

PALJON MELUA NATURASTA

MTK:n rooli Natura 2000-konfliktissa

Susanna Kiijärvi

Sosiologian pro gradu-tutkielma

Tammikuu 2002

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

TIIVISTELMÄ

PALJON MELUA NATURASTA

MTK:n rooli Natura 2000-konfliktissa

Susanna Kijärvi, ohjaaja Esa Konttinen

Sosiologian pro gradu -tutkielma

Tammikuu 2002

Jyväskylän yliopisto

111 s. + liite

Tämä tutkimus käsittelee Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliiton MTK:n roolia Suomen Natura 2000-verkoston valmistelun nostattamassa ympäristökonfliktissa. Euroopan Unionin Natura-ohjelma nousi 1990-luvun loppupuolella valtakunnallisen tason kiistaksi, jossa MTK edusti maanomistajia. Järjestö oli näkyvästi mukana koko valmistelun ajan, ja sen toiminnan vaikutuksista konfliktin syntyyn ja muotoutumiseen on ollut monenlaisia mielipiteitä. Tutkimuksen tavoitteena on monipuolisen kuvan muodostaminen MTK:n roolista eri näkökulmista. Johtoajatukseksi on kysymys, miten nykyhetken toimintaa voidaan tulkita historiallisista kehityskuluista käsin.

Tutkimuksen aikajänne käsittää koko valmistelun ajan 1994-1998, mutta käytännössä painopiste on konfliktin kiihkeissä vuosissa 1997-1998. Tutkimusta varten haastateltiin henkilöitä MTK:n ja Suomen luonnonsuojeluliiton keskustoimistoista sekä ympäristöministeriöstä ja Suomen ympäristökeskuksesta. Näistä kolme ensimmäistä toimijaa olivat konfliktin keskeisiä osapuolia. Ympäristökeskuksen edustaja puolestaan tarjosi näkökulman ”ulkopuolelta”, joka toimi ikään kuin kontrastina muiden toimijoiden muodostamalle kolmikentälle. Menetelmänä käytettiin avointa teemahaastattelua. Lisäksi tutkimuksen sekundaariaineistona oli Natura-a koskevia lehtiartikkeleita ja tiedotteita.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu kolmesta eri kontekstista: historiallisen muutoksen, luonnonsuojelun kolmikentän ja Natura-konfliktin kontekstista. Historiallisen muutoksen kontekstissa kuvataan järjestön toimintaympäristössä ja toiminnassa tapahtuneita muutoksia 1900-luvulla. Kolmikentän kontekstissa lähestytään MTK:n roolia vuorovaikutuksessa ympäristöministeriön ja Luonnonsuojeluliiton kanssa. Natura-konfliktin kontekstissa puolestaan kuvataan MTK:n konkreettista toimintaa Natura-valmistelun aikana. Nämä kontekstit ovat sisäkkäin siten, että historiallinen muutos muodostaa perustavan viitekehysten, luonnonsuojelun kolmikenttä on tarkennus sen sisällä ja Natura-viitekehys puolestaan spesifi konteksti kolmikentän sisällä. Haastatteluaineisto on analysoitu erikseen jokaisessa kontekstissa.

Natura-konfliktin kontekstissa MTK:n toiminta näyttyy varsin perinteisenä etujärjestön toimintana, joka ei yllättänyt ketään, mutta järjestön käyttämiä keinoja voidaan pitää kyseenalaisina. MTK:n rooli kolmikentän kontekstissa ei eroa juurikaan muiden toimijoiden rooleista: kaikkien toimintaa leimaavat omiin näkökulmiin lukkiutuminen ja muiden toiminnan ymmärtämistä ohjaava yksisilmäisyys. Historiallisen muutoksen kontekstissa on nähtävissä toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten, kuten rakennemuutoksen ja etenkin Suomen EU-jäsenyyden, vaikutukset MTK:n toiminnassa. Näiden lisäksi tutkimus herättää kysymyksen maanomistajien asemasta Natura-konfliktissa sekä kysymyksen ympäristöpoliittisen päätöksenteon konsensuksen mahdollisuudesta.

AVAINSANAT: Natura 2000, MTK, luonnonsuojelu, ympäristökonflikti

SISÄLTÖ

1	ALUKSI.....	4
2	TUTKIMUSONGELMAT JA TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS... 8	
3	TUTKIMUKSEN AINEISTO JA SEN ANALYYSI.....	13
4	VIISI TULKINTAMALLIA.....	16
5	MTK 1900-LUVUN SUOMESSA.....	21
5.1	Katsaus historiaan.....	22
5.1.1	Alkuhapuilu ja vakiintuminen.....	22
5.1.2	Mobilisaation ja institutionalisoitumisen aika.....	23
5.1.3	Rakennemuutos ja rapautuminen.....	25
5.1.4	EU: viimeinen niitti?.....	26
5.2	Taantuminen vai uusi nousu?.....	27
5.2.1	Toimintaedellytykset murroksessa.....	27
5.2.2	Toiminta murroksessa.....	29
5.2.3	Uusi herääminen?.....	30
6	LUONNONSUOJELUN KOLMIKENTTÄ.....	33
6.1	Suomalaisen ympäristöpolitiikan lyhyt historia.....	33
6.2	Toimijoiden määrittely.....	35
6.3	Kolmikenttämalli.....	38
7	SE ON MILJOONIEN HEHTAARIEN SUOJELUOHJELMA NATURA.....	43
7.1	Mikä on Natura 2000?.....	44
7.2	Natura Suomessa.....	46
7.2.1	Tuumasta toimeen.....	47
7.2.2	Kenellä on valta?.....	50
7.2.3	Kuka maksaa?.....	52
7.2.4	Kompastuskiviä.....	53

8	FAKTOJA, VALHEITA JA MIELIKUVIEN KAMPPAILUA.....	55
8.1	Neljä kertomusta Natura-konfliktista.....	55
8.1.1	Maanomistajat kiroavat sitä.....	56
8.1.2	Luonnonsuojelijat vaativat sitä lisää.....	61
8.1.3	Virkamiehet uupuvat siitä tehtyihin muistutuksiin.....	65
8.1.4	Näkökulma ”ulkopuolelta”.....	67
8.2	Valehtelijat ja pitkätukat saman pöydän ääressä.....	69
8.2.1	Naturan kolmikenttä.....	70
8.2.2	Törmäyskurssilla: yksisilmäisyyttä ja salaliittoteorioita.....	76
8.3	Historian tuulia: viisi tulkintamallia.....	82
9	PALJON MELUA NATURASTA.....	91
9.1	Kehityskulkuja historiasta tähän päivään.....	93
9.2	Johtavatko jäljet syltityhtaalle?.....	100
9.3	Liikaa melua Naturasta.....	103
	LÄHTEET.....	107
	LIITE.....	112

1. Aluksi

Maanomistajat kiroavat sitä. Luonnonsuojelijat vaativat sitä lisää. Virkamiehet uupuvat siitä tehtyihin muistutuksiin. EU uhkailee sillä. Se ravistelee hallitusta. Se on miljoonien hehtaarien suojeluohjelma Natura. (Helsingin Sanomat 24.5.1998)

Erään muistutuksentekotilaisuuden tarina

Suomen Natura 2000-verkoston toinen tarkistettu ehdotus valmistui 16.4.1998. Ehdotuksen julkistamista seurasi neljä viikkoa kestänyt kuuleminen, jonka aikana asianosaiset saattoivat jättää jatkohuomautuksen ympäristöministeriölle. Kuulemisaikana MTK järjesti maanomistajille useita tiedotustilaisuuksia ympäri Suomea. Olin kuuntelemassa erästä niistä huhtikuussa 1998.

Paikalle oli saapunut noin 100 kuulijaa, enimmäkseen vanhempia miehiä. Aluksi osallistujille tarjottiin kakkukahvit. Vieressäni käytiin mielenkiintoista kahvipöytäkeskustelua. Määrätietoinen emäntä keräsi naapuritilojen omistajia yhteen. Ensimmäisen kierroksen Natura-muistutus ei ollut tuottanut toivottua tulosta, ja nyt nainen halusi saada kaikki lähitilojen omistajat tekemään uuden valituksen yhdessä. Tuohtuneena nainen totesi, että ”eihän tällaista mielivaltaa kestä kukaan. Tarvittaessa mennään vaikka EU-oikeuteen saakka, periksi ei anneta”!

Kahvien jälkeen siirryttiin auditorioon ja virallinen osuus alkoi. Paikallinen isäntä avasi tilaisuuden ja tämän jälkeen MTK:n keskustoimiston edustaja aloitti oman osuutensa. Suurimman ryöpytyksen sai osakseen ympäristöministeriö, jonka puhuja katsoi ajavan omia poliittisia tarkoitusperiään ja käyttävän Naturaa hyväkseen saadakseen suomalaisesta luonnonsuojelusta entistä tiukemman. Ministeriötä syytettiin kohteiden valintaperusteiden salaamisesta ja kokonaisuuden kannalta merkityksettömien alueiden ottamisesta mukaan esitykseen. ”Ympäristöministeriö ajaa sammutetuin lyhdyin”, toisteli puhuja moneen kertaan. Naturaa hän kuvasi sosialisoinniksi, joka uhkaa maamme itsenäisyyttä ja vie viimeisetkin työpaikat maaseudulta. Puhuja oli valmistautunut hyvin. Hänellä oli mukanaan useita selkeitä kalvoja ja jokaiselle osanottajalle jaettiin monistenippu, jossa selvitettiin yksityiskohtaisesti, kuinka muistutus tulee laatia. Tilaisuuden tarkoitus oli alusta asti selvä: tehdä mahdollisimman monta muistutusta. Puhuja teroitti, että muistutuksen teko on jokaisen oman arvonsa tuntevan maanomistajan velvollisuus ja samalla poliittinen vastalause ympäristöministeriön yli-

vallalle. Kuulijoita kehoitettiin myös pitämään huoli siitä, että Natura-alueiden naapuritkin tekevät muistutuksen. ”Kaveria ei jätetä!”.

Tilaisuuden kuulijakunta oli aidosti huolestunut ja vihastunut siitä, että tiedot Naturasta olivat niin epämääräisiä. Mukana oli niin maanviljelijöitä, metsänomistajia kuin mökkiläisiä. Eräs maanomistaja luki ääneen ympäristöministeriöltä saamansa vastineen, jossa oli kuvattu hänen maillaan esiintyvät suojeltavat kasvit. Mitään tarkempaa tietoa niiden esiintymispai- kasta, määrästä tai suhteellisesta merkityksestä ei ollut. Harmaantunut pukuun pukeutunut herra aloitti puheenvuoronsa toisen maailmansodan ajoista ja haukkui lopulta ympäristöhal- linnon virkamiehet viherpuniikeiksi, jotka ryöstävät maan, josta toiset ovat taistelleet hen- kensä uhalla. Kolmas puhuja pelkäsi, että ”bryssä tulee ja vie meidän maat”. Eräs mies yritti tiedustella maansa myynti- tai vaihtomahdollisuuksia, koska hän oli perinyt alueen vuosikau- sia sitten eikä ollut edes koskaan käynyt palstallaan. Hänet sivuutettiin tyyliä. Puhuja totesi, että ”emme ole täällä keskustelemassa näistä asioista, nyt tehdään muistutuksia”.

Puhe- ja keskusteluosuuden jälkeen kuulijoilla oli mahdollisuus kysyä henkilökohtaista neu- voa muistutuksen laatimiseen. Lähes kaikki paikalla olijat jäivät ja yhteishenki oli kouriin tuntuvaa. Päällimmäisenä tuntumana tilaisuudesta jäi kuitenkin yksi kysymys: kenen etua tässä oikein ajetaan?

* * *

Vuoden 1997 alussa Euroopan Unionin biodiversiteetin suojelua koskeva Natura 2000- ohjelma nousi Suomessa valtakunnallisen tason kiistakapulaksi, vaikka ruohonjuuritasolla liekki oli kytenyt jo pitkään. Keskusteluun ottivat osaa niin poliitikot, etujärjestöt, asiantun- tijat kuin kansalaisetkin. Monesti keskustelussa ajaututtiin pahasti sivuraiteille ja asialinjalla pysyminen tuotti vaikeuksia. Naturalla nähtiin olevan poliittisia kytkyjä ja sen uumoiltiin vaikuttavan eduskuntavaaleihin, jopa rikkovan hallitussovun. Lokaa heitettiin suuntaan jos toiseen ja omia mielipiteitä pyrittiin saamaan läpi keinolla millä hyvänsä. Tunteet kuumeni- vat myös joukoissa, joita on perinteisesti pidetty suojelumyönteisinä: Natura-peikko iski myös nuoriin ja kaupunkilaisiin. Naturan vastustaja numero yksi oli monituhatpäinen maan- omistajien joukko, jonka äänitorvena toimi Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK. Seurauksena oli nälkälakkoa, traktorimarssia, banderollia ja tuhansia muistutuksia ja vali- tuksia. Vastapuolella luonnon puolustajiksi ryhmittäytyivät ympäristöjärjestöt, joiden mieli-

teitä edusti perinteisesti Suomen luonnonsuojeluliitto. Naturan valmistelija ympäristöministeriö jäi puun ja kuoren väliin, kun kritiikkiä satoi niin puolustajien kuin vastustajien leiristä.

Naturasta on jo valmistunut tai valmistumassa joukko tutkimuksia niin luonnontieteellisestä, oikeustieteellisestä kuin yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta. Monia Naturaa käsitteleviä yhteiskuntatieteellisiä tutkimuksia yhdistää konfliktin hahmottaminen ympäristöhallinnon ja maanomistajien väliseksi ristiriidaksi. Annukka Oksanen haastatteli valmisteilla olevaa väitöskirjaansa varten useita kymmeniä maanomistajia, jotka olivat jättäneet huomautuksen jostakin Natura-kohteesta. Hänen mukaansa oleellisinta ympäristöhallinnon ja maanomistajien välisessä ristiriidassa on luontosuhteiden erilaisuus: maanomistajalle luonto on koettua ja yksityistä, ympäristöhallinnolle taas matematisoitua ja julkista (Helsingin Sanomat 2.9.2001a; vrt. Nieminen 1996, 295). Ympäristöhallinto jätti valmisteluprosessissa huomiotta tämän perustavan ristiriidan. Kimmo Saaristo taas lähestyy Natura-valmistelua väitöskirjassaan *Avoim asiantuntijuus Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi* (2000) kysymällä "olisiko Naturassa ollut kysymys myös siitä, että paikallisten ihmisten omaa asiantuntijuutta ei ymmärretty eikä otettu suunnittelussa kunnolla huomioon" (mt. 12-13). Hän käsittelee asiantuntijuutta etukäteen määrittelemättömänä kategoriana, jossa ei nojata ainoaan oikeaan tieteelliseen tietoon, vaan asiantuntijuutta uskotaan löytyvän myös tahoilta, jossa sitä totutusti ei nähdä. Saaristo toteaa, että maanomistajien "keinotaitajuutta", perinteiden kautta siirtynyttä tietotaitoa, ei otettu Natura-valmistelussa huomioon (Helsingin Sanomat 2.9.2001a). Matti Nieminen (2001) puolestaan tutkii biodiversiteettidiskurssia uudenlaisen luonnonsuojelun legitimoijana. Hänen mukaansa biodiversiteetti ei ole maanomistajalle lainkaan niin ongelmaton ja universaali perusta luonnonsuojelulle, kuin ympäristöhallinto pyrkii sen esittämään. Nieminen toteaa, että maanomistajat kieltäytyivät tulkitsemasta Naturaa biodiversiteettidiskurssin kautta, vaan haastoivat sen demokratiaan ja legitimiisyyteen liittyvillä diskursseilla.

Jo näiden muutamien tutkimusten perusteella näyttää selvältä, että ympäristöhallinto laiminlöi maanomistajat pahoin Natura-valmistelun aikana, mutta jos näin kävikin, niin yksi ainakin piti tiukasti suomalaisen maanomistajan puolta: Maataloustuottajain keskusliitto MTK oli yksi Natura-konfliktin keskeisimpiä osapuolia. Jotkut ovat pitäneet MTK:ta suorastaan Natura-hässäkän syntipukkina, toiset katapulttina, kolmannet kiitelleet aktiivisesta toiminnasta maanomistajan puolesta. MTK:n roolia on punnittu yhtenä keskeisenä tekijänä

Natura-valmistelua analysoitaessa. Päivi Jyry (1998) tutki pro-gradu -työnsä yhtenä osana MTK:n ja ympäristöhallinnon retorista kamppailua ja toteaa, että MTK:n toiminnan myötä Naturasta muodostui sosiaalinen konflikti, jota ei käsitelty ympäristötematiikan kautta (mt. 1). Sairisen (2000, 134) mukaan järjestö käytti toiminnassaan hyväksi ympäristöministeriön huonoa valmistelua, sillä oli helppo kiinnittää median huomio hallinnon virheisiin. Tästä huolimatta Saaristo (2000, 101) toteaa, ettei ole kovin mielekästä nähdä maanomistajia MTK:n talutusnuorassa kulkevinä sätkynukkeina, jotka valittavat vain, koska joku niin käskää.

Tämän tutkimuksen kohteena on MTK:n rooli Natura-valmistelussa. Tutkimuksen aikajänne käsittää vuodet 1994-1998, mutta käytännössä painopiste on vuosissa 1996-1998, jolloin konflikti nousi valtakunnalliselle tasolle. MTK:n roolia lähestytään valtakunnallisen tason toimijoiden, MTK:n ja Suomen luonnonsuojeluliiton keskustojen sekä ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen edustajien, näkökulmasta. Lähtökohtana ei ole MTK:n konkreettisen toiminnallisen roolin analysointi sinänsä, vaan sen taustalla vaikuttavien historiallisten kehityskulkujen löytäminen. Järjestön toimintaympäristössä on tapahtunut viimeisten vuosikymmenien aikana varsin radikaaleja muutoksia, rakennemuutoksesta Suomen EU-jäsenyyteen, ja oletuksena on, että näistä kehityskuluista käsin voidaan tulkita myös MTK:n roolia Natura-konfliktissa. Tavoitteena ei siis ole osoittaa kausaali- ja korrelaatioita tähän päivään, vaan MTK:n roolin ymmärtäminen historiallisen muutoksen näkökulmasta.

Natura-konflikti oli myös voimakkaasti vuorovaikutteinen prosessi, mikä osaltaan muokkasi MTK:n roolia. Luonnonsuojelukiistoilla on pitkät perinteet Suomessa, ja tutkimuksen osapuolien suojelua koskevat kannat ja toiminta ovat myös osaltaan rakentuneet historiallisesti. Siten toiseksi näkökulmaksi muodostui tutkimuksen osapuolien yleisten luonnonsuojelua koskevien käsitysten määrittely aikaisempiin kokemuksiin noujautuen. Kolmantena näkökulmana toimii luonnollisesti kuvaus Natura-valmistelusta ja MTK:n toiminnasta siinä.

Siten tutkimuksella on kolme kontekstia, joissa MTK:n roolia käsitellään: Natura-konfliktin konteksti, luonnonsuojelun kolmikentän konteksti sekä historiallisen muutoksen konteksti. Tavoitteena on löytää mahdollisimman rikas ja monipuolinen näkemys tutkimuksen kohteesta. Natura-konfliktin kontekstissa MTK:n rooli näyttäytyy varsin samanlaisena kuin edellämainituissa tutkimuksissa: järjestön toiminta oli perinteistä etujärjestön toimintaa, jossa tosin käytettiin välillä varsin kyseenalaisia keinoja. Tästä huolimatta Natura-konflikti

syntyi aidosti maanomistajien keskuudessa eikä järjestön manipuloinnin tuloksena. Kolmi-kentän kontekstissa, vuorovaikutuksessa muiden osapuolien kanssa, ei MTK:n rooli näytä poikkeavan luonteeltaan kovinkaan paljon muiden toiminnasta: kaikkien käsityksiä leimaa-vat pidättyminen omissa näkökulmissa sekä muiden osapuolien toiminnan ymmärtämistä ohjaava yksisilmäisyys. Historiallisessa kontekstissa MTK:n toiminnan taustalla voidaan nähdä joukko kehityskulkujia, joiden kautta järjestön roolia Naturassa voidaan tulkita. Ra-kennemuutoksen, ja etenkin EU:n, mukanaan tuomat muutokset ovat nähtävissä järjestön perinteisten toimintatapojen rinnalla.

Natura on äärimmäisen moninainen ja mielenkiintoinen tutkimuskohde, mutta myös rönsyi-levä ja vaikea hallita. Tästä syystä tutkija oli vaarassa ajautua moneen kertaan sivuraiteille tutkimuksen varsinaisesta aiheesta. Ensin mukanaan oli viedä Natura-ohjelma lakipykäli-neen, sitten pohjaton kysymys ympäristöpoliittisen päätöksenteon konsensuksen mahdolli-suudesta. Lisäksi tutkimuskohde herätti matkan varrella paljon tuntemuksia, ärtymyksestä oivalluksen iloon ja ymmärtämisestä kyynisyyteen. Houkuttavaa oli myös lähteä etsimään ”totuutta” tai Naturan-konfliktin syntipukkeja. Tutkijan objektiivisuuden säilyttämisestä muodostui siten kysymys, jota jouduin monesti miettimään. Uskon voittaneeni matkan var-rella tämän kynnykskysymyksen, sillä alun perin voimakkaasti luonnonsuojelunmyönteisesti väritynyt mieleni alkoi vähitellen ymmärtää yhä paremmin MTK:n toimintaa, sen yhteiskun-nallisia ehtoja ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Natura oli Jyryn tarkoittamassa mielessä todella sosiaalinen konflikti ja sosiaalisia olivat suurin osa sen ongelmistakin. Kun lähestymistapani muuttui aidosti yhteiskuntatieteelliseksi, katosivat myös epäilykset subjektiivisuuden vaa-roista. Tämä tutkimus on kertomus MTK:n kehityksestä etujärjestönä suomalaisessa yhteis-kunnassa, kertomus Naturan valmistelusta ja kertomus siitä miten MTK:n rooli Natura-konfliktissa määrittyi historian kautta.

2. Tutkimusongelmat ja tutkimuksen teoreettinen viitekehys

Teoreettinen viitekehys on eksplisiittisesti määritelty näkökulma, josta havaintoja tarkastel-laan (Alasuutari 1994, 69). Viitekehys on yleensä kokoelma erilaisia aiheeseen liittyviä teo-rioita, aikaisempia tutkimustuloksia, käsitteitä jne. (Eskola 2001, 137). Tämän tutkimuksen

teoreettinen viitekehys syntyi vuorovaikutuksessa tutkimusongelmien määrittelyn ja tutkimuksen metodologisten valintojen kanssa, joten sitä on mahdotonta käsitellä irrallaan muista ratkaisuksista. Varton (1992, 119) mukaan metodologiset ratkaisut koskevat tutkimuksen perusteita, rakennetta ja välineitä.

Tutkimuksessa käsitellään ainutlaatuista kansallista ilmiötä erityisessä historiallisessa tilanteessa ja sen kohteena on etujärjestö, jolla on ainutkertainen historia. Tavoitteena on selvittää MTK:n roolia yhtenä Natura-konfliktin keskeisenä osapuolena. Tutkimusongelma jakaantuu seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten MTK on toiminut Natura 2000-valmisteluprosessissa?
2. Mitä tekijöitä voidaan löytää MTK:n toiminnan taustalta?

Tutkimuskohteen luonteen vuoksi valitsin perustavaksi lähtökohdaksi historiallisen näkökulman. Liisa Uusitalo (1991, 25-26) on todennut, että yhteiskuntatieteellinen ympäristötutkimus ei voi kehittyä pelkästään empiirisen tutkimuskohteen ympärille ilman, että se samalla liitetään yhteiskunnan toimintaa koskeviin selitysmalleihin. Tässä yhteiskunnan toimintaa lähestytään historiallisesta muutoksesta käsin. Johtoajatukseksi on kysymys *miten nykyhetken toimintaa voidaan tulkita historiallisesta kehityskulusta käsin*. Tämän valinnan perusteella tutkimus jakautui ensin kahteen teemaan: Natura-konfliktin analyysiin sekä MTK:n toimintaympäristön sekä toiminnan historiallisen muutoksen selvittämiseen.

Tutkimuksen perusnäkökulman valitsemisen sekä tutkimuskysymysten muotoilun jälkeen oli ratkaistava se, mistä lähtökohdista lähtisin vastauksia etsimään. Tutkimusasetelmaa määriteltäessä esiin nousi ympäristökonfliktin käsite. Cloken ja Parkin (1985, 411-412) mukaan ympäristökonfliktissa törmäävät yhteen tiedolliset, arvo- ja intressikysymykset, jotka yleensä vielä sekoitetaan keskenään. Konfliktia voidaan tarkastella prosessina, jossa eri osapuolien toiminta ja strategiat muotoutuvat vuorovaikutuksessa muiden valitsemien menettelytapojen kanssa (Ylönen 1996, 5). Tästä vuorovaikutussuhteiden näkökulmasta tutkimusasetelma hahmottui jo varhaisessa vaiheessa kolmikentän muotoon. Suomalaiset luonnonsuojelukonfliktit ovat olleet osallistujien suhteen viimeisten vuosikymmenien ajan varsin staattisia. Yhtäällä ovat olleet luonnon puolustajat, toisaalla maanomistusoikeuden ja taloudellisten seikkojen puolesta puhujat ja kolmantena osapuolena ohjelmien suunnittelijat ja toteuttajat. Tä-

män perusteella valitsin empiirisen tutkimuksen kohteiksi MTK:n lisäksi Suomen luonnonsuojeluliiton ja ympäristöministeriön. Tutkimusasetelman määrittelyn myötä tutkimukseen syntyi kolmas teema, joka kuvaa myös osaltaan historiallista muutosta, mutta suppeammasta näkökulmasta. Se käsittelee tutkimuksen osapuolien luonnonsuojelua koskevaa toimintaa ja käsityksiä aikaisempien kokemusten valossa ja muodostaa siten askelman historiallisen teeman ja Natura-teeman välille.

Näiden kolmen teeman perusteella tutkimuskysymykset jakautuvat ryhmiksi alakysymyksiä. Ensimmäinen ryhmä koskee yhteiskunnallista ja kulttuurista muutosta MTK:n toimintaympäristössä 1900-luvulla ja muutoksen vaikutuksia järjestöön. Eksplikoidut alakysymykset ovat:

- Millaisia muutoksia MTK:n toimintaympäristössä on tapahtunut?
- Millaisia muutoksia MTK:n asemassa ja toiminnassa on tapahtunut?
- Miten nämä muutokset ovat vaikuttaneet MTK:hon etujärjestönä?

Toinen ryhmä kysymyksiä koskee tutkimuksen osapuolien luonnonsuojelukäsityksiä ja niiden muotoutumista viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana. Eksplikoidut alakysymykset ovat:

- Minkälaisessa ympäristöpoliittisessa ympäristössä luonnonsuojelua on toteutettu Suomessa?
- Miten tutkimuksen osapuolet ovat suhtautuneet luonnonsuojeluohjelmiin?

Kolmas ryhmä koskee Natura-konfliktia empiirisenä tutkimuskohteena: Natura-ohjelman valmistelua, siitä syntynyttä konfliktia ja MTK:n roolia yhtenä konfliktin osapuolena. Eksplikoidut alakysymykset ovat:

- Mitä Natura-valmistelun aikana tapahtui?
- Miten eri osapuolet tulkitsevat Naturaa?
- Miten eri osapuolet tulkitsevat MTK:n toimintaa?
- Mitä tekijöitä eri osapuolet näkevät MTK:n toiminnan taustalla?

Nämä kolme teemaa muodostavat tutkimuksen teoreettisen viitekehysten tai ikään kuin kolme erilaista viitekehystä: *historiallisen muutoksen viitekehysten, luonnonsuojelun kolmikentän viitekehysten* sekä *Natura-viitekehysten*. Näitä voidaan kutsua myös *tutkimuksen kolmeksi kontekstiksi*. Yksinkertaisesti määriteltynä konteksti on yhteys, jossa jollakin on merkitys, mutta sen ulkopuolella merkitystä ei ole ilman, että joku erikseen antaa merkityksen (Varto 1992, 118). Ajatuksena on, että MTK:n rooli on erilainen eri konteksteissa tulkittuna. Nämä kontekstit eivät ole kuitenkaan toisensa poissulkevia. Ne ovat sisäkkäin siten, että historiallinen muutos muodostaa perustavan viitekehysten, luonnonsuojelun kolmikenttä on tarkennus sen sisällä ja Naturen viitekehys puolestaan spesifi konteksti kolmikentän sisällä.

Kuten luvun alussa todetaan, teoreettisen viitekehysten tulee olla eksplisiittisesti määritelty. Tutkimuksen kontekstit on eksplikoitu eri tavoin. Historiallinen konteksti on kertomus MTK:n toimintaympäristössä, toiminnan edellytyksissä ja toiminnassa tapahtuneista muutoksista. Rothin (1988, 1) mukaan narratiivinen selitys selittää kohdettaan kuvaamalla ne tapahtumien väliset yhteydet, jotka johtavat prosessina selitettävään lopputulokseen. Pelkkä kuvaus, miten rikas tahansa, ei kuitenkaan riitä kun sillä halutaan selittää jotakin ilmiötä. Saman kehityskulun voi kuvata useammalla eri tavalla, joten tutkijan tulee tehdä selväksi millaiset tekijät ovat ohjanneet kertomuksen kulkua. Tämän vuoksi kuvauksen sisään rakennetut mallit on syytä tuoda eksplisiittisesti esiin. Elster (1989, 3) kutsuu tätä selittämiseksi mekanismilla; sen selittäminen, miksi jotakin tapahtui, edellyttää sen kausaalisen tai generatiivisen mekanismin kuvaamista, joka tuottaa selitettävän asian. Tässä kertomusta ohjaavat viisi tulkintamallia, jotka kuvaavat sitä generatiivista mekanismia, jonka kautta lähestytään ensin historiallista muutosta ja myöhemmin MTK:n roolia. Mallien tarkoituksena on yksinkertaistaa näkemystä kokonaisuudesta tuomalla esiin sen olennaisia piirteitä (vrt. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 142). Tulkintamallit muotoutuivat tutkijan esioletusten, aiemman tutkimuksen ja empiirisen kirjallisen aineiston vuoropuhelun tuloksena. Nämä mallit muodostavat myös tutkimuksen perustava teoreettisen viitekehysten, jonka avulla testataan tutkimushypoteesia: miten nykyhetken tapahtumia voidaan tulkita historiallisesta näkökulmasta käsin. Historiallisen muutoksen viitekehys vastaa ensimmäisen ryhmän kysymyksiin.

Luonnonsuojelun kolmikentän viitekehys vastaa toisen ryhmän kysymyksiin. Ensin kuvataan lyhyesti suomalaisen ympäristöpolitiikan kehitystä ja tämän jälkeen MTK:n, Luonnonsuoje-

luliiton ja ympäristöministeriön käsitykset luonnonsuojelusta eksplikoidaan aikaisemman tutkimustiedon perusteella konstruoidun mallin avulla. Mallissa osapuolien toimintaa eritellään toimintaryhmän, toiminnan strategian, toimijoiden itselleen omaksumien roolien ja toiminnan näkökulman kautta.

Natura-kontekstissa ote on narratiivinen, mutta eri tavalla kuin historiallisen muutoksen viitekehyksessä. Narratiivisuus ymmärretään yleensä erityisenä näkökulmana aineistoon tai laadullista tutkimuksena luonnehtivana yleisenä ominaisuutena (Eskola & Suoranta 1999, 24). Tässä kysymys on kuitenkin puhtaasti teknisestä ratkaisusta. Natura-konteksti on kertomus siitä, mitä tapahtui Suomen Natura-valmistelun aikana ja vastaa kolmannen ryhmän ensimmäiseen kysymykseen.

Tieteellisen tutkimuksen pyrkimyksenä on teoretisoiminen ja yleistäminen. Kolme kontekstia ohjaavat tutkimuksen rakennetta sekä aineiston jäsentämistä ja tulkintaa ja toimivat siten lähtökohtina teorian rakentamiselle. Joidenkin käsitysten mukaan ilman yleistä teoriaa tutkimuksen lähtökohtana, tuloksena on "keskitason" teorioita, joiden yleistämistä ei pidetä suotavana (ks. esim. Kiser & Hechter 1991). Stinchcombe (1978, 23) kritisoi kuitenkin yleisiä teorioita siitä, että ne jäävät liian epämääräisiksi ja yleisiksi, jotta niiden pohjalta voisi selittää pätevästi spesifejä historiallisia tapahtumakulkuja. Myös Uusitalo (1991, 26) on todennut, että "yleispätevien teorioiden asemasta olisi ehkä parempi puhua vuorovaikutusprosessien ja eri toimintojen mekanismien ymmärtämisestä". Juuri siihen tässä pyritään. Tavoitteena ei ole mahdollisimman suuri yleistettävyyys, vaan ilmiön rikas kuvaus ja tutkijan esioletuksista, teoreettisesta viitekehystä sekä aineiston pohdinnasta ja problematisoinnista nouseva keskitason teoria.

Tutkimus on kirjoitettu kertomukseksi, jossa teoreettiset jäsennykset kietoutuvat tarinan kulkuun ja tulevat esiin sitä mukaan, kun se on kertomuksen etenemisen kannalta relevanttia. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys käsittää luvut 4-7 ja se etenee yleisestä kohti yksittäistä tapausta, historiallisesta kuvauksesta kohti Natura-konfliktia. Empiirinen analyysi kulkee päinvastaiseen suuntaan. Aineistoa lähestytään vuorollaan kunkin kontekstin läpi. Ensimmäisenä tarkastellaan MTK:n toimintaa Natura-valmistelussa, toiseksi MTK:n toimintaa vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa ja lopuksi päädytään alkuun: miten

MTK:n toimintaa voidaan tulkita historiallisen muutoksen kontekstissa. Tämä osa vastaa kolmannen ryhmän jäljellä oleviin kysymyksiin.

3. Tutkimuksen aineisto ja sen analyysi

Tutkimuksen empiirisenä aineistona ovat MTK:n, Suomen luonnonsuojeluliiton (SLL), ympäristöministeriön (YM) ja Suomen ympäristökeskuksen (YmK) edustajien haastattelut. Haastatteluja on kaikkiaan kuusi ja niissä oli mukana kahdeksan henkilöä: kaksi MTK:sta, kolme Luonnonsuojeluliitosta, kaksi ympäristöministeriöstä sekä yksi henkilö Suomen ympäristökeskuksesta. Lisäksi tutkimuksessa on käytetty sekundaariaineistoa, joka koostuu lehtiartikkeleista sekä MTK:n, Luonnonsuojeluliiton ja ympäristöministeriön *Naturaa* koskevista tiedotteista. Lehtiartikkelit ovat vuosilta 1996-1998 seuraavista lehdistä: *Helsingin Sanomat*, *Maaseudun Tulevaisuus*, *Maataloustuottaja*, *Ympäristö*, *Suomen Luonto* sekä *Luonnonsuojelija*. Tiedotteista mukaan on otettu kaikki ennen vuoden 1998 loppua julkaistut, jotka koskevat *Naturaa*.

Gamson ja Modigliani (1989, 3) erottavat lehdillä ja kirjallisilla aineistoilla seuraavanlaisia funktioita: ensinakin ne edustavat sitä prosessia, jossa diskursseja tuotetaan, toiseksi ne ovat usein alueita, joilla eri ryhmät, instituutiot ja ideologiat käyvät kamppailua sosiaalisen todellisuuden määrittelystä ja konstruoinnista ja kolmanneksi ne ovat jostakin ilmiöstä käytävän keskustelukulttuurin tärkeitä indikaattoreita. Siten julkisella keskustelulla on ympäristökongfliktissa keskeinen merkityksiä luova luonne. Lehtiaineisto sekä tiedotteet tarjosivat parhaimman mahdollisuuden rakentaa kokonaiskuva Suomen *Natura*-esityksen valmistelusta, sillä kokoavaa esitystä prosessista ei tutkimuksen alkuvaiheessa ollut. Eskola ja Suoranta (1999, 120) toteavat, että erityisesti joukkotiedotus tuottaa tätä nykyä kiihtyvällä vauhdilla aineistoa, joka soveltuu kvalitatiivisen analyysin kohteeksi. *Naturaa* koskevaa tekstiaineistoa löytyi yllin kyllin. Joskus tutkija joutuu tilanteeseen, jossa aineistosta on ylitarjontaa ja tämän vuoksi sitä pitää kerätä valikoiden ja kriittisesti (Syrjälä & Numminen 1988, 115). Tässä tutkimuksessa päädyin metodologiseen ratkaisuun, jossa en lähtenyt analysoimaan tekstiaineistoa, vaan käytin sitä lähdekirjallisuuden omaisesti. Hyödynsin aineistoa tulkintamallien konstruomisessa, *Natura*-prosessin hahmottamisessa, suurimpien ongelmakohtien selvitte-

lyssä sekä eri osapuolien näkökulmien ja argumentteihin määrittelyssä. Mukaan tarttui myös joukko meheviä lauseita ja tekstiotteita, joita olen käyttänyt esimerkkinä kuvaamaan Naturan ympärillä vallinnutta keskusteluilmapiiriä läpi koko tutkimuksen.

Varsinaisena analysoitavana empiirisenä aineistona ovat kevätkesällä 1999 suorittamani haastattelut. Hirsjärven ja Hurmeen (1982, 9-11) mukaan tiedonkeruumenetelmän valitseminen edellyttää tutkimuskohteen kokonaisluonteen ja tiedon saannin mahdollisuuksien ja rajojen analyysiä. Natura 2000 on tutkimuskohteena hyvin moniulotteinen ja laaja, mutta monista sen osa-alueista, varsinkin MTK:ta koskevista käsityksistä, ei ollut saatavissa riittävästi dokumentoitua tietoa. Tämän vuoksi haastattelututkimus tuntui parhaalta vaihtoehdolta. Valitsin menetelmäksi teemahaastattelun, jossa aihepiirit, teema-alueet, on etukäteen määritelty, mutta kysymyksillä ei ole tarkkaa muotoa tai järjestystä. Teemahaastattelun etuna on se, että haastateltavat pääsevät halutessaan puhumaan varsin vapaamuotoisesti, mutta samalla teemat takaavat, että kaikkien haastateltavien kanssa puhutaan edes jossain määrin samoista asioista (Eskola & Suoranta 1999, 88).

Haastateltavien valinnassa käytin tarkoituksenmukaisuusvalintaa (ks. Hirsjärvi & Hurme 1982, 58-59). Richards (1996) kutsuu teemahaastattelun muotoa, jossa haastateltavat valitaan sen perusteella keitä he ovat tai mitä he ovat tehneet, eliittihaastatteluksi (*elite interviewing*). Tutkimusongelman kannalta tarkoituksen mukaista oli valita henkilöitä, jotka olivat olleet läheisissä tekemisissä Naturan valmistelun kanssa ja joilla oli riittävä tutkimuskohteen tuntemus. Valmistelussa oli toki mukana muitakin osapuolia, mutta näissä puitteissa kolmikenttäasetelma tuntui riittävältä. Kuten edellisessä luvussa jo viitattiin, Natura-konfliktissa olivat vastakkain yksinkertaistaen luonnon puolustajat ja "vastustajat" sekä päätöksentekoa ohjaava taho. Luonnonsuojeluliitto edusti selkeästi MTK:lle vastakkaista kantaa ja ympäristöministeriö vastasi Naturan valmistelusta. Kaikki olivat näkyvässä asemassa koko Natura-valmistelun ajan. Tämän lisäksi haastattelin kolmikentän ulkopuolelta Suomen ympäristökeskuksen edustajaa, joka ei ollut mukana varsinaisessa valmisteluprosessissa, vaan jälkeen päin Naturan ympäristövaikutusten arvioinnissa. Tämän perusteena oli halu saada myös "ulkopuolisen" kuva tapahtumista. Vaikka Suomen ympäristökeskus on osa ympäristöhallintoa, sen toimenkuva on selkeästi tutkimus- ja kehitystyö, joten katsoin laitoksen edustajan tarjoavan mahdollisesti muita osapuolia vangitsevasta ennakoasetelmasta riippumattoman tulkinnan.

Haastattelurunkoni oli väljä. Ensinnäkin olin muodostanut selkeän käsityksen eri osapuolien tulkinnoista, enkä halunnut omien tulkintojeni ohjaavan haastatteluita. Toiseksi kaikilla vastaajilla oli hyvä kokonaiskäsitys Naturasta ja selkeä suhtautumistapa MTK:n toimintaan, joten oletin vapaamuotoisen keskustelun onnistuvan hyvin. Strukturoidumpi versio olisi todennäköisesti tuottanut joukon ”standardivastauksia ja -käsityksiä”, mutta tarkoituksena oli nimenomaan päästä läpitulkitujen väitteiden taakse. Osittain tämän vuoksi päädyin myös painottamaan haastatteluiden laatua, en niiden määrää. Haastattelut kestivät keskimäärin pari tuntia, pisin lähes neljä tuntia ja lyhyinkin toista tuntia. Haastatteluaineistosta tuli siten varsin runsas ja monivivahteinen. Tämän vuoksi käytin kirjoittaessani paljon sitaatteja moniin eri tarkoituksiin: perustelemaan tulkintoja, esimerkkinä aineistosta sekä elävöittämään tekstiä. Sitaattien yhteydessä merkitsin niiden esittäjien edustaman osapuolen sekä erotin saman osapuolen haastateltavat numeroin (esimerkiksi MTK1 ja MTK2).

