

Eerika Albrecht¹, Maria Åkerman²

Soidensuojelun osallistaminen ympäristöpolitiikan kokeiluna

Participatory processes of mire conservation as an environmental governance experiment

This paper presents a case study of state-driven deliberation as a form of environmental governance experimentation. The paper addresses the participatory processes during the drafting of the supplementation programme for mire conservation. The process is analysed as a deliberative experiment in order to develop the governance of mires and peat lands in Finland. Data consists of expert interviews, newspaper articles and drafting documents. We study the precondition of the deliberative process to support experimental culture using qualitative content analysis. We evaluate how and to what extent participatory processes enable elements of experimental culture, such as dialogue, public discussion and learning, and challenge existing policy, institutions and practices. The analysis shows that governance experiments may succeed as long as they are applied to situations that are free of political conflict. In this case democratic principles and nature conservation objectives acted as limiting factors to the experimental culture which links our study to the broader critique of transformations of democracy.

Keywords: experimental environmental governance, deliberation, nature conservation, mire conservation

Johdanto

Ympäristöpolitiikassa ollaan usein tekemisissä kiperien vastakkainasettelujen kanssa, jotka saattavat lukkiuttaa ympäristöhallinnon ja ympäristöasioiden edistämisen kannalta tärkeiden sidosryhmien välisiä yhteistyösuhteita vuosikausiksi. Huonoja esimerkkejä autoritaariseksi koetun ympäristöhallinnon ja paikallisten intressien kohtaamisesta löytyy Suomen lähihistoriassa niin Natura 2000 -verkoston toimeenpanossa (Borg & Paloniemi 2012; Hiedanpää 2005) kuin vesiensuojelupolitiikassakin (Peuhkuri 2002; Valve *et al.* 2013). Yhtenä ratkaisuna ongelmaan on tarjottu vastavuoroisuuteen, osallistumiseen ja kokeiluihin perustuvien politiikkakäytäntöjen kehittämistä (Hajer & Wagenaar

2003; Bulkeley & Broto 2014). Näitä periaatteita on sovellettu muun muassa Etelä-Suomen metsien suojeleohjelma METSOssa, jota on eri yhteyksissä tarjottu esimerkkinä vapaaehtoisuuteen perustuvan suojelun voimasta ympäristöpolitiikan legitimitettiin ja maanomistajien sitoutumisen edistämiseksi (Borg & Paloniemi 2012; Salomaa *et al.* 2016). METSO-ohjelma nousi esille myös loppuvuodesta 2014, kun Vihreät erosivat hallituksesta, ja Ville Niinistön tilalle ympäristöministerin virkaan nimitetty Sanni Grahn-Laasonen (kok.) keskeytti edeltäjänsä aikana pitkälle edenneen soidensuojelun täydennysohjelman valmistelun ja asetti työryhmän selvittämään, kuinka ohjelma voisi edetä vapaaehtoisten suojelumenetelmien avulla. Ilmoitus herätti vastarintaa sekä ympäristöjärjes-

1. Itä-Suomen yliopisto, eerika.albrecht@uef.fi; 2. VTT Oy

töissä että ohjelmaa valmistelleissa viranomaisissa, ja nosti esille kokeilevan ympäristöpolitiikan kipukohtia.

Soiden suojelua luonnehtivat perustavanlaatuiset arvo- ja intressikonfliktit (Heikkilä & Lindholm 2015). Luonnontilaisten soiden määrä on voimakkaasti vähentynyt metsätalouden ja maatalouden ojitusten sekä turvetuotannon seurauksena. Suo- ja turvemaat kattavat noin kolmanneksen Suomen nykyisestä maapinta-alasta. Tuosta noin 8,7 miljoonan hehtaarin turvemaapinta-alasta yli puolet on ojitettu 1950-luvulta lähtien (Ylönen & Simola 2012; Alanen & Aapala 2015). Samalla soiden eliölajiston ja suoluontotyyppien uhanalaistuminen on kiihtynyt ja nykyinen suojelualueverkosto ei riitä turvaamaan suotuisaa suojelun tasoa. Suomessa on ennen soidensuojelun täydennysohjelman toteuttamista yhteensä noin 1,26 miljoonaa hehtaaria suojeltuja suoalueita (Alanen & Aapala 2015). Soidensuojelun perusohjelmat vahvistettiin vuosina 1979 ja 1980 (Borg 1984, 13), ja niitä on täydennetty vuosina 1995 ja 2004 (Kaakinen & Salminen 2006). Osa suojeluosista sijaitsee kansallis- ja luonnonpuistoissa sekä erämaa-alueilla, ja soidensuojeluverkosta on täydennetty myös Natura 2000 -ohjelmalla ja vanhojen metsien suojeluohjelmalla (Heikkilä & Lindholm 2015, 186). Deliberatiivisen hallinnan näkökulmasta soiden suojelu on mutkikasta, sillä tavoitteista ja keinoista neuvoteltaessa osapuolten on huomioitava useita, osin toisensa poissulkevia intressejä uhanalaisten luontotyyppien ja lajien suojelusta metsätalouden ja turvetuotannon tulevaisuudennäkyisiin sekä virkistysarvoihin.

Tässä artikkelissa tarkastellaan soidensuojeluohjelman kokemusten perusteella kokeilevien politiikkakäytäntöjen mahdollisuuksia ja rajoitteita ympäristönsuojelun edistämisessä. Artikkelin pohjana on soidensuojelun täydennysohjelman valmistelun yhteydessä vuosina 2012–2015 käytettyjen osallistamismenetelmien analyysi. Soidensuojeluohjelma on tyypillinen esimerkki vuosituhaten vaihteen jälkeen yleistyneistä sidosryhmäyhteistyöhön nojaavista luonnonvarapolitiikan ohjelmajärjestelmistä (Saarikoski *et al.* 2012; Valve *et al.* 2013). Vuorovaikutteisten käytäntöjen tavoitteena on sekä tuoda monipuolista informaatiota politiikkaprosesseihin että sitouttaa sidosryhmiä yhteisiin tavoitteisiin ja politiikan toteutukseen (Fischer & Forester 1993; Hajer & Wagenaar 2003).

Olemme kiinnostuneita tässä yhteydessä vuorovaikutteisten politiikkakäytäntöjen potentiaalista toimia *kokeilevan ympäristöhallinnon* edistäjänä. Kokeilevalla ympäristöhallinnolla viittaamme julkisen

hallinnon pyrkimyksiin ja kykyyn edistää kokeilukulttuuria sekä tuottaa ja testata uusia toimintamalleja. Ymmärrämme näin kokeilevan ympäristöhallinnon sekä julkisen sektorin halukkuutena testata ja muokata sidosryhmäprosesseissa omia toimintatapojaan (Wengle 2015) että kulttuurina, joka edistää uusien toimintamallien nopeaa kehittämistä ja pilotointia (Berg *et al.* 2014). Kiinnitämme erityistä huomiota osallistavien ja kokeilevien menetelmien keskinäiseen suhteeseen ja pohdimme myös vapaaehtoisuuden ja ketterien menetelmien rajoitteita tilanteessa, jossa luonnonsuojelutavoitteet edellyttävät laajan mittakaavan yhdensuuntaisia ratkaisuja. Tätä kautta artikkelin pääkysymykseksi nousee, millaiseksi osallistavan hallinnan, ohjelmallisen politiikan ja kokeilevien käytäntöjen suhde muotoutuu soidensuojelun täydennysohjelmaehdotuksen valmisteluprosessissa. Tarkastelun tavoitteena on avata keskustelua hallintokäytäntöjen normatiivisten, demokraattiseen päätöksentekoon ja ympäristönsuojeluun liittyvien tavoitteiden ja luovien, innovatiivisten ja kekseliäiden käytäntöjen edistämisen välisistä jännitteistä.

Kokeileva ympäristöhallinto

Tarkastelemme soidensuojeluohjelmaa esimerkkinä deliberatiivisesta kokeilusta. Kokeilukulttuuria ja sen edistämisen keinoja tutkineen Annukka Bergin mukaan hallinto voi tukea kokeilukulttuuria edistämällä oppimista, osallistamista, julkisen keskustelun luomista ja rakenteiden ja käytäntöjen haastamista (Berg *et al.* 2014). Kokeiluilla viitataan usein tekemällä oppimiseen, nopeaan pilotointiin ja ideoiden pienimuotoiseen testaamiseen käytännössä vastapainona raskaille, asiantuntijavetoisille valmistelu- ja toimeenpanoprosesseille (Berg 2013). Kokeilukulttuuriin siis sisältyy ajatus perinteisten toimintatapojen kyseenalaistamisesta.

Kokeilevia politiikkakäytäntöjä koskeva kansainvälinen tutkimuskirjallisuus keskittyykin paljon juuri ruohonjuuritason paikallisten ratkaisujen, innovaatioiden ja niistä oppimisen analyysiin (Evans 2011; Bulkeley & Broto 2014). Keskustelun painopiste on näin ylhäältä alaspäin ohjautuvan *hallinnon* sijaan verkostomaisesta tai ruohonjuuritasolta lähtevästä eri toimijaryhmien vuorovaikutukseen perustuvasta *hallinnasta* (Kooiman 2003). Kokeilevasta hallinnosta puhuttaessa pääpaino on hallinnon pyrkimyksessä edesauttaa uusien ratkaisujen löytämistä tukemalla kokeilemalla oppimista (Berg *et al.* 2014). Ajattelutavan mukaan ympäristöpolitiikan kokeiluja tulisi edistää hallinnosta käsin ja siirtää onnistuneet kokeilut laajemman mittakaavan

toiminnaksi. Tässä mielessä kokeilevan hallinnon idealla on yhtymäkohtia sosioteknisten muutosten tutkimuksessa viime vuosina paljon kiinnostusta herättäneeseen strategiseen hallintaan. Siinä pyritään edistämään siirtymää kestäväan yhteiskuntaan tukemalla toivottua muutosta edistävien innovaatioiden syntyä ja leviämistä (Meadowcroft 2009; Geels & Schot 2010; Markard *et al.* 2012).

Ruohonjuuritason innovaatioiden tukemisen lisäksi kokeilevalla hallinnolla on viitattu myös hallinnon pyrkimykseen kehittää omia menettelytapojaan vuorovaikutteisella testaamisella sekä edesauttamalla markkinamekanismeihin perustuvia ratkaisuja (Wengle 2015). Vuorovaikutteista hallintaa on kuitenkin kritisoitu demokratian heikentämisestä (Swyngedouw 2000; 2005) ja uusliberaalin luonnonsuojelun edistämisestä, jonka on tulkittu tietyissä tapauksissa heikentävän kansalaisten hyvinvointia, tasa-arvoa ja suojelun tehokkuutta (Apostopolou *et al.* 2014; Holmes & Cavanagh 2016). Myös politiikkakäytäntöjä, jotka edistävät toimivaksi todettujen mallien siirtymistä ja testaamista toisessa kontekstissa on nimetty kokeilevaksi hallinnaksi. Euroopan Unionin 2000-luvun avoimen koordinaation mekanismia on pidetty esimerkkinä jälkimmäisen kaltaisesta kokeilevasta hallinnasta. Sen tavoitteena oli edistää jäsenmaiden keskinäistä oppimisprosessia politiikka-alueilla, jossa EU:lla ei ollut suoraa toimivaltaa yli jäsenmaiden (Sabel & Zeitlin 2010). Tämä tulkinta tuo deliberaation edistämisen osaksi kokeilevaa hallintoa.

