viitasaaren Seutu ja Keskisuomalainen.

KUNTA, KUNTALAINEN JA VALTIO RAKENNUSLAINUUDISTUKSESSA
Eduskuntakeskustelun tarkastelua

Rakennuslaki on laki, joka pinnallisesti ajateltuna koskee sitä, miten ja mihin rakennetaan ja millaisin ehdoin rakentaminen tapahtuu. Todellisuudessa näiden kysymysten kääntöpuolena lain sisältöön kuuluu yhtä olennaisesti se, mihin ei rakenneta ja miksi johonkin ei pidä tai saa rakentaa. Lisäksi lakiin kuuluu normisto siitä, miten, missä ja kenen toimesta mainittuja toimintoja suunnitellaan, päätetään ja valvotaan. Yhteiskuntasuunnittelun seuran rakennuslakilausuntoa (Yhteiskuntasuunnittelu 3/1994, 60) siteeraten: "Rakennuslaki on tärkeä siksi, että siinä määritellään pelisäännöt sille, miten suunnitellaan ja päätetään kuntalaisten elin- ja asuinympäristöstä, sen viihtyisyydestä ja turvallisuudesta sekä ekologisuudesta ja ketkä tähän saavat osallistua". Rakennuslain alue on laajentunut erityisesti siksi, että kaavoitus on yhä useammin väline ympäristön- ja rakennussuojelutavoitteiden toteuttamisessa.

Rakennuslaki on sikäli perustava ja esimerkiksi toisen uudistettavana pitkään olleen maankäyttöä koskevan ja myös kovasti kiistellyn lain, luonnonsuojelulain, ylittävä ympäristölaki, että se säätelee kaikkea maankäyttöä ja sen vaikutukset ulottuvat kaikkien kansalaisten, niin luontoharrastajien kuin muidenkin elämään. Luonnonsuojelulaista rakennuslaki poikeaa myös siten, että siinä on kysymys laajemmasta ympäristösuhteesta, ei pelkästään kaikkein arvokkaimpien luontonäytteiden arvostamisesta tai biodiversiteetin turvaamisesta.

Voimassaoleva rakennuslaki on vuodelta 1958, eikä sen nähdä vastaavan nykyisiä kansainvälistymisen, ympäristökysymysten, ihmisten elämäntapojen ja työelämän muutosten maankäytön ohjaukselle asettamia tavoitteita (Ympäristöministeriön tiedote 15.5 1995) Rakennuslain kokonaisuudistuksen tarve on tiedostettu jo 1960-luvun lopulla. Kokonaisuudistusehdotuksia onkin valmistunut vuodesta 1974 lähtien useita, mutta mikään ehdotuksista ei ole saavuttanut hallituksen lakiesitykseen johtavaa yksimielisyyttä. Lakiin on tehty kymmeniä osauudistuksia, joilla on pyritty ajanmukaistamaan lain sisältöä mm. kuntien päätösvallan ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisen osalta. (Hallituksen esitys 211/1996). Rakennuslain vanhentuneisuuden ja

tehtyjen lisäysten ja osamuutosten seurauksena lakikokonaisuutta on pidetty epäyhtenäisenä ja vaikeaselkoisena (esim. Selvitysmies Matti Hillin... 1994, 49).

Sitä rakennuslain uudistusta, jonka tiimoilta käytyä keskustelua tämä artikkeli käsittelee, valmisteltiin useammankin työryhmän voimin. Uudistuksen päätavoitteiksi asetettiin kuntien päätösvallan lisääminen, kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja tiedonsaannin parantaminen sekä kestävän kehityksen mukaisten ympäristötavoitteiden konkretisoiminen kaavoituksen ohjauksessa. Vuonna 1993 valmistui ns. Maankäytön ohjauksen uudistamis -työryhmän MOU-raporttina tunnettu esitys. Tätä korjaili ja kehitti eteenpäin selvitysmies Matti Hillin muistio 1994. Näiden pohjalta lakiuudistusta ryhdyttiin valmistelemaan tuolloisen ympäristöministerin Sirpa Pietikäisen johdolla.

Ministeriksi nimittämisensä jälkeen Pietikäiseen, ensimmäiseen porvaripuoluetta edustavaan ympäristöministeriin, asetettiin esimerkiksi Maanomistajain liitossa suuria toiveita. Odotettiin, että ympäristöasioihin saataisiin nyt "järki" ja että mm. edellisen hallituksen tekemät maanomistajia hiertävät suojeluohjelmapäätökset nyt kumottaisiin tai että niitä ainakin merkittävästi rajoitettaisiin. (ks. Nieminen 1994, 30). Ministeri Pietikäinen ajoi kuitenkin varsin tinkimätöntä linjaa ympäristökysymyksissä aiheuttaen närkästystä niin kokoomuksen eduskuntaryhmässä kuin puolueen kannattajissakin. Pietikäisen virassaan harjoittama aktiivinen ympäristöpolitiikka tulkittiin näkökulmasta riippuen joko "häiriköinniksi" tai tehokkaaksi tehtävien hoitamiseksi (Koskinen 1995, 28).

Pietikäisen rakennuslain uudistustyössään ajamaa ympäristöarvoja painottavaa linjaa ei päähallituspuolueissa keskustassa ja kokoomuksessa katsottu hyvällä. Erityisen tyytymättömiä oltiin Pietikäisen uudistusesitykseen sisältyvään rantojen kaavoituspakkoon, ja toukokuussa 1994 kokoomuksen eduskuntaryhmä siirsi rakennuslainuudistuksen valmisteluvastuun ympäristöasioissa puolueen linjaa uskollisemmin noudattavaksi ja maanomistajien ja elinkeinoelämän intressejä Pietikäistä paremmin kunnioittavaksi arvioidulle asuntoministeri Pirjo Rusaselle. Rusasen asettama työryhmä lähti toiminnassaan puhtaalta pöydältä; MOU-mietintö, Hillin muistio sen paremmin kuin edellisten pohjalta kehitetty Pietikäisen valmistelutyökään eivät kelvanneet lakiuudistuksen lähtökohdaksi. Valmisteluvastuun siirtäminen ympäristöministeriltä asuntoministerille herätti

julkisuudessa ihmetystä, näin etenkin siksi, että ministeri Rusanen myönsi itsekin, ettei tunne kovin hyvin maankäytön suunnittelua koskevaa lainsäädäntöä ja siihen liittyvää problematiikkaa.

Rusasen työryhmä tuotti puolen vuoden aikana viitisenkymmentä lakiluonnosta. Uudistusta ajettiin eteenpäin kovalla kiireellä, koska eduskuntavaalit olivat lähellä. Ahon hallitus oli loppusuoralla, ja syksyllä 1994 oli jo selvää, että seuraava eduskunta tulisi olemaan vasemmistoenemmistöinen. Lakiuudistus piti saada hyväksytyksi, sillä oli todennäköistä, ettei vastaavan sisältöinen esitys tulisi menemään tulevassa eduskunnassa läpi. Kiire johti useisiin teknisiin ja hallinnollisiin epäkohtiin. Luonnokset sisälsivät lakiteknisiä ja sisällöllisiä puutteita ja lausuntoajat olivat niin lyhyet, ettei esimerkiksi uudistusta muutoin voimakkaasti kritisoinut Suomen luonnonsuojeluliitto ennättänyt jättää esityksestä lausuntoa.

Helsingin Sanomien uutisointi syksyllä 1994 kuvastaa niitä tuntoja, joita uudistusesitykset julkisuudessa herättivät: "Kireät lausuntoajat kauhistuttavat asiantuntijoita" (27/9); "Hätäisen valmistelun epäillään heikentävän oikeusturvaa" (30/9); Rakennuslain kaavapykälät joutuivat lausunnonantajien ryöpytykseen" (12/10); Rakennuslaki etenee nopeasti, valmistelua kritisoitu" (22/10); "Sekava, hätäisesti tehty, ristiriitainen lakiesitys"(1/12); "Rakennuslaki ei paljon korjailusta parantunut" (1/12). Kaiken kaikkiaan lakiuudistuksesta käytiin julkisuudessa poikkeuksellisen kiivas ja moniääninen kamppailu, jota siivitti entisestään samaan aikaan julkisuuteen tullut Vantaan kaavoitusskandaali, 'tapaus Salmivuo'. Ajalla 1.9. - 31.12. 1994 uudistusta käsiteltiin Helsingin Sanomissa 16: n uutiskirjoituksen ja 18:n mielipidekirjoituksen verran. Mielipidekirjoituksista peräti 14:ssä asetuttiin vastustamaan uudistusesitystä. Eduskunnassa esitystä kannattivat keskustalaiset sekä valtaosa kokoomuslaisista ja RKP:sta. Esityksen vastustajat löytyivät pääasiassa vasemmistosta ja vihreistä, mutta myös kokoomuksesta ja RKP:sta.

Suurinta huomiota Rusasen lainuudistusesityksessä sai kohta, jonka mukaan kuntalaiset olisivat tulleet jatkossa tekemään rakentamista ja kaavoitusta koskevat valituksensa lääninhallituksen ympäristöosaston (nykyisin siis alueellisen ympäristökeskuksen) ja ympäristöministeriön sijasta lääninoikeuteen. Tämä olisi merkinnyt sitä, että kun aiemman käytännön mukaan ympäristöviranomaiset

tutkivat itse valitusten aiheet, olisi näyttövelvollisuus nyt siirtynyt valittajalle. Lisäksi esimerkiksi ympäristönäkökohtiin perustuvat valitukset olisi nyt käsitelty ympäristöasiantuntijoiden sijaan oikeusasiantuntijoiden toimesta. Tämä, samoin kuin kaavoituksen alistusmenettelystä luopuminen, olisi merkinnyt valtion ja läänintason ympäristöviranomaisten aseman huomattavaa heikkenemistä maankäytön suunnittelussa. Näkökulmasta riippuen tämän muutosehdotuksen katsottiin lisäävän kuntalaisten oikeudenmukaista kohtelua tai sitten vievän heiltä käytännössä lähes kokonaan reaaliset lähtökohdat valittaa esimerkiksi kaavoituspäätöksistä.

Sopua lakiuudistuksesta ei löytynyt ja Rusasen esitys jätettiin alkuvuodesta 1995 eduskunnan ympäristövaliokunnan ehdotuksesta eduskunnassa pöydälle. Uuden hallituksen alaisuudessa ympäristöministeriö asetti toukokuussa 1996 toimikunnan, jonka tehtävänä on laatia vuoden 1997 loppuun mennessä ehdotus maankäytön suunnittelua ja rakentamista koskevan lainsäädännön kokonaisuudistukseksi.

TUTKIMUSTEHTÄVÄ, AINEISTO, MENETELMÄT

Miksi sitten tutkia lakiuudistusta, joka ei edes toteutunut? Nähdäkseni uudistuskamppailun tarkasteleminen on perusteltua monestakin syystä. Ensinnäkin rakennuslakia voi pitää kaikkein merkittävimpänä ja kattavimpana ympäristölakina. Siinä käsitellään kokonaisvaltaista elinympäristöä, niin rakennettua kuin rakentamatontakin, sekä suunnittelun ja päätöksenteon sisältöä. Lisäksi rakennuslaissa nousevat muita ympäristönkäyttöä koskevia lakeja (esim. luonnonsuojelulakia) keskeisemmin esille valtion, kuntien ja kansalaisten suhteet. Tästä seuraakin toinen peruste tarkastella toteutumatonta lakiuudistusta. Jos (ja kun) hallinnollisena tendenssinä tulee jatkossakin olemaan päätösvallan siirtäminen paikallistasolle, on tärkeää pohtia niitä ehtoja ja edellytyksiä, joilla tämä vallansiirto eri yhteiskuntapolitiikan alueilla toteutetaan (esimerkiksi kunnallista itsehallintoa ei mielestäni pidä käsitellä itseisarvona, vaan sen vahventamiselle on oltava tapauskohtaisesti pätevät perusteet. Sama pätee tietysti myös siihen, miksi valtaa ei jollakin päätöksenteon alueella pitäisi siirtää valtiolta kuntiin). Kolmas syy aiheen tarkastelulle on se, että rakennuslakia uudistetaan edelleen,

joten epäonnistuneen uudistusyrityksen analyysi voi tarjota välineitä arvioida tulevia uudistusesityksiä ja niihin liittyvää argumentointia.

Rakennuslain uudistukselle asetetut päätavoitteet voi tiivistää kolmeen: kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen; kuntien päätösvallan lisääminen ja ympäristöllisten arvojen ja näkökulmien vahventaminen maankäytössä. Lakitavoitteiden voi täten määrittää liittyvän maankäytön suunnittelun demokratisointiin ja 'ekologisointiin'. Nämä lakitavoitteet ovat myös tämän artikkelin lähtökohtana. Olen kiinnostunut erityisesti siitä, millaisiksi toimijoiden valtasuhteet puheenvuoroissa muodostuivat, millaisia käsityksiä demokratiasta esiintyi ja miten erilaisia tulkintoja maankäytön suunnittelua koskevasta todellisuudesta käytettiin legitimoimaan tai kieltämään mahdollisia lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Tutkimustehtävän rajaus perustui tiedotusvälineistä välittyneeseen kuvaan siitä, että lakiuudistuksesta käyty kiista liittyi pitkälti kysymykseen maankäytön suunnittelun valtasuhteista. Uudistusesityksen sisällön (esim. juridinen tai eettinen) analysointi jää työssäni huomion ulkopuolelle.

Artikkelin aineistona ovat eduskunnan täysistunnossa 2. 12. 1994 hallituksen esityksestä rakennuslain muuttamiseksi annetut puheenvuorot. Puheenvuoroja käytti 10 kansanedustajaa ja ministerit Pirjo Rusanen ja Sirpa Pietikäinen. Yhteensä puheenvuoroja käytettiin 27.

