



PEKKA HOKKANEN

Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten
arviointimenettelyssä



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston
yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston Linna-rakennuksen
Väinö Linna -salissa, Kalevantie 5, Tampere,
11. päivänä tammikuuta 2008 klo 12.

English abstract

TAMPEREEN YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos

Myynti
Tiedekirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopisto

Kannen suunnittelu
Juha Siro

Taitto
Marita Alanko

Acta Universitatis Tamperensis 1285
ISBN 978-951-44-7177-3 (nid.)
ISSN 1455-1616

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2007

Puh. (03) 3551 6055
Fax (03) 3551 7685
taju@uta.fi
www.uta.fi/taju
<http://granum.uta.fi>

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 683
ISBN 978-951-44-7178-0 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

ESIPUHE

Vuosia kestänyt savotta on päätöksessään. Rehellisyyden nimissä: en edes osaa sanoa, kauanko väitösurakkani kesti. Aloitin tutkijana Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksella syksyllä 1996, mutta väitöskirja on ollut välillä pitkäänkin taustalla ja tehnyt tilaa hektisille projekteille. YVA-menettelyn ja kansalaisen osallistumisen äärelle ajauduin jo alusta: nämä kaksi teemaa ovat aina kulkeneet tutkimusteni keskiössä. Tutkijan uraani on leimannut työskentely eri työyhteisöissä ja paikkakunnilla, aina kuitenkin muualla kuin omalla laitoksella, johon yhteydenpito on saanut tavanomaisesta poikenneet muodot. Ilokseni olen väitösurakan aikana nähnyt monia organisaatioita, hankkeita ja erilaisia ihmisiä – se ei ole voinut olla vaikuttamatta tutkimuksiini. Matkan varrella yllättävätkin asiat ovat tukeneet välillisesti väitöstyötä. Taaksepäin katsottuna tuntuu, että kaikki on lopulta kietoutunut mielenkiintoisesti väitöskirjaani ja tämä nyt käsillä oleva hetki on osin tiedostamattomasti välkkynyt maalina alusta asti. Tällaista urakkaa ei kuitenkaan kukaan tee yksin, siksi on tärkeiden kiitosten aika.

Jatko-opintojani ja väitöstyötäni ovat ohjanneet politiikan tutkimuksen laitoksella professori Ilkka Ruostetsaari, professori Heikki Paloheimo sekä emeritus professori Olavi Borg. Kiitän lämpimästi heitä asiantuntemuksesta ja näkemyksellisyydestä. Erityisesti Ilkka on ollut kaikissa tutkimukseni vaiheissa läheinen keskustelukumppani ja kannustaja. Ilkka on projektien johtajana ja ohjaajana antanut minulle tilaa ja vastuuta, mutta ollut aina käytettävissä. Olavia minun on kiittäminen tietyllä tapaa kaikesta: ilman Olavia en olisi koskaan ryhtynyt tutkijaksi. Olavin siirryttyä kesken tutkimukseni ansaitusti reserviin, on Heikki tukenut työskentelyäni monin tavoin, vuoroin ohjaajan, laitoksen johtajan ja dekaanin ominaisuudessa. Väitöskäsikirjoitusta kommentoivat ansiokkaasti esitarkastajat professori Rauno Sairinen ja yliassistentti Pekka Kettunen. Olen heille erittäin kiitollinen esitarkastusvaiheessa saamistani tärkeistä kommentteista. Kiitän Raunoa myös siitä, että hän on käytettävissä työni vastaväittäjänä.

Viime vuodet olen työskennellyt monitieteisessä EFEIA-projektissa, jossa olen saanut ratkaisevaa tukea ja apua väitöstyöni viimeistelyssä sekä oppinut ymmärtämään YVAn moninaisuuden ja tunnistamaan politiikan tutkijalle vieraampia elementtejä. Projektin johtajaa professori Markku Kuitusta kiitän ohjauksellisesta avusta, mutta myös elämän makuisista keskusteluistamme. Tutkijakollega Ismo Pölösestä on muotoutunut viime vaiheissa läheisin työtoverini: olemme työstäneet YVA-väitöksiamme rinta rinnan, toisiamme sparraten. Kiitän Ismoa kaikesta avusta, lukuisista keskusteluista ja terävistä kommentteista. Tutkija Kimmo Jalavaa kiitän kiinnostuksesta ja innostuksesta, sekä tarkkasilmäisestä kommentoinnista.

Matkan varrella väitöstyötäni sekä muita tuotoksiani ovat kommentoineet lukuisat tutkijakollegat, ympäristöhallinnon viranomaiset sekä YVA-asioiden ammattilaiset. Harmikseni en pysty heitä kaikkia tässä

kiittämään. Monivuotinen tutkijakollega Matti Kojo on ollut minulle aina luottokommentoija ja tarkkasilmäinen opposentti. Mattia on kiittäminen monesta, ei vähiten yhteisistä projekteista. Tapio Litmasta kiitän rakentavista, osaavista ja aivan erityisen kannustavista kommentteista. Tapsa on luonut taitavasti uskoa ja opastanut minua yhteiskuntatieteellisen ympäristötutkimuksen maailmaan. Mattia ja Tapsaa kiitän myös lukuisista yhteistuotoksistamme: olen oppinut niistä paljon. Työskennellessäni SYKEssä sain hyödyllistä palautetta ja kannustusta ympäristöpolitiikan tutkimusohjelman väeltä. Haluan kiittää erityisesti ohjelmapäällikkö Eeva Furmania ja tutkijanelikkoo Per Mickwitz, Jussi Kauppila, Petrus Kautto ja Helena Valve. YVA ry on tarjonnut laajan keskusteluyhteyden alan ammattilaisiin. Erityisesti kiitän tutkijaa opastavista keskusteluista Tiina Kähköä, Reima Petäjäjärveä ja Jorma Jantusta. Ympäristöministeriön neuvottelevaa virkamiestä Seija Rantakalliota kiitän kaikesta avusta ja asiantuntemuksesta. Tutkijakollega Tiina Rättilälle kiitokset politologisista kommentteista.

Suomen Akatemian tutkimusohjelma ”Ympäristö ja oikeus” mahdollisti keskittymisen väitöstyöhön ja sen loppuun saattamiseen. Taloudellisen tuen lisäksi ohjelma tarjosi innovatiivisen keskusteluympäristön sekä joukon hyödyllisiä seminaareja. Kiitokset myös ohjelmajohtaja professori Tapio Määtälle mielenkiinnosta väitöstyötäni kohtaan. Taloudellisesta tuesta jatko-opintojeni aikaisemmissa vaiheissa kiitän ympäristöministeriötä, kauppa- ja teollisuusministeriötä sekä TEKES:iä. Väitöstyön tekniseen ulkoasuun liittyneestä saumattomasta yhteistyöstä haluan kiittää Marita Alankoa, jonka käsialaa väitöskirjan taitto ja yleinen visuaalisuus ovat. Kanadaa lähetän kiitokseni Kevin Hannalle abstraktin kielitarkistuksesta.

Keski-Suomen ympäristökeskuksesta kiitän koko tutkimus ja kehittäminen -yksikön väkeä arjen työterveydestä ja kannustuksesta. Erityisesti kiitos Teemu Rintalalle: työkaveruudesta on kasvanut paljon enemmän. Johtaja Risto Palokangasta ja tutkimuspäällikkö Kari Lehtistä kiitän kannustavasta, ymmärtävästä ja arvostavasta suhtautumisesta väitöksentekijään. Kiitos myös lukuisat ystävät tuestanne. Erityisesti ”promelaiset”, nuo rakkaat kaverit jo nuoruusvuosilta: kiitos veljellisestä leukailusta ja vilpittömästä innostuksestanne siitä, mahtaako urakka poikia hyvät bileet. Toivottavasti en pettänyt odotuksianne. Kiitos myös Juha – keskustelut jatkuvat!

Kiitos isä ja äiti, olen saanut teiltä elämän varrella tärkeät eväät. Olen kiitollinen siitä, että olette aina olleet kannustamassa ja aidosti kiinnostuneita. Tunnistan työskentelytavassani lukuisia piirteitä, joita olen teiltä verenperintönä ja kasvatuksellisin asioina ammentanut. Lopuksi haluan kiittää aivan erityisesti tytärtäni Meriä. Olet mahtavasti pitänyt isin arjessa kiinni väitösurakan eri vaiheissa – muistuttanut elämän merkittävimmistä asioista. Vaikka ajatukseni ovat harhailleet tutkimuksen maailmoissa ja väsymys on aika ajoon painanut, olet tuonut valoa ja riemua elämään. Olet taitava keskustelija ja kommentoija: vilpittömät kysymyksesi tutkimuksen tekemisen mielekkyydestä ja esimerkiksi siitä, ”*miten joku voi tutkia aina vaan yhtä ja samaa, kirjoittaa noin älyttömän monta sivua samasta jutusta, YVA ja YVA!*”, ovat antaneet tutkimukseensa uppoutuneelle ajattelemisen aihetta. Kiitos Meri, että olet sietänyt hajamielisen isän lisäksi paperi- ja kirjapienojani – lupaan viedä ne nyt työpaikalle.

Jyväskylässä 18. marraskuuta 2007

Pekka Hokkanen

ABSTRACT

Public participation in environmental impact assessment

Environmental impact assessment (EIA) is a policy instrument based in law and used to prevent harmful environmental impacts, increase public information access, and improve public participation opportunities. EIA is an open process for discussion and participation of different actors: it increases the transparency and broadens the information base of environmental policy planning and decision making. One aim of EIA is to incorporate citizens' views and opinions, concerns and desires into planning at an early stage. EIA is a process of identifying and evaluating potential impacts from proposed activities. It is also an interactive and communicative policy instrument and should facilitate direct participation. EIA is an example in the development process of direct participation in Finland during 1990's.

In this study EIA is approached as a participation instrument. Public participation is the perspective from which the EIA-process is analysed. The aim of the research is to examine participation in EIA both a theoretical and empirical way, and to interpret and explain the operation logic and efficacy of participation. There are three main research tasks in the study. The first task is to create a theoretical framework for analysis of public participation in EIA. For this purpose, the theoretical and methodological triangulation is made in the study. There are four main parts in the triangulation. Firstly, the elements of participative and deliberative democracy and communicative planning theories are combined. This theoretical discussion shows what kind of democracy and planning EIA can represent. Secondly, network analysis and evaluation are integrated in the methodological triangulation. The concepts of policy networks and intervention theory are used in theoretical and methodological manner. The outcomes of theoretical and methodological triangulation are criteria of 'deliberative EIA' and four policy network models of EIA as an instrument of public participation: 1) EIA as a negotiation process; 2) EIA as a technical process of information collection, 3) EIA as an information instrument; and 4) EIA as tool for controlling of participation. While the theoretical part of the thesis has its own analytical objectives, these policy network models are utilized with evaluation criteria in the empirical part of the study.

The second research task is to analyse the historical development of participation in Finnish EIA legislation. The focus of this part is on the long lasting political process and arguments behind the enacting of Finnish EIA Act in 1980's and 1990's. The most important amendments of EIA legislation and the international and national reasons behind them are also considered. According to results of this part of thesis, the role of participation has been central to the Finnish EIA system. Even if the EIA Act was implemented in Finland

relatively late in 1994, the legislative foundation for public participation has always been strong. Though the implementation of participation is defined in a flexible way, Finnish EIA legislation supports public participation and in principle creates possibilities for deliberative democracy.

The third research task is to evaluate public participation in two case studies. This part includes following questions: 1) what kind of objectives do different actors seek from participation; 2) how does participation impact EIA and what are the obstacles of effective participation; and 3) how transparent and acceptable is the EIA process? The two cases used, the EIA of a road project and the final disposal of nuclear waste, show how much the aims, the implementation and the effectiveness of public participation can not only vary between different projects, but also during the planning process in one certain project. Notably, in the nuclear waste case, the nature of top-down instrument of EIA was clearly observed, while the developer of the project assumed a dominant role. The three elements of policy network (actors, arenas and agenda) were defined by the developer. Even if participation was carried out with great visibility, professional implementation and sufficient resources, the impact of public participation and lay people expertise was not so essential, while the economic and political interests of the project and the role of experts were in central role. In this case study EIA represents the policy network model of controlling of participation: the role of governance was more important than deliberative participation. In the road case the planning situation was more open. There did not seem to be the same 'need' to define and control participation and the agenda of the EIA. The contribution of citizens was used in planning in a more effective manner. The EIA assumed a more traditional role – as an information distribution tool, and as a place for open discussion and effective participation.

The case studies suggest that the legislative base can not alone guarantee the effectiveness of public participation. Most important factor is the attitude of main actors. Each EIA process is unique and general theories of participation in EIA are difficult to create. In practice, the EIA is more or less an institutional process of power division between different actors, and the developer has the central role. EIA is an open arena that allows political disagreements to form and emerge into the open. However, EIA can also be used to promote political interests. EIA and participation can be harnessed by the proponent, but EIA can also feed the so called NIMBY (Not In My Back Yard) phenomenon. It is also possible, that policy instruments like EIA create a new elite – active lay experts. Theoretical ideas of deliberative democracy or communicative planning are challenging to implement in practice. At the same time it is important to estimate the criteria and expectations concerning participation. One can see, that EIA has lot of deliberative potential, but the main challenges are in the relationship between EIA and decision making, and in the structures of political power and decision making outside of EIA.

Key words: environmental impact assessment (EIA); public participation; deliberative democracy; communicative planning; policy network

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE	3
ABSTRACT	5

I TUTKIMUSASETELMA

1. JOHDANTO	13
1.1 YVA ja kansalaisosallistuminen	13
1.2 Tutkimuksen toteutus ja rakenne	16
2. TUTKIMUSONGELMA	19
2.1 Tutkimustehtävät ja -kysymykset	19
2.2 Tutkimuksen rajaukset	20
3. TUTKIMUSKOHDDE	22
3.1 Taustalla oleva yhteiskunnallinen kehityskulku	22
3.2 YVA ympäristöpolitiikan ohjauskeinona	25
3.2.1 Ympäristöpolitiikan ohjauskeinovalikoima	25
3.2.2 YVAn tavoitteisto ja politisoituvat funktiot	31
3.2.3 YVAn toteutus ja linkittyminen päätöksentekoon	38
3.3 YVA kansalaisosallistumisen välineenä	42
3.3.1 Lainsäädäntö osallistumisen pohjana	42
3.3.2 Osallistumisen toteutuminen ja haasteet YVAssa	45
3.3.3 Osallistujatyypit	54

II TUTKIMUSSTRATEGIA

4. TEOREETTISET JA METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT	61
5. METODOLOGINEN TRIANGULAATIO	68
5.1 Verkostoanalyysi	70
5.1.1 Verkostot: monta merkitystä	70
5.1.2 Poliitiikkaverkosto	72

5.2	Arviointitutkimus	78
5.2.1	Arviointikohde ja -kriteerit	80
5.2.2	Interventioteoriat tutkimuksen viitekehyksessä	85
5.3	Triangulaatiolla empiriaan	87
6.	TEOREETTINEN VIITEKEHYS	88
6.1	Teoreettinen triangulaatio	88
6.2	Deliberatiivinen YVA	95
6.3	Osallistumisen eri muodot ja tasot	97
6.4	Perusteluja osallistumiselle	104
6.5	Analyysikehikko: neljä politiikkaverkostomallia	109
6.5.1	YVA arvopainotteisena neuvotteluprosessina	109
6.5.2	YVA teknisenä tiedonkeruuprosessina	111
6.5.3	YVA tiedotusinstrumenttina	113
6.5.4	YVA osallistumisen hallinnan ja muokkaamisen välineenä	114
7.	TUTKIMUSAINEISTO	116
7.1	YVAan osallistumisen historiallinen tarkastelu	116
7.2	Esimerkkihankkeet	117

III OSALLISTUMISEN KEHITYS

8.	ENSILINJAUKSET OSALLISTUMISESTA	127
8.1	Komiteamietintö 1982: osallistumisen tarve tunnistetaan	127
8.2	Kotimaista hiljaisloa ja kansainvälinen muutospain	132
8.3	YVA '92 -työryhmä: ensimmäinen ehdotus YVA-lainsäädännöstä	135
8.4	Vahvat näkemykset puolesta ja vastaan esille	138
9.	PITKÄ POLIITTINEN KAMPPAILU	144
9.1	Kädenvääntö hallituksessa	144
9.2	Eduskuntakäsittely	147
10.	YVA-LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSET KANSALAISS- OSALLISTUMISEN KEHYSTÄJÄNÄ	153
10.1	Direktiivimuutos: YVA-lainsäädännön tarkistaminen 1999	153
10.1.1	Työryhmä täsmentää osallistumisen määritelmää	153
10.1.2	Lakiuudistus eduskunnassa	159
10.2	Lakimuutos 2006: osallisuuden laajentuminen	160

IV ESIMERKKITAPAUKSET

11. YDINJÄTTEIDEN LOPPUSIJOITUSLAITOS	167
11.1 Hankekuvaus sekä tarkasteltavaksi esitetyt vaihtoehdot	167
11.2 YVA-ohjelman laadintavaiheen tilaisuudet	169
11.2.1 Ennakkotiedottaminen ja kutsut	169
11.2.2 Tilaisuuksien osallistujamäärät	170
11.2.3 Vuorovaikutus ja puheenvuorojen kasaantuminen	173
11.3 YVA-ohjelman kuulemisvaiheen tilaisuudet	176
11.3.1 Ennakkotiedottaminen	177
11.3.2 Tilaisuuksien osallistujamäärät	177
11.3.3 Osallistujakysely	179
11.3.4 Vuorovaikutus ja puheenvuorojen kasaantuminen	181
11.4 Kirjalliset mielipiteet YVA-ohjelmasta	183
11.4.1 Mielipiteiden kuvaus	184
11.4.2 Mielipiteiden vaikuttavuus yhteysviranomaisen lausuntoon	188
11.4.3 Mielipiteet hankevastaavan YVA-selostuksessa	190
11.4.4 Kirjalliset mielipiteet politiikkaverkoston areenana	194
11.5 Kirjalliset mielipiteet YVA-selostuksesta	195
11.5.1 Muuttunut päätöksentekotilanne	195
11.5.2 Mielipiteiden kuvaus	197
11.5.3 Mielipiteet yhteysviranomaisen lausunnossa	200
11.6 YVA-yhteyshenkilöt	203
11.6.1 Yhteyshenkilöiden toiminnan tavoitteet	203
11.6.2 Yhteyshenkilöiden toimenkuva ja itsearviointi	205
11.6.3 Yhteydenpito ja kansalaisosallistuminen	206
11.6.4 YVA-yhteyshenkilöt ja politiikkaverkosto	210
11.7 YVAn vaikuttavuus päätöksentekoon	213
11.7.1 Ratkaisuja YVAn ulkopuolella: Vuojoki-sopimus ja periaatepäätöshakemus	213
11.7.2 Kunnallinen päätöksenteko Eurajoella	215
11.7.3 Valtakunnallinen päätöksenteko	216
12. VALTATIE 4 VÄLILLÄ VIISARIMÄKI – KANAVUORI	218
12.1 Hankekuvaus ja tarkasteltaviksi esitetyt vaihtoehdot	218
12.2 YVA-ohjelmasta järjestetyt yleisötilaisuudet	220
12.2.1 Tilaisuuksien osallistujamäärät ja kansalaisnäkemykset	221
12.2.2 Yleisötilaisuudet politiikkaverkoston areenana	223
12.3 YVA-ohjelmasta esitetyt kirjalliset mielipiteet	224
12.3.1 Mielipiteiden kuvaus	225
12.3.2 Mielipiteiden vaikuttavuus yhteysviranomaisen lausuntoon	227
12.3.3 Mielipiteiden vaikuttavuus YVA-selostukseen	229
12.3.4 Kirjalliset mielipiteet politiikkaverkoston areenana	231

12.4	Puhelinkysely	232
12.4.1	Kyselyn toteutus ja keskeiset tulokset	232
12.4.2	Puhelinkysely osallistumisareenana	233
12.5	YVA-ryhmä	234
12.5.1	Ryhmän tarkoitus ja kokoonpano	234
12.5.2	Ryhmän toiminta ja osallistumisen vaikuttavuus	234
12.5.3	YVA-ryhmä politiikkaverkoston areenana	235
12.6	Tiedotustilaisuudet vaikutusten arvioinneista	236
12.6.1	Tilaisuuksien tavoite ja ennakkotiedottaminen	236
12.6.2	Tiedotustilaisuudet osallistumisareenana	237
12.7	YVA-selostuksesta esitetyt kirjalliset mielipiteet	238
12.7.1	Uusi vaihtoehto mukaan suunnitteluun	238
12.7.2	Mielipiteiden kuvaus	239
12.7.3	Mielipiteiden vaikuttavuus yhteysviranomaisen lausuntoon	241
12.7.4	Kirjalliset mielipiteet osallistumisareenana	243
12.8	YVAN vaikuttavuus päätöksentekoon ja tiesuunnitteluun	244
12.8.1	Vaihtoehtojen ja vaikutusten polarisaatio: luonto vai ihmiset?	244
12.8.2	Asukkaat mukana tiesuunnittelussa	245
12.8.3	Pitkittyvä suunnittelu: YVAN ja osallistumisen rooli hiipuu	246
13.	ESIMERKKIHANKKEET POLITIIKKAVERKOSTOINA	249
13.1	Keskeiset toimijat, osallistumisen areenat ja ajankohta	249
13.2	YVAN sisältö	251
13.3	Osallistumisen vaikuttavuus	252
13.4	YVA-menettelyt politiikkaverkostoina	255

V JOHTOPÄÄTÖKSET

14.	JOHTOPÄÄTÖKSET	261
14.1	Institutionalisoitua vallanjakoa	261
14.2	Toimijoiden politisoituvat intressit	262
14.3	Uusi elitismi	265
14.4	NIMBY-paradoksi	267
14.5	Kohtuuttomat odotukset – tarpeeton kriittisyys?	270
14.6	Teoria ja käytäntö eivät (aina) kohtaa	271
15.	LOPUKSI	273
	LÄHTEET	276
	LIITTEET	309

I

TUTKIMUSASETELMA





Johdanto

Tutkimusongelma

Tutkimuskohde

1. JOHDANTO

1.1 YVA ja kansalaisosallistuminen

Ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA) on lakisääteinen ympäristöpolitiikan ohjauskeino, jonka avulla pyritään ennaltaehkäisemään tiettyjen hankkeiden haitallisia ympäristövaikutuksia sekä lisäämään kansalaisosallistumista. YVA on eri osapuolten välinen avoin keskusteluareena, joka lisää suunnittelun ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä. YVA-menettelyllä pyritään tuomaan kansalaisten näkemykset, huolet ja toiveet mukaan hankkeiden suunnitteluun ja päätöksentekoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. YVAN tavoitteet, osallistuminen mukaan lukien, tähtäävät siihen, että ympäristövaikutuksiltaan merkittävistä hankkeista tehtäisiin laadukkaita päätöksiä.

Tarkastelen YVA-menettelyä kansalaisosallistumisen näkökulmasta: YVA edustaa tutkimuksessa modernia vuorovaikutteista ohjauskeinoa ja osallistumisen välinettä. Osallistuvan demokratian näkökulma on luonteva YVAN politologiselle tutkimukselle. YVA on poliittisen kamppailun areena, jossa toimijat pyrkivät vaikuttamaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Ympäristökysymysten yhteiskunnallistuminen asettaa perinteisen asiantuntijuuden ja teknokraattisen suunnittelutavan kyseenalaiseksi ja uudet toimijat nousevat esille YVAN kaltaisilla foorumeilla. Kansalaiset eivät ole valmiita hyväksymään sitä, että ympäristöpolitiikan linjauksista ja toimista päätetään heitä kuulematta. Mutta millaista demokratiaa YVA edustaa? Tarjoaako YVA vaikuttavan osallistumis- ja vaikuttamiskanavan vai vesittykö paraskin kansalaisaktiivisuus YVA-menettelyn institutionaalisiin rakenteisiin tai muiden toimijoiden ylivertaiseen valta-asemaan? Toteutuuko YVAssa vallan uusjako vai legitimoiko osallistuminen vain olemassa olevia valtasuhteita ja päätöksenteon rakenteita? Entä tuoko YVAan osallistuminen jotain uutta sisällöllistä lisäarvoa suunnitteluun ja päätöksentekoon?

YVAan osallistumisen tarkastelulle voidaan nähdä monia perusteita. Ensinnäkin osallistuminen on erittäin keskeinen osa ympäristövaikutusten arviointia (esim. Wood 2003). Sekä kansainvälisessä että kotimaisessa katsannossa osallistuminen on niin YVAN lainsäädännöllisessä, toiminnallisessa kuin ideaalissa keskiössä. Toisekseen YVA edustaa kiinnostavaa modernin ympäristöpolitiikan ohjauskeinoa, jonka avulla pyritään vastaamaan yhteiskunnan osallistuvan demokratian haasteisiin. Tutkimus kohdentuu toisin sanoen ajankohtaiseen kehitystrendiin, josta YVA-menettely on kuvaava esimerkki. Toisaalta suomalaisella YVA-menettelyllä on jo yli 10 vuoden perinteet ja siksi on mahdollista analysoida osallistumis-

kysymystä myös suomalaisessa ympäristövaikutusten arvioinnin kentässä. YVAan on kohdistunut myös kritiikkiä, esimerkiksi osallistumisen vaikuttavuutta on usein pidetty vähäisenä. Tästä kritiikistä kumpuaa yksi tutkimusintressi. Kolmanneksi osallistumisnäkökulma nostaa esille YVAN eri toimijat. Käsillä olevassa työssä korostuu toimijakeskeisyys. Osallistumisen tavoitteita, toteutusta ja vaikuttavuutta tarkastellaan eri toimijoiden perspektiivistä. YVA-menettely on aina siihen osallistuvien toimijoiden toteuttamaa suunnittelua – itse menettely ei aja mitään asiaa tai edusta jotain arvoa tai intressiä.¹

YVA-tutkimus on heterogeeninen ja leimallisesti monitieteinen alue. Perinteisesti yhteiskuntatieteillä on ollut vähäinen rooli alan tutkimuksessa, mutta ajan saatossa tieteenalikirjo on monipuolistunut. Nojaahan ympäristövaikutusten arvioimisenkin peruslogiikka monipuoliseen ja monialaista osaamista edellyttävään arviointiin, jonka lähtökohtana on laaja ympäristökäsitys.² Siinä missä YVA-menettely itse edustaa uuden aikakauden ympäristöpolitiikkaa, myös YVA-tutkimus nojaa monitieteisyyteen ja vanhat tieteenalarajat ylittävään ajatteluun. Ympäristökysymyksiä ei enää dikotomisesti karsinoida luonnon-tieteiden luontoa koskevaan tutkimukseen ja yhteiskuntaa tarkastelemaan yhteiskuntatieteeseen, mikä johtaisi luonnon ja kulttuurin asettumiseen toistensa vastakohtaksi. Esimerkiksi Haila (1991, 55) pitää luonnon ja kulttuurin vastakkainasettelua täysin harhaanjohtavana. YVAN toimintaympäristö ja agenda rikkovat tämän dikotomian – samoin tekee YVAa tarkasteleva tutkimus. Ympäristökysymykset nähdään pitkälle yhteiskunnallisina.

Käsillä oleva työ on siis ennen kaikkea YVA-tutkimus, tosin fokus on YVAN yhdessä ulottuvuudessa eli osallistumisessa. Valittu kansalaisosallistumisen näkökulma nivoo tutkimuksen luontevasti ja tiukasti politologiaan, ja uskonkin, että politiikan tutkimuksen näkövinkkelistä tutkimuskohteeseen saa tarvittavaa syvyyttä ja uutta lisäarvoa. Osallistumiskysymystä ovat hiljattain väitöskirjoissaan tarkastelleet esimerkiksi Häikiö (2005), Leino (2006), Niemenmaa (2005), Palviainen (2004), Puustinen (2006), Staffans (2004) ja Wallenius (2001). Tyypillistä tällekin joukolle on heidän edustamien tieteenalojen monipuolisuus – ympäristöpolitiikka ja osallistuminen ovat usean tieteenalan risteyskohdassa.³ Ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen yhteydessä osallistumisen ja vuorovaikutuksen tarkastelun on nähty edellyttävän monitieteistä tutkimusotetta ja eri tieteenalojen yhteistyötä. Esimerkiksi Määttä (2002, 59) näkee ympäristöoikeuden ja -politiikan yhteistyön hedelmällisenä arvioitaessa kansalaisosallistumista ja sen vaikuttavuutta.

1 Toisaalta on syytä muistaa, että YVA-lainsäädäntöä laadittaessa siihen on välittynyt lainsäätäjän ja esimerkiksi tiedeyhteisön tavoitteita ja näkemyksiä siitä, millainen YVAN tulisi olla.

2 Suomessa ei ole juurikaan ollut politologista YVA-tutkimusta, mutta merkittävästi enemmän kansainvälisissä yhteyksissä. Näyttääkin siltä, että kansainvälisessä YVA-tutkimuksessa on yhteiskuntatieteillä vahvat perinteet. Yhteiskuntatieteiden vahva panos näkyy kansainvälisessä YVA-kirjallisuudessa sekä alan julkaisusarjoissa.

3 Ks. aiemmasta suomalaisesta yhteiskuntatieteellisestä ympäristötutkimuksesta esim. Viinikainen (toim.) (1997). Osallistumis- ja vuorovaikutustutkimusta erityisesti kaupunkisuunnitteluun ja maankäyttöön liittyen on koonnut esimerkiksi Leino (2006, 10–14). Hänen arvionsa mukaan suomalainen osallistumistutkimus on tällä sektorilla kasvanut ja 2000-luvun taitteessa myös vallankäytön tarkastelu sai vuorovaikutus- ja osallistumistutkimuksissa aiempaa näkyvämmän roolin.

Kansalaisosallistumista YVAssa on tutkittu kansainvälisesti laajasti sekä teoreettisesti että empiirisesti. Osallistumiskysymyksen keskeisyys YVAssa näkyy myös kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa.⁴ Melko useilla osallistumistarkasteluilla on kuitenkin puutteensa. Ensinnäkin niitä leimaa usein kriittikittömyys, lähtökohtainen ideaalisuus ja osallistumisen konsensushakuisuus. Setälä (2006, 2–3) näkee, että voimakkaiden positiivisten miellejhtymien vuoksi demokratiakäsitettä venytetään yleisesti ja kokonaisvaltainen kuva demokratiasta tai jonkin toiminnan tai ilmiön demokraattisuudesta hämärtyy. YVA-menettelyyn ja sitä koskevaan osallistumistutkimukseen pätee mielestäni sama havainto. Tiettyä kriittikittömyyttä selittää demokratiaan ja osallistumiseen liittyvät lähtökohtaiset myönteiset näkemykset ja arvotukset. YVAN demokraattisuutta ja kansalaisosallistumista arvioidaan tarpeettoman usein pelkkien normatiivisten odotusten valossa. Toiseksi merkittävä osa tutkimuksista on empiirisiin tapauskuvauksiin nojaavia tarkasteluja ja tiettyjen maiden ympäristövaikutusten arviointisysteemien esittelyä. Niistä puuttuu osallistumisen ja YVAN teoreettinen analyysi.

Aiemppaa kotimaista tutkimusta on aihealueelta verraten vähän: käsillä oleva työ on ensimmäinen, jossa tehdään näin kokonaisvaltainen tarkastelu YVAan osallistumisesta suomalaisessa kontekstissa.⁵ Suomalaisessa YVA-tutkimuksessa osallistumistematiikkaan liittyvät tarkastelut ovat melko usein olleet tapaus tutkimuksia tai tietyn hankesektorin analyyseja (esim. Hokkanen 1999; 2002; 2004; Huttunen 2001; Kaskinen 1998; Kojo & Hokkanen 2004). Yleisempää perspektiivää tai oikeustieteellistä näkökulmaa YVAN osallistumiskysymykseen ovat tarjoilleet esimerkiksi Hokkanen ja Pölönen (2006), Leskinen (2002) Pölönen (2004; 2007) ja Viskari (2003). Lähinnä ympäristöhallinnon toimeksiannosta on tehty praktisia tarkasteluja ja oppaan tyyliä selvityksiä osallistumisesta YVAan (esim. Haverinen 1999; Karvinen 1997; YM 1998a).⁶ Kartoitettaessa aihepiirin suomalaista arviointitutkimusta kutustuu joukko entisestään. Hokkasen (2004) lisensiaattitutkimus kansalaisosallistumisen vaikuttavuudesta sekä Hokkasen ja Ruuskasen (2005) kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuutta evaluoiva tutkimus lienevät tutkimuskohteen ainoita arviointitutkimuksen kotimaisia esimerkkejä.⁷

Kansalaisten osallistumisen analyysi edellyttää huomion suuntaamista osallistumisvälineen ja poliittisen järjestelmän lisäksi myös kansalaisyhteiskuntaan.⁸ Kansalaisuus viittaa yhteisön jäsenyyteen

4 Alan tutkimus ja julkaisut painottuvat maihin, joissa on pisimmät YVA-perinteet. Työn kirjallisuusaineistossa onkin keskeisimpänä pohjoisamerikkalainen, brittiläinen ja australialainen YVA-kirjallisuus, jota on ylivoimaisesti eniten tarjolla. Näistä maista tuleva YVA-tutkimus hallitsee muun muassa alan julkaisusarjoja. Oma merkityksensä käsillä olevalle työlle on myös pohjoismaisella YVA-tutkimuksella.

5 Suomalaisen YVAN syntyä ovat ansiokkaasti tarkastelleet esimerkiksi Sairinen (2000) ja Kaskinen (1998), mutta heidänkään töissään ei osallistuminen ole ollut analyysin keskiössä.

6 Osallistumisen ja vuorovaikutuksen oppaita sekä käytännöllisiä selvityksiä ja ohjeistuksia on tehty lukuisia myös muihin ympäristöpolitiikan hallinnollisiin tarpeisiin ja prosesseihin, kuten kaavoitukseen sekä metsä- ja tiesuunnitteluun. Ks. esim. Loikkanen ym. (1997); Paldanius (1997); SM (2005); Syrjänen (2005); Tiehallinto (2006); Vehmas ym. (2007); VM (2002); (2005); YM (2006a).

7 Enemmän suomalaisesta YVA-tutkimuksesta ks. luku 5.2.

8 Ks. kansalaisyhteiskunnan erilaisista tulkinnoista sekä suhteesta valtioon erilaisissa poliittisissa järjestelmissä Seligman (1992).

– osallistuminen taas aktiiviseen jäsenyyteen. (Kettunen & Kiviniemi 2000, 49.) Micheletti (1995, 5–6) toteaa, että erityisesti paikallinen kansalaisyhteiskunta on keskeinen välittävä tekijä kansalaisten ja poliittishallinnollisten järjestelmien välillä. Keane (1998, 170) muistuttaa, että juuri kansalaisyhteiskunta on tärkeä paikallisen päätöksenteon arena. Käytännössä YVAakin toteutetaan luonteeltaan paikallisten hankkeiden suunnittelussa, jolloin osallistumisjärjestelyt tähtäävät paikallisen kansalaisyhteiskunnan aktivoimiseen ja paikallisesti merkittävien asioiden nostamiseen suunnitteluagendalle. Aktiivisuus pyrkii asettumaan perinteisten järjestelmien ja poliittisten jakojen ulkopuolelle samalla kun siihen liitetään deliberatiivinen pyrkimys asioiden julkisuudesta: kansalaisaktiivisuus rakentaa julkista poliittista kansalaisuutta (Rättilä 2001, 198–203).

YVA sijoittuu osallistumisen ja vaikuttamisen areenana uudelle maaperälle, perinteisen edustuksellisen toiminnan ja puhtaan kansalaisyhteiskuntamallin välimaastoon.⁹ YVAN asemaa ja tehtävää osallistumisen välineenä voi olla vaikea hahmottaa siinä jaottelumallissa, missä yhteiskunta jaetaan valtioon ja kansalaisyhteiskuntaan (ks. esim. Berndtson 1993, 44). Paloheimo ja Wiberg (1997, 148) muistuttavat, että kansalaisyhteiskunnassa aktiivisuus on nimenomaisesti kansalaisista lähtevää ja toiminta sekä organisaatiot ovat valtiosta riippumattomia. Organisaatiot eivät ole valtion luomia, vaan kansalaisten itse omien tavoitteiden edistämiseksi perustamia yhteenliittymiä. Näin ollen esimerkiksi YVA ei ole aito kansalaisyhteiskunnan luomus. Osallistumisen instrumenttina YVA on julkinen mutta osallistumisen muoto on suora, joka taasen liitetään usein kansalaisyhteiskunta-ajatteluun. Käytännössä YVA on jäänyt jo syntyessään näiden kahden yhteiskunnan peruspilarin väliin.

Modernin yhteiskunnallisen osallistumisen ymmärtäminen edellyttää ennen kaikkea valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen suhteen tunnistamista. Demokratian kannalta on tärkeää, että kansalaisyhteiskunta ja valtio ovat olemassa omina toiminta-alueinaan – toimiva demokratia tarkoittaa sekä valtiollista demokratiaa että demokratiaa kaikissa kansalaisyhteiskunnan osajärjestelmissä (Berndtson 1993, 211). Tarkasteltaessa YVAa osallistumisen näkökulmasta ollaankin itse asiassa hyvin lähellä niitä peruskysymyksiä, joita puntaroidaan arvioitaessa kansalaisyhteiskunnan ja valtion välisen eron merkitystä koko demokratialle.

1.2 Tutkimuksen toteutus ja rakenne

Väitöstyön formaattina on monografia, mutta se koostuu osittain aiemmin tuotetuista julkaisuista. Työn pohjana ovat liseniaatintyöni (Hokkanen 2004) sekä joukko artikkeleita ja raportteja, joissa olen käsi-

9 Janoski (1998, 12–13) sijoittaa kansalaisyhteiskunnan valtiollisen ja yksityisen alueen väliin ”julkiseen tilaan” (*public sphere*), jonne myös YVA luonteavasti sijoittuu. Se on alue, jossa valtiollinen ja yksityinen taso sekä lukuisat erilaiset toimijat kohtaavat.

tellyt YVA-menettelyä ja siihen osallistumista.¹⁰ Käsillä oleva tutkimus on usean vuoden tutkimusrupeaman lopputulema, jossa pystyn hyödyntämään aikaisempia tuotoksiani ja tutkimustuloksia niin, että syntyy kokonaisvaltainen ja laaja tarkastelu suomalaisesta YVA-menettelystä osallistumisen välineenä. Artikkeliväitöskirjan tavoin kokoan aiempia tuotoksiani tässä yhdeksi kokonaisuudeksi, mutta teknisesti niitä on muokattu ja ne on sulautettu monografian tekstiosuuksien sisään. Tämä on mahdollistanut alkuperäistekstien välisten päällekkäisyyksien poistamisen, esitystarkkuuden muokkaamisen yhteneväksi ja tekstin tiivistämisen. Asioiden priorisointi on jättevöittänyt tutkimuskohteen tarkastelua ja teksti on muokkaantunut rakenteellisesti yhdeksi, johdonmukaisesti eteneväksi kokonaisuudeksi.

Lisensiaatintyössäni tein synteysin yhdestä suuresta YVA-menettelystä ja kansalaisosallistumisesta. Samassa yhteydessä pystyin testaamaan teoreettisia ja metodologisia valintoja. Nämä kokemukset olen pyrkinyt siirtämään käsillä olevaan työhön sekä terävöittämään ja syventämään erityisesti tutkimuksen teoreettista tasoa. Lisäksi empiriaosuudessa esimerkkihankkeen saa rinnalleen toisen YVA-menettelyn sekä kokonaan uuden aineistokokonaisuuden, jossa tarkastelen YVAan osallistumista historiallisessa valossa. Edellisessä hyödynnän aiempaa tutkimusta ja tuotoksia, jälkimmäinen on kokonaan uusi, väitöstyöhön koottu empiriakokonaisuus.

Käsillä oleva tutkimus jakautuu viiteen osaan. Ensimmäisessä osassa (pääluvut 1–3) esittelen väitöstyöni tutkimusasetelman. Johdannon jälkeen pääluvussa 2 käyn läpi tutkimustehtävät ja -kysymykset sekä teen tarkastelun keskeiset rajaukset. Pääluvussa 3 esittelen tutkimuskirjallisuutta hyödyntäen tutkimuskohteen: YVA-menettelyn ympäristöpolitiikan ohjauskeinona ja osallistumisen välineenä. Pääluvun aloittaa tiivis historiallinen taustoitus tutkimuskohteeseen. Luvun loppuosa on varattu YVAan osallistumisen reunaehtojen, toteutuksen ja haasteiden käsittelyyn sekä eri osallistujatyyppejä esittelyyn.

Tutkimuksen toinen osa (pääluvut 4–7) on varattu tutkimusstrategian esittelylle. Ensin pääluvussa 4 kuvaan tutkimukseni keskeisiä ontologisia ja epistemologisia sitoumuksia ja teoreettismetodologisia lähtökohtia. Pääluvussa määritellään tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ja esitellään työn teoreettimetodologinen triangulaatio (yhteiskäyttö). Pääluku 5 on varattu metodologialle. Esittelen siinä metodologisen triangulaation kaksi elementtiä, ensin luvussa 5.1 verkostanalyysin ja luvussa 5.2 arvointitutkimuksen. Pääluvun lopuksi kuvaan, miten sovellan näiden yhdistelmää esimerkkihankkeiden analyysissä. Pääluku 6 muodostaa työssä oman keskeisen kokonaisuuden: siinä lähestyn tutkimuskohdetta teoreettisesti tutkimuskirjallisuutta ja erilaisia typologioita hyödyntäen ja rakennan työn empiiriselle osalle analyysikehikon. Pääluvun teoreettinen tarkastelu ja keskustelu tutkimuskirjallisuuden kanssa syntetisoituvat deliberaatiivisen YVA:n kriteereihin ja edelleen neljään politiikkaverkostomalliin. Tutkimusaineiston sekä sen kokoamisen ja käsittelyn käyn läpi pääluvussa 7.

10 Aikaisempiin tuotoksiini viitataan tekstissä normaalin viittaustekniikan mukaisesti. Niiltä osin kun teksti on esimerkiksi empiricalukujen osalta yhtenevä jonkin aiemman tuotokseni kanssa, jatkuvaa viittausta ei tehdä. Näissä tekstiosuuksissa on erillisellä alaviitteellä täsmennetty tekstin perustuvan tiettyyn aikaisempaan tuotokseen.

Tutkimuksen kolmannessa osassa (pääluvut 8–10) siirryn empiriaan ja tarkastelen suomalaisen YVA:n osallistumisen historiallista kehitystä. Ensin pääluvussa 8 taustoitin suomalaisen ympäristöpolitiikan vaihetta, jossa tunnistettiin YVA-menettelyn ja suoran osallistumisen tarve. Pääluvussa 9 analysoin YVA-lain syntyvaiheita keskittyen sekä lain valmisteluun että sen eduskuntakäsittelyyn. Päälukuun 10 olen koonnut YVA-lain myöhemmät muutokset ja arvioin niiden merkitystä osallistumisen kannalta.

Työn neljäs osa kattaa pääluvut 11–13, ja siinä tarkastelu viedään kahteen esimerkkihankkeeseen. Työn teoreettista viitekehystä hyödyntäen arvioin osallistumisen toteutusta ja vaikuttavuutta kahdessa keskenään hyvin erilaisessa esimerkkihankkeessa. Analyysi etenee molemmissa pääluvuissa kronologisesti yksi osallistumisareena kerrallaan. Pääluvussa 13 analysoin esimerkkihankkeita rinnakkain ja kuvaan millaisia politiikkaverkostoja ne olivat.

Tutkimuksen viides osa kokoaa keskeiset tulokset ja johtopäätökset (pääluku 14) ja näistä kumpuaavan pohdinnan (pääluku 15).

2. TUTKIMUSONGELMA

2.1 Tutkimustehtävät ja -kysymykset

Tutkimuksessa tarkastellaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (YVA) kansalaisosallistumisen välineenä. Osallistuminen on näkökulma YVA:n analyysiin. Tutkimus on luonteeltaan sekä kuvaileva että selittävä. Tavoitteena on yhtäältä jäsentää osallistumista YVA-menettelyssä sekä teoreettisesti että empiirisesti, ja toisaalta selittää osallistumisen toimintalogiikkaa ja vaikutusmekanismeja. Tutkimusongelma on jaettu kolmeen tutkimustehtävään ja samalla tarkastelulle syntyy sen perusrakenne. Kukin tutkimustehtävä muodostaa oman kokonaisuutensa ja tutkielman osan: osallistumiskysymystä tarkastellaan ensin teoreettisesti, sitten historiallisessa valossa ja kolmanneksi käytännön kokemusten kautta.

Ensimmäisenä tutkimustehtävänä on luoda YVAan osallistumisen analyysille teoreettinen viitekehys (luvut 5–6). Ideana on yhdistää arviointitutkimuksen ja verkostoanalyysin elementtejä ja rakentaa osallistumisen tarkastelulle analyysityökalu, jolla on mahdollista tarttua prosessiluonteiseen ympäristöpolitiikan ohjauskeinoon, kuten YVAan. Teoreettisen keskustelun avulla jäsennetään, millaista demokratia- ja suunnitteluideaa YVA voi edustaa. Tutkimuksen teoreettisessa osassa analysoidaan millainen politiikkaverkosto YVA on kansalaisosallistumisen kannalta. Arviointitutkimuksen ja politiikkaverkoston teoreettimetodologisella triangulaatiolla eli yhteiskäytöllä kehitetään neljä politiikkaverkoston muotoon työstettyä interventioteorioita YVAsta osallistumisvälineenä. Neljän politiikkaverkostomallin taustalla ovat työssä määritellyt deliberatiivisen YVA:n kriteerit. Ainespuina hyödynnetään sekä osallistuvan demokratian politologista että suunnitteluteoreettista keskustelua ja tutkimusta. Ensimmäisen tutkimustehtävän osalta keskeisiä tutkimuskysymyksiä ovat: 1) Millaisia tavoitteita osallistumiselle voidaan asettaa? 2) Mitä osallistumisen tasoa YVA voi edustaa? 3) Mitkä ovat deliberatiivisen YVA:n kriteerit? 4) Millaisia interventioteorioita YVAsta osallistumisen välineenä voidaan luoda? Osion tavoitteena on siis tarkastella teoreettisesti osallistumista YVA-menettelyssä: se ei ole pelkkä empiirisen analyysin teoreettimetodologinen taustoitus, vaan teoreettisella osiolla on myös oma analyttinen tavoite.

Toisena tutkimustehtävänä analysoidaan YVAan osallistumisen historiallista kehittymistä ja muutoksia Suomessa (luvut 8–10). Tarkastelukohteena ovat YVA-lain syntyyn liittynyt poliittinen prosessi sekä osallistumisen kannalta keskeiset YVA-lain muutokset. Lopputuloksena syntyy kokonaisvaltainen

kuvaus ympäristövaikutusten arviointiin liittyvän osallistumisen muutoksista ja kehityksestä Suomessa. Historiallisen tarkastelun osalta keskeisiä tutkimuskysymyksiä ovat: 1) Mitkä tekijät ja toimijat vaikuttivat osallistumiskysymyksen syntyyn ja kehittymiseen Suomen YVA-menettelyssä ja -lainsäädännössä? 2) Millaisia tavoitteita osallistumiselle on eri vaiheissa asetettu? 3) Mitä tutkimuksen politiikkaverkostomallia eri toimijoiden osallistumiskäsitykset ovat eri vaiheissa edustaneet? Tässä osiossa huomioidaan sekä kansainväliset että kansalliset muutospaineet, jotka ovat vaikuttaneet suomalaisen YVAn kehittämiseen ja osallistumiskäytänteisiin.

Kolmantena tutkimustehtävänä on jäsentää osallistumisen käytännön toteutusta sekä arvioida osallistumisen vaikuttavuutta (luvut 11–13). Kaksi esimerkkihanketta muodostavat oman empiirisen kokonaisuuden ja tutkimuksen osan. Tässä tutkimuksen osassa testataan tutkimuksen teoreettisia osallistumismalleja (interventioteoriat) käytännön YVA-hankkeissa. Monikriteerisellä arviointitutkimuksella evaluoidaan, millaisia tavoitteita osallistumiselle asetetaan, miten osallistuminen vaikuttaa ja mitkä ovat vaikuttavuuden mahdollisia esteitä, miten läpinäkyviä ja avoimia YVA-menettelyt ovat ja miten hyväksyttävänä osallistumisvälineenä sitä pidetään. Kahden keskenään hyvin erilaisen esimerkkihankkeen kautta peilataan suomalaisia YVA-kokemuksia osallistumisen näkökulmasta. Valitut esimerkkihankkeet osoittavat sekä YVAan osallistumisen ongelmakohtia ja haasteita että YVAn kaltaisen osallistumisinstrumentin vahvuuksia. Kolmannen tutkimustehtävän keskeisiä tutkimuskysymyksiä ovat: 1) Millaisia tavoitteita esimerkkihankkeiden eri toimijat asettivat osallistumiselle? 2) Miten osallistuminen käytännössä toteutettiin? 3) Mitä politiikkaverkostomallia eri osallistumiskeinot esimerkkitaapauksissa edustivat? 4) Miten avoimia ja hyväksyttäviä osallistumisvälineitä YVA-menettelyt olivat? 5) Mikä oli osallistumisen vaikuttavuus esimerkkihankkeissa ja mitkä tekijät olivat vaikuttavuuden esteenä? 6) Miten osallistuminen edistää tai estää koko YVAn vaikuttavuutta?

2.2 Tutkimuksen rajaukset

Tutkimusotehtävien ja valitun lähestymistavan vuoksi on tarpeen tehdä neljä tärkeätä rajausta. Ensimmäinen rajaus kohdentaa osallistumistutkimuksen vain yhteen ympäristöpolitiikan ohjauskeinoon, ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn. YVAa lähestytään osallistumisvälineenä ja prosessina, jolloin mielenkiinto kohdentuu YVA-menettelylle ja osallistumiselle asetettuihin tavoitteisiin, YVAn rakenteeseen, dynamiikkaan ja toimijoihin sekä asiasisältöön. Sen sijaan, että analyysi kohdentuisi yleisemmin suorien osallistumismahdollisuuksien ja osallistuvan demokratian ilmiöihin tai useisiin ympäristöpolitiikan ohjauskeinoihin, YVA edustaa tutkimuksessa erityistapausta osallistuvaa demokratiaa ja aktiivista kansalaisosallistumista korostavassa laajemmassa kehityskulussa. Rajaus antaa toisaalta mahdollisuuden tarkastella osallistumiskysymystä kyseisen osallistumisvälineen osalta hyvin perusteellisesti.

Toisen tärkeän rajauksen myötä analyysi kohdentuu vain YVA-lain (468/1994) tarkoitamiin ympäristövaikutusten arviointimenettelyihin. Ympäristövaikutusten arviointia sovelletaan myös strate-

gisella tasolla suunnitelmiin ja ohjelmiin (ns. SOVA-menettely)¹¹ sekä pienemmissä hankkeissa muiden ympäristösäädösten¹² kautta, mutta tässä tarkastellaan vain niin sanotun hanketason ympäristövaikutusten arviointia. Näin jo siksi, että hanketason ympäristövaikutusten arviointimenettelyjä on tehty Suomessa jo yli kymmenen vuotta lähes 300 hankkeessa, kun taas strategisen tason YVA-lainsäädäntö astui voimaan vasta vuonna 2005.

Kolmanneksi tarkastelu rajautuu vain yhteen YVA-menettelyn keskeiseen elementtiin, osallistumiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että koko YVAn evaluointi ja esimerkiksi vaikuttavuuden tarkastelu ei ole tutkimuksen keskiössä (vrt. esim. Hokkanen & Kojo 2003). Osallistumisen analyysi linkittyy toki YVAn muuhunkin tavoitteistoon, eikä sitä ole mielekästä tutkia kontekstistaan keinotekoisesti irrotettuna ilmiönä. Silti analyysin johdonmukaisuuden vuoksi esimerkiksi YVA-menettelyn ympäristönsuojellisen vaikuttavuus ei ole käsillä olevassa tarkastelussa kiinnostuksen kohteena. Politologiselle YVA-tarkastelulle osallistuminen on mitä luontevin tutkimuskohde.

Neljäs rajaus koskee pitäytymistä suomalaisessa YVA-menettelyssä.¹³ Tutkimuksessa syntyy kattava tarkastelu nimenomaan suomalaisen YVAn historiallisesta kehityksestä sekä käytännön kokemuksesta osallistumisen näkökulmasta. Suoran osallistumisen ilmiötä on perusteltua tarkastella Suomen omaa poliittista järjestelmää vasten. Sadler (1996, 37) onkin todennut, että YVA-menettelyä voidaan ymmärrettävästi arvioida vain sen omassa juridisessa ja poliittishallinnollisessa viitekehyksessä. Lisäksi YVA sijoittuu mielenkiintoisella tavalla suomalaisen demokratiakehityksen yhteen murrosvaiheeseen, 1990-luvun edustuksellisen demokratian kohtaamaan luottamuspulaan ja suorien osallistumismuotojen kehityskulkuun. Pitäytymisellä suomalaisessa YVA-menettelyssä on myös käytännöllinen perustelu: tällä rajauksella tutkimus säilyy hallittavan kokoisena ja mahdollistaa edellä esitettyjen kolmen tutkimustehävän riittävän syvällisen analyysin.

11 Strategisen tason arvioinnista säädetään laissa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005, SOVAL). Ks. SOVA-menettelystä ja sen soveltamisesta esim. Hildén ja Jalonen (2003) ja Kokko (2007).

12 Esimerkiksi ympäristönsuojelulaki (86/2000) ja maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). On myös huomattava, että eri hankeyhteyksissä tehdään erilaisia vapaaehtoisia ja -muotoisia ympäristövaikutusten arviointeja, vaikka hankkeilla ei ole varsinaista YVA-velvoitetta. Ympäristövaikutusten arviointia käytetään siis myös yleisterminä kuvaamaan vaikutusten arviointia ympäristökysymyksissä.

13 Tutkimuksen teoreettisessa osassa hyödynnetään toki laajasti kansainvälistä osallistumis- ja YVA-kirjallisuutta.

3. TUTKIMUSKOHDE

3.1 Taustalla oleva yhteiskunnallinen kehityskulku

YVA on lähtöisin Yhdysvalloista, jossa sitä alettiin kehittää 1960-luvun lopussa korvaamaan kapea-alaista kustannus-hyötyanalyysiä (Connelly & Smith 2003, 147, 188). Yhdysvaltojen YVA-laki (*National Environmental Policy Act*) astui voimaan 1970 (EPA 1993). Suomessa YVAN tarvetta ryhdyttiin selvittämään jo 1980-luvun alussa, mutta vasta kasvanut kansainvälinen paine ja Suomen liittyminen Euroopan talousalueeseen saivat aikaan lain toteutumisen (Pölonen 2004, 16). YVA-laki astui Suomessa voimaan kansainvälisesti katsottuna verrattain myöhään syyskuussa 1994. Ympäristöviranomaiset pitivät YVA-lakia vuosikymmenen tärkeimpänä ympäristölakina. YVA-lain säätämisen yhteydessä käytiin kova poliittinen kädenvääntö, jonka keskeinen teema oli juuri kansalaisosallistuminen (Sairinen 2000, 158–168).

YVAN rantautuminen Suomeen 1990-luvun puolivälissä asettuu ympäristökysymysten ja ympäristöpolitiikan kannalta 1980-luvulta käynnistyneeseen kehitysjaksoon (Sairinen 1996; Sairinen ym. 1999). Ympäristökysymykset ovat saaneet vakiintuneen roolin yhteiskuntapolitiikassa ja kansalaiskeskustelussa. Ympäristöön ja ympäristöongelmiin liittyvät teemat ovat arkipäiväistyneet ja ympäristötietoisuus on kasvanut ja levinnyt laajalle yhteiskunnan eri kerrostumiin. Samalla ympäristöongelmat ovat myös monitukaistuneet ja globalisoituneet¹⁴ – kehityskululle tyypillisiä teemoja ovat esimerkiksi ilmastonmuutos, kestävä kehitys, luonnon monimuotoisuus ja ekologinen modernisaatio.¹⁵ Ympäristöpolitiikka on jalostunut omaksi politiikkalohkoksi ja ympäristölainsäädäntö on kehittynyt. Toisaalta ympäristökysymykset näkyvät entistä vahvemmin myös muilla politiikkalohkoilla. Sairinen (1996, 25) puhuu politiikan sisälönmuutoksesta. Tavoitteena on ympäristökysymysten monialainen ja sektorirajat ylittävä tarkastelu. Ilmiö edistää myös vuorovaikutuksen ja kansalaisosallistumisen kehittymistä (esim. Leskinen 2003).

14 Ympäristökysymysten globalisoituminen näkyy myös ylikansallisten ympäristöjärjestöjen kasvaneessa roolissa (Väliveronon 1994a, 47).

15 Tarkasteluun kytkeytyy myös keskustelu riskiyhteiskunnasta ja ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen kehityksestä ja muutoksesta, ks. enemmän luku 3.2.

Käsillä olevan tutkimuksen näkökulman kannalta ympäristöpolitiikka muotoutuu erilaisten toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa, ja siinä joudutaan yhteen sovittamaan erilaisia arvoja ja intressejä (Laine & Jokinen 2001, 49; Sairinen 1996, 28).

YVA-lain voimaantulo asettui myös lainsäädännöllisesti mielenkiintoiseen murrosvaiheeseen. 1990-luvulla toteutettiin yhtäältä laajoja ympäristölainsäädännön uudistuksia (esim. Similä 2007) ja toisaalta perusoikeusuudistus, jotka korostavat kansalaisosallistumista, vuorovaikutusta ja päätöksenteon avoimuutta: päätöksentekoprosesseja on avattu uusille toimijoille (Määttä 2002, 36). Perusoikeusuudistuksen myötä määriteltiin ensimmäistä kertaa kansalaisten oikeus osallistua omaa elinympäristöä koskevien asioiden päätöksentekoon (Mutanen 2002, 91–92). YVA on esimerkki suuntauksesta, jossa halutaan tuoda päätöksentekoa ja omaa elinympäristöään koskevaa suunnittelua lähemmäksi kansalaisia. Ympäristöongelmat määrittyvät yhä enemmän yhteiskunnallisten prosessien ja avoimien sosiaalisten vuorovaikutustilanteiden kautta – samalla korostuu kansalaisyhteiskunnan rooli ympäristökysymyksissä.

Suomalaisessa yhteiskunnassa ovat syvälle juurtuneet perinteet edustuksellisesta vallankäytöstä. Suunnittelu ja päätöksenteko ovat toimineet pääsääntöisesti asiantuntija-, virkamies- ja luottamushenkilövetoisesti ilman kansalaisten suoraa osallistumista. Kaikkinensa osallistumisen muodot ovat Suomessa perinteisesti olleet hyvin maltillisia ja yhteiskuntanormien mukaisia (ks. esim. Grönlund 2006; Siisiäinen 1990). Myös kansalais- ja ympäristöjärjestöjen toimintavalikoima on ollut maltillista (Konttinen 1998; Siisiäinen 1998). Jonkinlaista muutosta radikaalimpaan suuntaan syntyi vasta 1990-luvulla esimerkiksi eläinoikeusliikkeen toimintamalleissa (Konttinen & Peltokoski 2004, 177). Koskiahon (2002, 39) näkee, että Suomessa ei ole ollut sellaista yleistä kulttuurista traditiota, jossa kansalaisilla on valta käyttää suoraa osallistumista. Vaikka demokratia sinällään on ollut suomalaisen yhteiskunnan perusarvo, ovat osallistuvan demokratian osallistumis- ja vaikuttamiskeinot lisääntyneet vasta parin viime vuosikymmenen aikana.¹⁶

Mielipideilmasto osallistuvalla demokratialla ja uusilla osallistumismuodoilla on myönteinen. Paloheimon (2006, 135) tarkastelun valossa suomalaisessa yhteiskunnassa on osallistuvan demokratian kannatusta, joskin tämä näkemys ei ole ainoa: suomalaiset kannattavat myös edustuksellista demokra-

16 Suomessa on 1980-luvun alkupuolelta eri aloilla järjestetty lukuisia suunnittelun kokeiluhankkeita, joissa on pyritty kehittämään vuorovaikutteista suunnittelua. Myös suunnittelukäytäntöjä ja lainsäädäntöä on kehitetty. (Paldanius 1997, 46; Leskinen 2003). Pyrkimys kansalaisten osallistamiseen on heijastunut monissa 1990-luvun lainsäädäntöreformissa. Näistä mainittakoon vuonna 2000 voimaan tulleen uuden perustuslain (731/1999) 2 §: ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” Muita vastaavia ovat esimerkiksi Kuntalain (365/1995) 27 §: ”Valtuuston on pidettävä huolta siitä että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan” sekä Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), jonka tarkoituksena lain 3 §:n mukaan on: ”... toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan”. Samoin maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) edellyttää osallistumiskanavia suunnittelun osallisille. Ks. suoraa osallistumista korostavista lakiuudistuksista esim. Mutanen (2002); Määttä (2002).

tiaa ja vahvaa johtajuutta. Liian pitkälle meneviä yleistyksiä suomalaisten suhtautumisesta eri demokra-
tiamuotoihin ei Paloheimon (2006, 151) mielestä ole syytä tehdä. Hänen tarkastelusta käy myös ilmi,
että yleinen demokratian arvostus on Suomessa verraten korkeaa, poliittiset instituutiot sekä puolueet
nauttivat yhä laajaa luottamusta. Uusien YVAN kaltaisten suorien osallistumismuotojen esiinmarssi ei
siis Suomessa näyttäisi perustuvan ensisijaisesti yleiseen demokratiakritiikkiin tai poliittisen järjestelmän
luottamuspuolaan. Sen sijaan muutoksia on nähtävissä siinä, miten kansalaisten poliittinen aktiivisuus
kanavoituu ja muuttuu. Esimerkiksi äänestysaktiivisuus on laskenut Suomessa 1980-luvun lopulta alkaen
(Grönlund 2006, 72). Vaikka suomalaisten poliittinen aktiivisuus on tietyillä edustuksellisen demokra-
tian mittareilla laskenut ja on yhä luonteeltaan sovinnaista, Suomessa on todellista valmiutta suoraan
osallistumiseen (Grönlund 2006, 82, 88–89). Tästä kehityskulusta kasvaa otollinen maaperä YVAN
kaltaisille osallistumisen instrumenteille: kansalaisten poliittinen aktiivisuus kanavoituu edustuksellisen
järjestelmän ohii ja rinnalla uusille areenoille, joissa päätöksiä tehdään ihmisten omaan elinpiiriin liitty-
vistä asioista heitä itseään lähellä. Häyhtiö ja Rinne (2007, 89) muistuttavat, että on tärkeää nähdä koko
poliittisen osallistumisen ja aktiivisuuden kirjo. Käsitys kansalaisten passiivisuudesta voi johtua myös
liian kapeasta näkökulmasta: omaehtoinen refleksiivinen politiikka haastaa vaaliosallistumisen ja perin-
teisen poliittisen toiminnan.

Kansalaisten lisääntyvää osallistumistarvetta ilmentävät aktivoituneen kansalaistoiminnan lisäksi
useat erilaiset julkisen vallan demokratisoimispyrkimykset. Tästä esimerkkejä ovat suunnittelun ja hal-
linnon avoimuus, lisääntyneet kansalaisaloitteet ja kansanäänestykset. (Berndtson 1993, 201; Paldanius
1992, 1.) Julkisen vallan toimenpiteiden taustalla on yhteiskunnallinen kehityskulku, johon liittyvät edus-
tukselliseen demokratiaan kohdistuva kritiikki (esim. Häikiö 2005, 35–36; Rättilä 2001), edustukselli-
sen päätöksenteon tehostamisen trendi, managerialismi (esim. Valanta 2000; Heuru 2000) sekä suorien
osallistumismahdollisuuksien ja osallistuvan demokratian uusien ilmenemismuotojen esiinmarssi (esim.
Bäcklund ym. 2002a; Joas 2000; Kettunen 2004; Koskiahon ym. 2000; Paldanius 1997).¹⁷ Vaikka suo-
malaisten keskeisissä demokra-
tia-asenteissa ja luottamusmittauksissa ei ole tapahtunut merkittäviä hei-
lahteluja, julkisvalta on reagoinut 1990-luvulta lähtien yhteiskunnassa virinneeseen kritiikkiin ja suun-
tauksiin. Kansalaisia pyritään aktivoimaan yhteiskunnalliseen suunnitteluun ja päätöksentekoon monin
eri keinoin, tarjolla on erilaisia kansalais- ja nuorisofoorumeita, kaupunginaneuvostoja ja osallisuus-
hankkeita (ks. esim. Kettunen 2002; 2004). Kansalaiset halutaan ajattelutavan mukaan sitoa tiiviimmin
pätöksentekoon, mikä edellyttää niin lainsäädännöllisiä, hallinnollisia kuin poliittisia uudistuksia sekä
resurssien kohdentamista osallistumisen tukemiseen ja toteuttamiseen (Caddy 2001).

1990-luvulla kasvanut suorien osallistumismuotojen esiinmarssi sekä vaatimukset kansalaisten
osallisuudesta yhteiskunnallisten asioiden suunnittelussa ja päätöksenteossa ovat myös julkishallinnolle
suuri haaste. Bäcklund ym. (2002b, 10) toteavatkin lisääntyvästä osallistumisesta, että ”*samalla kun koko*

17 Suhonen (2006, 223) lisää tähän kehityskulkuun vielä ”*gallupdemokratian*”, joka kytkee demokratiakeskusteluun
myös joukkoviestinnän ja median intressit. Poliittiseen päätöksentekoon vaikutetaan enenevässä määrin myös eri-
laisin kannatusmittauksin: mielipidetutkimusten käyttö kansan tahdon välittäjänä on lisääntynyt.

kansalaisuuden idea oikeuksineen ja velvoitteineen on muutoksessa, kohdistuu paine myös niihin instituutioihin ja toimintamuotoihin, jotka ovat perinteisesti huolehtineet kansalaisten näkemysten edustamisesta päätöksenteossa, heidän asioidensa yhteisöllisestä järjestämisestä hallinnollisissa asiantuntijajärjestelmissä ja heidän vaikutusmahdollisuuksistaan ohjauksellisen poliittisen järjestelmän.” Ympäristöpolitiikan muutoksissa 1990-luvulla YVA edusti julkishallinnon instrumentaalista ja institutionaalista vastinetta avoimuuden ja kansalaisaktiivisuuden paineeseen sekä kansalaisyhteiskunta-ajattelun nousuun. YVA on vuorovaikutteisen suunnittelun väline ympäristöpolitiikan areenalla tapahtuvissa hankkeissa, mutta se on integroitu olemassa olevaan edustukselliseen päätöksentekojärjestelmään. Institutionalisoituminen ymmärretään tässä osallistumisen ajoittamisena tiettyyn vaiheeseen päätöksentekoa sekä osallistumismuotojen ja keskusteluagendan sovinnaisuutena. Tämä viittaa eräänlaiseen paikallistason korporatismiin, jolle on ominaista epävirallisten ryhmittymien lisääntyvät yhteydet instituutioihin, mutta samanaikaisesti poliittisten puolueiden kanssa käytävän keskustelun painoarvon väheneminen (Sairinen ym. 1999, 215–218; della Porta 2000, 243–244). YVA asettuu mielenkiintoiseen positioon, sillä se ei ole kansalaisten tuottama julkishallinnosta tai hankkeiden toteuttajista riippumaton väline. Osallistumisen ja kansalaisten kannalta keskeisiä vallan käyttäjiä YVA:ssa ovat hankevastaava¹⁸ ja yhteysviranomainen¹⁹. Nämä toimijat määrittävät vahvasti myös kansalaisosallistumisen toteuttamista YVA:ssa. Institutionaalista luonteestaan huolimatta YVAlle asetetaan suuria odotuksia eritoten kansalaisosallistumisen lisääjänä.

3.2 YVA ympäristöpolitiikan ohjauskeinona

3.2.1 Ympäristöpolitiikan ohjauskeinovalikoima

Vedungin (1998, 21) määritelmässä julkisvallan toimijat pyrkivät saamaan ohjauskeinolla aikaan tai estämään yhteiskunnallisia muutoksia, legitimoimaan olemassaoloaan tai vahvistamaan asemaansa. Ympäristövaikutusten arviointimenettely on yksi ympäristöpolitiikan ohjauskeino. Ohjauskeinot luovat yhteiskunnan toimijoille sosiaalisia normeja ja taloudellisia kannustimia sekä sanktioita tuotannolle

18 Hankevastaavalla tarkoitetaan YVA-menettelyssä toiminnanharjoittajaa tai muuta toimijaa, joka on vastuussa arvioitavan hankkeen valmistelusta ja toteuttamisesta (YVA-laki 468/1994, 2 §). YVAN toteuttamisessa sovelletaan ns. aiheuttaja maksaa -periaatetta, minkä vuoksi hankevastaava vastaa YVAN toteuttamisen lisäksi kaikista keskeisistä selvittämisestä, tiedottamisesta ja kuuluttamisesta liittyvistä kustannuksista. Toisaalta YVA-laki antaa toimenharjoittajalle varsin väljät raamit YVAN toteuttamiselle.

19 Yhteysviranomainen on asetuksessa (YVAA 713/2006) määritelty viranomainen (alueellinen ympäristökeskus), joka huolehtii siitä, että YVA järjestetään. Yhteysviranomainen mm. sovittaa yhteen YVAA muihin lakien edellyttämiin menettelyihin, hoitaa lain mukaiset tiedotukset ja kuulutukset sekä järjestää tarvittavat julkiset kuulemistilaisuudet, kokoaa pyydyt viranomais- ja asiantuntijalausunnat sekä kansalaismielipiteet ja tarkistaa YVA-ohjelman ja -selostuksen ja antaa niistä lausuntonsa. Kaikissa ydinvoimalaitoksia koskeissa YVA-menettelyissä yhteysviranomaisena toimii alueellisen ympäristökeskuksen sijaan kauppa- ja teollisuusministeriö.

ja kulutukselle. Nämä taas ohjaavat toimijoiden käyttäytymistä ja toimintaa – ohjauskeinoissa on siis perimmältään kysymys poliittisesta vallankäytöstä ja hallitsemisesta. (Sairinen 1996, 39; 2000, 36.) Ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen taustalta voidaan löytää lukuisia periaatteita ja päämääriä, kuten kestävä kehitys, aiheuttaja maksaa -periaate tai ennaltaehkäisyperiaate. Ohjauskeinot ovat hallinnollisia instrumentteja näiden poliittisten periaatteiden tavoittamiseksi (Connelly & Smith 2003, 150). Lopulta kyse on arvo- ja intressivalinnoista eli siitä, mihin suuntaan yhteiskuntaa halutaan ohjata.

Sairinen (2000, 155–156) erottaa YV:stä kaksi keskeistä ohjauskeinolle asetettua tehtävää. Suunnittelun välineenä YV:tä käytetään tunnistettaessa, ennustettaessa ja arvioitaessa ympäristövaikutuksia sekä pyrittäessä estämään tai minimoimaan haitallisia vaikutuksia. Päätöksenteon välineenä YV:llä pyritään varmistamaan, että arviot ympäristövaikutuksista vaikuttavat hankkeen päätöksentekoprosessiin. Molemmat määritelmät ilmentävät tapaa ymmärtää YV:tä ennakoivana ja ennalta ehkäisevänä ohjauskeinona. Usein YV:tä määritellään prosessiksi, jossa tuotetaan päätöksenteon tueksi järjestelmällinen ja yhtenäinen esitys suunnitteilla olevan hankkeen tai toimen vaihtoehdoista ja vaikutuksista sekä eri osapuolten kannat niihin (Leskinen ym. 1991, III, 1; Sairinen 1992, 7; Sairinen 2000, 155). Näin ymmärrettynä YV:t on kiinteä osa hankkeen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia. YV:t kulkee suunnittelun mukana osan matkaa, mutta hankkeella on elämää ennen YV:tä ja sen jälkeen. Sillä, mihin vaiheeseen suunnittelua YV:t sijoittuu, on suuri merkitys tehtäviin päätöksiin. YV:n onnistumisen kannalta keskeisiä asioita ovatkin YV:n ajoitus, osallistumisen kytkeminen YV:tä menettelyyn, olennaisten kysymysten määrittely, vaihtoehtojen muodostaminen, vaihtoehtojen haittojen lieventämistoimet ja YV:n suhde päätöksentekoon. (Juslén 1993, 17–19.)

Ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen valikoimaa ja kehittymistä voidaan taustoittaa ympäristöpolitiikan eri strategioilla. Sairinen (1996, 30) on erottanut kuusi erilaista ympäristöpolitiikan strategiaa, joiden voidaan ajatella myös edustavan tiettyä ympäristöpolitiikan aikakautta. Ensimmäinen strategia on ollut (1) luonnonsuojelu, jossa luonto ja yhteiskunta on nähty toistensa vastakohtina, jotka tulisi alueellisesti erottaa toisistaan. Toinen strategia on (2) päästöjen alueellinen ohjaus eli niin sanottu korkean piipun periaate ja kolmas (3) puhdistus- ja suodatinpolitiikan vaihe eli niin sanottu piipunpään teknologia. Näissä kahdessa ympäristöongelmat tiedostetaan ja apua haetaan lähinnä teknologiasta. Ohjauskeinojen kannalta strategioita leimaa sääntelyn keskeisyys. Ongelmana on kuitenkin nähty toimien jälkikäteisyys ja sitä kautta tehottomuus. Siksi neljäs strategia perustuukin (4) ennakoivaan ympäristöpolitiikkaan. Siinä pyritään vähentämään raaka-aineiden ja energian käyttöä sekä jätteiden ja päästöjen määriä. Apuna ovat edelleen ensisijaisesti tekniset ratkaisut, ohjauskeinovalikoimassa korostuvat taloudellinen ohjaus sekä suunnitteluohjaus (myös esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointi). Huomionarvoista on se, että tässä strategiassa ensimmäistä kertaa kiinnitetään huomiota myös kansalaisten huolestuneisuuteen ympäristöongelmista. (Sairinen 1996, 28–31.)

Viides (5) ekologisen modernisaation strategia edustaa ajattelua, jossa modernin yhteiskunnan tavoitteeksi on asetettu tuotannon ja kulutuksen ekologinen rakennemuutos.²⁰ Ympäristöpolitiikan

20 Ks. ekologisen modernisaation noususta politiikan agendalle esim. Hajer (1995, 260–263).

profiili on kasvanut koskemaan yhteiskunnan instituutioita, kulttuuria ja ihmisten elämää kokonaisuudessaan. Strategian ominaispiirteitä ovat esimerkiksi verorakenteen ekologinen rakennemuutos, talouskasvun uudelleen määrittely ja strategian kytkeytyminen kestäväen kehityksen ajatukseen. Ohjauskeinovalikoima on laaja ja yhteiskunnallisen ohjauksen sekä kannustinjärjestelmien tulisi nojautua ekologiseen rationaalisuuteen ja avoimeen kommunikaatioon.²¹ Kuudes (6) ekologisen fundamentalismin strategia edustaa syvää epäluottamusta ja muutosvaatimusta niin modernin yhteiskunnan periaatteita kuin instituutioita kohtaan. Radikaaleja muutoksia korostava strategia voidaan jakaa kahteen suuntaukseen: totalitaariseen ja suoraan demokratiaan luottavaan. Strategian ohjauskeinoille on luonteenomaista niiden radikaalius. (Sairinen 1996, 28–31.)

Edellä kuvatut ympäristöpolitiikan strategiat eivät kuitenkaan yksin selitä ohjauskeinojen valintaa ja käyttöä. Sekä Sairinen (2000) että Jokinen (2001, 89) näkevät, että uudet ympäristöpolitiikan ohjauskeinot otetaan käyttöön ennemminkin tapauskohtaisiin poliittisiin perusteisiin kuin selkeiden ympäristöpolitiikan strategioiden perusteella. Esimerkkeinä Sairinen mainitsee kokeilunhalun, tilannekohtaisen valtakäytön ja kansainvälisen paineen. Esimerkiksi YVA:n kohdalla juuri kansainvälinen paine oli ratkaiseva tekijä Suomen YVA-lain säätämisen kannalta (ks. enemmän luvut 8 ja 9).

Ympäristöpolitiikan ohjauskeinoja on arvioitu myös eri yhteyksissä Ulrich Beckin (1992) konstruoiman ”riskiyhteiskunnan” kautta. Teknologisen kehittymisen myötä yhteiskunta on Beckin mukaan siirtynyt modernista yhteiskunnasta riskiyhteiskuntaan, jota värittää uudet globaalit ja tiedollista epävarmuutta sisältävät riskit ja uhat. Hajerin (1995, 261) mukaan ympäristöriskit haastavat nyky-yhteiskuntamme määrätty institutionaaliset rakenteet ja toimintamallit. Mitä tällaiset muutokset edellyttävät ohjauskeinoilta? Esimerkiksi Kauppila (2005, 6) näkee riskiyhteiskuntakehityksen edellyttävän ympäristösääntelyä siirtymistä ennaltaehkäisystä varovaisuusajatteluun.²² Varovaisuusajattelun keskeinen sisältö on se, että tieteellisen näytön puute ei ole este ympäristönsuojelutoimien toteuttamiselle, jos silti arvioidaan, että toiminnasta aiheutuva haitta on vakava ja jopa peruuntumaton (esim. Bell & McGillivray 2006, 70). Ennaltaehkäisyn logiikkaan verrattuna varovaisuusperiaatteen sisältöön sisältyy myös epävarmojen haittojen huomioiminen. Tämä johtaa ohjauskeinojen käytön kynnyksen laskuun, jolloin painoarvoa annetaan myös riskeille ja riskinarvioinneille.

Siirtyminen varovaisuusajatteluun muokkaa myös käsitystä asiantuntijuudesta ja osallistumisesta. Epävarmuuden korostuminen on vienyt asiantuntijuuden uskottavuutta. Samalla on lisääntynyt tarve romuttaa dikotomia riskien arvioinnin ja riskien hallinnan välillä. Edellinen on perinteisesti haluttu ymmärtää arvovapaana ja objektiivisena tieteellisen tiedon ja asiantuntijuuden alueena. Riskinhallinta taas on jäänyt poliittisten ja oikeudellisten prosessien alueeksi, jossa sallitaan subjektiivisuus, arvot ja yleisesti hyväksytyt normit. Uudessa tilanteessa asiantuntija- ja maallikkotiedon merkitys ja roolit sekoit-

21 Jokinen ym. (1994, 13) pitävät YVAa ekologisen modernisaation instrumenttina.

22 Esimerkiksi Verschuuren (2003, 65–68) näkee, että varovaisuusperiaatteen rooli ympäristölainsäädännössä on kasvanut tasaisesti.

tuvat ja määrittyvät uudella tavalla. Riskinarviointia voidaan tehdä myös subjektiivisiin näkemyksiin, esimerkiksi pelkoihin ja huoliin perustuen, ja arviointien lopputuloksissa siedetään tietynasteinen epävarmuus. Tätä kautta vastaavasti osallistumisen rooli kasvaa. (Kauppila 2005, 7–11.) Tässä kehityskulussa YVAn kaltaisella osallistumista korostavalla ohjauskeinolla voi olla paljonkin annettavaa. YVAn voidaan ajatella heijastavan varovaisuusperiaatteen ideaa: onhan vaikutusten arvioinnin kohteena lähtökohtaisesti kaikki (myös epävarmat) hankkeen aiheuttamat haitalliset ympäristövaikutukset (de Sadeleer 2002, 207). Uudenlainen riskinarvioinnin ja -sääntelyn yhdistelmä yhdistettynä varovaisuusperiaatteen edellyttää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Näihin haasteisiin moniäänistä suunnittelua kunnioittava YVA kykenee vastaamaan.

Ohjauskeinoille on olemassa monia erilaisia luokittelutapoja. Esimerkiksi Vedung (1998, 30–34) jakaa ohjauskeinot kolmeen pääluokkaan: 1) oikeudellisiin-hallinnollisiin (esim. määräykset ja luvat), 2) taloudellisiin (esim. verot ja tuet) ja 3) tiedollisiin (uusi informaatio). Tässä karkeassa luokittelussa YVA asettuu ensisijaisesti tiedollisten ohjauskeinojen luokkaan (ks. ohjauskeinotyypistä esim. Vedung & van der Doelen 1998).²³ YVA tuottaa hankkeesta, sen vaihtoehdoista ja ympäristövaikutuksista uutta tietoa, joka voi olla sekä tutkittua tietoa että kansalaisnäkemyksiä. Ohjauskeinojen vaikutus rakentuu tällöin informaatio-ohjaukseen, ei taloudelliseen sanktioon tai kannustimeen. YVA myös jakaa tietoa: YVA on eri osapuolien välisen vuorovaikutuksen sekä kansalaisosallistumisen ja -vaikuttamisen areena.

Sairinen (2000, 37–38) tekee Vedungia tarkemman kuusikohtaisen ohjauskeinoiluokittelun (taulukko 1).²⁴ Ensimmäisen luokan muodostavat oikeudelliset-hallinnolliset ohjauskeinot, jotka perustuvat lainsäädännölliseen kontrolliin ja viranomaisten keskeiseen rooliin. Ohjauskeinojen taustalla on rationaalisuuden tavoittelu. Toiseen ryhmään kuuluvat erilaiset tiedolliset ohjauksen keinot. Avainsana on oppiminen: ohjauskeinot perustuvat uuden tiedon tuottamiseen, välittämiseen ja kommunikaatioon. Tiedolliset ohjauskeinot pyrkivät huomioimaan myös toimijoiden edustamat arvot. Julkinen suunnitteluohjaus on jaottelun kolmas ohjauskeinotyyppi. Näiden ohjauskeinojen taustalla on ajatus siitä, että on ylipäättään mahdollista suunnittelua ja arviointia käyttäen minimoida ympäristölle haitallisia vaikutuksia. Suunnitteluohjaus perustuu ennen kaikkea ennaltaehkäisevään logiikkaan. Taloudellisilla ohjauskeinoilla pyritään muuttamaan yhteiskunnan toimintakontekstia niin, että valittujen kustannusten ja saavutettujen hyötyjen lopputuloksena myös ympäristö hyötyisi. Tämä neljäs ohjauskeinoiluokka edustaa tietynlaista kompromissia: samalla kun esimerkiksi saastuttajan oletetaan maksimoivan voittonsa, sen myös oletetaan muuttavan käyttäytymistään kestäväan suuntaan erilaisten verojen ja velvoitteiden vaikutuksesta. Viides ryhmä, neuvottelevan ohjauksen keinot, perustuvat erilaisiin sopimuksiin. Taustalla

23 YVAlla on selvää kosketuspintaa myös oikeudellisten-hallinnollisten ohjauskeinojen kanssa, sillä se on erilaisten hallinnollisten lupien edellytys.

24 Ks. myös esimerkiksi Hakalan ja Välimäen (2003, 228–231) samansuuntainen jaottelu sekä ohjauskeino-vaikutukset. Määttä (2002, 58) tekee ohjauskeinoille viisiluokkaisen jaottelun: 1) oikeudelliset-hallinnolliset ohjaukset; 2) ympäristöasioihin liittyvä suunnittelu; 3) taloudelliset ohjauskeinot; 4) informaatio-ohjaus ja 5) itsesääntely. Myös tämä luokittelu on hyvin lähellä Sairisen typologiaa.

Taulukko 1. Ohjauskeinojen luokittelu (Sairinen 2000, 38).

Ohjauskeinoluokka	Esimerkkejä
1. Oikeudellis-hallinnollinen ohjaus	<ul style="list-style-type: none"> - kiellot - ilmoitus- ja lupamenettelyt - päästörajoitukset - luonnonsuojelualueiden perustaminen
2. Tiedollinen ohjaus	<ul style="list-style-type: none"> - tiedotus- ja valistuskampanjat - kuulemiskäytännöt ja osallistuminen - tutkimus ja kehittäminen - ympäristökasvatus - ympäristöystävällisten tuotteiden merkintä - erilaisten toimintojen ympäristövaikutusten inventointi ja monitorointi
3. Julkinen suunnitteluohjaus	<ul style="list-style-type: none"> - paikallinen ja alueellinen suunnittelu - maankäytön suunnittelu ja kaavoitus - ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA) - hoito- ja käyttösuunnitelmat - integroidut resurssisuunnitelmat - metsäsuunnitelmat; energiasuunnitelmat
4. Taloudellinen ohjaus	<ul style="list-style-type: none"> - ympäristöverot - subventiot ja tukijärjestelmät - ympäristöpohjaiset maksut
5. Neuvotteleva ohjaus	<ul style="list-style-type: none"> - kansainväliset ympäristösopimukset ja diplomatia - ympäristökonfliktien välittäminen ja sovittelu - vapaaehtoiset sopimukset - ympäristömerkit
6. Itseohjaus	<ul style="list-style-type: none"> - yksipuoliset sitoumukset - ympäristövastuu-ohjelmat

on pyrkimys konsensukseen yhteistyön ja kommunikaation kautta. Kuudes luokka on itseohjaus, jossa viranomaisten sijaan ympäristöllinen ohjausvastuu on ennemminkin toimijoilla itsellään.

Kiiskinen (2001, 38, 105) on jäsentänyt suomalaisen ympäristöpolitiikan ja ohjauskeinojen kehitysvaiheita akselilla eilen – tänään – huomenna. Siinä eilisen ohjauskeinot perustuvat lupa-, hinta- ja suunnitteluohjaukseen, jolloin päätöksiä ja valintoja tehdään kansalaisten puolesta. Tämän päivän ohjauskeinot rakentuvat tiedolliseen ohjaukseen – aivan kuten YVAkin – synnyttäen tilanteen, jossa päätöksiä ja valintoja tehdään kansalaisten kautta vaikuttamalla. Huomisen ohjauskeinojen keskeisiä tunnuspiirteitä

ovat yhteisvastuullisuus, neuvotteleva ohjaus, yhdessä osallistuminen ja yhteinen arvontuotantoprosessi: päätöksiä ja valintoja tehdään yhdessä kansalaisten kanssa. YVAN suuri haaste näyttäisikin olevan juuri tässä. Kansalaiset ja maallikkoasiantuntijuus tulisi saada perinteisen asiantuntijavetoisen ympäristösuunnittelun ja ohjauksen rinnalle.

Ohjauskeinojen luokittelulla on myös omat rajoitteensa ja ongelmansa. Ensinnäkin jaottelu on teoreettinen, käytännössä ohjauskeinolla voi olla moninaisia piirteitä ja ominaisuuksia tai sitä sovelletaan poikkeuksellisella tavalla. Toisekseen mitään ohjauskeinoja harvoin käytetään yksin: ympäristöpolitiikan toteutus perustuu usein ohjauskeinojen yhteiskäyttöön, jolloin ohjauskeinojen väliset rajat hämärtyvät. (Sairinen 2000, 39.) Kolmanneksi joillain ohjauskeinoilla, kuten YVAlla, on ominaispiirteitä, jotka voitaisiin sijoittaa useampaankin ohjauskeinoluokkaan. Luokittelusta ja sen tarkkuudesta riippuen YVA-menetelmä voidaan sijoittaa sekä tiedollisiin että julkisen suunnittelun ohjauskeinoluokkiin. Olennaista on kuitenkin ohjausvaikutuksen taustalla olevat lähtökohdat: YVA on ennakoiva ja vuorovaikutteisuuksa korostava ohjauskeino. Vaikka ohjauskeinot ovat nimenomaisesti julkisvallan keinoja ja työkaluja, niin määrittely- ja toteutusvaltaa on siirretty YVAssa toimenharjoittajalle. Tämä valta-asetelma kehystää myös olennaisesti käsillä olevaa osallistumisen tarkastelua.

Suomen ympäristöpolitiikassa viimeaikaista ohjauskeinojen kehitystä on leimannut tiedollisen ohjauksen korostuminen (esim. Kiiskinen 2001, 31–38). Tiedollisen ohjauksen merkitys kasvaa entisestään, erityisesti suhteessa lainsäädännölliseen ohjaukseen (ks. esim. YM 2006b, 1). Tiedollisen ohjauksen tarvetta korostaa ennen kaikkea kaksi tekijää: yhtäältä ohjauksen tulee olla yhä enenevässä määrin ennakoivaa, riittävän varhaisessa vaiheessa tapahtuvaa vaikuttamista, ja toisaalta ympäristöpolitiikan toteutus perustuu laajaan ja monipuoliseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen.²⁵ Erilaiset sidosryhmät ovat mukana ympäristöpolitiikan toteutuksessa ja tämä edellyttää jatkuvaa ympäristöviestinnän ja -kasvatuksen kehittämistä. Tässä kehityskulussa myös YVAlla on roolinsa. Uuden tiedon tuottajana ja muokkaajana YVA vaikuttaa ja ohjaa sekä yksittäisten hankkeiden suunnittelua ja päätöksentekoa että laajemmin ympäristöpolitiikan toteutusta. Lisäksi YVAN vuorovaikutteisuus tukee tiedollisen ohjauksen viestinnällisiä tavoitteita. Aivan erityisesti YVA palvelee niitä ympäristöpolitiikan tavoitteita, joissa kansalaisia halutaan aktivoida osallistumaan (ks. esim. YM 2006c).

Esimerkiksi Sairinen ym. (2005, 30) ovat EU:n ympäristöpolitiikkaa tarkastellessaan arvioineet myös taloudellisten ohjauskeinojen merkityksen kasvavan lähitulevaisuudessa. Tiedollisen ja taloudellisen ohjauksen kehitys linkittyy heidän mielestään tulevaisuuskuvaan, jossa haasteena ei niinkään ole perinteisten (yleensä oikeudellisten) ohjauskeinojen ja sääntelyn korvaaminen kokonaan uusilla keinoilla, vaan sääntelyn muuttaminen joustavammaksi ja eri ohjauskeinoyhdistelmien hyödyntäminen (Sairinen ym. 2005, 32). Tews ym. (2003) näkevät kehityskulun samansuuntaisena, mutta muistuttavat

25 Tämän suuntaisesta kehityksestä on lukuisia käytännön esimerkkejä. Esimerkiksi Suomen uudessa luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväin käytön strategiassa korostetaan juuri tiedollisen ohjauksen ja laajan vuorovaikutuksen merkitystä (Suomen kestäväin kehityksen toimikunta 2006)

uusien ohjauskeinojen ja ohjauskeinoyhdistelmien implementoinnin haasteista. Itse näen jossain määrin tarpeellisenä luopua ohjauskeinojen tiukasta luokittelusta ja määrittelystä: sen sijaan tulisi kehittää esimerkiksi kaikkien ohjauskeinojen tiedollisia ominaisuuksia. Moderneissa ohjauskeinoissa tulisi siis hyödyntää erilaisten ohjausmekanismien parhaita puolia.