Toimiakseen kokeileva hallinto edellyttää hallinnon ja kansalaisten välistä vuorovaikutteisuutta, tilaa vuorovaikutussuhteiden itseorganisautumiselle ja dialogisuutta. Jännitteitä tähän tuo hallinnon velvoite taata *ympäristövaltion* toimintaperiaatteet sekä hyvän hallinnon periaatteet (Eckersley 2004; Hautamäki 2004, 109; Mäenpää 2008; Andersson 2015, 65). Robyn Eckersley (2004) on hahmotellut ympäristövaltion toimintaperiaatteita ekologisen demokratian mallin avulla. Sitä luonnehtii usko ekomoderniin kehitykseen, vahva ympäristösääntely, diskursiiviset päätöksentekomenettelyt ja *demoksen* laajeneminen kattamaan ihmisten lisäksi kaikki post-humanistisessa mielessä tavalla tai toisella osalliset (ks. myös Oksanen 2013; Andersson 2015, 65). Ekomodernin valtion rinnalle onkin kehitelty utopiaa ekologisen rakennemuutoksen sisäistäneestä kestävästä valtiosta (Massa 2013). Tällaista uutta ekologista demokratiaa leimaa irtautuminen kasvusta ja ekomodernista kehityksestä. Pisimmälle tämä ajatus on viety degrowth-ajattelun parissa (Schneider *et al.* 2010, Petridis *et al.* 2015).

Ympäristövaltion toimintaperiaatteet ja hyvän

hallinnon periaatteet ovat osin ristiriitaisia. Hyvään hallintoon sisältyy menettelyllisiä oikeuksia, mukaan lukien oikeus tulla kuulluksi, oikeus tutustua asiakirjoihin sekä oikeus saada perusteltu päätös (Hautamäki 2004). Selvimmin tämä ristiriita ilmenee ECE:n tiedonsaantia ja yleisön osallistumisoikeutta ympäristöä koskevaan päätöksentekoon säätelevään Århusin sopimukseen luonnonsuojelullisista syistä tehtävissä poikkeamisissa luonnon monimuotoisuutta koskevan tiedon osalta (ks. Oksanen & Kumpula 2013). Kokeilevan ympäristöhallinnon on tapahduttava niin, että se ei vaaranna edellä mainittuja lähtökohtia.

Jatkossa puhuessamme kokeilevasta ympäristöhallinnosta viittaamme kokeilevuudella nimenomaan hallinnon haluun ja kykyyn edistää omien toimintatapojensa uudistumista vuorovaikutteisissa prosesseissa. Parhaimmillaan kokeilevan hallinnon lähtökohdat täyttyvät myös toimivissa, deliberatiivisiin verkostoihin perustuvan hallinnan käytännöissä, joissa julkiset toimijat yhdessä sidosryhmien kanssa etsivät ratkaisuja esiin nousseisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin ja mobilisoivat resursseja ongelmien ratkaisuksi (mm. Rydin & Falleth 2006). Deliberatiivisen hallinnan ja kokeilevan hallinnan yhteydet eivät kuitenkaan välttämättä ole ristiriidattomat. Seuraavassa keskustelemme hieman tarkemmin deliberaation ja kokeilujen välisistä yhteyksistä ja jännitteistä.

Deliberaation ja kokeilukulttuurin edistäminen

Kokeileva ympäristöhallinto voidaan nähdä osana laajempaa, demokraattista osallistumista ja osallistamista sekä *deliberaatiota* korostavaa ympäristöhallinnan tutkimusperinnettä (Dryzek 2013, 15; Bäckstrand & Kronsell 2015, 12). Tässä yhteydessä tarkoitamme deliberaatiolla osallistamisen ja vuorovaikutuksen lisäämistä poliittisten instituutioiden ulkopuolella (Habermas 1996, 305; Dryzek 2000). Perusteena laajojen toimijajoukkojen mukaan ottamiselle on nähty edustuksellisen demokratian kyvyttömyys vastata ympäristöongelmiin, päätöksenteossa hyödynnetyn tietopohjan monipuolistuminen, hallinnan legitimitettiin ja päätösten noudattamisen paraneminen sekä toimeenpanon sujuvoituminen (Meadowcroft 2004; Bäckstrand *et al.* 2010; Bäckstrand & Kronsell 2015, 12; 5; Zografos 2015, 79). Deliberatiivisten prosessien on ajateltu johtavan ympäristön kannalta suotuisaan lopputulokseen. Tästä ei kuitenkaan ole laajempaa empiiristä näyttöä (Dryzek 2000; Löfbrand & Khan 2010, 52). Poliitikantutkijat Frank Fischer ja

Herbert Gottweis (2012, 7) ovat lisäksi korostaneet uudenlaisen keskustelu- ja oppimiskulttuurin merkitystä hallinnan legitimitettiin lisäksi myös innovatiivisen ympäristöpolitiikan luomisessa.

Deliberaation on siis tarkoitus toimia päätöksenteon tukena. Myös Suomessa on tehty aktiivisesti työtä hallinnon avoimuuden lisäämiseksi ja kansalaisten osallistamiseksi osana laajempaa muutosta kohti yhteistyöhön perustuvaa päätöksentekoa (Mustalahti 2015). Deliberaatiokäytännöt ovat kuitenkin herkkiä yhteiskunnallisille valtasuhteille. Suomessa ympäristöpoliittisen päätöksenteon kulttuuria on kritisoitu muun muassa metsäteollisuuden ja energiateollisuuden teknologiavetoisten intressien leimaamaksi (Teräväinen-Litardo 2015, 178). Tällaisessa tilanteessa vahvat, olemassa olevat korporatistiset yhteistyösuhteet ja vastakkainasettelujen pelko saattavat rajoittaa sidosryhmien tasavertaista osallistumista deliberaatioon sekä jarruttaa vuorovaikutusprosessien tuloksena syntyneiden aloitteiden viemistä kokeilujen asteelle (mm. Saarikoski *et al.* 2012). Nopeiden kokeiluiden tavoitteena onkin osin ohittaa raskaat ja hitaat poliittiset neuvotteluprosessit.

Politiikantutkija Matti Wiberg on tiivistänyt deliberaatioprosessin kolmeen vaiheeseen, jossa ensin käydään läpi jokin asiakokonaisuus asiantuntijainformaation ja tehtävänannon pohjalta ja muodostetaan kollektiivinen arvio ja ratkaisuehdotukset, jonka jälkeen päätöksentekijät joko noudattavat deliberaation tuloksena annettuja ratkaisuehdotuksia tai jättävät sen huomioita (Wiberg 2013, 99). Toimiakseen aidosti deliberaatioprosessi vaatii huolellista suunnittelua. Vuorovaikutusprosessin sisältö, kesto, mukaan otettavat toimijat ja tavoitteet on määriteltävä etukäteen (Dryzek & Hendriks 2012). Valtakamppailujen lisäksi osallistavien prosessien ongelmanäkökulma nousee usein niiden epämääräinen suhde lopulliseen päätöksentekoon ja politiikan toimeenpanoon, joka on usein hyvin asiantuntijavetoista (Zografos 2015). Lisäksi aito dialogi ja ideoiden työstäminen vaatii aikaa ja taitavaa vuorovaikutusprosessin hallintaa.

Deliberatiiviset prosessit ja kokeileva hallinta pyrkivät haastamaan ylhäältä alaspäin johdettuja ympäristöpolitiikan käytäntöjä ja luomaan uutta toimintakulttuuria. Tavat, jolla ne tätä uudistamista tekevät, ovat kuitenkin osin erilaiset (ks. Taulukko 1). Koska deliberatiivisten prosessien tavoitteena on tuoda yhteen eri näkemyksiä ja rakentaa kompromisseja ja yhteisymmärrystä, ne ovat usein raskaita ja hitaita. Konsensushakuisuus saattaa myös jarruttaa uusien radikaalien avausten mahdollisuutta. Kokeilujen tavoitteena on puolestaan

Taulukko 1. Deliberaation ja kokeilukulttuurin edistäminen.
Table 1. Promoting deliberation and experimental culture.

| Deliberaation edistäminen | Kokeilukulttuurin edistäminen |
|---|--|
| Riittävästi aikaa | Nopea käytäntöjen haastaminen |
| Ylhäältä alaspäin suunniteltu | Usein ruohonjuuritason toimintaa, voidaan edistää myös hallinnosta käsin |
| Osallistujat rajattu, optimaalinen toimijajoukko | Itseorganisoituva toimijajoukko |
| Keskustelu ja ratkaisuvaihtoehtojen pohdittaminen | Tekemällä oppiminen ja käytäntöjen haastaminen |
| Käytäntöjen uudelleen määrittely | Uusien käytäntöjen testaaminen |
| Päätöksenteon tukena | Irrallaan päätöksenteosta |

tuottaa nopeasti tekemällä oppien ja testaamalla tietoa. Molempien käytäntöjen suhde edustukselliseen demokratiaan ja sitä kautta demokraattiseen kontrolliin on kiistanalainen, sillä ne korostavat osallistumisprosessiin valittujen ja niissä vahvojen toimijoiden sekä kokeiluja valitsevien ja valmistelevien virkamiesten roolia. Jatkossa tarkastelemme, kuinka kokeilevuuden ja deliberaation tavoitteet ilmenivät soidensuojeluohjelman valmistelussa, ja millaisia jännitteitä ja synergioita niiden välillä paljastui.

Aineisto ja menetelmät

Tämä tutkimus hyödyntää tapaustutkimusotetta, joka määritellään tarkaksi ja yksityiskohtaiseksi kuvaukseksi tutkittavasta ilmiöstä (Yin 2009, 17). Tapaustutkimus soveltuu prosessien ja tapahtumakulkujen analyysiin, sillä tutkimusote sallii useiden aineistokokoonpanojen hyödyntämisen samanaikaisesti (Hartley 2004, 323–324; Yin 2009). Soidensuojelun täydennysohjelmajärjestelmän valmistelun yhteydessä kerätty tutkimusaineisto koostuu haastattelu-, media-, sekä asiakirja-aineistoista vuosilta 2012–2016. Haastatteluaineisto koostuu tammi-helmikuussa 2015 kerätystä 12 asiantuntija-haastattelusta. Haastateltavat ovat täydennysohjelmajärjestelmän jäseniä tai osallistuneet täydennysohjelmajärjestelmän aloitusseminaariin. Kysyimme haastateltavilta prosessin vaiheista, työryhmässä käydyistä keskusteluista sekä soidensuojelun perusteluista ja ohjauskeinoista. Valmisteluhankkeen valmisteluasiakirjat, kuulemisasiakirjat ja maan-

omistajakysely on tallennettu valtioneuvoston hankerekisteriin (Dnro: YM027:00/2012). Analyysin tukena käytetty media-aineisto koostuu sanomalehtiartikkeleista, tiedotteista ja blogikirjoituksista ajalta 12.6.2014–13.2.2015. Tuona aikana julkinen keskustelu soidensuojelun toteuttamiskeinoista oli kiivaimmillaan. Media-aineisto koostuu Suomen luonnonsuojeluliiton (SLL) suolistan aktiivien toisilleen lähettämistä viesteistä ja on tutkijoiden itsensä täydentämä. Media-aineistossa vapaaehtoisten suojelukeinojen aiheuttama vastareaktio korostuu, sillä Sanni Grahn-Laasosen tiedote vapaaehtoisten suojelukeinojen selvittämisestä aiheutti voimakkaan kansalaisreaktion.