Aloitin aineiston analysoinnin etsimällä kansanedustajien ja ministerien puheissa esiintyviä erilaisia tapoja hahmottaa ja tulkita rakennuslain vaikutuspiiriin kuuluvia osapuolia. Toisin sanoen, määritin teksteistä erilaisia valtiolle (mukaanluettuna lääninhallitukset), kunnille ja kuntalaisille asemoituja toimijapositioita. Tämän jälkeen rakensin toimijoille määritettyjen positioiden ja niiden suhteiden pohjalta maankäytön suunnittelun kenttää ennen ja jälkeen lakiuudistuksen kuvaavat mallit. Toimijoiden sijoittaminen erilaisiin positioihin niille 'kuuluvien' ominaisuuksien perusteella johtaa erilaisiin tulkintoihin siitä, millaiset toimenpiteet ovat mahdollisia tai välttämättömiä lakitavoitteiden toteutumiseksi (vrt. Raivola, Jokinen & Kamppinen 1993, 27-28). Sen lisäksi että puheenvuoroissa on kyse toimijoiden olemuksellisesta määrittämisestä, on kyse myös näiden olemuksellisten positioiden välisistä suhteista. Tietty tulkinta esimerkiksi kuntalaisista edellyttää tietynlaista näkemystä kunnan olemuksesta.

Kunnan positiota ei taas ole mahdollista käsittää ilman siihen suhteessa olevaa ja argumentointia tukevaa tulkintaa valtion olemuksesta ja toiminnasta.

Näiden deskriptiivisten analyysivaiheiden jälkeen muodostin subjektipositioiden ja niistä rakentuvien mallien argumentoinnin perustana eduskuntapuheenvuoroissa esiintyviä, todellisuutta jäsentäviä tulkintakehyksiä. Kehysten määrittämisen jälkeen tarkastelin sitä, miten kehyksiä ja niiden yhdistelmiä strategisesti käytettiin. Toisin sanoen, miten näitä todellisuuden jäsentämistapoja hyödynnettiin argumentoinnissa lakiesityksen puolesta ja sitä vastaan.

Metodologinen lähtökohtani aineiston tarkastelulle on konstruktionistinen; perusajatuksena on täten käsitys todellisuuden sosiaalisesta rakentumisesta. Konstruktionistisen lähtökohdan mukaan tutkimuskohteeksi nousevat ennen kaikkea erilaiset todellisuutta koskevat ja sitä tuottavat määritelmät (esim. Jokinen 1995, 21-24; Väliverronen 1996, 40-43). Analysoin työssäni ennen kaikkea sitä, miten eduskuntapuheenvuoroissa strategisesti luotiin rakennuslain vaikutuspiiriin kuuluvaa todellisuutta.

MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN TOIMIJAT JA KENTTÄ

Teksteistä nousi esille joukko toiminnallisia ominaisuuksia, joiden perusteella kansanedustajat ja ministerit konstruoivat kuntalaisten, kuntien ja valtion olemusta. Kuntien ja valtion ominaisuuksia määritettiin puheenvuoroissa neljän tekijän suhteen. *Integrointikyky* käsittelee toimijan kykyä sovittaa päätöksenteossaan yhteen erilaisia lakitavoitteisiin perustuvia näkökohtia. *Puolueettomuus* käsittelee toimijoiden kykyä huomioida päätöksenteossa kaikkien kansalaisten tarpeet. *Asiantuntemus* arvioi sitä, millainen tietotaito toimijoilla on maankäytön suunnittelussa. *Demokraattisuus* käsittelee sitä, kuinka avoimesti päätöksiä tehdään.

Kuntalaisten ominaisuuksia määrittäviksi tekijöiksi nousivat *osallistumishalu, asiantuntemus* sekä *intressiyksimielisyys*, eli paikallisesta yhteisöllisyydestä johtuva kollektiivinen orientaatio maankäytön suunnitteluun. Uudistusesityksen kannattajat määrittivät kuntalaiset osallistumishaluisiksi, asiantunteviksi ja

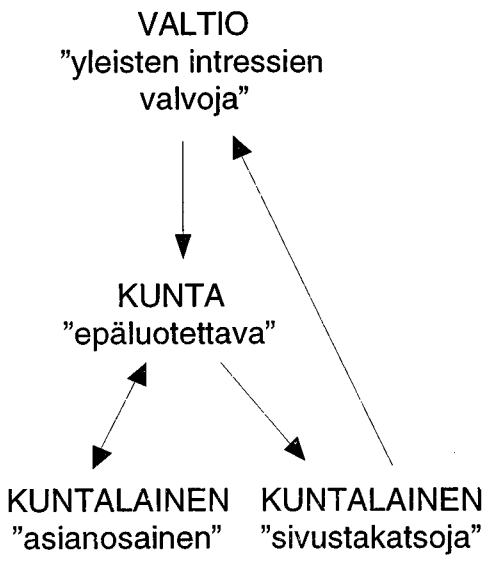
kollektiivisesti orientoituneiksi toimijoiksi. Esityksen vastustajat taas määrittivät kuntalaiset osallistumishaluisiksi ja osin asiantunteviksi, mutta intresseiltään erimielisiksi toimijoiksi.

Uudistusesityksen kannattajat määrittivät kunnat päätöksenteossaan puolueettomiksi, kyvykkäiksi integroimaan rakennuslain erilaiset tavoitteet toisiinsa päätöksenteossaan, riittävää asiantuntemusta omaaviksi ja päätöksenteossa demokraattisesti toimiviksi. Esityksen vastustajat taas näkivät kunnat täysin päinvastaisesti kaikkien muiden kriteerien paitsi asiantuntemuksen osalta. Tässä he tosin erottivat toisistaan "paikallisen" asiantuntemuksen, jota katsoivat kunnilla olevan ja yleisemmän, esimerkiksi maankäytön ekologisiin vaikutuksiin liittyvän asiantuntemuksen, jonka näkivät kunnilta puuttuvan.

Valtioon liitettiin uudistusesityksen kannattajien keskuudessa pelkästään negatiivisia määreitä, se määritettiin epädemokraattiseksi, kyvyttömäksi integroimaan eri tavoitteita toisiinsa, asiantuntemattomaksi sekä kykenemättömäksi riittävään puolueettomuuteen päätöksenteossa. Uudistuksen vastustajat taas tulkitsivat valtion täysin päinvastaisesti esittäen sen siis hyvin positiivisessa valossa.

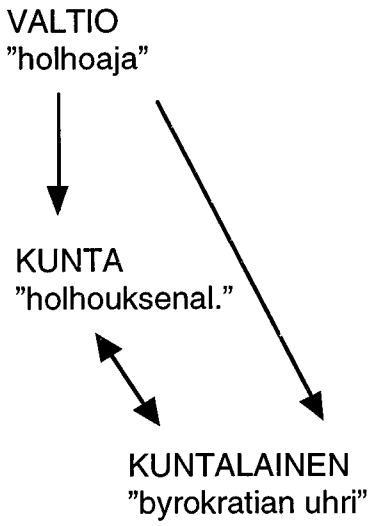
Kun tarkastellaan näiden toimijoiden välisiä suhteita maankäytön suunnittelussa, saadaan kaksi vastakkaista mallia siitä, millainen maankäytön suunnittelun kenttä on ennen Rusasen lakiuudistusta sekä kolme uudistuksen jälkeistä tilannetta kuvaavaa mallia. Näiden vuorovaikutuksellisten tilannearvioiden yhteydessä on havaittavissa erilaisia toimijoiden välisiin suhteisiin liittyviä kuntalaisia, kuntia ja valtiota kategorioivia tulkintoja. Mukaan tulee keskeisesti kysymys vallasta. Kuviot 1a ja 1b esittävät määrittelyjä tilanteesta ennen, kuviot 2a, 2b ja 2c jälkeen esitetyn lakiuudistuksen. Nuolet kuvaavat toiminnan suuntaa ja nuolien vahvuus toiminnan intensiteettiä.

Kuvio 1a. Uudistusesityksen vastustajien puheenvuoroissa ilmenevä tulkinta maankäytön suunnittelun kentästä ennen uudistusta



Uudistusesityksen vastustajien tulkinnassa kunnat nähdään epäluotettaviksi. Lähtökohtana on se, että kunnat tekevät erityisintressejä omaamattomien, kaavoituksessa perinteisesti *asianosaisiksi* kuulumattomien kuntalaisten (esim. maata omistamattomat, vanhukset, lapset, vammaiset) kannalta huonoja ratkaisuja eikä näillä kuntalaisilla ole riittäviä mahdollisuuksia vaikuttaa suoraan kuntien toimintaan. Heidän positionaan on täten olla *sivustakatsojia* kunnallisessa maankäytön suunnittelussa. Maanomistajat ja muut asianosaiset ovat tämän tulkinnan mukaan paremmassa asemassa, sillä kunnan päättävät elimet reagoivat heidän henkilökohtaisiin tarpeisiinsa ja vaatimuksiinsa herkemmin. Tämän ajatusmallin perusteella valtion ja aluehallinnon merkitys on kahdesta syystä tärkeä: yhtäältä ne toimivat kuntien toiminnan legitiimeinä valvojina, valtakunnallisten ja alueellisten tarpeiden toteutumisen turvaajina, toisaalta ne tarjoavat erityisintressejä omaamattomille kuntalaiselle väylän vaikuttaa kuntiin. Valtion asema yleisten intressien valvojana selittyy sillä, että valtion viranomaiset, toisin kuin kunnalliset päättäjät, eivät ole millään tavoin sidottuja paikallisiin erityisintresseihin. Niiden katsotaan lisäksi pystyvän huomioimaan erityisintresseihin sitoutuneille ja vain paikallista asiantuntemusta omaaville kunnille "ongelmalliset" toiminnan alueet, kuten ympäristön- ja luonnonsuojelun kuntia paremmin.

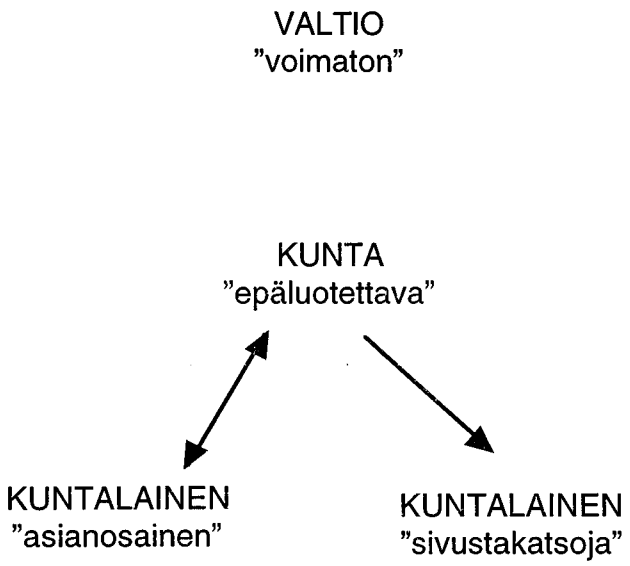
Kuvio 1b. Uudistusesityksen kannattajien puheenvuoroissa ilmenevä tulkinta maankäytön suunnittelun kentästä ennen uudistusta.



Tässä tulkinnassa valtio on ylivaltainen holhoaja, joka rajoittaa niin kuntien kuin kuntalaistenkin toimintamahdollisuuksia. Holhoajavaltion päätöksenteon toimivuus asetetaan kyseenalaiseksi sillä perusteella, ettei valtion viranomaisilla ole riittävää paikallistason asiantuntemusta tehdä paikallisesti edullisia päätöksiä. Valtion ja kunnan suhde on yhdensuuntainen, ei vuorovaikutuksellinen, kun taas kunnan ja kuntalaisen suhde on vuorovaikutuksellinen ja toimiva. Kunnan tasolla vallitsee demokratia, koska kunnanvaltuutetut ovat kuntalaisten valitsemina heidän edustajiaan. Tämä näkemys korostuu vertailussa valtioon; ympäristöministeriön ja lääninhallitusten viranomaisten valintaan kuntalaiset eivät voi vaikuttaa, heihin ei ole suoria kontakteja eivätkä kuntalaiset tunne heitä eivätkä heidän toimintatapojaan. Kuntalaisten nähdään kontrolloivan tehokkaasti kunnan päättäjiä, joiden on pakko huomioida kuntalaisten näkemykset ja tarpeet. Tällä ei ole kuitenkaan riittävää käytännön merkitystä, koska valtion viranomaiset estävät kuntien ja kuntalaisten tarpeiden toteutumisen maankäytön suunnittelussa. Valtio näyttäytyy tässä tulkinnassa uhkana kuntien omaehtoiselle toiminnalle ja kehittymiselle sekä vahvasti esillä olevalle kunnallisen itsehallinnon ideaalille.

Kun tarkastellaan sitä, millaiseksi eduskuntapuheenvuoroissa tulkitaan uudistuksen jälkeinen tilanne, saadaan kolme eri mallia maankäytön suunnittelun kentästä.

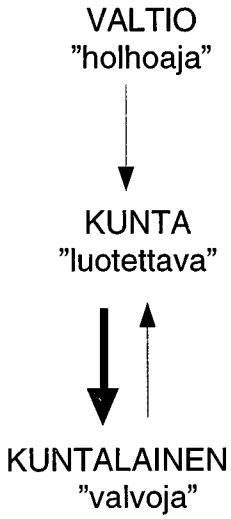
Kuvio 2a. Uudistusesityksen vastustajien puheenvuoroissa ilmenevä tulkinta tilanteesta uudistuksen jälkeen.