Haastattelutilanteessa annoin haastateltavalle tueksi laatimani Natura-kronologian (liite 1), koska monista tapahtumista oli kulunut jo vuosia. Tämän pohjalta haastattelut seurasivat löyhästi Natura-prosessin kulkua ja keskustelua ohjasivat seuraavat teemat:

Naturaa koskevat yleiset teemat:

- Natura suojeleohjelmana
- Naturan keskeisimmät ongelmakohdat ja hyvät puolet
- Naturan opetukset

MTK:n toimintaa koskevat teemat:

- MTK:n tavoitteet
- MTK: motiivit
- MTK:n käyttämät keinot ja strategiat
- MTK:n vaikutus Naturan muotoutumiseen

Tutkimuksen luonteen ja tavoitteiden vuoksi valitsin tutkimusmenetelmäksi kvalitatiivisen analyysin. Tutkimuksen kolme viitekehystä ohjasivat haastatteluaineiston analyysia ja siten katselin aineistoa ikään kuin erilaisten silmälasien läpi. Aivan ensimmäiseksi järjestin aineiston haastattelu-teemojen mukaan sekä yhdistin saman toimijan eri edustajien haastattelut. Saman osapuolen edustajat eroteltiin kuitenkin edellä mainittuun tapaan numeroin. Tämän

jälkeen alkoi varsinainen ensimmäinen "analyysikierrros" Natura-konfliktin kontekstissa. Tavoitteena oli selvittää kunkin osapuolen toiminnallinen rooli valmistelussa sekä Naturaa ja MTK:n toimintaa koskevat käsitykset. Näin syntyi neljä kertomusta Natura-konfliktista, joista tuli osa seuraavaa analyysivaihetta. Kolmikenttäkontekstissa tavoitteena oli MTK:n roolin näkeminen vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa. Kolmas ja viimeinen kierros historiallisessa kontekstissa sisälsi nämä kaksi edeltävää analyysin vaihetta ja pureutui tutkimuksen peruskysymykseen. Selvitin ensin mitä tulkintamalleja eri osapuolet käyttivät ja millä tavalla. Lopuksi vedin ikään kuin langat läpi kaikkien kontekstien ja pyrin vastaamaan tutkimuksen peruskysymykseen.

Analyysitapani oli teoriasidonnainen. Tällä tarkoitan sitä, että vaikka analyysissa olikin koko ajan teoreettisia kytkeitä, aineisto ohjasi sitä, mihin suuntaan tutkimus kulloinkin kulki (ks. Eskola 2001, 137). Analyysikierrros ei merkinnyt sitä, että kussakin kontekstissa aineisto olisi käyty läpi vain kertaalleen, vaan kahlasin aineiston läpi lukemattomia kertoja. Välillä tietyn kontekstin näkökulmasta suoritettu lukeminen paljasti toiseen kontekstiin kuuluvia asioita. Kuten eri kontekstit teoreettisina viitekehysinä, myöskään eri konteksteissa suoritettujen analyysien eivät olleet toisensa poissulkevia. Menetelmänä käytin ensin aineiston teemoittelua. Kussakin kontekstissa poimin aineistosta siitä nousevat keskeiset aiheet. Tämän jälkeen tarkastelin aineistoa kunkin teoreettisen viitekehysten läpi. Siten aineistosta nousivat esiin sekä teoreettisia oletuksia tukevat seikat, että näistä poikkeavat käsitykset.

4. Viisi tulkintamallia

Viiden tulkintamallin yhdistävänä kattotekijänä on ajatus käsillä olevan aikakauden luonteesta. Tämän hetkistä muutostilaa on luonnehdittu monin tavoin, mutta yhteistä kaikille on käsitys siitä, että olemme siirtymässä yhdenlaisesta yhteiskunnasta toiseen. Murrosvaiheessa vanhat käsitykset ja teoriat asetetaan kyseenalaisiksi, vanhat kollektiiviset identiteetit ja kollektiivisen toiminnan muodot murenevät ja luokka- ja kerrostumarakenteet menettävät merkityksensä ja tilalle etsitään uusia vaihtoehtoja (Ilmonen & Siisiäinen 1998, 8). Kaksi ensimmäistä tulkintamallia lähestyvät tätä muutosta yleisestä yhteiskunnallisesta näkökul-

masta, kaksi seuraavaa MTK:n toimintaympäristön muutoksen ja viimeinen MTK:n sisäisen muutoksen näkökulmasta.

I KULTTUURINEN MALLI

Suomen yhteiskunnalliselle kehitykselle on ollut ominaista, että ihmisiä on kiinnitetty maahan torpparivapautuksen ja asutustoiminnan kautta sekä itsenäistymisen jälkeen, että toisen maailmansodan päätyttyä (Nousiainen 1998, 13). Tämän myötä itsenäisinä yrittäjinä toimivien maanomistajien joukko on muodostanut omien talonpoikaisten perinteidensä, elämänmuotonsa ja -katsomuksensa yhdistämänä muusta yhteiskunnasta erottuvan omaleimaisen sosiaalisen ryhmänsä (mt. 17). Jokisen (1995, 136) mukaan talonpoikainen elämäntapa on kulttuurinen syvärakenne, joka ei ole muuttuneissa yhteiskunnallisissa ja kulttuurisissa olosuhteissakaan menettänyt merkitystään.

Suomalainen maanomistusinstituutio on muihin Euroopan maihin verrattuna tiukasti turvattu perustuslaissa. Yhteiskunnan halu puuttua maankäyttöön on kuitenkin lisääntynyt jatkuvasti, mikä on näkynyt erilaisten maankäyttöä rajoittavien lakien ja luonnonsuojeluohjelmien kasvavana määränä. Valtion interventio on monesti koettu yksityiseen omaisuuteen puuttumisena ja siten perustuslain suojan heikentymisenä. Vaikka maa on elannon lähde ja toimeentulon väline, maanviljelijät ovat painottaneet maanomistajan oikeutta enemmän suhteessa muihin arvoihin (Luoma 1993, 69). Maanomistusta on tulkittu talonpoikaisen kulttuurin lähtökohdista. Matti Niemisen (1994) rantojensuojeluohjelmaa koskevassa tutkimuksessa maanomistajien haastatteluissa keskeisiksi kohosivat maanomistuksen itseisarvoa ja maan hallintaa käsittelevät tulkinnat. Nieminen (mt. 87) kutsuu tätä suuntautumista traditionaalis-emotionaaliseksi. Vaikka lainsäädäntö tai suojelutoimet eivät häiritsisi maan taloudellista käyttöä tai kaikista menetyksistä maksettaisiin täysi korvaus, ei puuttumista maan hallintaan silti välttämättä hyväksytä, koska se on ristiriidassa talonpoikaisen arvomaailman kanssa. Maa on saattanut kulkea suvussa vuosikymmeniä ja sen hallinnan säilyttäminen on kunniakysymys, ei kysymys taloudellisesta hyödystä (ks. mt. 72).

Kulttuurisen tulkintamallin avainsana: *talonpoikainen maanomistus*

II RAKENTEELLINEN MALLI

Suomi säilyi pitkälle yli 1900-luvun puolivälin maatalousvaltaisena maana. Elinkeinorakenteen murros alkoi myöhään verrattuna muihin Länsi-Euroopan maihin, mutta muutos oli sitäkin nopeampi. 1950-luvun alusta lähtien Suomen poliittinen järjestelmä perustui teolliseen massatuotantoon, korporatismiin kehittymiseen sekä hyvinvointivaltion rakentamista koskevaan poliittiseen konsensukseen (Sairinen, Viinikainen, Kanninen & Lindholm 1999, 215). Maaseudun rakennemuutos käynnistyi suuressa mittakaavassa vasta 1960-luvun alussa. Samanaikaisesti maaseudun väestömäärän jyrkän supistumisen kanssa alkoi maataloustuotantoa vaivata ylipääsemätön ylituotanto-ongelma, mikä johti radikaaleihin muutoksiin sekä maatalouden tuotanto- että rakennepoliitikassa.

Rakennemuutoksen kaari on ollut pitkä ja jatkuu edelleen. Maaseudun asukkaiden taloudellinen ja sosiaalinen asema sekä sisäinen rakenne ovat oleellisesti muuttuneet. Maaseutu on erilaistunut sisäisesti paremmin ja huonommin menestyviin alueisiin, työttömyys on suurta, tiloja lakkautetaan ja muuttovirta kulkee kohti kaupunkeja. Etenkin nuorten määrä on vähentynyt ja maaseudun ikärakenne on vähitellen muuttunut epäedulliseksi. Autioitumisesta on seurannut monenlaisia ongelmia, kuten koulujen, kauppojen ja muiden palveluiden väheneminen. Maatalouden harjoittaminen on paljolti muuttunut elämäntavasta markkinavoimien ja tukien armoilla olevaksi taloudelliseksi yritystoiminnaksi. Maaseutu ei enää elä maataloudesta, ja maatalouspoliittisen päätöksenteon rinnalle onkin noussut maaseutupoliittikka (Sairinen ym. 1999, 188), jonka tavoitteena on turvata koko maaseudun elinehdot uusien keinoin. Maaseudun muutoksessa on kysymys on laajan sosiaalisen instituution kriisistä.

Rakenteellisen tulkintamallin avainsana: *maaseudun kriisi*

III EU-MALLI

Maatalous on ala, joka on hyvin herkkä suhdanteille ja riippuvainen maailmanmarkkinoiden tilanteesta. Suomessa maataloustuotanto on ollut suhteellisen hyvin turvattu ja suojattu. Maatalous on muodostanut korporatistisen järjestelmän, jossa maataloussektorin organisaatioiden intressit yhtyvät (Jokinen 1995, 63-64). Korporatiivisessa etujenvälitysjärjestelmässä suppea joukko kiinteitä, hierarkisesti järjestäytyneitä ja toiminnallisesti eriytyneitä taloudelli-

sen ja sosiaalisen alan järjestöjä, jotka ovat osittain kilpailu- ja osittain yhteistyösuhteessa, saavat valtiolta virallisen aseman ja pysyvän pääsyn tiettyjen politiikan lohkojen valmistelu- ja päätöksentekomekanismiin (Nousiainen 1998, 93). Maataloussektorilla keskeisin mekanismi on ollut maataloustuloneuvottelut, joissa on käytännössä ollut kaksi vaikuttajaa, julkinen valta ja MTK.

Suomen liittyminen Euroopan Unionin jäseneksi on tuonut suuria muutoksia maatalouspolitiikan alueelle. Jokisen (1995, 141) mukaan maatalous ei ole kokenut sitten rakennemuutoksen hurjien vuosien yhtä jyrkkää tai dramaattista käännettä. EU:n myötä maatalouspolitiikasta on tullut ylikansallista ja Suomen maatalous on sidoksissa sen kehitykseen. Maataloustuloneuvottelut ovat siirtyneet historiaan ja tämä on merkinnyt sekä maataloushallinnon että MTK:n vaikutusvallan kaventumista. Yhdentyminen on avannut elintarvikemarkkinat, ja koska EU:n tuottajahinnat ovat alhaisemmat kuin Suomessa, kotimainen maataloustuotanto on käynyt yhdentymistä edeltävässä mittakaavassa mahdollottomaksi. Siirtymäajasta huolimatta tuottajahinnat ovat laskeneet merkittävästi ja EU-jäsenyys on nopeuttanut maaseudun rakennemuutosta ja lisännyt maaltapakoa (Sairinen ym. 1999, 176). EU:n pitkän tähtäimen linjana on vähentää tuotantoa entisestään.

EU-tulkintamallin avainsana: *kansainvälistyminen*

IV POLIITTINEN MALLI

Suomen parlamentaarinen monipuoluejärjestelmä on taannut hyvät mahdollisuudet vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon ei-muodollisia kanavia pitkin. Puolueet ovat olleet suhteellisen heikkoja ja sisäisesti fragmentoituneita, mikä on jättänyt tilaa voimakkaille ja keskitetuille etujärjestöille (Nousiainen 1998, 92). Monipuolueissa puolueet ovat usein erikoistuneet ajamaan tiettyjen väestöryhmien etuja ja intressijärjestöt ovat hakeutuneet yhteistyöhön niitä lähellä olevien puolueiden kanssa (mt. 107). Suomen puolue-elämälle on ollut ominaista suuren agraaripuolueen keskeinen ja eräinä ajanjaksoina hallitseva asema. Maalaisliitto/keskusta on itsenäisen Suomen aikana ollut useimmin hallituspuolueena (Nieminen 1994, 109) ja lähes kaikki maatalousministerit ovat olleet keskustalaisia (Jokinen 1995, 64). MTK on alusta asti ylläpitänyt läheisiä suhteita maalaisliitto/keskustaan, mutta myös porvaripuolueisiin. Keskustan kannattajakunnan pääosa on perinteisesti koostunut maatalouden

väestöstä ja MTK:n jäsenkunta on ollut selkeästi keskustalainen. Vuonna 1990 järjestön jäsenistä 67% ja johdosta 86% oli keskustan kannattajia (Virta, Borg & Jaakkola 1991, 14). Maatalouspolitiikan yhteisön sisäistä koherenssia on vahventanut se, että samoja henkilöitä on toiminut sekä maatalouspolitiikan että MTK:n johdossa.

Keskustalla on ollut länsi-eurooppalaisittain suuri kannatus ja poliittinen voima, mutta viimeisinä vuosikymmeninä sen perinteinen asema puoluekentällä on horjunut. Toisen maailmansodan jälkeen hallitukset olivat yleensä maalaisliiton johtamia yhteistyöhallituksia. Vuoden 1966 jälkeen yleistyi vasemmiston ja keskustan punamultayhteistyö, joka jatkui aina vuoteen 1987 saakka (Kosonen 1998, 76). Tällöin alkoi uusi kausi Suomen parlamentarismin historiassa. Oikeisto ja vasemmisto solmivat ensimmäisen kerran kosketuksen ilman keskustapuolueen välitystä, ja keskusta jäi hallituksessa oppositioasemaan. SDP onkin vähitellen tullut keskustan tilalle keskeistoimijaksi (Nousiainen 1998, 45), ja maatalousministerin salkustakin on tullut ammattiministerin salkku. Supistuva maanviljelijäväestö keskittää yhä vahvemmin kannatuksensa keskustalle, mutta puolue on ollut pakotettu etsimään potentiaalista kannattajoukkoa myös perinteisten äänestäjiensä ulkopuolelta ja samalla laajentamaan ajamiensa tavoitteiden alaa.

Poliittisen tulkintamallin avainsana: *poliittinen murros*

V ORGANISTAORINEN MALLI

MTK:n toimintaympäristö on muuttunut vuosisadan aikana paljon, mutta varsinkin viime aikoina muutokset ovat olleet nopeita ja vaativat järjestöltä kykyä mukautua uusiin tilanteisiin. Perinteiset instituutiot ovat alkaneet näyttää poliittisesti tyhjiltä. Sairisen ym. (1999, 217-218) mukaan puolueet, ammattijärjestöt ja etujärjestöt ovat rakentaneet ohjelmansa, jäsenistönsä ja valtansa teollisuusyhteiskunnan rakenteiden ja ongelmien perustalle. Teollisuusyhteiskunnan voimakkaat etujärjestöt ovat staattisia ja hitaasti reagoivia ja nopean yhteiskunnallisen muutoksen myötä ne ovat menettäneet vaikutusvaltaansa puolueisiin ja eduskuntaan nähden. (mt.)

MTK on perinteinen etujärjestö, jonka toimintarepertuaari on pysynyt melko lailla muuttumattomana. Jäsenistön kuva järjestöstään on yleensä ottaen ollut myönteinen, mutta samalla

MTK:ta on pidetty konservatiivisena ja raskassoutuisena organisaationa. Suurien muutosten seurauksena järjestökentän usko MTK:n vaikutusmahdollisuuksiin on vähitellen huvennut. Sääntö- ja organisaatiouudistuksia on toteutettu pikku hiljaa matkan varrella, mutta uudessa EU-tilanteessa suuret ja perinpohjaiset muutokset ovat pakon sanelemia, sillä toiminnan painopisteet ja kohteet ovat vaihtuneet. Tarvitaan uudenlainen dynaamisempi ja tehokkaampi yhtenäinen organisaatio, joka pystyy paremmin vastaamaan uusiin, nyt myös kansainvälisiin, haasteisiin ja samalla palauttamaan jäsenistön uskon etujärjestönsä toimintakykyyn.

Organisatorisen mallin avainsana: *uudenaikaistuminen*

5. MTK 1900-luvun Suomessa

Monet taloudelliset ja aatteelliset yhteenliittymät ovat kohonneet puolueiden rinnalle politiikan keskeisiksi toimijoiksi ja valtatekijöiksi. Erilaisten järjestöjen elinvoimaan ja mahdollisuuksiin vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon liittyy monia tekijöitä: kulttuuriset, poliittiset ja taloudelliset rakenteet sekä kansalliset ominaispiirteet. Nousiaisen mukaan (1998, 91) etujärjestöjentoiminnassa huomioitavia tekijöitä ovat 1) hallituslaitoksen ja puolueiden rakenne ja toimintatyyli, 2) valtion tehtävärakenne ja 3) poliittinen kulttuuri. Näitä voidaan pitää toiminnan ulkoisina edellytyksinä. Järjestöjen omat resurssit, sisäiset edellytykset, ovat myös tärkeitä. Perustekijöinä ovat järjestön merkittävyys, taloudelliset voimavarat, jäsenten määrä sekä järjestön poliittiset suhteet (vrt. Huuska 1968, 15-53). Etujärjestöjen toiminta ulottuu kaikille niille alueille, joilla tehdään niitä koskevia poliittisia päätöksiä. Vaikutuskanavia on karkeasti jaoteltuna kaksi, joko yhteistoiminta tai yksipuolinen painostus. Yhteistoiminnan muotoja ovat erilaiset yhteiselimet sekä järjestöjen edustajien käyttäminen asian tuntijatehtävissä (mt. 54). Perinteisiä painostuspolitiikan menetelmiä taas ovat 1) suureen yleisöön vaikuttaminen ja siten yleisen mielipiteen muokkaaminen, 2) yhteistyö niiden puolueiden kanssa, jotka ajavat samoja intressejä ja siten vaikuttaminen järjestelmään sisältä päin ja 3) ulkoisen painostuksen keinot, joilla pyritään vaikuttamaan viranomaisten yksittäisiin päätöksiin ja toimenpiteisiin (Nousiainen 1998, 105-106). Keinovalikoimaan kuuluvat

tiedotus- ja propagandatoiminta joukkoviestimien avulla, kirjelmät, lausunnot, henkilökohtaiset keskustelut, uhkaukset, lahjonta ja viimeisenä vaihtoehtona lakko.

Suomessa näkyvimpiä painostusryhmiä ovat olleet työmarkkinajärjestöt sekä maataloustuottajain, metsänomistajien ja muiden maaseutuyrittäjien talouspoliittinen ammatti- ja etujärjestö Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry. MTK:n keskeiseen asemaan ovat osaltaan vaikuttaneet Suomen pitkään maatalousvaltaisena säilynyt elinkeinorakenne ja verrattain myöhään alkanut rakennemuutos sekä poikkeuksellinen poliittinen kulttuuri, jossa agraaripuolueella on ollut keskeinen asema. MTK on ollut maataloussektorin yleisesti tunnustettu ja tärkein eturyhmä perustamisestaan lähtien. Järjestön toiminnan niin sisäiset kuin ulkoiset ehdot ovat kuitenkin muuttuneet etenkin muutaman viimeisen vuosikymmenen aikana, mikä on aiheuttanut järjestön rooliin ja asemaan suuria muutoksia. MTK:n järjestöllistä kehityskaarta voidaankin kuvata seuraavin vaihein: alkuhapuilu, vakiintuminen, mobilisoituminen, institutionalisoituminen ja rapautuminen (ks. Ilmonen 1998, 22). Seuraavassa luodaan katsaus MTK:n kehitykseen 1900-luvulla ja siihen vaikuttaneisiin taloudellisiin, poliittisiin ja kulttuurisiin tekijöihin. Tämän jälkeen eritellään järjestön toimintaedellytysten muutosta.

5.1 Katsaus historiaan

5.1.1 Alkuhapuilu ja vakiintuminen

MTK:n taival alkoi syyskuussa 1917 epävakaa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Tilaus maatalousväestön etujärjestölle oli ollut olemassa jo pitkään, mutta vasta sodan jälkeinen epävarmuus viljelijäväestön keskuudessa sysäsi järjestäytymisen toden teolla liikkeelle. Perustamiskokouksessa järjestön tehtäviksi määriteltiin maatalousväestön etujen valvominen yhteiskunnallisella ja kunnallisella tasolla, työriitojen sovittelu sekä maataloustyöväen olojen edistäminen siten, että sen elinehdot tulisivat turvatuiksi (Kananen 1986, 21). Poliittiseksi linjaksi valittiin tiukka puolueettomuus. Päätös juonsi juurensa lähinnä maataloussektorin työnantajien ja työntekijöiden ristiriitaisista intresseistä.

Nuoren itsenäisen valtion yhdeksi tärkeimmäksi tehtäväksi muodostui maan talouden saattaminen vakaalle pohjalle ja maatalous nähtiin Suomen tulevaisuuden turvaajana. Ensimmäisen maailmansodan syttyessä ja monia vuosia sen jälkeenkin 70% Suomen väestöstä sai elantonsa maa- ja metsätaloudesta (Väänänen 1987, 12). Suomi oli Länsi-Euroopan maatalousvaltaisim maa. Tämän vuoksi maatalouden keskeisimmän etujärjestön toiminta vakiintui jo varhaisessa vaiheessa kiinteäksi osaksi valtiorakennetta. MTK loi sotien välisenä aikana vakiintuneet yhteydet myös puoluekenttään. Vuoden 1919 kansalaissodan jälkeen pelko poliittista vasemmistoa kohtaan kyti syvällä ja porvaristo piti poliittista kenttää tiukasti otteessaan. Jo alkutaipaleella järjestö solmi kiinteät suhteet erityisesti vuonna 1908 perustetun maalaisliiton kanssa, mutta myös muihin porvaripuolueisiin.

5.1.2 Mobilisaation ja institutionalisoitumisen aika

MTK:n kasvu merkittäväksi massajärjestöksi ja institutionalisoidun aseman saavuttaminen ajoittuivat toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan. Sodan runteleman yhteiskunnan saaminen toimivaksi edellytti etujärjestöjen myötävaikutusta, mikä puolestaan lisäsi niiden vaikutusvaltaa (Kananen 1986, 168). 50-luvun alussa erilaisten järjestöjen välillä vallitsi avoin ja koveneva kilpailu. MTK:n jäsenmäärä oli pieni suhteessa maataloustuottajien määrään, sillä tähän asti toiminnan painopiste oli ollut keskustasolla ja jäsenmäärällä ei ollut erityistä merkitystä järjestön talouden kannalta. Nyt maatalousväestöstä tuli järjestölle tärkeä voimavara, jolla oli poliittista merkitystä. Tavoitteeksi asetettiin jokaisen tuottajan liittyminen järjestöön, ja jäsenmäärä lähtikin jyrkkään nousuun (ks. kuvio 1, s. 29).

Heti sodan jälkeen yhteiskunnalla oli vaikeita ongelmia ratkaistavana, kuten talouden vakauttaminen sekä rintamamiesten ja Karjalan siirtolaisten sijoittaminen. Torpparivapautuksen yhteydessä ja ensimmäisen maailmasodan jälkeisessä asutustoiminnassa oli valittu linja, jossa ihmiset kiinnitettiin maahan takaamalla jokaiselle oma peltotilkku. Tällä pyrittiin tuotantopohjan laajentamiseen ja siten turvamaan maan omavaraisuus maataloustuotteiden suhteen. Talous- ja asutuspolitiikka sidottiin siten maatalouden osalta yhteen, ja tällä linjalla jatkettiin myös toisen maailmansodan jälkeen. MTK suhtautui asuttamiseen myönteisesti, mutta pyrki hillitsemään sen toteuttamisvauhtia. Järjestön mukaan ensisijaisia maanluovuttajia tulivat olla valtio, kunnat ja muut yhteisöt, pakkolunastuksia oli vältettävä viimeiseen asti

ja luovutetusta maasta oli maksettava kunnan korvaus. Toisaalta oli myös punnittava missä määrin maataloutta saattoi harjoittaa vaarantamatta maatalousväestön tulokehitystä.

Myös poliittisella areenalla kiehui. Työväenpuolue kasvatti kannatustaan ja sen hallituskel-
poisuus lisääntyi. Keskusta joutui tarkistamaan kantaansa porvaripuolueisiin nähden ja sen
suhteet oikealle kiristyivät (Nousiainen 1998, 45). Maalaisliitto solmi vuonna poliittisen
yhteenliittymän SDP:n ja SKDL:n kanssa. Tämä ideologinen siirtymä keskemälle auttoi
sitä säilyttämään kannatustaan paremmin kuin muut porvaripuolueet. Poliittisen vasemmis-
ton aktivoitumisen myötä ammattiyhdistysliike vahvisti asemiaan ja asettui puolustamaan
kuluttajien etuja tuottajien vastapooliksi. Monet ongelmat kulminoituivatkin SAK:n ja
MTK:n väliseen ristiriitaan. Kiista kärjistyi vuoden 1956 yleislakkoon ja sen vastaiskuksi
järjestettyyn kolmen päivän maataloustuotteiden luovutuslakkoon.

Tämän ajanjakson merkittävin muutos MTK:n kannalta oli maataloustulon muuttuminen
lakisääteiseksi. Sodan jälkeen palkat ja hinnat nousivat kilpaa ja valtio kamppaili inflaatiota
vastaan. Maataloustuottajat olivat muita palkansaajia selkeästi huonommassa asemassa,
joten MTK:n tavoitteeksi tuli nostaa tuottajien palkat samalle tasolle ja hoitaa hintakysy-
mykset järjestelmälliselle pohjalle. Vuodesta 1952 tulo- ja tuotantopoliittikka järjestettiin
vuosi kerrallaan tehtävin sopimuksin, mutta epäsuhta säilyi. Yleislakon seurauksena saatiin
vihdoin takeet lakisääteisestä järjestelmästä ja ensimmäinen maataloustulolaki säädettiin
samana vuonna. Järjestelmää kehitettiin koko 60-luvun ajan. 1969 siirryttiin täysin uudenlai-
seen muotoon: maataloustulon kehitys jätettiin MTK:n ja hallituksen välisten neuvotteluiden
varaan ja sidottiin osaksi tulopoliittista kokonaisratkaisua. Yhteistyö alkoi nihkeästi, sillä
ensimmäiset sopimukset olivat enemmän tai vähemmän valtion sanelemia. 1977 säädetyssä
laissa neuvotteluista tehtiin täysin avoimet ja MTK:sta tuli virallisesti tunnustettu osapuoli.
Vaikka valtiolta oli tunnustanut MTK:n keskeiseksi neuvottelijaosapuoleksi jo 50-luvun
alussa (Väänänen 1987, 162), maataloustuloneuvottelujen myötä järjestön rooli muuttui
ratkaisevasti. Aiemmin järjestö oli pyrkinyt vaikuttamaan pääasiassa lakien valmistelu- ja
sääntämisvaiheessa, mutta nyt se saavutti institutionalisoidun aseman valtion neuvotteluko-
neistossa ja sen rooli muuttui painostusryhmästä päätöksentekijäksi.

5.1.3 Rakennemuutos ja rapautuminen

60-70-lukujen vaihdetta on kutsuttu suomalaisen yhteiskunnan modernisaatiokehityksen kulminaatiopisteeksi (Luoma 1993, 76) ja suomalaisen maatalouden kehityshistorian käännekohtaksi (Väänänen 1987, 276). 50-luvulta lähtien teollisuus ja palveluelinkeinot valtasiivat alaa ja samalla maataloustuotteiden maailmanmarkkinoiden hintakehitys muuttui epäedulliseksi. 60-luvulle tultaessa iskivät samanaikaisesti elinkeinorakenteen suuri murros ja maatalouden ylipääsemättömät ylituotanto-ongelmat. Asutustoimintaa oli jatkettu laajana aina tähän asti. Lukuisat pientilat olivat synnyttäneet vinoutuneen tuotantorakenteen, joka osoittautui nyt kestämättömäksi ratkaisuksi. Ainoaksi vaihtoehdoksi jäi tuotannon supistaminen ja hintojen tarkistaminen. Muuttuneessa tilanteessa monet pientilat eivät enää pystyneet antamaan toimeentuloa viljelijäperheille ja maaseutu ajautui ennen näkemättömään kriisiin.

Kriisin ratkaisemiseksi maatalouspolitiikan suureksi linjaksi otettiin tuotannon rationalisointi ja voimaperäistäminen (Jokinen 1995, 71). Valinta ei ollut kovin hyvä, sillä laajamittainen koneellistuminen ja kemiallistuminen olivat vasta lähtökuopissa ja rationalisointipyrkimykset johtivat tuotannon kasvuun entisestään. Kasvua pyrittiin hillitsemään erilaisin valtiollisin ohjaukskeinoin. Maanviljelijöille maksettiin valtion varoista korvauksia siitä, että he sitoutuivat olemaan käyttämättä peltojaan tuotantotoimintaan, samoin karjan viemisestä teuraaksi. Nämä muutokset eivät koskettaneet ainoastaan maaseudun taloudellisia ehtoja, vaan myös henkistä ilmapiiriä. Vain muutama vuosikymmen aikaisemmin maataloudessa oli nähty Suomen tulevaisuus, nyt ylituotanto-ongelmien vuoksi maatalouteen alettiin suhtautua kielteisesti (ks. Väänänen 1987, 206). Maatalousväestön oli vaikea ymmärtää suunnan muutosta. Aikaisemmin oli suosittu tuotteliasta talonpoikaa, mutta nyt maksettiin rahaa siitä, että talonpoika pisti pellot pakettiin.

Tämän yhteiskunnallisen murroksen seurauksena maatalousväestön määrä alkoi supistua kiihtyvällä vauhdilla (taulukko 1). Vaikka määrä oli laskenut jo 20-luvulla, oli muutoksen tahti hiljainen ja tasainen. Nyt alkutuotannon työpaikkojen määrän pudotus oli pelkästään 60-luvulla 15% (Jokinen 1995, 35). Luonnollisesti myös tilojen lukumäärä alkoi pudota ja keskikoko kasvaa (taulukko 2). MTK joutui keskittämään kaikki voimansa maataloustuotteiden hintatason pitämiseen riittävänä, jotta edellytykset tuottavalle toiminnalle säilyisivät.

Järjestö joutui toiminnassaan puun ja kuoren väliin. Heinze ja Voelzkow (1993, 31-32) kutsuvat tilannetta, jossa länsieurooppalaiset maataloustuottajien järjestöt ovat joutuneet omaksumaan rakennemuutoksen myötä tuotanto- ja tulopolitiikassaan eräänlaisia kaksoisstrategioita, maatalouden organisatoriseksi dilemmaksi. Tämä heijastui myös MTK:n toiminnassa, sillä turvatakseen edes osalle tuottajista riittävän elintason, oli tuotannon määrää pienennettävä, mikä taas merkitsi järjestön jäsenkunnan kutistumista. MTK säilytti tästä huolimatta merkittävyytensä etujärjestönä, sillä järjestön merkittävyys perustui kiinteisiin poliittisiin suhteisiin, asemaan maatalouden ainoana edustajana ja ennen kaikkea institutionalisoituun asemaan maatalouspolitiikan tekijänä. MTK:n toimenkuva alkoi kuitenkin muuttua maatalouspolitiikan vaikuttajasta maaseudun elinehtojen puolustajaksi.

TAULUKKO 1. Maa- ja metsätalousväestö 1950-1995 ja osuus koko väestöstä

	Maa- ja metsätalousväestö	%
1950	1 667 500	41,4
1960	1 408 200	31,7
1970	809 000	17,6
1980	438 800	9,2
1985	340 000	6,9
1990	195 300	3,9
1995	170 000	3,4

Lähde: Kettunen 1993 ja Suomen tilastollinen vuosikirja 1998

TAULUKKO 2. Tilojen lukumäärä ja keskikoko vuosina 1950-1990

	Tilojen lkm	Keskikoko (ha)
1950	305 300	8,0
1959	331 300	7,9
1969	297 300	9,0
1975	248 700	10,1
1980	224 700	11,0
1985	200 500	12,1
1990	199 400	12,8

Lähde: Kettunen 1993.

5.1.4 EU: viimeinen niitti ?

MTK merkitys etujärjestönä on siis perustunut sen suhteellisen muuttumattomaan asemaan valtion tehtävärakenteessa. Toisaalta suuret muutokset ovat tapahtuneet pitkällä aikavälillä, mikä on antanut maaseudulle aikaa sopeutua väistämättömään. Jopa 1990-luvun alun lama kolhi maataloussektoria suhteellisen vähän, sillä uudelleenjärjestelyt koskivat lähinnä jalostus- ja palvelusektoria. Suomen EU-jäsenyys toi tähänastisista nopeimman ja radikaaleimman muutoksen. MTK:n EU-kanta oli selkeästi kielteinen ja sen jäsenkunta vastusti liittymistä tiukasti. 90-luvun alussa tehdyssä järjestötutkimuksessa yhdentymiskehitys koettiin uhkana maatalouselinkeinolle ja toimintaedellytysten katsottiin selkeästi vaarantuvan (Virta ym. 1991, 77). EU-kansanäänestyksessä ainoastaan 6 % maanviljelijöistä äänesti jäsenyyden puolesta (Paloheimo 1995, 117). Koko jäsenyyden hakuprosessista tuli järjestölle karvas

tappio. Keskusta oli hävinnyt vuoden 1987 eduskuntavaaleissa, mutta noussut suurella vaalivoitolla takaisin hallitukseen neljä vuotta myöhemmin. Nyt se ajoi puolueena Suomen EU-jäsenyyttä, ja päättämässä olleessa hallituksessa istui pääministerinä Esko Aho ja ulkoministerinä MTK:n entinen puheenjohtaja Heikki Haavisto. Kun hallitus helmikuussa 1992 päätti hakea jäsenyyttä, MTK oli selvästi pettynyt ”omiensa” toimintaan.

EU-jäsenyys on syventänyt maaseudun kriisiä entisestään. Suomesta on tullut osa unionin sisämarkkinoita, joten tuotantokatot asetetaan koko alueen näkökulmasta. Suomen asema maatalousmaana on epäedullinen vaikeiden tuotanto-olosuhteiden vuoksi, joiden seurauksena tuotantokustannukset nousevat eteläisempiä maita korkeammiksi. Suomen valtio on kautta aikojen tukenut maataloutta suhteellisen paljon, mutta nyt päätöksiä tehdään maamme rajojen ulkopuolella eikä EU:n maataloustuki riitä kompensoimaan kotimaista rahoitusta. EU-jäsenyyden myötä tuottajahinnat ovat laskeneet selkeästi ja Suomen maataloustuotanto tulee vähenemään entisestään (Widgrén 1997, 113). Maataloustuottaja-lehdessä (1-2/96) arvioitiin, että noin 1000 tilaa lakkautetaan vuosittain. Liittymisvaiheessa jäsenmaille annettiin viiden vuoden siirtymäaika, jolloin tuotantomäärät pyrittiin pitämään samoina kansallisen hintatuen avulla, mutta pitkän tähtäimen tavoitteena on tuotannon supistaminen koko EU:n alueella (Sairinen ym. 1999, 173).

MTK:n toimintaympäristö on muuttunut radikaalisti. EU-integraatio on vienyt sen keskeisimmän vaikutusalueen, maataloustuloneuvottelut. Lainsäädäntöön vaikuttaminen on käynyt vaikeaksi, sillä jäsenvaltiot noudattavat yhteistä maatalouspolitiikkaa ja kansallisen päätöksenteon merkitys on vähentynyt. Tämä on pakottanut järjestön arvioimaan uudelleen niin tavoitteitaan, toimintatapojaan kuin organisaatiotaan. Voidaan siis olettaa, että MTK elää tällä hetkellä eräissä kehityskaarensa kulminaatiopisteessä.

5.2 Taantumisen vai uusi nousu?

5.2.1 Toimintaedellytykset murroksessa

Historiallisen kehityksen myötä niin MTK:n toimintaedellytykset kuin toiminta ovat muuttuneet kaikilla tasoilla. Ulkoisten edellytysten merkittävin murros on tapahtunut valtion tehtävärakenteen saralla. Maataloudella oli tärkeä asema niin talous- kuin rakennepolitiikassa

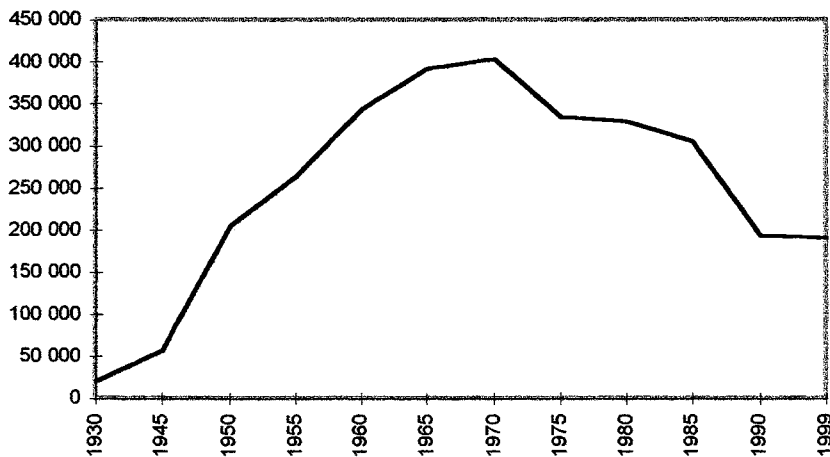
aina 60-luvulle saakka. Elinkeinorakenteen murroksen myötä merkitys alkoi kaventua ja valtiotaloutta rakennettiin yhä vähemmän maataloussektorin varaan. Maa- ja metsätaloudella oli kuitenkin traditionaalinen asema Suomalaisessa elämässä. Tämän vuoksi kotimainen tuotanto haluttiin säilyttää edes kohtuullisella tasolla ja muutoksia tasoitettiin erilaisilla tukimuodoilla. Liittyessään EU:hun Suomesta tuli osa valtioliittoa, jonka suuret poliittiset linjaukset tehdään koko alueen näkökulmasta. Tämä sanelee ehtoja valtiolliseen päätöksentekoon ja samalla kaventaa yksittäisen jäsenmaan mahdollisuuksia tehdä unionista riippumattomia päätöksiä. Kansallisilla ominaispiirteillä ei ole juurikaan painoarvoa ylikansallisessa päätöksenteossa. Myös muissa ulkoisissa edellytyksissä, poliittisessa kulttuurissa ja puolueiden rakenteessa, on tapahtunut muutoksia. Aiemmin puolueet olivat selkeämmin erikoistuneet ajamaan tietyn väestöryhmän intressejä, mutta nykyisin puolueiden väliin piirretyt rajat ovat hämärtyneet. Niiden tavoitteet ja puolueohjelmat ovat kokonaisvaltaisia ja pyrkivät ottamaan huomioon yhteiskuntaelämän kaikki sektorit.

Ulkoisten edellytysten muutos on luonnollisesti vaikuttanut MTK:n sisäisiin resursseihin. Järjestön merkittävyyttä voidaan tarkastella kahdella tasolla: valtakunnallisella ja suhteellisella. Valtakunnallisesti järjestön merkittävyys on heikentynyt sitä mukaa kun maatalouden asema on muuttunut epäedullisemmaksi. Suurin valtakunnalliseen merkittävyyteen vaikuttanut tekijä on maataloustuloneuvottelujen lakkauttaminen ja sen seurauksena virallisen aseman menettäminen valtiokoneistossa. MTK on kuitenkin edelleen monopoliasemassa maataloussektorin edustajana ja sitä kuullaan, jos halutaan tietää maatalousväestön mielipiteistä tai tarvitaan asiantuntijalausunto jotakin maataloutta suoranaisesti tai välillisesti koskevasta asiasta. Suhteellisella tasolla järjestö ei ole menettänyt puhevaltaansa (Jokinen 1995, 70). Maatalousväestön järjestöaktiivisuus on perinteisesti ollut vilkasta. Maaseudun kriisin myötä maatalousväestön joukko on muuttunut sisäiseltä rakenteeltaan tiiviimmäksi ja se järjestäytyy entistä voimakkaammin etujärjestönsä taakse.

Myös poliittisissa suhteissa on tapahtunut muutos. Puolen vuosisadan ajan MTK säilytti kiinteät siteet keskustapuolueeseen ja porvaripuolueisiin, mikä takasi sille mahdollisuuden toimia politiikan sisäpiirissä. Maataloussektorin poliittinen ja taloudellinen merkitys on kuitenkin vähentynyt siinä määrin, että edes keskustapuolue ei enää yksiselitteisesti aja sen intressejä. Tämä on aiheuttanut erimielisyyksiä MTK:n ja puolueen välille, ja etenkin keskustelu EU-jäsenyydestä näyttää lisänneen kitkaa. Sisäisten resurssien muutoksista selkeimmin

osoitettavissa on kuitenkin järjestön jäsenmäärän muutos, mikä on luonnollista seurausta maatalousväestön määrän vähenemisestä. Rakennemuutoksesta huolimatta jäsenmäärä kasvoi aina 70-luvulle saakka, mutta sen jälkeen pudotus on ollut selkeä, viimeisen kymmenen vuoden aikana n. 100 000 henkeä (kuvio 1).