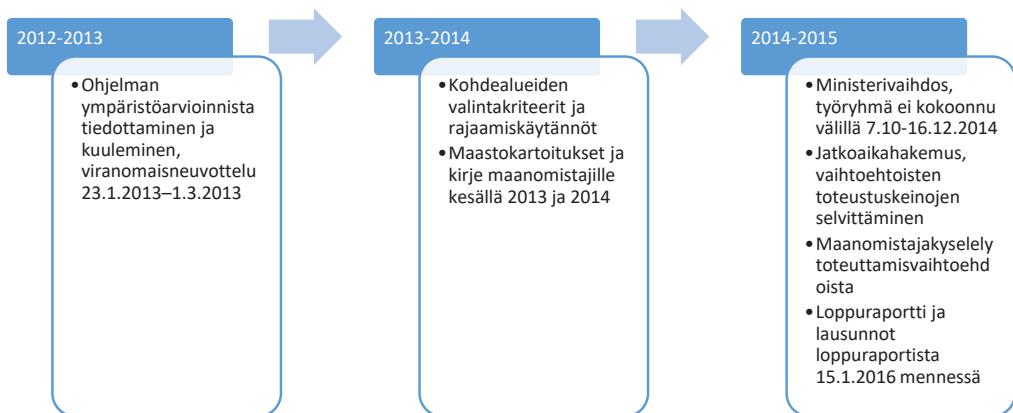
Analyysi lähtee liikkeelle täydennysohjelman valmisteluprosessin ja sen yhteydessä toteutetun osallistamisen kuvauksesta. Etenemme teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla (esim. Silvasti 2014) kokeilevuuden ja deliberaation välisen suhteen analyysiin. Luokittelimme aineistoa kokeilukulttuurin piirteiden mukaisesti (Berg *et al.* 2014). Onnistuessaan kokeileva ympäristöhallinto edellyttää aidosti deliberatiivisia ja dialogisia käytäntöjä ja edistää tämän tyyppisen toimintakulttuurin syntymistä. Tarkastelemme jatkossa, millä tavoin kokeilevan ympäristöhallinnon piirteet ilmenivät soidensuojelun täydennysohjelmahankkeen valmistelussa, ja pohdimme, missä määrin ohjelmajärjestelmän toimintatavat tuottivat edellytyksiä dialogille, oppimiselle sekä rakenteiden ja käytäntöjen haastamiselle (*ibid.*).

Soidensuojelupolitiikan valmistelussa on käytetty useamman tyyppistä osallistamista, tärkeimpinä verkkokeskustelu, eri tahojen muodostama

asiantuntijatyöryhmä, kuulemiset valmistelun aikana sekä maanomistajakysely. Lisäksi ohjelman valmistelun seuraaminen on ollut mahdollista ympäristöministeriön internet-sivujen kautta, avoimessa aloitusseminaarissa ja sidosryhmille järjestetyssä työpajassa. Rajaamme tarkemman käsittelyn kohteiksi soidensuojelun täydennysohjelmatyöryhmän ja sen yhteydessä käydyt keskustelut ja kuulemismenettelyt.

Osallistaminen soidensuojeluohjelmassa

Soidensuojelun täydennysohjelmahanke käynnistyi vuonna 2012 (ks. Kuva 1). Hanketta valmistelmaan kutsuttiin laajapohjainen työryhmä, joka kokoontui yhteensä 36 kertaa vuosina 2012–2015 (Alanen & Aapala 2015). Työryhmä koostui muun muassa Ympäristöministeriön ja Maa- ja metsätalousministeriön edustajista, tutkimuslaitosten edustajista (SYKE, GTK, Metsäntutkimuslaitokset), Metsähallituksen ja Metsäkeskusten edustajista sekä maakuntahallinnon edustajista (Etelä-Pohjanmaan ELY, Pohjois-Pohjanmaan liitto). Vastakkaisten intressien edustajina mukana olivat Suomen Luonnonsuojeluliiton ja Luonto-Liiton sekä Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliiton edustajat. Työryhmä kokousti säännöllisesti välillä 4.9.2012–7.10.2014. Työryhmätyö oli ympäristöministerivaihdoksen seurauksena tauolla 16.12.2014 asti, jolloin se kokoontui jälleen. Työryhmän tehtävänanto säilyi samana, mutta keinojen osalta haettiin kompromissia (Valtioneuvosto 2012). Uutta keinovalikoimaa pohtimaan perustettiin alatyöryhmä, joka kokoontui tammikuusta



Kuva 1. Soidensuojelun täydennysohjelman valmistelu

Image 1. The preparation and participatory process of the mire conservation programme

syyskuuhun vuonna 2015 yhteensä 7 kertaa (Alanen & Aapala 2015). Ohjelman toteuttamisvaihtoehtoista järjestettiin myös maanomistajakysely. Työryhmälle haettiin jatkokautta syyskuun 2015 loppuun. Työryhmään kuului ohjelman viimeisessä vaiheessa 14 varsinaista jäsentä ja 8 varajäsentä, sekä alatyöryhmään 7 jäsentä. Kokoonpano vaihteli työryhmätyöskentelyn aikana.

Soidensuojelun täydennysohjelmatyöryhmän alkutehtävänanto ja esivalinta oli toteutettu virkатыönä. Alkutehtävänanto oli selkeä, sillä soidensuojelun täydentäminen perustuu valtioneuvoston 30.8.2012 tekemään periaatepäätökseen soiden ja turvemaiden käytöstä ja suojelusta. Monialaisen työryhmän tehtävänä oli luonnonsuojelulain 7-9 § mukaisen luonnonsuojeluohjelmaehdotuksen valmisteleminen vuoden 2014 loppuun mennessä (Valtioneuvosto 2012). Luonnonarvoiltaan valtakunnallisesti merkittävien suokohteiden määrittäminen, kohdevalinta ja rajaaminen sekä ehdotuksen laatiminen suojeluohjelmaan valittavien kohteiden suojelutavoitteista ja keinoista sisältyivät myös ohjelman alkuperäiseen tavoitteidenasetteluun. Keskustelun kohteet liittyivät valintakriteereihin, rajaamiseen ja soidensuojelun kokonaispinta-alaan sekä viimeisessä vaiheessa toteuttamisvaihtoehtoihin.

Ohjelman tarkastelualueksi määritettiin ympäristöministeriön toimeksiannossa koko maa lukuun ottamatta Tunturi-Lappia ja Metsä-Lappia sekä Peräpohjolan aapasuovyöhykkeen pohjoisosaa (Alanen & Aapala 2015). Tarkastelualueen rajaus poikkeaa soidensuojelun perusohjelman aluerajauksesta, vaikka eteläinen Lappi on mukana tarkastelussa alueen soidensuojeluverkostossa havaittujen täydennystarpeiden vuoksi [H11]. Täydennysohjelman ensimmäinen vaihe rajattiin käsittämään eteläistä Suomea, jossa paineet soiden käyttöönottoa kohtaan ovat suurimmillaan (Lindholm & Heikkilä 2006). Ohjeistus ohjelman toteutuksen vaiheistamisesta Etelä-Suomeen ja Pohjois-Suomeen annettiin toukokuussa 2014 (Valtioneuvosto 2012). Tarkoituksena oli kohdentaa valtion resursseja ensin kaikkein uhatuimmille suoalueille, joista suurin osa sijaitsee eteläisessä Suomessa. Pohjoisen Suomen osalta valmistelu eteni vuodesta 2017 eteenpäin. Täydennysohjelma painottui suojelun kustannustehokkuus sekä suojeluverkon täydennystarpeet huomioiden pienemmille, mutta luontotyyppiltään puutteellisesti edustetuille suoryhmille [H7; H12]. Soidensuojelun perusohjelma, joka vahvistettiin vuosina 1979 ja jota täydennettiin vuonna 1981, toteutettiin laajoilla edustavilla soilla (Borg 1984, 13). Nämä suot eivät ole suo-

tyyppinsä puolesta erityisen uhanalaisia.

Ohjelman SOVAL:n (laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista) mukaisesta ympäristöarvioinnista järjestettiin kuuleminen, jonka yhteydessä jätettiin 32 mielipidettä, lausuntoa ja kannanottoa yksityishenkilöiden, etujärjestöjen sekä luonnonsuojelujärjestöjen toimesta (Valtioneuvosto 2012). Kannanotoissa korostettiin, että maastaselvityksiin on varattava riittävät resurssit, ja että aluerajaukset on toteutettava siten, että rajaus säilyttää suon ravinne- ja vesitalouden sekä mahdollistaa tarvittaessa ennallistamistoimenpiteet. Lisäksi ohjelman painotus tulee kohdentaa eteläiseen Suomeen.

Jännitteet ja dialogisuus

Käytäntöjen dialogisuutta tarkastelemalla voi arvioida sitä, missä määrin soidensuojeluohjelman osallistamiskäytännöt pystyivät edesauttamaan ympäristöhallinnon menettelytapojen vuorovaikutteista testaamista ja uusien käytäntöjen tuottamista. Ymmärrämme dialogisuuden moniäänisyytenä, prosessin avoimuutena ja järjestelyinä, jotka mahdollistavat yhteistoiminnallisen merkitysten tuottamisen ja muiden toimijoiden näkemyksiin perehtymisen (mm. Black 2008). Sidosryhmävuorovaikutukseen nojaavan deliberaation ongelmana on usein keskustelun jähmettyminen intressiryhmien välisiin vastakkainasetteluihin (mm. Saarikoski *et al.* 2010). Prosessi on avoin uuden kokeilemiselle ja oppimiselle, jos näistä intressiryhmien välisistä poteroista päästään avoimeen keskusteluyhteyteen ja tehtävänanto jättää tilaa yhdessä tekemiselle ja pohtimiselle.

Työryhmän ulkopuolisten tahojen osallistaminen ja kansalaisvuorovaikutus oli huomioitu kuuleminenettelyjen, maastokäyntien, verkkokeskustelun ja seminaarien toteuttamisella. Kuulemiskäytännöt nostivat esille muiden kuin työryhmässä edustettuna olevien intressiryhmien kannanottoja, mutta mahdollistivat samalla työryhmälle työrauhan. Taulukkoon 2 olemme koonneet soidensuojeluohjelman yhteydessä esiin nousseita, keskeisten sidosryhmien kannanottoja, ja jatkossa tarkastelemme, kuinka neuvottelu soidensuojelun sisällöistä eteni ohjelman valmistelun aikana, ja missä asioissa sekä minkä välineiden avulla toimijat löysivät yhteisen pohjan keskustelulle.

Soidensuojeluohjelman varsinaisen valmistelutyöryhmän jäsenet kokivat soidensuojelun täydennysohjelmatyöryhmän toimivaksi ja hyvähenkiseksi prosessiksi, jossa oli tilaa dialogille: ”Siellä ei ollut semmosta selkeästi valmiiks tehtyä päätöstä jo siitä

Taulukko 2. Näkökantoja suojelun toteuttamiseen kuulemisen aikana.

Table 2. Stakeholder views on the implementation of nature conservation during the public hearing.

| | Maanomistaja | Elinkeinoelämä ja etujärjestöt | Luonnonsuojelujärjestöt |
|-------------------------|--|--|---|
| Suojelun toteuttaminen | Vapaaehtoisuus | Vapaaehtoisuus ja suoje- luohjelma | Luonnonsuojelulain mukainen luonnonsuoje- luohjelma |
| Suojeluohjelman laajuus | 100 000 ha toteutettava ensisijaisesti vapaaehtoisin keinoin | 100 000 ha +/-suoje- luo-voiltaan merkittävimpiin kohteisiin | 100 000 ha ei riittävä suoluonnon monimuo- toisuuden turvaamisen kannalta |
| Rajaaminen | Ei saa hankaloittaa kulkua metsäpalstoille | Ei saa aiheuttaa toimen- piderajoituksia rajauksen ulkopuolella | Riittävä suon ravinne- ja vesitalouden sekä ennal- listamistoimenpiteiden kannalta |
| Kohdevalinnat | Ehdotukset yksittäisen suon suoje- luuun | Kohdevalinnat virkatyönä, valtakunnallisesti arvok- kaimmat suot | Huomioidaan kaikkein uhanalaisimmat suotyypit ja hyödynnetään luonto- tietoa |
| Korvauskäytännöt | Täyden korvauksen periaate | Täyden korvauksen periaate | Korvataan puuston arvon menetys |
| Ennallistaminen | Toteutetaan maanomista- jalähtöisesti | Toteutetaan maanomista- jalähtöisesti | Toteuttaminen mahdollis- taa suoje- luuverkostonlaa- jentamisen |

mihin päädytään, vaan sitä tosiaan matkan varrella pystyi kaikki jotka halus vaikuttamaan ja tekemään sitä yhdessä” [H7]. Prosessi koettiin siis avoimeksi kehittämisideoille, mutta dialogisuuden näkökulmasta ongelmallisena nähtiin kuitenkin etujärjestöjen ja elinkeinon harjoittajien puuttuminen työryhmästä. Tämä tuotiin esille myös valtioneuvoston työryhmän toimintaa arvioineessa kannanotossa: *”Luonnonvarojen hyödyntävien etujärjestöjen puuttuminen valmistelu-työryhmästä ei tue avointa ja läpinäkyvää yhteistyötä.”* (Kannanotto, Valtioneuvosto 2012).

