

Ilmastopolitiikka: monien vai harvojen politiikkaa?

**Diskurssianalyttinen tutkimus Suomen ilmastolaista, kuntien asiakirjoista ja
asiantuntijahaastatteluista paikallistason näkökulmasta**

Hannaleena Jokihaara

Pro gradu -tutkielma

Valtio-oppi

Yhteiskuntatieteiden

ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Syksy 2017

TIIVISTELMÄ

ILMASTOPOLITIikka: MONIEN VAI HARVOJEN POLITIikka?

Diskurssianalyttinen tutkimus Suomen ilmastolaista, kuntien asiakirjoista ja asiantuntijahaastatteluista paikallistason näkökulmasta

Hannaleena Jokihara

Valtio-oppi

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Marja Keränen

Syksy 2017

90 sivua + liitteet 2 sivua

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on keskustelu siitä, voidaanko demokratialla saavuttaa ilmastomuutoksen hillitsemiseksi vaadittuja ympäristöystävällisiä ratkaisuja vai ei. Ympäristöystävällisten ratkaisujen saavuttamiseksi on ehdotettu demokratian kehittämistä ja verkostomaista uutta hallintaa, mutta myös demokratian rajoittamista. Tämän tutkimuksen tarkoitus onkin selvittää, miten paikallistaso mieltää ilmastopolitiikan piirin ja luonteen: vaatiiko ilmastopolitiikka laajaa osallistamista tai osallistumista? Osallistamisen ymmärrän laajasti julkishallinnon sen ulkopuolisiin toimijoihin kohdistamiseksi toimiksi toimijoiden osallistumiseksi.

Tutkimusta taustoittavat paikallisen tason, demokratian, asiantuntijavallan, deliberatiivisen demokratian ja uuden hallinnan näkökulmat ilmastomuutokseen vastaamisesta. Tutkimuksen aineistona toimii lakitekstejä, kuntien ilmastopoliittisia asiakirjoja sekä kuntien viranhaltijoiden tutkimushaastatteluja. Aineiston analysointimenetelmänä käytän kriittistä diskurssianalyysia.

Tutkielman tulokset osoittavat, että paikallistason näkökulmasta ilmastopolitiikka näyttäytyy alana, joka vaatii laajaa osallistamista ja osallistumista. Osallistaminen käsitetään paikallistasolla monin eri tavoin. Osallistaminen voidaan liittää ilmastopolitiikan suunnitteluun, toteutukseen tai hyväksyntään, ja osallistamiskeinoiksi käsitetään laajasti erilaiset keinot ylhäältä alaspäin suuntautuvasta tiedottamisesta vastavuoroiseen kanssakäymiseen kunnan ja hallinnon ulkopuolisten toimijoiden välillä. Toimijoissa nähdään ääripäät – aktiiviset ja passiiviset –, kun taas toimijat ääripäiden välillä häivytetään. Toisistaan poikkeavista diskursseista kuntien välillä ja yksittäisen kunnan sisällä voidaan päätellä, että osallistaminen ei ole vakiintunut käytäntö kuntien ilmastopolitiikassa. Kuitenkin diskurssit paljastavat, että osallistamista ilmastopolitiikassa pidetään tärkeänä erityisesti ilmastopolitiikan hyväksyttävyyden ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tutkimustulosten perusteella ei voida kuitenkaan päätellä, saadaanko juuri osallistamalla kansalaiset tekemään ilmastoystävällisempiä valintoja.

Avainsanat: ilmastopolitiikka, osallistaminen, paikallinen taso, demokratia, uusi hallinta, deliberatiivinen demokratia, verkostot

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

1	JOHDANTO	3
2	NÄKÖKULMIA ILMASTONMUUTOKSEEN VASTAAMISEEN.....	6
2.1	Paikallisen tason kasvava merkitys	6
2.2	Ilmastonmuutoksen uusi hallinta	8
2.3	Demokratia vs. asiantuntijavalta.....	13
2.4	Deliberatiivinen demokratia	17
2.5	Yhteenvedo	21
3	AINEISTON JA TUTKIMUSMENETELMÄN ESITTELY	23
3.1	Aineiston esittely	23
3.1.1	Ilmastolaki ja hallituksen esitys Eduskunnalle ilmastolaiksi	25
3.1.2	Kuntien ilmastopoliittiset asiakirjat	30
3.1.3	Kuntien viranhaltijoiden haastattelut	33
3.1.4	Teema- ja asiantuntijahaastattelut haastatteluaineiston keruussa	37
3.1.5	Aineiston kattavuus	42
3.2	Metodina kriittinen diskurssianalyysi ja DHA	45
3.2.1	DHA:n taustaoletukset ja peruskäsitteet	46
3.2.2	Menetelmän soveltaminen käytännössä	52
4	ILMASTOPOLITIIKAN DISKURSSIT	54
4.1	”Velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka”	55
4.2	”Itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka”	60
4.3	”Kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka”	63
4.4	”Verkostomainen ilmastopolitiikka”	66
4.5	”Voimaannuttava ilmastopolitiikka”	71
4.6	Diskurssien vertailu	74
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	81
	LÄHTEET	83

AINEISTO.....	90
LIITE 1 TEEMAHAASTATTELUN RUNKO	91
LIITE 2 HAASTATELTUJEN LISTA	92

1 Johdanto

Demokratian on sanottu olevan kriisissä. Äänestysaktiivisuus ja puolueiden jäsenmäärät laskevat, samoin ihmisten kiinnostus politiikkaa kohtaan. Demokratian parantamiseksi ja kansalaisten aktivoimiseksi onkin ehdotettu lukuisia osallistavampia demokratian muotoja, kuten deliberatiivista demokratiaa ja demokraattisia innovaatioita. Osallistamisesta on keskusteltu myös ilmastopolitiikan yhteydessä. Esimerkiksi yksi vuonna 2015 voimaantulleen Suomen ilmastolain tavoitteista on ”vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa Suomen ilmastopolitiikan suunnitteluun” (Ilmastolaki 609/2015, 1§).

Kuitenkin on esitetty myös näkemys, että demokratia itse asiassa on syyllinen ilmastonmuutoksen olemassaoloon eikä demokratialla voida saavuttaa ilmastonmuutoksen pysäyttämiseksi vaadittavia päätöksiä. Demokraattinen maailma on ollut kykenemätön torjumaan ilmastonmuutoksen ja muuttamaan vaatimukset ilmastoystävällisyydestä toimivaksi politiikaksi (ks. esim. Niemeyer 2014; Goodin 1992). Demokratian kriitikot ehdottavatkin ilmastonmuutoksen ratkaisemiseksi demokratian rajoittamista.

Tässä gradussa haluan selvittää, miten kunnat mieltävät ilmastopolitiikan piirin ja sen luonteen. Vastauksen tähän pyrin selvittämään tutkimalla ilmastolakia ja hallituksen esitystä sen laatimiseksi, kuntien ilmastopoliittisia asiakirjoja ja kuntien viranhaltijoiden haastatteluja.

Päätutkimuskysymykseni kuuluu seuraavasti:

1. Vaatiiko ilmastopolitiikka laajaa osallistamista tai osallistumista paikallistason näkökulmasta?

Tarkentavina kysymyksinä esitän:

2. Kenellä nähdään olevan toimintamahdollisuudet ilmastopolitiikassa?

3. Miten kansalaisista puhutaan ilmastopolitiikassa?

Näihin kysymyksiin pyrin vastaamaan analysoimalla aineistoa kriittisen diskurssianalyysin avulla.

Osallistamisella tässä tutkimuksessa ymmärrän laajasti ylhäältä alaspäin suuntautuvaa julkishallinnon toimintaa kansalaisten tai muiden julkishallinnon ulkopuolisten toimijoiden osallistumiseksi. Taustalla voi olla esimerkiksi äänestysaktiivisuuden lasku ja huoli kansalaisten etäännyttämisestä politiikasta. Osallistamistoimilla voidaan yrittää aktivoida kansalaisia, parantaa edustuksellista demokratiaa ja sen legitimitettiä. (Ks. esim. Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 15)

Havainnollistan käsitystäni osallistamisesta Arnsteinin (1969) tikapuilla osallistamisen ollessa tässä tutkimuksessa yksi keskeisimmistä käsitteistä. Vaikka Arnsteinin tikapuu koskevat kansalaisosallistumista, ei siis osallistamista, tulkitsemme niitä osallistamisen näkökulmasta siten, että alimmalla tikapuun askelmalla osallistajalla, eli vallanpitäjällä, on kaikki valta. Tikapuiden askelmia noustessa kasvaa kansalaisten valta, ja ylimpänä askelmana onkin täysivaltainen kansalaisten kontrolli.

Arnstein (1969) jakaa kansalaisosallistumisen tasot kahdeksaan eri tikapuiden askelmaan. Alimmilla askelmilla on manipulaatio ja terapia. Näillä osallistamisen tasoilla vallanpitäjien ei ole varsinaisesti tarkoitus osallistaa kansalaisia, vaan pikemminkin kouluttaa tai parantaa heitä. Näillä tasoilla kansalaisilla ei siis ole mahdollisuuksia osallistua suunnitteluun tai ohjelmien toteuttamiseen. Arnstein nimittääkin alimpia askelmia osallistumattomuusaskelmiksi (nonparticipation). (Arnstein 1969, 217)

Seuraavat askelmat ovat tiedottaminen, konsultaatio ja yhteissuunnittelu (placation). Näitä askelmia kutsutaan näennäistoiminnaksi. Tiedottamisaskelmalla kansalaisille suunnataan tietoa ylhäältä alas, joten myöskään tiedottamisaskelmalla kansalaisilla ei ole mahdollisuuksia osallistua. Kuitenkin seuraavalla tasolla, konsultaatioaskelmalla, kansalaiset saavat jo äänensä kuuluviin. Tämä ei kuitenkaan takaa kansalaisten äänen huomioonottamista päätöksenteossa, mutta julkinen toimija ainakin näennäisesti kuulee kansalaisia. Yhteissuunnitteluaskelmalla kansalaisilla on mahdollisuus antaa neuvoja vallanpitäjille, mutta edelleen vallanpitäjillä säilyy oikeus tehdä päätökset. Näennäistoiminnan askelmilla kansalaisilla ei siten ole todellista mahdollisuutta muuttaa vallitsevaa tilannetta. (Arnstein 1969, 217)

Kolme ylintä askelmaa Arnstein nimittää kansanvallaksi. Näillä askelmilla nimiensä mukaisesti kansalaisilla on valtaa vaikuttaa päätöksentekoon. Askelmat ovat kumppanuus, delegoitu valta ja kansalaisten kontrolli. Kumppanuusaskelmalla kansalaisilla on valtaa neuvotella vallanpitäjien kanssa. Delegoidun vallan ja kansalaisten kontrollin askelmilla kansalaisilla on jo hallussaan koko päätöksentekosysteemi tai suurin osa siitä. (Arnstein 1969, 217)

Osallistamiseen liittyy läheisesti myös osallistumisen käsite. Raiskilan ja Wibergin (2017, 31) mukaan poliittisen osallistumisen voi nähdä suppeassa mielessä kansalaisten vallansiirtona eliitille, mutta myös laajemmassa mielessä aktiiviseen yhteisön jäsenyyteen liittyvinä käyttäytymismalleina, asenteina tai toimina. Kestilä-Kekkonen ja Korvelan (2017, 19) mukaan poliittisen osallistumisen tavat ovatkin monipuolistuneet, eivätkä rajoitu vain perinteiseen vaali- tai puolueosallistumiseen näiden suosion ollessa laskussa. Poliittinen osallistuminen on heidän mukaansa laajentunut virallisen areenan ulkopuolelle, esimerkiksi sosiaaliseen mediaan (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 19). Osallistumisen käsitän Kestilä-Kekkonen ja Korvelan tavoin laajasti kattaen monipuolisia, myös virallisen areenan ulkopuolisia osallistumisen tapoja.

Seuraavaksi luvussa 2 taustoitan tutkimusta käsittelemällä eri näkökulmia ilmastonmuutokseen vastaamisessa. Luvussa 3 esittelen aineiston ja sen keruutavat sekä aineiston analyysimenetelmän. Tutkimuksen neljännessä luvussa esittelen aineistosta löytämäni ilmastopolitiikan diskurssit ja vertailen niitä keskenään. Tutkimuksen päättävät johtopäätökset.

2 Näkökulmia ilmastonmuutokseen vastaamiseen

Tämän luvun tarkoitus on taustoittaa tutkimusta. Tarkastelen eri näkökulmia siitä, millä tavalla voidaan vastata ilmastonmuutokseen ja sen aiheuttamiin haasteisiin. Aloitan avaamalla paikallisen tason kasvavaa merkitystä ilmastonmuutokseen vastaamisessa. Tämän jälkeen siirryn tarkastelemaan osallistamista uuden hallinnan näkökulmasta, jonka jälkeen tarkastelen osallistamista ilmastopoliitikassa demokratian näkökulmasta. Luvun päättää deliberatiivisen demokratian tarkastelu ilmastopoliittisessa kehyksessä. Valitsin nämä näkökulmat tähän tutkimukseen, sillä uusi hallinta, demokratia ja deliberatiivinen demokratia lähestyvät ilmastonmuutokseen vastaamista eri näkökulmista. Valitsemani näkökulmat osaltaan myös nivoutuvat toisiinsa ja täydentävät toisiaan, joten koin tarpeelliseksi koostaa tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen useammasta osasta vain yhteen osa-alueeseen paneutumisen sijaan. Eri näkökulmat auttoivat osaltaan myös tutkimuskysymyksiä hahmottamisessa ja muotoilussa.

2.1 Paikallisen tason kasvava merkitys

Valtioita ja kansainvälistä ilmastopoliitiikkaa on leimannut hitaus ja aikaansaamattomuus. Barberin (2013, 3–6) mukaan valtiot ovat pärjänneet itsenäisyyden ja vapauden aikana, mutta maailman muuttuessa yhä keskinäisriippuvaisemmaksi kaupungit ja niiden verkostot tulevat yhä merkityksellisimmiksi toimijoiksi. Valtiot eivät ole osoittaneet kykyä tehdä rajoja ylittävää yhteistyötä ilmastonmuutoksen torjunnassa, kun taas kaupungit ovat verkostoituneet ja osoittaneet, että ne pystyvät tekemään asioita, joihin valtiot eivät ole pystyneet (Barber 2013, 3–6).

Vaikka Pariisin ilmastopöytäkirjan solmimista vuonna 2015 pidettiin suurena saavutuksena, kansainvälisen sopimuksen allekirjoittaminen ei tarkoita Dryzeikin, Noorgaardin ja Schlosbergin (2013, 104) mukaan käytännön toimeenpanon kannalta mitään. Dryzeikin ym. (2013, 93) mukaan yhtenä taustasyynä valtioiden toimimattomuudelle päästöjen vähentämisessä on hallinnan rakenteen ja prosessin toimimattomuus. Valtioita onkin kritisoitu ilmastopolitiikassa siitä, että ne voivat odotella suurten valtioiden toimivan ensin, sillä pienten valtioiden päästövähennyksillä ei koeta olevan suurta vaikutusta globaaleihin päästöihin. Valtiot voivat vältellä myös vastuuta toimia ja saattaa talouttaan kilpailullisesti epäedulliseen asemaan, mutta pyrkii silti saamaan etua muiden toiminnan aiheuttamasta hyödystä, esimerkiksi vakaammasta ilmastosta. (Speth & Haas 2006, 55; Dryzek ym. 2013, 97) Haasteita kansainvälisessä ilmastopolitiikassa on siis aiheuttanut se, että päästöjen vähentämisestä hyötyviä ei voi rajata vain päästöjen vähentäjiin, vaan yhden toimijan kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen hyödyttää myös saastuttajia (Ostrom 2009, 5).

Kaupungeissa on huomattu, että ilmastonmuutoksen suhteen kaupungeilla ei ole varaa odottaa valtion toimivan, vaan niiden on toimittava itse (Barber 2013, 131), sillä odottaminen on ilmastonmuutoksen suhteen ongelmallista. Odottaminen voi esimerkiksi tuhota mahdollisuudet estää katastrofi kehittämällä uusia teknologioita ja siten toimia ajoissa (Ostrom 2009, 3–4). Kaupungit kohtaavat ilmastonmuutoksen vaikutukset konkreettisesti, joten huolimatta valtion tai globaalien tason kyvyttömyydestä vastata ilmastonmuutokseen kaupunkien on kyettävä toimimaan (Barber 2013, 6).

On myös sanottu (Pattberg 2010, 149), että paikallisesta tasosta on sen verkostojen myötä tullut keskeinen ilmastonmuutoksen hallinnan taso. Kaupunkien verkostot ovat olleet aktiivisia ottamaan kantaa kansainväliseen ilmastopolitiikkaan ja antamaan suosituksia ilmastokokouksille, ja siten paikallinen taso on voinut vaikuttaa valtion tason ohi kansainväliseen ilmastopolitiikkaan (Kerckänen 2010, 22, 37). Myös yksittäiset kaupungit ovat voineet ohittaa valtiotason kansainvälisessä toiminnassa. Esimerkiksi Los Angeles ja Lontoo ovat sitoutuneet tavoittelemaan Kioton sopimuksessa määriteltyjä päästötavoitteita. (Pattberg 2010, 151) Jotkin ilmastohallinnan uudet muodot ovatkin jopa ohittaneet valtioiden suvereniteetin (Dryzek ym. 2013, 108).

Paikallista tasoa pidetään merkittävänä myös globaalin ilmastonmuutoksen demokraattisessa hallinnassa. Barberin (2013, 54) mukaan globaali ilmastonmuutoksen hallinta on mahdollista toteuttaa demokraattisesti nimenomaan kaupunkien avulla, ei valtion tai globaalilla tasolla. Ensinnäkin osallistumisen mielekkyyden kannalta valtiosta on tullut liian iso yksikkö (Barber 2013, 5), ja toisekseen globaalin tason politiikkaratkaisujen suhteen on epätodennäköistä, että ne pystyisivät luomaan riittävästi luottamusta kansalaisten ja yritysten keskuudessa (Ostrom 2009). Goodin (1992, 130) väittää, että ihmiset pystyvät käsittämään politiikkaan liittyvät seikat konkreettisimmin pienissä päätöksentekoyksiköissä. Pienissä tai keskikokoisissa, toisiinsa verkostojen ja kaikkien tasojen seurannan avulla yhdistyneissä hallinnan yksiköissä voi olla myös Ostromin (2009) mukaan tehokkaampaa luoda sitoutumista ja luottamusta siihen, että myös muut ottavat vastuuta päästöjen vähentämisestä. Paikallisella tasolla yleisön osallistuminen voi olla jopa välttämätöntä sopivan ratkaisun löytämisessä (Häikiö 2014, 5642).

2.2 Ilmastonmuutoksen uusi hallinta

Hallinta on tapa käsittää hallitseminen hallintoa laajemmaksi. Hallinnasta voidaankin puhua, vaikka politiikan toimeenpanossa ei olisi mukana perinteistä hallitusta tai hallituksella olisi vain osittainen toimivalta. Tällainen tilanne on esimerkiksi kansalliset rajat ylittävässä hiilikaupassa. Hallinta on laajempi ja joustavampi käsite kuin hallinto, ja siten se sallii ylikansallisia järjestelyjä. Kuitenkin hallinnasta voidaan puhua, vaikka hallitus olisikin läsnä perinteisessä mielessä. (Dryzek ym. 2013, 93) Tässä tutkimuksessa käsittelen hallintaa osallistamisen ja ilmastopolitiikan näkökulmasta.

Tarkastelen hallintaa tässä tutkimuksessa, koska on sanottu, että nykyiset poliittiset järjestelmät eivät pysty nykyisessä muodossaan käsittelemään ilmastonmuutoksen kaltaisia ongelmia. Ylikansalliset ongelmat ja niiden ratkaisemiseksi vaadittavat politiikat vaativat uudenlaista hallintaa. (Dryzek ym. 2013, 95) Käsittelen tässä alaluvussa ensin nykyisen järjestelmään kohdistuvaa kritiikkiä ja sen jälkeen sen tilalle ehdotettua uutta hallinnan tapaa.

Ostrom (2009) on kritisoinut globaalin ratkaisun odottamista ilmastonmuutoksen suhteen. Ostromin (2009) mukaan globaalin ratkaisun odottaminen ilmastonmuutokseen on ongelmallista, sillä esimerkiksi Kioton sopimusta eivät kaikki valtiot ratifioineet ja ratifioineillakin oli erimielisyyksiä päästövähennyksistä. Globaalin ratkaisun odottaminen voi myös estää mahdollisuudet estää katastrofi, eikä ole takuita siitä, että globaali ratkaisu edes toimisi kansallisilla, alueellisilla ja paikallisilla tasoilla (Ostrom 2009, 3-4). Lisäksi Ostromin (2009, 27) mukaan on naiivia olla riippuvainen yhdestä tasosta, kun suunnitellaan politiikkaa ja ongelmanratkaisua liittyen monimutkaisiin ympäristöprosesseihin. Ostrom (2009, 35) väittää myös, että globaalin tason politiikka ei pystyisi saavuttamaan riittävää luottamusta kansalaisten ja yritysten keskuudessa, vaan se herättäisi kyseenalaistuksen vapaamatkustajista eli siitä, että kaikki eivät kannu vastuuta päästöjen vähentämisestä vaan osa pyrkii hyötymään muiden päästövähennyksistä tekemättä itse mitään.

Ostromin (2009, 31) mukaan ei olekaan syytä odottaa globaalia ratkaisua, sillä tutkijoiden parissa vallitsee yhteisymmärrys siitä, että ihmisten toimet ovat syy ilmastonmuutokseen. Vaikka ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat globaaleja, ilmastonmuutoksen taustalla ovat globaalin toimijan sijaan pienemmät toimijat, kuten yksilöt, perheet ja yritykset. Päästöjen vähentämiseksi ratkaisua ei saavutetakaan globaalilla tasolla, vaan monilla eri tasoilla ja skaaloilla. Kaikkien tasojen toimijoiden arjen toimien olisi siis muututtava merkittävästi ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. (Ostrom 2009, 4) Ostromin (2009, 39) mukaan ilmastonmuutoksen hillitsemisessä yksi tärkeä elementti onkin sitoutua etsimään tapoja vähentää yksilöiden päästöjä, sillä suuria päästövähennyksiä tarvitaan. Tehokkainta tämä voi olla pienissä ja keskisuurissa toisiinsa verkostojen ja seurannan avulla linkittyneissä hallinnan yksiköissä. Oleellista on luoda luottamusta toimijoiden välille sen suhteen, että myös muut ottavat vastuuta päästöjen vähentämisestä. (Ostrom 2009, 39)

Kuitenkin Ostromin näkemys on kohdannut kritiikkiä. Dryzekin ym. (2013, 142) mukaan ilmastonmuutoksen hallinnan hajauttaminen monelle keskukselle, eli Ostromin termein monikeskuksinen hallinta, ei huomioi eri toimijoiden ristiriitaisia intressejä. Esimerkiksi öljy-yhtiöt vastustavat fossiilisista polttoaineista luopumista ja kansalliset ja paikalliset hallitukset voivat pyrkiä edistämään talouskasvua. Lisäksi eri toimijoilla voi olla eriäviä mielipiteitä siitä, kenellä on vastuu toimia. Monikeskuksisen hallinnan toimimiseksi käytännössä voi olla vaikeaa turvata sen vaatimia olosuhteita. (Dryzek ym. 2013, 142) Dryzekin ym. (2013, 143) mukaan lupaavampia ovatkin hallitusjohtoiset verkostot, kuten päästö- ja teknologiakauppaan liittyvät verkostot. He uskovat niiden kehittyvän, kun uusia toimijoita ja intressejä ilmenee (Dryzek ym. 2013, 143).

Rhodes (2007) käsittää hallinnan monikeskuksisuuden sijaan vuorovaikutukselliseksi hallitsemiseksi (ks. myös Kettunen 2012, 14). Hallinnassa rajat julkisen, yksityisen ja vapaaehtoissektorien välillä liukuvat. Hallinnassa tyypillisiä ovat valtiosta irralliset ja itseohjautuvat verkostot, jotka eivät ole tilivelvollisia valtiolle ja joiden jäsenet ovat jatkuvassa kanssakäymisessä keskenään. Hallinnalla tarkoitetaan hallintaa verkostojen kanssa ja niiden kautta. (Rhodes 2007, 1246)

Verkostot ovat muotoutuneet yhteisten intressien ympärille julkisessa päätöksenteossa ja sen toimeenpanossa. Verkostoissa osallisena voivat olla hallinnolliset toimijat ja muita ei-valtiollisia toimijoita, kuten suuria liiketoiminnan harjoittajia, kauppaliittoja ja ammatinharjoittajia. Näiden toimijoiden välillä on virallisia ja epävirallisia institutionaalisia yhteyksiä, ja toimijat ovat toisistaan riippuvaisia. Uusien politiikkojen taustalla on toimijoiden keskinäinen neuvottelu. Verkoston jäsenet ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään heidän vaihtaessaan resursseja keskenään tai neuvotellessaan yhteisistä tarkoituksista (purposes). (Rhodes 2007, 1244, 1246) Verkostoja yhdessä pitäviä voimia ovat luottamus ja diplomatia sekä jaetut arvot ja normit. Yhteistyö perustuu luottamukseen ja yhteisesti sovittuihin sääntöihin ja normeihin. Verkostot eivät ole siis tilivelvollisia valtiolle, vaan ne ovat itseohjautuvia. (Rhodes 2007, 1246)

Vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvien verkostojen avulla kaupungit välittävät tietoa, ideoita ja tukea toisilleen riippumatta kansallisten hallitusten päätöksistä (Pattberg 2010, 149; Dryzek ym. 2013, 109; myös Barber 2013, 7–8). Esimerkiksi Suomessa toimii Kuntaliiton organisoima Hiilineutraalit kunnat -verkosto. Kansainvälisiä kuntien välisiä verkostoja ovat esimerkiksi Local Governments for Sustainability (ICLEI), C40 ja World Mayors Council. (Ks. Kerkkänen 2010)

Itseorganisoituvat verkostot tarjoavat Petersin (2012, 1–2) mukaan tehokkaampaa, humanimpaa ja demokraattisempaa hallintaa vaihtoehdoksi hitaaksi, byrokraattiseksi ja moderniin yhteiskunnan hallintaan sopimattomiksi kritisoiduille valtion organisaatioille. Kuitenkin verkostojen demokraattisuuden voi kyseenalaistaa vallan ja vastuun suhteiden sekoittumisen vuoksi (Keränen 2014, 46). Vaikka yhtäältä yritysten ja järjestöjen osallisuuden lisääntymisen hallintaprosesseissa voidaan nähdä moniarvoistavan yhteiskuntaa, toisaalta osallistujien valikoituminen verkostoihin voi vahvistaa elitismää (Anttiroiko 2017, 107).

Ympäristöongelmien luonteen muuttumisen takia ilmastonmuutoksen hallinnassa puhutaan uuden hallinnan puolesta. Kun ennen ympäristöongelmat nähtiin pääasiassa paikallisina tai kansallisina, nykyään ympäristökriisit, kuten otsonikerroksen oheneminen ja ilmastonmuutos, voidaan nähdä myös globaaleina ongelmina. Tällaiset ongelmat vaativat yksittäisen valtion toimien sijaan toimia kaikilta tai useimmilta maailman valtioilta. (Goodin 1992, 3–5) Kuitenkaan Häikiön (2014, 5642) mukaan valtion toimiminen yksin ei riitä, vaan sen lisäksi ihmiset, järjestöt, organisaatiot ja yritykset tulisi sitouttaa kestävän kehityksen edistämiseen. Häikiön (2014, 5639) mukaan luonteeltaan globaali ja poliittinen kestävä kehitys asettaa jokaiselle yhteiskunnan jäsenelle vastuun ja velvollisuuden muuttaa asennettaan ja käyttäytymistään luonnonvarojen ylikulutuksen ja elämän monimuotoisuuden tuhoamisen välttämiseksi. Häikiön tarkastelu keskittyy kestäväan kehitykseen, ei siis suoraan ilmastopolitiikkaan. Kuitenkin näen ilmastopolitiikan ja kestävän kehityksen edistämisen voivan olla toisiaan tukevia politiikkoja Sathayen ym. (2007, 696) tavoin, joten pidän sopivana ottaa myös Häikiö mukaan keskusteluun.