KUVIO 1. MTK:n jäsenmäärä vuosina 1930-1999



Lähde: Väänänen 1987 ja MTK:n vuosikertomus 1999

5.2.2 Toiminta murroksessa

MTK:n toiminta on aina ollut suhteellisen maltillista, vaikka käytössä ovat olleet niin erilaiset yhteistoiminnan muodot kuin koko yksipuolisten painostuskeinojen kirjo. Toiminnan perustana on ollut vankka organisaatio ja keskeisinä kanavina järjestelmällinen tiedotustyö ja kiinteä poliittinen suhdetoiminta. Järjestön organisaatio rakennettiin alusta alkaen kolmiportaiseksi. Paikallisten yhdistysten toimialueena olivat kunnat, piiriliitot toimivat vaalipiireittäin ja keskusliitto koko valtakunnan tasolla. Toisen maailmansodan jälkeen järjestöllä oli jo varsin kattava verkko yli Suomen. Tällä hetkellä maataloustuottajain yhdistykset muodostavat maakunnittain 16 maataloustuottajain liittoa ja lähes jokaisesta kunnasta löytyy tuottajayhdistys (MTK 2001).

Toiminnan keinoista tärkeimpiä ovat olleet aktiivinen tiedotus, yksipuolisen painostuksen maltilliset keinot sekä erilaiset yhteistoiminnan muodot ja keskeisin toiminnan alue maatalo-

uspolitiikka. Toiseen maailmansotaan saakka keskeisellä sijalla oli maatalouden perusedellytysten vakauttaminen ja toiminta perustui lähinnä yhteistoiminnan keinoille. MTK:n järjestöllinen kukoistuskauti ajoittui toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan. Huuskan (1968) mukaan vuosina 1945-1964 MTK oli muita keskeisiä etujärjestöjä aktiivisempi sekä yhteistyössä (mt. 76) että yksipuolisessa painostuspolitiikassa (mt. 115). Maataloustuloneuvottelujärjestelmän aikakaudella järjestö integroitui osaksi valtiokoneistoa ja yhteistoiminnan muodot saivat uudelleen etusijan toiminnassa. EU-jäsenyyden myötä toiminta on kallistunut jälleen painostuspolitiikan puolelle, sillä MTK:n rooli on muuttunut virallisesti tunnustetusta päätöksentekijästä tavalliseksi painostusryhmäksi.

Tiedotuksen merkitys päämäärien saavuttamisessa ja etujen ajamisessa oivallettiin järjestössä jo varhaisessa vaiheessa. Parhaimmiksi kanaviksi ovat osoittautuneet järjestön omat lehdet, vuonna 1916 perustettu Maaseudun Tulevaisuus sekä vuonna 1928 perustettu oma jäsenlehti Maataloustuottaja. Järjestön jäsenet ovat pitäneet Maaseudun tulevaisuutta parhaana tiedonvälityskanavana heitä koskevissa asioissa ja molempia lehtiä on käytetty tehokkaasti esimerkiksi kunnallis- ja eduskuntavaalien aikana sen varmistamiseen, että maatalousväestö saa edustajansa hallintoon. Järjestötason poliittinen aktiivisuus on muutenkin ollut vilkasta. Alusta alkaen MTK:ssa pidettiin huolta, että sillä oli edustaja kaikissa hallintoelimissä, toimikunnissa ja komiteoissa, joiden työ jollain tavalla kosketti järjestön intressialuetta, ja maataloushallinnon johtotehtävissä työskentelevät olivat usein MTK:laisia.

Muutokset toimintaympäristössä ovat tehneet välttämättömäksi perinteisten menetelmien uudelleenarvioinnin ja keinojen uudelleen suuntaamisen. Maatalouspolitiikka on menettänyt merkitystään ja vanhat vaikutuskanavat eivät enää toimi, sillä osa päätöksentekijöistä on kansallisen piirin ulkopuolella. Toisaalta jäsenkenttä vaatii aivan uudenlaista etujen ajamista. Siisiäisen ja Ilmosen (1998, 10-11) mukaan vanhat liikkeet eivät usein kuihdu pois, vaan talvehtivat ja joko heräävät sitten uudelleen eloon tai muuntuvat vähitellen teemoiltaan ja tavoitteiltaan uudenaikaisiksi.

5.2.3 Uusi herääminen?

Maatalousväestö on heterogeeninen sosiaalinen ryhmä. Sen edustajat eroavat toisistaan niin taloudellisten ja luontaisten edellytysten, tilakoon, tuotantosuunnan kuin viljelystekniikan

suhteen (Nousiainen 1998, 99). Järjestöaktiivisuus on kuitenkin perinteisesti ollut vilkasta, eivätkä eroavaisuudet ole päässeet hajoittamaan maatalousväestön vaatimusten yhtenäisyyttä. Jäsenistön usko MTK:n luotettavuuteen ja vaikutusvaltaan maatalouden edunvalvojana kuitenkin horjuu. Vuonna 1982 tehdyssä järjestötutkimuksessa valtaosa jäsenistöstä ei enää uskonut järjestön vaikutusvallan kasvuun (Borg & Hoskola 1984, 159) ja vuoden 1990 tutkimuksessa yli puolet uskoi vaikutusvallan kaventuvan jatkossa (Virta ym. 1991, 59). Erityisesti nuorten usko MTK:n edunvalvontaan on heikentynyt. Tyytymättömyys nousee suoraviivaisesti, mitä nuoremasta ikäluokasta on kyse: vielä vuonna 1982 nuorin ikäluokka uskoi MTK:n vaikutusvallan kasvuun eniten, mutta vuonna 1990 vähiten (mt. 60). Jäsenistön kuva MTK:sta oli keskimäärin positiivinen, mutta järjestöön liitetään myös seuraavia ominaisuuksia: huonosti kansainvälisiin muutoksiin reagoiva, ei edelläkävijä, heikosti puoleensavetävä, hitaasti reagoiva, byrokraattinen ja poliittisesti leimautunut (mt. 15). Järjestön julkisuuskuva huokuu konservatiivisuutta ja järjestökoneistoa pidetään raskassoutuisena ja tehottomana.

Yhteiskunnallinen kehitys, etenkin kansainvälistyminen, ovat pakottaneet MTK:n perinpohjaiseen uudistustyöhön. Beckin (1997, 65) mukaan yhteiskuntien kansainvälistyminen synnyttää uusia vallan mahdollisuuksia ja uusia sosiaalisia tiloja toiminnalle ja havaitsemiselle. Näitä mahdollisuuksia myös MTK on ryhtynyt kartoittamaan. Järjestön uudistusten tavoitteena on "löytää...järjestömalli, jonka organisaatiot, säännöt ja toiminta kokonaisuudessaan entistä paremmin vastaavat maatalousyrittäjiin, metsäyrittäjiin ja maaseutuyrittäjiin, koko maaseudun odotuksiin muuttuvissa olosuhteissa" (Maataloustuottaja 1-2/96). MTK on perinteisesti ollut nimenomaan maataloustuottajajärjestö, mutta koska tuottajien määrä on vähentynyt radikaalisti, järjestö on lähtenyt aktiivisesti laajentamaan jäsenkuntaansa myös tämän sektorin ulkopuolelle. Jäsenpohja ja edunvalvonta jakautuvat nykyään kolmeen sektoriin: maataloustuottajiin, metsänomistajiin sekä maaseutuyrittäjiin (Maataloustuottaja 1/1997). Yksityismetsien omistusrakenne on muuttunut, sillä muiden kuin maataloudenharjoittajien osuus on kasvanut huomattavasti (Sairinen ym. 1999, 254). Vuonna 1990 toteutetussa järjestötutkimuksessa vain noin joka toinen maatalouden ulkopuolinen metsänomistaja kuului MTK:hon (Virta ym. 1991, 1). Niin kutsuttujen kaupunkilaismetsänomistajien aktivointi onkin otettu ohjelmaan jo 90-luvun alussa. Toinen uusi ryhmä, maaseutuyrittäjät, on vielä suhteellisen pieni, mutta yhä useampi tuottaja harjoittaa myös yritystoimintaa leipätyönsä ohelle, jotta tilan elinehdot tulisivat turvatuiksi. Lisäksi viime vuosina on ollut ha-

vaittavissa kehityssuunta, jossa maaltapaon vastakohtaksi on muodostunut kaupungista maalle muuttavien virta. Vaikka suurin osa näistä ihmisistä työskentelee edelleen kaupungissa, työpaikan löytäminen maaseudulta edes osalle takaisi osaltaan maaseutuelämän jatkuvuuden.

Jäsenkunnan laajentamisen lisäksi myös toiminnan suuntaamisessa ja organisaatiossa on tapahtunut muutoksia. Maataloustuottajan (3/98) mukaan vaikuttaminen suoraan päättäjiin, heidän avustajiinsa ja keskeisiin vaikuttajahenkilöihin on noussut tärkeään asemaan. Organisaatorisilla uudistuksilla on pyritty tehokkuuteen ja taloudellisuuteen sekä yhtenäisyyden parantamiseen, sillä aikaisemmin esiintyneisiin sisäisiin ristiriitoihin esimerkiksi eri tuotantosuuntien välillä ei haluta tuhjata enää energiaa. Organisaatiouudistuksen keskeisin keino on ollut tiivistäminen. Niin johtokunnan, johtoryhmän kuin valtuuskunnan jäsenmäärää supistettiin. Valiokuntalaitoksen rakenteellinen ja toiminnallinen uudistus toteutettiin 1995 ja sääntö- ja organisaatiouudistukset vuosikymmenen lopussa.

MTK:n profiili ainoastaan tuottajien edustajana on vaihtunut koko maaseudun, osittain myös kaupunkilaisten, etujen ajajaksi. Kylmä tosiasia MTK:n kannalta kuitenkin on, ettei yksikään uusi ryhmä kykene kompensoimaan vähenevää tuottajien määrää. Väänänen (1987, 318) toteaa, että "maatalousväestön määrä vähenee jatkuvasti, josta on seurauksena mm. poliittisten vaikutusmahdollisuuksien heikkeneminen. Tämä kielteinen kehitys on korvattava järjestön sisäisen voiman kasvulla". Nykyään etujen ajamisessa vaaditaan dynaamisuutta, tuoreutta ja nopeaa toimintaa. Kysymys MTK:n merkittävydestä tulevaisuudessa riippuu suuresti sen kyvystä reagoida nopeastikin muuttuviin tilanteisiin. Uudistuksista huolimatta järjestön kentällä on nähtävissä hieman ironista suhtautumista suuriin mullistuksiin, kuten Maataloustuottajan pakinoitsijoiden kirjoitukset osoittavat:

Ajatukset onkin kirjattu mukavaan muistioon "Toimiva ja menestyvä MTK". Ilkeän Vähäpojan mielestä otsikon kaksi laatusanaa kuvaavat osuvasti maatalousjärjestön nykytilaa. Se ei toimi eikä menesty. (Vähäpoika, Maataloustuottaja 4/97)

Nuorissa ja naisissa on maaseudun voima. Asioita hallitsee kuitenkin ikääntyvien miesten joukko, jotka varovaisuutensa lisäksi ovat vielä kynnisiä. Yhteiskunnan muutos on heille liian iso kynnys. Uuden oppiminen on vaikeata, siksi ainut viisaus on jälkiviisaus. (Lumimies, Maataloustuottaja 10/97)

6. Luonnonsuojelun kolmikenttä

Ympäristöpolitiikan taustalla on yhtäältä moraalinen protesti ja toisaalta käytännöllisten ongelmien kasautuminen. Niinpä se pitää sisällään kaksi ulottuvuutta, toisaalta politiikan käytäntöön tähtäävien toimien kokonaisuutena ja toisaalta politiikan kamppailuna yleisistä yhteiskunnallisista tavoitteista ja vallasta. (Suomen Luonto 6/97)

6.1 Suomalaisen ympäristöpolitiikan lyhyt historia

Ympäristöongelmia on alettu hahmottamaan omana alueenaan vasta 1960-luvulla ja tämän vuoksi ympäristöpolitiikka on suhteellisen nuori politiikan sektori. Alunperin ympäristön suojelua koskeva toiminta perustui kulttuurimaiseman ja alkuperäisen luonnon suojeluun ja toiminta oli konservatiivista ja epäpoliittista (Rannikko 1994, 11-12). Käänte tapahtui, kun alettiin pohtia elinympäristön laatuun liittyviä kysymyksiä ja kiinnittää huomiota myös laajemmin ympäristöongelmiin ja niiden yhteiskunnallisiin syihin. Ympäristösuojelu alettiin käsitellä luonnonsuojelua laajempänä kategoriana ja moderni ympäristötietoisuus syntyi. Tänä päivänä ympäristöongelmat liittyvät koko yhteiskuntaa läpileikkaaviin intresseihin ja ympäristöpolitiikalla on runsaasti liittymäkohtia muihin politiikan sektoreihin. Ympäristöpolitiikka onkin kohonnut vähitellen yhdeksi keskeisimmistä politiikan alueista niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla.

Suomen ympäristöpolitiikan kehitys on ollut vahvasti sidottu kulttuuriseen ja poliittiseen ilmapiiriin sekä aaltoilevaan ympäristöliikeshdintään. Eräs tapa hahmotella tätä kehitystä on tarkastella, millainen toimitila ympäristöhallinnolla on ollut ja millaisia ohjausvälineitä ympäristöpolitiikassa on käytetty (ks. Rouhinen 1991, 219). Rauno Sairinen (2000) jakaa tutkimuksessaan suomalaisen ympäristön hallinnan historiallisen kehityksen neljään kauteen: ensimmäiset luonnonsuojelualoitteet 1800-1939, nopea teollistuminen ja välinpitämättömyys ympäristökysymyksissä 1945-1969, ympäristöpolitiikan institutionalisoituminen 1970-1986, sekä meneillään oleva kestävä kehityksen politiikan muotoutuminen vuodesta 1987 eteen päin. Tässä tarkastelemme kahta viimeistä kautta, joiden aikana suomalainen ympäristöpolitiikka on syntynyt ja muotoutunut.

Ympäristöpolitiikka alkoi eriytyä omaksi lohkokseen 60-70-lukujen vaihteessa, jolloin ympäristöajattelu radikalisoitui ja yhteiskunnallistui ja moderni ympäristötietoisuus syntyi. Ympäristöhallintoa alettiin kehittää määrätietoisesti sekä ympäristölainsäädännön että hallinnon organisoimisen kautta. Tavoitteena oli alusta lähtien keskitetyn ympäristöhallinnon luominen, ympäristöministeriön perustaminen. Monet tahot, etenkin poliittisen kentän ydin, oikeisto ja keskusta, vastustivat suunnitelmaa, sillä ne näkivät ympäristöministeriön uhkana taloudelliselle toiminnalle. Ympäristönsuojelun keskushallinto perustettiin 1973, mutta ristiriitojen vuoksi se jaettiin kahden ympäristöasioista kilpailleen ministeriön, sisäasiainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön kesken (Haila 2001, 33). Yleisvastuu annettiin sisäministeriölle, mutta osa tehtävistä jäi maa- ja metsätalousministeriölle erilliseksi luonnonvarainhoitotoimistoksi (Nienstedt 1997, 152-153). Tästä huolimatta ympäristöhallinnon perustaminen merkitsi, että julkinen valta otti vastuun ympäristön tilasta (Haila 2001, 34).

Seuraavan vuosikymmenen vaihteessa nousi jälleen uusi ympäristöliikehdinnän aalto. Ympäristöliikkeen luonne muuttui pelkästään poliittiseen vaikuttamiseen pyrkivästä painostusryhmästä suoran toiminnan liikkeeksi. Aktiivinen toiminta sai runsaasti julkisuutta ja ympäristökysymykset nousivat suuren yleisön tietoisuuteen. Tämä liikehdintä sysäsi ympäristöministeriön perustamissuunnitelmat uudelleen liikkeelle. Esiin nousi jälleen poliittisia ristiriitoja. Sosiaalidemokraatit tukivat perustamista vahvasti, mutta keskusta olisi halunnut säilyttää maa- ja metsätalousministeriön entiset tehtävät ja samalla kehittää luonnonvarainhoitotoimistosta eräänlaisen luonnonvarainministeriön (Rouhinen 1991, 226). Myös MTK suhtautui ministeriön perustamiseen kielteisesti, sillä ympäristöpoliittiset kysymykset olisi haluttu pitää maa- ja metsätalousministeriössä yhteydessä tuotannollisiin kysymyksiin. Ympäristöministeriö perustettiin kuitenkin 1983 ja tätä seurasivat nopeat muutokset hallinnossa ja ohjausjärjestelmissä.

Ympäristöhallinnon pohja muodostui kolmiportaiseksi. Hallinto oli kuitenkin kokonaisuudessaan edelleen hajanainen, sillä välitason hallinnossa oli kaksi toisistaan riippumatonta ympäristöviranomaista. Viimeisin ympäristöhallinnon uudistus toteutettiin 1.3.1995. Aluehallintoon perustettiin 13 alueellista ympäristökeskusta, joihin yhdistettiin välitason vesi- ja ympäristöpiirit sekä lääninhallitusten ympäristöyksiköt. Samalla vesi- ja ympäristöhallituksesta muodostettiin alan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Suomen ympäristökeskus.

Kaikki elimet kuuluvat suoraan ympäristöministeriön alaisuuteen ja tämä on tehnyt nykyisestä ympäristöhallinnosta yhtenäisemmän ja tehokkaamman.

Ympäristöhallinnon toimitila on siis vähitellen vakiintunut, mutta samanaikaisesti sen toimintaympäristö on muuttunut ja aiheuttanut muutoksia myös toimintatapojen määrittelyyn. Ympäristöhallinnon vaikutuskeinojen kolme perustyyppiä ovat olleet hallinnolliset määräykset, taloudelliset keinot ja informaatio-ohjaus (Jokinen 2001, 86). Hallinto on tottunut rakentamaan toimintansa toisaalta rationaalisuutta ja tehokkuutta korostavaan toiminnan ja toisaalta tieteellisen tiedon ja asiantuntijuuden varaan (Nieminen 1996, 292-293). Sairinen (2000, 18) kutsuu näitä ympäristöpolitiikan ensimmäisen sukupolven menettelytavoiksi, joita on ohjannut käskä ja kontrolloiva -malli (*command and control*). Muuttuneessa toimintaympäristössä tämä toimintatapa on kuitenkin osoittautunut riittämättömäksi. Keskeisiä muutostekijöitä ovat mm. globalisoituminen, vihertyminen, asiantuntijoiden määrän lisääntyminen, ympäristöongelmien yhteiskunnallistuminen, toiminnan integroituminen sekä suhteet ruohonjuuritasoon (Sairinen ym. 1999, 237-246). Tämän myötä ollaan siirtymässä menettelytapojen toiseen sukupolveen, jonka instrumentit pyrkivät uudenalaiseen joustavuuteen ja tehokkuuteen (Sairinen 2000, 19).

Ympäristöpolitiikan ala on laajentunut ja sen nykyinen luonne vaatii uudenlaista tietoa ja osaamista. Ympäristövirkamiehet eivät enää ole auktoriteettiasemassa, vaan määrittelykamppailuun osallistutaan yhä useammalta taholta. Päätöksentekomekanismissa on kyettävä integroimaan uusia osapuolia ja erityisen tärkeänä nähdään ruohonjuuritason eli tavallisten kansalaisten huomioiminen. Samanaikaisesti globalisoitumiskehitys on tuonut mukanaan ylikansallisen ympäristöpolitiikan ja -sopimukset, joihin kansallinen ympäristöpolitiikka on mukautettava. Muuttunut tilanne vaatii uudenlaista suunnitelmallisuutta ja uusia toteuttamiskeinoja. Tämä on yksi Suomalaisen ympäristöpolitiikan suurimpia haasteita.

6.2 Toimijoiden määrittely

Ympäristöpolitiikka muodostuu erilaisten toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Nämä toimijat osallistuvat ympäristökysymysten määrittelyprosessiin ja ovat siten muokkaamassa ympäristöpolitiikan luonnetta. Toimija määritellään tässä tarkastelukohteena olevan tapah-

tumaketjun kannalta merkittäväksi tekijäksi, jonka toiminta on tavallisesti intentionaalista ja siihen liittyy valintoja (ks. Lähde 2001, 306). Toimijoiden tulkintatapaa ja roolia ympäristöpolitiikan kentällä voi lähestyä monesta eri lähtökohdasta. Sosiaalisen konstruktivismin näkökulmasta tarkastellaan miten ja millä ehdoilla eri ryhmät ja organisaatiot määrittelevät ympäristön muutoksia yhteiskunnallisiksi ongelmiksi (Järvikoski, Jokinen & Rannikko 1995, 8). Laineen ja Jokisen (2001) mukaan toimijoiden välisissä määrittelykamppailuissa erimielisyydet rakentuvat usein yhteismitattomille tietojen, intressien ja päämäärien kokonaisuuksille, jotka kiinnittyvät tiettyihin tilanteisiin ja ovat rakentuneet historiallisesti. Näissä määrittelykamppailuissa on kyse yksittäisten poliittisten ongelmien ratkaisusta, mutta myös todellisuuden ideologisesta määrittelystä. (mt. 59.)

Ongelmien tunnistamisella voidaan laajemman yhteiskunnallisen kontekstin lisäksi nähdä olevan objektiivisia, poliittisia, organisatorisia ja kulttuurisia tekijöitä, mutta myös perustavaa laatua oleva moraalinen valinta. Seuraavassa määritellään ympäristöpoliittista toimijuutta toimintaryhmän, toiminnan strategian, toimijoiden itselleen omaksumien roolien ja toiminnan eettisten perusteiden kautta. Luokittelun pohjana ovat Keijo Koskisen tutkimus *Kansallisen ympäristöpolitiikan toimijat* (1996), Matti Niemisen tutkimus *Rantojensuojeluohjelma* (1994) sekä ympäristöeettisten näkökantojen yleinen määritelmä.

Keijo Koskinen (1996) analysoi tutkimuksessaan ympäristöpolitiikkaan liittyviä asenteita, arvoja ja päättelymalleja. Hän tarkastelee valtioneuvoston alaisen Kestävän kehityksen toimikunnan jäsenten haastattelujen kautta kansallisen ympäristöpolitiikan kehittymistä ja keskittyy kolmeen seikkaan: esitettyihin ympäristöpoliittisiin vaatimuksiin, vaatimusten esittäjiin sekä itse väittämien esittämisprosessiin. Vaatimusten esittäjät tunnistetaan ja ryhmitellään seuraavasti (mt. 58):

- 1) Produktionistit: elinkeinoministeriöt (KTM, MMM) ja vahvat ympäristövaikutuksia aiheuttavien alojen etujärjestöt (MTK, SAK, TT)
- 2) Visionäärit: ympäristöjärjestöt ja -liikkeet, ympäristöorientoitunut asiantuntijaeliitti, osa ympäristöhallintoa ja Vihreä Liitto
- 3) Kompromissin tekijät: muu hallinto (ei elinkeinoministeriöt) ja useimmat puolueet
- 4) Mukautujat: kansalaiset kuluttajina, vähän ympäristövaikutuksia aiheuttavien alojen etujärjestöt (palvelu- ja toimihenkilöalan järjestöt)

Luokittelun pohjana ovat ympäristöpoliittisen päätöksenteon suorat ja välilliset vaikutukset eri toimijaryhmiin. Produktionistien ryhmän intressit keskittyvät välittömien taloudellisten etujen ajamiseen, jotka ovat yleensä vastakkaisia ympäristönsuojelulle. Ympäristöpoliittisilla päätöksillä koetaan olevan suoria vaikutuksia taloudelliseen toimintaan. Visionäärien ryhmä koostuu ympäristönsuojelun asiantuntijatahoista ja kansalaisjärjestöistä, joiden toiminnan taustalla on ehdoton käsitys ympäristönsuojelun tärkeydestä sekä vahva eettinen sitoumus. Kompromissin tekijöiden ryhmällä saattaa osin olla ympäristöpoliittiseen päätöksentekoon liittyviä intressejä, mutta tavoitteena on useimmiten konsensus, sillä päätösten suorat vaikutukset ovat yleensä vähäisiä. Mukautujat on ryhmä, jonka toimintaan ympäristöpoliittiset päätökset vaikuttavat vain välillisesti, jos ollenkaan, ja suhtautuminen päätöksentekoon on neutraalia.

Toinen taso, jolla Koskinen luokittelee toimijoita ympäristöpoliittisessa keskusteluprosessissa, liittyy toimijoiden strategisen lähestymistavan määrittelyyn konfliktin ja konsensuksen välisellä ulottuvuudella. Tämän perusteella toimijat jaetaan kolmeen ryhmään (mt. 63-65):

- 1) ympäristöpoliittisen konsensuksen kannattajat
- 2) ympäristöpoliittisiin määrittelykamppailuihin valmiit toimijat
- 3) konsensuksen ja määrittelykiistojen vuorottelua kannattavat toimijat.

Ympäristöpoliittisen konsensuksen kannattajat uskovat, että konsensuksen avulla asioita voidaan hoitaa tehokkaammin. Sitoutuminen yhteiseen poliittiseen linjaan vaatii kompromisseja, ja tämä voi tapahtua ainoastaan laajan yhteisymmärryksen vallitessa. Määrittelykamppailuihin valmiit toimijat puolestaan pitävät konsensuksen tavoittelua epäpoliittisena ja epähistoriallisena hymistelynä, joka kieltää ristiriidat. Kamppailun nähdään vievän asioita eteenpäin ja pitävän keskustelun dynaamisena. Näiden kahden strategian välillä vuorottelevat toimijat eivät pidä ympäristöpolitiikkaa uskottavana ellei se sisällä sekä konsensuksen tavoittelua että määrittelykamppailua. Toimijoilla tulee olla valmiuksia molempiin.

Matti Nieminen (1994) käsittelee tutkimuksessaan valtioneuvoston vuonna 1990 hyväksymää rantojensuojeluohjelmaa, joka aiheutti paljon keskustelua valmistelunsa aikana. Tutkimuksessa määritellään Goffmanin kehysanalyysiä käyttäen viisi erilaista rantojensuojeluohjelmaa jäsentävää ja sitä koskevaa todellisuutta tuottavaa tulkintakehystä: oikeudellinen,

hallinnollinen, luonnonarvo-, yksityisomistus- sekä hyödyntäkehys (mt. 23-24). Kehysten avulla eritellään eri toimijaosapuolien tapoja tulkita rantojensuojeluohjelmaa sekä käsityksiä omasta toiminnastaan ja maanomistajista. Tässä tutkimuksessa Niemisen tuloksia sovelletaan niiltä osin, kun ne koskettavat toimijaosapuolien näkemyksiä omasta roolistaan ja identiteetistään rantojensuojeluohjelman yhteydessä.

Ympäristöä koskevan moraalisen valinnan pohjana on ihmisen ja luonnon välinen suhde; mikä on ihmisen asema luonnossa ja mitkä ovat ihmisen oikeudet ja velvollisuudet luonnon suhteen. Ympäristöeettiset kannat voidaan jakaa antroposentrisiin eli *ihmiskeskeisiin* ja biosentrisiin eli *luontokeskeisiin*. Ihmiskeskeisestä näkökulmasta suojelun tarpeellisuus kytkeytyy siitä saatavaan aineettomaan tai aineelliseen hyötyyn, jolloin suojelun perusteet ovat utilitaristisia, esteettisiä tai kulttuurisia (Tolvanen 1998, 1-2). Ihmisellä on täysi oikeus käyttää luontoa välineenä päämääriensä saavuttamiseen. Luonnolla on vain välinearvoa ja sitä suojellaan vain ihmisten tarpeita varten. Luontokeskeisen näkökulman mukaan luonto on inhimillisistä päämääristä riippumaton itseisarvo ja sen suojelemisen perustana ovat eettiset ja ekologiset seikat (mt. 2). Ihminen nähdään yhdenvertaisena osana luontoa ja kaikki inhimillinen toiminta tulee sopeuttaa luonnon omiin päämääriin (Pietarinen 1984, 139).

Tämän tutkimuksen viiteryhmänä on kolme kansallisen ympäristöpolitiikan toimijaa: MTK, Suomen luonnonsuojeluliitto ja ympäristöministeriö, jotka toistuvasti kohtaavat ympäristöpolitiikan areenalla. Koska Natura 2000 on luonnonsuojeluohjelma, rajautuu näkökulma tässä ympäristöpolitiikkaa kapeammalle alueelle. Seuraavassa ei siis määritellä näiden ryhmien ympäristöpoliittista roolia vaan suhtautumistapaa luonnonsuojeluun ja sen perusteita. Kutsun näitä suhtautumistapoja MTK:n, Luonnonsuojeluliiton ja ympäristöministeriön luonnonsuojeluprofiileiksi.

6.3 Kolmikenttämalli

MTK kuuluu produktivistien ryhmään, sillä ympäristöpoliittiset päätökset vaikuttavat usein maatalouden tuotantoedellytyksiin ja maatalouden ympäristövaikutukset ovat iso ongelma. Heti tässä vaiheessa on syytä erottaa toisistaan maatalouden ympäristöpolitiikka ja maapolitiikka, sillä ensimmäinen on noussut järjestössä keskustelun kohteeksi vasta 1990-

luvulla, mutta jälkimmäinen on kuulunut keskeisiin toimialoihin jo neljä vuosikymmentä (Luoma 1993, 67). Vaikka järjestön yleinen kanta maatalouden ympäristöhaittoihin on ollut defensiivinen, luonnonsuojeluun ja hankkeisiin, jotka puuttuvat maanomistus- ja maankäyttöoikeuksiin, on aina suhtauduttu reaktiivisesti (mt. 68). 1960-luvusta lähtien Suomessa on säädetty joukko maankäyttöä rajoittavia lakeja ja valtioneuvosto on päättänyt useista suojeleohjelmista. Tämä on nähty puuttumisena yksityiseen omistusoikeuteen ja perustuslain mukaisen omaisuudensuojan heikentymisenä. MTK:hon perustettiin 1967 maapoliittisia tehtäviä varten erikoisvaliokunta ja 1977 maapoliittinen osasto. Päämääräksi asetettiin maanomistajien aseman turvaaminen maapoliittisten lakien uudistus-, soveltamis- ja käyttökysymyksissä. Kaikkia lakiesityksiä ja päätöksiä, jotka ovat jollakin tavalla sivunneet omistusoikeutta tai maankäyttöä, on vastustettu järjestelmällisesti. Myös luonnonsuojeluohjelmiin on suhtauduttu yksiselitteisen negatiivisesti, sillä ohjelmat on nähty talonpoikaista elämänmuotoa uhkaavana valloituspolitiikkana (Jokinen 1995, 115).

MTK toiminnan strategiaksi on siis muodostunut määritystaistelu. Yleisen maapoliittisen linjauksen mukaan suojeleohjelmat nähdään liian suurina ja niistä maksettavat korvaukset liian pieninä. Järjestö on puolustanut vapaaehtoisuuden periaatetta jo sotien jälkeisestä asutustoiminnasta saakka. Ilman maanomistajan suostumusta ei maankäyttöön saa puuttua ja pakkotoimia on vältettävä viimeiseen asti. Talonpojan oikeutta maansa kohtuulliseen, normaaliin ja järkevään käyttöön ei saa tarpeettomasti rajoittaa, ja jos maa joudutaan lunastamaan yleiseen tarpeeseen tai maankäyttöä rajoitetaan, on menetyksistä maksettava täysi korvaus. Liioitellun luonnonsuojelupolitiikan seurauksina on nähty vallan keskittyminen ympäristöministeriöön, kuntien vaikutusvallan supistuminen, maatilatalouden harjoittamisen vaikeutuminen, maanomistajain oikeusturvan heikkeneminen, byrokratian lisääntyminen ja kasvavat kustannukset (Väänänen 1987, 202-203). Ympäristöministeriötä pidetään keskeisenä syypäänä maaseudun autioitumiseen, eriarvoisuuden lisääntymiseen, yhteiskunnan keinoelämämahdollisuuksien kasvamiseen ja yksityisen maanomistusoikeuden romuttumiseen.

MTK määrittelee rooleikseen mm. maa- ja metsätalouden sekä oikeudellisten kysymysten asiantuntijan ja maanomistajien taloudellisten etujen puolustajan roolit (Nieminen 1994, 35-44). Argumentoinnissa keskeisellä sijalla ovat moraalisis-ideologinen kritiikki ja puhtaasti taloudellisiin syihin perustuva kritiikki (Jokinen 1995, 112). Moraalisis-ideologisen kritiikin mukaan maanomistajat joutuvat luonnonsuojelun maksajiksi, eivätkä vastuu ja kustannukset

jakaannu tasaisesti. Toisaalta laajamittainen suojele nähdään tarpeettomana, koska maanomistajien katsotaan aina vaalineen maitaan ja huolehtineen niiden suojelesta ilman ulkopuolisen tahon apua. Tämä käsitys juontaa juurensa maatalouden harjoittajien käytännöllisestä luontosuhteesta, jossa luonto määrittyy työn kautta (Nieminen 1994, 76). Talonpoikaiseen ideologiaan kuuluu maan hallinta ja hoitaminen, muttei ekologisesta näkökulmasta. Suora taloudellinen kritiikki koskee korvausten riittämättömyyttä ja suojele maatalouselinkeinon harjoittamista heikentävänä tekijänä. Näiden argumentointitapojen rinnalla MTK on käyttänyt myös muita keinoja. Jokisen (1995, 126) mukaan MTK on ollut ympäristöpolitiikan toimijoista ensimmäinen, joka on tuonut keskusteluun oikeudellisen ja luonnontieteellisen paradigman rinnalle media- ja mielikuvakamppailun. Myös Alasuutari (1996, 70-73) on huomionnut tämän todetessaan, että EU-jäsenyysneuvottelujen alettua MTK otti käyttöön puhekaluston, joka oli tuttu jo sotien jälkeisiltä vuosilta.

Järjestön käsitys luonnosta on selkeästi ihmiskeskeinen ja utilitaristinen. Luonnolle annetaan vain välineellistä arvoa ja se konstruoidaan taloudelliseksi objektiksi. Tämän vuoksi myös argumentointi on pitkälti taloudellisten intressien johdattamaa. Sekä maanomistajat että järjestö näkevät maan yksityisenä, mutta MTK painottaa yksityisyyttä omistusoikeudellisista ja taloudellisista lähtökohdista, maanomistajat liittävät maahansa myös emotionaalisia ja symbolisia merkityksiä. Tässä suhteessa järjestö ei edusta aina suoraan maanomistajien näkökulmaa (ks. Nieminen 1994, 120). MTK:n suhtautuminen ympäristöasioihin on viimeisen vuosikymmenen aikana kuitenkin muuttunut varsinkin maatalouden ympäristöpolitiikan saralla. Maatalous on sekä suhteellisesti että absoluuttisesti pahin vesistöjen pilaaja ja haittojen kieltäminen on käynyt mahdottomaksi. Vihertyminen on siis edennyt tuottajajärjestöön saakka, ja esimerkiksi kamppailussa EU-jäsenyyttä vastaan Suomen puhdasta luontoa käytettiin kontrastina keskieuropalaista saastunutta ympäristöä vasten. MTK:n suhtautuminen on kuitenkin pintaekologista (ks. Naess 1997). Ongelmiin ei lähdetä etsimään ratkaisua perusteita tai toimitapoja muuttamalla, vaan niiden vaikutukset pyritään eliminoimaan sillä hetkellä kun ne ilmenevät.

Suomen luonnonsuojeluliitto on Suomen suurin ja tunnetuin luonnonsuojelujärjestö ja toimii ympäristöliikkeen näkökantojen virallisena kanavana. Liitto on perustettu jo 1938 Suomen luonnonsuojeluyhdistyksen nimellä ja sen asema järjestökentällä on hyvin perinteinen. Liiton toimialana on kaikki luonnon- ja ympäristönsuojelua koskeva edunvalvonta ja

sen jäseniä kutsutaan tavallisesti erilaisiin toimikuntiin, työryhmiin ja komiteoihin edustamaan luonnonsuojelijoiden näkökulmaa. Luonnonsuojeluliitto kuuluu siis visionäärien ryhmään. Luonto on luonnonsuojelijalle itseisarvo ja sitä on suojeltava ensisijaisesti sen itsensä vuoksi, mutta samalla sen rikkaus tulee turvata myös tuleville ihmiskukupolville. Tämän pohjalta myös Luonnonsuojeluliiton päästrategiana on määrittäystaistelu, mutta toimintatavat ovat varsin maltillisia verrattuna radikaaliin ympäristöliikkeeseen.

Luonnonsuojeluliitto näkee rooleinaan mm. luonnontieteellisen asiantuntijan, luonnon puolustajan ja tiukan lainsäädännön vaatijan roolit (Nieminen 1994, 48-56). Yleisen linjauksen mukaan luonnonsuojelualueiden määrä nähdään ekologisesti riittämättömänä ja lainsäädäntö liian löysänä. Lisäksi järjestö painottaa luonnonsuojelun yleistä etua, luonnonsuojelu on asia, josta kaikki voivat hyötyä ja siksi arvokasta toimintaa. Toisin kuin MTK, Luonnonsuojeluliitto näkee suojelun siis kaikkien velvollisuutena. Liiton näkökulma on selkeästi luontokeskeinen ja moraalisesti väritynyt, ja tukena seisoo asialle omistautunut jäsenkunta. Tämän vuoksi näyttää, että arvokysymyksiin vedotaan muita osapuolia useammin (Rannikko 1994, 26). Siten Luonnonsuojeluliiton argumentit perustuvat useimmiten moraalisiin ja luonnontieteellisiin syihin. Suhtautumista leimaa yleinen kasvukriittinen näkökulma, ja päin vastoin kuin MTK:lla, suhtautumistapa on syväekologista. Tästä huolimatta liittoa on välillä arvosteltu jäsenistön puolelta liian lepsuista otteista ja kompromisseihin tyytymisestä. Tämä on luultavasti ollut seurausta kontrastista radikaaliin luonnonsuojeluun kettutyttöineen ja vapautusrintamiseen.

Ympäristöministeriö eroaa sekä asemaltaan että toimintamahdollisuuksiltaan MTK:sta ja Luonnonsuojeluliitosta. Ministeriö toimii suojelua suunnittelevana, ohjaavana ja valvovana tahona, jonka toiminta on sidottu hallintomenettelyyn. Ympäristöministeriön tehtävänä on ekologisesti kestävä ympäristönsuojelu, jonka mukaan luonnonsuojelu nähdään kansallisena etuna ja itsessään tärkeänä. Koska ministeriö on hallintoelin, sen on kuitenkin kyettävä integroimaan päätöksentekoprosessiin monien eri tahojen vaatimuksia, mikä asettaa reunaehdot luonnonsuojelun visioille. Lisäksi toiminta on välistä varsin voimakkaan poliittisen painostuksen kohteena, koska ympäristökysymyksillä on kiinnityskohtia moniin alueisiin ja intresseihin. Näiden tekijöiden vuoksi ministeriö voidaan sijoittaa sekä visionäärien että kompromissin tekijöiden ryhmään. Kompromissin tekijöiden ryhmää ei tässä ymmärretä aivan suoraan edellisessä luvussa esitetyn määritelmän tavalla, vaan tämä kaksitahoisuus on

sidoksissa ministeriön strategiaan valintoihin, joissa toimintatavaksi on muodostunut määrittelytaistelun ja konsensukseen pyrkimisen vuorottelu. Nykyisiä luonnonsuojeluohjelmia toteutettaessa strategia on ollut konsensukseen pyrkivä, mutta lähes aina lopputuloksena on ollut konfliktitilanne, mikä on osittain seurausta ympäristöhallinnon itselleen omaksumista rooleista.

Ympäristöministeriö näkee oman roolinsa mm. hallinnon ja luonnontieteen asiantuntijana sekä ohjaavana tahona (Nieminen 1994, 57-64). Hallinnon asiantuntijan roolia leimaavat ongelmattomat käsitykset luonnonsuojelusta. Rantojensuojeluohjelman yhteydessä ministeriön toimintaa ohjasi käsitys arvokonsensuksesta, jossa luonnonsuojelu yksinkertaistettiin ristiriidattomaksi, kognitiivisiin tekijöihin perustuvaksi toiminnaksi. Rantojensuojeluohjelman toteuttaminen nähtiin puhtaasti hallinnollisena kysymyksenä ja mahdollisiin ongelmiin ei kiinnitetty edeltä käsin huomiota. Luonnontieteen asiantuntijan rooli toimii ministeriön keinona legitimoida luonnonsuojelu. Tämän roolin myötä ministeriön argumentit perustuvat pääasiassa tieteellisiin tosiasioihin ja ovat luonteeltaan informoivia. Ohjaavan tahon rooli on taas useimmiten näyttäytynyt maanomistajille hallinnon sanelupolitiikkana. Hallinnollisia päätöksiä tehtäessä on karkeasti sanottuna valittavissa kaksi päälinjaa, ylhäältä alas tai alhaalta ylös. Ministeriön käytäntönä on usein ollut päätöksen tekeminen ensin ja vasta tämän jälkeen ns. osallistuvan suunnittelun vaihe. Tämä on vaivattomampi ja tehokkaampi ratkaisu ja säästää aikaa. Kuten edellä todettiin, hallintokulttuuri on kuitenkin hitaasti muuttumassa avoimemmaksi ministeriön toimintaympäristön ja uusien ohjauskeinojen myötä.