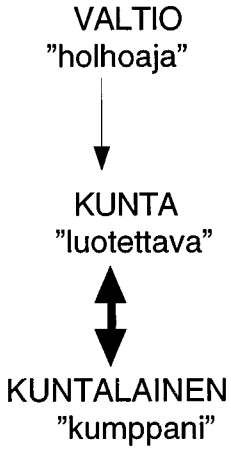
Uudistusesityksen vastustajien tulkinnassa demokratia ei uudistuksen jälkeen toteudu lainkaan. Kunnalle kasautunut valta merkitsee erityisintressejä omaavien asianosaisten ja kunnan suhteen vahvistumista entisestään sivustakatsoja-kuntalaisten jäädessä kunnan päätöksenteon objekteiksi. Valtion mahdollisuudet vaikuttaa kunnassa toteutettavaan päätöksentekoon jäävät niin ikään olemattomiksi, koska valtiolla ei ole enää riittäviä lainsäädännöllisiä oikeuksia puuttua paikalliseen maankäytön suunnitteluun. Valtion valvonta-aseman jäädessä pois menettävät sivustakatsojakuntalaiset aiemman mahdollisuutensa vaikuttaa kuntaan valtion välityksellä.

Kuvio 2b. ja 2c. Uudistusesityksen kannattajien puheenvuoroissa ilmenevä tulkinta tilanteesta uudistuksen jälkeen.

Kuvio 2b



Kuvio 2c



Kuvion 2b mukaisessa tulkinnassa kuntalainen on 'normaalioloissa' näkymätön, ja tulee esiin vasta siinä tapauksessa, että kunta tekee jotain väärää. Tässä mallissa kuntalainen siis on ongelmatilanteissa kuntia kontrolloiva subjekti, normaalitilanteessa 'tyytyväinen objekti'. Lähtökohtana mallille on ajatus siitä, että kunnat tekevät ratkaisunsa itsenäisesti, ja vain silloin, kun ratkaisu on lainvastainen, joko valtio tai kuntalainen puuttuu asiaan. Vaikka valtiolla on tietty

mahdollisuus puuttua asioihin, sitä ei normaalitilanteissa tarvita maankäytön suunnittelussa, koska kunnissa tehdään paitsi paikallisesti, myös valtakunnallisesti onnistuneita ratkaisuja. Tulkintaan liittyy myös käsitys siitä, että kunnan vastuullisuus toiminnassaan kasvaa sitä mukaa kun sille myönnetään lisää valtaa. Kunta on siis reflektiivisesti toimiva kehittyvä toimintayksikkö.

Kuviossa 2c valtion ja kunnan suhde on kuten edellisessä kuviossa, mutta kunnan ja kuntalaisen toiminnallinen suhde on toinen. Lähdetään siitä, että kunnat ovat kuntalaisten vastuuntuntoisia kumppaneita, ja kuntalaiset sen sijaan, että vain kontrolloisivat kunnan toimintaa, osallistuvat aktiivisesti jo suunnittelutyöhön eli yhdessä kunnallisten elinten kanssa suunnittelevat maankäyttöä. Toimivan kunta – kuntalais-suhteen ansiosta valtion ja aluehallinnon merkitys jää minimaaliseksi.

RAKENNUSLAKIKIISTAN RAKENTUMINEN

Seuraavassa tarkastelussa siirryn tilanteen kuvailusta analysoimaan sitä, miten edellä esitettyjen tulkintamallien mukaista todellisuutta strategisesti konstruoitiin puheenvuoroissa. Toisin sanoen miten tultiin edellisessä luvussa esitettyihin malleihin maankäytön suunnittelun kentästä ja minkälaisia strategisia tulkintoja käytettiin toivottavaan lopputulokseen pääsemiseksi.

Yhteiskunnallisesti tuotettua todellisuutta voidaan tarkastella tulkintakehys -käsitteen avulla. Alunperin Erving Goffmanin (1974) kehittämä teoreettinen käsite tarkoittaa todellisuuden tulkinnan periaatetta, jolla tapahtumia, tilanteita ja asioita luokitellaan ja merkityksellistetään. Tulkintakehykset ovat näin todellisuuden haltuunoton välineitä, joilla yksilö tai ryhmä jäsentää maailmaansa. Ne perustuvat valikoivaan havaitsemiseen (Peräkylä 1990, 158), tulkittavan ilmiön joidenkin piirteiden huomioimiseen toisten jäädessä huomion ulkopuolelle niin, että ilmiöön liittyvät 'osaset' muodostavat rakenteeltaan ja merkitykseltään tunnistettavan kategorian, kehyksen (Donati 1992, 140). Kehysten rakentuminen ja niillä toteutettava todellisuuden määrittely voivat täten palvella esimerkiksi tulkitsijan sosiaalisen aseman, arvojen tai intressien ylläpitoa. Kehykset tarjoavat toimijoille myös retorisia välineitä, joilla voidaan synnyttää, kärjistää, lieventää tai

eliminoida ristiriitoja (Peräkylä 1990, 105). Tätä kautta kehykset toimivat strategisina diskursiivisina elementteinä, joilla toimijat voivat edistää omia tarkoitusperiään. Tulkintakehyksiä on käytetty metodologisena välineenä mm. analysoitaessa tiedotusvälineissä käytävää ydinvoimakeskustelua (Gamson & Modigliani 1989); toimijoiden mobilisoitumista yhteiskunnallisiin liikkeisiin (Snow, Rochford, Worden & Benford 1986); suomalaista metsätuhokeskustelua (Väliverronen 1996) sekä valtakunnalliseen rantojensuojeluohjelmaan liittyneitä ristiriitoja (Nieminen 1994). Sovellan tässä artikkelissa tulkintakehyksiä metodologisena välineenä samaan tapaan kuin Peräkylä (1990) omassa kuolevien potilaiden sairaalahoitoa käsittelevässä tutkimuksessaan. Omaksun työssäni Peräkylän (mt. 141) näkemyksen, jonka mukaan "Voimme pitää kehyksiä todellisuuden rakentamisen välineinä ja tapoja suhteuttaa kehyksiä toisiinsa todellisuuden rakentamisen menetelminä".

En pyri tyhjentämään eduskuntapuheenvuoroja niin, että kategorioisin kaikki lausumat sopiviin kehyksiin kuuluviksi, vaan tarkastelen ainoastaan tutkimustehtäväni kannalta olennaista todellisuuden määrittämistä ja siihen liittyviä kehyksiä.Tässä tarkastelussa olen 'löytänyt' puheenvuoroista neljä maankäytön suunnittelun kenttää rakentavaa pääkehystä:

1. *Byrokratiakehyksellä* käsitellään niitä rakenteita ja käytäntöjä, joilla valtio harjoittaa valtaansa maankäytön suunnittelussa. Se osallistuu toiminnan tehokkuuden ja tulosten oikeellisuuden arvioimiseen.

2. *Kansalaisdemokratiakehyksellä* käsitellään yksilön, kunnan ja valtion suhdetta päätöksenteon avoimuuden, osallistumismahdollisuuksien ja vallankäytön näkökulmasta. Sillä määritellään hallinnollisia ja poliittisia käytäntöjä suhteessa kansalaisuuteen, erityisesti niihin ihanteisiin ja periaatteisiin, joiden mukaan kansalaisia tulisi yhteiskunnallisessa päätöksenteossa kohdella.

3. *Intressikehyksellä* tuotetaan yhteiskuntaa moninaisten, keskenään kilpailevien pyrkimysten toimintakenttänä. Sillä määritellään vastakkaisasetelmia, luodaan siteitä yksilöiden ja ryhmien välille tai erotellaan niitä toisistaan erilaisiin tarpeisiin, arvoihin ja päämääriin perustuen

4. *Ympäristökehyksellä* käsitellään ympäristöä oma-arvoisena ja/tai ympäristön ja ihmisen sekä ympäristön ja laajemmin yhteiskunnan suhdetta.

Uudistusesityksen vastustajien kehystämä todellisuus

Esityksen vastustajien tulkintojen vallitsevana kehyksenä on intressikehys. Intressikehyksellä määritetään se todellisuus, jonka puitteissa maankäytön suunnittelu tapahtuu. Maankäytön suunnittelun kenttää määrittäväksi piirteeksi ja siihen liittyvän problematiikan ytimeksi konstruoidaan erilaisten keskenään kilpailevien intressien olemassaolo ja moninaisuus.

"- - toiset haluavat rakentaa omalle tontilleen, toiset haluavat, että heidän naapuriinsa ei rakenneta, eräät haluavat kehittää kuntaa yhteen suuntaan ja toiset toiseen. Eräät haluavat hyödyntää omistamaansa maa-alaa, toiset haluavat tehokasta kiinteistönjalostusta, eräät haluavat hyviä rakennusvoittoja, toiset haluavat kilpailla naapurikuntien kanssa, toiset haluavat vahvistaa esimerkiksi luonnonarvoja ja eräät haluavat maisema- ja kulttuurikokonaisuuksien suojelua." (min. Pietikäinen, kok.)

Intressierimielisyyttä on niin kuntalaisten välillä, kunnan ja kuntalaisen välillä kuin kunnan ja valtionkin välillä. Maankäytön suunnittelun tärkeimmäksi tehtäväksi ja sen arvioinnin perustaksi muodostuu tässä tilanteessa eri intressien yhteensovittaminen. Intressien yhteismitattomuudesta ja niiden päätöksenteossa saamasta vaihtelevasta painoarvosta johtuu se, että edes periaatteessa ei ole mahdollista taata täydellistä konsensusta maankäytön suunnittelun sisällöstä. Esityksen vastustajien tulkinnassa valta on intresseihin kytkeytynyttä valtaa, se on sisäänrakennettuna tiettyihin positioihin (esim. maanomistajuuteen perustuva asianosaisuus), kun se taas 'automaattisesti' puuttuu toisista positioista (sivustakatsojuus). Se ilmenee kuntien ja tiettyjä intressejä omaavien salaisina sopimuksina, joita "kuntien kabineteissa" solmitaan. Kunnan valta on intressikehyksellä tuotettuna valtaa suosia tiettyjä intressejä ja jättää toiset huomioimatta.

Sen lisäksi, että intressit vaihtelevat toimijakohtaisesti, niiden painoarvo vaihtelee myös kuntakohtaisesti, jossain kunnassa esimerkiksi ympäristöarvot huomioi-

daan paremmin kuin toisissa. Tästä seuraa se, ettei voida olla varmoja siitä miten eri kunnat integroivat eri intressejä toiminnassaan. Intressikehyksellä luodaan näin sivustakatsojakuntalaisen perspektiivistä rakentuva kuva kunnallisen päätöksenteon ennakoimattomuudesta. Ei voida koskaan varmasti tietää, mikä intressi nousee päällimmäiseksi päätöksenteossa. Uudistusesityksen vastustajat epäilevät erityisesti pienten maalaiskuntien asiantuntemusta ja kykyä integroida eri näkökulmia päätöksenteossaan. Uudistusesityksen vastustajien konstruoiman mallin mukaan on kuitenkin järkevää lähteä siitä, että kaikki kunnat ovat epäluotettavia ja asianosaiset oman edun tavoittelijoita. Näin voidaan legitimoida valtion toimiminen valvovana 'isoveljenä'.

Eli intressikehys toimii ennen kaikkea yhteiskunnan kompleksisuuden, konfliktiluonteen, pyrkimysten moninaisuuden ja uhkien konstruoijana. Intressikehyksellä tuotetussa tulkinnassa intressien ja arvostusten ristiriitaisuuden sekä konsensuksen vaikeuden nähdään *kuuluvan* modernin yhteiskunnan luonteeseen ja sen kaikille tasoille.

Kansalaisdemokratiakehys on mukana legitimoimassa valtion roolia maankäytön suunnittelussa. Valtiolle on tämän tulkinnan mukaan varattava riittävän voimakas asema kilpailevien intressien tasapainottamiseksi, niin että päätökset turvaavat kaikkien kuntalaisten ympäristöön liittyvät tarpeet. Kansalaisdemokratiakehyksellä määritetään se alue, jolla kuntalaiset voivat osallistua päätöksentekoon tai ainakin vaikuttaa niin, etteivät kaikkein epäedullisimmat päätökset tule hyväksytyksi. Mahdollisuudet vaikuttaa kunnan tasolla ovat valtaosalle kuntalaisista minimaaliset, ja keinoksi jää valtioon tukeutuminen. Kansalaisdemokratiakehys liittyy myös asiantuntemukseen; sivustakatsojakuntalaisen tarpeet on huomioitava vaikka hänellä ei olisikaan riittävää asiantuntemusta. Lisäksi nousee esille näkemys siitä, ettei kuntalaisilta voi edes vaatia, että he ymmärtäisivät kaavoitusmenetelmät ja seuraisivat koko ajan kunnan toimintaa: "On ihan selvää - - että ihmiset harvoin seuraavat kunnan asioiden päätöksentekobyrokratiaa niin tarkasti, että huomaisivat mitä kaavoitusta on menossa. Yleensä huomataan vasta sitten, kun on liian myöhäistä." (ed. Karhunen, kok.) Valtion asiantuntemuksen ja vaikutusvallan ansiosta kuntalaiset voivat ainakin jossain määrin luottaa siihen, että heidän tarpeitaan huomioidaan riippumatta siitä, osallistuvatko he itse kaavoituksen valvontaan. Valtiolle uudistusesityksessä

jätetty mahdollisuus valvoa valtakunnallisia (eli valtion itsensä toteuttamia) hankkeita ei esityksen vastustajien mukaan ratkaise ongelmaa muuta kuin esimerkiksi kansallispuistojen, eikä lainkaan paikallisesti ja alueellisesti merkittävien kohteiden osalta:

"Jos yleistavoitteissa valtakunnallisiksi, valtion toteutettaviksi jätetään kansalliset kulttuuri- ja luonnonarvot ja valtakunnallisesti tärkeät luonnon virkistyskäyttömahdollisuudet eikä missään aseteta kaavoituksen velvoitteeksi näiden toteuttamista seudullisella ja paikallisella tasolla, jätämmekin sen tilan, mistä valtaosa nykyisistä kaavavalituksista ja ristiriidoista on tullut." (min. Pietikäinen, kok.)