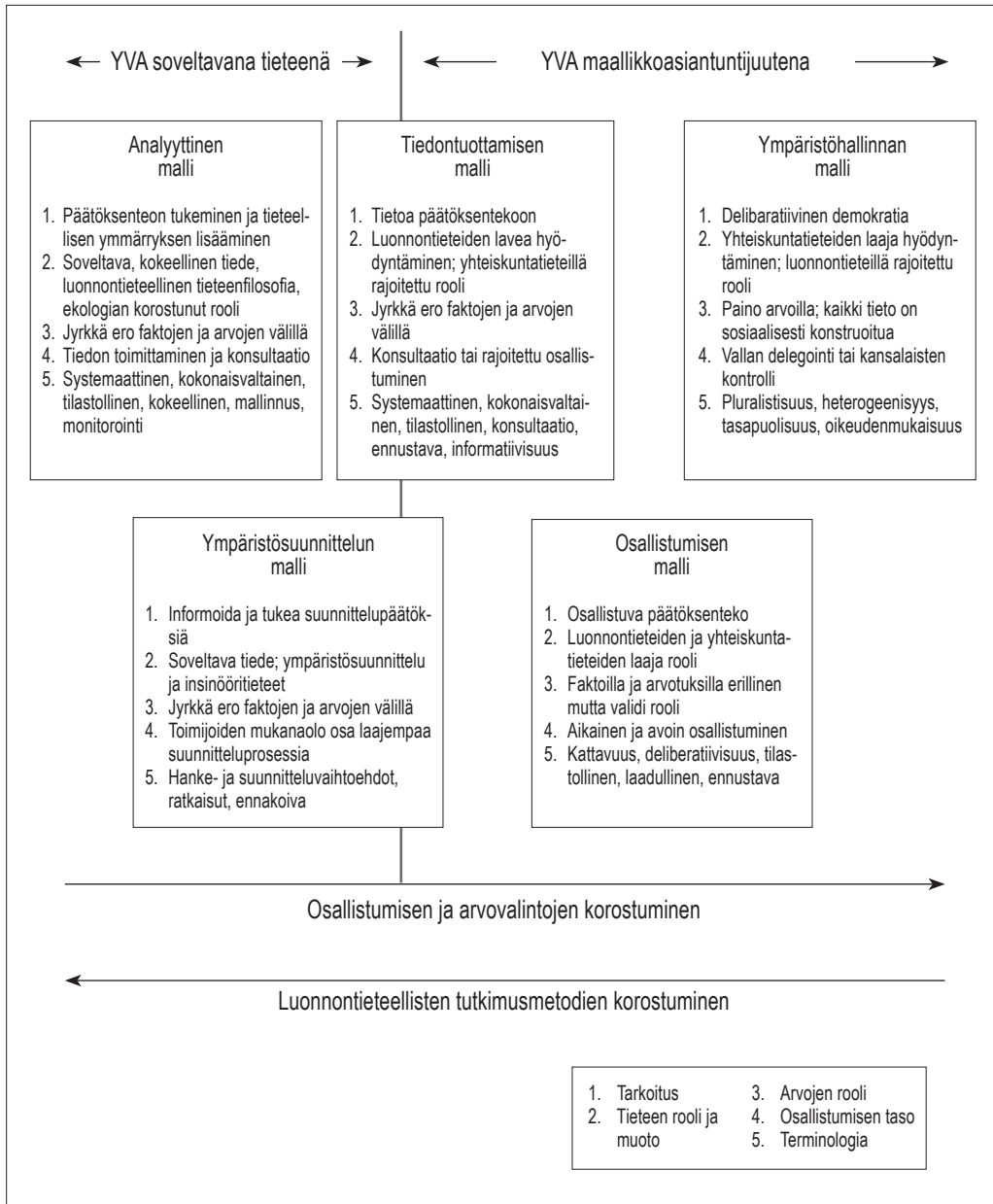
3.2.2 YVAN tavoitteisto ja politisoituvat funktiot

YVAN soveltamisessa voidaan erottaa karkeasti kaksi päälinjaa: näiden välinen jännite näkyy niin YVAN historiassa kuin nykyisessä YVAN soveltamisessa. Ensimmäisen näkemyksen mukaan YVA on tietopainotteinen tekninen prosessi, kun taas toisen mukaan YVA on arvopainotteinen neuvotteluprosessi (Leskinen ym 1991; Sairinen 2000, 156). YVAa tietopainotteisena teknisenä prosessina pitävä näkökanta korostaa YVAa teknisen ja luonnontieteellisen tiedon kerääjänä. Asiantuntijoiden rooli on korostunut ja heidät nähdään objektiivisina ja puolueettomina toimijoina. YVAN tarkoitus on tuottaa objektiivista tietoa hankkeen ympäristövaikutuksista. Kansalaisosallistumisen rooli nähdään verrattain pienenä. Osallistumisen voidaan jopa katsoa turhaan hidastavan suunnittelua. YVAa arvopainotteisena neuvotteluprosessina pitävä näkökanta korostaa tiedon, suunnittelun ja ympäristöpoliittisten päätösten arvosidonnaisuutta. Tämä aiheuttaa tarvetta ristiriitojen käsittelylle, yhteensovittamiselle ja yhteistyölle. Suunnittelijat nähdään subjektiivisina toimijoina ja katsotaan, että jo suunnittelun eri vaiheissa tehdään tärkeitä päätöksiä. Näkökanta korostaa kansalaisten osallistumisen ja mahdollisten ristiriitojen käsitteilyn tärkeyttä ja prosessin avoimuutta. (Sairinen 2000, 156.)

Jaottelu noudattelee joiltain osin myös objektivismin ja konstruktionismin välillä käytyä keskustelua. YVAa tietopainotteisena prosessina korostava näkemys kytkeytyy objektivistiseen paradigmaan, jonka mukaan ympäristöongelmistakin voidaan saada objektiivista tietoa ja että yhteiskunnallisten ongelmien ristiriitaisuus on jollain tapaa itsestään selvää. YVAa arvopainotteisena prosessina pitävä näkemys edustaa puolestaan lähinnä konstruktivismia, jonka mukaan tiede on subjektiivista ja ongelmat määräytyvät ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. (Suhonen 1994, 36–39.)

Samantyyppinen kahtiajako on myös Cashmoren (2004, 407) typologian pohjana (kuvio 1). Siinä YVA on ensin jaettu kahteen pääluokkaan, luonnontieteellistä tiedettä ja tietoa sekä asiantuntijuutta korostavaan sekä osallistumista, arvoja ja maallikkoasiantuntijuutta korostavaan paradigmaan. Cashmore jakaa vielä nämä kaksi viiteen malliin sen perusteella, minkä roolin yhtäältä tiede ja toisaalta osallistumiseen perustuva arvopohjainen tarkastelu voi YVAssa saada. Jaottelun peruslogiikka on hyvin samankaltainen kuin Sairisenellä. Tosin esimerkiksi ympäristöhallinnan mallissa mennään vielä astetta pidemmälle kuin Sairisen arvopainotteisessa neuvotteluprosessissa: Cashmoren mallissa valta on delegoitu kansalaisille.

Myös Bartlett ja Kurian (1999) ovat tehneet viiteen malliin perustuvan YVA-typologian. 1) Ensimmäinen malli edustaa YVAa tiedonkeruuprosessina, jonka taustalla on normatiiviset näkemykset tiedon neutraliteetista ja tieteen rationaalisuudesta ja arvovapaudesta. YVA tuottaa mallin mukaisesti parasta



Kuvio 1. Tieteen ja osallistumisen rooli YVA-malleissa (Cashmore 2004, 407).

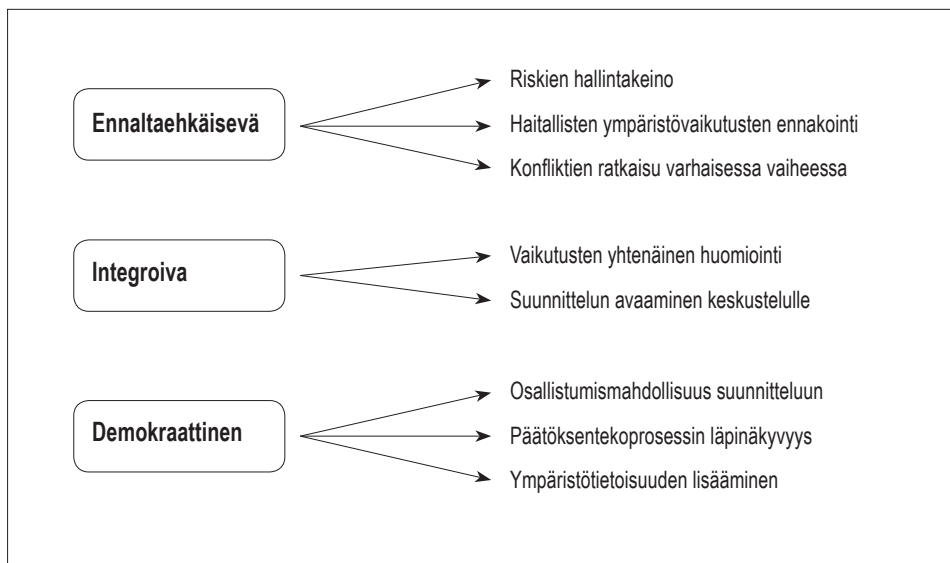
mahdollista tietoa päätöksenteon tueksi. 2) Toinen malli luottaa YVAN organisatoriseen vaikutukseen: oikeat ihmiset oikeassa paikassa edistävät ympäristöasioiden huomioimista päätöksenteossa. 3) Kolmas, pluralistinen malli, tavoittelee mahdollisimman laajaa osallistumista ja moniäänistä suunnittelua. YVAN perimmäinen tavoite on tällöin tukea demokratiaa. 4) Neljäs YVA-tyyppi on taloudellisen tehokkuuden malli, jossa YVAN halutaan tukevan ja tehostavan päätöksenteon kustannustehokkuutta sekä yhdistävän taloudellisia tavoitteita järkevällä tavalla ympäristönäkökohtiin. 5) Symbolisen politiikan malli on viides YVA-vaihtoehto. Tämän skeptisen näkemyksen mukaan YVA tuottaa vain valtavan määrän tietoa, joka on tavallisille kansalaisille tavoittamattomissa ja päätöksentekijöille hyödytöntä. YVAN olemassaolo perustuu vain logiikkaan, jossa tarkoitus pyhittää keinot.

Edellä kuvatut tulkinnat ja luokittelut YVASTA ovat luonteeltaan teoreettisia. Käytännössä YVA toimii aina sekä teknisluonnontieteellisen tiedon keräämisen että osallistuvan suunnittelun välineenä. Painotukset näiden kahden näkökulman välillä vaihtelevat, ja YVA-toimijoilla voi olla ristiriitaisiakin näkemyksiä YVAN soveltamisen päämääristä. YVA ei myöskään ole ensisijaisesti sovittelu- tai neuvottelumenettely (ks. esim. Turtiainen 1996, 15), vaan väline koota hankkeen vaikutuksia ja kansalaisnäkemyksiä. Toisaalta on tärkeää tunnistaa YVAN merkitys erilaisten ristiriitojen ja ympäristökonfliktien hallinnan välineenä (Kojo & Hokkanen 2004). Tällöin ympäristökonfliktien hallinnassa korostuvat tiedon tuottaminen ja välittäminen sekä osallistumisen järjestäminen.

YVAN normatiiviset tavoitteet jakautuvat kahtaalle, sillä lainsäädännössä YVAN tavoitteeksi asetetaan sekä ympäristövaikutusten arvioiminen ja huomioon ottaminen että osallistumisen lisääminen. *”Tämän lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia.”* (YVAL 468/1994, 1 §). Tavoitteet ovat siis rinnakkaisia eivätkä ne sulje toisiaan pois. Toisaalta YVA-laki on tyyppillinen joustava ympäristösäädös, jonka tavoitteisto on enemmän tai vähemmän lakiin kirjattujen rivien välissä.²⁶ YVA-lainsäädäntö jättää paljon liikkumatilaa YVAN toteutukselle – lähtökohteisesti edellä esitetyt ”YVA-mallit” ovat siis kaikki mahdollisia. Käytännössä hankevastaavan ja yhteysviranomaisen linjaukset määrittelevät pitkälti sen, painottuuko YVA-menettelyssä asiantuntijatieto vai osallistuminen ja arvot. Keskeistä on kuitenkin näiden elementtien rinnakkaisuus, niiden molempien tulisi olla riittävän hyvin YVASSA edustettuna.

YVA-lain tavoitteita voidaan joka tapauksessa pitää lähtökohdana sille, mitä YVALTA odotetaan. Kun näihin tavoitteisiin vielä lisätään YVAN pyrkimys ennakoivaan ohjausvaikutukseen, voidaan Pölösen (2004; 2007) tavoin hyödyntää funktion käsitettä ja määritellä lainsäädäntöön ja sen valmistelutöihin pohjautuvasta tavoitteistosta YVAN funktiot, jotka Pölönen jakaa kolmeen pääluokkaan: ennaltaehkäisevään, integroivaan ja demokraattiseen (kuvio 2). Jaottelu on analyttinen jäsenitys, sillä käytännössä funktiot limittyvät toisiinsa. Esimerkiksi osallistuminen toteuttaa ensisijaisesti YVAN demokraattista

26 Pölösenkin (2004, 20; 2007, 11, 21–22) mukaan YVA-lain tavoitteen määrittäminen voi olla pelkän tavoitesäännöksen varassa ongelmallista, mutta arvioi lain tehtävän aukeavan esimerkiksi lain sisältöä ja esitöitä kartoittamalla.



Kuvio 2. YVAN funktiot (Pölonen 2004, 31).

funktioita, mutta kytkeytyy myös suoraan ennaltaehkäisevään funktioon (riittävän aikainen osallistuminen) ja integroivaan funktioon (erilaisten näkemysten kokoaminen YVA-menettelyssä).

YVAN funktioiden mallia voidaan pitää varsin teoreettisena ja ideaalina kuvauksena. Se on luonteeltaan normatiivinen ja pohjautuu pitkälti lainsäädäntöön. Käytännössä YVA saa myös muita tavoitteita, joita tässä kutsutaan poliittisiksi funktioiksi. Poliittiset funktiot nostavat esiin sen, että YVA ei ole automaattisesti ja itsenäisesti toimiva proseduuri, vaan eri toimijat toteuttavat YVAa ja pyrkivät käyttämään YVAa omien tarkoitusperiensä edistämiseksi. Voidaan jopa kysyä, voiko YVA-menettelyllä suunnittelu- ja päätöksentekoprosessina olla mitään tavoitteita, vai onko vain siihen osallistuvilla toimijoilla erilaisia tavoitteita, jotka ratkaisevat sen miten YVA toteutetaan. Toki YVAN toteuttajien tulee täyttää lain edellyttämät menettelyn minimivaatimukset, joilla on käytäntöä raamittava vaikutus. Tämä on erittäin olennainen kysymys myös YVAN vaikuttavuuden tarkastelun kannalta. Vaikuttavuushan on asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tulosten välisen suhteen tarkastelua, mutta kenen tavoitteista käsin YVAa ja esimerkiksi osallistumista tulisi arvioida?

Pelkästään YVA-lain tavoitteen toteutumisen ja sitä kautta lain vaikuttavuuden arviointi näyttääkin tämän tutkimuksen kannalta riittämättömänä. Poliittikan tutkimuksen lähtökohdista normatiivisen tarkastelun rinnalle ja ohi nousee ennen kaikkea YVA-menettelyn politisoituvat funktiot, siis ne tavoitteet ja intressit, jotka YVAN eri toimijoilla on menettelyä kohtaan. Tässä korostuu jälleen tutkimuksen toimijakeskeisyys. Esimerkiksi yksittäisen hankkeen vastustajan intressi on estää tai muuttaa

radikaalisti suunniteltua hanketta, siinä missä hankevastaava taas pyrkii kaikin keinoin edistämään hankettaan (esim. Soneryd 2004, 61). Tämän kaltaiset intressit eivät ole johdettavissa YVA-lain tavoitteistosta. Ostamo ja Hildén (1998, 31) muistuttavat myös siitä, että YVAN soveltamisen ja vaikuttavuuden kannalta keskeinen merkitys on eri osapuolten välisellä yhteydenpidolla, epäsuoralla vallankäytöllä ja yhteiskunnallisella kontekstilla. Nämä saattavat nousta YVA-lainsäädännön velvoitteita merkittäväm-pään rooliin (ks. myös Pölönen 2007, 65).

Toimijoiden keskeisyys näkyy myös Pölösen (2004, 32–35; 2007, 276–278) analyysissa, kun hän listaa YVAN toivottujen funktioiden mahdollisia esteitä. Menettelylle asetettujen tavoitteiden pullonkaulat ja karikot peilautuvat toimijoiden intresseistä (ks. myös Wilkins 2003, 404). Esimerkiksi hankevastaavan kannalta YVA voi merkitä ei-toivottua kustannuslisäystä tai suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin viivästymistä. Viranomainen voi kokea YVAN kustannustehottomaksi ja omia resurssejaan kohtuuttomasti kuluttavaksi menettelyksi. Kansalaiset saattavat kokea vaikutusmahdollisuutensa YVAN demokraattisesta funktiosta huolimatta riittämättömiksi. Myös hankevastaavan keskeinen rooli voi vähentää prosessin uskottavuutta kansalaisten silmissä: selvitykset saatetaan nähdä puolueellisina ja epäluotettavina.

YVAN poliittisuus ja arvosidonnaisuus on nostettu esiin lukuisissa YVA-tutkimuksissa (esim. Lawrence 1997; Thomas & Elliott 2005; Wilkins 2003). Kun lähtökohdaksi otetaan se, että YVA on poliittista toimintaa (ks. luku 4), avautuvat toimijoiden intressit ja YVAa ympäröivän päätöksentekokontekstin merkitys funktiotarkastelulle. Poliittisessa toiminnassa on ensinnäkin mahdollista, ja jopa tyypillistä, jättää jotain informaatiota tietoisesti huomioimatta. Ei siis ole mitään käytännön takeita sille, että YVAssa tuotettua tietoa käytettäisiin päätöksenteossa mahdollisimman tehokkaasti. Toimijat tulkitsevat jonkin hankkeen arvioituja ympäristövaikutuksia suhteessa muihin intresseihinsä: vaikutusten huomioiminen on siis tilannekohtaista arvottamista. Vaikka YVA sinällään kykenisikin tuottamaan objektiivista tietoa hankkeen ja sen eri vaihtoehtojen haitallisista vaikutuksista, muokkaa prosessin poliittisuus asioiden painoarvoa, esitystapaa ja käsittelyä jo YVA-menettelyn aikana. Eritoten suurilla niin sanotuilla infra-hankkeilla (esimerkiksi suuret voimalaitokset ja moottoritiet) on merkittävää poliittista ja taloudellista painoarvoa. Hankkeisiin kytkeytyvät intressit saattavat luoda tilanteen, jossa ulkoiset vaikuttimet johtavat YVAN valjastamiseen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

YVAN poliittisia funktioita ovat esimerkiksi: 1) hankkeen hyväksyttävyyden hankinta ja ylläpito, 2) itse hankkeen ja sen päätöksentekoprosessin legitimointi, 3) hankkeen, sen vaihtoehtojen ja ympäristövaikutusten määrittely ja arvottaminen (määrittelykamppailu), 4) suunnittelussa olleen demokratiavajeen täyttämisen, 5) mahdollisuus estää jokin hanke tai hankevaihtoehto, 6) osallistumisen ja konfliktin hallinta ja 7) keskustelun kiihdyttäminen ja toimijoiden aktivoiminen (ks. esim. Hokkanen 2002, 33–34). Lista ei ole täydellinen, mutta kuvastaa niitä politisoituneita piirteitä, joita YVA voi saada. Näistä kaksi ensimmäistä liittyy ennen kaikkea hankevastaavan intresseihin. Erityisesti kiistanalainen hanke tarvitsee riittävän hyväksyttävyyden tullakseen toteutetuksi, ja tässä YVA on yksi väline. YVAN kautta hanke saa julkisuutta ja ympäristövaikutusten arvioiminen voi jo sellaisenaan legitimoida hanketta. Eritoten jos hankkeella ei todeta olevan merkittäviä haitallisia vaikutuksia, toimii YVA tehokkaana vasta-argument-

tina hankkeen vastustukselle. Päätöksentekotilanteessa hankkeen suunnittelu voi legitimoitua kun voidaan osoittaa, että hankkeesta on ylipäätään tehty YVA.

Osallistumisen kannalta on harmillista, jos päätöksentekotilanteessa riittää vain se, että YVA on toteutettu ja kansalaisille on tarjoutunut osallistumismahdollisuus. Osallistumisen (demokratiafunktio) tavoite tulee täytetyksi kenties ilman, että arvioidaan lainkaan osallistumisen toteutusta, sisältöä tai vaikkapa laajuutta. Tätä demokratiavajeen täyttämistä kuvaavat esimerkiksi Cashmore ym. (2004, 304) seuraavasti: *“The emphasis placed on stakeholder involvement might reflect decision-makers’ desire to ensure that democracy is ‘seen to be done’.”* YVAN tarjoamaan osallistumismahdollisuuteen saatetaan vedota myös YVAa edeltävissä suunnitteluvaiheissa ja YVAN jälkeen. Yhtäältä suunnittelun alkuvaiheissa voidaan lykätä osallistumisen järjestämistä ja kansalaisten tiedonsaantia tulevaan YVA-menettelyyn ja oikeuttaa tällä tavoin puhtaasti asiantuntijavetoinen suunnittelu. Toisaalta YVAN jälkeen voidaan viitata YVAN mahdollistamaan osallistumismahdollisuuteen, riippumatta onko sitä käytetty vai ei. Jos osallistuminen pyritään tiukasti institutionalisoimaan ja hallinnoimaan mekaanisesti suunnittelun ja päätöksenteon tiettyihin vaiheisiin, syntyy tämän kaltaisia tilanteita. Vaihtoehtona on avoin ja osallistava suunnittelu-tapa kaikissa prosessin vaiheissa.

YVAN politisoituvien funktioiden valossa voidaan tarkastella uudestaan myös YVAN perusidea ja sen kahta peruspilaria. Yleisesti YVA-menettelyn kuvauksissa ja lainsäädännöllisissä tavoitteistoissa nousee esiin kaksi perusteemaa: YVAN ympäristönsuojelullinen ja demokraattinen ulottuvuus. Osallistumisen kannalta on tärkeää nähdä jälkimmäisen pilarin kaksi eri tasoa. Yhtäältä voidaan puhua vain demokratiakeskustelun sisäisin argumentein YVasta suoran osallistumisen mahdollistajana ilman, että tätä demokratiatavoitetta liitetään mihinkään ulkopuoliseen, toimijoiden intresseistä kumpuvaan päämäärään. Osallistuminen on siis eräänlainen itseisarvo, positiivisesti latautunut tavoite, joka virittää koko YVA-menettelyn demokraattiseksi ohjauskeinoksi. Toisaalta osallistumistavoitteeseen kytkeytyy neuvottelun ja konfliktin ajatus. Silloin YVA ja siihen osallistuminen tulee nähdä jonkin ulkopuolisen päämäärän tavoitteluna ja konfliktin neuvotteluna – YVA on väline päämäärän saavuttamiseen.²⁷ Tämä kolmas, neuvottelun ja konfliktin ulottuvuus kuvastanee itse asiassa parhaiten YVAa vuorovaikutteisen suunnittelun välineenä. Silloin kilpailevat edut ja näkemykset hyväksytään YVAN lähtökohdaksi ja YVA-menettely prosessiksi, jossa näitä näkemyseroja pyritään lähentämään, sovittelemaan ja hakemaan yhteistä ratkaisua. Väätäisen (1995, 57) mielestä ”YVA:ssa korostetaan arvoristiriitöjen olemassaoloa [...]”.

YVA voi edustaa joillekin toimijoille mahdollisuutta estää, hidastaa tai muuttaa jokin hanke. YVAN poliittinen funktio on tällöin toimia poliittisen vastustuksen välineenä: se on avoin areena, jossa vastustus saa näkyvyyttä ja tulee liitetyksi hankkeen suunnitteluagendaan. Toisaalta koska YVA:ssa ei tehdä sitovia päätöksiä ja menettely toteutetaan pitkälti hankevastaavan toimesta, voi vastustaminen jäädä tehottomaksi – ainakaan sen vaikuttavuutta ei lähtökohtaisesti voida taata. YVA on joka tapauksessa kanava

27 Ks. samankaltaisesta YVAN kolmen ulottuvuuden jäsentämisestä esim. Viskari (2004), jonka esittämiä ajatuksia olen siirtänyt tähän tarkasteluun.

erilaisten näkemysten välittämiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. YVA on paitsi uutta tutkittua tietoa hankkeen vaikutuksista, myös hankkeen vaikutusalueen toimijoiden näkemysten, asenteiden ja arvojen kokoamista. Ratkaisevaa on lopulta näiden kahden kontribuution välinen tasapaino.

YVAn poliittiseksi funktioksi voi myös muodostua taustalla olevan ympäristökongfliktin hallinta. Kongfliktin taustalla voivat olla intressiristiriidat joko kyseisestä hankkeesta, sen toteutuksesta ja ympäristövaikutuksista tai suunnittelu- ja päätöksentekomenettelystä (YVA mukaan lukien). Koska hankevastaavalla on mahdollisuus toteuttaa YVA omista lähtökohdistaan, voidaan ajatella, että YVA on hankevastaavan ”kotikenttä”. Kongfliktitilanteessa hankevastaavan intressinä on ohjata kansalaisaktiivisuus ja -osallistuminen juuri YVA-menettelyyn, onhan se hankevastaavan itsensä hallitsema areena. YVA toimii tällöin kuin ukkosenjohdatin: se purkaa hallitusti jännitteitä ja poistaa ylimääräisiä paineita hankkeen ympäriltä. Operaatoessa YVAn ulkopuolella hankevastaava saa samanlaisen roolin kuin muut toimijat. Tämä asetelma voi selittää myös sitä, miksi esimerkiksi kansalaisjärjestöt voivat kokea muut osallistumisvälineet YVA-menettelyä tehokkaampina omien päämääriensä kannalta. Osallistumisen ja osallistamisen hallinta YVAssa on kiinteä osa taustalla olevan ympäristökongfliktin hallintaa.²⁸

YVA voi toimia myös ympäristökeskustelun tai kyseessä olevan hankkeen käsittelyn generoijana. YVA tuo hankkeelle näkyvyyttä, aktivoi toimijoita ja kiihdyttää sitä kautta kansalaiskeskustelua. Prosessi voi myös herätellä laajempaa arvokeskustelua ja jäsentää eri toimijoiden kannanmuodostusta. (Hokkanen 2002, 33.) Haverinen (1999, 14) puhuu ilmiöstä ”*mahdollisuuksien ikkumana*”. Tällä hän tarkoittaa sitä, että YVAn kautta suunnitteluun saadaan monia erilaisia tavoitteita, toiveita ja odotuksia.

YVA on siis sekä teknis-luonnontieteellisten selvitysten että politiikan tekemisen väline. Käytännössä nämä YVAn kaksi pilaria limittyvät keskenään, eikä niitä ole mielekästä keinoitekoisesti erottaa toisistaan. Silti on muistettava, että ristiriititilanteissa tai hankkeen mittasuhteiden kasvaessa YVAssa voi tulla korostuneesti toimijoiden poliittinen väline. Tällaisessa tilanteessa on tarpeen pohtia YVAn tavoitteita: miten YVAlla todella pystytään lisäämään kansalaisosallistumista ja vaikuttamaan tehtäviin päätöksiin? Bartlettin (1988, 74) mukaan YVA voi olla tehokas politiikan tekemisen väline, mutta sen käyttäjien tulee olla sensitiivisiä sekä YVAn vaatimuksille ja tavoitteille että ympäröivälle yhteiskunnalliselle kontekstille.

Thomas ja Elliott (2005, 16, 20) korostavat hekin YVAn poliittisuutta. He muistuttavat, että poliittista ulottuvuutta on mahdotonta poistaa YVAssa – YVA on aina kytköksissä laajempiin poliittisiin päätöksentekorakennelmiin. YVAn ymmärtäminen edellyttää siihen linkittyvien arvojen, näkemysten ja poliittisten päätösten ymmärtämistä ja strategista tarkastelua. Heidän mukaansa YVA voi palvella poli-

28 Turtiaisen (1996, 15) mukaan ympäristökongflikteissa, joissa keskeisten toimijoiden perusarvot ja intressit ovat ristiriidassa sekä joissa psyko-sosiaaliset ristiriidat ovat kärjistyneet, ei sovittelumenettely ole mahdollinen. Tutkimuksen toisessa esimerkkihankkeessa paikallisissa ydinjättekongflikteissa toteutuivat kaikki edellä mainitut seikat erityisesti ydinjätehuoltoyhtiön ja paikallisten kansalaisliikkeiden välillä. Hankkeen YVA-menettelyn tavoitteeksi ei asetettukaan sovittelua (Leskinen & Turtiainen 2002, 13). Sovittelusta luopumisesta huolimatta YVA tarjoaa mahdollisuuden hallita ympäristökongfliktia. (Kojo & Hokkanen 2004, 2.)

tiikan agendaa ja olla eri toimijoiden politikoinnin ja vallankäytön areenana. YVA ei ole pelkkä ympäristötiedon tuottamiskone, vaan se myös osoittaa ympäristökysymyksiin liittyvät valta- ja arvoasetelmat ja paljastaa usein ne tiedolliset puutteet, jotka varjostavat päätöksentekoa. Thomas ja Elliott (2005, 209) ovat kovin skeptisiä YVAN objektiivisuudesta: ”... because all decisions about resource use are social by nature, ELAs are also based on value judgments and are political decisions”.

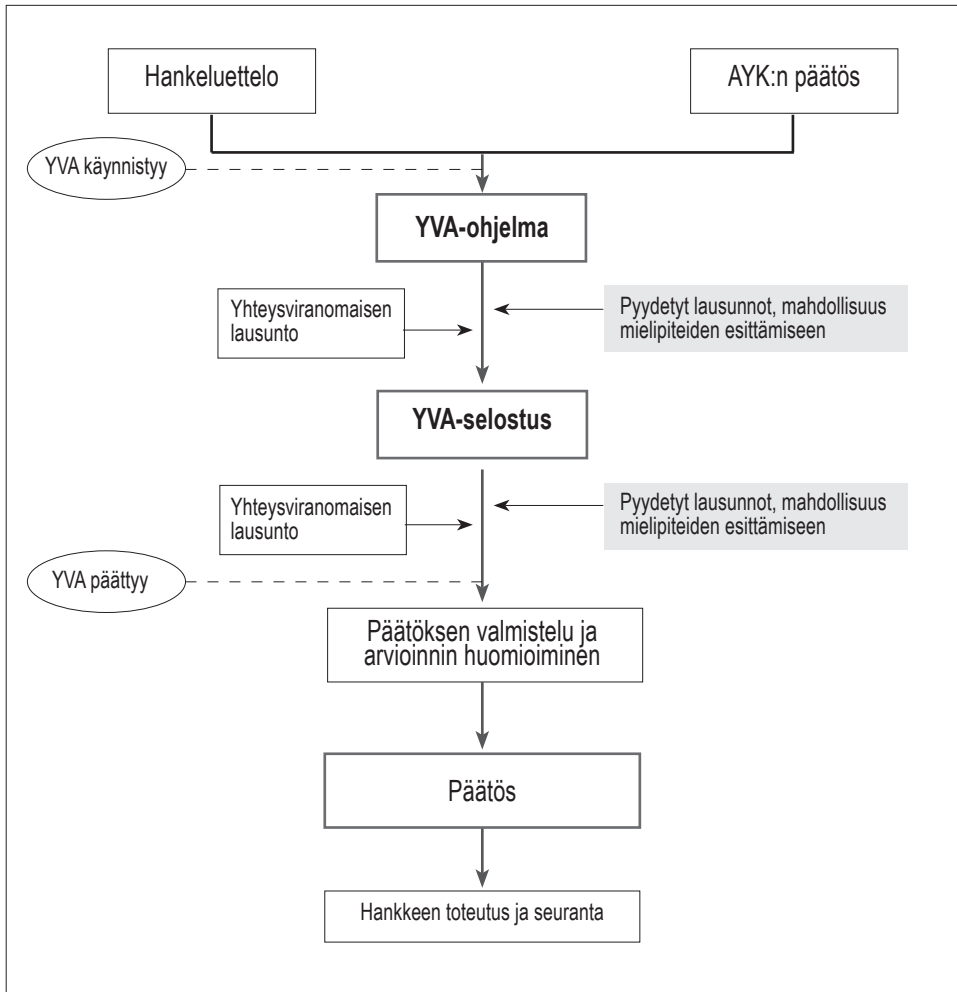
3.2.3 YVAN toteutus ja linkittyminen päätöksentekoon

YVAa sovelletaan eri hankkeisiin joko YVA-asetuksen (713/2006, 6 §) hankeluettelon mukaisesti tai soveltamisesta on tehty yksittäispäätös alueellisessa ympäristökeskuksessa.²⁹ YVA-menettelyä edeltää seulontavaihe, jossa tehdään oikeusharkintainen päätös hankkeen arviointivelvollisuudesta (ks. esim. KOM 2001a). Arviointivelvollisuus määräytyy yksittäistapauksissa YVA-laista ja -asetuksesta ilmenevien harkintaperusteiden pohjalta. Arviointia on edellytettävä lähtökohtaisesti aina, kun toiminnasta aiheutuu todennäköisesti hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.³⁰

YVA-prosessin muodollinen kulku on esitetty kuviossa 3. Keskeistä prosessille on YVAN kaksivaiheisuus. YVA käynnistyy virallisesti hankevastaavan laatimalla YVA-ohjelmalla, mistä tulee selvitä miten hankkeen eri vaihtoehtojen ympäristövaikutukset selvitetään ja arvioidaan sekä muun muassa hankkeen perustiedot, eri toteutusvaihtoehdot, suhde muihin rinnakkaisiin prosesseihin, lupiin ja päätöksiin sekä kuvaus aikataulusta ja tiedottamisesta. Tätä vaihetta voidaan kutsua arvioitavien vaikutusten rajaukseksi (ks. esim. KOM 2001b). Hankevastaava kokoaa lopulta tehdyistä selvityksistä YVA-selostuksen. Arviointiselostuksessa esitetään arvio muun muassa hankkeen eri vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, tiedot epävarmuustekijöistä ja riskeistä, ne toimet, joilla voidaan estää, vähentää tai lieventää haitallisia ympäristövaikutuksia sekä ympäristövaikutusten seurantaohjelma. Yhteysviranomaisen antaa lausuntonsa YVA-ohjelmasta ja -selostuksesta.

29 1.9.2006 voimaan tulleen YVAL:n muutoksen (458/2006) myötä toimivalta päättää arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa siirtyi ympäristöministeriöltä alueellisille ympäristökeskuksille. Toimivallan siirron ohella järjestelmä muuttui muun muassa siten, että nykytilanteessa ympäristökeskus antaa päätöksen myös silloin, kun soveltamisharkinnassa päädytään arviointimenettelyn soveltamatta jättämiseen. Uudistus merkitsi muutosta myös seulontapäätöksestä tiedottamisen ja tapauskohtaista YVA-menettelyä koskevan muutoksenhaun osalta. Ks. seulontavaiheesta laajemmin Hokkanen ja Pölonen (2006).

30 Suomen YVA-lainsäädännöllä on pantu täytäntöön YVA-direktiivi (direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 85/337/ETY, muut. 97/11/EY ja 2003/35/EY). YVA-direktiivin soveltamisalasäännökset ja niitä koskevat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnat on otettava huomioon hankkeiden arviointivelvollisuutta arviotaessa. Direktiivin soveltamisalasta ja asemasta kansallisia viranomaisia välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä ks. laajemmin esim. Pölonen (2006a) lähteeseen.



Kuvio 3. YVA-menettelyn muodollinen kulku (Pölonen 2007, 47; YM 1995, 16).

Hankevastaava käyttää merkittävää valtaa jakaessaan tietoa hankkeesta, ja määritellessään samalla omasta näkökulmastaan keskusteluagendaa ja myös sitä, mikä on 'oikeaa tietoa'. Tässä yhteydessä nousee yhteysviranomaisen rooli tärkeäksi. Yhteysviranomainen käyttää YVA-lain antamaa määrittely- ja kontrollivaltaa antamissaan lausunnoissa ja lausuntoyhteenvedoissa. Yhteysviranomainen voi myös toimia aktiivisesti antamalla epävirallista palautetta hankevastaavalle. YVA-menettelyssä yhteysviranomaisella on parhaat mahdollisuudet vaikuttaa hankevastaavan toimintaan. Yhteysviranomainen on myös portinvartija, joka viime kädessä punnitsee ja turvaa kansalaisnäkemysten välittymisen päätöksentekoon. Antaessaan esimerkiksi kirjallisia mielipiteitä YVA-ohjelmasta tai -selostuksesta kansalaiset ja kansalaisjärjestöt ovat

käytännössä yhteysviranomaisen toimintalinjauksien varassa. Viranomaisen on lisäksi valvottava, että kansalaiset saavat YVAssa monipuolista ja riippumatonta tietoa osallistumisensa ja kannanmuodostuksensa tueksi. (Kojo & Hokkanen 2004, 14.)

Prosessimaisuus ja vuorovaikutteisuus erottavat YVAN perinteisistä ympäristöselvityksistä ja ympäristöpolitiikan ohjaukskeinoista (Jantunen 2003, 1; Pölonen 2004, 18). Sen lisäksi, että yhteysviranomaisen tulee antaa lausunnot YVA-ohjelmasta ja -selostuksesta, sen tulee koota pyydytetyt lausunnot ja kansalaisten esittämät mielipiteet ja välittää ne edelleen YVA-menettelyyn. YVA pyrkii tuomaan hanke-suunnitteluun ja päätöksentekoon kansalaisten näkemyksiä, luomaan keskusteluareenan eri osapuolien välille sekä lisäämään eri osapuolien tiedonsaantia ja päätöksentekoprosessin avoimuutta. YVAN voidaan nähdä sekä avanneen että politisoineen päätöksentekoprosesseja (Jónsdóttir 2000, 93). Sairisen (1992, 81) mukaan osallistuminen pakottaa poliittista järjestelmää ja suunnittelua sopeutumaan uusiin vaatimuksiin ja muuttamaan toimintojensa arvopohjaa.

Ympäristövaikutusten arvioimiselle on tyypillistä, että YVAlla on vaikutuksia koko menettelyn ajan, ja että ne voivat kasaantua menettelyn edetessä. Prosessi käynnistyy YVA-lain veloitteesta selvittää hankkeen ja sen eri vaihtoehtojen ympäristövaikutukset. Veloitteen vaikutuksesta hankevastaava käynnistää YVA-menettelyn. Toinen vaihtoehtoinen vaikutus on se, että hankevastaava luopuu koko hankkeesta esimerkiksi ei-hyväksyttäväksi ennakoitujen ympäristövaikutusten takia tai että hankevastaava muuttaa hankettaan niin, että se ei enää kuulu YVA-lain piiriin. YVA-menettelyn ennakoimisellakin on siten omat vaikutuksensa. Esimerkiksi Steinemann (2001, 4) muistuttaa YVA-menettelyä edeltävän ajan merkityksestä: ”*By the time EIA begins, analysts often face a narrow set of alternatives, determined by earlier decisions that often did not consider environmental effects*”. YVAN käynnistymisen oletetaan saavan aikaan joukon operatiivisia toimenpiteitä, jotka lähtökohtaisesti nojaavat YVA-lainsäädännön tavoitteisiin yksittäisen hankkeen ympäristövaikutusten selvittämisestä sekä osallistumisen ja tiedonsaannin lisäämisestä.

YVAssa syntyneiden tuotosten vaikutuksesta eri toimijat pystyvät luomaan tarkentuneen ja kokonaisvaltaisen näkemyksen hankkeen eri vaihtoehtoista ja niiden ympäristövaikutuksista. Olennaista on se, että hankkeen muotoutuminen on mahdollista kaikissa prosessin eri vaiheissa. Siirryttäessä kohti muodollista päätöksentekoa seuraa normatiivinen velvoite ottaa YVA (tarkemmin YVA-selostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto) huomioon päätöksenteossa. YVAN vaikutus päätöksentekoon kulminoituu tähän veloitteeseen (esim. Pölonen 2006b, 488). Tämä on myös tärkeätä YVA-menettelyn läpinäkyvyyden kannalta. YVAN vaikutus rakentuu päätöksenteon tukemiseen (uutta tietoa, uusia näkemyksiä ja intressejä sekä monipuolinen vaihtoehtotarkastelu päätöksentekijöiden käyttöön) sekä hankkeeseen liittyvien mahdollisten ristiriitojen sovitteluun ja hyväksyttävyyden lisäämiseen sovitettaessa hanketta paikalliseen yhteisöön ja hankkeen vaikutusalueeseen.³¹

31 Deelstra ym. (2003) tutkivat tiedon merkitystä suurten hankkeiden päätöksenteossa. Heidän mielestä uuden tiedon ja päätöksenteon välinen yhteys on äärimmäisen tärkeä, ja molempia elementtejä, tutkimusta ja päätöksentekoa, tulee kehittää rinnakkain toisensa huomioiden.

YVAN anti päätöksenteolle voidaan karkeasti jakaa kolmeen päävaihtoehtoon: 1) YVA voi tarjota päätöksenteolle yhden täsmentyneen hankevaihtoehdon (hankkeen muotoutuminen on edennyt jo YVA-menettelyssä pitkälle ja YVAN vaikutus on kohdentunut erityisesti päätöksenteon valmisteluun), 2) valinta eri vaihtoehtojen välillä tehdään vasta muodollisessa päätöksenteossa, mutta YVA on tuottanut sen tueksi tietoa vaihtoehdoista ja niiden ympäristövaikutuksista, tai 3) YVAN myötä hankkeen muotoutuminen on johtanut ns. 0-vaihtoehtoon (hanketta ei toteuteta). Jos hanke päätetään toteuttaa, on mahdollista havainnoida YVAN vaikutuksia siihen, miten hyvin YVAssa esiin tulleita haitallisia ympäristövaikutuksia pyritään ja pystytään ehkäisemään tai lieventämään.

YVAN ja (muodollisen) päätöksenteon välistä suhdetta on kritisoitu usein riittämättömäksi ja YVAN vaikutusta päätöksiin liian vähäiseksi (esim. Cashmore ym. 2004; Hilding-Rydevik 2001a; 2006; Sager 1995; Wood 2003). Toisaalta esimerkiksi Connelly ja Smith (2003, 201) näkevät, että juuri YVA voi tarjota vaihtoehdon ja välineen sille, että ympäristöseikat välittyvät päätöksentekoon aiempaa vahvemmin ja useammin. YVAN prosessimaisuus avaa mahdollisuuden jakaa vaikutusten tarkastelu kolmeen eri vaiheeseen: aikaan ennen YVAa, varsinaiseen YVA-menettelyn vaiheeseen sekä aikaan YVAN jälkeen. Tällainen tarkastelutapa edesauttaa YVAN vaikutusten ja kyseessä olevan hankkeen muotoutumisen vaiheittaista paljastumista. Tämän jaottelun lisäksi voidaan tehdä myös toinen erottelu. YVAlla on vaikutuksia sekä kyseiseen hankkeeseen ja siihen liittyvään päätöksentekoon (mikrotaso) että yleisempään, laaja-alaiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen ympäristökysymyksissä ja ympäristöpolitiikassa (makrotaso) (ks. vastaavanlaisesta jaottelusta Heikka ym. 2001). Osallistumisen vaikutus on tällaisessa tarkastelussa koko YVA-menettelyn vaikutusten 'sisällä'.

McDonald ja Brown (1995) korostavat YVAN vaikutusten välillisyyttä. Heidän mukaansa YVAlla on merkittäviä hyötyjä, joita ei aina ole helppoa osoittaa ja identifoida. Esimerkiksi YVA-menettelyn aikana suunnitteluun kytkeytyy kokonaan uusia toimijoita kuten järjestöjä, yksittäisiä kansalaisia ja eri alojen asiantuntijoita, joilla ei perinteisesti ole keskeistä roolia suunnittelussa tai kyseisen hankkeen edistämässä. YVA siis lisää koko hankkeen suunnittelun ja päätöksenteon moniäänisyyttä. YVA lisää myös yleisempää ympäristöstävällisyyttä ja edistää omalta osaltaan ympäristökasvatuksellisia päämääriä. YVAN epäsuora vaikutus voi olla myös kokonaan uusien ja innovatiivisten arviointimenetelmien ja mallien hyödyntäminen ja kehittäminen ympäristövaikutusten kartoittamisessa ja ennustamisessa. Kaiken kaikkiaan McDonald ja Brown korostavat YVAN vaikutuksia yli yksittäisen hankkeen. Sen lisäksi että YVA-menettelyn tavoitteena on ehkäistä ja estää yksittäisen hankkeen haitallisia ympäristövaikutuksia, se toimii pitkällä aikavälillä ympäristönsuojelullisena ohjauksena muuttaen ja uudistaen asenneilmas-
toa ja toimintatapoja.

3.3 YVA kansalaisosallistumisen välineenä

3.3.1 Lainsäädäntö osallistumisen pohjana

Jotta YVA-menettelyyn osallistuminen olisi mielekästä, tarkoituksenmukaista ja vaikuttavaa, ja että se kykenisi täyttämään sille asetetut tavoitteet, on osallistumisen taustalla oltava vahva lainsäädännöllinen tuki (Doelle & Sinclair 2006, 191). YVA-lainsäädännön tulisi siis määritellä ainakin osallistumisen pelisäännöt, minimitavoitteet ja toimijoiden roolit niin, että ne nostavat esiin kansalaisten oikeudet, mutta myös velvollisuudet itseään ja lähiympäristöään koskevassa päätöksenteossa. Lainsäädännöllisesti osallistumista YVAan raamittavat sekä YVA-laki että YVA-asetus ja kansalaisten perusoikeuksia määrittelevät kansalliset säädökset, myös Euroopan unionin YVA-direktiivi ja osallistumisdirektiivi, niin sanottu Århusin sopimus sekä muutamat kansainväliset ympäristönsuojelun sopimukset.³²

Määttä (2002, 36) näkee, että uudessa ympäristönlainsäädännössä korostuvat kansalaisten osallistumismahdollisuudet, vuorovaikutus ja päätöksenteon avoimuus.³³ Tilannetta ilmentää pyrkimys saada kansalaiset mukaan entistä laajemmin ja varhaisemmin ympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen näkyy myös kansainvälisissä ympäristösopimuksissa ja EU:n ympäristösäädöksissä (Pölonen 2004, 29). Uudessa ympäristölainsäädännössä päätöksentekoprosesseja on avattu sellaisille toimijoille, joilla ei ole aiemmin ollut muodollista oikeutta osallistua päätöksentekoon. Kansalaisten osallistumisen ja vuorovaikutuksen sääntelyllä pyritään korostamaan ennen kaikkea ennakkollista osallistumista (Määttä 2002, 37). Kehitystrendi on siis osallistumisen kannalta myönteinen, mutta samalla osallistumiseen kohdistuu myös alati kasvavia odotuksia.

Osallistumisella ja vuorovaikutuksella on ympäristöoikeuden alueella keskeinen merkitys, minkä lisäksi ympäristöön ja luontoon vaikuttavassa päätöksenteossa kansanvaltaisuuden vaatimukset ovat muuta julkista vallankäyttöä laajempia (Määttä 2002, 36–37). Osallistumisen keskeisyys näkyy jo perustuslain tasolla.³⁴ YVAan osallistumisen oikeutus kumpuaa jo perustuslain 2.2 §:stä: ”*Kansanvaltaan*

32 Direktiivien ja Århusin sopimuksen linkittymistä Suomen YVA-sääntelyyn ja sen kehittymiseen sekä niiden merkitystä kansalaisten osallistumiseen on tarkasteltu tarkemmin YVAan osallistumisen historiallisessa katsauksessa (luku 10).

33 YVA-lain lisäksi suora osallistumista edistävinä säädöksinä voidaan pitää esimerkiksi kuntalakia (365/1995) ja maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), jotka molemmat pyrkivät turvaamaan kansalaisten osallistumisoikeudet itseään koskevassa päätöksenteossa. Lisäksi esimerkiksi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä hallintolaki (434/2003) turvaavat YVA-lain tavoin kansalaisten tiedon saantia ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

34 Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien merkitys oikeusjärjestelmässämme korostui vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen kautta, jolloin perusoikeuksiin sisällytettiin myös ympäristöperusoikeussäännös (Pölonen 2004, 29).

sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen". Vastaavasti julkisvallan tehtävistä ja vastuista osallistumisen järjestämisestä on kirjattu perustuslain tasolle: "Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon" (PeL 20.2 §) sekä "Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon" (PeL 14.3 §) (alleiviivaukset PH). YVAN kansalaisosallistumista korostava periaate voidaan siis suoraan kytkeä myös perustuslakiin: YVA toteuttaa sekä perustuslaissa linjattua kansalaisten osallistumisoikeutta omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon että perustuslain julkisvallalle asettamaa velvoitetta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien järjestämisestä.

Ympäristölainsäädännölle tyypilliset joustavat normit ovat osa osallistumista ja vuorovaikutusta korostavaa kehitystä (Määttä 2002, 38). YVA-laki on tyypillinen puitelaki, jolla määritellään osallistumiselle minimivaatimukset. Osallistuminen on YVA-lainsäädännön keskiössä: kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja tiedonsaannin lisääminen on kirjattu YVA-lain tavoitesäännökseen (YVAL 1 §): "... tavoitteena on [...] sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia". YVA-lain 2 § määritelmässä YVA-menettelystä korostuu siinäkin osallistuminen: "tarkoitetaan [...] menetteilyä, jossa [...] ja kuullaan viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea". YVA-lain 2 § määrittelee osallistumisen: "hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen, muiden viranomaisten ja niiden, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjen ja säätiöiden, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea, välistä vuorovaikutusta ympäristövaikutusten arvioinnissa" (alleiviivaus PH). YVAN lähtökohtaiseen ideaan liittyy näkemys, että kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja aikaistaminen kohottavat päätöksenteon laatua (Kumpula 2004, 279). Määttän (2002, 44) mielestä YVA-laki on keskeisin ennakkollisia vaikutusmahdollisuuksia turvaava ympäristöoikeuden instrumentti.

Lainsäädäntö määrittelee osallistumisen toteuttamiselle vain minimivaatimuksen: YVA-ohjelmasta ja -selostuksesta varataan mahdollisuus esittää mielipide yhteysviranomaiselle. Yhteysviranomaisen on edelleen esitettävä vähintäänkin yhteenveto saamistaan lausunnoista ja mielipiteistä omassa lausunnossaan, jonka se toimittaa hankevastaavalle. Aikaa mielipiteiden antamiselle on molemmissa vaiheissa minimissään 30 ja enimmillään 60 päivää siitä, kun yhteysviranomainen on tiedottanut YVA-ohjelmasta tai -selostuksesta kuuluttamalla. Menettely tarjoaa siis kansalaisille mahdollisuuden osallistua arvioitavaksi tulevan hankkeen selvitystarpeiden määrittämiseen arviointiohjelma-vaiheessa ja sen lisäksi lausua mielipiteensä tehtyjen selvitysten riittävydestä arviointiselostus-vaiheessa (Pölönen 2004, 30; 2007, 41–47). Kuulemismenettelyyn liittyvän osallistumismahdollisuuden lisäksi YVA-laki ei edellytä mitään muuta osallistumista. YVA-lain 11 a § tosin toteaa, että tämän lisäksi "hankkeesta vastaava ja yhteysviranomainen voivat sopia tiedottamisen ja kuulemisen järjestämisestä myös muulla tavalla". Lainsäädäntö ohjaa kansalaisosallistumista YVA-ohjelma ja -selostus-vaiheeseen. Huomionarvoista on se, että osallistumisen kannalta lainsäädäntö ei huomioi YVAa edeltävää ja sen jälkeistä aikaa. YVA-menettelyn sovelta-

mista arvioitaessa ei YVA-lainsäädäntö turvaa minkäänlaisia ennakkollisia osallistumismahdollisuuksia.³⁵ Samoin osallistumiselle ei ole lainsäädännöllisesti osoitettu minkäänlaista roolia YVAN seurannassa.³⁶

Puntaroidessa perustuslain osallistumisoikeuksia ja YVA-lain tavoitesäädöksen tapaa korostaa kansalaisosallistumista, tuntuvat lain konkreettiset osallistumisvaateet ja määritelmät jollakin tapaa vaatimattomilta. Toki YVA-laki takaa näinkin periaatteellisen osallistumisoikeuden, mutta vähintään kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen kriteeri jää vaille varmuutta. Muodollinen kuuleminen ja kirjallisten mielipiteiden jättäminen yhteysviranomaiselle ei edusta vuorovaikutteista ja keskustelevaa, osallistuvan demokratian ideaa. Mahdollinen muu osallistuminen ja vuorovaikutus jäävät YVA-toimijoiden harkinnan varaan. Vaihtoehtoja YVA-menettelyyn osallistumiselle on lukuisia. Esimerkiksi Wood (2003, 279) listaa YVAN erilaisina osallistumiskeinoina kyselyt, mainokset ja tiedotteet, median käytön, näyttelyt, puhelimen vastauslinjat, avoimet ovet, henkilökohtaiset kontaktit, YVA-yhteyshenkilöt, erilaiset yhteistyö- ja ohjausryhmät, ryhmätyöt, työpajat sekä yleisötilaisuudet ja kuulemiset. On siis syytä huomioida, että perinteisten osallistumistapojen rinnalla voi arviointityö sisältää myös kansalaisten osallistumista esimerkiksi haastattelujen ja kyselyjen muodossa. Näitä ei aina mielletä tai tunnisteta osallistumiskeinoiksi kuten esimerkiksi yleisötilaisuuksia. Tiedon tuottaminen on kuitenkin keskeinen elementti osallistumisen kannalta. Jos kansalaiset voivat ottaa osaa YVAssa arviointityöhön ja tiedon kokoamiseen, edistää se todennäköisesti osallistumisen roolia koko YVA-menettelyssä. Osallistumisen kannalta ansiokkaassa YVAssa kansalaisilla on toisin sanoen myös tiedon tuottajan rooli.

Osallistumisen vaikuttavuuden turvaaminen jää YVA-lainsäädännössä melko kevyeksi. Yhteysviranomaisella on vain velvoite koota yhteenveto esitetyistä kansalaismielipiteistä, mutta mitään muuta osallistumisen välittymisestä suunnitteluun tai sen vaikuttavuudesta ei lainsäädännössä todeta. YVA-lain 13 §:n mukaan arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettava huomioon päätöksenteossa, mutta sen tarkemmin YVAN merkitystä ja kytkeytymistä päätöksentekoon ei määritellä. Osallistumisen näkökulmasta lain keskeisiä seikkoja ovat YVAN ja päätöksenteon välinen heikko linkki (esim. Hilding-Rydevik 2001a) ja hankevastaavan mahdollisuus käyttää määrittelyvaltaa, joka ulottuu myös osallistumisjärjestelyihin. YVA-lainsäädäntöä onkin kritisoitu ennen kaikkea sen yleispiirteisyy-

35 YVA-lain 6 § korostaa arviointimenettelyn soveltamisesta päätettäessä kapeaa toimijajoukkoa ilman kansalaisosallistumista: ”Ennen päätöksentekoa on arviointimenettelyn tarpeesta käytävät riittävät neuvottelut asianomaisten viranomaisten kesken ja bankkeesta vastaavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi asiassa”. EU:n jäsenvaltioista vain Italia, Espanja ja Ruotsi kuulee kansalaisia ennen seurantapäätöstä (KOM 2003, 53).

36 Sen sijaan kansalaisilla ja esimerkiksi järjestöillä on YVA-menettelyäkin koskeva vireillepanomahdollisuus sekä jälkikäteen oikeusturva eli muutoksenhakuoikeus (Määttä 2002, 38, 48). Vireillepanosta ei kuitenkaan ole YVAN osalta säädetty laissa. Pölonen (2004, 18; 2007, 43) muistuttaa, että osallistumisoikeus YVA-menettelyyn ei vielä takaa oikeutta valittaa hanketta koskevista päätöksistä. Valitusoikeus määräytyy erityislakien valitusoikeutta koskevien säännösten perusteella. Valitusoikeus konkretisoituu lupapäätöksen yhteydessä ja voi liittyä YVAN puuttumiseen tai puutteellisuuteen. Ks. muutoksenhakuoikeuden soveltuvuudesta kansalaisosallistumisen välineenä luku 3.3.2.

destä ja tulkinnanvaraisista sanamuodoista, kansalaisten vähäisistä tosiasiallisista vaikuttamismahdollisuuksista sekä arvioinnin (ja osallistumisen) tulosten vaikuttavuuteen liittyvästä epävarmuudesta (Pölonen 2004, 1–2). Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja sen kytkeytymistä muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon on myös pidetty epäselvänä.

Mutanen (2002, 94) arvioi kuitenkin kansalaisosallistumisen lainsäädännöllisen pohjan Suomessa kaiken kaikkiaan vahvaksi, myös kansainvälisesti vertailtuna. Lainsäädäntömme antaa sinänsä hyvän lähtökohdan suoralle kansalaisosallistumiselle. Kansalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle on lainsäädännössä laajat mahdollisuudet, sekä edustuksellisen että osallistuvan demokratian väylin. Lainsäädäntö ei ainakaan estä osallistumisen järjestämistä. Haaste on lähinnä siinä, miten lainsäädännölliset osallistumismisrakenteet ja normatiiviset tavoitteet siirretään käytäntöön: miten osallistuvan ja vuorovaikutteisen suunnittelun ja päätöksenteon toimintamallit juurrutetaan hallintoon ja kansalaisten keskuuteen?

Osallistumisen haasteet näyttäisivätkin olevan asenteellisia ja reaalipolitiikan kamppailuihin liittyviä, ei niinkään oikeudellisia. Suoraa osallistumista korostavat lait ovat YVA-lain tavoin väljiä, niiden sitovuus on heikkoa, ja ne jättävät käytännön toimijoille liikkumatilaa ja tulkinnanvaraa sen suhteen, mikä on riittävää osallistumista ja kenelle osallistuminen lopulta mahdollistetaan. Esimerkiksi YVA-lain tavoitesäännös jää hyvin abstraktiksi. YVA-lainsäädäntö mahdollistaa, mutta ei varmista vaikuttavaa osallistumista. Pitäytymällä vain lainsäädännön tarkastelussa kuva YVAsta osallistumisvälineenä piiryy osallistuvan demokratian ja vuorovaikutteisen suunnittelun tavoitteiden mukaiseksi. Haasteet ja osallistumisen esteet sekä erilaiset vääristymät kohdataan käytännön tasolla, mistä enemmän seuraavassa luvussa.

3.3.2 *Osallistumisen toteutuminen ja haasteet YVAssa*

YVA-laki siis määrittelee tietyt osallistumisen raamit, minimitalvoitteen ja keskeisten toimijoiden roolit. Osallistumisen käytännön toteutukselle jää kuitenkin merkittävästi liikkumatilaa, mikä on ennen kaikkea hankevastaavan määriteltävissä ja käytettävissä. YVA-menettelyssä voidaan toteuttaa lukuisia erilaisia osallistumisen keinoja ja tapoja, mutta niiden käyttö, osallistumisen määrälliset ja sisällölliset rajaukset sekä osallistumiseen käytettävät resurssit ovat pitkälti hankevastaavan varassa. Hankevastaava ei välttämättä suhtaudu osallistumiseen myönteisesti, sillä sille se merkitsee usein lisäkustannusten ja -järjestelyjen lisäksi kenties menettelyn ajallista venymistä sekä joissain tapauksissa kiusallista näkyvyyttä ja julkisuutta poliittisesti herkälle hankkeelle (Glasson ym. 1999, 161). Yhteysviranomaisen toki takaa sen, että YVA-ohjelmasta ja -selostuksesta kootaan vähintäänkin kirjalliset mielipiteet (kuulemismenettely) myös kansalaisilta ja järjestöiltä, mutta kaikki tämän lisäksi tapahtuva osallistuminen on kansalaisten aktiivisuudesta ja osallistumisresursseista, mutta ennen kaikkea hankevastaavan tahdosta ja taidoista kiinni. Olennaista osallistumisen toteuttamisessa on linkittää osallistumisen tavoitteet, tasot, muodot ja ajoitus toisiinsa (Coenen ym. 1998, 310). Kansalaisten pitää saada mahdollisuus osallistua asioiden käsittelyyn

siinä vaiheessa, kun niihin vielä voi vaikuttaa. Osallistumisvälineiden ja -tapojen pitää vastata suunniteluagenda ja asioiden painoarvoa.

Osallistumisen toteuttamiselle YVAssa on laadittu erilaisia suosituksia ja parhaiden käytäntöjen listauksia (esim. IAIA 2006; Bond ym. 2004, 622–623). Yhteisinä teemoina näissä osallistumisen toteuttamisen periaatteissa nousevat esiin osittain osallistumisen tavoitteistoon kytkeytyvät teemat. Osallistumisen toteutuksen tulisi ensinnäkin olla riittävän varhain järjestettyä, jolloin esimerkiksi vaihtoehtotarkastelu on vielä avoin (ennakollisuus). Osallistumisen toteutuksen tulee olla hyvin suunniteltua, oikein fokusoitua ja osallistujien sekä agendan osalta riittävän kattava kaikille avoin prosessi (inklusiivisuus). Lisäksi osallistumisen toteutuksen tulee perustua kaksisuuntaiseen vuorovaikutukseen sekä vapaaseen tiedon saantiin (läpinäkyvyys). Osallistumisen toteutuksen pitäisi myös tukea kansalaisten osallistumismahdollisuuksia (resurssit), oppimista ja lisätä näiden yhteiskunnallisia kykyjä sekä vaikutusmahdollisuuksia. Kysymys kuuluukin, toteutuvatko nämä parhaiden käytäntöjen periaatteet käytännössä? Osallistumisen toteuttamisella ja toteuttamisella näyttäisi olevan monia haasteita ja pullonkauloja.

YVA-menettely mahdollistaa osallistumisen toteuttamisen monessa eri vaiheessa. Useissa YVA-tutkimuksissa korostetaan mahdollisimman varhaista osallistumista ja sen hyötyjä. Thomas ja Elliott (2005, 201) näkevät, että osallistumiselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa vain, jos osallistuminen toteutetaan riittävän varhaisessa suunnitteluvaiheessa. Esimerkiksi Stookes (2003, 143) näkee, että riittävän aikainen osallistuminen voi vähentää kansalaisten turhautumista ja kiukkuja kiistanalaisissa hankkeissa ja estää kansalaisaktiivisuuden kanavoitumisen radikaaleihin vaikuttamiskeinoihin. Doelle ja Sinclair (2006, 189–191) pitävät koko YVA-menettelyn yhtenä keskeisenä ongelmana riittävän aikaisen osallistumisen puuttumista. Heidän mielestään on harmillista, että usein lainsäädäntö edellyttää kansalaisosallistumista vasta YVA-menettelyn aikana ja yleensä vasta sen loppuvaiheessa, jolloin meneterään paljon vuorovaikutteisen suunnittelun hyödyistä. Osallistuminen tapahtuu turhan jälkijättöisesti ja kenties vaihtoehdottomuuden tilanteessa, koska suunnittelu on jo edennyt pitkälle. Aikainen osallistuminen myös maksaa itsensä takaisin, sillä se hyvin usein poistaa YVAN jälkeiset ristiriidat, vähentää valitustarvetta ja nopeuttaa näin ollen koko päätöksentekoprosessia. Doelle ja Sinclair (2006, 204) kiteyttävät varhaisen ja avoimen osallistumisen edut: *”The time has come to redesign EA processes to demonstrate in practice what has been known in theory for some time, that the more openly you engage the public, the earlier you do it, the better you do it, the better the project, and everyone wins.”*

Arvioitaessa jonkin hankkeen ympäristövaikutusten merkittävyyttä seulontavaiheessa, järjestetään äärimmäisen harvoin varsinaista kansalaisosallistumista (Hokkanen & Pölönen 2006, 559). Vaikka vuoden 2006 YVA-lain uudistus paransikin seulontavaiheen läpinäkyvyyttä, toteutuvat kansalaisosallistumisen elementit tässä vaiheessa edelleen hyvin huonosti. Seulontaan ei liity edelleenkään sen vireillä olosta tiedottamista eikä yleisön kuulemista ennen päätöksentekoa (Hokkanen & Pölönen 2006, 571). Mahdollisimman aikaisen osallistumisen sijaan seulontavaiheen päätöksiin voidaan vaikuttaa jälkikäteen muutoksenhakumenettelyn kautta vasta, kun hanke on jo esimerkiksi lupavaiheessa. Suunnittelun

moniäänisyys ja sitä kautta seurantapäätösten laadun kohentuminen olisi todennäköisesti saavutettavissa jälkikäteisiä muutoksenhakukeinoja tehokkaammin ennakkollisen osallistumisen kautta.

Yhtenä perusteluna ennakkollisen osallistumisen lisäämiselle seurantavaiheessa voidaan pitää ympäristövaikutusten merkittävyyden arvioimisen dilemmaa. Arviointikynnyksen ylittymistä arvioitaessa kyse on lopulta erilaisten vaikutusten arvottamisesta, siis ainakin jossakin määrin subjektiivisesta prosessista. Osallistumisen mahdollisuudet ovat tällöin tärkeässä roolissa: eri toimijat arvottavat ympäristövaikutuksen merkittävyyden eri tavoin ja erilaisin argumentein. Jos siis jo seurantavaiheessa toteutuu moniääninen ja osallistava suunnittelutapa, tämä voisi näkyä myös vaikutusten merkittävyyden monipuolisempaan arvioimiseen. (Hokkanen & Pölönen 2006, 569–570; Thompson 1990, 241). Stookes (2003, 151) muistuttaa, että jos YVA pyritään seurantavaiheessa välttämään mikäli vain mahdollista, tai jos arviotavat vaikutukset rajataan YVA-menettelyn alussa hyvin suppeasti, menetetään myös paljon osallistumisen ja vuorovaikutteisen suunnittelun eduista ja hyödyistä. Uudet pakolliset osallistumisvaiheet eivät seurantavaiheessa ole kuitenkaan tavoiteltavia. Prosessin jouhevuuden kannalta sääntelyä tulisi kehittää suuntaan, jossa tapauskohtaisen harkinnan mukaan voitaisiin mahdollistaa kansalaisten osallistuminen. (Hokkanen & Pölönen 2006, 571.)

YVA-menettelyn käynnistyessä osallistumiselle on lukuisia eri vaihtoehtoja, ja niitä on myös käytetty monipuolisesti. Osallistumiselle on siis YVA-menettelyn aikana vaihtoehtoisia areenoita, mutta keitä ovat niille osallistuvat toimijat ja miten määrittyy YVAn agenda? YVA-ohjelmavaiheessa korostuu ennen kaikkea se, miten osallistumisen sallitaan vaikuttaa YVAn rajauksiin ja hankemääritelmään. Vuorovaikutteisen suunnittelun haasteeksi nousee se, millaiset asiat otetaan suunnitteluun mukaan: mahtuvatko tietopohjaisten teemojen rinnalle arvo- ja intressidonnaiset kysymykset. Mikä tai kuka määrittelee asiantuntijuuden ja millaisissa kysymyksissä myös maallikoilla on annettavaa suunnittelulle? Osallistuminen törmää heti ongelmiin, jos YVA-ohjelmaa laadittaessa on jo olemassa vaihtoehtottomuuden ongelma. YVAn aikana hankevastaavalle saattaa myös syntyä houkutus priorisoida tiettyjä osallistujaryhmiä ja kohdentaa osallistumismahdollisuuksia valikoidusti esimerkiksi paikallisille päättäjille. Tasa-arvoisen, osallistumisen inklusiivisuutta korostava sekä osallistumisresurssien epätasaista jakaantumista tasoittava osallistaminen on YVA-menettelyn aikana suuri haaste.

YVAa käytetään osallistumisvälineenä usein hallinnollisen päätöksentekotilanteen tarpeisiin ja aikataulussa. Lisäksi osallistumisen käytännön toteutuksesta vastaa pitkälle omien intressiensä ohjaama hankevastaava. Tämän vuoksi on olemassa suuri riski sille, että YVAn aikana vaarantuu vapaan mielipiteenmuodostuksen spontaanisuus (Kyllönen 2002, 104). Karvinen (1997, 9) on huolissaan siitä, että lain kirjaimen täyttämiseen riittävät varsin rajalliset osallistumistoimenpiteet. Jos YVA-menettely toteutetaan vain lain minimivaatimusten mukaan, on hänen mielestään kyseenalaista edes puhua osallistumisesta, koska toimijoiden välisestä tiedonvaihdosta puuttuu vuorovaikutuksen elementti. YVA-laissa on siis sisäinen ristiriita: osallistuminen nostetaan YVAn keskeiseksi tavoitteeksi, mutta toteutuksen minimivaatimukset ovat vähäiset. Karvinen (1997, 8) erottaa siksi YVA-lain hengen ja kirjaimen toisistaan.

YVA-menettelyn päätyttyä osallistumisen mahdollisuudet ovat vähäiset. YVA-menettelyn jälkeen siirrytään hallinnolliseen prosessiin, jossa kansalaisosallistumisen vaikutusmahdollisuudet ovat vähäi-

semvät.³⁷ On oletettavaa, että harvat yksittäiset kansalaiset aktivoituvat enää YVA-menettelyn jälkeen pitkäkestoisiin ja kustannuksiltaan raskaisiin oikeusprosesseihin. Jos tyytymättömyyden aiheet ja syyt voidaan purkaa ennakkolisella osallistumisella riittävän varhain, muutoksenhakuiltaan laskee ja valitusprosessit vähenevät. Muutoksenhaku on kansalaisille myös melko monimutkainen osallistumisen väline. Menestyksellisellä muutoksenhauulla on myös huomattavia kustannusvaikutuksia, jotka voitaisiin mahdollisesti välttää ennakkollisen osallistumisen kautta. (Hokkanen & Pölönen 2006, 569.)

Yksi vaihtoehto osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi YVA-menettelyn jälkeen on seuranta-menettely ja sen kehittäminen.³⁸ Hunsberg ym. (2005) ovat tarkastelleet kansalaisten osallistumista ja sen kehittämistä YVAn seurantavaiheessa. Heidän mielestään seurannassa tulisi ensinnäkin vahvistaa kansalaisten osanottoa ympäristövaikutusten jälkikäteiseen arviointiin ja toisekseen tätä kautta edistää sekä luonto- ja sosiaalisten vaikutusten rinnakkaista tarkastelua että ympäristövaikutusten kumuloitumisen tunnistamista. Haasteena on sopivien osallistumismenetelmien järjestäminen. Ylipäätään seurannan yhtenä keskeisenä ongelmana ovat olleet kustannukset: vastuuta niistä on ollut vaikea kohdistaa kellekään osapuolelle. Toisaalta osallistumisen ja kansalaiskontrollin lisääntyminen sekä yleisen läpinäkyvyyden kasvaminen myös seurannassa ja hankkeiden toteutuksessa parantaisi päätösten laatua ja sitä kautta edistäisi esimerkiksi kestävästä kehityksestä tavoitteita (Hunsberg ym. 2005, 624).

Osallistujille YVA on yksi vaihtoehto omien näkemysten välittämiseksi ja asioihin vaikuttamiselle. Osallistujan näkökulmasta YVAan osallistuminen on enemmän tai vähemmän strateginen ratkaisu: onko YVA vaikuttava kanava omien intressien edistämiseksi? Erityisesti kansalaisjärjestöille tämän kaltaiset valinnat ovat strategisia, toimintatavoista pyritään hakemaan yhteisymmärrys järjestöjen ja liikkeiden sisällä. Osallistumistapoihin liittyvät valinnat voivat olla selitettävissä hyvin hitaasti muuttuvilla poliittiseen kulttuuriin liittyvillä syillä (esim. äänestyskäyttäytyminen), mutta suoran osallistumisen kannalta syyt ovat leimallisesti tilannekohtaisia. Osallistumismahdollisuudet ovat usein aikaan ja paikkaan sidottuja – kyse on usein siitä, käyttäkö toimija sitä lainkaan hyväkseen. Yksi keskeinen osallistumisvalinta kiteytyy siihen, näkeekö kansalainen perustelluksi pyrkiä vaikuttamaan jonkin edustajan kautta (myös suorassa demokratiassa) vai suoraan itsenäisesti osallistumalla (ks. esim. Roberts 2004, 331).

Kuvioon 4 on koottu joitain tyypillisiä osallistumisen ja vaikuttamisen välineitä ja kanavia. Kuvion keskellä on päätöksenteko, johon toimijat pyrkivät vaikuttamaan. Kuvion yläosaan on sijoitettu luonteeltaan institutionaaliset, julkisvallan tuottamat ja poliittiseen järjestelmään kytketyt osallistumiskanavat. Äänestäminen vaaleissa on tyypillinen tällainen osallistumistapa. Kaikille kuvion yläosan osallistumiskanaville, YVA mukaan lukien, on yhteistä se, että ne tukevat ja täydentävät olemassa olevaa edustuksellista päätöksentekojärjestelmää. Tämä näkyy ennen kaikkea siinä, että niiden kytkeytyminen päätöksente-

37 Muutoksenhakuoikeus on luonteeltaan potentiaalinen ja valmiiksi jälkijätöinen osallistumiskeino. Suorat osallistumismahdollisuudet suunnitteluun edustavat aidommin kommunikatiivista ja moniäänistä suunnitteluideaa, jota YVAkin (muulta osin) edustaa.

38 Ks. suomalaisen YVA-menettelyn seurantavaiheesta enemmän esim. Petäjäjärvi (2005).



Kuvio 4. Osallistumiskanavia päätöksentekoon.

koon on hallinnollisesti määritelty. Käyttäessään näitä osallistumiskanavia toimijat joutuvat sietämään sen, että heidän kontribuutionsa välittyvät päätöksentekoon institutionalisoiduin mekanismein.

Kuvion 4 alareunaan ryhmitellyt esimerkit suorista osallistumistavoista edustavat epämuodollisia kanavia, jotka eivät ole julkisvallan luomia ja jotka eivät kytkeydy päätöksentekoon esimerkiksi lainsäädännön määrittelemällä tavalla. Nämä osallistumiskanavat muodostavat toimintaympäristön, jossa korostuvat henkilökohtaiset suhteet, oikea ajoitus ja esimerkiksi medianäkyvyys. Toiminta voi näissäkin olla suoraa tai välillistä (edustuksellista). Joskus näiden osallistumistapojen käytöllä kritisoidaan asiakyymysten lisäksi myös päätöksentekojärjestelmää, johon kuvion 4 yläosan osallistumistavat kytkeytyvät.

Osallistujille YVA on siis vain yksi vaihtoehto pyrkiä vaikuttamaan. Tämä tulisi muistaa myös YVAan osallistumisen tavoitteita laadittaessa ja pohdittaessa realistisia osallistujamääriä YVA-meneteltyissä. Vaikuttavuudeltaan YVA voi hyvinkin jäädä kuvion 4 alaosan vaihtoehtoja heikommaksi. Niillä on vähintäänkin paremmat edellytykset saada medianäkyvyyttä ja herättää huomiota. Niiden vaikuttavuutta ei myöskään ole vähentämässä erilaiset tulkitsevat ja suodattavat toimijat tai instrumentit. Linkki päätök-

sentekoon ja päätöksentekijöihin on suora: kansalaisten näkemykset eivät jää esimerkiksi hankevastaavan tai viranomaisen välittäjäroolin varaan. Toisaalta YVA ja muut institutionaaliset osallistumiskanavat turvaavat kansalaisille tietyt osallistumismahdollisuudet ja -oikeudet. Päätöksentekijöillä on vähintäänkin muodollinen velvoite ottaa YVA huomioon. Institutionaalisten osallistumiskanavien vahvuus on siinä, että ne pääsääntöisesti tarjoavat kaikille tasavertaiset osallistumismahdollisuudet ja niillä on määrittely suhde päätöksentekoon.

Osallistumiskeinopertoaari voidaan jakaa myös Staffansin (2004, 47–48) tavoin määrävaikuttamiseen ja sisältövaikuttamiseen. Määrävaikuttaminen perustuu ensisijaisesti kannattajien lukumäärään ja edustavuuteen: tavoitteena on vaikuttaa määrällä. Tähän logiikkaan nojaa oikeastaan koko edustuksellinen päätöksentekojärjestelmä, mutta äänestämisen lisäksi kuvion 4 osallistumistavoista myös adressit, mielenosoitukset ja boikotit perustuvat laajaan osallistumiseen ja kannatukseen. Sisältövaikuttamisessa haetaan vaikuttavuutta sisällöllisten kysymysten kautta, keskustelemalla ja argumentoimalla. Toimijana voi olla vaikkapa yksittäinen henkilö, oleellista on omien näkökulmien esiintuonti ja perustelu. Kuvion 4 osallistumistavoista sisältövaikuttamista edustavat ainakin lehtikirjoittelu ja muu median käyttö, yksittäisten kansalaisten tekemät aloitteet ja valitukset sekä suora yhteydenpito päättäjiin eli lobbaus.

YVA asettuu Staffansin (2004, 48) jaottelussa määrä- ja sisältövaikuttamisen välimaastoon. YVAssa on piirteitä molemmista keinoista. Yhtäältä YVAssakin kootaan viranomaisen toimesta kansalaisten näkemyksiä, jolloin suurella määrällä ja edustavuudella on taatusti merkitystä asioiden painoarvoon ja vaikutukseen. Julkisilla kuulemismenettelyillä pyritään jo lähtökohtaisesti tavoittamaan mahdollisimman monia kansalaisia. Toisaalta YVA tukee vuorovaikutteisena suunnitteluvälineenä suunnittelun ja päätöksenteon sisällöllistä kehittymistä, jolloin yksittäisilläkin näkemyksillä voi olla suuri painoarvo. Näin ajateltuna olennaista ei ole YVAan osallistumisen määrä, vaan osallistumisen tuoma sisällöllinen monipuolisuus.

YVAan osallistuminen ei siis ole mikään automaattinen ilmiö, eikä osallistumisesta pidä luoda kansalaisille velvoitetta. Kansalaisten osallistumattomuudelle on lukuisia syitä. Esimerkiksi Leskinen (2002) näkee YVAan osallistumisen esteinä suunnittelun vierauden, kansalaisten tottumattomuuden, vähäiset osallistumisresurssit, sosiaaliset seikat, toimijoiden väliset ristiriidat ja epäluulot, median roolin sekä väärän suunnittelutason. Jaan tässä vähäisen osallistumisen syyt kahteen pääluokkaan, yhtäältä institutionaalisiin, osallistumisen rakenteisiin ja järjestelyihin liittyviin, ja toisaalta osallistujiin itseensä liittyviin syihin. Ensin mainitut ovat ennen kaikkea niitä, joihin YVAN toteuttamisella pitäisi pyrkiä vaikuttamaan osallistumista edistävällä tavalla.

Poliittiseen järjestelmään ja institutionaalisiin rakenteisiin liittyvät laimean osallistumisen syyt kietoutuvat ensinnäkin vahvaan edustuksellisuuden traditioon. Kansalaisten suora osallistuminen on verraten harvinaista (ks. luku 3.1). YVA voi siis yksinkertaisesti näyttäytyä kansalaisille vieraalta osallistumiskanavalta, vaikka YVAN uutuutta ei enää voi pitää perusteluna osallistumisen vähäisyydelle. Avoimeen ja vuorovaikutteiseen suunnittelukulttuuriin ei ole vielä totuttu. Realiteetti on se, että useimmille suomalaisille YVA on edelleen ennen kokematon asia. Toiseksi YVAN toteuttamisessa tulisi huomioida oikea suunnittelutaso. Kansalaisten kiinnostus väljähtyy, mikäli asiat ovat aivan alkutekijöissään ja eritoten jos

osallistuminen mahdollistetaan vasta sitten, kun asiat ovat jo päätetty. Hanketason YVA-menettelyssä ei myöskään pitäisi käsitellä suunnitelma- ja ohjelmataason kysymyksiä, jotka kuuluvat strategiseen suunnittelun ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (SOVA) piiriin.

Kolmas rakenteellinen syy osallistumisen vähäisyydelle on käytännöllinen. YVAsta ja sen osallistumismahdollisuuksista ei aina tiedoteta riittävän laajasti ja hyvissä ajoin. Tiedon lisäämisen periaatteeseen liittyy luonnollisesti myös se, että kansalaiset tietävät milloin heillä on mahdollisuus kertoa näkemyksistään ja osallistua suunnitteluun. Ylipäätään kansalaisten roolista ja oikeuksista tulee tiedottaa hyvin. Tähän kytkeytyy myös median rooli: hankkeista, joista media ei kiinnostu, ei usein suuri yleisö tiedä ja aktivoitu osallistumaan. Neljäs tärkeä syy liittyy YVA-menettelyn uskottavuuteen ja luotettavuuteen. YVAN toteutuksen pitää viestiä siitä, että kansalaisosallistumisella on aidosti vaikutusta ja että asiantuntijat eivät jyrää suunnittelussa kansalaisten esittämiä näkemyksiä. Jos YVAN asema suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa näyttäytyy näennäisenä tai jos osallistumisen järjestelyt tai vaikutus vievät pohjan sen vaikuttavuudelta, kanavoituu kansalaisten aktiivisuus YVAN ulkopuolelle muihin osallistumis- ja vaikuttamistapoihin (ks. kuvio 4), tai osallistumista ei tapahdu lainkaan.

Ensisijaisesti osallistujiin itseensä liittyviä laimean osallistumisen syitä on niitäkin useita. Hyvin arkiset, lähinnä ajankäyttöön liittyvät syyt ovat oma kokonaisuutensa. YVA-tilaisuus illalla saattaa vedota huomattavasti vähemmän kuin vaikkapa mieluisa tv-ohjelma tai oma harrastus. Arkiset esteet ovat haasteena kaikille suoran osallistumisen ja vuorovaikutteisen suunnittelun välineille, eikä niiden poistamiseksi voida toki määräänsä enempää tehdä vaikkapa hankevastaavan toimesta. Lähtökohdista voidaan silti pitää sitä, että osallistumisen kynnystä pyritään madaltamaan kaikin käytännön keinoin ja järjestelyin. Ihmistä ei myöskään pidä sekoittaa ja väsyttää jatkuvalla osallistumisella. Eritoten pitkäkestoisissa hankkeissa osallistumiselle tulisi osoittaa selkeät paikkansa suunnittelun eri vaiheissa. Kyllästymiseen asti osallistuneet kansalaiset eivät koe YVAa tehokkaana osallistumiskanavana (Veistola 2003).

Osallistumisresurssit ja lähinnä niiden puuttuminen on toinen tärkeä syy vähäiselle osallistumiselle. YVAan osallistuminen edellyttää aikaresurssin lisäksi tiedollisia resursseja sekä esimerkiksi yleisötilaisuuksissa vuorovaikutusresursseja. Grönlundin (2006, 86) mukaan osallistuvan demokratian instrumentit edellyttävät kansalaisilta tiedollisia ja kognitiivisia valmiuksia mielipiteen muodostamiseksi. Osallistumisen esteenä voivat olla myös sosiaalinen yksituumaisuuden paine tai arkuus ilmaista kantaansa julkisesti. Kiistanalaisissa hankkeissa pienillä paikkakunnilla voi olla korkea kynnys asettua julkisesti jonkin hankevaihtoehdon taakse. Joskus tiedolliset resurssit voivat olla myös käänteinen syy osallistumiselle: kansalaiset saattavat kokea tietotasonsa hankkeesta riittävän korkeaksi eivätkä näe perusteita osallistua esimerkiksi YVA-tilaisuuksiin, jotka usein mielletään ensisijaisesti tiedotustilaisuuksiksi.

Osallistumismotivaatiota vähentävät myös epäluulot YVAN toteuttajia ja puolueettomuutta kohtaan sekä itse tarkasteltavana olevaan hankkeeseen liittyvät syvät ristiriidat. Hankevastaavan tarjoamaa osallistumismahdollisuutta ei kenties haluta käyttää strategisista tai periaatteellisista syistä. Oman osallistumisen hampaattomuus asiantuntijavetoisessa suunnittelussa yhdistettynä epäsymmetrisiin valtasuhteisiin ovat omiaan vähentämään osallistumishalukkuutta. Tässä tilanteessa saattaa syntyä kokonaan uusi konfliktin taso ja uusia ristiriidan aiheita. Hankkeeseen ja sen ympäristövaikutuksiin liittyvät ristiriidat

saavat rinnalleen itse YVA-menettelyä koskevat kiistat. Ylhäältä alas tarjotun osallistumisen vastareaktion voi syntyä osallistumisoikeutta, osallisuutta ja YVA-menettelyn toteutusta koskevaa kriittisyyttä, mikä näkyy myös passiivisuutena ja osallistumisen laimeutena YVAssa.

Yksi YVAN ominaispiirre on sen asema edustuksellisen vallankäytön ja päätöksenteon mekanismeissa. Tämä vaikuttaa myös osallistumisen toteutukseen. YVAN kautta kansalaiset eivät suoraan osallistu päätöksentekoon tai tee kyllä-ei -valintoja hankkeen tarpeellisuudesta tai kannatuksesta. Käytännössä hanketason YVA on eräänlaista hienosäätöä, jolloin kansalaisosallistumisen kautta saadaan kootuksi hankkeen kannalta merkittäviä paikallisia erityispiirteitä. Myös Häkli (2002, 117–119) näkee YVAN kaltaisen suoran osallistumisen suunnitelmien hienosäätönä ja ratkaisujen oikeuttajana. Ilmiö selittyy valtarakenteiden joustamattomuudella ja sillä, että uudet osallistumiskeinot eivät tarjoa keinoja vastustaa sitä, että todellisissa suunnittelutilanteissa valtasuhteet vaikuttavat myös tiedon sisältöön. Yksi ehdotus YVA-lain uudistamiseksi on ollut eri osapuolien taloudellinen resursointi (esim. Leskinen & Turtiainen 2001), jonka avulla esimerkiksi tiedollista valta-asetelmaa voitaisiin tasapainottaa. Rättilä (2001, 193) kysyy, mikä on järjestelmän mukaan luvallista osallistumisaluetta tai mitä järjestelmä sallii muutettavan? On syytä muistaa, että YVA-menettely ja sen tavoitteleva osallistuminen kohtaavat olemassa olevat rakenteet ja poliittiset reunaehdot vasta yksittäiseen hankkeeseen sovellettaessa, erityisesti paikallisella tasolla. YVA-menettelyn osallistumisen haasteena on sovittautua perinteiseen poliittiseen järjestelmään. (Kojo & Hokkanen 2004.)

Voidaan myös pohtia, kuinka paljon hankevastaava voi käyttää YVAa politikoinnin välineenä. Toimiiko YVA vain asioiden legitimoijana ja keinona demokratisoida hankkeiden suunnittelua ja päätöksentekoa? Kaskinen (1998, 150) näkee mahdolliseksi, että osallistuminen järjestetään vain, jotta suunnittelulle annetut normit täyttyisivät. Samalla kansalaisille saatetaan uskotella, että heille suunnatuilla osallistumisjärjestelyillä on aito ja suora vaikutus suunnitteluun. Karvinen (1997, 59) kysyy: ”YVA ja kaikki hyvin?” ja pohtii, muodostuuko YVasta väline, jolla kaikille hankkeille saadaan hyväksyntä. On itsestään selvää, että YVAN ja siihen osallistumisen vaikutus hankkeiden suunnitteluun ja päätöksentekoon vaihtelevat. Tärkeä rooli on hankevastaavalla. Vaikuttavuus heikkenee, jos hankevastaava tekee YVAN vain muodollisten vaatimusten täyttämiseksi ja asioiden legitimoimiseksi. Vaihtoehtoisesti YVAlla pyritään kokoamaan kattava käsitys hankkeen vaikutuksista, eri mielipiteistä ja vaihtoehdoista.

Hankevastaavan keskeistä roolia osallistumisen mahdollistajana ja järjestäjänä voisi kutsua eräänlaiseksi ympäristökongfliktin vallanjaoksi. Voi olla hankevastaavan intresseissä saada kansalaisnäkemysten esittäminen ja niiden välittyminen päätöksentekoon systemaattiseksi ja ennakoitavaksi. Systemaattisuuden ja ennakoitavuuden tavoittelu voidaan nähdä YVAssa pyrkimyksenä kontrolloida kansalaisyhteiskunnasta omaehtoisesti nousevia näkemyksiä, jotka joutuessaan ristiriitaan virallisen suunnittelunäkemyksen kanssa voivat hidastaa tai jopa estää hankkeiden toteutumista. (Kojo & Hokkanen 2004, 33–34.) Joissain tapauksissa ristiriitaiset kansalaismielipiteet voidaan sivuuttaa vedoten yleiseen etuun, joka on määritelty hankkeen toteuttamiseksi (Kaskinen 1998, 154). Osallistavaa YVAa saatetaan hyödyntää osallistumisen hallintakeinona, jotta hankkeita voitaisiin muuttaa yhteisöön ja ympäristöön sopiviksi ja jotta ristiriitojen kärjistyminen voitaisiin ennakoida. Tähän liittyvät näkemykset siitä, että YVA

voi joissain tapauksissa estää suunnittelun ja päätöksenteon loppuvaiheessa mahdollisesti ilmaantuvia ristiriitatilanteita ja jopa oikeuskäsittelyjä. YVAan panostetut resurssit maksaisivat siis itsensä takaisin prosessin myöhemmissä vaiheissa.

Osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestäminen (esimerkiksi aikataulutusta ja toimijoiden kohtaamattomuus) on esimerkki konfliktin hallinnan keinoista. YVAssa ei muodostu suoraa vuorovaikutusta, jos kansalaiset, viranomaiset ja päättäjät eivät kohtaa YVAssa esimerkiksi toimijoittain eriytettyjen osallistumisjärjestelyiden vuoksi. Kohtaaminen on tärkeää, jotta toimijat joutuisivat perustelevaan valintojaan ja näkemyksiään ja jotta kansalaisten näkemykset vastaavasti välittyisivät suoraan eteenpäin päätöksentekijöille ilman välittäviä ja tulkitsevia toimijoita. Juuri tarve välittää näkemyksiä avaa eritoten hankevastaavalle mahdollisuuden informaation uudelleen tulkinnalle ja hallinnalle. Ainakin terävin kritiikki hanketta kohtaan tylsistyy, mitä enemmän välittäviä ja tulkitsevia toimijoita sitä on suodattamassa ennen päätöksentekoa. (Kojon & Hokkanen 2004, 37–38.)

Julkisvallan toimesta rakentunut suorien osallistumiskeinojen kehityskulku kokonaisuudessaan, ja YVA siinä yhteydessä erikseen, nostaa itse asiassa esille osallistumisen ja demokratian paradoksin. Kehityskululle on nimittäin tyypillistä, että poliittiset eliitit pyrkivät monin tavoin saamaan kansalaisia osallistumaan ja käyttämään poliittista valtaa. Siis ne, joilla valta on, pyrkivät eturintamassa edistämään poliittisia oikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia niille, joilla ne lähtökohtaisesti ovat heikompia. Lopputuloksena tässä sinällään myönteisessä ja kannustettavassa kehityksessä on kuitenkin se, että YVAN kaltaiset osallistumisvälineet ovat ylhäältä alaspäin luotuja osallistumiskeinoja, jotka institutionaalisuudessaan ja normatiivisten tavoitteidensa puristuksessa yrittävät urhoollisesti luoda bottom-up -osallistumista.³⁹ (Aars 2003, 1.) YVAN kannalta tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa tullaan määritelleeksi hankkeen ja sen vaihtoehtojen sekä relevanttien ympäristövaikutusten lisäksi se, millaista on 'oikea' osallistuminen, kuka on 'oikea' osallistuja ja miten osallistuminen tulisi toteuttaa.

Kehityskulku ei suuntaudu oikein, jos paikallista kansalaisosallistumista ohjaavat poliittisen eliitin intressit. Vaikka YVAN perusajatuksen liittyvä vuorovaikutteisuus ja vapaan keskustelun ja osallistumisen ideaali, on vaarana, että YVA itse asiassa kontrolloikin osallistumista – YVA siis oikeudellistaa kansalais-toimintaa (esim. Viskari 2003, 7). Sen sijaan, että YVAN kautta kansalaisille annettaisiin todellista päätösvaltaa, ylhäältä alas tarjotut osallistamisyrittäykset voivatkin toimia olemassa olevien valtasuhteiden ja -rakenteiden legitimoijana (Aars 2003, 3). Päätöksentekorakenteet pysyvät lukkiutuneina ja kansalaiset hakeutuvat institutionaalisten osallistumuotojen vastareaktiona omachoisen ja spontaanin vaikuttamisen pariin. Esimerkiksi Häikiön (2005, 202–203) tutkimustulokset osoittavat, että samalla kun viranhaltijoiden tarjoamat suorat osallistumismahdollisuudet ovat lisääntyneet, kansalaiset ovat kokeneet vaikutusmahdollisuuksiensa vain kaventuneen. Osallistuminen esimerkiksi YVA-menettelyssä voi jäädä näennäiseksi, jos päätöksenteon muut rakenteet ja toimintakulttuuri säilyvät ennallaan ja tiukasti

39 Ks. top-down – bottom-up -dilemmasta eri suunnittelutasojen ja -tapojen yhteydessä esim. Niekerk ja Voogd (1999).

edustukselliseen päätöksentekoon nojaavana. Kansalaisia kyllä kuullaan, mutta uudetkaan osallistumiskäytännöt eivät murtaudu vallankäytön perinteisille areenoille, ja kansalaisosallistuminen jää etäiseksi todellisesta päätöksenteosta.