Ympäristöministeriön näkökulma on Luonnonsuojeluliiton tapaan biosentrinen. Luonnolla nähdään olevan arvo sinänsä, mutta suojelua perustellaan kuitenkin ekologisista lähtökohdista. Ministeriön lähestymistapa on vähemmän arvolatautunut kuin Luonnonsuojeluliiton, vaikka suojelu nähdään yleisenä etuna ja yksityiset maanomistajat velvollisina luovuttamaan maansa tarpeen mukaan. Periaatteena on kuitenkin kohtuullisen korvauksen maksaminen taloudellisista menetyksistä, jotta kustannukset jakautuisivat oikeudenmukaisesti.

* * *

Kun käsitellään luonnonsuojelun kiistakysymyksiä, vastakkain asettuvat yleensä maanomistajien ja käyttäjien intressit sekä luonnon säilyttämisen puolesta olevat intressit. Pohjimmil-

taan kysymys on siitä, kuinka paljon yksilön nähdään olevan vastuussa yhteisestä edusta, missä menee yleisen ja yksityisen raja ja mikä tämä yhteinen etu on. Luokittelut ja kategorisoinnit ovat aina todellisuutta yksinkertaistavia, mutta taulukko 3 kuvaa hyvin arvojen ja intressien vastakkaisuutta ja toimijoiden omiin näkökulmiin sitoutunutta kapeakatseisuutta, mikä on tehnyt yksimielisen päätöksenteon lähes mahdottomaksi. Koskinen (1996, 65) toteaa tutkimuksessaan: ”ympäristöpoliittinen keskusteluilmapiiiri ja toimijoiden intressien etäisyys toisistaan eivät näytä tarjoavan helppoa näkökohtaa yhteiskunnan ja ympäristön suhteen kokonaisuuden haltuunotolle, jonka voi havaita ympäristöpolitiikan integroititavoitteen taustalla. Kokonaisuuksien hahmottaminen näyttääkin olevan yksi ympäristöpoliittisen keskustelun sokea piste”. Tätä tukee myös Niemisen (1994) osoittama eri toimijoiden rationaliteettien vertautumattomuus, joka kulminoitui erityisesti ympäristöhallinnon ja maanomistajien vastakkaisiin tulkintoihin.

TAULUKKO 3.

MTK:n, Luonnonsuojeluliiton ja ympäristöministeriön luonnonsuojeluprofiilit

Toimija	MTK	SLL	YM
Ryhmä	produktionisti	visionääri	visionääri/kompromissin tekijä
Strategia	määritystaistelu	määritystaistelu	konsensuksen ja määrittelytaistelun vuorottelu
Rooli	maa- ja metsätalouden ja oikeustieteen asiantuntija, jäsenistön taloudellisten etujen ajaja	luonnontieteen asiantuntija, luonnon puolustaja, tiukan lainsäädännön vaatija	luonnontieteen ja hallinnon asiantuntija, ohjaava taho
Näkökulma	ihmiskeskeinen, utilitaristinen	luontokeskeinen, arvokysymyksiin vetoava	luontokeskeinen, tieteellisiin faktoihin vetoava

7. Se on miljoonien hehtaarien suojeluohjelma Natura

Valtiot ovat tänä päivänä riippuvaisia toisistaan taloudellisella, poliittisella ja kulttuurisella tasolla, mutta myös ekologisella ulottuvuudella. Ylikansallinen ympäristönsuojelu on lyönyt itsensä läpi 90-luvulla. Ekologinen globalisaatio käsittää maailmanlaajuiset ympäristöuhat ja

ylikansallisen ympäristöpolitiikan (Sairinen ym. 1999, 36). Yksi globaaleista ympäristöuhista on luonnon *biologisen monimuotoisuuden* eli *biodiversiteetin* häviäminen. Tolvasen (1998) mukaan lisääntyvä taloudellinen toiminta ja luonnonvarojen käyttö ovat aiheuttaneet uudenlaisen suojelutarpeen: kohteena eivät enää ole ainoastaan uhanalaisimmat lajit ja luontotyypit, vaan koko elollisen luonnon kirjo. Biodiversiteetin suojelu käsittää kolme tasoa: laji- en geneettisen, lajien välisen sekä elinympäristöjen monimuotoisuuden säilyttämisen ulottuvuudet. Tämä pitää sisällään myös elottoman luonnon. Lisäksi suojelukohteisiin luetaan myös ihmisen toiminnan seurauksena syntynyt monimuotoisuus, kuten jalostetut lajit ja kulttuuriympäristöt. (mt. 4-5.) Monimuotoisuuden suojelu edellyttää, että luonnonarvot otetaan huomioon ns. *läpäisyperiaatteella*. Tämä tarkoittaa, että luonnonsuojelu on otettava huomioon kaikessa inhimillisessä toiminnassa ja jokaisella päätöksenteon sektorilla.

Globaalia ympäristöpolitiikkaa toteutetaan ylikansallisten standardien ja sopimusten avulla. YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa 1992 solmittu biologisen monimuotoisuuden suojelua koskeva yleissopimus on ensimmäinen maailmanlaajuinen oikeudellisesti sitova asiakirja, joka koskee luontoa kokonaisuudessaan eikä vain sen osia. Sopimuksen tavoitteena on ”kaikkien kasvien, eläinten ja mikro-organismien sekä niiden moninaisuuden ja vaihtelun turvaaminen” (UNCED 1993 Berningerin, Tapion & Willamon 1996, 135 mukaan). Sopimus on tarkoitus toteuttaa *kestävän kehityksen* ajatusta seuraten. Maailman kehitys- ja ympäristökomissio (WCED 1987, 43) määrittelee sen kehitykseksi, joka tyydyttää tämän sukupolven tarpeet vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää omia tarpeitaan. Kestävän kehityksen ideaalissa taloudellinen toiminta ja suojelu pyritään asettamaan tasapainoon; taloudellisesta kasvusta ei luovuta, mutta sille asetetaan ekologisia reunaehtoja. Luonnonsuojelun yhteydessä puhutaan yleensä *kestävästä käytöstä*, jossa suojelu ja kohtuullinen maankäyttö pyritään sovittamaan yhteen.

7.1 Mikä on Natura 2000?

EU:n ympäristöpolitiikka käsittää päämäärien, direktiivien ja normien asettamisen, niiden voimaan saattamisen jäsenvaltioissa sekä jäsenmaiden voimassa olevan ympäristölainsäädännön harmonisoimisen (Raumolin 1991, 375). Lisäksi EU on osapuolena kansainvälisissä ympäristösopimuksissa. EU:n ympäristöpolitiikan pysyvänä ongelmana ovat suuret maa-

kohtaiset erot. Jäsenmaiden luonnontieteellisiä, kulttuurisia ja lainsäädännöllisiä eroja on vaikea sovittaa yhteen direktiivien ohjauksen kanssa. Unionin toiminnassa ovat perinteisesti korostuneet tekniset ja byrokraattiset painotukset, minkä vuoksi kansalaisilla on ollut vaikeuksia saada tietoa valmisteltavista asioista tai itse päätöksenteon etenemisestä (Sairinen ym. 1999, 53). Ongelmana on myös hallinnoimisen monitasoisuus: ympäristöpolitiikkaa harjoitetaan niin kansainvälisellä, kansallisella, alueellisella kuin paikallisella tasolla. Näiden tekijöiden seurauksena käytännön toteutuksen valvominen on ollut vaikeaa.

EU:n ympäristöpolitiikkaa ohjaavat yleisperiaatteet, joissa korostetaan *läheisyysperiaatetta* ja *varovaisuusperiaatetta* (Sairinen ym. 1999, 41). Läheisyysperiaate merkitsee, että unioni luo jäsenvaltioille yleiset raamit, mutta aina kun on mahdollista, toteuttaminen jätetään kansalliselle tasolle. Varovaisuusperiaate puolestaan tarkoittaa ympäristölle haitallisista toimista pidättäytymistä, vaikka haitasta ei ole kiistatonta näyttöä. Ympäristöpolitiikkaa toteutetaan ympäristöohjelmien kautta. Vuosia 1993-2000 koskevan viidennen ympäristöohjelman yksi keskeisimmistä tavoitteista on luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen. Ohjelmassa määritellään strategia, jolla pyritään noudattamaan Rion biodiversiteettisopimusta. Käytännön toteutuksessa keskeisessä asemassa on Natura 2000-suojelualueverkoston muodostaminen. Verkosto perustuu Euroopan yhteisön luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettuun *luontodirektiiviin* (92/43/ETY) sekä luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettuun *lintudirektiiviin* (79/409/ETY). Nämä direktiivit toimivat läheisyysperiaatteen mukaan. Niiden tavoitteet saatetaan voimaan kansallisin säädöksin, jolloin jäsenvaltiot voivat itse valita kansallisen lainsäädännön kannalta mielekkäimmät toteuttamisen muodot ja keinot (Ekroos 1998, 39-40). Luonto- ja lintudirektiivit ovat ns. *minimidirektiivejä* (Airaksinen 1996, 9), mistä seuraa, että jokainen valtio voi säätää niitä tiukempia normeja kunhan unionin asettamat velvoitteet täyttyvät.

Natura 2000-verkoston toteuttamista koskevat velvoitteet on määritelty luontodirektiivin 6. artiklassa. Kun komissio on hyväksynyt jäsenmaiden ehdotukset, jäsenmaiden on valittava alueiden suojelun toteuttamiseksi ainakin yksi kolmesta toimenpideluokasta: lainsäädännöllinen, hallinnollinen tai sopimusoikeudellinen toimenpide. Tarvittaessa voidaan laatia tarkoituksenmukaisia hoito- ja käyttösuunnitelmia. (Euroopan komissio 2001.) Jäsenvaltioilla on varovaisuusperiaatteen mukaisesti myös yleinen velvollisuus rajoittaa ja valvoa sellaisia hankkeita, jotka heikentävät Natura-alueella olevia direktiiveissä mainittuja luontotyyppisiä

tai lajien elinympäristöjä. Tätä kutsutaan *heikentämiskielloksi*. Jokaisesta hankkeesta, joka saattaa vahingoittaa Natura-alueen suojeluarvoja, pitää tehdä perusteellinen ympäristövaikutusten arviointi. Tämä koskee kuitenkin lähinnä suuria muutoksia, kuten infrastruktuurihankkeita. Hankeen voi toteuttaa ainoastaan erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä kun vaihtoehtoisia ratkaisuja ole. Jos kysymyksessä on ensisijainen suojelukohde, edellyttää se komission lausuntoa asiasta ja tilalle on esitettävä kompensoiva alue. (mt.; ks. myös Cashman 1996, 14-17.) EU voi reagoida direkttiivien toteuttamattajättämiseen tai puutteelliseen toteuttamiseen sopimuksenrikkomismenettelyllä ja viedä asian EY:n tuomioistuimeen (Tolvanen 1998, 105).

Natura-verkoston toteuttaminen tapahtuu askel kerrallaan. Jokainen jäsenvaltio laatii ensin kansallisen ehdotuksen alueista ja toimittaa tämän EU-komissiolle. Lintudirektiivin perusteella valitut SPA-alueet (*special protection areas*) tulevat pelkän jäsenvaltion ilmoituksen perusteella osaksi verkostoa. Luontodirektiivin perusteella ehdotettujen SAC-alueiden (*special areas of conservation*) riittävyttä arvioidaan ensin kunkin luonnontieteellisen alueen kattavissa kokouksissa, ja tämän jälkeen komissio joko hyväksyy ehdotuksen tai esittää siihen täydennyksiä. Komission päätöksen jälkeen jäsenmaat ryhtyvät toteuttamaan alueiden vaatimia suojelutoimia eli muodostamaan ns. erityisten suojelutoimien alueita, joista varsinainen Natura-verkosto vasta koostuu. Jäsenmailla on komission päätöksen jälkeen kuusi vuotta aikaa toteuttaa Natura-suojelu alueellaan.

7.2 Natura Suomessa

Luonnonsuojelulla on Suomessa pitkät perinteet, ja maamme luonnonsuojelualueverkosto onkin melko kattava eurooppalaisessa mittakaavassa. Suojelu on perustunut lajien rauhoittamiseen, luontotyyppien suojeluohjelmiin sekä osittain myös vahvistettujen kaavojen suojelualueisiin (Kivivuori 1997, 29). Tavoitteena on ollut kansallisten arvojen suojelu, ja suojelualueita on perustettu pääasiassa valtion maille. Suojelun painopiste on ollut maamme pohjoisosassa, missä maan talouskäyttö on vähäistä. Yksityisessä omistuksessa olevat alueet on joko lunastettu valtiolle tai rauhoitettu maanomistajan suostumuksella. Toteuttamiskeinoina ovat olleet alueiden hyötykäytön lähes täydellinen rajoittaminen ja täyden korvauksen maksaminen. Koska luonnonsuojelu on läheisessä suhteessa maankäyttöön, suojeluohjelmat

ovat lähes poikkeuksetta aiheuttaneet vastarintaa maanomistajien keskuudessa. Suojelu on nähty ympäristöhallinnon ylivaltana ja totaalisuojeluna, jossa yksityisten maat sosialisoidaan ilman maanomistajien suostumusta. Vanhojen suojeluohjelmien toteuttamisvauhti on ollut heikko, mikä on ollut omiaan lisäämään suojeluvastaisuutta maanomistajien keskuudessa.

Natura eroaa monilta osin totutusta. Ensinäkin se on ensimmäinen suojeluohjelma Suomessa, joka perustuu luonnon monimuotoisuuden suojeluun. Verkosto koostuu luonteeltaan ja suojelutavoitteiltaan hyvin erilaisista alueista, joiden suojelun taso riippuu sekä kohteen laadusta että suojelutarpeesta. Lisäksi suojelutarvetta mitataan koko Euroopan unionin mittakaavassa. Nieminen (2001) onkin todennut, että universaalia biodiversiteetti-diskurssia voi olla vaikea sovittaa kansallisten ja paikallisten kulttuurien todellisuuteen. Toiseksi keskieurooppalainen luonnonsuojeluajattelu on selkeästi ristiriidassa suomalaisen maanomistusperinteen kanssa. Eurooppalaisen lainsäädännön mukaan maanomistaja on voinut käyttää aluettaan sikäli kun yhteiskunta ei ole siihen puuttunut, mutta asetelma Suomessa on päinvastainen: omistusoikeus on ollut hyvin suojattu eikä yhteiskunnan taholta ole kohdistunut siihen suuria muutospaineita (ks. Nieminen 1994, 17-19). Naturassa on kestävä kehityksen ideaalin mukaisesti toteuttamiskeinoiksi tarjolla totaalisuojelun lisäksi joukko pehmeämpiä vaihtoehtoja, joilla maan käyttöä voidaan rajoittaa ilman, että koskettaan maan omistusoikeuteen. Kolmanneksi Natura on laajin koskaan Suomessa toteutettu suojeluohjelma, johon on sisällytetty suurin osa vanhojen suojeluohjelmien alueista. Se kattaa koko maan ja ulottuu myös merkittävässä määrin yksityismaille sekä Etelä-Suomeen. Kuten Rannikko (1994, 22) toteaa, ei ole siis yllätys, että toisenlaisessa kulttuurissa ja ympäristössä valmistellut säädökset törmäävät yhteen harvaan asuttujen, metsävaltaisten seutujemme paikallisten olosuhteiden kanssa.

7.2.1 Tuumasta toimeen

Suomesta tuli EU:n jäsenvaltio 1.5.1995. Unionin jäsenvaltioiden Natura-ehdotuksille asetama takaraja oli 5.6.1995, mutta Suomen alustavan aikataulun mukaan valtioneuvoston piti päättää kansallisesta ehdotuksesta syksyllä 1997. Valmistelu venyi kuitenkin lähes nelivuotiseksi urakaksi (liite 1). Ehdotuksen varsinaisina valmistelijoina toimivat ympäristöministeriön johdolla alueelliset ympäristökeskukset, Metsähallitus, Metsäntutkimuslaitos sekä Suo-

men ympäristökeskus. Verkoston rakentamisessa tukeuduttiin pääasiassa jo olemassa olevaan suojelualueverkostoon ja valtion omistuksessa oleviin alueisiin. Yksityismaiden mukaan ottamista perusteltiin sillä, että kaikkia direktiivissä suojeltavaksi edellytetyjä luontotyyppisiä ja lajeja ei esiinny riittävästi vanhoilla tai valtion omistuksessa olevilla alueilla (Natura 2000, 1996). Valtionmaita koskeva ehdotus lähti komissiolle tammikuussa 1996 ja saman vuoden joulukuussa ympäristökeskukset toimittivat ympäristöministeriölle ehdotuksensa mukaan otettavista yksityismaista. Tämän perusteella ympäristöministeriö valmisteli ensimmäisen ehdotuksen Suomen Natura 2000-verkostoksi.

Ehdotuksesta järjestettiin luonnonsuojelulain 64§ mukainen maanomistajien yleinen kuuleminen ja lausuntokierros huhti-toukokuussa 1997. Ehdotuksesta tiedotettiin kuntien ilmoitustauluilla sekä paikkakunnilla yleisesti leviävissä sanomalehdissä, ja alueelliset ympäristökeskukset järjestivät lähes 200 tiedotustilaisuutta ympäri maata (YM:n tiedote 16.4.98). Kuulemiskierroksen tuloksena oli 13 480 muistutusta, joista suurin osa koski vanhoja suojelualueita, sekä 1067 lausuntoa. Vastalauseiden määrä yllätti ympäristöhallinnon, joka oli aliarvioinut täysin kansalaisten reaktion voimakkuuden. Päätöksen valmistumisen takarajaksi asetettu syyskuu 1997 osoittautui mahdottomaksi saavuttaa, koska käytettävissä olleet resurssit eivät riittäneet alkuunkaan.

Kesällä 1997 asetettiin ministerityöryhmä käsittelemään Natura-ehdotusta. Sen johdossa toimi ympäristöministeri Pekka Haavisto ja muina jäseninä oikeusministeri Kari Häkämies, sisäasiainministeri Jan-Erik Enestam, maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilä, sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkäre sekä ministeri Terttu Huttu-Juntunen. Muistutusten perusteella ehdotusta muokattiin ja tarkistettu ehdotus valmistui huhtikuussa 1998. Natura pienentyi 263 000 hehtaaria, ja uusista ennen suojelemattomista alueista poistettiin 30%. Ennen esityksen julkaisemista muistutuksen tehneille maanomistajille lähetettiin ympäristöministeriön vastineet ja julkistamisen jälkeen heille varattiin kolme viikkoa aikaa tehdä huomautus vastineesta. Alueelliset ympäristökeskukset järjestivät jälleen tiedotustilaisuuksia ja ympäristöministeriö avasi palvelevan puhelimen neuvomaan maanomistajia. Niin sanottu toinen muistutuskiertäminen tuotti 6 638 huomautusta, joista hieman yli 4 000 koski edelleen olemassa olevia suojelualueita, vanhojen suojeluohjelmien alueita tai vahvistetuissa kaavoissa suojelutarkoituksiin osoitettuja alueita ja noin 2 300 uusia alueita (YM:n tiedote 17.6.98).

Tämän jälkeen ehdotus meni huomautuksineen jälleen ministerityöryhmän käsiteltäväksi. Ratkaisua tavoiteltiin ennen kesää, mutta huomautusten suuri määrä siirsi vielä kerran ehdotuksen valmistumista. Ministerityöryhmä istui kaikkiaan 45 kertaa suljettujen ovien takana ja käsitteli ehdotusta kohde kerrallaan. Natura-prosessi oli saanut vahvan poliittisen leiman, minkä vuoksi tässä vaiheessa siitä tiedotettiin niukasti. Kesän 1998 aikana niin kokoomuksen puheenjohtaja Sauli Niinistö kuin MTK ehtivät vaatia koko esityksen jakamista kahtia siten, että kaikki yksityismaat menisivät uudelleen valmisteltaviksi.

Valtioneuvosto päätti kuitenkin Suomen Natura-ehdotuksesta vihdoinkin 20.8.98. Lopputuloksena verkostoon esitettiin 4,77 miljoonaa hehtaaria maa- ja vesialueita, joka kattaa 11,6 % Suomen pinta-alasta. 97 % alueista kuului jo aikaisemmin jonkin suojeluvarauksen piiriin. Suurin karsinta kohdistui yksityisten omistamiin uusiin tai vanhojen suojeluohjelmien laajennuksiin sisältyviin alueisiin. Tyytymättömät saattoivat vielä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO) valmistelun tai päätöksen lainvastaisuudesta. Komissiolle ilmoitettiin koko päätös, mutta Suomi varasi oikeuden muuttaa alueiden luetteloa KHO:n päätösten edellyttämällä tavalla (Valtioneuvoston päätös 1998). KHO:een saapui loppujen lopuksi yli 1600 valitusta (Korkeimman hallinto-oikeuden...2000). Suurin osa valituksista oli maanomistajien yhteisvalituksia, mutta mukana oli myös järjestöjen, kuten Luonnonsuojeluliiton ja MTK:n, valitukset. Kaikkiaan valituksissa arvioitiin olevan mukana noin 5 200 maanomistajaa (MTK:n vuosikertomus 1998, 59). Ulkoministeriö lähetti Suomen Natura-ehdotuksen komissiolle marraskuussa 1998.

TAULUKKO 4. Suomen Natura-ehdotuksen kehittyminen

	Ensimmäinen ehdotus	Tarkistettu ehdotus	Lopullinen ehdotus
Pinta-ala	5,1 milj. ha	4,78 milj. ha	4,77 milj. ha
Alueiden lkm	1486 kpl	1442 kpl	1457 kpl
Aiemmin suojeltu	95 %	97 %	97 %
Uusia yksityisiä alueita (maa)	107 000 ha	66 000 ha	67 000 ha
Muistutuksia/valituksia	13 480 kpl	6 638 kpl	yli 1 600 kpl

Lähde: YM:n tiedotteet 1997-1998

Ympäristöministeriö teetti Naturasta ympäristövaikutusten arvioinnin, jossa tarkasteltiin Naturan luonnonsuojelu- sekä sosiopoliittisia, valtiontaloudellisia ja puutuotannollisia vaikutuksia ja selvitettiin kotitalouksien suhtautumista. Arvioinnissa verrattiin eri vaiheiden esityksiä toisiinsa niiden ekologisen riittävyyden kannalta. Pelkkien valtionmaiden ja vanhojen suojeluohjelmien yhdistelmää pidettiin riittämättömänä, mutta lopullinen ehdotus nähtiin edustavuuden kannalta vähintään tyydyttävänä (Hildén, Tahvonen, Valsta, Ostamo, Niininen, Leppänen & Herkiä 1998, 10-18).

Natura-prosessi ei suinkaan päättynyt valtioneuvoston päätökseen, vaan on edelleen käynnissä syksyllä 2001, tosin paljon vaimeammassa muodossa. Suomen ehdotusta on täydennetty jo kahdesti. Näistä jälkimmäinen odottaa yhä valtioneuvoston päätöstä, koska oikeuskanslerin virastoon on jätetty kantelu, jossa vaaditaan Naturaan osallistuneiden viranomaisten viraltapidättämistä. Korkein hallinto-oikeus antoi päätöksensä suurimmasta osasta valituksia 14.6.2000. Lähes kaikki alueet läpäisivät seulan, sillä järjestöjen tekemät valitukset sekä suurin osa maanomistajien tekemistä valituksista hylättiin (ks. Korkeimman hallinto-oikeuden...2000). Euroopan komissio puolestaan on nostanut Suomea vastaan kaksi uutta kannetta lintudirektiivin toteuttamattajättämisen perusteella. Näillä näkymin komissio päättää Natura-verkostosta aikaisintaan vuonna 2003. Jäsenvaltioilla on vasta tämän jälkeen velvollisuus toteuttaa alueiden suojelu, vaikka heikentämiskielto onkin jo voimassa kaikilla alueilla. Suomessa Naturan uusista alueista oli 1.1.2001 toteutettu 63% eli 47 600 hehtaaria (Luonnonvarat ja ympäristö 2001, 64). Lisäksi ympäristöministeriö asetti keväällä 2001 työryhmän selvittämään Natura-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien periaatteita (Natura 2000-alueiden...2001). Näiden suunnitelmien avulla pyritään sovittamaan yhteen alueiden erilaiset käyttöpaineet suojelun kanssa. Natura-prosessi tulee siis jatkumaan vielä useita vuosia eteen päin.

7.2.2 Kenellä on valta?

EU-jäsenyys sysäsi uuden luonnonsuojelulain valmistelut vauhtiin, sillä Natura edellytti direktiivien velvoitteiden kirjaamista kansalliseen lainsäädäntöön. Uusi luonnonsuojelulaki astui voimaan 1.1.1997. Naturaa koskevat erityissäädökset on kirjattu lain 10. lukuun, jossa säädetään luonto- ja lintudirektiivin täytäntöönpanosta kansallisessa lainsäädännössä

(Valtioneuvoston päätös 1998). Säädökset koskevat verkoston laatimista, kuulemista, toteuttamista ja muutoksenhakumenettelyä, mutta laki ei sisällä niitä kriteereitä, joilla alueet valitaan kansalliseen ehdotukseen, vaan valintaperusteet määräytyvät suoraan luonto- ja lintudirektiiveistä (Tolvanen 1998, 173). Naturen toteuttamiskeinoja ovat luonnonsuojelu-, rakennus-, maa-aines-, vesi-, ulkoilu- ja erämaa-aluelaki sekä yksityisoikeudelliset sopimukset. Tavallista voimakkaampia maankäytön rajoituksia edellyttävät alueet toteutetaan luonnonsuojelulainilla, mutta joillakin alueilla ei ole tarpeen ryhtyä erityisiin toteuttamistoimiin, koska niiden suojelutavoitteet voidaan riittävästi turvata joko kaavoitukseen tai eri lakeihin sisältyvien lupajärjestelmien ja hallinnollisten ohjausjärjestelmien kautta (Ympäristöministeriö 2000). Kysymys on funktionaalisesta suojelusta, jossa omistusoikeutta ei välttämättä rajoiteta, vaan rajoitukset kohdistuvat käyttömahdollisuuksiin. Tämänkaltaista suojelua kutsutaan *täsmäsuojeluksi*. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että monen alueen kohdalla suojelu aktivoituu vasta siinä vaiheessa, kun haetaan lupaa jollekin hankkeelle tai suunnitelmalle. Yksityisen maanomistajan osalta lupa-asia ratkaistaan sen lain perusteella, joka on valittu alueen toteuttamiskeinoksi ja päätöksen tekijöinä toimivat alueelliset ympäristöviranomaiset.

Valtioneuvoston päätöksen jälkeen alueilla tulivat voimaan Luonnonsuojelulain 10. luvun säännökset. Päätöksessä on kullekin alueelle osoitettu alustavasti se lainsäädäntö, jolla alueen luonnonarvot pyritään suojelemaan. Tämä ei ole kuitenkaan oikeudellisesti sitovaa, vaan kunkin alueen toteuttamiskeino ratkeaa tapauskohtaisesti (Ympäristöministeriö 2000). Päätös ei kumoa tai muuta aiempia suojelupäätöksiä, joten vanhojen luonnonsuojelunalueiden omistajille ei aiheudu lisärajoituksia. Kaikkien alueiden oikeudellinen asema on muuttunut kuitenkin siinä mielessä, että heikentämiskielto astui voimaan kaikilla alueilla heti valtioneuvoston päätöksen jälkeen. Kielto ulottuu myös Natura-alueiden ulkopuolelle, sillä mikään alueen ulkopuolinen toiminta ei myöskään saa heikentää alueen luonnonarvoja. Yksityisten alueiden osalta maanomistajaan ollaan yhteydessä toteutustapaa harkittaessa, eivätkä viranomaiset voi maanomistajaa kuulematta päättää toteuttamistavan muutoksesta (Valtioneuvoston päätös 1998). Käytännössä tämä tullaan toteuttamaan esimerkiksi edellä mainittujen hoito- ja käyttösuunnitelmien kautta.

7.2.3 Kuka maksaa?

Natura-alueiden korvauskysymykset ratkaistaan sen lain nojalla, joka on määrätty alueen toteuttamiskeinoksi. Luonnonsuojelulaille toteutettavien alueiden osalta korvauskysymys on selvä, maankäyttö kielletään ja maanomistaja saa siitä täyden korvauksen. Muiden lakien osalta asia on monimutkaisempi, sillä ne eivät edellytä korvausta automaattisesti. Pääperiaatteena on, että valtio maksaa täysimääräisen korvauksen, jos evätty lupa aiheuttaa *merkittävää* haittaa maanomistajalle. Kestävän käytön idean mukaisesti maankäyttö ei pääsääntöisesti muutu, mutta tulevien hankkeiden osalta korvauskysymys jää avoimeksi. Laki ei voi määritellä etukäteen mitä saa tehdä ja mitä ei, sillä hankkeen arviointiin vaikuttavat monet tekijät, kuten hankkeen laajuus ja suojeltavien luonnonarvojen herkkyyys ja sen hetkinen tila. Tämän vuoksi myöskään korvauksista ei voi päättää etukäteen, vaan ne käsitellään tapauskohtaisesti luvanhakumenettelyn yhteydessä. Kun toteuttamiskeinoksi on valittu jokin muu kuin luonnonsuojelulaki, on perusteluna se, että kyseinen laki olisi jo alunperin riittänyt turvaamaan alueen luonnonarvot ja kieltänyt tietyt toimet. Ongelmia on aiheuttanut luvan epäämisen mahdollisuus sillä perusteella, että alue kuuluu Naturaan, vaikka muuten lupa olisi myönnetty. Tällöin maanomistaja jää ilman korvauksia. Toisaalta korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan voi laajentaa tilanteeseen, jossa lupa olisi joka tapauksessa evätty. Valtioneuvoston päätöksessä esitettiin uudistustarpeita toteuttamiskeinoina olevissa laeissa tämän asian selventämiseksi.

Natura-verkosto rahoitetaan kotimaisin sekä EU:lta saatavin varoin. Talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi 1996 luonnonsuojelun rahoitusohjelman vuosille 1996-2007. Vahvistettujen suojeluohjelmien toteuttamiseen varattiin 2 820 miljoonaa markkaa, kaavoissa vahvistettuihin suojeluvarauksiin 60 miljoonaa, uhanalaisten lajien suojeluun 150 miljoonaa sekä uusiin odotettavissa oleviin suojeluelvoitteisiin 190 miljoonaa markkaa (YM:n tiedote 16.4.98). Naturasta 97% kuuluu vanhoihin ohjelmiin ja suojeluvarauksiin ja 3% uusiin suojeluelvoitteisiin. EU-komission luonnonsuojeluyksikön johtajan Bruno Julien'n mukaan Natura-alueet voivat saada rahoitusta LIFE-luontorahastosta sekä rakennerahastoista sekä joissakin tapauksissa myös maatalouden ympäristötukea (Helsingin Sanomat 27.9.97). Tällä hetkellä tärkein rahoitusmuoto on LIFE-rahasto. Tuen edellytyksenä on että kyseinen alue kuuluu tai sitä on ehdotettu Naturaan. LIFE-avustusten määrä Suomessa on korkeintaan 50% projektin kokonaiskustannuksista. Suomi sai LIFE:sta vuosina 1995-1998 yhteen-

sä 82,4 miljoonaa markkaa ja rakennerahastosta 120 miljoonaa markkaa (SLL:n tiedote 18.3.98). LIFE on kuitenkin eräänlainen katapulttirahasto, jonka avulla pyritään luomaan pilottiprojekteja, ja rahoitusta saavat lähinnä suuret ja näyttävät projektit. Tulevaisuudessa Naturan yhteisörahoitusta pyritään kanavoimaan entistä enemmän rakenne- ja kehitysrahastojen sekä maatalouden ympäristötuen kautta.

7.2.4 Kompastuskiviä

- a) **Aikataulu.** Naturan valmistelua leimasi jatkuva kiire. Ympäristöhallinto arvioi väärin Natura-projektin laajuuden ja siihen tarvittavat voimavarat. EU-jäsenyysneuvotteluissa Suomi ei anonut lisää aikaa valmistelulle eikä Naturan valmistelua varten varattu lisäresursseja. Ympäristöhallinnon rakenteellinen uudistuminen osui samaan ajankohtaan, joten voimavarat olivat jo ennestään sidottu uuden organisaation käynnistämiseen. EU:n komissio käynnisti huhtikuussa 1998 sopimuksenrikkomismenettelyn ja nosti Euroopan Yhteisön tuomioistuimessa kanteen Suomea vastaan luontodirektiivin määräysten noudattamattajättämisestä, koska Suomi ei toimittanut esitystään komissiolle sovitun aikataulun mukaisesti. Yli puolet EU:n jäsenmaista on saanut huomautuksen vitkastelusta.
- b) **Alueiden valinta.** Ongelmia synnytti erimielisyys alueiden valintaperusteista. Koska näitä kriteereitä ei ole kirjattu Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, direktiivejä tulkittiin monella eri tavalla. Erimielisyyksiä syntyi siitä, tuleeko alueita ehdottaa mukaan pelkääntään luonnontieteellisin perustein vai pitääkö luontodirektiivissä mainitut taloudelliset, kulttuuriset ja sosiaaliset vaikutukset ottaa huomioon jo ehdotusvaiheessa. Yleisesti ottaen alueiden valinnassa oli eroja eri ympäristökeskusten välillä. Toisissa rajoja vedettiin rennommalla kädellä kuin toisissa, ja vanhojen suojelualueiden osalta inventoinnissa todennäköisesti käytettiin ”oikopolkuja”. Kuulemiskierroksen jälkeen esityksestä poistettiin joukko alueita, joilla ei ollut enää mitään suojeltavaa tai joilla oli vain kansallista merkitystä.
- c) **Kontakti maanomistajiin.** Naturaan ehdotettujen alueiden maanomistajiin ei otettu henkilökohtaisesti yhteyttä. Luonnontieteilijät kävivät inventoimassa yksityisiä maita ilman, että maanomistajalle olisi asiasta etukäteen ilmoitettu. Tieto maiden kuulumisesta

Naturaan saatiin kunnan ilmoitustaululta tai naapurilta, osalle maanomistajista tieto ei ehtinyt kuulemisaikana ollenkaan. Laiminlyönti perusteltiin ajan ja resurssien puutteella sekä asianosaisten suurella määrällä. Ympäristöhallinto uskoi, että vanhojen alueiden omistajat eivät reagoi, vaikka alue otetaan Naturaan, koska mikään ei käytännössä muutu, mutta taustalla kytivät vanhat kaunat ympäristöhallinnon sanelupolitiikkaa vastaan. Henkilökohtaisen kontaktin puute loukkasi myös muuten suojelumyönteisiä maanomistajia.

- d) Tiedotus.** Natura oli monimutkaisuutensa vuoksi äärimmäisen vaikea tiedotuskohde. Alunperin ympäristöhallinnolla ei ollut kattavaa tiedotusstrategiaa eikä tiedon tarvetta ja luonnetta osattu ennakoida riittävästi. Ympäristöministeriö tiedotti kiitettävän paljon, mutta informaatio oli liian ”direktiivipitoista” ja yleistä. Maanomistajat kaipasivat yksityiskohtaista tietoa juuri heidän alueestaan, joten kysymykset ja vastaukset eivät juuri-kaan kohdanneet toisiaan. Ympäristöviranomaiset jäivät etäisiksi ja heitä pidettiin ylimielisinä. Lisäksi uudenlaisen luonnonsuojeluajattelun sisäänajo jäi puolitiehen.
- e) Kuuleminen ja muistutukset.** Kuulemiskierroksen vaikeudet liittyivät hyvin paljon kahteen edeltävään ongelmakohtaan. Kuulemista pidettiin laittomana, kohteista annettuja tietoja puutteellisina ja ympäristöministeriötä syytettiin todellisten valintaperusteiden salaamisesta. Kuulemismateriaali oli ylimalkaista ja epämääräistä, kartat rajauksi- neen huonoja eikä maanomistajille annettu tilakohtaisia tietoja. Moni epätietoinen maanomistaja teki muistutuksen varmuuden vuoksi, vaikka Naturan todellisten vaikutuksen kannalta siihen ei olisi ollut tarvetta. Kuulemisesta valitettiin sekä oikeuskansle- rille että apulaisoikeuskanslerille. Kummassakaan tapauksessa valitus ei aiheuttanut oi- keudellisia seurauksia, mutta ympäristöministeriötä huomautettiin siitä, että kuulemisai- neiston selkeään esittämiseen olisi pitänyt panostaa enemmän ja julkisuutta koskevia säädöksiä noudattaa huolellisesti. Naturan ympäristövaikutusanalysissä todettiin, että ensimmäisellä kuulemiskierroksella Naturan merkitys ja vaikutus olivat jääneet epäsel- viksi (Hilden ym. 1998, 21).
- f) Lain tulkinta.** Tulkinnalliset vaikeudet liittyivät ensinäkin siihen, mikä on jäsenmaan ja EU:n vallan suhde päätettäessä Natura-alueista. Toiseksi tapa, jolla direktiivit sisälly- tettiin kansalliseen lainsäädäntöön, aiheutti erimielisyyksiä. Valmistelun aikana esitettiin

väitteitä siitä, että Natura-alueiden hallinta siirtyy EU:lle. Käytännössä EU:n vaikutus valta on sisällytettyä kansalliseen lainsäädäntöön kirjatuissa Natura-säännöksissä. Jos Suomi laiminlyö näiden säännöksiä toteuttamisen, EU:lla on oikeus puuttua asiaan (esimerkiksi Leybucht Dykesin, Labbel Bankin ja Santona Marshesin tapaukset, ks. Cashman 1996, 17-21). Kansallisessa lainsäädännössä kiista koski lähinnä sitä, että Suomen luonnonsuojelulaki on tiukempi kuin direktiivit. Tämä ei ole vastoin minimidirektiivien luonnetta, mutta eron tarpeellisuus kyseenalaistettiin tästä huolimatta.

- g) **Korvauskäytäntö.** Korvauskäytännön ongelmana oli se, että luonnonsuojelullailla toteutettavia alueita lukuunottamatta korvauksista oli vaikea etukäteen sanoa yhtään mitään. Naturan korvauskäytännön ydinajatus on, että omaisuuden ja taloudellisten etujen suoranaisestä menetyksestä on annettava hyvitystä, muttei luonnon kestäättömän hyödyntämisen lopettamisesta. Tämä poikkeaa ratkaisevasti entisestä käytännöstä. Alueen kuulumisen Naturaan ei *yleensä* aiheuta muutoksia maan nykyiseen käyttöön, mutta tulevia hankkeita punnitaan tapauskohtaisesti. Kun toteuttamiskeinona on joku muu kuin luonnonsuojelulaki, on porsaanreiän mahdollisuus olemassa. Tämä johti korvauspäätösten vaatimiseen kaikista kuvitelluista hankkeista, joita mahdollisesti ei ikinä toteuteta.

8. Faktoja, valheita ja mielikuvien kamppailua

8.1 Neljä kertomusta Natura-konfliktista

Ensimmäisellä haastatteluaiaineiston analyysikierröksellä pyrin hahmottamaan MTK:n toimintaa sen omasta ja muiden osapuolien näkökulmasta, sekä määrittelemään kunkin toimijan peruskäsitykset Naturasta ja omasta toiminnastaan. Kysymys on siis siitä kuka teki, mitä teki, miten teki ja miksi.

8.1.1 Maanomistajat kiroavat sitä

Maanomistaja maineen on pelkästään yhteiskunnan pohjatonta pumppausta varten. Täytyy olla todella märkäkorva, että luulee maanomistajien seisovan tumput suorassa, kun virkakoneisto sosialisoi esi-isiemme perintöä ja kaventaa ihmisten elinkeinoja. Orimattilan ketumies näytti hyvän keinon hoitaa asioita...oman elinkeinonsa puolesta voisivat myös maanomistajat toimia eikä kädessä ole silloin pelkkä spray-pullo.

(Maataloustuottajain Tervolan yhdistyksen johtokunta, Pohjolan Sanomat 18.2.98)

MTK edusti Natura-konfliktissa maanomistajan tulkintaa ja oli esillä julkisessa keskustelussa koko valmistelun ajan. Toiminnan näkyvin piirre oli intensiivinen tiedotustoiminta niin lehdistötiedotteiden, artikkelien kuin maanomistajille suunnatun informaation muodossa. Viralliset lausunnot ja valitukset kohdistuivat pääasiassa Naturan oikeusvaikutuksiin ja laillisuuskysymyksiin, mutta muilta osin tiedotus oli usein tunteisiin vetoavaa ja mustavalkoista. Järjestöön kohdistunut kritiikki koskikin useimmiten maanomistajille suunnattujen viestien sisältöä ja tapaa, jolla ne esitettiin.