Uudistusesityksen vastustuksessa on mukana myös ympäristökehys. Sen käyttö tuottaa ja jäsentää sitä uhkaa, jonka ympäristölle kielteisiksi tulkitut kunnan ja asianosaisten ajamat erityisintressit muodostavat.

"Sanotaan esimerkiksi, että suuri yritys olisi perustamassa tuotantolaitostaan paikkakunnalle ja haluaisi kaavoittaa tuotantolaitoksen luonnonarvojen kannalta merkittävälle, haavoittuvalle paikalle. Kumpi painaa enemmän kunnanhallituksen vaa'assa, työpaikat vai luonnonarvot? Sitä voi jokainen pohtia itsekseen." (ed. Karhunen, kok.)

Ympäristökehyksen käytöllä luodaan lisäksi sivustakatsojille oma ympäristöarvoihin liittyvä legitiimi intressi:

"Jokaisella joka kulkee, asuu ja elää, on samanlainen oikeus ympäristöönsä ja sen kauneuteen, terveellisyyteen ja toimivuuteen kuin sillä, joka rakennuksen tai tontin omistaa, olipa hän sitten rikas tai köyhä, maata omistava tai omistamaton, nainen tai mies, nuori tai vanha, fiksu tai tyhmä, lapsi tai vammainen." (min. Pietikäinen, kok.)

Toisin sanoen sivustakatsojien tulkitaan osallistuvan maankäytön suunnitteluun nimenomaan ympäristönäkökulman edustajina. Eli vallan lisääminen sivustakatsojille merkitsee samalla voittoa ympäristölle. Ympäristökehys toimii siis osittain sivustakatsojakuntalaisten elämänlaatuun liittyvien tarpeiden määrittäjänä. Kolmanneksi ympäristökehys vie tarkasteluperspektiivin nykyisten intressien ulkopuolelle, eli tuo tarkasteluun mukaan ne, "jotka eivät voi edustaa

itseään". Tässä tarkastelussa korostetaan yhtäältä luonnon itseisarvoisuutta, toisaalta tulevien sukupolvien tarpeita.

Ympäristökehyksen mukainen argumentti rakentuu seurauksesta syyhyn. Tässä "pragmaattisessa argumentissa" (Perelman 1982, 82-84) seuraukset voivat olla havaittavissa nyt, ennustettavissa tai odotettavissa. Merkittävää on se, että kausaaliketju esitetään vääjäämättömänä ja argumenttiin valitaan koko mahdollisten seurausten kirjosta tietyt seuraukset, jotka tarjoavat syyn hylätä tai vaatia arvioitavana olevaa tekoa.

Eikö ympäristökehyksellä tuotettu ympäristönäkökulma sitten ole vain yksi intressi muiden joukossa? Ei, koska ympäristökehyksellä juuri muodostetaan tämä yleinen uhka. Pelkkä jonkin intressin syrjäänjääminen ei ole itsessään mikään uhka. Jos ympäristönäkökulma olisi vain intressi muiden joukossa, se olisi neuvoteltavissa ja vertailukelpoinen muihin intresseihin ja sen syrjäytyminen olisi vain ehkä kansalaisdemokratiaan kohdistuva uhka – eikä välttämättä tätäkään, mikäli siitä avoimesti neuvotellaan. Näin ei kuitenkaan ole ympäristökehyksen mukaisessa tulkinnassa; kyse on osin omaehtoisesta ja itseisarvoisesta, biosentrisesti määritetystä, osin tuleviin sukupolviin liittyvästä asiasta. Toisin sanoen ympäristökehykseen liittyvät arvot ovat osittain neuvottelemattomissa (vrt. Nieminen 1994, 113-116). Mutta vaikka ympäristönäkökulma on ympäristökehyksellä tuotettuna periaatteessa muut intressit 'ylittävä' tavoite, on se kuitenkin käytännön maankäyttöpolitiikassa intressi muiden joukossa, ja se täytyy (sivustakatsojien ja valtion toimesta) tuoda kunnalliseen päätöksentekoon.

Kaikki kolme uudistusesityksen vastustajien käyttämää kehystä tuottavat osaltaan kuntien/asianosaisten sekä sivustakatsojien välistä kuilua. Intressikehys siten, että toimijoiden intressit esitetään vastakkaisiksi; kansalaisdemokratiakehys intressikehykseen yhdistyneenä siten, että valta ja vaikutusmahdollisuudet jakautuvat intressien perusteella epätasaisesti ja ympäristökehyksen ja intressikehyksen kombinaatio siten, että kunta ja asianosaiset tuottavat omilla intresseillään sivustakatsojien elinympäristöön ja heidän omaksumiinsa ympäristöarvoihin kohdistuvan uhkan.

Uudistusesityken kannattajien kehystämä todellisuus

Kannattajien argumentoinnissa on keskeistä nykytilanteen kritisointi. Sitä kautta pyritään legitimoimaan uudistusesityksen sisältö. Byrokratiakehyksen käyttö soveltuu hyvin nykytilanteen kritisointiin, koska monilla muilla alueilla valtaa on siirretty kuntiin. Byrokratiakehys mahdollistaa vertailun menneeseen, sillä vihjataan tällöin erityisesti 60-70-luvuilla kukoistaneeseen käytäntöön, jossa pyrittiin "kokonaisvaltaiseen hyvinvointivaltioon" yksityiskohtaisen lainsäädännön ja tiukan suunnittelu-, rahoitus- ja valvontajärjestelmän avulla (Mäkinen 1995, 42; ks. myös Summa 1989). Tämä 'menneisyyspuhe' on keskeisellä sijalla byrokratiakehyksessä:

"Väitteet siitä, että paikallisissa ympäristöasioissa tarvittaisiin valtion viranomaisten apua, ovat mielestäni *tänä aikana* kestämättömät."; "Nykyinen keskitetty hallinto, byrokratia ja holhous *ei ole enää aikoihin* taannut parasta ratkaisua." (min. Rusanen, kok.).

Byrokratiakehys. 'elää' menneisyydestä, se saa voimansa sieltä tämän edellämainitun vertailun kautta. Byrokratiakehyksellä voidaankin tuottaa vaivattomasti toteamus: "Näin ei voi enää jatkua". Huoli on suunnattu menneisyyden läsnäoloon nykypäivässä: siihen, miten rakenteet ja niiden mahdollistamat konventiot, joiden pitäisi olla nykyaikana historiaa, estävät asioiden luonnollisen, oikeutetun ja muilla yhteiskuntapolitiikan alueilla jo toteutuneen kehityksen.

Byrokratiakehykseen liittyvä argumentointi rakentuu syystä seuraukseen. Valtiovallan ylivalta on syy niin maankäytön käytännöllisiin, demokraattisiin kuin ympäristöllisiinkin ongelmiin:

"Ei valta kuulu kenellekään virkamiehelle, joka istuu virkapaikallaan ja tekee ratkaisuja demokraattisten elinten yläpuolella. Mikä ylivertainen tietäjä hän voi olla?" (ed. Ihamäki, kok.);

"- - liian keskitetysti ohjattu järjestelmä on johtanut siihen, että ympäristön laatu ei ole sellainen kuin sen pitäisi olla." (ed. Sasi, kok.)

Byrokratiakehykseen liittyy useimmiten kansalaisdemokratiakehyksen käyttö; taustalla on ajatus siitä, että kansalaiset kaipaavat päätöksentekoa lähelle. Ajatuksena on, että on tultu yhden tien päähän, eikä paluuta vanhoihin käytäntöihin enää ole. Kuntalaisilla nähdään olevan myös tarvittavat tiedolliset ja taidolliset resurssit osallistumiseensa:

"Kuntalaisten oma valvonta on kaikissa kunnan asioissa tehokasta, ja erityisesti tämä koskee tietysti kaava-asioita, jotka kiinnostavat asukkaita läheisesti. Väitteet siitä, että paikallisissa ympäristöasioissa tarvittaisiin valtion viranomaisten apua, ovat mielestäni tänä aikana kestämättömät." (min. Rusanen, kok.)

Kannattajien malli maankäytön suunnitelun kentästä ennen uudistusta on byrokratiakehyksellä ja kansalaisdemokratiakehyksellä tuotettu tulkinta. Byrokratiakehys toimii ennen kaikkea vallitsevan tilanteen määrittäjänä ja tähän astisen (huonoksi arvioidun) toiminnan kritiikkinä. Byrokratiakehyksellä luodaan hyvin jyrkkä hierarkkinen suhde valtion ja kunnallisen tason välille. Tilanteen määrittäminen byrokraattiseksi merkitsee toiminnan rationaalisuuden ja toimivuuden kyseenalaistamista. Byrokratiakehyksellä asetetaan selkeästi vastakkain valta-kunnallinen ja paikallinen taso.

Ongelmana byrokratiakehyksellä tuotettuna on sen lisäksi, että valtio holhoaa kuntia ja kuntalaisia, myös se, että valtio ei ole kykenevä käsittelemään sitä valtaa, joka sille on kasautunut eikä tuottamaan tästä vallastaan huolimatta/johtuen modernin yhteiskunnan edellyttämiä hyviä tuloksia. Byrokratiakehyksellä tulkittuna valtion rooli maankäytön suunnittelun valvojana onkin jäänne menneiltä ajoilta. Byrokratiakehyksellä tuotetun puheen tehokkuus perustuu pitkälti niihin kielteisiin konnotaatioihin joita byrokratiaan liittyvillä kannattajien käyttämillä "latautuneilla" käsitteillä (Gatlin 1992, 477-478) on. Viittaukset DDR:ään samoin kuin sellaiset ilmaukset kuin "valtiokoneisto" ja "virkamiesvalta" johdattavat kuulijoita tietynlaisiin assosiaatioihin ja tulkintoihin.

Byrokratiakehyksellä tulkittuna valta näyttäytyy niissä käytännöissä, joita kuntiin ja kuntalaisiin sovelletaan: toiminnan vaikeuttamisena ja hidastamisena, monimutkaisuutena, jäykkyytenä ja asioiden "luonnollisen" kehityksen estämisenä. Valtion edustama byrokratia on näin ollen 'passiivisuuden' valtaa:

toimimattomuuden valtaa. Tätä ei varsinaisesti nähdä valtion tavoitteellisena piirteenä, toiminta vain vääjäämättä muodostuu tällaiseksi kun valtio saa määrätä. Vielä tätä 'toimimattomuuttakin' pahempana valtion toiminta näyttäytyy, kun byrokratiakehykseen liitetään kansalaisdemokratiakehys:

"Keiden me lopulta tiedämme tekevän lopullisia päätöksiä valtionhallinnossa? Ne, jotka puolustavat vanhaa valtiojohtoista järjestelmää, haluavat pitää lopullisen päätöksenteon lääninhallituksessa ja perimmiltään yhden virkamiehen allekirjoituksen varassa. Tällä yhdellä allekirjoituksella suljetun oven takana voidaan kumota tai palauttaa kuntalaisten vaaleissa valitseman valtuuston julkisessa kokouksessa tekemä päätös. Tällaista demokratiakäsitystä on vaikea puolustaa nykyaikana." (ed. Vanhanen, kesk.)

"Onko tutkittu, minkälaiset yhteydenpitoverkostot ovat näiden virkamiesten ympärillä? Keitä he kuuntelevat päätöksiä tehdessään? Saavatko he vaikutteita virastojensa ulkopuolelta? Keitä he kuuntelevat kustakin kunnasta ehkä enemmän kuin toisia vai pääseekö heidän puheilleen kuka hyvänsä samalla painoarvolla? Kuka saa läänin kiinnostumaan jostakin yksityiskohdasta tai kuka saa peräti ministeriön liikkeelle omassa asiassaan? Nämä ovat kysymyksiä, joihin pitäisi myös vastata." (ed. Vanhanen, kesk.)

Valtion valta esittäytyy nyt kaksitasoisena: yhtäältä se on hallitsematonta rakenteellista byrokratiaa, jähmeyttään ja vanhuuttaan natisevan koneiston rattaiden tyhjää pyörimistä, toisaalta yksilöinä päätöksiä tekevien virkamiesten mielivaltaa. Byrokratia- ja kansalaisdemokratiakehyksen yhdistelmällä tarkasteltuna valtion viranomaisten valta ilmenee mahdollisuutena jarruttaa asioiden kulkua ja mahdollisuutta salata valmistelu- ja päätöksentekoprosessit eli toimia "piilossa virastohuoneissa" ilman kosketuspintaa päätöksenteon kohteena olevaan paikalliseen todellisuuteen.

Byrokratia- ja kansalaisdemokratiakehyksen kombinaatioon esityksen kannattajat perustavat myös argumenttinsa valitustien muuttamiseksi ympäristöviranomaisilta lääninoikeuksiin:

"Puolueeton valitusten käsittely on taattava. Lääninoikeudet eivät osallistu kuntien ohjaukseen, norminantoon ja sääntelyyn kuten lääninhallitukset tai tulevat ympäristökeskukset ja ministeriö. " (min. Rusanen)

Lääninoikeuksien puolueettomuus – byrokraattisiksi, mielivaltaisiksi tulkittuihin läänintason ja ministeriön viranomaisiin verrattuna – on uudistusesityksen kannattajien keskeinen perustelu sille, miksi kansalaisten valitukset pitäisi käsitellä lääninoikeuksissa. Esityksen vastustajien mukaan taas täydellinen puolueettomuus ei välttämättä edistä ainakaan ympäristönäkökulmien esiintulemista.