Yksi eniten työryhmässä keskustelua aiheuttaneista asioista olivat kohdealueiden valintakriteerit ja luonnontieteelliset perusteet valtakunnallisesti arvokkaiden kohteiden kartoittamiselle. Vuonna 2011 valmistuneen suostrategian (Ehdotus...2011) yhteydessä laaditun ja valtioneuvoston periaatepäätöksellä (Valtioneuvoston...2012) vahvistaman suoalueiden luonnontilaisuusluokituksen ei katsottu soveltuvan työryhmätyön pohjaksi, vaan luonnontilaluokitus koettiin turvetuotannon ohjauksena. Perusteeksi esitettiin, että uhanalaisia luontotyyppisiä tai lajeja voi esiintyä myös luonnontilaltaan muuttuneella suolla. Sen sijaan luontotyyppit ja lajisto nousivat keskeiselle sijalle valtakunnallisesti arvokkaiden kohteiden arvioinneissa.

Arvioinneissa kiinnitettiin huomiota yleiseen seudulliseen suoluonnon suoje- ja ojitustilanteeseen, ja työryhmätyön aikana kyettiin tuottamaan uusi arviointikriteeri, *soiden alueelliset erityispiirteet* [H11]. Käsite esiintyi myös kuulemisaineistossa, josta ympäristöhallinto nosti valtakunnallisten kriteerien lisäksi alueelliset erityispiirteet deliberation kohteeksi.

Suotyyppeiden ja alueellisten erityispiirteiden osalta asetettiin tavoitteeksi mahdollisimman kattavan suoje-
luualueverkoston saavuttaminen suhteessa täydennettävään suoje-
luualueverkostoon. Täydennysohjelma-alueiden valintakriteerien suuntausta muutettiin siten, että kaikkein uhanalaisimmat suotyypit saivat enemmän painoarvoa *”...ja matkan varrella tosiaan suuntausta tehtiin esimerkiksi niin, että näihin kaikkein uhanalaisimpiin luontotyyppisiin soilla kiinnitetään enemmän huomiota”*. [H7]. Soidensuojelun perusohjelmassa suojeltiin laajoja aapasoita ja keidassoita, joten täydennystarve kohdentui reheviin puustoisiin soihin, kalliosoihin, luhtiin, suo-
laikkuverkostoisiin ja rantasoihin [H11; H7]. Pienemmät, usein eteläisessä Suomessa sijaitsevat suokohteet ovat nykyisessä soverkostossa heikoimmin edustettuna.

Kohteiden valinnassa tärkeään osallistuji-

en välistä vuorovaikutusta välittävään tehtävään nousi *zonation*-analyysimenetelmä, jolla käytiin läpi luonnontieteellistä aineistoa [H2; H9; H10]. Uuden analyysimenetelmän hyödyntämisessä oli keskeisessä asemassa Geologian Tutkimuskeskus GTK, sillä analysissä käytettiin erityisesti GTK:n tietoaaineistoja, paikkatietoanalyttistä osaamista ja asiantuntemusta. Analyysin avulla tarkasteltiin kohteiden luonnonarvo-ominaisuuksia, kytkeytyneisyyttä, kustannuksia ja ennallistamispotentiaalia ja muita arvoja siten, että kohteen luonnonarvot painoutuivat [H10]. *Zonation*-ohjelman avulla kohdealueet pisteytettiin ja asetettiin järjestykseen sen mukaan, mikä hyödyttäisi suojelualueverkoston täydentämistä. Lisäksi työryhmä tuotti oman pisteytysjärjestelmän, jolla valikoitiin lisää kohteita. Ennallistettavat ja eräät muut alueet käytiin läpi kohta kohdalta. Kohteiden pisteyttämisessä hyödynnettiin työryhmän asiantuntemusta, mutta kohteiden yksityiskohtainen läpikäyminen tehtiin virkatyönä, ja tulokset esiteltiin soidensuojelun täydentämistyöryhmälle. Dialogi oli luonnonsuojelupolitiikalle tyypilliseen tapaan luonnontieteellisen asiantuntijatiedon kehystämää.

Kuten taulukosta kaksi ilmenee, kohdevalintojen lisäksi suokokonaisuuksien rajaaminen jakoi sidosryhmien mielipiteitä ja herätti keskustelua työryhmässä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:n ja ympäristönsuojelujärjestöjen edustajien välillä [H5; H11]. Maanomistajien ja metsätalouden intressit asettivat rajaamiselle ehtoja siten, että suojelualueella toteutettavilla ennallistamistoimenpiteillä ei saa heikentää metsätalouden toimintaedellytyksiä. Suomaan ja kivennäismaan rajan määrittämiskriteerit sekä kivennäismaalaikut suolla asettivat haasteita rajaamiselle, sillä suon topografiasta riippuen kohderajaus sisältää myös joitakin metrejä kivennäismaata. Olemassa olevia kriteerejä suokokonaisuuksien rajaamiselle ei pidetty toimivina. Työryhmässä esitettiin kompromissia, jonka mukaan *”puun pituus sitä kangasmaata siitä suon reunasta vois olla mukana tässä soidensuojeluohjelmassa.”* [H5]. Rajauksen osalta päädyttiin periaatteeseen, jonka mukaan rajauksen tulee olla niin laaja, että ennallistamistoimenpiteiden toteuttaminen suolla on mahdollista ilman, että naapurimaat vettyvät [H11]. Tässä periaatteessa huomioitiin metsätalouden tarpeet. Samoin esitettiin, että rajauksen tulee olla niin laaja, että suojelu rajauksen sisällä on riittävää, eikä rajoituksia alueen ulkopuoliselle maankäytölle tarvitse asettaa. Lisäksi suon ennallistamistarve keskusteltiin rajauksen yhteydessä. Ennallistamistarve osaltaan määrittää, kuinka paljon ojitettua osaa sisällytetään ohjelma-alueeseen

(H11; Valtioneuvosto 2012).

Suurimmaksi kiistakapulaksi muodostui suojeltavien soiden kokonaismäärä. Ohjelmavalmistelun lähtökohdaksi otettiin työryhmässä Suomen ympäristökeskuksen arvion pohjalta 100 000 hehtaaria suojeltua suomaata. Arvio perustuu niin sanottuun laikkuaineistoon, joka sisälsi tietoja Etelä-Suomessa yli 20 hehtaarin ja Pohjois-Suomessa yli 50 hehtaarin laajuisista suomaista [H7]. Ohjelmavalmistelun yhteydessä käytiin intressikampailu siitä, onko 100 000 hehtaaria riittävä vai ei. Ympäristöministeriö ja luonnonsuojelujärjestöt esittivät, että luonnonsuojeluohjelman tulisi olla kokonaisuudessaan 100 000 hehtaaria. Luonnonsuojelujärjestöjen mukaan suojeltavaa olisi enemmän: *”...huomattiin, että niitä on nyt kuitenkin jonkun verran, että niistä olis se toinen mokoma tullut, jos ne oltais tehty sen alkuperäisen suunnitelman mukaan”* [H7]. Maa- ja metsätalousministeriö ja maa- ja metsätalouden etujärjestöt pitivät 100 000 hehtaaria vain arviona suojelutarpeesta, joka on toteutettavissa muillakin kuin soidensuojeluohjelman keinoin, kuten METSO-ohjelmalla, metsähallituksen muilla suojelukeinoilla ja kaavoituksella [H10]. Toisaalta pinta-alaa tärkeämpänä pidettiin soidensuojelun kustannustehokkuutta ja kansallisesti arvokkaiden luontoarvojen suojelua [H8].

Suojelun ja turvetuotannon yhteensovittaminen on voimakkaimmin politisoitunut soiden maankäytön suunnittelun ja energiapolitiikan kysymys. Tätä ei kuitenkaan nähty deliberaation yhteydessä ongelmana. Soidensuojeluohjelman kohdentaminen reheviin puustoisiin soihin, kalliosoihin, maankohoamisrannikon uusiin soihin vähentää päällekkäisten maankäyttövaatimusten todennäköisyyttä: *”Ne kohdentuu niin eri alueelle, kun ajatellaan Etelä-Suomessa, minne pitää soidensuojelua suunnata ”* [H1]. Turvetuotannon ohjauskeino uudistusten vuoksi turvetuotanto suuntautuu pääasiassa jo luonnontilansa menettäneille soille. Turvetuotanto uhkaa kuitenkin edelleen maamme suoluontoa, sillä turpeennostoon on arvioitu tarvittavan 58 000 ha lisää suomaata vuoteen 2020 mennessä (Ehdotus...2011; Heikkilä & Lindholm 2015). Virallisesti turvetuotanto luokitellaan Suomessa lisäksi edelleen hitaasti uusiutuvaksi biomassapolttoaineeksi (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013). EU:n energiapolitiikan hiilineutraalisuustavoitteiden mukaan turpeen käytöstä tulee vähitellen luopua vuoteen 2050 mennessä, sillä hiilitaseeltaan turve kuuluu uusiutumattomien polttoaineiden joukkoon.

Edellisten lisäksi metsästyksen suojelualueilla on ainainen kiistanaihe [H11]. Esimerkiksi keskustelu metsästyksirajoitusten laajentamisesta luonnon-

suojelualueilla kansallispuistojen lisäksi Natura 2000-alueille ja soidensuojeluohjelman mukaisille alueille vuonna 2011 herätti voimakkaan vasta-reaktion (Maaseudun tulevaisuus 2011). Metsästyksestä suojelualueilla keskusteltiin laajemmin deliberaation ulkopuolella käytyjen sidosryhmäkeskustelujen yhteydessä. Luonnonsuojelulain (1996/1996, LSL) 17 a §:n mukaan metsästyksen sallittua muulla luonnonsuojelualueella, jos se ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta tai aiheuta haittaa alueen muulle käytölle. Tämä poikkeaa siitä mitä metsästyksen toteuttamisesta kansallispuistossa tai luonnonpuistossa on säädetty. Soidensuojelun perusohjelma-alueilla metsästyksen on usein sallittu, tosin tähän on lukuisia poikkeuksia ja rajoituksia etenkin vanhojen metsien ja lehtojen suojelualueiden osalta (H11; Metsähallitus 2016). Yksityismaalle perustettavalla suojelualueella maanomistaja saa päättää metsästyksen harjoittamisesta sillä ehdolla, ettei siten vaaranna suojelutavoitteita. Tämän vuoksi vapaaehtoiset suojelukeinot voisivat toimia paikallisen legitimitetin lisääjänä: ”*Jos metsästyksen säilyminen on mahdollista, sitä ei ilman erityisen painavia perusteita luonnonsuojelualueella kielletä, niin voitaisiin että suhtautuminen koko suojeluohjelmaan muuttuu olennaisesti positiivisemmaksi paikallisella tasolla.*” [H3].