3.3.3 Osallistujatyypit

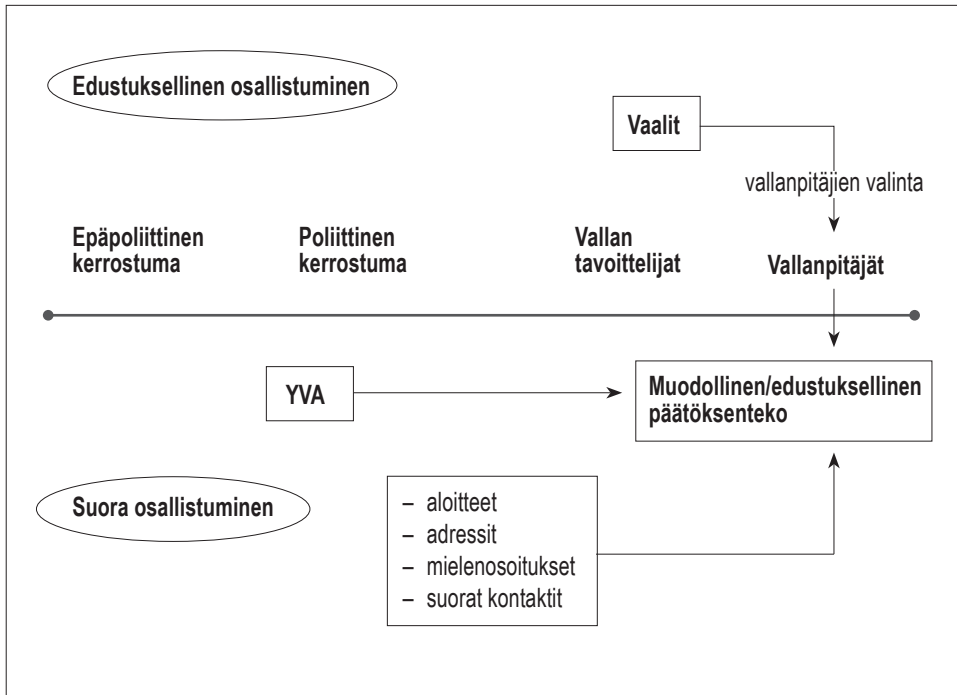
Tarkasteltaessa poliittista osallistumista yksi tarkastelun kohde on se, ketä osallistujat ovat, mikä on osallistujien joukko. Vaikka YVA-lainsäädäntö ei määrittele osallistumisen toteuttamista yksityiskohtaisesti, se antaa kuitenkin keskeisille toimijoille lähtökohtaisesti tietynlaiset tehtävät. Esimerkiksi Bjarnadóttir ja Hilding-Rydevik (2001, 47) korostavat, että määritellesään osallistumisen muotoa YVA-lainsäädäntö vaikuttaa vähintäänkin välillisesti toimijoiden välisiin valtasuhteisiin ja siihen, kuka YVAan voi osallistua, mutta myös siihen, mitä asiakysymyksiä YVAan sallitaan tuotavan ja miten eri asiakysymyksiin lopulta suhtaudutaan YVAssa. On tosin huomattava, että esimerkiksi Suomen YVA-lainsäädäntö ei rajaa kenenkään osallistumista YVAan, mutta väljyydessään se antaa toimenharjoittajille vapauden soveltaa lakia ja sen minimivaihtoehtoja niin, että käytännössä myös osallistujien joukkoa voidaan määritellä.⁴⁰ Asianosaisuuden määrittelyn tulisi joka tapauksessa olla YVAan osallistumisessa väljää.⁴¹ Käytännössä YVAan osallistujat voivat siis olla yksilöitä tai ryhmiä kuten järjestöjä. Ketä osallistujat ovat ja millaista osallistujatyyppejä he edustavat, vaikuttaa myös osallistumisen järjestämiseen, muotoihin, ajankohtaan ja tasoon. (Coenen ym. 1998, 309.) Osallistumisella voidaan pyrkiä lisäämään kansalaisten aktiivisuutta yleensä, tai sitten se kohdistetaan vain tiettyihin osallistujatyyppeihin ja -ryhmiin (Kettunen 2004, 50).⁴²

Ihmiset voidaan Dahlin (1971) mukaan jakaa heidän poliittisen osallistumisensa perusteella neljään ryhmään, joiden väliset rajat ovat tosin liukuvia. Ryhmät ovat 1) epäpoliittinen kerrostuma, 2) poliittinen kerrostuma, 3) vallantavoittelijat ja 4) vallanpitäjät (Dahl 1971, 151). Paloheimo ja Wiberg (1997, 204–206) käyttävät samaa luokittelua ja näkevät epäpoliittisen kerrostuman koostuvan henkilöistä, joita politiikka ja siihen osallistuminen ei kiinnosta ja joiden osallistuminen on täysin satunnaista. Suuri osa

40 Tarkkaan ottaen YVA-laki määrittelee myös osallistumaan oikeutettujen piiriä. YVAL 2. §:n mukaan YVAssa kuullaan ”viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea”. Käytännössä YVA-menettelyyn ovat kuitenkin voineet osallistua kaikki kiinnostuneet (Pölonen 2004, 18; 2007, 43; Kokko 2003, 24; Jantunen 2003, 1).

41 Esimerkiksi Kumpulainen (2004, 19) mielestä ei-asianosaisten ennakollisia vaikutusmahdollisuuksia on lisätty ympäristölainsäädännössä 1980-luvulta lähtien.

42 YVA tuskin lisää merkittävästi yleistä kansalaisosallistumista (esim. äänestysaktiivisuutta). YVAan osallistuminen ei niinkään ole osoitus yhteiskunnan passiivisten jäsenten aktivoitumisesta, vaan ennemminkin ympäristöpolitiikan toimijakentän ja agendan monipuolistumisesta (ks. osallistumisen lisäämisen ja passiivisuuden poistamisen yleisistä perusteluista esim. Kettunen 2004, 14). Vaikka YVAlla tuskin saadaan koskaan suuria massoja liikkeelle, voidaan toki pohtia, voisiko YVA osaltaan parantaa muutoinkin passiivisten ja heikosti edustettujen väestöryhmien asemaa – voisiko YVA esimerkiksi lisätä nuorten ja vanhusten äänen kuuluvuutta ympäristöpolitiikan suunnittelussa ja päätöksenteossa.



Kuvio 5. Osallistujatyypit sekä edustuksellinen ja suora osallistuminen.

epäpoliittiseen kerrostumaan kuuluvista kansalaisista kokee olevansa poliittisesti voimattomia. Vallantavoittelijat ja vallanpitäjät sen sijaan eivät tyydy osa-aikademokratiaan, vaan omistautuvat kokonaan politiikalle. Poliittisen elämän vallantavoittelijat ja vallanpitäjät ovat toisin sanoen poliitikkoja.

Kuviossa 5 eri osallistujatyypit on sijoitettu janalle siten, että edustuksellisen vallankäytön haltijat (esimerkiksi kunnanvaltuutetut) ovat janan oikeanpuoleinen ääripää. He ovat toimijoita, jotka tekevät muodollisia, edustukselliseen poliittiseen järjestelmään kuuluvia päätöksiä. Kuvion yläosa kuvaa edustuksellisen osallistumisen aluetta, jossa tärkein osallistumisen muoto on vaalit. Tätä osallistumismuotoa käyttävät vähintäänkin satunnaisesti kaikki janan eri osallistujatyypit, tosin epäpoliittiselle kerrostumalle (janan vasen ääripää) se on usein ainoa osallistumisen muoto. Kuvion 5 alareunaan on kuvattu erilaisia suoran osallistumisen keinoja, joiden kautta kansalaiset pyrkivät suoraan vaikuttamaan muodolliseen päätöksentekoon. YVA on nostettu tutkimuksen kysymyksenasettelun vuoksi kuviossa erityisemaan, jotta sen positio osallistumisvälineenä hahmottuisi selkeämmin.

Poliittiseen kerrostumaan kuuluvat kansalaiset ovat pääsääntöisesti kiinnostuneita yhteiskunnallisista asioista ja tuntevat ainakin pääpiirteiltään poliittisten organisaatioiden ja järjestelmien toimintaa. He kokevat, että poliittiseen päätöksentekoon voidaan vaikuttaa osallistumalla. Poliittisessa kerrostu-

massa osallistumisen intensiivisyys on vaihtelevaa, ja osallistumisen eri muotoja ja kanavia käytetään hyvin sekalaisesti ja päällekkäin. Poliittiseen kerrostumaan kuuluvat eroavat vallantavoittelijoista ja valanpitäjistä lähinnä siinä, että poliittinen toiminta ei ole heille elämän tärkeintä aluetta. Osallistuminen ei välttämättä ole ehdottoman säännöllistä ja jatkuvaa. Poliittiseen kerrostumaan kuuluvat henkilöt osallistuvat YVAn kaltaiseen toimintaan sitä todennäköisemmin, mitä tärkeämpänä he pitävät esillä olevia vaihtoehtoja ja mitä suurempana he pitävät mahdollisuutta, että lopputulos on heidän kannaltaan epätydyttävä, jos he eivät osallistu.⁴³ (Paloheimo & Wiberg 1997, 205–206.) Tällainen tyypittely on luonnollisesti pelkistävää ja teoreettisesti väärittyä. Käytännössä YVAan voi osallistua kuvion 5 kaikkia osallistujatyyppejä.

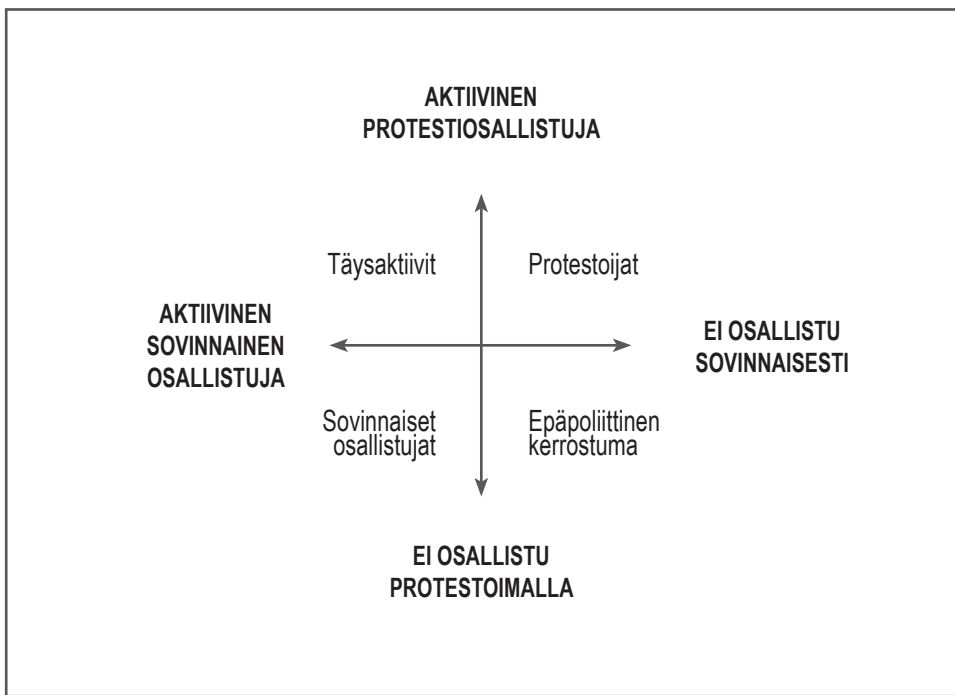
Poliittisen kerrostuman edustajat ovat usein eräänlaisia osallistumisen huippuaktiiveja ja moniosajia, joille on kasaantunut merkittävästi erilaisia osallistumisen resursseja. Grönlund (2006, 78) näkee osallistumisresurssien kasaantumisen yleisenä ilmiönä: tiedot ja taidot kumuloituvat jo entuudestaan aktiivisille, joiden kyky poliittiseen osallistumiseen näin koko ajan vain kasvaa. Esimerkiksi sosioekonomiset resurssit on nähty tekijänä, joka selittää ihmisten valmiutta pyrkiä vaikuttamaan politiikassa. Osallistumisresurssit määrittelevät pitkälti sitä, mitkä osallistujatyypit kykenevät ja haluavat käyttää erilaisia osallistumismuotoja. Esimerkiksi Hampton (1999, 170) näkee mahdolliseksi, että tällaiset huippuaktiivit osallistujat jopa dominoivat suunnittelua. Erityisesti yleisötilaisuuksissa rutinoituneet ja esiintymiskykyiset henkilöt hallitsevat osallistumista. Toisaalta heidän kauttaan suoran osallistumisen käytäntöihin syntyy eräänlaista piilosedustuksellisuutta, ovathan nämä aktiivit usein esimerkiksi järjestöjen johtohahmoja ja sitä kautta suuremmankin yleisön mielipiteen edustajia ja puolestapuhujia.

Luottamuselinten rooli on nähty ongelmalliseksi monissa suunnittelun vuorovaikutustilanteissa (ks. esim. Paldanius 1997, 48). Erityisen ongelmallinen osallistumisen vuorovaikutusjärjestelyjen ja luottamuselinten suhde on silloin, kun luottamuselimillä on ainakin periaatteessa merkittävä rooli päätöksentekijöinä. Jo olemassa olevien poliittisten elinten, kuten kunnanvaltuuston, toiminta ja päätöksenteon valmisteluvaiheessa toteutettu suora YVAn kautta kanavoituvaa osallistumista ovat keskenään rinnakkaisia vaikuttamiskanavia. Vaikka niiden välinen työnjako olisikin selkeä, voivat luottamushenkilöt silti kokea vuorovaikutusjärjestelmät kilpailijakseen. Tämä kaventaa luottamushenkilöiden halukkuutta osallistua YVAan.

Kuviossa 6 osallistumisen ja osallistujien tyypittely on tehty hieman toisin. Siinä olennainen tekijä on jako sovinnaiseen osallistumiseen ja protestiosallistumiseen (ks. jaottelusta alun perin Barnes & Kaase 1979; myös Berndtson 1993, 141; Paloheimo & Wiberg 1997, 209; Pesonen & Sänkiäho 1979). Tarkastelemalla samanaikaisesti sovinnaisen osallistumisen ja protestiosallistumisen aktiivisuutta, voidaan toisistaan erottaa neljä erilaista osallistumistyyppiä: täysaktiivit, protestoijat, sovinnaiset osallistujat ja

43 Dahl (1971, 162–163) toteaa lisäksi, että yksilö osallistuu politiikkaan sitä todennäköisemmin, 1) mitä enemmän hän arvostaa siitä saatavia palkintoja, 2) mitä voimakkaammin hän uskoo voivansa muuttaa lopputulosta, 3) mitä enemmän tietoja ja taitoja hänellä on tai hän luulee omaavansa esillä olevan kysymyksen suhteen sekä 4) mitä matalampien esteiden yli hänen on päästävä voidakseen toimia.

epäpoliittinen kerrostuma. Esitetty jako perustuu ensisijaisesti toiminnan muotoon ja ulkoisiin tekijöihin ottamatta sinällään kantaa osallistumisen sisältöön. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sinällään sovinnaista osallistumistapaa käyttäen voidaan esittää hyvinkin tiukkaa kritiikkiä esimerkiksi valitsevaa poliittista järjestelmää tai vallankäyttäjiä kohtaan. Jaottelun yksiulotteisuus voidaan nähdä tarkasteltavan puutteena tai ongelmana, ja se muistuttaa ylipäättään osallistumisen muodon ja sisällön rinnakkaisuudesta ja niiden erottamisen ongelmallisuudesta, vaikka se tehtäisiinkin hyvin analyyttisellä tasolla. Ongelmakeskeinen politiikkakäsitys (esim. Lappalainen 1997) ei erota muotoa ja sisältöä näin kategorisesti kuin se tässä sovinnaisuuden ja protestoinnin tyypittelyssä on tehty.



Kuvio 6. Sovinnainen ja protestoiva osallistuminen (Paloheimo & Wiberg 1997, 210).

Sovinnaiseksi osallistumiseksi ymmärretään tässä tutkimuksessa esimerkiksi vaaleissa äänestäminen, osallistuminen puoluetoimintaan, kirjoittelu lehtiin ja suora yhteydenpito poliitikoihin ja viranomaisiin. Nämä ovat myös tyypillisimpiä suomalaisten käyttämiä osallistumismuotoja (Grönlund 2006, 76–77). Myös osallistuminen YVA-menettelyyn luokitellaan sovinnaiseksi osallistumiseksi. Osallistuminen mielenosoitukseen, epävirallisiin lakkoihin tai kansalaistottelemattomuus sekä äärimmäisenä ilmenemismuoto

tona väkivalta nähdään taas esimerkkinä protestiosallistumisesta. Jako ei noudata suoraan toimintamuotojen lainmukaisuutta.

Miksi YVA on sovinnainen osallistumistapa? Se on sitä ainakin siksi, että YVAN toteuttamisen ja siihen osallistumisen reunaehdot on määritelty laissa. YVA on juridisesti ja hallinnollisesti määritelty yhteiskunnallisen suunnittelun instrumentti ja ohjauskeino, jolla on selkeä asema ja funktio olemassa olevassa poliittisessa järjestelmässä. Toisin ilmaistuna YVAan osallistuminen on hyvin institutionaalista. YVAN kautta ei voi välittyä muotonsa puolesta protestoiva kansalaistoiminta suoraan varsinaiseen päätöksentekoon, koska YVAN lopputuote on aina sovinnainen YVA-selostus. Toki YVA-selostus voi sisältää hyvinkin jyrkkiä näkemyksiä, mutta hankevastaavan tekemänä tuotoksena se tuskin koskaan on erityisen voimakkaasti hanketta protestoiva. YVAN sovinnaiset muotoseikat vaikuttavat toisin sanoen myös sen sisällölliseen sovinnaisuuteen tai vähintäänkin rajoittavat sisällön protestoivaa luonnetta.

Toinen asia on, miten paljon esimerkiksi YVA-tilaisuuksissa protestoidaan ja pyritään vaikeuttamaan hankkeen etenemistä. Käytännössä YVAan osallistutaan kuitenkin YVAN omilla, ja erityisesti hankevastaavan haluamilla pelisäännöillä. Nämä säännöt ratkaisevat lopulta myös sen, miten moniääniseksi osallistuminen myös sisällöltään sallitaan tulla. Siinä mielessä YVA on hyvinkin sovinnainen ja kontrolloitu osallistumisen ja vaikuttamisen väline, jonka funktio on etukäteen formuloitu. Tämän vuoksi protestointi ja sitä lähellä olevat kansalaistoiminnan muodot ja aktiivisuus kanavoituvat usein YVA-menettelyn ulkopuolelle, lähinnä kansalaisyhteiskunnan itsensä luomille osallistumisareenoille.

YVAN osallistujatyypit sijoittuu kuviossa 6 joko ”täysaktiiveihin” tai ”sovinnaisiin osallistujiin”. Sovinnaiset osallistujat osallistuvat vain sovinnaisilla tavoilla yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja pitävät protestiosallistumisen muotoja sopimattomina. Täysaktiivit osallistuvat politiikkaan sekä sovinnaisilla tavoilla että protestoiden. Toiminnan sisällölliset tavoitteet ja intressit ovat toiminnan lähtökohta, osallistumisen muodot valitaan laajasta ja kirjavasta repertoaarista. Yhteiskunnallisiin liikkeisiin kuuluvat ihmiset ovat usein täysaktiiveja. He pitävät sovinnaisen poliittisen osallistumisen muotoja sinällään käyttökelpoisina, mutta haluavat tehostaa toimintaansa tarvittaessa myös protestoiden. (Paloheimo & Wiberg 1997, 210.)

Kuvion 6 ”protestoijat” eivät kuulu YVAan osallistuvien joukkoon, koska he eivät luota sovinnaisen osallistumisen tehokkuuteen. Heidän mielestään kansalaisten näkemykset ja vaatimukset eivät kanavoidu päätöksentekoon sovinnaisen osallistumis- ja vaikuttamiskanavien kautta. Protestoijat korostavat usein poliittisten eliittien ja joukkojen vastakkainasettelua. Heidän mukaansa sovinnaisiin osallistumismuotoihin on sisäänrakennettu sellaisia portinvartijoita, jotka mahdollistavat rajatun toimijajoukon hallinta osallistumista ja edistää omia mieltymyksiään. (Paloheimo & Wiberg 1997, 210.) YVAssa tämä voisi tarkoittaa lähinnä hankevastaavan hallitsevaa roolia tai yhteysviranomaisen kyvyttömyyttä tai haluttomuutta varmentaa kansalaisnäkemysten välittyminen päätöksentekoprosessiin.



TUTKIMUSSTRATEGIA





Teoreettiset ja metodologiset lähtökohdat

Metodologinen triangulaatio

Teoreettinen viitekehys

Tutkimusaineisto

4. TEOREETTISET JA METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT

Tutkimusstrategian käsittelyn aluksi esittelen tiiviisti työn taustasitoumuksia ja tieteenfilosofisia lähtökohtia siltä osin, kun ne olennaisesti jäsentävät ja perustelevat tutkimuksen keskeisiä teoreettisia ja metodologisia valintoja. Käymättä tässä yhteydessä yleistä, saatikka syvällistä tieteenfilosofista keskustelua, olen lähtökohtaisesti tiedostanut lukuisten vaihtoehtoisten teorioiden, lähestymistapojen ja tutkimusmetodien olemassaolon. Omat tutkimusstrategian kannalta keskeiset valinnat perustuvat tässä luvussa esiteltäviin ontologisiin sitoumuksiin, eli käsityksiini siitä, millainen tutkimuskohde YVA ja kansalaisosallistuminen on ja millaisia teoria- ja käsitevalintoja asettamani tutkimustehtävät edellyttävät. Ontologisten sitoumusten ja valintojen pohjalta on syntynyt työn epistemologinen eli tieto-opillinen kehys sopivista metodeista, aineistoista ja muista tutkimuksen käytännön toteuttamiseen liittyvistä valinnoista.

Tutkimuskohteena YVA on paitsi ympäristövaikutuksia arvioiva, kokoava ja jäsentävä menettely, myös määrittelykamppailujen ja valtataisteluiden värittämä osallistumisen areena. Kuten jo johdannossa ja tutkimuksen rajauksissa olen määritellyt, käsitän YVAn ennen kaikkea prosessina, joka on luonteeltaan kompleksinen ja joka väistämättä politisoituu siihen osallistuvien toimijoiden kautta. Osallistumisen tärkeys korostaa tarkastelussa näkökulmani toimijakeskeisyyttä. Osallistumisvälineenä YVAn latautuu lähtökohtaisesti myös jännite, sillä YVAn ideaaliin osallistumiskäsitykseen ja tavoitteisiin liittyy keskustelemaan ja suoran osallistumisen ihanteita, mutta silti YVA on julkishallinnon luoma ja määrittelemä institutionaalinen osallistumisväline. YVAn institutionaalisuus näkyy monin tavoin. YVAlla on tietyt lainsäädännöllisesti määritellyt rakenteet ja reunaehdot, jotka profiloivat myös toimijoiden, lähinnä hankevästään ja yhteysviranomaisen asemaa ja statusta.⁴⁴ Osallistumisen näkökulmasta YVAn struktuurit rajoittavat ja määrittelevät toimijoiden välistä vuorovaikutusta (Paloheimo & Wiberg 1997, 133).⁴⁵ Institutionaalisuus voidaan nähdä kansalaisosallistumisen hallintakeinona, jossa osallistumiselle on määritelty lainsäädännössä tietty muoto ja ajankohta (Scott & Holder 2006). North (1990, 3) näkee

44 Ympäristökysymysten institutionalisoitumista ovat menettelytavat ja prosessit, esimerkkinä YVA-menettely, joiden avulla ympäristönäkökohdat pyritään välittämään päätöksentekoon (Palviainen 2004, 27). Samat prosessit ovat myös usein niitä käytännön keinoja, joilla lisätään kansalaisosallistumista ympäristökysymyksissä ja kansalaisten näkemysten välittymistä ympäristöasioiden käsittelyyn.

45 Ks. toimijuuden kontekstuaalisuudesta ja strategisista valinnoista sekä toimijuuden ja rakenteiden välisistä suhteista esim. Hay (1995, 205–206).

instituutiot virallisina tai epävirallisina pelisääntöinä, jotka ohjaavat toimijoiden käyttäytymistä vuorovaikutustilanteissa. Tämä määritelmä sopii kuvaamaan myös YVAan osallistumisen institutionaalisuutta. ”Top-down” -luonteinen osallistumisen toteutus ja muoto, mutta ennen kaikkea osallistumisen saama status ja vaikuttavuus ovat pitkälti muista toimijoista ja tekijöistä riippuvaisia kuin itse ”bottom up” -osallistujista.

Osallistuminen nähdään tutkimuksessa toiminnaksi ja osallisuudeksi prosessiin siten, että osallistuja on aktiivinen toimija, ei toiminnan tai tiedottamisen passiivinen kohde eli objekti. Osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen ja omaehtoisuuteen, ja sen taustalla olevat motiivit voivat olla ideologisia, kulttuurisia, taloudellisia tai sosiaalisia (Koskiahho 2002, 37).⁴⁶ Kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista arvioitaessa on erittäin vaikeata vetää selvää rajaa aktiivisuuden ja passiivisuuden välille. Esimerkiksi YVA-tilaisuuteen osallistuminen on selvästi aktiivista toimintaa, vaikka itse tilaisuudessa henkilö ei keskusteluun osallistuisikaan. Ero osallistumisen ja asioiden seuraamisen välillä on häilyvä (esim. Harisalo ym. 1992, 60). Myös Kettunen (2004, 19) erottaa osallistumisen ja vaikuttamisen toisistaan: edellisellä hän ymmärtää esimerkiksi osallistumisen tilaisuuteen uuden informaation vuoksi, jälkimmäisellä toiminnan, jolla pyritään tuomaan kansalaisten ääni paremmin esille.

Näen laajan poliittikkakäsityksen mukaisesti, että osallistuminen YVAan on poliittista toimintaa.⁴⁷ Poliittisessa toiminnassa ihmiset pyrkivät edistämään omia tavoitteitaan ja päämääriään erilaisin vallankäytön keinoin. Osallistuminen ymmärretään tässä tutkimuksessa aina tavoitesidonnaiseksi toiminnaksi, jossa on kysymys erilaisten näkemysten välittymisestä ja vuorovaikutuksesta sekä toimijoiden omien intressien vahvasta läsnäolosta (Paldanius 1992, 9). YVA näyttyy tutkimuksessa politiikan areenana, jossa määritellään ongelmaa ja jossa erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen esittämiseen osallistuu useita erilaisia toimijoita siten, että niiden välille syntyy kilpailevia ja konfliktoivia suhteita sekä mahdollisesti epäsymmetrisiä valtarakenteita (Lappalainen 1997, 91). Väliwerrosen (1994b, 78) mukaan määrittelyvalta on ”kykyä tuottaa legitimiinä pidetty tulkinta jostakin todellisuutta koskevasta ilmiöstä”. YVA-menettelyssä toimijoiden määrittelyvalta on keskeinen elementti, sillä sen avulla määritetty itse arvioitava hanke vaih-

46 Osallistamisessa kansalaisia vaaditaan tai kehoitetaan osallistumaan. Osallistumisen tarve syntyy muualla kuin osallistujien mielessä, vaikka osallistuminen voikin olla myös heidän etujensa mukaista. (Koskiahho 2002, 37.)

47 Poliitiikan kapeassa määritelmässä tarkastelu rajautuu vain tietynlaisiin organisaatioihin ja toimijoihin kuten valtio, kunnat, puolueet ja etujärjestöt (Jansson 1981, 39–40). Laajan poliittikkakäsityksen mukaan politiikalla tarkoitetaan kaikenlaista yksilöiden ja ihmisryhmien toimintaa ja hallitsemista (Berndtson 1993, 24–26; Jansson 1981, 39; Paloheimo & Wiberg 1997, 44, 200). Poliittikka ei ole varattu vain tietyille toimijoille ja areenoille, vaan millainen toimija tahansa voi toimia jossakin asiayhteydessä poliittisesti ja tällä tavalla politisoitua (Lappalainen 1997, 89–91; Palonen 1988, 19–20). Paloheimo ja Wiberg (1997, 15) listaavat politiikan tarkoittavan muun muassa hallitsemista, vallankäyttöä, taistelua vallasta, neuvottelemista, mielipiteenmuokkausta, lobbausta, päätösten valmistelua ja päätöksentekoa. Poliittikka on olemassa olevien yhteiskuntien tai ihmisten välisten suhteiden säilyttämistä tai muuttamista (Berndtson 1993, 26). Poliittikka on myös sekä yhteistyötä että konflikteja - ilman konflikteja ei olisi poliittikkaakaan. Poliittikka voidaan nähdä hyvin ongelmakeskeisenä: se on jonkin asian tai tilanteen määrittämisestä ongelmaksi ja ratkaisujen etsimistä ongelmaan (Lappalainen 1997, 91). Näen tämän poliittikkamääritelmän sopivan erityisen hyvin ympäristöpolitiikan ohjauskeinoihin kuten YVAan.

toehtoinen ja reunaehtoinen, näkökulma vaikutusten arviointiin sekä arvioinnissa käytettävät menetelmät ja aineistot. Koska luonto ei itse puhu tai tuota itseään koskevaa tietoa (ks. esim. Haila & Levins 1992, 294, 298; Väliaverron 1996, 43), konstruoiuu ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä kyseisen hanke ja sen mahdolliset ympäristövaikutukset ennen kaikkea toimijoiden määritelmien kautta.⁴⁸

Käsitän jokaisen YVA-menettelyn tapahtumaketjuksi, jonka toimintalogiikkaa ei voida määräänsä pidemmälle ohjata tai ennakoita vaikkapa lainsäädännön kautta. Osallistuminen on aina aikaan, paikkaan ja asiaan sidottua (Glicken 2000, 307). Tutkimuksessa ei etukäteen määritellä yksittäistä YVA-menettelyä tietyn demokratiamallin tai suunnitteluteorian edustajaksi. Lainsäädännön väljyydestä johtuen YVA-menettely voidaan toteuttaa hyvin eri tavoin myös osallistumisen osalta. Osallistuvan demokratian ideaali voi jäädä toteutumatta ja osallistuminen näennäiseksi. Tutkimuskohteen ainutlaatuisuuteen perustuva lähestymistapa on tyyppillistä kvalitatiiviselle tutkimusotteelle, jossa ei välttämättä pyritä yleistettävyyteen tai haeta tilastollista säännönmukaisuutta (ks. esim. Alasuutari 1999, 38–43, 234–237; Devine 1995, 145–146). Ennemmin analyysia ohjaa idea yksittäisen tapauksen perusteellisesta ja syvällisestä tarkastelusta, joka lopulta kertoo omaa kauttaan ilmiöstä myös yleisemmällä tasolla. Esimerkiksi Lappalainen (1997, 88–89) korostaa politiikan tapauskohtaisuutta ja tilannesidonaisuutta. Tällaisessa lähestymistavassa korostuvat tilannesidonaisuuden lisäksi aineistolähtöisyys ja -keskeisyys, empiria-aineiston erityiset ja yksilölliset piirteet sekä muodon ja sisällön erottamattomuus (Lappalainen 2002, 24–25). Samoja piirteitä voidaan tunnistaa myös tämän työn lähestymistavassa. Esimerkkihankkeiden YVA-menettelyä tarkastellaan tapauskohtaisesti, omassa kontekstissaan tiedostaen tutkimuskohteen prosessiluonne (ks. laadullisen tutkimusotteen sopivuudesta tällaiseen lähestymistapaan Devine 1995, 138). Tosin keskeinen ero esimerkiksi Lappalaisen (2002) aineistolähtöiseen tutkimusotteeseen selittyy sillä, että käsillä olevan työn empiriaa analysoidaan neljän teoreettisen politiikkaverkoston kautta – analyysi on toisin sanoen teorialähtöistä.

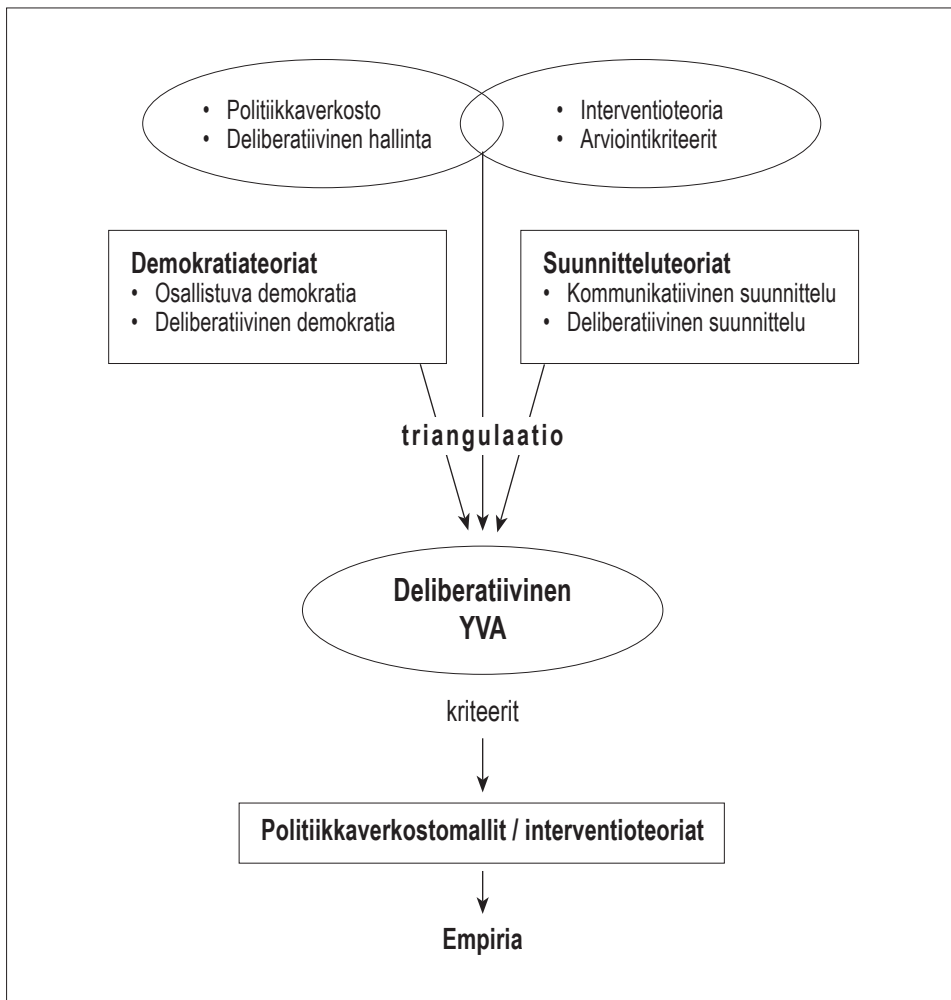
YVAan osallistuminen näyttäätytty ilmiönä ja tutkimuskohteena, jota on vaikea ottaa haltuun vain yhdellä menetelmällä tai teorialla. Tutkimusstrategia rakentuukin triangulaatioihin eli tutkimus- ja lähestymistapojen yhteiskäyttöön ja metodologiseen pluralismiin.⁴⁹ Tutkimuksessa toteutuu sekä metodologinen, teoreettinen että aineistollinen triangulaatio. Teoreettisella ja metodologisella triangulaatiolla tarkentuu tutkimuksen validius: valituilla tutkimusmenetelmillä ja teorioilla kytetään vastaamaan luotettavasti asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Aineistollinen triangulaatio liittyy empiirisen aineiston moninaisuuteen.⁵⁰

48 Hajer (1995, 65–67) korostaa ympäristöongelmien konstruktivisuutta ja pitää termejä ”ympäristö” ja ”vaikutus” subjektiivisina käsitteinä, jotka ovat sosiaalisesti määriteltyjä ja yhteiskunnan eri jäsenten välisen näkemysten vaihdon tuotoksia. Väliaverron (1996, 43) mielestä kaikki luontoa koskeva tieto ja ympäristöongelmia koskeva puhe sisältää tulkinnan kohteestaan.

49 Ks. yleisemmin tutkimukseen liittyvästä triangulaatiosta esim. Hirsjärvi ym. (1997, 215) ja triangulaation soveltamisesta ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arviointitutkimuksessa esim. Mickwitz (2006, 36).

50 Empiria-aineisto esitellään erikseen luvussa 7.

Tutkimuksen teoreettimetodologinen kokonaisuus rakentuu neljästä elementistä ja näiden välisestä triangulaatiosta (kuvio 7). Teoreettisen keskustelun rungon muodostavat yhtäältä demokratiateoriat osallistuvasta ja deliberatiivisesta demokratiasta ja toisaalta kommunikatiivisen ja deliberatiivisen suunnittelun teoriat (luku 6). Näiden rinnalla muodostavat verkostoanalyysi ja arviointitutkimus oman metodologisen triangulaationsa (luku 5). Verkostoanalyysistä tutkimuksessa hyödynnetään politiikka-verkoston käsitettä sekä analyttisenä työkaluna että teoreettisena lähestymistapana (Börzel 1997, 10). Arviointitutkimuksesta on otettu osallistumisen analyysiin arviointikriteerit sekä interventiotieteen käsite. Molemmat tutkimusstrategian metodologiset elementit pitävät siis sisällään sekä teoreettisen että menetelmällisen ulottuvuuden.



Kuvio 7. Teoreettimetodologinen triangulaatio.

Kuvioon 7 on kuvattu, miten triangulaation kautta syntyy ensin käsillä olevan tutkimuksen määritelmä ja kriteerit deliberatiiviselle YVAlle ja edelleen neljä politiikkaverkostomallia (interventioteorioita) YVAsta osallistumisvälineenä (luku 6.5). Näitä analyysityökaluja käytetään tutkimuksen empirian käsittelyssä. Kuvion 7 elementtejä yhdistää deliberatiivisuuden käsite. Poliittikan tutkimuksessa erityisesti deliberatiivisella demokratialla on näkyvä asema (Herne & Setälä 2006, 115). Teoreettinen tausta tällä keskustelulla on lähinnä Habermasin (esim. 1996) julkisen kommunikaation ja parhaisiin argumentteihin perustuvan yksimielisyyden sekä Rawlsin (1993) yksilöiden oikeuksien (arvopluralismi) ja oikeudenmukaisuuden teorioilla ja Kantin moraalifilosofassa (Setälä 2003, 136). Huomionarvoista on kuitenkin se, että deliberatiivisuuden käsite ei ole varattu yksin politiikan tutkimuksen käyttöön tai demokratiateorioiden osaksi. Käsitteeseen törmää yhä useammin erilaisissa yhteyksissä (Neyer 2006). Deliberatiivisuudelle on luotu erilaisia määritelmiä ja se yhdistetään etuliitteenä erilaisten teoriakeskustelujen käsitteistöön.⁵¹ Käsillä olevan tutkimuksen kannalta huomio kiintyy deliberatiiviseen demokratiaan (luku 6), deliberatiiviseen hallintaan⁵² (luku 5) ja deliberatiiviseen suunnitteluun (luku 6).

Näille teoreettisille lähestymistavoille ja käsitteille on yhteistä se, että niissä deliberaatio ymmärretään keskusteluna, johon voivat osallistua kaikki ne, joita käsiteltävä asia tai päätös koskee. Bohman (1996, 25, 57, 61) määrittelee deliberaation avoimeksi prosessiksi, jonka päämääränä on kaikkien toimijoiden hyväksyttävissä oleva lopputulos (tai ainakin sen perusteet), ja jonka tekee mahdolliseksi toimijoiden välinen vuoropuhelu. Deliberaatio on hänen mukaan tiettyyn tavoitteeseen tähtäävää vuorovaikutusta. Aivan keskeistä deliberaatiolle on vuorovaikutuksen luonne: toimijoiden tulisi asettua vastakkainasettelujen ja strategisen neuvottelun yläpuolelle, ja pyrkiä ennemminkin oppimaan toistensa näkemyksistä ja olla valmiina muokkaamaan omia preferenssejään (Herne & Setälä 2006, 116).

Herne ja Setälä (2006, 123) tekevät ansiokkaan kolmijaon deliberaation vaihtoehtoisista lopputuloksista. He pohjautuvat tarkastelussaan kolmeen teoreetikkoon, Habermasiin, Rawlsiin ja Scanloniin. Herne ja Setälä käyttävät vaihtoehtoisista deliberaation lopputuotoksista käsitteitä yksimielisyys, pluralismi ja kohtuullinen sopimus. YVAN tavoitteena ei voi olla habermasilainen yksimielisyys päätöksistä ja niiden perusteista. Näkemykseen liittyvä ajatus deliberaation kautta saavutettavasta toimijoiden yhteisestä arvopohjasta ei tunnu realistiselta, kun ajatellaan YVA-menettelyn piirissä olevia hankkeita kaikkine poliittisine ja taloudellisine ristiriitoinen.⁵³ Yksimielisyyden vaateesta luopuvista pluralismista

51 Näyttää siltä, että deliberatiivisuus on saamassa käsitteenä monimerkityksellisiä muotoja ja jopa eräänlaisen muotitermin aseman tieteellisessä keskustelussa. Tämä voi myös aiheuttaa sekaannusta ja tilanteita, joissa deliberatiivisuutta käytetään epäohdonmukaisesti jonkin toisen käsitteen korvaajana. Myös tutkimuksen toisella keskeisellä käsitteellä, verkostolla, on useita merkityksiä ja eräänlaisen muotitermin asema: metaforana verkostoa käytetään mitä erilaisemmissa yhteyksissä (ks. luku 5.1).

52 Käsillä olevassa työssä hallinta vastaa englannin kielen käsitettä *'governance'*. Termillä viitataan hallitsemiseen ja vallan käyttöön laajassa merkityksessä, ei pelkästään valtiosta riippuvaan vallan käyttöön (*'government'*). Erilaisia hallinnan käsitteen tulkintoja on olemassa runsaasti (ks. esim. Bang (ed.) 2003; Pierre (ed.) 2000), mutta tässä tutkimuksessa termi kytketty ensisijaisesti verkoston käsitteeseen.

53 Ks. myös luku 6.4, jossa perustellaan osallistumista konfliktien ja ristiriitojen sovittelulla ilman täydellistä konsensustavoitetta.

(Rawls) ja kohtuullisesta sopimuksesta (Scanlon) erityisesti jälkimmäinen istuu hyvin YVA-menettelyn tavoitteistoon. Sitoudun käsillä olevassa tutkimuksessa näkemykseen, jonka mukaan YVA-menettelyssä on perusteltua tavoitella kohtuullista sopimusta. Scanlon (1982) näkee kohtuullisen sopimuksen perusteena toimijoiden välisen yhteisymmärryksen parhaasta toimintatavasta, mutta toimijat voivat hyväksyä sen eri syistä ja perustein. Kohtuulliseen sopimukseen päästään toimijoiden argumentaation ja preferenssien muuntumisen kautta (vrt. neuvottelun lopputuloksena syntyvä kompromissi). Kohtuullisen sopimuksen soveltuvuutta YVA-menettelyyn lisää vielä se, että sitä käytetään ennemminkin yksittäisten kollektiivisten päätösten yhteydessä kuin koko yhteiskunnan järjestämistä koskevana periaatteena, ja että se johtaa todennäköisesti riittävään sitoutumiseen mutta ei tarpeettomaan yksimielisyyden paineeseen tai jopa painostukseen (Herne & Setälä 2006, 121, 125).

Deliberatiivinen hallinta on deliberaation soveltamista. Usein se tarkoittaa markkina- ja hierarkialähtöiset hallintarakenteet korvaavaa avointa areenaa, joka avaa mahdollisuuden saada kaikki relevantit toimijat 'saman pöydän ääreen'. Deliberatiivinenkin hallinta edellyttää tiettyä instituutionalisoitumista: näin luodaan foorumi ja prosessi julkiselle keskustelulle ja kansalaisosallistumiselle, joka toimii vastaavoina markkinoille ja julkishallinnolle. Deliberatiivisuus on nostettu uusliberalistisen demokratia- ja hallintaideologian rinnalle (Dryzek 2000).⁵⁴ Erotan deliberatiivisen hallinnan hierarkisesta ja esimerkiksi markkinavetoisesta hallinnasta juuri avoimen keskustelun ja vuoropuhelun periaatteen vuoksi. Deliberatiivinen hallinta edellyttää sitoutumista deliberaatioon (tasapuoliseen ja avoimeen keskusteluun) sekä deliberatiivisten resurssien lisäämistä eri toimijoiden keskuudessa. Toisin sanoen deliberatiivisen hallinnan edellytyksenä on se, että myös kansalaisille on mahdollisuus osallistua vuorovaikutteisiin suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin vaikuttavalla tavalla: tällöin hallinta on myös deliberatiivisen demokratian näkökulmasta legitiimiä (Flynn 2004; Habermas 1996). Deliberatiivisuuden idea kurkottaa yli osallistumisen aina hallintaan asti. Osallistuessaan deliberatiivisiin prosesseihin ja antaessaan suostumuksensa näiden prosessien pelisäännöille (hallinta), kansalaiset usein kokevat hallinnoivansa itse itsään (Chambers 1996, 8). Papadopoulos (2002, 7) nostaa esiin toimijoiden välisen keskustelun merkityksen deliberatiivisessa hallinnassa: deliberaatio toteutuu kun toimijat käyvät riittävästi vuoropuhelua keskenään ja ovat jopa velvoitettuja keskusteluun.

Deliberatiivinen hallinta on noussut näkyväksi teemaksi yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa ja teoreettisessa keskustelussa (ks esim. Baber 2004; Healey ym. 2003; Hirst 2000; Papadopoulos 2003; Papadopoulos & Warin 2007; Sager 2002; van Kersbergen & van Waarden 2004). Taustalla on trendi siirtyä "government" -keskustelusta kohti "governance" -keskustelua (Mayntz 2003, 27; Papadopoulos & Warin 2007). Kaikki tämä on reagointia muutoksiin yhteiskunnallisissa osallistumISRakenteissa, joille on leimallista suoran osallistumisen lisääntyminen ja kokonaan uudenlaisten osallistumistapojen hyödyntäminen edustuksellisen päätöksenteon ja hierarkisen hallinnan rinnalla (ks. luku 3.1). Teoreettista keskustelua käydään runsaasti yhdistäen deliberatiivinen suunnittelu ja demokratia ilmiöinä ja käsitteinä:

54 Ks. uusliberalistisesta hallinta-ajattelusta esim. Bevir (2003).

tarkastelun kohteena voi olla esimerkiksi näiden välinen suhde ja riippuvuus toisistaan (esim. Healey 2006; Papadopoulos 2003; Papadopoulos & Warin 2007) tai osallistumisen tutkimus nimenomaisesti hallintana. Esimerkiksi brittiläisessä osallistumistutkimuksessa ilmiötä on tarkateltu paikallisten osallistumismahdollisuuksien ja hallinnan kautta (esim. Lowndes ym. 2001; Stoker 2004). Tässä kehityskulussa näyttäisi myös verkosto-käsite saaneen keskeisen aseman: verkosto kuvaa näiden uusien osallistumistapojen struktuuria (Bang 2003, 9; Hoff 2003). Samalla verkostot ja hallintadiskurssi kytkeytyvät yhteen. Esimerkiksi Mayntz (2003, 27) toteaa: ”*For one thing, ‘governance’ is now often used to indicate a new mode of governing that is distinct from the hierarchical control model, a more co-operative mode where state and non-state actors participate in mixed public/private networks.*” Sen lisäksi, että verkostot ovat osallistumismuotoja ja areenoita, ne toimivat myös hallinnan välineinä ja muotoina. Käsillä olevassa tutkimuksessa verkostoille, ja erityisesti politiikkaverkostolle, annetaan juuri tällainen kaksoismerkitys. Samalla kun politiikkaverkosta käytetään (YVAan) osallistumisen teoreettisena kuvaajana ja analyttisenä työkaluna, politiikkaverkostot kytkevät tutkimukseen luontevasti keskustelun hallinnasta ja erityisesti deliberatiivisesta hallinnasta.

5. METODOLOGINEN TRIANGULAATIO

Tutkimuksessa osallistumista YVAan lähestytään teleologisen selittämisen kautta, asetettujen tavoitteiden ja toimijoiden päämäärien kautta. Intentionaalisella tutkimusotteella, eli tietoisten ja tiedostamattomien päämäärien ja motiivien tarkastelulla, haluan tehdä eron perinteiseen kausaaliseen ajatteluun, joka perustuu mekaaniseen syy-seuraus -yhteyksien tarkasteluun. YVAN eri toimijoiden päämäärien ja tavoitteiden kautta tutkimuksen kuvaileva ja selittävä tavoite saa hermeneuttisen⁵⁵ piirteen kun tutkimuskohteena olevaa ilmiötä pyritään ymmärtämään toimijoiden päämäärien kautta.⁵⁶ Sen sijaan, että tutkimuksessa tyydyttäisiin tarkastelemaan vain sitä, toteutuvatko suomalaisessa YVAssa lainsäädännön sille asettamat osallistumistavoitteet, koko osallistumisproblematiikkaa lähestytään toimijoiden – niin osallistujien kuin osallistumisen järjestäjien – intressien ja tavoitteiden kautta.⁵⁷ Samalla syntyy mahdollisuus analysoida YVA-lain ja toimijoiden välisten tavoitteiden välisiä eroja. Pitäytymällä vain osallistumisen lainsäädännöllisissä tavoitteissa tarkastelu saisi ennemminkin funktionaalisen selittämisen (mitä varten jokin on olemassa tai osa jotain systeemiä) piirteitä.

Tutkimusotteessa voidaan nähdä myös piirteitä policy-analyysistä.⁵⁸ Policy-analyysissa ollaan kiinnostuneita siitä, kuka suunnitteluun tai päätöksentekoon osallistuu, miten osallistuminen tapahtuu,

55 Lähestymistavassa toteutuu jossain määrin ns. hermeneuttinen kehä ja sen kolme periaatetta ja vaihetta (ks. esim. Siljander 1988, 115–119). Tulkintaprosessi käynnistyy jonkinlaisesta (tutkijan) esiyymmärryksestä, joka tässä tapauksessa on YVAN normatiivinen ja ideaali osallistumistavoite. Tutkimuskohteen syvempi ymmärrys etenee yksityiskohtaisten elementtien tarkastelulla ja samalla kokonaiskuva osallistumisesta YVAssa muuttuu ja jalostuu. Tulkintaprosessi ei silti pääty mihinkään absoluuttiseen päätepisteeseen, vaan hermeneuttinen kehä alkaa uudelleen alusta. Tähän liittyy myös luontevasti työn kehittämisenäkökulma: uusi ymmärrys synnyttää mahdollisuuden esimerkiksi YVA-lain kehittämiselle.

56 Toimijoiden premissien lisäksi ei pidä unohtaa toimijoiden kohtaamia sääntöjä ja normatiivisia odotuksia tai pakotteita. Esimerkiksi YVAan osallistumista kehystää lainsäädäntö ja osallistumisen institutionaaliset piirteet.

57 Sen lisäksi, että ontologisesti näen YVAN ja siihen osallistumisen poliittisena ja siksi tavoitesidonnaisena toimintana, teleologista intentionaalisen selittämisen logiikkaa perustelee myös metodologinen valintani käyttää tutkimuksessa arviointitutkimuksen yhtenä kriteerinä vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden tarkastelu edellyttää toiminnalle asetettujen tavoitteiden ja päämäärien tunnistamista ja ymmärtämistä.

58 Policy-analyysi liittyy jälkibehavioraaliseen tutkimustraditioon, joka syntyi yhdysvaltalaisessa politiikan tutkimuksessa 1960-luvulla kritiikkinä lähinnä behavioraalista politiikan tutkimusta kohtaan, jonka nähtiin vain tukevan olemassa olevia valtarakenteita. Jälkibehavioraalista tutkimustraditiosta voidaan erottaa kolme suuntausta: 1) poliittinen filosofia, 2) yhteiskuntakriittinen tutkimus ja 3) policy-analyysi. (Berndtson 1993, 66–67.) Sanders

miksi se tapahtuu ja mikä on osallistumisen vaikuttavuus (Dye 1976). Policy-analyysia ei tule pitää erillisenä metodina tai teoriana, vaan ennemminkin lähestymistapana ja tutkimusalueena, joka sallii metodologisen pluralismin. Käsillä oleva tutkimus edustaa policy-analyysissa ennen kaikkea ryhmien ja verkostojen epävirallisia suhteita tutkivaa lähestymistapaa (*group and network approach*).⁵⁹ Lisäksi tutkimuksen voidaan ajatella linkittyvän policy-analyysin traditioon siksi, että tutkimuksella on myös käytännöllinen, kehittämistavoitteinen luonne, ja että osallistumisen tutkiminen YVAssa ei perustu muuttumattomien ja pysyvien säännönmukaisuuksien ja rakenteiden olemassaoloon. Pysyvien muotojen lisäksi tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita YVAn toimijoista, osallistumisen areenoista ja sisällöstä. Tähän politiikkaverkosto tarjoaa toimivan välineen. Esimerkiksi Carlsson (2000) näkee politiikkaverkoston käsitteenä ja lähestymistapana, joka täydentää perinteistä policy-analyysia tarjoten politiikan erilaisten prosessien tarkastelulle jäsentävän analyysikehikon.⁶⁰

Tutkimuksen metodologinen triangulaatio perustuu verkostanalyysin ja arviointitutkimuksen yhdistämiseen.⁶¹ Tällä on haluttu luoda sekä tutkimusongelmaan sopiva lähestymistapa että innovatiivinen tutkimusasetelma osallistumisen analyysille. YVA nähdään tutkimuksessa verkostona, jonka rakennetta ja toimintaa analysoidaan käyttäen politiikkaverkoston käsitettä teoreettisena työkaluna. Toisaalta tutkimuskohdetta lähestytään arviointitutkimuksen lähtökohdista. Osallistumisen analyysille on luotu arviointitutkimuksen teoriapohjaa hyödyntäen arviointikriteerit ja interventiot. Verkostotutkimuksen käsitteistöä otetun politiikkaverkoston ja arviointitutkimukseen kuuluvien interventioteoroiden yhdistelmänä syntyy tutkimuksen teoreettinen viitekehys, neljä erilaista politiikkaverkostomallia YVAssa osallistumisvälineenä. Siinä missä politiikkaverkoston käsite jäsentää moniulotteista tutkimuskohdetta ja erittelee sen osatekijöitä selkeyttäen analyysia, tarjoavat arviointikriteerit kehikon, jota vasten verkoston eri ominaisuuksia pystytään tarkastelemaan. Kahden erilaisen lähestymistavan hyötynä nähdään niiden toisiaan täydentävä ja toistensa heikkouksia korjaava luonne.⁶²

-
- (1995, 74) kiteyttää behavioraalisen ja jälkibehavioraalisen tutkimussuunnan keskeiseksi tehtäväksi tarkastella sitä, miksi yksilöt ja institutionaaliset toimijat käyttäytyvät niin kuin käyttäytyvät.
- 59 John (2000) on tehnyt policy-analyysin eri lähestymistavoista jaottelun: 1) institutionaalinen, 2) ryhmien ja verkostojen epävirallisiin suhteisiin perustuva, 3) sosio-ekonominen ja 4) rationaalisen päätöksenteon ja ideoihin perustuva lähestymistapa.
- 60 Policy-analyysin ja verkostotarkastelun yhdistämisestä ks. esim. de Brujn ja ten Heuvelhof (2002).
- 61 Tältäkin osin väitöskirja on jatkumoa lisensiaatintutkimukselleni (Hokkanen 2004), jossa ensimmäisen kerran sovelsin tällaista teoreettimetodologista yhdistelmää. Sitä ennen suomalaisessa YVA-tutkimuksessa ei ollut hyödynnetty verkostanalyysia tai politiikkaverkoston käsitettä, saatikka niiden triangulaatiota. Verkostot (*network based evaluation*) ovat tosin yksi perinteinen arviointikohde (vrt. asiakaskohtainen arviointi ja palvelulähtöinen arviointi). Esimerkiksi Vedung (2006) yhdistää verkosto- ja arviointitutkimuksen elementtejä tarkastellessaan sitä, miten erilaisia verkostoja evaluoidaan.
- 62 Ks. esim. Mattila (2000), joka myös nostaa politiikkaverkostoon perustuvan lähestymistavan rinnalle kaksi muuta teoreettista lähestymistapaa.

5.1 Verkostoanalyysi

5.1.1 Verkostot: monta merkitystä

Verkostokäsitettä käytetään hyvin kirjavasti niin arkikielenkäytössä kuin tieteellisissä yhteyksissä. Yhteiskunnallisen päätöksentekoympäristön monimutkaistuminen ja eriytyminen, yksityisen ja julkisen sektorin rajan hämärtyminen, kansainvälistyminen sekä asiantuntijavallan kasvu ovat kaikki tekijöitä, jotka ovat edistäneet verkostokäsitteen yleistymistä (Kenis & Schneider 1991, 34–35). Kielikuvana verkosto kuvaa yleensä hajautettuja, monimutkaisia ja usean toimijan ei-hierarkisia järjestelmiä.⁶³ Metaforistisen lähestymistavan rinnalla on syntynyt myös oma tutkimusperinne, verkostoanalyysi, joka pyrkii ilmiöiden välisten suhteiden systemaattiseen erittelyyn. Tätä kautta verkostokäsite lähenee mallia, lähestymistapaa tai empiiristä tutkimusmenetelmää: verkostomallien kuvausten avulla kyetään metaforaa tarkemmin kuvaamaan ja tulkitsemaan verkostoja. (Mattila & Uusikylä 1999a, 7–10; Uusikylä 1996, 16.)

Metaforan ja mallin lisäksi verkostoilla tai verkostoanalyysillä on jo vakiintunut merkitys tutkimusmenetelmänä. Yleensä sitä käytetään kvantitatiivisena menetelmänä tai sillä viitataan joukkoon erilaisia kvantitatiivisia menetelmiä, joiden avulla voidaan analysoida esimerkiksi sosiaalista suhderakennetta. Yhteiskuntatieteissä verkostoanalyysillä on verraten pitkät perinteet. Verkostoanalyysi on saavuttanut laajempaa suosiota myös perinteisten ydinalueittensa, kuten sosiologian ja sosiaalipsykologian, ulkopuolella. Poliitiikan tutkimuksessa verkostoanalyysi kytkeytyy lähinnä politiikkaverkoston (*policy network*) käsitteeseen, minkä juuret ovat anglosaksisissa organisaatiotutkimuksessa (ks. esim. Downing 1995; Jordan & Schubert 1992; Smith 1993). Poliitiikkaverkoston käsitteellä on myös roolinsa elitismi-pluralismi-teorioiden kritiikissä ja politiikan tutkimuksen teorioiden laajentumispyrkimyksissä irtaantua entisistä vastakkainasetteluista (ks. esim. Uusikylä 1999, 87).⁶⁴ Verkostoanalyysi on noussut vaihtoehdoksi perinteisemmälle hierarkkiseen malliin pohjaavalle organisaatiotutkimukselle.⁶⁵ (Mattila 2000, 20; Mattila & Uusikylä 1999a, 8–10; Uusikylä 1996, 17–18.)

Verkosto on siis käsitteenä monimerkityksellinen ja mahdollistaa teoreettis metodologisena välineenä hyvin erilaisia lähestymis- ja tutkimustapoja. On tärkeitä huomioida, että verkostoanalyysia – kuten politiikan tutkimusta luonnollisesti yleisemminkin⁶⁶ – voi tehdä monin eri tavoin ja soveltaa politiikkaverkoston käsitteitä erilaisissa teoreettisissa yhteyksissä ja traditioissa. Marsh ja Smith (2001) muistuttavat, että politiikkaverkoston ja verkostoanalyysin käyttö kytkeytyy aina tutkijan ontologisiin, epistemologisiin ja metodologisiin sitoumuksiin ja valintoihin. He irtisanoutuvat positivistisesta ajattelusta ja siitä, että olisi vain yksi oikea tapa tehdä verkostoanalyysia.

63 Skelcher (2005) puhuu myös hajautuneista verkostoista käyttäen termiä ”*polycentrism*” kuvattaessaan tilanteita, joissa demokratian haasteena on monimutkaiset, epäselvän auktoriteetin värjittämät rakenteet.

64 Ks. eliittiteorioista esim. Ruostetsaari (1992, 12–19).

65 Poliitiikkaverkoston erilaisista soveltamismahdollisuuksista ks. esim. Ruostetsaari (1989); Mattila (2000).

66 Ks. politiikan tutkimuksen erilaisten lähestymistapojen monipuolisuudesta esim. Stoker (1995, 7).

Tässä tutkimuksessa verkostoanalyysia sovelletaan siten, että tutkimusote on laadullinen ja kuvai-leva. Analyysi perustuu YVAan osallistuvien toimijoiden, areenoiden ja asiakysymysten kuvaukseen ja ymmärtämiseen politiikkaverkoston avulla, ei systemaattisesti koottujen yhteydenpitoaineistojen tilas-tolliseen tutkimiseen (Börzel 1997, 2). Kvalitatiivinen tutkimusote on tyypillistä juuri politiikkaverkos-totutkimuksen perinteelle (esim. Jordan & Schubert 1992; Smith 1993). Verkostotutkimukselle tyypil-liset kvantitatiiviset tutkimusmenetelmät eivät ole keskeisessä roolissa: esimerkiksi toimijoiden välisten suhteiden tarkastelun keskiössä ei ole yhteydenpidon määrä.⁶⁷

Tutkimusstrategiassa verkostoanalyysin menetelmällinen rooli jää kevyeksi. Valitussa lähestymis-tavassa verkostoanalyysin tutkimusperinteestä on otettu politiikkaverkoston käsite, jota sovelletaan teoreettisena kehyksenä jäsennettäessä sekä tyypiteltäessä erilaisia politiikkaverkostotyypppejä, jotka on rakennettu interventioteorioiden muotoon. Teoreettisessa viitekehyksessä YVA-menettely on verkos-tojen ja sosiaalisten suhteiden mahdollisuusrakenne, jonka sisällä yksittäiset toimijat pyrkivät hyödyn-tämään sosiaalista pääomaansa ja sitä kautta edesauttamaan omia pyrkimyksiään. Käsillä olevan tutki-muksen teoreettimetodologisessa triangulaatiossa politiikkaverkoston kautta tuodaan keskusteluun deliberatiivisen hallinnan käsite. Teoreettisella kehyksellä on kosketuspintaa kahteen verkostoteoret-tiseen suuntaukseen: rakenteelliseen verkostoteoriaan (ks. esim. Knoke 1990; 1993) ja sosiaalisen pää-oman teoriaan (ks. esim. Burt 1992; Coleman 1990).⁶⁸

Rakenteellisessa verkostoteoriassa toimijoiden sosiaalinen pääoma kasvaa sitä suuremmaksi, mitä keskeisempi asema heillä on tarkasteltavassa sosiaalisessa rakenteessa tai verkostossa. Poliitiikan tutki-muksessa rakenteellisen analyysin pääasiallisena tavoitteena on selittää valtaresurssien jakautumista rakenteellisten asemien perusteella (Knoke 1990, 9). On tarpeen huomata, että nämä rakenteelliset valta-resurssit ovat harvoin seurausta vain toimijoiden yksittäisistä asemista, vaan pikemminkin valtaresurssien kasaantumisesta samoille toimijoille useiden asemien seurauksena (Uusikylä 1996, 23). Rakenteellinen verkostoteoria kytkeytyy YVAN institutionaalisuuden ja struktuurin tarkasteluun.

Toimijoiden asema verkostossa synnyttää epäsymmetrisiä valtasuhteita, joiden avulla toimijalla on mahdollisuus kontrolloida toisten toimijoiden käyttäytymistä tai esimerkiksi informaatiota (Knoke 1990, 3). YVAssa ilmiö näyttäytyy esimerkiksi hankevastaavan mahdollisuutena pyrkiä määrittelemään itse hanke (ts. se mitä yvataan), YVAN agenda, osallistumisen ajankohta sekä muoto ja jopa osallistu-jat (Murray 2002). YVA ilmentää toisin sanoen hallinnan siirtymistä hierarkisista järjestelmistä kohti verkostoja: YVA luo toimijoiden välille uudenlaista paikallista hallintastruktuuria (van Kersbergen & van Waarden 2004, 165). Esimerkiksi Ward (2001, 120) tarkastelee YVAN kaltaista suunnittelua ja sen sisäisiä valtarakenteita juuri verkostona korostaen sitä, että erityisesti verkoston vahvimmat toimijat pys-

67 Esimerkiksi sosiometrisessä verkostoanalyysissa on kehitetty yksityiskohtaiset käsitteet, muuttujat ja mittauskriteerit. Myös tietokonepohjaiset verkostoanalyysit ovat kehittyneet ja yleistyneet. (Ks. esim. Johansson ym. 1995; Mattila & Uusikylä 1999b; Ruostetsaari 1998, 19.)

68 Verkostojen tulkinnan muista teoreettisista lähtökohdista kuten uusinstitutionaalinen taloustiede, symbolinen interaktionismi ja sosiaaliset vaihtoteoriat ks. esim. Uusikylä (1996, 27–30).

tyvät ohjaamaan suunnittelua ja verkoston sisällä tapahtuvaa (muiden toimijoiden) osallistumista. Myös käsillä olevassa työssä käytetään tällaista verkostonäkemyksiä, joka korostaa toimijoiden ja näiden valtapositioiden tarkastelua.⁶⁹ Tältä osin tutkimusote eroaa viimeaikaisen verkostotutkimuksen valtavirrasta, jossa uuskorporatistisen tutkimusperinteen tavoin korostetaan henkilötoimijoiden sijaan organisaatioita (Uusikylä 1999, 89).

Tutkimuksessa sosiaalinen verkosto on joko rajoite tai resurssi, joka vaikuttaa toimijoiden mahdollisuuksiin saavuttaa heidän hyödyllisiksi katsomiaan tavoitteita. Tältä osin teoreettisella viitekehyksellä on kosketuspintaa myös sosiaalisen pääoman teorian kanssa. Verkostot ovat näin ollen toimijoille valtarekurssi, sosiaalisen pääoman muoto. Tämä verkostotulkinta ilmentää YVAN instrumentaalista eli välineellistä luonnetta ja luontevaa kytkeytymistä hallinnan teorioihin. Tässä tutkimuksessa sosiaalinen pääoma tarkoittaa ennen kaikkea osallistumiseen liittyviä resursseja. Sosiaalisten suhteiden verkostot ovat tietoihin ja taitoihin verrattava osallistumisresurssi. Joillakin henkilöillä on laajat tietoresurssit, joillakin taas on laajat kontaktiverkot ja kyky olla oikeaan aikaan oikeassa paikassa. (Paloheimo & Wiberg 1997, 73.) Osallistumisen ja sen vaikuttavuuden kannalta on merkitystä, millainen osallistuvan henkilön tai organisaation asema ja arvovalta erilaisissa vuorovaikutusverkostoissa on. Sosiaalisten suhteiden verkostossa hankittu asema tai arvovalta voi perustua moneen eri tekijään, mutta se parantaa osallistumisen painoarvoa ja vaikuttavuutta. (Paldanius 1992, 33–34.)

5.1.2 Politiikkaverkosto

Politologisessa verkostotutkimuksessa keskeisin käsite on politiikkaverkosto. Politiikkaverkosto viittaa yleisellä tasolla monimutkaiseen prosessiin, johon osallistuu suuri määrä erilaisia toimijoita yhteiskunnan eri sektoreilta ja tasoilta. Jokaisella näistä on omat intressinsä ja oma muodollinen päätöksentekokompetenssinsa, jotka väistämättä vaikuttavat verkoston rakenteeseen ja toimintaan. (Uusikylä 1999, 88.) Politiikkaverkoston toimijoiden väliset suhteet ja yhteydet palvelevat kommunikaation ja erilaisten poliittisten resurssien vaihdon välineinä. Politiikkaverkoston rajoja eivät yleensä määrittele formaalit instituutit tai organisaatorakenteet, vaan pikemminkin politiikkaverkoston oma toiminnallinen ja rakenteellinen avoimuus tai sulkeutuneisuus. Politiikkaverkostojen toimintalogiikkaa ei voi yleensä suoraan johtaa vaikkapa byrokraattisesta, markkinavetoisesta tai korporatistisesta logiikasta, vaan politiikkaverkostot ovat usein näiden sekoituksia. (Kenis & Schneider 1991, 41–42.) Politiikkaverkoston käsite ei

69 Toisaalta Kettunen (2004, 53) muistuttaa, että vallankäytön näkökulman ei tarvitse olla ainoa tapa tarkastella osallistumisen vaikuttavuutta. Jos vuorovaikutus mielletään ns. nollasumma-asetelman mukaiseksi valtataisteluksi, niin esimerkiksi kansalaisten rooliin kasvaessa verkostossa samalla muiden toimijoiden (lähinnä hanke-vastaavan) valta vähenisi. Kettusta mukaillen verkoston sisäisen toiminnan voisi sen sijaan nähdä ennen kaikkea tiedon vaihtona ja keskinäisenä vuorovaikutuksena ("win-win -tilanne"), jolloin keskeistä on toiminnan laatu.

tosin ole millään tavoin yksiselitteinen ja tästä määrittelemisen vaikeudesta on esitetty myös kritiikkiä (ks. esim. Blom-Hansen 1997, 672; Börzel 1997).

Verkostomaisuus korostaa suunnittelun ja päätöksenteon tiettyjä ominaisuuksia ja piirteitä, erityisesti vallankäytön kannalta. Kørnøv ja Thissen (2000, 195) ovat koonneet joitain keskeisiä keskitetyn ja verkostomaisen politiikan teon eroavaisuuksia. Siinä missä keskitetty malli perustuu yhden keskeisen päätöksentekijän tai ryhmän valta-asemaan ja mahdollisimman rationaaliseen päätöksentekoon, perustuu verkostomainen toiminta itsenäisten toimijoiden muodostamaan verkostoon ja vuorovaikutukseen, jossa rationaalisuuden tavoittelun sijaan korostuvat usein strategiset ja poliittiset tavoitteet sekä vallankäyttö. Verkostot eivät automaattisesti takaa demokraattista kontrollia ja ovat siksi alttiita legitimiteettikritiikille (Börzel 1997, 8). Verkostomalli nostaa myös esiin tiedon (faktojen) ja arvojen väistämättömän rinnakkaisuuden: objektiivista tietoa ei ole olemassa, vaan verkoston toimijat ovat sidoksissa arvoihinsa ja intresseihinsä. Nämä verkoston määritelmät ja ominaisuudet kuvaavat myös YVA-menettelyä ja sen toimijakeskeisyyttä. Vaikka YVAssa pyritään selvittämään jonkin hankkeen ympäristövaikutuksia perinteisin luonnontieteellisin menetelmin ja objektiivista tietoa korostaen, verkoston ominaisuudet muistuttavat kaiken suunnittelun ja päätöksenteon arvosidonnaisuudesta ja täydellisen rationaalisen päätöksenteon ja objektiivisuuden dilemmasta.

Tutkimuksessa politiikkaverkosto nähdään osallistumisen mutta myös hallinnan välineenä: politiikkaverkosto on moderneissa poliittisissa järjestelmissä hallinnan erityismuoto prosesseissa, joissa erilliset mutta keskinäisessä riippuvuussuhteessa olevat toimijat jakavat tietoa ja resursseja sekä pyrkivät argumentoimaan ja vaikuttamaan toisiinsa.⁷⁰ Verkosto eroaa hierakisesta tai markkinavetoisesta hallintamallista erityisesti siksi, että siinä toimijoiden kirjo on laaja ja toiminnan edellyttämät resurssit ovat epätasaisesti jakautuneet. (Börzel 1997, 3, 5–6.) Ollakseen deliberatiivista hallintaa, politiikkaverkostolla tulee olla vielä muitakin ominaisuuksia. Verkoston ja vuorovaikutteisen yhteistyön suhteesta hallinnan välineinä ovat kirjoittaneet muun muassa Booher (2002) sekä Innes ja Booher (1999). Tämän kaltaisissa tarkasteluissa korostuu toistuvasti se, että verkostomaisessa hallinnassa valta 'valuu' toimijoille, jotka pyrkivät avoimen ja argumentoivan keskustelun kautta löytämään konsensuksen tai ainakin ymmärtämään toistensa perustelut ja kenties muokkaamaan omia käsityksiään. Esimerkiksi Innes ja Booher (2003, 35) näkevät toimijoiden välisen yhteistyön ja vuoropuhelun keskeisinä deliberatiivisen hallinnan elementteinä. Parkinson (2003) taas korostaa deliberatiivisen hallinnan legitimiisyyden vaadetta. Hänen mielestään hallinta tulee legitimiiksi ja politiikkaverkostot hallinnan välineinä hyväksytyiksi, mikäli deliberatiivisen demokratian periaatteet saavat tärkeän roolin. Papadopoulos (2002) lähestyy politiikkaverkostoja hallinnan välineenä hyödyntäen juuri deliberatiivisen demokratian teorioita. Hänen mielestään tämän kaltaista deliberatiivisen demokratian ja deliberatiivisen hallinnan yhdistävää tarkastelua on tehty hämentävän vähän, vaikka näillä on merkittävää kosketuspintaa ja pitkälti sama tarkastelukohde. Poliitik-

70 Börzelin (1997, 6) mukaan näkemys politiikkaverkostoista erityisenä hallinnan muotona on vahva erityisesti saksalaisessa politiikan tutkimuksessa.

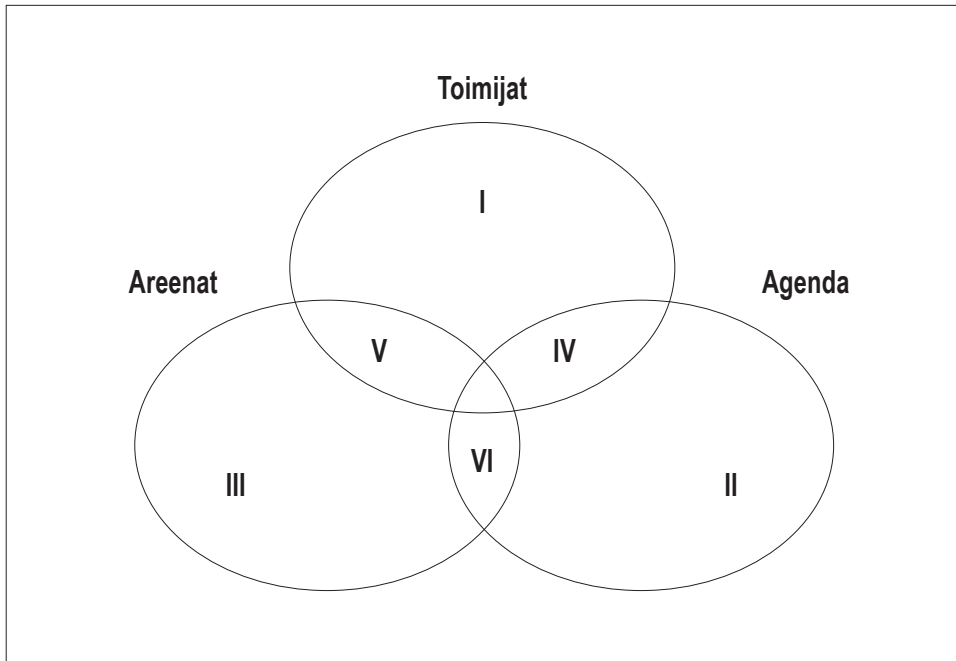
kaverkostot eivät kuitenkaan ole automaattinen tae deliberatiiviselle hallinnalle, vaan verkostoissa toimijat voivat yhtä hyvin kuin muissa hallinnan muodoissa toimia epädemokraattisesti tai verkostot voivat kärsiä legitimitettiin- ja hyväksyttävyysongelmista (Papadopoulos 2002).

Käsillä olevassa tutkimuksessa politiikkaverkoston käsitettä käytetään teoreettisena apuvälineenä kuvattaessa ja jäsennettäessä YVA-menettelyä ja sen keskeisiä elementtejä. Marin ja Mayntz (1991, 11, 19) sekä Kenis ja Schneider (1991, 44) pitävät politiikkaverkostoa juuri prosessien ja rakenteiden sekä toimijoiden välisten suhteiden analyttisenä työkaluna, ei niinkään koherenttina teoriana. Samoin Börzel (1997, 8) muistuttaa, että politiikkaverkosto ei muodosta itsenäistä hallinnan teoriaa. Tämä ei sulje kuitenkaan pois sitä, että käsillä olevan työn tutkimusstrategiassa juuri politiikkaverkoston käsite avaa mahdollisuuden lähestyä YVAa erityisenä hallinnan välineenä: näin käytettynä politiikkaverkostolla on myös teoreettisen lähestymistavan rooli.

Olennaista politiikkaverkoston teoreettisessa ja metodologisessa hyödyntämisessä on se, että se tarjoaa mahdollisuuden analysoida yhtäaikaaisesti sekä toimijoita, osallistumisen areenoita että sisältöä. YVA nähdään tutkimuksessa yhtenä politiikkaverkostona, monivaiheisena ja monen toimijan sekä areenan prosessina. Esimerkiksi Coenen ym. (1998, 315) korostavat, että sisältö ja muoto (prosessi) linkittyvät aina toisiinsa ja siksi on perusteltua ja hyödyllistä tutkia niitä samanaikaisesti toisistaan erottamattomina elementteinä. Samaa muodon ja sisällön erottamattomuutta korostaa Lappalainen (2002, 24–25) määritellesään politiikan tapauskohtaisuutta ja aineistokeskeisen politiikan tutkimuksen luonnetta. Uusikylä (1996, 26) näkee verkostoanalyysin eräänlaisena poikkileikkauksena, tietyn hetken suhde- ja valtarakenteiden kuvauksena, jonka avulla on vaikea kuvata pitkäaikaisia ilmiöitä tai muutostrendejä. Esimerkiksi Hajer ja Wagenaar (2003, 26) muistuttavat taas siitä, että sen sijaan, että tutkittaisiin vain saavutettuja poliittisen toiminnan tuotoksia, on syytä tarkastella myös niiden taustalla olevia vuorovaikutussuhteita, verkostoja, toimijoiden sosiaalista pääomaa ja kollektiivista oppimista.

Osallistuvan demokratian teoriat korostavat nekin demokraattisia prosesseja kaikkine ulottuvuuk-sineen. Poliitiikkaverkoston kolme pääelementtiä eli toimijat, areenat ja agenda vastaavat esimerkiksi Dryzeikin (2000,29) näkemystä niistä keskeisistä näkökulmista, joista demokraattisia suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseja tulee arvioida: 1) kuinka laaja on osallistumiseen kykenevien joukko (politiikkaverkoston toimijat), 2) kuinka laaja on päätettävien asiakysymysten joukko (politiikkaverkoston agenda) ja 3) missä määrin prosessi toteutuu toimijoiden keskinäisen ja julkisen keskustelun pohjalta (politiikkaverkoston areenat ja niiden avoimuus).

Kuviossa 8 on kuvattu politiikkaverkoston keskeiset rakennetekijät: toimijat, yksittäiset asiakysymykset eli agenda sekä valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon areenat (kentät I, II ja III). Poliitiikkaverkoston lähtökohdan muodostavat toimijat, jotka voivat olla joko yksilöitä tai organisaatioita. (Uusikylä 1996, 6.) Tässä tutkimuksessa avaintoimijoita ovat niin YVAan osallistuvat yksittäiset kansalaiset kuin yhdistykset, hankevastaava, eri viranomaistahot ja kuntien luottamushenkilöt. Areenoita ovat YVA-menettelyn aikana mahdollistuvat osallistumisen kanavat, kuten mahdollisuus kirjallisten mielipiteiden jättämiseen tai vaikkapa yleisötilaisuudet. Agenda muodostuu niistä teemoista ja asiakysymyksistä, jotka sallitaan otettavaksi mukaan kyseisen hankkeen ympäristövaikutusten arviointiin. Tähän



Kuvio 8. Poliittikaverkoston osatekijät (Uusikylä 1999, 89).

liittyy läheisesti itse hankkeen määrittely ja eri toimijoiden määrittelyvalta. Vuorovaikutteisen suunnittelun näkökulmasta agendan pitäisi mahdollistaa julkinen keskustelu kaikista toimijoita kiinnostavista asioista, niin varsinaisista sisältökysymyksistä kuin prosessia itseään koskevista säännöistä, toimijaroleista ja käytännön toteutuksesta.

Poliittisessa päätöksenteossa toimijoiden väliset interaktiot määräytyvät kahden keskeisen tekijän mukaan: päätöksenteon tai suunnittelun kohteena olevan asiakysymyksen (kenttä IV) ja päätöksentekoareenan (kenttä V) kautta. Ensiksi mainittu liittyy läheisesti toimijoiden intresseihin ja käytössä oleviin resursseihin sekä keskinäiseen kontrolliin, joilla ne pystyvät vaikuttamaan yksittäisiin ratkaisuihin. Jälkimmäinen puolestaan liittyy toimijoiden institutionaaliseen asemaan ja pääsyyn tietyille suunnittelun ja päätöksenteon kannalta keskeisille areenoille. (Uusikylä 1996, 6.) YVA:n rakenteiden ja areenoiden tarkastelun osalta tutkimus sivuaa rakenteellisen verkostoteorian lähtökohtia. Toimijoiden ja agendan analyysillä pyritään kuvaamaan millaisia teemoja tutkimuksen esimerkkihankkeissa hankevastaava sisällytti YVAan ja millaisia teemoja osallistujat toivat tai olisivat halunneet tuoda agendalle. Väljyydessään YVA-lainsäädäntö jättää paljon käytännön pelivaraa osallistumisen toteuttamiselle, ja siksi eri osallistumisen areenoita voidaan hyödyntää yksittäisessä YVA-menettelyssä hyvin kirjavasti. Poliittikaverkoston eri areenoita rytmitetään ja painotetaan sen mukaan, mikä status niille halutaan luoda, keille toimijoille

ne ovat kulloinkin avoimia ja mitä YVAN agendaan kuuluvia asiakysymyksiä milläkin areenalla voi ja sallitaan käsitellä (kenttä VI).

Vaikka politiikkaverkoston teoreettisesta kuvauksesta puuttuu aikaelementti, se ei silti ole osallistumisen analysoinnin kannalta merkityksetön. Käsillä olevassa tutkimuksessa aikaulottuvuus kytkeytyy ennen kaikkea politiikkaverkoston areenoihin: missä vaiheessa YVA-menettelyä mahdollistuu eri osallistumiskanavien ja areenoiden käyttö. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Uusikylän (1996, 26) kuvaamia poikkileikkauksia voi syntyä useita: politiikkaverkoston rakenne muuttuu prosessin edetessä. Lisäksi on tärkeää muistaa koko YVA-menettelyn ajoittuminen hankkeen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa. Osallistuvaan demokratiaan kuuluu riittävän varhaisen osallistumisen ideaali. Kansalaisosallistumisen vaikuttavuus paranee, kun suunnitteluagendalla on todellisia vaihtoehtoja ja liikkumatilaa. Liian jälkijättöinen osallistuminen leimautuu helposti pelkäksi jo tehtyjen päätösten ja valintojen legitimoimiseksi. Aikaulottuvuuden tarkastelu muistuttaa YVAN prosessimaisuudesta, jota on korostettu tutkimuskohteen keskeisenä ominaisuutena.

Hyödyntämällä YVAN analysoinnissa politiikkaverkoston käsitettä, huomio ei saisi silti tarkentua vain politiikkaverkoston (YVA-menettelyn) sisäisiin asioihin. Marsh ja Smith (2000) ovat kritisoineet verkostoanalyysin ja erityisesti politiikkaverkoston kyvyttömyyttä selittää muun muassa poliittisten tuotosten syntyä, ja korostavatkin politiikkaverkoston ja sitä ympäröivän kontekstin välisen suhteen dialektista, kaksisuuntaista vuorovaikutusta.⁷¹ Käsillä olevassa tutkimuksessa esimerkihankkeiden YVA-menettelyjä tarkastellaan kyseisen hankkeen vallitsevaa suunnittelutilannetta vasten, joka osaltaan selittää sekä verkoston rakenteellisia ja toiminnallisia ominaispiirteitä että verkoston eri toimijoiden valtapositiota ja resursseja.

Politiikkaverkostoja on perinteisesti myös luokiteltu. Käsitteet kuten rautakolmio, päätöksentekoyhteisö, sektoriverkosto tai asiaverkosto viittaa erilaisiin politiikkaverkostoihin ja niiden ominaispiirteisiin (esim. Mattila 1999, 109–110; van Waarden 1992). Käsillä olevan tutkimuksen kannalta tärkein luokittelu on kuvattu kuvioon 9. Se on Rhodesin ja Marshin (1992, 186–188) sekä esimerkiksi Petersonin (1995, 77) esittämä jako päätöksentekoyhteisöihin (esim. Richardson & Jordan 1979) ja asiaverkostoihin (esim. Heclö 1978). Kuviota 9 on täydennetty näiden lisäksi Blom-Hansenin (1997, 676) verkostoanalyytisillä teoriapohdintoilla: jaottelua on kehitetty niin, että siinä on mukana myös päätöksentekoyhteisöjen ja asiaverkostojen institutionaalisuuteen liittyviä tekijöitä ja ominaispiirteitä. Nämä kaksi verkostomallia ovat luonteeltaan ideaaleja, eikä niille sellaisenaan helposti löydy vastinetta todellisuudesta.

Näitä kahta verkostotyyppiä erottaa erityisesti niiden institutionalisoitumisen aste. Päätöksentekoyhteisö (*policy community*) muodostuu toimijoista, jotka ovat luoneet pysyväluonteisia yhteyksiä verkoston muihin toimijoihin, kun taas asiaverkostot (*issue networks*) koostuvat suuresta määrästä usein ja

71 Marshin ja Smithin (2000, 10) ”dialektista lähestymistapaa” on edelleen kritisoinut muun muassa Evans (2001), joka kohdistaa kritiikkinsä itse dialektisuuden käsitteeseen sekä sen käyttöön ja määrittelyyn. Näistä ongelmista johtuen Evans ei miellä politiikkaverkosta varsinaiseksi teoriaksi, joskaan Marsh ja Smith eivät sitä sellaiseksi ole missään vaiheessa väittäneetkään.



Kuvio 9. Poliittikaverkoston luokittelu päätöksentekoyhteisöihin ja asiaverkostoihin.

asiakohtaisesti vaihtuvia toimijoita. Usein päätöksentekoyhteisön toimijat myös tuntevat toisensa entuudestaan. Esimerkiksi Blom-Jensen (1997, 676) vertaa tällaisen verkoston toimijastatusta klubijäsenyyteen. Päätöksentekoyhteisöt ovat usein suljettuja ja rajatun toimintasektorin toimijoiden areena, jolle on tyypillistä syvät riippuvuussuhteet. Päätöksentekoyhteisöille on myös luonteenomaista, että niihin syntyy verkoston pelisäännöt määrittelevä ydin ja sitä ympäröivä, vähemmän vaikutusvaltainen reuna-alue (Smith 1993, 61–62). Päätöksenteko perustuu silti verkoston toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja riittävään yksimielisyyteen. Tätä edesauttaa verkoston toimijoiden yhteinen arvomaailma.

Asiaverkostot muodostuvat yleensä yhden tietyn päätöksen tai asian ympärille ja hajoavat, kun lopullinen päätös on tehty. Asiaverkostot ovat avoimia, useiden toimijoiden verkostoja, joissa toimijoiden välillä on yleensä heikko riippuvuusuhde. YVA muodostaa asiaverkoston jo oman lainsäädännöllisen toimijamääritelmänsä kautta: YVAan voivat osallistua kaikki, joiden elinoloihin kyseisellä hankkeella voi olla vaikutuksia. Siinä missä päätöksentekoyhteisöjen toiminta nojaa yksimielisyyteen, värittää asiaverkostoja eri intressien jatkuva kamppailu. Verkoston toimijat pyrkivät käytettävissä olevin keinoin

ja resurssien saamaan omat intressinsä kuuluviin ja päätöksentekoon mukaan vaikuttavalla tavalla. Verkostossa joillain avaintoimijoilla saattaa olla muita vahvempi valtaositio, mikä mahdollistaa jopa yksi-puolisetkin päätökset (Blom-Jensen 1997, 676). Asiaverkostoissa osallistumisen funktioksi nouseekin usein kuulluksi tuleminen, kun päätöksentekoyhteisössä verkoston toimijoilla on lähtökohtaisesti vaikutusvaltaa. Informaatio on päätöksentekoyhteisöissä lähtökohtaisesti relevanttia ja merkityksellistä, mutta asiaverkostoissa toimijoiden mielipiteenilmauksen vaikuttavuudelle ei voida antaa mitään takeita.

YVAN kohdalla on kenties hyödyllistä tehdä vielä yksi tarkempi tyypittely. Jordan ja Schubert (1992, 14–15) nimittäin erottavat toisistaan avoimen asiaverkoston (*open issue network*) ja asia-asiantuntijaverkoston (*issue-expert network*). Suunnittelua hallitseva asiantuntijatieto saattaa aiheuttaa ilmiön, jossa YVAsta muodostuisikin jälkimmäisen mallin mukainen verkosto, johon pääsy on tarkoin rajattu toimijoiden substanssiasiantuntemuksen perusteella. Toisaalta laajemmassa suunnitteluperinteiden kontekstissa YVA edustaa ennemminkin moniäänisyyteen ja kommunikatiivisuuteen nojaavaa suunnittelutapaa, jossa pyritään korvaamaan tai ainakin täydentämään perinteisempää asiantuntijasuunnittelua. Olennaisempaa onkin huomioida YVAN sisälle syntyvät valtaositiot, jotka antavat hankevastaavalle ja yhteysviranomaiselle lähtökohtaisesti erilaisen roolin kuin muille verkoston toimijoille. Siksi YVA ei aina edusta puhdasta asiaverkostoa, vaan sillä voi olla institutionalisoitujen rakenteidensa vuoksi myös joitain päätöksentekoyhteisön kaltaisen verkoston piirteitä.

YVAN kaltaisen osallistumisvälineen kohdalla politiikkaverkoston soveltuvuutta ja hyödynnettävyyttä lisää se, että se ei lähtökohtaisesti sulje pois mitään toimijoita, areenoita tai poliittisen toiminnan muotoja. Kenis ja Schneider (1991, 27) ovat todenneet osuvasti: “[*Network concept*] ... helps us to understand not only formal institutional arrangements but also highly complex informal relationships in the policy process.” YVA ei edusta klassista politiikan tutkimuksen kohdetta kuten valtio, valtioelimet tai vaikkapa osallistuminen vaaleissa. Toimijoiden poliittinen aktiivisuus ja osallistuminen voi olla hyvinkin vaihtelevaa: eräänlaisesta yhteiskunnallisesta ”stand by” -tilasta saatetaan aktivoitua tietyn, itselleen tärkeän asiakysymyksen myötä. Tällöin osallistumisen arena ja väline voi olla esimerkiksi YVA-menettely. Näin syntyvä politiikkaverkosto yhtäältä mahdollistaa epäpoliittisten toimijoiden tapauskohtaisen (poliittisen) aktiivisuuden ja toisaalta näiden toimijoiden välisen deliberaation. (Hajer 2003, 88.) Olennaisista tällaiselle politiikkaverkostolle on ennen kaikkea sen väliaikaisuus: se ei muodosta pysyvää valta- ja suhderakennetta ja on perusluonteeltaan olemassa olevaa, usein edustuksellista, päätöksentekojärjestelmää täydentävä.