Kun uudistusesityksen vastustajilla kansalaisdemokratia on intressien vastakkaisuudesta ja yhteismitattomuudesta johtuen luonteeltaan utooppista, on se uudistusesityksen kannattajien tulkinnassa kunnissa vallitsevaa todellisuutta. Byrokratiakehyksellä selitetään se, miksi kansalaiset eivät voi kuitenkaan riittävästi vaikuttaa: he ovat niin byrokratian rakenteiden kuin viranomaisten toimintakäytäntöjenkin uhreja. Seuraavassa ministeri Rusasen kommentissa byrokratiakehyksen ja kansalaisdemokratiakehyksen funktionaalinen suhde argumentoinnissa tulee hyvin ilmi: "Nykyinen keskitetty hallinto, byrokratia ja valtion holhous ei ole enää aikoihin taannut parasta ratkaisua. Nykyinen laki on antanut mahdollisuuden ohittaa kansalaiskeskustelun."

Kannattajien tulkinnassa kansalaisdemokratia esitetään itseisarvona. Sitä, mihin kansalaiset vaikuttamisellaan pyrkivät, ei näissä puheenvuoroissa kuitenkaan eksplikoida. Tämä päämäärien ilmaisemattomuus liittyy siihen huomionarvoiseen seikkaan, että kannattajien tulkinnoista maankäytön suunnittelun kentästä puuttuu intressikehyksen käyttö kokonaan. Koska kannattajat esittävät kunnallisten päättäjien olevan kuntalaisten tavoitteiden toimeenpanijoita, ei intressierimielisyyksiä kuntien ja kuntalaisten välillä esiinny. Tähän tulkintaan liittyy kuntalaisten näkeminen homogeenisena ryhmänä, kollektiivina, joka pyrkii yhteiseen päämäärään, kunnan kehittämiseen. Täten esitettynä kunnan tahto on yhtä kuin kuntalaisten tahto. Intressikehyksen puuttuminen sulkee pois sen tulkinnan, että "kuntalaisten tahdon" sijaan kuntalaisilla olisi useita, keskenään ristiriitaisia 'tahtoja'. Uudistusesityksen kannattajien, toisin kuin vastustajien, puheenvuoroissa ei esiinny maanomistajia, rakennuttajia, vanhuksia, lapsia jne. vaan "kuntalaisia", "kansalaisia" ja "tavallisia ihmisiä".

Kun kannattajien näkemyksen mukaan kuntalaisten kunnan luottamushenkilöihin kohdistama kontrolli on "kaikissa kunnan asioissa tehokasta." (min. Rusanen, kok.), ei kunta voisikaan toimia kuntalaisten tahdon vastaisesti; "- - siellä on päättäjien päät vadilla, jos tehdään huonoja ratkaisuja." (ed. Lindqvist, kesk.) Myöskään valtion ja kuntien välillä ei nähdä olevan ratkaisevaa erimielisyyttä toiminnan päämääristä: "Valtion ja kuntien intressit eivät isoissa asioissa voi olla vastakkain. Valtio ja kunnat vastaavat molemmat yhteisestä edusta." (min. Rusanen, kok.)

Intressikehyksen puuttuminen ja tästä seuraava valtiosta kuntiin ulottuva intressiyksimielisyys legitimoi päätäntävallan siirtämisen kuntiin. Sillä jos kunnilla, kuntalaisilla ja valtiolla on samat tavoitteet maankäytön suunnittelun linjoista, ei valtiota tarvita kontrolloimaan päätöksentekoa, vaan valta ja sen mukanaan tuoma vastuu voidaan huolettomin mielin jättää kuntien kannettavaksi. Tämä näkemys vahvistuu byrokratiakehyksen vaikutuksesta. Kun kuntien kanssa päämääristä yksimielinen valtio on tulkinnan mukaan järkevän maankäytön jarruna, on itsestään selvää, että toimintakäytäntöjen keventäminen siirtämällä valta kunnille parantaa tilannetta.

Intressikehyksen puuttuminen maankäytön suunnittelun kentän määrittäjänä nostaa esiin kysymyksen, mistä johtuu se, että maankäyttöön kuitenkin on liittynyt ristiriitoja. Kannattajat selittävät ongelman byrokratiakehyksellä. Maankäytön suunnittelu ei ole toiminut tyydyttävästi, koska valtion jähmeät toimintakäytännöt estävät asioiden sujuvan etenemisen ja aiheuttavat näin epäluuloa, epätietoisuutta, huonoja, paikallisesti epätyydyttäviä ratkaisuja ja (perusteltua) katkeruutta. Ristiriidat eivät näin ollen liity päämääriin, vaan päätöksentekorakenteiden ja virkamiesvallan aiheuttamaan hallitsemattomuuteen, arvaamattomuuteen ja hitauteen; toimimattomiin käytäntöihin, joiden haitat ilmenevät niin ympäristön huonona laatuna, kansalaisten tyytymättömyytenä kuin väärinkäytöksinäkin.

Eli kun Rusasen esityksen vastustajien tulkinnassa yhteiskunta ja sen kaikki tasot ovat olemukseltaan erilaisten päämäärien, arvojen ja tarpeiden värittämiä ja näin ollen vääjäämättä ristiriitojen sävyttämiä, on esityksen kannattajien konstruoima yhteiskunta perustaltaan yksimielinen, ja ristiriidat juontuvat pelkästään van-

hentuneiden toimintarakenteiden sopimattomuudesta nyky-yhteiskunnan tarpeisiin.

Kun kannattajilla lakiuudistusta edeltävää tilannetta määrittävät byrokratiakehys ja kansalaisdemokratiakehys, on uudistuksen jälkeistä tilannetta määrittämässä kansalaisdemokratiakehys. Mielenkiintoista on se, että samoissa uudistuksen jälkeistä tilannetta tulkitsevissa puheenvuoroissa kuntalaisille rakennetaan kaksi pohjimmiltaan varsin erilaista positiota. Yhtäältä (kuvio 2b) kuntalaiset esitetään päätöksenteon kontrolloijina, toisaalta (kuvio 2c) maankäytön suunnitteluun aktiivisesti osallistuvina kunnan kumppaneina.

Tämä kahden erilaisen toimijaposition esiintyminen samoissa puheenvuoroissa jättää kovin epämääräisen kuvan siitä, mikä kuntalaisten positio esityksen kannattajien tulkintojen mukaan kunnallisessa maankäytön suunnittelussa lopulta on. Tämä ristiriita selittyy sillä, että kannattajat keskittyvät argumentoinnissaan erityisesti kuntien olemuksen ja toiminnan määrittelyyn. Vallan saamisesta kuntalaisille ei osapuolten välillä ole erimielisyyttä, molemmat ryhmät ovat sitä mieltä, että näin pitää olla. Sen sijaan kunnan olemus on yhdessä valtion olemuksen kanssa keskeinen erimielisyyden kohde.

Kansalaisdemokratiakehyksellä määritettynä ja intressikehyksen puuttuessa tulkinnasta ei ristiriitaa kannattajien argumentoinnissa tarkemmin ajatellen ole, vaikka kuntalaiset nähdäänkin välillä valvojina, välillä kumppaneina. He ovat molempia, mutta heidän ei 'tarvitse' olla kumpaakaan, sillä kunta toteuttaa joka tapauksessa kuntalaisten tahtoa, koska kunnalla ei muuta tahtoa voi olla. Uudistusesityksen kannattajien tulkinnassa rakennuslain uudistus merkitseekin ennen kaikkea päätöksentekorakenteiden keventämistä tarpeettomaksi käyneen, nykyisellään toiminnan rationaalisuutta ja sujuvuutta jarruttavan valtion vaikutusta eliminoimalla.

Byrokratiakehyksellä tuotettu suunnittelun hitautta ja jäykkyyttä konstruoiva puhe implikoi sitä, että maankäytön suunnittelun sisältö paranee, kun päätökset syntyvät nopeasti ja vaivattomasti. Intressikehyksen puuttuminen on myös tämän näkemyksen taustalla. Kun kunnissa ollaan kannattajien tulkinnan mukaan valmiiksi yksimielisiä siitä, mitä ja miten pitäisi tehdä – tai ainakin tähän yksi-

mielisyyteen helposti päästään – voidaan tehdä nopeita päätöksiä ilman että kenenkään etu kärsii. Uudistusesityksen vastustajien intressikehyksellä tuottaman tulkinnan mukaan nopeaan ja vaivattomaan ratkaisuun pääseminen taas ei ole edes mitenkään tavoiteltava asia, pikemminkin päinvastoin. Koska intressit ovat heidän mukaansa niin erilaisia, tulee hyvin tarkkaan ja monipuolisesti arvioida eri intressien ohjaamien tavoitteiden soveltuvuutta eri tilanteisiin sekä sovittaa intressit toisiinsa mahdollisimman tuloksekkaasti. Ympäristökehys tuo mukaan vielä sen nopeaa päätöksentekoa vastustavan elementin, että maankäyttöä koskevilla päätöksillä on hyvin kauaskantoisia seurauksia. Ulottuvathan päätösten vaikutukset useimmiten aina tuleviin ihmis- ja eläinsukupolviin saakka. Tämäkin näkökulma kieltää nopeiden ratkaisujen tavoiteltavuuden niin rakennuslain uudistustyössä kuin sen soveltamisessakin: "Eihän se [rakennuslaki] ole tavallinen laki, vaan laki vuosikymmeniksi, ja sen seuraukset saattavat näkyä jopa vuosisatoja." (ed. Kautto, Sdp)

JOS VALTIO ON MÖRKÖ, OVATKO KUNNAT ENKELEITÄ?

Rakennuslain uudistuskeskustelun analysointi paljastaa, miten 'viattomalta' vaikuttavan poliittisen puheen sisällä on voimakkaita, strategisia ja jopa arkijärjellä muodostetun todellisuuskuvan kanssa ristiriitaisia tulkintoja yhteiskunnassa vallitsevasta todellisuudesta. Tulkitessaan rakennuslain uudistuksen edellytyksiä ja seurauksia vastustajat ja kannattajat tulivat siinä sivussa konstruoineeksi kaksi pitkälti vastakkaista kuvaa suomalaisesta yhteiskunnasta. Siinä missä esityksen vastustajat näkivät kuntalaisia määrittäväksi piirteeksi intressien ristiriitaisuuden ja kunnat oligarkkisina taistelutantereina, oli kannattajien puheenvuoroissaan tuottama kunta onnela, jossa kaikki toimivat yhden ja yksi kaikkien puolesta. Kun kannattajille valtio näyttäytyi kahlitsevana byrokratiana, näkivät vastustajat valtion sivustakatsojakuntalaisen tukena ja turvana epäluotettavia kuntia vastaan.

En tietenkään laskeudu naiivin realismin tasolle, niin että kuvittelisin puheitaan pitävien poliitikkojen 'todellisuudessa' käsittävän suomalaisen yhteiskunnan pelkästään sellaisena kuin se puheenvuoroissa rakentuu. Tutkimusasetelmani kannalta tämän pohtiminen ei olisi relevanttiakaan. Poliitikkojen puhe on –

luonnollisesti – poliittista puhetta. Se on ennen kaikkea strategisesti rationaalista. Se ei ole pyrkimystä monipuoliseen todellisuuskuvaan, vaan sen perustana on yhden ainoan totuuden ja todellisuuden markkinointi. Se, että todellisuutta koskevat poliittiset kannanotot ovat keskenään ristiriitaisia, on Edelmanin (1988, 104) mukaan jo määritelmällinen välttämättömyys, sillä ilmiön poliittisuus edellyttää merkityksiä koskevien ristiriitojen tai erimielisyyksien olemassoloa. Edelmanin (mt. 10) mukaan koko "faktan" käsite hämärtyy poliittisessa kontekstissa, koska jokainen merkityksellistetty poliittinen objekti ja persoona on aina ideologiaa heijastava tulkinta. Poliittinen puhe on väistämättä taivuttelua, oman näkökulman esilletuomista ja puolustamista (Pekonen 1991, 55). Sille on ominaista "välttämättömyysretoriikka" (mt. 80-82); varmuus, ei-pohtivuus ja neuvottelemattomuus todellisuuden luonteesta (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 192). Poliitikkojen puheissaan tuottama todellisuus on siten aina pelkistettyä todellisuutta. Vanhaa vitsiä mukaillen: huonoa (tai puutteellista) todellisuutta, mutta todellisuutta kuitenkin.

Uudistusesityksen kannattajat tavoittelivat valtion syrjäyttämistä paikallisesta maankäytön suunnittelusta. Mutta mitä valtion merkitystä korostavat uudistuksen vastustajat sitten oikeastaan ajoivat näkemyksillään? Eivätkö he halunneet muuttaa vallitsevaa tilannetta, jossa valtion ja aluetason viranomaiset vahvistavat kaavat ja kontrolloivat viime kädessä myös paikallista maankäytön suunnittelua? Myös vastustajat näkivät oikeansuuntaisena kehityksenä sen, että valtaa siirretään valtiolta paikallistasolle; "Periaatteena vallan jakaminen kunnille on kestävä." (ed. Hautala, vihr.) Vastustajien valtion merkityksen korostus onkin nähtävä suhteessa kannattajien näkemyksiin valtion roolista. Tässä tulkinnassa valtio konstruoitiin vastavoimaksi kunnissa vallitsevalle oligarkialle, ja sille, että " - - kunnanvaltuuston mielipide ei ollenkaan aina ole sama kuin kuntalaisten mielipide." (ed. Hautala, vihr.) Yksinkertaistaen asian voi ilmaista niin, että kun uudistusesityksen kannattajat halusivat siirtää maankäyttöä koskevan päätösvallan *kuntiin,* halusivat esityksen vastustajat vallan siirtyvän *kuntalaisille.* Vastustajat korostivat näin ollen kansalaisten poliittista osallisuutta kunnalliseen demokratiaan, ei pelkästään juridisen ja hallinnollisen kunnallisen itsehallinnon lisäämistä suhteessa keskushallintoon (vrt. Koski 1995, 37-38; Ryynänen 1996, 70). Kannattajien tulkinnassa tätä eroa ei tehty; heidän mukaansahan valta on kunnissa jo valmiiksi kuntalaisilla ja kunnalliset elimet toteuttavat nurisematta (kaikkien) kuntalaisten tahtoa.