Yksi eri sidosryhmätahojen intressien huomioimisen tapa soidensuojelun yhteydessä liittyy maanomistukseen ja korvauskäytäntöihin. Näiden osalta keskusteltiin, tulisiko puubiomassan lisäksi korvata myös turve [H2; H5; H6]. Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto ajoi täyden korvauksen periaatetta, joka edellyttää myös turpeen korvaamisesta sopimista suojeluneuvotteluissa maanomistajan kanssa. Turpeen arvon korvaaminen olisi mahdollista kohteilla, joilla on käynnissä turvetuotannon lupaprosessi. Korvaukset toteutetaan yleisen käytännön mukaan täysimääräisinä, jolloin korvataan puuston arvo. ”*Ja sitten ruvetaan neuvottelemaan, et tota miten homma jatkuu ja korvauksesta ja rajauksesta voidaan sitten neuvotella. Se on sillälailla aitoa vapaaehtoisuutta.*” [H5]. Dialogi toteuttamisen tavoista ja korvauksen keinoista näyttää siis siirtyneen työryhmästä julkisuuteen ja viranomaisten ja maanomistajien etujärjestöjen väliseksi.

Soidensuojeluohjelmassa pyrittiin siis ottamaan huomioon mahdollisimman laajasti eri sidosryhmien näkemykset ja etsimään kompromisseja ja jännitteitä nostaneisiin kysymyksiin. Prosessi oli tietyissä rajoissa avoin ja mahdollisti muun muassa kohdevalintojen kriteeristöjen ja rajauskriteerien määrittelyn yhteisessä neuvotteluprosessissa. Dialogisuuden suhteen ongelmallista oli kuitenkin tärkeiden luonnonvarojen hyödyntäjien intressiryhmien ra-

jaaminen prosessin ulkopuolelle, mikä rajoitti vahvasti eriävien näkemysten sovittelua ja siihen liittyvää oppimista osana prosessia. Kohderajauksiin ja -kriteereihin liittyvät ryhmätyön tulokset nojasivat edelleen varsin vahvasti luonnontieteelliseen suojelukriteeristöön ja olemassa oleviin soidenkäytön yhteensovittamisen traditioihin eivätkä nostaneet esille soiden käytön sosioekologisen kestävyuden argumentteja, kuten paikallisia virkistysarvoja. Tässä mielessä työ ei ollut erityisen innovatiivista ja kokeilevaa, mutta eteni kohti tiedossa olevaa päämäärää ja hyvässä hengessä. Yhdessä työskentelyn historian ja yhteisen tietopohjan jakavien sidosryhmien välillä on usein sosiaalista pääomaa, joka edesauttaa yhteistyötä ja oppimista ja helpottaa neuvotteluprosesseja. Tämän kaltainen työryhmien koostaminen saattaa kuitenkin jarruttaa uusien, innovatiivisten avauksien esille nostoa, mihin osallistujapohjan laajentaminen saattaisi tarjota mahdollisuuden (mm. Rydén & Falleth 2006). Tilanne muuttui kuitenkin radikaalisti loppuvuonna 2014, kun Vihreät erosivat hallituksesta ydinvoimakohun seurauksena ja ohjelman toteuttamisesta vastannut ympäristöministeri vaihtui.

Vapaaehtoisten suojelumenetelmien kokeilu

Ministerivaihdoksen jälkeen soidensuojeluohjelman valmistelussa seurasi kahden kuukauden epävarmuus, jonka aikana soidensuojeluohjelmaa valmistellut työryhmä ei kokoontunut. Tammi-kuussa 2015 ympäristöministeriö nimitti alatyöryhmän selvittämään vapaaehtoisen suojelun keinoja luonnonsuojelulain mukaisen suojeluohjelman rinnalle (H10; Valtioneuvosto 2012). Vaikka siirtymää vapaaehtoisen suojelun tielle ei esitelty hallinnollisena kokeiluna, voidaan sen toteutusta pitää luonnonsuojelupolitiikan keinoihin liittyvänä kokeiluna, jossa metsien suojelussa aiemmin hyödynnettyä keinovalikoimaa testataan erityyppisissä suojelukonteksteissa. Malliksi otettiin Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma METSO, jossa yksityiset metsänomistajat tarjoavat aluettaan joko määräaikaiseen tai pysyvään suojeluun, ja valtio maksaa korvausta ohjelman mukaisesta suojelusta tai luonnonhoidosta. METSO-ohjelmaa on pilotoitu vuosina 2002–2007, ja ohjelma on onnistunut toimintakaudellaan vuodesta 2008 eteenpäin lisäämään vuorovaikutusta hallinnon ja maanomistajien välillä (Borg & Paloniemi 2012). Siihen onko METSO lisännyt biodiversiteetin suojelun tehokkuutta, on suhtauduttava kriittisesti. METSO:n on kuitenkin katsottu lisäävän suojelun hyväksyttä-

vyyttä (Salomaa *et al.* 2016). Tämä perustuu kannustinjatteluun, jonka mukaan rahallinen korvaus on tehokkaampi muuttamaan totuttuja toimintatapoja kuin pakko tai moraalinen herääminen. Kannustinjattelu on herättänyt myös paljon kritiikkiä. Markku Oksasen ja Anne Kumpulän (2008) mukaan luonnonsuojelu ei ole ainoastaan vaihtoehtoinen maankäyttömuoto, vaan se on velvoite. Tämän eettisen pohdinnan kautta tarve maksetulle vapaaehtoisuudelle poistuisi.

Vapaaehtoisuuden merkitys on joka tapauksessa kasvanut suomalaisessa luonnonsuojelupolitiikassa yleisemminkin. Natura 2000-ohjelman aiheuttaneiden konfliktien jälkeisenä aikana vapaaehtoinen metsiensuojelu METSO-ohjelman muodossa koettiin maaseudulla luonnonsuojelun legitimitettiin lisääjänä (Hiedanpää 2005; Borg & Paloniemi 2012). Entistä useampi maanomistaja hyväksyy nykyään luonnonsuojelun argumentit ja on valmis suojelemaan maisema- ja virkistysarvoja. Lisäksi virkistyskäytön korostuminen kaupungistumisen seurauksena, turvetuotannon vesistövaikutuksista käyty keskustelu ja ilmastomuutos ovat lisänneet suojeluohjelmien legitimitettä (H1; H4; ks. myös Rannikko 2010). Aiemmat kokemukset luonnonsuojeluohjelmien toimeenpanosta ja niihin liittyvät vastakkainasettelut lakisääteisen, valtiovetoisen suojelun ja vapaaehtoisuuteen perustuvan suojelun välillä näyttävät kuitenkin edelleen värittävän luonnonsuojelupoliittista keskustelua Suomessa. Tämän vuoksi on esitetty vaatimuksia vuorovaikutuksen sijoittumiselle varhaisempaan vaiheeseen suunnitteluprosessia.

METSO-ohjelman käytäntöjen kokeileminen soidensuojelun yhteydessä herätti vastarintaa sekä julkisuudessa että asiantuntijatyöryhmässä. Soidensuojeluohjelman valmistelun alatyöryhmä katsoi METSO-ohjelman soveltuvan huonosti sellaisenaan soidensuojeluun [H10]. Suot ovat hydrologisia kokonaisuuksia, jotka tulee suojella yhtenäisinä alueina. METSO-ohjelman kaltainen malli soveltuisi huonosti etenkin laajempien suokokonaisuuksien suojeluun, sillä maanomistus soilla on pirstaleista. Yhden suon alueella voi olla useita kymmeniä, jopa satoja eri maanomistajien hallinnoimia suoalueita. Tämän vuoksi METSO:n käytännön, jonka mukaan kuka tahansa voi tarjota suoaluettaan suojeluun yleisten kriteerien puitteissa, ei katsottu soveltuvan soidensuojeluun. Työryhmän mukaan vapaaehtoisten tunnustelujen perustana pitäisi olla luonnonsuojelukriteerien mukaiset kohdevalinnat, sillä sitä kautta varmistetaan valtakunnallisesti arvokkaiden suokohteiden valikoituminen suojeluun. Valmista keinovalikoi-

maa ylhäältä päin määriteltyjen kohteiden täysin vapaaehtoiselle suojelulle ei kuitenkaan ollut olemassa, eikä uusia ohjauskeinoja ollut mahdollista kehittää olemassa olevan lainsäädännön puitteissa. METSO-ohjelman katsottiin lopulta soveltuvan metsäisten suotyypin kuten korpien suojeluun, ja se valikoitui näiden suotyypin osalta ensisijaiseksi toteuttamiskeinoksi (Alanen & Aapala 2015).

METSO-ohjelman mahdollisuuksiin toimia soidensuojelun tehokkaana toteuttamiskeinona suhtauduttiin myös luonnonsuojelujärjestöissä kriittisesti: *”METSO-ohjelma on tuonut hyväksyttävyyttä, mutta samalla se on tuonut hirmuisesti tehostomuutta ja tyhjäkäyntiä”* [H7]. Luonnonsuojelulain mukainen luonnonsuojeluohjelma kykenisi varmemmin turvaamaan soiden luontoarvot koko Suomessa. Paluu luonnonsuojelulain 7-9 §:n mukaiseen luonnonsuojeluohjelmaan on kuitenkin osoittautunut haasteelliseksi vapaaehtoisuutta ja vuorovaikutteista hallintaa korostavana aikana norminpurkutalkooneen. Siitä huolimatta luontojärjestöjen mukaan ylhäältä päin ohjautuvan luonnonsuojelusuunnittelun tarve ei ole poistunut METSO-ohjelman kaltaisten suojelunnovaatioiden seurauksena.

Keväällä 2015 ELY-keskukset toteuttivat ympäristöministeriön toimeksiantona maanomistajakyselyn, jossa selvitettiin suhtautumista soidensuojeluun ja sen toteuttamiskeinoihin. Osallistamisessa haluttiin edetä kohti minimitason ylittävää maanomistajien kuulemista. *”Pelkkä ilmoitus tulevista kohteiden maastokäynneistä ei ole ainoita ja läpinäkyvää vuorovaikutusta.”* (Kannanotto, Valtioneuvosto 2012). Tämän vuoksi maanomistajille lähetettiin maanomistajakysely soidensuojelun toteuttamisvaihtoehtoista. Koska lakisääteisen, luonnonsuojelulain 7 §:n mukaisen luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta luovuttiin, maanomistajien kuulemisen sijaan toteutettiin maanomistajanäkemyksen selvittäminen vaihtoehtoisten politiikkakeinojen osalta.

Luonnonsuojelulain mukaisen luonnonsuojeluohjelman viimeisenä toteuttamiskeinona lakiin kirjattujen pakkolunastuksen ja toimenpidekiellon pelko on aikaansaanut voimakkaita vastareaktioita metsänomistajissa (Hiedanpää 2000; Oksanen & Kumpula 2008). Myös vapaaehtoista suojelua ja täyden korvauksen periaatetta kannattavissa kommentissa esiintyi termi ”pakkosuojelu”. Maanomistajakyselyn toteuttamiseen liittyikin tavoite lisätä suojeluohjelman vapaaehtoisuutta ja sitä kautta suojelun hyväksyttävyyttä maanomistajien silmissä. Kyseinen tavoite istui hyvin MTK:n pyrkimyksen vahvistaa maanomistajien päätäntävaltaa suojelukysymyksessä ja välttää pakkosuojelua. Luonnonsuojelujärjestöjen mukaan luonnonsuo-

jelulain mukaisen suojeleohjelman ajautuminen vastatuuleen vain osoittaa sen, kuinka suuri määrä valtaa yksittäinen etujärjestö on saavuttanut Suomessa: ”...*varsin kapea intressi-osa yhteiskuntaa, niin kuin MTK ja yksittäinen uus ministeriö, sitten tavallaan pysäytti tän paluun normaaliin betkenä jolloin yhteiskunnallisesti sovittu ohjelma piti saada maaliin ennen vaaleja*”. [H4]. Vaaleja ennen spekulointiin keskustavetoisella hallituksella, joka todennäköisesti ei tulisi toteuttamaan 100 000 hehtaarin lisäsuojelua. Lakisääteiseen suojeleluun ei vaalien jälkeen olisi käytettävissä riittäviä määrärahoja. Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa keskusta sai vaalivoiton ja Juha Sipilän hallituskaudella määrärahat puolitettiin (Alanen & Aapala 2015).