Järjestön kanta julkisuudessa oli alusta lähtien kielteinen, vaikka suojelutarve myönnettiin ja EU-säännösten toteuttamista pidettiin Suomen velvollisuutena. Kaikkia ympäristöministeriön ehdotuksia pidettiin liian suurina ja mukaan haluttiin vain kaikista edustavimmat kohteet. Yksityismaita esitettiin jätettäväksi kokonaan esityksen ulkopuolelle. Toinen haastateltavista kiteytti järjestön kannan seuraavasti: ”Direktiivien lähtökohtana on, että luontoa on tuhottu ihan hirveästi. Suomessa kokonaistilanne on hyvä, Natura on käytettävä vain todella uhanalaisten lajien suojeluun” (MTK1). Naturalla nähtiin olevan kauaskantoisia negatiivisia vaikutuksia. Sen uskottiin vievän viimeisetkin työpaikat maaseudulta ja romuttavan lopullisesti maatalouselinkeinon harjoittamisen edellytykset. ”Kohtuuttomat Natura-aluevaatimukset ...ovat vastoin talonpoikaisjärkeä ja heikentävät tilojen selviämismahdollisuuksia. Yhtiösuojelu voi johtaa maaseudulla ylipääsemättömiin vaikeuksiin” (Maataloustuottaja 11/97). Järjestö esitti Suomen malliesimerkkinä maasta, jossa suojelu on jo nyt toteutettu niin hyvin, että lisäykset ovat tarpeettomia. Kritiikissä vedottiin myös Suomen kansalliseen etuun, sillä Suomen nähtiin Naturan myötä luovuttavan alueet EU:n hallintaan. ”EU:lla on tavallaan näpät Suomen Natura-alueissa” (MTK2).

Naturan suurimpina epäkohtina nähtiin lainsäädäntö ja sen soveltaminen, alueiden valintatapa, valmistelun avoimuuskysymys ja korvauskäytäntö. Suomalaista lainsäädäntöä pidettiin liian tiukkana ja osittain puutteellisena. Luonnonsuojelulakia pidettiin liiallisena, koska sen sanamuoto on tiukempi kuin luontodirektiivissä. "Alueet jäävät korvaamatta, koska lainsäädäntö on tiukempi" (MTK2). Muissa toteuttamiskeinoina käytetyissä laeissa väitettiin olevan aukkoja, joiden vuoksi maanomistajat jäävät ilman korvauksia. Alueita valittaessa direktiivejä sovellettiin järjestön mukaan väärin, koska alueiden suhteellista merkitystä sen kokonaisesiintymiseen Suomessa nähden ei arvioitu lainkaan. Osaa alueista ei arvioitu ollenkaan, vaan ne otettiin esityslistalle vanhojen inventointitietojen perusteella. Lisäksi järjestö katsoi, että direktiivissä mainitut taloudelliset, kulttuuriset ja sosiaaliset tekijät sekä alueelliset ja paikalliset ominaispiirteet olisi pitänyt huomioida jo inventointivaiheessa alueiden valintaperusteina (Maataloustuottaja 5/97).

Ympäristöministeriön hallinnointia pidettiin laittomana sekä kuulemismenettelyn että asiakirjojen saatavuuden osalta. MTK syytti ministeriötä kohteiden valintaperusteiden salaamisesta ja "kaksilla papereilla pelaamisesta" siten, että maanomistajille näytettiin eri papereita kuin mitä EU:lle lähetettiin. "Kohteiden valintaperusteiden salaaminen maanomistajilta loukkaa kansalaisten perustuslaillista oikeussuojaa hallintoasioissa eikä toteuta hyvän hallinnon avoimuusperiaatetta" (MTK:n tiedote 28.4.1998). Ympäristöministeriön menettelytapoja pidettiin kaikin puolin puutteellisina ja koko valmistelua vaadittiin uusittavaksi heti ensimmäisen ehdotuksen julkistamisen jälkeen. Valtioneuvoston päätökseen asti MTK vaati Naturen jakamista kahtia siten, että yksityismaat jäisivät Suomen ehdotuksen ulkopuolelle. Järjestö jätti myös valituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle, jossa vaadittiin Naturen mittaamista yksityismaiden osalta ja yksityismaita palautettaviksi uudelleen valmisteluun, koska valmistelun katsottiin olleen yhteisöoikeuden vastainen ja korvauskäytännön olevan hallitusmuodon 5 §:n yhdenmukaisuussäännön vastainen (MTK:n tiedote 14.10.1998).

Julkisuudessa eniten esillä olivat kuitenkin korvauskysymykset, ja tämä ongelma nousi myös selkeästi esille haastatteluissa. Puutteellisen lainsäädännön ja sen väärän soveltamisen vuoksi MTK väitti, että monet Natura-alueista jäävät ilman korvauksia.

Vastuuttominta Naturassa on, että suojelua aiotaan toteuttaa sellaisen lainsäädännön perusteella, joka ei anna maanomistajille mahdollisuutta minkäänlaiseen korvaukseen.

(MTK:n tiedote 24.4.1998).

Taloudellisessa mielessä Natura-alueista tulee nolla-alueita, yksityisen ihmisen taloudellinen aktiiviteetti lamautetaan...tällöisen ei pitäisi olla demokraattisessa oikeusvaltiossa mahdollista.

(MTK1)

MTK uskoi ministeriön pyrkivän toteuttamaan mahdollisimman monet alueet korvauksetta, koska vuoden 1996 rahoitusraami ei ollut riittävä. Järjestö vaatikin mahdollisimman monia yksityisalueita toteutettavaksi luonnonsuojelulla. "Kaikki, jotka on luonnonsuojelulla suojattu, korvataan, muu on täysin epävarmaa" (MTK2). Toisaalta vaadittiin muutoksia muihin toteuttamiskeinoihin käytettäviin lakeihin siten, että jos luvan epääminen perustuu alueen kuulumiseen Naturaan, siitä maksetaan täysi korvaus. Molemmat haastateltavat olivat tietoisia täsmäsuojelun korvauskäytännöstä ja sen perusteista sekä minimidirektiivien luonteesta. Toinen heistä totesi "se ei välttämättä vaikuta tän hetkiseen toimintaan, mutta tulevaisuudesta ei tiedetä...ne [YM] sanoivat, että yleensä ja tää yleensä harmitti" (MTK2). Maanomistajille suunnatussa tiedotuksessa tuotiin esiin toistuvasti tämä epävarmuustekijä. Kysyttäessä EU-rahoituksen mahdollisuuksista, sama juristi vastasi: "maanomistajaa ei kiinnosta yhtään mistä se raha tulee, sitä kiinnostaa vaan saako se korvauksia vai ei".

MTK oli mukana Naturan valmistelussa koko prosessin ajan. Aluksi neuvotteluja käytiin paikallistasolla alustavassa inventointivaiheessa. Kansallisella tasolla järjestön edustaja tuli mukaan Natura-työryhmään maaliskuussa 1996. Ennen vuotta 1997 Naturaa ei juurikaan mainittu Maaseudun Tulevaisuudessa tai Maataloustuottajassa. Ensimmäinen ainoastaan Naturaa koskeva artikkeli julkaistiin Maataloustuottajan helmikuun 1997 numerossa ja se oli luonteeltaan informatiivinen. Ensimmäisen ehdotuksen julkistamisen lähestyessä artikkeleiden määrä kasvoi nopeasti ja niiden sisältö muuttui kriittiseksi. Kirjoituksia julkaistiin niin järjestölehdissä kuin muissa sanoma- ja aikakauslehdissä. Myös yleisönosastoilla esiintyi kiihkeää arvostelua Naturaa kohtaan. MTK:n toiminta perustui alkuvaiheessa lähinnä virallisten tiedotteiden julkaisemiseen ja asiantuntijalausuntojen antamiseen, mutta keväällä 1997 MTK päätti informoida maanomistajia tiedotustilaisuuksien kautta.

Tilaisuudet oli alunperin tarkoitus järjestää yhdessä alueellisten ympäristökeskusten kanssa, mutta jäsenistön hätä oli noussut niin suureksi, että järjestö katsoi parhaaksi järjestää oma tiedotuskampanja. "Aikaisessa vaiheessa syntyi luottamuspula ympäristöhallinnon ja maanomistajien välille" (MTK1). Vuoden 1997 aikana järjestettiin 86 tiedotustilaisuutta kolmessa eri vaiheessa (MTK:n vuosikertomus 1997, 58). Tiedotuskierron toistui myös keväällä 1998, ennen valtioneuvoston päätöstä ja samaan aikaan keskustuimistolle avattiin palveleva Natura-puhelin. Lopullisen päätöksen jälkeen MTK pyrki organisoimaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle jätettävät valitukset kohde kohtaisina yhteisvalituksina, sillä valituksen jättäminen maksoi 1000 markkaa. Koska valituksen saattoi laatia ainoastaan laillisuuskyseksistä, keskustuimisto järjesti päivän mittaisen koulutustilaisuuden 40 juristille, joille valitusten laatiminen sitten pyrittiin keskittämään. Tiedotustilaisuudet olivat MTK:n näkyvin ja myös kiistelyin toiminnan muoto. Tilaisuuksien organisoinnista vastasi keskustuimiston alueidenkäytönoosasto yhdessä paikallisyhdistysten kanssa. Keskustuimiston neljä juristia kiersivät ympäri Suomea puhumassa ja avustamassa muistutusten laatimisessa. Tilaisuuksissa osallistujille jaettiin monistenippu, jossa kerrottiin lyhyesti Naturan oikeusvaikutuksista, keskeisimmistä muistutuksissa huomioon otettavista seikoista ja annettiin esimerkkejä sanamuodoista, joita muistutuksissa saattoi käyttää. Aluksi keskustuimiston edustaja esitti oman osuutensa, tämän jälkeen osallistujilla oli mahdollisuus esittää kysymyksiä ja lopuksi ihmisille tarjottiin henkilökohtaista apua muistutusten laatimisessa.

MTK:n edustajien mukaan tärkein syy järjestön toiminnalle oli jäsenistön suunnalta noussut tiedon tarve. Maanomistajat olivat ärtyneet jo varhaisessa vaiheessa, kun inventoijat olivat tulleet mitään ilmoittamatta heidän maille. "Ihmiset soittivat hirveesti, kun tämä tieto tästä alkoi levitä ja ne oli todella ihmeissään, että mitä tämä nyt merkitsee. Meidän oli pakko tehdä jotakin" (MTK2). Tiedotustilaisuuksien tarkoituksena oli jakaa tietoa maanomistajille ja auttaa heitä ajamaan omia etujaan. "Tavoitteena oli kertoa direktiivien sisällöstä ja saada ihmiset paneutumaan asiaan" (MTK1). Molemmat haastateltavat kiistivät jyrkästi kaikki syytökset manipuloivista ja johdattelevista otteista sekä poliittisista motiiveista ja tahallisesta viivyttelystä. "Menetelmänä ei ollut pankaa nimi vain alle, vaan että ihmiset ymmärtäisivät asian... ihmisten täytyi voida kysyä" (MTK1). Toinen edustaja saattoi kuitenkin ymmärtää, mistä mielikuva kansan kiihottamisesta saattoi johtua:

Nämä onnettomat [maanomistajat] sitten kun ne ei välttämättä yhdessä tilaisuudessa tajunneet niin kauheasti, niin ne kopioi näitä ihan semmosenaan...Se voi olla, että kun oli tällaisia tiedotustilaisuuksia, siellä väkisinkin joutuu vähän tällaisella populistisella tasolla puhumaan ja kertomaan ihmisille, niin voi olla, että joku sellainen väite, että nämä maat menee EU:n hallintaan ja valta siirtyy Brysseliin, siinähan ei tarkoiteta, että konkreettisesti sieltä määrätään...tästä voi tulla sellainen mielikuva, että kiihotettiin kansaa (MTK2).

Haastateltavat pitivät kiinni MTK:n puolueettomuuden periaatteesta. 24.4.1998 julkaistussa tiedotteessa todettiin, että "on virheellisesti väitetty, että Natura-jatkomuistutus olisi poliittinen mielenilmaisu...Jatkomuistutus on nimenomaan omien oikeuksien valvomista tarkoitettava toimenpide". Toisaalta pari viikkoa myöhemmin tiedotettiin seuraavaa: "Jatkomuistutusten vähäinen määrä antaisi hallitukselle vapaat kädet päätöksentekoon. Sen sijaan suuri määrä muistutuksia tekee päätöksenteon hallituksessa vaikeaksi. Erityisesti hallituksen porvaripuolueet kokoomus ja Rkp joutuvat hyvin tarkalla korvalla kuuntelemaan kenttäväkensä tunteja. Eduskuntavaalit ovat jo ovella" (MTK:n tiedote 4.5.1998). Haastateltavat näkivät järjestön toiminnan ainoastaan siinä mielessä poliittisena vastaiskuna, että ympäristöministeriön toimintaa pidettiin yrityksenä kohottaa ministeriön poliittista arvovaltaa. Viivytysväitteet kumottiin täysin: "MTK halusi päätöksiä, ei viivytyksiä!" (MTK1). Molemmat haastateltavat kiistivät jyrkästi, että muistutuksia olisi haluttu tehdä hinnalla millä hyvänsä. Jo edellä lainatussa tiedotteessa todettiin kuitenkin, että "jatkomuistutus on niiden tehtävä, joiden aluetta ei ole poistettu Naturasta viime kesäkuussa jätetyn muistutuksen johdosta...myös Natura-kohteiden naapuruston maanomistajien tulee vaatia selvitys Naturan vaikutuksista omilla alueillaan (MTK:n tiedote 24.4.1998).

Valtioneuvoston päätöksen lähestyessä MTK:n painostustoiminta kiihtyi ja Naturan jakamista kahtia vaadittiin loppuun saakka. Tämän vuoksi molemmat haastateltavat kokivat valtioneuvoston päätöksen pettymyksenä. Vaikka lakeihin tehtiinkin muutoksia, ne nähtiin MTK:n vaatimukseen nähden riittämättöminä ja esitystä pidettiin edelleen aivan liian suurena. "Vähän sitä parsittiin kasaan, mutta ei se vielääkään auta" (MTK2). Toisaalta MTK:n toiminnalla nähtiin monia muita hyviä seurauksia niin järjestön johdon kuin sen jäsenistön joukossa. Toiminta nähtiin pyrkimyksenä realismiin ympäristökysymyksissä (Maataloustuottaja 1-2/1998) ja rakentavana osana Natura –keskustelua. "Me saatiin tämä asia keskusteluun, tästä todella puhuttiin ja pitkään" (MTK2). Edustaja näki valitusyhteistyön organisoinnin hyvänä osoituksena MTK:n toimivuudesta ja uskoi sen osaltaan helpottaneen korkeimman

hallinto-oikeuden työtaakkaa. Myös toinen haastateltava oli tyytyväinen kentän aktiivisuuteen: "me ei todellakaan odotettu niin paljon muistutuksia" (MTK1). Erään piiriliiton edustaja totesi Maataloustuottajassa toukokuussa 1998 MTK:n toiminnasta seuraavaa:

Oikeastaan masinointi on hieno sana, voimme olla ylpeitä, että meidänkin koneemme toimii hyvin. Pidetään kone rasvattuna ja tankki täynnä, ei tämä tähän lopu.

8.1.2 Luonnonsuojelijat vaativat sitä lisää

MTK:n ja Kepun toimistoissa varmaan hykerrellään tyytyväisyydestä näinä aikoina. Koko maa on saatu uskomattoman Natura-hysterian valtaan. Viiden prosentin lisäys olemassaoleviin suojelualueisiin ja vahvistettuihin suojeluohjelmiin kuuluviin alueisiin näyttäisi romahduttavan maan talouden, etenkin metsäteollisuuden, lopettavan kaivostoiminnan, sosialisovan itsenäisen talonpojan viimeisetkin maapalaset jne. Pohjatyö Kepun veriselle vaalivoitolle keväällä -99 on toistaiseksi onnistunut hyvin...Mielestäni MTK:n nykylinja, joka korostaa maanomistuksen pyhyyttä, suosii suurtuotantoa, lypsää tukiaisia ja korvauksia kaikesta mahdollisesta ilman, että niiden pitäisi tehdä paljon mitään, on vanhanaikaista ja väärää. (SLL:n pääsihteeri Esko Joutsamo, SLL:n tiedote 29.5.1997)

Suomen luonnonsuojeluliitto toimi Natura-prosessissa luonnontieteellisenä asiantuntijana erisidos- ja ohjausryhmissä sekä edusti julkisessa keskustelussa luonnonsuojelijoiden näkökulmaa. MTK:n tapaan liiton keskustuomisto tiedotti julkisuudessa ahkerasti ja oli myös MTK:n ankarin arvostelija. Liiton Naturaa koskeva argumentointi perustui luonnontieteellisiin seikkoihin, mutta järjestöllisessä kamppailussa käytettiin vähintään yhtä tunnepitoisia ja provosoivia keinoja kuin MTK:n taholla. Ympäristöhallintoa koskeva kritiikki sen sijaan oli tiedotuksessa maltillista, mutta negatiivinen suhtautuminen tuli sitäkin selvemmin esille haastatteluissa.

Luonnonsuojeluliiton visio Naturasta oli optimistinen, sillä liitto toivoi, että ohjelman avulla saadaan korjattua Suomen luonnonsuojeluverkostossa olevat aukot ja suojeltavaksi uusia kohteita varsinkin Etelä-Suomessa. Erityisen hyvänä pidettiin suojelun mukanaan tuomaa turvaa: "Naturassa suojelualueemme saavat EU:n henkivakuutuksen" (Suomen Luonto 10/98). Naturen pitkäaikaisena vaikutuksena nähtiin se, että ohjelman myötä kaikki vanhat, skandaalimaisen hitaasti toteutetut ohjelmat maksetaan maanomistajille vuoteen 2006 men-

nessä, koska se oli EU:n alkuperäinen takaraja Naturan toteuttamiselle. Naturan myötä tulivat myös kaikki vanhat suojeluohjelmat kuultua ja vanhat kaunat laukaistua. "Kukaan ei voi sanoa enää, ettei ole kuultu mielipidettä" (SLL1). Päin vastoin kuin MTK, liitto näki Naturan Suomen etuna ja kunniakysymyksenä. "Naturan kunniallinen toteuttaminen on maamme kansallisen edun mukaista" (SLL:n tiedote 18.8.1997).

Luonnonsuojeluliitto näki suurimpina epäkohtina alueiden valintaperusteet sekä puutteellisen valmistelun. MTK:n käsitysten vastaisesti liitto väitti, että alueiden valintavaiheessa käytettiin taloudellisia ja poliittisia perusteita, vaikka kriteereinä olisi direktiivien mukaan pitänyt olla ainoastaan luonnontieteellisiä seikkoja. Ympäristöministeriötä arvosteltiin ankarasti alueiden karsimisesta, jonka syyksi nähtiin ministeriön taipuminen poliittisen painostuksen edessä ja rahoitusraamin riittämättömyys. Ministeriön uskottiin ottavan mukaan mahdollisimman vähän alueita, koska rahaa korvausten maksuun ei ollut riittävästi. Negatiivisista väitteistä huolimatta esiin pyrittiin tuomaan myös Naturan positiivisia vaikutuksia. Erityisesti painotettiin ohjelman mukanaan tuomaa EU-rahoitusta ja työllistämisaikutuksia. "Suomi on jo nyt saanut EU-rahoitusta 200 miljoonaa markkaa, mikä on enemmän kuin maamme itse on sijoittamassa Naturaan. Lisäksi ympäristöhallinnon ympäristöhoitotyöt työllistävät jo nyt yli tuhat ihmistä, lähinnä metsätalouden koneellistumisen työttömiksi tekemiä metsureita maamme syrjäseuduilta" (SLL:n tiedote 2.7.98). Päin vastoin kuin MTK, liitto pyrki luomaan Naturasta mielikuvan taloudellisesti kannattavana ja maaseudun kriisiä helpottavana tekijänä. Pitkällä tähtäimellä luonnonsuojelun eteen tehdyt uhraukset tulisivat olemaan myös maaseudun etu.

Luonnonsuojeluliitto oli MTK:n tapaan mukana koko valmisteluajan, ensin paikallistasolla ja myöhemmin kansallisessa keskustelussa. Liiton edustaja liittyi Natura-työryhmään samaan aikaan MTK:n edustajan kanssa. Liiton jäseniä oli mukana aluetasolla inventoimassa alueita alusta lähtien. Kun kävi ilmeiseksi, että suuri osa näistä alueista jää ulos jo ensimmäisestä ehdotuksesta, alettiin liiton piirissä esittää huolestuneita kannanottoja siitä, että esityksestä oli tulossa liian pieni ja ekologisesti kestävä. Suomen Luonnossa julkaistiin marraskuussa 1996 artikkeli otsikolla "Natura 2000 – menetetty mahdollisuus". Jo ensimmäinen ehdotus nähtiin riittämättömänä. "Naturan suurimmat puutteet ovat Etelä-Suomessa, missä rikas luonto, intensiivinen ihmistoiminta ja vähäisemmät suojelualueet kohtaavat" (Luonnon-

suojelija 7/97). Valtioneuvoston päätös oli siten myös Luonnonsuojeluliitolle pettymys. Hyväksytty esitys nähtiin kyllä bonuksena suomalaiselle luonnonsuojelulle, mutta ekologisiin tavoitteisiin nähden täysin riittämättömänä. Liiton edustaja totesi kuitenkin, että "kyllä Naturen puolesta kannatti taistella, vaikkei oltaisi saatu hehtaariakaan lisää, ne edut ovat niin strategiset" (SLL1).

Luonnonsuojeluliiton edustajat olivat tiiviisti tekemisissä MTK:n kanssa koko valmistelun ajan ja heille oli muodostunut hyvin selkeä mielipide järjestön toiminnasta ja sen motiiveista. Toimintaa nimitettiin lausuntotehtailuksi ja epätietoisuuden törkeäksi hyödyntämiseksi. Järjestön nähtiin antaneen väärää tietoa tosiasioista ja manipuloineen ja pelotelleen ihmisiä tietoisesti. Erityistä närää herätti se, että MTK järjesti ensimmäisen tiedotuskierroksensa jo ennen ensimmäisen ehdotuksen julkaisemista. "Hetimitä alusta lähtien luotiin kielteinen asenne, josta ei sitten päästy eroon koko prosessin aikana... haluttiin lietsoa hysteriaa ja vastarintaa tuolla maakunnissa" (SLL3). Haastateltavat pitivät MTK:n tiedotusta suunnitelmallisena asioiden vääristelynä. Kaikki kolme puhuivat negatiivisten mielikuvien luomisesta:

MTK antoi kuvan kansan valvonnasta ja tosiasioiden salailusta (SLL2)

Annetaan mielikuva, että kaikki viedään pakolla, se on puhdasta propagandaa (SLL3)

Ihmiset luulivat jo kuulemisen aikana, että asiasta oli päätetty (SLL1)

Useimmista Naturen positiivisista vaikutuksista MTK:n katsottiin vaienneen tehokkaasti. Etenkin käsitykset taloudellisista vaikutuksista menivät ristiin. Haastateltavien mukaan MTK jätti tiedotuksensa ulkopuolelle EU:n tarjoamat rahoitusmahdollisuudet, joita taas Luonnonsuojeluliitto korosti omassa argumentoinnissaan. "Olisi luullut EU-rahojen kelpaavan maaseudun kehittämiseen" (SLL3). Korvauskiistojen taustalla nähtiin MTK:n maanomistusideologia. "Perustaso on se, että maanomistajalla on täysin vapaat kädet tehdä mitä ikinä lystää maillaan ja sitten joku rajoitus täytyy heti korvata" (SLL3). Sosialisointiväitteitä pidettiin naurettavina, sillä MTK:n nähtiin itse asiassa olevan ainoa taho, joka vaati totaalisuojelua, jotta maanomistajat saisivat luonnonsuojelulain turvaaman täyden korvauksen.

MTK:n toimintaa ei pidetty Luonnonsuojeluliiton piirissä mitenkään yllättävänä ja taustalla nähtiin koko joukko syitä. Keskeisimpinä mainittiin yritys estää uuden luonnonsuojelulain hyväksyminen, luonnonsuojelun vastaisen mielialan lietsominen ja Natura-päätöksen viivyt-

täminen yli eduskuntavaalien, jotta epävarmaa tilannetta voitaisiin käyttää hyväksi vaalikampanjoinnissa. Lisäksi mainittiin MTK:n halu lisätä sisäistä yhtenäisyyttään sekä jäsenistön EU-katkeruuden kanavoiminen Naturan vastustamiseen. Toisaalta liiton edustaja totesi, että MTK vastusti Naturaa ihan syystäkin, koska uusi suojeleminen on tiukempaa kuin totuttu kotimainen suojeleminen. Kokonaisuudessaan liitto piti MTK:ta Natura-kohun suurimpana syntipukina: "Koko Natura hankkeesta syntynyt epäasiallinen ja hysteerinen keskustelu Suomessa on ollut MTK:n määrätietoisen kampanjoinnin tulosta" (SLL:n tiedote 22.9.1997). Toimintaa pidettiin laskelmoituna ja ennalta harkittuna. "Se oli hyvin masinoitu, oli valmiit ohjeet ja nuotit" (SLL3). MTK:n toiminnalla ei nähty olevan samanlaisia pidäkkeitä kuin hallinnolla, mikä mahdollisti tunnepitoiset argumentit ja mielikuvat. Maanomistajien osuus konfliktiin nähtiin MTK:hon verrattuna vähäisenä. "Olihan siinä maanomistajien aitoa huolestumista ja tietämättömyyttä, joka sitten kanavoitui MTK:n kautta, mutta kyllä nämä aika tarkoituksellisesti sitten kumminkin oli tehty" (SLL3).

Vaikka MTK:ta kritisoitiin Luonnonsuojeluliiton piirissä runsaasti, sen toiminnan vaikutukset nähtiin kokonaisuuteen nähden pieninä. Liiton edustaja kiteytti näkemyksen lauseeseen "vuoret järjivät, syntyi hiiri" (SLL1). MTK:n konkreettisina saavutuksina pidettiin muutoksia eri laeissa ja sitä, että Naturan suurimmat karsinnat kohdistuivat etelän yksityismaaille, missä maiden talouskäyttö on yleistä. MTK:n katsottiin pärjänneen paremmin julkisuudessa kuin päätöksentekoon vaikuttamisessa, mutta järjestön toiminta laski kuitenkin Natura-keskustelun tasoa. Pitkällä tähtäimellä MTK:n toiminnalla nähtiin enemmän vaikutuksia. Sen katsottiin vaikeuttavan tulevien luonnonsuojeluohjelmien toteuttamista, koska luonnonsuojeluilmapiirin uskottiin Naturan myötä huonontuneen. Toisaalta pilkan uskottiin osuvan MTK:n omaan nilkkaan myöhemmin, sillä luonnonhoitotyötä pidettiin potentiaalisena resurssina maaseudulle.

8.1.3 Virkamiehet uupuvat siitä tehtyihin muistutuksiin

Harvoin on nähty vastaavaa tsaristista ylimielisyyttä, kun kosketellaan syrjäseutujen ihmisten perimmäisiä tunteja. "Helsingin herrat tulevat suojelemaan minun maitani ja keromaan mitä minä saan niillä tehdä". (Helsingin Sanomat 1.6.1997)

Ympäristöministeriön toimintaa ja sen ongelmia on käsitelty jo edellisessä luvussa, koska ministeriö toimi valmistelun suunnittelijana ja sitä ohjaavana tahona. Hallinto pyrki legitimoimaan Naturan Suomen kunnia-asiana EU:n jäsenenä ja painotti argumentoinnissaan direktiivejä. Positiivisena nähtiin Naturan laaja kuuleminen, nyt maanomistajilla oli kerrankin mahdollisuus sanoa mielipiteensä. Suurimmaksi kompastuskiveksi osoittautui epärealistinen käsitys ennen näkemättömän laajan suojeeluohjelman toteuttamisesta. "Hallinnossa ei ymmärretty työn laajuutta ja sitä yleistä mielenkiintoa, mikä tähän voisi kohdistua" (YM1). Toisaalta on epäoikeudenmukaista tuomita ympäristöministeriön toimintaa suoralta kädeltä, sillä yhdellä kertaa sisään olisi pitänyt ajaa täysin uusi luonnonsuojelukäsitys, kansallista tasoa laajempi näkökulma, monimuotoisuuden idea, direktiivien ja uuden luonnonsuojelulain sisältö sekä suuri joukko uusia ja vaikeaselkoisia käsitteitä.

Vuonna 1995 käynnisteltiin uutta hallinto-organisaatiota eikä Natura huomioitu mitenkään erityisenä tehtävänä. Julkinen keskustelu oli vielä olematonta, vaikka alueellisten ympäristökeskusten suorittamat inventoinnit olivat jo herättäneet maanomistajien vastarinnan. Kun kriittinen viesti alkoi kantautua hallinnon ylimmälle portaalle, ministeriö päätti palkata viestintäalan konsulttiyrityksen, joka muotoilisi ympäristöministeriölle uudenlaisen tiedotusstrategian. Tammikuussa 1997 tehtävään palkattiin Grey Eminence -niminen konsulttitoimisto, ja tästä lähtien ministeriö tiedottikin ahkerasti aina valtioneuvoston päätökseen saakka. Naturan oikeusvaikutuksista laadittiin laaja muistio, kuulutuksia julkaistiin n. 40 lehdesä, paikallisradioissa esitettiin Natura-ohjelmia, Maaseudun Tulevaisuuden huhtikuun 1997 numerossa julkaistiin sivun kokoinen tietoisuus, Naturalle perustettiin internet-sivut, toisen kuulemiskierroksen ja korkeimman hallinto-oikeuden valitusajan ajaksi avattiin palveleva Natura-puhelin, järjestettiin lukuisia tiedotustilaisuuksia ja julkaistiin lukuisia tiedotteita. Alueelliset ympäristökeskukset olivat lisäksi yhteydessä intressiryhmien paikallisedustajiin.

Ongelmaksi ei muodostunutkaan informaation määrä vaan laatu. Viestien esittämistavassa korostui asiantuntijuus ja ne olivat yleisluontoisia. Monin paikoin varman tiedon antaminen oli mahdotonta. Tämän vuoksi viestit olivat usein ehdollisia, kuten "metsästykseen, kalastukseen ja luonnon virkistyskäyttöön ei Naturasta johtuen *yleensä* tule rajoituksia" tai "sellaiset toiminnot, jotka eivät *todemmakoisesti* merkityksellisesti heikennä alueen luonnonarvoja". Juuri tämä oli se epävarmuustekijä, jota MTK käytti tehokkaasti hyväkseen omassa toiminnassaan. Ensimmäisen kuulemiskierroksen muistutussumma teki selväksi sen, että ministeriö oli aliarvioinut Naturan vaikutukset suureen yleisöön. Tämän seurauksena päätöksenteko siirtyi poliittiselle tasolle, Natura-ministerityöryhmälle, ja ympäristöministeriön tehtäväksi jäi lukuisten vastineiden laatiminen ja jo tehtyjen virheiden paikkaaminen. Konsulttiyritystä pidettiin epäonnistuneena ratkaisuna ja siitä luovuttiin kaikessa hiljaisuudessa.

Ministeriön edustajat olivat niukkasanaisia arvioidessaan MTK:n toimintaa ja olivat innokkaampia keskustelemaan Naturasta sinänsä ja kritisoimaan itseään. Haastateltavat pitivät MTK:n kampanjointia epärealistisena, koska järjestö pyrki lyttämään esityksen jo etukäteen, ennen kun ympäristöministeriön selvitykset olivat nähtävillä. "MTK vahvisti ennakkoluuloja sekä kattojärjestönä että paikallistasolla. Se keskustelu kävi sellaisella tasolla, että se yritti johtaa ihmisiä harhaan. MTK ei tarjonnut tietoa, vaan sellaisen hyvän kasvualustan negatiivisille tunteille" (YM2). Ympäristöhallinto oli ollut yhteydessä MTK:n edustajiin alusta alkaen, ja alkuvaiheessa MTK:n suhtautuminen oli vaikuttanut ongelmattomalta ja positiiviselta. "Ne sano, että eihän tämä ole mitenkään paha, ei ne nähny alkuvaiheessa mitään suuria peikkoja siinä koko asiassa" (YM2).

MTK tulkitse lainsäädäntöä ja korvauskysymystä hyvin eri tavalla kuin ympäristöministeriö. Uuden suojeluajattelun nähtiin aiheuttavan ongelmia, koska MTK koki, että silloin suojellaan ilmaiseksi, että korvauksia pitäisi maksaa. Myös kansallista tasoa laajempi näkökulma aiheutti vaikeuksia. "Varsinkin alueorganisaatioille oli kauhean vaikea ymmärtää, että suojellaan Euroopan mittakaavassa" (YM2). Ministeriön edustaja kiisti, että sekä MTK:n että Luonnonsuojeluliiton esittämä väite rahoitusraamin riittämättömyydestä olisi totta. "MTK:n väite esimerkiksi siitä, että rahasta on pulaa, on selkeästi totuuden vastainen" (YM1). Kansallinen raami sisältää vain kotimaisen tuen, jonka päälle tulee vielä yhteisörahoitus. MTK väitteiden taustalla nähtiin halu purkaa myös Luonnonsuojeluliiton edustajan mainitsemaa

maanomistuskäsitystä. "Ne käytti oivaa tilaisuutta saada sitä ideologiaa purettua, että joka vesikuutiosta ja sorakuutiosta ei maanomistajalle makseta" (YM1).

MTK:n toimintaa pidettiin hyvin organisoituna ja päämäärätietoisena. "MTK:lla oli hyvin tällaisia tunteisiin vetoavia viestejä ja kyllä niiden tiedotusoperaatio oli hirveän hyvin suunniteltu, aina tasaisin väliajoin lanseerattiin uusi väite, että kyllä täytyy sanoa, että kauhean taitava toimintaa se on sieltä MTK:n puolelta ollut" (YM1). Ministeriön edustajat eivät kuitenkaan tukeneet Luonnonsuojeluliiton käsitystä MTK:sta Natura-konfliktin alkuunpanevana voimana, vaan kohun nousua pidettiin vuorovaikutteisena. "Ei voi sanoa, että meillä oli kauhean hyvä lainsäädäntö ja meillä on kauhean kivoja maanomistajia, jotka on suojelukyönteisiä, ja sitten tulee iso paha MTK, joka aivopesee kaikki. Se olisi ihmisten aliarviointia" (YM1). Luonnonsuojeluliiton käsitykseen MTK:n toiminnan vaikutuksista ministeriön sijaan yhtyi. "Kyllä ne kauheesti oli sitä keskustelua masinoimassa, mielettömästi paljon paremmin kuin mitä on nähtävissä lopputuloksen kannalta. Ne oli itse kauhean pettyneitä siihen, että niiden mielestä ne ei onnistunu...ne onnistui suorastaan vaikuttamaan masentuneilta" (YM1). Konkreettisiksi vaikutuksiksi nähtiin monien alueiden rajauksien muutokset ja poistot ehdotuksesta, sekä luonnonsuojeluilmapiiirin huononeminen varsinkin ruohonjuuritasolla. Lisäksi MTK:n toiminta satoi ympäristönhallinnon resurssit moneksi vuodeksi eteen päin. "YM:n sisällä tämä on aiheuttanut katkeruutta, että miksi aina Natura ja miksi kaikki aika ja kaikki raha aina siihen" (YM1).

8.1.4 Näkökulma ”ulkopuolelta”

Suomen ympäristökeskuksen edustaja tuli mukaan Natura-prosessiin vasta ympäristöministeriön teettämän ympäristövaikutusten arvioinnin kautta. Arviointiraportissa käsiteltiin Naturaa luonnontieteellisestä ja taloudellisesta näkökulmasta sekä kotitalouskyselyn kautta. "Siinä oli niin kuumia tunteita puolin ja toisin, että meillä ei ollut arvioinnin tasolla tarpeen mennä laukomaan mielipiteitä, vaan katsottiin, että yritetään katsoa mikä tässä on mahdollisesti tällasta kovaa dataa", totesi keskuksen edustaja haastattelun aluksi. Hänen mielestään suurimmaksi ongelmaksi muodostui se, miten näin isoa projektia pitäisi lähteä toteuttamaan. "Valmistelu lähti liikkeelle sellaisena normaalina inventointiprosessina, ei ajateltu, että aikaisemmasta poiketen Naturalla on suoria juridisia vaikutuksia". Parempi vaihtoehto haasta-

teltavan mukaan olisi ollut esimerkiksi Ruotsin mallin mukainen toteutus, jossa ensimmäiseksi esitettiin vain vanhat suojelualueet ja tämän jälkeen esitystä on täydennetty pikku hiljaa myös yksityisillä alueilla.

MTK tuli arvioinnissa esille yhtenä keskeisenä vaikuttajatahona. Järjestön julkisen näkyvyyden edustaja näki osittain johtuvan siitä, että se edusti näkökulmaa, joka muuten ei saanut niin paljon julkisuutta esimerkiksi omaisuudensuojaa perinteisesti kannattaneiden puolueiden piirissä. Järjestö nosti maanomistajakysymyksen esiin ja sai tukea myös perinteisen jäsenkuntansa ulkopuolelta. "Sen toimintaa pitivät hyvänä myös sellaiset ihmiset, jotka normaalioloissa eivät tukisi MTK:n näkemyksiä". MTK:n toimintaa haastateltava ei pitänyt mitenkään kummallisena. Hän näki järjestön toiminnan linjanvalintana, jossa vähäteltiin koko ajan Naturan mahdollisuuksia:

Aina kun oli valintatilanne, korostettiin sitä, mikä sai Naturan näyttämään epäedulliselta, tämä on demagogian perussääntö... On kiistatonta, että MTK:n puolelta tapahtui ylilyöntejä ja totuutta ainakin venytettiin ja jätettiin asioita sanomatta.

Esimerkiksi väitteet korvauksettomuudesta olivat edustajan mielestä heppoisella pohjalla. Haastateltava teki kuitenkin eron paikallistason ja keskusjärjestön välille ja totesi, että "ei voi sanoa, että keskusjärjestö olisi valehdellut systemaattisesti, mutta korosti valikoidusti todellisuutta". Paikalliset organisaatiot sen sijaan saattoivat levittää varsin vääristynyttä tietoa siitä, mitä Natura tarkoittaa käytännössä.

Ympäristöministeriön edustajien tapaan haastateltava ei lähtenyt syyttämään MTK:ta Natura-kohun noususta, vaan yhtyi käsitykseen vuorovaikutteisesta prosessista. "Epäilen vahvasti, että se olisi ollut laskelmoitua, voidaan sanoa, että se oli aidosti tällainen ruohonjuuritason ilmiö. MTK hyödynsi tätä ilmiötä ja pystyi ainakin sitä tehostamaan, ehkä myöskin lisäämään". Selkein osoitus tästä oli haastateltavan mukaan muistutusten suuri määrä ja niiden sisältö, joissa heijastui MTK:n aiheuttaman keskustelun vaikutus. "Vaikka ne kiistää tämän, niin kyllä kaikki jotka kynnelle kykenivät innostettiin valittamaan". Toiminnan taustalla edustaja ei nähnyt tietoisia poliittisia tai oman aseman määrittelyyn liittyviä tekijöitä. Pikemminkin kysymyksessä oli etujärjestön perinteinen omien etujen ajaminen. "MTK:n kannalta tilanne on lähinnä se, että kuinka pitkään tätä karamellia voi imeskellä".

Haastateltavan mukaan MTK vaikutti toiminnallaan Naturan ympärillä pyörineeseen keskusteluun. Tämän myötä esitys supistui, vaikkei määrällisesti kovin paljoa. Suurimpana vaikutuksena hän näki kuitenkin sen, että suuri osa ympäristöministeriötä valjastettiin Natura-prosessiin. "Kaikkein säälistä on tämä koho-rulianssi, täysin tuottamattomaan työhön on sidottu hirveä määrä resursseja, joita olisi voinut käyttää esimerkiksi siihen, että olisi voitu neuvotella aluekohtaisesti". Luonnonsuojeluilmapiiri ei edustajan käsityksen mukaan huonontunut kansalaismielipidetasolla, mutta paikoin alueellisella tasolla neuvottelutilanne on heikentynyt. Toisaalta joillakin alueilla oli tungosta kun alueiden tarjoajia oli niin paljon, joten tässä tuli esiin julkisuuden kaksi puolta. Tämän vuoksi haastateltava esitti kysymyksen: "Oliko maanomistajien intressi maksimoida valitusten määrä?" Valittajien joukosta löytyi kuitenkin sellaisia, jotka olivat valmiita neuvottelemaan alusta alkaen.

8.2 Valehtelijat ja pitkätukat saman pöydän ääressä

Äänessä ovat nyt ärhäkät herjanheittäjät, jotka haukkuvat toisiaan valehtelijoiksi ja pitkätukiksi. (Sosiologi Pertti Rannikko, Maaseudun Tulevaisuus 3.6.1997)

Toisella analyysikierröksellä lähestyin MTK:n roolia kolmikenttämallin kontekstissa. Millaisena järjestön toiminta näyttäytyy vuorovaikutuksessa tutkimuksen muiden osapuolien kanssa? Jo ensimmäisen analyysikierröksen perusteella näytti, että kukin osapuoli pysytteli tukustuttavan tiukasti omissa roolissaan. Kuitenkin eri osapuolien käsityksistä löytyi myös uusia piirteitä. Niinpä vedän ensin yhteen lyhyesti eri osapuolien "Natura-profiilit". Analyysin yhteydessä kolmikentän kontekstissa esiin nousi kaksi seikkaa, jotka olen tässä nimennyt yksisilmäisyydeksi ja salaliittoteorioiksi. Näistä ensimmäinen ei ole mitenkään yllättävä havainto, oman ja muiden toiminnan ymmärtämistä leimaava yksisilmäisyys tuli ilmi sekä Niemisen että Koskisen tutkimusten yhteydessä. Kompromissiratkaisujen löytäminen tästä lähtökohdasta näyttää lähes mahdottomalta ja esimerkkinä tästä toimii Natura-työryhmän tarina. Sen sijaan jälkimmäinen sekoitti kolmikenttäasetelmaa. Alunperin oletuksenani oli, että MTK:n ja Luonnonsuojeluliiton sekä MTK:n ympäristöministeriön vastakkaiset intressit ovat kentän pääjännitteet, mutta haastatteluissa jännite muodostuikin MTK:n ja ympäristöministeriön lisäksi myös Luonnonsuojeluliiton ja ympäristöministeriön välille.