Vaikka paikallistaso on sidottu ja osittain riippuvainen valtiotason päätöksistä, paikallistason ilmastopolitiikka on sidottu myös paikallisiin erityispiirteisiin ja tarpeisiin (Kerkkänen 2010, 22). Siten paikalliselle tasolle sopivan ratkaisun löytäminen globaalilla tasolla ilmenevään ongelmaan vaatii kansalaisten osallistumista (Häikiö 2014, 5642). Kestävän kehityksen saavuttaminen vaatii Häikiön (2014, 5642) mukaan yhteiskunnallista uudistautumista ja sitoutumista kumppanuusmalleihin.

Vaikka ilmastonmuutokseen vastaamisen yhteydessä verkostomaista uutta hallintaa pidetään positiivisena, ei-valtiollisten verkostojen toimiminen hallinnan perinteisiä muotoja paremmin ilmastoasioissa ei ole kuitenkaan selvää vertailuun soveltuvien indikaattorien puuttumisen vuoksi (Pattberg 2010, 153). Näiden verkostojen toiminta on myös marginaalista ja siihen osallistuu vain pieni osa toimijoista (Dryzek ym. 2013, 143). Verkostojen taustalla on kuitenkin ajatus siitä, että yksittäisen kaupungin toimet voivat olla vähäisiä suuressa mittakaavassa, mutta yhdessä toimiminen voi edistää merkittävästi ilmastonmuutokseen sopeutumista (Betsill & Bulkeley 2004, 477). Jopa yksittäisten ihmisten toimia voidaan pitää merkittävänä päästöjen vähentämisessä (Giddens 2011, 127).

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi esimerkit verkostojen toiminnasta näyttävät mallia siitä, mitä voi tehdä ja millä tavalla, ja siten antaa eväitä hallinnan laajempaan uudistamiseen (Dryzek ym. 2013, 109). Lisäksi alhaalta ylöspäin suuntautuvat aloitteet voivat osoittaa huolta, tarjota ratkaisuja ja tehdä hallinnollisesta toiminnasta asian suhteen todennäköisempää (Speth & Haas 2006, 123). Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden voidaankin nähdä olevan myös toiminnan helpottajia. He voivat auttaa keräämään keskeisten asioiden ympärille kansallisia ja kansainvälisiä toimijoita ja rohkaista agendan asettamiseen ja noudattamiseen ja luoda epävirallisia mutta silti tehokkaita tavoitteita ja normeja. Spethin ja Haasin (2006, 123–124) mukaan kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat yksi tärkeä toimija globaalissa ympäristöhallinnassa, vaikka he pitävätkin epätodennäköisenä, että kansalaisyhteiskunnan aloitteet tekisivät hallinnollisen ja hallitusten välisen toiminnan tarpeettomaksi.

2.3 Demokratia vs. asiantuntijavalta

Demokratia on nähty toisen maailmansodan jälkeen pääasiassa positiivisena käsitteenä (Setälä 2003, 9). Demokratia voidaan nähdä positiivisena sen tuottaessa kansan tahtoa vastaavia kollektiivisia lopputuloksia tai arvokkaita demokraattisen osallistumisen aiheuttamia sivutuloksia liittyen esimerkiksi yksilön aktiivisuuteen ja harkintakykyyn sekä poliittiseen tietoon. Demokratiaa voidaan pitää arvokkaana myös sen ilmentäessä poliittista tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta. (Setälä 2003, 12–17) Demokratioiden voi kuitenkin nähdä epäonnistuneen, sillä globaalit ympäristöongelmat, kuten ilmastonmuutos, ovat ilmenneet demokratian dominoivana aikakautena. Liberaali demokraattinen maailma on ollut kykenemätön ennakoimaan ja käsittelemään ilmastonmuutosta. Käytännössä demokratiat eivät usein onnistu muuttamaan vaatimuksia ilmastoystävällisyydestä toimivaksi politiikaksi. (Niemeyer 2014, 16–17, 24) Usko siihen, että seuraukset voidaan hoitaa tulevaisuudessa, voi johtaa demokratiat ”turmion tielle” (Niemeyer 2014, 19).

Demokratiaa voidaan kuitenkin puolustaa, mikäli se tuottaa parempia lopputuloksia kuin vaihtoehtoiset järjestelmät (Setälä 2003, 13). Ei olekaan selvää, että autoritaariset systeemit toimisivat ilmastonmuutoksen haasteen edessä paremmin kuin demokratiat (Dryzek ym. 2013, 95). Giddensin (2011) mukaan huomioiden useat ympäristöön liittyvät indikaattorit parhaita suoriutujia ovatkin demokraattiset valtiot. Yalen yliopiston Environmental Performance Indexin (EPI) mukaan parhaiten tärkeiden ympäristöasioiden hoidossa suoriutuvat Suomi, Islanti, Ruotsi, Tanska ja Slovenia. EPI keskittyy ihmisten terveyden ja ekosysteemien suojeluun. Esimerkiksi Kiina on 180 valtiota käsittävällä listalla sijalla 109. (Environmental Performance Index 2016) Kuitenkin valtioiden kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen vaihtelee. Useimmat Kioton sopimuksen jäsenvaltiot epäonnistuivat saavuttamaan vuodelle 2012 asetetut tavoitteet. Jos valtio saavuttikin asetetut tavoitteet, jäi vaikutus pieneksi suhteessa globaaliin kasvihuonekaasupitoisuuteen. (Dryzek ym. 2013, 96) Vaihtelusta huolimatta on väitetty demokratioiden tuottavan ympäristöystävällisempiä ratkaisuja muihin järjestelmiin verrattuna (Ward 2008).

Demokratiat ovat myös edesauttaneet ympäristöasiat huomioonottavien olosuhteiden luomista. Tällaisia olosuhteita ei vastaavassa määrin ole yleisesti havaittavissa totalitaarisissa valtioissa. (Giddens 2011, 76–77) Demokratiat edistävät tieteen avointa kehitystä ja siten tiedon syntymistä ilmastonmuutoksen aiheuttamista ongelmista ja muista ympäristöuhkista. Demokratiat mahdollistavat myös sosiaalisten liikkeiden, yhdistysten ja kansalaisjärjestöjen synnyn, kun taas ei-demokraattiset valtiot yleensä valvovat ja kontrolloivat kansalaisyhteiskuntaa ja sen toimintaa. Ei-demokraattiset valtiot voivat puuttua järjestöjen toimintaan, mikäli se on ristiriidassa valtion näkemyksen kanssa. (Giddens 2011, 77) Vaikka ei-demokraattisessa valtiossa vallassa olisi ympäristön etua ajava niin kutsuttu ekoeliitti, ei ole selvää, että se edistäisi ympäristön etua pitkällä tähtäimellä (Niemeyer 2014, 21).

Kuitenkin demokratioissa kansalaiset voivat päättää demokraattisesti, että ilmastonmuutoksen torjumiseksi ei ole tarvetta toimia. Demokratiaa voikin pitää ongelmallisena siinä mielessä, että demokraattisilla menettelytavoilla ei voi taata ympäristön kannalta suotuisia lopputulemia. (Goodin 1992) On siis kiisteltävä, johtavatko demokraattiset menettelytavat nimenomaan ympäristön kannalta sisällöllisesti parempiin ratkaisuihin (Goodin 1992, 168).

Kuitenkin Rosanvallonin (2008, 2) mukaan demokratiat ovat jääneet aina ikään kuin kesken, eikä maailmassa ole nähty demokraattista järjestelmää sen ankarimmassa merkityksessä. Ei olekaan selvää, että demokratia itsessään on epäonnistunut käsittelemään globaaleja ympäristöhaasteita, vaan mahdollisesti demokraattisen systeemin jotkin muut elementit, jotka eivät ole täysin demokraattisia (Niemeyer 2014, 17).

Suostutteluteorian (nudge theory) tavoitteena on tuottaa ympäristön kannalta parempia päätöksiä demokraattisesti. Kansalaisia pyritään ymmärtämään ja suostuttelemaan heitä muuttamaan käytöstään ja tekemään parempia päätöksiä, esimerkiksi kierrättämään. Suostuttelussa pyritään ohjaamaan kansalaisten käytöstä ympäristöystävällisempään suuntaan kehystämällä kansalaisten tekemät valinnat käyttäen apuna sosiaalisia vihjeitä. Kansalaiset osallistuvat ratkaisun muokkaamiseen harkitsemalla ja määrittämällä, mikä on heille itselleen ja muille kansalaisille hyväksi. Tämä lisää ratkaisujen legitimitettä ja todennäköisyyttä siihen, että ratkaisu otetaan käyttöön. (John ym. 2013, 1–3)

Suostutteluteoriaa voi pitää kuitenkin ongelmallisena demokratian kannalta. Ongelmallista on, kuka päättää, keitä suostutellaan, milloin, miten, ja mihin suuntaan. On kuitenkin huomattava, että kansalaisia suostutellaan jatkuvasti ja on jo kauan suostuteltu esimerkiksi erilaisilla argumentointikeinoilla. (Niemeyer, 2014, 23–24)

Voidaan nähdä, että ympäristöasioiden monimutkaisuus, muuttuva luonne, epävarmuus ja laaja ajallinen ulottuvuus muiden tieteellis-teknisten seikkojen muassa vaatii päätöksenteolta ja valinnoilta perehtyneisyyttä ja asiantuntemusta, jota harvoilla on. Tämän vuoksi voidaan nähdä, että alan asiantuntijat olisivat oikeita henkilöitä tekemään päätöksiä ympäristösektorilla. (National Research Council 2008,7) Parsonin (2015, 43) mukaan demokraattisissa yksiköissä ilmastonmuutoksen huonon hallinnan syynä onkin ainakin osittain liian vähäinen tieteellisen tai muun asiantuntijatiedon hyödyntäminen. Parson (2015) ei kuitenkaan kannata asiantuntijavaltaa demokratian kustannuksella ehdottomasti, vaan esittää asiantuntijavallan lisäämiselle kolme ehtoa. Ensimmäinen liittyy asiantuntijuuteen, toinen panoksiin ja kolmas erillisyyteen.

Parsonin (2015, 43) mukaan ensinnäkin asiantuntijatietoa tulisi lisätä julkisissa päätöksissä jopa demokratian kustannuksella, mikäli asiantuntijat pystyvät paremmin arvioimaan vaihtoehtoisten valintojen vaikutuksia kuin ei-asiantuntijat tai heidän edustajansa. Asiantuntijoilla tulee olla relevanttia tietämystä päätökseen nähden ja asiantuntijuus tulee olla jollakin tavalla edes karkeasti todennettua. Kuitenkaan aina asiantuntijat eivät ole oikeassa tai samaa mieltä keskenään. (Parson 2015, 43) Mikäli asiantuntijatiedolla ei ole odotettavissa parempia lopputuloksia, demokraattisten päätösten tekemisestä ei ole oikeutettua siirtyä pois (Parson 2015, 44).

Toisekseen asiantuntijatiedon lisäämisen julkisissa päätöksissä puolesta puhuu korkeat yhteiskunnalliset panokset. Mikäli huonoilla tai liian hitaasti tehdyillä hyvillä valinnoilla on tarpeeksi vakavia yhteiskunnallisia vaikutuksia, voi olla perusteltua rajoittaa demokraattista päätöksentekoprosessia. Asiantuntijoiden tehtävä ei kuitenkaan ole kertoa, mikä on oikea ratkaisu, vaan tunnistaa tiettyihin valintoihin liittyviä riskejä, jotka kansalaiset todennäköisesti haluaisivat välttää. Onkin punnittava, milloin asiantuntijatiedolla saavutetut hyödyt ovat niin suuria, että niillä voi oikeuttaa demokratian rajoittamisen. (Parson 2015, 44)

Kolmanneksi päätökset tulee tehdä erillään aloista, joilla asiantuntijatieto ei ole olennaista. Päätöksien ei tulisi kohdistua poliittisen kiistan kohteena oleviin asioihin, arvoihin, ideologioihin tai vallanjakoon tai valtion toiminnasta seuraavaan hyötyyn tai taakkaan. Asiantuntijoiden hyödyntämisen ei siis tulisi tukahduttaa poliittista konfliktia tai johtaa sitä harhaan. Kaikkien kolmen seikan osalta rajat ovat hämääriä ja asiantuntijatiedon hyödyntämisen ja demokratian välillä painottelua. (Parson 2015, 44)

Parsonin (2015, 44) mukaan ympäristöasiat yleensä täyttävät ensimmäisen ja toisen ehdon, mutta eivät kolmatta. Todennettua asiantuntijatietoa esimerkiksi ilmastonmuutoksesta ja erilaisten valintojen vaikutuksista tulevaisuudessa on paljon (Parson 2015, 44). Kuitenkin ympäristöön liittyvä päätöksenteko sisältää tieteellisteknisten yksityiskohtien lisäksi paljon eri arvoja ja intressejä. Valinnat ovat luonteeltaan siis myös poliittisia, sosiaalisia, kulttuurisia ja taloudellisia (National Research Council 2008, 7–8), joten päätöksiä ei voi tehdä legitimitä vain tieteellis-teknisten seikkojen perusteella. Lisäksi ympäristöongelmiin vastaamisessa muutosta vaaditaan usein myös hallitusten ja yritysten lisäksi kansalaisilta (National Research Council 2008, 7–8; ks. myös Parson 2015), joten päätöksen legitimitäyden kannalta kansalaisten tulisi myös voida vaikuttaa päätökseen. Päätöksentekoa ja sen perusteita voidaan demokratiassa myös arvioida jälkikäteen (Niemeyer 2014, 24), mutta asiantuntijoiden tehdessä päätökset tämä ei toteudu.

Toimimisen tärkeydestä voidaankin olla eri mieltä asiantuntijatiedon kanssa, sillä ilmastonmuutoksen tai päästövähennysten vaikutukset näkyvät vasta pitkän ajan kuluttua ja niihin liittyy epävarmuutta (Parson 2015, 46–47). Parsonin asiantuntijatiedolle asettama kolmas ehto ei siis täyty, sillä ympäristöön liittyvät päätökset liittyvät usein toisiin politiikan aloihin ja kiistanalaisiin arvoihin. Päätökset voivat langettaa yrityksille tai kansalaisille kuluja tai asettaa rajoituksia. Nämä päätökset sisältävät erilaisia käsityksiä valtion pakkovallasta ja kollektiivisten päätösten teosta. (Parson 2015, 47) Parson puolustaakin asiantuntijavaltaa, teknokratiaa, pienissä määrin, mutta suuremmissa määrin se aiheuttaa hänen mukaansa enemmän riskejä kuin hyötyjä (Parson 2015, 50). Kuitenkin asiantuntijatiedosta on hyötyä myös ilman virallista auktoriteettiasemaa. Asiantuntijat voivat tuoda tietoa julkisuuteen ja siten vaikuttaa poliittisiin mielipiteisiin (Parson 2015, 50).

Vaikka demokratiassa on omat heikkoutensa, demokratian voi nähdä ongelman sijaan ratkaisuna (Niemeyer 2014, 37). Demokratian suosimista voidaan perustella parhaan lopputuloksen sijaan myös muilla demokratian seurauksilla, esimerkiksi kansan tahdon toteutumisella. Lisäksi demokraattisella prosessilla voidaan nähdä lopputuloksen painottamisen sijaan olevan myös muita arvoja, kuten kansalaisten poliittisen tasa-arvon tai poliittisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen. (Setälä 2003, 16) Pitkällä tähtäimellä demokratia nähdäänkin vähiten huonona vaihtoehtona (Niemeyer 2014, 37), vaikka sen kyky tuottaa ympäristöystävällisiä päätöksiä on kiistelty.

Kuitenkin osallistamisen demokraattisuudesta voidaan keskustella. Yhtäältä kansalaisten osallistaminen esimerkiksi demokraattisilla innovaatioilla, uusilla kansalaisosallistumisen muodoilla, voidaan nähdä ”lääkkeenä demokratian ongelmiin” (Setälä 2014, 293), kun taas toisaalta osallistaminen voidaan nähdä osana hallintoa ja kytkeä osaksi päätösten toimeenpanoa (Keränen 2014, 37–38). Voidaan puhua politiikan hallinnollistumisesta. Poliitiikan hallinnollistuessa asiantuntijavalta näyttää lisääntyvän ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet taas kaventuvan. Päätökset tehdään edustuksellisen demokratian piirin ulkopuolella esimerkiksi ylikansallisissa elimissä sen sijaan, että syöte päätöksiin tulisi kansalaisilta. (Keränen 2014, 35, 41–42) Osallistaminen ei siten välttämättä lisää päätöksenteon demokraattisuutta, vaan Arnsteinin (1969) termein osallistaminen voidaan nähdä myös näennäistoiminnaksi. Tällöin osallistaminen on näennäistä, eikä kansalaisilla ole todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa lopputulokseen.

2.4 Deliberatiivinen demokratia

Käsittelen deliberatiivista demokratiaa, sillä sitä on ehdotettu demokratian kehittämiseksi (esim. Niemeyer 2014, 17–18).

Deliberatiivinen demokratia perustuu ajatukseen siitä, että julkisen päätöksenteon perusteena tulisi olla tasapuolinen ja harkitseva keskustelu, johon kaikki relevantit toimijat voivat ottaa osaa. Kaikilla toimijoilla on sama mahdollisuus vaikuttaa, ja jokaisen asian vaikutuspiirissä olevan näkökulmalla ja argumenteilla on painoarvoa. Poliittinen vaikuttaminen tapahtuu nimenomaan argumentoimalla ja argumenttien pätevyyden perusteella. (Setälä 2014, 215–217; Elstub 2006, 302) Deliberaatiota voi toteuttaa kaikilla hallinnan tasoilla (Dryzek ym. 2013, 144).

Ongelmien hallitsemisessa osallistuminen on olennaista, sillä Rosanvallonin (2008, 234) mukaan kaikkietävää, ylhäältäpäin rationaalisesti hallitsevaa valtiota ei ole. Julkiset kuulemiset ja kyselyt voivat välittää tieteellistä tietoa päätöksentekijöille ja nostaa esiin uusia näkökulmia (Giddens 2011, 127). Päätöksien sisällön voi nähdä parantuvan, kun päätöksenteossa joudutaan ottamaan huomioon laajemmassa määrin yhteisön intressit (Goodin 1992, 168). Onnistuneen julkisen osallistumisen seurauksena päätöksen laatu ja legitimitetti siis paranevat (National Research Council 2008, 2).

Deliberatiivinen demokratia nojaa ajatukseen, että päätöksentekoon tulisi voida vaikuttaa kaikkien, joihin päätös tulee vaikuttamaan (Setälä 2014, 215–217). Voidaan ajatella, että mikäli toiminnalla on haitallisia ympäristövaikutuksia, olisi kaikkien näiden vaikutusten kohteena olevilla oltava mahdollisuus osallistua toimintaa koskevaan päätöksentekoon. Kuitenkin toiminnan haitallisten vaikutusten puuttuessa tilanne on toinen. (Kumpula & Pirjatanniemi 2007, 121–122) Ilmastonmuutos on rajat ylittävä ympäristöongelma, joten ilmastonmuutoksen huomioimatta jättäminen päätöksenteossa tai ilmastonmuutoksen ehkäisemiseksi tehdyt päätökset vaikuttavat koko maapalloon. Tällä perusteella kaikilla maailman ihmisillä voisi olla oikeus osallistua esimerkiksi Jyväskylän ilmastopoliittiseen päätöksentekoon. Käytännössä maantieteelliset ja poliittiset rajat rajoittavat muiden valtioiden kansalaisien tai kuntien asukkaiden osallistumisoikeuksia. (Kumpula & Pirjatanniemi 2007)

Deliberatiivinen prosessi kasvattaa relevantin tiedon saatavuutta prosessin osallistujien keskuudessa, kun osallistujat jakavat muille omaa tietämystään (Elstub 2008, 74). Deliberaatio edistää ympäristöön liittyviä aloitteita, sillä deliberaatio lisää kansalaisten keskuudessa tietoa ja myös kykyä tarttua monimutkaisiin ympäristöongelmiin ja siten ottaa ne huomioon (Niemeyer 2004, 348).

Deliberatiivisessa prosessissa osallistujien preferenssit voivat muokkautua argumenttien punnitsemisen vuoksi. Lopullinen päätös tehdään punnitien eri argumenttien pätevyyttä ja perusteluja. (Elstub 2006, 303) Toisinaan ympäristöön liittyvät seikat jäävät päätöksenteossa muiden argumenttien jalkoihin, mutta deliberatiivisessa demokratiassa painotetun inklusion vuoksi ympäristöön liittyvät argumentit tulevat punnittaviksi keskustelussa yhtä lailla muiden argumenttien kanssa (Elstub, 2009, 47). Deliberatiivisessa demokratiassa yhteistä hyvää edistävät argumentit ovat vakuuttavampia verrattuna argumentteihin, joilla pyritään yksittäisten toimijoiden etujen ajamiseen. Deliberaation osallistuneet haluavat vakuuttaa muut osallistujat saadakseen heiltä tukea ehdotuksilleen, joten he käyttävät hyväkseen yleisesti hyväksytyjä arvoja. (Elstub 2006, 306) Deliberatiivisessa hallinnassa politiikan taustalla onkin kunkin toimijan omien intressien sijaan yhteisen hyvän tuottaminen, suostuttelu, pyrkimys kohti kollektiivisia päämääriä, esimerkiksi globaalia kestävyyttä, ja yritys tavoittaa ja ymmärtää myös eri näkökulmia omaavia ihmisiä (Dryzek ym. 2013, 144). Deliberatiivinen demokratia voi johtaa oikeudenmukaisempiin päätöksiin esimerkiksi resurssien jakautumisen suhteen (WCED 1987, 16). Deliberatiivisen demokratian voidaan tästä syystä nähdä ottavan ympäristöseikat demokratiaa paremmin huomioon.

Kuitenkin deliberatiivisten prosessien kestävää kehitystä edistävä vaikutus on kiisteltyä. Elstubin (2009, 44) mukaan tutkimuksissa deliberatiivisten prosessien ja kestävä kehityksen välistä yhteyttä tukee päätöksentekoon liittymätön deliberaatio, kun taas yhteyttä vastaan on päätöksentekoon liittyvä deliberaatio. Elstubin (2009, 44) mukaan deliberatiivisen demokratian ja ympäristön kestävyuden yhdistäminen toisiinsa ei ole perusteltua, jos deliberatiivinen prosessi ei johda ympäristön kannalta kestävämpiin päätöksiin. Deliberatiiviselle demokratialle on olennaista julkinen keskustelu, joka johtaa päätöksiin. Osallistujien deliberatiivisen prosessin aikana kasvanut tietoisuus ympäristöön liittyvistä seikoista on merkityksentöntä, mikäli deliberatiiviseen prosessiin osallistuvat eivät pääse tekemään päätöksiä. Elstubin (2009, 44) mukaan empiiriselle tutkimukselle on tarvetta erityisesti deliberatiivisen demokratian prosesseille, jotka tuottavat sitovia päätöksiä, jotta deliberatiivisen demokratian voidaan todeta toimivan käytännössä. Elstubin (2009, 48) mukaan on huomioitava, että deliberaatio ei edistä kestävää kehitystä, mikäli deliberaation saavutukset eivät näy tehdyissä päätöksissä.

Vaikka demokraattisen päätöksenteon etuna pidetään kaikkien yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon ja monien arvojen läsnäoloa päätöksenteossa, demokraatit rikkovat tätä inklusion periaatetta säännöllisesti. Myös deliberatiivisen demokratian ongelmaksi nähdään sisäinen ja ulkoinen eksluusio. Ulkoisessa eksluusiassa esimerkiksi poliittisten yksiköiden (esimerkiksi kuntien) rajat tai poissulkevat päätöksenteon käytännöt rajaavat ihmisiä keskustelun ulkopuolelle, eli kaikki käsiteltävän asian suhteen relevantit toimijat eivät pääse osallistumaan keskusteluun. Sisäinen eksluusio taas rajaa ihmisten vaikutusmahdollisuuksia itse keskustelussa: vaikka kaikki asian kannalta olennaiset ryhmät ovat edustettuina, joillakin ryhmillä on keskustelussa enemmän valtaa kuin toisilla. (Young 2000, 52–53; Setälä 2014, 217) Tämä voi vääristää lopputulosta.

Machinin (2013, 85–86) mukaan taas ongelma on siinä, että keskustelussa deliberatiivisesta demokratiasta tai eko-autoritarianismista oletetaan, että ilmastonmuutokseen vastaamiseksi tarvittaisiin yhteinen sopimus. Demokraattien ja eko-autoritarianistien näkemykset poikkeavat siinä, että demokraatit uskovat yhteisen sopimuksen laatimisen onnistumiseen, eko-autoritarianistit taas eivät. Machin kyseenalaistaa konsensuksen tavoittelemisen. (Machin 2013, 85–86) Pitäisikö siirtyä tavoitteesta määritellä luonnon arvo yhteisesti tarkastelemaan luontoa poliittisen erimielisyyden kohteena. Kun huomataan, että luontoa voidaan tarkastella monista eri näkökulmista ja identiteeteistä lähtien, voidaan alkaa tehdä poliittisia päätöksiä ja todellista ilmastopolitiikkaa luonnon arvosta keskustelemisen tai inklusiiviseen sopimukseen pyrkimisen sijaan. (Machin 2013, 85, 107–108)

Deliberatiivista demokratiaa on kritisoitu liiasta utopistisuudesta. Poliittisten instituutioiden deliberaatio nähdään haastavaksi. (Dryzek ym. 2013, 145; Niemeyer 2014, 38) Järjestelmän toimijat eivät sinällään vastusta deliberaatiota, mutta poliittiset roolit – esim. lobbaaja, aktivisti, johtaja – sitovat heitä. Verkostojen jäsenet taas eivät halua ongelmia itselleen kyseenalaistamalla nykyistä järjestelmää enempää. Aktivistit taas voivat vastustaa tiiviimpää sitoutumista verkostoihin, jotta he eivät joudu lieventämään vaatimuksiaan muutoksesta. (Dryzek ym. 2013, 145)

Kuitenkaan deliberaation saavuttaminen ei ole mahdotonta, vaan Niemeyer (2014, 38) näkee deliberaation hyvien esimerkkien edistävän laajemmin systeemin deliberaatiota. Niemeyer (2014, 37) näkee deliberatiivisen demokratian heikkouksistaan huolimatta vaihtoehtoihin verrattuna vähiten huonona erityisesti pitkällä tähtäimellä. Lisäksi deliberatiivisen demokratian tueksi ja täydentämiseksi on ehdotettu demokraattisia innovaatioita eli uusia kansalaisosallistumisen muotoja, kuten osallistuvaa budjetointia, kansalaisfoorumeja, suoraa demokratiaa ja e-demokratiaa (esim. Setälä 2014, 228). En käsittele demokraattisia innovaatioita laajemmin tämän tutkimuksen yhteydessä, sillä tämä tutkimus ei kohdennu osallistamiskeinoihin.

2.5 Yhteenveto

Tässä luvussa olen käsitellyt ympäristön huomioivaa päätöksentekoa paikallisen tason, uuden hallinnan, demokratian ja asiantuntijavallan sekä deliberatiivisen demokratian näkökulmista. Eri lähestymistavat painottavat eri asioita. Paikallinen taso voidaan nähdä kansallista tasoa tehokkaampana tasona vastata ilmastonmuutoksen aiheuttamiin haasteisiin ja toteuttaa tämä demokraattisesti. Uusi hallinta taas korostaa ei-valtiollista verkostomaista hallinnan tapaa. Yhtäältä monien toimijoiden toiminnan nähdään edistävän esimerkiksi päästöjen vähenemistä, mutta toisaalta verkostojen toiminta voidaan nähdä vaikutuksiltaan pieneksi globaalissa mittakaavassa.

Demokratian kannalta päätöksenteossa tärkeäksi nähdään kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon, minkä taas voidaan nähdä luovan epävarmuutta päätöksien ympäristöystävällisyyteen. Kuitenkaan diktatuurien toimimisesta paremmin ilmastonmuutoksen aiheuttaman haasteen edessä ei ole riittävää näyttöä. Myös asiantuntijavalta voidaan nähdä ongelmallisena ympäristöön liittyvien päätöksien moniulotteisuuden vuoksi, sillä ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sisältyy tieteellis-teknisten seikkojen lisäksi myös esimerkiksi poliittisia ulottuvuuksia.