Ohjelman toteutusvaihtoehtojen arvioimisen seurauksena luovuttiin lakisääteisen luonnonsuojeluohjelman valmistelusta yksityismailla. Ohjelmaa päädyttiin toteuttamaan pirstalaisesti yhdistelemällä koko käytössä olevaa suojelekeinovalikoimaa. Soidensuojelutyöryhmä valmisti toimenpideehdotukset erikseen valtionmaiden ja yksityismaiden osalta. Valtionmailla noin kuudentuhannen hehtaarin suojele toteutettiin keväällä 2015 ennen eduskuntavaaleja. Lisäksi linjattiin luonnonsuojelulain mukaisten suojelealueiden perustamisesta valtionmaille sekä määriteltiin soidensuojelun täydennyskohteet Metsähallituksen hallinnassa olevilla maa-alueilla. Yhteensä valtionmailla toteutetaan linjauksen mukaisesti noin 36 000 hehtaarin suojeletoimenpiteet. Yksityismailla suojele toteutetaan aluksi METSO-kriteerit täyttävien soiden suojeleuvotteluilla. Suojelun toteutus kohdistetaan työryhmän valitsemiin Etelä-Suomen arvokkaisiin suokohteisiin painottamalla luonnonarvoiltaan arvokkaimpia soita, joille on kohdistumassa maan käytön muutoksia, sekä soihin jotka ovat merkittävissä suojeleverkoston täydentämisen tai alueellisten erityispiirteiden osalta (Alanen & Aapala 2015). Käynnissä on siis kokeilu vapaaehtoisten menetelmien toimivuudesta ja niiden vaikutuksesta luonnonsuojelun hyväksyttävyyteen yksityismaiden soidensuojelussa. Jotta kokeilu toimisi oppimisen alustana, tulisi sen seuranta ja vaikutuksia koskeva tiedonkeruu kuitenkin suunnitella huolellisesti.

Julkinen keskustelu soidensuojelun kokeilujen näyttämönä

Koska soidensuojelu on merkittävä yhteiskunnallinen suojelekysymys, jota myös värittää vastakkainasettelujen historia ja ristiriitaiset intressit, on selvää, että siihen liittyvät tapahtumat päätyvät

helposti julkisen keskustelun kohteeksi. Tässä mielessä hallinnolliset kokeilut usein eroavat merkittävästi pienimuotoisista ruohonjuuritason kokeiluista. Julkinen keskustelu on tekijä, joka saattaa muokata merkittävälläkin tavalla hallinnollisten kokeilujen toimintaympäristöä. Sen kautta kokeilujen merkitystä pääsevät määrittämään uudet toimijat, ja julkisilla areenoilla tuotetut tulokset kokeilujen luonteesta saattavat yllättää. Soidensuojeluohjelman yhteydessä julkisuutta hyödynnettiin myös avoimesti suojeleohjelman toimeenpanoon liittyvien poliittisten tavoitteiden kampanjoinnissa.

Tiedotteessa, jossa Ympäristöministeriö ilmoitti keskeyttävänsä soidensuojeluohjelman valmistelutyön ja selvittävänsä mahdollisuuksia edetä suojelelussa vapaaehtoisuuden pohjalta, kiitellään soidensuojelutyöryhmän työtä ja mainitaan, että METSO -ohjelmassa on saatu hyviä tuloksia metsien suojelelussa. Tiedotteessa todetaan:

”Jos rakennamme maanomistajien kanssa hyvää yhteistyötä vapaaehtoisuuden pohjalta, rakennamme samalla luottamusta ja positiivista asennetta luonnonsuojelua kohtaan. Tätä asennetta me tarvitsemme, sillä Suomen luonnosta ja ympäristöstä huolehdimme me kaiketi yhdessä. Vastakkainasettelun sijaan etsitään uutta tapaa toimia: yhteistyötä ja vapaaehtoista tahtoa toteuttaa soidensuojelutavoitteet.” (Ympäristöministeriö 2014).

Saman iltapäivän aikana MTK antoi tiedotteen, jossa kiiteltiin ympäristöministerin toimintaa: *”... Grabn-Laasosen tämänpäiväinen ulostulo on mitä parhain luonnonsuojeluteko, sillä se parantaa luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä maanomistajien keskuudessa.*” (MTK 2014). Tiedotteiden samanaikaisuus herätti mediassa poliittisen spekulatiion ympäristöministerin ja MTK:n kytköksestä (Kouvolan Sanomat 2014).

Kansalaiskeskustelu toteuttamisvaihtoehdoista jatkui vilkkaana läpi syksyn vuonna 2014. Vastareaktiona vapaaehtoisen suojelelun selvittämistavoitteelle etenkin luonnonsuojeluväki aktivoitui: *”Nyt kun ympäristöministerikin on asettunut luonnon vastapuolelle, on syytä tiivistää rintamaa puhtaan luonnon puolesta taisteluun.*” (mielipidekirjoitus, Keskiuomalainen 2014). Luonnonsuojeluliiton aluejärjestöjen edustajat hämmästelivät suojelelun laittamista ”jäihin” ja ”pakkosuojele” -sanan käyttöä julkisessa keskustelussa (Radio Pori 2014; Etelä-Saimaa 2014; Kymen Sanomat 2015). Julkisudessa esitettiin toiveita ohjelman nopeasta toteuttamisesta ja esitettiin huoli soidensuojelutyöryhmän valmistelutyön sivuuttamisesta: *”Vuosia valmistellun soidensuojeluohjelman ydin on arvokkaimpien suojelealueiden kokonaisuus, jossa on huomioitu myös verkoston kytkettyys.*” (Helsingin Sanomat 2014). Samoin tehtävänannon muuttamisen seurauksena soidensuojelutyöryhmässä vallitsi

epätietoisuus *”on ollut semmoista epätietoista tässä ryhmässä, että mitenkä tässä mennään eteenpäin”* [H12].

Julkisuus on aivan erityinen poliittisen toiminnan areena, jossa dialogi ja argumentointi tapahtuvat eri logiikalla kuin suljetuissa työryhmissä (mm. Hajer 2009). Lehtien mielipidepalstat ja blogien tapainen kansalaisjournalismi, puhumattakaan sosiaalisen median suomista suoran vuorovaikutuksen mahdollisuuksista, muodostavat kansalaisosallistumisen areenan, jota kautta poliitikkojen lisäksi myös yksittäiset kansalaiset ja mielipidevaikuttajat voivat tuoda kantojaan näkyville (Hokkanen 2004). Kirjallisiin kuulemisiin sekä deliberatiofoorumeihin verrattuna median kautta esitetyt kannanotot on suunnattu suuremmalle yleisölle. Niiden tavoitteena on kansalaisten tiedontarpeen tyydyttämisen lisäksi julkisen mielipiteen muokkaaminen, ja puheenvuoroissa esitetään myös kärkkäitä kommentteja.

Mediassa soidensuojeluohjelman suunnanmuutos esitettiin alusta asti poliittisesti hyvin polarisoituneena kysymyksenä, ja yhdessä oppimisen ja kehittämisen sijaan soidensuojelu alkoi määrittäytyä konfliktina. Lakisääteinen suojelu ja vapaaehtoinen suojelu asetettiin selkeästi vastakkain soidensuojeluun liittyvissä uutisoinneissa eikä uutisoinneissa juuri haettu kompromisseja ääripäiden väliltä. Soidensuojeluohjelman julkisuuskonfliktin syntymiseen vaikuttivat päivänpolitiikan lisäksi myös suojelupolitiikkaa vaivanneet vuosikymmenien jännitteet (Heikkilä & Lindholm 2015).

”Koko ympäristöliikkeen olemassaolon ajan, niin toki maanomistajat on, niin kuin intressiryhmät on...niin toki he on syytä varmasti vuosikymmenet vastustaneet hyvin eri keinoin yhteiskunnassa tehtyä suojelua, joka sitten vähentää maanomistajan vaikutusvaltaa”. [H4].

Soidensuojelutyöryhmässä vastaavaa vastakkainasettelua ei ollut *”valmisteluprosessina tää oli harvinaisen hyvä ja toimiva”* [H7]. Mediakeskustelu ei näin ollen ollut omiaan edesauttamaan soidensuojeluohjelman valmistelun dialogia. Sen sijaan mediakeskustelu oli tärkeässä roolissa soidensuojelupolitiikan näyttämönä ja tarjosi areenan vapaaehtoisten toteuttamiskeinojen kritiikille.

Lakisääteisen ja vapaaehtoisen suojelun välisen vastakkainasettelun lisäksi mediassa esitettiin myös vahvoja epäilyjä siitä, että työryhmytyö sivuutettiin ja sen työ jäi politikoinnin jalkoihin. *”Kuusi vuotta valmistelutyötä takana voidaan jättää aika kereyn näköisesti lepäämään kun edessä on kuusi kuukautta vaalityötä pääministeripuolueen asemasta”* (Karjalainen 2014). Kokoomuksen arveltiin poliittisen teatteriesityksen avulla tavoittelevan maaseudun maanomistajien hyväksyntää ja lähettävän samalla piiloviestiä Kes-

kustalle (Yle 2014). Tapahtuman arveltiin myös ärsyttävän oppositiopuolueista etenkin SDP:tä ja Vihreitä. Demari-lehden pääkirjoituksessa arveltiin vapaaehtoisen soidensuojelun olevan osa kokoomuslaista norminpurkuuntoa (Demari 2014). Epäilyt soidensuojeluohjelman keskeyttämisen yhteyksistä lähestyviin eduskuntavaaleihin ilmensivät laajemminkin esiintyvää kritiikkiä edustukselliseen demokratiaan perustuvan päätöksentekojärjestelmän kyvyttömyydestä vastata pitkäjänteistä työtä vaativiin ympäristöongelmiin (mm. mielipidekirjoitus, Kymen Sanomat 2015). Edustuksellisen demokratian vaalikausien mukaan rytmittyvä tempoilevuus sai kritiikkiä myös haastateltavilta: *”Tämä pitkä linja pitäis aina pitää mielessä vaikka hallitukset vaihtuu”* [H1].

Koska vapaaehtoisuuteen perustuva suojelu pääosin leimautui julkisessa keskustelussa poliittisten intressien edistämiseksi, ei julkisilla areenoilla pystytty esittämään näkemyksiä siitä, minkälaista uutta tietoa luonnonsuojelun edistämisen käytännöistä kokeilu voisi mahdollisesti tuottaa. Annukka Berg on nimennyt julkisen keskustelun herättämisen yhdeksi kokeilevan hallinnon päätavoitteista (Berg *et al.* 2014). Poliittisesti konfliktierkissä tilanteissa julkinen keskustelu saattaa kuitenkin myös rajoittaa kokeiluista oppimista tuottamalla kärjistyksiä ja uusintamalla vanhoja vastakkainasetteluja. Kokeilevien käytäntöjen, julkisen keskustelun ja kokeiluista oppimisen välinen suhde on monimutkainen ja saattaa vaihdella tilannekohtaisesti paljonkin. On perusteltua väittää, että toimiakseen oppimisen välineenä kokeilut tulisi suunnitella huolellisesti ja niistä tulisi tiedottaa avoimesti. Soidensuojeluohjelman tapauksessa viestinnän pääpaino oli testatun politiikkavälineen sijaan päätöksenteon taustalla olevissa poliittisissa intresseissä.