5.2 Arviointitutkimus

Arviointi on merkityksien, hyödyllisyyden ja arvojen selvittämistä ja jäsentämistä (Scriven 1991, 1). Nyky-yhteiskunnassa arvioidaan lähes kaikkea mahdollista – politiikkaa, toimintaa ja instituutioita – mutta erotan tässä yleisen (konsultointiluonteisen) arviointitoiminnan varsinaisesta arviointitutkimuksesta. Tässä tutkimuksessa arviointitutkimuksen synonyyminä käytetään myös evaluoinnin käsitettä (ks.

myös Mäntysaari 1999, 9). Kiinnostus arviointitutkimusta kohtaan on kasvanut eri tieteen- ja hallinnonaloilla⁷² (ks. esim. Vedung 2003). Uskaltaapa Vedung (2003, 1) puhua jopa arvioinnin ”megatrendistä” ja ”maailmalla vellovasta arviointiaallosta”.⁷³ Suomessa arviointitutkimuksen vahventuminen ja edistymisen sijoittuu 1990-luvulle (Mäntysaari 1999, 7). Samassa arviointitutkimuksen ja evaluoinnin kehitystrendissä myös ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arviointi on lisääntynyt (Hildén ym. 2002).⁷⁴

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä on arvioitu läpi sen olemassaolon. Varsinkin yhdysvaltalaiseen ja brittiläiseen YVA-tutkimukseen on kuulunut YVAN evaluointi (ks. esim. Glasson ym. 1999; Sadler 1996; Wood 2003). Perinteisesti YVAN evaluointi on kytkeytynyt käytännön kehittämisyhtymyksiin ja YVAN laadun parantamiseen. Verraten nuorena ympäristöpolitiikan ohjauskeinona YVAa on ollut tarve kehittää, ja tässä arviointitutkimus on ollut apuna. Keskeinen arviointikohde on ollut YVAN vaikuttavuus – saavutetaanko YVAlla sille asetetut tavoitteet, onko YVAlla jotain merkitystä ja annettavaa (Cashmore ym. 2004, 166). Toisaalta vaikuttavuuden arvioimisen haasteet ja ongelmat on nekin tiedostettu (Wood 2003, 10). Vaikka YVAN perimmäinen tavoite, haitallisten ympäristövaikutusten ehkäiseminen, vähentäminen ja jopa poistaminen, on maailmanlaajuisesti jaettu näkemys, on YVAlla niin monia tavoitteita ja tehtäviä, että niiden todentaminen voi olla hankalaa. Mitään yleispäteviä laadukkaan YVAN kriteerejä ei ole ollut helppoa laatia globaalilla tasolla.⁷⁵

Tyypillistä YVAN vaikuttavuustutkimuksille on niiden kytkeytyminen kyseisen maan lainsäädännölliseen ja poliittiseen kontekstiin: YVA-menettelyn toimivuutta, laatua ja vaikuttavuutta on yleensä arvioitu suhteessa kyseiseen päätöksentekojärjestelmään ja usein puhtaana tapaustutkimuksena. Esimerkkejä tällaisesta vaikuttavuusarviointista ovat muun muassa yhdysvaltalainen Canterin ja Clarkin (1997) vaikuttavuustarkastelu, kanadalainen Bakerin ja McLellandin (2005) tutkimus sekä Hickien ja Waden (1998) kehittämistavoitteinen YVAN vaikuttavuustarkastelu. Eri maiden välistä vertailua YVAN laadun kannalta ovat tehneet esimerkiksi Barker ja Wood (1999), Hollick (1986) ja Wood (2003). Cashmore ym. (2004) ovat lähestyneet asiaa hieman teoreettisemmin ja pohtineet YVAN keskeisiä tavoitteita ja tuotoksia. Suomessa on joitain YVAN laatuun (esim. Ostamo & Hildén 1998; Pölönen 2006b; Turtainen 2001), YVAN ja päätöksenteon väliseen suhteeseen (esim. Hokkanen & Kojo 2003; Kaskinen 1998; Väänänen 2000) ja oppimiseen (Saarikoski 2000; Valve 1999) liittyviä tarkasteluja, mutta arviointitutkimuksen metodein YVAN vaikutuksia tai vaikuttavuutta on tutkittu hyvin vähän. Ehkäpä ainoa alan varsinainen tutkimus on Hokkasen ja Kojon (2003) kolmen esimerkkihankkeen tapaustutkimus.

72 Hallinnon omasta näkökulmasta arviointi on julkisvallan harjoittaman politiikan ja toiminnan systemaattista tarkastelua (Vedung 1997, 3).

73 Käsillä olevan tutkimuksen kannalta Vedungin (2003, 23) yksi havainto on erityisen mielenkiintoinen. Hän nimittäin näkee edustuksellisen demokratian kritiikin yhtenä maailmanlaajuisen arviointiaallon selittäjänä.

74 Ks. tiedollisen ohjauksen arvioinnista esim. Vedung ja van der Doelen (1998).

75 Kansainvälinen YVA-järjestö *International Association for Impact Assessment* (IAIA) on tosin laatinut laajassa kansainvälisessä yhteistyössä parhaiden käytäntöjen käsikirjoja (esim. IAIA 1999; 2003; 2006), joiden on toivottu auttavan erityisesti kehitysmaiden ympäristövaikutusten arviointia sekä maita, joissa YVA on vasta hiljattain vakiintunut ympäristöpolitiikan ohjauskeino.

Myös kansalaisosallistumista tarkastelevissa arviointitutkimuksissa näkökulma on usein ollut koko YVAN laatuun ja vaikuttavuuteen liittyvä ja tutkimusote leimallisesti praktinen ja YVAa kehittävä (esim. Charnley & Engelbert 2005; Cowie & O'Toole 1998; Monnikhof & Edelenbos 2001). Useissa tapauksissa osallistumista on tarkasteltu tietyn maan poliittista järjestelmää ja YVA-käytäntöä vasten (esim. Del Furia & Wallace-Jones 2000; Palerm 1999; Morrison-Saunders & Bailey 2000; Sinclair & Diduck 2001). Yksi tutkimussuunta on ollut osallistumisen arvioiminen oppimisprosessina (esim. Saarikoski 2000; Sinclair & Diduck 1995; Webler ym. 1995). Oman ryhmänsä muodostavat myös sellaiset osallistumisen arviointitutkimukset, joissa YVAN osallistumisulottuvuutta on tarkasteltu spesifissä kontekstissa, kuten esimerkiksi kehitysmaissa (esim. Adomokai & Sheate 2004), entisissä sosialistimaissa (esim. Almer & Koontz 2004) tai tietyn hanketyypin osalta (esim. Bond ym. 2004; Figueroa, 2004; Petts 2003; Soneryd 2004).

5.2.1 Arviointikohde ja -kriteerit

Arvioinnin kohteena voi olla lähes mikä tahansa asia tai toiminta, ja arvioinnissa voidaan hyödyntää useita eri näkökulmia. Arvioinnin kannalta keskeisiä ovat erilaisten vaikutusmekanismien sekä syy-seuraussuhteiden ymmärtäminen ja tunnistaminen. Tutkimuskohteen aiheuttamien vaikutuksien kautta on mahdollista arvioida myös muita sen ominaisuuksia. Yhteiskuntatieteissä arvioinnin perinteisiä lähestymistapoja ovat 1) oikeudellinen normatiivis- ja tarkoituksenmukaisuusarviointi, 2) politologinen ja yhteiskuntapoliittinen makroarviointi, 3) hallinnollinen päätöksenteon arviointi ja 4) taloudellinen evaluointi (Lumijärvi 1989, 13–24). Ympäristöpolitiikan ja ohjauskeinojen arvioinnissa Bartlett (1994, 170) erottaa kolme pääluokkaa: 1) (loppu)tuotosten, 2) prosessien ja 3) instituutioiden arvioinnin.

Tässä tutkimuksessa arvioinnin kohteena on osallistuminen YVA-menettelyssä. Tarkastelu sijoittuu Bartlettin jaottelussa ennen kaikkea prosessien arviointiin. Keskeisiä arviointikohteita ovat tällöin esimerkiksi ongelman määrittelyn taustalla olevat arvot, agendan määrittely, vaihtoehtojen muotoutuminen, toimintamallien valinta ja vallan käytön implementoituminen. Haasteena on poliittisen prosessin perusluonne: intressit ja tavoitteet eivät ole yhteneviä ja selkeästi määriteltävissä, ja ne voivat muuttua prosessin aikana.

”Poliittis-hallinnolliset päätöksentekotilanteet noudattavat vain harvoin oppikirjamaista, selkeää tavoitteiden ja keinojen harmoniaa. Tosiasiassa päätökset syntyvät usein varsin kaoottisen prosessin tuloksena, jossa tavoitteet ja keinot sekoittuvat keskenään, päätöksentekijöiden preferenssit ja perustelut muuttuvat kaiken aikaa ja toimintaa määräävät erilaiset tilannesidonnaisuudet, poliittinen tarkoituksenmukaisuus sekä aikaisemmat päätökset.” (Uusikylä 1999, 25.)

Lumijärven typologian valossa käsillä oleva tutkimus on politologisen makroarvioinnin ja hallinnollisen päätöksenteon arvioinnin yhdistelmä (ks. samanlaisesta lähestymistapojen hyödyntämisestä esim. Hok-

kanen & Kojo 2003). Politologinen makroarviointi tuo työhön mukanaan yhteiskunnallisen kontekstin: aktiivisuus YVAssa on vain yksi osallistumisen ja vaikuttamisen kanava. Erona makrotason tarkasteluun on kuitenkin se, että esimerkkihankkeiden osallistumista arvioidaan selkeästi mikrotasolla, vaikka YVA-menettelyllä ja siihen osallistumisella onkin havaittu myös makrotason vaikutuksia kuten oppiminen (Canter & Clark 1997; McDonald & Brown 1995).

Hallinnollisen päätöksenteon lähestymistavasta käsillä olevaan tutkimukseen on omaksuttu ennen kaikkea prosessiarviointi. YVA on itsessään prosessi, ja sitä arvioidaan systemaattisesti koko sen käynnissä oloajan. Vedung (1997, 210) korostaa juuri prosessiarvioinnin systemaattisuutta sekä kaikkien intervention (tässä siis osallistumisen) vaikutusten huomioimista, jolloin on mahdollista luoda kokonaisvaltainen käsitys osallistumisen vaikuttavuudesta. Tutkimuksessa osallistumisen arviointi on jaettu kolmeen jaksoon: aikaan ennen YVA-menettelyä, varsinaiseen YVA-menettelyvaiheeseen sekä YVA-menettelyn jälkeiseen aikaan (Hokkanen & Kojo 2003, 17, 22). YVAlla on havaittu vaikutuksia kaikkina kolmena jaksona: YVAN suhde päätöksentekoon ei perustu yhteen kertavaikutukseen esimerkiksi muodollisessa päätöksenteossa, vaan YVA vaikuttaa hankkeeseen ja sen muotoutumiseen pitkin matkaa (Hokkanen & Kojo 2003, 80). Lisäksi YVAN vaikutukset voivat olla luonteeltaan epäsuoria ja vaikeastikin havaittavia (Thomas & Elliott 2005, 11). Tämän vuoksi myös osallistumista arvioidaan prosessin kaikissa vaiheissa, jotta syntyy kokonaisvaltainen käsitys sen roolista ja merkityksestä. Yhteistä YVAN vaikutuksille on se, että olennaisin vaikutus näyttäisi kohdistuvan suunnitteluun ja suunnittelijoihin (siis siihen miten ja millaiseksi hanke ja sen vaihtoehdot muotoutuvat) eikä niinkään muodollisiin päätöksentekijöihin. Hanke on siis jo jalostunut tietynlaiseksi YVAN vaikutuksesta ennen lopullista päätöksentekoa. (Hokkanen & Kojo 2003.)

Arviointi edellyttää aina arviointikriteeriä, eli sitä tarkastelukulmaa, josta evaluointi tehdään. Arviointikriteereistä voidaan tehdä erilaisia luetteloita ja jaotteluja, mutta yhden kattavan luettelon laatiminen lienee mahdotonta. Mickwitz (2003, 425) jakaa ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arvioinnissa käytettävät arviointikriteerit kolmeen pääluokkaan: 1) yleiset kriteerit (esim. relevanttius, vaikutus, vaikuttavuus ja jatkuvuus), 2) taloudelliset kriteerit (kustannushyöty ja kustannustehokkuus) ja 3) demokratian toimivuuteen liittyvät kriteerit (esim. legitiimiys, läpinäkyvyys ja oikeudenmukaisuus).⁷⁶ Arviointi voi olla myös laaja-alaista ja perustua usean kriteerin yhdistelmään. (Hildén ym. 2002, 128–129; Mickwitz 2003, 425–429; Nagarajan & Vanheukelen 1997, 18.)

Käsillä olevassa tutkimuksessa käytetään YVAan osallistumisen arvioinnissa neljää arviointikriteeriä: 1) osallistumismahdollisuudet, 2) läpinäkyvyys, 3) hyväksyttävyyys ja 4) vaikuttavuus⁷⁷. Tutkimus nojaa siis usean arviointikriteerin yhdistelmään ja on siksi laaja-alaista arviointia (ks. taulukko 2). Hildén ym. (2002, 136) näkevät moniulotteisen arvioinnin käyttökelpoiseksi juuri ohjauskeinojen arvioinnissa

76 Connelly & Smith (2003, 177) listaavat relevanteiksi ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arviointikriteereiksi vaikuttavuuden, motivaation, hallinnollisen kustannuksen, tehokkuuden ja poliittisen hyväksyttävyyden.

77 Läheisiä käsitteitä vaikuttavuudelle ovat esimerkiksi tehokkuus, kustannustehokkuus ja tuloksellisuus (ks. esim. Lumijärvi 1994; Nagarajan & Vanheukelen 1997).

Taulukko 2. Tutkimuksessa käytettävät arviointikriteerit.

Arviointikriteeri	Kuvaus
Osallistumismahdollisuus	Eri toimijoiden mahdollisuus osallistua YVAan sen eri vaiheissa ja eri areenoilla, osallistujien roolit ja valtapositiot suunnittelutilanteissa
Läpinäkyvyys	Prosessin avoimuus, taustamateriaalin ja YVAssa tuotetun tiedon saatavuus kaikille eri toimijoille, osallistumisen ja YVAN julkisuus
Hyväksyttävyyys	YVAN hyväksyttävyyys ja legitimisyys osallistumisvälineenä
Vaikuttavuus	Osallistumiselle asetettujen erilaisten tavoitteiden toteutuminen, osallistumisen painoarvo määrittelykamppailuissa ja päätöksenteossa

(ks. myös esim. Mickwitz 2003, 433). Monikriteerinen ja -menetelmällinen tutkimusote sekä monipuolinen aineisto antavat luotettavia tutkimustuloksia arvioitavasta ohjauskeinosta, vaikka tutkimusasetelman yksittäistä osaa voitaisiinkin kritisoida pinnallisuudesta (Bartlett 1994, 183).

Osallistumismahdollisuuksien arviointikriteeri⁷⁸ liittyy osallisuuden ja osallistujien edustavuuden sekä käytännön osallistumismahdollisuuksien arviointiin. Kriteerin kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat: kuka voi osallistua YVAan sekä miten osallistuminen mahdollistetaan eri vaiheissa ja eri osallistumuodoissa? Poliitiikkaverkoston eri osia ajatellen arviointikriteerin kohteena ovat erityisesti verkoston toimijat ja areenat. Edustavatko osallistujat riittävän kattavasti hankkeen vaikutusalueita? Onko osallistuminen riittävän varhaista, rajataanko joitain osallistumistapoja ja -kanavia joiltain toimijoilta pois? Millaisia osallistumisen ja vuorovaikutuksen menetelmiä YVAssa käytetään ja miten eri toimijoiden osallistumisresurssit riittävät niiden hyödyntämiseen? Entä kuinka laajasti osallistumismahdollisuuksista tiedotetaan?

Läpinäkyvyyden kriteeri on kiinnostunut siitä, missä määrin eri toimijat voivat saada hankkeen taustatietoa, YVAssa tuotettua informaatiota ja tietoa itse prosessista.⁷⁹ Poliitiikkaverkoston elementeistä kes-

78 Lähellä tätä arviointikriteeriä on kompetenssin kriteeri, jolla viitataan toimijoiden kykyyn ottaa osaa, saada tietoa sekä parhaiden mahdollisten osallistumismenetelmien ja prosessien käyttöä (ks. esim. Rosenström & Kyllönen 2007; Webler & Tuler 2000).

79 Morrison-Saunders ja Bailey (2000) korostavat läpinäkyvyyttä YVA-menettelyn keskeisenä periaatteena, joka varmentaa myös YVAN laadun ja vaikuttavuuden. Myös he korostavat läpinäkyvyyden tärkeinä elementteinä kansalaisten riittäviä osallistumismahdollisuuksia sekä avointa pääsyä eri tietolähteisiin. Tutkiessaan osallistumista kestävän kehityksen indikaattorien yhteydessä Rosenström ja Kyllönen (2007) käyttivät läpinäkyvyyttä lähellä

keisimmäksi nousee agenda. Tehdäänkö vaikutusten arvioinnit siten, että kuka tahansa voi seurata niitä ja arvioida saatuja tuloksia? Entä onko osallistujien mahdollista arvioida osallistumisensa vaikuttavuutta suunnittelijan ja päätöksentekijän eri ratkaisuisissa? Käsitelläänkö eri toimijoiden erilaisia argumentteja (esim. arvo- ja intressipohjaiset vs. tietopohjaiset näkemykset) tasavertaisella tavalla? Kahden ensimmäisen arviointikriteerin taustalla on ajatus tasavertaisesta mahdollisuudesta osallistua ja saada käyttöön tietoa.

Hyväksyttävyysskriteeri puolestaan kysyy, missä määrin eri toimijat ovat valmiit hyväksymään kyseisen ohjauksen, tässä tapauksessa YVAN osallistumisvälineenä (Hildén ym. 2002, 129). Kyse on sekä ohjauksen saavuttamasta legitimitetistä että sen tuotosten hyväksyttävyydestä (Mickwitz 2003, 427–428). Tästä on erotettava itse hankkeen hyväksyttävyys (vrt. esim. Kojo ym. 2004). Kiinnostavaa on erityisesti se, miten eri toimijat suhtautuvat YVAan ja kuinka valmiita ne ovat hyväksymään sen (Similä & Hildén 2003, 19). Näyttäytyykö YVA strategisesti joillekin toimijoille epäedullisena tai tehottomana osallistumiskanavana?

Vaikutavuuskriteerin kannalta keskeinen kysymys on, kuinka hyvin osallistumiselle asetetut tavoitteet on saavutettu. Tällöin ei välttämättä olla kiinnostuneita kaikista tutkimuskohteen synnyttämistä vaikutuksista, vaan siitä, onko asetetut tavoitteet saavutettu ja missä määrin (Hildén ym. 2002, 129; Similä & Hildén 2003, 18). Osallistumisella voi olla sekä ennakoituja että ennakoimattomia vaikutuksia. Mickwitz (2006, 27) näkee tässä yhden vaikutavuusarvioinnin heikkouden: kohdistettaessa analyysi toivottuihin tai ennakoituihin vaikutuksiin, saattaa tarkastelun ulkopuolelle jäädä relevantteja sivuvaikutuksia. On siis kaksi eri asiaa arvioida sitä, saavuttiko osallistuminen sille asetetut tavoitteet (vaikutavuuden arviointi), ja sitä, millaisia vaikutuksia osallistumisella on (vaikutusten arviointi).⁸⁰ Toisaalta vaikutavuuden arvioiminen edellyttää aina myös kyseisen intervention, tässä tapauksessa osallistumisen

olevaa oikeudenmukaisuuden arviointikriteeriä, joka on kiinnostunut siitä, miten kaikilla kiinnostuneilla tai vaikutusten kohteena olevilla toimijoilla on mahdollisuus osallistua ja saada legitimi rooli suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa. Tämä tarkoittaa oikeudenmukaista osallistumismahdollisuutta, kykyä ottaa osaa agendan määrittelyyn sekä kykyä vaikuttaa lopullisiin päätöksiin (ks. myös Webler & Tuler 2000). Yksi YVAN ongelma on ollut asiantuntijoiden käyttämä ammattikieli ja asioiden käsittelytapa, joka on osaltaan vaikeuttanut kansalaisten tiedonsaantia. Alton ja Underwood (2003) pitävät ongelmana sitä, että perinteisesti suunnittelijat ja asiantuntijat ovat kirjoittaneet ympäristövaikutusten arviointidokumentteja itselleen ja toisilleen: ongelmana on ollut yhteisen kielen löytäminen sekä päätöksentekijöiden että maallikoiden kanssa. YVAN tuotosten saaminen selkokieliseen ja kompaktiin muotoon kaventaa asiantuntijoiden ja loppukäyttäjien välistä informaatiokuilua ja tukee YVAN läpinäkyvyyttä.

- 80 Perinteinen haaste vaikutusarvioinnille on siinä, miten juuri kyseisen intervention vaikutukset on erotettavissa ja tunnistettavissa (esim. Rossi & Freeman 1993, 214; Vedung 1997). Kompleksisissa päätöksentekotilanteissa kontekstin merkitys on suuri, vaikka tarkasteltavan intervention nettovaikutukset pyrittäisiin identifioimaan poistamalla muiden tapahtumien vaikutukset. Vaikutuksia analysoitaessa voidaan myös kysyä, olisivatko jotkin asiat tapahtuneet joka tapauksessa, ilman arvioinnin kohteena olevaa interventiota (Valovirta 2000, 11). Nagarajan ja Vanheukelen (1997) puhuvat tällaisesta tilanteesta ”*deadweight*” -ilmionä. Vedung (1997, 50–51) sivuaa samaa asiaa ”*null effect*” -käsitteellään. Tällöin interventiolla ei ole vaikutusta suuntaan tai toiseen, vaikka intervention käytölle voi olla selvä tarve, tavoitteet ja legitimaatio.

vaikutustenkin tunnistamista, jotta voidaan arvioida miten hyvin asetetut tavoitteet saavutettiin. Vaikuttavuusarvioinnin kohteena ei siis ole koko YVA-menettely tai sen vaikuttavuus (vrt. esim. Baker & McLelland 2003; Hokkanen & Kojo 2003; Sadler 1996), vaan YVAn muiden tavoitteiden tarkastelu jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle.⁸¹

Vaikuttavuuden määrittely perustuu siis tavoitteenasettelun tarkasteluun: ”*effectiveness refers to whether something works as intended and meets the purpose(s) for which it is designed*” (Sadler 1996, 37). Lumijärveä (1999, 15) mukaillen vaikuttavuudella tarkoitetaan kykyä saada aikaan haluttuja vaikutuksia. Tämä herättää vaikuttavuuden arvioinnin kannalta hyvin keskeisen kysymyksen: mitä halutut vaikutukset ovat ja kuka ne määrittelee (Lumijärvi 1994, 13). Siis kenen ja mistä näkökulmasta vaikuttavuutta tarkastellaan? Bartlett (1994, 176–177) muistuttaakin siitä, että poliittiseen prosessiin kuuluvat erottamattomasti myös keskenään ristiriitaiset intressit, minkä vuoksi prosessin tavoitteiden asettelu ei ole helppoa: tavoitteet näyttäytyvät erilaisilta riippuen tarkastelun näkökulmasta, ja tavoitteita joudutaan usein tarkistamaan ja korjaamaan. Samaan prosessiin osallistuvien toimijoiden tavoitteet ja intressit voivat olla hyvinkin erilaisia ja keskenään ristiriitaisia. (Hokkanen & Kojo 2003, 15.) Tulee siis muistaa YVAn poliittinen luonne, päätöksentekoprosessien ennustamattomuus ja ainutkertaisuus sekä tavoitteiden muuttuminen.

Keskenään ristiriitaisten ajassa muuttuvien tavoitteiden ja valittavana olevien näkökulmien runsaudesta muistuttaa myös Hilding-Rydevik (2006, 77). Hänen mielestään YVAn (ja samoin YVAan osallistumisen) arviointi riippuu aina valitusta näkökulmasta ja valitun tarkastelukulman kannalta keskeisistä tavoitteista. Roberts (2004, 333) ja Murray (2002, 86–87) kytkevät arviointitutkimuksen myös valittuihin teorioihin, joita vasten arviointia tehdään (esim. deliberatiivisen demokratian teoria ja sen kriteerit). YVA voi olla vaikuttava jonkin sille asetetun tavoitteen osalta, mutta epäonnistua täysin toisaalla. Usein kysymys on siitä, kenen tai mistä näkökulmasta asiaa katsotaan. Käsillä olevassa tutkimuksessa pyritään tämän vuoksi korostamaan YVAn toimijakeskeisyyttä: sama YVA voi olla esimerkiksi hankevastaavan mielestä onnistunut ja vaikuttava, mutta vaikkapa hankkeen vastustajan asettamia tavoitteita vasten pettymys. Kettunen (2004, 54) puhuu ”*osallistujan subjektiivisesta tulkinnasta*”. Mikäli osallistuja kokee, että hänen näkemyksensä on jollain tavoin otettu päätöksenteossa huomioon tai että osallistujan mielipiteet ovat olleet edes mukana asian harkinnassa, niin tämä näyttää osallistujalle vaikuttavuutena.

YVAssa kansalaisosallistumiselle asetetut tavoitteet määrittyvät ensisijaisesti YVA-lain kautta: YVAssa halutaan lisätä kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumisen mahdollisuuksia (YVAL 1§). Lain kirjain voi tosin kuvata huonosti lain perimmäisiä tai syvällisempiä tavoitteita. (ks. esim. tavoitesäännösten problematiikasta YVA-lain osalta Pölönen 2004, 19 ja yleisemmin esim. Tala 2001, 117–124). Pölo-

81 YVAlle voidaan asettaa useita erilaisia tavoitteita. Esimerkiksi Turtiaisen (2001, 60–61) mukaan YVAlla on seuraavia tavoitteita: 1) lisätä ja parantaa tietoa ympäristövaikutuksista, 2) parantaa kokonaiskuvaa vaikutuksista, 3) ehkäistä haitallisia ympäristövaikutuksia, 4) aikaistaa ja yhtenäistää arviointimenettelyä, 5) lisätä ja yhtenäistää eri viranomaisten ja kansalaisten osallistumista sekä 6) parantaa edellytyksiä sovittelun ristiriitaisia näkökantoja ja tavoitteita.

nen (2004, 19) muistuttaa, että lakiin kirjatut tavoitteet ovat usein yleispiirteisiä ja abstrakteja, jolloin myös tavoittelun asiantilan tunnistaminen ja todentaminen voi olla hankalaa. Näin on varmasti myös YVA-lakiin kirjatun osallistumistavoitteen osalta. Yksin sen varassa ei ole mielekästä rakentaa osallistumisen tavoitteistoa. Suunnittelun ja päätöksenteon välineenä YVA yhtäältä kokoaa ja jäsentää kansalaisten näkemyksiä hankkeesta ja sen vaikutuksista ja toisaalta pyrkii välittämään nämä näkemykset hanketta koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tutkittaessa osallistumisen vaikuttavuutta YVAssa on kyse siis pitkälti siitä, kuinka hyvin kansalaisten mielipiteet välittyvät suunnitteluun ja päätöksentekoon.

5.2.2 *Interventioteoriat tutkimuksen viitekehyksessä*

Interventio tarkoittaa puuttumista ja tahallista vaikuttamista asioiden tilaan tai prosesseihin tietyssä järjestelmässä. Interventio ymmärretään perinteisesti jonkinlaiseksi väliintuloksi. Esimerkiksi kansainvälisessä politiikassa jonkin valtion puuttumista toisen maan asioihin voidaan kutsua interventioksi. Talouspolitiikassa interventiolla on yleensä kuvattu valtion puuttumista talouselämään. Käsillä olevassa tutkimuksessa intervention käsite on varattu kuvaamaan sekä julkishallinnon toimia ympäristöpolitiikassa (ympäristöpolitiikan ohjauskeinot) että kansalaisten osallistumista näihin ohjauskeinoihin. YVA-menettely ympäristöpolitiikan ohjauskeinona voidaan siis nähdä interventiona: se on julkishallinnon keino pyrkiä ohjaamaan hanketason suunnittelua ja päätöksentekoa ympäristönsuojelua ja kansalaisosallistumista korostavalla tavalla. Samoin kansalaisten osallistuminen ja aktivoituminen YVAan omine pyrkimyksineen on eräänlainen interventio. Osallistuessaan YVA:n kautta kansalaiset tekevät intervention jonkin hankkeen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin. Intervention käsite istuu tutkimuksen tapaan ymmärtää osallistuminen päämäärätiedostettuna toimintana.

Interventioteoria on intervention ja siihen liittyvien vaikutusmekanismien teoreettinen kuvaus. Interventioteoria on tutkijan teoreettinen työväline tai malli, joka ohjaa tässä tapauksessa kansalaisosallistumisen arviointia.⁸² Tällä tarkoitetaan teoreettista kuvausta siitä, miten osallistumisen on tarkoitettu tai ymmärretty toimivan. Interventioteoria ei ole kuvaus todellisuudesta, vaan käsitys siitä, miten intervention oletetaan toimivan tai johtavan tiettyihin vaikutuksiin. Esimerkiksi Rossi ym. (1999) korostavat, että interventioteoria on yleiskuvaus oletuksista ja odotuksista, joiden avulla interventio toteutuu ja saavuttaa tavoitteensa.

Vedungin (1997, 224–226) mukaan interventioteoria koostuu kolmesta osasta. Niistä tärkein on oletus eli hypoteesi siitä, mitä interventiolla eli tässä tapauksessa osallistumisella tavoitellaan, miten ja mihin osallistumisella vaikutetaan. Interventioteorian toinen osa käsittelee osallistumisen suhdetta

82 Käsitteenä interventioteoria on ollut jo pitkään arviointitutkimuksen retoriikan keskiössä. Interventioteorian (*intervention theory*) rinnalla käytetään myös termiä ohjelmateoria (*program theory*) (esim. Chen 1990; Leeuw 2003; Rogers ym. 2000), mutta interventioteorian käsitettä pidetään yleisempänä, jolloin se soveltuu myös esimerkiksi ohjauskeinojen arviointiin (Mickwitz 2006, 32).

ensimmäisessä osassa määriteltyyn ongelmaan tai tavoitteeseen: miten interventio tulisi toteuttaa. Kolmas osa interventioteoriana on normatiivinen. Se kuvastaa miten osallistuminen vaikuttaa alkuperäisen tavoitteen toteutumiseen. Samoin kuin Vedungilla (1997, 226) myös käsillä olevassa tutkimuksessa korostuu interventioteorian hypoteesinomaisuus. Interventioteoriana on hypoteettinen ja teoreettinen kuvaus, jota testataan esimerkkihankkeissa. Arviointi perustuu interventioteorioiden ja todellisuuden väliseen vertailuun. YVAan osallistumisen vaikutusmekanismeja ei ole sellaisenaan määritelty missään. Interventioteorioiden avulla on mahdollista luoda tätä varten teoreettisia malleja, joiden analogioita on löydettävissä empiriasta. Analyysin tehtävänä on selvittää, toimiiko ja vaikuttaako arvioitava interventio, tässä tapauksessa osallistuminen, oletetulla tavalla. (Hildén ym. 2002, 130; Similä & Hildén 2003, 11; Vedung 1997, 224–225.)

Interventioteoriana voidaan määritellä teorian, lain esitöiden, lainsäädännön tai poliittisten päätösten nojalla. Kyseiset perusteet saattavat sisältää ristiriitaisia ja tulkinnanvaraisia elementtejä, minkä takia ohjauskeinon toiminnasta voidaan esittää useita näkemyksiä. (Hildén ym. 2002, 130; Mickwitz 2002, 78; 2003, 424.) Näin ollen esimerkiksi YVA-menettelyyn voidaan soveltaa toisistaan poikkeavia interventioteorioita. Käsillä olevassa tutkimuksessa neljän erilaisen interventioteorian pohjana on suomalaisen YVA-lainsäädännön raamittama osallistumisen rakenne, mutta eri variaatiot osallistumisen muodoista, toteuttamisesta ja osallisten rooleista muodostetaan osallistuvan demokratian teorioiden ja suunnitteleurioiden yhdistelmistä. Olennainen ero interventioteorioiden välille syntyy jo siitä, mikä niissä on asetettu osallistumisen tavoitteeksi, siis millaista demokratiaa tai suunnittelunäkemyksiä ne kukin edustavat. Näin ollen tutkimuksen interventioteoriat ovat leimallisesti teorialähtöisiä (Chen 1990). Patton (1997) on erottanut interventioteorioiden kehittämiseksi kolme tapaa: deduktiivisen, induktiivisen ja toimijalähtöisen. Deduktiivinen lähestymistapa, kuten käsillä oleva tutkimus, perustuu teoriaan ja kirjallisuuteen.

Neljästä interventiotoriasta rakentuu tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä analyttinen työkalu. Interventiotorioiden tiivistyminen tutkimuksen teoreettiseen tarkasteluun deliberatiivisesta demokratiasta ja vuorovaikutteisesta suunnittelusta. Kukin interventioteoriana on muotoiltu politiikkaverkoston muotoon: teoreettisen mallin dynamiikkaa tarkastellaan siis toimijoiden, areenoiden ja agendan sekä näiden välisen leikkauspintojen kautta. Arviointitutkimuksen käsitteistöön kuuluvaa interventiotoriata ja verkostotutkimukselle tyypillistä politiikkaverkoston käsitettä käytetään toisin sanoen rinnakkain samassa tarkoituksessa. Neljä luvussa 6.5 rakennettua politiikkaverkostomallia ovat arviointitutkimuksen käsitteistössä interventiotoriata, ja sellaisena niitä hyödynnetään evaluoitaessa tutkimuksen empiria-aineistoa.

5.3 Triangulaatiolla empiriaan

Edellä kuvattua metodologista triangulaatiota sovelletaan tutkimuksessa seuraavasti. Luvun 6 teoreettisessa tarkastelussa hyödynnetään osallistuvasta ja deliberatiivisesta demokratiasta sekä vuorovaikutteisesta suunnittelusta käytyä keskustelua sekä niissä luotuja määritelmiä ja typologioita osallistumisen tasoista, tavoitteista ja muodoista. Samalla kun tutkimuskohdetta eli osallistumista YVA-menettelyyn analysoidaan teoreettisesti, syntyy tutkimuksen empiiriselle osiolla teoreettinen viitekehys ja analyttinen työkalu. Tältä osin tutkimuksen teorian ja empirian välille syntyy yhteys hypoteettis-deduktiivisen mallin mukaisesti (ks. esim. Hirsjärvi ym. 2001, 133). Aiempaa tutkimuskirjallisuutta hyödyntävän teoreettisen tarkastelun kautta luodaan uusia, hypoteesin omaisia, interventioteorioita (deduktio) osallistumisesta YVAan. Nämä viedään edelleen empiriaan todennettavaksi: interventiot teoriat ohjaavat aineiston käsittelyä ja analyysia, mutta jäsentävät ja systematisoivat samalla tutkittavaa ilmiötä. Analyysin logiikka nojaa teoreettisten mallien (interventiot teoriat/politiikkaverkostomallit) ja empirian väliseen vertailuun.⁸³

Työn historialliseen empiriaosuuteen ei voida soveltaa suoraan politiikkaverkoston ja arviointitutkimuksen yhdistelmää, koska analyysin kohteena ei ole konkreettinen osallistuminen. Historiallisessa osuudessa kuvaan sitä, mitä teoreettimetodologisen triangulaation tuloksena syntynyttä politiikkaverkostomallia eri toimijoiden esittämät osallistumisnäkökymykset eri vaiheissa edustivat. Metodologisesti arviointitutkimus jää historiallisessa empiriaosuudessa sivurooliin, koska analyysin kohteena ei ole osallistumisen vaikuttavuus. Sen sijaan työn muita arviointikriteerejä (osallistumismahdollisuus, läpinäkyvyys ja hyväksyttävyyys) hyödynnetään analysoitaessa eri toimijoiden suhtautumista osallistumiseen.

Molemmat analysoitavat YVA-menettelyt nähdään tutkimuksessa yhtenä politiikkaverkostona. Verkosto elää ja muuttuu ajassa, sen areenat vaihtuvat, samoin niillä vaikuttavat toimijat ja käsiteltävät asiat. Molemmissa esimerkkihankkeissa käytettiin YVA:n aikana useita erilaisia osallistumistapoja. Nämä osallistumuksmuodot ovat verkoston areenoita. Analyysi etenee kronologisesti osallistumistavasta seuraavaan, siis politiikkaverkoston areena kerrallaan. Kutakin areenaa arvioidaan esiteltujen arviointikriteerien ja deliberatiivisen YVA:n kriteerien mukaisesti. Areenakohtainen analyysi päättyy aina yhteenvedoon areenan keskeisistä ominaisuuksista, toimijoista ja agendasta. Samalla jäsentyy, mitä politiikkaverkostomallia kyseinen osallistumisen areena edusti. Näin hahmottuu myös aikaulottuvuuden merkitys: miten osallistumisen muodot, aktiivisuus ja vaikuttavuus muuttui YVA-menettelyn eri vaiheissa. Esimerkkihankkeiden käsittelyn jälkeen teen pääluvussa 13 YVA-menettelyistä rinnakkaistarkastelun ja synteessin, jossa eri areenat muodostavat kokonaisen politiikkaverkoston. Tässä vaiheessa on mahdollista arvioida koko YVA-menettelyä ja sen ominaisuuksia politiikkaverkostona.

83 Teoreettinen osio (luku 6) on myös tutkimuskohteen analyysia, ei pelkkä empiria-aineiston viitekehys ja siksi varsin laaja. Tämän vuoksi en enää empiriaosuudessa käy keskustelua tutkimuskirjallisuuden kanssa, vaan se on keskitetty lukuun 6. Teoria ja empiria kohtaavat tutkimuksessa luotujen politiikkaverkostomallien kautta. Empirialuvut olen halunnut jättää ensisijaisesti deskriptiivisiksi tarkasteluiksi.

6. TOORETTINEN VIITEKEHYS

6.1 Teoreettinen triangulaatio

YVAN ja kansalaisosallistumisen tutkimus ankkuroituu luontevasti sekä osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioihin että ympäristöpolitiikan tutkimuksessa laajalti käytettyihin suunnitteluteorioihin. Tässä toteutuu tutkimuksen toinen triangulaatio, kun tutkimuskohdetta lähestytään hyödyntämällä rinnakkain kahta teoriatraditiota. Yhdistävänä tekijänä on deliberatiivisuus (ks. määritelmästä luku 4). Wiklund (2005) on nähnyt tarvetta kehittää teoreettista pohjaa YVAN deliberatiivisuuden arvioimiseksi. Hän kritisoi tähänastista teoreettista keskustelua kapeaksi, koska se on perustunut deliberaation kytkemiseen lähinnä rationaaliseen kommunikatiivisuuteen ja suunnitteluun. Wiklund tuo omassa tarkastelussaan näiden rinnalle habermasilaisen kriteeristön deliberatiivisesta demokratiasta. Käsillä olevan tutkimuksen teoreettinen keskustelu ja viitekehys perustuvat laajaan demokratia- ja suunnitteluteorioiden tarkasteluun.

Tutkimuksen osallistumiskäsite nojaa teoreettisesti osallistuvaan demokratiakäsitykseen (Pateman 1970, 42–44) ja ankkuroituu ennen kaikkea suoran osallistumisen teorioihin ja keskusteluihin.⁸⁴ Demokratia edellyttää tällöin paitsi päättäjien vapaata valintaa, niin myös sitä, että kansalaiset osallistuvat poliittiseen elämään päätöksentekoon vaikuttavalla tavalla (Paloheimo & Wiberg 1997, 143–144). Osallistuva demokratia pyrkii konsensukseen, mutta siinä hyväksytään konfliktien väistämättömyys (Dryzek 1990, 124). Osallistuva demokratia tulee ymmärtää kansalaisten aktuaalisena toimintana ja vaikuttamisena sekä avoimena julkisuudessa käytävänä keskusteluna (Setälä 2006, 7). Teoriaan liittyä läheisesti näkemys siitä, että ihmiset haluavat entistä enemmän osallistua itseään ja omaa elinympäristöön koskevien päätösten tekoon ja valmisteluun. Barber (1984, 181) muistuttaa, että osallistuvan demokratiakäsityksen mukaisesti kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus osallistua myös niiden asiakysymysten

⁸⁴ Edustuksellisen demokratian teoriat aina klassisesta rousseaulaisesta demokratiakäsityksestä moderneihin edustuksellisen demokratian teorioihin eivät ole käsillä olevan tutkimuksen keskiössä. Työn fokus ei ole valtiollisen demokratian, poliittisten järjestelmien tai vaikkapa vaalien demokraattisuudessa, vaan edustuksellisen demokratian välilliset osallistumuodot haastavissa suoran osallistumisen ilmiöissä (ks. esim. Grönlund 2006, 71; Setälä 2006, 6–7).

ja vaihtoehtojen määrittelyyn, joista päätöksiä tehdään. Hänen mukaansa todellista valtaa käyttävät ne, jotka kykenevät määrittelemään käsiteltävät asiat, niiden järjestyksen ja jopa sanamuodot. Erotan työssä osallistuvan ja suoran demokratian toisistaan. YVA edustaa osallistuvaa demokratiaa, jossa kansalaisille tarjoutuu suoria osallistumismahdollisuuksia, mutta he eivät ota osaa varsinaiseen päätöksentekoon. Sen sijaan suorassa demokratiassa kansalaiset osallistuvat suoraan päätöksentekoon, esimerkiksi sitovan kansanäänestyksen muodossa.

YVAN perusidea korostaa kansalaisosallistumista. YVA-menettely kytkeytyy tavoitteistoltaan keskustelemaan deliberatiiviseen demokratiaan. YVAssa on nähty potentiaalia deliberatiiviseksi työkaluksi lukuisissa tarkasteluissa (esim. Elling 2004; Palerm 2000; Petts 2003; Sager 2001; Wilkins 2003). Esimerkiksi Petts (2003, 373) toteaa: *“ELA (including SEA) has the potential to be a decision process which includes deliberation, inherent learning and decision influence though stakeholder and public input”*. Scott ja Holder (2006, 14) näkevät YVAN edustavan deliberatiivista ideaalia, koska avoin osallistumismahdollisuus toteuttaa paikallista demokratiaa ja mahdollistaa kaikenlaisten argumenttien välittymisen ympäristöpoliittiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Tässä tutkimuksessa osallistuvaa ja deliberatiivista demokratiaa ei nähdä radikaalina, edustuksellisen demokratian korvaavana reformina, vaan kehityskulkuna, jossa vaalien välissä tapahtuva kansalaisten suora osallistuminen vahvistuu ja monipuolistuu täydentäen perinteistä edustuksellista demokratiaa.⁸⁵ Tutkimuksen demokratianäkemyks ei ole edustuksellisen demokratian vastakohta, vaikka osallistuvaan demokratianäkemykseen latautuukin kritiikkiä edustuksellisen demokratian normatiivisia perusteita kohtaan.⁸⁶ Yksi keskeinen ero on poliittisen tasa-arvon määrittelyssä. Siinä missä edustuksellisen demokratian teorioissa poliittinen tasa-arvo määärtyy pitkälti muodollisten instituutioiden kautta, lähdetään tutkimuksessa siitä, että kaikilla tulisi olla yhtäläiset ja riittävät mahdollisuudet ja oikeudet osallistua sellaiseen poliittiseen toimintaan, jota esimerkiksi YVA-menettely edustaa. Esimerkiksi kansalaisjuryissa (Ward ym. 2003) tai konsensuskonferensseissa osallistuminen ei ole mahdollista kenelle tahansa, vaan osallistujat ovat etukäteen valittu joukko, jonka tulisi olla riittävän edustava.

Setälä (2006, 8) esittää osallistuvalla demokratialle kolme edellytystä. Ensinnäkin osallistuvan demokratian teoria edellyttää demokraattisten instituutioiden sellaista uudistumista ja täydentymistä, että kansalaisilla olisi entistä laajemmat ja monipuolisemmat vaikutusmahdollisuudet myös vaalien välillä. Tulisi siis luoda ja tarjota kansalaisille sellaisia menettelytapoja, jotka ovat aidosti julkisen tahdon muodostusprosesseja (vrt. yksilöiden ennalta määrätty tai määritelty poliittinen tahto). Toiseksi olisi huolehdittava siitä, että kansalaisilla on suoran poliittisen osallistumisen edellyttämät resurssit. Ennen kaikkea korostuvat osallistujien tiedollinen kompetenssi ja taloudelliset edellytykset. Kolman-

85 Taustalla on yhteiskunnallinen kehityskulku, jossa kansalaiset eivät enää koe edustuksellisen järjestelmän tarjoamia osallistumis- ja vaikuttamistapoja kiinnostavina ja riittävinä. Tällöin erilaiset suoran osallistumisen toimintamuodot, kuten esimerkiksi YVA, saavat näkyvämmän roolin (ks. myös 3.1).

86 Osallistuvan demokratian teorioiden taustalla on nähty kriittisyyttä esimerkiksi liberaalidemokratiaa (ja sen korostamaa individualismia) kohtaan (ks. esim. Barber 1984).

neksi osallistuva demokratia tulee perustua avoimeen ja julkiseen keskusteluun. Tämä premissi kytkeytyy teoreettisesti Jürgen Habermasin (1984; 1987) edustamaan kommunikatiiviseen rationaalisuuteen, jossa päätöksentekoa edeltävä kriittinen ja tasapuolinen keskustelu on politiikan legitimitetin perusta ja ehto. Habermasilaisessa kommunikatiivisuuden teoriassa olennainen elementti on niin sanottu ideaali puhetilanne, jossa syntyvien diskurssien pyrkimyksenä on ymmärrys ja luottamus ja sitä kautta aito konsensus.⁸⁷ Päätöksenteon läpinäkyvyys ja julkisuus yhtäältä pakottaa toimijat perustelevaan huolellisesti omat intressinsä ja toisaalta se mahdollistaa kansalaisyhteiskunnankin toimijoille päätöksenteon kriittisen arvioinnin. Ideaali lopputulos on tällöin se, että poliittinen päätös perustuu parhaisiin argumentteihin ja julkisesti arvioituihin näkemyksiin.

”*Vahvassa demokratiassa*” (Barber 1984) ja deliberatiivisessa demokratiassa (esim. Cooke 2000, 948; Dryzek 2000) korostetaan päätöksentekoa edeltävää avointa ja tasavertaista keskustelua ja harkintaa, niiden seurauksena syntyy yksimielisyyttä vähintäänkin päätöksenteon vaihtoehtojen keskinäisestä paremmuudesta sekä toimijoiden muuttuvia preferenssejä.⁸⁸ Deliberatiivisessa demokratiassa ei pyritä preferenssien yhdistämiseen vaan niiden muuntamiseen (Elster 1982, 236). Julkisessa keskustelussa arvioidaan eri päätösvaihtoehtojen tueksi esitettyjen argumenttien perusteita. Deliberatiivisen demokratian tavoitteena ovat siis päätökset, joille voidaan antaa hyvät perustelut. Barberin (1984, 226–227) mukaan ”*vahvan kansalaisen*” tulee voida – vapaata harkintaa käyttäen – olla mukana häntä välittömästi tai välillisesti koskevien poliittisten ratkaisujen teossa. Ahosen (1999, 127–130) ”*kansanvaltainen poliittinen osallisuus*” on hyvin lähellä Barberin ajatuksia. Siinäkin kansalaisilla on mahdollisuus osallistua itseään koskeviin poliittisiin ratkaisuihin. Lait ja yhteiskunnalliset instituutiot takaavat, että kansalaiset voivat käyttää omaa vapaata harkintavaltaansa. Näitä teoreettisia näkemyksiä voidaan kritisoida lähinnä eräänlaisesta idealismista ja yliarvioimisesta, että ihmisten motivaatio ja kyky osallistumiseen olisi aina korkea (Setälä 2003, 128).

Barberin ”*vahvassa demokratiassa*” ja deliberatiivisissa teorioissa esitetään normatiivinen vaatimus siitä, että poliittinen toiminta tulisi olla autonomisten ja tasa-arvoisten yksilöiden välistä rationaalista keskustelua (Setälä 2003, 17).⁸⁹ YVAssa kuitenkin harvoin eri toimijat ovat tasavertaista hierarkkisten, tiedollisten ja taloudellisten resurssien epätasaisen jakautumisen vuoksi. Habermasilainen rationaalinen

87 Habermas (1999, 49) asettaa ideaalille puhetilanteelle neljä ehtoa: 1) julkisuus ja kaikkien asianosaisten mukaanotto; 2) kaikille osanottajille taattu yhtäläinen oikeus osallistua keskusteluun; 3) turvautuminen vain sellaiseen argumentaatioon, jossa ”paras argumentti voittaa”; 4) osanottajat argumentoivat totuudellisesti, eli kertovat aidot mielipiteensä (ks. myös Ashenden & Owen 1999, 5; Dryzek 1990, 36–37; Kyllönen 2002, 109 sekä ideaalin puhetilanteen kriittistä esim. Dean 1999, 186–187; Thompson 1999, 203).

88 Käytännössä ei voida kuitenkaan mitenkään taata, että ansiokkainkaan deliberaatio johtaisi konsensukseen (Cooke 2000, 948). Setälä (2003, 150) varoittaa, että yksimielisyyden vaade ei saisi olla liian korkea, sillä se voi johtaa mielipiteiden manipulointiin tai yksilöiden tietoiseen ristiriitojen välttämiseen. Ks. deliberatiivisen demokratian toimivuudesta erilaisissa kokeiluissa Herne ja Setälä (2005) ja erityisesti deliberatiivisessa mielipiteenmittauksessa esim. Andersen ja Hansen (2007).

89 Ks. kansalaisten preferenssien autonomisen määrittelyn ja muotoutumisen haasteista ja riskeistä esim. Rostbøll (2005).

kommunikatiivisuus ja yhteisen hyvän tavoittelu on YVAlle vierasta, kun tiedostetaan YVAn sisäiset epäsymmetriset valtarakenteet sekä eri ryhmien eriävät näkemykset ja intressit (Häkli 2002, 120). Deliberatiivisen keskustelun ja harkinnan käytännön esteenä on usein asioiden hallinnollistuminen ja monimutkaistuminen, mikä vaatii erityistä teknistä ja juridista osaamista. YVAssa kyetään harvoin luomaan asioista lopullista konsensusta, eikä se ole edes YVAn tavoite. Siksi YVA tarvitsee rinnalleen päätöksen-tekijärjestelmän välineitä, joilla taataan riittävä yksimielisyys (esim. Beitz 1989).

Vuorovaikutus ja kommunikatiivisuus ovat avainsanoja tutkimukseen kytkeytyssä suunnittelu-teoreettisessa keskustelussa. Käsillä olevassa työssä täydennetään osallistuvan demokratian teorioita vuorovaikutteisen suunnittelun teorioilla ja käsitteistöllä.⁹⁰ Paldanius (1997, 8) on väljästi määritellyt vuorovaikutteisen suunnittelun tarkoittavan ”suunnitteluorganisaation ja viranomaisten järjestämää, suunnitteluorganisaatioiden ja muiden osapuolten välistä informaation vaihtoa ja yhteistyötä”. Vuorovaikutteiseen suunnitteluun liitetään yleensä sellaisia ominaisuuksia, kuten tasavertaiset osallistumismahdollisuudet, mahdollisuus tuoda esiin erilaisia ja kenties keskenään ristiriitaisia näkemyksiä ja mielipiteitä sekä kykyä muodostaa vuoropuhelulla jonkinlainen yhteinen käsitys käsillä olevasta suunnitteluongelmasta ja potentiaalisista ratkaisuvaihtoehdoista (esim. Lampinen ym. 2003, 13). Perusajatus on siis laventaa suunnitteluun osallistuvien joukkoa ja pyrkiä moniääniseen suunnitteluun. Taustalla on asiantuntijavetoisen suunnittelun kohtaama kritiikki. Näin määriteltynä vuorovaikutteinen suunnittelu sekä kuvastaa hyvin YVA-lainsäädännönkin tavoittelemaa osallistumis- ja suunnitteluideaa että linkittyy osallistuvan demokratian deliberatiivisiin tavoitteisiin.

Kaskinen (1998, 30) liittää vuorovaikutteisen suunnittelun John Foresterin edustamaan kriittisen teorian näkökulmaan, jossa kommunikaatio ja siihen liittyvä valta ovat avainasemassa. Vuorovaikutteinen suunnittelu voidaan erottaa inkrementalistisesta suunnittelusta, asianajosuunnittelusta, strukturalistisesta suunnittelusta ja erityisesti traditionaalis-teknisestä suunnittelunäkemyksestä⁹¹ (esim. Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 51–55; Kaskinen 1998, 30–31). Jälkimmäinen suunnittelutapa korostaa objektiivista tietoa arvojen ja mielipiteiden sijaan. Näkemys kytkeytyy klassiseen rationaaliseen suunnitteluparadigmaan, jossa asiantuntijuus on keskeisessä asemassa.⁹² Poliitiikka ja suunnittelu tulee näkemyksen mukaan pitää toisistaan erillään, ja kansalaiset ovat lähinnä tiedottamisen kohde. Vuorovaikutteinen suunnittelu edustaa muutosta, jossa suunnittelutyö siirtyy korostuneen instrumentaalisen ja rationaalisen suunnittelusta käytännöllis-kommunikatiiviseen suunnitteluun (Kaskinen 1998, 32).

90 Tarkastellessaan deliberatiivista demokratiaa Wiklund (2005, 283) listaa myös erilaisia deliberatiivisen suunnittelun teorioita: esimerkiksi kommunikatiivinen suunnittelu (Forester 1989; Sager 2001), yhteistoiminnallinen suunnittelu (Healey 2006) ja konsensukseen perustuva suunnittelu (Innes 1996).

91 Esimerkiksi Leskinen (1994) tekee dikotomian rutiinis suunnittelun ja oppivan suunnittelun välillä arvioidessaan ympäristösuunnittelun perusvaihtoehtoja.

92 Rationalistisen suunnitteluteorian keskeinen vaikuttaja on Andreas Faludi, jonka mukaan tavoitteena on järkevyyteen ja tehokkuuteen perustuva objektiivinen suunnittelu, johon arvot, poliittisuus ja puolueellisuus eivät kuulu (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 49–50).

Habermasilainen kommunikatiivinen rationaalisuus merkitsee suunnittelua, jossa keinot ja päämäärät määritellään ja rakennetaan tasa-arvoisessa ja vapaassa kommunikaatioprosessissa. Tämä johtaa teorian mukaisesti ideaaliin yhteisymmärrykseen ja sitoutumiseen ja sitä kautta yleisesti hyväksyttäviin päätöksiin. (Dryzek 1990, 14–15.) Kommunikatiivisessa rationaalisuudessa tavoitteena on kansalaisten poliittisen aktiivisuuden ja vastuun lisääminen heidän omista lähtökohdistaan (Lampinen ym. 2003, 15). Kommunikatiivisen suunnittelun teoriaan on myös liitetty Habermasin ”ideaali puhetilanne” aivan kuten deliberatiivisen demokratiainkin teorioihin. Ideaali puhetilanne luo suunnittelulle ja päätöksenteolle eräänlaiset säännöt, joiden avulla on mahdollista saavuttaa demokraattisuus ja moniarvoisuus. Teorian ideaalin mukaisesti kaikki arvoperusteet, kansalaiset ja ryhmät voivat osallistua ja vaikuttaa suunnitteluun ja päätöksentekoon. (Tikkanen 2006, 15.)

Kommunikatiivisuuden rationaalisuutta on myös kritikoitu leimallisesta idealistisuudestaan. Tämän niin sanotun rajoitetun kommunikatiivisen rationaalikäsitelmän ydinkysymys on sen suhtautuminen valtaan: on mahdotonta luoda diskursia ja vuorovaikutusta, siis minkäänlaista suunnittelua ja päätöksentekoa, ilman valtaa (esim. Fischer 2003, 158; Forester 1989). Vuorovaikutteisetkin suunnittelustrategiat uusintavat ja toistavat yhteiskunnan epäsymmetrisiä valta- ja resurssiasetelmia. Ajan, resurssien, asian tuntijuuden ja informaation epätasainen jakaantuminen uhkaa näiden prosessien demokraattisuutta. Kysymys on pohjimmiltaan habermasilaisen kommunikatiivisuuden normatiivisesta asenteesta valtaan: se nähdään häiriötekijänä, joka estää hyvän suunnittelun ja aidon yhteisymmärryksen.

Flyvbjerg (1998) korostaa pragmatistista suunnittelunäkemyä muistuttaen, että valta on demokratian ytimessä - myös demokratiaa tukevassa suunnittelussa. Käsillä olevan tutkimuksen ontologinen näkemys suunnittelusta nojaa juuri suunnittelun valtasidonnaisuuteen. Näkemys muistuttaa muun muassa siitä, että kukaan tai mikään suunnittelussa mukana oleva toimija ei voi olla riippumaton tai ulkopuolinen taho, jonka tehtäväksi jäisi vain varmistaa suunnittelun normatiivisten tavoitteiden toteutuminen. Esimerkiksi YVAssa hankevastaava ja tämän käyttämät suunnittelijat ovat kaikki valtaa käyttäviä toimijoita. Tällainen teorianäkemys tukee myös tutkimuksen deskriptiivistä ja hermeneuttista tutkimusotetta: tavoitteena on arvioida myös sitä, miten todellisuudessa eri suunnitteluosapuolet toimivat, eikä pelkästään sitä, miten ideaalissa suunnittelutilanteessa pitäisi toimia.⁹³ Pragmatistiseen suunnittelunäkemukseen kytkeytyy myös toiminnan ainutkertaisuus ja tilannesidonnaisuus (Tikkanen 2006, 13).

Kriittinen suunnitteluteoria nojaa teeseissään pitkälti Michel Foucaultin valtakäsityksiin ja -teoriaan (esim. Fischer 2003; Pløger 2001; Richardson 2005; Tewdwr-Jones & Allmendinger 1998; Voogd & Woltjer 1999).⁹⁴ Esimerkiksi Richardson (2005) näkee vuorovaikutteisen suunnittelun esiinmarssin ylei-

93 Flyvbjerg (2002) nimeää tällaisen tutkimustavan ”froneettiseksi”. Tavoitteena on tällöin tarkastella suunnittelussa vaikuttavia arvoja ja intressejä sekä osapuolten välisiä suhteita. Tutkimustapaan sisältyy myös kiinteästi kehittämispäykitys. Näin määriteltynä myös käsillä olevaa YVAn tutkimusta voisi kutsua ”froneettiseksi”.

94 Tutkimuksessa ei upouduta kuitenkaan sen syvemmin Michel Foucaultin valtakäsityksiin ja -analytiikkaan eikä niistä rakennu työn teoreettista viitekehystä (vrt. esim. Leino 2006), vaan hänen teorioitaan hyödynnetään vain täydentävässä tutkimuksen suunnitteluteoreettisia lähtökohtia.

semmässä suunnitteluteoreettisessa keskustelussa näkyvän myös YVA-teorioissa ja niiden viimeaikaisessa kehityksessä. Molempiin liittyen hän kritisoi habermasilaista teoriaa liiallisesta ideaalisuudesta ja valtakysmyksen jättämisestä liian vähäiselle huomiolle. Kuten habermasilaisessakin suunnitteluajattelussa, rajoitetun kommunikatiivisuuden edustajat korostavat arvojen (ja intressien) merkitystä suunnittelussa asiantuntijapohjaisen faktatiedon rinnalla.⁹⁵ Ero syntyy lähinnä siinä, että jälkimmäisen teorian piirissä ei uskota toimijoiden pyyteettömyyteen tavoitella yhteistä hyvää ja konsensusta, vaan koko suunnittelua ja sitä kautta myös osallistumista ohjaa, organisoii ja institutionalisoi valta ja toimijoiden valtapositiot.⁹⁶ Kriittiset suunnitteluteoriat eivät siten perusta käytännön suunnittelua ideaaliin puhetilanteeseen, sillä se edellyttäisi epärealistista asetelmaa, jossa ihmisten välillä ei olisi vallankäyttöä. Kommunikatiivisen suunnittelun ontologiset ehdot suunnittelun toimivuudesta ja tehokkuudesta eivät kenties ole käytännössä toteutettavissa ja täytettävissä. Lopputuloksena voi olla tilanne, jossa vuorovaikutus ja osallistuminen toteutetaan itse suunnittelun ja päätöksenteon kustannuksella. Sen sijaan, että pyrittäisiin harkkapaivasti kiistämään suunnittelun valtaisuus, tulisi hyvän suunnittelun tehdä vallankäyttö läpinäkyväksi ja mielekkäällä tavalla hallita sitä. (Fischer 2003, 158–159.)

Koska YVAN tavoitteena on tuottaa tietoa hankkeen ympäristövaikutuksista, on syytä tarkastella myös tiedon ja vallan välistä suhdetta demokratia- ja suunnitteluteorioiden valossa. Kun vielä muistetaan, kuinka tärkeätä YVAssa on hankkeen sekä sen vaihtoehtojen ja reunaehtojen määrittelyvalta, nousee tiedon merkitys entisestään. Ajatus siitä, että tieto luo valtaa, käännetään muun muassa Richardsonin (2005) ajattelussa Foucaultin tavoin nurin päin. Valta ja toimijoiden valtapositiot itse asiassa ovatkin tietoa luova ehto. ”*We should admit rather that power produced knowledge... that power and knowledge directly imply one another; that there is no power relation without the correlative constitution of a field of knowledge*” (Foucault 1979, 27). Richardson (2005, 346) muistuttaa, että tällainen ajattelutapa on fundamentaalilla tavalla uudenlainen YVAN kaltaisten instrumenttien kohdalla, joiden tehtävänä on nimenomaisesti tuottaa uutta tietoa. Sen sijaan, että uusi tieto loisi valtaa, YVAssa tiedon tuottaminen, hankkiminen, käsittely, jakaminen ja tulkinta perustuvat pitkälti jo olemassa oleviin valta-asetelmiin (Flyvbjerg 1998, 27). Tältä osin käsillä olevassa tutkimuksessa lähdetäänkin siitä ajatuksesta, että YVA voi mahdollistaa epätasaisen vallanjaon toimijoiden kesken, jolloin juuri valta tietoon ratkaisee pitkälti sen, millaisena suunnittelu- ja osallistumisvälineenä YVA kulloinkin toteutetaan. On siis tärkeätä tiedostaa kansalaisien muuttuva rooli tiedon tuottajina. Tämä voi edelleen konkretisoitua hyvin erilaisissa muodoissa: esi-

95 Myös asianajosuunnittelu (*advocacy planning*) korostaa arvojen merkitystä ja kiistää suunnittelijoiden riippumattomuuden arvoista. Healey (2006, 25) viittaa tulkinnassaan asianajosuunnittelun ’isään’ Paul Davidoffin (1965) ja näkee asiantuntijasuunnittelun vahvuutena, että erilaiset arvot tuodaan avoimesti suunnitteluagendalle ja suunnittelijat itse tarjoavat omat arvonsa peittelemättä asiakkaittensa käyttöön. Ympäristötutkimuksessa on verratun usein kyseenalaistettu tieteen arvovapauden ihanne ylipäätään: myös tieteellistä ja asiantuntijatyötä värittävät arvot ja ennako-oletukset (esim. Haila 1991; 2001a; Lapintie 1995, 68–69; Lähde 2001, 256).

96 Organisoituminen voi noudattaa esimerkiksi vaikutusketjua, jossa institutionaalinen valta-asema edistää tiedon ja osaamisen keskittymistä vain tietyille toimijoille, jolloin valta keskittyy näille yhä enemmän ja tämä rajaa käytännössä muiden toimijoiden osallistumista suunnitteluun (Fischer 2003, 158).

merkiksi arviointityön osana tehtävä asukaskysely tai -haastattelu on samanaikaisesti tiedon tuottamista (jossa kansalaisella aktiivi rooli) ja kansalaisosallistumista YVA-menettelyyn. Miten tämä käytännössä toteutetaan, määräytyy kuitenkin olemassa olevien valtarakenteiden kautta.

Vuorovaikutteisen suunnittelun paradigmaan liittyy myös asiantuntijavallan ja tieteellisperustaisen suunnittelutradition kritiikki. Kommunikatiivisessa suunnitteluideassa halutaan paikallinen maallikkoasiantuntemus mukaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Suunnittelussa tulee näiden teorioiden mukaan huomioida tieteellisen ja leimallisesti asiantuntijavetoisen faktatiedon lisäksi intresseihin ja arvoihin liittyvät näkemykset (esim. Campbell 2002). Tämä korostaa suunnittelun arvosidonnaisuutta ja moniäänisyyttä. Esimerkiksi Elling (2004, 66) pitää tärkeänä, että suunnittelun kommunikatiivisuus ja refleksiivisyys⁹⁷ perustuu hallinnon ja kansalaisten väliseen dialogiin, ei vain asiantuntijoille varattuun prosessiin. Hänen mukaansa politiikka ei voi olla jotain vain harvoille ja valituille varattua, vaan kaikkien yhteiskunnan eri osien välistä kommunikaatiota. Toisaalta esimerkiksi Healey (2006, 29) pitää vuorovaikutteisen suunnittelun yhtenä tunnuspiirteensä sitä, että kaikki tieto on sosiaalisesti konstruoitua, myös tieteellinen asiantuntijatieto. Perssonin (2006) mukaan ympäristövaikutusten arvioinnin tulisi perustua arvo- ja intressipohjaiseen ajatteluun, joka nojaa avoimesti toimijoiden tavoitteelliseen päämäärien saavuttamiseen. Näin ajatellen kommunikatiivinen suunnittelu ei voi välttyä konflikteilta, mikä on haaste suunnittelun ideaalille rationaalisuudelle.

Käytännössä haaste on siinä, miten teknokraattiseen suunnitteluparadigmaan tottuneet suunnittelijat kykenevät omaksumaan vuorovaikutteisen suunnittelun periaatteet ja miten YVAn kaltaiset suunnittelu- ja osallistumisinstrumentit käytännössä toteutetaan ja miten YVAn agendan sallitaan laventua. Kommunikatiivisen rationaalisuuden teoreetikot korostavatkin suunnittelun menetelmiä ja välineitä, sillä niillä on suuri merkitys siihen, miten vuorovaikutteista suunnittelua lopulta on. Yksinkertaisimmillaan ratkaiseva kysymys on se, toteutuuko YVAssa aito osallistuminen vai ei (Elling 2004, 66).

Käsillä olevassa tutkimuksessa kansalaisosallistumisen kuvaus ja selittäminen nojaa siis teoreettisesti kahteen pääajatukseen, yhtäältä deliberatiivisen ja osallistuvan demokratian ideaan ja toisaalta rajoitettuun (kriittiseen) kommunikatiivisen suunnittelun ideaan. Ensimmäinen korostaa osallistumisen suoraa luonnetta ja ihmisten halua ottaa osaa julkiseen keskusteluun heitä itseään lähellä olevissa asioissa. YVA nähdään politiikan areenana, jossa toimijat kamppailevat omien intressien ja päämäärien puolesta. Jälkimmäinen muistuttaa tällaisen osallistumisen ja suunnittelun arvosidonnaisuudesta ja moniäänisyydestä. Yhdistäviä tekijöitä ovat vallan väistämätön läsnäolo ja toimijoiden välisen vuorovaikutuksen keskeisyys.

97 Refleksiivisyydellä Elling (2004, 63) ymmärtää asiantuntijavetoisen rationaalisuuden kykyä sekä mahdollistaa osallistuminen ja moniääninen suunnittelu että huomioida suunnittelussa ja päätöksenteossa myös arvoihin ja esimerkiksi eettisiin näkökohtiin perustuvia mielipiteitä ja näkemyksiä.

6.2 Deliberatiivinen YVA

YVAN institutionaalisuus on keskeinen tekijä pohdittaessa YVAN deliberatiivisuutta. Deliberatiivisen demokratian teorit voidaan jakaa kahtia, joita esimerkiksi Hendriks (2006) kutsuu mikroteorioiksi ja makroteorioiksi. Tämä jaottelu leimaa keskeisesti deliberatiivisen demokratian tutkimusta ja teoreettista keskustelua. Mikroteoriat kohdentavat mielenkiintonsa siihen, millaiset ovat ideaalit deliberatiivisen demokratian ja prosessin ehdot (esim. Cohen 1997a; Elster 1997). Tarkastelun kohteena ovat tyypillisesti muodolliset ja institutionaaliset osallistumisvälineet ja järjestelyt. Makroteoriat sen sijaan ovat kiinnostuneita ennen kaikkea epämuodollisista diskursseista ja deliberaatiosta, mikä syntyy ja toteutuu muodollisen päätöksentekokoneiston ulkopuolella (esim. Dryzek 2000). Makroteorioissa käytetään keskeisesti julkisen sfäärin (*public sphere*) käsitettä kuvaamaan sitä muodollisen päätöksenteon ulkopuolista tilaa, jossa aito deliberaatio mahdollistuu (esim. Rättilä 1999).

Kansalaisosallistumisen idea YVA-menettelyssä perustuu deliberatiivisen demokratian mikroteoriaan. YVAN deliberatiivisuus perustuu ajatukseen, että kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat sekä halukkaita että kykeneviä osallistumaan ylhäältä alas tarjottuihin vaikuttamismahdollisuuksiin. Kansalaisten ja erilaisten ryhmien kommunikaatio rakentuu julkisvallan määrittelemien rakennelmien kautta. Vastavasti makroteorioissa luotetaan muodollisten rakenteiden ulkopuolella syntyvään deliberaatioon, mikä korostaa julkisvallan ohitsea ja sitä vastaan kansalaisyhteiskunnasta itsestään kumpuavaa aktiivisuutta. (Hendriks 2006, 487.)

Esimeriksi Rättilä (1999) ja Wiklund (2005, 281) pitävät deliberatiivisen demokratian merkittävänä haasteena sitä, että teorit ovat vaikeasti siirrettävissä todellisuuteen. On käytännössä vaikea löytää niitä ehtoja, jotka yhtäaikaaisesti olemassa olevina mahdollistavat aidon deliberatiivisen demokratian. Myös Smith ja Wales (2000, 54) nostavat esille saman ilmiön. Yleinen kriittisyys edustuksellista demokratiaa ja sen riittävyttä kohtaan on synnyttänyt deliberatiivisia teorioita, mutta niiden siirtäminen käytäntöön on haasteellista. Voiko deliberaatiota institutionalisoida (mikroteoria) vai voiko se olla käytännössä mahdollista vain makroteorioiden kuvaamissa tilanteissa? Teorian ja käytännön välillä on siis jännite – aivan samoin kuin on YVAN normatiivisten tavoitteiden ja menettelyn käytännön toteutuksen välillä. Toteuttaako YVA käytännössä osallistuvan demokratian ja vuorovaikutteisen suunnittelun ideoita? Milloin YVA edustaa mikrotason deliberatiivista demokratiaa?

Richardsonin (2005, 362–363) mukaan deliberatiivisen ja keskustelevan demokratian idea toteutuu YVA-menettelyssä kahden keskeisen ehdon täytyessä. Ensinnäkin YVAN tulee edustaa sellaista suunnittelunäkemyttä, missä kaikki keskeiset ideat ja päätökset syntyvät ja työstetään julkisilla foorumeilla. Tämä on ainoa tapa taata suunnittelun ja päätöksenteon legitimaatio. Toiseksi suunnittelussa tulee tunnustaa ja tunnustaa arvojen merkitys. Tieteellinen analyysi ja avoin deliberaatio tulee nähdä rinnakkaisina suunnittelun elementteinä, mutta kaikki perimmäiset ja vaikeat valinnat perustuvat lopulta arvoihin. Esimerkiksi Lapintien (1995, 68–69) mukaan ajatus suunnittelutieteistä ja teknologioista arvovapaana on kyseenalainen. Hänen mielestään suunnittelu on vahvasti arvosäältäistä yhteiskunnallista toimintaa,

joka sisältää lukuisia usein julkilausumattomia arvovalintoja. Herne ja Setälä (2006, 116) lisäävät vielä tähän, että deliberatiivisessa keskustelussa vaihtoehtojen ja perusteluiden arviointi johtaa yksilöiden preferenssien muuttumiseen, vaikkei lopputuloksena aina tavoiteltaisikaan perinteistä konsensusta. Näin toteutettuna YVA-menettelyn ajatellaan yleisemmällä tasolla sekä lisäävän kestävästä kehityksen mukaista ajattelua että vähentävän toimijoiden itsekkäitä pyrkimyksiä (esim. Ward ym. 2003).

Erilaisia deliberatiivisen demokratian kriteerejä on jäsennetty useissa teoreettisissa tarkasteluissa. Esimerkiksi Herne ja Setälä (2005, 176–179) ovat koonneet kuusi deliberatiivisen demokratian kriteeriä: kollektiivinen päätöksenteko, inklusiivisuus ja tasa-arvo, deliberatiivinen keskustelu, preferenssien muuttuminen, legitimitetti sekä kansalaiskasvatus.⁹⁸ Smith ja Wales (2000) näkevät asian samansuuntaisesti. He ovat asettaneet deliberatiiviselle demokratialle kolme peruskriteeriä: inklusiivisuuden, deliberaation ja kansalaisuuden. Rättilä (1999) on puolestaan listannut kolme julkiseen tilaan liittyvää keskeistä deliberaation ennakkoodellytystä. Ensimmäinen liittyy deliberaation autonomisuuteen ja itsenäisyyteen (suhteessa institutionaalisiin rakenteisiin ja strategiseen toimintatapaan), toinen inklusiiviseen osallistumisoikeuteen ja kolmas ”rationaaliskriittiseen” ja tasa-arvoiseen keskusteluun perustuvaan vuorovaikutukseen. Wiklund (2005) on arvioinut YVAN deliberatiivisuutta Habermasin ideaaliin puhetilanteeseen liittyvien ehtojen (yleisyys, autonomia, vallan neutraliteetti sekä vastavuoroisuus ja puolueettomuus) valossa. Yhdistän tässä näitä keskenään samansuuntaisia kriteeristöjä ja sovellan niitä YVA-menettelyn deliberatiivisuuden tarkasteluun.

Edellä käydyn teoreettisen tarkastelun perusteella käsillä olevassa tutkimuksessa pidetään YVA-menettelyä deliberatiivisena, mikäli seuraavat kolme kriteeriä täyttyvät. Ensinnäkin (1) suunnittelun tulee olla kollektiivista, ja sen tulee pyrkiä vastaamaan yhteisten ongelmien ratkaisuun. Tämä edellyttää YVALta myös poliittista ja kollektiivista agendanmäärittelyä. Toisena kriteerinä (2) on inklusiivisuus ja tasa-arvo. YVAan tulisi siis voida osallistua kuka tahansa toimija, mutta eritoten niiden, joihin käsiteltävä hanke ja päätös jollain tavalla vaikuttavat. Edelleen jokaista osallistuvaa yksilöä pitäisi kohdella prosessissa samalla tavalla, ja osallistujilla tulisi olla yhtäläiset mahdollisuudet vaikuttaa YVAN kautta päätöksentekoon (Bohman 1997, 321). Tähän kriteeriin kytkeytyy myös osallistumisressurssien epätasapaino: osallistumisjärjestelyin tulisi mahdollistaa mahdollisimman monien toimijoiden osallistuminen. Kolmas kriteeri (3) liittyy deliberatiiviseen keskusteluun. YVAssa asioiden käsittelyn tulee olla julkista, eri näkemyksiä kunnioittavaa, vastuullista ja puolueetonta. Nämä kriteerit koskevat kaikkia YVAan osallistuvia, sillä vain siten saavutetaan argumentaatio, joka on eri osapuolten hyväksyttävissä. Deliberatiivisen keskustelun kriteeri pitää myös sisällään toimijoiden preferenssien muuttumisen mahdollisuuden. Inklusiivisuuden ja tasa-arvon sekä deliberatiivisen keskustelun kriteerit varmentavat myös osallistumisprosessin omaa legitimitettiä sekä osallistumisen ja suunnittelun päätöksentekoa legitimoivaa vaikutusta.

98 Cohen (1997b, 72–75) käyttää omassa deliberatiivisuuden määritelmässään samoja elementtejä, mutta tekee vielä Setälää ja Hernetä yksityiskohtaisemman kuvauksen laatiessaan viisi deliberatiivisen demokratian perusominaisuutta sekä neljä ideaalin deliberatiivisen prosessin määritelmää.

6.3 Osallistumisen eri muodot ja tasot

Kansalaisosallistuminen voi saada hyvin erilaisia muotoja. Samoin osallistumisen jaotteluita ja tyyppitteilyjä on tehty hyvin eri näkökulmista ja eri perustein. YVA-menettely on esimerkki ympäristöpolitiikan ohjauskeinosta, joka mahdollistaa hyvin erilaisia osallistumisen muotoja, tasoja ja käytännön toteutusratkaisuja. Yhtäältä yksittäisessä YVA-menettelyssä voi olla hyvin erilaisia osallistumistapoja, toisaalta menettelyt eroavat osallistumisen tason ja muodon suhteen keskenään.

Osallistumisen muodot voidaan esimerkiksi jakaa suoraan omaehtoiseen osallistumiseen, suoraan institutionaaliseen osallistumiseen ja edustukselliseen osallistumiseen (Paldanius 1992, 18–22). YVA asettuu tässä jaottelussa suoran institutionaalisen osallistumisen luokkaan. YVAssa osallistuminen tapahtuu edustuksellisten päätöksentekojärjestelmien kuten eduskunnan ja kunnanvaltuustojen ohi ja on siksi luonteeltaan suoraa. Osallistuminen ja sen muodot ovat lainsäädännön ja viranomaisten säatelemiä sekä hankevastaavan määriteltävissä, ja siksi luonteeltaan institutionaalisia. Tämän kaltaisella suoralla osallistumisella on tarkoitus täydentää edustuksellista päätöksentekojärjestelmää, ei korvata sitä (Leskinen ym. 1991, 11).

YVAan osallistumisen institutionaalisuus saattaa myös luoda tilauksen edustamisen normille. YVA voi luoda tilanteen, jossa ei-organisoidujen ja ei-edustavien toimijoiden ääni ei kuulu, vaan osallistuminen noudattelee edustukselliselle järjestelmälle tyyppillistä logiikkaa. Edustamisen normi koskee tällöin kaikkia, jotka osallisina pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon. Perusvaihtoehtoja on tällöin kaksi. Toimija voi jättäytyä YVAN ulkopuolelle tukeutuen omaehtoiseen ja kenties protestoivaan toimintaan kansalaisyhteiskunnan eri areenoilla. Toinen vaihtoehto on kooptoitua järjestelmän, tässä tapauksessa YVAN sisään. (Rättilä 1999; 2001.) Koskiahon (2002, 50) tekee hieman tarkemman erittelyn ja listaa neljä vaihtoehtoista strategiaa: 1) osallistuminen hankkeeseen, 2) aktiivinen vastustaminen, 3) kriittinen osallistuminen tai 4) vetäytyminen mahdollisimman kauas hankkeesta.

Institutionaalisuudestaan huolimatta YVAssa ei tehdä muodollisia päätöksiä, eikä YVA-laki luouutta päätöksentekojärjestelmää: se on ensisijaisesti suunnittelun työkalu. Toisaalta on tarpeen tiedostaa, että jo suunnittelussa ja päätöksenteon valmistelussa on mahdollista tehdä olennaisiakin valintoja, rajoituksia ja päätöksiä. Suunnitteluinstrumenttina YVA on osa jo olemassa olevaa päätöksentekojärjestelmää, jonka kautta kansalaismielipide pystytään integroimaan päätöksentekoprosessiin, mutta se ei ole kansalaisten itsensä luoma instrumentti tai organisaatio (vrt. kansalaisyhteiskuntamalli, ks. esim. Paloheimo & Wiberg 1997, 148). YVA ei siis korvaa edustuksellista vallankäyttöä, vaan on tätä traditiota tukeva menettely (Koskiahon 2002, 45, 51–53; Häkli 2002, 119). Keskusteluun välittömän ja edustuksellisen demokratian paremmuudesta ei löydetä YVAN avulla lopullista vastausta (ks. Paloheimo & Wiberg 1997, 159; Setälä 2003; Sädeniemi 1999), sillä YVAssa ei tuoteta sen paremmin kummankaan demokratiamuodon mukaisia päätöksiä, vaan kyse on suunnittelusta. YVA ei myöskään voi korvata kansanäänestystä, jos

jossain hankkeessa sellaisen järjestäminen nähdään tarpeelliseksi.⁹⁹ YVA ja sen kautta välittyvä kansalaismielipide on eräänlainen syöte tai panos poliittiselle järjestelmälle ja päätöksenteolle. Suunnittelun ja päätöksenteon välistä rajaa on usein vaikea tarkkaan osoittaa, mutta varsinaista päätöksentekoa ei YVAssa siis tapahdu. YVA on edustukselliselle päätöksentekojärjestelmälle alisteinen osallistumiskanava.

Kansalaisosallistumisen vaikutuksia on vaikea arvioida ja niille on löydettävissä kaksi eri tasoa. Yhtäältä voidaan arvioida osallistumisen vaikutuksia YVA-menettelyssä ja osallistumisen merkitystä YVAssa syntyviin dokumentteihin, lähinnä YVA-ohjelmaan ja -selostukseen. Toisaalta voidaan arvioida koko YVAN vaikutusta varsinaiseen päätöksentekoon, jolloin kansalaisosallistumisen kautta tullut syöte välittyy YVA-selostuksessa varsinaiseen päätöksentekoon. Tällöin vaikutus on välillistä ja hukkuu helposti suunnittelu- ja päätöksentekorakenteiden eri vaiheisiin. Tämä on sinällään omiaan laskemaan osallistumisen aktiivisuutta, koska osallistumisen vaikutusta on hyvin vaikea osoittaa ja ihmiset saattavat turhaantua ja jopa pettyä YVAan. Taustalla voi olla myös epätietoisuutta siitä, että YVAssa osallistumisen kohde on ensisijaisesti hankkeen suunnittelu, ei lopullinen päätöksenteko.

Karvisen (1997) tutkimuksessa kansalaisten usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin YVAssa on vähäistä. Ongelma on vaikutuksen piiloutuminen. Ihmiset eivät välttämättä näe tai koe konkreettisesti osallistumisensa vaikutusta, jos sitä parhaimmillaan YVAssa olisikin. Karvinen korostaa osallistumisen vuorovaikutteisuutta ja näkee YVAN areenana, jossa erilaiset näkemykset kohtaavat ja omat näkökulmat voivat avartua ja muuttua. Osallistumisen vaikuttavuus paranee, kun osallistumisjärjestelyihin on haluttu panostaa ja kun YVA toteutetaan mahdollisimman avoimesti ja luottamusta herättävässä ilmapiiressä. (Karvinen 1997, 52–53). Karvisen analyysi osallistumisen vaikuttavuudesta jää siinä mielessä puolittiehen, etteivät parhaatkään osallistumisjärjestelyt ja vuorovaikutteisuus vielä yksin takaa kansalaisosallistumisen vaikuttavuutta itse päätöksentekoon. Kansalaisosallistumisenkin vaikuttavuus riippuu keskeisesti siitä, miten kansalaisnäkemykset ovat välittyneet YVAN keskeisiin dokumentteihin, kuten YVA-ohjelmaan ja erityisesti YVA-selostukseen, ja edelleen siitä, mikä on näiden dokumenttien asema päätöksenteossa. Paldanius (1992, 47) näkee, että osallistumisen vaikuttavuus on voimakkaasti sidoksissa osallistumisen menettelytapaan, soveltamiseen ja siihen, miten osallistuminen on kytketty varsinaiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Jos osallistuminen kärjistyy osallistumisen järjestäjäinstituution tai siihen kytkeytyvien eturyhmien harjoittamaksi manipuloinniksi, saattaa suora kansalaisosallistuminen pelkistyä näennäisosallistumiseksi.

Yksi merkittävä osallistumisen vaikuttavuuteen liittyvä tekijä on osallistumisen intensiteetti ja edustavuus. On selvää, että näkyvästi ja määrätietoisesti esitetyt näkemykset välittyvät tehokkaammin YVAan, jos niiden painoarvoa on vielä nostamassa hankkeen vaikutusalueen kannalta edustuksellinen kansalaisjoukko tai statukseltaan merkittävä toimija. Vaikuttava tekijä on myös osallistumisen ajankohta. Mitä varhaisemmassa vaiheessa kansalaiset pääsevät osallistumaan, sitä todennäköisemmin osallistumi-

99 Esimerkiksi ydinjätehankkeessa väläyteltiin kunnallisen neuvonantavan kansanäänestyksen käyttöä. Kansanäänestyksestä tuli lopulta merkittävä erottava tekijä ehdokaskuntien välille. (Kojo 2005.)

sen vaikuttavuus paranee. Paldanius (1992, 36) muistuttaa, että prosessin alkuvaiheessa tehdään aina oleellisia peruslinjauksia ja valintoja, joihin on vaikea puuttua enää prosessin myöhemmissä vaiheissa. Lisäksi kansalaisille tulisi jäädä aikaa valmistautua osallistumiseen; hankkia resursseja, organisoitua, muodostaa ja tarkentaa näkemyksiä sekä yhdistellä erilaisia osallistumisen toimintatapoja.

Osallistumisen vaikuttavuutta voidaan arvioida suhteuttamalla se osallistumisen tasoon. Sekä Paldanius (1992, 36–37) että Horelli ja Kukkonen (2002, 243–244) tekevät keskenään hyvin samankaltaisen luokittelun hyödyntäen Arnsteinin (1969) ”*osallistumisen tikapuita*” (ks. myös Leskinen 1994, 34–35; Leskinen ym. 1991, 12; Roberts 2004; Sairinen 1991, 81–82). Luokittelussa on neljä tasoa:

- 1) Täysivaltainen osallistuminen. Päätösvalta on kansalaisilla tai kansalaisilla yhdessä osallistumisen kohteena olevan organisaation edustajien kanssa. Kansalaiset voivat jopa keskenään sopia asioista ilman, että yhteiskunta puuttuu asiaan.
- 2) Kumppanuus. Kansalaiset ja suunnittelijat pohtivat yhdessä asioita. Kansalaiset osallistuvat suunnitteluun ja päätöksentekoon ilman lopullista päätösvaltaa.
- 3) Kuuleminen¹⁰⁰. Kansalaisten mielipiteitä kootaan, mutta kansalaiset osallistuvat informaation vaihtoon ilman, että heillä on mahdollisuus osallistua varsinaiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Osallistumisen vaikutusta päätöksentekoon ei voida taata.
- 4) Tiedottaminen. Yksi- tai kaksisuuntaista informaationvaihtoa, esimerkiksi viranomaisen yksisuuntaista tiedottamista. Ei voida pitää varsinaisena osallistumisena.

Roberts (2004, 320) muistuttaa, että tavoiteltaessa osallistumisen ylimpiä tasoja tulee huomioida myös valtakysymys uudella tavalla. Vallan uusjako perustuu epäsymmetristen valta-asetelmien purkamiseen: kansalaiset eivät ole vain vallankäytön kohteena, vaan prosessin vaikuttavia osallistujia. YVA asettuu osallistumistasojen jaottelussa lähtökohtaisesti vaihtoehtojen 2 ja 3 välimaastoon. On kuitenkin syytä muistaa, että jokainen YVA-menettely on ainutkertainen ja niissä tapahtuva osallistuminen voi sijoittua mille tasolle tahansa. Erityisesti vaihtoehdossa kaksi osallistumisen tosiasiallinen vaikuttavuus riippuu siitä, miten suunnittelu halutaan ja pystytään integroimaan varsinaiseen päätöksentekoon. Hankevastaavan kannalta keskeinen kysymys kuuluu, millaista demokratiaa se haluaa YVAn edustavan. Hankevastaavan näkemys suunnitteluongelmasta (esim. tekninen vs. poliittinen) määrittää kansalaisten roolia ja lopulta kansalaisosallistumisen järjestelyjä ja toteutusta YVAssa. Tekninen määritelmä rajaa osallisten joukkoa ja legitimoii lähinnä asiantuntijoiden osallistumisen. (Johansson ym. 2002, 7.) Jos hankevastaava korostaa YVAn tiedonkeräämisen välineenä tai jos itse hanke nähdään YVAssa pelkästään teknisenä kysymyksenä, ovat keskustelun mahdollisuudet vähäiset (Kojo & Hokkanen 2004, 36–38). Parhaimmillaan

100 Koskiahon (2002, 42) erottaa kuulemisen ja kuuntelun toisistaan. Kuuntelun hän liittää ns. vahvaan demokratiaan, jolloin asetetaan toisen tilanteeseen tai asemaan ja yritetään löytää yhteistä eri näkökannoista. Vahvassa demokratiassa kuuntelu on yhtä tärkeää kuin puhuminen.

osallistumisella taatusti on YVAssa vaikuttavuutta. Heikoimmillaan YVA on vain tiedonvaihtoa tai pelkkää yksipuolista tiedottamista, jolloin osallistumisen vaikuttavuus on hyvin epätodennäköistä.

Mutanen (2002, 107–108) on tehnyt neliportaisen jaottelun siitä, millaista osallisuutta kansalaisten osallistuminen voi edustaa. Lievimmillään osallistuminen voi edustaa 1) tieto-osallisuutta. Siinä kansalaiset ovat muiden toimijoiden tiedottamisen ja viestinnän kohteina ja saavat tietoa, joka edelleen tukee ja mahdollistaa muuta osallistumista. Tieto-osallisuus harvoin kuitenkaan riittää ja sitä syvällisempää osallisuuden tasoa edustaa 2) suunnitteluosallisuus. Suunnitteluosallisuus on päätöksenteon valmisteluun liittyvää hallinnon ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta. Tähän osallisuuden tasoon liittyy olennaisesti se lähtökohta, että kansalaisten panos suunnittelussa ja päätöksenteossa nähdään hyödyllisenä ja jopa välttämättömänä tietopääomana. Suunnitteluosallisuuden vaikuttavuus nojaa pitkälti siihen, että osallistuminen tapahtuu riittävän varhaisessa vaiheessa. Suunnitteluosallisuudesta voidaan edelleen erottaa 3) päätösosallisuus. Siinä kansalaiset osallistuvat suoraan varsinaiseen päätöksen tekemiseen. Päätösosallisuus perustuu yleensä tapauskohtaiseen päätösvallan delegointiin, minkä esimerkkinä Mutanen (2002, 108) nostaa esiin nuorisovaltuustot. Neljäntenä osallisuustasona voidaan pitää 4) toimintaosallisuutta. Tämä esimerkiksi talkoovoimin toteutettu toiminta on omassa elinympäristössä tapahtuvaa osallisuutta. Osallisuusmuoto on leimallisesti paikallista ja perustuu lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen.

Julkisvallan pyrkimyksissä lisätä kansalaisten osallistumista voidaan nähdä selvä painottuminen sellaisiin toimenpiteisiin, jotka tukevat ennen kaikkea tieto-osallisuuden ja suunnitteluosallisuuden vahvistumista, ei niinkään päätösosallisuutta. YVA edistää ennen kaikkea kansalaisten tieto-osallisuutta ja tukee suunnitteluosallisuutta. YVA on tiedollinen ohjauskeino ja tuottaa kansalaisten käyttöön uutta tietoa hankkeesta, sen vaihtoehtoista ja niiden ympäristövaikutuksista. Lisäksi YVAN toimintaideaan kytkeytyy ajatus ohjauksen ennakkollisuudesta, jolloin kansalaisten kontribuutio voidaan hyödyntää suunnitteluosallisuuden mukaisesti. YVAN ajoittuminen hankkeen kokonaissuunnitteluun ja kansalaisosallistumisen toteuttamiseen YVA-menettelyn aikana lopulta ratkaisevat tosin sen, miten varhaisessa vaiheessa suunnittelua kansalaiset pääsevät osallistumaan. On myös pitkälti hankevastaavan ja yhteysviranomaisen käsissä, miten arvokkaana kontribuutiona kansalaisten tuottamaa tietopääomaa YVAssa pidetään. Päätösosallisuuteen asti YVAN kautta osallistuminen ei voi yltyä.

Paldanius (1992, 27–28) jaottelee kansalaisten osallistumiseen liittyvät tavoitteet seuraaviin neljään ryhmään: 1) kansalaisnäkemysten välittymisen tukeminen, 2) kansalaisten informointi, 3) suunnittelun ja päätöksenteon tehostaminen sekä 4) manipulointi. Paldaniuksen mukaan kaikilla osapuolilla voi esiintyä kaikkia kyseisiä motiiveja. Seuraavassa tarkastellaan kyseisiä tavoitteita ja niiden suhdetta YVA-menettelyyn tarkemmin.