8.2.1 Naturan kolmikenttä

Monimuotoisuus käsitteenä ei ole kansanomainen, se voi sisältää kaikkea epämiellyttävääkin, kun elämän kirjoon ei sisälly pelkästään karvaisia ja pehmeitä ja kauniita, vaan kaikkee rumaa ja pientä ja suurta ikävää. Monimuotoinen maisema ei välttämättä ole aina se kaikkein kaunein maisema (YM1).

Jos on tällainen eurooppalainen verkosto, sen pitäis olla aika suuri ja näyttäviä ne alueet...mutta sitten kun siellä on joku viiden hehtaarin metsä tuolla keskellä jotakin, onko se nyt tarpeellista ottaa mukaan sinne...siinä on sekin, että yleisökin vois käydä katsomassa sitä...lintualueetkin on yleensä sellasta kauheaa pusikkoa (MTK2).

MTK:n Natura-profiili osoittautui varsin yhtäpitäväksi luvussa 6 esitetyn luonnonsuojelu-profiilin kanssa. Järjestön perusnäkemys Naturasta noudatti lähes sanatarkasti sen yleistä maapoliittista linjausta. Natura nähtiin liian suurena, korvaukset riittämättöminä ja ohjelmalla uskottiin olevan suoria negatiivisia vaikutuksia sekä maanomistajien taloudelliseen toimintaan että koko maaseudun elinehtoihin. Tältä pohjalta toimintastrategiaksi muodostui voimakas määritystaistelu. Totutun reaktiivisen toiminnan rinnalla toiminta oli suorastaan proaktiivista, koska järjestelmälliseen määrittelykamppailuun ryhdyttiin jo ennen ensimmäisen ehdotuksen julkistamista. Mielikuvien käyttö on kuulunut MTK:n strategiaan jo aiemmissa luonnonsuojelukonflikteissa, eikä Naturan yhteydessäkään sanoja säästely.

Myös järjestön itselleen omaksumat roolit näyttivät aluksi asettuvan valmiisiin uomiin, mutta niistä löytyi myös uusia piirteitä. Keskeisimmiksi teemoiksi nousivat tuttuun tapaan lainsäädännölliset ja taloudelliset seikat. MTK toimi oikeudellisena asiantuntijana direktiivien ja kotimaisen lainsäädännön tulkinnassa sekä hallintomenettelyn arvioinnissa. EU-lainsäädäntö toi uuden komponentin tähän rooliin, sillä järjestö esiintyi myös kansainvälisen lainsäädännön asiantuntijana tulkitessaan direktiivitekstiä varsin eri tavalla kuin ympäristöministeriö. Taloudellisten etujen ajajan rooli muuttui sisäisiltä painotuksiltaan. Roolin voi jakaa kahteen osaan: ensinäkin maan omistusoikeuden puolustajan osaan, jossa pyritään turvaamaan tuotantovälineen, maan, hallinta, ja toiseksi suojelusta aiheutuvien haittojen täysimääräisten korvausten vaatijan osaan. Täsmäsuojelun korvausmenettely, jonka mukaan korvauksia maksetaan, jos suojelusta aiheutuu merkittävää haittaa taloudelliselle toiminnalle, asetti MTK:n puolustamat yksityisen omistusoikeuden ja perustuslain omaisuudensuojan uuteen

valoon. Aiemmin luonnonsuojelun ristiriita asettui pääasiassa maan omistusoikeuden ja sen menettämisen akselille, mutta Naturassa vastakkain asettuivat tämän lisäksi maan hallinta ja maan käyttöpotentiaalin rajoittaminen, missä kysymys ei enää ole omistusoikeudesta sinänsä. Tämän seurauksena järjestön argumentointi kietoutui entistä vahvemmin korvauskysymysten ympärille. Aikaisempien suojeleohjelmien yhteydessä korvauskysymyksistä on keskusteltu useimmiten niiden riittävyyden näkökulmasta; saako maanomistaja oikeudenmukaisen korvauksen maastaan. Naturassa korvauskysymys esittäytyi joko-tai -asetteluna. Ongelmana eivät olleet riittävän suuret summat, vaan maksetaanko korvauksia vai ei.

Luonnonsuojelun yhteydessä on jo aiemmin käyty periaatteellisia keskusteluja siitä, tuleeko kaikki rajoitukset korvata ja päädytty ratkaisuun, jossa esimerkiksi harjujen maa-aineksesta ei makseta, koska suojele ei vaikuta taloudelliseen toimintaan. Naturan yhteydessä tämä kysymys nousi jälleen pinnalle. MTK vaati kaikkien mahdollisten rajoitusten täysimääräistä korvausta, vaikka suojelella ei olisi vaikutusta alueen tämän hetkiseen toimintaan tai edes tulevaan toimintaan. Tätä lähestymistapaa kokonaisuudessaan kutsun jatkossa MTK:laiseksi maanomistusideologiaksi. Sen mukaan maanomistajalla on rajoittamaton oikeus hallita ja käyttää maataan, ja kolikon kääntöpuolena, jos tätä oikeutta loukataan, siitä on aina maksettava täysimääräinen korvaus. Suora taloudellinen kritiikki sai siis entistä enemmän jalan sijaa, mutta myös moraalisis-ideologinen kritiikki säilytti asemansa samasta syystä. Naturan yhteydessä MTK näki maanomistajat entistä selvemmin suojelelun maksajina, koska korvauksista ei ollut varmuutta. Tähän kulminoitui osaltaan myös järjestön mustavalkoinen argumentointi, sillä moneen otteeseen väitettiin selkeästi, että maanomistajat jäävät kokonaan ilman korvauksia.

Haastatteluissa nousi esiin myös kolme muuta roolia: kaikkien maanomistajien puolustajan rooli, koko maaseudun puolustajan rooli sekä Suomen kansallisen edun puolustajan rooli. MTK on toki aiemmissakin kamppailuissa toiminut kaikkien maanomistajien edustajana, mutta Naturassa tämä seikka nousi entistä selvemmin esiin. Suojele kosketti aiempaa enemmän sellaisia maanomistajia, joilla ei ole mitään yhteyttä maataloustuotantoon tai eivät lukeudu järjestön perinteiseen kannattajakuntaan. Järjestö onnistui herättämään mielenkiintoa myös niiden ihmisten joukossa, joilla ei ollut omia intressejä Naturan suhteen. Tähän liittyy osaltaan myös koko maaseudun puolustajan rooli. Aiemmin MTK on puolustanut selkeästi maataloustuottajien etuja, mutta tänä päivänä maaseutu ei enää redusoidu ainoas-

taan tuottajiin ja maataloustuotantoon, vaan se on muuttunut sisällöltään heterogeenisemmäksi. Naturassa MTK pyrki edustamaan maaseutua kokonaisuudessaan, ei enää vain yhtä sen osaa.

Suomen kansallisen edun puolustajan rooli puolestaan oli suoraa seurausta Naturan eurooppalaisuudesta. Järjestö on aiemmin toiminut ihmisten perusoikeuksien puolustajana ja demokratian turvaajana ympäristöhallinnon ylivaltaa vastaan. Nyt puolustusta rakennettiin myös Euroopan Unionia vastaan. EU esitettiin uhkana Suomen itsenäiselle määräämisvalalle ja Natura-maiden katsottiin joutuvan EU:n hallintaan. Tässä mielessä voidaan sanoa, että maan hallintaa koskeva kysymys siirtyi maanomistajan ja ympäristöministeriön vastakkainasettelusta myös Suomen ja EU:n vastakkainasetteluksi. MTK:n kanta kiteytettiin 24.4.1998 julkaistussa tiedotteessa: "Hallitus jätti varsin vähäiselle huomiolle kaksi seikkaa: suomalaisen maanomistajan oikeusturvan ja Suomen kansallisen edun".

MTK:n perusnäkökulma oli selkeästi antroposentrinen. Suojelun hyväksyttävänä perusteina nähtiin utilitaristisia ja esteettisiä seikkoja. Utilitaristisesta lähtökohdasta painotettiin maan käytön turvaamisen ensisijaisuutta ja maanomistajien taloudellisia etuja. Lisäksi Naturaan haluttiin ainoastaan alueita, jotka ovat suuria ja näyttäviä, jotta kaikki voisivat käydä niitä ihailmassa. Biodiversiteetin suojelun periaatteet eivät siis läpäisseet järjestön tulkintaa, josta esimerkkinä ovat myös luvun alussa esitetyt sitaatit. Järjestön vihertyminen näkyi kuitenkin selkeästi siinä, että molemmat haastateltavat korostivat, että kyllä MTK:kin kannattaa suojelua. "Ei me sinänsä olla luonnonsuojelun vastaisia, mutta on väärin, että yksityinen maanomistaja joutuisi kantamaan taloudellisen vastuun" (MTK1). Samalla esiin tuli myös näkökulman pinta-ekologinen luonne. Läpiekologisoitumisen myötä kaikkien on otettava kantaa ympäristökysymyksiin ja niistä huolehtiminen kuuluu "hyvän" toimijan profiliin, mutta toiminnan perusteisiin sillä ei ole juurikaan vaikutusta.

Suomen luonnonsuojeluliiton Natura-profiili sopi myös hyvin ennakoasetelmaan. Visiönä nähtiin visiossa Natura mahdollisuutena saada entistä enemmän alueita suojelun piiriin varsinkin Etelä-Suomessa, jossa suojelutilanne on huonoin. Peruslinjauksen mukaisesti jo varhaisessa vaiheessa alueiden määrä nähtiin kuitenkin riittämättömänä ja verkosto ekologisesti kestävämmänä. Siten myös Luonnonsuojeluliiton strategiaksi muodostui määrittelytystaistelu, jonka liitto aloitti jo vuoden 1996 aikana kansallisella tasolla. Määrittelytystaistelun

keinoina käytettiin luonnontieteellistä asiantuntemusta, mutta myös tunnepitoisia ja provosoivia argumentteja.

Luonnonsuojeluliiton toiminnassa korostuivat tutut luonnontieteen asiantuntijan ja luonnon puolustajan roolit. Liitto koki jääneensä entistä enemmän luonnon ainoaksi puolustajaksi Natura-valmistelussa, sillä ristiriita ympäristöhallinnon ja liiton välillä kärjistyi valmistelun aikana. Uudeksi roolikseen liitto otti Naturan taloudellisten hyötyjen asiantuntijan roolin. Totutusta poiketen argumentoinnissa vedottiin myös taloudellisiin seikkoihin: EU-rahoihin ja Naturan positiivisiin vaikutuksiin kuihtuvan maaseudun pelastajana. Tiedotuksessa painotettiin, että Naturan myötä myös vanhojen alueiden suojelu on toteutettava EU:n antamisessa aikarajoissa sekä EU:lta saatavaa tukea, jolla rahoitetaan alueiden toteuttamista. Liitto pyrki siten tarttumaan luonnonsuojelukonfliktien keskeiseen kiistakapulaan, taloudellisiin hyötyihin ja haittoihin. Natura esitettiin maaseudun tilannetta helpottavana, koska luonnonhoitotyöt toisivat lisää työpaikkoja. Näiden lisäksi liiton rooliksi muodostui MTK:n vastustajan rooli. MTK:n toimintaa valmistelun aikana kritisoitiin ankarasti ja liitto pyrki aktiivisesti kumoamaan järjestön esittämiä väitteitä. Julkisuuudessa Luonnonsuojeluliitto toimi siten MTK:n keskeisimpänä vastapoolina.

Luonnonsuojeluliiton näkökulma Naturaan oli luontokeskeinen ja luonnontieteelliset kriteerit nähtiin ainoana perusteina Natura-alueiden valinnoille. Arvokysymyksiin vedottiin kuitenkin suhteellisen harvoin, sillä edellä mainitut ekologiset ja taloudelliset seikat saivat enemmän tilaa. Tässä mielessä Luonnonsuojeluliitto pyrki selkeästi etsimään myös luonnonsuojeluprofiilistaan irtaantuvaa näkökulmaa. Liiton edustajilta löytyi ymmärrystä myös maanomistajien näkökulmalle. "Kyllä me aina ollaan oltu sitä mieltä, että nämä suojelualueiden perustamiset on kohtuudella korvattava" (SLL3). Hieman totutusta poikkeavan argumentoinnin taustalla olivat kuitenkin selkeästi biosentrinen näkökulma ja syväekologinen lähtökohta. Jos MTK:n luonnonsuojelulle osoittama ymmärrys oli pintaekologista, Luonnonsuojeluliiton ymmärtävät tulkinnat maanomistajien tilanteesta vaikuttivat "pinta-MTK:laisilta".

Ympäristöministeriön toimintaryhmäksi on yhä enemmän muodostunut kompromissin tekijöiden ryhmä. Koskinen sijoittaa osan ympäristöhallintoa myös visionäärien ryhmään, mutta luultavasti kysymys on lähinnä hallinnon eri tasojen erottamisesta. Alueellisella tasolla voidaan olettaa visionäärien ryhmän olevan lähempänä, mutta kansallisessa päätöksenteossa

ministeriön tehtäväksi on muodostunut yhteisymmärryksen löytäminen, mikä asettaa ministeriön lähemmäksi kompromissin tekijöitä. Taustalla on ympäristöhallinnon eriytyminen omaksi toimijaksi, joka ei työskentele suorassa yhteistyössä yhdenkään intressitahon kanssa. Haastateltavien mukaan tämä on erityisesti aiheuttanut muutoksia luonnonsuojelijoiden ja hallinnon suhteissa, "luonnonsuojelijathan olivat ympäristöhallinnon ensimmäisiä virkamiehiä" (YM1).

Kärjistäen voidaan sanoa, että ympäristöministeriön strategiana valmistelun alussa oli määrittelytaistelu-konsensus –ulottuvuudella määrittely ja konsensuksen oletus. Valmistelu lähti liikkeelle tutusta oletuksesta siitä, että objektiiviset tosiasiat, kuten luontodirektiivi ja kansallinen velvollisuus, ovat riittäviä perusteluita toiminnalle. Natura pyrittiin siten määrittämään kognitiivisiin, oikeudellisiin ja ekologisiin, tekijöihin vedoten. Valittuja viestejä toistettiin mantran omaisesti, vaikka ne eivät vastanneet esitettyihin kysymyksiin. Kun konflikti leimahti täyteen liekkiin, ministeriö valitsi linjakseen konsensuksen tavoittelun ja jättäytyi määrittelytaistelun ulkopuolelle. MTK:n kritiikkiin ei reagoitu suoraan julkisuudessa, vaikka väitteitä pyrittiin oikomaan nimeämättä niiden esittäjää. "Ministeriön toimitapaan ei kuulu lähteä mukaan määrittelytaisteluun tai viestittää tunnepitoisiin argumentein", totesi toinen haastateltavista (YM1). Tässä korostuivat ohjaavan tahon ja hallinnon asiantuntijan roolit, joissa ministeriö ikään kuin nousee arvo- tai intressikysymyksiä koskevan keskustelun yläpuolelle. Uudeksi roolikseen ministeriö otti EU-säädösten asiantuntijan roolin. Direktiivejä ja Suomen velvollisuutta EU:n jäsenmaana pidettiin keskeisenä legitimaationa Natura-suojelulle ja tämä näkökulma oli keskeisellä sijalla myös maanomistajille suunnatussa tiedotuksessa.

Ministeriön näkökulma oli varsin puhtaasti tieteellisiin faktoihin perustuva. Arvolatautuneen luontokeskeisen näkökulman sijaan pyrittiin objektiivisuuteen, jolla haluttiin välttää ristiriitatilanteita. Ministeriö sortui kuitenkin jälleen kerran yksinkertaistamaan suojeluohjelman ainoastaan luonnontieteelliseen ja hallinnolliseen näkökulmaan ja toiminnasta jäi kansalaisille etäinen ja ylimielinen kuva. Tämä johti osaltaan Natura-konfliktin syntymiseen. Yhteisiä linjoja pyrittiin kyllä löytämään uusien ohjauskeinojen mukaisissa ohjaus- ja sidosryhmissä, ja myös kuulemista markkinoitiin osallistuvan suunnittelun menetelmänä. Tästä huolimatta ministeriö näytti ajautuvan Natura-konfliktissa entistä etäämmälle ruohonjuuritasosta, jonne se pyrkii samaan yhteyttä.

* * *

Siihen nähden, miten radikaalilla tavalla Natura poikkeaa aiemmin Suomessa toteutetuista suojeleohjelmista, kolmikenttämallissa tapahtui hyvin vähän muutoksia. Uusia piirteitä profileihin toi lähinnä EU-komponentti. Naturan kolmikenttä on kuvattu taulukossa 5. Voidaan siis sanoa, että kaikkien osapuolien toiminta kolmikenttämallin näkökulmasta olisi ollut varsin hyvin ennakoitavissa. Yksikään MTK:n ulkopuolisista haastateltavista ei ollut yllättynyt järjestön toiminnasta. Sekä ympäristöministeriön että Luonnonsuojeluliiton edustajat toivat huumorimielellä esiin vaihtoehdoisen ratkaisun, mutta todellisuudessa minkään muunlaista suhtautumista ei MTK:n puolelta odotettu.

Toinen vaihtoehto olisi voinut olla se, että ne olisi ottaneet semmoisen asenteen, että tästä pitää nyt ottaa kaikki hyöty irti maaseudulle (SLL3).

Se toinen todellisuus, että MTK olisi liittoutunut luonnonsuojelun kannattajiin koko massiivisen koneistonsa voimalla, niin miten mukavaa meillä olisi voinut olla (YM1).

TAULUKKO 5. MTK:n, Luonnonsuojeluliiton ja ympäristöministeriön Natura-profiilit

Toimija	MTK	SLL	YM
Ryhmä	produktionisti	visionääri	kompromissin tekijä
Strategia	määritystaistelu	määritystaistelu	konsensuksen tavoittelu
Rooli	oikeudellinen asiantuntija, taloudellisten etujen ajaja, kansallisen edun puolustaja, kaikkien maanomistajien ja koko maaseudun puolustaja	luonnontieteen asiantuntija, luonnon ainoa puolustaja, taloudellisten hyötyjen esittäjä, MTK:n vastapooli	ohjaava taho, EU-asiantuntija, hallinnon asiantuntija
Näkökulma	ihmiskeskeinen, utilitaristinen	luontokeskeinen	objektiivisuuteen pyrkivä, tieteellisiin faktoihin vetoava

8.2.2 Törmäyskurssilla: yksisilmäisyyttä ja salaliittoteorioita

Luvussa viisi käsiteltiin ympäristöpolitiikan haasteita muuttuvassa maailmassa. Uutena toimintamallina nähtiin hallinnon ulkopuolisten osapuolien integroiminen ympäristöpolitiikan päätöksentekomekanismiin ja joustavammat ohjaukset. Natura 2000-työryhmää voidaan pitää esimerkkinä tämänkaltaisesta uudesta instrumentista, vaikka työryhmiä toki on käytetty jo aikaisemminkin. Kyse on modernista sitouttamisesta, jossa mahdollisia ristiriitaisia mielipiteitä pyritään sovittamaan yhteen, jotta saataisiin aikaiseksi yhteinen päämäärä, johon kaikki sitoutuvat. Ympäristöministeriö asetti Natura työryhmän marraskuussa 1994, ja siihen kuului edustajia maa- ja metsätalousministeriöstä, ympäristöhallinnosta sekä muilta asiantuntijatahoilta ja intressiryhmistä (ks. liite 1). Ryhmän tarkoituksena oli toimia valtakunnallisena keskustelufoorumina, jossa ongelmakohtat voidaan tuoda esiin varhaisessa vaiheessa, etsiä niihin ratkaisuja, ja siten ohjata Naturan valmistelua. Vastaavia sidos- ja ohjausryhmiä muodostettiin myös paikallistasolla, varsinkin valmistelun alkuvaiheessa.

Ainakin yksi MTK:n, Luonnonsuojeluliiton ja ympäristöministeriön edustajista oli ollut tekemisissä Natura-työryhmän kanssa jossakin sen toiminnan vaiheessa. Yleinen mielipide oli yksimielinen: ryhmän toimintaan oltiin pettyneitä ja sen merkitys nähtiin häviävän pienenä. Ryhmä oli aluksi painottanut teknistä puolta, mutta intressiryhmien lisääntyessä otteesta oli tullut enemmän yhteiskuntapoliittinen. Ympäristöministeriön edustaja näki ryhmän ideana kompromissi-ratkaisujen etsimisen ja kaikkien osapuolien sitouttamisen näihin kompromisseihin (YM2). Käytännössä kaikki päätöksenteko jäi kuitenkin vähäiseksi.

Ei se ollut kovin rakentavaa, mitään yhteistä maalia ei edes yritetty saavuttaa (YM1).

Ei siellä ikinä mitään päätetty, eikä sillain äänestetty (SLL1).

Ympäristöhallinto ei kyennyt toimimaan tyydyttävästi kumpaankaan suuntaan. Luonnonsuojeluliiton edustajan (SLL1) mukaan ryhmä toimi ainoastaan "metatasolla", liian korkealla pilvessä, eikä sen mukanaan tuomia mahdollisuuksia osattu käyttää hyväksi, vaan ryhmä toimi ainoastaan tiedonvaihdon areenana. Toisaalta keskusteluissa tunteet kävivät välillä niin kuumina, että minkäänlainen konsensus ei näyttäytynyt edes mahdollisuutena. "Loppuvaiheessa tuli sellainen olo, että ihmiset purki siellä vaan pahaa verta" (YM2). Ryhmän toiminta ei ollut missään vaiheessa kovin näkyvää, ja kun ensimmäisen ehdotuksen julkistami-

sen jälkeen perustettiin ministerityöryhmä, työn painopiste siirtyi ohjausryhmästä poliittiselle tasolle. Luonnonsuojeluliiton edustaja esitti keskeisen huomion ryhmän toiminnasta: "Tämä on aika huolestuttava piirre, kun ajatellaan tulevia suojeluohjelmia" (SLL1).

MTK:n toimintaa kritisoitiin myös Natura-työryhmässä. Aluksi Natura ei ollut herättänyt kielteistä kritiikkiä MTK:n edustajan taholta. Järjestön ei katsottu tuoneen ongelmia esiin riittävästi, jolloin ryhmä jäi vain tyhjäksi raamiksi. "Siellä olis MTK:n jatkán pitänyt lyödä nyrkkiä pöytään, että tässä on nyt tällainen ongelma ja tämä täytyy ratkaista... eihän ne oleet läheskään aina edes paikalla" (SLL1). Toisaalta arvosteltiin MTK:n tapaa esittää asioita. "Ne voi hyvin tulla mukaan ja olla niin kansankokouksen kiihottamia ettei ne pysty puhumaan mitään järkevää. Ne ei koskaan tiedä, että erimielisyys on ihan normaalia. Sitten kun ollaan eri mieltä tunnetasolla, niin eihän siitä tule mitään, jos toinen pitää vain palopuheita jossain tilaisuuksissa" (YM2). MTK:n edustajan kanta ryhmän toimintaan oli selkeä. Edustaja oli esittänyt MTK:n vaatimukset ryhmälle jo syksyllä 1996, ja kun järjestölle selvisi, että ympäristöministeriö ei valmistelee Naturaa niiden mukaisesti, järjestön oli pakko ryhtyä toimintaan. Kysyttäessä, miksi ryhmän toiminta eteni aluksi sopusoinnussa ryhmän kanssa, edustaja totesi, että tällöin ei vielä tiedetty uuden luonnonsuojelulain sisältöä. "Kun huomattiin, ettei ministeriö toimikaan niin kuin MTK halusi, muistutustilaisuudet polkaistiin käyntiin" (MTK1). Työryhmän toiminnan lopputuloksesta ympäristöministeriön edustaja totesi: "Kun toiset argumentoi tunteella ja toiset yrittää vastata järjellä, ainakin omasta mielestään järjellä, niin ei ne silloin kovin hyvin kohtaa toisiaan" (YM1).

* * *

Yksisilmäisyyden käsite tarkoittaa tässä kuta kuinkin samaa kuin Niemisen käsitys vertaustumattomasta rationaalisuudesta tai Koskisen tulkinta kokonaiskuvan puutteesta. Vastakkaiset peruslähtökohdat eivät sinänsä herätä ihmetystä, onhan kysymys intressiryhmien toiminnasta, mutta lukkiutuminen omiin näkökulmiin ja lähes täydellinen joustamattomuus tulkittaessa muiden toimijoiden käsityksiä herättävät kysymyksen siitä, onko tämän kaltaisella määritystaistelulla hyödyllisiä seurauksia yhdellekään osapuolelle.

MTK:n tulkintaa hallitsi käsitys maatalouden luontosuhteen ongelmattomuudesta sekä lukkiutuminen MTK:laiseen maanomistusideologiaan. Ensimmäinen tuli selkeästi esiin, kun MTK:n puheenjohtaja Esa Härmälä kyseli Maataloustuottajassa (11/97) "mistä johtuu, että maa- ja metsätalousväestö ja MTK, joille luonnonsuojelu on niin tärkeää, tuntuu niin kovin usein joutuvan muiden kanssa kahnaukseen ympäristöasioissa". Maanomistajan katsottiin olevan maansa paras suojelija ja ympäristöhallinnon puolelta tuleva ohjaus koettiin tämän vuoksi loukkaavana. "Tarpeettoman moni tikka ja orava on kohdannut tiensä päin, koska ihmiset pelkäävät ympäristöhallinnon puuttuvan tavalliseen lailliseen elämänmenoon" (MTK:n tiedote 30.4.1998). Tämä kuvaa hallitsevaa maanomistusideologiaa: maanomistajalla on oikeus viettää normaalia elämää, johon ulkopuolisten ei sovi puuttua. MTK:n edustaja totesi haastattelun lopuksi, että Naturan valmistelussa "olisi varmaan löytynyt hyvää tahtoa, jos oltaisiin neuvoteltu ja maksettu reilusti" (MTK2).

Luonnonsuojeluliiton tulkintaa leimasi tiukka biosentrisyys, jonka kääntöpuolena oli yhteiskunnallisen näkökulman puute. Kun on kysymys suojelusta, luonnonsuojelijat kokevat olevansa asianosaisia, koska kysymys on yhteisestä edusta ja velvollisuudesta. Yleisen ja yksityisen raja määriteltiin Naturassa hyvin eri tavalla kuin MTK sen näki. Tämän vuoksi yksityisen maanomistajan näkökulman huomioiminen jäi vähäiseksi. Maanomistajien osuus Natura-konfliktin syntyyn nähtiin varsin pienenä, ja MTK:ta pidettiin suurimpana syntipukkina, joka manipuloi kansan vastarintaan. Maanomistajien vastarinta nähtiin myös varsin ongelmattomana, taloudellisiin seikkoihin perustuvana. "Sitten kun sitä rahaa alkaa ilmestyä pöytäan, niin se konkretisoituu ja kritiikki vaimenee" (SLL1). Luultavasti tämä käsitys oli myös Naturan taloudellisiin hyötyihin perustuvan argumentoinnin taustalla.

Ympäristöministeriön toimintaa ohjasi yksinkertaistettu käsitys siitä, mitä luonnonsuojeluohjelman valmistelu ja toteuttaminen merkitsee Suomessa. Kysyttäessä haastateltavilta miksi suomalaista maanomistusta ja maanomistajaa ei huomioitu riittävästi, vastaus kuului: "ollaan me se aina tiedostettu, muttei mitenkään syvällisesti" (YM1). Alkuvuodesta 1997 ympäristönsuojeluneuvos Seppo Vuolanto totesi seuraavaa: "Suurin osa Natura-alueista sisältyy vanhoihin suojelupäätöksiin, eikä niistä tarvitse kiistellä" (Helsingin Sanomat 6.2.1997). Kuten nyt tiedetään, suurin osa muistutuksen jättäjistä oli juuri näiden alueiden omistajia. Monien alueiden ehdottaminen Naturaan ei merkinnyt maanomistajille taloudelli-

sia menetyksiä tai omistusoikeuden luovuttamista, vaan hallintaoikeuden kyseenalaistamista. Ilomantsilainen karjatilallinen, joka oli 70-luvulla rauhoittamassa Kesonsuota yksityiseksi suojelualueeksi, kysyi: ”Oliko se suo huonosti rauhoitettu, kun se nyt pitää rauhoittaa uudelleen?” (Helsingin Sanomat 11.5.1997). Jälkiviisaus on parasta viisautta, ja sitä löytyi myös ympäristöministeriöstä. Valmistelussa nähtiin strateginen virhearviointi, mutta tämä ei koskenut maanomistajien huomioimista, vaan tiedotusta. ”Ollaan hirveän asiallisia, suoras-taan kuivia... olisi pitänyt mennä lähemmäs ja tuota, hehkuttaa” (YM1).

Muiden osapuolien käsitykset MTK:n yksisilmäisyydestä olivat hyvin yhdenmukaisia. Kaikki toivat esille MTK:laisen maanomistusideologian.

Ne haluais, että ruvettais korvaamaan kaikkia näitä turvekuutioita, sorakuutioita ja kallio-murskekuutioita (SLL3).

Aikanaan käytiin laajat keskustelut siitä, että jokaisen sorakuution omistuksesta ei maanomistajalle tarvitse maksaa (YM1).

MTK:n linja on usein se, että maanomistaja saa tehdä maillaan ihan mitä vaan (YmK).

Myös Luonnonsuojeluliiton osalta näkemykset olivat samankaltaisia. Huomattavaa oli se, että molemmat MTK:n haastateltavista pidättäytyivät kommentoimasta luonnonsuojeluliiton toimintaa lainkaan. Luonnonsuojelijoiden nähtiin pikemminkin linnoittautuneen ympäristöministeriöön eivätkä kansalaisjärjestöt herättäneet sen suurempaa arvostelua. Ympäristöministeriön edustajat näkivät hallinnon ja Luonnonsuojeluliiton tulkintaerimielisyyksien taustalla liiton luontokeskeisen lähestymistavan, joka ei sopinut yhteen ministeriön hallinnointitapojen kanssa. Ympäristökeskuksen edustaja puolestaan toi esille yhteiskunnallisen näkökulman puutteen: ”Jos sanois aika ilkeästi, niin niillä on aika primitiivinen käsitys yhteiskunnasta, hyvin tällainen yksioikoinen käsitys siitä miten suojelu tulee toteuttaa”.

Ympäristöministeriön osalta muiden osapuolien näkemykset olivat varsin ristiriitaisia. Ympäristökeskuksen edustajan näkökulma oli lähinnä ongelmattoman toteuttamisen tulkintaa. ”Ei pidä kuvitella, että tällainen suuri projekti voidaan viedä kerralla läpi, silloin siitä tulee tällainen valtakunnallinen hulabaloo...pitäisi satsata enemmän suunnitteluun”. MTK:n ja

Luonnonsuojeluliiton käsitykset ministeriöstä olivat sen sijaan vastakkaiset. MTK nimitti ministeriötä äärisuojelijoiden linnakkeeksi, jossa vallitsee suojelualuehormos. "Sellaisen näkökulman voisi heittää, että YM:llä oli ympäristöeettinen lähtökohta, pitää suojella ankarasti" (MTK1). Luonnonsuojeluliitossa ympäristöministeriön toiminta nähtiin puolestaan konsensushakuisena ja liian "pehmeänä". "YM oli kiltti, lepsu tai jostain syystä osaamaton... YM:n virkamiehet ovat vähän sellaisia kilttejä humanisteja" (SLL1). Eri osapuolien yksisilmäisyyden taustalle hahmottui eri näkökulmista seuraavia tekijöitä:

KAAVIO 1. Toimijoiden yksisilmäisyyttä eri näkökulmista

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

- * hallinnon ongelmattomuus
- * suojeluyönteisyys
- * konsensushakuisuus

MTK

- * MTK:lainen maanomistusiveologia

LUONNONSUOJELULIITTO

- * luontokeskeisyys
- * yhteiskunnallisen näkökulman puute

Vuorovaikutuksen näkökulmasta kolmikenttä hahmottui haastatteluissa uudelleen. Ympäristöministeriö alkoi vähitellen näyttää sekä MTK:n että Luonnonsuojeluliiton pahimmalta viholliselta. Molemmat syyttivät ministeriötä tosiasioiden salailusta valmistelun aikana. MTK:n salaliittoteorian ydinajatuksena oli, että ympäristöministeriö pyrki valmistelemaan sekä Natura koskevan lainsäädännön että itse ohjelman siten, että mahdollisimman harvalle maanomistajalle maksetaan korvauksia. Luonnonsuojeluliitto taas näki ympäristöministeriön toiminnan takana liiallisen konsensushakuisuuden, joka johti liiton mielestä siihen, että Natura karsittiin poliittista syistä. Nämä tulkinnat sinänsä eivät ole yllättäviä, mutta tavat joilla tulkintoja argumentoitiin, kuvaavat osaltaan luonnonsuojelukeskustelun tasoa.

Tiedossa on, että ympäristöministeriö suunnittelee vuodelle 1999 kasvojenpesu- ja hymykampanjaa... kuinka kalliiksi ympäristöministeri ja hänen hallintonsa tulevatkaan suomalaisille ja suomalaiselle luonnonsuojelulle. (Alueiden käytön osaston johtajan Markku Tornbergin vappupuhe Lestijoen traktorimarssissa, MTK:n tiedote 1.5.1998)

MTK syytti alusta alkaen ympäristöministeriötä poliittisesta pelistä, jossa EU-direktiivejä pidettiin vain keppihevosenä, jolla Suomen liiallinen luonnonsuojelu saattoi ratsastaa. Naturasta haluttiin tehdä ylisuuri ja siten kohottaa ympäristöministeriön arvovaltaa. Erityisesti kritiikki kulminoitui silloisen ympäristöministeri Pekka Haaviston persoonaan. Vihreä ympäristöministeri ja ennennäkemättömän laaja suojelu olivat punainen vaate järjestölle, ja tuleva ympäristöministeri nähtiin avainasemassa kun käsitellään ympäristökysymyksiä jatkossa. MTK väitti, että koska Naturasta tulee niin suuri, luonnonsuojelun rahoituspaketin määrärahat korvauksien maksuun ovat riittämättömät. Tämän vuoksi ympäristöministeriö hallinnoi Naturaa siten, että mahdollisimman harvasta alueesta maksettaisiin maanomistajille korvauksia.

Luonnonsuojelulaki valmisteltiin siten ettei tarvitse korvata, vesilaki, rakennuslaki ja maaineslaki muutettiin sellaisiksi, että jos niitä käytetään Naturan toteuttamiskeinoina, ei makseta mitään korvauksia (MTK1).

Epämääräisen tiedotuksen ja resurssipulaväitösten taustalla nähtiin ympäristöministeriön halu pitää matalaa profiilia uuden luonnonsuojelulain valmistelun vuoksi. "Viivyteltiin ja salattiin niin kauan, että luonnonsuojelulaki saatiin ajettua läpi" (MTK1). Ministeriön katsottiin pysytelleen tieteellisyyden esiripun takana ja luovan mielikuvan siitä, että "MTK tässä vaan räyhää". "Propagandassaan YM vähätteli yksityisten ihmisten omistamien alueiden määrää ja jakeli vaan kauniita fraaseja direktiiveistä" (MTK1). Toinen haastateltavista oli sitä mieltä, että YM oli turvautunut silmänkääntötemppuun alueita rajattaessa. "Ne oli varmuuden vuoksi ottaneet mukaan tällaisen suojavyöhykkeen, jonka ne sitten poisti monista ja siihen jäi edelleen tämä varsinainen Natura-alue" (MTK2).

YM on perinyt MTK:n roolin Naturen ensimmäisenä vastustajana...ei me ikinä päästä MTK:n kurkkuun asti kun meidän täytyy ensin hakata ympäristöministeriö (SLL1).

Luonnonsuojeluliitto katsoi ympäristöministeriön taipuneen poliittisen painostuksen alla karsimaan Naturen yksityisalueiden määrän minimiin. "Virkamiesten tinkimä versio menee Natura-ministerityöryhmän poliitikoille...ja sen tinkimä versio menee lopulliseen kaupante-koon" (SLL:n tiedote 18.8.1997). Natura-ehdotusta pidettiin ympäristöministeriön alenustarjouksena, jonka valmistelu oli salainen, sisäinen prosessi, johon intressijärjestöt eivät päässeet riittävästi vaikuttamaan. Myös Luonnonsuojeluliitossa keskeisenä taustatekijänä pidettiin rahoituspaketin riittämättömyyttä, minkä vuoksi alueita karsittiin. "Natura on väärännös, koska sillä oli ennalta asetettu katto" (SLL1). Luonnonsuojeluliiton edustajat kokivat selvästi törmänneensä ympäristöhallintoon. Eräs haastateltavista totesi "YM puukotti selkään, jyräsi Luonnonsuojeluliiton" (SLL2).

8.3 Historian tuulia: viisi tulkintamallia

Kolmannella analyysikierröksellä keskityin tutkimuksen historialliseen kontekstiin luvussa neljä esitettyjen hypoteettisten tulkintamallien avulla. Mitä malleja MTK käytti selittäessään toimintaansa ja mitä malleja muut osapuolet näkivät MTK:n toiminnan taustalla? Entä miten näitä malleja käytettiin? Historiallisessa kontekstissa oli selvästi havaittavissa ero määrittämis- taistelijoiden (MTK ja SLL) sekä ympäristöhallinnon edustajien (YM ja YmK) välillä. Ensimmäinen ryhmä käytti malleja varsin monipuolisesti, kun taas jälkimmäinen pysytteli objektiivisissa, Natura-konfliktia yleisesti käsittelevissä tulkinnoissa.

MTK:n edustajien haastatteluissa nousivat esille kaikki viisi tulkintamallia, mutta selkeimmin erottautuivat kulttuurinen sekä EU-malli. Useimmin haastatteluissa esiintyi kulttuurinen tulkintamalli. MTK:n edustajat vetosivat sekä Suomen historialliseen maanomistusperinteeseen että traditionaaliseen kiinnittymiseen maahan. Jo aiempien luonnonsuojeluohjelmien katsottiin loukanneen maanomistajien oikeuksia, ja Natura jatkoi tätä perinnettä. Ajassa palattiin taaksepäin aina sotiin saakka (ks. Alasuutari 1996, 70-73).

Suomen kansa on kokenut maanomistuksen tärkeänä ja saanut siitä elantonsa ja moni on ollut taistelemassa noissa sodissakin, että tämä maa on pysynyt itsenäisenä (MTK1).

Se on kunnia-asia, että maa säilyy meidän perheellä ja annetaan seuraavalle sukupolvelle (MTK2).

Nämä näkökulmat edustivat alkuperäisen hypoteettisen mallin talonpoikaisen maanomistuksen tulkintaa. Taloudellisten etujen ajajan ja oikeudellisen asiantuntijan roolit korostuivat kuitenkin tavassa, jolla kulttuurista mallia käytettiin. Niemisen (1994, 123) mukaan jo rajoitusohjelmassa MTK näki maanomistajan taloudellista hyötyä tavoittelevana tuottajana. Naturassa MTK:laisen maanomistusideologian mukaisesti keskeisiksi nousivat maanomistajien oikeus hallita maataan sekä oikeus hyötyä siitä taloudellisesti ilman rajoituksia. Tämän perusteena on historiallisesti muotoutunut käsitys *maanomistuksen totaalista luonteesta*. Siten MTK:n käyttämän kulttuurisen tulkintamallin avainsanaksi ei noussut talonpoikainen maanomistus, vaan *maanomistajan rajoittamaton hallinta- ja käyttöoikeus maahansa*.

EU-malli esiintyi kaksitahoisen argumentoinnin taustalla. MTK vetosi toiminnassaan Suomen kansalliseen etuun ja käytti EU:ta selkeänä pelotteena maanomistajille suunnatussa tiedotuksessa. Toisaalta molemmat haastateltavat korostivat jäsenmaan velvollisuutta toteuttaa Natura-verkosto ja kiistivät järjestön halun käyttää jäsenistön EU-vastaisuutta hyväksi Natura-kamppailussa. Kansallisen edun puolustajan rooli näkyi selvästi tavassa, jolla mallia käytettiin. Malli ei määrittynyt maatalouspoliittisista lähtökohdista tai taloudellisten menestysten näkökulmasta, vaan maan hallinta-kysymyksestä käsin. "Ne [maanomistajat] tajusi kuitenkin, että tämä on EU-alue ja sinne tulee EU-lippu varmaan, että otetaan Suomelta pois" (MTK2). Tässä EU-malli limittyi kulttuurisen mallin kanssa, sillä traditionaaliseen emotionaaliseen maanomistukseen vedottiin nimenomaan EU-mallin näkökulmasta. Verellä ja hiellä hankittu maa luovutettiin nyt vapaaehtoisesti EU:n hallintaan. Oletuksena oli, että malli olisi yhtynyt myös rakenteellisen mallin kanssa siinä mielessä, että EU on pahentanut maaseudun kriisiä, mutta tämä näkökulma ei esiintynyt lainkaan MTK:n haastatteluissa. Mallin avainsanaksi ei siten muodostunut kansainvälistyminen vaan *kansallinen etu*.