Päätelmät

Tarkastelimme edellä soidensuojelun täydennysohjelman toteutumista kokeilevien käytäntöjen näkökulmasta. Tunnistimme kokeilevan hallinnon purteita sekä soidensuojeluohjelman valmistelun laajassa, deliberatiivisessa osallistumisprosessissa että päätöksessä luopua lakisääteisestä suojelusta yksityismailla ja ottaa käyttöön vapaaehtoisen suojelun menetelmät. Jälkimmäistä päätöstä ei suunniteltu kokeiluksi, mutta käytännössä se käynnisti testin vapaaehtoisuuteen perustuvien välineiden toimivuudesta soidensuojelussa. Soidensuojeluohjelmaa koskeva tarkastelu toi selvästi esille ongelmia, joita kokeilevien käytäntöjen soveltamiseen liittyi silloin, kun ollaan tekemisissä konfliktial-

tiiden yhteiskunnallisten ilmiöiden kanssa. Ongelmat liittyvät sekä valmistelun demokraattisuuteen että suojelutavoitteiden turvaamiseen.

Soidensuojeluohjelmaa valmisteltiin laajassa osallistumisprosessissa, jossa sidosryhmät hyvässä yhteistyössä kokosivat tietoa ja kehittivät uudenlaista kriteeristöä suojeluohjelman toteutukseen. Vuorovaikutusprosessin lopputulos oli avoin, mutta vain tietyissä, ennalta asetetun suojelutavoitteen asettamissa raameissa. Samoin osallistujajoukko ja osallistumisen muodot olivat hallinnon toimesta rajatut. Deliberaatio kykeni tuottamaan ratkaisuja suojeluohjelman toteutukseen, mutta avoimeksi jäi se, kuinka vahvasti prosessi haastoi olemassa olevia ja vahvasti luonnontieteelliseen asiantuntijuuteen nojavia hallinnon käytäntöjä. Selvästi nousi joka tapauksessa esille tyytymättömyys siihen, että tärkeitä sidosryhmiä oli jätetty valmistelutyön ulkopuolelle. Deliberatiivisten ja kokeilevien käytäntöjen yhteydessä onkin esitetty huoli päätöksenteon entistä laajamittaisemmasta siirtymisestä demokraattisen kontrollin ulottumattomiin (Swynedouw 2007; Blühdorn 2013).

Sekä vuorovaikutteisen että kokeilevan hallinnon vaarana on lisäksi se, että osallistavat käytännöt aktivoivat vain yksittäisiä kansalaisryhmiä, jotka osallistuvat aktiivisesti myös politiikan muilla areenoilla. Toimijajoukon rajaaminen saattaa kuitenkin paradoksaalisesti olla asia, joka edesauttaa nopeiden kokeilujen toteuttamista ohittaessaan raskaat ja usein aikaa vievät neuvotteluprosessit. Jotta vältettäisiin tilanne, jossa kokeilevat käytännöt edesauttavat ennen kaikkea vahvojen toimijatahojen omia kehittämistavoitteita, tulisi kokeilujen yhteiskunnalliset oppimistavoitteet ja niiden seuranta suunnitella ja toteuttaa huolellisesti.

Soidensuojeluohjelman keskeyttäminen ja vapaaehtoisen suojelun kokeilu yksityismaiden soidensuojelussa nosti kärjistetyksi esille deliberatiivisen demokratian ja edustuksellisen demokratian välisen jännitteisen suhteen myös toisesta näkökulmasta. Asiantuntijatyöryhmän, kuulemisten ja maanomistajakyselyn tulokset näyttivät jäävän eduskuntavaalien alla käydyin politiikan valtapelin jalkoihin. Työryhmän ponnistelut sivuutettiin ja päätöksenteko nojautui maanomistajien intresseihin. Vuorovaikutteiset prosessit koetaankin usein turhauttaviksi, koska ne ovat aikaa vieviä, tuloksiltaan heikkoja ja poliittisesti sivuutettavissa (Zografos 2015). Edustuksellisen demokratian osalta politiikan teko on usein lyhytjänteistä toimintaa, jossa tavoitellaan parempaa vaalitulosta seuraavalle vaalikaudelle. Ympäristöongelmien ratkaiseminen vaatii kuitenkin pitkäjänteisempää suunnittelua

kuin edustuksellisen järjestelmän lyhytjänteisyyden vuoksi usein saavutetaan. Joka tapauksessa on selvää, että edustuksellinen demokratia, deliberatiiviset käytännöt ja nopeat kokeilut toimivat erilaisilla vuorovaikutuksen, neuvottelujen ja oppimisen logiikoilla ja rytmeillä: näiden yhteensovittaminen ei ole vaivatonta. Mikäli kokeilevaa ympäristöhallintoa halutaan edistää, näiden keskinäisiä suhteita pitäisi tapauskohtaisesti selkiyttää.

Pitkään valmistellun soidensuojeluohjelman keskeyttäminen ja siirtyminen kokeilemaan vapaaehtoisia suojelumenetelmiä yksityismailla nosti myös esille kysymyksen siitä, millaisten asioiden yhteydessä kokeilevia menetelmiä on perusteltua ja mielekästä toteuttaa. Vapaaehtoisuuden seurauksena soidensuojelun tavoitteet saattavat vaarantua. Voidaan siis perustellusti kysyä, toteuttaako kokeilu hyvän hallinnon periaatteita ja turvaako se ympäristöhallinnon toimintaedellytyksiä. Hyvin suunniteltujen kokeilujen avulla on mahdollisuus kehittää hallinnon toimintatapoja ja integroida uusia toimijoita mukaan tähän kehitystyöhön. Mikäli ympäristötavoitteista halutaan pitää kiinni, kokeilut pitäisi kuitenkin raamittaa niin, että ne kohdentuvat suojelun keinoihin tavoitteita vaarantamatta. Tavoista, joilla tuetaan tämän kaltaista kokeilukultuuria, kaivattaisiin edelleen lisätutkimusta.

Lähteet

- Alanen, Aulikki & Kaisu Aapala (2015). Soidensuojelutyöryhmän ehdotus soidensuojelun täydentämiseksi. 175 s. *Ympäristöministeriön raportteja* 26/2015, Helsinki.
- Andersson, Rickard (2015). The green state and prospects of greening sovereignty. Teoksessa Karin Bäckstrand & Annica Kronsell (toim.) *Rethinking the green state. Environmental governance towards climate and sustainability transitions*. Routledge, London, 63–80.
- Apostopolou, Evangelia, Dimitrios Bormpoudakis, Riikka Paloniemi, Joanna Cent, Malgorzata Grodzinska-Jurczak, Agata Pietrzyk-Kaszyńska & John Pantis (2014). Governance rescaling and the neoliberalization of nature: the case of biodiversity conservation in four EU countries. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 21:6, 1745–2627.
- Berg, Annukka, Mikael Hildén & Kirsi Lahti (2014). Kohti kokeilukultuuria. Analyysi Jyväskylän resurssiväisistä kokeiluista strategisen kehittämisen työkaluina. 53 s. *Sitran selvityksiä* 77, Helsinki.
- Berg, Annukka (2013). Kokeilun paikka! Suomi matkalla kohti kokeiluyhteiskuntaa. 38 s. *Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu* 1/2013, Helsinki.
- Black, Laura (2008). Deliberation, storytelling and dialogical moments. *Communication Theory* 18:1, 93–116.
- Blühdorn, Ingolfur (2013). *Simulative demokratie - neue politik nach der postdemokratischen wende*. 304 s. Suhrkamp, Berlin.

- Borg, Pekka (1984). Luonnon- ja ympäristönsuojelun historiaa. Teoksessa Rauno Ruuhijärvi & Urpo Häyrinen (toim.) *Ympäristönsuojelu. Luonnonuojelu ja luonnonvarat*. Kirjayhtymä, Helsinki, 7–18.
- Borg, Riikka & Riikka Paloniemi (2012). Deliberation in cooperative networks for forest conservation. *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 9:3, 151–166.
- Bulkeley, Harriet & Vanesa Castan Broto (2014). Urban experiments and climate change: securing zero carbon development in Bangalore. *Contemporary Social Science* 9:4, 393–414.
- Bäckstrand, Karin & Annica Kronsell (2015). The green state revisited. Teoksessa Karin Bäckstrand & Annica Kronsell (toim.) *Rethinking the green state. Environmental governance towards climate and sustainability transitions*. Routledge, London, 1–23.
- Bäckstrand, Karin, Jamil Khan, Annica Kronsell & Eva Lövbrand (2010). The promise of new modes of environmental governance. Teoksessa Karin Bäckstrand, Jamil Khan, Annica Kronsell & Eva Lövbrand (toim.) *Environmental politics and deliberative democracy. Examining the promise of new modes of governance*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 3–27.
- Dryzek, John S. (2013). *The politics of the earth. Environmental discourses*. 270 s. Oxford University Press, Oxford.
- Dryzek, John S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics and contestations*. 195 s. Oxford University Press, Oxford.
- Dryzek, John S. & Carolyn M. Hendriks (2012). Fostering deliberation in the forum and beyond. Teoksessa Frank Fischer & Herbert Gottweis (toim.) *The argumentative turn revisited. Public policy as a communicative practice*. Duke University Press, Durham & London, 31–57.
- Eckersley, Robyn (2004). *The green state. Rethinking democracy and sovereignty*. 332 s. The MIT press, Cambridge.
- Ehdotus... (2011). Ehdotus soiden ja turvemaiden kestävä ja vastuullisen käytön kansalliseksi strategiaksi. 159 s. Soiden ja turvemaiden kansallista strategiaa valmistellut työryhmä, *Työryhämämuistio, MMM* 2011:1, Helsinki.
- Evans, James (2011). Resilience, ecology and adaptation in the experimental city. *Transactions of the Institute of British Geographers* 36:2, 223–237.
- Fischer, Frank & John Forester (1993, toim.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. 327 s. Duke University Press, Durham and London.
- Fischer, Frank & Herbert Gottweis (2012). Introduction: The argumentative turn revisited. Teoksessa Frank Fischer & Herbert Gottweis (toim.) *The argumentative turn revisited. Public policy as a communicative practice*. Duke University Press, Durham & London, 1–30.
- Geels, Frank W. & Johan Schot (2010). The dynamics of transition: A Socio-technical perspective. Teoksessa John Grin, Jan Rotmans & Johan Schot; Yhteistyössä Frank Geels & Derk Looibach (toim.) *Transition to sustainable development. New directions in the study of long term transformative change*. Routledge, New York, 11–93.
- Habermas, Jürgen (1996). *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*. 631 s. The MIT Press, Cambridge.
- Hajer, Maarten A. (2009). *Authoritative governance. Policy-making at the age of mediation*. 220 s. Oxford University Press, Oxford.
- Hajer, Maarten A. & Hendrik Wagenaar (2003). Introduction. Teoksessa Maarten Hajer & Hendrik Wagenaar (toim.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press, Cambridge, 1–32.
- Hartley, Jean (2004). Case Study Research. In Cassell Catherine & Gillian Symon (toim.) *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. Sage Publications, London, 323–333.
- Hautamäki, Veli-Pekka (2004). *Hyvän ballinnon toteuttaminen*. 255 s. Edita, Helsinki.
- Heikkilä, Raimo & Tapio Lindholm (2015). Saarijärven Paavon henki Suomen soilla – Katsaus soiden käyttöön Suomessa. *Katsauksia / Terra* 127:4, 181–190.
- Hiedanpää, Juha (2005). The edges of conflict and consensus: A case for creativity in regional forest policy in southwest Finland. *Ecological Economics*, 55:4, 485–498.
- Hiedanpää, Juha (2000). Natura Naturans: Metsäluonnon monimuotoinen arvottaminen Pohjois-Satakunnassa. Teoksessa Arto Haapala & Markku Oksanen (toim.) *Arvot ja luonnon arvottaminen*. Gaudeamus, Helsinki, 154–178.
- Hokkanen, Pekka (2004). Kansalaiseskustelu lisäydnvoimasta – mielipidekirjoitukset osallistumiskanavana. *KTM Raboitettut tutkimukset* 6/2004. 69 s. Edita, Helsinki.
- Holmes, George & Connor Cavanagh (2016). A review of social impacts of neoliberal conservation: Formations, inequalities and contestations. *Geoforum* 75, 199–209.
- Kaakinen, Eero & Pekka Salminen (2006). Mire conservation and its short history in Finland. Teoksessa Tapio Lindholm, & Raimo Heikkilä (toim.) *Finland – land of mires*. The Finnish Environment 23/2006, Vammalan kirjapaino, Vammala, 229–238.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. 249 s. Sage Publications, London.
- Lindholm, Tapio & Raimo Heikkilä (2006). The destruction of mires in Finland. Teoksessa Tapio Lindholm & Raimo Heikkilä (toim.): *Finland – Land of mires*. The Finnish Environment 26/2006. Vammalan kirjapaino, Vammala, 179–192.
- LSL 1096/1996. Luonnonsuojelulaki. Annettu 20.12.1996.
- Lövbrand Eva & Jamil Khan (2010). The deliberative turn in green political theory. Teoksessa Karin Bäckstrand, Jamil Khan, Annica Kronsell & Eva Lövbrand (toim.) *Environmental politics and deliberative democracy. Examining the promise of new modes of governance*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 47–64.
- Markard, Jochen, Rob Raven & Bernhard Truffer (2012). Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects. *Research Policy*, 41:6, 955–967.
- Massa, Ilmo (2013). Kestävä yhteiskunta. Teoksessa Juha Saari (toim.) *Suomen sillat tulevaisuuteen*. Kuluttajantutkimuksen kirjoja 8. Tampereen yliopistopaino, Tampere, 324–372.
- Meadowcroft, James (2009). What about the politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions. *Policy Sciences* 42:4, 323–340.
- Meadowcroft, James (2004). Participation and sustainable development: modes of citizen, community, and organizational involvement, Teoksessa William Lafferty (toim.) *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 162–190.