- 1) Kansalaisnäkemysten välittymisen tukemista voidaan pitää osallistumisen varsinaisena demokratia-tavoitteena ja todellisen osallistumisen lähtökohtana. Tässä tutkimuksessa ajatellaan, että kansalaisnäkemysten välittymistä voidaan tukea kahdella tavalla. Nämä tavat liittyvät erilaisiin YVA-käsityksiin. Mikäli YVA nähdään arvopainotteisena neuvotteluprosessina, tulee kansalaisten mielipiteitä käsitellä YVA-menettelyn aikana. Mielipiteistä esiin nousevat teemat tulee ottaa huomioon suunnit-

- nittelu- ja YVA-prosessissa esimerkiksi selvityksiä suunniteltaessa ja niitä tehtäessä. Tällöin mielipiteet otetaan osaksi YVA:n suunnitteluagenda, ja ne välittyvät myös muodolliseen päätöksentekoon. Jos taas YVA nähdään tietopainotteisena teknisenä prosessina, edistetään kansalaisten näkemysten välittymistä saattamalla mielipiteet tiedoksi päätöksentekijöille. Tällöin YVA-menettelyn tarkoituksena nähdään olevan ensisijaisesti tiedon kerääminen päätöksentekoa varten. Osallistumisen tasojen jaottelussa tämä tavoite edustaa joko kumppanuutta tai kuulemista.
- 2) Kansalaisten informointi aktivoi kansalaisia sekä edesauttaa näitä hankkimaan erilaisia tietoja ja taitoja. Kansalaisten informointi voi edesauttaa todellista osallistumista, mutta ei takaa sitä. Osallistumisen taso on selkeästi tiedottaminen.
 - 3) Suunnittelun ja päätöksenteon tehostaminen voi tavoitteena olla kansalaisten osallistumisen kannalta hyödyllinen tai haitallinen. Suunnittelijoiden näkökulmasta kansalaisten informointi ja osallistumisen järjestäminen voi vähentää hankkeeseen kohdistuvaa vastustusta. Tämä helpottaa myöhempää suunnittelua ja päätöksentekoa. Mikäli osallistuminen tapahtuu tarpeeksi varhaisessa vaiheessa hankkeen suunnittelua, voidaan kansalaisten näkemyksiä ottaa huomioon. Tällöin voidaan välttyä konflikteilta suunnittelun myöhemmissä vaiheissa. Tämän kaltainen suunnittelun tehostaminen ja parantaminen palvelee kansalaisten osallistumista, ja tavoite on yhtenevä kansalaisten näkemysten välittymisen tukemisen tavoitteen kanssa. Mikäli taas suunnittelua ja päätöksentekoa pyritään tehostamaan kaventamalla osallistumismahdollisuuksia tai lieventämällä ja kontrolloimalla hankkeeseen kohdistuvaa vastustusta sellaisessa vaiheessa, jolloin kansalaisten osallistumisella ei ole enää todellista merkitystä, muuttuu tavoite kansalaisten osallistumisen kannalta haitalliseksi. Tavoitteenasettelu voi pitää sisällään sekä kumppanuuden että kuulemisen tasoja.
 - 4) Manipuloinnin tavoitteena on aidon avoimen informaation vaihdon tai todellisen vaikuttavan osallistumisen estäminen. Kansalaisten mielipiteiden vaikuttavuuden kannalta manipulointi on haitallista. Tällöin suunnittelijan tarkoituksena ei ole tukea kansalaisten näkemysten välittymistä, vaan ainoastaan edistää omien suunnitelmien läpimenoa.¹⁰¹ YVA-dokumenteissa tämä voi näkyä siten, että kansalaisten esittämiä näkökohtia ei käsitellä lainkaan. Toinen vaihtoehto on käsitellä teemaa pinnallisesti ilman, että suunnittelijoilla on todellista tarkoitusta tarkistaa omia näkökantojaan tai suunnitelmiaan. Manipulatiiviseen tavoitteeseen liittyy ensisijaisesti kuulemisen taso, jolloin kansalaisnäkemyksiä kootaan muiden toimijoiden tarkoitushakuisen käyttöön.

Edellä esitettyjä tavoitteita voi kaikkia esiintyä samanaikaisesti. Kansalaisten osallistumiseen voidaan suhtautua eri tavoilla. Yksittäinen toimija voi myös ajatella, että kansalaisilla on oikeus vaikuttaa tiettyihin asioihin, mutta joidenkin toisten asiakokonaisuuksien kohdalla tavoitteena on ainoastaan saavuttaa

101 Myös Leskinen ym. (1991, 11) huomioivat, että osallistumisen järjestämiseen voi liittyä piilotettuja tavoitteita. Mikäli osallistumisen tarkoitus on saada kansalaiset hyväksymään viranomaisten suunnitelmia, on kyse manipulaatiosta tai näennäislegitimoinnista. Mikäli päätökset on jo tehty ja niiden väistämättömyyttä selitellään huolestuneille ihmisille, on kyse terapiasta.

kansalaisten hyväksyntä jo tehdyille suunnitelmille ja päätöksille. Analysoitaessa YVA-menettelyä edellä kuvatut osallistumiseen liittyvät tavoitteet peilautuvat YVA-lain tavoitteeseen kansalaisosallistumisen mahdollisuuksien lisäämisestä. Eri toimijoiden tavoitteet saavat kuitenkin käytännössä poliittisen vivahteen ja ne linkittyvät toimijoiden muihin intresseihin. Näitä tavoitteita, kuten hankkeen tai teknologian hyväksyttävyyttä, konfliktin hallinta tai taloudellinen hyöty, on kutsuttu luvussa 5 YVAN poliittisiksi funktioiksi. Ne eivät kumpua YVA-lain tavoitteenasettelusta, vaan kuvastavat YVAN poliittisuutta ja ohjauskeinoon liittyvää poliittista välinearvoa.

Tarkastellessaan kansalaisten osallistumista suomalaisessa bioteknologiassa Rask (2003) on jäsentänyt kolme paradigmaa, jotka kuvaavat osallistumisen poliittista päämäärää, kommunikaation luonnetta sekä kansalaisten roolia. Pidän Raskin jaottelua myös erittäin soveltuvana YVAN tarkasteluun.

Valistusparadigman perusidea on osallistumisen ja osallistamisen avulla lisätä kansalaisten tietotasa ja ymmärrystä (Rask 2003, 443). Valistusidea nojaa siihen, että tekninen ja luonnontieteellinen tieto ovat tehokkain tapa hallita ja ratkaista kohtaamiimme ongelmia, ja että tiedon lisääminen poistaa myös automaattisesti hankkeiden hyväksyttävyyden esteeksi koettua tietämättömyyttä, epäluuloja sekä vääriä uskomuksia ja turhia pelkoja. Vuorovaikutus on leimallisesti yksisuuntaista ja kansalaisten rooliksi jää tiedotusobjektin rooli. Valistusparadigma korostaa siis YVAa objektiivisen tiedon tuottajana.

Talousparadigman logiikka taas nojaa siihen, että osallistuminen edistää taloudellisia intressejä. Osallistuminen halutaan kytkeä yleisiin tieteen ja teknologian kehittymisen ehtoihin. Osallistumisen kautta pyritään luomaan kansalaisiin myönteistä asenneilmastoa ja suhtautumista sekä yksittäisten teknologiahankkeiden osalta että yleisempää teknologiakehitystä kohtaan. (Rask 2003, 443–444.) Tämä taas edistää muun muassa myönteistä suhtautumista yhteiskunnan taloudellisia teknologiainvestointeja kohtaan. Vuorovaikutus on yksi- tai kaksisuuntaista, ja kansalaisten keskeinen rooli on toimia mielipiteen muodostajana – tosin taloudellisen paradigman mukaisesti kansalainen on ennen kaikkea kuluttaja. YVAN kannalta tämä paradigma korostaa suurten hankkeiden taloudellisia intressejä, jotka saattavat ohjata myös YVAN toteutusta, aina osallistumista myöten.

Kriittinen paradigma on Raskin (2003, 444) typologian kolmas malli. Sen perusajatuksena on kansalaisten kriittinen suhtautuminen erilaisia hankkeita kohtaan, joiden hyväksyttävyysongelmat kanavoituvat suunnitteluun ja päätöksentekoon osallistumisen kautta. Kriittisen paradigman taustalla on näkemys siitä, että toteutuakseen erilaiset teknologiat ja hankkeet tarvitsevat teknistieteellisen toimivuuden sekä taloudellisten edellytysten lisäksi sosiaalista hyväksyttävyyttä, ja tätä hyväksyttävyyttä voidaan edistää vuorovaikutteisen ja osallistavan suunnittelun avulla. Vuorovaikutus on tämän paradigman mukaisessa osallistumisessa monensuuntaista ja kansalaisilla on aktiivinen rooli suunnittelussa. YVAa tarkasteltaessa tämä paradigma muistuttaa lähinnä deliberatiivisen demokratian mukaista osallistumisideaa.

Osallistumisen ja osallisuuden erilaisten luokittelujen lopuksi käsittelen vielä kahta typologiaa, jotka ovat relevantteja YVAan osallistumisen analysoinnin kannalta. Ensinnäkin YVAssa toimijat kohtaavat ristiriitatilanteita, joilla on erilaisia syntymekanismeja. Osallistuminen ja vuorovaikutus joutuvat vaati-vaan testiin kohdattaessa vakavia yhteiskunnallisia ristiriitoja tai konfliktitilanteita. Kyllösen (2002, 90) mukaan yhteiskunnan konfliktit ovat muuttuneet, eivätkä noudata enää esimerkiksi perinteisiä tulonja-

kokiistojen logiikkaa. Uudet ristiriidat, kuten ympäristöongelmiin liittyvät konfliktit, ovat erittäin mutkikkaita ja nostavat esiin uusia toimijoita ja valta-asetelmia. Konfliktit voivat johtua useista tekijöistä. Peltonen ja Villanen (2004, 21) ovat erottaneet näkökulmia, joista käsin konfliktien syitä voi tarkastella: itse konfliktin kohteen kautta (perusjaottelu arvo-, intressi ja tietokonflikteihin), konfliktiosapuolten ominaisuuksien kautta tai osapuolten välisen vuorovaikutuksen näkökulmasta.

Kyllönen (2002, 91–92) tekee kolmikohtaisen luokittelun nyky-yhteiskunnan kiistoista. Erimielisyys voi ensinnäkin koskea vain tosiasioita. Toiminnan päämääristä ja periaatteista vallitsee yksimielisyys, joten tosiasioiden tulkinnalla on yhteinen arvoperusta. Erimielisyyttä ei tällaisessa tapauksessa aiheuta myöskään tiedon hankinnan mekanismit. YVAN kannalta tällainen tilanne on verraten ongelmaton: luotettavalla tiedon tuottamisella ja avoimella vuorovaikutuksella tällaiset kiistat ovat ratkaistavissa. Toisessa tapauksessa tosiasioista ollaan yhtä mieltä ja erimielisyys koskeekin niitä periaatteita ja arvoja, joiden perusteella tosiasioita tulkitaan ja tehdään päätelmiä. YVAssa tällaisen kiistan ratkaisukeinona saatetaan rajata arvokiistat YVA-agendan ulkopuolelle ja pyrkiä saavuttamaan jonkinlainen yhteisymmärrys käytännön toimenpiteistä taustalla olevista arvoriistiriidoista huolimatta. Kolmas kiistatyyppi on haasteellisin, siinä osapuolet ovat erimielisiä sekä tosiasioista että periaatteista ja arvoista. Osapuolet lähestyvät tarkasteltavia kysymyksiä erilaisista käsitejärjestelmistä ja arvomaailmoista käsin. Ristiriidan syyksi voi konkretisoida tällöin myös toimintatapa tai vaikkapa osallistumisjärjestelyt, jopa yhteisen kielen löytäminen voi olla hankalaa (ks esim. Glicken 2000, 308). Tällainen sovittamaton kiista voi lamaannuttaa koko suunnittelun, myös YVA-menettelyn.¹⁰² Asiantuntijuus saatetaan kyseenalaistaa ja suunnittelujärjestelmän puolueettomuus kiistää. Uusi YVAssa tuotettu tieto ei laukaise kiistaa.

YVAssa kohdattavien kiistojen ja konfliktien lisäksi toinen osallistumisen tarkastelun kannalta kiinnostava typologia liittyy tietoon ja tiedon luonteeseen. Millaista tietoa YVAssa tuotetaan, käytetään ja sallitaan? Millaiseen tietoon perustuu eri toimijoiden kontribuutio YVA-menettelyssä? Tiedon tuottaminen on keskeinen YVAN funktio ja osallistumisen analyysin kannalta huomionarvoista on se, millaista tietoa YVAssa tuotetaan, kuka sen tuottaa ja mikä kansalaisten rooli näissä prosesseissa on. Edelleen osallistumisen kannalta relevantti kysymys on se, miten YVAssa tuotettua tietoa käsitellään ja käytetään osallistumisprosesseissa. Kysymys on ennen kaikkea siitä kenen toimesta YVAN sisältö tuotetaan ja muokataan (politiikkaverkoston toimijat ja agenda).

Glicken (1999, 301–302; 2000, 307) tekee jaottelun kolmen tiedon päätyypin välille: kognitiivinen, kokemuksellinen ja arvopohjainen tieto. Kognitiivinen tieto perustuu asiantuntemukseen ja faktatietoon. Sillä on objektiivisuuden periaatteellinen tavoite, ja sen tuottaminen edellyttää jonkinlaista asiantuntijuutta. Kokemuksellinen tieto perustuu toimijoiden henkilökohtaiseen kokemukseen ja näemyksiin sekä arkitietoon ja talonpoikaisjärkeen. Tyypillisiä tällaisen tiedon tuottajia ja käyttäjiä ovat paikalliset asukkaat ja maallikot, joiden argumentaatio ei perustu asiantuntijoiden tavoin kognitiiviseen

102 Kyllönen (2002, 93) ottaa esimerkiksi sovittamattomasta kiistasta ydinteknologian. Tätä vasten käsillä olevan tutkimuksen toinen esimerkkihanke, ydinjätteiden loppusijoituslaitos, tarjoaa kiinnostavan mahdollisuuden tarkastella YVAN kyvykkyyttä toimia tällaisessa ristiriitatilanteessa (ks. luku 11).

tietoon. Arvopohjainen tieto¹⁰³ on luonteeltaan normatiivista ja moraalista. Se kumpuaa toimijoiden sosiaalisista arvoista ja näkemyksistä siitä, mikä on oikein ja väärin, mikä on hyvää ja mikä huonoa. Arvopohjaiseen tietoon liittyy paljon emotionaalisia piirteitä ja vastaavasti vähän rationaalisuutta. Yksilöiden (yleensä maallikoita) lisäksi arvopohjaista tietoa hyödyntävät erilaiset ryhmät ja poliittiset toimijat ja yhteenliittymät. Glickenin (2000, 304) mukaan konflikti-intensiteetti on korkein arvopohjaisella tiedolla ja matalin kognitiivisella tiedolla. Tämä on tärkeä ominaisuus myös YVA-menettelyn kannalta ja kytkee edellä esiteltyyn kiistojen typologian tietoluokitteluun.

6.4 Perusteluja YVAan osallistumiselle

YVA on esimerkki avoimesta, keskusteleavasta ja osallistuvasta suunnittelusta. Osallistumisella on keskeinen asema YVA-lainsäädännössä, ja se kuuluu jo käsitteellisesti ympäristövaikutusten arvioimisen keskiöön (Jónsdóttir 2000, 93; Leskinen ym. 1991, 11). Jotain osallistumisen keskeisyydestä kertoo sen nostaminen YVA-lain tavoitesäännökseen. Esimerkiksi Wood (2003, 275) on todennut: ”*ELA is not ELA without consultation and participation*”. On jopa esitetty, että YVA-menettelyn legitimaatio kyseenalaistuu ilman asianmukaista osallistumista (Sinclair & Diduck 2005, 53). YVAN alkuaikoina osallistumisen status oli lähinnä valituskellinen: osallistuminen tarjosi asiantuntijoille mahdollisuuden kertoa hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista. Osallistuminen oli leimallisesti yksisuuntaista vuorovaikutusta. Sittemmin osallistumisen perusidea on rakentunut vuorovaikutteisen ja moniäänisen suunnittelun ideaan. (Saarikoski 2000, 681–682.) Osallistumisen tulee olla YVAssa vaikuttavaa, ei pelkkää huolien kuulemista ja kokoamista, vaan myös kansalaisnäkemysten välittymistä päätöksentekoon (Hanna 2005, 7). Yksi YVAN laadukkuuden kriteeri on se, miten kansalaisten YVAssa esittämät näkemykset välittyvät suunnittelun lopputulokseen ja päätöksentekoon.

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen on ollut keskeisiä syitä sille, että eri maissa on otettu YVA-menettely käyttöön (Leskinen ym. 1991, 30). YVAN osallistumisulottuvuus luo hankkeelle ja suunnittelulle näkyvyyttä, avoimuutta sekä herättää keskustelua ja yleisempää ympäristötietoisuutta (Theodórsdóttir 2000, 213). Wilkinsin (2003, 409) mukaan YVA tarjoaa harvinaisen vuorovaikutusareenan, jossa voidaan jakaa erilaisia arvokäsityksiä ja esittää kriittisiäkin näkemyksiä. YVA mahdollistaa yhteisen kannanmuodostuksen ja paremman yhteisymmärryksen vaikeissakin ympäristöä koskevissa asioissa, kun toimijat voivat kertoa omat näkemyksensä, kuulevat toistensa kannanotot ja oppivat toisiltaan (Beattie 1995, 112). Sosiaalisena oppimisprosessina YVAN tavoitteena ei tarvitse olla konfliktin ratkaiseminen tai eliminoiminen, vaan ennemminkin monimutkaisten asioiden oppiminen ja ymmärtäminen kompleksisissa ja konfliktioivissa ympäristökysymyksissä (Daniels & Walker 1996, 74).

103 Glicken (2000, 302) kutsuu arvopohjaista tietoa myös poliittiseksi tiedoksi.

YVA-kirjallisuudessa on koottu lukuisia perusteluita osallistumiselle ja analysoitu hyötyjä, joita osallistumisella saavutetaan. Osallistumista puoltavat argumentit ovat usein hyvin praktisia, mutta on tarpeen nähdä myös osallistumisen normatiiviset, demokratian toteutumiseen liittyvät perustelut (Bond ym. 2004, 621). YVA lisää osaltaan perusoikeuksiin kuuluvia suoran osallistumisen mahdollisuuksia, kansalaisten tiedonsaantia sekä suunnittelun ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Osallistumisen voidaan ajatella kehittävän kansalaisten osallistumistaitoja, yleistä yhteiskunnallista aktiivisuutta sekä yhteiskunnan toimijoiden välistä tasa-arvoa (esim. Wilkins 2003, 408; Thomas & Elliott 2005, 63). Demokratian toteutuminen edellyttää osallistumisen mahdollistamista kaikille niille, joiden elinoloihin jokin hanke tai toiminta vaikuttaa. YVA edistää siis oikeudenmukaista, tasapuolista ja neuvottelevaa päätöksentekoa (IAIA 2006, 2). Normatiivisiin perusteluihin voidaan myös liittää luottamuksen lisääntyminen eri osapuolten välille sekä suunnittelu- ja päätöksentekoinstrumentteja kohtaan (Thomas & Elliott 2005, 60). Teorell (2006, 802) näkee osallistumisen myönteisinä seurauksina yhdenvertaisen intressien suojelun, itsekehittymisen sekä subjektiivisen legitimaation.

Yleisellä tasolla voidaan ajatella YVAankin osallistumisen edistävän kolmea päämäärää: osallistumisen 1) legitimoimista suunnittelua ja päätöksiä, 2) tarjoamista kansalaisille mahdollisuuden kontrolloida itseään koskevaa päätöksentekoa ja vallanpitäjiä ja 3) lisäämistä päätöksenteon laatua ja tehokkuutta (Kettunen 2004, 16–17). Legitimaatio voi kohdentua arvioitavaan hankkeeseen ja sen toteutukseen, suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin, käytettyihin työkaluihin, arviointimenetelmiin sekä tehtyihin päätöksiin (esim. Webler ym. 1995, 444; Cowie & O’Toole 1998, 67). Kumpula (2004, 88–89) näkee, että osallistuminen vahvistaa sekä ratkaisujen menettelyllistä että sisällöllistä legitimitettä. Kontrollivaikutus näkyy ennen kaikkea siinä, että osallistuminen lisää läpinäkyvyyttä ja tiedon saantia. Perusteluun liittyy myös osallistumisen vaikutus erilaisissa määrittelykamppailuissa: rajauksien ja merkittävyyksien määrittelyssä tulee huomioiduksi eri intressit ja toimijat. Laatu ja tehokkuus kiteytyvät paremman suunnittelun ja päätöksenteon tavoitteisiin: olennaiset toimijat ja näkemykset tulevat huomioiduksi päätöksenteossa ja sitä kautta resurssit kohdistetaan oikeisiin kohteisiin ja toimenpiteisiin.

Kontrollivallan lisääntyminen kytkeytyy myös niin sanottuun *empowerment* -keskusteluun (ks. esim. Häikiö 2005, 35). Siinä lähtökohtana on kansalaisten yhteiskunnallisten osallistumismahdollisuuksien parantuminen, jota kutsutaan kansalaisten valtaistamiseksi. Tavoitteena on yleensä hankekohdainen yhteistoiminta, mutta ajatteluun latautuu yleisempiäkin demokraattisen järjestelmän ja tasa-arvon kehittämistavoitteita. Perinteisesti *empowerment* -käsite liitetään yhteiskunnan vähäosaisten toimijoiden ja yhteiskunnan marginaaleissa olevien aseman parantamiseen. Analogia syntyy luontevasti myös YVA-menettelyyn: tässä yhteydessä valtaistamisen käsitteen voidaan ajatella kuvaavan tilannetta, jossa perinteisesti suunnittelun ulkopuoliset toimijat pyritään saamaan mukaan yhteiseen päätöksentekoon. Eritoten osallistuminen vahvistaa paikallistason demokratiaa, sillä YVA-hankkeet ovat tyypillisesti hyvin paikallisia. Osallistumista tukee asioiden läheisyys ja osallistujien paikallistuntemus. Itseään lähellä oleviin asioihin on osallistujien helpompi sitoutua. (Kumpula 2004, 84.)

Osallistumisen perusteleminen päätöksenteon legitimaation sekä laadun ja tehokkuuden nimissä pitää sisällään lukuisia elementtejä. Ensinnäkin osallistuminen varmentaa sitä, että päätöksenteossa tulee

huomioiduksi mahdollisimman monipuolisesti erilaiset näkemykset ja mielipiteet. Paremman päätöksenteon pohjana on tiedon lisääntyminen ja argumentaation monipuolistuminen. Kun osallistuminen ymmärretään välineenä parantaa ratkaisujen aineellista sisältöä, osallistumisoikeuksia perustellaan sisällöllisin perustein (Kumpula 2004, 89). Esimerkiksi paikallisen maallikkoasiantuntemuksen hyödyntäminen perinteisen asiantuntijatiedon rinnalla nostaa päätöksenteon kompetenssia (Webler ym. 1995, 443–445). Päätöksenteon pohjana olevan informaation monipuolistuminen voi osallistumisen ansiosta näkyä myös siinä, että suunnittelussa on koottu tiedon lisäksi eri toimijoiden arvoja ja intressejä.¹⁰⁴ Osallistuminen integroi ei-luonnontieteellisiä ja ei-teknisiä arvoja perinteiseen suunnitteluinformaatioon (Cowie & O'Toole 1998, 67). Tennøy ym. (2006) korostavat kaiken YVAssa tuotetun tiedon epävarmuutta, jota vastaavasti päätöksentekijät eivät aina tule huomioineeksi. He näkevät osallistumisen, vuorovaikutuksen ja läpinäkyvyyden tämän ongelman ratkaisuna: samalla parantuu YVAn kyky tukea päätöksentekoa.

Osallistuminen voi myös lieventää tai jopa poistaa konflikteja, ja sitä kautta tehostaa päätöksentekoa. Osallistuminen mahdollistaa poliittisen vallan uusjaon ja ristiriitojen sovittelun. Lopputuloksena on osapuolten kannalta riittävän reilu prosessi ja vähintäänkin siedettävä kompromissi. Esimerkkinä deliberatiivisesta keskustelusta osallistuminen YVAssa voi johtaa yksimielisyyteen esimerkiksi arvioitavista ympäristövaikutuksista, jos eri osapuolten perustelut ovat kaikkien hyväksyttävissä (Herne & Setälä 2006, 116). Kansalaisten on helpompi hyväksyä päätöksiä, kun he kokevat voineensa vaikuttaa asioihin (Sinclair & Diduck 2005, 54–55). Demokraattinen argumentaatio ja suunnittelun avoimuus synnyttävät luottamusta. Tämä luottamus edesauttaa myös ympäristötavoitteiden ja -arvojen toteutumista (Saward 1993, 76).

Osallistuminen ruokkii myös kaikenlaista tiedonkulkua ja tiedottamista, mikä edistää oppimista. Vuorovaikutteinen ja osallistava suunnittelutapa luo kokonaan uusia verkostoja sellaisten toimijoiden välille, jotka muutoin eivät välttämättä kohtaaisi. Näissä verkostoissa toimijat tuottavat ja jakavat tietoa sekä suunnittelun kohteena olevasta hankkeesta että omista tarpeistaan ja lähtökohdistaan (Innes & Booher 2003, 36; Roberts 2004, 323). Suunnitteluosapuolet oppivat osallistumisen ansioista toistensa näkökantoja ja osaavat sitä kautta huomioida erilaiset intressit päätöksenteon eri vaiheissa. Vuorovaikutteinen suunnittelu lisää ymmärrystä heidän keskinäisestä riippuvuudestaan ja kehittää pysyviä yhteistyöraken-

104 Kansalaisten arvojen arviointiin on kehitetty menetelmiä. ”Citizen values assessment” (CVA) on räätälöity metodi, jonka avulla kansalaisten arvovalintoja pyritään linkittämään ympäristövaikutusten arviointiin. CVA ei silti korvaa itse osallistumista, se on systemaattinen tutkimusmetodi. (Stolp ym. 2002.) Yhtäläillä tulee huomata, että sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) ei voi korvata osallistumista eikä sosiaalisten vaikutusten arvioiminen osana YVAA välttämättä vahvista prosessin demokraattisuutta (esim. Burdge & Vanclay 2004, 53; Gagnon ym. 1993; Viinikainen 2004, 159; ks. sosiaalisten vaikutusten arvioimisesta esim. IAIA 2003; Juslén 1995 ja Sairinen & Kohl 2004). Vaikka YVAssa arvioidaan hankkeen sosiaalisia vaikutuksia, se ei välttämättä lisää lainkaan eri toimijoiden osallistumista. Toisaalta esimerkiksi Posivan ydinjätteiden loppusijoitushankkeessa toteutettiin sosiaalisten vaikutusten arviointia osana YVAA haastattelumenetelmällä (Viinikainen 1998), joka samalla tarjosi haastateltaville osallistumiskanavan YVA-menettelyyn.

teita ja -suhteita samalla kun uudet toimijakombinaatiot saattavat edistää uusien luovien ratkaisujen syntyä (Innes & Booher 2003, 42, 46). Myös konfliktierkät aiheet ja kysymykset tunnustetaan paremmin jo varhaisessa vaiheessa. Osallistumisen voidaan myös ajatella valistavan kansalaisia hankkeiden ympäristövaikutuksista: tiedon ja ymmärryksen lisääntymisen on taas yleensä arvioitu nostavan hankkeen hyväksyttävyyttä (Sinclair & Diduck 1995).

Oppiminen osallistumisen perusteluna kytkeytyy myös kansalaisten vastuullisuuteen. Tällöin osallistuminen YVA:n kaltaisiin ympäristöpolitiikan ohjauskeinoihin voidaan ymmärtää mahdollisuutena vahvistaa ihmisten huolenpito- ja vastuusuhdetta ympäristöönsä. (Kumpula 2004, 28.) Vastuullisuuden oppimisessa voidaan nähdä kaksi oluttuvuutta. Yhtäältä osallistumisen myötä muokkautuu paitsi suunnittelun kohteena oleva hanke, mutta myös osallistujien ympäristö- ja luontosuhteet. Toisaalta vastuu tulevista sukupolvista ja heille jätettävästä ympäristötilasta kasvaa sekin osallistumisen myötä. Yleisesti osallistumisen yhtenä perusteluna ja hyötynä voidaan käyttää sosiaalisen oppimisen termiä (*social learning*, ks. esim. Webler ym. 1995). Se kuvaa ilmiötä, jossa osapuolet yhtäältä oppivat toistensa näkemyksiä ja uusia asioita, ja toisaalta kykenevät yhteiseen päätöksentekoon aktiivisina ja vastuullisina kansalaisina.

Glasson ym. (1999, 160) kiteyttävät YVA:n osallistumisen monensuuntaiset hyödyt seuraavasti: ”*Consultation with the public and statutory consultees in the EIA process can help to ensure the quality, comprehensiveness and effectiveness of the EIA, as well as to ensure that various groups’ views are adequately taken into consideration in the decision-making process.*” Wilkins (2003, 413) taas korostaa osuvasti YVA:n välineellistä merkitystä ja itse itseään legitimoivaa vaikutusta ennen kaikkea arvojen esiintuojana: ”*If EIA is a process to bring community planning in line with changing public values, then it is a valuable and legitimate tool in itself.*”

Entä voiko osallistumisella YVA:n olla myös haittoja tai negatiivisia vaikutuksia? Thomas ja Elliott (2005, 61–62) ovat listanneet joitakin vasta-argumentteja osallistumiselle.¹⁰⁵ Tosin heidän mielestään osallistumisen vastaiset argumentit nousevat aina aika ajoin osallistumiskeskusteluun mukaan, mutta ovat lopulta melko huteria perustelua kiistämään osallistumisen hyötyjä ja etuja. Voidaan esimerkiksi ajatella, että vain pieni ja asiantunteva joukko kykenee tehokkaaseen ja vaikuttavaan suunnitteluun, kun tekemisen fokus pysyy tiukkana ja asiantuntijuus karsii subjektiivisuutta. Kustannusten ja ajankäytön lisääntyminen on myös yksi perustelu laajan ja avoimen osallistumisen vastustamiselle. Kansalaisia ei taas pidä vain periaatteesta osallistaa ja turhauttaa, mikäli osallistumiseen ei liity myös todellista vaikutusmahdollisuutta. Osallistumiseen voi myös latautua kohtuuttomia ja epärealistisia odotuksia.

On myös epäilty maallikoiden kykyä hallita suunnittelun kohteena olevia asioita, kykyä nähdä suuria kokonaisuuksia (omien intressiensä takaa) ja saavuttaa niin sanottua yhteisen hyvän ja tai yhteiskunnan kokonaisedun mukaista ratkaisua. Kritiikki liittyy näkemykseen, jonka mukaan ihmisten osallistumisen pontimena ei ole ympäristön suojeleminen tai ympäristöhaittojen lieventäminen, vaan omien paikallisten

105 Luvussa 3.3.2 käsitellään suoran osallistumisen kohtaamia haasteita ja pullonkauloja sekä osallistumisen synnyttämiä kielteisiä ilmiöitä. Tässä pitäydytään yleisiin perusteluihin, joilla osallistumista kritisoidaan.

intressien puolustaminen ja edistäminen. Tätä kutsutaan ”*Not In My Backyard*” (NIMBY) -ilmiöksi.¹⁰⁶ Voidaan siis ajatella, että lisäämällä paikallista suoraa osallistumista edistetään vain sen alueen toimijoiden itsekkäitä intressejä luonto- ja ympäristöarvojen tai suunnittelun kokonaistavoitteiden kustannuksella. Osallistumisen järjestäjillä on tällöin syvä epäluottamus osallistujien kykyyn tuottaa monipuolista kontribuutiota.

Oman ryhmän muodostavat ne kriittiset tai suoran osallistumisen vastaiset perustelut, jotka nojaavat tiukasti edustuksellisen demokratian riittävyteen. Tällöin YVAN kaltainen osallistumisväline nähdään lähtökohtaisesti tarpeettomana: asioiden poliittinen arviointi tulee riittävän hyvin hoidetuksi edustuksellisen päätöksenteon mekanismein, joita käyttävät kansan itselleen valitsevat päätöksentekijät. Kettunen (2004, 56) muistuttaa, että aivan äärimmilleen vietyä osallistuminen saattaa jopa murentaa edustuksellista päätöksentekoa, vastuunalaista hallintoa ja tehokasta julkista valtaa. Lisäksi voidaan kriittisesti kysyä, ketä YVAN kautta tapahtuva osallistuminen lopulta edustaa. Tuleeko todellinen yleinen mielipide näin kuulluksi ja huomioituksi, vai käyttääkö osallistumismahdollisuutta hyväkseen ennen kaikkea kriittiset ääriyhmät tai periaatteelliset vastustajat, joiden näkökannat eivät vastaa suuren yleisön näkemyksiä. Tai onko niin, että YVAA hyödyntävät vain aktiivisimmat henkilöt, jotka saavat muutoinkin äänensä kuuluville, jolloin uusi osallistumismahdollisuus ei lopulta luo mitään lisäarvoa. Toisaalta edustavuuden ongelman ratkaisuksi ei ole järkevää rakentaa suoran osallistumisen velvollisuutta, vaikka kansalaisten passiivisuuteen, politiikasta vieraantumiseen ja yleiseen politiikan arvostuksen alenemiseen tulisikin hakea muutosta (Kettunen 2004, 22).

Osallistumisen ja demokraattisen ympäristöpäätöksenteon kritiikkiä kumpuaa myös niin sanotusta ekoautoritaarisuuden käsitteestä ja ajattelusta. Esimerkiksi Kumpula (2004, 14–15) käsittelee ajattelua, jonka perusidea on siinä, että demokratia saattaakin olla ympäristöarvojen toteutumisen uhka. Demokratiakielteisyyttä perustellaan välttämättömyydellä ja ekologisilla imperatiiveilla, joiden toteuttamiseen tarvittavat organisaatiot ja järjestelmät eivät voi olla luonteeltaan demokraattisia vaan autoritaarisia. Ekoautoritaarisuuden logiikan mukaan demokratia on tarpeellinen, mutta yksin riittämätön suojelemaan luontoa ja ympäristöä yksilöiden itsekkäiltä ratkaisuilta: ympäristön turvaaminen edellyttää pakkoa epäitsekkäisiin yhteistoiminnallisiin valintoihin ja ratkaisuihin. Ajatteluun liittyy myös läheisesti näkemys luonnon ja kulttuurin (yhteiskunnan) välisestä vastakkainasettelusta. Lisäämällä suoraa osallistumista vahvistuvat entisestään yhteiskunnan ja sen yksilöiden intressit luonnon kustannuksella.¹⁰⁷ Luontoyhteiskunta-dikotomia on ylipäätään relevantti kysymys YVAN kannalta. Tavoiteltaessa kattavaa ympäristövaikutusten arviointia joudutaan pohtimaan millaisia vaikutuksia pidetään niin merkittävänä, että ne otetaan YVA-menettelyyn mukaan. Hankkeen toteuttaminen voi asettaa luontoarvot ja sosiaaliset

106 NIMBY-ilmiöstä on kirjoitettu paljon, ks. esim. Dear (1992); Kumpula (2004); McAvoy (1999); Peltonen (2004) lähteineen; Roberts (2004) sekä Smith ja Marquez (2000).

107 Toisaalta voidaan esittää näkemys, jonka mukaan luonto tulee sisäistetyksi päätöksentekoon juuri demokraattisten osallistumismenettelyjen kautta. Määritellessään erilaisissa poliittisissa prosesseissa ympäristöä toimijat määrittelevät samalla itseään ja suhdettaan ympäristöön ja luontoon. (Kumpula 2004, 29.)

vaikutukset vastakkain (esim. työpaikkojen lisääntyminen, mutta luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen). Tyypillisesti sosiaaliset vaikutukset nousevat esiin juuri kansalaisten näkemyksissä. Edistääkö siis osallistuminen välttämättä luonnon- ja ympäristönsuojelua? Luontoarvojen ja -vaikutusten tunnistaminen ja osoittaminen vaatii yleensä erityistä asiantuntemusta, kun taas sosiaaliset vaikutukset kytkeytyvät maallikoiden arkielämään. YVAN haasteena on löytää tasapaino näiden päälinjojen välille.

6.5 Analyysikehikko: neljä politiikkaverkostomallia

Tässä luvussa rakennetaan teoreettisen tarkastelun synteessinä neljä vaihtoehtoista interventioteoraa kansalaisosallistumisesta YVA-menettelyssä. Interventioteorioita voidaan käsillä olevassa tutkimuksessa pitää eräänlaisina YVAan osallistumisen hypoteeseina.¹⁰⁸ Tarkastelu on leimallisesti teorialähtöistä arviointia, sillä interventioteorioiden perustana on luvuissa 3 ja 6 käyty teoreettinen tarkastelu: näkemykset eri toimijoiden vuorovaikutussuhteista, osallistumisen tavoitteista ja YVAsta osallistumisen välineenä ja kooste erilaisista osallistumisen ja osallisuuden luokitteluista ja kriteeristöistä. Neljään interventioteorian liitetään luvussa 5.1.2 kuvattu politiikkaverkoston käsitteistö. Osallistumisen eri variaatioita kuvataan YVAN toimijoiden, osallistumisareenoiden ja agendan eli sisältökysymysten avulla. Näitä elementtejä hyödyntäen rakennetaan neljä vaihtoehtoista interventioteoraa, politiikkaverkoston muotoon laadittua mallia YVAsta osallistumisen välineenä.

Tulee kuitenkin huomata, että mikään teoreettinen malli harvoin toteutuu sellaisenaan käytännössä. Yksittäinen YVA-menettely voikin edustaa vain joiltain osin jotain tässä kuvattua interventioteoraa tai menettelyssä voi olla piirteitä useammasta teoriasta ja olla useamman teorian yhdistelmä. Koska YVA-menettely on pitkä prosessi, on myös täysin mahdollista, että jossain vaiheessa menettelyä YVA edustaa selkeästi tiettyä interventioteoraa (politiikkaverkostomallia), mutta osallistumisen luonne muuttuu ja toisessa vaiheessa YVA vastaakin toisen politiikkaverkostomallin ominaispiirteitä.

6.5.1 YVA arvopainotteisena neuvotteluprosessina

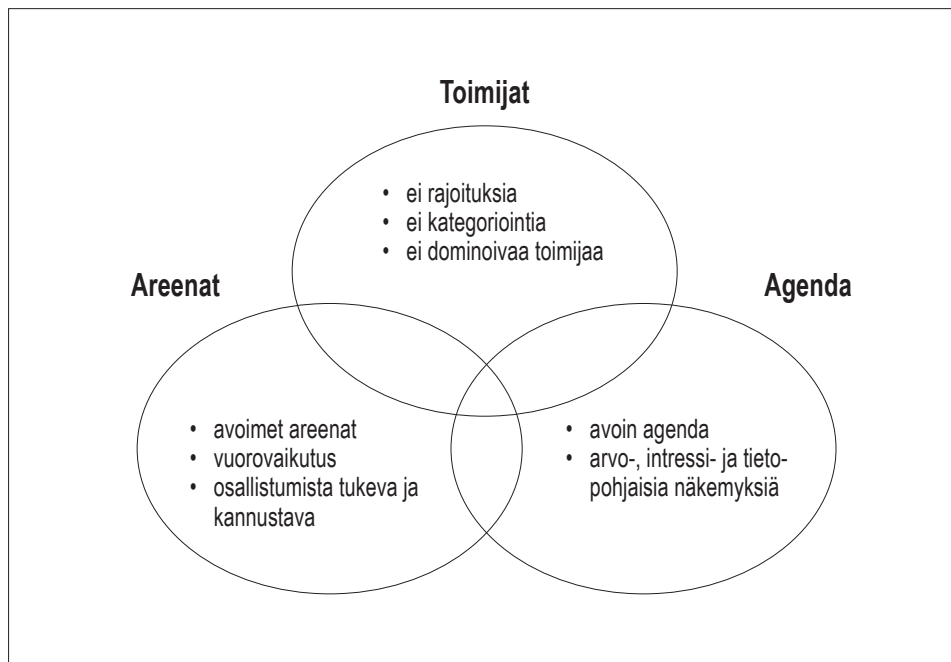
YVAa arvopainotteisena neuvotteluprosessina pitävä interventioteoraa perustuu ympäristöongelmien yhteiskunnallista luonnetta korostavaan näkemykseen. Tämän käsityksen mukaan ympäristöongelmia ei voida ratkaista pelkkää luonnontieteellistä ja teknistä tietoa lisäämällä. Näkemyksen mukaan kansalaisten osallistumisen lisääminen ja sitä kautta ympäristökysymyksiin liittyvien ristiriitojen sovittelu on tärkeää ympäristöongelmien ratkaisemisessa. Luvussa 6.3 listatuista kansalaisten osallistumista koskevista tavoitteista kansalaisten näkemysten välittymisen tukemista pidetään osallistumisen järjestämisen läh-

¹⁰⁸ Ks. interventioteorioista 5.2.2.

tökohtana. Raskin (2003, 444) typologiassa tämä malli edustaa ennen kaikkea kriittistä osallistumisen paradigmat.

YVAa arvopainotteisena neuvotteluprosessina pitävän interventiteorian mukaan YVA-menettelyllä kyetään lisäämään kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Samalla oletetaan, että mielipiteet otetaan mukaan suunnittelun YVA-agendalle ja että niillä on vaikutusta. Osallistuessaan eri areenoilla kansalaiset ovat toisin sanoen myös relevantin arviointitiedon tuottajia. Koska kansalaisilla on tärkeä rooli prosessissa, tiedon tuottamisen ja sen vaikuttamisen välillä ei ole tulkitsevia toimijoita, jolloin osallistumisen vaikuttavuus todennäköistyy. Kyseisen interventiteorian mukaan YVA-menettelyn katsotaan parantavan kansalaisten osallistumista ja sitä kautta suunnittelua. Pidemmällä tähtäimellä tämän nähdään esimerkiksi lisäävän suunnittelijoiden ympäristövastuullisuutta ja halua ottaa ympäristöasiat aidosti huomioon. Tämän kaltaisen prosessin katsotaan pidemmällä tähtäimellä auttavan ympäristökriisien ratkaisemisessa. Osallistumisen tasoilla interventiteoria liittyy kumppanuuteen. Kansalaiset pääsevät vaikuttamaan hankkeiden suunnitteluun ja voivat vaikuttaa suunnittelun aikana tehtäviin päätöksiin. Kansalaisten osallisuus on sekä tieto- että suunnitteluosallisuutta.

Politiikkaverkosto näyttäytyy avoimena sekä käytettävien areenoiden että asiakysymysten osalta (kuvio 10). Verkosto mahdollistaa kansalaisten pääsyn osallistumisen kannalta keskeisille areenoille,



Kuvio 10. Malli 1: YVA arvopainotteisena neuvotteluprosessina.

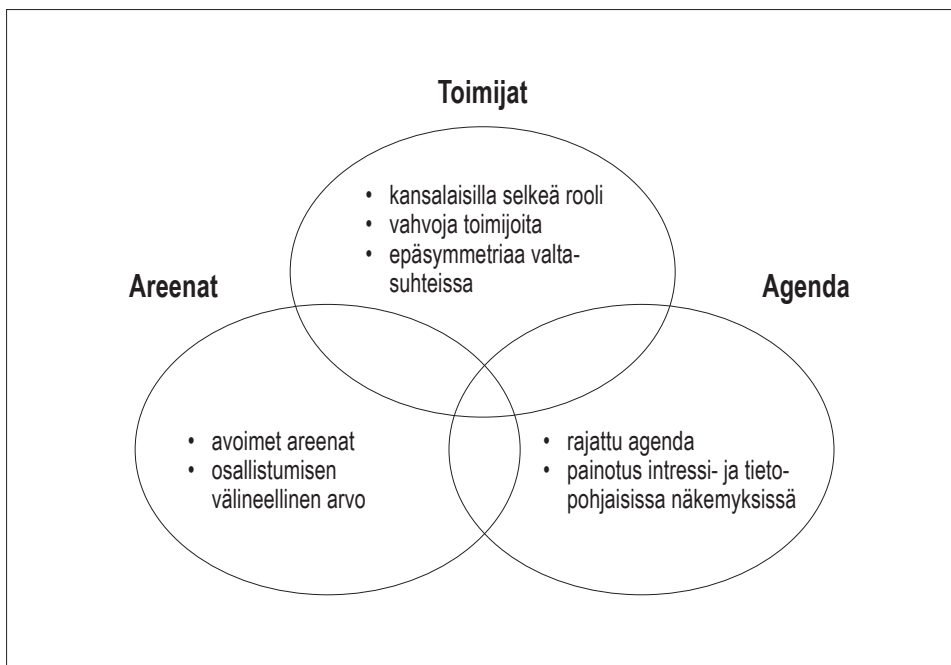
vaikka osallistujien institutionaalinen asema ei olisikaan päätöksentekojärjestelmän kannalta keskeinen. Valtasuhteet eivät ole verkostossa siinä mielessä epäsymmetrisiä, että yksittäinen toimija hallitsevasti määrittäisi käsiteltävien asioiden agenda tai sitä, kuinka eri näkemykset tulevat YVAssa huomioituksi. Osallistumisjärjestelyt ja verkoston rakenteet siis tukevat agendan laveaa ja monipuolista muodostumista (Monnikhof & Edelenbos 2001). Vuorovaikutteinen suunnittelutapa edellyttää verkostolta paitsi osallistumisen lisäämistä, myös toimijoiden asenteissa ja toimintatavoissa osallistumista tukevia muutoksia (Viinikainen ym. 2005, 49). Poliittikkaverkostojen tyypittelyssä tämän interventioteorian mukainen YVA-menettely on leimallisesti avoin asiaverkosto. Verkostolla on interventiotoriassa selviä deliberatiivisia piirteitä ja osallistumiseen liittyy ”vahvan demokratian” ominaisuuksia. Poliittikkaverkostomalli täyttää lähtökohtaisesti kolme deliberatiiviselle YVAlle asetettua kriteeriä. Kansalaisten näkemyksiä huomioidaan tasapuolisesti, ovatpa ne sitten arvo-, intressi- tai tietopohjaisia. Ristiriitoja pyritään avoimesti ratkomaan, ja konflikti pyritään muuntamaan yhteiseksi mahdollisuudeksi. Tässä interventiotoriassa YVA mahdollistaa monenlaisen tiedon hyödyntämisen (ei vain kognitiivisen), ja YVAn kyky hallita erilaisia kiistoja on hyvä.

6.5.2 YVA teknisenä tiedonkeruuprosessina

Kilpailevana interventiotorianana voidaan pitää näkemystä YVAssa teknis-luonnontieteellisenä tiedonkeruuprosessina. Tämä teoria pohjautuu oletukseen, jonka mukaan ympäristöongelmat johtuvat tiedon puutteesta ja pidemmällä tähtäimellä teknisen kehityksen keskeneräisyydestä. Tällöin YVAn tehtävä on koota tarvittavat tiedot hankkeen mahdollisista ympäristövaikutuksista, jotta ne voidaan poistaa tai niitä voidaan lieventää.

Tässä interventiotoriassa kansalaisten osallistumisella ei nähdä olevan itseisarvoista merkitystä, eikä YVAssa pidetä keskeisesti juuri kansalaisten osallistumista edistävänä työkaluna. YVAn tehtävänä on kansalaisten osallistumisen suhteen kartoittaa ja kerätä kansalaisten esittämiä näkemyksiä, jotka välitetään tiedoksi päätöksentekijöille. Päätöksentekijät voivat ottaa mielipiteitä huomioon parhaaksi katsomallaan tavalla. Osallistumisen muodoltaan tämä malli muistuttaa kahdensuuntaista informaation vaihtoa. Kansalaiset voivat osallistua, mutta heillä ei ole mahdollisuutta varmistua mielipiteidensä vaikutuksista. Osallistumisen tasoilla interventiotoria edustaa kuulemista. Osallisuus jää helposti pelkäksi tieto-osallisuudeksi. Häikiö (2005, 202–203) liittyy tällaiseen osallistumisilmiöön osallistujien turhautumisen: kansalaiset voivat kyllä tulla kuulluksi, mutta eivät koe kykenevänsä vaikuttamaan asioihin. Vaikka osallistumista saattaa olla paljonkin, toimijoiden välinen vuoropuhelu ja vuorovaikutus jäävät vähäiseksi (ks. tällaisista osallistumiskokemuksista esim. Staffans 2004, 244). Deliberaatio ei toteudu, osallistujat puhuvat toistensa ohi ilman vastavuoroista ja reflektiivista argumentointia ja keskustelua. Interventiotoria ei täytä deliberatiiviselta YVA-menettelyltä edellytettäviä inklusiivisuuden ja deliberatiivisen keskustelun kriteereitä. Toisaalta tässäkin poliittikkaverkostomallissa osallistumiseen sisältyy ajatus kansalaisista tiedon tuottajina: maallikoillakin on siis rooli arviointityössä asiantuntijoiden rinnalla.

Politiikkaverkostona YVA on tässäkin interventiotieteessä varsin avoin, osallistuminen ja eri areenoille pääseminen ei riipu ensisijaisesti toimijoiden institutionaalisesta asemasta (kuvio 11). Sen sijaan verkoston asiakysymysten määrittely ja rajaaminen on ensimmäistä politiikkaverkostomallia tiukempaa ja keskittynyt muutamien toimijoiden käsiin. Verkoston toimijoiden välillä on nähtävissä epäsymmetrisiä valtasuhteita jo siksi, että kansalaisille on jätetty varsin yksipuolinen rooli tiedon ja näkemysten tuottajana. YVA-lain osallistumistavoitteet jäsentyvät minimitavoitteiden kautta (oikeus tulla kuulluksi YVA-ohjelma ja -selostusvaiheessa). Tässäkin interventiotieteessä YVA näyttää ensisijaisesti avoimena asiaverkostona.



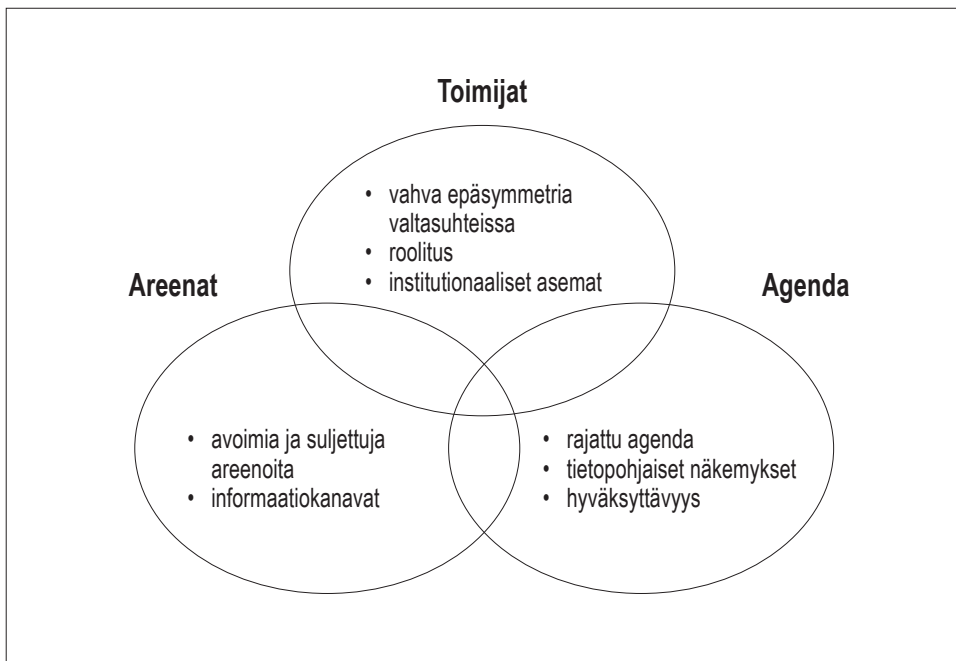
Kuvio 11. Malli 2: YVA teknisenä tiedonkeruuprosessina.

Teknisessä tiedonkeruuprosessissa sivuutetaan helposti arvopohjaiset näkemykset, joiden ei katsota kuuluvan selvitetäviin asioihin. Myöskään asiantuntijoiden tuottaman tiedon arvoperusteisuutta ei tunnusteta tai tunnusteta (Viinikainen ym. 2005, 49). Interventio korostaa siis kognitiivista tietoa. Keskustelun edellytykset ovat pienet ja hankevästävälle keskittynyt osallistumisen hallinta näyttää myös taustalla

olevan konfliktin hallintana. Ristiriitoja ei pyritä ratkaisemaan nostamalla ne esille ja puntaroimalla niitä. YVAn kyky ratkaista ainakaan vakavia kiistoja on kyseenalainen. Mallissa on piirteitä ainakin valistus- ja talousparadigmasta.

6.5.3 YVA tiedotusinstrumenttina

Tässä interventiotieteoriassa YVAn osallistumiselle jää hyvin rajoittunut funktio. Osallistuminen mielletään lähinnä vain kansalaisten informoimiseksi. Osallistumisen taso jää vaatimattomasti ”tikapuiden” alimmalle askelmalle, lähinnä yksisuuntaiseksi tiedottamiseksi. Kansalaisille jää vain tieto-osallisuuden status. Kolmas malli edustaa vahvasti valistusparadigmaa: YVAn tehtävänä on osallistumisen avulla lisätä kansalaisten tietotasoa ja sitä kautta edistää hankkeen hyväksyttävyyttä ja suunnittelun ja päätöksenteon legitimaatiota. YVA-lain osallistumistavoitteet täyttyvät erittäin niukasti. YVAlta puuttuu tässä mallissa vuorovaikutteisen suunnittelun idea, eikä se täytä oikeastaan mitään deliberatiivisen YVAn kriteerejä. Kansalaisia ei mielletä tiedon tuottajina, vaan ennemminkin asiantuntijatiedon tiedotuskohteena.



Kuvio 12. Malli 3: YVA tiedotusinstrumenttina.

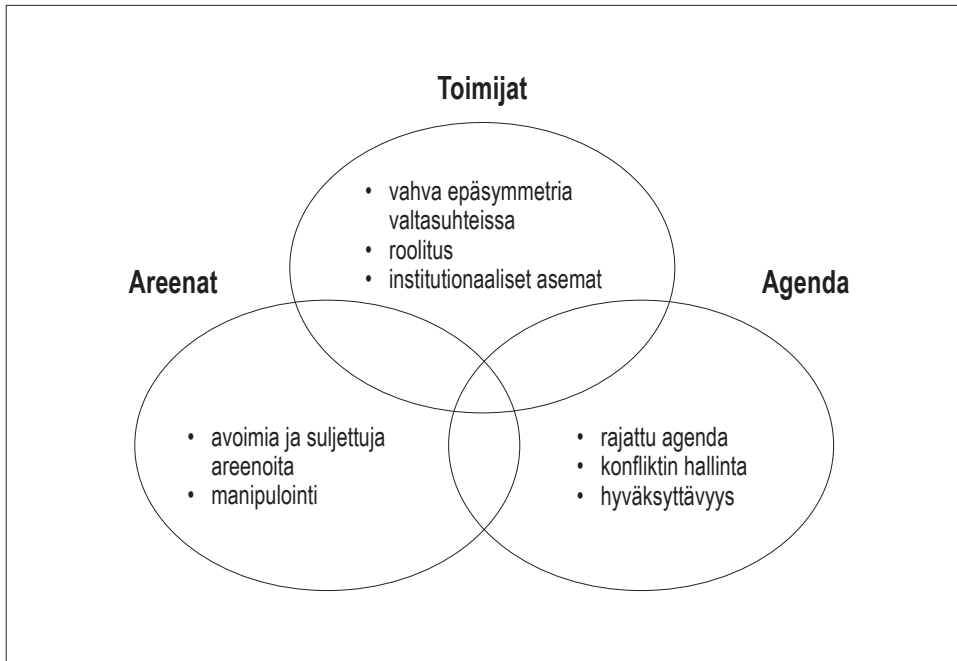
Toimijoiden välisissä valtasuhteissa on vahvaa epäsymmetriaa, ja joitain osallistumisen areenoita saatetaan avata valikoidusti eri osallistujille (kuvio 12). Poliittikaverkostona YVA saa päätöksentekoyhteisön piirteitä. Tieto on korostuneesti vallankäytön väline. Poliittikaverkostossa valtaa käyttävät ne, joilla on olennainen tieto hallussaan sekä kyky hankkia ja muokata sitä. Myös agendan määrittely on tiukkaa. YVA:ssa korostuu tässä interventiotieteissä kognitiivinen tieto. Toiminta antaa eväät lähinnä tiedollisten kiistojen ratkaisuun: arvo- ja intressikiistat pyritään rajaamaan YVAN ulkopuolelle. Asiantuntijuus korostuu ja YVA toteuttaa vuorovaikutteisen suunnittelutyylin sijaan perinteistä teknokraattista ajattelua.

6.5.4 YVA osallistumisen hallinnan ja muokkaamisen välineenä

Neljäntenä interventioteoriana on malli, jossa YVA nähdään kansalaismielipiteen hallinnan ja muokkaamisen välineenä. Mallissa osallistuminen voidaan nähdä lainsäädännön taholta asetettuna toimena, joka saattaa hidastaa suunnittelua ja hankkeiden toteutusta. YVA ei nähdä niinkään ympäristöongelmien ratkaisukeinona, vaan tapana edistää kyseessä olevaa hanketta. YVA tarjoaa helposti hallittavan foorumin, jossa hanketta vastustavia näkemyksiä voidaan muokata. Taustalla voi olla lukkiutunut dikotomia asiantuntijoista ja maallikoista ilman, että paikallisten asukkaiden kontribuutiota osataan arvostaa suunnittelussa (Lawrence 1997, 92).

Tämä interventioteoriana ei täytä mitään deliberatiivisen YVA-menettelyn kriteereitä. Suunnittelu ei perustu kollektiiviseen ongelmanmäärittelyyn, eikä osallistuminen ole inklusiivista ja tasa-arvoista. Vuorovaikutteisuus voi jäädä vajavaiseksi toimijoiden välillä eikä YVA mahdollista deliberatiivista keskustelua. Kansalaisosallistumisen kannalta tämä malli on siis kaikkein heikoin ja ei-toivottavin. Osallistumisen eri tasojen näkökulmasta tämä interventioteoriana sisältää keskeisten toimijoiden välistä kumppanuutta, mutta osallistumisen muoto jää monen toimijan osalta kuulemisen tasolle. Osallisuus on tieto- ja suunnitteluosallisuutta, mutta verkoston toimijoilla on keskenään hyvin erilaiset roolit: joillakin on keskeinen status mutta toisille voi jäädä pelkkä tiedotuskohteen rooli. Interventioteoriana edustaa tyyppillistä kriittistä osallistumisparadigmaa, jossa osallistuminen saa politiikan tekemisen statuksen.

Interventioteoriana kuvaama tilanne sisältää toimijoiden välisiä epäsymmetrisiä valtasuhteita poliittikaverkoston sisällä (kuvio 13). Esimerkiksi hankevastaava voi määrittellä YVAN asiakysymyksiä ja rajata agendaa sekä pyrkiä valikoimaan osallistujia eri areenoille. Kriesi (2002, 6) kuvaa tilannetta valta-asetelmana, jossa hallitseva eliitti kykenee määrittelemään sekä osallistumisen sisällön että ulkoiset rakenteet omien intressiensä mukaisesti. YVA:ssa saatetaan hyödyntää monenlaista tietoa, joskin kognitiivinen tieto on pääosassa. Osallistumisen ja eri areenoille pääsemisen edellytyksenä voi olla institutionaalinen asema, esimerkiksi asiantuntijuus jossain organisaatiossa. Kansalaisten suhde tiedon tuottamiseen voi vaihdella suuresti: YVA:ssa voidaan olla kiinnostuneita kansalaisten näkemyksistä tiettyihin teemoihin, mutta toisissa kysymyksissä kansalaisille voi jäädä pelkkä tiedotuskohteen rooli. Osallistujia ei toisin sanoen käsitellä verkoston tasavertaisina jäseninä. Tiedon tuottamisen ja vaikuttavuuden mekanismit



Kuvio 13. Malli 4: YVA osallistumisen hallinnan ja muokkaamisen välineenä.

ovat monimutkaiset, kun kansalaiskontribuutio saa prosessissa tulkitsijoita ja muokkautuu. Poliittikaverkosto saa tässä interventiotieteessä myös päätöksentekoyhteisön piirteitä, tai ainakaan se ei ole perinteinen avoin asiaverkosto. Siinä on piirteitä myös asia-asiantuntija -verkostosta.

Kansalaisten osallistumista koskevista motiiveista nousevat kansalaisten mielipiteiden välittymisen kannalta kielteisesti esiin suunnittelun ja päätöksenteon tehostamista ja kansalaisten manipulaatiota koskevat tavoitteet.¹⁰⁹ Näiden tavoitteiden kannalta YVAn osallistuminen toimii parhaimmillaan hankkeen hyväksyttävyyden rakentamisen välineenä sekä hallittavana tyytymättömyyden kanavointikeinona. YVA voi myös näyttäytyä ympäristökonfliktin hallinnan välineenä.

¹⁰⁹ Päätöksenteon tehostamiseen liittyvä motiivi voi olla kansalaisten osallistumisen kannalta joko positiivinen taikka negatiivinen. Mikäli mielipiteitä halutaan aidosti ottaa huomioon, katsotaan tämän motivaation lähestyvän kansalaisten mielipiteiden välittymisen tukemista. Mikäli taas tarkoituksena on vain legitimoida hanketta ja hallita esiintyvää kritiikkiä on kyseessä manipulointi.

7. TUTKIMUSAINEISTO

7.1 YVAan osallistumisen historiallinen tarkastelu

Tutkimuksen historiallinen empiriaosuus perustuu täysin kirjalliseen aineistoon. YVA:n ja siihen osallistumisen kehitystä ja muutoksia analysoidaan muun muassa komiteamietintöjen, lainvalmisteluasiakirjojen, erilaisten selvitysten, eduskunnan pöytäkirjojen sekä lainsäädäntöprosessissa koottujen lausuntojen perusteella. Esimerkiksi haastatteluja ei käytetty tässä osiossa siksi, että vanhimmillaan yli kahdenkymmenen vuoden takaisten asioiden kokoaminen muistinvaraisesti ei olisi ollut luotettavaa. Toisaalta kirjallisen aineiston riittävyys ja saatavuus ei synnyttänyt edes tarvetta haastatteluille. Kokonaisuutena tämä aineisto tarjosi kronologisen jatkumon, josta piirtyi esiin osallistumisteeman rooli suomalaisessa YVA-kentässä ja sen keskeiset muutokset yli 20 vuoden aikajaksolla.

Historiallisen osuuden tutkimusaineiston muodostivat:

- aihepiirin komiteamietinnöt (4 kpl);
- vesi- ja ympäristöhallinnon osallistumista koskevat selvitykset, mietinnöt ja raportit 1980- ja 1990-luvulta (7 kpl);
- YVA '92 -työryhmän mietintö Suomen YVA-lainsäädännöstä;
- YVA-lain valmisteluun liittyen vuonna 1992 pyydytetyt lausunnot (128 kpl);
- YVA-lain valmisteluun liittyneet asiakirjat ja hallituksen esitys;
- YVA-laki ja -asetus;
- YVA-direktiivi, osallistumisdirektiivi, Århusin sopimus;
- YVA-lain muutoksiin (1999 ja 2006) liittyneet asiakirjat ja hallituksen esitykset, uudet lakitekstit;
- YVA-lain muutoksesta 1998 pyydytetyt lausunnot (65 kpl);
- YVA-lain muutoksesta 2006 pyydytetyt lausunnot (65 kpl) sekä
- eduskunnan täysituntojen pöytäkirjat sekä valiokuntapöytäkirjat.

Komiteamietintöjen ja selvitysten osalta analyysi perustui sisällönerittelyyn: lähteistä haettiin osallistumisteemaa koskevat näkemykset ja analysoitiin kronologisena kokonaisuutena, miten eri vaiheissa

osallistumisen rooli kehittyi ja muuttui suomalaisessa YVA-keskustelussa. Samalla logiikalla käytiin läpi myös lainvalmisteluun liittyvät asiakirjat sekä hallituksen esitykset perusteluineen.

YVA-lain valmistelutyöhön sekä lainmuutosprosessiin liittyneet lausunnot koottiin ja luokiteltiin ensin lausunnonantajan mukaan 10 pääluokkaan. Tämän jälkeen lausuntojen sisältö käytiin läpi ja erotettiin varsinaiseen analyysiin vain ne, joissa oli jollain tavalla käsitelty osallistumista. Sisällönerittelyllä lausunnoista koottiin eri toimijoiden suhtautuminen osallistumiseen (positiivinen/neutraali/kielteinen) ja toimijoiden käyttämä argumentaatio.

Eduskunta-aineisto koostui täysistuntojen pöytäkirjoista ja YVA-lakia käsitelleiden valiokuntien päätöspöytäkirjoista. Valiokuntien pöytäkirjoista kartoitettiin osallistumista käsitelleet kohdat ja analysoitiin valiokuntien suhtautumista osallistumisteemaan. Päätöspöytäkirjojen ongelmana on niiden niukkuus: niistä ei käy ilmi valiokunnissa käyty keskustelu vaan lausuntomuotoon työstetyt toteamukset, joissa ilmaistaan koko valiokunnan kanta asiaan ilman eriäviä vivahteita. Täysistuntojen pöytäkirjoista käytiin systemaattisesti kaikki puheenvuorot läpi ja erotettiin tarkempaan sisällönerittelyyn ne, joissa käsiteltiin osallistumisteemaa. Puheenvuorot luokiteltiin puolueittain ja sisällönerittelyllä täsmennettiin kansanedustajien argumentaatio. Erikseen analysoitiin myös sitä, muuttuiko osallistumiseen suhtautuminen eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.

Tämän aineistokokonaisuuden kirjallisista lähteistä on myös otettu käsillä olevaan tekstiin suoria lainauksia. Niiden tehtävänä on avata toimijoiden argumentaatiota ja värittää eri aikakausia kuvaavaa analyysia. Käyttämällä suoria lainauksia vältetään myös mahdolliset väärintulkinnat keskeisissä linjauksissa.

7.2 Esimerkkihankkeet

Käsillä olevan tutkimuksen toinen empiriaosa on luonteeltaan tapaustutkimus, jossa kohteeksi on valittu kaksi hyvin erilaista YVA-hanketta. YVA-menettelyt toimivat nimenomaisesti esimerkkeinä, koska tutkimustehtävien kannalta ei ole ollut syytä arvioida suurta joukkoa YVA-menettelyjä. Tutkimuksen tavoitteistoon ei liity yleistämisen tarvetta, vaan esimerkkihankkeiden syvällinen analyysi pyrkii osoittamaan YVAan osallistumisen eri variaatioita, heikkouksia ja vahvuuksia ja sitä kautta kyseenalaistamaan osallistumiseen liittyviä itsestäänselvyksiä (ks. yleistämisestä Alasuutari 1999, 234). Kuten jo luvussa 4 tuli ilmi, valittu tutkimusote ei perustu tilastolliseen tarkasteluun ja todentamiseen, vaan esimerkkihankkeiden tarkastelua ohjaa ajatus poliittisen toiminnan ainutkertaisuudesta. Alasuutari (1999, 251) jopa kyseenalaistaa yleistettävyyden käsitteen soveltuvuuden laadulliseen tutkimukseen. Hänen mielestään olennaista on selittää tutkittava ilmiö perusteellisesti ja yleistämisen sijaan pyrkii osoittamaan mitä analyysi kertoo myös muusta kuin tutkitusta aineistosta. Kahden esimerkkihankkeen riittävyttä tukee myös käsillä olevan tutkimuksen muu aineisto (YVAan osallistumisen teoreettinen ja historiallinen tarkastelu): käsillä oleva väitöstyö ei ole pelkkä tapaustutkimus.

Esimerkkihankkeet¹¹⁰ ovat:

- 1) Posiva Oy:n käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen YVA-menettely, joka toteutettiin neljällä paikkakunnalla (Eurajoki, Kuhmo, Loviisa ja Äänekoski) 1998–1999.
- 2) Tielaitoksen valtatie 4 parannus Keski-Suomessa välillä Viisarimäki – Kanavuori, jonka YVA-menettely toteutettiin 1995–1997.

Valitsemalla kaksi toisistaan poikkeavaa hanketta on pyritty saamaan monipuolinen kuva YVA-prosessiin liittyvästä osallistumisesta ja sen eri variaatioista. Toisaalta osallistumisen vahvuuksiin ja ongelmiin liittyvien ilmiöiden voidaan olettaa olevan YVAlle verraten yleisiä, mikäli ne ilmenevät keskenään hyvin erilaisissa hankkeissa. Tielaitoksen valtatie 4 parannus oli varsin perinteinen ja tyypillinen YVA-hanke. Posiva Oy:n käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitos oli puolestaan Suomen mittakaavassa poikkeuksellisen suuri hanke, johon liittyi runsaasti jännitteitä ja ristiriitoja. Sen lisäksi, että esimerkkihankkeet eroavat toisistaan kokonsa, maantieteellisen sijaintinsa ja toteutusajankohdan suhteen, yksi perustelu valituille hankkeille oli niiden hankevastaavien erilainen kokemus YVasta. Posiva on yhden kerran 'yvaaja', kun taas Tielaitos on rutinoitunut hankevastaava.

Esimerkkihankkeiden analyysi perustuu empiria-aineistoon, jota on ollut käytössä runsaasti.¹¹¹ Aineiston käsittelyssä on pyritty yksityiskohtaiseen tarkasteluun ja sitä kautta kansalaisosallistumisen perusteelliseen analyysiin. Koska Posivan YVA oli laajuudeltaan massiivinen ja toteutettiin neljällä paikkakunnalla, on siitä käytettävissä merkittävästi enemmän aineistoa kuin tie-YVasta. Tämän vuoksi Posivan YVAa käsittelevä pääluke 11 on laajempi kuin tiehanketta käsittelevä pääluke 12. Esitystapa ja -tarkkuus ovat molempien esimerkkihankkeiden osalta silti sama: analyysi on tehty johdonmukaisesti ja kohdennettu hankkeiden erilaisuudesta huolimatta samoihin osallistumisen kannalta keskeisiin tekijöihin.

Esimerkkihankkeiden osalta tutkimusaineiston muodostivat:

- 20 observoitua Posivan YVA-menettelyn yleisö- ja pienryhmätilaisuutta;
- kysely (N=40) Posivan YVA-ohjelman yleisötilaisuuksien osallistujille;
- YVA-ohjelmista ja -selostuksista saadut kirjalliset mielipiteet (159 kpl);

110 Esimerkkihankkeiden laajemmat kuvaukset ovat lukujen 11 ja 12 alussa. Olen hyödyntänyt valittuja esimerkkihankkeita aiemmissa tutkimuksissani, jotka ovat käsillä olevan väitöstyön pohjana.

111 Työn fokus on YVA-menettelyssä ja siksi tutkimuksessa on rajauduttu vain YVAssa käytettyihin osallistumiskeinoihin. Tämän vuoksi esimerkiksi yleisönosastokirjoittelua ei ole analysoitu, vaikka sitä voidaan pitää tärkeänä osallistumis- ja vaikuttamiskanavana ja esimerkiksi ydinjätteiden loppusijoituksesta kirjoitettiin ahkerasti eri lehdissä (ks. esim. Raittila 2000; Raittila & Vehmas 2001). YVAN ulkopuolelle kanavoitunut kansalaisosallistuminen on silti tärkeätä huomioida myös analysoitaessa YVA-menettelyä osallistumisen välineenä. Posivan ydinjätehankkeesta ei ole myöskään analysoitu palautelomakkeita, joita oli yhtiön jakamissa tiedostuslehdissä (ks. esim. Pasanen 1998) eikä tutkimuspaikkakunnilla tehtyjä teemahaastatteluja (Viinikainen 1998). Näistä jälkimmäisessä arvioitiin hankkeen sosiaalisia vaikutuksia: haastatteluja voidaan pitää keinona osallistua YVA-menettelyyn.

- kahdeksan haastattelua (tie-YVAn yhteysviranomainen, 4 kuntien YVA-yhteyshenkilöä, 2 Eurajoen luottamushenkilöä ja tie-YVAn konsultti)¹¹²;
- kolme puhelinhaastattelua (hankevastaavan edustajia) ja kaksi sähköpostihaastattelua (kaksi Posivan tutkimuskoordinaattoria);
- neljä YVA-yhteyshenkilöiden päiväkirjaa;
- tie-YVAn yleisötilaisuuksien muistiot;
- tie-YVAn yhteistyöryhmän kokouspöytäkirjat (2 kpl);
- hankevastaavan laatimat YVA-dokumentit, kuten YVA-ohjelma ja -selostus tiivistelmiseen molemmista esimerkkihankkeista;
- yhteysviranomaisen lausunnot YVA-ohjelmasta ja -selostuksesta molemmista esimerkkihankkeista sekä
- YVA-tilaisuuksia koskeneet lehti-ilmoitukset ja yhteyshenkilöitä koskeneet lehtijutut.

Yleisö- ja keskustelutilaisuudet

Tutkimusaineistona on käytetty tie-YVAssa tilaisuuksien pöytäkirjoja ja niistä tehtyjä koosteita. Ydinjäte-YVAn aineiston muodostavat näiden lisäksi tilaisuuksissa tehdyt muistiinpanot sekä Posivan ja tutkimuskuntien paikallislehdissä julkaisema ilmoitusmateriaali. Kaksi tutkijaa observoi Posivan YVA-tilaisuudet (18 kpl) ja keskustelun kulkua kirjattiin sillä tarkkuudella, että kaikki käytetyt puheenvuorot rekisteröitiin ja puheenvuorojen keskeinen sisältö tallennettiin. Tilaisuuksissa laskettiin osallistujien kokonaismäärä ja sukupuolijakauma sekä arvioitiin ikäjakauma. Lisäksi arvioitiin tilaisuuksien ilmapiiriä.

Analyysivaiheessa keskustelun observointimateriaali litteroitiin, keskusteluun osallistuneet koodattiin ja tilaisuudet jaettiin osiin. Osallistumisen ja keskustelun kasaantumista on arvioitu kvantitatiivisesti. Yleisö on luokiteltu osallistumisaktiivisuuden mukaan osallistujatyyppeihin. Puheenjohtajien toiminnasta arvioitiin lähinnä sitä, miten he rajasivat keskusteluagendaa ja jakoivat puheenvuoroja. Ydinjäte-YVAn ohjelman kuulemisvaiheen tilaisuuksissa toteutettiin myös osallistujakysely, jossa koottiin osallistujien näkemyksiä YVA-menettelystä ja siinä mukana olevista toimijoista, kansalaisosallistumisen mahdollisuuksista sekä kommentteja itse tilaisuudesta. Vaikka kyselyn vastausprosentti jäi pieneksi (40), antoi se kuitenkin tarkentavaa taustatietoa tilaisuuksiin osallistuneista henkilöistä.

Kirjalliset mielipiteet

Kirjalliset mielipiteet ovat YVA-lainsäädännön edellyttämä osallistumisen minimitaso: kaikissa YVA-menettelyissä tulee tarjota mahdollisuus kirjallisten mielipiteiden jättämiseen YVA-ohjelmasta ja -selostuksesta. Tutkimuksessa lähdetään siitä oletuksesta, että kansalaisten eri osallistumisareenoilla esittämät

¹¹² Haastatteluista kaksi (Kalli ja Östman) on Matti Kojon tekemiä, muista vastasi Pekka Hokkanen.

näkökannat esiintyivät pääsääntöisesti myös kirjallisissa mielipiteissä.¹¹³ Näin ollen tarkastelemalla kirjallisia mielipiteitä voidaan olettaa saatavan verraten hyvä ja kattava kuva kaikista hankkeeseen liittyneistä kansalaismielipiteistä. Tähän viittaa myös aineiston kylläntyminen.¹¹⁴ Tällä perusteella kansalaisosallistumisen sisällön, siis politiikkaverkoston asiakysymyksen, analysointi on tehty molemmissa esimerkkihankkeissa pääsääntöisesti kirjallisten mielipiteiden perusteella. Näin siksikin, että kirjallisena aineistona se on luotettavasti koottavissa ja analysoitavissa, kun taas tilaisuusobservointien muistiinpanojen tai pöytäkirjojen varassa oleva sisällönerrittely sisältäisi monia epävarmuuksia ja luotettavuusongelmia. Lisäksi kahden esimerkkihankkeen yleisötilaisuuksista ei ollut käytettävissä samankaltaista observointiaineistoa. Kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuutta on arvioitu suhteessa hankevastaavan YVA-selostukseen sekä yhteysviranomaisen lausuntoihin.

Taulukko 3. Kirjallisten mielipiteiden määrä esimerkkihankkeissa.

	Mielipiteet YVA-ohjelmasta	Mielipiteet YVA-selostuksesta	YHTEENSÄ
Tiehanke	15	9	24
Ydinjätehanke	120	15	135
YHTEENSÄ	135	24	159

Kirjallisia mielipiteitä analysoitiin ensisijaisesti laadullisen tutkimuksen keinoin. Tosin myös määrällisen tutkimuksen keinoja käytettiin. Kirjalliset mielipiteet käsiteltiin systemaattisesti ja kattavasti, sillä osallistumisen kannalta kaikkia näkökantoja pidettiin arvokkaina. Näkökannalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa mitä tahansa kansalaisten mielipiteissä esiintynyttä hankkeeseen liittyvää huomiota tai argumenttia. Lähes kaikissa kirjallisissa mielipiteissä esitettiin useita erilaisia näkökantoja. Aluksi kirjalliset mielipiteet luettiin läpi, ja niistä kirjattiin ylös kaikki esiintyneet näkökannat. Kyseinen tapa jäsentää aineistoa ja antoi siitä hyvän yleiskuvan. Samalla varmistettiin, ettei näkökantoja jäänyt huomioimatta.

113 Tätä tukevat myös tilaisuusobservoinnit, joista on voitu pääpiirteissään käydä läpi kansalaisten esittämiä näkökantoja sekä muun muassa Leskisen ym. (1997), Pasasen (1998) ja Viinikaisen (1998) tutkimukset, joissa on koottu Posivan YVA-menettelyssä ilmaistuja kansalaisnäkemysä.

114 Aineiston kylläntymisellä (saturaatio) tarkoitetaan sitä, että uusia näkökantoja ei enää jossakin vaiheessa ilmene. Kirjallisia mielipiteitä tarkasteltaessa havaittiin, että samat näkökannat alkoivat toistua.

Jotta aineisto olisi hallittavissa, koottiin näkökantoja yleisempien teemojen alle. Haverinen (1999, 28–30) erottaa kahdeksi erilaiseksi lähestymistavaksi aineistolähtöisen ja suunnittelulähtöisen teemalistat tekemisen. Suunnittelulähtöinen teemalista nojaa hankevastaavan esittämään YVA-agendaan, mutta se voi ohjata liikaa teemojen valintaa, jolloin tärkeitä asiasisältöjä saattaa jäädä teemalistan ulkopuolelle. Tässä tutkimuksessa tehty aineiston teemoittelu edusti aineistolähtöisyyttä.¹¹⁵ Aineistoa pyrittiin kuvaamaan mahdollisimman kattavasti ilman valmista teemalistaa tai ennako-oletuksia.¹¹⁶ Teemoittain luokiteltujen näkökantojen esiintyminen on kuvattu taulukkomuodossa.¹¹⁷ Teeman toistuminen tulkitaan teeman merkittävyudeksi koko kirjallisten mielipiteiden joukossa. Määrällisen tarkastelun yhteydessä tarkasteltiin erikseen myös sitä, millaisia teemoja esiintyi yksityisten kansalaisten ja toisaalta järjestöjen jättämässä mielipiteissä. Lisäksi ydinjätehankkeessa mielipiteitä tarkasteltiin paikkakunnittain.

Näkökantojen kirjaamisen yhteydessä arvioitiin myös sitä, millaista argumentointitapaa kyseisen näkökannan osalta käytetään. Yleinen tapa (esim. Paldanius 1992, 9; Haverinen 1999, 13) jäsentää kansalaisten mielipiteitä ja argumentaatiota on ajatella, että kansalaisten näkemykset voivat koskea arvokannanottoja, konkreettisempia ja välittömämpiä etuja eli intressejä tai todellisuutta koskevia käsityksiä eli tietoa.¹¹⁸ Käytännössä kansalaisten esittämät mielipiteet eivät aina jakaudu edellä mainitun jaottelun mukaisesti. Jotkin näkökannat saattavat koskea selkeästi esimerkiksi kansalaisten intressejä, mutta usein näkökantoihin liittyy sekä arvoja, intressejä että tietoja koskevia seikkoja. Voidaan ajatella, että jaottelu kuvaa ihmisten tapaa argumentoida näkemyksiään monin keinoin pyrkiessään saamaan niitä kuuluviin.

Tutkimuksessa arvioitiin millaisen aseman kansalaisten mielipiteistä esiin nouseet teemakokonaisuudet saivat YVA-ohjelmassa ja -selostuksessa sekä yhteysviranomaisen lausunnoissa. Tarkastelulle luotiin kolmiportainen jaottelu, jossa teemat voivat saada YVA-dokumenteissa erilaisen kohtelun.

- 1) Mikäli mielipiteissä esiintynyttä teemaa käsiteltiin tavalla, joka antoi mahdollisuuden vaikuttaa hankkeeseen jo sen suunnitteluvaiheessa, katsottiin, että teema otettiin mukaan YVA-agendalle.¹¹⁹
- 2) Mikäli mielipiteissä esiintynyttä teemaa ei varsinaisesti otettu huomioon hankkeen suunnitteluvaiheessa, mutta kansalaisten mielipiteet saatettiin tiedoksi myöhempää päätöksentekoa varten, katsottiin, että teema saatettiin tiedoksi päätöksentekijöille.

115 Vrt. Haverisen (1999) tapaa määritellä aineistolähtöisyys esimerkiksi Lappalaisen (1997), jonka mukaan aineistolähtöisessä ja -keskeisessä tutkimusprosessissa varsinainen tutkimusongelmakin formuloituu vasta aineistoon tutustumisen jälkeen. Lappalainen korostaa aineistojen sisällöllistä merkitystä, ei niinkään niiden muodollista asemaa.

116 Samaan tapaan aineistoa lähestyvät mm. Kojo (2000a) kuvaillessaan Posivan YVAN selostusvaiheen mielipiteitä sekä Raittila (2000) analysoidessaan medioissa käytyä keskustelua loppusijoituksesta.

117 Kukin näkökanta kirjattiin yksittäisestä kirjallisesta mielipiteestä vain yhteen kertaan. Toisin sanoen vaikka sama näkökanta toistui kirjallisessa mielipiteessä useampaan kertaan, se kirjattiin silti vain kertaalleen.

118 Ks. vastaavanlaisesta jaottelun logiikasta esim. Peltonen ja Villanen (2004), jotka käyttävät samaa kolmijakoa erilaisten konfliktien typologiassa.

119 Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että näkökanta vaikutti joko hankevastaavan tai yhteysviranomaisen toimintaan YVA-dokumenteista havaittavalla tavalla.

- 3) Mikäli mielipiteissä esiintynyttä teemaa käsiteltiin YVA-dokumentissa, mutta syntyi vaikutelma, jonka mukaan kansalaisten mielipiteillä ei ollut todellisia vaikutusmahdollisuuksia, katsottiin, että teemaa käsiteltiin manipulatiivisesti.¹²⁰ Mikäli mielipiteissä esiintynyttä teemaa ei käsitelty lainkaan, katsottiin, että teema jätettiin huomioimatta. Tämä on selkeä esimerkki YVAN käytöstä kansalaismielipiteen hallinnan ja muokkaamisen välineenä. Kansalaiset voivat osallistua, mutta sillä ei ole merkitystä prosessin kululle.

Mikäli teemaa oli käsitelty, yhteysviranomaisen lausuntojen osalta tarkasteltiin:

- Missä osissa lausuntoa teemaa käsitellään (varsinainen lausunto-osa vai liiteosa)?¹²¹
- Mihin toimijoihin yhteysviranomaisen viittasi omaa lausuntoaan muotoillessaan?
- Kehottiko yhteysviranomaisen hankevastaavaa tarkastamaan teemaan liittyviä asioita?

YVA-selostuksen osalta tarkasteltiin seuraavia asioita:¹²²

- Missä YVA-selostuksen osioissa teemaa käsiteltiin?
- Millaista uutta tutkimustietoa hankevastaava oli aiheesta tuottanut?
- Muuttuiko hankevastaavan kanta tai argumentaatio YVA-ohjelman ja YVA-selostuksen välillä?
- Kommentoiko hankevastaava kansalaisten esittämiä näkökantoja?

YVA-yhteyshenkilöt

Ydinjätehankkeen tutkimuskunnat nimesivät YVA-menettelyn ajaksi erityiset YVA-yhteyshenkilöt. YVA-yhteyshenkilöitä haastateltiin YVA-ohjelman kuulemisajan jälkeen.¹²³ Yhteyshenkilöiden valintaa ja tehtävän määrittelyä selvitettäessä käytettiin myös tutkimuskuntien ja Posivan välisten yhteistyöryh-

120 Tällaisessa tapauksessa YVA näyttäytyy esimerkiksi hankevastaavan työkaluna terapoida kansalaisia tai kontrolloida hankkeeseen kohdistuvaa vastustusta. Toisaalta analyysissa on tiedostettu, että yhteysviranomaisella tai hankevastaavalla on voinut olla perusteltu syy jättää jokin mielipide huomioimatta.

121 Teeman katsottiin pääsevän osaksi YVA-agendaa, jos sitä oli käsitelty varsinaisessa yhteysviranomaisen lausunto-osiossa niin, että sen huomioon ottamista YVA-menettelyssä tai hankkeen jatkosuunnittelussa edistettiin. Muutoin katsottiin, että teema ainoastaan saatetaan tiedoksi päätöksentekijöille.

122 Kansalaisnäkemysten välityminen YVA-selostukseen on erityisen tärkeää, sillä YVA-selostus on olennainen YVA-menettelyssä syntyvä dokumentti, joka on päätöksentekijöiden hyödynnettävissä ja joka osaltaan takaa YVAN laadun ja vaikuttavuuden (esim. Pölönen 2006b, 488).

123 Aineistonhankintakeinona haastattelulla on monia etuja. Ennen kaikkea se on menetelmänä joustava. Haastateltavien vastauksia pystytään tarvittaessa selventämään ja syventämään jatkokysymyksillä. Toisaalta haastattelu on verraten aikaa vievä menetelmä, joskin tässä tapauksessa haastateltavien pieni määrä helpotti aineiston kokoamista ja analysointia. Haastattelumenetelmää on kritisoitu siitä, että haastattelutilanteessa haastattelija ja haastateltava saattavat toimia tahtoen tai tahtomattaan tiettyjä tavoitetta edistävällä tavalla. Haastattelussa on esimerkiksi taipumus antaa sosiaalisesti hyväksytyjä vastauksia. Tulee myös muistaa, että haastatteluaineisto on aina konteksti- ja tilannesidonnaista. (Hirsjärvi ym. 1997, 200–202.)

mien (Kuhmossa seurantaryhmän) pöytäkirjoja sekä Kuhmon osalta kaupunginhallituksen pöytäkirjoja.

Eri toimijoiden yhteydenpitoa YVA-yhteyshenkilöihin selvitettiin päiväkirjalla, jota yhteyshenkilöt pitivät YVA-ohjelman ja -selostuksen kuulemisaikoina.¹²⁴ Päiväkirjalla selvitettiin yhteydenpidon määrää ja luonnetta. Yhteydenpitoa koskevia tietoja tarkennettiin ja täydennettiin YVA-yhteyshenkilöiden haastatteluiden yhteydessä. Haastatteluissa käytiin myös läpi mahdollisia kuulemisajan ja päiväkirjan ulkopuolisia yhteydenottoja. Yhteydenotot luokiteltiin ja yhdistettiin kaikkien tutkimuskuntien osalta taulukkomuotoon. Päiväkirja-aineisto luokiteltiin myös yhteydenottajien ja yhteydenoton syyn mukaan.

YVA-yhteyshenkilöiden roolia ja siitä tiedottamista tarkasteltiin myös paikallislehdistä kerätyn materiaalin avulla. Tutkimuskuntien paikallislehtiä seurattiin kolmena ajanjaksona. Seurattavia lehtiä olivat Uusi Rauma (raumalainen kaupunkilehti, ilmestyy myös Eurajoella), Kuhmolainen (Kuhmo), Loviisan Sanomat (Loviisa), Östra-Nyland (Loviisa) ja Sisä-Suomen Lehti (Äänekoski). Lehtiaineistoa kertyi erittäin vähän ja sillä oli lopulta ainoastaan muuta tutkimusaineistoa täydentävä rooli. Posivan tiedotusmateriaalista selvitettiin sitä, miten YVA-yhteyshenkilöistä tiedotettiin yleisölle. Tarkasteltavina olivat tutkimuskunnissa joka kotiin jaetut Posivan YVA-tiedotteet, ”Posiva tutkii” -liitelehdet, jotka ilmestyivät tutkimuskuntien paikallislehtien liitteinä sekä Posivan YVA-ohjelma ja -selostus ja näiden lyhennelmät. Koska Posivan tiedotusmateriaali YVA-yhteyshenkilöistä oli aineistona hyvin niukka, niin sitä täydennettiin analysointivaiheessa kahdelle Posivan tutkimuskoordinaattorille lähetetyllä sähköpostikyselyllä. Tällä haluttiin täsmentää Posivan näkemyksiä 1) yhteyshenkilöiden toiminnalle asetetuista tavoitteista, 2) yhteyshenkilöiden valinnasta ja 3) toiminnan onnistumisesta.

124 Päiväkirja on verraten harvoin käytetty aineistonkeruumenetelmä. Tässä tutkimuksessa yhteydenottoja kokoa-
valla ja vuorovaikutusta kartoittavalla päiväkirjalla pyrittiin keräämään sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista
aineistoa. Päiväkirjaa käytettiin tutkimuksessa hyvin strukturoidussa muodossa, jolloin päiväkirja edustaa erään-
laista itseohjattua kyselylomaketta. (Hirsjärvi ym. 1997, 214–215.)



Osallistumisen kehitys





Ensilinjaukset osallistumisesta

Pitkä poliittinen kamppailu

YVA-lainsäädännön muutokset kansalaisosallistumisen kehystäjänä

8. ENSILINJAUKSET OSALLISTUMISESTA

8.1 Komiteamietintö 1982: osallistumisen tarve tunnistetaan

Suomalaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn eräänlaisena lähtölaukauksena voidaan pitää sisäasianministeriön keväällä 1981 asettamaa työryhmää, jonka tehtävänä oli ”*laatia ehdotus valtakunnalliseksi merkityksellisten rakennus- ja kehittämishankkeiden ympäristövaikutusten arvioimiseksi ja ennakkoimiseksi sekä arviointimenetelmien kehittämiseksi*” (KM 1982, 3). Työryhmän tuli selvittää millaisiin hankkeisiin YVA-menettelyä tulisi soveltaa, millaisia menetelmiä arviointiin tulisi Suomen olosuhteissa käyttää ja millaisia jatkotoimenpiteitä asia edellyttää. Sen sijaan varsinaisen YVA-lain laatiminen ei ollut työryhmän tavoitteena.¹²⁵

Työryhmän laatima komiteamietintö ”Ympäristövaikutusten arviointi” (KM 1982) on ensimmäinen suomalainen kirjallinen dokumentti, jossa käsitellään kokonaisvaltaisesti YVA-menettelyä.¹²⁶ Ennen kaikkea komiteamietintö on ensimmäinen asiakirja, jossa arvioidaan myös osallistumiskysymystä ympäristövaikutusten arvioinnissa. Erilaisten hankkeiden ympäristövaikutuksiin oli satunnaisesti kiinnitetty huomiota jo 1960-luvun loppupuolelta lähtien. Näihin tarkasteluihin ei liittynyt kuitenkaan mitään yhtenäistä käytäntöä tai arvioimisen systemaattisuutta, eikä taustalla ollut yhtenäistä ympäristönsuojelun lainsäädäntöä. Ympäristövaikutusten arviointia ei ollut kytketty mihinkään suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmiin. Asenteet ympäristövaikutusten arvioimista kohtaan olivat nihkeät ja osaaminen oli eri toimijatasoilla vaatimatonta. Satunnaiset ja sektoroituneet vaikutusten arvioinnit tehtiin yleensä suunnittelun loppuvaiheessa ilman arviointien kytkemistä toisiinsa ja tarkastelut olivat tekniikkaorien-toituneita ja vaikeaselkoisia (Sairinen 2000, 158). Osa vaikutusten arvioinneista tehtiin hankkeiden lupaprosessien yhteydessä, joissakin tapauksissa suuriakin hankkeita toteutettiin ilman minkäänlaista ympäristövaikutusten arviointia tai kuulemiskäytäntöjä.