Deliberatiivista demokratiaa on ehdotettu demokratian kehittämiseksi, ja siinä olennainen kaikkien asianosaisten näkökulmien huomioiminen yhtä lailla nähdään edistävän ympäristön huomioonottamista päätöksenteossa. Deliberatiivista demokratiaa on kuitenkin kritisoitu sen utopistisuudesta ja vaikeudesta toteuttaa käytännössä.

Tämän teoreettisen taustoituksen pohjalta lähdetään hakemaan vastausta tutkimuskysymyksiini:

1. Vaatiiko ilmastopolitiikka laajaa osallistamista tai osallistumista?
2. Kenellä nähdään olevan toimintamahdollisuudet ilmastopolitiikassa?
3. Miten kansalaisista puhutaan ilmastopolitiikassa?

3 Aineiston ja tutkimusmenetelmän esittely

Tässä luvussa esittelen ensin tutkimusaineiston ja aineiston keruussa käyttämäni menetöt. Tämän jälkeen esittelen metodina käyttämäni kriittiseen diskurssianalyysiin perustuvan diskurssi-historiallisen (*discourse-historical*) lähestymistavan (ks. Reisigl & Wodak 2001).

3.1 Aineiston esittely

Tässä tutkimuksessa tutkimusaineisto sisältää neljän keskisuuren kaupungin ilmastopoliittisia asiakirjoja, kyseisten kuntien viranhaltijoiden haastatteluja ja Suomen ilmastolain ja sen valmistelumateriaalin. Tutkimus sisältää erityyppisiä aineistoja, ja on siten monimetodinen. Valitsin monimetodisen lähestymistavan, sillä erilaisten aineistojen avulla uskon olevan mahdollista löytää erilaisia puhetapoja.

Tarkemmin eriteltynä tutkimusaineisto käsittää Suomen ilmastolain (609/2015) ja hallituksen esityksen Eduskunnalle ilmastolaiksi (HE 82/2014 vp ilmastolaiksi). Lisäksi aineistoon kuuluu Jyväskylän kaupungin ilmasto-ohjelma (2011), Turun kaupunkistrategia Turku 2029 ja Kilpailukyky ja kestävä kasvu-ohjelma (2014), Lappeenrannan kaupungin ilmasto-ohjelma (2009) ja Lappeenrannan kaupungin ympäristöohjelma 2016–2020 (2016) sekä Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia 2030 (2010). Lisäksi aineisto sisältää yhteensä kahdeksan (8) kunnan viranhaltijan tutkimushaastattelun, eli kahden viranhaltijan haastattelun kustakin tutkimuksessa mukana olleesta kunnasta. Kaikki tekstit toimivat yhtäläisesti osana tutkimusaineistoa, eli mikään teksti ei toimi pääaineiston roolissa.

Tutkimukseen kunnat valitsin ensi sijassa maantieteellisen sijainnin ja asukasluvun perusteella. Pääkaupunkiseudun rajasin pois, sillä pääkaupunkiseudun ilmastopolitiikka erottuu muusta Suomesta monimutkaisuudellaan. Lisäksi pääkaupunkiseudun ilmastopolitiikasta on tehty jo paljon tutkimusta ja pro gradu -tutkielmia (esim. Malin 2014). Myös pienet kunnat jätin tarkastelun ulkopuolelle, sillä halusin tarkastella ilmastopolitiikkaa ja osallistamista osin asiakirjojen kautta, ja pienissä kunnissa ilmasto-ohjelmaa ei välttämättä lainkaan ole tai se on sisällytetty muihin strategioihin, mikä aiheuttaa haasteita aineiston rajaamisen ja vertailukelpoisuuden kannalta. Näillä perusteilla kohdistin tutkimuksen siis keskisuuriin kuntiin. Kuitenkin Pohjois-Suomi on rajattu ulos tarkastelusta Pohjois-Suomen ilmastopolitiikan erityisien osa-alueiden vuoksi. Pohjois-Suomen ilmastopolitiikkaan muusta Suomesta poiketen vaikuttaa esimerkiksi alkuperäiskansojen huomioonottaminen. Pohjois-Suomen pois rajaamiseen vaikuttivat myös käytettävissä olevat resurssit matkustamisen ja haastattelujen toteuttamisen suhteen. Muuten pyrin valitsemaan kunnat kattavasti eri maantieteellisiltä sijainneilta, jotta eri alueet olisivat edustettuina tässä tutkimuksessa.

Vaikka olin rajannut tutkimuksen koskemaan keskisuuria kuntia, valinta oli keskisuurten kuntien joukosta hankala. Oikeastaan kaikissa keskisuurissa kunnissa tehdään ilmastotyötä, joten ilmastopolitiikan puuttumisen perusteella ei voinut rajata kuntia pois. Maantieteellisen sijainnin ja kunnan asukasluvun vertailun jälkeen vertailin eri kuntien ilmastopolitiikkaa ja ilmasto-ohjelmia keskenään ja siten kartoitin myös mahdollista aineistoa. Etsin myös viitteitä mahdollisesta osallistamisesta ilmastopolitiikassa.

Aineiston eheyden kannalta pidin ilmasto-ohjelmien vertailtavuutta keskenään tärkeänä, joten kuntien ilmasto-ohjelmat ja niiden vertailtavuus vaikuttivat myös kuntien valintaan. Kuntien ilmastostrategiat voivat olla monenlaisia: laajoja kaikkiin kunnan toimiin ulottuvia, luotu osaksi jotain muuta strategiaa tai keskittyneet lähinnä toimenpiteisiin (Mattsson 2012, 8). Omien huomioideni mukaan ilmasto-ohjelmat saattoivat olla hyvin teknisluontoisia, sisältää vain laveat tavoitteet tai laajemmin toimenpiteitä ja niitä suorittavia tahoja.

Lopulta tutkimukseen valikoituivat Jyväskylä, Tampere, Lappeenranta ja Turku. Jyväskylän osalta kiinnostuin Jyväskylässä 2013–2015 toteutetuista Sitran resurssiviisaukokeiluista ja kuntalaisten osallistamisesta Kankaan alueen suunnittelussa. Tampereella taas oli osallistettu kuntalaisia ILMANKOS-hankkeessa. Tampereen valintaan vaikutti myös se, että halusin tutkimuksessa monipuolisuuden nimissä olevan edustettuna myös kuntayhtymän. Lappeenrannan osalta mielenkiintoni herätti Lappeenrannan vuonna 2014 kansainvälisessä Earth Hour City Challenge -kilpailussa saama ilmastopääkaupungin titteli. Turun valintaan vaikutti taas kunnianhimoinen Hiilineutraali Turku 2040 -hanke.

Esittelen seuraavaksi tutkimuksessa käytetyn aineiston. Aloitan Suomen ilmastolain ja sen taustan esittelystä. Sen jälkeen esittelen kuntien ilmastopoliittiset asiakirjat ja lopuksi kuntien viranhaltijoiden haastattelut.

3.1.1 Ilmastolaki ja hallituksen esitys Eduskunnalle ilmastolaiksi

Valitsin Suomen ilmastolain (609/2015) osaksi aineistoa, sillä pidän sitä merkittävänä ilmastopolitiikassa osallistamisen edistämisen kannalta, sillä yksi ilmastolain keskeisistä elementeistä on eduskunnan roolin ja yleisön osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen ilmastopolitiikassa. Sanatarkasti ilmastolain (609/2015) ensimmäisessä pykälässä kolmannessa momentissa yksi lain tarkoitus on ”vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa Suomen ilmastopolitiikan suunnitteluun”. Ilmastopolitiikan suunnitteluvaiheessa on lain mukaan varattava yleisölle mahdollisuus tutustua suunnitelmaan ja esittää siitä mielipiteensä kirjallisesti (Ilmastolaki 609/2015, 10§). Ilmastolaki täyttää siten perustuslain määräykset siitä, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ilmastolaki heijastaa myös kansanvallan periaatetta siitä, että yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. (HE 82/2014 vp ilmastolaiksi, 4.1) Kuitenkin näen merkittävänä sen, että yleisön osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen nostetaan esille yhtenä lain tarkoituksena.

Suomen ilmastolain lisäksi koin oleelliseksi tarkastella myös hallituksen esitystä eduskunnalle ilmastolaiksi (82/2014), sillä lain esitöissä perustellaan lain sisältöä. Hallituksen esitys ilmastolaiksi siis avaa lain taustalla vaikuttaneita seikkoja ja valintoja perustellaan, ja on siten mielenkiintoinen asiakirja tarkasteltavaksi osana tutkimusaineistoa. Hallituksen esitys ilmastolaiksi ja itse voimaantullut laki täydentävät toisiaan. Seuraavaksi esittelen hieman ilmastolain taustaa.

Yleisesti haasteita kansalliselle ilmastopoliitikalle on luonut tasapainoilu kansainvälisten vaatimusten ja kansallisen oikeudellisen ja poliittisen todellisuuden välillä. Kansallisen ilmastopoliitikan säätely on ollut myös heikosti koordinoitua ja sidosryhmät ovatkin ilmaisseet tyytymättömyytensä ilmastopoliitikan säätelyn yhtenäisyyden puutteeseen. Ympäristölainsäädäntöä onkin pyritty harmonisoimaan, mutta joissain valtioissa, kuten nyt Suomessa, on valittu yhden kansallisen ilmastopoliitikkaa ohjaavan lain luominen. (Mehling 2013, 12)

Ennen ilmastolakia Suomessa valtion tasolla ilmastopoliittisia linjauksia tehtiin ilmastostrategioiden muodossa sekä tulevaisuusselonteoissa. Vaikka ilmastolain esiselvityksessä politiikka-asiakirjoihin perustuvan kansallisen ilmastopoliitikan nähtiin toimineen suhteellisen hyvin, sen heikkouksiksi nähtiin suunnitelmallisuuden, pitkäjänteisyyden ja vaikuttavuuden arvioinnin vaikeus. (Ekroos & Warsta 2012, 3)

Osaltaan lain syntyyn vaikutti Iso-Britannian ilmastolaki vuodelta 2008 sekä siihen liittyvä kansalaisliike. Maan Ystävät esitti Iso-Britannialle vaatimuksen ilmastolaista vuonna 2005. Liike laajeni Euroopan tasolle ja edelleen Suomeen Iso-Britannian lain saamisen jälkeen, ja sen Polttava Kysymys -kampanjan tavoitteena oli saada Suomeen ilmastolaki. ("Ilmastolain vaiheet")

Osin Polttava kysymys -kampanjan vuoksi ilmastolaista tehtiin Suomessa kaksi erilaista lakialoitetta syyskuussa 2008, toinen keskustan kansanedustajan Tanja Karpelan (LA 74/2008 vp) ja toinen vasemmistoliiton Annika Lapintien (LA 75/2008 vp) toimesta. Molemmat lakialoitteet lähetettiin ympäristövaliokuntaan (PTK 81/2008 vp). Jälkimmäisessä lakialoitteessa erityisesti mainitaan Polttava kysymys -kampanja. Kuitenkin valiokuntakäsittelyn päätteeksi molemmat lakialoitteet raukesivat. Lisäksi hallitukselle esitettiin neljä kirjallista kysymystä. Matti Vanhasen II -hallitus käynnisti selvityksen Iso-Britannian ilmastolakia vastaavan sääntelyn sopivuudesta Suomeen ja edelleen vuonna 2009 ilmastolaista tehtiin lisäselvitys sen johtamatta kuitenkaan ilmastolain säätämiseen.

Kaksi vuotta myöhemmin ilmastolaki kirjattiin Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan ("Ilmastolain vaiheet") ja ilmastolaista laadittiin hallituksen esitys eduskunnalle. Ilmastolain laadinnassa huomioitiin kansainvälisen tason sääntely ja sen mahdollinen tiukkeneminen ja laajeneminen kansainvälisen ja EU:n ilmastosääntelyn ohjatessa vahvasti Suomen kansallista ilmastosääntelyä. Ekroosin ja Warstan (2012, 3, 14) ilmastolakiesiselvityksen mukaan kansallisessa ilmastolaissa tulisi huomioida kansainväliset velvollisuudet ja luoda suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, joka palvelee ylikansallisia tarpeita kansallisten tarpeiden lisäksi. Ilmastopolitiikan toteutumisen seuranta olisi mahdollista toteuttaa ilmastolailla läpinäkyvämmiin kuin aiemmin, millä voisi olla vaikutus ilmastopolitiikan legitimitettiin huomioiden ylikansallisen sääntelyn mahdollisen tiukkenemisen (Ekroos & Warsta 2012, 3, 14).

Hallituksen esitystä ilmastolaiksi käsiteltiin täysistunnossa. Keskustelun päätteeksi asia lähetettiin ympäristövaliokuntaan. Asiaan lausunnot vaadittiin perustuslaki-, liikenne- ja viestintä-, maa- ja metsätalous- ja talousvaliokunnilta. (PTK 64/2014 vp) Valiokuntakäsittelyn jälkeen ensimmäisessä käsittelyssä eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen sisällön mietinnön mukaisena. Toisessa käsittelyssä eduskunta hyväksyi edellisessä käsittelyssä hyväksytyyn sisällön mukaisen lakiehdotuksen. Perustuslakivaliokunta esitti lakiehdotuksen säätämistä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. ("HE 82/2014 vp") Lopulta Suomen ilmastolaki tuli voimaan 1.6.2015 (Ilmastolaki 609/2015).

Suomen ilmastolain (609/2015) tarkoitus on selkeyttää ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmää ja parantaa ilmastopolitiikan ennakoitavuutta ja ymmärrettävyyttä. Hallituksen esityksen mukaan ilmastolaksi vaikuttaisi ilmastopolitiikan painoarvoon ja tietoon perustumisen vahvistamiseen sekä avoimuuteen ja osallistamiseen. (Ekroos & Warsta 2012; HE 82/2014 vp ilmastolaiksi, 4.3.)

Ilmastolaki määrittää Suomen ilmastopolitiikan pitkän aikavälin tavoitteeksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen vähintään 80 prosentilla vuoteen 2050 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Lisäksi laki säätää ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä sekä viranomaisten työnjaosta. Valtioneuvoston tulee hyväksyä ilmastopolitiikan keskipitkän aikavälin suunnitelma kerran vaalikaudessa ja pitkän aikavälin suunnitelma ja ilmastomuutoksen kansallinen sopeutumissuunnitelma vähintään kerran kymmenessä vuodessa. Eduskunta saa valtioneuvostolta selonteon liittyen ilmastopolitiikan suunnitelmiin ja pystyy seuraamaan ilmastotavoitteiden toteutumista ja keinojen purevuutta hallituksen vuosikertomukseen sisältyvästä ilmastovuosikertomuksesta. Myös tieteellisen, riippumattoman asiantuntijaelimen, Suomen ilmastopaneelin, asettamisesta säädetään laissa. (Ilmastolaki 609/2015)

Suomen ilmastolain toimeenpano aloitettiin laatimalla keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, KAISU. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma ulottuu vuoteen 2030 saakka ja koskee päästökaupan ulkopuolista sektoria, kuten liikennettä, jätettä ja maataloutta, sisältäen ilmastotoimenpideohjelman ja arvion päästökehityksestä. Laadintaan osallistuivat kaikki ministeriöt ympäristöministeriön koordinoimissa suunnitelman laadintaa. Hallitus hyväksyi suunnitelman 'Kohti ilmastoviisasta arkea – keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma vuoteen 2030' 14.9.2017. ('KAISU – Ilmastopolitiikan suunnitelma vuoteen 2030' 20.9.2017) Ilmastosuunnitelma annetaan eduskunnalle selontekona ja eduskunta käsittelee sitä syksyllä 2017 ('Kohti ilmastoviisasta arkea -suunnitelma linjaa päästövähennyskeinot vuoteen 2030' 14.9.2017).

Puhuttaessa kunnista ja ilmastolaista samaan aikaan, on huomattava, että ilmastolaki on viranomaisia koskeva puitelaki ja se ei siten velvoita suoraan kuntia (HE 82/2014 vp ilmastolaiksi, 3.1, 4.4). Ilmastolaki huomioi kuntien perustuslaillisen autonomian, eikä velvoita kuntia vähentämään päästöjä tai osallistamaan kuntalaisia ilmastopolitiikassa. Asettamalla velvoitteita vain viranomaisille on pyritty välttämään perustuslailliset ongelmat (Kokko, Helenius, Juhola, Kulmala, Ollikainen, Savolainen & Seppälä 2012, 3). Välillisesti kunnat voivat olla mukana ilmastopoliittisten suunnitelmien toimeenpanossa. Hallituksen esityksen mukaan kunnat hyötyvät ilmastolain mahdollistaman ilmastopolitiikan ennustettavuudesta ja johdonmukaisuudesta omassa toiminnassaan. (HE 82/2014 vp ilmastolaiksi, 3.1, 4.4)

Kunnat kuitenkin toimivat ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja sopeutumiseksi. Kuntaliitto näkee kunnilla olevan ”tärkeä vastuu” ilmastonmuutoksen hillinnässä. Ilmastonmuutokseen sopeutumisella ja hillinnällä nähdään olevan vaikutuksia kuntien talouteen ja ilmastonmuutoksen aiheuttavan uhkia yhdyskuntien perustoiminnoille ja palveluille sään ääri-ilmiöiden lisääntyessä. Sään ääri-ilmiöillä voi olla vaikutusta säästä riippuviin elinkeinoihin ja siten olla vaikutuksia kuntien elinvoimaan ja kykyyn tarjota palveluita. (”Kunnat ilmastonmuutoksessa” 2009) Ilmastotyöllä voidaan nähdä saatavan myös kustannussäästöjä ja sen myös kohentavan kunnan imagoa. Lähes kaikissa yli 50 000 asukkaan kunnissa tehdäänkin jo strategista ilmastotyötä. (Parviainen 2015, 5–6)

3.1.2 Kuntien ilmastopoliittiset asiakirjat

Alkuperäisenä ajatuksena oli käyttää tutkimusaineistona kuntien ilmasto-ohjelmia tai -strategioita, sillä usein ilmastostrategiat tai toiselta nimitykseltään ilmasto-ohjelmat toimivat pohjana kunnan ilmastotoimille ja niiden avulla voidaan tehdä pitkäjänteistä ilmastopoliittikkaa (Mattsson 2012, 8–9). Jyväskylän ja Lappeenrannan osalta aineistona toimivatkin alkuperäisen suunnitelman mukaan kaupunkien ilmasto-ohjelmat. Kuitenkin loppujen lopuksi aineiston valintaan vaikuttivat myös tehdyt tutkimushaastattelut. Lappeenrannan osalta päädyin tutkimaan ilmasto-ohjelman lisäksi myös ympäristöohjelmaa toisen haastattelun perusteella. Koin ympäristöohjelman sopivan aineiston joukkoon ja täydentävän Lappeenrannan toimenpideohjelman tyylistä ilmasto-ohjelmaa ja siten asiakirjan rikastuttavan aineistoa. Turun osalta haastattelujen yhteydessä tuli ilmi, että kunnan ilmasto-ohjelma on jäämässä taka-alalle strategiseen ohjaukseen siirtymisen vuoksi. Tämän vuoksi päädyin tutkimaan Turun osalta kaupungin strategiaa. Tampereen osalta taas tutkin ilmastostrategiaa, vaikka haastatteluissa kävi ilmi, että sitä ollaan parhaillaan sisällyttämässä kaupunkistrategiaan. Kuitenkin tutkimuksen aikana kaupunkistrategian laadinta oli kesken, joten päädyin tutkimaan ilmastostrategiaa sen ollessa vielä voimassa.

Jyväskylän, Turun ja Lappeenrannan asiakirjat koskevat suoraan kaupunkiorganisaatiota, Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia (2010) taas Tamperetta, Kangasalaa, Lempäälää, Nokiaa, Orivettä, Pirkkalaa, Ylöjärveä ja Vesilahtea. Kaikkien tutkimuksessa mukana olleiden kuntien päästövähennystavoitteena on hiilineutraalius. Turulla tavoite on asetettu vuodelle 2040, muilla 2050. Jyväskylän ilmasto-ohjelmassa hiilineutraaliutta ei aseteta tavoitteeksi, mutta hiilineutraalius on asetettu tavoitteeksi myöhemmin resurssi- ja ympäristönsuojelun yhteydessä.

Asiakirjoissa esitellään kuntien päästövähennystavoitteet ja suunnitelma niiden saavuttamiseksi. Asiakirjoissa voidaan esitellä tarkemmin myös asetetut toimenpiteet ja toimenpiteiden vastuutahot ja aikataulut. Esimerkiksi Jyväskylän ilmasto-ohjelma rakentuu kasvihuonekaasupäästöjen (khk-päästöt) ympärille. Ilmasto-ohjelmassa käsitellään Jyväskylän kasvihuonekaasupäästöt ja -nielut, sekä erikseen Jyväskylän kaupunkiorganisaation khk-päästöt. Jyväskylän päästötavoitteita pohjustetaan skenaarioilla ja kansainvälisillä ja kansallisilla päästötavoitteilla. Ilmasto-ohjelmassa käsitellään myös ilmastonmuutosta talousnäkökulmasta sekä yleisesti että Jyväskylän kannalta. Lopuksi ilmasto-ohjelmassa käsitellään ilmasto-ohjelman ja khk-päästöjen seuranta. Kuitenkin Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia ja Turun kaupunkistrategia ja Kilpailukyky ja kestävä kasvu -ohjelma linjaavat ilmastopolitiikasta yleisemmällä tasolla, eikä tarkkoja toimenpiteitä tai vastuutahoja aseteta.

Lappeenrannan vuonna 2009 hyväksytty ilmasto-ohjelma on toimintaohjelma, jolla pyritään päästöjen vähenemiseen, energiatehokkuuden paranemiseen ja ilmastonmuutoksen huomioimiseen. Ilmasto-ohjelma on tiiviissä yhteydessä kaupungin energiansäästöohjelmaan. Ilmasto-ohjelmassa on määritelty toimenpiteet, niiden vastuutaho tai -tahot, ja seurantamittarit, joilla voidaan seurata tavoitteiden toteutumista. Lappeenrannan ilmasto-ohjelma koskee kaupungin toimia. Tavoitteena on, että ”ohjelman myötä kaupungin henkilöstön ja kaupunkilaisten tietoisuus kasvaa ja uudet ilmastonmuutoksen huomioivat toimintatavat otetaan käyttöön kaupunkiorganisaatiossa” (”Lappeenrannan kaupunki. Ilmasto-ohjelma” 2009, 6) ja siten toimintatapojen muuttuminen energiatehokkaimmiksi, kasvihuonekaasupäästöjen väheneminen, sekä säästöjen saaminen pienentyneiden energiakustannusten ansiosta.

Lappeenrannan ympäristöohjelmassa 2016–2020 on koostettu Lappeenrannan vahvuudet ja kehityskohteet, ja lopulta tavoitetilat ja toimenpidesuunnitelma vastuutahoineen ja aikatauluineen. Vastuutahoina on pääasiassa kaupungin eri toimialoja, mutta yksittäisissä toimenpiteissä niiden lisäksi myös esimerkiksi Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja järjestöjä.

Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia (2010) tähtää kaupunkiseudun yhteisen ilmastopolitiikan vision luomiseen ja päästöjen vähentämiseen EU:n Suomea koskevien tavoitteiden mukaisesti. Tampereen kaupunkiseudun strategiassa huomioidaan myös ilmastomuutokseen sopeutuminen. Strategiassa esitellään eri sektorien päästöjen kehitys, ja sitä seuraa tavoitteiden ja toimenpiteiden määrittely. Tavoitteiden ja toimenpiteiden asettamisessa hyödynnettiin kolmea eri mallia päästöjen kehittymisestä, joista yksi valittiin johtavaksi visioksi.

Turun kaupungin strategiakokonaisuus koostuu kaupunkistrategiasta ja kahdesta strategisesta ohjelmasta. Turun kaupunkistrategia on lyhyt asiakirja, jossa esitellään Turun kaupungin visio, arvot ja kaupungin toiminnalleen asettamat tavoitteet. Tarkasteluvuotena on vuosi 2029 Turun täyttäessä tuolloin 800 vuotta. Esimerkiksi kaupunkistrategian mukaan Turku toimii ”kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti” kaikessa toiminnassa. Strategisissa ohjelmissa – Hyvinvointi ja aktiivisuus-ohjelma, ja Kilpailukyky ja kestävä kasvu-ohjelma – linjataan keinoista, joilla toteutetaan kaupunkistrategiassa asetettuja päämääriä. Aineistona toiminut Kilpailukyky ja kestävä kasvu -ohjelma sisältää kolme pääteemaa. Ne ovat yrittävä ja osaava kaupunki, vaikuttava ja uudistuva kaupunki ja rakentuva kaupunki ja ympäristö. Ilmasto- ja ympäristöpolitiikkaa käsitellään rakentuva kaupunki ja ympäristö -teeman alla.

Turun Kilpailukyky ja kestävä kasvu -ohjelma poikkeaa ilmasto-ohjelmista ja -strategioista. Kilpailukyky ja kestävä kasvu -ohjelma ei ole varsinaisesti toiminta-ohjelma, sillä siinä ei määritellä tarkkoja toimenpiteitä, vastuutahoja, budjettivaikutuksia tai aikatauluja, vaan linjaukset konkretisoidaan toimialojen kautta toimenpiteiksi vuosittaisen sopimusohjauksen avulla.

Taulukko 1 vetää yhteen asiakirjat ja niissä määritetyt, kunnan ilmastopolitiikkaa toteuttavat tahot.

Asiakirja	Politiikkaa toteuttavat tahot
Jyväskylän ilmasto-ohjelma	Kaupunkikonserni ja sen eri toimialat, kaupungin yhtiöt, kaupungin henkilöstö
Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia	Kunnat: Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Ylöjärvi ja Vesilahti, em. kuntien eri toimialat ja ”yhteistyötahot”
Lappeenrannan ilmasto-ohjelma ja ympäristöohjelma	Kaupunkiorganisaatio ja sen eri toimialat, kaupungin tytäryhtiöt, henkilöstö. Ympäristöohjelmassa lisäksi yksittäisissä toimenpiteissä myös ”muut yksityiset toimijat”, järjestöt, Lappeenrannan teknillinen yliopisto
Turun kaupunkistrategia ja Kilpailukyky ja kestävä kasvu -ohjelma	Kaupunki, sen henkilöstö ja luottamushenkilöt

Taulukko 1

3.1.3 Kuntien viranhaltijoiden haastattelut

Valmiiksi kirjallisessa muodossa olevan aineiston lisäksi aineistoni sisältää asiantuntijahaastatteluja. Haastattelin kahta viranhaltijaa kustakin tutkimuksessa mukana olleesta kunnasta, eli Jyväskylästä, Tampereelta, Turusta ja Lappeenrannasta. Sisällytin aineistoon asiantuntijahaastatteluja, sillä ilmastopolitiikan tavoitteiden asettamiseen keskittyvän asiakirja-aineiston lisäksi olin kiinnostunut osallistamisesta käytännössä kunnissa. Koin asiakirja-aineiston yksin olevan riittämätön vastaamaan tutkimuskysymyksiini. Haastatteluilla sain myös tietoa, jota ei ole kirjallisessa muodossa. Lisäksi viranhaltijoiden haastattelut olivat fokuoitu ja resurssitehokas tapa kerätä tutkimusaiheeseen liittyvää aineistoa (ks. Hirsjärvi & Hurme 2015, 34) verrattuna siihen, että aineistona olisivat toimineet kuntien lukuisat eri ohjelmat ja strategiat.