- Mustalahti, Irmeli, Kaisa Matschoss & Maija Hyle (2015). Vuorovaikutteinen hallinto ilmastokysymyksissä – Kansalainen keskiössä. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja* 8, 387–403.
- Mäenpää, Olli (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 334 s. Edita, Helsinki.
- Oksanen, Markku (2013). Eläinkysymys ja demokratia. *Politiikka* 55:4, 239–255.
- Oksanen, Markku & Anne Kumpula (2013). Transparency in conservation: rare species, secret files and democracy. *Environmental politics* 22:6, 975–991.
- Oksanen, Markku & Anne Kumpula (2008). Vapaaehtoisuus ja pakollisuus luonnonsuojelussa. Oikeudellisia ja eettisiä pohdintoja. *Tiede & Edistys* 33:4, 273–292.
- Petridis, Panos, Barbara Muraca & Giorgos Kallis (2015). Degrowth: between a scientific concept and slogan for a social movement. Teoksessa Juan Martínez-Alier, Roldan Muradian & David Barton (toim.) *Handbook of ecological economics*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 176–200.
- Peuhkuri, Timo (2002). Knowledge and interpretation in environmental conflict. Fish farming and eutropication in the Archipelago Sea, SW Finland. *Landscape and urban planning* 61:2–4, 157–168.
- Rannikko, Pertti (2010). Luonnonkäytön muutos paikallisena legitimitiitehtiasteena. Teoksessa Pertti Rannikko & Tapio Määttä (toim.) *Luonnonvarojen hallinnan legitimitiitti*. 295 s. Vastapaino, Tampere.
- Rydin, Yvonne & Eva Falleth (2006). *Networks and institutions in natural resource management*. 267 s. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Saarikoski, Heli, Maria Åkerman & Eeva Primmer (2012). The challenge of governance in regional forest planning: An analysis of participatory forest program processes in Finland. *Society and Natural Resources* 25:7, 667–682.
- Sabel, Charles F. & Jonathan Zeitlin (2010, toim.). *Experimentalist governance in the European Union. Towards a new architecture*. 386 s. Oxford University Press, Oxford.
- Salomaa, Anna, Riikka Paloniemi, Salla Rantala, Anni Arponen & Jari Niemelä (2016). The use of knowledge in evidence-informed voluntary conservation of Finnish forests. *Forest policy and economics* 73, 90–98.
- Schneider, François, Giorgos Kallis & Joan Martínez-Alier (2010). Crisis or opportunity? Economic degrowth for social equity and ecological sustainability. Introduction to special issue. *Journal of cleaner production* 18, 511–518.
- Silvasti, Tiina (2014). Sisällönanalyysi. Teoksessa Ilmo Massa (toim.) *Polkuja yhteiskuntatieteelliseen ympäristöntutkimukseen*. Gaudeamus, Tampere, 33–48.
- Swyngedouw, Erik (2007). Impossible “sustainability” and the postpolitical condition. Teoksessa Rob Krueger & David Gibbs (toim.) *The Sustainable Development Paradox: Urban Political Economy in the United States and Europe*. The Guilford Press, New York, 13–40.
- Swyngedouw, Erik (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance beyond the state. *Urban studies* 42:11, 1991–2006.
- Swyngedouw, Erik (2000). Authoritarian governance, power and the politics of rescaling. *Environment and planning D: Society and space* 18, 63–76.
- Teräväinen-Litardo, Tuula (2015). Negotiating green growth as a pathway towards sustainable transition in Finland. Teoksessa Karin Bäckstrand & Annica Kronsell (toim.) *Rethinking the green state. Environmental governance towards climate and sustainability transitions*. Routledge, London 174–190.
- Valtioneuvoston... (2012). Valtioneuvoston periaatepäätös soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta. Annettu 30.8.2012. <www.mmm.fi>
- Valve, Helena, Maria Åkerman & Minna Kaljonen (2013). You only start filling in the boxes’: natural resource management and the politics of plan-ability. *Environment and Planning A*, 45:9, 2084–2099.
- Wengle, Susanne (2015). When experimentalist governance meets science-based regulations; the case of food safety regulations. *Regulation & Governance*, 1–28.
- Wiberg, Matti (2013). Deliberaatiot ovat manipuloitavissa: Strategisia näkökohtia. *Politiikka* 55:2, 98–108.
- Yin, Robert K. (2009). Case study research. Design and methods. Fourth edition. *Applied social research methods series volume 5*. 219 s. Sage Publications inc., London.
- Ylönen, Merja & Heikki Simola (2012). The Finnish peat mining paradox: Political support to environmental calamity. Teoksessa Tapio Lindholm & Raimo Heikkilä (toim.) *Mires from pole to pole*. Suomen ympäristö 38, 167–174.
- Zografos, Christos (2015). Value deliberation in ecological economics. Teoksessa: Martínez-Alier, Joan & Roldan Muradian (toim.) *Handbook of ecological economics*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 74–99.

Haastattelut

- H1 Bioenergia ry
- H2 Tapio
- H3 Suomen riistakeskus
- H4 Natur och Miljö
- H5 MTK
- H6 MTK
- H7 SLL
- H8 Metsäteollisuus ry
- H9 GTK
- H10 Maa- ja metsätalousministeriö
- H11 Ympäristöministeriö
- H12 Pohjois-Pohjanmaan liitto

Media-aineisto ja internet-lähteet

- Demari (2014). Grahn-Laasonen ja vihreän eri sävyt. Pääkirjoitus 17.10.2014. www.demari.fi/politiikka/paakirjoitukset/24858-grahn-laasone... Verkkosivulla vierailtu 8.1.2015.
- Etelä-Saimaa (2014). Soidensuojelun hyytyminen sapettaa Etelä-Karjalan luonnonsuojelijoita. <http://www.esaimaa.fi/Online/...> Verkkosivulla vierailtu 8.1.2015.
- Helsingin Sanomat (2014). Soidensuojelu toteutettava suunnitelmallisesti Mielipide 23.10.2014. <http://www.hs.fi/mielipide/a/1413950343373...> Verkkosivulla vierailtu 8.1.2015.
- Karjalainen (2014). Suon arvot muistettava päätöksenteossa. 20.10.2014. www.karjalainen.fi/mielipiteet7paakirjoitus/item/5... Verkkosivulla vierailtu 8.1.2015.

- Keskisuomalainen (2014). Ympäristönsuojelun alasajo täytyy estää. 19.10.2014. <http://www.ksm.fi/mielipide...> Verkkosivulla vierailtu 8.1.2015.
- Kouvolan Sanomat (2014). Suonsuojeluun poliittista jäätä. 17.10.2010. <http://www.kouvolansanomat.fi/Mielipide...> Verkkosivulla vierailtu 8.1.2015.
- Kymen Sanomat (2015). Suoluonnon pelastaminen jää politiikoinnin jalkoihin. 17.2.2015. <http://www.kymensanomat.fi/Mielipide...> Verkkosivuilla vierailtu 19.2.2015.
- Maaseudun tulevaisuus (2011). Ympäristöhallinto kokeilee rajojaan. <http://www.maaseuduntulevaisuus.fi/yleis/C3%A4/...> Verkkosivulla vierailtu 22.1.2016.
- Metsähallitus (2016). Metsästys luonnonsuojelualueilla. <https://www.eraluvat.fi/metsastys/hyva-tietaa/metsastysluonnonsuojelualueilla.html> Verkkosivulla vierailtu 18.5.2016.
- MTK (2014). Merkittävä suojeluteko ympäristöministeri Grahn-Laasonelta. 15.10.2014. www.mtk.fi/ajankohtaista/tiedotteet_2014/lokakuu/fi... Verkkosivulla vierailtu 8.1.2015.
- Radio Pori (2014). SLL:n Satakunnan piiri: soidensuojelun täydennysohjelmasta tulee jatkaa sovitusti. 17.10.2014. <http://www.radiopori.fi/uutiset/slln-satakunnan...> Verkkosivulla vierailtu 8.1.2015.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2013). Uusiutuvat energianlähteet. https://www.tem.fi/energia/uusiutuvat_energialahteet. Verkkosivulla vierailtu 12.5.2016.
- Yle (2014). Kokoomus aloitti soidinmenot suolla. 18.10.2014. http://yle.fi/uutiset/kokoomus_aloitti_soidinmenot_suolla/7535284?o... Verkkosivulla vierailtu 8.1.2015.
- Ympäristöministeriö (2014). Ympäristöministeri Sanni Grahn-Laasonen: Soidensuojelu etenee kompromissiratkaisulla. Tiedote 5.12.2014. www.ymparistoministerio.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Tiedotteet/Y... Verkkosivulla vierailtu 8.1.2015.
- Valtioneuvosto (2012). Valmisteluhankkeen asiakirjat valtioneuvoston hankerekisterissä (YM027:00/2012), <http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=3160>
- Vihreät (2014). Vihreät: Niinistö esittää puolucelle hallituksesta eroamista. 18.9.2014. <https://www.vihreat.fi/artikkeli/2014/09/...> Verkkosivulla vierailtu 4.4.2016.