Maankäyttöön liittyvä päätöksenteko on epäilemättä kaikkein merkittävintä käytännön ympäristöpolitiikkaa. Viime aikoina tehtyjen kuntien ympäristöpoliittista asennoitumista ja toimintaa käsittelevien tutkimusten (esim. Kettunen, 1996; Konttinen & Litmanen 1996) pohjalta voi vetää sen yleisen johtopäätöksen, että kuntien tapa suhtautua ympäristökysymyksiin vaihtelee suuresti eri kunnissa. Eroja on myös kuntien hallintokulttuurissa, sosio-ekonomisessa rakenteessa, ympäristönsuojelun henkilöstöresursseissa samoin kuin ympäristökuormituksessakin (esim. Joas 1995). Tiedossa on myös se, että ympäristöasenteet ja erityisesti ympäristötietoinen toiminta vaihtelevat myös kuntalaisten keskuudessa (esim. Sairinen 1996; Tanskanen 1996). Siksi sekä uudistusesityksen kannattajien että vastustajien puheenvuoroissaan esittämiä vakiintuneita tulkintoja kunnista ja kuntalaisista voidaan (ja täytyykin) pitää strategisina kärjistyksinä, argumentoinnin välineinä. Kannattajien konstruoima kollektiivisesti orientoitunut, asiantunteva ja moniarvoisesti vastuuntuntoinen kuntalainen on epäilemättä suurempi kärjistys kuin vastustajien konstruoima intresseihin sidottu kuntalainen. Jokainen, joka on vähänkin seurannut kunnallispolitiikkaa tai edes satunnaisesti lukenut jonkin paikallislehden yleisönosastokirjoittelua kunnallisista asioista, tietää, että kuntalaisilla on hyvin erilaisia arvoja, tarpeita ja päämääriä, joista on kiistaa. Eikä myöskään kunnanhallinto ole useinkaan pyrkimyksiltään homogeeninen, vaan senkin sisällä on eri intressitahoja (Sairinen 1994, 260). Erityisesti ympäristöpoliittisissa ja sitä sivuavissa hankkeissa intressivastakkaisuuksien kärjistyminen konflikteiksi on ollut enemmänkin sääntö kuin poikkeus. Rannikon (1994, 16-17) mukaan useimmat ympäristöä koskevat konfliktit ovatkin nimenomaan paikallisten ryhmien välisiä kiistoja.

Mutta vaikkei uudistusesityksen kannattajien tulkinta vastaakaan kunnissa 'todella' vallitsevaa todellisuutta, ei tilanne varmastikaan ole myöskään niin jyrkkä kuin millaisena vastustajat sen esittävät. Erityisintresseihin sitoutumattomat kuntalaiset eivät ole välttämättä aina niin avuttomia kuin vastustajien tulkinnat antavat ymmärtää. Myös 'heikkoja' intressejä ja arvoja edustavilla kuntalaisilla on tukijoita ja puolestapuhujia, ja jos ei ole, niitä synnytetään esimerkiksi paikallisten liikkeiden muodossa. On lukuisia esimerkkejä siitä, miten päätöksenteosta syrjäytyneet kansalaiset ovat – vaihtelevalla menestyksellä – organisoituneet vastustamaan kielteisiksi kokemiaan toimia (esim. Kantola 1986;

Konttinen 1994a ja 1994b; Litmanen 1990; Sairinen 1994; Suopajärvi 1993; Ylönen 1996).

Mutta on edelleen huomioitava uudistusesityksen vastustajien esittämien tulkintojen konteksti. Tietenkään he eivät voi poliittisessa keskustelussa ottaa kansalaisten organisoitumista vastustusliikkeiksi esille mahdollisena maankäyttöön liittyvien konfliktien ratkaisijana. On selvää, että poliittisina vaikuttajina heidän tulee keskittyä argumentoinnissaan niihin rakenteisiin, jotka sisältyvät maankäytön juridiseen ja hallinnolliseen konkretiaan. Poliittisena strategiana sivustakatsojakuntalaisten kärjistetty avuttomuus on siten aivan rationaalinen konstruktio.

Uudistusesityksen kannattajien konstruoima maankäytön suunnittelun 'konsensusyhteiskunta' joutuu outoon valoon, kun huomio kohdistetaan uudistuksen vastaanottoon julkisuudessa. Seuraava ministeri Rusasen kommentti asettaa esityksen kannattajien argumentoinnin kyseenalaiseksi:

"Yksimielisyyttä rakennuslaista on turha etsiä. Eri intressit ja näkemykset ovat liian ristiriitaisia. Saman suuntaiset arvostelijat arvostelevat toisiaankin ja perusteet ovat monilla intressitahoilla toisistaan hyvin poikkeavia."

Jos lakiuudistusesityksen julkinen vastaanotto on ollut niin ristiriitaista ja intressisidonnaista kuin Rusanen toteaa, mihin nämä kilpailevat näkemykset joutuvat siirryttäessä paikalliselle tasolle? Jos seurataan esityksen kannattajien näkemystä, jonka mukaan kunnissa samoin kuin kuntien ja valtionkin välillä vallitsee yksimielisyys maankäytön suuntaviivoista, herää kysymys: minne kilpailevia näkemyksiä esittävät intressiryhmät sijoittuvat? Ovatko esimerkiksi uudistusta kommentoineet ammattijärjestöt, tuottajayhdistykset ja luonnonsuojelujärjestöt olemassa vain julkisella areenalla? Leijailevatko ne ruumiillistumattomina keskusteluavaruudessa? Eikö niillä ole lainkaan kiintopisteitä paikalliseen tasoon, kansalaisten keskuuteen? Entä järjestöjen paikallisosastot, asukasyhdistykset, metsänhoitoyhdistykset, paikalliset rakennuttajat, yrittäjät, pankit jne.?

Rakennuslakiuudistuskeskustelun perusteella konventionaaliset puolueperiaatteet ovat ympäristökysymysten kohdalla jossain määrin murentumassa. Perinteisesti maanomistajien näkemyksille myötämielisissä kokoomuksessa ja RKP:ssa näkemykset lakiuudistuksesta menivät ristiin. Puheenvuoroissaan sekä kokoomuksen ministeri Sirpa Pietikäinen että edustaja Minna Karhunen samoin kuin RKP:n edustaja Eva Biaudet kritisoivat lakiuudistusta. Olennaista tälle oli ympäristönäkökulman tulkitseminen eräällä tapaa 'intressien intressiksi' ja vaatimus sen sitomisesta konkreettisemmin lakitekstiin. Tämä viittaa syvempään ympäristönäkökulman huomioimiseen kuin läpiekologisoitunut, kaikkien puolueiden virallisissa julkilausumissaan viljelemä ympäripyöreä "ekologista konsensusta" rakentava retoriikka kestävästä kehityksestä (ks. Koskinen 1994, 60-68).

Tarkasteltaessa maankäytön suunnittelua rakennuslakiuudistuksesta käydyn eduskuntakeskustelun kautta esiin nousee kaksi keskeistä solmukohtaa: valtion toiminta maankäytön ohjaajana sekä maankäyttöön liittyvien kilpailevien intressien ja arvojen olemassaolo ja niiden huomioiminen. Valtiollista säätelyä on etenkin viimeisen kymmenen vuoden aikana vähennetty useilla hallinnonaloilla (ks. esim. Temmes 1994). Tältä kannalta valtion vaikutusvallan supistaminen olisi oikeutettua myös maankäytön suunnittelussa. Mutta onko maankäytön suunnittelu suoraan vertailukelpoinen muiden, jo 'kevennettyjen' yhteiskuntapolitiikan alueiden kanssa? Mitkä ovat ne yhteiskunnalliset edellytykset ja takeet, joiden vaatimuksesta valtion kontrolli maankäyttöön voitaisiin purkaa? Ja toisaalta, jos hyväksytään tosiasiana se, että maankäyttöön liittyy keskenään kilpailevia intressejä, miten erilaisiin yhteismitattomiin ja eri aikajänteille sijoittuviin intresseihin, tarpeisiin ja arvoihin tulee suhtautua, ja miten niihin liittyviä ristiriitoja olisi mahdollista lieventää? Nämä ovat kysymyksiä, joihin tulevien rakennuslain uudistusten yhteydessä tulisi ottaa aiempaa päättäväisemmin kantaa niin lain valmistelijoiden keskuudessa, eduskuntaistunnoissa kuin julkisessa kansalaiskeskustelussakin.

KIRJALLISUUS

Donati Paolo R, 1992. Political Discourse Analysis. Teoksessa Mario Diani & Ron Eyerman (ed.) Studying Collective Action. SAGE. Worcester. 136-167.

Edelman Murray, 1988. Constructing the Political Spectacle. The University of Chicago Press. Chicago.

Gamson William & Modigliani Andre, 1989. Media discourse and public opinion on nuclear power. American Journal of Sociology. 95 (1).

Gatlin John, 1992. Undemocratic discourse: a review of theory and research on political discourse. Discourse & Society. vol. 3 (4). 469-500.

Goffman Erving, 1974. Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience. Northeastern University Press. Boston.

Joas Marko, 1995. Local Environmental Protection Personnel: In the Municipal, Environmental and Governmental Context. Åbo Akademi University. Department of Public Administration. Åbo.

Jokinen Arja; Juhila Kirsi & Suoninen Eero, 1993. Diskurssianalyysin aakkoset. Vastapaino. Jyväskylä.

Jokinen Pekka, 1995. Tuotannon muutokset ja ympäristöpolitiikka. Ympäristösosiologinen tutkimus suomalaisesta maatalouden ympäristöpolitiikasta vuosina 1970-1994. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C, osa 116. Turku.

Kantola Ismo, 1986. Ympäristökiistoista ympäristönsuojeluun. Tutkimus ympäristökonfliktien muodoista ja tuloksista Suomessa vuosina 1980-82. Julkaisematon sosiologian pro gradu-tutkielma. Turun yliopisto.

Kettunen Aija, 1996. Kuntien ympäristöhallinnon asema ja tila: faktaa ja käsityksiä. Ympäristöministeriö, ympäristöpolitiikan osasto. Helsinki.

Konttinen Esa, 1994a. Kansalaisyhteiskunnan leimahdus Säynätsalossa. Teoksessa Ari Lehtinen & Pertti Rannikko (toim.) Pasilasta Vuotokselle. Gaudeamus. Tampere. 116-138.

Konttinen Esa, 1994b. "Päijänne puhtaaksi – reittivedet raikkaammiksi". Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 57. Jyväskylä.

Konttinen Esa & Litmanen Tapio (toim.), 1996. Ekokuntia ja ökykuntia. Tutkimuksia ympäristönhallinnan paikallisesta eriaikaisuudesta. SoPhi 6. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.

Koskinen Keijo, 1994. Ympäristönsuojelusta "kestävään kehitykseen". Kansallinen ympäristöpolitiikka ja ekologinen modernisaatio. Turun yliopisto. Satakunnan ympäristöntutkimuskeskus. Sykesarja A6. Pori.

Koskinen Keijo, 1996. Kansallisen ympäristöpolitiikan toimijat. Kestävän kehityksen toimikunta politiikan sisällön määrittelijänä. Ympäristöministeriö, ympäristöpolitiikan osasto. Selvitys 7 1995. Helsinki.

Litmanen Tapio, 1994. Kallion uumenissa, satojen metrien syvyydessä. Paikalliset ydinjätekonfliktit Suomessa. Sosiologian lisensiaatintyö. Jyväskylän yliopisto.

Maankäytön ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön työryhmän mietintö. Ympäristöministeriön kaavoitus- ja rakennusosasto. Työryhmän raportti 1993:1. Helsinki.

Mäkinen Pirjo, 1995. Kunnallisen itsehallinnon jäljillä. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisuja n:o 8. Saarijärvi.

Nieminen Matti, 1994. Rantojensuojeluohjelma – kilpailevia tulkintoja ja vertautumatonta rationaalisuutta. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 59. Jyväskylä.

Pekonen Kyösti, 1991. Symbolinen modernissa politiikassa. Jyväskylän yliopisto. Nykykulttuurin tutkimusyksikön julkaisuja 25. Jyväskylä.

Perelman Chaim, 1982. The Realm of Rhetoric. University of Notre Dame Press. Notre Dame. Indiana.

Peräkylä Anssi, 1990. Kuoleman monet kasvot. Identiteettien tuottaminen kuolevan potilaan hoidossa. Vastapaino. Jyväskylä.

Raivola Petri; Jokinen Pekka & Kamppinen Matti, 1993. Asiantuntijat ympäristövaikutusten arvioinnissa. Yhteiskuntasuunnittelu 31: 2. 18-34.

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

Ryynänen Aimo, 1996. Kunnan uusi toimintamalli. Oikeudellinen rakennetutkimus kunnallisen kansanvallan sisällöstä ja ilmenemisestä. Mermerus Oy Ab. Jyväskylä.

Sairinen Rauno, 1994. Ympäristökonfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa. Suomen Kuntaliitto, Acta 31. Helsinki.

Sairinen Rauno, 1996. Suomalaiset ja ympäristöpolitiikka. Tilastokeskus. Helsinki.

Selvitysmies Matti Hillin raportti rakennuslain muutostarpeista maankäytön ohjausjärjestelmän uudistamiseksi. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Muistio 1 1994. Helsinki.

Snow David; Rochford Jr. E. Burke; Worden Steven K. & Benford Robert D, 1986. Frame alignment processes, micromobilization and movement participation. American Sociological Review. Vol. 51. August. 464-481.

Summa Hilkka, 1989. Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 17. Teknillinen Korkeakoulu. Espoo.

Suopajärvi Leena, 1993. Vuotoksen vastustus. Julkaisematon sosiologian pro gradu-tutkielma. Jyväskylän yliopisto.