125 Tässä tutkimuksessa ei tarkastella työryhmän toimintaa ja komiteamietinnön sisältöä yleisesti, vaan tarkastelu rajautuu osallistumisteemaan. Voidaan kuitenkin todeta, että yli kymmenen vuotta myöhemmin voimaan tulleen YVA-lainsäädännön sisältämät elementit olivat esillä jo työryhmän ehdotuksissa (esim. Kaskinen 1998, 66).

126 Tosin jo vuonna 1978 SITRA oli ottanut kantaa ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuuteen (Kaskinen 1998, 66).

Osallistumisteema oli komiteamietinnössä yllättäväkin näkyvästi esillä. Jo tekstin taustaosuudessa työryhmä nosti esiin osallistumiseen liittyvät puutteet, kansalaisten tyytymättömyyden ja kehittämistarpeet:

”Kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet on kanavoitu pääasiassa edustuksellisten elinten kautta. Yksityisen kansalaisen mahdollisuudet vaikuttaa elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon on useissa yhteyksissä todettu riittämättömäksi. Tyytymättömyys poliittisiin päätöksentekojärjestelmiin on viime vuosina purkautunut eräissä tapauksissa ns. kansalaistottelemattomuutena. Vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen onkin selvitetty mm. hallintomenettelylain yhteydessä, hallinnon oikeusturvakomiteassa, osallistumistoimikunnassa ja lähidemokratiatoimikunnassa. Ympäristövaikutusten arviointimenettely on myös tältä osin yksi keino parantaa nykyistä tilannetta.” (KM 1982, 12.)

Työryhmä näytti ottaneen osallistumiskysymyksen vakavasti. Kansalaisten osallistumiseen liittyviä ongelmia ja puutteita ei pyritty millään tavalla peittelemään tai vähättelemään – osallistumisen kehittämisen tarve tunnistettiin ansiokkaasti. Huomionarvoista on työryhmän näkemyksissä kaksi seikkaa: osallistumisesta puhutaan ensinnäkin muodoltaan suorana ja ennakkollisena, edustuksellisen järjestelmän täydentäjänä, ja toiseksi, osallistumiseen liitetään lähtökohtaisesti vaikuttavuus. Asia käy esimerkiksi ilmi työryhmän määrittellessä mitä ympäristövaikutusten arviointimenettelyltä odotetaan: *”Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen on yksi ympäristövaikutusten arvioinnin tavoite. Periaatteena on, että kansalaiset voisivat vaikuttaa jo suunnitelman tai toimen valmisteluun, jolloin saavutetaan vaikutusalueen väestön kannalta edullisin ratkaisu ja tarve valittaa päätöksistä vähenee.” (KM 1982, 16–17, alleviivaukset PH).*

Kuvatessaan myöhemmin ympäristövaikutusten arvioimisen nykytilaa ja vallitsevia käytäntöjä, työryhmä varasi oman alaluvun kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksille.¹²⁷ Työryhmä nosti esiin, että ympäristöä koskeva päätöksenteko koskettaa laajoja väestöjoukkoja ja päätösten merkitys asukkaille on suuri. Lisäksi tekstissä nostettiin esille, että kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet voidaan jakaa kahtaalle: yhtäältä osallistumalla ennakkovalmisteluun ja toisaalta jälkikäteen jo tehtyihin päätöksiin (valitus ja muutoksenhaku). Työryhmän mielestä ennen kaikkea ennakkollista osallistumista tulisi kehittää ja vahvistaa. Tämä edellyttää myös selkokiehisen ja ymmärrettävän informaation saatuutta ja lisääntyvää läpinäkyvyyttä. (KM 1982, 105.)

Työryhmä kävi myös läpi voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä osallistumista koskeneita selvityksiä sekä lainsäädännöllisiä uudistuksia. Vallitseva suuntaus oli työryhmän mielestä oikea, mutta kansalaisten suoriin ja ennakkolisiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin työryhmä suhtautui silti varsin

¹²⁷ Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien nykytilaa käsitellään komiteamietinnössä yhdeksän sivua, mutta esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenetelmiä vain puolitoista sivua.

kriittisesti: ”Yleisesti on havaittu, etteivät nykyiset säännökset turvaa riittävästi kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Selvä osoitus kansalaisten tyytymättömydestä heitä ja heidän elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon on ns. kansalaistottelemattomuuden yleistyminen.” (KM 1982, 105).

Komiteamietintö linjasi kansalaisosallistumisen tilan yksiselitteisesti huonoksi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tilaus osallistumisen ja tiedonsaannin lisääjänä nousee työryhmän näkemyksistä vahvasti esille. Osallistumisen ennakkollisuus, suora luonne sekä vaikuttavuus ovat selkeästi työryhmän tavoitteenasettelussa esillä – siis samat teemat, jotka korostuvat myös nykyisessä YVA-lainsäädännössä. Komiteamietinnössä korostettiin myös tehokkaan tiedottamisen ja asiakirjojen julkisuuden tärkeyttä (KM 1982, 34). Vaikka riittävän varhainen osallistuminen ja tiedonsaanti olivatkin työryhmän näkemyksissä vahvasti esillä, mietinnössä ei otettu yksiselitteisesti kantaa siihen, missä YVAn vaiheessa tai vaiheissa osallistumismahdollisuus tulisi tarjota. Työryhmä listasi yleisinä osallistumisen käytäntöinä kaksi osallistumisvaihetta: tehtyjen arviointien tarkistaminen (YVA-selostusvaihe) sekä jälkikäteinen valitusoikeus (KM 1982, 34). Sen sijaan seulontavaiheen yhteydessä työryhmä ei puhunut kansalaisten osallistumisesta. Arvioinnin laajuuden ja kohdistamisen vaiheessa (YVA-ohjelmavaihe) osallistumisen tarpeellisuutta puntaroiitiin varovaisin sanakääntein (KM 1982, 23). Toisaalta työryhmä kyllä tunnisti aikaisen osallistumisen hyödyt: ”*Kun viranomaiset, toimenpiteen ehdottaja ja suunnittelija, sekä asiasta kiinnostuneet kansalaiset yhdessä suunnittelevat arvioinnin, myöhemmin vaadittavat lisäselvitykset ja valitukset vähenevät.*” (KM 1982, 23). Työryhmän logiikka nojasi siihen, että varhaisessa vaiheessa tehty suunnittelun linjaukset ja rajaukset vaikuttavat olennaisesti myöhemmin tehtäviin päätöksiin.

Komiteamietinnössä päädyttiin lopulta verraten toiveikkaisiin ajatuksiin siitä, miten suomalaista YVAa tulisi kehittää ja miten se osaltaan parantaisi ympäristönäkökohtien huomioimista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä lisäisi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Työryhmä summasi näkemyksensä niin, että ympäristövaikutusten arvioimisen tulisi olla olennainen osa erilaisia suunnittelujärjestelmiä, laajasti sovellettu ja kattava käytäntö. YVAn soveltamisesta päätäisi tapauskohtaisesti viranomainen. Arvioinnin toteutuksesta ja kustannuksista kantaisi päävastuun toimenharjoittaja. Työryhmä tähdensi myös vaihtoehtojen tärkeyttä sekä arvioinnin seuranta.¹²⁸ (KM 1982, 134–141.)

Osallistumisen osalta työryhmä ehdotti kuulemismenetelmien kehittämistä olemassa olevan valitusoikeuden rinnalle niin, että kaikki ne, joiden elinoloihin jokin päätös tai hanke vaikuttaa, voisivat osallistua ja ilmaista mielipiteensä jo asian valmisteluvaiheessa. Ryhmä täsmensi vielä erikseen, että kuulemisoikeuden tulisi koskea myös yhteisöjä ja järjestöjä.¹²⁹ Lisäksi ryhmä ehdotti, että keskeisiin suunnitteleasiakirjoihin liitetään selkokielinen tiivistelmä turvaamaan kansalaisten tiedonsaantia suunnitelman

128 Mietinnössään työryhmä ehdotti myös, että YVA-menettelyn toimivuutta voitaisiin testata muutamilla kokeiluhankkeilla, joista saadut kokemukset olisi hyödynnettävissä YVA-lainsäädäntöä laadittaessa. Kokeiluhankkeiksi valittiin muun muassa Soklin kaivoshanke (YM 1989) ja valtatie 3 linjausvaihtoehtojen tarkastelu (YM 1988a).

129 Täsmennys on sikäli mielenkiintoinen, että vasta vuonna 2006 YVA-lain uudistuksessa tehtiin Århusin sopimuksen edellyttämä säädöstekninen muutos, ja lakiin kirjattiin erikseen yhteisöjen ja järjestöjen osallisuus (ks. luku 10.2). Työryhmä oli tältäkin osin aikaansa edellä.

tai toimen ympäristövaikutuksista. (KM 1982, 155–156.) Osallistumisen ennakkollisuus ei jäänyt mietinnön lopputulemissa epäselväksi: ”Lisäksi työryhmä tähdentää kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämistä jo suunnittelun alkuvaiheessa.” (KM 1982, 136).

Työryhmän osallistumisnäkemystä voidaan pitää edistyksellisenä. Tämän päivän valossa työryhmän linjaukset eivät toki näyttäyty mullistavina, mutta tulee huomata 1980-luvun alun tilanne: yhtä lailla osallistuvan demokratian kuin ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen kehittymättömyys Suomessa. Työryhmän osallistumislinjauksia voidaan pitää suomalaisessa ympäristöpolitiikassa päänavauksina. Kansalaisosallistumisen merkitys suunnittelulle ja päätöksenteolle on kirjattu komiteamietintöön useaan otteeseen tavalla, joka muistuttaa vuorovaikutteisen suunnittelun periaatteita. Työryhmän näkemys osallistavasta ja keskusteleavasta suunnittelusta edustaa deliberatiivista demokratiaa, joskin työryhmän avauksissa on omat rajoitteensa ja varovainen ehdollisuus. Yhtä kaikki, osallistumisen ennakkollisuus ja varhainen mahdollisuus vaikuttaa suunnitteluun, osallistumisen suora luonne (vs. edustuksellinen demokratia) sekä osallistumisen vaikuttavuuden vaade ovat kaikki läsnä työryhmän osallistumisnäkemyksessä.

Komiteamietintö edustaa käsillä olevan työn politiikkaverkostomallia 1 eli interventioteoriana YV:stä arvopainotteisena neuvotteluprosessina. Tosin työryhmän ehdotuksista ei käy tarkasti ilmi esimerkiksi sitä, millaisia näkemyksiä sen mielestä suunnitteluagendalle voidaan ottaa mukaan: jäävätkö kansalaisten arvo- tai intressipohjaiset mielipiteet suunnittelun ulkopuolelle. Päätöksenteon erillisyyssuunnittelusta näkyy sekin komiteamietinnön tekstistä, minkä vuoksi työryhmän osallistumisnäkemyksessä on myös piirteitä malli 2:sta (YVA teknisenä tiedonkeruuprosessina). Kansalaisia pyritään kuulemaan suunnittelun varhaisessa vaiheessa, mutta asiantuntijoiden hallitseva asema ei kyseenalaistu. Olennaista on kuitenkin komiteamietinnössä otettu vahva kanta siitä, että ympäristöpoliittinen suunnittelu tulee avata myös kansalaisille ja järjestöille, jotta nämä voivat vaikuttaa varhaisessa vaiheessa itseään koskevien hankkeiden ja toimien suunnitteluun. Uusien toimijoiden ja kansalaisnäkemysten kytkeminen perinteisesti asiantuntijavetoiseen suunnitteluun edusti uudenlaista ajattelua.

Ympäristöministeriö pyysi lausuntoja työryhmän laatimasta mietinnöstä alkuvuodesta 1983.¹³⁰ Lausunnot on koottu omaksi raportiksi (YM 1983). Lausuntopyyntöön sai 103 valtionhallinnon, lääni- ja seutukaavaston ja erilaisten liittojen edustajaa, joista lopulta 79 antoi lausunnon. Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ja niiden lisäämistä käsitelti lausunnoissaan reilu 20 lausunnonantajaa. (YM 1983, 6–8, 67–71.) Työryhmän osallistumislinjausten jonkinlaisesta radikaaliudesta kertoo osaltaan palaute, mitä eri toimijat antoivat mietinnöstä.

Leimallista lausunnoissa esitetyille näkemyksille on niiden kirjavuus: osallistumisen tarpeellisuudesta ei synny yhtenäistä kuvaa, vaan mielipiteet eroavat toisistaan.¹³¹ Tosin lausunnonantajat pääsään-

130 On huomionarvoista, että komitean oli asettanut sisäasianministeriö, mutta tästä lausuntovaiheesta lähtien asiaa hoiti 1983 perustettu ympäristöministeriö (ks. ministeriön perustamisesta esim. Rouhinen 1991, 225).

131 Näkemykset osallistumisesta noudattavat pitkälle lausunnonantajien yleisempiäkin kannanottoja YV:stä ja sen tarpeellisuudesta (Sairinen 2000, 158–159). Yhtä lailla kuin koko YVA:n, niin myös osallistumiseen suhtautuivat kriittisesti muun muassa maa- ja metsätalousministeriö, vesihallitus ja Teollisuuden Keskusliitto. Sairinen

töisesti kannattivat ympäristövaikutusten arvioimisen kehittämistä ja työryhmän selvitystä pidettiin ansiokkaana perusselvityksenä. On huomionarvoista, että teemana kansalaisosallistuminen ei näyttäydä lausunnoissa yhtä keskeisenä kuin itse komiteamietinnössä. Osallistumista käsittelevät lausunnot voidaan jakaa kolmeen pääryhmään: niihin, joissa suhtaudutaan osallistumiseen positiivisesti; niihin, joissa suhtautuminen on neutraalin toteavaa; ja niihin, joissa osallistumiseen suhtaudutaan vähintäänkin kriittisesti tai jopa kielteisesti. Vähintäänkin periaatteellisella tasolla osallistumiseen suhtautui myönteisesti 13 eli selvästi yli puolet niistä 21 lausunnonantajasta, jotka ylipäätään olivat käsitelleet osallistumistee-
maa. Neutraalin kannan ilmaisi 3 ja kriittisen tai kielteisen näkemyksen 5 lausunnonantaja.

Kansalaisosallistumiseen myönteisesti suhtautuvia näkemyksiä yhdistää periaatteellinen näkemys siitä, että työryhmän esittämä ennakkollinen ja vaikuttava kansalaisosallistuminen on tavoiteltavaa ja perusteltua. Näidenkin lausunnonantajien keskuudessa tosin oltiin skeptisiä sen suhteen, missä määrin työryhmän esittämällä tavoilla ja keinovalikoimin tavoitteet ovat saavutettavissa. Periaatetta kiiteltiin, mutta käytännön ehdotukset koettiin vielä keskeneräisinä ja puutteellisinä. Lausunnoissa epäiltiin esimerkiksi osallisuuden, siis niiden toimijoiden, ketä hanke koskee, määrittäminen haasteelliseksi. Lisäksi arveltiin lisääntyvän kansalaisaktiivisuuden vain lisäävän ”turhien” valitusten määrää, vaikka työryhmä pyrkiiikin lisäämään ennakkollista osallistumista. Kritikoijat sen sijaan joko pitivät tarpeettomana kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämistä sinällään, tai näkivät asian pelkästään byrokratiaa ja kustannuksia lisäävänä tekijänä. Kriittisistä lausunnoista välittyi näkemys, että kansalaisilla on jo riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ja että edustuksellinen päätöksentekojärjestelmä on riittävä. Toisaalta näissä lausunnoissa tuotiin esille epäily kansalaisten asiantuntemuksen riittävyydestä ja kyvykkyydestä tuottaa oikeanlaista tietoa suunnitteluun. Myös työryhmän omaa kompetenssia osallistumiskysymyksissä epäiltiin. Tosin positiivisestikin suhtautuneiden joukossa oli näkemyksiä, joissa kansalaisosallistumiseen suhtauduttiin sinällään myönteisesti, mutta ehdollistettiin osallistumisen järjestyminen, mikäli se johtaa ristiriitoihin. Lausunnot antavat vaikutelman, että kansalaiset voivat kyllä osallistua, kunhan ovat suunnittelijoiden kanssa samaa mieltä. Teknokraattisen suunnitteluperinteen leima näkyy lausunnoissa. Rationaalisuuden nimissä suunnittelua ei haluta altistaa konflikteille. Näkemykset paljastavat sen, että aika ei näyttäisi olleen vielä tuolloin kypsä moniääniselle suunnittelulle, jossa mallikoiden arvo- ja kokemuspohjaiset näkemykset nähdään suunnittelua hyödyttävänä tekijöinä. Sairinen (2000, 159) tulkitsee lausuntoja niin, että kansalaisten osallistuminen nähtiin ennen kaikkea oikeutena jälkikäteeseen muutoksenhakuun, mutta ei osana ympäristövaikutusten arviointia. Siinä missä komiteamietintö edusti malli 1:n mukaista politiikkaverkostoa, eivät lausunnonantajien näkemykset sopivasta ja riittävästä osallistumisesta täyttäneet deliberatiivisen YVAN kriteereitä. Siksi lausunnonantajien näke-

(2000, 159) näkee lausunnoissa myös viitteitä hallinnonalojen välillä olleesta valtataistelusta koskien ympäristökysymysten aseitoimista valtionhallinnossa. Olihan nuori ympäristöhallinto vasta muovautumassa ja sen toiminta-alueelle siirrettiin muiden hallinnonalojen tehtäviä.

mykset YVA-menettelystä edustivat ennemminkin mekaanista tiedonkeruuta (malli 2) tai yksisuuntaista tiedotusta (malli 3).

8.2 Kotimaista hiljaiseloa ja kansainvälinen muutospaine

Komiteamietinnön ja sitä seuranneen lausuntovaiheen jäljiltä ei kuitenkaan syntynyt mitään mullistavaa kehitystrendiä suomalaisessa ympäristövaikutusten arvioinnissa. Vaikka YVA-keskustelussa oli tehty selkeä päänavaus, ei komiteamietinnöstä vielä ollut liikkeellepanevaksi voimaksi esimerkiksi YVALainsäädännön kehittämiseksi. Keskustelu ja kiinnostus ennemminkin hiipuivat.¹³² Sairisen (2000, 159) tulkinnan mukaan esimerkiksi ympäristöhallinnon johtavat virkamiehet olivat haluttomia kehittämään ja edistämään ympäristövaikutusten arviointia. Ympäristölainsäädännön kehittämishankkeissa YVA ei priorisoitunut kärkeen, vaan painopiste oli lupajärjestelmissä. Tämä näkyi luonnollisesti myös osallistumiskysymyksen statuksessa. Teema loistaa poissaolollaan esimerkiksi vuonna 1983 julkaistussa ympäristötutkimuksen kehittämisestä selvittäneessä komiteamietinnössä (KM 1983) sekä ympäristön ja kehityksen Suomen toimikunnan mietinnössä (KM 1989a).¹³³ Ympäristövaikutusten arvioimisen hidasta kehittymistä Suomessa on myös peilattu maanomistusoikeuden vahvaan asemaan oikeusjärjestyksessä. Ympäristökysymysten asianosaisten piirin laajentaminen maanomistajia laajemmalle on nähty poliittisena kiistakysymyksenä (Haila 2001b, 40).

YVA-asiat rajoittuivat 1980-luvun loppupuoliskon suvantovaiheessa pienen piirin keskuuteen. Vaikka ympäristöhallinnossa asia ei noussut näkyvälle paikalle, niin suomalainen tiedeyhteisö kiinnostui YVAsta. Erityisesti Helsingin yliopiston maankäytön ekonomian laitoksella virisi vilkas harrastuneisuus (Leskinen & Turtiainen 1987, 3–6; Sairinen 2000, 160). Yliopistotutkimus nojasi ennen kaikkea angloamerikkalaiseen YVA-traditioon. Hiljalleen YVAN kaltainen suunnittelunäkemyksen levisi myös valtionhallinnossa ja YVA-tietoisuus kasvoi esimerkiksi luonnonsuojelujärjestöissä. YVA-tutkimuksen rinnalla akateemiset YVA-toimijat edistivät suomalaista YVAa kouluttamalla 1980–90-luvun taitteessa ympäristöhallinnon valtakunnan ja aluetason henkilöstöä (Sairinen 2000, 160–161).

Uuden suunnittelujatteluun omaksuminen ei ollut mutkatonta. Sairisen (2000, 161) mukaan erityisesti osallistumiskysymys näyttäytyi haasteellisena. Hallinnossa vuorovaikutteinen suunnittelu ja kansalaisten osallistuminen ympäristöä koskevien asioiden suunnitteluun ja päätöksentekoon olivat uusia asioita, joita vierastettiin ja jopa vastustettiin. Ympäristöhallinnossa oli totuttu ajatteluun, jossa ympä-

132 Aivan pysähdyksissä ympäristövaikutusten arvioimisen kehittäminen toki ei ollut, mutta esimerkiksi ympäristöministeriön 1985 käynnistämässä ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämisprojektissa kiinnostus kohdentui lähinnä luonnontieteellisiin tarkasteluihin ja uusien arviointimenetelmien kehittelyyn (Leskinen 1986; 1987).

133 Molemmissa mietinnöissä käsiteltiin toki ympäristövaikutusten arviointia ja siihen liittyviä menetelmiä (KM 1983, 64–67; KM 1989a, 51–52). Ympäristön kehityksen Suomen toimikunnan mietinnössä YVAN kehittäminen nähtiin haasteellisena, mutta hallinnonuudistuksen keskeisimpinä tehtävinä (KM 1989a, 52).

ristövaikutusten arviointi on asiantuntijoille varattu toiminta-areena. Ympäristövaikutusten arvioinnin ideologia kuitenkin juurtui pikkuhiljaa ja siinä mukana osallistumisen ja vuorovaikutteisuuden idea. Kysymys oli ennen kaikkea asenteellisesta muutoksesta.

Samanaikaisesti ympäristövaikutusten arviointia kuitenkin edistettiin kahdella ympäristön kannalta merkittävällä hallinnonalalla: tiesuunnittelussa ja vesihallinnossa. Tiehallinto käynnisti 1980-luvun lopulla omatoimisesti ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämisen kiinteänä osana tiesuunnittelua (Tiehallitus 1990). Voidaan sanoa, että hanketyypeistä juuri tiet olivat ensimmäisenä vaikutusarvioinnin piirissä, tiehallinto oli tässä suhteessa edelläkävijä koko valtakunnassa. Yksittäisiä kehittämishankkeita käynnistettiin myös vesien hoidon alueella (Sairinen 2000, 161). Näiden lisäksi ulkoministeriö laati 1980-luvun lopulla kehitysyhteistyöprojekteihin liittyvät ympäristövaikutusten arviointiohjeet (Sairinen 2000, 162).

Osallistumisteeemakin sai 1980-luvun lopulla näkyvyyttä, vaikka itse YVA-menettelyä ei merkittävästi edistetty tai kehitetty. Vesihallitus asetti työryhmän alkuvuodesta 1985 tarkastelemaan vesiensuojelutoimenpiteiden yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia. Samassa yhteydessä työryhmä arvioi myös eri osapuolten osallistumista vesiensuojeluprosesseihin. Työryhmä arvioi sen hetkisen vesihallinnon suunnittelukulttuurin suljetuksi ja päätöksenteon kansalaisten näkökulmasta etäiseksi (Vesihallitus 1986, 18). Osallistumisen kannalta ongelmana nähtiin myös taloudellisten ja teknisten argumenttien korostuminen sekä yksioikoisen kustannus-hyötyanalyysin keskeisyys. Käytössä olleet suunnittelumenetelmät tekivät asiat maallikoille vaikeaselkoisiksi ja kansalaisten esittämille argumenteille oli käytettävien menetelmin vaikea osoittaa 'arvoa'. (Vesihallitus 1986, 18–19.)

Vesiensuojelussa näyttäisi vallinneen 1980-luvulla politiikkaverkostomalli 2:n kaltainen tilanne. Osallistuminen rajoittui parhaimmillaankin kansalaisten kuulemiseen (Vesihallitus 1986, 24–25). Työryhmä ehdotti suunnittelun kehittämistä vuorovaikutteiseen suuntaan, jossa kansalaisten ja erilaisten intressiryhmien rooli suunnittelussa korostuu ja näiden näkemykset välittyvät vaikuttavalla tavalla suunnitteluun ja päätöksentekoon. Ryhmä korosti eri intressiryhmien roolia ja moniäänistä suunnittelutapaa, jossa osallistumisjärjestelyjen keskeinen tavoite tulisi olla erilaisten arvojen ja tavoitteiden välittäminen varsinaiseen suunnitteluun (Vesihallitus 1986, 26). Ryhmän konkreettinen ehdotus oli vesiensuojeluhankkeisiin perustettava ”yhteistyöryhmä”, joka olisi eri tahojen keskustelufoorumi ja jonka tuloksena syntyvä aineisto olisi arvokas pohja päätöksenteolle (Vesihallitus 1986, 93, 100). Työryhmän selvityksen jälkeen toteutettiin kolme kokeiluhanketta, joissa sovellettiin yhteistyöryhmäideaa ja pyrittiin edistämään vuorovaikutusta eri intressitahojen välisessä suunnittelussa. Vesi- ja ympäristöhallituksen asettama seurantaryhmä raportoi kokeiluhankkeiden kokemuksista erillisellä raportilla (Kosola 1990). Raportissa toistuvat samansuuntaiset näkemykset: vesiensuojelussa tulee kehittää vuorovaikutteista suunnittelua, joka mahdollistaa eri intressitahojen näkemysten välittymisen. Samalla suunnittelijan perinteinen rooli muuttuu eri sidosryhmien ja maallikoiden näkemysten kokoajaksi ja tulkitsijaksi perinteisen asiantuntijatyöskentelyn rinnalla.

Sama osallistumista uudella tavalla korostava ajattelu välittyi myös marraskuussa 1990 pidetyn osallistumisseminaarin aineistosta (Vesi- ja ympäristöhallitus 1991). Ympäristövaikutusten arvioinnin

kehittämistehtävissä toimivien valtion ja kuntien viranomaisten seminaarissa osallistuva suunnittelu, vuorovaikutus ja demokratia olivat teemoina vahvasti esillä. Seminaarin alustukset ja ryhmätyöaineistot osoittavat, että Suomessakin alkoi levitä uudenlainen suunnitteluajattelu, jonka elimellinen osa on vuoropuhelu kansalaisten kanssa. Sen hetkisessä suunnittelukulttuurissa mekaanisine kuulemisineen nähtiin paljon kehittämisen varaa, ja ympäristövaikutusten arviointimenettely nähtiin yhtenä keinona lisätä kansalaisosallistumista ja vuorovaikutteisuutta suunnittelussa (Vesi- ja ympäristöhallitus 1991, 28, 35–39, 51–54).

Myös ympäristölupajärjestelmää kehittänyt ympäristölupakomitea näki komiteamietinnössään (KM 1989b) tarvetta kansalaisosallistumisen lisäämiselle niin lupakäytänteissä kuin ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä. Komitea näki nimenomaisesti riittävän varhaisen, luonteeltaan ennakkollisen osallistumisen tavoiteltavana: *”Ympäristölupakomitea toteaa, että vapaaehtoisten kansalaisjärjestöjen on ensi vaiheessa voitava saattaa kannanottonsa riittävän ajoissa lupaviranomaisen tietoon ja ettei viranomaisen voi jättää kannanoton sisältöä huomiotta, vaikka muutoksenhakuoikeutta ei järjestöille uskottaisikaan.”* (KM 1989b, 222). Kansalaisten näkemyksiin omaa elinympäristöään koskevissa kysymyksissä piti komitean mielestä suhtautua aina vakavasti (KM 1989b, 221–222). Samassa mietinnössä otetaan myös kantaa siihen, että ympäristövaikutusten arvioimisen yhteydessä tulee taata kansalaisten tiedonsaanti ja osallistumismahdollisuus: *”Tärkeätä olisi turvata hankkeen vaikutuspiirissä asuvien ym. mahdollisuus saada riittävän varhaisessa vaiheessa tietoa suunnitelmasta sekä mahdollisuus ilmaista kantansa hankkeen toteuttamisesta, eri vaihtoehtojen paremmuudesta ym. Tämä turvattaisiin sekä velvoittamalla vaihtoehtojen kansanomaisen yhteenvedon esittämiseen että järjestämällä tarvittaessa paikalla julkisia tilaisuuksia.”* (KM 1989b, 235.) Huomionarvoista on se, että komitean osallistumislinjaukset ovat pitkälle samansuuntaisia nykyisen YVA-lainsäädännön kanssa.

Näyttää siltä, että 1980-luvun aikana suomalainen YVA-keskustelu ja aktiivisuus arviointimenettelyn kehittämiseen eteni hitaasti ja ilman johdonmukaista päämäärää. YVAN kehitymiseltä puuttui myös selkeä johtohahmo, toisin kuin 1990 alussa, jolloin ympäristöhallinto lopulta aktivoitui asiassa. Arviointitekniikoita kehitettiin, mutta Suomesta puuttui yhä yhtenäinen arviointimenettely lainsäädännöllisine kehyksineen, jolla YVA ja kansalaisosallistuminen linkitettäisiin systemaattisesti erilaisten hankkeiden suunnitteluun. Taustalla vaikutti luonnollisesti myös se, että oikeastaan koko 1980-luvun ajan Suomessa vasta rakennettiin ympäristöhallintoa yhtenäiseksi hallinnonalaksi ja pyrittiin yhtenäistämään hajanaista lainsäädäntöä (Rouhinen 1991, 225). Yksittäiset aktivoitumiset hallinnon ja tutkimuksen kentällä osoittavat kuitenkin sen, että tilaus yhtenäiselle ympäristövaikutusten arvioimiselle ja sen myötä myös systemaattiselle kansalaisten kuulemiselle ja osallistumiselle voimistui. Tästä kertovat myös poliittisen tason näkemykset: YVAN käyttöönotto otettiin esille muun muassa Valtioneuvoston ympäristöpolitiikan selonteossa 1988 (VNS 1988), samoin YVAN kehittäminen oli kirjattu sekä Harri Holkerin (1987–1991) että Esko Ahon (1991–1995) hallitusten ohjelmiin (Kaskinen 1989, 66).

Hiljalleen lisääntyneen kotimaisen aktiivisuuden lisäksi YVAN ja osallistumisen kehittymistä vauhditti kansainvälinen paine. Suomi erottui 1980-luvun lopulla läntisten teollisuusmaiden vertai-

lussa maana, jossa ei ollut käytössä varsinaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.¹³⁴ Esimerkiksi OECD kritikoitua Suomea antamassaan raportissa (YM 1988b, ks. myös esim. Sairinen 2000, 162). OECD kiinnitti huomiota siihen, että ympäristöasioilla ei ylipäätään ole kovin keskeinen rooli yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja että ympäristövaikutuksia arvioidaan tarpeettoman satunnaisesti. Raportissaan OECD ehdotti pakollista (lakisääteistä) YVAa Suomeen, joka kattaisi kaikenlaiset hankkeet ja toisi systemaattisuutta vaikutusten arviointiin (YM 1988b, 243). Yhtään vähemmälle kritiikille eivät OECD:n raportissa jääneet myöskään suomalaiset osallistumiskäytänteet. Ympäristöpolitiikan hoitoa pidettiin suljettuna, viranomaisten ja asiantuntijoiden välisenä toiminta-areenana, jossa tiedottamista, yleistä läpinäkyvyyttä ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia tulee kohentaa: *”Yleisesti näyttää siltä, että ympäristökysymyksiä koskevasta kansalaisten valistamisesta ja julkisen keskustelun rohkaisemisesta on vähät välitetty. Suurin osa tähän mennessä tuotetuista tiedoista ja tilastoista sekä tiedotusaineistoista ja julkaisuista on tarkoitettu mieluummin hallinnon sisäiseen kulutukseen. [...] Tiedonkulku kansalaisille ja tietojen sisältö täytyy ottaa uudelleen arvioitavaksi.”* (YM 1988b, 262.)

Ehkäpä merkittävin kansainvälinen muutospaine liittyi kuitenkin Suomen integraatiokehitykseen. OECD:n kritiikkiäkin enemmän lainsäädännöllisiin uudistuksiin loi painetta Suomen aktivoituminen Euroopan yhdentymiskehityksessä ja lähestyvä EU-jäsenyys. YVA-direktiivin ja -yleissopimuksen¹³⁵ edellyttämät lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimet toimivat lopullisena pontimena YVA-lainsäädäntötyön käynnistymiselle. Tosin YVA-direktiivi velvoitti Suomea jo Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen (ETA-sopimus) kautta (Saastamoinen 1997, 218–219; YM 1992, 12). ETA-sopimuksen osapuolien tuli saattaa muun muassa YVA-direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään. Oltiin tilanteessa, jossa kiihtyvä integraatiokehitys pakotti Suomea ajanmukaistamaan lainsäädäntönsä myös YVA:n osalta – ratkaiseva paine verkkaisesti edenneelle YVA-kehitykselle tuli lopulta ulkoapäin.

8.3 YVA '92 -työryhmä: ensimmäinen ehdotus YVA-lainsäädännöstä

Ratkaiseva askel suomalaisen YVA-lainsäädännön, ja sitä myötä myös osallistumiskäytäntöjen kehittämässä otettiin syyskuussa 1991, kun ympäristöministeriö asetti YVA-lainsäädäntöä valmistelevalle työryhmän. Sittemmin YVA '92 -työryhmän nimen saaneen ryhmän tehtävänä oli selvittää ne lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet, joita YVA-direktiivin toimeenpano ja YVA-yleissopimuksen

134 Samanaikaisesti YVA-kehitys oli edennyt myös EU-tasolla: YVA-direktiivi valmistui 1984 ja jäsenmaiden tuli ottaa se käyttöön viimeistään 1988.

135 Kyseessä on Espoossa 1991 allekirjoitettu YK:n Euroopan talouskomission (ECE) YVA-yleissopimus, joka koskee valtioiden rajat ylittävien vaikutusten arviointia. Osallistumisen kannalta sopimus on relevantti, sillä sopimus luo neuvottelujärjestelmän ja mekanismin kaikkien osapuolien kuulemiseksi jopa siinä määrin, että muiden valtioiden kansalaisten kuuleminen on laajempaa kuin mitä YVA-direktiivi minimissään tuolloin vaati (Saastamoinen 1997, 218).

voimaansaattaminen edellyttivät (YM 1992, 5). Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus lainsäädännöstä, toisin kuin 10 vuotta aiemmin asetetun komitean. Tilanne oli muuttunut tässä ajassa siinä määrin, että aika oli kypsä erilliselle YVA-lainsäädännölle korvaamaan hajanaiset sektorilakeihin liittyneet ympäristövaikutusten arvioinnit ja kuulemiskäytännöt. Ympäristöhallinnon järjestäytyminen ja vakiintuminen ja ympäristölainsäädännön ajanmukaistaminen edistivät YVA-lain aikaansaamista. Sairinen (2000, 175) korostaa, että YVAn kaltaisen uuden ohjauskeinon edistäminen edellytti ennen kaikkea uuden ajattelun ja suunnittelutavan vahvistumista, mikä ei koskaan voi tapahtua hetkessä. Hän puhuu ”YVA-ajattelusta”, joka oli pikkuhiljaa levinnyt ympäristöhallinnon, tiedeyhteisön ja suunnittelijoiden keskuudessa.

YVA ’92 -työryhmässä oli edustettuna valtionhallinnon eri sektoreita ja ministeriöitä. Työskentelyä johti ympäristöministeriö ja ryhmällä oli vahva ympäristöministeri Sirpa Pietikäisen tuki. Sairinen (2000, 174) näkee, että ympäristöministeriön virkamieskunnalla oli vahva rooli ryhmän työskentelyssä ja että YVA-lain valmistelua edistettiin ilman merkittävää julkista keskustelua. Ryhmä pyrki valmistelemaan asian mahdollisimman pitkälle, ennen kuin asia tuotiin julkisuuteen. Vaikka ryhmän esitys oli sinällään yksimielinen ja ristiriidaton, tiedostettiin ympäristöhallinnossa, että YVA-lainsäädäntöä kohtaan tullaan esittämään myös voimakasta kritiikkiä. Tätä julkista konfliktia pyrittiin välttämään ryhmän työskentelyn aikana.

Työryhmän mietintö valmistui kesäkuussa 1992. Mietintö oli laadittu suoraan hallituksen esityksen muotoon: ryhmä ehdotti säädettäväksi erillisen lain ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, muutoksia eräisiin voimassa olleisiin lakeihin ja laati luonnoksen YVA-asetuksesta (YM 1992, 6). Keskeistä ryhmän ehdotukselle oli ensinnäkin se, että Suomeen ehdotettiin erityislainsäädäntöä sen sijaan, että arviointia koskevat vaatimukset sisällytettäisiin lupamenettelyihin tai sitä vastaaviin menettelyihin. YVA-direktiivi olisi mahdollistanut molemmat vaihtoehdot. Toiseksi ryhmän ehdotukset nojasivat laajaan ympäristövaikutusten käsitteeseen. YVA kattaa perinteisten luontovaikutusten lisäksi vaikutukset ihmisten terveyteen, viihtyvyyteen ja elinoloihin sekä kulttuuriperintöön, yhdyskuntarakenteeseen ja luonnonvarojen hyödyntämiseen (YM 1992, 25). Kolmanneksi YVA-menettely ehdotettiin toteutettavaksi kaksivaiheisena, jolloin ensin laaditaan YVA-ohjelma ja vaikutus selvitysten jälkeen YVA-selostus. Sekä laaja ympäristövaikutusmääritelmä että YVAn kaksivaiheisuus kielivät molemmat siitä, että Suomeen haluttiin vahvaa YVA-menettelyä, joka ennemminkin ylittää YVA-direktiivin vähimmäisvaatimukset kuin pyrkii mahdollisimman kevyeen YVAan (ks. samansuuntaisesta tulkinnasta esim. Sairinen 2000, 163–164).

Neljäs keskeinen piirre ryhmän ehdotuksessa oli kansalaisten kuulemisen ja osallistumisen vahva asema. Kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen nostettiin lainsäädännön keskeiseksi tavoitteeksi: ”*Samalla edistettäisiin kansalaisten, yhteisöjen ja viranomaisten mahdollisuuksia osallistua hankkeiden suunnitteluun ja ympäristövaikutusten arviointiin sekä edellytyksiä sovittaa yhteen näkökantoja ja tavoitteita.*” (YM 1992, 19). Tavoitteisto nostaa tältä osin esiin yksipuolisen kuulemisen lisäksi vuorovaikutteisen ja moniäänisen suunnittelutavan. Ryhmän linjaukset viittaavat selvästi suunnitteluideaan, jossa pyritään huomioimaan laajasti eri toimijoiden näkemyksiä ja jopa hakemaan jonkinas-

teista konsensusta. Menetelmällisesti kansalaisten osallistuminen ehdotettiin toteutettavaksi kaksivaiheisesti: kansalaiset voivat esittää mielipiteensä sekä arviointiohjelmasta että -selostuksesta (YM 1992, 29–30).¹³⁶ Ryhmän ehdotuksen mukaisesti YVA-menettelyn alkamisesta kuulutettaisiin julkisesti, minkä tavoitteena on saada tietoa arviointiohjelmassa esitettyjen selvitysten tarpeellisuudesta ja riittävydestä. Varhaisen osallistumismahdollisuuden lisäksi on huomionarvoista, että ryhmä ei millään tavoin rajannut osallisuutta: ”*Jokaisella olisi oikeus asetuksella säädettävässä määräajassa esittää mielipiteensä arviointiohjelmasta yhteysviranomaiselle.*” (YM 1992, 29, alleviivaus PH). Sama periaate toistuu YVA-selostuksen kohdalla: ”... *jokaisella olisi oikeus esittää mielipiteensä arviointiselostuksesta ja siinä yhteydessä hankkeesta, sen vaihtoehtoista ja selvitysten riittävydestä.*” (YM 1992, 30). Tiedostaen kaksinkertaisen kuulemisen raskauden, työryhmä ehdotti myös, että tiedottaminen ja kuuleminen voidaan tarvittaessa järjestää myös hanketta koskevassa muussa menettelyssä, kuten lupamenettelyssä. Tällä ryhmä halusi välttää päällekkäisiä kuulemisia ja edistää vaikutusten arvioinnin kytkeytymistä muihin menettelyihin. (YM 1992, 30.)

Osallistumisenkin osalta ryhmän ehdotus YVA-lainsäädännöksi oli tiukempi kuin esimerkiksi YVA-direktiivi, jossa ei edellytetä kaksinkertaista kuulemistä, vaan jäsenvaltioille jätetään verraten vapaat kädet kansalaisosallistumisen toteutukselle. Silloisessa direktiivissä ei esimerkiksi määritelty osallistumistapaa, tarkkaa ajankohtaa tai yleisöä, jota hanke koskee (Direktiivi 85/337/ETY, 6 artikla). Kansalaisosallistuminen nousi Euroopan yhteisönkin ympäristöohjelmissa esille verraten myöhään. Osallistumismahdollisuuksien vahvistamistarve määriteltiin ensimmäisen kerran vasta 1987 vahvennetussa neljännessä ympäristöohjelmassa (Kumpula 2004, 253).¹³⁷ Yhteisön ympäristösäännöksille oli aluksi ennemminkin tyyppillistä, että niissä ei annettu minkäänlaisia kansalaisosallistumista koskevia säännöksiä (Kumpula 2004, 277). Vuonna 1985 annettu YVA-direktiivi edusti tässä mielessä käännettä: siinä on ensi kertaa määritelty ennakkollisen osallistumisen minimivaatimukset. Direktiivissä edellytetään sekä yleisölle tiedottaminen että yleisön kuuleminen ennen arvioitavaa hanketta koskevaa päätöksentekoa (Direktiivi 85/337/ETY, 6 artikla). YVA '92 -työryhmän ehdotus korosti juuri osallistumisen ennakkollisuutta, vuorovaikutteisuutta sekä kansalaisten tiedonsaantia.

Työryhmä linjasi kansalaisosallistumisen kerralla sille tasolle, että sen voidaan katsoa edustaneen YVAa arvopainotteisena neuvotteluprosessina (malli 1). Työryhmän ehdotuksessa YVA on politiikka-verkosto, joka on avoin lähtökohtaisesti kaikille toimijoille eikä osallistumista rajata YVAN areenoilla. Tietty ideaalisuus sisältyy tosin työryhmän näkemyksiin siitä, että esimerkiksi hankevastaava tyytyisi vain järjestämään ja tarjoamaan eri osapuolille osallistumismahdollisuuden ilman, että tämä keskeinen toimija ei pyrkisi käyttämään osallistumista ja sen väljää toteutustilaa omien intressiensä mukaisesti. YVAN agendan osalta työryhmä ei tehnyt mitään rajauksia: ehdotus avaa YVAN moniääniselle suunnittelulle, jossa

136 Kansalaisten kuulemisen lisäksi yhteysviranomaisen tulee ehdotuksen mukaan pyytää lausunnot sekä YVA-ohjelmasta että -selostuksesta hankkeen kannalta keskeisiltä viranomaisilta, kunnilta ja asiantuntijoilta (YM 1992, 29–30).

137 Tehokkaana ympäristönsuojelun toimenä osallistuminen kirjattiin vasta viidennessä ohjelmassa vuonna 1993 (Kumpula 2004, 253).

myös maallikoiden näkemykset lisäävät suunnittelun laatua. Koko silloisen suomalaisen YVA-keskustelun sekä osallistumisen kehittymisen kannalta työryhmän valinta oli tärkeä: Suomeen ehdotettiin YVA-menettelyä, joka perustuu laajaan osallistumiseen ja vuorovaikutteiseen suunnitteluun.

8.4 Vahvat näkemykset puolesta ja vastaan esille

Ympäristöministeriö pyysi työryhmän esityksestä lausuntoja kesällä 1992 yhteensä 147 valtionhallinnon, oikeuslaitoksen, kuntien, tutkimuslaitosten, yritysten ja järjestöjen edustajilta. Näkemyksensä esitti lopulta 129 toimijaa eli peräti 88 % lausuntopyyntöön saaneista (ks. lausunnonantajat liitteestä 1). Näinkin suuri lausuntomäärä kertoo jo osaltaan siitä, että asia nähtiin tärkeänä ja ajankohtaisena ja että YVA-lainsäädäntö herätti mielenkiintoa sekä erilaisia näkemyksiä. Tämä ei toisaalta ole suuri ihme, sillä lähtökohta lausuntokierrokselle oli mielenkiintoinen: työryhmä oli työskennellyt hyvin itsenäisesti ja laatinut ehdotuksensa aina valmiin lakiesityksen muotoon asti. Oli ennakoitavissa, että työryhmän esitykset herättäisivät kiivastakin keskustelua ainakin niiltä osin kuin ehdotus ylitti YVA-direktiivin ja muiden kansainvälisöikeudellisten velvoitteiden minimivaatimukset (esim. Tarasti 2004, 1–2).

Työryhmän esitys käynnisti erittäin vilkkaan keskustelun – esiin nousi voimakkaita mielipiteitä puolesta ja vastaan (esim. Kaskinen 1998, 69; Saastamoinen 1997, 220). Terävin kritiikki kohdentui kolmeen teemaan: 1) erillinen YVA-lainsäädäntö ja arviointimenettely nähtiin tarpeettomana ja päällekkäisenä lupamenettelyjen kanssa, 2) hankkeiden valinnasta hankeluutteloon oltiin eri mieltä ja 3) arviointiohjelmavaihetta kuulemisineen pidettiin raskaana ja koko prosessia tarpeettomasti paisuttavana. Koko YVA-menettelyyn ja sen tarpeellisuuteen sekä prosessin massivisuuteen liittyviä kriittisiä näkemyksiä esittivät ennen kaikkea teollisuuden, maa- ja metsätalouden sekä energiantuotannon toimijat. Heidän pelkonsa oli se, että YVAsta muodostuu tarpeettoman raskas, aikaa ja resursseja vievä prosessi, joka lisää vain entisestään byrokratiaa ja hidastaa hankkeiden toteutumista (Jokinen ym. 1994, 6). Kritiikki kulminoitui erityisesti siihen, missä määrin Suomen YVA-lainsäädäntö ylittää kansainväliset minimivaateet (Saastamoinen 1997, 220). Vastaavasti ympäristönsuojelua korostavat toimijat ilmaisivat huolensa YVAN vaikuttavuudesta ja riittävydestä (Jokinen ym. 1994, 6).

Lausunnoista erottuu selkeästi kaksi pääsuuntausta, vahvaa YVAa edustava näkemys sekä mahdollisimman kevyttä YVAa edustava kriittinen näkemys. Sairinen (2000, 167–173) kuvaa ilmiötä niin, että Suomeen syntyi kaksi ”YVA-leiriä” tai ”YVA-verkostoja”: ympäristöministeriön ja ympäristönsuojelujärjestöjen johtama vahvan YVAN verkosto sekä maa- ja metsätalouden sekä teollisuuden toimijoiden muodostama maltillisen YVAN verkosto. Näiden kahden pääryhmittymän välillä käytiin tiukkaa kamppailua, mikä väritti vastakkainasettelullaan suomalaisen YVAN kehittämistä ja siitä käytävää keskustelua YVA ’92 -työryhmän ehdotuksesta aina YVA-lain säätämiseen asti syksyllä 1994 (Sairinen 2000, 167).¹³⁸

138 Ks. pitkäksi venyneestä poliittisesta kamppailusta luku 9.

Keskeinen rintamalinjoja jakava teema oli osallistuminen: vahvan YVAN ideaan liittyi kaksivaiheinen kuuleminen kun taas kriittisen YVA-näkemyksen kannattajille olisi riittänyt yksi kuuleminen YVA-selostuksen yhteydessä (Jokinen ym. 1994, 7).

YVA '92 -työryhmän mietintö herätti siis laajaa aktiivisuutta lausunnonantajien keskuudessa. Sen sijaan tarkasteltaessa erityisesti osallistumisteemaa huomataan, että kiinnostus laski merkittävästi. Lausunnonantajista alle puolet (43 %) käsitteli launnossaan jollain tavalla osallistumisteemaa (taulukko 4). Erityisesti tutkimuslaitokset sivuuttivat teeman yhtä poikkeusta lukuun ottamatta.¹³⁹ Erilaisten etujärjestöjen ja yhdistysten launnoistakin vain vajaassa kolmanneksessa käsiteltiin osallistumisteemaa, tosin kaikki lausunnon antaneet ympäristö- ja kansalaisjärjestöt ottivat kantaa myös kansalaisosallistumiseen. Vastaavasti osallistumisteemaa käsiteltiin aktiivisesti erityisesti oikeusistuimien launnoissa: kaikissa vesioikeuksien launnoissa otettiin kantaa kansalaisosallistumiseen YVAssa. Ainoastaan korkein hallinto-oikeus ei käsitellyt osallistumista omassa launnoissaan. Myös yritysten ja ministeriöiden launnoissa osallistumisteema oli usein esillä. Lausunnon antaneista kaupungeistakin niukka enemmistö käsiteli kansalaisosallistumista.

Taulukko 4. Osallistumisteema YVA '92 -työryhmän ehdotuksesta annetuissa launnoissa.

	Lausuntoja	Osallistumista käsitelty (%)	Osallistumista EI käsitelty (%)
Ministeriöt (+Valtioneuvoston kanslia)	15	9 (60)	6 (40)
Valtion hallinto/viranomaiset	18	7 (39)	11 (61)
Oikeusistuimet	5	4 (80)	1 (20)
Lääninhallitukset/maakunta- ja seutukaavaliitot	27	10 (36)	17 (64)
Vesi- ja ympäristöpiirit	8	3 (38)	5 (62)
Kaupungit/kunnalliset toimijat	7	4 (57)	3 (43)
Yliopistot ja tutkimuslaitokset	7	1 (14)	6 (86)
Järjestöt ja yhdistykset	29	9 (31)	20 (69)
Yritykset	11	7 (64)	4 (36)
YHTEENSÄ	127	54 (42)	73 (58)

¹³⁹ Oletettavasti tähän vaikutti osaltaan se, että lausuntoa oli pyydetty lähinnä teknisen alan tutkimuslaitoksilta. Nämä profiloituivat ympäristövaikutusten arviointikentällä ensisijaisesti perinteisen asiantuntijasuunnittelun edustajina, joille kansalaisosallistuminen ei ole vaikutusten arvioimisen keskiössä.

YVA-keskustelun silloiset kiistateemat ja rintamalinjat näkyivät selvästi myös lausunnoissa. Osallistumista käsitelleet lausunnonantajat voidaan tässäkin verraten helposti jakaa kolmeen pääryhmään: 1) laajaa osallistumista kannattaviin, 2) osallistumiseen neutraalisti suhtautuviin ja 3) osallistumiseen kriittisesti suhtautuviin (taulukko 4). Ensimmäiselle pääryhmälle oli tyypillistä korostaa YVAN demokraattisia periaatteita sekä prosessin kaikkinaista läpinäkyvyyttä ja kannattaa kaksivaiheista tiedottamista ja kuulemista. Neutraalisti suhtautuneet toistivat työryhmän linjauksia ottamatta niihin varsinaisesti itse kantaa¹⁴⁰ tai antoivat joitain hyvin yksittäisiä teknisiä kommentteja esimerkiksi lain soveltamisesta tai kuulemisen määrääjoista. Kriittisesti suhtautuneet toivat esiin ehdotetun kuulemis- ja osallistumiskäytännön raskauden ja kritikoivat laajaa osallistumisoikeutta. Kannanotot koskettivat siis ennen kaikkea sitä, miten ja missä osallistuminen tulee järjestää ja kenellä on oikeus osallistua – lausunnoissa korostuivat toisin sanoen politiikkaverkoston areenat ja osallistujat.

Taulukko 5. Lausunnon antajien suhtautuminen kansalaisosallistumiseen.

	Myönteinen	Neutraali	Kriittinen
Ministeriöt	3	2	4
Valtion hallinto/viranomaiset	5	2	0
Oikeusistuimet	0	2	2
Lääninhallitukset/maakunta- ja seutukaavaliitot	7	2	1
Vesi- ja ympäristöpiirit	0	0	3
Kaupungit/kunnalliset toimijat	1	2	1
Yliopistot ja tutkimuslaitokset	0	1	0
Järjestöt ja yhdistykset	2	2	5
Yritykset	0	1	6
YHTEENSÄ	17	15	22

140 Tämä näyttää olevan tyypillistä kaikelle lausuntoaineistolle, jossa näkyy lausuntokäytännön tietty kaavamaisuus. Lausunnonantajat toistavat lausunnon kohteena olevan asiakirjan, esimerkiksi lakiehdotuksen, sisältöä ja viittaavat lausunnonpyytäjän toteamuksiin.

Jako myönteisesti ja kriittisesti kansalaisosallistumiseen suhtautuviin toimijoihin noudatteli pitkälle Sairisen (2000, 167–173) hahmottelemaa jakoa kahteen YVA-verkostoon. Osallistuminen näyttäisi siis olleen yksi keskeinen teema lausunnonantajille: ehdotettuun YVA-menettelyyn ja lakiluonnokseen kriittisesti suhtautuneet kritikoivat myös ehdotettua osallistumisideaa ja vastaavasti työryhmän ehdottama laaja osallistuminen esiintyi YVAan myönteisesti suhtautuvien toimijoiden lausunnoissa keskeisenä argumenttina koko YVA:n puolesta. Kansalaisosallistumisesta kasvoi koko YVA-keskustelua värittävä ydinkysymys, johon kulminoituivat keskeiset perustelut molemmista ”YVA-leireistä”.

Myönteisesti osallistumiseen suhtautuneet lausunnonantajat (17 kpl, taulukko 5) korostivat varhaisen osallistumisen ja kuulluksi tulemisen periaatetta, mutta tyytyivät pääsääntöisesti vain toteamaan asian yleisellä tasolla. Erityisesti viranomaistahot pidättyivät laajemmista osallistumis pohdinnoista, vaikka ilmaisivatkin myönteisen suhtautumisen kansalaisosallistumiseen. Joissain osallistumiseen myönteisesti suhtautuneissa lausunnoissa epäiltiin sitä, miten ehdotettu laki pystyy käytännössä turvaamaan vaikuttavan osallistumisen. Esimerkiksi Sosiaali- ja terveyshallitus totesi launnonssaan: *”Kansalainen saa ilmaista mielipiteensä, mutta ei ole mitään takeita siitä, että se huomioidaan vaikutusten arvioinnissa.”* ja Vaasan lääninhallitus: *”Työryhmä korostaa mietinnössään kansalaisten osallistumista ja viranomaisten yhteistyötä. Lakiehdotus ei sinänsä kuitenkaan kovin hyvin takaa tätä.”* Osallistumista siis kannatettiin, mutta työryhmän ehdotukseen ei oltu täysin tyytyväisiä. Muutamassa launnonssa liitettiin positiiviseen suhtautumiseen pieni varaus: osallistumisen ei haluttu lisäävän tarpeettomasti prosessin kestoa ja byrokraattisuutta. Tästä käy esimerkkinä Satakuntaliiton näkemys: *”Kuulemismenettely tulee käytännössä kuitenkin toteuttaa siten, että menettely on joustava, ja ettei se YVA-prosessia kokonaisuutena tarkasteltuna muodostu liian byrokraattiseksi eikä lopullista hankepäätöstä merkittävästi hidastavaksi tekijäksi.”* Viranomaistahot ilmaisivat huolensa lähinnä siitä, että YVA loisi suotta päällekkäisen kuulemiskäytännön omiin hallinnonaloihinsa liittyvien proseduurien kanssa. Huomionarvoinen havainto on se, että oikeusistuimista, vesi- ja ympäristöpiireistä, tutkimuslaitoksista ja yrityksistä ei yksikään suhtautunut osallistumisteemaan yksiselitteisen positiivisesti.

Osallistumista kannattaneet lausunnonantajat eivät millään tavoin ottaneet kantaa osallisuuden laajuuteen tai ylipäätään siihen, kuka on oikeutettu osallistumaan YVAssa. Sen koommin nämä lausunnonantajat eivät arvioineet hankevastaavan tai yhteysviranomaisen roolia osallistumisen kannalta – siis politiikkaverkoston keskeisinä toimijoina ja vallankäyttäjinä. Näkemykset olivat avoimia myös osallistumisen areenoiden sekä asiakysymysten osalta. Näyttääkin siltä, että ne toimijat, jotka suhtautuivat osallistumiseen ylipäätään myönteisesti, eivät nähneet tarpeelliseksi rajoittaa osallistumisen agenda, muotoa tai osallistujia. Jos näitä launnonsoja tarkastellaan politiikkaverkostomallien valossa, näkemykset edustivat lähinnä arvopainotteista neuvotteluprosessia (malli 1) tai teknistä tiedonkeruuprosessia (malli 2) riippuen siitä, mikä painoarvo annettiin kaksisuuntaiselle vuorovaikutukselle. Myönteiset osallistumisnäkemykset edustavat sellaista interventioteoraa osallistumisesta, jossa toteutuu deliberatiivisen YVA:n kriteerit (kollektiivisuus, inklusiivisuus ja deliberatiivinen keskustelu).

Neutraalin kannan osallistumiseen ottaneita oli yllättävänkin suuri määrä (15 kpl, taulukko 5). Nämä näkemykset jakaantuivat varsin tasaisesti eri lausunnonantajaryhmien kesken. Nämä toimijat tote-

sivat osallistumisesta jotain hyvin yleistä tai toistivat työryhmän näkemyksiä ottamatta siihen varsinaisesti itse kantaa. Lausunnoissa saatettiin myös ehdottaa jotain yksittäistä teknistä muutosta lakiehdotukseen, liittyen esimerkiksi kuulemisen määräaikoihin. Neutraalin suhtautumisen taustalta on vaikea analysoida mitään näkemystä osallistumisesta tai sen toimijoista, areenoista ja agendasta. Näiden lausunnonantajien merkitys on eräänlainen työryhmän lakiehdotuksen hiljainen hyväksyminen osallistumisen osalta, mutta mitään politiikkaverkostomallia näkemysten varaan ei ole mahdollista rakentaa.

Osallistumista lausunnoissaan käsitelleistä suurin ryhmä (22 kpl, taulukko 5) suhtautui osallistumiseen kriittisesti. Erityisesti yritysten, elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöjen sekä muutamien ministeriöiden lausunnoissa ilmaistiin tyytymättömyyttä työryhmän ehdottamaa osallistumisasidea kohtaan. Kriittisyys näkyi lausunnoissa lähinnä kahdella tapaa. Ensinnäkin ehdotetun laajuista kaksivaiheista kuulemiskäytäntöä pidettiin tarpeettoman raskaana, kustannuksia ja byrokratiaa lisäävänä sekä olemassa olevien prosessien kannalta päällekkäisenä. Lausunnonantajat kritisoivat erityisesti ohjelmavaiheen kuulemista. Esimerkkinä tämänkaltaisesta kritiikistä käy Teollisuuden Keskusliiton näkemys: *”Keskusliitto esittääkin, että epäoleellisen byrokratian lisäyksen välttämiseksi yhteysviranomaisen antaisi lausuntonsa arviointiohjelmasta ilman erillistä tiedottamis-, kuuluttamis- ja lausunntomenettelyä.”* tai vaikkapa valtionvarainministeriön kanta: *”Valtionvarainministeriö katsoo, että ehdotettu ympäristövaikutusten arviointimenettely useine eri vaiheineen ja lausuntoineen pikemminkin lisää kuin vähentää hallinnon päällekkäisyyttä. Menettelyn keventämiseksi tulisi harkita arviointiohjelman supistamista tai jopa poistamista.”* Näkemyksistä välittyi rationaalinen ja tehokas suunnitteluidea, jossa vuorovaikutteisuus ja moniäänisyys ei ole keskeinen elementti. Se että kansalaiset pääsisivät ilmaisemaan näkemyksensä asioista varhaisessa vaiheessa, ennen kuin ympäristövaikutuksia ryhdytään selvittämään, nähtiin näissä lausunnoissa vain rasitteena.

Toinen kritiikin kärki kohdistui osallisuuden laajuuteen eli siihen, että YVAN myötä hankkeiden suunnitteluun ja päätöksentekoon osallistuvien joukko suurensi ja monipuolistui. Osallisuusteemaan liittyvissä kriittisissä näkemyksissä välittyi lausunnonantajien huoli siitä, että hankkeiden valmisteluun voivat jatkossa osallistua muutkin kuin yritysten ja hallinnon toimijat. Jokisen ym. (1994, 7) tulkinnan mukaan näkemyksiin liittyi pelko siitä, että avoin suunnittelutapa altistaa hankkeet helpommin kritiikille ja ne voivat kohdata kansalaisyhteiskunnan epäluottamusta ja legitimitteettiongelmia. Useissa kriittisissä lausunnoissa esiintyi näkemys siitä, että eri viranomaistahojen lausunto on riittävä, laaja kansalaisten osallistaminen sen sijaan turhaa. Näkemyksistä välittyi toisin sanoen voimakas tarve ylläpitää suunnittelutoimijoiden joukko entisellään – politiikkaverkoston rakenne muistuttaisi tässä mielessä päätöksentekoyhteisöä verraten suljettuine ja vakiintuneine järjestelyineen. Kärkevää kritiikkiä asiasta esitti esimerkiksi Metsäteollisuuden Keskusliitto: *”Työryhmä ehdottaa, että jokaisella olisi oikeus esittää mielipiteensä arviointiselostuksesta. Tämä on täysin käsittämätöntä. Mielipiteen esittämis-oikeus tulisi olla vain niillä, joita asia koskee tai jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea.”* Samansuuntainen ajattelu käy ilmi myös esimerkiksi IVO Voimansiirto Oy:n lausunnona: *”Mikäli kaikki Suomen kansalaiset, ilmeisesti vieläpä ulkomaalaisetkin sekä yhteisöt olisivat oikeutettuja antamaan lausuntonsa eri hankkeista, johtaa*

se mahdolluuksiin. On varma, että tätä voidaan käyttää tietoisesti hankkeiden viivyttämiseen. Tahot, joilla on oikeus antaa lausuntoja arviointiselostuksesta, on selvästi rajattava niihin, joita hanke saattaa koskea.” Useiden yritysten lausunnoissa toistui tämä sama ajattelutapa, valtaosassa vielä yhdistettynä kaksivaiheisen kuulemismenettelyn kritiikkiin. Osallistumisen rajoittamisen logiikka on mielenkiintoisella tavalla täysin päinvastainen kuin vuorovaikutteisen suunnittelutavan ja deliberatiivisen demokratian ideat, joissa nimenomaisesti laaja ja avoin osallistuminen edesauttavat yhteisymmärrystä ja hankkeiden hyväksyttävyyttä. Suljettu suunnittelutapa koetaan niissä ennemminkin uhkana toimijoiden väliselle luottamukselle ja päätösten legitimiydelle.

Neljästä politiikkaverkostomallista kriittiset osallistumisnäkökymykset edustivat lähinnä interventioteoriaa, jossa korostuu osallistumisen hallinta ja muokkaaminen (malli 4). Verkoston toimijoiden valtasuhteissa on vahva epäsymmetria ja voimakas roolitus. Suunnitteluun ja päätöksentekoon osallistumisen oikeutus perustuu institutionaaliseen asemaan eikä kaikille avoimeen osallistumiseen. Osa YVA-areenoista halutaan pitää suljettuina ja agendassa korostuu hankkeen hyväksyttävyyden tavoittelu ja varmistaminen. Näkökymyksissä on piirteitä myös politiikkaverkostomallista, jossa YVA on ensisijaisesti tiedotusinstrumentti (malli 3). Tällöin asiantuntijuus korostuu ja kansalaisille jää vain passiivinen tiedotuskohteen status. Kriittisesti osallistumiseen suhtautuneiden lausunnonantajien näkemys YVAsta ei täytä deliberatiivisuuden kriteereitä kuin osittain. Kollektiivinen agendan määrittely saattaa mahdollistua, mutta inklusiivisuus ja deliberatiivinen keskustelu eivät mahdollistu näiden näkemysten mukaisessa YVA-menettelyssä.

YVA '92 -työryhmän ehdotus nosti esiin vastakkaiset näkökymykset YVAan osallistumisesta. Lainsäädäntöprosessin alkumetreiltä lähtien kävi siis selväksi, että vastakkain on kaksi voimakkaasti eri tavalla osallistumiseen suhtautuvaa näkemystä. Työryhmän ehdottama malli 1:n mukainen YVA-menettely sai osakseen kritiikkiä erityisesti elinkeinoelämän ja maa- ja metsätaloussektorin toimijoilta, jotka puolestaan edustivat mallin 3 ja 4 mukaista näkemystä YVA-menettelystä ja siihen osallistumisesta. Rintamalinjat olivat selvät ja osallistumisteema oli kahden ”YVA-leirin” välisten kiistojen polttopisteessä. Lähtökohdat asian jatkokäsittelylle valtioneuvostossa näyttäytyivät vähintäänkin haasteellisilta.

9. PITKÄ POLIITTINEN KAMPPAILU

9.1 Kädenvääntö hallituksessa

YVA '92 -työryhmän ehdotus siirtyi lausuntovaiheen jälkeen hallituksen käsiteltäväksi. Asia esiteltiin hallituksen iltakoulussa lokakuussa 1992 ja samalla asiaa edistämään nimettiin ministerityöryhmä. Ryhmään kuuluivat ympäristöministeri Sirpa Pietikäinen (Kok.), oikeusministeri Hannele Pokka (Kesk.), maa- ja metsätalousministeri Martti Pura (Kesk.), kehitys- ja yhteistyöministeri Toimi Kankaanniemi (Krist.), puolustusministeri Elisabeth Rehn (Rkp) ja ulkomaankauppaministeri Pertti Salolainen (Kok.). (Sairinen 2000, 165; Tarasti 2004, 2.)

Ministerityöryhmä kokoontui syksyn 1992 aikana useita kertoja ja teki tarkistusehdotuksia YVA '92 -työryhmän lakiehdotukseen. Taustalla tiettyjä erityiskysymyksiä selvitettiin myös virkamiesten pienryhmissä, joissa olivat edustettuina ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja oikeusministeriö. Sairinen (2000, 165) pitää ministerityöryhmän työskentelyä tehottomana. Ympäristöministeri Pietikäinen ei halunnut käyttää ministerityöryhmää aktiivisesti asian edistämiseksi, vaan operoi mieluummin suoraan eri ministeriöiden ja oman ministeriönsä virkamieskunnan kanssa. Työryhmän kokouksiin osallistui aktiivisesti vain Pietikäinen ja oikeusministeri Pokka. Muut ryhmän ministerit ottivat kokouksiin osaa satunnaisesti ja ilmaisivat lähinnä tukensa ympäristöministeriön näkemyksille. Käytännössä jännite syntyi kahden voimakastahtoisen ministerin, Pietikäisen ja Pokan välille. Henkilöityneen poliittisen kamppailun taustalla keskeiset näkemuserot asemoituivat ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välille. (Sairinen 2000, 165–166; Tarasti 2004, 2.)

Sairinen (2000, 165) tulkitsee tutkimuksessaan, että ministerityöryhmän tarkoitus oli katsoa ministeri Pietikäisen perään ja kontrolloida aktiivisen ja asiaan vihkiytyneen Pietikäisen pyrkimyksiä. Tulkinta on mielenkiintoinen ja nostaa väistämättä esiin taustalle latautuneet rintamalinjat, jotka tässä vaiheessa näyttäisivät saaneen puoluepoliittiset kasvot. YVA-kriittinen linja asemoitui Keskustan ministereiden näkemyksiin, kun taas muu hallitus oli vähintäänkin varauksin kokoomuslaisen ympäristöministerin takana. Jo hallituskäsittelyä edeltäneessä lausuntovaiheessa esiin nousseet kriittiset näkemykset ehdotetun kaksivaiheisen YVAN raskaudesta näyttäisivät olleen jonkinlaisena pontimena ministerityöryhmän perustamiselle. Maa- ja metsätalouden sekä elinkeinoelämän edustajien huoli heidän mielestään liian raskaasta YVA-menettelystä tuli saattaa myös valtioneuvoston työskentelyssä kuuluville. Tätä näkemystä oikeusministeri Pokka ryhtyi aktiivisesti edistämään.

Kuten oli jo lausuntovaiheen perusteella ennakoitavissa, kehkeytyi YVA-lainsäädännöstä hallituksessa poliittinen ristiriita. Tarastin (2004, 2) mukaan kiista kulmineitui kysymykseen YVAN kaksivaiheisuudesta ja siitä, voisiko yhteysviranomainen antaa lausuntonsa ilman tiedottamista kansalaisille ja heidän kuulemistaan. Osallistumisteema oli toisin sanoen myös hallituksen sisäisen kädenväännön keskiössä. Poliittisen kiistelyn tiimellyksessä voimakkaasti oikeusministeri Pokan tukema maa- ja metsätalousministeriö laati oman ehdotuksen YVA-menettelyksi.¹⁴¹ Ehdotuksessa YVA-menettely oli merkittävästi ympäristöministeriön edistämää vaihtoehtoa kevyempi ja kansalaisten kuuleminen ehdotettiin toteutettavaksi vasta lupamenettelyssä (Sairinen 2000, 164). Siinä missä Pietikäisen ja ympäristöministeriön edistämä linja perustui ajatukseen YVAsta arvopainotteisena neuvotteluprosessina (malli 1) kaksine kuulemisineen, edusti maa- ja metsätalousministeriön ja ministeri Pokan ajama näkemys mallia 3 (YVA tiedostusinstrumenttina), jossa kansalaiset ovat YVA-menettelyssä ensisijaisesti tiedostuskohteita ja kuuleminen tapahtuu vasta YVAN jälkeen.

Kumpikin osapuoli pysyi tiukasti kannoissaan ja YVA-lainsäädännöstä syntynyt kiista venyi venymistään. Pietikäinen ja Pokka neuvottelivat useita kertoja saamatta kuitenkaan aikaiseksi ratkaisevaa yhteisymmärrystä. Neuvottelut jatkuivat ministeri Pietikäisen johdolla sekä ministeri- että virkamies-tasolla koko kevään 1993 (Tarasti 2004, 3).¹⁴² Samaan aikaan poliittinen kiista herätti kiinnostusta tiedotusvälineissä. Media asettui selkeästi ministeri Pietikäisen puolelle ja YVA sai kaikinensa runsaasti myönteistä julkisuutta.¹⁴³ (Puustinen 1996, 75–77; Sairinen 2000, 166, 168.) YVAan ja osallistumiseen kriittisesti suhtautunut oikeusministeri Pokka sai merkittävästi vähemmän näkyvyyttä tiedotusvälineissä kuin YVAN kannattajat ja laajaa kaksivaiheista osallistumista edistäneet toimijat (Puustinen 1996, 75–77). Erityisen kiinnostavaa on se, että juuri osallistumisteema nousi tiedotusvälineissä voimakkaasti esille. YVA nähtiin ennen kaikkea uudenlaisena suoran kansalaisosallistumisen välineenä ja YVAN tavoitteista nousi tiedotusvälineissä tärkeimmäksi demokratian lisääntyminen (Puustinen 1996, 53–55). Tiedotusvälineiden ja yleisen mielipiteen tuki vahvisti luonnollisesti ympäristöministeriön ja ministeri Pietikäisen asemaa hallituksen sisäisessä poliittisessa kamppailussa.¹⁴⁴

141 Oikeusministeri Pokka tukeutui näkemyksissään ja toiminnassaan ennen kaikkea maa- ja metsätalousministeriöön, sillä hän ei saanut varauksetonta tukea omasta ministeriöstään. Pokalla oli myös tiivis yhteys teollisuus- ja maatalousjärjestöihin ja Suomen Keskustan tuki. Vastaavasti maa- ja metsätalousministeri Pura ei aktivoitunut asiassa samalla tavalla kuin puoluetoveri Pokka, joten oli luontevaa että Pokka ja maa- ja metsätalousministeriön virkamieskunta löysivät toisensa asiassa. (Sairinen 2000, 166, 170.)

142 Keväällä 1993 kävi ilmi, että myös valtionvarainministeriön virkamiehet vastustavat lakiehdotusta samoin perustein kuin maa- ja metsätalousministeriö (Tarasti 2004, 3).

143 Esimerkiksi Sipola (1993) syytti ministeri Pokkaa tahallisuudesta YVA-lain viivyttämisestä sekä osallistumiskysymyksen ”peukaloinnista”.

144 Maaliskuussa 1993 järjestettiin Oulussa vesistötutkimuspäivät, joiden erityistemanana oli YVA ja kehitteillä oleva YVA-lainsäädäntö. Myös tässä seminaarissa kansalaisosallistuminen nostettiin lukuisissa esityksissä esille kannatettavana asiana (Vesi- ja ympäristöhallituksen monistesarja 1993). Ministeri Pokan linjauksia kritikoitiin myös tässä seminaarissa (esim. Salminen 1993, 65).

Syksyllä 1993 YVA-lakiehdotus oli tuotu valtioneuvoston esityslistalle jo seitsemän kertaa: yleisistunnoissa oli ollut lakiehdotuksen esittelyjä, listan poisvetoja ja kolme pöydällepanoa (Sairinen 2000, 166; Tarasti 2004, 3). YVA-lakiehdotuksesta oli muodostunut sitkeä kiista hallituksen sisälle. Poliittisen kiistan syvyys, prosessin venyminen ja tiedostusvälineiden nostama suuri julkisuus saivat lopulta myös pääministeri Esko Ahon (Kesk.) aktivoitumaan. Hänen johdollaan käytiin vielä loppusyksystä 1993 yksi neuvottelukierros, jonka tavoitteena oli yksimielinen päätös ilman äänestämistä (Sairinen 2000, 166; Tarasti 2004, 3). Pääministeri Aho teki marraskuun lopussa kompromissiehdotuksen, mutta pääministerin henkilökohtainenaan arvovalta ei saanut osapuolia liikkumaan näkemyksistään ja ehdotusta ei hyväksytty. Hallituksen esitystä ei saatu eduskuntaan ennen vuodenvaihdetta. Tilanne oli kiusallisesti jumissa ja YVA-lakiehdotus poliittisessa umpikujassa. Sairisen (2000, 174) mukaan molemmat osapuolet pitäytyivät tiukasti vastakkainasettelua korostavissa asemissaan ilman kykyä tai halukkuutta konsensusseen. YVA-lain käsittelyyn hallituksessa kulminoitui maa- ja metsätaloussektorin ja ympäristöhallinnon välinen epäluottamus, joka juonsi juurensa konfliktituneisiin luonnonsuojelutapauksiin.

Euroopan integraatiokehitys loi omalta osaltaan hallitukselle painetta löytää YVA-lakiehdotuksesta hyväksyttävissä oleva muotoilu. Taustalla vaikuttivat ETA-sopimuksesta johtuvat velvoitteet, jotka tulisivat voimaan heti vuoden 1994 alusta. (Tarasti 2004, 3.) YVA-laki oli siis saatava joka tapauksessa voimaan, tosin merkittävää myöhästymistä määräajoista ei enää voitu välttää. YVA-direktiivistä ei sinällään ollut hallituksen sisäisen kiistan ratkaisijaksi, koska direktiivi mahdollisti kummankin osapuolen ehdotukset suomalaisiksi YVA-lainsäädännöksi. Tosin keskeiset minimivelvoitteet YVAlle direktiivi loi ja oli väistämätträ velvoittavuudellaan nopeuttamassa Suomen YVA-lainsäädännön toteuttamista.

Yli vuoden kestänyt poliittinen kiista ratkesi lopullisesti, ja hieman yllättäen, kun ministeri Pokka oli valmis tammikuun alussa 1994 muuttamaan näkemyksiään ja hyväksymään ympäristöministeriön ajaman esityksen.¹⁴⁵ Pokka piti edelleen ehtona, että YVA ei saisi aiheuttaa päällekkäisiä selvityksiä. Tammikuun puolivälissä hallitus hyväksyi YVA-lakiehdotuksen ympäristöministeriön esittämän mallin mukaisesti. Osallistumista korostava, kaksivaiheisen kuulemisen sisältämä YVA-vaihtoehto oli voittanut poikkeuksellisen pitkäksi venyneen poliittisen kädenväännön, joka oli käytännössä käynnistynyt jo YVA '92 -työryhmän lausuntovaiheessa. Vaikka taustalla ratkaisevasti vaikuttanut YVA-direktiivi ei yksiselitteisesti edellyttänyt tämän kaltaisia osallistumisjärjestelyjä, piti ympäristöhallinnon voimakkaasti ajama näkökanta pintansa. Käsillä olevan työn viitekehityksessä hallituksen päätös edusti interventioteoriaa, jossa YVA nähdään osallistumista korostavana, deliberatiivisen YVAn kriteerit täyttävänä prosessina (malli 1).

145 Perimmäistä syytä Pokkan mielipidemuutokseen voi vain arvailla: todennäköisesti yleinen poliittinen paine ja asian saama julkisuus kasvoi niin suureksi, että Pokka näki järkevämmäksi väistyä kiistassa ennen kuin hallitus ajautuisi asiassa täydelliseen poliittiseen umpikujaan.

9.2 Eduskuntakäsittely

Hallitus antoi tammikuun 14. päivä 1994 eduskunnalle esityksensä (HE 319/1993vp) laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Samalla hallitus esitti YVA-lain myötä muutoksia kahteentoista ympäristön käyttöä ja suojelua koskevaan lakiin. Osallistumisen kannalta hallituksen esitys oli täysin samansisältöinen kuin YVA '92 -työryhmän ehdotus. Kansalaisia kuultaisiin sekä ohjelma- että selostusvaiheessa ja osallistumisoikeus olisi lähtökohtaisesti kaikilla niillä, joiden oloihin ja etuihin hanke voisi vaikuttaa. Hallituksen esitys sisälsi siis kaksivaiheisen ja laajan osallistumisidean. Työryhmän lausuntovaiheen ja hallituskäsittelyn perusteella oli odotettavissa, että osallistumisteema nousisi myös eduskunnassa esille ja jopa keskeiseksi kiistan kohteeksi.

Eduskunta kävi hallituksen esityksestä lähete keskustelun 11.2.1994. Keskustelussa käytettiin 15 puheenvuoroa.¹⁴⁶ Valtaosassa lähete keskustelun puheenvuoroista keskityttiin ruotimaan YVA-menettelyn tarpeellisuutta ylipäättään ja soveltamisalaa.¹⁴⁷ Kansanedustajat myös kritisoivat YVA-lainsäädännön viivästymistä. Erityisesti Vihreiden ja Kokoomuksen puheenvuoroissa korostettiin YVA-lain poikkeuksellista merkitystä ja keskeisyyttä ympäristönsuojelussa. Puheenvuoroissa perusteltiin useasti YVA-lainsäädäntöä viittaamalla Euroopan talousalueen sopimuksen synnyttämään velvoitteeseen.

Osallistumisteemaa käsiteltiin lähete keskustelussa kuudessa puheenvuorossa. Ympäristöministeri Pietikäinen (kok.) ja kansanedustaja Hautala (vihr.) käsitelivät osallistumista kahteen kertaan, oikeusministeri Pokka (kesk.) ja kansanedustaja Mäkipää (SMP) molemmat kertaalleen. Keskusteluaktiivisuuden perusteella voidaan arvioida, että vielä hallituksessa keskeisenä kiistakysymyksenä esiintynyt osallistuminen ei eduskunnassa herättänyt suurta tunnekuohua ja puheenvuorotulvaa. Joko asia oli saatu jo käsiteltyä riittäväällä perusteellisuudella tai sitten poliittiset toimijat taustajoukkoineen varautuivat käsittelemään tätä kysymystä myöhemmin valiokunnissa tai täysistunnoissa.

Olennaista on se, että kaikissa lähete keskusteluissa käytetyissä puheenvuoroissa osallistumiseen suhtauduttiin myönteisesti. Yhtäkään kriittistä näkemystä kansalaisten osallistumisesta YVA-menettelyyn ei ilmaistu. Osallistuminen nostettiin esiin periaatteellisena, YVAan keskeisesti kuuluvana kansalaisoikeutena ja demokraattisena arvona. Esimerkiksi kansanedustaja Hautala kytki YVA-lain laajempaan demokraatiakehitykseen: *”Ympäristövaikutuslain tarkoitus on parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia, ja sikäli laki on hyvin tärkeä osa demokraatiaprojektia.”*¹⁴⁸ Ministeri Pietikäinen perusteli lakia kansalaisten osallistumisella: *”Lakiesitys lisää kansalaisten tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksia. Pidän sitä lakiesityksen toisena keskeisenä seikkana, vähintäänkin yhtä tärkeänä kuin itse ympäristötiedon lisäämisen*

146 Erityisen aktiivisesti puheenvuoroja käyttivät Vihreiden edustajat, yhteensä 7 kertaa. Silloisen Suomen Maaseudun Puoleen (SMP) edustajat puhuivat kolme kertaa, Kokoomuksen ja Vasemmistoliiton kaksi kertaa ja Keskustan edustaja kerran.

147 Tarastin (2004, 3) mielestä eduskuntakäsittelyssä toistui pitkälle jo siihen asti käyty argumentointi.

148 Kaikki lähete keskustelusta käsillä olevaan tutkimukseen otetut suorat lainaukset on koottu eduskunnan pöytäkirjasta PTK 3/1994 vp. Tekstissä olevissa lainauksissa ei toisteta tätä lähdeviittausta.

määrää. [...] Keskeinen periaate on ja tulee olla, että kansalaiset, asianosaiset, saavat riittävän varhaisessa vaiheessa, silloin kun hanketta ryhdytään suunnittelemaan, tiedon siitä, että hanke on lähdössä liikkeelle, voivat vaikuttaa siihen, minkä tyyppisiä kysymyksiä tullaan arvioimaan ympäristövaikutuksia selvittäessä, ja voivat lausua kantansa ennen lopullista päätöksentekoa siitä, minkä tyyppiset ympäristöhaitat tai -vaikutukset ovat hyväksyttävissä tai eivät ole.” Myös kansanedustaja Mäkipää näki YVA-lain keskeisenä periaatteena kansalaisosallistumisen ja kansalaisten tiedonsaannin: ” [...], että lain tarkoitus on hyvä, koska tämä lisää kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumista. [...] Tärkeimpänä pitäisinkin, että Suomen kansa voisi sanoa ympäristöasioihin ja -hankkeisiin entistä enemmän, koska meitä kaikkia se koskee.” Ministeri Pietikäinen viittasi myös periaatteeseen, jonka mukaan YVAssa tuotettu tieto ja osallistuminen vaikuttavat päätöksentekoon: ”YVAN keskeinen periaate on se, että tieto on riittävän varhaisessa vaiheessa ja että ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä aikaansaatu tieto ja kansalaisnäkemys on käytettävissä lupaharkinnassa, jolloin riittävän tiedon olemassaolo omalta osaltaan nopeuttaa itse lupakäsittelyä” (alleviivaus PH). Kansanedustaja Hautala tuki tätä näkemystä: ” [...], että kuulutuksellahan juuri käynnistetään prosessi, niin kuin ministeri Pietikäinenkin aiemmin sanoi, jolla kerätään hyvin oleellista tietoa, joka on sitten aineistona, kun lupaharkinta lopullisesti toteutuu.”

Puheenvuoroissa tuotiin esille myös YVAN vuorovaikutteisuus. Ministeri Pietikäinen korosti vuorovaikutteisuuden ja avoimen suunnittelutavan tärkeyttä ja liitti sen toimijoiden väliseen luottamukseen: ”Ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä voidaan parhaimmillaan luoda vuorovaikutus toiminnan harjoittajien, muiden kansalaisten ja päätöksentekijöiden välille. [...] Yhä vaikeampien ympäristöongelmien järjestäytyneet käsittely edellyttää, että kansalaisten ja toiminnan harjoittajien luottamus lainsäädäntöön ja hallintoon säilyy.” Puheenvuorosta välittyi avoimen ja moniäänisen, eri toimijat tasavertaisesti huomioivan suunnittelun puolesta argumentointi, mikä liittyy kiinteästi myös deliberatiivisen demokration ideaan. Samoilla linjoilla oli myös kansanedustaja Hautala nostaessaan esiin kansalaisosallistumisen etuja: ”On sanottu, että tämä laki saattaa vaikeuttaa päätöksentekoa, hidastaa sitä ja tuottaa lisäkustannuksia. Uskon itse kuitenkin, että kun ihmiset otetaan mukaan pyöreän pöydän ääreen riittävän varhaisessa vaiheessa keskustelemaan ympäristöä muuttavista hankkeista, sillä tavalla nopeutetaan päätöksentekoa, tehdään sitä sujuvammaksi, vähennetään ristiriitoja, parannetaan ilmapiiriä ja lopulta jopa säästetään kustannuksia.”

Vielä hallituksessa tiukasti lakiesitystä vastustanut oikeusministeri Pokka esiintyi eduskunnassa konsensushenkisesti, joskin hänen puheenvuorossaan oli tiettyä varauksellisuutta. Osallistumista sivutessaan hän viittasi muun muassa vesilakiin, joka tarjoaa kanavan kansalaisosallistumiselle: ” [...] vesilaki vuoden 1987 jälkeen tehtyjen lainmuutosten on sellainen, missä jo on mukana hyvinkin laaja-alainen säännös, joka antaa mahdollisuuden kaikille vesihankkeen vaikutusalueen asukkaille ottaa kantaa hankkeeseen, kannattaako sitä toteuttaa vai ei, ja ilmaista muuten vain, mitä mieltä tällaisesta suunnitelmasta ollaan.” Terävin kritiikki oli laantunut, mutta Pokka halusi yhä viestittää vähintäänkin epäsuorasti, että YVA ei tarjoa mitään täysin uutta ja että on olemassa riski päällekkäisyyksistä muiden menettelyjen kanssa.

Useassa puheenvuorossa korostettiin YVA-lain väljyyttä ja toimijoiden keskeistä roolia YVAN toteuttajina ja soveltajina. Edustajien mielestä YVA-laki tarjoaa vain kansalaisosallistumisen lähtökohdan

ja minimitavoitteet, mutta se ei määrittele osallistumisen käytännön toteutusta eikä takaa osallistumisen vaikuttavuutta. Ministeri Pietikäinen alleviivasi lainsäädännön ja käytännön soveltamisen eroa jo lähetekeskustelun avauspuheenvuorossaan: *”Se, kuinka hyvin tämä lainsäädäntö tulee toimimaan ympäristövaikutusten selvittämisessä ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien välineenä, riippuu ensisijaisesti siitä, miten sitä tulkitaan ja sovelletaan. Pelkkä lainsäädäntö, joka tässä antaa puitteet, välineet, ympäristövaikutusten selvittämiseen ja kansalaisten kuulemiseen, ei sellaisenaan kykene takaamaan riittävää ja riittävän tiukkaa ympäristötulkintaa, vaan se tulkinta ja käytäntö tulee toiminnanharjoittajien, viranomaisten ja kansalaisten, yhteistoiminnasta, siitä miten yvä-benkeä ja -periaatetta halutaan soveltaa.”* Näkemys korostaa YVAN toimijakeskeisyyttä ja sitä, että erityisesti hankevastaavalla on liikkumatilaa YVA-menettelyn toteutuksessa. Pietikäinen palasi vielä asiaan keskustelun lopussa: *”Haluan vielä kertaalleen korostaa sitä, että mikään laki sellaisenaan ei kykene takaamaan täydellisen hyvää tai puhdasta ympäristön laatua tai riittävää kansalaisten kuulemistä. Kyse on hyvin pitkälle lain tulkinnasta ja käytäntöön soveltamisesta.”* Oikeusministeri Pokkakin viittasi käytäntöön arvioidessaan lain ja osallistumisen toimivuutta: *”Varmaasti vasta käytännössä pääsemme näkemään, miten laki toimii eli miten kansalaiset jaksavat ja voivat reagoida näihin hankkeisiin, [...]”*

Kaikkinensa lähetekeskustelua voidaan pitää maltillisena. Osallistumisteema ei enää noussut samantyyppiseen keskiöön tai kiistan kohteeksi kuin vielä eduskuntaa edeltävissä lainsäädäntövaiheissa. Kansalaisosallistumisen rooli oli lähetekeskustelussa verraten kevyt kun verrataan asian saamaa painoarvoa tiedotusvälineissä ennen eduskuntakäsittelyä. Median rummuttama ja laajaa yleistä kannatusta nauttanut ympäristöministeriön näkemys laajasta kansalaisosallistumisesta ei kohdannut eduskunnassa enää vastustusta, vaan ympäristöministeri Pietikäisen ja kansanedustaja Hautalan argumentointi hallitsi lähetekeskustelua tältä osin. Lähetekeskustelun päätteeksi lakiehdotus päätettiin siirtää ympäristövaliokunnalle.

Ympäristövaliokunta käsiteli YVA-lakiehdotusta kevään aikana ja kuuli useita asiantuntijoita. Valiokunnan mietinnössä (YmVM 4/1994 vp) lakiin esitettiin muutamia yksittäisiä muutoksia, mutta osallistumisen osalta valiokunta pysyi täysin lakiehdotuksen takana. Valiokunnan 22. huhtikuuta valmistuneessa mietinnössä osallistumista käsiteltiin erittäin niukasti. Minkäänlaiset valiokunnan sisäiset ristiriidat kansalaisosallistumisesta eivät ole välittyneet ainakaan mietintöön asti, jos niitä edes ilmeni. Valiokunta esittää YVA-lain toteuttamista osallistumisen osalta lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla. Mietinnössä ilmaistaan hyvin yleisellä tasolla osallistumisen tärkeys osana YVAa: *”Valiokunnan mielestä on lisäksi tärkeää, että laki lisäisi kansalaisten ja kansalaisryhmien mahdollisuuksia saada ennakolta tietoa hankkeista sekä osallistua niitä koskevaan suunnitteluun. Käsiteltävänä olevalla lailla edistettäisiin kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä, mikä on ympäristöasioissa merkityksellistä.”* Mitään muuta valiokunta ei mietinnössään toteuta osallistumisteemasta. Tämä kertoo yhtäältä siitä, että poliittisten ryhmittymien välille oli syntynyt yhteisymmärrys osallistumisen roolista YVA-menettelyssä. Toisaalta osallistumisteema ei näyttäisi olleen ympäristövaliokunnan pohdintojen keskiössä, vaan eniten keskustelua herättivät tässä vaiheessa kokonaan muut asiat, kuten YVAN soveltamisala. Lakiehdotus näytti etenevän kansalaisosallistumisen kannalta ympäristöministeriön luomalla linjalla ja eduskuntakäsittelyä edeltäneet poliittiset ristiriidat näyttäisivät loppuun käsitellyiltä.

Eduskunnan täysistuntoon asia palasi huhtikuun lopussa. Ensimmäisessä käsittelyssä (29.4.1994) ei syntynyt minkäänlaista keskustelua (PTK 35/1994 vp). Toisessa käsittelyssä (3.5.1994) eduskunta kävi yksityiskohtaisen keskustelun hallituksen esityksestä ja ympäristövaliokunnan mietinnöstä. Kansanedustajat käyttivät täysistunnossa yhteensä 19 puheenvuoroa.¹⁴⁹ Keskusteluaktiivisuus siis kasvoi lähetekeskusteluun verrattuna, mutta osallistumisteeman rooli laski entisestään. YVAan osallistumista käsiteltiin enää kahdessa puheenvuorossa. Trendi näyttäisi siis selkeältä: kansalaisosallistumisen osalta asia näytti loppuun käsitellyltä ja kiistat olivat jääneet taakse. Poliittinen kiista osallistumisesta oli laantunut ja lainsäädäntöprosessiin aiemmin välittyneet intressit eri painostusryhmiltä eivät enää näkyneet eduskunnan keskusteluissa. Kansanedustajien aktiivisuus kohdentui toisessa käsittelyssä verraten periaatteelliseen debatointiin siitä, millaisia ihmistoiminnan aiheuttamat ympäristövaikutukset ovat, kuka niistä hyötyy ja kärsii, miten ne ovat ylipäättään arvioitavissa ja mikä rooli tässä kokonaisuudessa jää YVA-menettelylle. Keskustelu sai myös vahvoja valtapoliittisia sävyjä: Sulo Aittoniemi (SMP) ja Tuulikki Ukkola (Lkp) kiistelivät vihreiden Hautalan, Paloheimon ja Pulliaisen kanssa tiukasti siitä, onko YVA esimerkki vihreiden ja ympäristöhallinnon lisääntyvästä vallasta. Aittoniemi epäili vihreiden havittelevan YVAsta ”lyömääsetta”, joka olisi keino puuttua kaikkiin mahdollisiin hankkeisiin. Ukkola taas arvioi ympäristöministeriön havittelevan kaiken vallan ympäristökysymyksissä itselleen. Paloheimo vastasi Ukkolan kritiikkiin toivoen ympäristöministeriön esiintyvän jatkossa entistä vahvempana toimijana.