Lähestyin kuntien ympäristötoimialalla johtavassa asemassa olevia viranhaltijoita sähköpostitse, yhtä kustakin kunnasta. Sähköpostissa kuvasin lyhyesti tutkimustani ja siihen liittyviä käytännön seikkoja, kuten nauhoittamista ja nauhojen säilytystä, ja pyysin osallistumaan tutkimushaastatteluun. Tarjosin myös mahdollisuutta lukea haastattelu litteroinnin jälkeen ja esittää korjauksia sekä lukea ennalta ja esittää korjauksia mahdollisiin suoriin lainauksiin. Ilmaisin myös, että suorissa lainauksissa haastateltuun ei viitata nimellä, vaan mahdollisesti haastatellun edustaman kunnan nimellä tutkimushaastattelujen keskittyessä kuntiin, eikä tämän vuoksi ole tarpeellista nostaa esiin yksittäisen viranhaltijan lausuntoja. Näillä keinoilla pyrin välttämään asiantuntijoiden kieltäytymisen tutkimushaastattelusta, sillä asiantuntijat ovat tietoisia, että kaikki tutkimukset eivät välttämättä ole heille suotuisia, joten välttääkseen ongelmat he voivat myös kieltäytyä haastattelusta (Gillham 2005, 55).

Gillhamin (2005, 54–55) mukaan asiantuntijan suostuminen haastateltavaksi vaatii sitä, että henkilö pitää tutkimusta mielenkiintoisena ja osallistumisen vaivan arvoisena. Tarjosinkin mahdollisille haastateltaville mahdollisuutta saada kaikkien kuntien tutkimushaastatteluista kooste. Näin pyrin motivoimaan viranhaltijoita osallistumaan tutkimushaastatteluun. Suostumisen jälkeen lähetin haastateltaville haastattelurungon etukäteen tutustuttavaksi.

Kuntien ensimmäisten haastateltavien tavoittaminen onnistui vaihtelevasti. Kukaan ei vastannut ensimmäiseen sähköpostiin, mutta toisen sähköpostin lähettämisen jälkeen sain sovittua ensimmäiset haastattelut. Joidenkin viranhaltijoiden tavoittaminen vei kauemmin, mutta lopulta sain puhelinsoitoilla tai useammalla sähköpostilla yhteyden myös muihin tavoittelemiini viranhaltijoihin. Kukaan ei kieltäytynyt haastattelusta, joten tutkimussuunnitelman mukaisia kuntia ei tarvinnut vaihtaa. Asiantuntijahaastattelussa haastateltavat ovat harvoin korvattavissa heidän erityisen tietämyksensä takia (Alastalo & Åkerman 2010, 312–314), joten kieltäytymistapauksessa olisin todennäköisesti valinnut toisen kunnan kieltäytyneen tilalle.

Toisen haastateltavan jokaisesta kunnasta valitsin johtavan viranhaltijan suosituksen perusteella eli käytin haastateltavien valinnassa lumipallo-otantaa. Pidän tarpeellisena kuulla johtavassa asemassa olevaa viranhaltijaa toisen haastateltavan valinnassa, jotta saan tutkimuksen kannalta keskeiset asiantuntijat haastateltaviksi. (ks. Hirsjärvi & Hurme 2015, 59–60) Laadullisessa haastattelututkimuksessa tyypillistä on ollut suojata tutkittavien henkilöllisyys anonymisoinnilla. Kuitenkin rajatun asiantuntijakentän tapauksessa haastateltavien henkilöllisyyden suojaus on vaikeaa, sillä saman alan toimijat voivat pienistäkin vihjeistä tunnistaa toisensa (Alastalo & Åkerman 2010, 321). Tämän vuoksi pyysin lupaa julkaista haastateltujen nimet osana haastateltujen listaa. Lista haastatelluista on saatavissa tämän tutkielman lopusta liitteestä 2.

Lopullisessa aineiston analyysissä anonymisoin haastatellut. Nimesin haastatellut koodeilla H1-H8 satunnaisessa järjestyksessä. Muutin myös lainauksia niin, että niistä ei voi tunnistaa yksittäistä haastateltua tai kaupunkia. En nähnyt tarvetta mainita analyysin yhteydessä haastatellun nimeä tai edes kaupunkia, sillä tutkimuksen tarkoitus on nostaa esiin, millaisia puhetapoja ilmastopolitiikasta tuotetaan osallistamisen näkökulmasta. Oletan siis, että saman kaupungin sisällä voi vallita erilaisia puhetapoja. Tutkimuksen kannalta en näe siis haastateltujen yksilöimistä tarpeellisena.

Haastattelut toteutettiin touko-kesäkuussa 2017 haastateltavien työpaikoilla haastateltavien ehdottamina ajankohtina. Pidän haastateltavien työpaikkoja luonnollisina paikkoina puhua työasioista. Osa haastateltavista oli valmistautunut haastatteluun etukäteen tulostamalla haastattelurungon. Haastateltavan mukana haastattelussa saattoi olla myös muuta materiaalia, kuten ilmasto-ohjelma, kaupungin strategia tai kunnan ilmastopolitiikan tavoitteisiin liittyvä diasarja.

Aloitin haastattelun kertomalla lyhyesti itsestäni ja tutkimuksestani ja sen nauhoitukseen liittyvistä seikoista. Pyysin myös lupaa julkaista haastattelun nimen osana haastateltujen listaa. Kaikki haastateltavat suostuivat tähän. Tämän jälkeen laitoin nauhurin päälle ja aloitin kyselemällä haastattelun perustietoja, kuten nimen ja työnkuvan. Sen jälkeen haastattelu eteni kolmen teeman avulla. Teemat olivat tässä järjestyksessä kunnan ilmastopolitiikka, ilmasto-ohjelman tai muun asiakirjan laadinta ja osallistaminen ilmastopolitiikassa. Teeman kunnan ilmastopolitiikka tarkoitus oli kartoittaa yleisesti kunnan ilmastopolitiikkaa, sen tavoitteita ja haasteita, ja herätellä haastateltavaa teemaan. Tämän jälkeen käsitelty asiakirjan laadinta -teemassa pyrin selvittämään ilmasto-ohjelman tai muun asiakirjan laadintaa ja sen taustoja. Viimeisessä teemassa keskeistä oli kartoittaa, mitä haastateltava ymmärtää osallistamisella ilmastopolitiikassa: miksi kunnassa osallistetaan tai ei osallisteta ilmastopolitiikkaan, mitkä ovat osallistamisen hyödyt ja haasteet, ja miten kunnassa osallistutaan yleisesti. Lopuksi kysyin vielä, jäikö mahdollisesti jotain kysymättä haastattelussa ja heräisikö haastateltavalle muuta sanottavaa käsitellyistä teemoista. Haastattelurunko kokonaisuudessaan on saatavilla tutkielman lopussa liitteessä 1.

Haastattelut kestivät keskimäärin noin tunnin. Poikkeuksen tekivät kaksi haastattelua, joista toinen vei noin puoli tuntia, ja toinen noin 1,5h. Litteroin haastattelut sanasta sanaan, jättäen kuitenkin pois yleisimmät täytesanat, 'tota' ja 'niinku', tekstin lukemisen sujuvoittamiseksi. En nähnyt tarkempaa litterointia tarpeellisena tämän diskursseihin keskittyvän tutkimuksen kannalta. Yksi tunnin mittainen haastattelu näin litteroituna tuotti noin 10 sivua kirjoitettua tekstiä. Lähetin litteroidun haastattelun haastatellulle itselleen oikaisuja varten, mutta vain yksi haastatelluista halusi oikaista haastatteluaan. Oikaisu koski väärin litteroitua hankkeen nimeä.

Seuraavaksi valotan haastatteluaineiston keruussa käyttämiäni lähestymistapoja. Tutkimushaastattelujen osalta keskityin erityisesti asiantuntijahaastatteluun ja teemahaastatteluun. Näiden lähestymistapojen pohjalta koostin haastattelurungon ja toteutin haastattelut.

3.1.4 Teema- ja asiantuntijahaastattelut haastatteluaineiston keruussa

Haastattelut käyvät moniin tutkimustarkoituksiin ja ovat joustava aineistonkeruumenetelmä (Hirsjärvi & Hurme 2015, 34), joten ne sopivat myös multi-method -tutkimukseeni. Haastattelu myös motivoi ihmisiä osallistumaan paremmin kuin esimerkiksi kyselylomake, ja mahdollistaa lisäkysymysten esittämisen ja tarkennuksien pyytämisen haastateltavalta (Hirsjärvi & Hurme 2015, 36). Haastatteluissa aiheiden järjestystä on myös mahdollista muokata tarpeen mukaan toisin kuin kyselylomaketta käytettäessä (Hirsjärvi & Hurme 2015, 34). Haastattelu sopikin aineistonhankintamenetelmäksi juuri tähän tutkimukseen, sillä haastatteleamalla sai enemmän ja tutkimuksen kannalta kohdistetumpaa tietoa kuin muilla aineistonhankintamenetelmillä (Dexter 1970/2006, 23). Erityisesti asiantuntijahaastattelun etu onkin yhdestä haastattelusta saatava suuri tietomäärä (Gillham 2005, 59).

Päädyn keräämään aineistoa haastatteluilla, sillä koin haastattelujen avulla pystyväni keräämään tietoa, jota ei ole saatavilla kirjallisessa muodossa. Asiantuntijahaastattelussa voikin saada tietoa, jota ei ole (vielä) julkaistu. (Gillham 2005, 57; Hirsjärvi & Hurme 2015, 11, 35) Asiantuntijahaastatteluilla voi olla tutkimuksen kannalta keskeinen merkitys myös, mikäli saatavilla on puutteellista tai hajanaista dokumenttiaineistoa tai prosessi on kesken. Tällöin saatavilla oleva aineisto voi olla yksin riittämätöntä. (Alastalo & Åkerman 2010, 312–314) Asiantuntijoilta saatava tieto voikin olla joskus ratkaisevan tärkeää tutkimukselle (Gillham 2005, 54). Tämän tutkimuksen tapauksessa asiantuntijahaastatteluja tekeminen olikin välttämätöntä, sillä kuntien osallistamisesta ilmastopolitiikassa ei ollut juuri saatavilla kirjallista aineistoa. Haastattelut myös osaltaan ohjasivat kirjallisen aineiston valintaa, kuten edellä mainittua. Asiantuntijahaastattelu voi auttaa myös tutkimuksen suunnan löytämisessä (Gillham 2005, 59).

Haastattelussa on huomioitava, kuka haastattelee ja ketä, ja mihin tarkoitukseen (Dexter 1970/2006, 32). Asiantuntijahaastattelussa haastatellaan henkilöitä, joilla on erityistä tietämystä tutkittavasta ilmiöstä tai asiasta, tai jotka ovat osa tiettyä ihmisten tai instituutioiden verkostoa (Gillham 2005, 54). Asiantuntijat voidaan valita haastatteluun hänen institutionaalisen asemansa vuoksi, tai hän on esimerkiksi voinut olla osallisena tutkittavassa prosessissa tai muulla tavalla rajatun ilmiökentän tuntija (Alastalo & Åkerman 2010, 312–314). Asiantuntijan voi myös nähdä olevan kuka tahansa, jolla on erityistä tietoa tutkittavasta asiasta, eli jokaisen voi nähdä olevan jossakin asiassa asiantuntija (Dexter 1970/2006, 18, 20). Kuitenkin tässä tutkimuksessa asiantuntija määritellään ja haastateltavat on valittu ensimmäisen määritelmän mukaisesti haastatellun institutionaalisen aseman ja erityisen tietämyksen tutkittavasta asiasta perusteella.

Tutkimushaastatteluissa myös tutkija osallistuu aineiston luomiseen. Haastattelut ovat sidottuja kontekstiin ja tilanteeseen, ja ne perustuvat kielelliseen vuorovaikutukseen (Hirsjärvi & Hurme 2015, 12). Haastattelijan läsnäolo ja tapa kysyä haastattelukysymyksiä vaikuttaa osaltaan saatuun vastaukseen (Hirsjärvi & Hurme 2015, 49). Haastattelussa haastattelijan taidot ja persoona, haastateltavan asenne ja orientoituminen ja sekä haastattelijan että haastateltavan määritelmä tilanteesta voivat vaihdella (Dexter 1970/2006, 32). Haastatteluilla saatu tieto onkin tulkinta käsitellystä aiheesta (Alastalo & Åkerman 2010, 319). Tämä voi aiheuttaa myös ongelmia: haastattelijalta vaaditaan taitoa ja kokemusta, eikä tällöinkään voi täysin välttyä virheiltä (Hirsjärvi & Hurme 2015, 35). Hirsjärven ja Hurmeen (2015, 124–125) mukaan aloittelevalla haastattelijalle tyypillisiä virheitä ovat keskittyminen kuuntelun sijaan kysymysten esittämiseen ja huono hiljaisuuden sietäminen. Aloittelija ei siten ole tarpeeksi joustava ja osa vastauksesta tai aiheen kannalta tärkeä tieto voi jäädä saamatta (Hirsjärvi & Hurme 2015, 124–125).

Tässä tutkimuksessa haastattelijana toimi opiskelija ja haastateltavana asiantuntijana toimi kunnan viranhaltija. En ollut ennen tämän tutkimuksen tekoa tehnyt haastatteluja. Haastattelujen aikana pyrin sietämään hiljaisuutta ja taukojen aikana tein muistiinpanoja ja siten annoin haastateltavalle aikaa ja mahdollisuuden jatkaa vastaustaan, vaikka puhe oli päättynyt. Ennen haastatteluja pyrin parhaani mukaan välttämään edellä mainittuja tyypillisiä aloittelijan virheitä tutustumalla haastattelututkimusta käsittelevään kirjallisuuteen sekä tutkielman teemaan liittyvään kirjallisuuteen mahdollisimman huolellisesti. Huolellinen valmistautuminen myös helpotti mahdollisten jatkokysymysten esittämistä haastattelutilanteessa. Alastalon & Åkermanin (2010, 316–318) mukaan pohjatyön tekemisellä voi olla vaikutusta myös haastattelutilanteen ilmapiiriin, sillä sen kautta haastattelija voi osoittaa perehtyneisyyttä aiheeseen. Kuitenkin oman kokemukseni mukaan tällä oli merkitystä lähinnä haastattelun jälkeisessä keskustelussa. Haastattelun aikana esitin kysymyksiä, kuuntelin ja myötäilin haastateltavaa. Siten annoin haastateltavan äänen kuulua, sillä juuri haastateltavien näkemykset ovat olennaisia tämän tutkimuksen kannalta. Haastateltavat suhtautuivat haastatteluun ja tutkimukseen positiivisesti, ja olivat kiinnostuneita valmiista tutkimuksesta. Osa haastatelluista kehui tutkimusaihetta mielenkiintoiseksi.

Ennakkovalmistautumisesta huolimatta haastattelutilanteessa voi tulla esiin yllättäviä, ennalta odottamattomia asioita. Tällaisten asioiden havaitsemiseksi tutkijan tulisi olla herkkä. (Alastalo & Åkerman 2010, 316–318) Valmistautumisesta huolimatta haasteelliseksi haastattelutilanteessa koin uuden tiedon omaksumisen nopeasti ja siten lisäkysymysten esittäminen ja tarttuminen haastatellun sanomisiin oli vähäistä. Kuitenkin pystyin joustamaan tarpeen vaatiessa kysymysten järjestyksen kanssa ja pyrin olemaan johdattelematta ja siten antamaan haastateltavalle mahdollisuuden kertoa oman tulkintansa haastattelun teemoista. Muokkasin myös kysymyksiä tarpeen mukaan, esimerkiksi tilanteissa, joissa haastateltava kertoi olleensa poissa ilmasto-ohjelman laadinnasta tai, jos kesken haastattelun tuli ilmi, että ilmasto-ohjelman sijaan kunnassa ilmastoasiat onkin sisällytetty kaupungin strategiaan. Tällöin jatkoimme keskustelua kaupungin strategiasta tai muusta ohjelmasta, jonka valmistelussa haastateltava oli ollut mukana.

Haastattelijan lisäksi haastattelussa myös haastateltava voi tehdä virheitä. Haastateltavan voi olla vaikeaa palauttaa mieleen yksityiskohtia, jos tutkittava asia on vanha tai haastateltava on ollut useassa samankaltaisessa prosessissa mukana. Haastateltavan muistia voi virkistää mahdollisimman täsmällisillä kysymyksillä tai esimerkiksi aikajanalla tai kuvilla. Haastateltavaa voi myös pyytää tutustumaan ennalta oheismateriaaliin. (Alastalo & Åkerman 2010, 317–318) Lähetyksen haastattelurungon etukäteen tutustuttavaksi, ja haastateltavista osa olikin valmistautunut haastatteluun esimerkiksi paperisella ilmasto-ohjelmalla, muilla asiakirjoilla tai tietokoneella. Kuitenkaan tässä tutkimuksessa ei ollut tarpeellista palauttaa tarkasti mieleen yksityiskohtia tietyistä tapahtumista eikä siten käyttää haastattelussa erityisiä muistinvirkistysmateriaalia, sillä tutkimuksen keskiössä ovat ilmastopolitiikan diskurssit.

Asiantuntijahaastatteluissa piilee vaara, että haastateltavat muokkaavat sanomisiaan tai valitsevat sanansa varovasti poliittisilla perusteilla ja lausuntojen taustalla voi olla piilotettuja asioita (Gillham, 2005, 57). Haastateltavat voivat muistaa asioita paitsi väärin, he voivat myös kaunistella asioita, vaieta tai jopa valehdella (Alastalo & Åkerman 2010, 312). Haastateltavan kertoma riippuu esimerkiksi haastateltavan asemasta, henkilöhistoriasta ja käsiteltävään asiaan liittyvistä jännitteistä. Myös se, kuinka haastateltava asemoi haastattelijan tai haastattelijan toimii haastattelutilanteessa, voi vaikuttaa haastateltavan kertomaan. Myös haastatteluhetki voi vaikuttaa haastateltavan esiin nostamiin asioihin ja niille antamaansa merkitykseen, sillä haastateltava tulkitsee käsiteltävää asiaa suhteessa haastatteluhetkeen. (Alastalo & Åkerman 2010, 319) Haastateltavat kuvaavat asioita myös omasta näkökulmastaan, joten esimerkiksi toisten toimijoiden käyttäytyminen ja valinnat ovat epäsuoraa tietoa, jopa arvailua (Alastalo & Åkerman 2010, 322). Onkin huomioitava, että haastateltavat saivat haastattelurungon etukäteen tutustuttavaksi ja tiesivät myös lähettämäni sähköpostin perusteella tutkimuksen käsittelevän ilmastopolitiikassa osallistamista. Nämä seikat ovat voineet vaikuttaa haastateltujen vastauksiin.

Vaikka haastatteluilla kerättyyn tietoon liittyy epävarmuustekijöitä, on huomattava, että myöskään dokumenttiaineisto ei välttämättä perustu faktoihin, sillä dokumentit on luotu tietyille yleisölle tiettyä tarkoitusta varten tietyssä tilanteessa (Alastalo & Åkerman 2010, 324–325). Tässä tutkimuksessa tutkin puhetapoja, eikä siten tarkoituksena ole luoda faktuaalista analyysia esimerkiksi kuntien tekemästä osallistamisesta ilmastopolitiikassa. Täten arvioin haastatteluaineistoni mahdollistavan luotettavien päätelmien teon ilmastopolitiikassa osallistamisen puhetapoihin liittyen (ks. Hirsjärvi & Hurme, 2015, 66), varsinkin, kun haastatteluaineisto sisältää haastatteluja useammasta kunnasta ja jokaisesta kunnasta on kaksi haastateltavaa.

Asiantuntijahaastattelussa on huomioitava, että kaikki haastateltavat eivät välttämättä tiedä tutkittavasti asiasta riittävästi. Siten kaikki haastateltavat eivät tutkimuksen kannalta ole yhtä hyödyllisiä. Toiset haastateltavat myös pystyvät auttamaan tutkijaa ymmärtämään asiaa paremmin kuin toiset. (Dexter 1970/2006, 19–20) Kuitenkin arvioisin saaneeni hyvät haastateltavat tutkimukseen, sillä kaikilla haastatelluilla oli käsitys kunnan ilmastopolitiikasta ja siinä osallistamisesta. Vaikka kaikki haastatellut eivät olleet olleet mukana kyseessä olleen ilmastoasiakirjan laadinnassa ja siten osanneet vastata sen laadintaa koskeviin kysymyksiin, tutkimuksen keskeinen tema eli osallistaminen ilmastopolitiikassa tuotti puhetta jokaiselta haastateltavalta. Diskurssianalyttisen tutkimuksen kannalta se oli olennaista.

Asiantuntijoilla voi olla tutkijaa laajempi tietämys tutkittavasta asiasta, joten he voivat kiinnittää huomiota esimerkiksi kysymysten asetteluun. Asiantuntijahaastatteluun sopii siis löyhästi konstruoitu haastattelu, jossa ei ole etukäteen tarkasti laadittuja valmiita kysymyksiä. (Gillham, 2005, 54) Tämän vuoksi valitsin haastattelun muodoksi teemahaastattelun.

Teemahaastattelulle tyypillistä on, että ennen haastattelujen tekoa tutkija on perehtynyt tutkittavaan ilmiöön ja sen oletettavasti tärkeisiin osiin, rakenteisiin, prosesseihin, rakenteisiin ja kokonaisuuteen. Ilmiöön perehtymisen perusteella tehdään haastattelurunko. Haastatteluissa kartoitetaan haastateltavien subjektiivisia kokemuksia ennalta analysoiduista asioista. Keskeisiä ovat ihmisten tulkinnat ja asioille antamat merkitykset. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 47–48)

Teemat ovat teemahaastattelussa nimensä mukaan keskiössä (Hirsjärvi & Hurme, 2015, 47–48). Haastatteluita varten määritetään keskeiset teemat, eli teemahaastattelussa ei ole yksityiskohtaisesti ennalta laadittuja kysymyksiä. Tämä mahdollistaa haastateltavien äänen saamisen kuuluviin, eikä tutkijan näkemys painotu. (Hirsjärvi & Hurme, 2015, 48) Teemahaastattelujen väljyys mahdollistaa ilmiön moninaisuuden paljastumisen (Hirsjärvi & Hurme, 2015, 66). Tästä huolimatta muotoilin haastattelurunkoon valmiit kysymykset, jotta aloittelevana haastattelijana muistan kysyä kaikilta haastateltavilta samoista asioista. Kuitenkin haastattelutilanteessa kysymyksen muoto saattoi vaihdella.

Hirsjärvi ja Hurme huomauttavat, että haastatteluaineistosta saatavat tulokset sisältävät tutkijan tulkintaa, joten tulee pohtia, voiko tutkimuksen tuloksia yleistää (Hirsjärvi & Hurme, 2015, 12). Tämän tutkimuksen osalta on huomioitava, että tässä tutkimuksessa aineistona toimivat harkinnanvaraisesti valittujen neljän keskisuuren kunnan asiakirjat ja kyseisten kuntien viranhaltijoiden haastattelut, joten tämän perusteella tämän tutkimuksen tuloksia ei voida yleistää koskemaan kaikkia Suomen kuntia. Keskisuurten kuntien kohdalla yleistyksen osalta tulee huomioida, että Etelä- ja Pohjois-Suomen keskisuuria kuntia ei ole mukana tutkimuksessa. Tutkimuksen tarkoituksenaan ei ole luoda yleistä kuvaa osallistamisesta kuntien ilmastopolitiikassa, vaan löytää eri puhetapoja osallistamisesta ilmastopolitiikassa.

3.1.5 Aineiston kattavuus

Tässä alaluvussa tarkennan, mitä osia päätöksentekoprosessista aineistoni kattaa.

Suomen ilmastolaki keskittyy osallistumisen osalta ilmastopolitiikan suunnitteluun. Asiakirjoissa taas kuntalaisten osallistumisesta puhutaan pääasiassa asiakirjan laadinnan yhteydessä. Jyväskylän ilmasto-ohjelmassa, Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategiassa ja Lappeenrannan ympäristöohjelmassa kuntalaisten ajatellaan osallistuvan asiakirjan laadintaan. Jyväskylän ja Tampereen seudun asiakirjoja laadittaessa kuntalaisille oli annettu mahdollisuus antaa lausuntoja asiakirjaluonnoksesta, eli osallistumismahdollisuus oli annettu melko myöhään laatimisprosessissa. Kuitenkin osallistumismahdollisuus oli voitu antaa myös aiemmin: Jyväskylässä oli järjestetty keskustelutilaisuus ilmasto-ohjelmasta, Tampereella asukastyöpaja. Lappeenrannan ympäristöohjelman laadinnan yhteydessä taas oli järjestetty työpajoja ja asukastilaisuus, joissa oli yhdessä asukkaiden paikallisten yritysten kanssa pyritty tunnistamaan Lappeenrannan vahvuudet ja kehityskohteet.

Kuitenkin Lappeenrannan ympäristöohjelmassa kuntalaisten ajatellaan paitsi osallistuvan ohjelman laadintaan, myös sen toimeenpanoon. Yksittäisille toimenpiteille vastuutahoiksi oli nimetty kaupungin ulkopuolisia toimijoita, kuten Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Turun kaupunkistrategian ja Kilpailukyky ja kestävä kasvu -ohjelman ollessa muodoltaan yleisemmin linjaava, asiakirjoista ei käy ilmi, missä vaiheessa päätöksentekoa kuntalaisten ajatellaan osallistuvan.

Kuten asiakirjateksteissä, myös haastatteluissa kuului osallistuminen ilmastopolitiikan suunnitteluun ja laadintaan. Haastattelujen mukaan suunnittelussa osallistuminen ajoittuu pääasiassa joko suunnittelun alkuvaiheeseen esimerkiksi kuulemalla asukkaiden mielipiteitä asiasta, kuitenkin niin, että tavoitteet tai muut raamit oli jo asetettu kaupungin sisällä, tai myöhemmässä vaiheessa kuulemalla kuntalaisten mielipide esimerkiksi asiakirjaluonnoksesta, kuten asiakirjoissakin. Suunnittelussa kunnissa pääasiassa osallistamiskeinoina olivat kuulemiset ja työpajat. Kaavoituksessa ja maankäytössä lakisäätteisten kuulemisien vuoksi osallistamisesta oli syntynyt rutiini. Haastatteluissa kävi myös ilmi, että vaikka ilmastopoliittisen asiakirjan laadinnassa olisi kuultu kuntalaisia asiakirjan luonnosvaiheessa, muiden tämän tutkimuksen ulkopuolella olevien asiakirjojen laadinnassa oli voitu hyödyntää vuorovaikutuksellisempaa työskentelyä, esimerkiksi resurssiviisaustiekartan luonnissa oli työskennelty työpajoissa sidosryhmien kanssa.

Kuitenkin haastatteluissa painottui suunnitteluun ja laadintaan osallistumista enemmän osallistuminen ilmastopolitiikan toimeenpanoon. Erityisesti ilmastopolitiikan toimeenpanoon kunnat haluavat toimijoita mukaan, sillä esimerkiksi hiilineutraaliustavoitetta ei nähdä mahdollisena saavuttaa yksin kunnan toimin. Keinoina mainittiin kannustus ja esimerkin näyttäminen, toiminnan mahdollistaminen, kampanjointi ja hankkeiden järjestäminen eri toimijoiden kanssa. Myös yritysverkostoja hyödynnettiin muissa tutkimukseen osallistuneissa kunnissa paitsi Jyväskylässä. Kunnat pyrkivät edistämään muiden toimijoiden osallistumista ilmastopolitiikkaan siis kannustamalla ja tekemällä tavoitteita näkyviksi.

Kuten jo edellä mainittua, halusin tutkia ilmastopolitiikkaa osallistamisen näkökulmasta aiheen ollessa vähän tutkittu. Tästä johtuen jo tutkimuksenteon alkuvaiheessa haasteeksi muodostui aineiston saatavuus. Osallistamisesta aineistoa on kunnilla saatavissa, samoin ilmastopolitiikasta, mutta ei näistä yhdessä. Kuitenkaan en halunnut hylätä tutkimusideaa, vaikka aineiston koostaminen osoittautui haasteelliseksi. Aineiston saatavuuden niukkuudesta johtuen tutkimusaineistooni sisältyvät tekstit keskittyvät kuntalaisten osallistamisessa ja osallistumisessa eri päätöksenteon vaiheisiin sen sijaan, että kaikki tekstit käsittelisivät samaa päätöksenteon vaihetta. Lakitekstit keskittyvät yksinomaan ilmastopolitiikan suunnitteluun, asiakirjat ja haastattelut suunnitteluun ja toimeenpanoon. Kuitenkaan en pidä aineiston fokuksien moninaisuutta tutkimuksen teon kannalta ongelmana, vaan rikkautena. Aineiston tekstien eri fokukset jo itsessään paljastavat ilmastopolitiikassa osallistamisesta sen, mihin päätöksenteon vaiheeseen osallistaminen liitetään, eli mihin vaiheeseen muiden toimijoiden oletetaan osallistuvan.