Poliittinen malli esiintyi samalla tavalla kaksitahoisena kuin EU-malli. Molemmat edustajat kiistivät tiukasti kaikki poliittiset motiivit järjestön toiminnan taustalla ja korostivat järjestön puolueettomuutta, mutta jäsenistöä pyrittiin aktivoimaan myös poliittisiin syihin vedoten. Lisäksi valtioneuvoston päätös koettiin poliittisena pettymyksenä. Päätöksen lähestyessä MTK kohdisti toiveensa porvaripuolueisiin, koska keskusta oli oppositioasemassa. Viime metreillä vaatimukset Naturan jakamisesta eivät kuitenkaan saaneet kannatusta kokoomuksen piirissä, vaikka aiemmin puolue oli tukenut järjestön näkökulmaa. "Hallituspuolueissa vallitsee sellainen herrasmiessopimus, kaikkien pitää olla samaa mieltä, ja yksi puolue ei halunnut muutoksia" (MTK1). Poliittista mallia käytettiin etujärjestön ja puolueiden välisten suhteiden näkökulmasta, ei niinkään puoluekentän murroksen näkökulmasta. Mallin avainsanaksi kohosi siten *poliittisten kytkösten murros*.

Rakenteellinen malli esiintyi MTK:n haastatteluissa harvoin. Vaikka perinteisen maapoliittisen linjauksensa mukaan Naturan katsottiin vaarantavan maaseudun elinehdot ja romuttavan maatalouselinkeinon harjoittamisen edellytykset, rakenteellinen malli sivuutettiin tästä näkökulmasta vain maininnan omaisesti. Natura nähtiin elinkeinoa uhkaavana tekijänä yksittäisen maanomistajan näkökulmasta, mutta maaseutua ei käsitelty kokonaisuutena maataloustuotannollisista lähtökohdista. Tässä esiin nousivat kaikkien maanomistajien sekä koko maaseudun puolustajien roolit. Natura kosketti myös muita, kuin maataloustuottajia, minkä vuoksi tuotannollisten näkökohtien rinnalla mallia käytettiin myös yleisemmästä näkökulmasta, lähinnä maaseudun henkisen tilan näkökulmasta. "Rakennemuutos on menossa ja kansa muuttaa kaupunkiin. Tää [Natura] on sanotaan viimeinen pisara, joka lisäsi sitä pelkoa" (MTK2). Siten maaseudun kriisin rinnalle nousi myös *maaseudun henkinen kriisi*.

Organisatorinen malli nousi esiin lähinnä järjestön toiminnan seurauksista puhuttaessa. Molemmat edustajat olivat tyytyväisiä kentän aktiivisuuteen. "Natura on konkreettinen esimerkki siitä, että MTK:sta on hyötyä" (MTK1). Alueidenkäytön osasto sai järjestön piirissä paljon kiitosta siitä, että toimeen oli tartuttu ja Natura-kampanjointi oli lähtenyt tehokkaasti käyntiin. Toiminnan uskottiin tuoneen lisää jäseniä järjestölle, mutta tämän kiellettiin olleen tavoitteena toimintaa suunniteltaessa. Tässä mielessä mallin käyttöä kuvaa avainsana uuden aikaistuminen, sillä Naturan yhteydessä järjestön nähtiin osoittaneen sitä tehokkuutta ja dynaamisuutta, jota peräänkuulutettiin alkuperäisessä hypoteettisessa mallissa. Mallia ei kui-

tenkaan nähty järjestön toimintaa ohjaavana tekijänä, vaan sitä käytettiin saavutettujen tulosten tulkinnassa, joten avainsanaksi muodostui *tilaisuus uudistua*.

Suomen luonnonsuojeluliiton edustajien haastatteluissa kaikki mallit esiintyivät varsin tasapuolisesti ja määrällisesti useammin kuin muiden osapuolien haastatteluissa. Selkeimmin esiin nousivat kulttuurinen, poliittinen sekä organisatorinen malli. Huomattavaa on, että liitto oli ainoa osapuoli, joka käytti MTK:n toimintaympäristöä koskevia malleja sekä järjestöä itseään koskevaa organisatorista mallia järjestön toimintaa keskeisesti selittävinä tekijöinä. Tässä korostui liiton määrittäystalustrategia yhdistettynä MTK:n vastapoolin rooliin.

Kulttuurisen mallin keskeiseksi tekijäksi muodostui suomalaisen maanomistuksen herkkyyks, minkä vuoksi aiempien suojeluohjelmien uskottiin aiheuttaneen lukuisia ristiriitoja. Kaunoja ja katkeria kokemuksia nähtiin kertyneen pitkältä ajalta, ja Natura-valmistelussa nämä tuntemukset purkautuivat kerralla. Vaikka liiton edustajat tiedostivat talonpoikaisen maanomistuksen luonteen, maanomistajien nähtiin kuitenkin vastustavan Natura lähinnä taloudellisista syistä. Tähän perustui myös Naturen taloudellisiin hyötyihin vetoava argumentointi, eikä maanomistajien traditionaalis-emotionaalista suuntautumista tunnistettu. "Maanomistus on Suomessa niin herkkä asia, vaikka henkilö itse on ollut [suojelu]myönteinen, niin silti häntä voi suunnattomasti ärsyttää, että joku muu tekisi saman esityksen ja se saisi siitä vielä korvauksenkin" (SLL3). Tässä mielessä voidaan sanoa, että myös Luonnonsuojeluliitto käytti kulttuurista tulkintamallia *MTK:laisen maanomistuseurologian näkökulmasta*, jossa maanomistus kytkettiin pääasiassa taloudellisiin seikkoihin.

Poliittinen malli esiintyi MTK:n toimintaa keskeisesti selittävässä tekijänä. Toiminnan motiivina nähtiin lähestyvät eduskuntavaalit sekä keskustapuolueen aseman vahvistaminen. Tästä näkökulmasta MTK:n toiminta nähtiin varsin päämäärätietoisena ja järjestelmällisenä ja yhteydet puoluekentälle vahvoina. Poliittisen mallin käyttöä kuvaa siten hyvin avainsana *poliittinen murros*, jossa keskeisellä sijalla ovat suhteet puoluekentällä.

Organisatorinen malli muotoutui haastatteluissa samaan tapaan. MTK:n toimintaan vaikuttaneina tekijöinä lueteltiin esimerkiksi olemassaolon oikeutus, jäsenmäärän kasvattaminen, järjestön aktivointi ja sisäinen arvovaltakamppailu. "Maatalouspoliittiset ratkaisut ovat pit-

kähti siirtyneet Brysseliin. MTK hakee omaa rooliinsa, sillä on suuri tarve korottaa omaa profiiliaan ja osoittaa jäsenistölle, että kyllä me ollaan merkittävä etujärjestö" (SLL3). *Uuden aikaistuminen* kuvaa siis hyvin tapaa, jolla Luonnonsuojeluliitto käytti organisatorista mallia.

EU-malli nousi esiin harvemmin, mutta myös se muotoutui MTK:n toimintaa suoraan selittäväksi tekijäksi. MTK:n katsottiin tehneen Naturasta syntipukin, jonka kautta järjestö halusi kanavoida EU-äänestyskatkeruutta omiin tarkoituksiinsa. Tässä mallia käytettiin itse asiassa organisatorisen mallin sisällä siten, että MTK:n nähtiin hyödyntävän EU-vastaisuutta oman asemansa määrittelyssä. Mallia ei siis käytetty maatalouspoliittisesta tai taloudellisesta näkökulmasta, vaan *organisatorisesta näkökulmasta*.

Rakenteellinen malli esiintyi haastatteluissa MTK:n tapaan harvoin. Perustavana tekijänä nähtiin Suomen maaseutupolitiikan perusongelma: miten saadaan syrjäseudut pidettyä asuttuina. Maaseudun kriisiä ei siten tässäkään käsitelty tuotannollisesta näkökulmasta, vaan kokonaisuutena, joka käsittää kaikki maaseudun asukkaat. MTK:n tapaan Natura-kohu nähtiin myös vastauksena maaseudun henkiseen kriisiin siinä mielessä, että sen yhteydessä ihmiset pääsivät konkreettisesti toimimaan ja siten purkamaan rakennemuutoksen aiheuttamaa ahdistusta. Rakenteellisen mallin avainsanoiksi nousivat siten *maaseutupolitiikka* ja *maaseudun henkinen kriisi*.

Ympäristöministeriön edustajien haastatteluissa tulkintamallit esiintyivät MTK:hon ja Luonnonsuojeluliittoon verrattuna harvoin. Useimmin esille nousivat kulttuurinen ja rakenteellinen malli, mutta poliittinen ja organisatorinen malli eivät esiintyneet lainkaan. Ympäristöministeriön edustajien tulkinnassa painottuivat siten toimintaympäristön muutokset, joiden vaikutukset MTK:n toimintaan nähtiin välillisinä.

Kulttuurinen malli määrittyi suomalaisen maanomistusperinteen kautta ja keskeisinä taustatekijöinä nähtiin vanhojen suojeleuhjelmien sanelupolitiikan omainen toteutustyyli sekä hidas toteuttamisvauhti. Kuten aiemmin todettiin, talonpoikaisen maanomistuksen luonne tunnistettiin, mutta myöskään kulttuurisessa mallissa se ei saanut sen ”syvällisempää” merkitystä. Sen sijaan mallin käyttöä määrittivät ministeriön ohjaavan tahon ja hallinnoijan roolit. Kulttuurista mallia käytettiin välineenä selittämään Natura-konfliktin syntyä ja tässä keskeisinä

tekijöinä nähtiin vanhojen ohjelmien huonot ohjauskeinot, ei niinkään suomalainen maanomistusinstituutio. Avainsaksi nousi siten talonpoikaisen maanomistuksen sijaan *käytäntöjen ja maanomistuksen ristiriita*.

MTK:sta ja Luonnonsuojeluliitosta poiketen rakenteellinen malli esiintyi suhteessa enemmän. Myös ministeriö käytti mallia pääasiassa koko maaseudun näkökulmasta, ei tuotannollisista lähtökohdista. Keskeisenä tekijänä nähtiin yhteiskunnassa tapahtuneen muutoksen nopeus, johon maaseutu ei ole ehtinyt kunnolla mukaan. Toinen haastateltavista toi esille myös maaseudun ja kaupungin välisen jännitteen. "Maanviljelijäväestölle on välillä ollut liikaa, että kaupunkilaiset päättää maaseudun ihmisten asioista" (YM1). Myös ministeriön tulkinnoissa painottui *konkreettisten muutosten* rinnalla niistä seurannut maaseudun *henkisen ilmapiirin huononeminen*, minkä vuoksi mikä tahansa interventio herättää voimakasta vastarintaa.

EU-malli esiintyi myös Natura-konfliktin synnyn taustatekijänä. Naturan nähtiin koskettaneen suurimmalta osaltaan sitä väestönosaa, jossa EU-vastustus oli ollut suurinta. Koska ympäristöministeriön tiedotus sisälsi paljon viittauksia unioniin ja direktiiveihin, sen uskottiin herättäneen lisää vastarintaa. "Ei oltu totuttu, että sanottaisiin, että kuuluu unionin kompetenssiin" (YM2). MTK:sta ja Luonnonsuojeluliitosta poiketen mallia käytettiin myös maatalouspoliittisesta näkökulmasta. Toinen ministeriön edustajista totesi, että "saman aikaisesti Naturan kanssa jouduttiin sopeutumaan monella alalla EU:hun" (YM1). Esimerkkeinä mainittiin Agenda-neuvottelut sekä nitraattidirektiivi, jotka vaikuttivat suoraan maataloustuotantoon Suomessa. Natura-vastustukseen uskottiin kanavoituneen myös näihin muutoksiin liittyneitä pelkoja. EU-mallin avainsanoiksi nousivat siten *EU-vastaisuus* sekä hypoteettisen tulkintamallin *kansainvälistyminen*.

Yleisesti MTK:n asemaa etujärjestönä pidettiin edelleen keskeisenä muutoksista huolimatta ja roolia verrattuna järjestön edustamaan väestöpohjaan varsin vahvana. Järjestöpolitiikan nähtiin näytelleen isoa osaa koko Natura-prosessissa, mutta tulkintamalleja ei missään vaiheessa käytetty selittämään suoraan MTK:n toimintaa, vaan niiden kautta tulkittiin Natura-konfliktin syttymisen syytä yleisellä tasolla.

Ympäristökeskuksen edustajan haastattelussa tulkintamallit esiintyivät varsin samoin ehdoin kuin ympäristöministeriön edustajilla. Useimmiten haastateltava viittasi kulttuuriseen tulkintamalliin ja muutamaaan otteeseen myös poliittiseen malliin, mutta muiden mallien suhteen edustaja oli varsin niukkasanainen. Rakenteellinen ja EU-malli eivät esiintyneet lainkaan edustajan tulkinnoissa. Ympäristöministeriön tapaan haastateltava ei käyttänyt malleja selittämään MTK:n toimintaa, vaan näki muutoksen samalla tavalla välillisenä vaikuttajana järjestön toimintaympäristössä.

Kulttuurinen tulkintamalli esittäytyi hyvin samanlaisena kuin ympäristöministeriön tulkinnassa. Haastateltava totesi, että maanomistus on edelleen "tulenarkaa kamaa" Suomessa. Natura nosti esiin vanhojen suojeluohjelmien historiallista painolastia, koska suojelua on Suomessa toteutettu huonoilla tavoilla. Lisäksi maanomistajien oli suomalaisesta maanomistusperinteestä käsin vaikea ymmärtää Natura-suojelun uusia periaatteita, koska heillä ei ollut kokemuksia eurooppalaisesta pehmeämmästä suojelusta. Edustaja käytti mallia lähinnä selittämään sitä yhteiskunnallista tilaa, jossa Natura-konflikti syntyi. Myös hänen näkökulmansa perustui praktisiin seikkoihin. Keskeiseksi tekijöiksi mallissa nousivat *vanhentuneet käytännöt* sekä *uusien käytäntöjen vieraus*, jotka iskivät yhteen maanomistustieteellisen instituution kanssa käytännön tasolla.

Poliittinen malli määrittyi MTK:n ja puoluekentän välisten kytkeyden näkökulmasta. Edustajan näkemyksen mukaan puolueet, jotka perinteisesti ovat ajaneet maanomistuksellista linjaa eivät lähteneet täydellä voimalla mukaan Natura-konfliktiin ja tekivät lopulta MTK:n näkökulmasta jopa myönnytyksiä luonnonsuojelulle. ”Esimerkiksi kokoomus puolueena ei ajanut maanomistuksellista linjaa”. Haastateltava käytti poliittista mallia MTK:n tapaan etujärjestön ja puolueiden välisten suhteiden murroksen näkökulmasta, ei niinkään puoluekentän murroksesta käsin. Avainsanaksi muodostui siten tässäkin *poliittisten kytkösten murros*.

Haastateltava näki MTK:n toiminnan varsin normaalina etujärjestötoimintana. ”Tottakai etujärjestö kuin etujärjestö pyrkii keinolla millä hyvänsä ajamaan sitä, mitä se mieltää jäsenistönsä eduksi”. Haastateltava ei uskonut poliittisten tai organisatoristen tekijöiden olleen toimintaa tietoisesti ohjaavia tekijöitä. Kysymyksessä oli lähinnä tilanne, jossa ”tilaisuus teki varkaan”. Organisatorinen malli muotoutui siten samasta näkökulmasta kuin MTK:n tulkin-

nassa. Haastateltava ei nähnyt uuden aikaistumisen tarvetta MTK:n tietoista toimintaa ohjanneena tekijänä, vaan avainsanaksi kohosi *tilaisuus uudistua*.

* * *

Kaikki tulkintamallit nousivat esille haastatteluissa MTK:n toiminnan taustalla vaikuttavina tekijöinä, mutta eri toimijat antoivat niille erilaisia sisältöjä verrattuna alussa esitettyihin hypoteettisiin malleihin. Malleista muodostui siten varsin heterogeenisiä, minkä vuoksi uudelleenmuotoilu kadottaa osan niiden rikkaudesta. Tässä pyrin tuomaan korostetusti esiin alkuperäisistä hypoteettisista malleista poikkeavia seikkoja. Analyysin jälkeen mallit näyttivät tältä:

I KULTTUURINEN MALLI

Kulttuurinen tulkintamalli nousi eniten käytetyksi malliksi kaikkien osapuolien tulkinnoissa, mutta käyttöä ei ohjannut hypoteettisen tulkintamallin talonpoikaisen maanomistuksen näkökulma, vaan *praktisiin tekijöihin ja hyötynäkökohtiin* perustuvat seikat. Kaikki osapuolet näkivät vanhojen suojeleohjelmien jättämät kaunat tekijöinä, jotka muovasivat maanomistajien suhtautumista Naturaan. Ympäristöministeriön ja ympäristökeskuksen edustajat näkivät keskeisenä taustatekijänä huonot toteuttamistavat. Näkökulma maanomistukseen muodostui siten praktiseksi: paremmilla instrumenteilla ristiriidat voitaisiin välttää. MTK:n ja Luonnonsuojeluliiton tulkinta puolestaan perustui lähinnä taloudellisiin tekijöihin, joissa keskeiseksi nousi *MTK:lainen maanomistussideologia*. Pohjana oli käsitys *maanomistuksen totaalista luonteesta*, maanomistajan oikeudesta hallita ja hyötyä maastaan ilman rajoituksia. Tämä lähestymistapa ei luultavasti kuvaa Luonnonsuojeluliiton käsitystä maanomistuksesta, vaan käsitystä MTK:n käsityksestä, minkä perusteella liitto pohjasi MTK:n toiminnalle esittämänsä vasta-argumentoinnin taloudellisille tekijöille.

Kulttuurisen mallin avainsanat: *käytäntöjen ja maanomistuksen ristiriita / totaalinen maanomistus*

II RAKENTEELLINEN MALLI

Rakenteellinen malli osoittautui vähiten käytetyksi tulkintamalliksi. Hypoteettisen mallin lähtökohtana oli Suomen nopea rakennemuutos, joka on heikentänyt maataloustuotannon mahdollisuuksia ja sitä mukaa myös maaseudun yleisiä ehtoja. Haastateltavien tulkinnoissa painottui konkreettisten muutosten rinnalla myös niistä seurannut *maaseudun henkisen ilmapiirin muutos*. Vaikka tuotantoedellytykset ja elinolosuhteet ovat huonontuneet kiihtyvällä vauhdilla, Naturen merkitystä tulkittiin enemmän *symbolisesta* kuin todellisia muutoksia aiheuttavan tekijän näkökulmasta. Maaseutua ei enää samaistettu suoraan maataloustuottajiin, vaan se nähtiin ryhmänä ihmisiä, joiden elämää rakennemuutos on vaikeuttanut. Tämä on synnyttänyt monenlaisia pelkoja ja uhkakuvia, ja Natura määrittyi tätä ilma-
piiriä vasten uhkaavana tekijänä.

Rakenteellisen mallin avainsana: *maaseudun henkinen kriisi*

III EU-MALLI

EU-mallista muodostui haastatteluissa heterogeenisin tulkintamalli. Hypoteettisen EU-mallin lähtökohtina olivat maatalouspoliittisen päätöksenteon muuttuneet ehdot sekä rakenteelliseen malliin viittaava maaseudun kriisin pahentuminen. MTK käytti mallia esittäessään Naturen uhkana Suomen *kansalliselle edulle*, mihin sekä Luonnonsuojeluliitto että ympäristöministeriö ottivat päin vastaisen kannan. Luonnonsuojeluliitto näki puolestaan keskeisenä tekijänä *EU:n aiheuttaman katkeruuden maaseudulla*, jota MTK käytti hyväksi omien tarkoituksensa saavuttamiseen. Ympäristöministeriö lähestyi mallia samasta näkökulmasta, mutta ei kytkenyt mallia suoraan MTK:n toimintaan vaan tulkitsi sitä Natura-konfliktin yleisenä taustatekijänä. Alkuoletusten vastaisesti MTK ei esittänyt suoraa maatalouspoliittista tai maaseutupoliittista kritiikkiä unionia vastaan, vaan hypoteettisen kulttuurisen mallin emotionaaliset siteet maahan nousivat esiin tämän mallin sisällä. Ympäristöministeriön edustajat olivat ainoita, jotka viittasivat EU:n maatalouspolitiikan konkreettisiin vaikutuksiin ja näkivät siten taustalla kansainvälistymisen paineen. Siten EU:n *symbolinen* merkitys näytti saavan enemmän sijaa kuin unioniin liittymisen konkreettiset seuraukset.

EU-mallin avainsanat: *kansallinen etu / EU-katkeruus*

IV POLIITTINEN MALLI

Poliittinen malli oli toiseksi vähiten käytetty malli. Hypoteettinen malli perustui käsitykseen poliittisesta murroksesta puoluekentällä, jossa puolueiden perinteiset roolit ja keskinäinen asetelma ovat muuttuneet. Luonnonsuojeluliitto näki tämän vahvana tekijänä MTK:n toiminnan taustalla. MTK:n ja ympäristökeskuksen edustajan tulkinnoissa murros asettui kuitenkin etujärjestön ja perinteisesti sen kanssa yhteistyössä toimineiden puolueiden välille. MTK:n kytkennät puoluekentälle näyttävät heikentyneen, eikä järjestöllä ole enää entisenlaista poliittista vaikutusvaltaa.

Poliittisen mallin avainsana: *poliittisten kytkösten murros*

V ORGANISATORINEN MALLI

Hypoteettinen organisatorinen malli perustui oletukseen MTK:n tarpeesta uudenaikaistua toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten seurauksena. Luonnonsuojeluliitto oli myös tässä ainoa osapuoli, joka käytti mallia hypoteettisen mallin näkökulmasta. MTK:n ja ympäristökeskuksen edustajat sen sijaan näkivät tilanteen *vuorovaikutteisena*. Naturen yhteydessä MTK määritteli asemaansa uudelleen, mutta tämä ei ollut toimintaa edeltä käsin ohjaava tekijä, vaan MTK:n toiminta muovautui prosessin edetessä. Tarve uudenaikaistumiselle oli olemassa ja Natura-konfliktin julkinen luonne tarjosi sille hyvän tilaisuuden.

Organisatorisen mallin avainsana: *tilaisuus uudistua*

9. Paljon melua Naturasta

Ennen kuin lähemme kelaamaan auki lankoja historiasta tähän päivään, on syytä kiinnittää huomiota kahteen tutkimuksen tieteellisyyden kannalta olennaiseen seikkaan, nimittäin tutkimuksen *luotettavuuteen* ja *pätevyyteen*. Varton (1992, 103-104) mukaan tutkimuksen luotettavuus eli reliabiliteetti tarkoittaa sen vapautta satunnaisista ja epäolennaisista teki-

jöistä. Tutkimuksen pätevyys taas merkitsee sitä, että tutkimustulokset vastaavat hyvin sille asetettuja päämääriä ja tutkimuskohdetta. Kun tehdään yleistyksiä, jotka esitetään tutkimustuloksina, niiden on synnyttävä tutkimuksen tematisoidusta kokonaisuudesta, ei mistään muualta. Tutkimuksen luotettavuus ja pätevyys on perusteltava teorianmuodostuksen yhteydessä. (mt. 103-104.)

Kuten metodologisten ratkaisujen esittelyn yhteydessä totesin, tämän tutkimuksen tavoitteena ei ole tutkimustulosten mahdollisimman suuri yleistettävyyys, vaan tutkimuksen tematisoidusta kokonaisuudesta nouseva keskitason teoria. Tämän pohjalta haluan tuoda esiin kaksi seikkaa. Ensinnäkin tutkimusta varten haastatellut henkilöt ovat yksilöitä, jotka antavat asioille yksilöllisiä merkityksiä. Moilanen ja Räihä (2001, 46) erottelevat Siljanderin ja Karjalaisen (1993) luokittelun mukaan yksilölliset ja yhteisölliset sekä tiedostetut ja tiedostamattomat merkitykset. Kaikella yksilöllisellä merkityksenannolla on yhteisöllinen pohjansa. Yhteisöllisyys käsitetään kulttuurin tai yhteiskunnan tasolla, mutta tässä lähestyn asiaa yksilön ja hänen edustamansa organisaation merkityksenannon näkökulmasta. Kuten yhteisöllinen merkityksenanto ei muodostu yksilöllisten merkitysten summasta, eivät myöskään haastateltujen henkilöiden tulkinnat tässä heijasta suoraan heidän edustamiensa yhteisöjen tulkintaa. Natura herätti kuumia mielipiteitä puolin ja toisin, ja osittain tämän vuoksi halusin säilyttää myös eron saman organisaation edustajien välillä. En kutsuisi näitä epäolennaisiksi tai satunnaisiksi tekijöiksi, mutta tutkimuksen luotettavuuden kannalta on tärkeää tiedostaa tämä seikka.

Toiseksi tutkimuskohteena olivat eri osapuolien keskustason elimet. Ympäristökonfliktit syntyvät kuitenkin useimmiten ruohonjuuritasolla, josta ne saattavat nousta julkiseen keskusteluun. Tämä pätee myös Natura-konfliktin osalta. Se mitä ruohonjuuritasolla on tapahtunut, ei sisälly tutkimuksen tematisoituun kokonaisuuteen. Tästä huolimatta organisaatioiden paikallistason toiminnan vaikutuksia on ollut lähes mahdotonta, ja todennäköisesti myös tutkimuksen tavoitteiden kannalta hyödytöntä, erottaa keskustason toiminnasta.

Nämä tekijät eivät tee tätä tutkimusta vähemmän tieteelliseksi, vaan kuvaavat osuvasti keskitason teorian luonnetta: se on pätevä ja luotettava tulkinta tietyn tutkimuksen kontekstissa, mutta tuloksia yleistettäessä on pidettävä huoli, ettei niiden tieteellinen status kärsi. Tarkoitushan ei alunperinkään ollut yleistää tuloksia eri osapuolien yleiseksi kannaksi, vaan

kuvata monipuolisesti tutkimuksen kohdetta. Nämä seikat tiedostaen voidaan sanoa, että tässä tutkimustulokset ovat valideja ja reliaabeleja tulkintoja MTK:n roolista Natura-valmistelussa.

9.1 Kehityskulkuja historiasta tähän päivään

Tutkimuksen johtoajatuksena esitettiin alussa kysymys, miten nykyhetken toimintaa voidaan tulkita historiallisesta muutoksesta käsin. Tarkoituksena ei ollut osoittaa kausaali- ketjuja menneisyyden ja nykyhetken välillä, vaan ymmärtää MTK:n roolia yhteiskunnassa ja järjestön toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten kautta. Rooli nähdään tässä *intentionaalisen*a toimintana, johon liittyy tiettyjä valintoja. Monet toimintaa ohjaavat käsitykset - tiedot, intressit ja päämäärät - ovat kiinnittyneet tiettyihin tilanteisiin ja rakentuneet historiallisesti, ja tutkimus kohdistuu tähän rakentumisen prosessiin. MTK:n suhtautumisella luonnonsuojeluun on historiallinen pohjansa, mikä näkyi myös Natura-kamppailussa, mutta viimeisten vuosikymmenien muutokset ovat tuoneet myös uusia piirteitä järjestön toimintaan. Seuraavassa kuljemme historiasta tähän päivään kunkin tulkintamallin sisällä.

Talonpoikaisesta maanomistuksesta MTK:laiseen maanomistusideologiaan. Suomalaisen maanomistusinstituution ainutkertainen luonne juontaa juurensa kahdesta tekijästä. Ensimmäinen ensimmäisen maailmansodan jälkeisessä poliittisessä ilmapiirissä perustuslakiin kirjattiin poliittisen oikeiston vaatimuksesta *vahva omaisuuden suoja*. Toiseksi valtion *asutuspoliittiseksi linjaksi* valittiin rintamamiesten ja siirtolaisten sopeuttaminen yhteiskuntaan maahan kiinnittämisen kautta. Näin muodostui lukuisia maataloustuottajien joukko, joiden etujen ajajaksi MTK profiloitui. Aina 1960-luvulle saakka toiminnassa keskeisellä sijalla oli *maatalouspoliittisten* kysymysten ratkaiseminen. Tämän perinteisen toimialan rinnalle nousi kuitenkin uusia maaseudun elinehtoihin vaikuttavia toiminnan alueita, kuten sosiaalipolitiikka ja *maapolitiikka*. Ympäristöpolitiikka alkoi nostaa päätään itsenäisenä politiikan sektorina, mikä johti maankäyttöä säätelevien lakien ja luonnonsuojeluohjelmien määrän kasvuun. Nämä valtiohallinnon interventiot koettiin yksityistä omaisuuden suojaa loukkaavina, ja MTK:hon perustettiin 1967 erityinen elin ratkoman maapoliittisia kysymyksiä. Järjestön maapoliittisen peruslinjauksen pohja oli muodostunut ensimmäisen maailmansodan jälkeisen asutustoiminnan myötä. Jo tällöin painotettiin, että *ensisijaisia maanluovuttajia* tulivat olla

valtio, kunnat ja muut yhteisöt, yksityismaiden lunastaminen tuli perustua viimeiseen asti *vapaaehtoisuudelle* ja luovutetusta maasta oli maksettava *kunnon korvaus*.

Maapoliittisiin kysymyksiin suhtauduttiin MTK:n piirissä alusta asti reaktiivisesti ja toimintastrategiaksi muodostui määrittystaistelu. Keskeiseksi tekijäksi tässä taistelussa nousi *maanomistuksen luonteen* määrittely. Tämän sisällä voidaan käsittää erikseen maan *omistusoikeus*, maan *hallintaoikeus* ja maan *käyttöoikeus*. Ensimmäinen kertoo kenelle maa kuuluu, toinen kuka päättää mitä maalla tehdään ja kolmas miten maata käytetään. MTK:laisen maanomistusideologian mukaan nämä ovat maanomistajan loukkaamattomia *perusoikeuksia* ja maanomistuksen luonne käsitetään *totaalisena*. Kaikki tämän käsityksen vastaiset toimet koetaan maanomistajan oikeusturvan vastaisina. Valtion toimet ovat usein ristiriidassa totaalisen maanomistuksen käsityksen kanssa, ja tällöin kaikista haitoista ja rajoituksista on vaadittu täysimääräisiä korvauksia. Tähän perustuvat MTK:n itselleen identifioimat oikeustieteen asiantuntijan ja maanomistajien taloudellisten etujen ajajan roolit. Maanomistuksen luonne on siis määrittynyt laillisuuskysymysten ja taloudellisten seikkojen kautta.

Ennen Naturaa luonnonsuojelua koskevat ristiriidat asettuivat ensisijaisesti maan omistusoikeuden ja sen menettämisen välille, sillä suojelua toteutettiin yksityismailla pääasiassa lunastamalla ne valtiolle. Täsmäsuojelun aiheuttamat rajoitukset eivät kuitenkaan aina aseta omistusoikeutta kyseenalaiseksi, vaan kohdistuvat maan hallinta- ja käyttöoikeuteen. Lisäksi suojelu ei aina merkitse taloudellista kompensatiota. MTK:lainen maanomistusideologia joutui siten uudelleenarvioinnin kohteeksi. Naturan lainsäädäntö määrittelee maanomistuksen luonteen *joustavaksi*, mikä iski yhteen MTK:n totaalisen käsityksen kanssa. Järjestö pyrki kaikin keinoin purkamaan täsmäsuojelun periaatetta vaatimalla kaikkia alueita koskevia toimenpidekieltoja ja korvauspäätöksiä etukäteen. Toisaalta tiedotuksessa painotettiin vahvasti korvauksettomuutta, vaikka suojelu ei taloudellisesta näkökulmasta aiheuttaisi haittaa monille maanomistajille. Järjestön maan hallinta- ja käyttöoikeutta koskevan käsityksen mukaan kaikki maanomistajan toiminta maallaan on *normaalina* ja perusoikeuksiin kuuluvaa. Siihen puuttuminen tulee korvata, oli kysymyksessä todellinen haitta tai ei. Oikeusturva- ja taloudelliset kysymykset painottuivat siten Naturan yhteydessä entistä vahvemmin maan hallinnan ja käytön näkökulmasta.

Talonpoikainen maanomistus ei koskaan ole ollut MTK:n tulkinnoissa keskeisesti maanomistuksen luonnetta määrittävä tekijä, mutta Naturassa se näytti saavan vielä entistä kapeamman alan. Yksi syy on tietenkin MTK:n tapa määritellä maanomistus ”tunteettomien” tekijöiden kautta, mutta seuraava malli kuvaa paljon laajemmin taustalla vaikuttavaa kehityskulkua, talonpoikaisen elämäntavan murenemistä.

Maatalouspolitiikasta maaseutupolitiikkaan. Maataloudesta tuli ensimmäisen maailmansodan jälkeen Suomen *tulevaisuuden turvaaja*. Nuoren itsenäisen valtion riippumattomuuden mittana nähtiin omavaraisuuden saavuttaminen maataloustuotteiden suhteen, joten maatalouspolitiikalla oli hyvin keskeinen sija valtiorakenteessa. MTK toimi maataloustuottajien etujärjestönä ja saavutti pitkän taistelun tuloksena lakisääteisen perustan maataloustulolle. Samalla MTK integroitui osaksi valtion päätöksentekokoneistoa ja saavutti institutionalisoidun aseman valtiorakenteessa. Rakennemuutos käynnistyi 60-luvun alussa, ja seuraavan vuosikymmenen vaihteessa oli edessä maatalouden käännekohta. Maataloustuotantoa alettiin supistamaan erilaisin pakkokeinoin, sillä tulevaisuuden turvaajasta oli vähitellen tullut *valtiotalouden taakka*. Tämä vaikutti myös maaseudun *henkiseen ilmapiiriin* ja kiristi välejä valtiohallintoon, joka aiemmin oli kaikin keinoin pyrkinyt tehostamaan maataloustuotantoa. Tilojen lukumäärä alkoi laskea ja maatalousväestön määrä väheni nopeasti. Tilat joutuivat kamppailemaan elinkelpoisuudestaan, ja maatalouden harjoittaminen alkoi muistuttaa laskelmoitua *yritystoimintaa*. Talonpoikainen elämäntapa kulttuurisena syvärakenteena alkoi murentua.

MTK:n toiminta perustui pitkään maatalouspolitiikan kysymysten ajamiselle. Vaikka järjestön keskeinen voimavara, maatalousväestön määrä, supistuikin, järjestö säilytti merkittävyytensä institutionalisoidun asemansa sekä maatalouden traditionaalisen roolin turvin. Vasta Suomen EU-jäsenyys vuonna 1995 toi lopullisen muutoksen järjestön asemaan. Maatalouspolitiikan rinnalle oli löydettävä muita toiminnan alueita, ja myös maaseudun kriisiin oli löydettävä uusia vastauksia. Tämän myötä MTK:n rooli alkoi muuttua pelkästä *maataloustuottajien puolustajasta* koko *maaseudun elinehtojen turvaajaksi*. Maatalouspolitiikan rinnalle nousi *maaseutupolitiikka*, joka toiminnan perustana käsittää koko maaseudun ja kaikki sen asukkaat.

Rakennemuutos esiintyi MTK:n edustajien tulkinnoissa harvoin. Yksi selittävä tekijä luultavasti on, että se kytetään usein nimenomaan maataloustuotantoon. Natura sen sijaan liitetiin maaseutuun maaseutupolitiikan, ei maatalouspolitiikan näkökulmasta. Siten kokoavana tekijänä ei nähty niin usein maataloustuotannon edellytysten heikentyminen, kuin koko maaseudun kattava henkinen kriisi. Runneltu maaseutu reagoi Naturaan voimallisesti tältä pohjalta. Kuten MTK:n edustaja totesi, Natura oli viimeinen pisara. Siirtyminen maatalouspolitiikasta maaseutupolitiikkaan näkyi myös MTK:n rooleissa. Järjestö identifioitui koko maaseudun elinehtojen puolustajaksi sekä kaikkien maaseudun asukkaiden etujen ajajaksi, kun taas rantojensuojeluohjelman yhteydessä esiin nousut maa- ja metsätalouden asiantuntijan rooli ei esittäytynyt enää niin keskeisenä.

Ympäristöhallinnon ylivallasta EU:n hallintaan. Institutionalisoitun aseman saavuttaminen valtiorakenteessa oli suuri voitto MTK:lle ja turvasi sen aseman läpi rakennemuutoksen hurjien vuosien ja vielä 90-luvun alun lamankin. Muutokset tapahtuivat pitkällä aikavälillä, ja todellista painetta toiminnan perusteiden suurelle uudistamiselle ei ollut. EU muutti kaiken kertaheitolla ja ajoi järjestön *kehityskaarensa kulminaatiopisteeseen*. Rakennemuutos oli jo laventanut toimintaa perinteisen tuottajien joukon ulkopuolelle, mutta Suomen liittyminen EU:hun rikkoi järjestön toiminnan peruskiven, kotimaisen maatalouspolitiikan. Juuri maatalouden sektorilla käytiin kiihkeimmät keskustelut jäsenyysneuvotteluissa, mutta tästä huolimatta EU kosketti rankalla kädellä maataloustuotantoa: kotimainen tuotanto on supistunut selkeästi, tuottajahinnat ovat laskeneet ja maaseudun kriisi syventynyt entisestään.

MTK:n tavanomaiset toimintatavat eivät enää tavoita kansainvälisen maatalouspolitiikan areenaa ja toiminta vaatii uudelleen suuntaamista. Järjestön on kyettävä toimimaan yhteistyössä niiden päättäjien kanssa, joilla on vaikutusvaltaa kansainvälisellä tasolla. EU:n maatalouspolitiikka teettää järjestössä varmasti paljon jäsenistölle *näkymätöntä työtä*. Kansainvälisen maatalouspolitiikan kuviot eivät ole tuttuja tuottajille ja Brysselin todellisuus on kaukana tuottajan todellisuudesta. Vaikka unionin maatalouspolitiikkaa vastaan on kapi-noitu näyttävästi traktoreilla ja sian päällä, MTK:n on ollut *vaikea uusintaa merkittävyyttään* tuottajien etujärjestönä konkreettisten saavutusten avulla. Tämä selittää osaltaan sen, miksi Naturan kanssa yhtä aikaa implementoidut Agenda-ohjelma sekä nitraattidirektiivi eivät

herättäneet julkisuudessa samankaltaista myrskyä, vaikka niillä oli suuri vaikutus suomalaisen tuottajan toimintaedellytyksiin.

Natura esiteltiin eurooppalaisena ohjelmana, mutta ennen kaikkea se oli *luonnonsuojeluohjelma*. Jos ylikansallisen maatalouspolitiikan ratkaisuihin oli vaikea tarttua, niin kaikki tiesivät, miten toimitaan, kun suunnitellaan luonnonsuojelua. Naturen yhteydessä luonnonsuojelua ei määritetty unionista käsin, vaan päinvastoin, unionia luonnonsuojelusta käsin. Tämän vuoksi maatalouspoliittiset kysymykset eivät nousseet keskeisiksi myöskään EU-mallissa. MTK:n edustajat puhuivat Natura-suojelusta kansallisessa mittakaavassa ja käyttivät tuttua luonnonsuojeluterminologiaansa sosialisoinnista demokratian romuttumiseen. EU kytkettiin mukaan maan *hallintakysymykseen*, joka on ollut keskeinen tekijä aiemmissa suojelukonflikteissa, mutta asettunut maanomistajien ja ympäristöhallinnon välille. MTK:n argumenteissa EU esitettiin tahona, joka pystyy tarvittaessa sanelemaan, mitä Natura-mailla saa tehdä.

Tämän myötä MTK:n keskeiseksi rooliksi nousi *Suomen kansallisen edun puolustajan rooli*. Jos Natura olisi määritelty unionista käsin, se olisi todennäköisesti rinnastettu em. maatalouspoliittisiin päätöksiin ja maatalouden uhkaajiin. Tämä olisi kuitenkin ollut epäedullinen ratkaisu MTK:n kannalta kahdesta syystä. Ensinäkin Natura kosketti paljon laajempaa väestöryhmää, kuin maataloustuottajia ja toiseksi MTK on muokkaamassa toimintaansa kansainvälisemmäksi, ja suora kritiikki EU:ta vastaan olisi asettanut järjestön uudistukset kyseenalaisiksi. EU integroitiin siten osaksi *kotimaista* luonnonsuojelukonfliktia, eikä Suomea osaksi unionin suojelua. Tämän vuoksi Naturassa EU:ta ei määritelty konkreettiseksi uhaksi, vaan sitä käytettiin mielikuvissa symbolisena peikkona: ”EU-liput rajalle ja bryssät pihalle”. Tämä keino oli tuttu jo MTK:n argumentoinnissa EU:n jäsenyyttä vastaan, jolloin Suomen puhdas luonto asetettiin vastakkain unionin alueen saastuneen luonnon kanssa. Mielenkiintoista oli valittu terminologia, joka viittasi vanhaan Venäjän vallan aikaan. Ympäristöhallinnosta puhuttiin tsaristisena laitoksena ja EU:ta edustivat bryssät.