Tanskanen Eero, 1996. Ympäristö 1994: kulutus, tieto ja ympäristöpolitiikka. Tilastokeskus. Helsinki.

Temmes Markku, 1994. Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Helsinki.

Väliverronen Esa, 1996. Ympäristöuhkan anatomia. Tiede, mediat ja metsän sairaskertomus. Vastapaino. Jyväskylä.

Yhteiskuntasuunnittelun seuran lausunto rakennuslain uudistuksesta 7.10.1994. Yhteiskuntasuunnittelu 3/94. 59-63.

Ylönen Marja, 1996. Ympäristökonflikti valtasuhteiden muodostumisen näkökulmasta. Jyväskylän yliopiston sosiologian julkaisuja 61. Jyväskylä.

Ympäristöministeriön tiedote 15.5. 1995. Toimikunta valmistelemaan rakennuslain kokonaisuudistusta.

MUUT LÄHTEET

Helsingin Sanomat ajalta 1. 9. - 31. 12. 1997

KONFLIKTIT, YMPÄRISTÖPOLITIIKAN KÄYTÄNNÖT JA SOSIOLOGIAN ILOSANOMA

Tieto on valtaa, tiedottomuus lisää tuskaa?

Sen lisäksi että ympäristönsuojelun ja laajemmin ympäristöpolitiikan toteuttamisen mutkikkuudessa ja vastaanoton ristiriitaisuudessa on kyse erilaisista kohtaavista ja toisiinsa törmäävistä intresseistä, arvoista ja maailmankuvista, kyse on myös tiedosta ja toiminnan avoimuudesta suhteessa kaikkiin asiaan osaisiin, sanalla sanoen toiminnan kommunikatiivisuudesta. Tiedon määrästä, suunnasta, tasosta ja sen jakamisen avoimuudesta avautuu erilaisia toimintamahdollisuuksia, joiden absoluuttista edullisuutta on useimmiten mahdotonta puolustaa. Esimerkiksi rantojensuojeluohjelmaa valmisteltiin salassa lähinnä sen takia, että epäiltiin suojelukohteiden luontoarvojen tuhoutuvan, mikäli tieto kohteista julkistettaisiin etukäteen. Mikäli hyväksytään toiminnan lähtökohtana ollut ympäristöministeriön kielteinen käsitys maanomistajista ja kunnista, voidaan menettelyä pitää suojelun perimmäisen tarkoituksen, rantojen säästämisen kannalta oikeutettuna. Ratkaisu on tällöin ollut ekologisesti kestävää ympäristöpolitiikkaa. Länsimaiseen demokratiaihanteeseen kuuluvan hallinnollisen avoimuuden ja kansalaisosallistumisen periaatteiden kanssa menettely on kuitenkin ollut selkeästi ristiriidassa. Ihmiset joiden elämään suojeluohjelma on välittömästi koskenut, ovat olleet hallinnollisen toiminnan objekteja. Subjekteina heidät on nähty arvokkaisiin rantoihin kohdistuvina uhkina; suojeluohjelma on suojellut rantoja nimenomaan heiltä. Samaa pätee pitkälti myös kuntiin.

Tyypillistä suomalaiselle hallintokulttuurille lienee se, ettei toiminnan taustalla vaikuttanut käsitys maanomistajista perustunut mihinkään hankittuun tietoon maanomistajien arvomaailmasta. Tähän viittasi selkeästi ympäristöministeriössä erään suojeluohjelman laatijana toimineen viranomaisen kanssa käymässäni keskustelussa esittämä ajatus, että suojelua vastustavat lienevät evakkokarjalaisia, jotka ovat jo kertaalleen joutuneet jättämään maansa ja siksi kokevat maansa luovuttamisen suojelutarkoituksiin niin kielteisenä. Oma aineistoni viittaa kuitenkin aivan päinvastaiseen ilmiöön, eli tutkimukseni mukaan juuri sellaiset maanomistajat, joilla on pitkäaikainen menneisiin sukupolviin liittyvä side maahansa, ovat

kaikkein kielteisimpiä suojelua kohtaan. Varsin puutteellisen tiedon pohjalta toimivat myös useimmat rantojensuojelua kommentoineet keskisuomalaiset kunnat; ne jättivät lausunnoissaan huomion ulkopuolelle valtaosan kuntalaisista puhuessaan pääsääntöisesti ainoastaan maanomistajien rantoihin liittyvistä tarpeista. Rakennuslainuudistusta kommentoivien poliitikkojen kohdalla ei ole niinkään kyse tiedon omaksumisesta kuin tiedon strategisesta käytöstä. Poliitikot eivät ole esittäneet tulkintojaan 'väärän tietoisuuden', vaan – tämä pätee erityisesti Rusasen esityksen kannattajiin – varsin karkealla kädellä, mutta harkitusti valikoidun ja poliittisista päämääristä käsin muodostetun tiedon varassa

Eräs hallinnon kulttuuria määrittävä tekijä on luottamus järkeen. Kaiken toiminnan lähtökohtana on se, että toimijat käyttäytyvät päämäärärationaalisesti, strategisesti, ja pyrkivät maksimoimaan etunsa mahdollisimman pienillä kustannuksilla. Tämä tarkoittaa suhteessa maanomistajiin sitä, että näiden oletetaan suhtautuvan omaisuuteensa kylmän laskelmoivasti. Maan symboliset merkitykset jäävät tästä tarkasteluperspektiivistä viranomaisten tavoittamattomiin. Sukuvelvoitteet, kiintymys kotipaikkaan ja maanomistukseen liittyvä itsellisyys ovat asioita, joihin hallinnollisissa tarkasteluissa ja neuvotteluissakin suhtaudutaan 'pelkkinä tunteina'. Maanomistajan toiminta, vaatimukset ja toiveet leimataan irrationaalisiksi ja tätä kautta ne automaattisesti suljetaan asiaankuulumattomiksi tai merkityksettömiksi tarkasteltavan asian kannalta. (vrt. Berge 1988, 10). Rouhisen (1991, 171-172) mukaan on hallinnon toiveiden mukaista, että kansalaiset toimivat, osallistuvat ja omaksuvat, mutta rakenteellisena osana hallinnon "järjestelmää". Hallinnon sujuvuuden kannalta hallinnolle 'vieras' rationaalisuus näyttäytyy häiriötekijänä, ei toiminnan tapoja ja sisältöä legitiimisti kyseenalaistavana ja tasa-arvoisesti huomioitavana todellisuutena.

Kuulla, kuunnella vai olla kuulevinaan?

Jos pyritään välttämään konflikteja tai ainakin lieventämään niitä, on toiminnan avoimuus ilmeinen lähtökohta. Tämä tarkoittaa hallinnon näkökulmasta vääjäämättä hitautta, se vaatii paljon työtä ja resursseja, toisin sanoen toimimista tavalla, joka ei vastaa perinteiseen hallinnolliseen toimintaan liittyviä rationaalisuusvaateita. Kommunikatiivinen lähtökohta, menettely, joka vastaisi realistisella tasolla

Habermasin kommunikatiivisen rationaalisuuden ideaalin toteutumista, edellyttäisi ympäristöpolitiikan kuten muunkin yhteiskuntapolitiikan kohdalla monipuolista, vastavuoroista ja syvällistä pyrkimystä yhteisen todellisuuden löytämiseen. Kommunikatiivisuus edellyttää halukkuutta reflektoida omaa olemista ja tekemistä, ja prosessin ollessa käynnissä se vastaavasti lisää kykyä reflektioon.

Miten hallinnon suhtautumista 'kanssapelaajiinsa' voisi sitten kehittää? Tarkastelen seuraavassa joitain yleisiä näkökohtia, joita nykyisissä suojelu- ja maankäyttöhankkeissa käytettävään kuulemismenettelyyn liittyy. Oletetaan, että toteutettavana on jokin ympäristöhanke, johon halutaan kansalaisten kommentteja. Olkoon toimijana vaikkapa ministeriö, joka hanketta valmistelee ja alkaa kuunnella kansalaisia. Kommunikatiivisesta lähtökohdasta esiin nousee joukko kysymyksiä, joihin jokaiseen ministeriön on löydettävä perusteltu, hyväksyttävissä oleva vastaus:[1]

– Milloin kuuleminen toteutetaan? Silloinko kun hankkeeseen ollaan ryhtymässä, silloinko kun sitä suunnitellaan vaiko peräti silloin, kun vasta suunnitellaan hankkeen suunnittelemista?
– Miten kauan kuunnellaan? Onko kuunteleminen yksittäinen tapahtuma vaiko hankkeen kehittymisen edellytyksenä oleva prosessi?
– Keitä ovat ne, joita kuunnellaan? Eli minkälainen käsitys kansalaisista ohjaa kuuntelua: nähdäänkö heidät hallinnon alamaisiksi ja päätöksenteon objekteiksi; edustamiensa ryhmien roolisidonnaisiksi edustajiksi; vastuullisiksi, rationaalisiksi individeiksi; tietämättömiksi tomppeleiksi; irrationaalisiksi idiooteiksi; ahneiksi omaneduntavoittelijoiksi; oman arkielämänsä ja elinympäristönsä asiantuntijoiksi; välttämättömiksi riesoiksi; passiivisiksi kuhnureiksi; ylivarovaisiksi traditionalisteiksi jne?
– Lähdetäänkö kuuntelussa toteuttamaan jotakin vakiintunutta rituaalia, kuten esimerkiksi lasusuntomenettelyssä vai toteutetaanko kuuntelu joustavasti, ongelmalähtöisesti ja ilmiötä kartoittaen?

---

[1] Samaa problematiikkaa ovat tarkastelleet Raivola, Jokinen ja Kamppinen (1993) artikkelissaan tiedon muodostumisesta suuriin teknologisiin hankkeisiin liittyvässä ympäristövaikutusten arvioinnissa.
[2] Viime kädessä resurssien rajallisuudesta voi syyttää valtionvarainministeriötä, joka esimerkiksi Natura-ohjelman kohdalla edellytti, että tiedottaminen hoidetaan ympäristöministeriössä ja -keskuksissa olemassaolevan henkilökunnan voimin, vaikka väliaikainen lisätyövoima olisi ollut tarpeen.

– Mikä on kuuntelun tarkoitus? Tähtääkö se tiedon keräämiseen ja ymmärryksen lisäämiseen; onko pyrkimyksenä oman toiminnan sujuvuuden turvaaminen vai onko kyse kosmeettisesta herrasmiesmäisyydestä?
– Mitä kuunnellaan? Otetaanko tarkastelun kohteeksi oman toiminnan kannalta oleellisiksi katsotut seikat vai lähdetäänkö siitä, että kuunnellaan kaikkea sitä, mitä toisella on asiasta sanottavaa?
– Miten suhtaudutaan vastaanotettuihin sanomiin, eli minkälainen käsitys sanomien merkittävyydestä kuulijoita ohjaa?
– Miten kuuntelijana oleva instituutio ja sen edustaja identifioi itsensä eli minkälainen käsitys kuuntelijalla on tässä tilanteessa itsestään?
– Missä määrin vallitsee yhteisymmärrys siitä, mikä on tarkasteltava ongelma?
– Missä määrin käytettävä kieli, käsitteet ja niiden välittämä todellisuus ovat molemmille osapuolille ymmärrettäviä?

Rantojensuojeluun liittyneet kiistat antavat melko ankean kuvan toteutetusta ympäristöpolitiikasta. Viimeisin esimerkki siitä, miten ympäristökonflikteja 'tahattomasti synnytetään' on Euroopan Unionin Natura 2000-ohjelmasta kuluvana keväänä 1997 syntynyt välienselvittely. Natura-ohjelma paljasti sen, että ympäristöhallinnon itsereflektiokyky on edelleen heikko. Aiemmista suojelukonflikteista, erityisesti rantojensuojeluohjelmasta, ei oltu otettu opiksi, vaan jälleen kävi niin, että monet maanomistajat saivat vasta kunnan viranomaisilta kuulla maidensa sisältyvän suojeluohjelmaan. Ympäristöviranomaiset olivat kyllä tutustuneet tarkoin suojelukohteiden kasvillisuuteen, eläimistöön, geologiaan ja maisemiin, mutta alueilla asuvat ihmiset ja alueiden omistajat jätettiin taas kerran huomion ulkopuolelle. Siinä vaiheessa kun viranomaiset alkoivat laajamittaisemman tiedottamisen ja kuulemiskierrokset, oli peli jo menetetty. MTK oli ehtinyt jo jonkin aikaa pyörittää omaa suojeluvastaista tiedotuskampanjaansa, ja kun ympäristöviranomaiset astuivat maanomistajien eteen, olivat nämä jo kantansa päättäneet ja täydessä taisteluvalmiudessa.