Osallistumista käsittelevät toisessa käsittelyssä puheenvuoroissaan ainoastaan ympäristöministeri Pietikäinen ja kansanedustaja Hautala.¹⁵⁰ Pietikäisen pitkässä puheenvuorossa osallistumista sivuttiin vain lyhyesti viitaten siihen, että YVA on paljon muutakin kuin vain teknis-luonnontieteellistä vaikutusten arviointia: ”Ympäristövaikutusten arviointiin toki kuuluvat muutkin kuin luonnon ja ympäristön laadun tekijät. Se on myös menetelmä, jossa kaavoituksen pohjana kuullaan kansalaisia, moniäänisesti niitä ihmisiä, jotka tulevat elämään siinä suunnitellussa ympäristössä, heidän tavoitteitaan ja tarpeitaan suunnittelulle ja myös ulottuvuuksia, jotka liittyvät niin rakennetun ympäristön suojelemiseen kuin omalta osaltaan elinympäristön toimivuuteen eri väestöryhmien tarpeiden näkökulmasta eli sosiaaliseen kestävyYTEEN.” Hautala toisti heti toisen käsittelyn aluksi jo lähetekeskustelussa esiin tuomansa näkemyksen siitä, että YVA on olennainen osa suomalaista demokratiakehitystä: ”Se on laki, joka antaa suomalaisille selkeästi nykyistä paremmat mahdollisuudet ottaa osaa oman elinympäristönsä suunnitteluun. Mielestäni se on katsottava osaksi suomalaisen yhteiskunnan demokratisoimisprojektia, jota tulisi jatkaa tämänkin jälkeen.”

Eduskunta hyväksyi YVA-lain ympäristövaliokunnan ehdottamassa muodossa kolme päivää myöhemmin 6.5.1994. Kolmannessa käsittelyssä puheenvuoron käytti enää kymmenen edustajaa (PTK 39/1994 vp).¹⁵¹ Keskustelu jatkui toisen käsittelyn tavoin ympäristövaikutusten moninaisuudessa ja arvioimisen haasteellisuudessa. YVAN valtapoliittiset kytkökset nousivat yhä pintaan, kuten kansanedustaja

149 Puheenvuoroja käyttivät edelleen eniten Vihreät, yhteensä seitsemän kertaa, Keskusta ja Liberaalit kolme, SDP ja SMP kaksi kertaa ja Kokoomus ja Vasemmistoliitto kerran.

150 Eduskunnan toisen käsittelyn osalta suorat lainaukset on koottu pöytäkirjasta PTK 36/1994 vp.

151 Puheenvuoroista Vihreät käytti viisi, SMP ja Vasemmistoliitto kaksi ja SDP yhden.

Aittoniemen puheenvuorossa: ” [...] olen vakuuttunut siitä, että vibreät tuntevat iloa uskoen saavansa tästä yva-laista jonkinlaisen poliittisen pelinappulan, jonka kautta pyritään aikanaan estämään järkevät ja taloudelliset toimintamuodot suomalaisessa yhteiskunnassa.” Yhdessä kolmannen käsittelyn puheenvuorossa ei mainittu millään tavoin osallistumista. Kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen oli vakiintunut keskeiseksi YVAN elementiksi, eikä se enää herättänyt kriittisiä näkemyksiä. Toisaalta voidaan ajatella, että ylipäätään kriittisesti YVAan suhtautuneet kansanedustajat kritikoivat epäsuorasti myös YVAN edustamaa ideaa kansalaisosallistumisesta. YVAN edustama osallistuvan demokratian idea on voinut olla lisäämässä joidenkin kansanedustajien kriittisyyttä ja epäluuloja koko YVAa kohtaan.

Tasavallan presidentti vahvisti YVA-lain 10.6.1994 ja se tuli voimaan 1.9.1994. Kesällä viimeisteltiin myös YVA-asetus, johon liittyen ympäristöministeriön virkamieskunta vielä neuvotteli maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön edustajien kanssa hankeluettelon yksityiskohdista (Tarasti 2004, 4).¹⁵² Tässä yhteydessä ympäristöneuvosto esitti vahvoja kansalaisosallistumista puoltavia näkemyksiä. Neuvosto liitti laajan osallistumisen olennaiseksi osaksi kestävä kehitystä ja peräänkuulutti YVA-lainsäädäntöön vielä yksiselitteisempiä takeita sille, kansalaisten osallistuminen turvataan YVAssa. Lisäksi neuvosto korosti avointa tiedonsaantia ja tiedottamista siitä, miten ja missä kansalaiset voivat osallistua. (Ympäristöneuvosto 1994.) Ympäristöneuvoston lausunnosta näkyy ympäristöhallinnossa vallinnut näkemys vahvasta ja osallistumista korostavasta YVAssa.

Suomi oli saanut lopulta oman kansallisen YVA-lainsäädännön, tosin kahdeksan kuukautta ETA-aikataulusta myöhässä. Kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumisen lisääminen oli kirjattu lain tavoitesäännökseen. Lakiin kirjattu kaksivaiheinen laajaan osallistumiseen perustuva kuuleminen teki YVA-menettelystä ympäristöpolitiikan ohjauskeinon, jonka voidaan katsoa edustavan vuorovaikutteista suunnittelutapaa ja deliberatiivista demokratiaa. Tosin YVA-laki antaa vain väljän ja normatiivisen raamin osallistumisen toteutukselle. Analysoimalla lainsäädäntöprosessia ja itse lakia, ei voida vielä arvioida YVAN käytännön toteutusta yksittäisissä hankkeissa, osallistumisen vaikuttavuutta niissä tai vaikkapa sitä, ketä osallistujat ovat, millaisia osallistumisen areenoita YVAssa tarjotaan ja mitä asioita YVAN agendalle sallitaan tuoda mukaan.¹⁵³

YVA-laista ja aivan erityisesti osallistumisteemasta käytiin pitkä ja intensiivinen poliittinen kamppailu. Erityisesti hallituksen työskentelyä leimasivat syvät jännitteet yhtäältä maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön välillä ja toisaalta ympäristöministeri Pietikäisen ja oikeusministeri Pokan välillä. Ympäristöhallinnossa hyvin pitkälle valmisteltu lakiehdotus kohtasi julkistamisen jälkeen voimakasta kritiikkiä. Teollisuuden sekä maa- ja metsätaloussektorin intressit kanavoituivat ennen kaikkea

152 Ympäristöministeriö oli myös asettanut keväällä työryhmän, joka laati ohjeistuksen yhteysviranomaisen tehtävistä (YM 1994). Ohjeistuksen tavoitteena oli edistää uuden lain toimeenpanoa ja tukea viranomaistoimintaa. Työryhmän mietinnössä käsiteltiin myös tiedottamista ja kansalaisten kuulemistä koskevat tavoitteet, tehtävät ja keskeisten toimijoiden työnjako YVAN eri vaiheissa (YM 1994, 27–30).

153 Tältä osin tutkimuksen kokonaiskuva täydentyy lukujen 11 ja 12 esimerkkihankkeiden analyysin kautta.

ministeri Pokan kautta myös valtioneuvoston sisäiseen työskentelyyn. Kiistely YVAn kaksivaiheisuudesta ja kansalaisten kuulemisesta venytti entisestään YVA-lainsäädännön valmistumista. Tiedotusvälineet käsittelivät asiaa laajalti ja asettuivat kiistassa pääsääntöisesti ympäristöhallinnon ja -ministerin puolelle pitäen YVAa ennen kaikkea osallistuvan demokratian modernina instrumenttina. Hallitustyöskentelyyn näyttäisi kasaantuneen ja kanavoituneen koko lainsäädäntöprosessin keskeiset kiistat ja jännitteet – se näyttäytyi YVA-laista syntyneen kiistelyn näyteikkunana. Kahden ”YVA-leirin” rintamalinjat ja selkeät näkemyserot olivat toki olleet läsnä jo 1990-luvun alusta alkaen, mutta vasta hallituksessa ne saivat näin suuret mittakaavat ja näkyvyyden.

Mielenkiintoiseksi poliittisen kädenväänön tekee se, että hallituksen löydettyä asiassa yhteisymmärryksen, päättyi osallistumisteemasta keskustelu ja kiistely lähes kokonaan. Eduskunnan käsitellessä hallituksen esitystä YVA-laista jäi kansalaisosallistuminen teemana taustalle. Mitään kritiikkiä kansalaisten osallistumisesta YVAan ei eduskunnassa noussut esiin. Tämä näyttäisi korostavan sitä, että eduskuntaa edeltävät lainsäädäntövaiheet ovat keskeisimpiä mahdollisuuksia pyrkiä vaikuttamaan yksittäisen lain sisältöön. Kiistan osapuolet panostivat voimakkaasti juuri valtioneuvostossa tapahtuneeseen lain valmistelutyöhön. Sairisen (2000, 166) arvioin mukaan YVA-lakiin oli mahdollista tehdä eduskunnassa enää pienimuotoisia muutoksia ja täsmennyksiä. Osallistumiskysymyksenkin osalta olennaiset linjaukset oli lyöty lukkoon jo hallituksen esitykseen.

Siinä missä valtioneuvoston oli äärimmäisen vaikea löytää yhteisymmärrystä YVA-lain sisällöstä ja prosessi oli poikkeuksellisen pitkä, suoriutui eduskunta omasta osuudestaan ripeästi. Näin laajaksi laiksi YVA-laki saatettiin voimaan hyvinkin nopealla aikataululla. Osallistumisteeman osalta keskustelua syntyi vähän ja aktiivisuus hiipui prosessin edetessä. Aktiivisimmat puhujat olivat ministeri Pietikäinen ja kansanedustaja Hautala, jotka oikeastaan ainoina pitivät osallistumisteemaa keskustelussa esillä eduskunnan täysistunnoissa. Pietikäisen ja Hautalan puheenvuoroista näkyy ympäristöhallinnon ja vihreiden keskuudessa vallinnut syvä usko YVAan ja YVA-lain tärkeyteen ympäristöpolitiikan uudistajana. Vaikka Hautalan viittaama ”*demokratisoitusprojekti*” jääkin hänen puheenvuoroissaan määrittelemättä ja hie-man hämäräksi, välittyi YVA-lain eduskuntakeskustelusta piirteitä 1990-luvun kehitystrendistä, jossa pyrittiin lisäämään kansalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia ja avaamaan suunnittelua ja päätöksentekoa myös muille kuin asiantuntijoille.

10. YVA-LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSET KANSALAIOSALLISTUMISEN KEHYSTÄJÄNÄ

10.1 Direktiivimuutos: YVA-lainsäädännön tarkistaminen 1999

10.1.1 Työryhmä täsmentää osallistumisen määritelmää

Suomen YVA-lakia muutettiin ensimmäisen kerran jo alkuvuodesta 1995, mutta tuolloin tehtiin vain teknisiä muutoksia muutamiin lainkohtiin alueellisten ympäristökeskusten perustamisesta johtuen. Kansalaisosallistumisen kannalta muutokset olivat merkityksettömiä. Käsillä olevan työn kannalta olennaisempi lainsäädäntöuudistus toteutettiin 1998–1999, jolloin saatettiin voimaan YVA-direktiiviin tehdyt muutokset.¹⁵⁴ Jäsenmaiden YVA-käytännöistä tehdyt selvitykset osoittivat, että soveltamiskäytännöt vaihtelivat jäsenmaiden keskuudessa runsaasti. Huolenaiheena nähtiin myös menettelyissä viranomaisille toimitettavien tietojen määrä ja laatu. (KOM 1997; Pölönen 2004, 13.) Direktiivimuutoksen tavoitteena oli ennen kaikkea yhtenäistää jäsenmaiden soveltamiskäytäntöjä. Suomen YVA-lainsäädännön osalta merkittävin muutos koski YVA-menettelyn harkintaperusteiden ja YVA-asetuksen hankeluettelon täydentämistä (YM 1998b, 6).

Ympäristöministeriö asetti joulukuussa 1997 työryhmän valmistelemaan lainuudistusta. Työryhmän tehtäväksi tuli laatia ehdotukset, joita direktiivin muutoksen täytäntöönpano edellyttää. Samalla työryhmän tuli ottaa huomioon nuoresta YVA-lainsäädännöstä siihen asti saadut kokemukset ja kehittämistarpeet. Työryhmässä olivat edustettuina ympäristö-, kauppa- ja teollisuus-, liikenne-, maa- ja metsätalousministeriö sekä Suomen ympäristökeskus ja Uudenmaan ympäristökeskus. Työryhmä otti nimekseen YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmä (YVA-TTR). Työryhmä muodosti YVA-lainsäädännön tarkistamisesta kolme vaihtoehtoista mallia, joista kuultiin asiantuntijoita ja kerättiin kommentteja. Huomionarvoista on se, että direktiivin aiheuttamien muutostarpeiden lisäksi työryhmä näki tarkoituksemukaiseksi selvittää YVasta saatuja kokemuksia ja tehdä lakiin niiden pohjalta myös muita muutos- ja tarkistusehdotuksia. Kansalaisosallistumisen kannalta tämä oli ratkaisevaa, sillä direktiivin muutoksissa ei ollut mitään olennaista kansalaisten osallistumiseen liittyvää muutosta.

¹⁵⁴ Jäsenmaiden oli saatettava direktiivin muutokset omaan lainsäädäntöönsä 14.3.1999 mennessä.

Työryhmän kolme vaihtoehtoista lainuudistusmallia esitettiin systemaattisena vaihtoehtotarkasteluna. Ensimmäinen malli sisälsi vain ne YVA-lain tarkistamistarpeet, jotka direktiivin muutokset edellyttivät. Toinen malli sisälsi direktiivin edellyttämien muutosten lisäksi YVAN soveltamista selkeyttäviä pienehköjä muutoksia, joiden taustalla oli eri hallinnonaloilta koottuja YVAN soveltamiskokemuksia. Kolmanteen vaihtoehtoon oli koottu eritasoisia ehdotuksia ja näkemyksiä YVA-lainsäädännön kehittämisestä ja linjauksista, mutta työryhmä ei esittänyt sitä yhtenäisenä esityksenä tai varsinaisena vaihtoehtona. Kolmannessa mallissa tuotiin lähinnä esille eri tahojen kehittämisehdotuksia YVAN jatkoselvitysten ja keskustelun pohjaksi. (YM 1998b, 6, 10, 13, 17.)

Osallistumisen kannalta malli 1 ei sisältänyt minkäänlaisia muutoksia. Kolmanteen malliin oli sisällytetty ehdotus rahastoista, jotka auttaisivat kansalaisten osallistumista. Työryhmä päätyi ehdottamaan malli 2:n mukaista YVA-lainsäädännön tarkistamista. Osallistumisen kannalta vaihtoehto sisälsi muutamien uudistusehdotuksen. Olennaisiin oli osallistumisen määrittely YVA-laissa. Tällä työryhmä halusi korostaa vuorovaikutuksen merkitystä ympäristövaikutusten arvioinnissa (YM 1998b, 13). Työryhmä muotoili ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon määritellen osallistuminen seuraavasti: *”Tässä laissa tarkoitetaan osallistumisella hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen, muiden viranomaisten sekä niiden, joiden oloihin tai etuihin hanke tai suunnitelma saattaa vaikuttaa välistä vuorovaikutusta ympäristövaikutusten arvioinnissa.”* (YM 1998b, 35). Yksittäisenä uudistuksena osallistumisen määritelmällä on kahdenlaista merkitystä. Yhtäältä se määritteli osallistumisen nimenomaisesti vuorovaikutukseksi YVAan osallistuvien toimijoiden välillä. Näin korostetaan YVAN neuvotteluprosessimaisuutta ja osallistumisen kaksisuuntaisuutta: esimerkiksi yksipuolinen tiedottaminen ei täytä lain määritelmää osallistumisesta. YVAN ja osallistumisen vuorovaikutteisuutta korostetaan myös työryhmän käsitellessä YVA-lainsäädännön soveltamisen parantamista ja käytännön toimenpiteitä. Ryhmä totesi muun muassa: *”YVA-säännöksissä on lähdetty siitä, että hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa olisi osallistumisen oltava vähintään kaksisuuntaista.”* ja että *”Osallistumista tarvitaan ympäristövaikutusten arvioinnin kaikissa vaiheissa.”* (YM 1998b, 25). Toisaalta osallistumisen määritelmä nosti yleisesti osallistumisen statusta YVAN keskeisenä elementtinä. Tavoitesäännöksen lisäksi osallistuminen mainitaan ehdotuksessa myös YVAN kannalta keskeisten käsitteiden määritelmässä (YVAL 2 §).

Toinen osallistumiseen liittyvä ehdotus koski arviointiohjelmasta tiedottamista ja kommentointia. Tästä käytännöstä haluttiin kaikkien arviointien osalta pääsääntö, josta voidaan poiketa vain erityistapauksissa. Tämä täsmennys korosti YVAan osallistumisen kaksivaiheisuutta: myös YVA-ohjelmasta annettujen mielipiteiden antaminen nähtiin tärkeänä ja vakiintuneena osallistumisen muotona. Kolmas osallistumiseen liittyvä täsmennys koski mielipiteiden antamista arviointiselostuksesta. Työryhmän ehdotuksessa poistettiin YVA-lain 11 §:n kohta, jossa yksilöitiin asiat, joista lausuntoja ja mielipiteitä voidaan esittää. Työryhmä piti määritelmiä tarpeettomina, koska lausuntoja ja mielipiteitä pyydettiin jo käytännön kokemuksen perusteella koko YVA-selostuksen sisällöstä. Uudistuksen voidaan katsoa laventavan YVA-agendaa – tai ainakaan lailla ei haluttu kaventaa YVAssa käsiteltävien asioiden joukkoa.

Työryhmän esittämistä vaihtoehdoista oli mahdollisuus esittää kommentteja kirjallisesti ympäristöhallinnon internetsivuille laitettun vaihtoehtotarkastelun kautta tai huhtikuun 1998 lopussa järjestetyssä

kuulemistilaisuudessa. Tilaisuuteen oli kutsuttu viranomaisten, hankevastaavien, kansalaisjärjestöjen, konsulttien, tutkimuslaitosten ja yliopistojen edustajia. (YM 1998b, 3.) Kirjallisesti esitetyistä mielipiteistä ja tilaisuudessa käydystä keskustelusta tehdyn muistion perusteella työryhmän ehdottamista vaihtoehtoista sai eniten kannatusta malli 2. Useat tahot pitivät hyvänä, että direktiivimuutoksen yhteydessä tarkistetaan myös muita, omiin kansallisiin soveltamiskokemuksiin pohjautuvia kehittämistarpeita YVA-lainsäädännössä. Pääsääntöisesti näkemykset jakaantuivat kahtia: YVA-lainsäädännön kehittämistä työryhmän esittämien vaihtoehtojen 1 tai 2 mukaisesti kannattivat viranomaistahot, järjestöt ja tutkimuslaitokset, mutta teollisuuden ja yritysten edustajat kannattivat edelleen YVAN keventämistä ja esimerkiksi ohjelmavaiheen poistamista. Vaihtoehtotarkastelun ja kuulemisten perusteella työryhmä päätyi vaihtoehto 2:n mukaiseen malliin.

YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmä jätti mietintönsä ympäristöministeriölle kesäkuussa 1998, jonka jälkeen ministeriö pyysi työryhmän ehdotuksesta yli 100 lausuntoa. Ministeriö sai syyskuun alkuun mennessä 65 lausuntoa valtionhallinnon, oikeuslaitoksen, kunnallisten toimijoiden, tutkimuslaitosten, järjestöjen ja yritysten edustajilta (lausunnonantajat on koottu liitteeseen 2). Taulukkoon 6 on koottu lausunnonantajat sen mukaan, käsiteltiinkö näiden lausunnoissa osallistumisteema. Osallistuminen oli mukana lähes joka kolmannessa lausunnossa, aktiivisimmin aihetta käsitteivät eri tutkimuslaitokset. YVA '92 -työryhmän ehdotuksesta käytyyn lausuntokierrokseen verrattuna aktiivisuus näyttäisi tältä osin hieman laskeneen. Tosin nyt osallistumiseen liittyvät lakimuutosehdotukset eivät olleet tarkastustyöryhmän keskeisimpiä asioita, vaan päähuomio kohdentui direktiivimuutoksesta johtuviin asioihin.

Taulukko 6. Osallistumisteema YVA-TTR:n ehdotuksesta annetuissa lausunnoissa.

	Lausuntoja	Osallistumista käsitelty (%)	Osallistumista EI käsitelty (%)
Ministeriöt (+Valtioneuvoston kanslia)	12	1 (8)	11 (92)
Valtion hallinto/viranomaiset	9	2 (22)	7 (78)
Oikeusistuimet	2	1 (50)	1 (50)
Lääninhallitukset/maakunta- ja seutukaavaliitot	3	1 (33)	2 (66)
Alueelliset ympäristökeskukset	4	2 (50)	2 (50)
Kaupungit/kunnalliset toimijat	2	0 (0)	2 (100)
Yliopistot ja tutkimuslaitokset	7	5 (71)	2 (29)
Järjestöt ja yhdistykset	19	6 (32)	13 (68)
Yritykset	6	2 (33)	4 (66)
Muut	1	0 (0)	1 (100)
YHTEENSÄ	65	20 (31)	45 (69)

Lausunnoissaan osallistumista käsitelleet toimijat on edelleen jaettu kolmeen luokkaan sen mukaan, suhtautuivatko he osallistumiseen myönteisesti, neutraalisti vai kriittisesti (taulukko 7). Tältä osin muutos edelliseen lausuntokierrokseen kuuden vuoden takaa on selvä. Tällä kertaa myönteisesti osallistumiseen suhtautuvia oli ylivoimainen enemmistö (76 %). Erityisesti yliopistot ja tutkimuslaitokset sekä järjestöt suhtautuivat osallistumiseen myönteisesti. Neutraalisti tai kriittisesti osallistumiseen suhtautui vain muutama lausunnonantaja.

Taulukko 7. Lausunnon antajien suhtautuminen kansalaisosallistumiseen.

	Myönteinen	Neutraali	Kriittinen
Ministeriöt	1	-	-
Valtion hallinto/viranomaiset	1	-	1
Oikeusistuimet	-	1	-
Lääninhallitukset/maakunta- ja seutukaavaliitot	1	-	-
Alueelliset ympäristökeskukset	2	-	-
Kaupungit/kunnalliset toimijat	-	-	-
Yliopistot ja tutkimuslaitokset	5	-	-
Järjestöt ja yhdistykset	5	-	1
Yritykset	1	-	1
YHTEENSÄ	16	1	3

Myönteisesti osallistumiseen suhtautuneet lausunnonantajat kommentoivat erityisesti työryhmän tekemää ehdotusta osallistumisen määritelmästä. Tämä nähtiin periaatteellisenä ja kannatettavana asiana eritoten siksi, että määritelmällä korostetaan YVAN vuorovaikutteisuuksia kaikkien siihen osallistuvien toimijoiden välillä. Esimerkiksi Hämeen ympäristökeskus totesi: *”On hyvä, että osallistumista painotetaan enemmän, ja tuodaan se esille jo lain 2 §:n määritelmässä.”* Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes oli samoilla linjoilla: *”Osallistumisen ottaminen mukaan lain määrittämiin korostaa osallistumisen merkitystä ja tukee eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta jo ennen lausunnon antamista.”* Kuopion yliopisto muistutti riittävän varhaisesta osallistumisesta ja ehdotti hankevästävään laatimaa osallistumisohjelmaa osaksi YVA-ohjelmaa: *”Osallistumiseen liittyen tulisi korostaa osallistumisen järjestämisen aloittamista tarpeeksi ajoissa. Arviointiohjelmaan tulisi sisällyttää osallistumisen aikataulu tai osallistumisen järjestämiseen liittyen tulisi velvoittaa hankkeesta vastaava laatimaan erityinen osallistumis-*

objelma.”Vuorovaikutteisuuden korostaminen osallistumisen määrittelemisen myötä muuttaa joidenkin lausunnonantajien mielestä koko YVA:n osallistumisrakennetta, niin toiminnallisesti kuin myös sisällöllisesti. Esimerkiksi Tampereen yliopiston lausunnossa nostettiin tämä esille: ”Koska vuorovaikutuksen käsite ei edellytä vain osallistumiskanavien avaamista vaan myös niiden tosiasiallista käyttämistä, kansalaisten ja kansalaisryhmien osallistumismahdollisuuksien tukeminen eri tavoin – myös taloudellisesti – on sopuoinnussa lakiehdotuksen kanssa. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta on tärkeää, että vaihtoehtotarkastelu tehdään laaja-alaisena käsittäen aina myös nolla-vaihtoehdon.”

Muutamit myönteisesti osallistumiseen ja työryhmän ehdotukseen suhtautuneet lausunnonantajat kaipasivat vielä täsmällisempää muotoilua osallistumisen järjestämisen velvoittavuudesta. Esimerkiksi Helsingin Kaupunginosayhdistysten Liitto totesi: ”Lakiehdotukseen lisätyn osallistumisen määritelmän lisäksi tulisi YVA-asetuksessa mainittu osallistumisen järjestäminen olla esitettynä tarkemmin ja velvoittavammin kirjattu, esim. siten, että arviointimenettelyyn liittyvä osallistumissuunnitelma sisältäisi velvoitteen jatkuvan vuorovaikutuksen järjestämisestä hankkeen aikana.” Suomen luonnonsuojeluliitto oli tyytyväinen työryhmän ehdotukseen osallistumisen määritelmästä, mutta kaipasi johdonmukaisuutta käsitteisiin ja halusi korostaa vuorovaikutteista osallistumista: ”Joskin, mikäli tarkistaminen toteutuu ehdotetusti, lakiin jää edelleen kohtia, missä puhutaan vain tiedottamisesta ja kuulemisesta, esim. L 9§. Näiden kohtien muuttaminen niin, että tiedottamisen ja kuulemisen sijaan puhuttaisiin osallistumisesta ja/tai vuorovaikutuksesta, selkeyttäisi edelleen osallistumisen käsitettä ja korostaisi sen merkitystä.” Myös Stakes kaipasi YVA-lakiin velvoittavampaa vaadetta osallistumiselle: ”Osallistuminen on määritelty aiemmin määriteltyjen toimijoiden väliseksi vuorovaikutukseksi ilman vuorovaikutuksen vähimmäisvaadetta. Ilman vähimmäisvaadetta pyrkimys aitoon vuorovaikutukseen vaarantuu ja pohdinta vuorovaikutuksen riittävydestä jää auki.” Liikenneministeriö kannatti osallistumisen määritelmän lisäämistä lakiin, mutta oli epäileväinen osallistumisen idean ja käytännön soveltamisen yhdenmukaisuudesta: ”YVA-laki ei kuitenkaan uudistetussakaan muodossa edellytä osallistumista vaan lain toiminnalliset menettelyt rajautuvat tiedottamiseen ja kuulemiseen.”

YVA-lainsäädännön tarkistamishdotuksien voidaankin katsoa entisestään vahvistaneen YVA-menettelyn deliberatiivisia piirteitä. Työryhmän ehdottama malli 2 sekä sitä kannattaneet lausunnot edustavat politiikkaverkostomallia 1, jossa YVA nähdään arvopainotteisena neuvotteluprosessina. Osallistumisen vuorovaikutteisuus liittyy juuri tämän mallin mukaiseen suunnittelutapaan. Toisaalta pelkän lainsäädännön arvioiminen jättää vielä täysin auki sen, miten käytännössä YVA-lakia ja -asetusta sovelletaan. Kuten muutamat lausunnonantajatkin olivat todenneet, YVA-lainsäädännön sanamuodot jäivät yhä verraten väljiksi ja vuorovaikutteisen osallistumisen idea vain normatiiviseksi tavoitteeksi ilman konkreettisia velvoitteita.

Neutraalin kannan osallistumiseen otti yksi lausunnonantaja (taulukko 7). Korkein hallinto-oikeus puntaroi lausunnossaan osallistumisen kytkeytymistä ennen kaikkea jälkikäteisen valitusoikeuteen ja kansalaisten oikeussuojaan. Ennakolliseen ja vuorovaikutteiseen osallistumiseen se ei ottanut lausunnonsaan mitään selkeää kantaa.

Kriittisen kannan osallistumiseen ja työryhmän ehdotukseen osallistumista koskevista lakimuutoksista ottivat kolme lausunnonantajaa: Ratahallintokeskus, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto sekä Vapo (taulukko 7). Näistä Ratahallintokeskus ja Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitto esittivät huolensa siitä, että lisääntyvä kansalaisosallistuminen ja kaksivaiheinen kuuleminen viivästyttävät kohutuottomasti hankkeita ja aiheuttavat sekaannusta siitä, milloin on oikea aika osallistua ja käsitellä asioita. Molemmat lausunnonantajat epäilivät erityisesti sitä, että YVA-ohjelman kuulemisvaiheessa kansalaiset eivät osaa kommentoida vain arviointiohjelman riittävyttä, vaan kansalaiskeskustelu rönsyää ”väärin” asioihin. Esimerkiksi Ratahallintokeskus totesi: *”Kansalaisten on ollut vaikea mieltää arviointiohjelmasta kuulemista vain mielipiteiksi arviointiohjelman riittävydestä; asukkaat haluavat jo ensimmäisessä yleisötilaisuudessa tietää hankkeen vaikutuksia ja kertoa mielipiteensä vaihtoehtoisista ratkaisuista. Arviointiohjelmavaiheessa tulisi tarkistukseksi riittävien selvitysten tekemisestä riittää yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta.”* Näkemyksessä korostettiin kansalaisosallistumisen sijaan viranomaisten roolia hankevastaavaa kontrolloivana toimijana. Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitto esitti vielä radikaalimpaa linjausta ehdottaessaan luopumista koko ohjelmavaiheesta: *”Arviointiohjelmavaihetta tulisikin päinvastoin keventää tai luopua siihen liittyvistä prosessuaalisista vaatimuksista kokonaan. Käytäntö on osoittanut, että arviointiohjelmasta esitetyt kannanotot ja lausunnot eivät kohdistu arviointiohjelmaan vaan itse hankkeen toivottavuuteen tai vastustamiseen.”* Vapo taas kritisoi työryhmän ehdotusta asianosaisena osallistumisen laajentamisesta.

Kriittisyys oli kaiken kaikkiaan tällä lausuntokierroksella vähäisempää ja loivempaa kuin YVA '92 -työryhmän ehdotuksesta annetussa palautteessa. Lausunnonantajista enää muutama edusti selvästi kriittistä kantaa. Näiden osalta tosin on nähtävissä, että näkemykset edustivat selvästi erilaista politiikkaverkostomallia kuin työryhmän ehdotus YVA-laiksi tai lausunnonantajien enemmistö. Kriittiset näkemykset edustivat ennemminkin mallia 3, jossa osallistuminen jää helposti yksisuuntaiseksi tiedottamiseksi. Toisaalta kriittiset näkemykset nostivat esille sen, onko YVA vaikeasti aukeava ja monimutkainen osallistumisväline, jossa on hankala muotoilla agendaa niin, että osallistujat tietäisivät käydä keskustelua oikeista asioista oikeissa suunnittelun vaiheissa. Oma kysymyksensä on se, tarvitseeko agendaa rajata näin kategorisesti, vai onko kansalaisille taattava oikeus esittää kaikenlaisia hankkeeseen liittyviä näkemyksiä pitkin matkaa. Deliberatiivisen demokratian ja vuorovaikutteisen suunnittelun kannalta riittävä väljyys tässä mielessä on tarpeen säilyttää.

YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän ehdotuksen pohjalta laadittiin hallituksen esitys (HE 182/1998 vp), jossa otettiin huomioon myös lausunnoissa esiin nostetut seikat. Olennaisimmat hallituksen esityksen muutosehdotuksista johtuivat direktiivimuutoksista. Osallistumisen kannalta hallituksen esitys sisälsi täsmälleen samat tarkistamishdotukset kuin työryhmän vaihtoehdossa 2, joista olennaisin oli osallistumisen määrittely YVA-lain 2 §:ssä. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa nostetaan esille muutamia osallistumiseen liittyviä argumentteja: *”Ehdotettu osallistumisen määrittelyllä selkeyttäisi lain tavoitteen ja käytännön arviointimenettelyn suhdetta.”* ja edelleen: *”Ehdotus parantaisi kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoa hankkeesta ja sen vaikutuksista sekä osallistua arviointimenettelyyn. Ehdotus selventäisi myös sitä, kuinka eri tahojen esittämät kannanotot on otettu huomioon*

arviointimenettelyssä.” (HE 182/1998 vp, 2). Lausuntokierroksella vähemmistönä olleet kriittiset näkemykset eivät näkyneet millään tavoin hallituksen esityksen muotoiluissa kansalaisosallistumisesta.

10.1.2 Lakiuudistus eduskunnassa

Eduskuntaan hallituksen esitys tuli lähete keskustelun myötä lokakuun 20. päivä 1998. Lähetekeskustelussa käytettiin vain yksi puheenvuoro, jossa ei käsitelty millään tavoin osallistumista.¹⁵⁵ Lähetekeskustelusta asia siirrettiin ympäristövaliokunnan käsiteltäväksi. Kuultuaan asiantuntijoita ja käsiteltyään hallituksen esitystä ympäristövaliokunta päätyi mietinnössään puoltamaan lakiehdotuksen hyväksymistä sellaisenaan. Mietinnössään (YmVM 8/1998 vp) valiokunta ei käsittele erikseen kansalaisosallistumista tai osallistumisen määrittelyyn tehtävää lakimuutosta mitenkään. Sen sijaan valiokunta toteaa mietintönsä alussa yleisellä tasolla, että: ”*Ehdotetuilla muutoksilla täsmennetään lain soveltamista ja parannetaan kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia, mitä valiokunta pitää tärkeänä.*” (YmVM 8/1998 vp). Kansalaisten osallistumiseen suhtauduttiin siis periaatteellisesti myönteisesti, mutta asiana se ei ollut lakiuudistuksen keskiössä. Alusta asti lakiuudistukseen sisältynyt ehdotus osallistumisen määrittelystä YVA-laissa säilyi ennallaan siis myös valiokunnassa.

Hallituksen esityksen ja ympäristövaliokunnan mietinnön ensimmäinen käsittely oli 20.1.1999, mutta asiasta ei syntynyt lainkaan keskustelua (PTK 186/1998 vp). Toinen käsittely oli kaksi päivää myöhemmin, mutta keskusteluaktiivisuus säilyi poikkeuksellisen alhaisena. Käsittelyssä käytettiin vain yksi puheenvuoro, jossa ympäristövaliokunnan puheenjohtaja Tiusanen (vas.) lyhyesti täsmensi valiokunnan näkemyksiä, mutta ei käsitellyt puheenvuorossaan millään tavoin osallistumisteemaa (PTK 188/1998 vp). Lakimuutoksen saama kiinnostus jatkui hämmäntävän mitättömänä eduskuntakäsittelyn loppuun, sillä kolmannessa käsittelyssä 26.1.1999 lakiehdotus hyväksyttiin ilman minkäänlaista keskustelua (PTK 189/1998 vp). Eduskunnan täysistunnoissa käytettiin lähete keskustelun ja valiokuntavaihetta seuranneiden kolmen käsittelyn aikana yhteensä vain 2 puheenvuoroa, eikä osallistuminen ollut millään tavoin täysistunnoissa esillä. Eduskunnan laimea keskusteluaktiivisuus YVA-lain tarkistamisesta on jollain tapaa yllättävää. Eritoten se näyttäytyy poikkeuksena muutoin massiivisesti toteutetusta lainuudistusprosessista. Olihan YVA-lainsäädännön tarkistamista varten koottu työryhmä, joka oli edelleen kuullut laajasti eri tahoja ja jonka lopullisesta ehdotuksesta oli käyty lausuntokierros ennen hallituksen esitystä.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta (267/1999) astui voimaan 1. huhtikuuta 1999 alkaen. Uusi YVA-asetus (268/1999) tuli voimaan samana päivänä ja kumosi aiemman YVA-asetuksen (792/1994). Kansalaisosallistumisen kannalta suomalainen YVA-lainsäädäntö säilyi pääpiirteiltään ennallaan. Laajaan osallisuuteen ja kaksivaiheiseen kuulemiseen perustuva osallistu-

¹⁵⁵ Puhujana Vasemmistoliiton Pentti Tiusanen, joka toimi tuolloin ympäristövaliokunnan puheenjohtajana (PTK 128/1998 vp).

misidea muodosti yhden YVA-menettelyn keskeisen elementin, jota entisestään vahvasti osallistumisen määritelmä ja toimijoiden välisen vuorovaikutuksen korostaminen. Myös osallistumisideaan kohdistunut kritiikki oli vähentynyt ja loiventunut verrattuna YVA-lain säätämisen aikaiseen tilanteeseen.

10.2 Lakimuutos 2006: osallisuuden laajentuminen

Seuraava merkittävä YVA-lainsäädännön tarkistaminen tehtiin vuonna 2006.¹⁵⁶ Lakiuudistuksen liikkeellepanevana voimana oli tälläkin kertaa direktiivin implementointi. Lisäksi lakimuutoksen yhteydessä YVA-lainsäädäntöä tarkastettiin myös uuden perustuslain edellyttämällä tavalla¹⁵⁷ ja lakiin ja asetukseen tehtiin pieniä muutoksia YVAn soveltamiskokemusten pohjalta.

YVA-direktiiviä oli muutettu lähinnä niin sanotun osallistumisdirektiivin (2003/35/EY) vuoksi. Kansalaisten osallistumisen laajuus ja tulkinta siitä, miten ymmärretään ne toimijat joita hanke koskee, vaihteli huomattavasti jäsenvaltioiden välillä (KOM 2003, 5). YVA-direktiiviin oli lisätty muutoksessa määritelmät yleisöstä sekä yleisöstä, jota asia koskee. Asiaan koskevaksi yleisöksi laskettiin kuuluvaksi uudessa direktiivissä myös järjestöt. Lisäksi direktiiviin oli lisätty muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskeva artikla.¹⁵⁸ Osallistumisdirektiivillä mukautettiin yhteisön lainsäädäntöä Århusin yleissopimuksen (SopS 122/2004) mukaisiin vaatimuksiin yleisön osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksien osalta. Suomen YVA-lainsäädännön tarkistus linkittyi siis sekä Århusin sopimuksen että osallistumisdirektiivin veloitteisiin ja niiden kansalliseen implementointiin. Voidaankin ajatella, että tällä kertaa osallistuminen oli keskeisenä teemana koko lainsäädäntöuudistukselle: direktiivimuutoksen tavoitteena oli turvata riittävän aikainen kansalaisosallistuminen, tiedonsaanti ja muutoksenhakuoikeus kaikissa jäsenmaissa (Hartley & Wood 2005, 321; Kumpula 2004, 301).

Osallistumisdirektiivin tavoitteisto perustui ennen kaikkea 1998 laadittuun ja Suomessa 2004 voimaan tulleeseen Århusin yleissopimukseen.¹⁵⁹ Århusin sopimus rakentuu niin sanotusti kolmen pilarin varaan. Ensimmäinen on oikeus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sen valmisteluvaiheessa. Toinen käsittää oikeuden ympäristöä koskevaan tietoon. Kolmas pilari pitää sisällään oikeuden tehokkaisiin oikaisu- ja muutoksenhakukeinoihin. Sopimuksen ensimmäinen pilari on kenties kaikkein tärkein: siinä ennakollinen osallistuminen määritellään keskeiseksi tavoitteeksi. Tosin sopimus on enna-

156 Tätä ennen vuonna 2004 oli tehty YVA-lain muutos koskien YVA-lain soveltamisesta myös Suomen talousvyöhykkeellä.

157 Tältä osin YVA-lain valtuutusäännöksiä täsmennettiin ja päätöksentekomenettelyyn ja osallistumiseen liittyviä säännöksiä sekä valtioiden välistä arviointimenettelyä koskevat säännökset siirrettiin asetuksesta lakiin.

158 Kumpulan (2004, 286) mielestä vasta osallistumisdirektiivillä täydennettynä YVA-direktiivi täytti ympäristövaikutusten arvioinnille asetetut vaatimukset. Olen valmis yhtymään Kumpulan näkemykseen ainakin mitä tulee kansalaisosallistumiseen ja sitä kehystävään lainsäädäntöön.

159 Ks. Århusin sopimuksen käytännön implementoinnista ja parhaista käytännöistä esim. DETR (2000). Osallistumisdirektiivin ja Århusin sopimuksen kansallisen implementoinnin evaluoinnista käy esimerkkinä Hartleyn ja Woodin (2005) tarkastelu Iso-Britannian YVA-järjestelmästä.

kollisen osallistumisen toteutuksen osalta väljä, osallistumismuotojen ja -tapojen määrittely jää sopimusta toteuttaville valtioille. Oikeutta suunnittelun ja päätöksenteon kannalta relevanttiin informaatioon voidaan pitää todellisen osallistumisen vähimmäisedellytyksenä. YVAan osallistumisen epäsymmetrisiä valtarakenteita voidaan joko syventää tai tasoittaa sillä, miten avoin prosessi on ja miten hyvin kansalaiset voivat saada tietoa. Kolmas pilari ei liity ennakkolliseen, YVA-menettelyn aikana tapahtuvaan osallistumiseen, vaan käsittää ainoastaan jälkikäteisen oikaisu- ja muutoksenhakuoikeuden.

Ympäristöministeriö valmisteli YVA-lainsäädännön muuttamista ja laati uudesta YVA-laista ehdotuksen keväällä 2005. Ministeriö pyysi lakiehdotuksesta lausuntoja 87 eri toimijalta. Lausuntopyyntöön reagoitiin varsin aktiivisesti, sillä 65 toimijaa antoi lausuntonsa (liite 3). Lausuntoa pyydettiin perinteisen kaavan mukaan valtionhallinnon, oikeuslaitoksen, kuntien, tutkimuksen, järjestöjen ja yritysten edustajilta. Aktiivisia lausunnonantajia olivat erityisesti järjestöt, ministeriöt sekä alueelliset ympäristökeskukset (taulukko 8).

Koska osallistumisteema oli keskeisessä roolissa direktiivimuutoksessa ja sitä kautta myös Suomen lainsäädännön tarkistamisessa, oli oletettavaa, että verraten moni lausunnonantaja käsittelee jollain tavoin osallistumisteemaa. Taulukosta 8 nähdään, että teemaa käsittelee lausunnoissaan kuitenkin vain hiukan yli puolet (57 %) lausunnonantajista. Tosin oikeusistuimia lukuun ottamatta kaikissa lausunnonantajaryhmissä enemmistö käsittelee asiaa edes jollain tavoin. Ero on toki huomattava kun verrataan tilannetta vuoden 1998 lainuudistusprosessiin, jolloin lausunnonantajista vain vajaa kolmannes käsittelee osallistumisteemaa. Ennen kaikkea lainuudistuksen uusi määritelmä yleisöstä näytti aktivoineen lausunnonantaja ottamaan kantaa myös kansalaisosallistumiseen.

Taulukko 8. Osallistumisteema ehdotuksesta annetuissa lausunnoissa.

	Lausuntoja	Osallistumista käsitelty (%)	Osallistumista EI käsitelty (%)
Ministeriöt (+Valtioneuvoston kanslia)	10	6 (60)	4 (40)
Valtion hallinto/viranomaiset	7	4 (57)	3 (43)
Oikeusistuimet	9	3 (33)	6 (67)
Lääninhallitukset/maakunta- ja seutukaavaliitot	4	3 (75)	1 (25)
Alueelliset ympäristökeskukset	9	5 (56)	4 (44)
Kaupungit/kunnalliset toimijat	4	3 (75)	1 (25)
Yliopistot ja tutkimuslaitokset	3	2 (67)	1 (33)
Järjestöt ja yhdistykset	13	7 (54)	6 (46)
Yritykset	6	4 (67)	2 (33)
YHTEENSÄ	65	37 (57)	28 (43)

Tässäkin lausunnotkierroksella osallistumista käsitelleet lausunnonantajat on jaettu kolmeen luokkaan sen mukaan, suhtautuivatko he osallistumiseen myönteisesti, neutraalisti vai kriittisesti (taulukko 9). Siinä missä osallistumisteemaa käsitelleiden osuus kaikista lausunnonantajista oli kasvanut, oli osallistumiseen myönteisesti suhtautuneiden määrä vastaavasti pienentynyt verrattuna edelliseen lainsäädäntöuudistukseen. Kun 1998 kolme neljästä suhtautui osallistumiseen ja sitä koskeviin lakiuudistuksiin myönteisesti, niin nyt heidän osuutensa oli enää puolet. Suhtautumisen peruslinja säilyi silti ennallaan: myönteisesti kansalaisosallistumiseen suhtautuivat edelleen valtaosa hallinnon edustajista, tutkimuslaitokset sekä erilaiset ympäristönsuojelu- ja kansalaisjärjestöt. Vastaavasti elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt ja yritykset esittivät kriittisiä näkemyksiä osallistumisesta ja siihen liittyvistä lakiuudistusehdoista. Tällä kertaa myös neutraalien näkemysten osuus oli melko suuri, reilu viidennes.

Taulukko 9. Suhtautuminen kansalaisosallistumiseen.

	Myönteinen	Neutraali	Kriittinen
Ministeriöt	3	3	-
Valtion hallinto/viranomaiset	2	1	1
Oikeusistuimet	1	1	1
Lääninhallitukset/maakunta- ja seutukaavaliitot	3	-	-
Alueelliset ympäristökeskukset	3	2	-
Kaupungit/kunnalliset toimijat	1	1	1
Yliopistot ja tutkimuslaitokset	2	-	-
Järjestöt ja yhdistykset	4	-	3
Yritykset	-	-	4
YHTEENSÄ	19	8	10

Myönteisesti osallistumiseen suhtautuneet lausunnonantajat korostivat erityisesti lakiuudistuksen vaikutusta laajan, osallistumisdirektiivin ja Århusin sopimuksen mukaisen osallistumisen saattamista osaksi myös Suomen YVA-lainsäädäntöä. Uuden yleisö-määritelmän arvioitiin turvaavan paremmin kaikkien potentiaalisten toimijoiden osallistumisoikeuden YVA-menettelyyn. Esimerkiksi Itä-Suomen lääninhallitus totesi launnessaan, että: *”Määritelmän ’niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa’ muuttaminen ’yleisöksi’ ja sen ’avaaminen’ omalla erillisellä kohtana määritelmässä selvittää ja parantaa eri väestöryhmien ja erityisryhmien yhdistysten, säätiöiden ja järjestöjen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuk-*

sia YVA -hankkeen aikana. Tässä tarkoituksessa lain tarkoittama yleisö -määritelmänä on kannatettava.” Toinen useassa lausunnossa esiintynyt argumentti liittyi valitus- ja muutoksenhakuoikeuden laventumiseen. Tosin tähän liittyen muutamat kansalaisjärjestöt toivoivat kansalaisille ja järjestöille vielä ehdotetuakin vahvempaa roolia: muutoksenhakuoikeus YVA-lain perusteella tulisi näiden lausunnonantajien mielestä olla muillakin kuin ympäristökeskuksilla. Suomen luonnonsuojeluliitto ilmaisi kantansa asiaan: *”Esitys ei ole riittävä. Yleisö, jota asia koskee, voisi hakea muutosta edelleenkin vain mahdollista erillislakien perusteella. Sektorilait ovat kuitenkin eri aikoina syntyneitä, ympäristötavoitteiltaan erilaisia ja niiden osallisten piiri vaihtelee.”*

Neutraalin kannan osallistumiseen ilmaiseet lausunnonantajat käsitelivät lähes poikkeuksetta yleisö-käsitteen täsmällisyyttä ja määritelmän suhdetta YVA-lain muihin kohtiin. Esimerkistä käy Oulun hallinto-oikeuden toteamus: *”Ehdotuksen yleisö-käsitteen määritelmä on varsin väljä ja poikkeava esimerkiksi ehdotuksen 8 §:n määritelmän sisällöstä, jossa käsitellään ’yleisöä hankkeen vaikutusalueella.”* Näille näkemyksille oli tyypillistä periaatteellinen myönteisyys osallistumisdirektiivin ja Århusin sopimuksen mukaista uudistusta kohtaan, mutta lausunnonantajat kaipasivat täsmennystä lain muotoiluun ja käsitteiden avaamista.

Osallisuuden laajentuminen uuden yleisö-määritelmän myötä oli kriittisesti suhtautuneiden lausunnonantajien keskeisin huolenaihe ja kritiikin kohde. Ehdotettua määritelmää pidettiin sekä sekavana että tarpeettoman laajana. Nämä lausunnonantajat kannattivat lähes poikkeuksetta entistä osallisten määritelmää, jossa osallisuus rajataan niihin, joihin hanke voi vaikuttaa. Lausunnoissa korostettiin sitä, että arvioitavilla hankkeilla on aina määriteltävissä oleva vaikutusalue, johon myös osallisuus on rajattavissa. Lausunnoista välittyi periaatteellinen kriittisyys minkäänlaiseen osallistumisen lisäämiseen. YVAa moitittiin jo nyt tarpeettoman raskaaksi, pitkäkestoiseksi ja kalliiksi prosessiksi, jonka osallistumisjärjestelyjä tulisi ennemminkin kaventaa kuin laajentaa. Joissain lausunnoissa arveltiin uuden yleisö-määritelmän avaavan mitä erilaisimmille toimijoille mahdollisuuden tarkoitushakuisesti hankaloittaa ja viivästyttää joidenkin hankkeiden suunnittelua ja edistämistä. Näin esimerkiksi Vapon lausunnossa: *”Kuulemiskohdeiden laajentaminen ’yleisöön’ on tosi radikaali asia, koska se saattaa joissakin tilanteissa mahdollistaa asiattoman hankkeiden viivyttämisen ja siten tuoda monenlaisia vaikutuksia toimijoille.”* Osallisuuden laajentuminen näyttäytyi elinkeinoelämän edustajille jonkinlaisena uhkakuvana, joka vaikuttaa monella tapaa talouselämän toimintoihin ja toimijoihin. Esimerkiksi Metsäteollisuus ry näki uudistuksessa uhkakuvia: *”Yleisön käsite on ehdotetussa muodossaan liian epämääräinen ja voi lisätä niitä epävarmuustekijöitä, joita yritykset punnitsevat investointipäätöksiä tehdessään.”* Myös erilliseen muutoksenhakuoikeuteen suhtauduttiin kielteisesti, kuten Lassila & Tikanojan lausunnossa: *”erillistä muutoksenhakuoikeutta ei yleisölle pidä edelleenkään antaa, vaan muutoksenhaun on liityttävä erityislakien mukaiseen päätöksentekoon, koska YVA-menettelyssä ei tehdä hankkeen toteuttamispäätöstä ja koska muutoksenhakuoikeuden tarpeeton laajentaminen viivästyttäisi hankkeita.”*

Hallituksen esityksessä (HE 210/2005 vp) arviointimenettelyyn osallistumiseen liittyvät muutokset tehtiin lausunnoissa esitetystä kritiikistä huolimatta samansisältöisesti kuin ympäristöministeriön ehdotuksessa oli esitetty. Muutokset noudattivat YVA-direktiivin sekä siihen tehtyjen muutosten taustalla

olleiden osallistumisdirektiivin ja Århusin sopimuksen linjauksia. Yleisön määritelmä uusittiin ja säännökseen lisättiin yhteisöt ja säätiöt, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattaisivat koskea. Vaikka osallistumisteema olikin koko lakiuudistuksen keskiössä ja direktiivimuutosten olennaisin elementti, olivat Suomen YVA-lainsäädännön muutokset lopulta varsin pieniä ja teknisluonteisia. Hallituksen esityksen perusteluosassa muistutettiin, että yleisömääritelmän täydennys oli jo vallitsevan käytännön mukainen: esimerkiksi valtakunnalliset järjestöt olivat siihenkin asti voineet osallistua YVA-menettelyyn.

Eduskunnalle hallituksen esitys (HE 210/2005 vp) annettiin 25.11.2005 ja lähete keskustelussa 29.11. asia siirrettiin puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaisesti ympäristövaliokuntaan.¹⁶⁰ Edustajia YVA-lain uudistus ei liiemmin kiinnostanut, sillä lähete keskustelussa ei käytetty lainkaan puheenvuoroja (PTK 127/2005 vp). Valiokuntakäsittelyn jälkeen hallituksen esitys palasi täysistunnon käsiteltäväksi maaliskuun lopussa. Ensimmäisessä käsittelyssä 30.3. käytettiin yhteensä 13 puheenvuoroa.¹⁶¹ Edustajien puheenvuoroissa nousivat esille erityisesti alueellisten ympäristökeskusten muuttuva rooli, uraaninlouhinnan lisääminen hankeluutteloon ja taustalla esiin noussut YVA-lainsäädännön kokonaisuudistuksen tarve. Lisäksi edustajilla oli tarve korostaa ympäristövaliokunnan perusteellista paneutumista asiaan. Kansalaisosallistumisesta tai yhdistysten ja säätiöiden lisäämisestä YVA-lain osallistumismääritelmään ei puhuttu yhdessäkään puheenvuorossa. Toisessa käsittelyssä 5.4. täysistunto hyväksyi lakiehdotuksen keskustelutta (PTK 35/2006 vp). Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelyn muuttamisesta (458/2006) astui voimaan 1.9.2006 samoin kuin uusi YVA-asetus (713/2006), jolla kumottiin vanha asetus (268/1999).

Suomalaisen YVA-lainsäädännön viimeisin tarkistaminen näyttäisi olleen verraten selkeä ja kitkaton prosessi. Muutokset olivat tälläkin kertaa pieniä, eivätkä muuttaneet YVAn tai osallistumisen perusteita. Eduskunnalle uudistus näyttäisi olleen normaalia lainsäädäntörutiinia, siinä määrin mitätön oli uudistuksesta syntynyt keskustelu. Vaikka muutokset olivat siis käytännössä pieniä, oli käsillä olevan työn kannalta kuitenkin mielenkiintoista, että uudistuksen keskiössä oli nimenomaisesti osallistumisdirektiivin ja Århusin sopimuksen aiheuttamat muutokset. Lakimuutoksella ei ainakaan heikennetty osallistumisen lainsäädännöllistä statusta. Politiikkaverkostomalli 1:n mukainen, laajaa osallistumista ja vuorovaikutusta korostava suunnittelutapa pysyi edelleen suomalaisen YVAn keskeisenä ominaisuutena, mitä laaja yleisö-määritelmä entisestään vahvisti.

160 Valiokunnan mietinnössä ei käsitelty lainkaan osallistumista (YmVM 3/2006 vp).

161 Aktiivisimmin asian käsittelyyn osallistuivat vihreät, jotka käyttivät yhteensä viisi puheenvuoroa. Keskustan edustajat olivat äänessä kolme, Vasemmistoliiton ja SDP:n kaksi kertaa ja Kokoomuksen kerran. (PTK 32/2006 vp.)

IV

ESIMERKKITAPAUKSET





*Ydinjätteiden loppusijoituslaitos
Valtatie 4 välillä Viisarimäki–Kanavuori
Esimerkkihankkeet politiikkaverkostoina*

11. YDINJÄTTEIDEN LOPPUSIJOITUSLAITOS

YVAN ja osallistumisen historiallisen tarkastelun jälkeen siirrytään tarkastelemaan kansalaisosallistumisen toteutusta käytännössä. Kahden esimerkkihankeen avulla kuvataan erilaisia variaatioita osallistumisen toteutuksesta ja vaikuttavuudesta. Molempien esimerkkihankeiden käsittelyn aluksi tehdään lyhyt esittely itse hankkeesta ja YVAN kytkeytymisestä hankkeen suunnitteluhistoriaan.

11.1 Hankekuvaus sekä tarkasteltavaksi esitetyt vaihtoehdot

Ensimmäisen esimerkkihankeiden tarkoituksena on Suomen ydinvoimalaitosten korkea-aktiivisen käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitus.¹⁶² Ydinjäteyhtiö Posiva Oy¹⁶³, joka on vastuussa Suomessa syntyneistä ydinjätteistä ja YVAN hankevuastaava, esittelee niin YVA-ohjelmassa, -selostuksessa kuin periaatepäätöshakemuksessa¹⁶⁴ niin sanotun kallioloppusijoituksen perusmallin (Posiva 1998a; 1999a; 1999b). Kyseinen ratkaisu perustuu ydinjätteiden eristämiseen luonnon kiertokulusta hautaamalla ne peruskallioon louhittaviin loppusijoitustiloihin noin 500 metrin syvyyteen. Perusmallin taustalla on Ruotsissa 1970–80-luvuilla kehitetty suunnitelma. Käytetyn polttoaineen loppusijoituslaitos koostuu maan päälle rakennettavasta kapselointilaitoksesta sekä kallioperään louhittavista loppusijoitustiloista.

Valtioneuvoston joulukuussa 2000 tekemän myönteisen periaatepäätöksen jälkeen hankkeessa alkoi noin kymmenen vuoden tutkimusvaihe. Tänä aikana louhitaan loppusijoituspaikalle tutkimuskuilu, jonka avulla selvitetään paikallisia kallio-olosuhteita. Varsinaisen loppusijoituslaitoksen rakentamiskokoukseen alkaa noin vuonna 2012, jonka määrä kestää kymmenen vuotta. Tässä vaiheessa rakennetaan ydinjätteiden kapselointilaitos ja louhitaan varsinaiset loppusijoitusluolat. Ydinjätteiden loppusijoituksen määrä alkaa noin vuonna 2020. Loppusijoitusvaihe tulee kestämään yli sata vuotta, jonka jälkeen luolastot sekä niihin johtavat kuilut suljetaan. Loppusijoituslaitoksen toiminta lopetetaan, tilat voidaan purkaa ja alue maisemoida. Ydinenergialain mukaan vastuu ydinjätteistä siirtyy valtiolle, sen jälkeen kun Säteilyturvakeskus on todennut jätteet sijoitetuksi pysyvästi hyväksytyllä tavalla.

162 Eduskunnan tehtyä toukokuussa 2002 päätöksen viidennen ydinvoimalaitosyksikön rakentamisesta, sisällytettiin uuden voimalaitosyksikön synnyttämä korkea-aktiivinen ydinjäte loppusijoituslaitoksen kapasiteettiin.

163 Posivan omistavat Suomen ydinenergia-yhtiöt Teollisuuden Voima Oy ja Fortum Power and Heat Oy.

164 Ydinenergialain mukaan ydinlaitoksen rakentaminen edellyttää Valtioneuvoston periaatepäätöksen siitä, että hanke on yhteiskunnan kokonaisedun mukainen (Ydinenergialaki 990/1987, 11§). Valtioneuvoston tekemä periaatepäätös edellyttää sijaintikunnan myönteistä kannan. Eduskunta tarkastaa päätöksen ja voi hylätä sen tai hyväksyä sellaisenaan. (Sandberg 1999, 47.)

Hanke edustaa suurta teknologiahanketta ja se oli suomalaisessa YVA-historiassa ennennäkemättömän massiivinen YVA-kohde (ks. hankehistoriasta liite 4). Ydinvoimaan liittyy voimakkaita periaatteellisia kysymyksiä ja ristiriitoja, ja vaikka eritoten ydinenergiateollisuus ja sitä valvovat viranomaistahot pyrkivät pitämään ydinjättekysymyksen erillään laajemmasta energiapoliittisesta keskustelusta, linkittyi keskustelu ydinjätteiden loppusijoituksesta kysymyksiin ydinvoiman turvallisuudesta ja lisäydinvoiman rakentamisesta. Ydinjätehuollosta säädetään Suomessa ydinenergialaissa, mikä asetti päätöksenteko- ja suunnittelutilanteelle sekä YVAn toteuttamiselle omat reunaehdot. Lisäksi hankkeeseen liittyy merkittäviä poliittisia ja taloudellisia intressejä ja ristiriitoja, jotka näkyivät myös YVA-menettelyssä. Kyseistä YVAa onkin kutsuttu muun muassa vuosisadan YVAksi sen massiivisuuden ja erityislaatuisen suunnittelu- ja päätöksentekotilanteen vuoksi. (Hokkanen ym. 1999, 7–10; Hokkanen 2001; 2002, 20–21; Hokkanen & Kojo 2003, 41.)

YVA toteutettiin samanaikaisesti neljällä paikkakunnalla ja se sisälsi monenlaisia tiedottamisen ja osallistumisen muotoja (ks. eri osallistumisareenoiden valinnasta tutkimukseen ja aineiston käsittelystä 4.2). Hankkeen yhteydessä toteutettiin suuri määrä tutkimuksia ja selvityksiä. Tutkimuspaikkakunnilla YVA-menettely oli hankkeen näyteikkuna: jopa 50 % tutkimuskuntien asukkaista seurasi YVA-menettelyä (Kiljunen 2000, 10). Hankevastaavana toimi Posiva Oy (Posiva) ja yhteysviranomaisena kauppa- ja teollisuusministeriö (KTM)¹⁶⁵. Ydinjäte-YVA käynnistyi virallisesti helmikuussa 1998, kun Posiva jätti YVA-ohjelmansa, ja päättyi marraskuussa 1999 yhteysviranomaisen lausuntoon YVA-selostuksesta.

Hankevastaava perusteli arviointiohjelmassa kantaansa, jonka mukaan ainoa todellinen ydinjätehuoltovaihtoehto on käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitus pysyväksi tarkoitettulla tavalla Suomen kallioperään (Posiva 1998a, 6–7). Muita ydinjätehuollon vaihtoehtoja esiteltiin arviointiohjelmassa pintapuolisesti: hankevastaava totesi, etteivät ne lainsäädännön puitteissa tai nykyisen tutkimustiedon valossa ole todellisia vaihtoehtoja. Valtioneuvoston ja KTM:n päätöksiin viitaten hankevastaava toteaa myös, ettei hankkeen toteuttamatta jättäminen eli 0-vaihtoehto ole mahdollinen. (Posiva 1998a, 13–15, 44–45.) Arviointiohjelmassaan Posiva esitti, että loppusijoitusta koskevassa YVA-menettelyssä rajaudutaan tarkastelemaan neljää vaihtoehtoista loppusijoituspaikkaa: Eurajokea, Kuhmoa, Loviisaa ja Äänekoskea (Posiva 1998a, 26–43).¹⁶⁶ Hankkeen vaihtoehtotarkastelu rakentui lähtökohtaisesti sijoituspaikkakuntien, ei ydinjätehuoltomallien välille. Eurajoella ja Loviisassa toimii ydinvoimalaitos.

165 Kaikissa ydinvoimalaitoksia koskevissa YVA-menettelyissä yhteysviranomaisena toimii alueellisen ympäristökeskuksen sijaan kauppa- ja teollisuusministeriö.

166 Ks. loppusijoituspaikan valintaprosessin varhaisemmista vaiheista esim. Kojo (2005), Litmanen (1994) ja McEwen ja Äikäs (2000).

11.2 YVA-ohjelman laadintavaiheen tilaisuudet¹⁶⁷

Hankkeen osallistumisjärjestelyt käynnistyivät syksyllä 1997, kun neljässä tutkimuskunnassa järjestettiin kussakin neljä YVA-ohjelman laadintaan liittyvää tilaisuutta. Huomioitavaa on se, että jo tässä vaiheessa järjestettiin yleisötilaisuuksia, vaikka YVA-lainsäädäntö ei sitä edellytä.¹⁶⁸ Tilaisuuksien keskeisenä tavoitteena oli kerätä kansalaisten näkemyksiä siitä, mitä hankkeen vaikutuksia YVAssa tulisi selvittää. Toteutetut neljä tilaisuutta kussakin tutkimuskunnassa olivat merkittävä panostus ajatellen YVAa kansalaisosallistumisen kanavana. Samalla hankevastaava sai informaatiota selvitetävien ympäristövaikutusten tunnistamiseen.

Ensimmäinen yleisötilaisuus (Y1) oli kaikille avoin. Siinä esiteltiin loppusijoitushanketta ja YVA-menettelyä sekä kerättiin näkemyksiä ympäristövaikutuksista, joita YVAssa pitäisi selvittää. Kaksi keskusteluryhmää (K1 ja K2) oli tarkoitettu erilaisten kansalaisjärjestöjen edustajille.¹⁶⁹ Keskusteluryhmien tavoitteena oli syventää yleisötilaisuuksien antia, keskustella eri toteutusvaihtoehdoista, pohtia miten eri vaikutuksia tulisi arvioida ja suunnitella miten kansalaisten osallistuminen tulisi järjestää jatkossa. Toinen yleisötilaisuus (Y2) oli jälleen kaikille avoin. Siinä esiteltiin Y1:ssä ja keskusteluryhmissä esitettyjä näkemyksiä ja koottiin lisäehdotuksia. Tämän lisäksi Y2:ssa arvioitiin eri vaikutusten keskinäistä tärkeysjärjestystä ja pohdittiin YVAn jatkoa ja siihen osallistumista.

11.2.1 Ennakkotiedottaminen ja kutsut

Tilaisuuksien tiedottamisesta ja kutsuista vastasi Posiva. Kaikista tilaisuuksista tiedotettiin tutkimuskunnissa ilmestyvissä paikallislehdissä. Eurajoella ja Loviisassa lehti-ilmoitusten lisäksi lähetettiin kutsu jokaiseen talouteen. Tätä käytäntöä ei toteutettu Kuhmossa ja Äänekoskella, mitä Posiva perusteli puutteellisilla suorajakelusteemeillä (Ämmälä 1998). Kaikissa tilaisuuksissa markkinoitiin seuraavia tilaisuuksia: tilaisuudet pyrittiin esittämään kokonaisuutena. Kuntalaisia kannustettiin ja motivoitiin osallistumaan YVAan. Konkreettisenä hyötynä esitettiin kansalaisten näkemysten välittymistä tulevaan YVA-ohjelmaan.

Tiedotus- ja kutsukäytäntö kertoo hankkeen vaikutusalueen rajauksesta. Vaikka kaikilta tutkimuskuntien naapurikunnilta pyydettiin YVAn ohjelmavaiheessa lausunto, oli lehti-ilmoittelua vain tutki-

167 Luku perustuu Hokkasen ja Kojon (1998a) raporttiin ”Ydinjätteiden loppusijoituksen YVA-ohjelman laadintavaiheen yleisötilaisuudet osallistumisen näkökulmasta”.

168 Samanaikaisesti Posiva teki myös sosiaalisten vaikutusten arviointiin (SVA) liittyviä asukashaastatteluja tutkimuspaikkakunnilla (Viinikainen 1998, 10). Hankevastaava tarjosi jo tässä vaiheessa erilaisia osallistumismahdollisuuksia.

169 Osallistumisen kannalta Kuhmon tilaisuuksien aikataulu oli suunnitteluvirhe. Ensimmäinen yleisötilaisuus ja keskusteluryhmä oli peräkkäisinä iltoina, mikä saattoi vaikeuttaa kuhmolaisten yhdistysten osallistumista.

muskuntien paikallislehdissä. Hankkeen merkittävyys on ristiriidassa käytettyjen ilmoittelu- ja aktivointitapojen kanssa. Osallistuminen oli strukturoitu lähinnä paikalliseksi, mutta hankkeen vaikutukset ovat vähintäänkin alueellista. Kansalaisten aktivointia oli, mutta se oli rajattua ja eri paikkakuntien välillä oli selviä toimintaeroja. Keskustelutyöryhmiä varten lähetetyt kutsukirjeet tavoittivat vain osan paikallisista yhdistyksistä ilman, että kutsumisessa olisi käytetty jotain yhteistä ja johdonmukaista logiikkaa.¹⁷⁰ Erityisesti kutsukäytäntö sekä rajausta yhteen edustajaan kustakin yhdistyksestä saivat yleisökritiikkiä osakseen. Toisaalta täytyy muistaa, että lehti-ilmoituksilla tavoitettiin ainakin paikalliset osallistujatahot. Osallistumisen edustavuus on haasteellinen ongelma, mutta nyt sen eteen tehty työ jäi puolitiehen. Tältä osin politiikkaverkoston toimijoita pyrittiin valikoimaan ja rajaamaan, samoin eri toimijoille tarjottiin erilaisia osallistumisen areenoita. Osallistumisen strukturointi ja rajausta olivat ristiriidassa monipuolisen ja laajan osallistumisen idean kanssa.

11.2.2 Tilaisuuksien osallistujamäärät

Tilaisuuksien osallistujamäärien tarkastelun pohjana on tilaisuuksien observointi. Yleisöksi ei laskettu Posivan, Diskurssin eikä Tampereen yliopiston edustajia tai muita tutkijoita ja asiantuntijoita. Arviointi perustuu jokaisen tilaisuuden osalta kahden henkilön havaintoihin. Keskustelutyöryhmien tilaisuuksista on ollut lisäksi käytössä aineistoa, josta selviää osallistujien edustamat järjestöt.

Tilaisuuksilla ei saavutettu välittömästi kovinkaan suuria ihmisjoukkoja. Osallistujat olivat tosin keskusteluryhmissä paikallisista yhdistyksistä valikoituneita mielipidevaikuttajia, joiden kautta tilaisuuksiin kytkeytyi välillisesti huomattavasti suurempi yleisö. Tilaisuussarjat toteuttivat siten sekä osallistuvaa että edustuksellista demokratiaa. Osallistujien kokonaismäärä väheni sekä yleisö- että keskustelutyöryhmissä prosessin edetessä ja keskustelu alkoi toistaa itseään (ks. myös Leskinen ym. 1997, 11). Tämän kaltainen tilaisuussarja vaatii ihmisten sitoutumista prosessiin, ei vain yhteen tilaisuuteen. Kuntalaisten tietotaso oli ilmeisesti jo niin hyvä tai ainakin ensisijainen tiedontarve oli tyydytetty, että monen tilaisuuden järjestäminen koki inflaation kun myös muu tiedontarjonta oli vilkasta.

Osallistujamääriä voi vertailla tutkimuskuntien kesken, mutta silloin on muistettava erot tutkimuskuntien asukasluvuissa ja yhdistysten määrissä. Taulukossa 10 on osallistumisaktiivisuutta kuvaava suhdeluku. Suhdeluku kuvaa hyvin sitä, kuinka pieni joukko tutkimuskunnan asukkaista tilaisuuksilla välittömästi tavoitettiin. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että kaikki osallistujat eivät välttämättä olleet

170 Kutsulistojen kokoaminen olisi voinut olla systemaattisempaa ja laajempaa. Jos tavoitteena oli kutsua mahdollisimman paljon eri toimialojen yhdistyksiä, jäivät ponnistelut nyt puolitiehen. Kutsutut yhdistykset eivät missään kunnassa edustaneet hyvin paikallisen yhdistyskentän eri toimialoja (ks. Hokkanen & Kojo 1998b). Kutsukäytännön ansio oli rekisterin ulkopuolisten yhdistysten suuri määrä. Myös hanketta vastustaneet liikkeet oli kutsuttu. Kaikkinensa kirjeitse kutsuminen oli lisäansio keskustelutyöryhmiä koottaessa, ilmoittelu ja kutsuminen olisi voinut tuki jäädä pelkän lehti-ilmoituksen varaan.

paikkakuntalaisia. Toki tiedonsaantiin ja osallistumiseen on tilaisuuksien ohella muitakin kanavia, mutta vuorovaikutuksen kannalta yleisötilaisuudet ovat tärkeässä asemassa. Näin pieni osallistumismäärä nostaa esiin myös edustavuuden ongelman: missä määrin osallistujat enää edustavat paikallisia kansalaisnäemyksiä hankkeesta.

Taulukko 10. Ensimmäisen yleisötilaisuuden osallistumisaktiivisuutta kuvaava suhdeluku.

	Osallistujamäärä	Asukasluku*	Suhdeluku (%)
Eurajoki	46	4907	0,94
Kuhmo	70	9908	0,71
Loviisa	58	6522	0,89
Äänekoski	18	11084	0,16
Yhteensä	192	32421	0,59

* Lukuun on laskettu 15-vuotiaat ja sitä vanhemmat asukkaat.

Eurajoella osallistuminen oli suhteellisesti hiukan runsaampaa verrattuna asukasluvultaan suurempiin Kuhmoon ja Äänekoskeen.¹⁷¹ Myös yhdistyksiä oli Eurajoella enemmän edustettuina keskustelutyöryhmissä kuin muissa tutkimuskunnissa. Siellä tosin yhdistyksiä myös kutsuttiin suhteellisesti eniten kutsukirjeillä. Eurajoen osallistujamäärissä ei ole suuria notkahduksia kuten muissa tutkimuskunnissa. Kuhmolaisillekaan ydinjättekysymys ei ollut uusi teema, sillä ydinjätteiden loppusijoitus oli ollut osa kunnassa käytyä keskustelua jo kymmenisen vuotta (Litmanen 2001, 21; Pirttikoski 1996). Vaikka neljästä tutkimuskunnasta Kuhmossa oli määrällisesti eniten osallistujia, niin asukasmäärään suhteutettuna Kuhmo jää Eurajoen ja Loviisan taakse. Kuhmossa viimeisessä tilaisuudessa osallistujamäärä romahti.¹⁷²

171 Vuonna 1991 viidennen ydinvoimalan tiedotustilaisuuteen osallistui Eurajoella noin 130 henkilöä ja julkiseen kuulemistilaisuuteen noin 150 henkilöä (Säynäsallo & Borg 1992, 30, 45). Ydinjätteiden loppusijoitus ei aktivoinut kansalaisia siinä määrin kuin uuden ydinvoimalan rakentaminen.

172 Syy oli hyvin ilmeinen: Y2-tilaisuus oli täsmälleen samaan aikaan ydinjätteiden loppusijoitusta Kuhmoon vastustavan Romuvaara-liikkeen Uraani-illan kanssa. Uraani-iltaan osallistui noin 40 henkilöä, kun taas YVA-tilaisuuteen saapui 25 henkilöä. Pällekkäisyys oli sekä Posivan että Romuvaara-liikkeen mukaan sattuma.

Loviisassa osallistujamäärät noudattivat Eurajoen ja Kuhmon kaavaa Y1- ja K1-tilaisuuksien osalta, mutta K2-tilaisuudessa osallistuminen romahti.¹⁷³ Ilmeisenä syynä oli ensimmäisen keskustelutyöryhmän kokouksen jälkeen julkisuudessa esitetty kritiikki työryhmämenettelyä ja koko prosessia kohtaan. Kuitenkin jos Loviisan ja Eurajoen osallistumista verrataan ei-ydinvoimapaikkakuntiin ja kokonaisasukasmäärältään suurempiin Kuhmoon ja Äänekoskeen, niin osallistuminen oli aktiivisempaa. Äänekoskella osallistujamäärät olivat tutkimusjoukon alhaisimmat. Osallistujamäärät jäivät kaikissa tilaisuuksissa alhaisiksi sekä asukasmäärään suhteutettuna että muihin tutkimuskuntiin verrattuna. Äänekoskella osallistuminen poikkeaa muista tutkimuskunnista selvästi. Se eroaa selvästi toisesta ei-ydinvoimapaikkakunnasta Kuhmosta, jossa osallistuminen oli runsaampaa. Kuhmo ja Äänekoski eivät selvästikään kulkeneet kansalaisosallistumisen osalta samaa tietä. Osallistujamääriin vaikuttaa myös se, että tutkimuskuntiin oli vuosien mittaan muodostunut eräänlainen pysyvät mielipiteet (puolesta tai vastaan) omaava aktiivisten joukko, joka osallistuu ydinvoimaan ja -jätteisiin liittyvään keskusteluun. Kansalaisaktiivisuus konkretisoitui tutkimuspaikkakunnilla syntyneisiin hanketta vastustaneisiin tai kannattaneisiin kansalaisliikkeisiin (Kojo 1999a) Jos näin on, YVAnkin haasteeksi jää suuren hiljaisen yleisön aktivoiminen ja vuorovaiikutuksen laajentaminen.

Taulukko 11. Osallistujamäärät (%) sukupuolen ja ikäjakauman mukaan.

	Y1	K1	K2	Y2	Yhteensä
Naiset	22	21	26	33	25
Miehet	78	79	74	67	75
Alle 30 v	8	7	5	6	7
30–60 v	72	73	79	74	74
Yli 60 v	20	19	17	20	20
Yhteensä (N)	100 (192)	100 (83)	100 (42)	100 (118)	100 (435)

173 Vuonna 1991 Loviisassa järjestettyihin uuden ydinvoimalan rakentamiseen liittyviin tilaisuuksiin osallistui noin 330 ja 260 henkilöä (Säynäsalonen & Borg 1992, 30, 45), joten Eurajoen tavoin myös Loviisassa oli havaittavissa väsymystä ja mielenkiinnon puutetta.

Naisten ja miesten osallistujamäärissä oli selvä ero. Naisten suhteellinen osuus kasvoi loppua kohden vaikka yleisö oli selvästi miesvaltainen kaikissa tilaisuuksissa (taulukko 11). Tilaisuuksien yleisö oli valtaosin 30–60 -vuotiaita. Yli 60-vuotiaita oli läsnä tilaisuuksissa enemmän kuin alle 30-vuotiaita. Tutkimuskuntien asukkaista pelkästään ikäluokkaan 15–29 -vuotiaat kuului noin viidennes väestöstä (Hokkanen & Kojo 1998b, 74). Siten nuoret olivat selvästi aliedustettuina, kun taas 30–60 -vuotiaita oli yleisöstä selvästi enemmän kuin tämän ikäluokan suhteellinen osuus on koko väestömäärästä.

11.2.3 Vuorovaikutus ja puheenvuorojen kasaantuminen

Tilaisuuksien osallistujamäärien lisäksi osallistumisen aktiivisuudesta kertoo se, miten runsaasti paikalla olleet ottivat osaa keskusteluun. Kaikkinensa tilaisuudet olivat hyvin kaksisuuntaisia. Jos vuorovaikutisuuden kriteerinä pidetään kaksisuuntaista osallistumista ottamatta kantaa keskustelun sisällölliseen strukturointiin, syntyi kaikissa tilaisuuksissa runsaasti vuorovaikutusta.¹⁷⁴ Paikalla olijat keskustelivat pääsääntöisesti aktiivisesti, joskin puheenvuorot kasaantuivat usein innokkaimpien kohdalle.¹⁷⁵ Varsinkin keskustelutyöryhmissä syntyi vilkasta keskustelua. Toisaalta on hyvä huomioida, että keskustelutyöryhmiin osallistuneet henkilöt edustivat jotain yhteisöä, joten keskusteluun osallistumisella oli jo tätä kautta selvä tilaus. Yleisötilaisuuksissa puheenvuorojen kasaantuminen oli selvempää: osa ihmisistä mieltää yleisötilaisuudet yhä perinteisiksi tiedotustilaisuuksiksi, joissa eri asiantuntijat puhuvat ja yleisö kuuntelee. Tätä ennakkokäsitystä on vaikea muuttaa. Kaikkien tutkimuskuntien yleisötilaisuuksille olikin tyypillistä suuri osallistujien joukko, joilla oli oletettavasti vain tarve saada informaatiota osallistumatta keskusteluun. Noin puolet kaikista yleisötilaisuuksiin osallistuneista eivät käyttäneet lainkaan puheenvuoroja (taulukko 12). Vastaavasti erityisen aktiiveja keskustelijoita (yli 20 puheenvuoroa) oli yleisötilaisuuksissa vain muutamia. Joillekin läsnäolijoille huippuaktiivi henkilö voi tosin olla avuksi: aktiivisesti puheenvuoroja käyttävä henkilö tulee esittäneeksi hiljaisten puolesta kysymyksiä ja kommentteja.

174 Sisällöllisellä strukturoinnilla tarkoitetaan tässä sitä puheenjohtajien toimintaa, millä he ohjasivat keskustelun teemoja ja siirtymistä aiheesta toiseen tietyssä aikataulussa.

175 Yleisö on tyypitellyt käytettyjen puheenvuorojen perusteella viiteen luokkaan. Ensimmäisen luokan muodostavat henkilöt, jotka eivät lainkaan osallistuneet keskusteluun. Toinen luokka koostuu 1–5 puheenvuoroa käyttäneistä henkilöistä. Kolmannen osallistujaluokan muodostavat henkilöt, jotka käyttivät tilaisuudessa 6–10 puheenvuoroa. Neljäs osallistujatyyppi on 11–20 puheenvuoroa käyttäneet aktiivit. Viidennen luokan muodostavat ne henkilöt, jotka käyttivät yhdessä tilaisuudessa yli 20 puheenvuoroa.

Taulukko 12. Osallistujatyyppien osuus (%) tilaisuuksissa.

	Y1	K1	K2	Y2	Yhteensä
I	58	22	11	46	46
II	28	39	31	27	30
III	6	23	21	13	12
IV	7	13	21	11	9
V	1	3	16	3	3
Yhteensä (N)	100 (192)	100 (83)	100 (42)	100 (118)	100 (435)

I = henkilöt, jotka eivät käyttäneet yhtään puheenvuoroa

II = henkilöt, jotka käyttivät 1–5 puheenvuoroa

III = henkilöt, jotka käyttivät 6–10 puheenvuoroa

IV = henkilöt, jotka käyttivät 11–20 puheenvuoroa

V = henkilöt, jotka käyttivät yli 20 puheenvuoroa

Keskustelutyöryhmiin osallistuivat erilaisten yhteisöjen edustajat, joilla oli valmiudet osallistua aktiivisesti keskusteluun. Myös tilaisuuksien rakenne ja tavoite tukivat vilkasta vuoropuhelua. Kaikkinensa keskustelutilaisuuksissa puheenvuorot jakaantuivat selvästi yleisötilaisuuksia tasaisemmin ja kokonaan puheenvuoroja käyttämättömien joukko oli pieni (taulukko 12). Yleisin osallistujatyyppi oli henkilö, joka käytti 1–5 puheenvuoroa. Loviisaa lukuun ottamatta kaikissa tutkimuskunnissa oli myös yksi erityisen innokas keskustelija.

Posiva tilasi tilaisuuksien suunnittelun ja järjestelyt ulkopuoliselta yritykseltä Diskurssi Oy:ltä. Diskurssi vastasi tilaisuuksien järjestelystä ja puheenjohtamisesta. Sitä, miten paljon Posiva vaikutti taustalla tilaisuuksien sisällön rajaukseen, on käytetyn aineiston perusteella mahdotonta arvioida. Diskurssilaiset korostivat tilaisuuksissa roolinsa ulkopuolisuutta ja puolueettomuutta. Jotkut kritisoivat Diskurssin mukanaoloa sillä, että se entisestään sotkee monimutkaista toimijakenttää. Posivan rooli jäi monelle osallistujalle epäselväksi ja aiheutti kritiikkiä. Posivan edustajien läsnäoloa perusteltiin lähinnä kahdella seikalla: kuntalaiset saisivat suoraan vastaukset hanketta koskeviin kysymyksiin ja Posivalle välittyisi suoraan kuntalaisten tunnot. Erityisesti Kuhmossa ja Loviisassa kritisoitiin sitä, että Posiva läsnäolollaan estää vapaan keskustelun syntymisen ja nostaa kynnystä esittää avoimesti kielteisiäkin mielipiteitä. Toisaalta Posivan läsnäoloa voisi selittää myös yleisellä avoimuudella ja monipuolisella vuorovaikutuksella, joka syntyy kun kaikki osapuolet kohtaavat yhteisellä areenalla. Voidaankin kysyä, kumpi on painavampi tekijä, ulkopuolisen toimijan synnyttämä riippumattomuus vai asioiden käsittelyn avoimuus ja välitön keskusteluyhteys osapuolten kesken.

Pyrkimys vuoropuheluun oli tilaisuuksien hallitseva piirre. Ihmisiä tuntui jopa hämmentävän, kun tilaisuus ei ollutkaan pelkkää asiantuntijoiden puhetta, vaan yleisö oli aktiivinen osapuoli, tiedon tuot-

taja ja ideoija. Posiva ei käyttänyt tilaisuuksissa kovinkaan paljon puheenvuoroja – hankkeeseen liittyvä keskustelu käytiin yleisön ja puheenjohtajien välillä. Pelisäännöillä pyrittiin takaamaan kaikille tasapuolisesti puheaikaa ja asiallinen keskustelu. Osallistumiseen kannustettiin viittaamalla asian merkittävyyteen ja osallistumisen ajankohtaan ennen YVA-ohjelman laadintaa. Kuntalaisten mielipiteen julkitukseen viitattiin useaan otteeseen. Puheenjohtaja kannusti ja ohjasi keskustelua ja kannanottoja toivottiin eritoten tutkittaviin ympäristövaikutuksiin. Tämä oli sisällöllinen rajaus, mikä herätti keskustelua. Tilaisuuksissa syntyi välillä kysymystulvia, joihin järjestäjien oli vaikea reagoida. Kaksisuuntaista keskustelua ei aika ajoin syntynyt ja väliin puheenjohtajien täytyi motivoida yleisöä. Voidaan myös kysyä, oliko voimakas keskittyminen pelkkiin hankkeen vaikutuksiin keskustelua passivoiva tekijä.

Taulukosta 13 nähdään, millainen politiikkaverkoston areena YVA-ohjelman laadintavaiheen tilaisuuksista muodostui. Toimijat olivat tutkimuskuntien paikallisia asukkaita ja yhdistyksiä. Tilaisuuksissa aktiivisuus kasaantui harvoille. Osallistumisareenat olivat osin avoimia, mutta Posiva valikoi ja rajasi keskustelutyöryhmien osallistujia. Keskusteluagenda pyrittiin rajaamaan tiukasti hankkeen perusratkaisun ympäristövaikutuksiin ja niiden keskinäisen painoarvon arviointiin. YVA-ohjelman laadintavaiheessa tämä oli perusteltua, mutta asia voidaan nähdä myös hankevastaavan keinona määrittellä politiikkaverkostossa käsiteltäviä asiakysymyksiä. Yhtä lailla kuin osallistujien ja areenoiden määrittelyyn, hankevas- taava ja sen palkkaama konsultti pyrkivät strukturoimaan myös käytyä keskustelua. Hankevastaavalle riitti tässä vaiheessa käsitys siitä, mitkä asiat huolettivat kansalaisia eri tutkimuskunnissa ja miten kunnat tässä suhteessa erosivat keskenään. Posiva ei halunnut kansalaiskeskustelun laajenevan YVA-areenalla periaatteellisten vaihtoehtotarkastelujen tai kyllä-ei -väittelyjen tasolle.

Taulukko 13. YVA-ohjelman laadintavaiheen tilaisuudet politiikkaverkoston areenana.

Toimijat	<ul style="list-style-type: none"> • paikalliset asukkaat ja kansalaisjärjestöt • aktiivisuuden kasaantuminen harvoille • ulkopuolinen puheenjohtaja • yhteysviranomaisella ei näkyvää roolia
Areena	<ul style="list-style-type: none"> • osallistumisareenan paikallisuus • avoimet yleisötilaisuudet • keskusteluryhmien rajattu kutsukäytäntö • ensisijaisesti kuulemisen areena
Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Posivan agendan rajaus • keskustelun strukturointi • vaihtoehdottomuus • fokus hankkeen ympäristövaikutuksissa ja niiden arvottamisessa

YVA näyttäytyi YVA-ohjelman laadintavaiheessa ennen kaikkea tiedonkeruuprosessina ja edusti siten interventiot teoria 2:n mukaista toimintatapaa. YVAN tehtäväksi tuli koota kansalaisnäkemyksiä ja välittää ne edelleen hankevaastavalle. Kansalaiset pystyivät osallistumaan, mutta hankevaastavan määrittely reunaehdoin ja rajaamissa asiakysymyksissä ilman varmuutta siitä, millainen vaikutus osallistumisella on. Osallistumisen tasoilla YVA-ohjelman laadintavaiheen tilaisuudet edustivat kuulemista, vaikkakin yksittäisissä tilaisuuksissa oli nähtävissä myös kumppanuuteen viittaavia toimintatapoja, kuten keskusteluryhmien ideointi YVAN jatkotoimenpiteistä. Tilaisuudet eivät täyttäneet täysin deliberatiivisen YVA-menettelyn kriteerejä, sillä agendan määrittely ei ollut kollektiivista eikä osallistuminen ollut kaikissa vaiheissa tasa-arvoista ja inklusiivista: osallistumista rajattiin areenoiden ja osallistujien osalta (ks. kriteereistä 6.2).

11.3 YVA-ohjelman kuulemisvaiheen tilaisuudet¹⁷⁶

Posiva jätti ympäristövaikutusten arviointiohjelman 6.2.1998 yhteysviranomaisena toimineelle kauppa- ja teollisuusministeriölle. YVA-ohjelman kuulemisaika alkoi 23.2. ja päättyi 23.4.1998, mihin mennessä ministeriö pyysi kirjallisesti lausuntoja ja mielipiteitä. Neljä tutkimuskuntaa järjesti kukin tämän lisäksi kuulemisaikana avoimen keskustelutilaisuuden YVA-ohjelmasta.¹⁷⁷ Tilaisuuksien tavoitteena oli YVA-ohjelmasta tiedottaminen, KTMn ja STUKn roolin esittely sekä vapaa keskustelu YVA-ohjelmasta ja loppusijoitushankkeesta. Tilaisuudet eivät olleet virallinen kanava mielipiteen ilmaisulle, eikä tilaisuuksien roolia YVA-menettelyn osana missään kunnassa tarkemmin profiloitu. Käytännössä tilaisuudet olivat vapaamuotoisia informaatio- ja keskustelutilaisuuksia. Tilaisuuksien järjestämiselle ei myöskään ollut mitään lakiin tai asetukseen perustuvaa velvoitetta. Toisaalta tilaisuuksilla oli selvä tiedotusta ja osallistumista tukeva tavoite.

YVA-ohjelman kuulemisvaiheessa on mahdollista järjestää virallisia kuulemistilaisuuksia tai tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia kuten esimerkkihankkeessa. Yhteysviranomainen päätyi tässä tapauksessa keräämään kansalaismielipiteet kirjallisesti.¹⁷⁸ Tällä pyrittiin ministeriön mukaan myös tarjoamaan tasa-
puolinen mahdollisuus mahdollisimman monelle kansalaiselle esittää mielipiteensä YVA-ohjelmasta. Yksittäiseen tilaisuuteen osallistuminen on usein rajallista, ja kynnys sanoa mielipiteensä julkisesti on monesti korkea. Kuntien järjestämissä tilaisuuksissa oli mahdollisuus esittää kysymyksiä niin hankevas-

176 Luku perustuu Hokkasen (1998) työraporttiin ”Ydinjätteiden loppusijoituksen YVA-menettelyn kuulemisajan yleisötilaisuudet”.

177 Ydinjätteiden loppusijoituksen kaltaisessa herkässä prosessissa on tärkeää, että yhteysviranomaisen rooli hankevaastavan rinnalla valvovana viranomaisena olisi näkyvä ja vahva. Tällä perusteella olisi ollut luontevaa, että kuulemisvaiheessa järjestettävien tilaisuuksien ’isäntänä’ olisi ollut YVA-menettelyn yhteysviranomainen.

178 Kirjallisten mielipiteiden esittäminen on toki mahdollista myös silloin, kun järjestetään virallisia kuulemistilaisuuksia, sillä ne eivät ole toisiaan poissulkevia tapoja.

taavalle kuin eri viranomaistahoille, minkä toivottiin tukevan kirjallisten mielipiteiden antamista. (Sandberg 1999.)

11.3.1 Ennakkotiedottaminen

Tilaisuuksien ilmoittelusta vastasivat kunnat. Yhteysviranomainen ilmoitti vain YVA-ohjelman vireilläolosta. Vireilläolosta tiedotettiin mahdollisten loppusijoituspaikkakuntien sekä näiden naapurikuntien ilmoitustauluilla sekä tutkimuskuntien alueella ilmestyvissä ja valtakunnallisissa lehdissä noin viikkoa ennen tilaisuuksia (KTM 1998, 5–6). Tilaisuuksien ennakoilmoittelua ei missään tutkimuskunnassa voi pitää erityisen mittavana. Kuten syksyn 1997 tilaisuuksissa, nytkin ilmoittelun kohderyhmä oli ensisijaisesti paikallinen. Tiedottamisen tasoa ja määrää ei ole mitenkään määritelty YVA-laissa, vaan se jää toteuttajan aktiivisuuden ja harkinnan varaan. Verrattaessa kuntien ja Posivan syksyn 1997 tilaisuuksien ennakoilmoittelua huomataan, että Posiva käytti lehti-ilmoittelussa toistoa ja kohdensi erillisen kutsun tutkimuskuntien yhdistyksille.