Tähän mennessä olen esitellyt tutkimuksen teoriataustan ja tutkimusaineiston sekä aineiston keruumenetelmät. Ennen analyysilukua esittelen vielä aineiston analysointimenetelmän DHA:n.

3.2 Metodina kriittinen diskurssianalyysi ja DHA

Diskurssianalyysi on väljä teoreettinen viitekehys, ja siten diskurssien tutkimusta voi tehdä monella eri tavalla. Tässä tutkimuksessa soveltan kriittiseen diskurssianalyysiin pohjautuvaa Wodakin ja Reisiglin diskurssi-historiallista (*discourse-historical approach*) lähestymistapaa (Reisigl & Wodak 2001). Jatkossa käytän menetelmästä lyhennettä DHA menetelmän englanninkielisen nimityksen mukaan. DHA:n taustalla on ajatus siitä, että kriittisen diskurssianalyysin tulee olla moniteoreettista ja -metodista, kriittistä ja itsereflektoivaa ja diskursiivisten käytäntöjen lisäksi tulee tutkia myös laajasti materiaalisia ja semioottisia käytäntöjä, jotta monimutkaiset, eri tahojen väliset suhteet tulevat läpinäkyvimmiksi (Wodak 2001, 64). Valitsin lähestymistavaksi DHA:n, sillä kriittiseen diskurssianalyysiin perustuva DHA ei pyri vain kuvaamaan asioita, vaan kytkee ne laajempaan kontekstiin ja kirjallisuuteen. DHA mahdollistaa eri tavoilla kerättyjen aineistojen käytön, joten se sopii kirjallista ja haastatteluaineistoa yhdistävään multi-method tutkimukseeni. Diskurssianalyysissä tutkimus painottuukin erityisesti diskurssien toteutumisen tarkasteluun erilaisissa käytännöissä (Jokinen, Juhila & Soininen 2016, 35), eli tässä tutkimuksessa erilaisissa teksteissä.

Tässä luvussa käsittelen sekä DHA:n taustalla vaikuttavaa kriittistä diskurssianalyysia että itse DHA:ta, koska ne ovat linkittyneitä toisiinsa. Aloitan esittelemällä kriittisen diskurssianalyysin ja DHA:n taustaoletuksia ja peruskäsitteitä, jonka jälkeen esittelen, kuinka käytän DHA:ta käytännössä aineiston analysoinnissa.

3.2.1 DHA:n taustaoletukset ja peruskäsitteet

DHA:n taustalla olevan kriittisen diskurssianalyysin teoreettisena oletuksena on, että kielellinen kanssakäyminen on sosiaalisen toiminnan muoto. Sen esioletuksena on rakenteiden, kuten sosiaalisten rakenteiden ja kielenkäytön normien, olemassaolo. Nämä rakenteet ovat sekä välttämättömiä toiminnalle että toiminnan tuottamia. Toiminta siis jäljentää rakenteita mutta myös vaikuttaa niihin. Tämän vuoksi mikrotason toiminnalla on paikallista laajempi merkitys, sillä kielellinen kanssakäyminen on yhteydessä sosiaaliin rakenteisiin. (Fairclough 1995, 35) Rakenteiden ja kielellisen kanssakäymisen välinen dialektinen määrittely ja sen vaikutukset eivät välttämättä ole siihen osallistuville ilmeisiä, vaan ne voivat olla vaikeaselkoisia. Kriittinen diskurssianalyysi pyrkiikin tekemään ne näkyviksi yhdistämällä makro- ja mikrotutkimusta. Kriittisessä diskurssianalyysissä keskeistä onkin asioiden keskinäisen yhteyden ja diskurssia muokkaavien valtarakenteiden näkyväksi teko, ei vain asioiden kuvaaminen. (Fairclough 1992, 12; Fairclough 1995, 36–37) Diskurssien tutkimisella voikin tutkia yhteiskunnallisia rakenteita, valtaa, instituutioita ja toimijoita (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 18).

Kriittisessä diskurssianalyysissä oletetaan, että kielellinen kanssakäyminen määrittää sosiaalisia rakenteita ja nämä rakenteet vaikuttavat kielelliseen kanssakäymiseen (Fairclough 1995, 36). Instituutioita, kuten kuntia, voidaan pitää puheyhteisöinä, joilla on tietyt omat puhetapahtumat, puitteet ja tapahtumapaikat, osallistujat ja normit näiden yhdistämiselle. Myös valtion tasolla ja kunnissa on siis määritelty, ketkä voivat osallistua ja mihin, missä roolissa ja missä puitteissa, mihin tavoitteisiin pyritään ja mitä institutionaalista tarkoitusta varten. Yhtäältä instituutio tarjoaa sen jäsenille toiminnalle välttämättömän kehyksen, mutta toisaalta instituutio rajoittaa sen jäsenten toimintaa instituution tarjoaman kehyksen sisällä. Instituutio siis samaan aikaan sekä helpottaa että rajoittaa sen jäsenten toimintaa. (Fairclough 1995, 38)

Asioiden keskinäisen yhteyden voi tehdä näkyväksi paneutumalla sosiaalisiin instituutioihin ja tiettyihin instituutioihin yhdisteltävissä oleviin diskursseihin arkipäiväisen keskustelun sijaan. Tässä tarkastelussa instituutiot ovat keskiössä sosiaalisten rakenteiden tuottamisessa ja muokkaamisessa sekä tiettyssä tapahtumassa, sillä instituutiot ovat merkittäviä yhteiskunnallisia ja sosiaalisia toimijoita. (Fairclough 1995, 37) Teknisesti voidaan ajatella, että määrittely suuntautuu ylhäältä alas: sosiaalinen muodostaminen (formation) määrittelee sosiaalisia instituutioita, ja instituutiot määrittelevät sosiaalista toimintaa (Fairclough 1995, 37). Kuitenkin Fairclough (1995, 38) huomauttaa, että määrittelyprosessi toimii myös toisin päin, eli dialektisesti. Konkreettisen toiminnan tasolla tapahtuneet muutokset voivat muokata instituutiota ja instituutiossa tapahtuneet muutokset voivat muokata sosiaalista muodostumista (Fairclough 1995, 38). DHA:ssa oletuksena on, että sekä kirjoitettu että puhuttu kieli kuvastaa sosiaalista käytäntöä (Wodak 2001, 65–66). Kielenkäyttö nähdään kuitenkin myös seurauksellisena sosiaalisen todellisuuden rakentajana (Jokinen ym. 2016, 26), eli diskurssi on siis sosiaalisesti muovautunut ja sosiaalisesti muokkaava (Wodak 2011, 39). Esimerkiksi valtio tai kunnat eivät yksin luo diskurssia, vaan myös yleisö osallistuu sen luomiseen.

Myös DHA:ssa oletuksena on, että diskursiiviset käytännöt ja toiminta-alat, joihin ne sisältyvät, vaikuttavat toinen toisiinsa. Diskursiivisten käytäntöjen ja tiettyjen toiminnan alojen suhde on siis dialektinen. Yhtäältä diskurssit siis vaikuttavat diskursiivisiin ja ei-diskursiivisiin sosiaalisiin ja poliittisiin prosesseihin ja toimintaan, ja toisaalta tilannekohtaiset, institutionaaliset ja sosiaaliset seikat vaikuttavat diskursseihin ja muokkaavat niitä. (Wodak 2001, 66) Toisin sanoen kielenkäyttöä rajoittavat esimerkiksi arvot, normit ja institutionaaliset rutiinit. Diskurssien tutkimuksessa oletetaan, että sanoilla ei ole yhtä pysyvää merkitystä, vaan kielenkäyttäjän on mahdollista tehdä valintoja eri tilanteissa ja siten valinnoillaan rakentaa todellisuutta. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 14–15)

Diskurssi on Reisiglin ja Wodakin määritelmän mukaan toisiinsa liittyvien, samanaikaisten ja seurauksellisten kielellisten toimintojen vyyhti. Ne ilmenevät sosiaalisessa toiminnassa merkityksellisinä suullisina tai kirjallisina ilmauksina. (Reisigl & Wodak 2001, 36) Diskurssi on suhteessa laajempaan kokonaisuuteen, ja se integroi monia eriäviä ääniä ja asemia. Diskurssin perustavia elementtejä ovatkin suhde laajempaan kokonaisuuteen, moninäkökulmaisuus ja argumentatiivisuus. (Wodak 2011, 39)

Diskurssi on eri asia kuin tekstit: tekstit ovat kielellisen toiminnan kestäviä tuotteita ja ne ovat erillään niiden tuottamisesta (Reisigl 2000, 231, Reisiglin & Wodakin 2001, 36 mukaan). Teksti on diskurssin spesifi ilmentymä, diskurssin uniikki toteutuma. Diskurssit tuovatkin itsensä ilmi monissa teksteissä ja genreissä. (Wodak 2011, 39) Tekstit voi jaotella tiettyihin merkityksellisiin tyyppeihin eli genreihin (Reisigl & Wodak 2001, 36). Faircloughin (1995, 14) mukaan genre on sosiaalisesti hyväksytty, tavanomainen, lähes kaavamainen kielenkäytön tapa tietyssä tilanteessa. Tekstien täysi merkitys voidaan ymmärtää vain, kun tekstin sisältämät merkitykset liitetään laajempaan tietämykseen maailmasta (Wodak 2011, 39). Onkin huomattava, että teksti itsessään seuraa sosiaalisen sopimuksen mukaisia sääntöjä ja sopimuksia ja tiettyjä tekstillisiä keinoja (esim. laki on tietyllä tavalla rakennettu). Tekstin sisältö taas voi seurata esimerkiksi tiettyä ideologiaa tai poliittisen ryhmän laatimaa ohjelmaa. (Wodak 2011, 40)

Tämän tutkimuksen aineistona toimivat tekstit kuuluvat eri genreihin: Suomen ilmastolain ja hallituksen esityksen ilmastolaiksi luen kuuluvaksi lakiteksti-genreen. Kuntien ilmasto- ja ympäristöohjelmat, -strategiat ja kaupunkistrategiat luen poliittisten asiakirjojen genreen ja viranhaltijoiden haastattelut asiantuntijahaastattelu-genreen. Tekstien rakenne ja sisältö siis poikkeavat toisistaan ja ne on tuotettu erilaisissa tilanteissa.

Diskurssit eivät ole toisistaan irrallisia, vaan ne ovat linkittyneitä toisiinsa ja voivat sisältää aladiskursseja (Wodak 2011, 40). Reisiglin ja Wodakin (2001, 36–37) mukaan diskurssit voivatkin levitä eri toiminta-aloille eli sosiaalisen todellisuuden osalle, ylittää niitä tai asettua päällekkäin tai muulla tavalla linkittyä toisiinsa sosiaalis-toiminnallisesti. Diskurssit ovat avoimia, joten uusia (ala-)aiheita voi syntyä milloin tahansa tai diskurssi edetä uudelle toiminta-alalle. Myös diskurssin aiheet voivat levitä eri aloille ja diskursseihin. (Wodak 2011, 40)

Diskurssien risteämistä, osittaista päällekkäisyyttä ja niiden keskinäistä suhdetta tiettyssä kielellisessä tuotoksessa kutsutaan interdiskursiivisuudeksi (Reisigl & Wodak 2001, 36–37). Intertekstuaalisuudella taas tarkoitetaan kaikkien tekstien yhteyttä aiempiin ja nykyisiin muihin teksteihin. Yhteys voi syntyä viittaamalla tiettyyn aiheeseen tai sen päätoimijoihin, samoihin tapahtumiin muiden tekstien kanssa ja käyttämällä samoja pääargumentteja toisen tekstin kanssa. (Wodak 2011, 39) Tekstit eivät ole siis toisistaan irrallisia.

Kielessä ei itsessään ole valtaa, vaan valta muodostuu ihmisten käyttäessä kieltä (Wodak 2011, 35). Tekstit ja diskurssit sisältävät siis vallankäyttöä. Diskurssin vallankäyttö voi näkyä suoraan teksteissä, esimerkiksi laeissa ja määräyksissä, mutta vallankäyttö voi esiintyä diskurssissa myös epäsuorasti esimerkiksi ilmaisuissa, kuvauksissa tai toimijoiden, toimien tai ideologioiden legitimoinnissa (Dijk 2008, 63). Valta on läsnä myös diskursiivisissa käytännöissä. Diskursiiviset käytännöt vaikuttavat sosiaalisten olosuhteiden syntyyn ja tuottamiseen, ylläpitävät tai muuttavat vallitsevaa tilannetta tai voivat vaikuttaa jopa sen tuhoutumiseen. (Reisigl & Wodak 2001, 40) Diskursiivisilla käytännöillä voi siis olla rakentava, säilyttävä, muuttava tai tuhoava vaikutus (Reisigl & Wodak 2001, 40).

Diskurssien tutkimuksessa oletuksena siis on, että on olemassa lukuisia rinnakkaisia merkityssystemejä, jotka kilpailevat keskenään (Jokinen ym. 2016, 26). Diskurssien välillä on siis valtasuhteita. Jotkin diskurssit voivat saavuttaa jopa hegemonisen aseman. Hegemonisen aseman saavuttanut diskurssi on muodostunut itsestäänselvydeksi ja luonnolliseksi, kyseenalaistamattomaksi totuudeksi. Nämä diskurssit vievät toisilta diskursseilta tilaa diskursiivisella kentällä. (Jokinen & Juhila 2016, 75–76) Aineiston analyysissä diskurssin hegemonisoitumisen voi tunnistaa siitä, että teksti tietyn paikoin yksinkertaistaa monimutkaisia asioita. Tieto tai käytännöt on luonnollistettu. (Jokinen & Juhila 2016, 89) Kriittisen diskurssianalyysin kannalta on tärkeää tiedostaa, että myös luonnollisiksi näyttäytyvät diskurssit sisältävät valtaa.

Myös diskurssien sisällä on valtasuhteita. Nämä diskurssien sisäiset valtasuhteet määrittävät, mitä diskurssissa sanotaan tai tehdään, millaiset ovat toimijoiden väliset suhteet ja ihmisten subjektipositiot (Jokinen & Juhila 2016, 85). Kriittisessä diskurssianalyysissä valta onkin yksi keskeisistä käsitteistä, ja se nähdään keskeisenä sosiaalisessa elämässä. Kriittisellä diskurssianalyysillä tarkastellaankin usein yhteiskunnallisia inklusion ja eksluusion prosesseja. (Wodak 2011, 35) Ne, joilla ei ole valtaa diskurssiin nähden, ovat virallisen ja mediadiskurssin passiivisia vastaanottajia, kun taas vallanpitäjät voivat saavuttaa suuria yleisöjä esimerkiksi painetulla, virallisilla teksteillä. Vallankäyttäjät voivat siten ohjata diskurssia sen materiaalin tuottamisella, muodostamisella ja jakamisella. (Dijk 2008, 63) Relevantti kysymys vallan jäljentämisessä diskurssin kautta on siis, kuka tai ketkä ohjaavat viestimistilanteiden valmistelua, osallistujia, tavoitteita, tyyliä ja retoriikkaa, eli keillä on pääsy diskurssiin (Dijk 2008, 84).

DHA:n erottaa kriittisestä diskurssianalyysistä sen tavoite toimia monialaisesti ja eri lähestymistapojen ja metodien sekä aineistojen (empirical data) ja taustatiedon pohjalta (Wodak 2001, 65). DHA pyrkii sisällyttämään tietyn diskursiivisen tilanteen kielelliseen analyysiin ja tulkintaan historiallista, poliittista ja/tai sosiologista ulottuvuutta (Reisigl & Wodak 2001, 35). DHA:ssa sovellettu triangulaation periaate yhdistää diskursiivisten ja muiden sosiaalisten käytäntöjen ja rakenteiden tutkimisessa monia tieteidenvälisiä ja metodisia sekä lähteenmukaisia (source-specific) lähestymistapoja. Periaatteeseen liittyy myös monien metodien käyttö aineiston keräämisessä ja eri genrejen analysoimisessa. (Reisigl & Wodak 2001, 40) Tutkittaessa poliittisia aiheita tai tekstejä DHA:lla kartoitetaan poliittisen alan, jolla diskursiiviset tapahtumat tapahtuvat, taustaa ja historiallisia lähteitä. Tämän lisäksi analysoidaan myös diskursiivisten toimien historiallista ulottuvuutta. (Wodak 2001, 65; Reisigl & Wodak 2001, 35) Tässä tutkimuksessa sovelletaan DHA:ta painottaen historiallista ulottuvuutta enemmän poliittista ulottuvuutta.

DHA:ssa tärkeää on sisällyttää analyysiin teoriaa, jotta niin sanottua kontekstia voidaan selittää (Wodak 2001, 65). Konteksti nähdään diskurssianalyysissä yhtenä maailman ominaisuutena ja aineiston analyysia rikastuttavana tekijänä häiriön sijaan (Jokinen ym. 2016, 36). Diskurssi onkin kontekstiriippuvainen merkityskäytäntö (Wodak 2011, 39), joten diskurssien tutkimuksessa on huomioitava kontekstisidonnaisuus (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 15). Diskurssien tutkinnan keskiössä onkin tilanne, aika ja paikka. Tutkittavat tekstit on sijoitettava tiettyyn aikaan ja paikkaan niitä analysoidessa, sillä merkitysten rakentuminen on tilannesidonnaista (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 16, 18).

Konteksti on DHA:ssa oleellinen käsite, sillä DHA:ssa sovellettu triangulaation lähestymistapa perustuu kontekstin käsitteeseen (Wodak 2011, 38). Wodak määrittelee kontekstin neljän kerroksen avulla. Ensimmäinen kerros on tekstien väliset ja diskurssien väliset suhteet ilmauksien, tekstien, genrejen ja diskurssien välillä. Toinen kerros on kielen ulkopuolella olevat muuttujat, kolmas tekstien ja organisaatioiden historia ja neljäs tilanteen kontekstin institutionaaliset kehykset. (Wodak 2011, 38; ks. myös Reisigl & Wodak 2001, 40–41) Eri kontekstin kerroksien tutkimisen avulla on mahdollista tutkia diskurssien, genrejen ja tekstien muuttumista poliittisesta kontekstista riippuen (Wodak 2011, 39).

DHA pohjautuu kriittisen teorian sosio-filosofiseen suuntaukseen (Wodak 2001, 64) ja sen käsitys siten sosiaalisesta kritiikistä koostuu kahdesta tunnistamisen ja yhdestä toiminnan ulottuvuuteen liittyvästä näkökulmasta. Ensimmäinen näkökulma pyrkii tunnistamaan epäjohtonmukaisuuksia, ristiriitoja ja paradokseja tekstin tai diskurssin sisältä. Toinen taas pyrkii paljastamaan diskursiivisten käytäntöjen suostuttelevan tai manipulatiivisen luonteen yhdistämällä analyysiin kontekstuaalista tietämystä ja siten yhdistämällä diskursiivisen tapahtuman laajempaan sosiaaliseen ja poliittiseen kehykseen. (Reisigl & Wodak 2001, 32–33) Kolmas näkökulma pyrkii taas olemaan käytännöllistä ja muuttamaan asioita (Reisigl & Wodak 2001, 32–33) esimerkiksi tutkimalla kriittisesti vallan väärinkäytön tai sosiaalisen epätasa-arvon diskursiivista jäljentämistä (Dijk 2008, 1).

3.2.2 Menetelmän soveltaminen käytännössä

DHA erottaa kolme tekstuaalisia merkityksiä ja rakenteita luovaa ulottuvuutta: puheenaiheet, diskursiiviset strategiat ja kielelliset keinot (Wodak 2011, 38). Näiden ulottuvuuksien avulla lähden tutkimaan tekstien ja diskurssien välisiä suhteita.

Wodakin (2011, 38) mukaan diskursiivisia strategioita käytetään joko tietoisesti tai tiedostamatta. Diskursiivinen valta on usein suostuttelevaa joko suoraan tai epäsuorasti, ja siten pyrkii luomaan vastaanottajille halutunlaisia mielle yhtymiä argumenteilla, lupauksilla, esimerkeillä tai muilla retorisisilla keinoilla. Vallankäytön peittämiseksi voidaan esimerkiksi luoda yleisölle kuva, että halutut toimenpiteet hyödyttävät yleisöä itseään. (Dijk 2008, 63) Diskursiivisilla strategioilla pyritäänkin saavuttamaan tietty sosiaalinen tai poliittinen tavoite (Wodak 2011, 38).

Esittelen seuraavaksi lyhyesti Wodakin tunnistamia strategioita. Viittaus- tai nimitysstrategioilla kategorisoidaan sosiaalisia toimijoita monilla keinoilla, esimerkiksi metaforilla. Predikationaalisilla strategioilla taas sosiaalisia toimijoita pyritään suorilla tai piilotetuilla väitteillä leimaamaan positiivisesti tai negatiivisesti. Argumentaatiostrategioilla ja *topoin* avulla taas oikeutetaan positiivisia tai negatiivisia seikkoja. *Topoi* (monikkomuoto, yksikkö *topos*) ovat argumentaation osia, joka kuuluu argumentin premisseihin ja yhdistää argumentit johtopäätökseen. Voidaan vedota esimerkiksi historiaan, tilastoihin tai oikeudenmukaisuuteen konkreettisen todisteen sijaan. Oikeutus- ja legitimaatiostrategiat ovatkin suostuttelevan retoriikan osia. Kehystäminen, näkökulman valitseminen tai diskurssin esittäminen voi myös toimia strategiana. Näillä keinoilla puhuja voi ilmaista osallisuutensa diskurssissa ja asemoida näkökulmansa. Tehostamisstrategioilla puhuja terävöittää ilmausta, lieventämisstrategioilla vastaavasti lieventää. Näillä strategioilla voi vaikuttaa ilmaisuun. (Wodak 2011, 40–42, 44; ks. myös Reisigl & Wodak 2001)

Kolmas puheenaiheiden ja diskursiivisten strategioiden lisäksi tekstuaalisia merkityksiä ja rakenteita luova ulottuvuus on kielelliset keinot, joiden avulla voi ymmärtää aiheita ja strategioita. Kielellisiä keinoja ovat esimerkiksi tiettyjen pronominien, kuten me tai he, käyttö ja olettamukset. (Wodak 2011, 38) Kaikilla Wodakin mainitsemilla strategioilla voidaan sulkea osa toimijoista tai näkökulmista pois.

Aineiston analyysissä ensimmäisenä kartoitan aiheita, joista ilmastopolitiikan yhteydessä puhutaan tai kirjoitetaan. Toiseksi paneudun diskursiivisiin strategioihin ja kolmanneksi kielellisiin keinoihin. Tämän jälkeen yhdistän analyysiin kontekstuaalista tietämystä ja lopuksi tarkastelen havaintojani kriittisesti. On muistettava, että kriittisessä tutkimuksessa tutkija ei ole yhteiskunnasta irrallinen, vaan myös tutkija osallistuu rakenteiden muokkaamiseen ja on toisaalta niiden vaikutuksen alla (Dijk 2008, 85–86). Kriittistä tutkimusotetta onkin kritisoitu tutkijan puolueellisuudesta. Dijk (2008, 7) kuitenkin huomauttaa, että myös poliittinen sitoutumattomuus on poliittinen valinta. Kriittisessä tutkimuksessa ja DHA:ta sovellettaessa onkin tärkeää tehdä tutkijan positio ja tutkittava aihe läpinäkyviksi ja perustella tehdyt tulkinnat teoreettisesti (Wodak 2011, 35).

4 Ilmastopolitiikan diskurssit

Tässä luvussa analysoin aineistoa kriittisellä diskurssianalyysillä ja DHA:lla. Vaikka aineisto sisältää asiakirjoja ja haastatteluja samasta kunnasta, käsittelin jokaista tekstiä uniikkina diskurssin ilmentymänä. Diskurssien tunnistamista edelsi aineiston luku yhä uudelleen ja referointi osallistamisen osalta. Pyrin kartoittamaan eri diskursseja aineistolähtöisesti, mutta pitäen kiinni valitsemastani näkökulmasta. Lopulta löysin diskurssit tarkastelemalla aineistossa esiintyviä toimijoita vallan näkökulmasta: kenen nähdään kulloinkin käyttävän valtaa ilmastopolitiikassa. Pyrin selvittämään aineistosta eri toimijoiden merkitykset ilmastopolitiikassa kussakin aineiston kohdassa, jossa puhuttiin eri toimijoista.

Apuna analyysissa käytin Wodakin diskursiivisia strategiota. Kävin aineiston läpi kirjaten ylös, keitä toimijoita kussakin tekstissä mainitaan, miten heitä luokitellaan, nimitetään ja millainen näkökulma ilmastopolitiikkaan otetaan: miten ilmastopolitiikka kehystetään ja kenellä on ilmastopolitiikassa valta. Kävin aineiston systemaattisesti läpi tästä näkökulmasta. Siten löysin viisi diskurssia. Nimesin ne seuraavasti: ”velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka”, ”itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka”, ”kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka”, ”verkostomainen ilmastopolitiikka” ja ”voimaannuttava ilmastopolitiikka”.

Tässä luvussa käyn läpi yksitellen löytämäni diskurssit. Tarkastelen, ketkä ovat osallistamisen kohteena, miten osallistaja asemoi itsensä suhteessa osallistettaviin ja rajataanko joitakin toimijoita diskurssin ulkopuolelle. Tarkastelen myös, millaisia legitimointistrategioita diskursseissa käytetään ja millaiset ovat diskurssien väliset suhteet sekä onko diskurssin sisällä valtakamppailua. Luvun lopuksi tarkastelen aineistoa tarkemmin teorian valossa eli yhdistän mikrotason ja makrotason analyysia toisiinsa (ks. Pietikäinen & Mäntynen 2009, 125) ja vertailen diskursseja keskenään.

Seuraavaksi esittelen löytämäni diskurssit yksi kerrallaan. Aluksi esittelen diskurssin yleiset piirteet lyhyesti, jonka jälkeen analysoin diskurssia tarkemmin DHA:n käsitteiden avulla.

4.1 ”Velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka”

Velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa ilmastopolitiikkaa perustellaan ja oikeutetaan velvoitteilla. Velvoitteiksi nähdään Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja EU-lainsäädäntö, mutta myös eräissä tapauksessa kunnan toimintaa ohjaava kaupunkistrategia. Ilmastopolitiikka näyttyy diskurssissa siis epäpoliittiselta ylhäältä tulevien velvoitteiden toteuttamiselta.

Velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa julkinen toimija suunnittelee ja toteuttaa ilmastopolitiikkaa. Hallinto näyttyykin diskurssissa valtaapitäväksi toimijaksi. Julkisen vallan ulkopuolisilta toimijoilta haetaan diskurssissa hyväksyntää ilmastopolitiikalle tai sen toimille. Hyväksynnän lisäämiseksi voidaan pyrkiä lisäämään toimijoiden osallistumismahdollisuuksia päätöksentekoon ja päätöksenteon avoimuutta. Hallinnon ulkopuolisia toimijoita ei siis liitetä ilmastopolitiikan toimeenpanoon. Muut toimijat näyttävät diskurssissa melko passiivisina eikä heidän osallistumisaktiivisuuttaan erityisesti pyritä kasvattamaan, vaan keskiössä on ilmastopolitiikan, sen toimien ja päätöksenteon hyväksyttävyyden lisäys.

Diskurssille on tyypillistä vedota ylhäältä tuleviin velvoitteisiin ilmastopolitiikan tai sen toimien oikeuttamiseksi. Ilmastopolitiikkaa legitimoidaan siis auktoriteetti-topoilla (ks. Wodak 2011, 44). Viittaamalla ylempään auktoriteettiin pyritään tekemään toiminnasta, tässä tapauksessa päästöjen vähentämisestä, legitiimiä.

Lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on [...] varmistaa osaltaan Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja seurantaan koskevien velvoitteiden täyttyminen [...]. (Ilmastolaki 609/2015, 1§)

Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategian tavoitteena on ollut laatia [...] toimenpideohjelma, jolla kunnat yhteistyötahoineen vähentävät kasvihuonekaasupäästöjä Euroopan unionin Suomea koskevien tavoitteiden mukaisesti ja varautuvat ilmastonmuutoksen seurauksiin. (”Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia 2030” 2010, 3)

Suomi on sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään YK:n ilmastopimuksen, Kioton pöytäkirjan ja EU:n ilmastopolitiikan velvoittamana. Vaikka kunnille ei ole jyvitetty päästövähennystavoitteita, ovat kunnat avainasemassa ilmastotyössä, sillä kaikki kasvihuonekaasupäästöt syntyvät jonkin kunnan alueella. [...] Jyväskylän ilmasto-ohjelman vauhdittajana ovat kaupunkistrategia ja ympäristöpolitiikka, jotka on hyväksytty keväällä 2010. Ne velvoittavat vastaamaan ilmastomuutokseen ja vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä. (”Jyväskylän kaupungin ilmasto-ohjelma” 2011, 3)

Sekä ilmastolaissa, Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategiassa, että Jyväskylän kaupungin ilmasto-ohjelmassa viitataan Suomen valtiota sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin ja EU:n lainsäädäntöön ja sieltä johtuviin päästövähennystavoitteisiin. Kriittisen diskurssianalyysin termein toisiin teksteihin viittaamista kutsutaan intertekstuaalisuudeksi.

Velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa auktoriteettiasemaan asetetaan kansainvälinen taso huolimatta siitä, esiintyikö diskurssi valtiotasolla vai paikallisella tasolla. Tampereen kaupunkiseudun ja Jyväskylän asiakirjoissa valtiotaso siis ohitetaan. Kunnat eivät vetoa siis yhtä ylempään tasoon eli valtioon, vaan ohittavat valtiotason ja vetoavat sen sijaan kansainväliseen tasoon asettaessaan omaa ilmastopolitiikkaansa. Tampereen kaupunkiseudun strategiassa kunnat ikään kuin toteuttavat EU:n tavoitteita valtion sijaan. Myös Jyväskylän ilmasto-ohjelmassa kuntia kuvataan merkityksellisiksi toimijoiksi ilmastotyössä. Kunnat siis näkevät itsensä merkittäviksi toimijoiksi ilmastomuutokseen vastaamisessa jopa kansainvälisellä tasolla (ks. myös Barber 2013).

Jyväskylän ilmasto-ohjelman ”vauhdittajana” nähdään myös kaupungin itselleen asettamat velvoitteet kaupunkistrategian ja ympäristöpolitiikan kautta. Velvoitteita ei siten diskurssissa nähty joka tapauksessa tulevan ylemmältä tasolta, vaan velvoite saattoi olla myös kaupungin itsensä asettama kaupungin toimintaa ohjaava asiakirja.

Hallinnon ulkopuolisista toimijoista diskurssissa viitataan pääasiassa kansalaisiin. Yrityksiltä tai kansalaisjärjestöiltä ei siis haeta hyväksyntää, vaan hyväksyntää haetaan nimenomaan kansalaisilta tai asukkailta.

Ja kyllä tietysti se haaste on sit se viestintä, ja sen viestin vieminen tänne jokaiselle asukkaalle sillein myönteisellä ja positiivisella vireellä. (H1)

Ilmastopolitiikan laajan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää varmistaa ilmastopolitiikan valmistelun ja toteuttamisen avoimuus sekä kansalaisten osallistumismahdollisuudet näissä prosesseissa [...]. (HE 82/2014 vp ilmastolaiksi, 2.4.2)

Laissa olisi perussäännökset valmistelun avoimuudesta ja osallistumismahdollisuuksista. Tällä pyritään siihen, että niin kansalaisilla kuin keskeisillä ilmastoon vaikuttavilla toimijoillakin olisi mahdollisuus esittää näkemyksensä tulevasta ilmastopolitiikasta. Suunnitelmia hyväksyttäessä olisi tiedossa, mitä näkemyksiä on esitetty ja miten ne on otettu huomioon, mikä lisäksi suunnitelmien yleistä yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä [...]. (HE 82/2014 vp ilmastolaiksi, 4.3)

Hallituksen esityksessä ilmastolaiksi ilmastopolitiikan hyväksyttävyyden kannalta ilmastopolitiikkaa tulisi valmistella ja toteuttaa avoimesti. Avoimuuden lisäksi hyväksyttävyyteen liitetään nimenomaan kansalaisten osallistumismahdollisuudet. Vaikka lakiesityksessä puhutaan myös muista 'keskeisistä ilmastoon vaikuttavista toimijoista', hyväksyttävyyden yhteydessä vain kansalaiset mainitaan nimeltä. Muita toimijoita ei erikseen nimetä hyväksyttävyydestä puhuttaessa, vaikka myöhemmin tekstissä ilmenee, että muilla toimijoilla tarkoitetaan esimerkiksi elinkeinoelämää, etujärjestöjä ja kuntia.

Velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa taustaoletuksena on, että ilmastopolitiikka tai sen toimenpiteet eivät ole laajasti hyväksytyjä.

[K]un [kyseinen kaupunki] on saanu näitä palkintoja ilmastotyöstä, [...], niin tavallaan sitä kautta sitten se antaa mahdollisuuden myös viestiä kuntalaisille tehokkaammin sitä, tai se antaa uskottavuutta siihen viestiin kuntalaisille päin. Ilman niitä se ois tosi hankalaa, tai paljon hankalampaa. Että nyt ne vaan puhuu jotain, yrittävät kehua itseään. (H1)

Jos ilmastopolitiikka ja sen toimet nähtäisiin laajasti hyväksytyinä, diskurssissa ei oletettavasti pyrittäisi oikeuttamaan ilmastopolitiikkaa, puhuttaisi ilmastopolitiikasta leimaavana terminä tai ilmastopolitiikan hyväksyttävyyden tai uskottavuuden lisäämisestä.

Velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka -diskurssille on tyypillistä, että ilmastopolitiikka nähdään nimenomaan velvoitteiden toteuttamisen välineenä, ja toteuttajana toimii julkishallinto. Diskurssi esiintyi kaikissa genreissä, mutta ei jokaisessa tekstissä. Jos diskurssi esiintyi tekstissä, se oli vahva mutta ei välttämättä sulkenut täysin pois muita diskursseja. Voimakkaimmin diskurssi oli läsnä lakiteksteissä, mutta ainakin osittain diskurssi esiintyi myös muissa teksteissä.

Jyväskylän ja Tampereen kaupunkiseudun asiakirjoissa vedotaan velvollisuuksiin ilmastopolitiikan oikeuttamiseksi velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka -diskurssille tyypillisesti, mutta muita toimijoita ei liitetäkään hyväksyttävyyteen, vaan päästöjen vähentämiseen. Toimijoihin kohdistetaan tietotusta ja neuvontaa, jotta toimijat, erityisesti kuntalaiset, muuttaisivat käytöstään. Tiedotuksella ja neuvonnalla pyritään helpottamaan ilmastoystävällisten valintojen tekoa ja neuvomaan esimerkiksi energiatehokkuuden parantamiseen liittyvissä toimenpiteissä. Jyväskylän kaupungin ilmasto-ohjelmassa tietoisuuden lisäämiseen yhdistetään myös elinkeinoelämä.

Kohderyhmänä tietoisuuden kohdalla eivät ole ainoastaan kaupungin oma organisaatio ja asukkaat, vaan myös elinkeinoelämä. Yrityksillä voi olla merkittäviä ilmastovaikutuksia liittyen muun muassa sijaintiin (vrt. liikkuminen) ja energiatehokkuuteen. Toisaalta Jyväskylässä sijaitsevat yritykset ja tutkimuslaitokset voivat luoda innovaatioita, joilla pystytään edistämään ilmastotyötä ja luodaan uutta yritystoimintaa sekä työpaikkoja. ("Jyväskylän kaupungin ilmasto-ohjelma" 2011, 13)

Kaupungin toiminta ei kuitenkaan rajoitu vain tiedotukseen ja neuvontaan, vaan kaupunki voi toimia myös itse esimerkkinä.

On tärkeää, että asukkaat ymmärtävät mitä ilmastonmuutos on, miten se vaikuttaa heidän elämäänsä ja miten he voivat osaltaan vaikuttaa ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen. Tähän Jyväskylä pyrkii tiedotuksella ja toimimalla itse esimerkkinä. ("Jyväskylän kaupungin ilmasto-ohjelma" 2011, 13)

Kuitenkin kaupungin toimiminen itse esimerkkinä sisältää oletuksen siitä, että ilmastopolitiikka on jo hyväksyttyä ja kuntalaiset tarvitsevat vain esimerkinnäyttäjän tehdäkseen myös itse ilmastotekoja. Diskurssin sisällä on siis valtakamppailu. Yhtäältä diskurssissa oletetaan, että ilmastopolitiikka ei ole yleisesti hyväksyttyä, kun taas toisaalta diskurssissa oletetaan, että ilmastopolitiikka on yleisesti hyväksyttyä. Ensin mainitussa aladiskurssissa riittäviksi toimiksi hyväksyttävyyden lisäämiseksi nähdään avoimuuden ja osallistumismahdollisuuksien lisäys, kun taas toisessa aladiskurssissa pyritään aktivoimaan kaupunkiorganisaation ulkopuolisia toimijoita tekemään ilmastotekoja.

Kuitenkin ensin mainitussa, ilmastopolitiikan ei-hyväksytyksi näkevän aladiskurssin yksisuuntaisten osallistamiskeinojen taustalla voi olla toimijoiden heterogeenisyyden tunnistaminen.

Tietysti se [osallistaminen], tää, se on kyllä tässä jotenkin ilmastopolitiikassa erityisen haastavaa, koska ne toimenpiteet on niin moninaisia ja ne kohdistuu hyvin eri tavalla eri ihmisiin. Semmosta kokonaisvaltasta osallistamista, se on aika mahdoton saada aikaseksi. (H1)

Toimijoiden heterogeenisyyden tunnistaminen ja siten osallistamisen kokemisen haasteelliseksi voikin olla syynä vaikeuteen osallistaa muita toimijoita ilmastopolitiikassa. Kansalaisten nähtiin pitävän tärkeinä eri asioita ja ilmastopolitiikan kohderyhmän olevan siten hajanainen. Kohderyhmän hajanaisuus luo haasteita viestinnälle ja osallistamiselle ilmastopolitiikassa, kun kaikkia ei koeta voitavan tavoittaa samalla viestillä.

Ilmastopolitiikan tietoperustaisuutta pidetään diskurssissa tärkeänä asiana. Ilmastolaki säättää tieteellisen asiantuntijaelimen ”riippumattoman tieteellisen tiedon turvaamiseksi” (HE 82/2014 vp ilmastolaiksi). Riippumattoman asiantuntijaelimen asettamisella halutaan turvata tieteellinen tieto päätöksenteon tukena ja edistää politiikan ja tieteen vuoropuhelua. Kuitenkin tieteellisen tiedon nähdään tukevan päätöksentekoa, ei siis määrittävän lopputuloksia.

Ilmastopoliittikka näyttää hallinnollistuneen velvoitteita toteuttava ilmastopoliittikka -diskurssissa. Päätökset tehdään osin ylikansallisella tasolla, eikä kansalaisilla näytä olevan todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa niihin. Diskurssissa ilmastopoliittikka näyttää hallinnon suunnittelemana ja toteuttamana velvoitteiden täyttämisenä, ja tieteellinen tieto halutaan turvata päätöksenteon tukena. Kuitenkaan diskurssi ei täysin tue asiantuntijavallan lisäämistä ilmastopoliittikassa, sillä asiantuntijavallan lisäämisen puolesta ei argumentoida, vaikka päätöksenteossa tieteellinen tieto halutaan turvata. Sen sijaan diskurssissa halutaan lisätä ilmastopoliittikan hyväksyttävyyttä hallinnon ulkopuolisten toimijoiden keskuudessa. Ilmastopoliittikkaa ei siten pidetä vain asiantuntijoiden asiana, vaan se nähdään myös kansalaisia koskeväksi politiikaksi.

4.2 ”Itsenäisten toimijoiden ilmastopoliittikka”

Itsenäisten toimijoiden ilmastopoliittikka -diskurssissa paikallistason toimijat toimivat oma-aloitteisesti ja itsenäisesti ilman ulkoista ohjausta. Toisin kuin velvoitteita toteuttava ilmastopoliittikka -diskurssissa, itsenäisten toimijoiden ilmastopoliittikka -diskurssissa ei ole yhtä valtaa pitävää tahoa kuten hallintoa, vaan paikallistason toimijat ovat keskenään tasavertaisessa asemassa. Aktiivisina toimijoina esiintyvät diskurssissa kunta, yritykset, yhdistykset ja kuntalaiset.

Toimijoiden oma-aloitteisuus korostuu itsenäisten toimijoiden ilmastopoliittikka -diskurssissa. Diskurssi esiintyi sekä asiakirjagenressä että haastattelugenressä, mutta ei kaikissa genreihin kuuluvissa teksteissä. Lakitekstigenressä diskurssia ei esiintynyt velvoitteita toteuttava ilmastopoliittikka -diskurssin ollessa teksteissä vahva ja siten vieden tilaa muilta diskursseilta. Lappeenrannan ympäristöohjelma on hyvä esimerkki diskurssista, mutta diskurssia esiintyi myös muualla aineistossa, kuten eräissä haastatteluissa. Seuraavissa lainauksissa kaupungin omaa toimintaa korostetaan diskurssille tyypillisesti:

Lappeenranta on liittynyt *HINKU-kuntien verkostoon* vuoden 2014 alussa ja *FISU-verkostoon* vuonna 2015. (”Ympäristöohjelma. Lappeenranta 2016–2020”, 3)

Lappeenrannan kaupunki liittyy sopiviin kansainvälisiin verkostoihin [...].
(”Ympäristöohjelma. Lappeenranta 2016–2020”, 20)

[K]aupunki on asettanu ilmastopoliittisia tavoitteita, selkeitä mitattavia päästövähennystavoitteita, joiden toteutumista se vuosittain seuraa ja kaupunki on myös johtamisjärjestelmänsä ja strategiansa rakenteen puitteissa ohjelmoinu niitä toimenpiteitä, joilla se näihin päästövähennyksiin pääsee. (H2)

Kunta esitetään diskurssissa siis aktiivisena toimijana. Toiminta on oma-aloitteista, eikä siihen liitetä velvoitteita, kuten velvoitteita toteuttava ilmastopoliittikka -diskurssissa. Oma-aloitteinen aktiivinen toiminta on ikään kuin ylpeyden aihe ja sitä halutaan tuoda esille. Lappeenrannan ympäristöohjelmassa kaupungin kuvataan itsenäisenä toimijana liittyvän sopiviksi katsomiinsa verkostoihin, eikä esimerkiksi verkostoituvan kansainvälisten toimijoiden kanssa tai liittyvänsä mukaan kansainväliseen yhteistyöhön. Diskurssissa toimijan itsenäisyys ja oma-aloitteisuus näkyvät siis edellä esitetyissä lainauksissa vahvana.

Diskurssissa aktiivisina esitetään kunnan lisäksi myös yritykset ja yhdistykset.

Meillä on hyvä esimerkki tää [verkkoston nimi] yritysverkostoille, elikkä yritykset tuli kysymään, et nyt meillä on niin hyvä imu, että miten pienetkin yritykset pääsee mukaan tällaseen [ilmasto]työhön [...]. Yritykset haluaa olla tällasessa työssä mukana [...]. (H3)

Esimerkiksi [kyseisessä kaupungissa] on semmonen [kyseisen kaupungin] polkupyöräilijät ry, jolla on Facebook-ryhmä, joka on tosi aktiivinen vaikuttaja, mut ei oo mitenkään kaupungin synnyttämä osallistumisen muoto, vaan on itseorganisoitunu ja tullu hyvinkin [kyseisen kaupungin] kontekstissa merkittäväksi vaikuttajaksi.” (H2)

Myös julkishallinnon ulkopuolisten toimijoiden, kuten yritysten ja yhdistysten, nähdään toimivan oma-aloitteisesti omasta halustaan ilman ylhäältä tulevaa ohjausta. Aktiivisten toimijoiden nähdään toimivan toisistaan riippumatta, vaikka toimivatkin samalla kentällä. Diskurssissa ilmastopolitiikkaan ei liitetä siis verkostossa yhdessä toimimista, vaikka toimijat voivat tehdä myös itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssissa yhteistyötä keskenään. Itsenäiset toimijat määrittävät omien intressiensä pohjalta, kenen kanssa haluavat tehdä yhteistyötä ja minkä tavoitteen saavuttamiseksi. Kuten myöhemmin käsiteltävässä verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa, itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssissa toimijat eivät muodosta keskenään laajaa verkostoa, vaikka tekisivätkin keskenään yhteistyötä.

Osallistava kaavoitus: otetaan eri sidosryhmät mukaan maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen kestävien kokonaisratkaisujen löytämiseksi [...]. ("Ympäristöohjelma. Lappeenranta 2016–2020", 23)

Luonnon monimuotoisuuden varmistamiseksi tehdään yhteistyötä esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliiton, WWF:n ja paikallisten suojelujärjestöjen kanssa. ("Ympäristöohjelma. Lappeenranta 2016–2020", 25)

Lappeenrannan kaupunki tekee siis eri toimijoiden kanssa yhteistyötä liittyen eri asioihin. Yhteistyöllä eri toimijoiden kanssa pyritään eri tavoitteisiin. Yhteistyöllä sidosryhmien kanssa kaupunki pyrkii löytämään kestäviä kokonaisratkaisuja, kun taas järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön tarkoitus on varmistaa luonnon monimuotoisuuden säilyminen.

Aktiivisia toimijoita erityisesti korostetaan itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssissa. Aktiivisuutta pidetään positiivisena asiana ja sitä toivotaan lisää.

[Y]hen talon pääty laitettiin kokonaan aurinkopaneeleja, [...] se tuli just asukkaiden aktiivisuuden, isännöitsijätoimiston aktiivisuuden kautta sinne ja niitä pitäis saada lisää. (H2)

On pieni joukko innostuneita ihmisiä, mut semmonen pystyy nykyään tosi nopeesti laajenemaan ja kasvamaan [...] [O]is mielenkiintoista, et jos ilmastopolitiikkaankin syntyis tämmösiä osallistumisilmiöitä tai jos niitä pystyis jollakin tavalla vähän, ei niitä voi koskaan tilata mistään, mutta et jos vaikka energiakäänteeseen osalta esimerkiksi alkais ilmetä kansalaisaktiivisuutta [...]. (H2)

Itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssissa nimenomaan toivotaan lisää aktiivisuutta hallinnon ulkopuolisilta toimijoilta. Heitä ei siis yritetä aktivoida tai osallistaa, vaan aktiivisuuden synnyttäminen ylhäältäpäin nähdään jopa mahdottomana. Aktiivisuuden lisääntyminen ilmastotoimien toteuttamisen suhteen jää siis toiveen ja hallinnon ulkopuolisten toimijoiden varaan. Diskurssissa epäaktiivisia toimijoita ei mainita ääneen, vaan heidät häivytetään pois koko diskurssista.

Osallistamiseen liitettiin diskurssissa vain kunnan henkilöstö. Lappeenrannan ympäristöohjelmassa ympäristöjohtamisjärjestelmää kuvataan alaspäin levenevällä kolmiolla, jonka ylimpänä on kaupunginjohtaja, toisena toimialojen työryhmät, kolmantena ekotukihenkilöt ja alimpana kaupunkiorganisaation työntekijät. Toimialojen työryhmät kouluttavat ekotukihenkilöt ja ekotukihenkilöt panevat käytäntöön ohjelmissa määritetyt toimenpiteet omissa yksiköissään.

Hallinnon ulkopuolisiin toimijoihin ei kohdisteta siis erityisiä osallistamistoimia ylhäältä. Itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssissa onkin havaittavissa Ostromin (2009) monikeskuksisen hallinnan piirteitä: valta ja vastuu päästöjen vähentämisestä on hajautettu, ja kunta näyttäytyy yhtenä yksikkönä muiden ilmastomuutoksen hallinnan yksiköiden joukossa. Kuitenkin itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssissa epäaktiiviset, päästöjä vähentämättömät toimijat häivytetään. Siten aktiivisten määrä suhteessa epäaktiivisiin jää epäselväksi.

4.3 ”Kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka”

Kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssissa kansalaisilla tai paikallisella tasolla kuntalaisilla nähdään olevan paljon valtaa. Kuntaorganisaation omien päästöjen nähdään olevan suhteellisen pienet ja jo huomioitu osana päästövähennyssuunnitelmaa, kun taas kuntalaisiin liitetään paljon valtaa vaikuttaa päästöihin esimerkiksi liikenteen, ruuan ja asumisen osalta. Kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssi esiintyi yhdessä haastattelussa.

Vallanpitäjiksi diskurssissa nimetään kansalaiset, yksityiset toimijat ja yrityskansalaiset. Kunnan päästöjen vähentymisen nähdään olevan osittain riippuvainen kuntalaisten päästöjen vähentämisestä, sillä kunta ei voi vaikuttaa suoraan muihin kuin kuntaorganisaation omiin päästöihin. Diskurssissa julkishallinnon ulkopuolisilla toimijoilla ollessa valtaa yli kunnan voi toimijoiden nähdä olevan Arnsteinin (1969) tikapuiden ylimmillä askelmilla. Kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka-diskurssissa toimijoiden valta liittyy kuitenkin ilmastopolitiikan toimeenpanoon, ei niinkään päätöksentekoon, kuten Arnsteinin tikapuut. Tässä yhteydessä kansalaisilla on siis kontrolli ilmastopolitiikan toimeenpanossa.

Sit jos puhutaan siitä, miten liikenteen päästöjä vähennetään, niin kaupungista riippuen 10 000 tai 100 000 tai miljoonia ihmisiä päivittäin tekee niitä kulkemispäätöksiä, et se ei oo se 10 voimaa, mistä on kysymys, vaan ne on 100 miljoonaa tai 100 000 tai kuin monta päivittäistä kulkijaa siellä sitten onkin. (H2)

[K]un me saadaan tää keskitetyn energiantuotannon energiakäänne tehtyä, fossiilinen pois ja uusiutuvaa, niin miten sitten seuraavaksi pääsemme energiajärjestelmän kestävyyttä parantamaan, niin se painopiste menee sinne kansalaisten puolelle ja yksityisten toimijoiden ja myöskin yrityskansalaisten puolelle, et miten siellä saadaan vaikka aurinkoenergiaa lisättyä, miten saadaan energiatehokkuusinvestointeja kannustettua, miten saadaan peruskorjauksissa huomioitua mahdollisuudet tehdä ne energiatehokkaammin ja vaikka laittaa sinne sitten uusiutuvan energian tuotantoa. (H2)

Diskurssissa toimijoilla nähdään olevan suuri päästövähennyspotentialiaali ja valtaa vaikuttaa päästöihinsä ja investoida 'ilmastoratkaisuihin'.

Jopa kumulatiivisesti aika paljonkin [lisää investointeja ilmastoratkaisuihin], jos ajattelee kaikkee taloyhtiöitä, ajattelee vuokrayhtiöissä, asumisoikeusyhtiöissä asukkaiden vaikutusvaltaa ja sitten sitä, miten yksityiset kiinteistönomistajat esimerkiksi voi kohentaa kiinteistöjen energiatehokkuutta ja vaikka tuottaa uusiutuvaa energiaa. (H2)

Kun kuntalaisilla nähdään olevan paljon valtaa, halutaan heihin myös vaikuttaa. Kun itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssissa hallinnon ulkopuoliset toimijat nähtiin oma-aloitteisiksi, kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssissa hallinnon ulkopuolisten toimijoiden oletetaan lähtökohtaisesti olevan passiivisia päästöjen vähentämisessä. Jotta päästöt vähenevät, tulee toimijoita osallistaa tekemään ilmastotekoja.

[Onnistunut ilmastopolitiikka olisi] sellasta, joka vähentää päästöjä ja innostaa kansalaisia olemaan aktiivisia ilmastopolitiikan toimijoita ja mahdollistaa ja osallistaa siihen. (H2)

Osallistamiseen liitetään kansalaiset, eri sidosryhmät, opiskelijat, koululaiset, tutkimuskumppanit, kehittämiskumppanit ja yritykset. Toimijoita ei erityisesti leimata, mutta eri ryhmiä osallistetaan eri tavoin. Yrityksillä on kiertotalouteen liittyvää verkostotoimintaa, kun taas kuntalaisiin kohdistetaan kampanjoita. Eri 'sidosryhmille' kaupungissa on taas järjestetty työpajoja.

Kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssissa osallistamiseen liitetään siis erilaisia osallistamiskeinoja. Kun velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa julkishallinnon ulkopuolisia toimijoita päätöksenteon yhteydessä kuultiin ja sen jälkeen lähinnä tiedotettiin, kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssissa julkishallinto pyrkii osallistamaan kansalaisia ilmastopolitiikan suunnittelun lisäksi toteuttamiseen, eli toisin sanoen tekemään ilmastoystävällisiä valintoja toiminnassaan. Osallistamiskeinoiksi nimetään äänestäminen vaaleissa, lakisääteinen kuuleminen, foorumit, yleisötilaisuudet, palautteen antamisen mahdollistaminen, kampanjoilla vaikuttaminen, kannustaminen, työpajat ja vuorovaikutuksellisten kanavien hyödyntäminen. Osallistamiseksi käsitetään myös osallistaminen kaupunginosatyön, järjestön tai asiantuntijaorganisaation välityksellä. Diskurssissa on nähtävissä siis viitteitä suostutteluteoriasta (ks. John ym. 2013). Eri toimijoita pyritään eri keinoin suostuttelemalla muuttamaan käytöstään ympäristöystävällisemmäksi.

Vaikka diskurssissa päästöjen vähentämisellä on suuri rooli, osallistamiseen liitetään myös muita hyötyjä kuin päästöjen väheneminen, esimerkiksi päätösten tietopohjan vahvistuminen ja ilmastopolitiikan hyväksyttävyyden lisääntyminen.

Tulee parempia tuloksia, tulee parempi, vahvempi tietopohja sille, mitä kunta tekee, erityisesti ehkä kokemuspohjanen tieto tulee vahvemmaks, parempi tieto kansalaisten näkemyksistä ja tarpeista, lisää voimavaroja, lisää resursseja, lisää hyväksyttävyyttä sille ilmastopolitiikalle, lisää tukea sille, lisää sisältöä sille. Varmaan lisää investointejakin ilmastoratkaisuihin. (H2)

Osallistamiseen liitetään siis päätöksen laadun parantuminen, toiminnan resurssien ja ilmastopolitiikan tuen lisääntyminen. Osallistamiseen liitetään myös ratkaisujen hakeminen tiettyyn asiaan, mutta lopulta osallistamalla halutaan aktivoida ihmisiä tekemään ilmastotekoja.

Diskurssi haastaa nykyisen kuvan kaupungista esittämällä toisenlaisen kuvan kaupungista.

[N]yt tehdään tämmöstä ihmisen kaupunkia, ihmisen mittakaava ja kävely ja se, mut voitais vielä tehdä sitten aika paljonkin ekologisempi kaupunki ja se ois samalla ilmastoystävällisempi ja kestävämpi monella tavalla. (H2)

Kuitenkaan diskurssissa ei haasteta demokratiaa, eli ilmastoystävällisempää kaupunkia ei tavoitella diskurssissa demokratian kustannuksella. Uudenlaisen kaupungin luomisessa korostetaan luonnon hyödyntämistä uudella tavalla kaupungissa, esimerkiksi hyödyntämällä laajemmin ekosysteemipalveluja osana kaupunkirakennetta.

4.4 ”Verkostomainen ilmastopolitiikka”

Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssin pääpiirteisiin kuuluu eri toimijoiden yhdessä tekeminen ja yhdessä miettiminen. Diskurssissa kunnan toimet kuvataan rajallisiksi eikä kunnan nähdä pystyvän kaikkeen itse, joten kunta kannustaa ja innostaa alueen toimijoita tekemään yhteistyötä kaupungin kanssa. Diskurssissa toimijoiden välinen yhteistyö on keskiössä. Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssi esiintyy asiakirjagenressä ja haastattelugenressä. Diskurssi on hallitsevin asiantuntijahaastattelugenressä, se esiintyy jopa neljässä haastattelutekstissä.