Niin rantojensuojeluohjelman, rakennuslain uudistusjupakan kuin Natura 2000-ohjelmankin yhteydessä on tullut selväksi se, että viranomaisten toimesta tapahtuva tiedon 'panttaaminen' johtaa siihen, että 'tietotyhjiö' täyttyy hyvin äkkiä erilaisilla arvailuihin, pelkoihin ja tarkoituksellisen uhkaaviin ennusteisiin perustuvilla tulkinnoilla. Esimerkiksi Natura 2000 esiintyi julkisuudessa mitä moni-

naisimpina eturyhmien, poliitikkojen ja eri alojen asiantuntijoiden luomina konstruktioina ennen kuin ympäristöhallinto ryhtyi edes jossain määrin päättäväisemmin levittämään omaa virallista tulkintaansa ohjelmasta. Tätä kirjoitettaessa Naturalla on kansalaisten keskuudessa ilmeisen huono maine, vaikka/koska kukaan ei tunnu kunnolla tietävän mitä ohjelma käytännössä merkitsee. Niin rantojensuojeluohjelman kuin Naturankin kohdalla tulee väistämättä mieleen, että se työpanos, joka ympäristöhallinnossa säästetään siinä, ettei esimerkiksi suojeltaviksi kaavailtujen kohteiden maanomistajille henkilökohtaisesti tiedoteta suojelun sisällöstä ja perusteista, maksetaan myöhemmin väärinkäsitysten ja tahallisten virhetulkintojen oikomiseen ja maanomistajien lepyttämiseen kuluvana työnä.[2]

Jos pelkkä asioista tiedottaminen on niin ylivoimaista, lienee ainakin tätä nykyä utopistista kuvitella, että ministeriö tai sen alaisina ylityöllistettyinä montaa asiaa yhtä aikaa hoitavat alueellisten ympäristökeskusten viranhaltijat kykenisivät avoimeen neuvottelukontaktiin niiden ihmisten kanssa, joita kiistanalaiset kysymykset koskevat. Oikea-aikainen, osallistumiseen kannustava kommunikointi olisi kuitenkin nähdäkseni ainoa keino lisätä konsensuksen edellytyksiä niin suojeluhankkeissa kuin muussakin maankäytön suunnittelussa. Suojelu on parhaiten hyväksyttävissä silloin, kun se koetaan merkitykselliseksi, tärkeäksi ja ennen kaikkea yhteiseksi asiaksi.Tämän mahdollistuminen edellyttäisi esimerkiksi maanomistajien huomioimista alusta pitäen. Tähän astisiin suojeluohjelmiin liittynyt jälkikäteistiedottaminen ja kuuleminen ovat maanomistajien silmissä sitä, että ensin lyödään nyrkillä kasvoihin ja sitten kysytään, että miltä nyt tuntuu.[3]

Maanomistajien määrittäminen päämäärärationaalisesti toimiviksi hyödyntavoittelijoiksi ja kuntien näkeminen osana valtionhallintoa ennemmin kuin omaehtoisina, tavoitteellisina ja kulttuurisilta, sosiaalisilta ja taloudellisilta ominaispiirteiltään vaihtelevina yksikköinä, ovat olleet valtionhallinnon kannalta rationaalista ja

---

[2] Viime kädessä resurssien rajallisuudesta voi syyttää valtionvarainministeriötä, joka esimerkiksi Natura-ohjelman kohdalla edellytti, että tiedottaminen hoidetaan ympäristöministeriössä ja -keskuksissa olemassaolevan henkilökunnan voimin, vaikka väliaikainen lisätyövoima olisi ollut tarpeen.

[3] Osallistuminen ympäristöpoliittiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon ei tietenkään takaa ympäristöpoliittistn tavoitteiden hyväksymistä, mutta epäilemätä se antaisi ainakin paremmat mahdollisuudet orientoitua ympäristön- ja luonnonsuojelun edellyttämään kollektiiviseen rationaalisuuteen, kuin tähän astinen, omien vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa olevalta vaikuttava ympäristöpoliittinen päätöksenteko.

'helppoa' lyhyen tähtäimen strategiaa. Kansanedustajien ja ministerien rakennuslainuudistuksen yhteydessä tekemät mustavalkoiset tulkinnat kansalaisista, kunnista ja valtiosta ovat myös palvelleet selkeästi niiden perustana olleita poliittisia tavoitteita. Kuten ympäristöhallinto rantojensuojeluohjelmassa, ovat lakiuudistusta tulkinneet poliitikot konstruoineet todellisuutta tavoilla, jotka sen sijaan, että pyrkisivät tavoittamaan sen monimuotoisuutta, muokkaavat siitä käynnissä olevan poliittisen kamppailun kannalta edullisen kuvan.

Mitä sitten pitäisi tehdä, kun hallinto ei joko haluttomuuttaan, kyvyttömyyttään tai resurssien puuttumisen vuoksi pysty reflektiiviseen, konflikteja ennalta ehkäisevään, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävään, kansalaisläheiseen ympäristöpolitiikkaan; kun maanomistajat ja kunnat elävät tietämättömyydessä tai ovat lukkiutuneet asemiinsa; kun 'rivikuntalaiset' suljetaan huomion ulkopuolelle erityisintressien puuttumisen vuoksi ja kun kansanedustajat ja ministerit konstruoivat todellisuutta sen mukaan, mikä on poliittisesti edullisinta? Ainakin itse koen vaikeaksi uskoa, että toimijat omaehtoisesti ainakaan kovin pikaisesti kykenisivät muuttumaan.

Sosiologi puhuu..."ja maailma pelastuu!"?

Yhteiskuntatieteellinen tutkimus tarjoaa ilmeisen mahdollisuuden purkaa ympäristökonflikteihin ja ympäristöpoliittisiin kiistakysymyksiin liittyviä sosiaalisia kitkakohtia. Mitä useampia tahoja ympäristönsuojelua koskevaa konfliktia on määrittämässä, sitä enemmän korostuu ristiriitaa yhteiskuntatieteellisen analyysin kautta välittävän tutkijan rooli, sillä mitä laajemmalla yhteiskuntatasolla kamppailua käydään, sitä vähemmän luonnontieteellisten faktojen varassa tapahtuvalla argumentaatiolla enää on painoarvoa.[4] Tällaisissa tapauksissa konflikti konstruoituu niin moniksi erilaisiksi ja eri lähtökohdista rakentuneiksi tulkinnoiksi, että perinteisesti ympäristökysymyksiä legitiimeimmin määrittänyt ja objektiivisena totuutena esitetty luonnontieteellinen tieto jää suojelutoimenpiteestä

---

4 Erityisesti tämä pätee esimerkiksi 'alkuperäisluonnon' kohtalosta käytävin kamppailuihin, joissa ei ole suoranaisesti kyse ihmisten terveydestä ja hyvinvoinnista, ja joissa ratkaisuja ei näin ollen voida argumentoida ihmisen välittömistä fysiologisista tarpei sta ja niihin kohdistuvista uhkista käsin.

puhuttaessa pakostakin vain yhdeksi argumentaatiokeinoksi muiden joukossa.[5] Sosiologin tehtävänä voisi tällaisen ristiriidan kohdalla olla eri näkemysten logiikat paljastamalla koota sirpaleista kattava kokonaisesitys, jonka pohjalta kiistan osapuolet voisivat paremmin ymmärtää omaa ja muiden toimintaa.

Ympäristökonfliktin välitystehtävää toteuttava sosiologi voi johdattaa kiistan osapuolet lukkiutuneiden, pakoiksi ja välttämättömyyksiksi kehittyneiden argumentaatioasetelmien ulkopuolelle. Hän voi argumenttien ja tulkintojen taustat selvittäessään osoittaa osapuolille ne kulttuuriset tai poliittiset, esimerkiksi traditioihin ja arvojen ja intressien ristiriitoihin liittyvät katkoskohdat, jotka ovat yhteisymmärryksen saavuttamisen esteinä. Vaikka hänellä ei olisikaan tarjota valmiita ratkaisumalleja kiistakysymyksiin, hän voi tarjota osapuolille välineen syvällisempään ja ongelman kannalta hedelmällisempään itsereflektioon ja analyysinsä kautta samalla tutustuttaa kiistassa toisilleen vieraiksi ja pelottaviksi jääneet osapuolet toisiinsa. Yksinkertaisesti sanottuna, hän voi erilaisten ristiriitaa määrittäneiden näkemysten kautta kertoa kiistan osapuolille keitä he ja heidän vastustajansa ovat, mitä he ja heidän vastustajansa ajattelevat ja miksi he ja heidän vastustajansa toimivat niin kuin toimivat.

Maanomistajalle sosiologin analyysi voi esimerkiksi tarjota välineen uudelleenarvioida omaa luontosuhdettaan ja omia identiteettisidonnaisia toimintamallejaan. Etujärjestöille sosiologin oivallukset voivat asettaa haasteen tarkistaa asetettuja vaatimuksia ja niiden taustalla olevia olettamuksia. Kunnille ne voivat antaa virikkeen ryhtyä kartoittamaan kaikkien kuntalaisten, ei pelkästään esimerkiksi maanomistajien ja yrittäjien mielipiteitä, tarpeita ja arvoja. Luonnonsuojelijoille sosiologinen analyysi voi tarjota mahdollisuuden ulottaa huomio puista, linnuista ja hyönteisistä myös vastapuolella oleviin ihmisiin. Ja ympäristöhallinnolle sosiologin tekemä ympäristökysysmyksen analyysi voi merkitä vanhojen toimintakäytäntöjen ja organisatoristen rakenteiden kyseenalaistumista sekä vaatimusta avoimempaan, moniarvoisempaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Ja vaikkei eduskunnassa palopuheitaan pitävien poliitikkojen strategisia sanankäänteitä ehkä saadakaan lähemmäksi sitä todellisuutta, jossa valtaosa väestöstä elää, voivat tutkijan paljastukset ainakin

---

5 Biosentrisestä lähtökohdasta toteutettu ympäristöpolitiikka on kyllä ekologisesti kestävää, mutta ainakin sosiaalisesta ja kulttuurisesta kestävyydestä joudutaan tällöin tinkimään (vrt. Nieminen 1994).

murentaa kaikkein kestämättömimpien todellisuuden määrittelyjen legitimaatiota.

Ympäristökamppailun syvällinen sosiologinen analyysi voi parhaimmassa tapauksessa tarjota kiistan osapuolille kartan, jonka avulla jokainen voisi niin halutessaan päästä omasta mustavalkoisuuden labyrintistään ulos, ja jolla myös kiistan ulkopuolella joko omasta tahdostaan olevat tai sinne jätetyt saavat välinen muodostaa kantojaan ja osallistua julkiseen keskusteluun.

Käytännössä erilaisten arvojen, intressien ja osapuolten toimintaa ohjaavien rationaliteettien paljastaminen merkitsee keskustelun monimutkaistumista ja eri näkökantojen yhteismitattomuuden ja konsensuksen vaikeuden tunnistamista. Nopeisiin ratkaisuihin ei kommunikatiivisuutta ihanteenaan pitävän sosiologin neuvomana päästä. Ympäristötietoista sosiologia voikin kohdata identiteettiongelma: ollako se puolueeton tietoniekka, joksi on viisaiden kirjojen kautta jalostunut vai ottaako kantaa ja marssia mielenosoituskyltti kourassa vaikka tietääkin, että kylttiin kirjoitettu iskulause on todellisuutta yksinkertaistava ja jopa harhaanjohtava? Eli lähteäkö mainostamaan kommunikatiivisen rationaalisuuden ihannetta sellaisissa ongelmatapauksissa, joissa pikaisesti vaikka väkisinkin runnotuille päätöksille löytyisi luonnontieteellinen oikeutus? Vai olisiko parempi viitata kintaalla tieteellisille periaatteille ja ummistaa silmänsä kaikkein kiusallisimmilta tutkimusaineistosta esiin putkahtavilta löydöksiltä tietäen, että tällainen toiminta ei ainakaan aseta joitakin korvaamattomia luonnonarvoja alttiiksi tuhoutumiselle?

Sosiologi voi kiistan osapuolten kannanottoja ja toimintaa analysoimalla löytää erilaisia toimijoilta itseltäänkin piilossa olevia konfliktin olemusta määrittäviä tekijöitä. Hän voi tuoda nämä julki vakuuttuneena siitä, että selittäessään kiistan hänellä on tarjota ristiriitaan ratkaisun avaimet. Mutta yhteiskunnallista kamppailua käyvät osapuolet eivät välttämättä ilahdu sosiologin havainnoista. Mielenosoituksissa kun ei lueta yhteen ääneen kaikkia ymmärtäviä tutkimustuloksia, vaan omaa näkökulmaa pönkittäviä iskulauseita.

Ympäristöhallinnossa työskentelevä virkahenkilö joutuu käymään kamppailua rahasta, vallasta ja julkisesta mielipiteestä ja siinä sivussa hänen tulisi vielä to-

teuttaa varsinaista tarkoitustaan eli ympäristön- ja luonnonsuojelua. Hänen näkökulmastaan sosiologin neronleimaukset ovat mahdollinen uusi este jo ennestään kuoppaisella tiellä kohti ympäristöarvoja säilyttävää yhteiskuntaa. Sosiologi voi mutkistaa ilmitasoisen ja jo itsessään tuskastuttavan hankalan rahan ja luonnon välisen ristiriidan tuomalla analyysissään esille uusia hallinnon huomion ulkopuolelle jääneitä konfliktin aineksia; esimerkiksi sellaisia kuin maanomistuksen kulttuurinen merkitys, talonpoikainen itsellisyys, rutiinien merkitys identiteetin ylläpidossa tai systeemin rationaalisuuta vastustavat elämismaailman pyrkimykset. Ympäristökysymyksen sosiologisen analyysin jälkeen kyse ei enää ole pelkästään markoista ja luontokappaleista, vaan monitasoisesta arvojen, intressien ja kulttuuristen symbolien vyyhdestä.

KIRJALLISUUS

Berge, Erling: 1988. Non-Monetary Aspects of Values in Land. Some observations on the relevance of cultural processes for the price of land. Institutt for sosialforskning (INAS) Notat 88 : 5. Oslo.

Raivola, Petri; Jokinen, Pekka & Kamppinen, Matti: 1993. Asiantuntijat ympäristövaikutsten arviointiprosessissa. Yhteiskuntasuunnittelu 2/93. 18-34.

Rouhinen, Sauli: 1991. Kestävän kehityksen kansalaisyhteiskunta aluetutkimuksen haasteena. Teoksessa Jouni Häkli & Jorma Kuitunen (toim.): Avauksia restrukturaatioon. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Sarja A 11. Tampere. 163-176.

Yli-Huttula, Tuomo: 1996. Kansalainen ympäristöhallinnon ja ympäristölainsäädäntöuudistusten teksteissä. Julkaisematon valtio-opin pro gradu-työ. Jyväskylän yliopisto.