Yhteistyöstä poliittisten kytköjen murrukseen. Poliittinen kulttuuri ja puolueiden rakenne sekä näihin perustuva poliittinen suhdetoiminta ovat keskeisiä tekijöitä etujärjestöjen toiminnassa. Suomen parlamentaarinen järjestelmä ja puolueiden sektoroituminen ovat luoneet hyvät edellytykset vahvoille etujärjestöille ja näiden yhteistyölle samoja intressejä

omaavien puolueiden kanssa. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen Suomen poliittista kultuuria hallitsivat porvaripuolueet. MTK solmi heti perustamisensa jälkeen yhteydet puoluekentän oikeaan laitaan, etenkin silloiseen Maalaisliittoon. Maalaisliitto/keskustalla oli pitkään keskeinen asema puoluepolitiikassa, ja se ajoi puolueena selkeästi maatalouden sekä yksityisen omaisuudensuojan asiaa. MTK:n yhteydet keskustaan olivat vahvat, sillä samat henkilöt vaikuttivat molempien johtoportaan ja järjestön jäsenistö oli puoluekannaltaan keskustavoittoinen. Lisäksi maatalousministeri valittiin yleensä keskustapuolueen piiristä, samalla siis monesti myös MTK:n piiristä. Maapolitiikan piirissä kytkennät tulivat myös selkeästi esiin. Näistä esimerkkeinä ovat maankäyttöä koskevien lakien vastustus puoluekentän oikealla laidalla sekä ympäristöministeriön perustamisen nostattamat poliittiset ristiriidat.

Maatalouden aseman muuttuessa epäedulliseksi, keskusta joutui tarkastamaan tavoitteitaan, sillä puolueen perinteinen jäsenpotentiaali väheni maataloustuottajien määrän laskun myötä. Vaikka tuottajat pysyivät puolueuskollisina, jopa entistä vahvemmin, keskustalla ei ollut samanlaista ”turvaverkkoa” kuin MTK:n asema maataloustuloneuvotteluissa. Puolueille jäsenmäärä on ensisijaisen tärkeä tekijä. Tämän seurauksena keskustan ajamien *intressien skaala laveni*, mikä on osoittautunut yleiseksi kehityssuunnaksi kaikkien puolueiden kohdalla. 80-luvun lopulla tapahtunut *poliittisen kentän uudelleen järjestäytyminen* lisäsi entisestään keskustan tarvetta määrittää puoluepoliittista linjaustaan uudelleen. EU-jäsenyyttä koskevasta kansanäänestyksestä muodostui eräs käännekohta MTK:n ja keskustan välisissä suhteissa. Maataloustuottajat vastustivat lähes yksimielisesti liittymistä, mutta keskusta ajoi sekä puolueena että hallituksessa istuneiden ministereiden voimin Suomen jäsenyyttä.

Natura-valmistelun aikana sekä hallituspuolueina vaikuttaneet kokoomus ja Rkp sekä oppositioasemassa ollut keskusta kannattivat MTK:n vaatimuksia Naturan jakamisesta kahtia ja kritisoivat valmisteluprosessia. MTK:n oletuksena oli, että silloiset hallituspuolueet olisivat tukeneet järjestöä loppuun asti valtioneuvoston tehdessä päätöstä, mutta pitkä prosessi hallettiin hallituksenkin piirissä saattaa vihdoin loppuun. Viikkoa ennen varsinaista päätöstä myös Naturaa kovin sanoin suominut valtionvarainministeri Niinistö (Kok) luopui kahtiajakamisen vaatimisesta (Helsingin Sanomat 13.8.1998). Keskusta puolestaan totesi päätöksen jälkeen, että ”lupauksensa unohtaen Kokoomus ja myös Rkp hyväksyivät, että Naturaa ei jaettu kahtia” (Helsingin Sanomat 21.8.1998). Naturan yhteydessä oli selvästi havaittavissa, että yhteydet tuottajajärjestön ja perinteisesti samaa linjaa ajaneiden puolueiden välillä ovat

höltyneet. MTK:n toiminta on edelleen *puoluepoliittisesti väritynyttä*, mutta etujärjestön *poliittinen merkitys* on kaventunut.

Rapautumisesta uuteen nousuun. MTK:n itselleen perustavassa kokouksessa määrittämät tehtävät säilyivät varsin muuttumattomina lähes kahdeksan vuosikymmenen ajan. Se toimi pitkään vakuuttavasti *vahvan organisaationsa ja aktiivisen yhteis- ja painostustoiminnan* varassa. Vasta EU pakotti järjestön laajamittaisiin konkreettisiin uudistustoimiin. Toiminnalle oli toki kasaantunut uudistuspaineita jo aiempien toimintaympäristön muutosten seurauksena. Rakennemuutoksen myötä jäsenmäärä lähti laskuun ja jäsenpotentiaali kaventui. Maataloustuloneuvottelut pitivät järjestön merkittävyyttä yllä, mutta sillä ei ollut enää samaa poliittista voimaa takanaan. Jo tässä vaiheessa maaseudun kaikki asukkaat tulivat MTK:n *potentiaalisen jäsenkunnan* piiriin. Tämä ei kuitenkaan riittänyt kompensoimaan hävikkiä, joten jäseniä alettiin etsiä myös maaseudun ulkopuolelta, *kaikista maanomistajista, etenkin metsänomistajista*, joilla ei ollut yhteyksiä maataloustuotantoon. Organisatoriseksi kysymykseksi nousikin miten aktivoida kaikki jäsenryhmät. Maatalousväestö on perinteisesti järjestöaktiivinen ryhmä, mutta myös sen piirissä nuoret tuottajat ilmaisivat epäluottamusta järjestön toimintaa kohtaan.

EU-jäsenyyden myötä ongelmasta tuli entistä keskeisempi, sillä toiminnan uudelleensuuntaaminen ja uusien keinojen etsiminen vie aikaa, mikä merkitsi MTK:lle eräänlaista *hiljaiselo* järjestökentällä. Kuten aiemmin todettiin, EU:n maatalouspoliittiset päätökset eivät tarjonneet samanlaisia mahdollisuuksia järjestön julkikuvan uudistamiseen, sillä ne jäivät kaukaisiksi paikallistason ihmisille ja koskettivat vain pientä ryhmää MTK:n tavoittelemasta jäsenkunnasta. Naturasta muodostui tilaisuus lyödä kaikki kärpäset yhdellä iskulla. Ensimmäkin kysymys oli laajasti yksityismaille ulottuvasta suojeleuhjelmasta, jolloin *julkisuus* oli Suomen olosuhteissa taattu. Toiseksi Naturassa EU kyettiin kytkemään *tuttuun* luonnonsuojelunvastaiseen toimintaan. Kolmanneksi Naturassa saatettiin käyttää koko totuttua *painostustoiminnan keinojen kirjoa*. Ja neljänneksi Natura herätti vastustusta kaikissa potentiaalisiksi jäsenryhmiksi katsotuissa ihmisjoukoissa.

Naturasta tuli siten MTK:n koneiston näytön paikka, tilaisuus *uusintaa järjestön merkittävyyttä* näkyvällä julkisella toiminnalla, ja siinä järjestö näytti myös onnistuvan. Vaikka konkreettiset saavutukset jäivät pieniksi, MTK vahvisti rooliaan *kaikkien maanomistajien sekä*

koko maaseudun edun ajajana. Hyvin organisoitu, näyttävä toiminta vahvasti puolestaan kuvaa *toimivasta organisaatiosta.* Lisäksi Naturan katsottiin lisänsen järjestön *yhtenäisyyttä*, sitä sisäistä vahvuutta, jota Väänänen (1987, 318) peräänkuulutti jäsenmäärän vähenemisen kompensatioksi. Laskelmoiduksi ja suunnitelmalliseksi tätä toimintaa on vaikea uskoa, mutta ajatus vuorovaikutteisesta prosessista on varmasti lähellä totuutta.

9.2 Johtavatko jäljet syltityhtaalle?

Muistutustehtailun jäljet johtavat syltityhtaalle eli miten synnyttiin Natura 2000-muistutuksia. (SLL:n tiedotteen otsikko 11.6.1997)

Vaikka tutkimuksen tavoitteena ei ole etsiä syyllisiä, on silti vaikea olla ottamatta kantaa MTK:n konkreettiseen toimintaan Natura-valmistelun aikana. Tekstissä on useaan otteeseen viitattu Matti Niemisen tutkimukseen, ja hedelmällisin tapa lähestyä MTK:n toiminnallista roolia on palata vielä hetkeksi rantojensuojeluohjelman pariin. Nieminen (1994) kuvasi tutkimuksensa yhteydessä ohjelmaa ja MTK:n toimintaa seuraavasti:

Ympäristöministeriö julkisti ehdotuksen rantojensuojeluohjelmasta kesäkuussa 1990. Ohjelman tarkoituksena oli suojella 5% Suomen rantaviivasta rakentamiselta ja alueiden luonnonarvoja vähentävältä toiminnalta. Toteuttamiskeinona oli luonnonsuojelulain mukaisten suojelualueiden perustaminen kohdealueille. 60% alueista oli muilla, kuin valtion mailla. Ohjelma herätti heti julkistamisen jälkeen kiivasta *vastustusta* maanomistajissa, heidän etujärjestöissään, eräissä puolueissa sekä useimmissa ohjelman piiriin kuuluvissa kunnissa. Maanomistajat jättivät ympäristöministeriölle 4692 *muistutusta* ja ohjelmasta valitettiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. (mt. 1, 11-14.)

MTK edusti rantojensuojeluohjelmassa ensisijaisesti maatilatalouden harjoittajia. Se näki ohjelman *maanomistajan oikeusturvaa loukkaavana*, sillä rantarakentamista pidettiin *normaalina*, maanomistajan *perusoikeuksiin* kuuluvana toimintana. Ohjelmaa pidettiin *ylimitoitettuna* ja sen seurauksena useiden tilojen nähtiin muuttuvan elinkelvottomiksi. MTK piti maanomistajien *kuulemista* puutteellisena ja lainvastaisena ja kaiken kaikkiaan tökerösti toteutettuna. Lisäksi alueiden valinnan perusteena olisi tullut olla *vapaaehtoisuus*: mukaan

olisi tullut ottaa vain ”niiden yksityisten kansalaisten maat jotka antoivat siihen suostumuksensa”. Ohjelmaa koskevaa *tiedotusta* järjestö piti niukkana, sekavana ja epämääräisenä. Omalla toiminnallaan järjestö pyrki ”antamaan jäsenkunnalleen niin paljon asiantuntijatukea kuin mahdollista”. *Korvauskysymyksistä* todettiin Maataloustuottajassa puolestaan seuraavaa: ”...monet eivät halua maksaa ympäristönsuojelusta täyttä korvausta vaan suojele tulisi heidän mukaansa tapahtua pääasiassa maanomistajan kustannuksella yhteiskunnan hyväksi”. Yleensä ottaen rantojen *suojele ei kuitenkaan asetettu kyseenalaiseksi*: ”oikein toteutettuna se on tärkeä ja kannatettava asia”. (mt. 35-43.)

Tämän ylimalkaisen tiivistelmän perusteella voidaan sanoa, että MTK:n toiminta Naturassa ei todellakaan ollut yllättävää. Päinvastoin kysymys oli hyvin *perinteisestä etujärjestötoiminnasta*, joka eteni tutun strategian mukaan niin, että monet argumentit toistuivat sanasta sanaan samanlaisina kuin rantojensuojeluohjelmassa. Käytössä oli laaja valikoima yhteistoinnin ja yksipuolisen painostuksen keinoja: osallistuminen yhteiselimiin, edustus asiantuntijatehtävissä, tiedotus- ja propagandatoiminta joukkoviestimien kautta, lausunnot, poliittinen yhteistyö jne. Määritystaistelussa viljeltiin tuttuja mielikuvia sosialisoinnista, mutta myös EU:n mukanaan tuomia uusia kuvia. Monessa mielessä MTK:n toiminta ei siis ole muuttunut kovinkaan paljoa historiallisista muutoksista huolimatta.

Voidaan myös sanoa, että MTK:n toiminnan perusteet eivät olleet tuulesta temmattuja: mm. Naturan valmistelussa, tiedotuksessa, lainsäädännössä sekä alueiden valinnassa oli *todellisia epäkohtia*, jotka asettivat maanomistajien oikeusturvan kyseenalaiseksi. Lisäksi maanomistajien huoli oli todellista, Natura oli *aito ruohonjuuritasolla syntynyt ympäristökonflikti*. Yksi MTK:n menestyksen avaimia olikin se, että järjestö tarjosi maanomistajille *henkilökohtaisen kontaktin* mahdollisuuden, jonka ympäristöministeriö sivuutti suunnittelussa lähes täysin. MTK:n toimintaa pidettiin kaikkien tutkimuksen osapuolien taholta hyvin organisoituna ja tehokkaana. Taustalla nähtiin monenlaisia motiiveja, mutta luultavaa on, että toiminta muovautui *vuorovaikutteisessa* prosessissa sitä mukaan kun Natura-konflikti eteni.

Kiistatta voidaan todeta, että tiedotuksessa käytettiin varsin *kyseenalaisia keinoja*: asioita vääristeltiin ja jätettiin kertomatta ja Naturan varjopuolia korostettiin toistuvasti. Järjestön pettämättömänä taktiikkana oli tuoda esiin niitä epävarmuustekijöitä, joihin kenelläkään ei ollut mahdollisuutta antaa yksiselitteisiä vastauksia. Lisäksi mahdollisia lainsäädännön por-

saanreikiä ja ilman korvauksia jäämisen uhkaa kuvattiin kaikkia alueita koskettavina tekijöinä, vaikka todellisuudessa nämä koskivat vain murto-osaa alueista. Suurin osa valittajista-han oli vanhojen alueiden omistajia, joiden oikeudelliseen asemaan Natura ei tuonut muutoksia. Tämä vahvisti osaltaan maanomistajien pelkoja, eikä niitä missään vaiheessa MTK:n taholta pyritty lievittämään. Vaikka MTK kiisti muistutustehtailun, on vaikea uskoa, etteikö järjestön toiminta lisännyt muistutusten määrää varsin tehokkaasti. Kuten Naturan poliittisesta konfliktista gradunsa tehnyt Minttu Mikkonen toteaa, ”ymmärrys vaihtuu pian ärty-mykseksi MTK:n kannanottoja kuunnellessa” (Helsingin Sanomat 2.9.2001b). Tässä onkin paikallaan esittää kysymys ympäristökeskuksen edustajan sanoin: **”oliko todella maanomistajan intressi maksimoida valitusten määrä”?**

MTK:n ”häiriökäyttäytyminen” oli julkisuudessa varsin näkyvää ja se oli helppo mieltää yhden osapuolen kohtuuttomaksi metelöinniksi. *Kolmikentän kontekstissa*, vuorovaikutuksessa muiden osapuolien kanssa, järjestön rooli ei kuitenkaan näyttänyt enää niin silmiin pistävältä. Luonnonsuojeluohjelma näyttää käynnistävän tutkimuksen osapuolissa tietyn reaktiosarjan, näytelmän, jossa kaikki hoitavat kiitettävästi oman roolinsa. Ainoa asia, mistä kaikki näyttivät olevan yhtä mieltä, oli Natura-työryhmän hyödyttömyys ja yhteistoiminnan mahdottomuus. Kaikkia osapuolia voidaan pitää yhtä lailla syyllisinä yksipuolisiin tulkintoihin ja omiin näkökulmiin lukkiutumiseen. Lisäksi käsitykset, joita kuvasin salaliittoteorioissa, eivät vaikuttaneet kovinkaan rakentavilta avauksilta yhteistyön suuntaan. Paikallaan on siis esittää toinenkin kysymys: **minkälaisia mahdollisuuksia on yhteisymmärryksen löytämiselle tulevien luonnonsuojeluohjelmia tai ylipäätensä ympäristökysymyksiä koskevassa toiminnassa?**

Johtavatko jäljet siis syltityhtealta? Kyllä ja ei. MTK toimi keskeisessä asemassa Natura-valmistelussa ja edesauttoi Natura-konfliktin syntyä ja pyrki vahvistamaan sitä prosessin edetessä. Syntipukiksi MTK:sta ei silti ole. Kuten johdantokappaleen tutkimuskatsauksessa todettiin, ympäristöhallinnon toiminta laiminlöi maanomistajia pahoin kaikista aikaisemmista kokemuksista huolimatta ja toisaalta, kuten esimerkiksi Saaristo ja eräät haastateltavat tote-sivat, eivät maanomistajat ole sokeasti järjestön ohjailtavissa.

MTK elää edelleen kehityskaarensa kulminaatiopisteessä. Järjestön sisäiset ja ulkoiset edel-lytykset ovat muuttuneet varsinkin EU-jäsenyyden myötä, ja teemojen ja tavoitteiden uu-

delleen muotoutuminen on vielä käynnissä. Helsingin Sanomat (10.11.2001) kirjoitti pääkirjoituksessaan *MTK etsii uusia jäseniä ja tukea koko Suomelta* MTK:n uudesta periaateohjelmasta, joka uudistettiin 19 vuoden tauon jälkeen. Periaateohjelma alkaa visiolla, jonka iskulauseena on ”elinvoimainen maaseutu on suomalaisten yhteinen asia”. Roolikseen MTK määrittelee *kansallisesti ja eurooppalaisesti vaikutusvaltaisen maaseudun elinkeinojen edunvalvontajärjestön* roolin. Ohjelmassa korostetaan myös jäsenistön vastuuta ympäristöstä, sillä *ympäristöimagosta* on tullut MTK:lle tärkeä asia. MTK:ta pidetään yhtenä Suomen *kansainvälisesti suuntautuneimpana* etujärjestönä, koska keskeisimmät kysymykset ratkaistaan Brysselissä. Järjestön suuri kansainvälinen haaste häämöttää kahden vuoden päässä, kun vuonna 2003 aletaan muotoilemaan uudelleen EU:n maatalouspolitiikkaa. (Helsingin Sanomat 10.11.2001.) Nämä uudet tuulet olivat näkyvissä myös Natura-konfliktissa, tosin ensisijaisesti MTK:n toiminta perustui sen perinteiseen suhtautumiseen luonnonsuojeluun. Järjestön toiminnan ala oli laajempi, eikä se määrittynyt enää yhtä tiukasti maatalouspolitiikan kautta. Tämä näkyi erityisesti MTK:n itselleen omaksumissa koko maaseudun ja kaikkien maanomistajien edustajien rooleissa.

9.3 Liikaa melua Naturasta

Lopuksi haluan vielä pohtia kahta edellä esittämäni kysymystä, nimittäin maanomistajien asemaa sekä konsensuksen mahdollisuutta tulevissa luonnonsuojeluohjelmissa. Vastauksia en kuitenkaan edes yritä etsiä, lähinnä haluan monen muun tutkijan tapaan jatkaa keskustelua näistä kysymyksistä.

Natura 2000 sisältää kaikki ainekset ympäristökonfliktin synnylle, ja on vaikea uskoa, että ristiriidat olisi jollakin konstilla voitu välttää kokonaan. Ensinnäkin kyseessä on *luonnonsuojeluohjelma*, ja lähes poikkeuksetta tällöin nousee vastarinta tiettyjen joukkojen taholta. Toiseksi Natura toi mukanaan valtavan uuden *käsitearsenaalin*: EU-suojelun, biodiversiteetin, läheisyys-, läpäisy- ja varovaisuusperiaatteet, kestävän käytön, direktiivit, täsmäsuojelun jne. Tutkijan pää oli monesti pyörällä, kun hän yritti luovia läpi käsiteviidakon. Kolmanneksi *normituksen joustava luonne* johti siihen, että ympäristöhallinnolla ei ollut mihin tarttua ja MTK:lle taas jäi reilusti tulinnan varaa. Ja mikä keskeisintä, Natura ulottui *laajasti yksityismaille* ja esitteli *uudenlaisen korvauskäytännön*. Tämän pohjalta on käsittämätöntä, että

ympäristöministeriö lähti valmistelemaan Natura-a ilman sen kummempaa käsitystä siitä, minkälaisesta kokonaisuudesta on kyse. Monien vuosien varoittavien esimerkkien perusteella olisi luullut, että hallinnossakin on opittu, että asia on paperilla tai piirustuslaudalla varsin erilainen kuin käytännössä. Kärjistäen voidaan sanoa, että ympäristöministeriö tarjosi Naturen tarjottimella MTK:n hampaisiin.

Vaikka tutkimuksen tematisointi ei pidä sisällään maanomistajan näkökulmaa, oli vaikea olla huomaamatta, että maanomistajia käsiteltiin kaikkien osapuolien taholta varsin yhtenäisenä ja suoraviivaisesti ajattelevana ryhmänä. Sekä MTK että Luonnonsuojeluliitto pitivät maanomistajaa keskeisesti *taloudellisen hyödyn tavoittelijana*. Eräs Luonnonsuojeluliiton edustajista uskoi, että kun rahaa ilmestyy pöytään, niin kritiikkikin vaimenee. Lisäksi liiton edustajat pitivät MTK:ta syypäänä Natura-konfliktiin, jolloin maanomistajien aito huoli sivuutettiin tulkinnoissa. MTK:n edustaja puolestaan totesi, ettei maanomistajaa kiinnosta, mistä raha tulee, vaan saako hän korvauksia vai ei. Järjestö edusti maanomistajan tulkintaa, mutta kysyä voi, edustiko loppuun asti edes siinä tapauksessa, että maanomistaja olisi ollut kiinnostunut vain rahasta. Ensinnäkin Natura-suojelu tarjosi aiempia suojeluohjelmia paremmat mahdollisuudet jatkaa taloudellista toimintaa alueilla, ja toiseksi kaikki Naturen tuomat rahoitusmahdollisuudet jätettiin täysin maanomistajille suunnatun tiedotuksen ulkopuolelle. Vaikea on myös uskoa, että ihmisten pelkojen ja epävarmuuden lietsominen olisi kenenkään edun mukaista.

Ympäristöhallinnon edustajat (YM ja YmK) puolestaan lähestyivät maanomistajaa kulttuurisessa mallissa mainitusta *praktisesta näkökulmasta*. Tämä on luultavasti yksi taustatekijä sille, mitä Saaristo (2000) kuvasi maaseudun keinotaitajuuden laiminlyönniksi. Hallinnon usko ohjauskeinojensa pätevyyyteen on varsin luja, vaikka ne on toistuvasti osoitettu riittämättömiksi. Mielenkiintoista on, että edustajat käsitelivät vanhojen suojeluohjelmien aiheuttamia kaunoja ikäänkuin Natura olisi jotenkin poikennut entisestä ja sen instrumentit olisivat toimineet edeltäjiensä paremmin. Tulihan Naturessa kuultua kaikki vanhatkin ohjelmat. Natura-keskustelua pyrittiin käymään hallinnon tasolla, vaikka todellinen määrittäminen käytiin ihan muualla. Hallinto pyrki redusoimaan Natura-konfliktin tasolle, jolle keskeisellä osapuolella, maanomistajilla, ei ollut pääsyä, kun suunnan olisi pitänyt olla päinvastainen: keskusteluyhteyttä on lähdeävä etsimään sieltä, missä keskustelu syntyy. Kutsuisin tätä myös luovuuden ja mielikuvituksen puutteeksi, mikä tuli oivallisesti esiin ympäristöministe-

riön ja ympäristökeskuksen edustajien tavassa käyttää tulkintamalleja. Pyrkimys tieteellisyteen ja objektiivisuuteen ja nykyhetken painottaminen estävät hallintoa näkemästä monia yhteiskunnallisia tekijöitä, joilla on monesti paljon enemmän merkitystä kuin instrumenttien hiomisella. Tältä pohjalta ei ole ihme, että monissa tutkimuksissa konflikti on määrittynyt juuri ympäristöhallinnon ja maanomistajien väliseksi. Huolestuttavaa on se, että kun tarkastelee tutkimuksen kolmen osapuolen vuorovaikutusta, maanomistaja näyttää jäävän kokonaan ulkopuolelle, kun taistelussa keskitytään vaan omien kantojen läpiviemiseen ja muiden käsitysten lyttämiseen tai ylenkatsomiseen.

Tämä kuvaa osittain myös toisen kysymyksen kohdetta, konsensuksen mahdollisuutta. Kuten kolmikenttämällin määrittelyn yhteydessä todettiin, yhteisymmärryksen saavuttaminen näyttää nykyisistä lähtökohdista mahdottomalta. Luonnonsuojelua koskevaa keskustelua hallitsee *institutionalisoitunut luonnonsuojeludiskurssi*. Lyhyesti määriteltynä diskurssi on ajatusten, käsitysten ja todellisuutta kuvaavien luokitteluiden kokonaisuus, joka elää ja uudistuu ihmisten toiminnassa (Lähde 2001, 302). Diskurssien institutionalisoitumisesta puolestaan voidaan puhua silloin, kun tietty diskurssi johtaa käytännön toimenpiteiden muuntumiseen ja vakiintumiseen (Laine & Jokinen 2001, 61).

Suomalainen luonnonsuojeludiskurssi on pysytellyt hyvin samanlaisena vuosikymmeniä ja uusintaa itseään isommassa tai pienemmässä mittakaavassa lähes jokaisen luonnonsuojelua koskevan päätöksen kohdalla. Nykyisin vallalla tuntuu olevan suuntaus, jossa kaikki esittäytyvät kyllä yhteisymmärryksen kannattajina, *jos* homma toteutetaan meidän tavalla. Tuntuu, että kukaan ei hyödy tällaisen näennäiskonsensuksen rakentamisesta, sillä se tyydyttää vain uusien ohjauskeinojen joustavuuden ideaalia. Kuten edellä todettiin, jokainen keskustelun osapuoli on tässä mielessä yhtä lailla syyllinen. Näkökulmaa tässä sumentaa se, että määrittelytaistelijoiden retoriikka on ympäristöhallintoon verrattuna hyvin värikästä ja Luonnonsuojeluliiton julkisuusarvo ei vastaa MTK:n merkitystä luonnonsuojelukeskustelussa, mutta yhtä kaikki, toiminnan taustalla vaikuttaa sama tekijä: *yksisilmäisyys*. Toki joukossa on tapauksia, joissa on löydetty aito yhteisymmärrys. Kun Lappiin rakennettiin poroaitaa, sekä MTK että Luonnonsuojeluliitto olivat tyytyväisiä: arvokkaat porot saivat olla rauhassa ja susi säilytti henkensä. Tässä kysymys on kuitenkin päämäärien yhteensopivuudesta, ei suinkaan kompromissiratkaisusta, ja tällainenkin tilanne on varsin harvinainen luonnonsuojelun kentällä.

Tässä vaiheessa kyynisyys valtaa mielen ja luvun otsikko kuvaa hyvin tutkijan tuntemuksia. MTK:n toiminta teki Natura-konfliktista hyvin näkyvän, mutta kokonaisuuden hahmottaminen aiheutti turhautumista kaikkien osapuolien toiminnan suhteen. Ajatuksena ei tietenkään ole romuttaa demokratian ideaa vaatimalla, että intressijärjestöjen ja hallinnon tulisi käsi kädessä etsiä hyviä ratkaisuja, mutta jonkinlaista itsekritiikkiä tai ainakin yrittystä hahmottaa asioita kokonaisuuksina toivoisi kaikille keskustelun osapuolille. Pallo on monessa mielessä ympäristöhallinnolla, ja se mikä sosiologia harmittaa, on se tosiasia, että hallinnon palkkailistoilla esiintyy harvoin yhteiskuntatieteilijöitä, vaikka ympäristökysymysten yhteiskunnallinen luonne on tiedostettu jo vuosikymmeniä. Loppuun voi tietenkin todeta jälleen, että jälkiviisaus on parasta viisautta, mutta toisaalta voi myös kysyä olisiko joku voinut viisastua jo etukäteen.

LÄHTEET:

- Airaksinen, O. 1996. *Suomen Natura 2000: Natura 2000-kohteilta koottavat tiedot*. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Alasuutari, P. 1994. *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. 1996. *Toinen tasavalta. Suomi 1946-1994*. Tampere: Vastapaino.
- Beck, U. 1997. *What is Globalisation?* Malden: Blackwell Publishers.
- Berninger, K., Tapio, P. & Willamo, R. 1996. *Ympäristönsuojelun perusteet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Borg, O. & Hoskola, H. 1984. *Valtuutus viljelijöiltä. Tutkimus MTK:n jäsenkunnan rakenteesta sekä järjestö- ja tulopolitiikkaa koskevista mielipiteistä*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 78.
- Cashman, L. 1996. Habitat Conservation and the Case-Law of the Court of Justice. *Ympäristöjuridiikka* 2-3, 9-21.
- Cloke, P. & Park, C. 1985. *Rural Resource Management*. London: Groom Helm.
- Ekroos, A. 1998. *Ympäristö- ja luonnonsuojeluoikeuden perusteet*. Helsinki: Edita.
- Elster, J. 1989. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eskola, J. 2001. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II*. Jyväskylä: PS-kustannus, 133-157.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1999. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Euroopan komissio [online]. 2001. Natura 2000-alueiden suojelu ja käyttö: Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset. Saatavilla [www-muodossa <URL: http://europa.eu.int/comm/environment/nature/art6_fi.pdf>](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/art6_fi.pdf). [viitattu 11.12.2001].
- Gamson, W. & Modigliani, A. 1989. Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power. A Constructionist Approach. *Journal of Sociology* 95 (1), 1-37.
- Haila, Y. 2001. Ympäristöherätys. Teoksessa Haila, Y. & Jokinen, P. (toim.) *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka?* Tampere: Vastapaino, 21-46.
- Heinze, R. & Voelzkow, H. 1993. Organisational Problems for the German Farmers' Association and Alternative Policy Options. *Sociologia Ruralis* 23 (6), 25-41.
- Helsingin Sanomat* 2.9.2001a. "Luontokäsitysten erilaisuus syvensi Natura-konfliktia." Hietanen, J., A7.

- Helsingin Sanomat* 2.9.2001b. ”Maaseutu muuttuu, myytit ja MTK eivät.” Mikkonen, M., A7.
- Helsingin Sanomat* 10.11.2001. ”MTK etsii uusia jäseniä ja tukea koko Suomelta.” Pääkirjoitus.
- Hildén, M., Tahvonen, O., Valsta, L., Ostamo, E., Niininen, I., Leppänen, J. & Herkiä, L. 1998. *Natura 2000-verkoston vaikutusten arviointi*. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 1982. *Teemahaastattelu*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 1997. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Huuska, V. 1968. *Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa*. Porvoo: WSOY.
- Ilmonen, K. 1998. Uudet ja vanhat liikkeet. Teoksessa Ilmonen, K. & Siisiäinen, M. (toim.) *Uudet ja vanhat liikkeet*. Tampere: Vastapaino, 15-42.
- Ilmonen, K. & Siisiäinen, M. 1998. Johdanto. Teoksessa Ilmonen, K. & Siisiäinen, M. (toim.) *Uudet ja vanhat liikkeet*. Tampere: Vastapaino, 7-14.
- Jokinen, P. 1995. *Tuotannon muutokset ja ympäristöpolitiikka. Ympäristösosiologinen tutkimus maatalouden ympäristöpolitiikasta 1970-1994*. Turun yliopiston julkaisuja C116.
- Jokinen, P. 2001. Ympäristöhallinto poliittisena toimijana. Teoksessa Haila, Y. & Jokinen, P. (toim.) *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka?* Tampere: Vastapaino, 78-86.
- Jyry, P. 1998. *Natura 2000-verkosto poliittisena ohjelmalla - valtavirrassa ja vastatuulesa*. Tampereen yliopisto. Poliittikan tutkimuksen laitos. Pro gradu -tutkielma (julkaisematon).
- Järvikoski, T., Jokinen, P. & Rannikko, P. 1995. *Näkökulmia ympäristösosiologiaan*. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A33.
- Kananen, I. 1986. *MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Elintarvikepulasta omavaraisuuteen 1917-1949*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Kettunen, L. 1993. *Suomen maatalouspolitiikka*. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. Tiedonantoja 185.
- Kiser, E. & Hechter, M. 1991. The Role of General Theory in Comparative-Historical Sociology. *American Journal of Sociology* 97 (1), 1-30.
- Kivivuori, O. 1997. Natura 2000-ehdotuksen käsittely Suomessa. *Ympäristöjuridiikka* 7, 27-40.
- Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut Suomen Natura 2000-ehdotusta koskeviin valituksiin*. Korkeimman hallinto-oikeuden tiedote 14.6.2000.

- Koskinen, K. 1996. *Kansallisen ympäristöpolitiikan toimijat. Kestävän kehityksen toimikunta politiikan sisällön määrittelijänä*. Ympäristöministeriö. Ympäristöpolitiikan osasto. Selvitys 7/1995.
- Kosonen, P. 1998. *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Tampere: Vastapaino.
- Laine, M. & Jokinen, P. 2001. Poliitiikan ulottuvuudet. Teoksessa Haila, Y. & Jokinen, P. (toim.) *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka?* Tampere: Vastapaino, 47-65.
- Luoma, P. 1993. *Maatalous ja ympäristökysymys*. Lähtökohtia tutkimukselle. Oulun yliopisto. Sosiologian laitos.
- Luonnonvarat ja ympäristö 2001*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Lähde, V. 2001. Sanasto. Teoksessa Haila, Y. & Jokinen, P. (toim.) *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka?* Tampere: Vastapaino, 302-310.
- Moilanen, P. & Räihä, P. Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II*. Jyväskylä: PS-kustannus, 44-67
- MTK:n vuosikertomus 1997*. Helsinki: Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto.
- MTK:n vuosikertomus 1998*. Helsinki: Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto.
- MTK:n vuosikertomus 1999*. Helsinki: Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto.
- MTK (Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto) [online]. 2001. Organisaation rakenne. Saatavilla [www-muodossa <URL: http://www.mtk.fi/sivu.asp?path=2918;2987;2943>](http://www.mtk.fi/sivu.asp?path=2918;2987;2943). [viitattu 11.12.2001].
- Naess, A. 1997. Syväekologinen liike – joitakin sen filosofisia puolia. Teoksessa Uurtimo, Y. & Jaaksi, V. (toim.) *Ympäristöfilosofian polkuja*. Tampereen yliopisto, 49-77.
- Natura 2000*. 1996. Tiedotuslehti. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Natura 2000-alueiden hoidon ja käytön työryhmä*. Asettamispäätös YM027:00/2001 30.5.2001. Ympäristöministeriö.
- Nieminen, M. 1994. *Rantojensuojeluohjelma. Kilpailevia tulkintoja ja vertautumatonta rationaalisuutta*. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 59.
- Nieminen, M. 1996. Mikä maa, mikä luonto? Sosiologinen näkökulma maanomistajien ja ympäristöhallinnon kiistaan rantojensuojelusta. *Sosiologia* 4, 285-298.
- Nieminen, M. 2001. *Globaali luonnonsuojelussa*. Esitelmä Ympäristöpolitiikka ja elämäntapa -seminaarissa Lapin yliopistossa Rovaniemellä 5.10.2001.

- Nienstedt, S. 1997. *Ympäristöpolitiikan alku. Ympäristönsuojelun tulo Suomen valtakunnalliseen politiikkaan 1960-1970-luvun vaihteessa*. Turun yliopiston poliittisen historian tutkimuksia 9.
- Nousiainen, J. 1998. *Suomen poliittinen järjestelmä*. Juva: WSOY.
- Paloheimo, H. 1995. Pohjoismaiden EU-kansanäänestykset: puolueiden peruslinjat ja kansalaisten mielipiteet Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. *Politiikka* 37 (2), 113-127.
- Pietarinen, J. 1984. Luonto välineenä ja päämääränä. Teoksessa Launis, R. (toim.) *Metsä muuttaa*. Porvoo: WSOY, 139-153.
- Pohjolan Sanomat* 18.2.1998. ”Natura-mörkö - uhka koko Lapille.” Mieli-pide.
- Rannikko, P. 1994. Ympäristökamppailujen aallot. Teoksessa Lehtinen, A. & Rannikko, P. (toim.) *Pasilasta Vuotokselle*. Tampere: Tammer-Paino, 11-28.
- Raumolin, J. 1991. Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikka. Teoksessa Massa, I. & Sairinen, R. (toim.) *Ympäristökysymys*. Helsinki: Gaudeamus, 349-380.
- Richards, D. 1996. Elite Interviewing. Approaches and Pitfalls. *Politics* 16 (3), 199-204.
- Roth, P. A. 1988. How Narratives Explain. *Social Research* 56 (2), 449-478.
- Rouhinen, S. 1991. Ympäristöpolitiikka Suomessa. Teoksessa Massa, I. & Sairinen, R. (toim.) *Ympäristökysymys*. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab, 219-247.
- Saaristo, K. 2000. *Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi*. Jyväskylän yliopisto. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66.
- Sairinen, R. 2000. *Regulatory Reform of Finnish Environmental Policy*. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A27.
- Sairinen, R., Viinikainen, T., Kanninen, V. & Lindholm, A. 1999. *Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuvat*. Helsinki: Gaudeamus.
- Stinchcombe, A. 1978. *Theoretical Methods in Social History*. New York: Academic Press.
- Suomen tilastollinen vuosikirja 1998*. 93. vuosikerta. Helsinki: Tilastokeskus.
- Syrjälä, L. & Numminen, M. 1988. *Tapaustutkimus kasvatustieteessä*. Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 51.
- Tolvanen, J. P. 1998. *Maankäytön luonnonsuojellinen sääntely*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Uusitalo, L. 1991. Oma etu vai yhteinen hyvä? Ympäristötietoisuuden ja toiminnan ristiriita. Teoksessa Massa I. & Sairinen, R. (toim.) *Ympäristökysymys*. Helsinki: Gaudeamus, 24-48.

Valtioneuvoston päätös Euroopan yhteisön Natura 2000-verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymisestä 20.8.1998.

Varto, J. 1992. *Laadullisen tutkimuksen metodologia*. Helsinki: Kirjayhtymä.

WCED (World Commission of Environment and Development). 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Widgrén, M. 1997. Suomi ja Euroopan integraatio. Teoksessa Loikkanen, H., Pekkarinen, J., Siimes, S-A. & Vartia, P. (toim.) *Kansantaloutemme rakenteet ja muutos*. Helsinki: Taloustieto, 95-130.

Virta, S., Borg, O. & Jaakkola, T. 1991. *MTK:n järjestötutkimus II*. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos. Järjestötutkimusyksikkö. Tutkimuksia 117.

Väänänen, J. 1987. *MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Ohjaket omiin käsiin*. Helsinki: Kirjayhtymä.

Ylönen, M. 1996. *Ympäristökonflikti valtasuhteiden muodostumisen näkökulmasta*. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 61.

Ympäristöministeriö [online]. 2000. Natura 2000-verkoston tavoitteet, oikeusvaikutukset ja toteuttaminen. Saatavilla [www-muodossa](http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/oikeusva.htm)
<URL: <http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/oikeusva.htm>>. [viitattu 11.12.2001].

MUUT LÄHTEET:

Lehtiartikkeleita vuosilta 1996-1998 seuraavista lehdistä:

Helsingin Sanomat, Maaseudun Tulevaisuus, Maataloustuottaja, Suomen Luonto, Luonnonsuojelija, Ympäristö.

MTK:n, Suomen luonnonsuojeluliiton ja ympäristöministeriön Naturaa koskevat tiedotteet vuosilta 1994-1998.

LIITE 1

Natura-kronologia 1994-1998

1994

-
- 15.11.** Natura-2000 työryhmä aloittaa toimintansa. Puheenjohtajana YM:n alueidenkäytön osaston ylijohtaja Matti Hilli, 1.9. lähtien ylijohtaja Pekka Kangas. Edustajat maa- ja metsätalousministeriöstä, Suomen ympäristökeskuksesta, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksesta, Turun yliopistosta, Luonnontieteellisestä keskusmuseosta, WWF:n Suomen rahastosta ja metsäkeskus Tapiosta.

1995

-
- 1. 3.** Ympäristöhallinnon uudistus
- 1.5.** Suomesta tulee EU:n jäsen
- 5.6.** EU:n asettama ensimmäinen takaraja kansallisille ehdotuksille
- kesällä** Alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallitus inventoivat jo olemassa olevat suojelualueet ja valtion maat

1996

-
- Inventointi jatkuu
- tammikuu** Suomen valtionmaita koskeva alustava esitys lähetetään komissiolle
- 28.3.** Natura-työryhmää täydennetään MTK:n, SLL:n ja BirdLife Suomen edustajilla
- joulukuu** Ympäristökeskukset toimittavat ehdotuksensa Natura-alueiksi ympäristöministeriölle

LIITE 1 jatkuu

1997

-
- 1. 1. Uusi luonnonsuojelulaki astuu voimaan
 - 7. 4. Ympäristöministeriön ensimmäinen ehdotus Natura-verkostoksi julkistetaan
 - 7. 4.-6.6. Asianosaisten kuuleminen, yhteensä 13 480 muistutusta
 - 17.6. Ministerityöryhmä aloittaa urakkansa

1998

-
- 20.1.-20.2. Naturan 13 täydennysehdotusta nähtävillä
 - huhtikuu** Ympäristökeskukset lähettävät vastineet muistutuksen tehneille
 - 7.4. EU-komissio ilmoittaa nostavansa kanteen Suomea vastaan, koska lopullista luetteloa suojelukohteista ei ole toimitettu määräaikaan mennessä
 - 16.4. Toinen, tarkistettu ehdotus julkistetaan
 - 16.4.-8.5. Toinen kuulemiskierros: 6 638 jatkohuomautusta
 - touko-
kesäkuu** Ministerityöryhmä käsittelee esitystä
 - 2.7. Naturan ympäristövaikutusten arviointi julkaistaan
 - 10.7. Komissio huomauttaa Suomea lintudirektiivin määräysten laiminlyönnistä
 - 20.8. Valtioneuvosto päättää Suomen Natura-esityksestä
 - 18.9.-19.10. Esitys nähtävillä, muutoksen haku korkeimmalta hallinto-oikeudelta: yli 1600 valitusta
 - joulukuu** Ulkoministeriö toimittaa Suomen ehdotuksen EU-komissiolle