Seuraavissa lainauksissa haastatellut kuvaavat kunnan vaikutusvallan rajallisuutta ja muiden toimijoiden ja heidän kanssaan tehtävän yhteistyön tärkeyttä.

Et mieltii, että siis se, kellä siihen on loput vaikutusvalta se 90%, niin ei oo meidän suorassa päätösvallassa olevia, niin toki sitä kautta osallistamisella pystytään vahvistamaan sitä ilmastopolitiikan tavoitteiden saavuttamista. (H6)

[S]iellä [resurssiviisaustiekartassa] on jotain toimenpiteitä, joita kaupunki itse ei pysty tekemään tai kaupungilla ei oikeastaan oo mitään sananvaltaa, mutta meidän rooli on se, että me yritetään kannustaa myös meidän koko alueen toimijoita toteuttamaan niitä ja innostamaan tekemään tätä yhteistyötä meidän kanssa. (H7)

[S]iinä [ilmastopolitiikassa] pitää olla niitä sidosryhmiä mukana. Vaikka se on kaupungin ympäristöpolitiikkaa, niin eihän kaupunki ei kuitenkaan ole se ainoa tekijä. Että kaupungillahan on sitten paljon niitä muita tahoja, yhteistyötahoja, jotka kaupungin toimintaan vaikuttaa, et ne pitäs olla siinä sitten jotenkin mukana tietysti, on ne sitten yhtiöitä, omia yhtiöitä taikka seudullisia yhtiöitä tai seutuviranomaisia taikka tutkimuslaitoksia taikka yksityisiä yrityksiä, että niitten, koska nehän sitä sitten käytännössä myöskin toteuttaa, niin se sidosryhmät olis siinä mukana, vaikka politiikkaohjelma on kaupungin, mutta sen vaikuttavuuden kannalta, niin siinä pitäs olla tietysti myöskin ne sidosryhmien osuus merkittävä. (H5)

Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssi muistuttaakin osittain kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssia muiden toimijoiden osallistamisen tärkeydessä, mutta diskurssien ero on siinä, että verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa painottuu kansalaisten valintojen merkityksen sijaan eri toimijoiden yhdessä toimimisen hyödyt. Osallistaminen on kuitenkin läsnä molemmissa diskursseissa, mutta hieman eri näkökulmista.

[M]utta haluttiin kuitenkin tehdä yhdessä, saada ihmisiä sitä kautta tietysti tietoa heiltä ja mielipiteitä, kommentteja ja tietysti myös se, että saadaan levitettyä ymmärrystä ja sen asian tärkeydestä, niin siihen herättelemään ihmisiä niin... Ja sitä kautta sitoutumaan sitten muuttamaan asenteitaan ja sen jälkeen käyttäytymistään sitten, että. Ja tietysti noitten meidän henkilöstön, ja ihan sieltä johdosta lähtien niin henkilöstön ja päättäjien sitouttaminenhan on tietysti kunnan toiminnan kannalta tosi tärkeitä, jos halutaan muutosta aikaansaada. (H7)

Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa toiminta eri toimijoiden välillä nähdäänkin verkostomaiseksi ja toimijat nähdään yhdenvertaisiksi toimijoiden toiminnan tasosta riippumatta. Myös kaupunki kuvataan siis toimijaksi muiden joukossa. Ylempiin tasoihin, kuten valtioon tai maakuntiin, ei liitetä erityistä auktoriteettiasemaa.

Lainsäädännön, asetusten, valtion ohjausasiakirjojen ja ohjelmien lisäksi kaupungin toiminnassa tulee huomioida Varsinais-Suomen liiton maakuntasuunnitelma ja -ohjelma, maakuntakaavat, valtion alueviranomaisten strategiset tavoitteet sekä seudulliset ja valtakunnalliset sopimukset. Vastaavasti kaupungin tulee strategiaan nojautuen pyrkiä vaikuttamaan edellä mainittujen ja muiden sidosryhmien tavoiteasetantaan. (”Strategiset ohjelmat”, 4)

Vaikka ylhäältä tuleva ohjaus vaikuttaa kaupungin toimintaan, diskurssissa kaupungilla nähdään olevan mahdollisuus neuvotella ylemmän tason toimijoiden kanssa. Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa verkostomainen toiminta ei rajoitu vain kaupungin sisälle, vaan myös maakunnan ja valtion tasolle. Kaupunki toimii verkostojen jäsenenä vaikuttaen monella tasolla.

Diskurssissa keskeistä on siis yhteistyön tekeminen verkostoissa. Huolimatta kunnan ja maakunnan ja valtion, toisin sanoen hallinnon eri tasojen, välisestä yhteistyöstä, useammin verkostoilla tarkoitetaan yhteistyötä saman ryhmän toimijoiden kesken. Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa hallinnon ulkopuolisista toimijoista yhteistyön tekeminen liitetään erityisesti yrityksiin.

[L]aajasti yritetty hakee semmosta verkostoa ja tarkoituksena on luoda sellanen kumppanuusajattelu yritysten kanssa. Meillä onkin kohta tossa elokuussa näistä asioista, että ruvetaan heidän kanssaan miettimään. Tietysti tässä jo työstövaiheessa, kun tiekarttaa tehtiin, niin siellä tuli erilaisia hankeajatuksia, joita vois yhdessä toteuttaa. (H4)

Kuntien verkostoissa kunta tekee yhteistyötä muiden kuntien kanssa, kun taas yritysverkostoissa kunta toimii koordinoijana ja verkoston rakentajana. Tästä roolista huolimatta kunta näyttäytyy verkostossa yhdenvertaisena kumppanina sen sijaan, että kunta asetettaisiin verkoston muiden toimijoiden yläpuolelle. Vaikka diskurssissa verkostoihin liitetään erityisesti yritykset, kuntalaisia ei ole rajattu ulos verkostoista puhuttaessa.

No sen takia just niin [halutaan osallistaa ilmastopolitiikassa], että saadaan ihmisiä mukaan vahvasti ja sitä kautta sitä asennemuutosta ja sitten käyttäytymisen muutosta ja tahtoa tehdä yhdessä asioita, viedä niitä eteenpäin, nähdään se verkostojen voima. (H7)

Verkostoihin liitetään toiminnan vaikuttavuuden lisääntyminen. Tämän lisäksi toimintaan muiden toimijoiden kanssa liitetään vaikuttavuuden kasvun lisäksi myös muita hyötyjä, kuten uusien toimintatapojen ja näkökulmien esiintuominen, työllisyyden parantuminen ja lisääntynyt hyvinvointi sekä uudet mahdollisuudet eri toimijoille.

[K]aikki viisaus ei asu yhdessä eikä kahessa eikä kolmessa päässä, ja sitten tietysti meillä, meidän näkökulma on vahvasti tietynlainen, niin sitä että sillä osallistamisella voidaan tuoda sinne ihan erilaisia näkökulmia ja tapoja toimia, että mietitään esimerkiksi elinkeinopolitiikkaa tai elinkeinotoimintaa [kyseisen kaupungin] seudulla, niin sieltähän voi tulla vaikka minkälaisia teknisiä ratkasuja tai muita ihan meidän käyttöömmä ja myös sitten muutenkin hyvinvointia tuomaan työllisyyden parantamisena, viennin parantamisena, sen nää et se luo myös mahdollisuuksia sitten muillekin toimijoille kuin meille. (H6)

Vaikka diskurssissa yritysten lisäksi myös kuntalaiset nähdään merkittäviksi toimijoiksi ilmastopolitiikassa, heidän kanssaan toimiminen nähdään haastavaksi. Kuntalaisten osallistamiseen liitetään resurssien niukkuus, kun taas yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön ei.

Ja ne [kuntalaisten kuulemiset] on vähän semmosta reaktiivisia, että siellä ollaan jo tehty ja suunniteltu ja muuta ja pyydetään niihin suunnitelmiin kommentointia, että tavallaan se, että tulis mukaan jo sinne suunnitteluun, niin siihen ollaan pikkuhiljaa menossa erilaisissa, että on just näitä asiakasraateja, jotka pääsee kertomaan oman kantansa ihan alkuvaiheessa, että miten, mihin suuntaan lähetään jotain asiaa miettimään. Mut se on vielä ei ehkä niin suuressa käytössä, kun mitä se voisi olla. Tietysti se on myös resurssikysymyskin ja aikakysymyskin, että millä tavalla erilaisia asioita ehditään viedä eteenpäin [...]. (H6)

Mitä lähemmäs yksittäistä toimijaa verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa mennään, sitä ongelmallisemmaksi toimijoiden tavoittaminen esitetään. Tietyn ryhmän edustajien tavoittaminen nähdään diskurssissa helpommaksi kuin kaikkien ryhmän sisäisten äänien tavoittamisen.

[K]un on tällöinen yks äänitorvi isolla joukolla, niin eihän me nyt sieltä kuitenkaan saada sieltä sit niitä kaikkia sieltä kentän ajatuksia ja näkökulmia tietysti mitenkään näkyviin, että eihän se nyt mitenkään voi kaikkia yhtäläillä vaikka edustaakin, niin aina sinne jää jotain välillä sitten, helposti jää paljonkin sitten. Et se on siinä se ongelma, että kun tahoja on niin paljon, että miten saadaan se kaikille se tieto taikka sit se osallistumisen mahdollisuus. (H5)

[N]iin kun siinä on periaatteessa, se kaikki pitäs saada mukaan, niin se on tietysti se suurin ongelma, se toimijoiden, niitä on ihan yhtä paljon kuin on ihmisiäkin ja vähän enemmänkin vielä niitä tahoja, ja sitten se. (H5)

Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssi sivuaa osittain itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssia. Molempien diskurssien osalta voidaan puhua monikeskuksisesta hallinnasta vallan jakautuessa useammalle toimijalle (ks. Ostrom 2009). Diskursseissa ei nähdä vallan keskittyneen erityisesti millekään toimijalle, vaan hajautuneen eri toimijoiden kesken. Kuitenkaan verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa toimijoita ei nähdä itseohjautuviksi ja oma-aloitteisiksi kuten itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssissa. Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa verkoston toimintaan liitetään yhteinen tavoite, kun taas itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssissa toimijoiden keskinäisessä yhteistyössä tavoite vaihtelee yhteistyötahon mukaan.

Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa on havaittavissa piirteitä vuorovaikutuksellisesta verkostomaisesta hallinnasta toimijoiden jakaessa keskenään ideoita, tietoa ja tukea (ks. Dryzek ym. 2013, 109; Pattberg 2010, 149). Myöskään verkostot eivät ole tilivelvollisia valtiolle, vaan ne toimivat kuntien tai yritysten välillä. Yhteistyö perustuu luottamukseen ja yhdessä sovittuihin sääntöihin, ja ne ovat itseohjautuvia. (ks. Rhodes 2007).

Verkostomainen ilmastopolitiikka diskurssin määräävin piirre on tahto toimia yhdessä eri toimijoiden kanssa ilmastoasioiden parissa. Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssin taustalla näkyy siis deliberatiivisen demokratian ajatus osallistaa kaikki asian kannalta relevantit toimijat, verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssin tapauksessa tosin ilmastopolitiikan toimeenpanoon, ei niinkään päätöksentekoon. Kuitenkin jokaisen yksittäisen toimijan osallistaminen mukaan nähdään lähes mahdottomaksi toimijoita ollessa valtavasti. Helpommaksi nähdään tietyn ryhmän edustajan tavoittaminen.

4.5 ”Voimaannuttava ilmastopolitiikka”

Voimaannuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa ilmastopolitiikka kuvataan abstraktina ja vaikeasti lähestyttävänä ja käsitettävänä asiana. Ihmisissä nähdään kaksi ääripäätä: innostuneet ja voimattomat. Ilmastotekoja tekemättömiä ihmisiä ei nähdä omasta halustaan passiivisiksi vaan voimattomiksi ja keinottomiksi heistä itsestään johtumattomista syistä. Diskurssissa kunta pyrkii ilmastopolitiikalla voimaannuttamaan ihmisiä. Voimaannuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa keskeistä ilmastopolitiikassa ei ole päästöjen vähentäminen tai ihmisten käytöksen muuttaminen, vaan osallistumismahdollisuuksien luominen ja ihmisten voimauttaminen toimijaksi. Voimaannuttava ilmastopolitiikka -diskurssi ilmeni vain yhdessä haastattelussa, mutta puhetapa oli hyvin vahva.

Voimaannuttava ilmastopolitiikka -diskurssin tavoitteena ei ole päästöjen vähentäminen, vaan ennemminkin kunnan toiminnan rikastuminen. Myös muiden kuin itsestään selvästi ilmastopolitiikkaan liittyvien toimijoiden, kuten energiasektorin toimijoiden, äänien ja näkemysten esiin tulemisen nähdään rikastuttavan kunnan toimintaa uusilla ideoilla ja näkemyksillä.

Mut et kyl kiinnostaa hirveesti sellanen, et miten voidaan tehdä uudella tavalla asioita mahdollisimman poikkitieteellisesti ja poikkitaiteellisesti, että ei oo sit pelkästään se perinteinen, niin kuin vaikka Bioenergia ry, Metsäkeskus, että vaan et siellä on, nimenomaan vois olla vähän eri elämänelueelta, et sit jos tilaisuuksiin ei pysty kutsuun, kun jonkun rajatun määrän ihmisiä, niin sit se menee vähän tohon valitaankin tähän sektoriin jotenkin suoraan liittyvät tyypit, mutta ois varmaan hirveen paljon annettavaa muillakin tahoilla ja just toi terveydenhuolto kanssa, että mitä kaikkee. (H8)

Ilmastopolitiikka kuvataan diskurssissa laajaksi, kaikkiin sektoreihin ulottuvaksi asiaksi.

Tulevaisuuden ilmastopolitiikka. Se on just se, miten se sais osallistettua kaikkia, et se ois todella aidosti läpileikkaavaa, et tavallaan ne tavoitteet ei ulottus vaan niihin ilmiselvimpiin sektoreihin kuten se energia, liikkuminen ja maankäyttö, vaan et todella se huomioitas kaikissa asioissa, koska se on tämmönen todella kaikkeen liittyvä teema. Et jotenkin, et se ois, et miten se saatas aidosti läsnä kaikkeen. (H8)

Voimaantunut ihminen tekee ilmastotekoja, mutta tässä diskurssissa päästöjen vähentyminen ei ole keskeinen asia. Voimaannuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa muiden toimijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön liitetään uudet ajatukset ja tieto, kuten myös verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa. Kuitenkin voimaannuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa keskeistä on saada hiljaisten ääni kuuluviin, ei niinkään kaikkien, kuten verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa. Osallistamiseen liitetään muista diskursseista poiketen apu: kunta saa apua osallistuvilta ihmisiltä.

[S]ieltä sais niin paljon uusia ajatuksia, ja mitä nyt ihan siinä määrin, mitä itse ollaan tehty näissä ilmasto-energiatiekartassa ja muussa, niin kyllähän sieltä, kun siellä on niitä innostuneita ihmisiä, jotka on asialleen paneutuneita, niin sieltähän saa ihan valtavan määrän sitä apua ja kaikkia, et ootko muuten huomannu nyt tämmösen ja tuolla muuten tuolla maassa tehdään tälleen ja tuolla on tämmönen ja, et tavallaan siitä on kyllä ihan valtava apu, et kun ei välttämättä ite taas kerkii ihan kaikkee seuraamaan, et mitä missäkin tapahtuu, niin sit sieltä saa lisäpaukkuja sit siitä. (H8)

Diskurssissa puhutaan kuntalaisten sijaan ihmisistä, eli lähestymistapa on muita diskursseja inhimillisempi. Kaikki nähdään tärkeiksi. Kuitenkin diskurssissa dominoi puhe ääripäistä, eli aktiivisista ja voimattomista ihmisistä. Ääripäiden välissä olevat ihmiset jäävät diskurssin ulkopuolelle.

Kyllä musta tuntuu, että täällä kyl hirveesti on semmosta aktiivista porukkaa, että ainakin itse on kokenu, mut just tosiaan on sellanen tunne, että saa hyödynnettyä ihan todella pienen pienen siivun siitä kaikesta mahdollisuudesta, mitä tuolta vois saada sitä tietoa irti, että se ois kyl niin upeeta, et miten tosiaan, kun tuntuu, että hirveen monet ihmiset on kiinnostuneita ilmastoasioista, ympäristöasioista, mut sitten kauheen moni jotenkin kokee semmosta voimattomuutta. Et moni vaan tyytyy siihen, että no, et ei ehkä tässä nyt ite tarvii, et ehkä omilla teoilla ei oo niin paljon merkitystä, mut miten sais kanavoitua sen kaiken. (H8)

Voimaannuttamiseen liitetään muista diskursseista poiketen aikuisten lisäksi myös lapset ja nuoret. Diskurssin ulkopuolella ovat kuitenkin ääripäiden välissä olevien ihmisten lisäksi esimerkiksi yritykset ja järjestöt, heistä ei puhuta.

Ja se, että tuntuu, kun pienet lapset ja kaikki muutkin, niin toki just sieltä lapsistahan se kans lähtee, että pitäis saada enemmän just ihan sinne, et tokihan [kyseisessä kaupungissakin] on paljon näitä, niin kuin on vihreä lippukoulu ja on sitä ympäristö- ja ilmastoalistusta koulussa, ja tuntuu, et koululaiset on kauheen kiinnostuneita, ja mieltii näitä kysymyksiä, mut et miten sen tekee sillä tavalla, et ihmiset ei vaivu epätoivoon, et kun myös sit tuntuu, et nuoret saattaa olla myös aika jotenkin voimattomia, ja kauheen moni ihminen on, oli sit minkä ikäinen tahansa, niin tuntuu, että on vähän voimaton näitten isojen kysymysten äärellä, mutta kunnalla on iso tehtävä tässä sitten. (H8)

[E]t se [strategian luominen] lähtis heti siitä, että visioidaan yhdessä ja just se, että kaikilla tasoilla, ettei vaan pelkästään toimihenkilöillä vaan eri työntekijät ja just se, että todella, et siinä olis eri ikäset ihmiset mukana, eri ikäryhmät, eri taustat, et siellä näkyis myös sitten ihan se esikoululaiset, koululaiset, nuoret, ja kun tavallaan siis se nuoret on niin älyttömän tärkeä ryhmä, kun ne on sitten kuitenkin sitä tulevaisuutta, et tavallaan moni, ehkä sit vanhempien, saattaa olla, että ne ei vaan enää sit jotenkin, ei vaan enää sit ehkä kykene omaksumaankaan sitä tietoa tai halua omaksua, mutta että nuorissa sitten siellä on kaikki edessä, niin se ois semmonen kauheen tärkeä juttu, että ihan. (H8)

Kunnan tehtäväksi nähdään kuntalaisten potentiaalin esiintuominen ja toiminnan mahdollistaminen, jotta ihmiset eivät vaivu epätoivoon. Nuoria pidetään erityisen tärkeänä ryhmänä diskurssissa. Heihin liitetään tulevaisuus ja mahdollisuus muutokseen.

Diskurssi sivuaa osittain kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssia. Molemmissa diskursseissa kansalaisiin liitetään suuri potentiaali ilmastopolitiikan kannalta. Kuitenkin diskurssien ero on siinä, että kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssissa kansalaisilla nähdään olevan edellytykset tehdä ilmastotekoja, mutta he eivät niitä tee. Voimaannuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa taas nähdään, että kansalaiset haluaisivat todella tehdä ilmastotekoja, mutta eivät siihen itsestään johtumattomista syistä pysty. Diskurssin keskeinen ajatus onkin, että jotain tulisi ihmisten ympäristössä muuttaa, jotta kansalaiset saisivat mahdollisuuden todella tehdä ilmastotekoja.

Kun kylhän hirveen moni, vaikka kun tuli toi härkis ja nyhtökaura ja muut, niin kylhän hirveen monet lähti ostaa niitä hetimiten, et tuntu, et siellä pinnan alla on paljon semmosta kytävää, jotenkin, ilmastoinnostusta ja ympäristöinnostusta, että lähinnä vaan, et miten me kyetään tarjoamaan kaikki ne väylät ja voimaannuttaa niitä kuntalaisia, niin se on semmonen jotenkin tuhannen taalan kysymys. (H8)

Diskurssissa esiintyy myös kansainvälinen yhteistyö. Kuitenkaan voimaannuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa kansainvälistä yhteistyötä ei liitetä päästöjen vähentämiseen, vaan kokemusten jakoon kuntalaisten osallistamisesta.

Ja sit ehkä joku semmonen, mä en tiedä, ehkä semmosia onkin, mut jotain benchmarkkausta ulkomailta, että mitä eri paikoissa on tehty, et missä paikoissa on saatu oikeen hienosti osallistumaan eri kuntalaisryhmät, niin semmonen. (H8)

Todella ne parhaat esimerkit, et miten sais aina ne parhaat kansainväliset ja kansalliset esimerkit omaan käyttöön, niin se ois kyl aika hienoo. (H8)

Kansainväliseltä yhteistyöltä diskurssissa haetaan siis kokemusten ja käytäntöjen jakoa kuntalaisten osallistamisesta.

4.6 Diskurssien vertailu

Yhteistä kaikille aineistosta löytyneille diskursseille on, että ilmastonmuutosta ei kyseenalaisteta. Tämä näkyy esimerkiksi ilmastolaissa hyvin:

Tämän lain tarkoituksena on:

- 1) vahvistaa puitteet Suomen ilmastopolitiikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle;
- 2) tehostaa ja sovittaa yhteen valtion viranomaisten toimintaa ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelussa ja täytäntöönpanon seurannassa [...]. (Ilmastolaki 609/2015, 1§)

Ilmastolaki on siis laadittu ilmastopolitiikan suunnittelun ja toteutumisen puitteiden edistämiseksi ja hallinnon toiminnan kehittämiseksi ilmastonmuutokseen vastaamisen ja sen hillitsemisen osalta. Lakia ei olisi mitä ilmeisemmin säädetty, mikäli ei nähtäisi olevan tarve toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, ja siten tarvetta kehittää ilmastopolitiikan suunnittelua, toteutumisen seurantaa ja valtion viranomaisten toimintaa. Sana sopeutuminen jo itsessään kuvaa, että ilmastonmuutoksen ja sen vaikutusten nähdään olevan läsnä ja vaativan toimenpiteitä.

Päästöjen vähentäminen diskursseissa nähtiin joko velvoitteena tai vapaaehtoisena toimintana, jonka tarkoituksenmukaisuutta ei kyseenalaistettu. Ilmastopolitiikkaan ei liitetty kiire vähentää päästöjä katastrofin välttämiseksi (ks. Ostrom 2009), vaan sen sijaan ilmastopolitiikkaan liitettiin kunnan kannalta positiivisten asioiden edistäminen, kuten työllisyyden parantuminen tai uudet innovaatiot. Kunnat esittivät diskursseissa päästöjen vähentämisen aiheuttavan paikallista etua. Ei siis ajatella, että kunta osallistuu globaalien päästöjen vähentämiseen, vaan ilmastopolitiikka sidotaan kunnan päästöihin ja näkökulma on vahvasti paikallinen. Paikallinen näkökulma toimii teksteissä strategiana, jolla kunnan päästöjen vähentäminen saadaan näyttämään hyödylliseltä. Esimerkiksi globaalista näkökulmasta yhden kunnan päästöjen vähentämisen hyödyllisyys voitaisiin mahdollisesti kyseenalaistaa sen päästövähennysvaikutusten ollessa globaalissa mittakaavassa suhteellisen pienet.

Eri diskursseissa toimintamahdollisuudet ilmastopolitiikassa nähtiin olevan eri toimijoilla. Velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa vallan nähtiin olevan hallinnolla. Kyseisessä diskurssissa hallinto suunnittelee ja toteuttaa ilmastopolitiikkaa. Itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssissa taas toimintamahdollisuuksien nähtiin jakautuvan tasaisesti aktiivisten toimijoiden, kuten kunnan, yritysten ja yhdistysten, kesken. Diskurssissa epäaktiiviset toimijat oli häivytetty, eikä heistä puhuttu, joten he eivät kuuluneet vallankäyttäjien piiriin. Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa toimintamahdollisuudet ja valta jakautuivat itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssin tavoin tasaisesti eri toimijoille. Kuitenkin diskurssien välinen ero on se, että kunnan kanssa tasavertaisena toimijana nähtiin verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa myös valtio ja maakunnat, eli paikallistasoa ylemmät tasot.

Kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssissa vallan ja toimintamahdollisuuksien nähtiin ilmastopolitiikassa olevan suuressa määrin kansalaisilla. Kunnan vallan nähtiin rajoittuvan kuntaorganisaation omiin päästöihin, kun taas kansalaisten vallan nähtiin ulottuvan sektoreille, joihin kunta ei voi suoraan vaikuttaa. Voimaannuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa toimintamahdollisuuksia tai valtaa ilmastopolitiikassa ei niinkään muiden diskurssien tavoin nimetty erityisesti tietyille toimijalle, mutta voimattomiksi käsitettiin osa ihmisistä, erityisesti nuoret.

Jokaisessa aineistosta löytyneistä diskursseista julkishallinto otti sen ulkopuoliset toimijat huomioon jollakin tavalla. Kaikissa diskursseissa toimijat nähtiin jollakin tavalla merkityksellisiksi ilmastopolitiikan kannalta. Velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja päätöksenteon avoimuutta parantamalla haettiin kansalaisilta hyväksyntää ilmastopolitiikalle, kun taas kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka - ja verkostomainen ilmastopolitiikka -diskursseissa muita toimijoita pyrittiin osallistamaan päästöjen vähentämiseen. Itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssissa muut toimijat nähtiin yhteistyökumppaneiksi eri asioissa. Voimaannuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa taas erityisesti ihmiset nähtiin potentiaalisina toimijoina. Ihmisistä erottuivat ääripäät: aktiiviset ja passiiviset. Passiivisten aktivoimisen nähtiin vaativan toimia kunnalta.

Yhdessäkään löytämässäni diskurssissa ilmastopolitiikassa osallistamista tai osallistumisen tärkeyttä ei kyseenalaistettu. Kuitenkaan osallistamista ei käsitetty kaikissa diskursseissa samalla tavalla, vaan osallistaminen kohdistettiin ilmastopolitiikassa eri asioihin. Osallistaminen voitiin liittää päätöksentekoon tai ilmastopolitiikan toimeenpanoon tai kunnan ja muiden toimijoiden välisen yhteistyön tekemiseen. Osallistamiseen myös liitettiin eri toimijoita eri diskursseissa. Osallistamisen keskiössä diskurssin mukaan saattoi olla joko kansalaiset, kunnan sisäiset toimijat, yritysverkostot tai järjestöt.

Näkemykset osallistamisesta vaihtelivat diskurssien välillä. Velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa osallistamisen kohteeksi nähtiin erityisesti kansalaiset, mutta myös elinkeinoelämä. Diskurssissa keskeisiksi osallistamiskeinoiksi nimettiin tiedotus, neuvonta ja esimerkin näyttäminen. Itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka -diskurssissa taas osallistamiseen liitettiin pääasiassa kunnan henkilöstö, sillä kansalaisaktiivisuuden synnyttämistä ylhäältä alas ei nähty mahdollisena. Kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssissa taas erityisesti kansalaisten osallistaminen nähtiin ilmastopolitiikan toimeenpanon kannalta tärkeänä, ja diskurssissa osallistamiskeinoiksi käsitettiin kaikenlaiset keinot aina vaaleissa äänestämistä vuorovaikutukselliseen kanssakäymiseen. Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa taas osallistamiseen liitettiin ryhmien toimiminen verkostoissa, kun taas voimaannuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa osallistamisen kohteena nähtiin erityisesti hiljaiset ja voimattomat ihmiset. Kunnan rooliksi nähtiin diskurssissa ilmastopolitiikan toimintamahdollisuuksien luominen ihmisille.

Kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka - ja verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa puhutaan muiden toimijoiden osallistamisesta monenlaisilla keinoilla. Kansalaisten ja yritysten toimintaa kunta pyrkii siten suostutteluteorian (ks. John ym 2013, 1–3) tavoin ohjaamaan ilmastoystävällisempään suuntaan. Vaikka suostutteluteoriaa voi pitää ongelmallisena demokratian kannalta, kuntien ilmastopolitiikan osalta tulee huomioida se, että kunnallisvaaleilla valittu valtuusto on kunnan ilmastopolitiikan takana. Kuntalaisten demokraattisesti vaaleilla valitsema kunnanvaltuusto siis on taho, joka kunnan ilmastopolitiikan suhteen päättää keitä, milloin, miten ja mihin suuntaan suostutellaan. Suostutteleva taho on siis demokraattisesti valittu ja se voidaan vaihtaa seuraavissa vaaleissa.

Velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka -diskurssissa osallistamisen kohderyhmä, pääasiassa kansalaiset, näyttäytyi heterogeenisenä, ja siten kaikkien toimijoiden tavoittaminen samalla viestillä nähtiin vaikeaksi. Tämä nähtiin haasteelliseksi osallistamisen kannalta. Myös verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa jokaisen toimijan äänen tavoittaminen nähtiin haasteelliseksi toimijoiden suuren lukumäärän vuoksi. Verkostomainen ilmastopolitiikka -diskurssissa tunnistettiin eri ryhmien sisäinen heterogeenisyys, eikä ryhmän edustajan kuulemisen koettu tuovan esiin kaikkia ryhmän sisäisiä ääniä. Velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka - ja verkostomainen ilmastopolitiikka -diskursseissa siis osallistamisen kohderyhmän heterogeenisyys nähtiin haasteena osallistamisessa.

Myös kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssissa osallistamisen kohderyhmä nähtiin heterogeenisenä, mutta sen ei nähty vaikeuttavan osallistamista. Kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssissa haaste oli ratkaistu osallistamalla eri toimijoita eri tavoin. Kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssin ero velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka - ja verkostomainen ilmastopolitiikka -diskursseihin on kuitenkin siinä, että kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssissa ei tunnisteta kansalaisia heterogeeniseksi ryhmäksi, kun taas velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka - ja verkostomainen ilmastopolitiikka -diskursseissa erityisesti kansalaisten heterogeenisyyden koetaan luovan haasteita osallistamiselle. Kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka -diskurssissa siis eri osallistamiskeinot kohdennettiin eri toimijaryhmiin, eikä eri toimijaryhmien sisäistä heterogeenisyyttä tunnistettu. Siten toimijoiden heterogeenisyyden ei nähty vaikeuttavan osallistamista.

Jos kaikkia ei voida tavoittaa, deliberatiivisen demokratian mukainen tasapuolinen, kaikki relevantit toimijat mukaan ottava keskustelu ei toteudu ilmastopolitiikan suunnittelussa. Aineiston perusteella näyttää siltä, että ilmastopolitiikkaan liittyvät päätökset tehdään kuntien sisällä, vaikka päätöksenteossa voitiin kuulla kuntalaisia ja sidosryhmiä tai järjestää heille työpajoja. Diskursseissa osallistaminen liitettiin ilmastopolitiikan suunnittelua vahvemmin ilmastopolitiikan toimeenpanoon kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka - ja verkostomainen ilmastopolitiikka - diskursseissa.

Aineistossa ei siis nähdä, että paikalliselle tasolle sopivan ratkaisun löytäminen vaatisi kansalaisten osallistumista (ks. Häikiö 2014, 5642), sillä diskursseissa kunta tekee päätökset ja osallistaa kansalaisia vasta päätöksien toimeenpanoon. Kansalaisten osallistuminen liitetään sen sijaan päästöjen vähentämiseen, hyväksynnän lisäämiseen ja päätöksenteon tueksi. Päätöksien tekemiseksi osallistumista ei liitetä.

Tässä tutkimuksessa edustuksellisen demokratian kyky tuottaa ympäristöystävällisiä päätöksiä ei asetu kyseenalaiseksi. Suomessa on demokraattisesti laadittu ilmastolaki, jonka yksi tarkoituksista on vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa Suomen ilmastopolitiikan suunnitteluun ja siten lisätä ilmastopolitiikan hyväksyttävyyttä. Myös kuntien viranhaltijat puhuvat ilmastopolitiikan yhteydessä osallistamisesta ja yhteistyön tekemisestä muiden toimijoiden kanssa. Asiantuntijat ja tutkimuslaitokset liitetään diskursseissa uusien ratkaisujen kehittämiseen. Myös kuntien asiakirjojen valmistelussa oli kuultu asiantuntijoita ja ilmastolaissa asetettiin asiantuntijaelin tukemaan ilmastopolitiikan suunnittelua ja sitä koskevaa päätöksentekoa. Diskursseissa ei esiinny näkemystä siitä, että asiantuntijoiden tulisi tehdä ilmastopolitiikkaan liittyviä päätöksiä vaan asiantuntijatiedon kuvataan tukevan päätöksentekoa. Ilmastoystävällisten ratkaisujen tekemiseksi diskursseissa ennemmin siis kehitetään demokratiaa kuin rajoitetaan sitä.

Kuitenkin aineiston kaikissa teksteissä valtion tai kuntien päästövähennystavoitteet esitetään teknistä kieltä käyttäen. Tyypillisesti päästövähennystavoitteet esitetään prosenttilukuina suhteessa tiettyyn vertailuvuoteen. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategiassa päästövähennystavoitteet esitetään seuraavasti:

Päästöjen vähennys vuonna 2030 on vähintään 40 % vuoden 1990 tasosta asukasta kohden laskettuna, jonka lisäksi tavoitteena on pyrkiä 30 % kokonaisvähennykseen. ("Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia 2030" 2010, 13)

Vaikka diskursseissa yhteistyö muiden toimijoiden kanssa nähdään positiivisena ja siihen liitetään hyötyjä, päästövähennystavoitteiden teknisen kielenkäytön perusteella ilmastopolitiikan tavoitteet näyttävät olevan suunnattuja asiantuntijoille tavallisten kansalaisten sijaan. Myös Suomen ilmastolaki säätää nimenomaan hallinnon toiminnasta ilmastopolitiikassa. Ilmastopolitiikan tavoitteisiin ja niiden saavuttamisen seurantaan liitetään teknisiä laskentamalleja sen sijaan, että ilmastopolitiikan tavoitteeksi asetettaisiin konkreettisia, helpommin hahmotettavia asioita. Haastatteluissa osallistamisen haasteeksi ilmastopolitiikassa nimettiin ilmastopolitiikan abstraktius. Ristiriitaista onkin, että diskurssien perusteella muiden toimijoiden osallistaminen nähdään jopa välttämättömänä päästöjen vähentämisen kannalta, mutta aineistossa ilmastopolitiikka ja sen tavoitteet suunnataan lähinnä asiantuntijoille tai muille teknistä kieltä ymmärtäville.

Eri diskurssit esiintyivät laajasti erilaisissa aineistoon sisältyneissä teksteissä. Huomionarvoista on se, että yhden kunnan sisällä saattoi esiintyä jopa kolme eri diskurssia, eli toisin sanoen vallitsevat diskurssit kunnan asiakirjassa ja viranhaltijoiden haastatteluissa saattoivat kaikki poiketa toisistaan. Ilmastopolitiikassa osallistamisesta ei kunnissa ole siis hallitsevaa diskurssia, vaan diskurssit vaihtelevat sekä kuntien välillä että sisällä. Tästä voidaan päätellä, että osallistaminen ei ole vakiintunut käytäntö kuntien ilmastopolitiikassa.

5 Johtopäätökset

Tämän gradun aineistona toimivat Suomen ilmastolaki (609/2015) ja hallituksen esitys Eduskunnalle ilmastolaiksi (HE 82/2014 vp ilmastolaiksi), sekä Jyväskylän kaupungin ilmasto-ohjelma (2011), Turun kaupunkistrategia Turku 2029 ja Kilpailukyky ja kestävä kasvu-ohjelma (2014), Lappeenrannan kaupungin ilmasto-ohjelma (2009) ja Lappeenrannan kaupungin ympäristöohjelma 2016–2020 (2016) sekä Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia 2030 (2010). Edellä mainittujen tekstien lisäksi aineistoon kuului yhteensä kahdeksan asiantuntijahaastattelua neljästä eri kunnasta: Jyväskylästä, Tampereelta, Turusta ja Lappeenrannasta, kustakin kunnasta kaksi. Päättökysymykseni kuului 'vaatiiko ilmastopolitiikka laajaa osallistamista tai osallistumista?'. Päättökysymystä tarkensivat kysymykset 'kenellä nähdään olevan toimintamahdollisuudet ilmastopolitiikassa?' ja 'miten kansalaisista puhutaan ilmastopolitiikassa?'. Tutkimusmenetelmänä toimi kriittiseen diskurssianalyysiin pohjautuva DHA.

Löysin aineistosta viisi diskurssia: ”velvoitteita toteuttava ilmastopolitiikka”, ”itsenäisten toimijoiden ilmastopolitiikka”, ”kansalaisten valinnoista riippuvainen ilmastopolitiikka”, ”verkostomainen ilmastopolitiikka”, ja ”voimaannuttava ilmastopolitiikka”. Löytämieni diskurssien perusteella tutkimuskysymykseeni 'vaatiiko ilmastopolitiikka laajaa osallistamista tai osallistumista?' vastaus on paikallisen tason näkökulmasta myöntävä. Osallistaminen nähtiin tärkeäksi ilmastopolitiikan ja sen toimenpiteiden hyväksyttävyyden lisäämisen ja toimeenpanon vaikuttavuuden kannalta, sillä toimintamahdollisuudet ilmastopolitiikassa nähtiin olevan diskurssista riippuen eri toimijoilla. Vaikka diskurssit erosivat toisistaan siinä, kenellä nähtiin ilmastopolitiikassa olevan toimintamahdollisuudet, osallistamista tai tarvetta siihen ilmastopolitiikassa ei kyseenalaistettu yhdessäkään diskurssissa. Osallistaminen saatettiin kuitenkin nähdä vaikeaksi. Erityisesti kaikkien tavoittaminen nähtiin haasteelliseksi.

Tämän tutkimuksen tuloksista ei käy ilmi, saadaanko osallistamalla todella kansalaiset tekemään ilmastoystävällisempiä valintoja kuin aiemmin ja siten vähennettyä kunnan kasvihuonekaasupäästöjä, vai saataisiinko päästöjä vähennettyä tehokkaammin ylhäältä tulevalla ohjauksella ja sääntelyllä. Vaikka kunnissa puhutaan osallistamisesta ja sen lisäämisestä positiiviseen sävyyn, osallistaminen voidaan nähdä myös resursseja kuluttavana prosessina, jonka tuloksia on vaikea mitata. Kasvaako ilmastopolitiikan hyväksyttävyyttä tai vähenevätkö päästöt nimenomaan osallistamisen ansiosta vai onko niiden taustalla osallistamisen sijaan muita syitä?

Osallistamisella ilmastopolitiikassa voidaan kuitenkin nähdä olevan päästöjen vähenemisen tai ilmastopolitiikan hyväksyttävyyden lisääntymisen lisäksi myös muuta arvoa. Osallistamalla kuntalaisia kunta voi saada kokemuksesta tietoa ja uusia näkökulmia päätöksentekoon ja päätöksien toimeenpanoon. Osallistaminen voidaan siten nähdä myös osana hyvää hallintaa, vaikka sen suorat päästövähennysvaikutukset voidaan kyseenalaistaa.

Tämän tutkimuksen perusteella olisi tarve selvittää jatkotutkimuksella, missä määrin kunnissa todella osallistetaan ilmastopolitiikassa ja millä keinoin, sillä se ei käy tämän tutkimuksen aineistosta ilmi. Haastattelujen yhteydessä tuli esiin, että ainakin yhdessä tutkimuksessa mukana olleessa kunnassa oli kokeiltu erilaisia sähköisiä osallistamistyökaluja, mutta niitä ei koettu toimiviksi. Jatkotutkimukselle olisi tarvetta ainakin siis osallistamismenetelmien suhteen. Millaiset osallistamismenetelmät olisivat palkitsevia sekä osallistajan että osallistujan kannalta? Tutkimusta tehdessä heräsi myös kysymys kansalaisnäkökulmasta: kokevatko kansalaiset, että heidän panostaan tarvitaan ilmastopolitiikan toimeenpanossa vai kokevatko he, että ilmastopolitiikka kuuluu asiantuntijoille?

LÄHTEET

- Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa J. Ruusuvaori, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.), *Haastattelun analyysi* (s. 312–329). Tampere: Vastapaino.
- Anttiroiko, A-V. (2017). Verkostodemokratia: osallistuminen politiikka- ja hallintaverkostojen toimintaan. Teoksessa E. Kestilä-Kekkonen & P-E. Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen: Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä.* (s. 77–109). SoPhi: Jyväskylän yliopisto.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), s. 216–224. Haettu 8.11.2017 osoitteesta <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>
- Barber, B. R. (2013). *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities.* New Haven: Yale University Press.
- Beeson, M. (2010). The coming of environmental authoritarianism. *Environmental Politics*, 19(2), s. 276–294.
- Betsill, M. M. & Bulkeley, H. (2004). Transnational networks and global environmental governance: The cities for climate protection program. *International Studies Quarterly*, 48(2), s. 471–493.
- Dexter, L. A. (1970/2006). *Elite and specialized interviewing.* Northwestern University Press/Colchester: ECPR.
- Dijk, T. A. v. (2008). *Discourse and power.* Basingstoke ; New York: Palgrave Macmillan.
- Dryzek, J. S., Noorgaard, R. B. & Schlosberg, D. (2013). *Climate-challenged society* (1. painos.). Oxford ; New York, NY: Oxford University Press.
- Eckersley, R. (2004). *The green state. Rethinking democracy and sovereignty.* Cambridge (Mass.): MIT Press.
- Ekroos, A., & Warsta, M. (2012). Kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista: Selvitys ympäristöministeriölle 29.5.2012. Haettu 16.11.2016 osoitteesta www.ym.fi/download/noname/%7BD4FF9CE-CB2F-4010-B9F2.../93446.

- Elstub, S. (2006). A double-edged sword: The increasing diversity of deliberative democracy. *Contemporary Politics*, 12(3–4), s. 301–319.
- Elstub, S. (2008). *Towards a deliberative and associational democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Elstub, S. (2009). Synthesising deliberative democracy and environmental sustainability: Lessons from the Stanage Forum. Teoksessa M. F. Hindsworth & T. B. Lang (toim.), *Community participation and empowerment* (s.43–80). New York: Nova Science Publishers.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis: The critical study of language*. London: Longman.
- Giddens, A. (2011). *The Politics of climate change* (2. painos). Cambridge ; Malden, MA: Polity.
- Gillham, B. (2005). *Research Interviewing: The range of techniques*. Maidenhead ; New York: Open University Press.
- Goodin, R. E. (1992). *Green Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- ”HE 82/2014 vp”. Haettu 9.10.2017 osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+82/2014>
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2015). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Häikiö, L. (2006). Kansalaisosallistuminen ja hallintaverkostot. *Janus : sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti*, 14(1), s. 47–52.
- Häikiö, L. (2014). Institutionalization of sustainable development in decision-making and everyday life practices: A critical view on the Finnish case. *Sustainability*, 6(9), s. 5639–5654.
- Ilmastolain vaiheet. Haettu 14.10.2016 osoitteesta http://www.polttavakysymys.fi/?page_id=288
- John, P., Cotterill, S., Moseley, A., Richardson, L., Smith, G., Stoker, G. & Wales, C. (2013). *Nudge, nudge, think, think: Experimenting with ways to change civic behaviour*. London: Bloomsbury Academic. Aiemmin julkaistu 2011.

- Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (2016). *Diskurssianalyysi: Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino.
- Jokinen, A. & Juhila, K. (2016). Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa A. Jokinen, K. Juhila & E. Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö* (s. 75–104). Tampere: Vastapaino.
- 'KAISU – Ilmastopolitiikan suunnitelma vuoteen 2030'. Ympäristöministeriö 20.9.2017. Haettu 9.10.2017 osoitteesta <http://www.ym.fi/Ilmastosuunnitelma2030>
- Kerkkänen, A. (2010). *Ilmastomuutoksen hallinnan politiikka: Kansainvälisen ilmastokysymyksen haltuunotto Suomessa*. Tampere: Tampere University Press.
- Keränen, M. (2014). Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa? Teoksessa L. Häikiö & H. Leino (toim.), *Tulkinnan mahti: Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. (s. 33–55). Tampere: Tampere University Press.
- Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela P-E. (2017). Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: syventyykö vai heikentykö demokratia? Teoksessa E. Kestilä-Kekkonen & P-E. Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen: Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. (s. 8–29). SoPhi: Jyväskylän yliopisto.
- Kettunen, P. (2012) Governance in Finland. Teoksessa A. M. Bissesar (toim.), *Governance: Is it for everyone?* (s. 13–24). New York: Nova Science Publishers, Inc.
- 'Kohti ilmastoviisasta arkea -suunnitelma linjaa päästövähennyskeinot vuoteen 2030'. Ympäristöministeriö 14.9.2017. Haettu 9.10.2017 osoitteesta [http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Ilmasto_ja_ilma/Ilmastomuutoksen_hillitseminen/Kansallinen_ilmastopolitiikka/Ilmastosuunnitelma_2030/Kohti_ilmastoviisasta_arkea_suunnitelma_\(44489\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Ilmasto_ja_ilma/Ilmastomuutoksen_hillitseminen/Kansallinen_ilmastopolitiikka/Ilmastosuunnitelma_2030/Kohti_ilmastoviisasta_arkea_suunnitelma_(44489))
- Kokko, K., Helenius, H., Juhola, S., Kulmala, M., Ollikainen, M., Savolainen, I. & Seppälä, J. (2012). Arviointi ilmastolain vaihtoehdoista ja tarpeellisuudesta. Suomen ilmastopaneeli: Raportti 1/2012. Haettu osoitteesta http://www.ilmastopaneeli.fi/uploads/selvitykset_lausunnot/Ilmastopaneelin%20raportti%20ilmastolaista%202012.pdf
- Kumpula, A. & Pirjatanniemi, E. (2007). Rajaton osallistuminen ja ympäristökansalaisuus. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja; A. Juhlajulkaisut N:o 18 (s. 119–141).

- ”Kunnat ilmastonmuutoksessa” (2009). Suomen kuntaliitto, 5/2009. Haettu osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/ilmasto_ebook.pdf
- Lakialoite 74/2008 vp. Ilmastolaki Eduskunnalle. Haettu osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Documents/la_74+2008.pdf
- Lakialoite 75/2008 vp. Ilmastolaki Eduskunnalle. Haettu osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Documents/la_75+2008.pdf
- Machin, A. (2013). *Negotiating climate change: Radical democracy and the illusion of consensus*. London: Zed Books.
- Malin, M. (2014). *Helsingin ilmastopolitiikka: Hallinta ja kumppanuudet* (pro gradu - tutkielma, Helsingin yliopisto). Haettu osoitteesta <https://www.hel.fi/static/ymk/julkaisut/ilmastopolitiikka-malin.pdf>
- Mattsson, L. (2012). Selvitys kuntien ilmastotyöstä. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki 2012. Haettu osoitteesta http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2711.
- Mehling, M. (2013). Implementing climate governance: Instrument choice and interaction. Teoksessa E. J. Hollo, K. Kulovesi & M. Mehling (toim.), *Climate change and the law* (s. 11–30). Dordrecht: Springer Netherlands.
- National Research Council (2008). *Public participation in environmental assessment and decision making*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Niemeyer, S. (2004). Deliberation in the wilderness: Displacing symbolic politics. *Environmental Politics*, 13(2), s. 347–372.
- Niemeyer, S. (2014). A Defence of (deliberative) democracy in the anthropocene. *Ethical perspectives*, 21(21), s. 15–45.
- Ostrom, E. (2009). A polycentric approach for coping with climate change. *World Bank Policy Research Working Paper 5095*. Washington DC: World Bank.
- Parson, E. A. (2015). Expertise and evidence in public policy: In defence of (a little) technocracy. Teoksessa E. A. Parson (toim.), *A subtle balance: Expertise, evidence, and democracy in public policy and governance, 1970–2010* (s. 42–50). Montreal & Kingston; London; Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Parviainen J. (2015). Kuntien ja maakuntien ilmastotyön tilanne 2015: Strategioista käytäntöön. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki 2015. Haettu osoitteesta shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/ilmastoselvitys_ebook.pdf.

- Pattberg, P. (2010). The role and relevance of networked climate governance. Teoksessa F. Biermann, P. Pattberg & F. Zelli (toim.), *Climate governance beyond 2012: Architecture, agency and adaptation* (s. 146–164). Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (2012). Is governance for everybody? The use and abuse of governance. Teoksessa A. M. Bissessar (toim.), *Governance: Is it for everyone?* (s. 1–12). New York: Nova Science Publishers, Inc.
- Pietikäinen, S. & Mäntynen, A. (2009). *Kurssi kohti diskurssia*. Tampere: Vastapaino.
- Purdy, J. (2010). The politics of nature: Climate change, environmental law, and democracy. *The Yale Law Journal*, 119(6), s. 1122–1209. Saatavilla <http://www.jstor.org.ezproxy.jyu.fi/stable/20698322>
- Purdy, J. (2015). *After Nature : A politics for the anthropocene*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Raiskila, M. & Wiberg, M. (2017). Demokratian ritareista näppäimistösureihin: Poliittisen osallistumisen kirjo laajenee. Teoksessa E. Kestilä-Kekkonen & P-E. Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen: Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä* (s. 30–51). SoPhi: Jyväskylän yliopisto.
- Reisigl, M. (2000). Literarische Texte als heuristische Quellen und kunstfertige Herausforderung für die Analyse gesprochener Sprache: Eine Fallstudie am Beispiel von Friedrich Glauser. Teoksessa O. Panagl & W. Weiss (toim.), *Noch einmal: Dichtung und Politik. Vom Text zum politisch-sozialen Kontext und zurück* (s. 227–308). Vienna: Böhlau.
- Reisigl, M. & Wodak, R. (2001). *Discourse and discrimination: Rhetorics of racism and antisemitism*. Routledge: London and New York.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies* 28(08), s. 1243–1264. SAGE Publications.
- Rosanvallan, P. (2008). *Vastademokratia*. Tampere: Vastapaino.
- Runciman, D. (2013). *The confidence trap: A history of democracy in crisis from World War I to the present*. Princeton, New Jersey ; Woodstock, England: Princeton University Press.

- Sathaye, J., Najam, A., Cocklin, C., Heller, T., Lecocq, F., Llanes-Regueiro, J., ... Winkler, H. (2007). Sustainable Development and Mitigation. Teoksessa B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave & L.A. Meyer (toim.), *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Setälä, M. (2003). *Demokratian arvo: Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Setälä, M. (2014). Mihin deliberatiivista demokratiaa tarvitaan tulevaisuudessa? Teoksessa R. Mickelsson (toim.), *Poliittinen vaikuttaminen tulevaisuudessa* (s. 269–307). Turku: Tulevaisuudentutkimuksen Verkostoakatemia ; Turun yliopiston politiikan tutkimuksen laitos. Haettu osoitteesta <https://www.utu.fi/fi/yksikot/tva/tutkimus/julkaisut/Documents/Poliittinen-vaikuttaminen-tulevaisuudessa.pdf>
- Sitra. Resurssiviisaat kokeilut: Ajankohtaista. Haettu 29.5.2017 osoitteesta <https://www.sitra.fi/hankkeet/resurssiviisaat-kokeilut/#ajankohtaista>.
- Speth, J. G. & Haas, P. M. (2006). *Global Environmental Governance*. Washington DC: Island Press.
- Suomen perustuslaki 11.06.1999/731. Haettu osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Täysistunnon pöytäkirja 81/2008 vp. Haettu osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=ptk+81/2008>
- Täysistunnon pöytäkirja 64/2014 vp. Haettu osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=ptk+64/2014>
- Ward, H. (2008). Liberal democracy and sustainability. *Environmental Politics*, 17(3), s. 386–409.
- World Commission on Environment and Development & Brundtland, G. H. (1987). *Our Common Future* (Repr. 2009). Oxford ; New York: Oxford University Press.

- Wodak, R. (2001). The discourse-historical approach. Teoksessa R. Wodak & M. Meyer, (toim.), *Methods of Critical Discourse Analysis* (s. 63–95). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Wodak, R. (2011). *The discourse of politics in action: Politics as usual*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Yale University (2016). Environmental Performance Index. Haettu 21.4.2017 osoitteesta <http://epi.yale.edu/country-rankings>.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford ; New York: Oxford University Press.

AINEISTO

- HE 82/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ilmastolaiksi. Helsinki 2014. Haettu 10.10.2016 osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140082#idp4612624>
- Ilmastolaki 609/2015. Annettu Helsingissä 22.5.2015. Haettu 20.9.2016 osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150609#Pidm1688176>
- ”Jyväskylän kaupungin ilmasto-ohjelma” (2011). Haettu 15.11.2016 osoitteesta https://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/47992_ilmasto-ohjelma_08082011.pdf
- ”Lappeenrannan kaupunki. Ilmasto-ohjelma” (2009). Haettu 15.11.2016 osoitteesta <http://www.lappeenranta.fi/loader.aspx?id=e5aee683-a4aa-4a07-87aa-7db77bfe0379>
- ”Strategiset ohjelmat” (2014). Haettu 15.11.2016 osoitteesta https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/strategiset_ohjelmat.pdf
- ”Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia 2030” (2010). Haettu 15.11.2016 osoitteesta http://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/4062/ilmastostrategia_24_3_2010_s_h_hyv_c3_a4ksym_c3_a4.pdf
- ”Turku 2029. Pohjoisen Itämeren kiinnostavin kaupunki” (2014). Haettu 15.11.2016 osoitteesta https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/kaupunkistrategia2029_web.pdf
- ”Ympäristöohjelma. Lappeenranta 2016–2020” (2016). Haettu 15.11.2016 osoitteesta <http://www.ekarjala.fi/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/Lappeenrannan-ymp%C3%A4rist%C3%B6ohjelma.pdf>

LIITE 1 TEEMAHAASTATTELUN RUNKO

Taustatiedot: Nimi, tehtävänimike, oppiarvo, työnkuva

Kunnan ilmastopolitiikka

Kuvaus

Tavoitteet

Haasteet

Onnistunut ilmastopolitiikka?

Ilmasto-ohjelma

Olitko mukana laadinnassa?

Miksi ilmasto-ohjelma laadittiin?

Miten ilmasto-ohjelma laadittiin?

Millainen ilmasto-ohjelman laadinta oli?

Keitä ohjelman laadintaan osallistui?

Millainen lopputulos saatiin?

Onko ilmasto-ohjelmaa toimeenpantu?

Oliko ilmasto-ohjelman laadinnassa eriäviä miipiteitä?

Osallistaminen ilmastopolitiikkaan

Ilmastolaki 609/2015; 1§: *”Tämän lain tarkoituksena on [...] vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa Suomen ilmastopolitiikan suunnitteluun”*

Mitä ymmärrät osallistamisella?

Miksi kunnassa osallistetaan tai ei osallisteta ilmastopolitiikkaan?

Keitä osallistetaan ilmastopolitiikkaan? Miten heitä osallistetaan?

Millaista on osallistaminen parhaimmillaan? Esimerkkejä kunnan toiminnasta?

Mitä hyötyä osallistamisesta on?

Entä mitä haasteita siihen liittyy?

Miten kunnassa osallistutaan yleisesti?

Mikä mielestäsi motivoi ihmisiä osallistumaan ilmastopolitiikkaan?

Miltä näyttää tulevaisuuden ilmastopolitiikka teidän kunnassanne?

Lopuksi: Muuta sanottavaa? Mitä jäi kysymättä?

LIITE 2 HAASTATELTUJEN LISTA

Nimi	Työnimike	Työpaikka
Anttonen, Kaisu	Ympäristöjohtaja	Tampereen kaupunki
Heinonen, Markku	Kehitysjohtaja	Lappeenrannan kaupunki
Melville, Pirkko	Tutkimus- ja kehittämispäällikkö	Jyväskylän kaupunki
Mäki, Olli-Pekka	VT ympäristönsuojelujohtaja	Turun kaupunki
Olkanen, Emilia	Energia- ja ilmastoasiantuntija	Tampereen kaupunki
Pietarinen, Päivi	Ympäristöjohtaja	Jyväskylän kaupunki
Räsänen, Ilkka	Ympäristöjohtaja	Lappeenrannan kaupunki
Veivo, Risto	Kehittämispäällikkö	Turun kaupunki