Eurajoella ja Loviisassa lehti-ilmoitusten lisäksi tilaisuuteen kutsuttiin kunnan luottamushenkilöitä, millä haluttiin selvästi korostaa paikallisten luottamushenkilöiden roolia YVA-menettelyssä. Valitun kutsukäytännön ansiona voidaan pitää sitä, että näin pyrittiin saamaan kuntalaisia ja päättäjiä yhteiseen YVA-tilaisuuteen. Tarkasteltaessa koko YVA-menettelyä voidaan havaita, että Posiva pyrki järjestämään eriytettyjä tilaisuuksia kansalaisille ja paikallisille päätöksentekijöille (Hokkanen 1999). Tässä valittu kutsukäytäntö rikkoi tätä kaavaa. Tilaisuuksien ennakoilmoittelussa oli selkeä logiikka: Eurajoella ja Loviisassa tilaisuuteen toivottiin eritoten edustuksellisen vallan käyttäjiä, jotka tulisivat tekemään päätöksensä ilman kansanäänestystä.¹⁷⁹ Samalla kun päättäjiä informoitaisiin hankkeesta ja YVA-ohjelmasta, he pääsisivät kosketuksiin kuntalaisten kanssa ja kuulemaan heidän näkemyksiään hankkeesta.

11.3.2 Tilaisuuksien osallistujamäärät

Kuntien järjestämät tilaisuudet eivät missään tutkimuskunnassa saaneet suuria ihmisjoukkoja liikkeelle, vaan osallistuminen oli päinvastoin hyvin laimeaa.¹⁸⁰ Tilaisuuksien osallistujamäärä voidaan tässäkin suhteuttaa tutkimuskuntien asukaslukuun. Ainoastaan Eurajoella ja Loviisassa suhdeluku vastasi Posi-

179 Eurajoella ja Loviisassa kunnanvaltuuston mahdolliseen päätökseen ydinjätteiden loppusijoituksesta ei oltu liittämässä neuvoo-antavaa kansanäänestystä. Sen sijaan Kuhmossa asiasta käytiin vilkasta keskustelua ja Äänekoskella oli olemassa kansanäänestyksen käytöstä poliittinen lupaus. (Ponnikas 1999; Sutela 1999.)

180 Tilaisuuksien osallistujamäärien arviointi ja analyysi perustuu tilaisuuksien observointiin, jonka osana laskettiin osallistujien määrä, sukupuolijakauma sekä arvioitiin ikäjakauma. Yleisöksi ei laskettu missään tilaisuudessa kunnan, KTMn, STUKn, Posivan, tutkimuslaitosten ja median edustajia.

van syksyn tilaisuuksien osallistumisaktiivisuutta (taulukko 14). Kuhmossa ja Äänekoskella suhdeluku kertoo huomattavan vähäisestä aktiivisuudesta. Erityisesti Kuhmossa suhdeluku romahti syksyn 1997 Posivan tilaisuuksista. Ydinvoimalapaikkakunnilla osallistumisaktiivisuus oli suurempaa kuin Kuhmossa ja Äänekoskella.

Taulukko 14. Tilaisuuksien osallistumisaktiivisuutta kuvaava suhdeluku.

	Osallistujamäärä	Asukasluku*	Suhdeluku (%)
Eurajoki	32	4907	0,65
Kuhmo	14	9908	0,14
Loviisa	44	6522	0,67
Äänekoski	11	11084	0,09
Yhteensä	101	32421	0,31

* Lukuun on laskettu 15-vuotiaat ja sitä vanhemmat asukkaat.

Huomiota herättävän pienien yleisömaarien valossa voisi ajatella ennakkotiedottamisen olleen liian laimeaa ja vähäistä. Toisaalta kuntien hallintomenettelyissä on omat tapansa ja kaavansa, joihin eivät kuulu massiiviset mainos- tai tiedotuskampanjat. Edelleen kunnan taloudelliset resurssit yksittäisen tapahtuman tai tilaisuuden tiedottamiseen ovat rajalliset. Loviisassa tilaisuudesta oli sekä suomen- että ruotsinkielisessä paikallislehdessä ennakkojuttu, mikä todennäköisesti osaltaan vaikutti siihen, että Loviisassa tilaisuuden yleisömäärä oli selvästi tutkimusjoukon suurin. Motivaatioon ja kiinnostukseen tilaisuutta kohtaan vaikuttavat myös tilaisuuden sisältö ja esimerkiksi tilaisuudessa esiintyvät alustajat. Itse teema, ydinjätteiden loppusijoitus, oli jokaisessa kunnassa iso ja keskeinen asia. Eri asia on, oliko tutkimuskunnissa väsyttetty kuntalaiset jatkuvalla informaatiotulvalla, erilaisilla tutkimuksilla, kyselyillä ja tilaisuuksilla. Posivan tilaisuuksien toteuttajan raportista (Leskinen ym. 1997, 26) voi nähdä, että kuntalaiset toivoivat yleisötilaisuutta myös kuulemisaikana. Edelleen raportista käy ilmi, että juuri yhteysviranomaiselta ja STUKlta toivottiin näkyvämpää ja aktiivisempaa roolia. Samoin oli nähty järkeväksi, että Posiva ei järjestä kaikkia tilaisuuksia.

Erityisesti Eurajoella ja Kuhmossa tilaisuudet olivat varsin miesvaltaisia (taulukko 15). Äänekosken pieni yleisöjoukko (11) jakaantui lähes tasan miesten ja naisten kesken. Poikkeus oli Loviisa, jossa naisia oli enemmän kuin miehiä. Ikäjakamat kertovat, että Posivan syksyn tilaisuuksien tavoin myös kuntien

Taulukko 15. Osallistujamäärät (%) tutkimuskunnittain sukupuolen ja iän mukaan.

	Eurajoki	Kuhmo	Loviisa	Äänekoski
Naiset	38	36	57	45
Miehet	62	64	43	55
Alle 30 v	9	0	5	9
30–60 v	69	71	75	73
Yli 60 v	22	29	20	18
Yhteensä (N)	100 (32)	100 (14)	100 (44)	100 (11)

järjestämässä tilaisuuksissa yleisö oli pääsääntöisesti keski-ikäistä. Kuhmossa yleisö oli tutkimusjoukon ikääntyneintä, siellä nuoret puuttuivat kokonaan.

11.3.3 Osallistujakysely

Tampereen yliopiston tutkijat järjestivät kaikkien kuntien tilaisuuksissa kyselyn. Kyselylomake jaettiin kaikille tilaisuuksiin osallistuneille, jotka laskettiin yleisöksi. Yleisöllä oli mahdollisuus palauttaa lomake joko tilaisuudessa tai postittaa se jälkikäteen. Kysymykset olivat kaikissa tutkimuskunnissa samat. Kyselyn vastausprosentti oli 40. Vastaajia oli niin vähän, että vastauksista ei voida tehdä tilastollisia johtopäätöksiä tai merkittäviä yleistyksiä.

Kyselyyn vastaajat olivat valtaosin aktiivisia kunnallisia vaikuttajia. Peräti kaksi kolmesta vastaajasta oli kyselyhetkellä tai oli ollut kunnanvaltuuston tai -hallituksen jäsen. Poikkeuksen teki Kuhmo, jonka vastaajat eivät olleet koskaan olleet valtuuston tai hallituksen jäsenenä. Kunnallisen lauta- tai toimikunnan jäsenyys oli tuolloin tai oli ollut aiemmin vielä useammalla: vain reilu viidennes vastaajista ilmoitti, ettei heillä ollut kyseisiä luottamustoimia. Kaikkienensa luvut kertovat, että kyseisiin yleisötilaisuuksiin aktivoituvat selvästi henkilöt, jotka osallistuvat kunnan toimintaan. Vastaajien yhteiskunnallinen aktiivisuus näkyi myös runsaina järjestöjen jäsenyyksinä ja luottamustoimina. Vastaajista oli noin puolet sellaisia, joilla oli neljä tai useampi eri järjestön jäsenyys. Vastaajien aktiivisuudesta kertoo se, että pienin ryhmä oli vastaajat, joilla ei ollut lainkaan järjestöjen jäsenyyksiä. Osallistujakyselyn taustatiedot kertovat omalta osaltaan siitä, että YVA-menettelyn kaltaisiin prosesseihin ja yleisötilaisuuksiin näyttäisi osallistuvan ylipäättään aktiivit kansalaiset. Tilaisuuksissa kohtaavat usein henkilöt, joilla on myös monia muita

yhteisiä toimintafoorumeja ja osallistumiskanavia. Nyt arvioitava aineisto on tosin pieni, eikä kerro koko totuutta edes kyseisten tilaisuuksien yleisöstä. Samoin täytyy muistaa tilaisuuksien ennakoilmoittelukäytäntö sekä aktivoimisen kohteet. Tilaisuuksien järjestäjät lisäsivät ilmiön todennäköisyyttä Eurajoella ja Loviisassa kohdentamalla aktivoiminnan erityisesti kunnallisiin luottamushenkilöihin.

YVA-menettelyä pidettiin vastauksissa sekä raskaana, pitkäkestoisena että virkamiesmäisenä. Erityisesti YVAa kritisoitiin siitä, että YVAN toteuttajana on toimenharjoittaja, eikä mikään puolueeton taho. Myös kansanäänestyksen tarve tuotiin esille. Loppusijoitusvaihtoehtoa kritisoitiin moraalittomana ja sen rinnalle kaivattiin niin sanottua nollaratkaisua. Toisaalta YVAa pidettiin myös riittävänä, hyvin suunniteltuna, perusteellisena ja asiallisena. Yleisötilaisuudet nähtiin hyvänä asiana, ja YVAN arveltiin tuottavan paljon uutta kuntaa palvelevaa tietoa. Kansalaisten mielipiteitä oli tiedusteltu avoimesti. Loppusijoitushankkeen toimijoista esitettiin kirjavia näkemyksiä. Eniten kritiikkiä sai Posiva, jonka luotettavuutta ja pyyteettömyyttä kovasti epäiltiin. Myös Posivan omistavia voimayhtiöitä pidettiin epäluotettavina. KTM esiintyi näkemyksissä hyvin neutraalina toimijana, mutta STUKn puolueettomuutta epäiltiin. Molemmat viranomaistahot, KTM ja STUK, saivat myös positiivista palautetta. Niiden toimintaa pidettiin asiallisena ja esiintymistä tilaisuuksissa tarpeellisena.

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia pidettiin laajalti riittävinä ja monipuolisina. Mielipiteen ilmaisulle oli vastaajien mielestä ollut hyvät mahdollisuudet, samoin halukkaat olivat saaneet monipuolista tietoa. Vastauksissa korostettiin kansalaisten omaa aktiivisuutta. Merkillepantavaa oli kuitenkin se, että monet epäilivät sinällään monipuolisten osallistumismahdollisuuksien vaikuttavuutta. Useassa kommentissa kyseenalaistettiin kansalaismielipiteen merkittävyys. YVA nähtiin useassa vastauksessa sinällään tervetulleena välineenä ja sen monipuolisuus tunnustettiin, mutta YVAN ja eritoten osallistumien vaikutus päätöksentekoon jäi hämäräksi. Tiedottamista pidettiin joissain vastauksissa yksipuolisena. Useassa kommentissa viitattiin Posivan massiiviseen tiedotuskampanjaan ja suuriin voimavaroihin ajaa omaa asiaansa. Jotkut kritisoivat myös sitä, että Posivan tietoa ja näkemyksiä pidetään ainoina oikeina ja että kansalaismielipiteeseen suhtaudutaan vähätellen. Muutamissa kommentteissa myös osallistumismahdollisuuksia pidettiin puutteellisina ja tutkimuskunnissa kerrottiin havaitun jo väsymystä koko asiaa kohtaan.

Tilaisuuksien sisällöstä löydettiin sekä hyviä että huonoja puolia. Sisältöä pidettiin asiallisena ja monipuolisena. Tietoa pidettiin asiantuntevana ja esitettyihin kysymyksiin sai vastaukset. Alustuksia pidettiin monipuolisina ja arvovaltaisina. Toisaalta asiasisältöä kritisoitiin vanhan toistosta. Useassa vastauksessa moitittiin alustajien käsitelleen samoja asioita. Tilaisuuksien korostunut tiedotuksellinen tavoite sai myös kritiikkiä osakseen. Alustuksia pidettiin liian massiivisina ja hallitsevina. Yleisökeskustelulle jäi monen vastaajan mielestä liian vähän aikaa. Käsiteltäviä aiheita ja niiden esitystapaa moitittiin siitä, että keskustelu oli hankalaa. Tavallisen kansalaisen kykyä ottaa osaa teoreettiseen keskusteluun epäiltiin. Joissain kommentteissa nähtiin alustusten dominoivan keskustelun sisältöä, eikä vastaväitteiden esittäminen ollut helppoa. KTMn ja STUKn läsnäoloa pääsääntöisesti kiiteltiin, mutta joissain kommentteissa alustajien valintaa pidettiin liian yksipuolisena. Jotkut vastaajat kaipasivat näkyvämpää tilaisuuksien ennakoilmoittelua. Monessa vastauksessa harmiteltiin vähäistä yleisömäärää.

11.3.4 Vuorovaikutus ja puheenvuorojen kasaantuminen

Tilaisuuksille oli asetettu tiedotuksellinen tavoite, mikä vaikutti suoraan myös vuorovaikutteisuuteen. Järjestäjät eivät kannustaneet yleisöä aktiivisuuteen. Tilaisuuksien ilmapiiriä leimasi alustusten hallitseva rooli, jolloin yleisö oli passiivinen vastaanottaja. Kun keskustelun vuoro tuli, oli vuorovaikutuksen käynnistyminen väkimmästä. Yleisöstä valtaosa oli selvästi kuuntelemassa ja saamassa informaatiota. Vastakkainasettelu hanketta kannattavien ja vastustavien näkemysten välillä toki näkyi tilaisuuksissa, mutta esiintyminen oli melko laimeaa. Tilaisuuksien loppuosan kysymys- ja keskusteluosioon osallistui hyvin harvat. Kynnys aktiivisuuteen oli ilmeisen suuri, kun taustalla oli massiivinen tiedotusrupeama. Vastakkainasettelu alustavien asiantuntijoiden ja maallikkoyleisön välillä oli hyvin selvä.

Taulukko 16. Osallistujatyypit (%) tutkimuskunnittain.

	Eurajoki	Kuhmo	Loviisa	Äänekoski	Yhteensä
I	81	43	80	55	72
II	13	36	16	27	19
III	6	7	4	9	6
IV	-	14	-	9	3
Yhteensä (N)	100 (32)	100 (14)	100 (44)	100 (11)	100 (101)

I = henkilöt, jotka eivät käyttäneet yhtään puheenvuoroa

II = henkilöt, jotka käyttivät 1–3 puheenvuoroa

III = henkilöt, jotka käyttivät 4–6 puheenvuoroa

IV = henkilöt, jotka käyttivät väh. 7 puheenvuoroa

Erityisesti Eurajoella ja Loviisassa, missä yleisöä oli eniten, oli niin sanottujen hiljaisten joukko suurin (taulukko 16).¹⁸¹ Näissä tutkimuskunnissa peräti 80 % yleisöstä ei käyttänyt lainkaan puheenvuoroja. Kuhmossa ja Äänekoskella, joissa oli pienemmät yleisömäärät, jäi luokan I osuus noin puoleen. Vastaavasti erityisen aktiivisia henkilöitä (luokka IV) oli vain Kuhmossa ja Äänekoskella. Muutoin tutkimuskunnat

¹⁸¹ Tilaisuuksien yleisö on tyytetyt käytettyjen puheenvuorojen perusteella neljään eri luokkaan. Ensimmäisen luokan muodostavat henkilöt, jotka eivät käyttäneet lainkaan puheenvuoroja. Toisen luokan muodostavat 1–3 puheenvuoroa käyttäneet henkilöt. Kolmas luokka on 4–6 puheenvuoroa käyttäneet. Neljäs luokka on vähintään seitsemän puheenvuoroa käyttäneet.

eivät merkittävästi eroa toisistaan. Kaikkienensa aktiivisuus ja kahdensuuntainen vuorovaikutus on ollut laimeaa, koska koko tutkimusjoukosta yli 70 % ei ole osallistunut keskusteluun lainkaan. Puheenvuorojen jakaantuminen on ollut varsin tasaista. Posivan syksyn 1997 tilaisuuksista poiketen ei voida puhua yleisöpuheenvuorojen merkittävästä kasaantumisesta.

Tarkasteltaessa YVA-ohjelman kuulemisvaiheen tilaisuuksia politiikkaverkoston yhtenä areenana (taulukko 17), näyttäytyi asiantuntijoiden ja viranomaisten asema verkostossa selvästi vahvempana kuin kansalaisten. Kansalaisille jäi ensisijaisesti tiedotuskohteen rooli. Osallistujamäärät olivat vähäiset, mutta aktiivisuus ei tilaisuuksissa kasaantunut yhtä voimakkaasti kuin YVA-ohjelman laadintavaiheessa. Tilaisuuksien keskustelulisältöä ei pyritty samalla tavoin rajaamaan kuin Posivan järjestämissä tilaisuuksissa. Areena oli periaatteessa avoin, mutta sen sisällä toimijat saivat keskenään erilaisen roolin.

Taulukko 17. YVA-ohjelman kuulemisvaiheen yleisötilaisuudet politiikkaverkoston areenana.

Toimijat	<ul style="list-style-type: none"> • yhteysviranomainen ja asiantuntijat keskeisessä roolissa • paikalliset asukkaat tiedotuskohteena • Eurajoella ja Loviisassa paikalliset luottamushenkilöt • harvat aktiiviset osallistujat
Areena	<ul style="list-style-type: none"> • lähtökohtaisesti avoin, paikallisuus • perinteinen tiedotustilaisuuden formaatti • tutkimuskunnat tiedottajana ja järjestäjänä
Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • YVA-ohjelman esittely • asiantuntijoiden alustusten hallitseva asema • ei tiukkaa yleisökeskustelun rajausta

Kuntien tilaisuudet eivät edustaneet arvopainotteista neuvotteluprosessia tai tiedonkeruuprosessia, kuten syksyn 1997 tilaisuudet, vaan lähinnä politiikkaverkostomallia 3, jossa YVA on ensisijaisesti tiedotusinstrumentti. Tämä osallistumiskanava asettuu osallistumisen tasoilla alimmalle eli tiedottamisen tasolle. Tilaisuuksiin liittyi valistusparadigman mukainen ajattelu kuntalaisista passiivisina tiedotuskohteina. Se, että tilaisuuksien kautta välittyviä näkemyksiä ei linkitetä suunnitteluun ja päätöksentekoon, ei voi olla vaikuttamatta ihmisten halukkuuteen osallistua tilaisuuksiin. Kun samanaikaisesti koottiin kirjallisesti kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen mielipiteitä YVA-ohjelmasta, syntyi tilaisuuksille päällekkäisen osallistumisareenan leima. Taustalla saattoi olla tosin tarve vaikuttaa erityisesti niihin kansalaisiin, jotka tilaisuudessa jaetun informaation perusteella kirjoittivat mielipiteensä yhteysviranomaiselle.

11.4 Kirjalliset mielipiteet YVA-ohjelmasta¹⁸²

Yhteysviranomaisen tulee taata YVA-menettelyssä kansalaisille ja kansalaisjärjestöille mahdollisuus jättää mielipiteensä YVA-ohjelmasta ja -selostuksesta niiden kuulemisaikana. Kirjalliset mielipiteet ovat toisin sanoen ainoa YVA-lain edellyttämä osallistumismuoto, joka kansalaisille tulee tarjota. Kirjallisina dokumentteina ne kuitenkin edustavat yksipuolista osallistumista, lähettäjän ja vastaanottajan välille ei synny suoraa ja välitöntä vuorovaikutusta. Tämä ei tarkoita silti sitä, etteikö kirjallinen mielipide voisi olla neuvotteluprosessin kaltainen deliberatiivinen osallistumismuoto: mittarina ei pidetä konkreettista vuorovaikutteisuutta ja kasvokkain kohtaamista vaan sitä, miten kansalaisten näkemyksiin suhtaudutaan, millaisen kohtelun ne saavat.

Taulukko 18. YVA-ohjelmasta jätetyt mielipiteet.

	Eurajoki	Loviisa	Kuhmo	Äänekoski	Muu Suomi	Yhteensä
Järjestöt	1	6	7	4	1	19
Kansalaiset	7	12	59	18	5	101
Yhteensä	8	18	66	22	6	120

Kirjallisia mielipiteitä jätettiin YVA-ohjelmasta runsaasti, kaikkiaan 120 kappaletta. Näistä 19 oli järjestöjen ja yhteisöjen ja 101 yksityisten kansalaisten tekemiä (taulukko 18). Valtaosa mielipiteistä annettiin ehdolla olleilta loppusijoituspaikkakunnilta. Tämän lisäksi joitakin mielipiteitä annettiin myös muualta Suomesta. Eniten mielipiteitä jätettiin Kuhmossa, jossa myös hankkeen vastustus oli voimakkainta. Vähiten mielipiteitä jätettiin puolestaan Eurajoella.

Analyysin myötä kävi ilmi, että eri paikkakunnilla jätetyt mielipiteet poikkesivat toisistaan vain tiettyjen loppusijoituspaikkakunnan valintaan suoranaisesti liittyvien teemojen osalta. Muilta osin puhetapa ja teemat olivat varsin samankaltaista. Myös järjestöjen ja yksityisten kansalaisten jättämät mielipiteet pitivät sisällään varsin samanlaisia teemoja. Järjestöjen mielipiteet olivat tosin pääsääntöisesti paremmin

182 Luku perustuu Hokkasen ja Ruuskasen (2005) raporttiin ”Kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuus YVA-menettelyssä”.

strukturoituja: niiden argumentointi oli perusteellisempaa ja kieliasu huolitellumpaa kuin yksittäisten kansalaisten mielipiteissä.

11.4.1 Mielipiteiden kuvaus

Ydinjätteiden sijoitusta jollekin tietylle paikkakunnalle tai ylipäätään kallioloppusijoitusta vastustettiin yli 80 prosentissa jätetyistä mielipiteistä. Järjestöjen jättämässä mielipiteissä kaikissa yhtä lukuun ottamatta vastustettiin hanketta. Hankkeen puolesta puhuttiin 13 prosentissa mielipiteistä. Näissä mielipiteissä korostuivat hankkeen työllistävät ja loppusijoituspaikkakunnan taloutta elvyttävät vaikutukset. Lisäksi Kuhmossa jätettiin mielipiteitä, joissa kommentoija ei vielä ollut muodostanut lopullista kantansa hankkeeseen.

Taulukko 19. YVA-ohjelmasta annetuissa kirjallisissa mielipiteissä esiintyneet teemat.

Kirjallisissa mielipiteissä esiintyneet teemat	Järjestöt	Kansalaiset	Yhteensä
1. Loppusijoituspaikan valinta	12	42	54
2. Sosio-ekonomiset vaikutukset	12	41	53
3. Turvallisuusarvioiden ja tietopohjan yleinen luotettavuus	12	33	45
4. YVA-menettely ja sen toimijat	11	31	42
5. YVAssa tarkasteltavat vaihtoehdot	13	26	39
6. Tekniset yksityiskohdat	3	18	21
7. YVA mielipidemittauksena	2	17	19
8. Ulkomaisen ydinjätteen maahantuonti	4	8	12
9. Säteilysin liittymättömät luontovaikutukset	2	9	11
10 Sukupolvien väliset moraaliset kysymykset	2	5	5

Mielipiteissä esiintyneet näkemykset koottiin kymmeneen teemaluokkaan.¹⁸³ Taulukkoon 19 on koottu YVA-ohjelmasta annetuissa mielipiteissä esiintyneet teemat ja niiden määrällinen esiintyminen. Mitä useammassa mielipiteessä jokin teema esiintyy, sitä tärkeämpänä sen huomioonottamista suunnittelussa voidaan pitää kansalaisten näkökulmasta. Tämän jälkeen kutakin teemaluokkaa kuvataan sanallisesti

¹⁸³ Ks. aineiston käsittelystä ja analyysistä enemmän luku 7.2.

sekä esitetään kuvauksen tueksi yksittäisiä teemaan liittyviä sitaatteja kansalaisten ja yhdistysten mielipiteistä.¹⁸⁴

TEEMA 1. LOPPUSIJOITUSPAIKAN VALINTA

Teemaluokan näkemyksissä pyrittiin esittämään objektiivisia perusteluja sille, miksi toiset kohteet olisivat soveliaampia loppusijoituspaikkoja kuin mielipiteen jättäjän kotikunta. Näkökannoissa korostui pyrkimys päästä eroon intressipohjaisesta argumentoinnista. Käytetyt perustelut jakautuivat selkeästi rannikolla sijaitsevien ydinvoimalapaikkakuntien (Eurajoki ja Loviisa) sekä sisämaassa sijaitsevien kuntien (Kuhmo ja Äänekoski) välillä. Kuhmossa ja Äänekoskella argumentoitiin, että ydinjätteet tulisi sijoittaa ydinvoimalan läheisyyteen Loviisaan tai Eurajoelle. Ydinvoimalakuntien nähtiin jo hyötynneen ydinvoimateollisuudesta, minkä vuoksi paikkakuntien tulisi kantaa vastuu myös jäteongelmasta. Ydinjättekuljetusten riskejä korostettiin ja loppusijoituslaitoksen perustamista ydinvoimalan läheisyyteen pidettiin parempana vaihtoehtona. Loviisassa ja Eurajoella argumentoitiin, ettei ydinjätepaikkakunnilla ole moraalista velvoitetta jäteongelman hoitamisessa. Loviisassa korostettiin sitä, että ydinvoimalan perustamisen yhteydessä kansalaisille oli vakuutettu, ettei ydinjätteitä missään tapauksessa tultaisi hautaamaan alueelle. Rannikolla sijaitsevilla Loviisassa ja Eurajoella esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan sisämaan kallioperä on parempilaatuista ja pohjavesi suolatonta, minkä vuoksi Kuhmo ja Äänekoski olisivat olosuhteiltaan parempia loppusijoituspaikkoja.

TEEMA 2. SOSIO-EKONOMISET VAIKUTUKSET

Sosio-ekonomisia vaikutuksia kommentoitiin lukuisissa mielipiteissä. Kyseiset näkökannat olivat luonteeltaan intressipohjaisia, ja niitä voidaan luonnehtia myös NIMBY-mielipiteiksi. Teema korostui erityisesti Kuhmossa ja Loviisassa. Kansalaiset esittivät huolensa hankkeen mahdollisista imagovaikutuksista asuinalueelleen. Loppusijoituslaitoksen pelättiin leimaavan alueen ydinjättekunnaksi ja vaikuttavan negatiivisesti alueen muihin kehittämismahdollisuuksiin kuten matkailuun, maanviljelyyn ja asuntojen ja tonttien hintoihin. Mielikuvavaikutusten merkitys korostui erityisesti Kuhmossa, jonka imagossa pidettiin tärkeinä seikkoina erämaata ja luonnon puhtautta.

”Pääasiassa matkailusta, puhtaista luonnontuotteista sekä maa- ja metsätaloudesta elävän Kainuun imagoon ei sovi tällainen hanke...” Yks. Kuhmo

”Pelot ja loppusijoituksesta aiheutuva negatiivinen leimautuminen on asia, joka liittyy myös hankkeen taloudellisiin vaikutuksiin. On aihetta pelätä, että loppusijoituksesta aiheutuva maine näkyy spiraalina, jossa negatiiviset vaikutukset kertautuvat.” Yhd. Loviisa

¹⁸⁴ Sitaattien perässä on merkintä ”Yhd.”, jos kyseessä on yhdistyksen jättämä mielipide tai merkintä ”Yks.”, jos mielipide on yksityisen kansalaisen jättämä. Kirjallisista mielipiteistä on laajemmin sitaatteja Hokkasen ja Ruuskasen (2005) raportissa ”Kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuus YVA-menettelyssä”.

Ydinjätteiden loppusijoituslaitoksen nähtiin aiheuttavan sijoituspaikkakunnan asukkaissa pelkoja, jotka jo sinällään voivat vaikuttaa negatiivisesti ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. Loviisassa esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan jo ydinvoimala on jakanut kaupungin kahtia ydinvoiman puolustajiin ja vastustajiin. Tämän kahtiajaon pelättiin pahentuvan, mikäli loppusijoituslaitos sijoitettaisiin alueelle. Hankkeella nähtiin olevan myös positiivisia vaikutuksia. Erityisesti Kuhmossa esiintyi näkemyksiä, joiden mukaan loppusijoituslaitoksen saamisella alueelle olisi piristävä vaikutus kunnan työllisyyteen ja yleiseen taloudelliseen tilanteeseen.

”Kallio on hyvä. Leivän syrjään kiinni pääsisi. Työtä, rauhaa, nähtävyyksiä. Jos korpikaupunki nousisi jaloilleen tästä kurjasta lamasta. Tulkaa vaan tänne. Hyvä juttu.” Yks. Kuhmo

TEEMA 3. TURVALLISUUSARVIOIDEN JA TIETOPOHJAN YLEINEN LUOTETTAVUUS

Teknisiä yksityiskohtia yleisemmällä tasolla kritisoitiin loppusijoitusratkaisun yleistä tietopohjaa ja suunnittelun rakennetta. Tämän teemaryhmän kommentteja esiintyi runsaasti erityisesti järjestöjen mielipiteissä. Hankevastaavaa kritisoitiin siitä, että se esittää YVA-arvioinnin lähtökohdaksi loppusijoitusmallin, jonka tekninen suunnittelu on vielä kesken. Näin ollen loppusijoituslaitoksen tekninen toimivuus jää käytännössä YVAN ulkopuolelle, vaikka juuri se on hankkeen ympäristövaikutusten kannalta kaikkein olennaisin seikka. Tehtyjä tutkimuksia kyseenalaistettiin myös sillä perusteella, että ne ovat Posivan tai sen valitsemien tutkijatahojen tekemiä. Tämän nähtiin aiheuttavan luotettavuusongelmia Posivan omien taloudellisten intressien vuoksi. Laajempaa kansainvälistä tutkimusyhteistyötä vaadittiin, ja joissakin mielipiteissä tuotiin esiin Suomen loppusijoitusmallin turvallisuutta epäileviä ulkomaisia tutkijakantoja. Eräissä mielipiteistä todettiin, ettei näin pitkän aikavälin hankkeesta ole koskaan mahdollista saada tarpeeksi tietoa. Näin ollen poliittisia päätöksiä tehtäessä joudutaan lopulta toimimaan ensisijaisesti uskon ja toivon varassa.

TEEMA 4. YVA-MENETTELY JA SEN TOIMIJAT

Tähän teemaan kuuluvissa kommentteissa kritisoitiin YVA-menettelyn rakennetta, toimijoita ja päätöksentekomenettelyä. Teemaan kuuluvia näkökantoja esittivät erityisesti lukuiset järjestöt. Mielipiteissä arvosteltiin Posivan asemaa YVA-menettelyssä. Kritiikin mukaan Posiva on jäävi suorittamaan ympäristövaikutusten arviointia hankkeessa, johon sillä itsellään liittyy suuria taloudellisia intressejä. Samalla tavalla arvosteltiin myös KTMn poikkeuksellista asemaa hankkeen yhteysviranomaisena. KTMn nähtiin olevan poliittisesti kytköksissä ydinvoimateollisuuteen, minkä nähtiin vaarantavan yhteysviranomaisen puolueettoman toiminnan hanketta valvovana viranomaisena.

”YVA-käytäntö sallii Posivan toimivan yhtä aikaa monessa roolissa. Yhtiö on voinut toimia tutkijana, YVA-ohjelman laatijana, asiantuntijana, markkinoijana ja mielipiteen muokkaajana aina valtakunnallisia lehti-ilmoituksia myöten.” Yhd. Kuhmo

”Koska KTM on mitä suuremmissa määrin itse ydinenergian kanssa tekemisissä, ei sekään ole puolueeton taho. Ydinjätehuolto sisältää paljon ympäristökysymyksiä ja siksi olisikin perusteltua, että asia kuuluisi ympäristöministeriön alaisuuteen.” Yhd. Kuhmo

Posivan tekemää YVA-ohjelmaa arvosteltiin mainoksenomaisuudesta sekä siitä, että siinä käsitellään hyvin eritasoisia ympäristövaikutuksia kuten säteilyriskejä ja louhinnan pölyhaittoja ikään kuin samanarvoisina. Joissakin mielipiteissä todettiin, että YVA-ohjelman keskeisin tarkoitus on lisätä hankkeen hyväksyttävyyttä, ei herättää keskustelua. Myös muun muassa kansalaisjärjestöille osoitetun taloudellisen avun puutetta ja mahdollisten sijoituspaikkakuntien naapurikuntien poliittista asemaa kritisoitiin. Hankkeen vastustajat katsoivat, ettei heillä YVA-menettelyn myötä avaudu todellisia vaikutusmahdollisuuksia, sillä YVasta vastaavat tahot ovat jo sekä poliittisesti että taloudellisesti sitoutuneita hankkeen toteuttamiseen. Näin ollen YVAn tarkoituksiksi jää kallioloppusijoituksen legitimointi, eikä aito vaihtoehtojen tarkastelu ole mahdollista.

TEEMA 5. YVASSA TARKASTELTAVAT VAIHTOEHDOT

Hankevastaavan esittämät tarkasteltavat vaihtoehdot nostattivat voimakasta kritiikkiä: mielipiteissä esitettiin kärkevää kritiikkiä erityisesti 0-vaihtoehdon puuttumisesta. Samoin arvosteltiin sitä, että YVAssa keskitytään ainoastaan kallioloppusijoituksen perusmalliin. Pelkkien sijoituspaikkakuntien vertailun ei katsottu vastaavan YVA-lain vaatimusta vertailtavista vaihtoehdoista. Kyseinen teema esiintyi yli kahdessa kolmasosassa järjestöjen mielipiteistä.

Hankevastaavan esittämien vaihtoehtojen kritisoitiin jättävän vaihtoehtoiset tavat käsitellä korkea-aktiivista ydinjätettä YVA-menettelyn ulkopuolelle, vaikka koko prosessin tarkoituksena tulisi olla juuri parhaan ydinjätteidenkäsittelymuodon löytäminen. Kritiikin mukaan tilanteessa, jossa mikään ydinjätteiden käsittelytekniikka ei ole vielä valmiina, ei tulisi rajata arvioitavia vaihtoehtoja vedoten tehtyihin poliittisiin päätöksiin tai taloudellisiin seikkoihin. Tällaisen menettelyn katsottiin sulkevan koko suunnitteluprosessin tärkeimmän kysymyksen, eli parhaan ydinjätehuoltomallin valinnan, YVA-prosessin ulkopuolelle.

TEEMA 6. TEKNISET YKSITYSKOHDAT

Teknisiä tai tutkimuksellisia yksityiskohtia kommentoitiin verraten vähän. Useassa mielipiteessä tekniset yksityiskohdat koettiin asiantuntemusta vaativiksi, ja niiden kommentoinnin nähtiin olevan maallikolle vaikeaa. Ydinpolttoaineen loppusijoituksen yksityiskohdista kyseenalaistettiin muun muassa arviot kuparikapselien ja bentoniitin kestävydestä. Joissakin mielipiteissä pidettiin kallioperätutkimuksia riittämättöminä ja esitettiin lisäksi huoli kallion louhinnan aiheuttamista muutoksista kallion käyttäytymiseen ja pohjaveden virtausolosuhteisiin. Jääkausien vaikutuksia pidettiin arvioitua suurempina.

TEEMA 7. YVA MIELIPIDEMITTAUKSENA

Tämän teeman alle koottiin mielipiteet, joissa ainoastaan ilmaistiin vastustusta tai tukea hankkeelle ilman minkäänlaisia perusteluja tai muita kommentteja. Erityisen paljon tällaisia mielipiteitä jätettiin Kuhmossa, joista valtaosassa vastustettiin hanketta.

TEEMA 8. ULKOMAISEN YDINJÄTTEEN MAAHANTUONTI

Mielipiteissä esitettiin huoli mahdollisesta ulkomaisen ydinjätteen tuonnista Suomeen. Koska ydinjätteiden loppusijoitusta tai muuta käsittelyä ei YVA-menettelyn aikana oltu ratkaistu missään maailmalla, pelättiin, että myönteinen päätös Suomessa voisi johtaa myös muiden maiden ydinjätteiden hautaamiseen Suomen kallioperään. Tämän puolestaan nähtiin nostavan hankkeen riskitasoa. Mielipiteissä katsottiin, että vaikka nykyinen lainsäädäntö kieltääkin ydinjätteen tuonnin, voi lainsäädäntö hankkeen linkkaaren aikana muuttua.

TEEMA 9. SÄTEILYYN LIITTYMÄTTÖMÄT LUONTOVAIKUTUKSET

Muita kuin säteilyyn liittyviä luontoon kohdistuvia ympäristövaikutuksia käsiteltiin mielipiteissä erittäin vähän. Kansalaisten mielipiteiden analyysin näkökulmasta tällaiset perinteiset YVA-menettelyyn kuuluvat ympäristövaikutukset vaikuttivat teeman vähäisen esiintymisen takia ydinjätehankkeessa lähes merkityksettömiltä. Esimerkiksi Äänekoskella oltiin huolissaan Kivetyt yhtenäisestä metsäalueesta, johon loppusijoituslaitos vaikuttaisi.

TEEMA 10. SUKUPOLVIEN VÄLISET MORAALISET KYSYMYKSET

Joissakin mielipiteissä vastustettiin ydinjätteiden loppusijoittamista kallioperään vetoamalla tulevien sukupolvien oikeuksiin.

”Mielestämme hankkeessa esitetyn kaltainen loppusijoitus ei vapauta tulevia sukupolvia vastuusta, mutta vähentää niiden mahdollisuuksia etsiä ja ottaa käyttöön muita kehittyneempiä ratkaisuja.”
Yhd. Äänekoski

11.4.2 Mielipiteiden vaikuttavuus yhteysviranomaisen lausuntoon

Yhteysviranomaisen lausunto YVA-ohjelmasta koostui kahdesta osiosta: varsinaisesta yhteysviranomaisen lausunnosta sekä lausunnon liitteenä olevasta lausuntoyhteenvedosta. Varsinaisessa yhteysviranomaisen lausunnossa esitettiin lyhyt kuvaus hankkeesta, arviointiohjelman luonteesta sekä YVA-menettelyn asemasta loppusijoitusta koskevassa ydinenergialain mukaisessa päätöksenteossa. Yhteysviranomainen kuvasi arviointiohjelmasta tiedottamista ja kuulemista sekä miltä tahoilta lausuntoja ja mielipiteitä on annettu.

Yhteysviranomaisen lausunto oli hyvin laadittu. Siinä viitattiin lukuisiin kommentoijatahoihin ja käytetty argumentointi oli selkeää ja läpinäkyvää. Näin ollen lukijan oli helppo arvioida lausuntoa, eikä manipulatiivisen käsittelyn vaikutelmaa syntynyt minkään teemakokonaisuuden yhteydessä. Myös varsinaisen lausunto-osion liitteenä oleva lausuntoyhteenvedo oli hyvin toimitettu. Tämän ansiosta kansalaisten mielipiteet tulivat hyvin kuvatuiksi, ja samalla ne välittyivät tiedoksi päätöksentekijöille. Lausuntoyhteenvedo on kuitenkin ainoastaan liite, eikä sillä ole virallista asemaa YVA-menettelyssä. Hankevastaavaa ohjaa varsinainen yhteysviranomaisen lausunto. Osallistumisen vaikuttavuuden kannalta olennaista on se, millaisen aseman kansalaisten esittämät näkemykset saivat varsinaisessa yhteysviranomaisen lausunto-osiossa.

Varsinaisessa lausunto-osiossa korostuivat ydinenergialain mukaiset asiantuntijatahot,¹⁸⁵ joiden lausuntoja referoitiin 12 kertaa. Seuraavaksi tärkeimmäksi kommentoijatahoksi nousivat mahdolliset loppusijoituspaikkakunnat sekä näiden naapurikunnat. Kansalaisjärjestöjen mielipiteisiin viitattiin ainoastaan käsiteltäessä hankevaihtoehtoja. Yksittäisten kansalaisten jättämiä mielipiteitä ei varsinaisesti käsitelty missään vaiheessa, mutta joidenkin asiakokonaisuuksien kohdalla todettiin, että asia oli noussut esille sekä asiantuntijoiden lausunnoissa että kansalaisten mielipiteissä. Syntyi vaikutelma, että kansalaisten mielipiteet tulivat kuulluiksi silloin, kun ne olivat yhteneviä jonkin asiantuntijatahon näkemysten kanssa. Yhteysviranomaisen lausunnon liitteenä oleva lausuntoyhteenvedo sisälsi referaatin kaikista yritysten ja yhteisöjen jättämistä mielipiteistä. Yksityishenkilöiden jättämiä mielipiteitä esiteltiin kokoamalla yhteen eri teemoja koskevia yksittäisiä sitaatteja. Mielipiteiden esittely oli tehty erityisesti yhdistysten osalta kiitettävästi. Referaatit antoivat selkeän kuvan yhdistysten jättämistä mielipiteistä. Myös kansalaisten mielipiteissä esiintyvät teemat tulivat esitellyiksi melko laajasti.

Taulukkoon 20 on koottu eri teemojen asema yhteysviranomaisen lausunnossa. Minkään teeman näkemyksiä ei käytetty yhteysviranomaisen lausunnossa manipulatiivisesti. Lausuntoyhteenvedon ansiosta kaikki kansalaisten esiin nostamat teemat tulivat vähintäänkin saatetuksi tiedoksi päätöksentekijöille. Erityisen hyvin yhteysviranomaisen nosti YVA-agendalle tarkasteltaviin vaihtoehtoihin (teema 5), sosio-ekonomisiin vaikutuksiin (teema 2) ja säteilyyn liittymättömien ympäristövaikutuksiin (teema 9) liittyneet näkemykset. Näihin liittyen yhteysviranomaisen viittasi kansalaisilta tulleeseen palautteeseen ja kehotti hankevastaava kiinnittämään erityistä huomiota näiden asioiden tarkasteluun. Varsinaisessa lausunto-osassa ei sen sijaan käsitelty turvallisuusarvioita (teema 3), YVA-menettelyä toimijoiheen (teema 4), kansalaisten kyllä-ei -näkemyksiä (teema 7), ulkomaisen ydinjätteen maahantuontia (teema 8) ja sukupolvien välisiä moraalisia kysymyksiä (teema 10).

185 Ydinenergialain velvoittamana yhteysviranomaisen pyysi YVA-ohjelmaa koskien lausuntoja ns. asiantuntijatahoilta, joita olivat ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, liikenneministeriö, puolustusministeriö, sisäasiainministeriö, Säteilyturvakeskus, Geologian tutkimuskeskus, Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Suomen ympäristökeskus sekä Tielaitos.

Taulukko 20. Mielipiteiden vaikuttavuus yhteysviranomaisen lausunnossa.

Teema	Mukana YVA-agendalla	Tiedoksi päätöksentekijöille	Manipulatiivinen käsittely
1. Loppusijoituspaikan valinta	X ¹⁸⁶	X	
2. Sosio-ekonomiset vaikutukset	X		
3. Turvallisuusarvioiden ja tietopohjan yleinen luotettavuus		X	
4. YVA menettely ja sen toimijat	X ¹⁸⁷	X	
5. YVAssa tarkasteltavat vaihtoehdot	X		
6. Tekniset yksityiskohdat	X ¹⁸⁸	X	
7. YVA mielipidemittauksena		X	
8. Ulkomaisen ydinjätteen maahantuonti		X	
9. Säteilyn liittymättömät luontovaikutukset	X		
10. Sukupolvien väliset moraaliset kysymykset		X	

11.4.3 Mielipiteet hankevastaavan YVA-selostuksessa

Keskeisin YVA-ohjelmasta esitetty kritiikki koski tarkasteltavien vaihtoehtojen rajausta. Pelkän loppusijoituksen ympäristövaikutusten tarkastelun vaihtoehtoisilla loppusijoituspaikoilla ei katsottu riittävän. Erityisesti kansalaiset ja kansalaisjärjestöt esittivät tällaisia näkökantoja, mutta myös yhteysviranomaisen kehotti hankevastaavaa tarkastamaan vaihtoehtojen rajausta. YVA-selostuksessa (Posiva 1999a) hankevastaava perusteli runsaasti omien valintojensa ja rajaustensa juridista pätevyyttä muun muassa käymällä sekä suunnitteluyön että päätöksentekomenettelyn rakennetta huolellisesti läpi.

186 Yhteysviranomaisen suhtautui epäilevästi siihen, että kallio- ja pohjavesiolojen eroilla voisi olla vaikutusta loppusijoituspaikan valintaan. Ydinjättekuljetuksiin otettiin kantaa ainoastaan Loviisan keskustan osalta. Pääosin teema todettiin merkityksettömäksi, mikä jätti hankevastaavalle mahdollisuuden sulkea se ulos YVA-agendalta.

187 Tiedotuksen osalta yhteysviranomaisen katsoi, että eri mittaluokan ympäristövaikutukset tulisi YVA-selostuksessa erottaa selkeästi toisistaan. Kyseinen osateema pääsi mukaan YVA-agendalle.

188 Hankevastaavaa kehoitettiin kiinnittämään lisää huomiota yksittäisten teknisten seikkojen käsittelyyn ja informoimaan kansalaisia suunnittelun nykytilasta aiempaa paremmin. Samalla KTM kuitenkin totesi teknisen suunnittelun olevan kesken ja lopullisten turvallisuusarvioiden olevan YVA-agendan ulkopuolella.

Taulukko 21. Mielipiteiden vaikuttavuus Posivan YVA-selostukseen.

Teema	Mukana YVA-agendalla	Tiedoksi päätöksentekijöille	Manipulatiivinen käsittely
1. Loppusijoituspaikan valinta	X		(X) ¹⁸⁹
2. Sosio-ekonomiset vaikutukset	X		
3. Turvallisuusarvioiden ja tietopohjan yleinen luotettavuus			X
4. YVA menettely ja sen toimijat	(X) ¹⁹⁰		
5. YVAssa tarkasteltavat vaihtoehdot	X ¹⁹¹		X
6. Tekniset yksityiskohdat			X
7. YVA mielipidemittauksena	X		
8. Ulkomaisen ydinjätteen maahantuonti			X
9. Säteilyyn liittymättömät luontovaikutukset	X		
10. Sukupolvien väliset moraaliset kysymykset			X

YVA-selostus keskittyi loppusijoituksen perusratkaisun yleisluontoiseen esittelyyn sekä loppusijoituslaitoksen rakentamisen ympäristövaikutuksiin neljällä paikkakunnalla.¹⁹² Pääpaino oli loppusijoituslaitoksen rakentamisen aikaisissa säteilyyn liittymättömissä ympäristövaikutuksissa. Myös sosio-ekonomisia vaikutuksia käsiteltiin runsaasti. Ydinjätehuollon teknistä toteutusta ja sen säteilyturvallisuutta esiteltiin sen hetkisten suunnitelmien ja teknisen tietämyksen valossa melko laajasti. Ydinjätteiden kallioloppusijoituksen pitkäaikaisturvallisuus jäi kuitenkin YVAn ulkopuolelle, sillä YVA-selostuksessa todettiin, että tekninen suunnittelutyö on vielä kesken, ja että lopulliset turvallisuusanalyysit tullaan tekemään ennen loppusijoituslaitoksen käyttöönottoa. YVA-selostuksen loppupuolella arvioitiin olemassa olevia vaihtoehtoja ja käytiin läpi toimenpiteet ympäristövaikutusten arvioinnin jälkeen.

189 Sijoituspaikan valintaan liittyviä arvokannanottoja ei käsitelty.

190 Tiedotusta käsiteltiin ja siihen kohdistuvaan kritiikkiin saatetaan reagoida.

191 0-vaihtoehdon tarkastelu oli mukana. Muiden ydinjätehuollon vaihtoehtojen käsittely oli hyvin pintapuolista. Minkäänlaisia selvityksiä muista ratkaisuvaihtoehdoista ei tehty.

192 Posivan YVA-selostuksessa käsiteltiin perusratkaisun vaihtoehtoja 14 sivua ja 0-vaihtoehtoa ja sen ympäristövaikutuksia 7 sivua. Perusratkaisua ja sen ympäristövaikutuksia käsiteltiin 132 sivua.

Kallioloppusijoituksen perusmallista poikkeavia ydinjätehuollon periaatteellisia vaihtoehtoja käsiteltiin YVA-selostuksessa pintapuolisesti: hankevastaava sivusi niin sanottua hydraulista häkkiä, syväreikäratkaisua, jälleenkäsittelyvaihtoehtoa sekä radionuklidien hävittämistä transmutaation avulla. Hankevastaava totesi, etteivät perusratkaisusta poikkeavat ydinjätehuoltomallit ole niiden kehittyasteen, taloudellisuuden sekä lainsäädännöllisten reunaehtojen takia toteuttamiskelpoisia. Posiva totesi lisäksi, että se voi rajautua YVAssa vain hankkeen perusratkaisun sekä 0-vaihtoehdon ympäristövaikutusten tarkasteluun neljällä tutkimuspaikalla. YVA-selostuksessa todettiin, että 0-vaihtoehdolla ei ole mainittavia ympäristövaikutuksia, koska käytännössä se merkitsee nykyisen ydinjätteiden välikvarastoinnin jatkamista. Samalla todettiin, että 0-vaihtoehto ainoastaan lykkää jäteongelman käsittelyä.

Kaikkia kansalaisten mielipiteissä esiin nousseita teemoja käsiteltiin Posivan YVA-selostuksessa vähintään jollakin tapaa (taulukko 21). Osaa asiakokonaisuuksista Posiva kuitenkin käsitteli manipulatiivisesti, eikä kansalaisten mielipiteissä esiintyviä näkökantoja juurikaan pyritty välittämään sellaisenaan YVA-selostukseen. Manipulatiivisesti käsiteltyjen teemojen osalta YVA-selostus näyttäytyi hankevastaavan keinona vastata kansalaisten esittämään kritiikkiin ja vakuuttaa päätöksentekijöitä oman tarkastelunsa oikeellisuudesta sekä valitun kallioloppusijoituksen turvallisuudesta. Manipulatiivisesti käsiteltyjen teemojen osalta kansalaisten todelliset mahdollisuudet vaikuttaa suunnitteluun näyttäytyivät heikkoina.

YVA-agendalle aidosti päässeet teemat

Mielipiteissä esiintyneistä teemoista käsiteltiin erityisesti hankkeen sosio-ekonomisia vaikutuksia (teema 2) runsaasti. Teemaa koskevia tutkimuksia ja selvityksiä valmistettiin YVA-menettelyn aikana ja kansalaisten mielipiteissä esiin nousseisiin näkökantoihin suhtauduttiin vakavasti. Teema oli osa YVA-agendaa ja näitä osa-alueita koskenut osallistuminen näyttäytyi kansalaisten näkökulmasta mielekkäänä. Sosiaalisten vaikutusten yhteydessä käsiteltiin myös hankkeeseen kohdistunutta vastustusta ja kannatusta. Näin ollen YVAa mielipidemittauksena käyttäneet mielipiteet (teema 7) tuntuivat pääsevän osaksi YVA-agendaa.

Myös loppusijoituspaikan valintaa koskevia perusteluja (teema 1) käsiteltiin YVA-selostuksessa runsaasti. Näistä tärkeimpiä olivat pohjavesi- ja kallioperäolosuhteiden paikkakuntakohtaiset erot sekä ydinjätekuljetuksiin liittyvät riskit. Samoin käsiteltiin laajasti säteilyyn liittymättömiä luontovaikutuksia (teema 9). Kyseisiä asiakokonaisuuksia koskevilla näkökannoilla oli mahdollisia vaikutuksia YVA-selostukseen, ja ne pääsivät näin ollen YVA-agendalle. Toisaalta hankevastaava päätyi toteamaan, etteivät loppusijoituspaikkojen luonnonolosuhteet, ydinjätekuljetukset taikka rakennusvaiheen säteilyyn liittymättömät luontovaikutukset ole ratkaisevia loppusijoituspaikan valinnassa. Esimerkiksi geologisilta ominaisuuksiltaan Posiva asetti tutkimuspaikkakunnat samanarvoisiksi. Mikäli tämä oli hankevastaavan tiedossa jo ennen YVA-selostuksen valmistumista, voidaan teemojen perusteellista käsittelyä kritisoida.

Asiakokonaisuuksien laajalla käsittelyllä luotiin vaikutelmaa objektiivisesta parhaan loppusijoituspaikan valintaprosessista, jolloin asiaan liittyvät voimakkaat poliittiset intressit jäivät vähemmälle huomiolle.¹⁹³

Manipulatiivisesti käsitellyt teemat

YVA-menettelyssä tarkasteltavia vaihtoehtoja koskevaa kritiikkiä (teema 5) esitettiin lukuisissa mielipiteissä, ja myös yhteysviranomaisen kehotti hankevastaavaa käsittelemään sekä 0-vaihtoehtoa että vaihtoehtoisia ydinjätehuoltomalleja laajemmin. Hankevastaava käsitteli yleisluontoisesti vaihtoehtoisia ydinjätehuoltomalleja ja 0-vaihtoehdon ympäristövaikutukset selvitettiin. Vaikka tarkasteluagendaa tältä osin laajennettiinkin oli aiheen käsittely manipulatiivista. Koko YVA-selostuksen logiikka tähtäsi siihen, että kallioloppusijoitus on ainoa mahdollinen ydinjätehuoltomalli. Syntyi vaikutelma retorista suunnitteluagendan muutoksesta, jolla pyrittiin peittämään se tosiasia, ettei loppusijoituksen perusmallilla missään vaiheessa ollut todellisia kilpailevia vaihtoehtoja. Näin ollen kansalaiset eivät kyenneet mielipiteillään aidosti laajentamaan tarkasteltavia ydinjätehuollon vaihtoehtoja.

Kansalaisten mielipiteiden kannalta heikoimman käsittelyn saivat teknisiä yksityiskohtia (teema 6) sekä turvallisuusarvioiden ja tietopohjan yleistä luotettavuutta (teema 3) koskeneet näkökannat. Loppusijoituksen tekniikan tai lopullisen turvallisuuden selvittäminen eivät kuuluneet YVA-selostuksen agendalle, vaan vasta loppusijoituslaitoksen käyttöönoton yhteydessä laadittaviin turvallisuusarvioihin. Teknisen suunnittelun keskeneräisyyteen viitaten hankevastaava tyytyi ainoastaan esittelemään suunnittelun nykytilaa. Tällainen menettely antoi Posivalle mahdollisuuden vakuuttaa päätöksentekijöitä tulevaisuudessa tapahtuvan suunnittelutyön luotettavuudesta, mutta sulki kansalaisten aiheita koskeneet mielipiteet ulos YVA-agendalta. Mielipiteillä voi toki olla vaikutusta myöhemmän suunnittelutyön yhteydessä, mutta YVAssa niiden käsittely oli manipulatiivista.

YVA-menettelyä ja sen toimijoita koskeneita mielipiteitä (teema 4) käsiteltiin YVA-selostuksessa niukasti. Valtaosassa näistä mielipiteistä kritisoitiin Posivan asemaa hankevastaavana. Tilanteen nähtiin antavan Posivalle liian suuren vallan hallita kiistanalaisesta hankkeesta käytyä keskustelua. Myös KTM:n toimintaa yhteysviranomaisena kritisoitiin siitä, ettei se pyrkinyt taikka kyennyt tasaamaan keskustelun valtasuhteita. Kyseisiä näkemyksiä ei käsitelty YVA-selostuksessa lainkaan, joten teemaa käsiteltiin manipulatiivisesti.

Sukupolvien välisiä moraalisia kysymyksiä (teema 10) käsiteltiin selostuksessa niukasti. Vaihtoehtojen vertailun yhteydessä hankevastaava esitti moraalisia perusteluja hankkeen toteuttamiselle ja tältä osin voidaan ajatella, että kansalaisten mielipiteet vaikuttivat YVA-agendaan. Muutokset olivat kuitenkin lähinnä retorisia ja käytetty argumentointi pikemminkin vaikeutti kansalaisten näkökantojen välit-

193 Oma kysymyksensä on se, oliko edes Posivan tarkoituksena löytää geologisesti paras sijoituspaikka, vaan ennemminkin poliittisesti sopiva ja suhtautumiseltaan myötämielinen sijoituspaikkakunta (ks. esim. Kojo 2004; 2005 ja 2006). Tällöin YVA ei ollut Posivalle tai sen omistaville voimayhtiöille relevantein toimintaverkosto, vaan suorat neuvotteluareenat tutkimuspaikkakuntien päättäjien kanssa.

tymistä päätöksentekoon. Tässä mielessä aiheen käsittely oli manipulatiivista ja kansalaisten osallistumisen vaikuttavuuden kannalta haitallista. Ulkomaisen ydinjätteen maahan tuontia (teema 8) ei käsitelty YVA-selostuksessa lainkaan. Teema ainoastaan mainittiin psyko-sosiaalisen pelon aiheena kansalaisten keskuudessa. Tällainen käsittely oli omiaan leimaamaan koko teeman irrationaaliseksi peloksi, mitä voidaan pitää esimerkkinä kansalaisten mielipiteiden manipulatiivisesta käsittelystä.

11.4.4 Kirjalliset mielipiteet politiikkaverkoston areenana

Politiikkaverkoston kannalta kirjalliset mielipiteet edustavat lähtökohtaisesti hyvin avointa osallistumisen areenaa (taulukko 22). YVAssa kuuleminen perustuu nimenomaisesti julkiseen kuulemiseen, jossa osallistujia ei etukäteen rajata tai määritellä. Tämä pätee sekä YVA-ohjelmasta että -selostuksesta annettuihin mielipiteisiin. Osallistuminen tälle areenalle ei edellytä politiikkaverkoston toimijoilta erityisasemaa tai valtapositiota. Myöskään osallistumisen resurssit eivät näyttele keskeistä roolia kirjallisen mielipiteen antamisessa. Osallistumisresurssit vaikuttavat sen sijaan siihen, millaisen mielipiteen toimija kykenee tuottamaan. Tämä voi vaikuttaa edelleen siihen, millaisen kohtelun näkemys saa osakseen yhteysviranomaisen lausunnossa tai hankevastaavan YVA-selostuksessa. Osallistumisareena oli formaali: osallistumisen institutionaalisuus YVAssa näyttäytyy voimakkaimmillaan juuri kirjallisissa mielipiteissä. Vuorovaikutteisuuutta ei luonnollisesti voida saavuttaa tämänkaltaisessa osallistumismuodossa, mikä osaltaan nakertaa kirjallisten mielipiteiden deliberatiivisuutta.

Taulukko 22. Kirjalliset mielipiteet YVA-ohjelmasta politiikkaverkoston areenana.

Toimijat	<ul style="list-style-type: none"> • laaja aktiivisuus, erityisesti Kuhmossa aktiivisia kansalaisia • yhteysviranomaisen tärkeässä roolissa • muutamia tutkimuspaikkakuntien ulkopuolisia toimijoita
Areena	<ul style="list-style-type: none"> • lähtökohtaisesti avoin • institutionaalinen luonne, ei vuorovaikutusta • osallistumisen laajentuminen tutkimuskuntien ulkopuolelle • osallistumiskynnys matala
Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • laaja kirjo erilaisia näkemyksiä ja teemoja • enemmistö kriittisiä • tietyn loppusijoituspaikkakunnan vastustus • NIMBY-näkemykset YVA-agendalle

Kirjalliset mielipiteet painoutuivat loppusijoituksen ehdokaskuntiin ja niiden lähiseutuihin. Erityisen aktiivisia kirjallisen mielipiteen antajia olivat kuhmolaiset. Areenana kirjalliset mielipiteet mahdollistivat myös paikallisia tilaisuuksia helpommin tutkimuskuntien ulkopuolisten toimijoiden osallistumisen – tosin näiden osuus jäi edelleen marginaaliseksi.

Politiikkaverkoston agendan osalta kirjallisten mielipiteiden sisältöä voi pitää runsaana. Kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen mielipiteissä oli monipuolisia näkemyksiä ja perusteluja, tosin valtaosassa suhtautuminen hankkeeseen oli kriittinen. Mielipiteistä voidaan erottaa niin arvo-, intressi- kuin tietopohjaisia näkemyksiä. Jos kirjalliset mielipiteet olivatkin osallistumisen kanavana avoin areena, muuttui tilanne täysin, kun arvioidaan miten esitetyt näkemykset vaikuttivat yhteysviranomaisen ja hankevastaavan toimintaan. Poliitiikkaverkoston sisäiset epäsymmetriset valtasuhteet vaikuttivat siihen, että nämä kaksi avaintoimijaa pystyivät käsittelemään kansalaismielipiteitä oman harkintansa ja omien intressiensä mukaisesti.

Yhteysviranomaisen lausunnossa kansalaisten mielipiteet välitettiin tiedoksi päätöksentekijöille mielipideyhteenvedossa, joka oli toimitettu hyvin (politiikkaverkostomalli 2). YVA oli tältä osin mekaaninen tiedonkeruuprosessi. Osallistujien välille ei syntynyt neuvottelukumppanuutta, eikä osallistumisen vaikuttavuus noussut korkealle, vaan osallistuminen jäi kuulemisen tasolla. Vain harvat teemat pääsivät aidosti YVA-agendalle, joiden osalta YVA voidaan nähdä neuvotteluprosessina (politiikkaverkostomalli 1). Näiden näkemysten osalta kirjalliset mielipiteet saavuttivat osallistumisen tasona kumppanuuden. YVA-selostuksen osalta oli myös teemoja, joita käsiteltiin manipulatiivisesti (politiikkaverkostomalli 4). Deliberatiivisen YVAn kriteerejä areena ei kokonaan täyttänyt. Vaikka osallistuminen oli kaikille avoin, samoin kuin agenda, niin eri näkemyksiä ei kohdeltu tasavertaisesti eikä toimijoiden välille syntynyt vuorovaikutteista keskustelua.

11.5 Kirjalliset mielipiteet YVA-selostuksesta ¹⁹⁴

11.5.1 Muuttunut päätöksentekotilanne

Toukokuussa 1999 Eurajoen kunta ja hankevastaava Posiva allekirjoittivat niin sanotun Vuojoki-sopimuksen, jossa ne pääsivät yhteisymmärrykseen ydinjätteiden loppusijoituksesta Olkiluotoon. Samaan aikaan YVA-selostuksen jättämisen kanssa jätti Posiva myös loppusijoituslaitoksen rakentamista koskevan periaatepäätöshakemuksen Valtioneuvostolle, jossa se esitti loppusijoituspaikaksi vain Eurajoen

¹⁹⁴ Luku perustuu Hokkasen ja Ruuskasen (2005) raporttiin ”Kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuus YVA-menettelyssä”. Myös Kojo (2000a) on tutkinut Posivan YVA-selostuksesta annettuja kirjallisia mielipiteitä.

Taulukko 23. YVA-selostuksesta annetut mielipiteet.

	Eurajoki	Kuhmo	Loviisa	Äänekoski	Muu Suomi	Yhteensä
Järjestöt	-	1	-	1	2	4
Kansalaiset	4	-	2	-	5	11
Yhteensä	4	1	2	1	7	15

Olkiluotoa.¹⁹⁵ YVA-selostuksen kuulemisaikana 21.6.–20.8.1999 kansalaisilla ja kansalaisjärjestöillä oli mahdollisuus osallistua YVA-menettelyyn antamalla kirjallinen mielipide Posivan YVA-selostuksesta.

Muuttunut tilanne suunnittelu- ja päätöksentekotilanteessa näkyi voimakkaasti YVA-selostuksesta jätetyissä kirjallisissa mielipiteissä. YVA-selostusta koskien jätettiin huomattavasti vähemmän mielipiteitä kuin YVA-ohjelmavaiheessa (taulukko 23). Yksityishenkilöt jättivät YVA-selostuksesta 11 mielipidettä ja kansalaisjärjestöt neljä mielipidettä (Kivetyn puolesta ry, Romuvaara-liikkeen tuki ry, Suomen Luonnonsuojeluliiton Satakunnan piiri ja Suomen Luonnonsuojeluliitto). Osallistumisaktiivisuuden romahduksen voi katsoa johtuvan ennen kaikkea siitä, että loppusijoituspaikka oli jo YVA-selostuksen julkaisemisen aikaan valittu. Useissa mielipiteissä kritisoitiin päätöksentekomenettelyä ja sitä, että ydinjätteiden loppusijoituspaikka oli käytännössä ratkennut jo ennen YVA-menettelyn päättymistä. Toinen syy mielipiteiden vähäisyyteen saattoi olla se, että ihmiset kokivat jo kertaalleen sanoneensa mielipiteensä heitä koskettaneista asioista.

Useissa mielipiteissä otettiin kantaa koko loppusijoitushankkeeseen. Päätöksenteon rakenteen kannalta asiat kuuluivat periaatepäätöksittelyyn, mutta koska kirjallisia mielipiteitä oli mahdollista jättää molemmissa prosesseissa samaan aikaan, sisälsivät useat YVA-selostusta koskevat mielipiteet myös periaatepäätösmenettelyä koskevia kannanottoja (Kojo 2000a, 3). YVA-menettelyssä mielipiteen antajat eivät rajaudu vain hankkeen ympäristövaikutuksiin, vaan YVA toimii myös yleisempien, tässä tapauksessa koko hankkeen hyväksyttävyyteen, ydinjätehuoltoon ja energiapolitiikkaan liittyvien kansalaisnäkemysten välittäjänä.

195 Loviisan Hästholmen esitettiin eräänlaisena varavaihtoehtona.

11.5.2 Mielipiteiden kuvaus

Mielipiteissä esiintyneet teemat ja niiden määrällinen esiintyminen on kuvattu taulukossa 24. Kaikissa mielipiteissä esitettiin kritiikkiä ydinjätteiden kallioloppusijoitusta kohtaan.¹⁹⁶ Lukuisissa mielipiteissä epäiltiin valitun loppusijoitusmallin turvallisuutta, ja esitettyjä turvallisuusarvioita kritisoitiin voimakkaasti riittävän tietopohjan puutteesta (teema 1). Myös vaihtoehtoisten ydinjätehuoltomallien tarkastelutapaa YVA-menettelyn aikana arvosteltiin (teema 2). Nämä kaksi teemaa esiintyivät lähes 80 prosentissa mielipiteistä. Lukuisissa mielipiteissä kritisoitiin yleisesti YVAa ja sen toimijoita (teema 3). Erityisesti Posivan asemaa pidettiin liian dominoivana. Mielipiteissä katsottiin, että hankevastaava pysytyi kontrolloimaan käytyä keskustelua ja YVA-selostusta pidettiin mainoksenomaisena esitteenä. Useissa mielipiteissä kritisoitiin sitä, että loppusijoituspaikkakunta valittiin ennen YVA-menettelyn päättymistä (teema 4). Tämän koettiin osoittavan, ettei YVA-menettelyllä alun perinkään ollut todellista merkitystä sijoituspaikkakunnan valinnassa. Tärkeintä oli vain löytää poliittisesti sopiva paikkakunta, joka suostuisi

Taulukko 24. YVA-selostuksesta annetuissa kirjallisissa mielipiteissä esiintyneet teemat.

Teema	Järjestöt	Yksityishenkilöt	Yhteensä
1. Kallioloppusijoituksen turvallisuus	3	8	11
2. Ydinjätehuollon vaihtoehdot	3	6	9
3. YVA-menettely ja sen toimijat	3	4	7
4. Päätöksenteko ja Vuojokisopimus	1	5	6
5. Energiapolitiikka	1	5	6
6. Kallioperäolosuhteet	1	2	3
7. Sosio-ekonomiset vaikutukset	1	2	3
8. Filosofiset arvokannanotot	1	2	3
9. Ydinjätetuljetukset	2	0	2
10. Ulkomaisen ydinjätteen maahantuonti	0	2	2
11. Säteilyyn liittyvät luontovaikutukset	0	1	1

196 Ero YVA-ohjelmasta annettuihin kirjallisiin mielipiteisiin oli selvä. Nyt mielipiteistä puuttuivat kokonaan hankkeeseen myönteisesti suhtautuneet näkemykset. Näyttää siltä, että pitkäjänteiseen osallistumiseen kykenivät lähinnä yhdistykset ja hanketta vastustaneet toimijat. Vaikka loppusijoituspaikan osalta keskeiset ratkaisut olivat jo tehty, halusivat esimerkiksi Äänekosken ja Kuhmon hanketta vastustaneet kansalaisjärjestöt vielä ilmaista näkemyksensä itse hankkeesta tässäkin YVA-menettelyn vaiheessa (Kojo 2000a, 8).

ottamaan ydinjätteet alueelleen. Mielipteissä olikin havaittavissa yleistä turhautumista koko osallistumisen mielekkyyttä kohtaan. Joissakin mielipteissä vastustettiin yleisesti ydinenergian käyttöä Suomessa (teema 5). Yksittäisissä mielipteissä esitettiin kannanottoja, jotka koskivat vaihtoehtoisten loppusijoituspaikkojen kallioperäolosuhteita (teema 6), hankkeen sosio-ekonomisia vaikutuksia ja niiden arviointia (teema 7), ydinjättekuljetuksia (teema 9), säteilyyn liittymättömiä ympäristövaikutuksia (teema 11) sekä ulkomaisen ydinjätteen mahdollista maahantuontia (teema 10). Lisäksi joissain mielipteissä esitettiin hankkeeseen liittyviä yleisiä filosofisia arvonäkökulmia (teema 8).

TEEMA 1. KALLIOLOPPUSIJOITUKSEN TURVALLISUUS

Tähän teemaan liittyvissä mielipteissä arvosteltiin turvallisuusanalyysijä ennen kaikkea periaatteellisella tasolla. Kritiikin mukaan todellista tietämystä hankkeen turvallisuudesta ei ainakaan YVA-menettelyn aikana ollut olemassa. Näin ollen koko turvallisuusanalyysi perustuu oletukseen, että tekninen toteutus tullaan tulevaisuudessa ratkaisemaan suunniteltujen turvanormien mukaisesti. Kritiikissä todettiin myös, että tietämys hankkeen turvallisuuteen liittyvistä seikoista ei ole lisääntynyt YVAn aikana.

”[verrattaessa YVA-selostusta YVA-ohjelmaan] toteamme, ettei merkittäviä parannuksia tuon ohjelman ja nyt kyseessä olevan ympäristövaikutusten arviointiselostuksen välissä ole tehty, pientä pintasiloittelua kuitenkin.” Yhd.

TEEMA 2. YDINJÄTEHUOLLON VAIHTOEHDOT

Teeman mielipteissä esitettiin, että ydinjätteiden hautaamisesta peruskallioon tulisi luopua. Joissakin mielipteistä kannatettiin pitkäaikaista välivarastointia, kunnes parempi loppukäsittelytapa olisi kehitetty. Mielipteissä arvosteltiin YVAssa tehtyä vaihtoehtoisten menetelmien käsittelyä siitä, että se oli pintapuolista ja lähtökohdiltaan sellaista, ettei muilla jätteenkäsittelymuodoilla tosiasiaa ollut mahdollisuuksia tulla valituksi.

Kritiikkiä esitettiin myös jätteiden palautettavuudesta. Kritiikin mukaan muutokset palautettavuudesta ovat pelkästään retorisia. Todellisuudessa jätteiden palauttaminen maanpinnalle ei ole helpottunut, mutta YVA-selostuksessa se esitetään mahdollisena toimenpiteenä. Myös loppusijoitusalueella toteutettavan pitkäaikaisen seurannan merkitystä korostettiin.

TEEMA 3. YVA-MENETTELY JA TOIMIJAT

Mielipteissä arvosteltiin erityisesti Posivan toimintaa ja katsottiin, että hankevastaava oli voinut kontrolloida liikaa esimerkiksi keskustelutilaisuuksia omalla asiantuntijajalivoimallaan. Myös KTMn roolia yhteysviranomaisena arvosteltiin. Mielipteissä todettiin, että tämän kaltaisissa kiistanalaisissa hankkeissa tarvittaisiin puolueettoman viranomaistahon toimia tasoittamaan keskustelun valtasuhteita. YVA-selostusta kritisoitiin siitä, että se on mainoksenomainen dokumentti, jossa keskitytään liikaa hankkeen kannalta toissijaisiin ympäristövaikutuksiin, kuten rakentamisen meluun ja pölyyn sekä linnustovaikutuksiin.

”Se, että Posiva järjesti tutkimuspaikkakunnilla keskustelutilaisuuksia, oli myönteistä, mutta se, että näistä tilaisuuksista puuttui kriittinen asiantuntijaosapuoli, teki niistä hyvin yksipuolisia.” Yhd.

TEEMA 4. PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELY JA VUOJOKI-SOPIMUS

Teeman mielipiteissä kritisoiitiin ydinjätteiden loppusijoituspaikan valintaprosessia siitä, ettei YVA-menettelyllä ollut vaikutusta päätöksentekoon. Massiivisesti ja näyttävästi toteutettu YVA ja siihen liittyneet osallistumisjärjestelyt nähtiin pelkkänä kulissina, jonka avulla hankkeen vastustusta kartoitettiin eri paikkakunnilla ilman, että kansalaisilla olisi missään vaiheessa ollut todellista mahdollisuutta vaikuttaa suunnitteluun taikka päätöksentekoon. Todellisten päätösten nähtiin tapahtuneen kansalaisten ulottumattomissa erityisesti niin sanotun Vuojoki-sopimuksen kautta.

Mielipiteissä oli vahva pettymyksen sävy: joissakin mielipiteissä arveltiin, ettei tälläkään mielipiteellä tule olemaan minkäänlaista merkitystä. Silti mielipiteen antajat kokivat velvollisuudekseen kommentoida myös YVA-selostusta. Osallistuminen haluttiin hoitaa kunnialla loppuun.

TEEMA 5. ENERGIAPOLITIIKKA

Mielipiteissä ydinjättekysymys liitettiin yleisemmin ydinvoimakeskusteluun. Näissä näkemyksissä vastustettiin ydinenergian käyttöä Suomessa ja esitettiin, että olemassa olevien ydinvoimaloiden käyttö tulisi lopettaa. Samalla otettiin kantaa silloin käynnissä olleeseen keskusteluun uudesta voimalaitosyksiköstä: viidennen reaktorin rakentamisesta tulisi luopua.

TEEMA 6. KALLIOPERÄOLOSUHTEET

Eurajoen valintaa loppusijoituspaikaksi kritisoiitiin esittämällä tietopohjaisia näkemyksiä siitä, että kallioperäolosuhteet sisämaassa olisivat paremmat kuin rannikolla. Näitä mielipiteitä esitettiin erityisesti Eurajoella.

TEEMA 7. SOSIO-EKONOMISET VAIKUTUKSET

Mielipiteissä korostettiin hankkeen sosiaalisia vaikutuksia, ja kritisoiitiin Posivaa niiden vähättelystä YVA-selostuksessa. Myös YVAn aikana tehtyjen sosiaalisten vaikutusten arvioinnin luotettavuutta kyseenalaistettiin.

TEEMA 8. FILOSOFISET ARVOKANNANOTOT

Joissakin mielipiteissä esitettiin yleisiä filosofisia kommentteja nykyihmisen teknologiauskosta ja sukupolvien välisistä moraalista seikoista.

TEEMA 9. YDINJÄTEKULJETUKSET

Teeman mielipiteitä esitettiin vain Eurajoen ulkopuolella. Niissä todettiin, että ydinjättekuljetusten määrä tulee minimoida. Ydinjätteiden sijoittamista voimalaitospaikkakunnalle pidettiin järkevänä.

TEEMA 10. ULKOMAISEN YDINJÄTTEEN MAAHANTUONTI

Kahdessa mielipiteessä esitettiin uhkakuvia siitä, kuinka ydinjätteiden loppusijoitusta koskeva myönteinen päätös tulee aiheuttamaan ulkomaisten ydinjätteiden hautaamista Suomeen.

TEEMA 11. SÄTEILYYN LIITYMÄTTÖMÄT LUONTOVAIKUTUKSET

Yhdessä mielipiteessä esitettiin yksittäinen huomio säteilyyn liittymättömistä ympäristövaikutuksista.

11.5.3 Mielipiteet yhteysviranomaisen lausunnossa

Yhteysviranomaisen 5.11.1999 antama lausunto (KTM 1999) YVA-selostuksesta koostui kahdesta osiosta, varsinaisesta yhteysviranomaisen lausunnosta sekä liitteestä, jossa kuvataan hanketta ja YVA-selostuksesta annettuja lausuntoja ja mielipiteitä. Liitteessä yhteysviranomaisen käsitteli erilaisia näkökantoja laajasti ja järjestelmällisesti. Pääpaino oli asiantuntijatahoilta ja vaihtoehtoisilta loppusijoituspaikkakunnilta pyydytyissä lausunnoissa. Myös järjestöjen mielipiteisiin viitattiin useasti. Liitteen lopussa oli erillinen yhteenveto kansalaisten mielipiteissä esiin tulleista näkemyksistä. Osio oli hyvin toimitettu ja kaikkia mielipiteissä esiin nousseita teemoja käsiteltiin. Tämän vuoksi analyysissä katsotaan, että kaikki kansalaisten mielipiteissä esiintyneet teemat vähintäänkin saatettiin tiedoksi päätöksentekijöille. Mielipiteiden vaikuttavuus yhteysviranomaisen lausunnossa on esitetty taulukossa 25.

Taulukko 25. Kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuus yhteysviranomaisen lausuntoon.

Teema	Mukana YVA-agendalla	Tiedoksi päätöksentekijöille	Manipulatiivinen käsittely
1. Kallioloppusijoituksen turvallisuus		X	
2. Ydinjätehuolto	X	X	
3. YVA-menettely ja sen toimijat		X	
4. Päätöksenteko ja Vuojokisopimus		X	
5. Energiapolitiikka		X	
6. Kallioperäolosuhteet		X	
7. Sosio-ekonomiset vaikutukset		X	
8. Filosofiset arvokannanotot		X	
9. Ydinjätetekuljetukset		X	
10. Ulkomaisen ydinjätteen maahantuonti		X	
11. Säteilyyn liittymättömät luontovaikutukset		X	

Yhteysviranomaisen varsinainen lausunto oli luonteeltaan huomattavasti liitettä niukempi, ja siinä keskityttiin arviointiselostuksen juridisen pätevyuden ja kattavuuden arviointiin. Yhteysviranomaisen viittasi ympäristövaikutusten arvioinnista annetun asetuksen vaatimuksiin ympäristövaikutusten arviointiselostuksen sisällöstä ja tarkasteli, tulivatko nämä vaatimukset täytetyiksi. KTM otti YVA-selostuksen arviointiin siis hyvin formaalin otteen ja keskittyi sen legaliteetin tarkasteluun ja peilasi YVA-selostusta laajempaan ydinjätehuollon päätöksentekokontekstiin ja siitä annettuihin säännöksiin ja päätöksiin. Yhteysviranomaisen piti YVA-selostusta kauttaaltaan hyvin toimitettuna. Kunkin asiakokonaisuuden kohdalla yhteysviranomaisen kävi läpi YVA-selostusta sekä hankevastaavan toimintaa ja totesi, että YVA-selostus on hyvin ja kattavasti tehty. Tarkentavia tai suunnittelua ohjaavia kommentteja ei esitetty minkään asiakokonaisuuden osalta. Yhteysviranomaisen lausunto oli tässä mielessä hyvin johdonmukainen. Yhteysviranomaisen tyytyi vahvistamaan YVA-selostuksen ja -menettelyn laillisuuden. YVA-selostusta koskevissa mielipiteissä esiintyvistä teemoista mikään ei vaikuttanut varsinaiseen lausunto-osioon, eivätkä kansalaisten esittämät mielipiteet täten päässeet varsinaiselle YVA-agendalle. Ainoan poikkeuksen edellä mainitusta muodostaa ympäristövaikutusten seurantaan koskeva osio. Tältä osin kansalaisten mielipiteistä esiin noussut näkökanta ympäristövaikutusten seurantaohjelman tarkentamisen tarpeesta vaikutti yhteysviranomaisen lausuntoon ja pääsi näin ollen mukaan YVA-agendalle. Kokonaisuudessaan kuitenkin katsotaan, että teema 2 ainoastaan saatettiin tiedoksi päätöksentekijöille.

YVA-selostuksen jälkeinen aika näyttäytyy tässä YVA-menettelyssä pakollisena loppunäytöksenä, jolla täytettiin YVA-lain juridiset vaatimukset. Ydinjätteiden loppusijoituspaikka oli käytännössä jo ratkennut. Näin ollen YVAN merkitys suunnittelussa ja päätöksenteossa oli selvästi heikentynyt. Osallistu-

Taulukko 26. Kirjalliset mielipiteet YVA-selostuksesta politiikkaverkoston areenana.

Toimijat	<ul style="list-style-type: none"> • vähäinen aktiivisuus • Eurajoki ja muu Suomi • yhteysviranomaisen portinvartijana • ei kansalaisjärjestöjä
Areena	<ul style="list-style-type: none"> • lähtökohtaisesti avoin • institutionaalinen luonne, ei vuorovaikutusta • muuttunut päätöksentekotilanne • YVAN väljähtynyt status
Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • periaatteelliset kannat hankkeesta • kriittisyys • suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia koskevat näkemykset • hankkeen ympäristövaikutukset taustalla

misen areenana YVA-selostuksesta annetut kirjalliset mielipiteet eivät olleet koko politiikkaverkoston kannalta merkittävässä roolissa. Osallistumisen mielekkyys kyseenalaistui erityisesti Vuojoki-sopimuksen myötä. YVA-selostusta koskevia mielipiteitä jätettiin huomattavan vähän, ohjelmavaiheeseen verrattuna aktiivisuus romahti (taulukko 26). Areenan toimijoista puuttuivat lähes kokonaan kansalaisjärjestöt, samoin muiden kuin Eurajoen asukkaat. Yhteysviranomaisen rooli korostui, sillä tämä oli YVA-menettelyn viimeinen mahdollisuus kansalaisosallistumiseen ja mielipiteillä oli vielä mahdollisuus vaikuttaa yhteysviranomaisen lausuntoon YVA-selostuksesta.

Mielipiteissä välittyi ennen kaikkea toimijoiden kannat hankkeeseen sekä kriittisyys. Lukuisista mielipiteistä paistoi pettymys koko YVA-prosessia ja erityisesti sen ulkopuolella tapahtunutta päätöksentekomenettelyä kohtaan. Kirjallisten mielipiteiden analysoinnin perusteella syntyi vaikutelma, että loppusijoitusmalliin oli sitouduttu jo vuosia sitten, ja YVAn tehtäväksi jäi löytää kunta, joka olisi valmis ottamaan ydinjätteet alueelleen. Vain tähän valintaprosessiin liittyvät näkökannat pääsivät varsinaiselle YVA-agendalle. Selostusvaiheessa yhteysviranomaisen omaksui varsin passiivisen roolin. Se keskittyi omassa lausunnossaan siunaamaan YVA-menettelyn laillisuuden. Kansalaismielipiteitä välitettiin päätöksentekijöille tiedoksi liitteenä olevan yhteenvedon avulla, mutta varsinaisen yhteysviranomaisen lausuntoon ei mielipiteillä ollut vaikutusta, mikä johtui ennen kaikkea muuttuneesta päätöksentekotilanteesta (politiikkaverkostomalli 2). Tapahtunut toimii esimerkkinä tapauksesta, jossa kansalaismielipiteet YVA-selostuksesta ovat sivuhuomautuksia käytännössä valmiiseen prosessiin.

Sekä YVA-ohjelmasta että -selostuksesta annetuista mielipiteistä tulivat parhaiten huomioiduksi ne, jotka perustuivat intressipohjaisiin näkemyksiin. Näytääkin siltä, että hankevastaava ja yhteysviranomaisen pyrkivät vahvistamaan kansalaisten roolia NIMBY-luonteisten mielipiteiden tuottajana, vaikka kirjalliset mielipiteet sisälsivät myös tieto- ja arvopohjaisia näkemyksiä. Niitä ei kuitenkaan haluttu noteerata tasavertaisina esimerkiksi lausunnonantajien kanssa, mikä paljastaa politiikkaverkoston muodollisten valta-asemien merkityksen. Tietopohjaiset kansalaisnäkemykset pääsivät YVA-agendalle lähinnä silloin, jos ne olivat samansuuntaisia kuin jonkin asiantuntijatahon näkemykset. Kansalaismielipiteiden käyttö asiantuntijalausuntojen pönkittäjänä, tai joidenkin kansalaisnäkemyksien rajaaminen pois agendalta, on kansalaisosallistumisen manipulatiivista käyttöä (politiikkaverkostomalli 4). Ristiriitaisia ja esimerkiksi YVAa kritisovia näkemyksiä rajattiin YVA-agendan ulkopuolelle, mikä kertoo joko kyvyttömyydestä tai haluttomuudesta kohdata konflikteja ja käsitellä niitä YVAssa.

11.6 YVA-yhteyshenkilöt ¹⁹⁷

Yksi kansalaisten osallistumiskeino olivat kuntien YVA-yhteyshenkilöt, jotka toimivat linkkeinä kunnan, kuntalaisten ja hankevastaavan sekä kunnan ja muiden hankkeeseen liittyvien toimijoiden välillä¹⁹⁸. Kuntien YVA-yhteyshenkilöt ovat osallistumisen näkökulmasta mielenkiintoinen tutkimuskohde, koska he eivät olleet hankevastaavan alaisia työntekijöitä vaan kuntien virkamiehiä. YVA-menettelyn toteutuksesta vastaa hankevastaava, mutta YVA-yhteyshenkilöiden myötä myös kunta kytkeytyi välittömämmin YVA-menettelyn osallistumisjärjestelyihin. Järjestely kuvastaa myös YVA-lainsäädännön väljyyttä osallistumisen raamittajana. Eurajoella kunnan YVA-yhteyshenkilöksi valittiin kunnan rakennustarkastaja Mikko Kalli, Kuhmossa kaupungininsinööri Hannu Huotari, Loviisassa ympäristösihteeri Maud Östman ja Äänekoskella ympäristösihteeri Pertti Lemettinen.¹⁹⁹

11.6.1 Yhteyshenkilöiden toiminnan tavoitteet

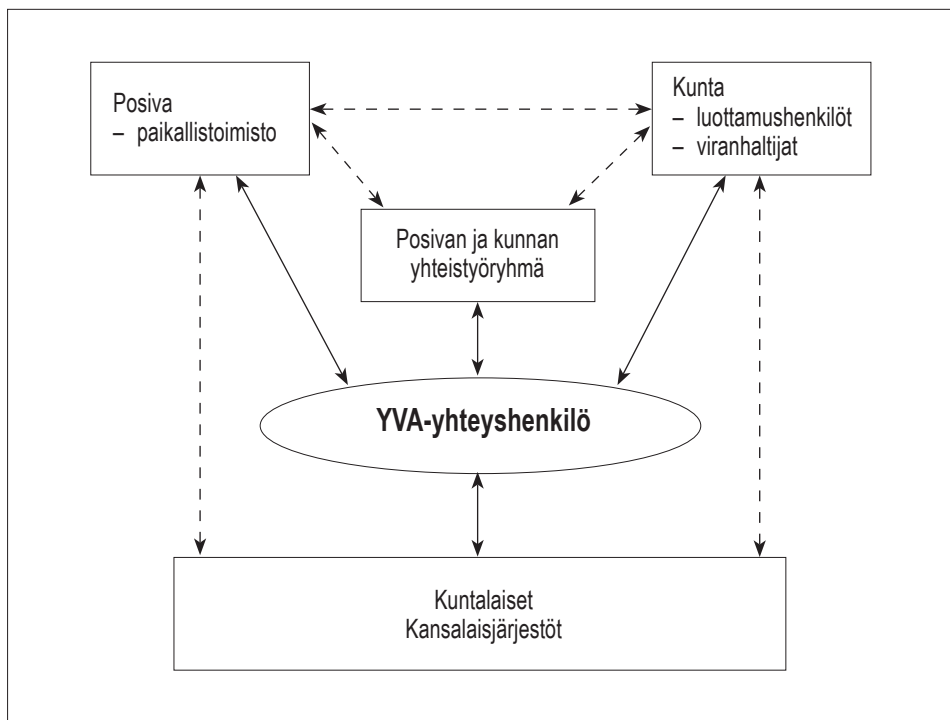
Idea kunnan YVA-yhteyshenkilöstä tuli Posivalta. Tämä kertoo yhtiön tarpeesta sitouttaa tutkimuskunnat tiiviisti YVA-menettelyyn ja edelleen hankkeeseen. Tutkimuskuntien sitouttaminen edellytti eri kohderyhmille suunnattua vuorovaikutusta. YVA-yhteyshenkilö tarjosi sekä yhden osallistumis- ja tiedonsaantikanavan kansalaisille että kanavan kuntaorganisaatioiden ja Posivan väliselle yhteydenpidolle. Posivan edustajan mukaan ideale ei ollut mitään konkreettista esimerkkiä, vaan se syntyi yhtiön sisällä. Hankevastaavan kannalta tavoitteena oli luoda kuntaorganisaatioon vakituinen toimija, joka toimii tiedonvälityslinkkinä kuntalaisten ja kuntaorganisaation suuntaan. Erityisesti haluttiin luoda Posivasta itsestään riippumaton taho, jolta kuntalaisten on helppo tiedustella hankkeeseen liittyviä asioita. Tutkimuskunnissahan toimi jo tätä ennen Posivan paikallistoimisto ja kenttäpäällikkö. Lisäksi yhteyshenkilön toivottiin helpottavan hankevastaavan tiedotus- ja vuorovaikutustoimintaa, esimerkiksi järjestettäessä erilaisia tilaisuuksia tai muita aktiviteetteja. (Avolahti 2000; Ämmälä 2000.)

Kuviossa 14 yhteyshenkilön kautta kulkeva yhteydenpito on jaettu neljään kaksisuuntaiseen väylään. Kuvion nuolet kuvaavat Posivan yhteyshenkilöiden toiminnalle asettamien tavoitteiden mukaista yhteydenpitoa eri toimijoiden välillä. Katkoviivoilla kuvattu yhteydenpito on yhteyshenkilön ohittavaa yhteydenpitoa. Yhteyshenkilöllä on yhteydenpitoa Posivaan, omaan kuntaorganisaatioonsa, kuntalaisiin ja järjestöihin sekä kunnan ja Posivan väliseen seuranta-/yhteistyöryhmään: yhteyshenkilö toimii poliittikkaverkostossa linkkinä eri toimijoiden välillä. Yhteyshenkilön kautta kunnan luottamushenkilöt ja

197 Luku perustuu Hokkasen ja Kojon (2000) työraporttiin ”Linkkinä ja tietopankkina. YVA-yhteyshenkilöiden rooli ydinjäte-YVA:ssa”.

198 Tässä kunnalla tarkoitetaan lähinnä tutkimuskuntien luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita.

199 Ks. valituista yhteyshenkilöistä, heidän taustoistaan ja tehtävistä kunnissa Hokkanen ja Kojo (2000, 20–21).



Kuvio 14. YVA-yhteyshenkilön suunniteltu rooli politiikkaverkostossa.

viranhaltijat saavat hankkeeseen ja YVA-menettelyyn liittyvää informaatiota hankevastaavalta. Vastavasti hankevastaava saa yhteyshenkilön kautta tietoa kunnan näkemyksistä, tarpeista ja toiveista. Tämä yhteydenpitokanava täydentää tutkimuskuntien ja Posivan välisten ryhmien toimintaa.²⁰⁰ Yhteyshenkilö palvelee myös kuntaorganisaation sisäistä vuorovaikutusta. Erityisesti niille kunnan viranhaltijoille ja poliittisille päättäjille, jotka eivät kuulu Posivan ja kunnan väliseen yhteistyö- tai seurantaryhmään, tämä yhteydenpitokanava on tärkeä.

Posivan esittämissä tavoitteissa korostui yhteydenpito yhteyshenkilön ja kuntalaisten välillä. Yhteyshenkilön haluttiin toimivan erityisesti riippumattomana tiedonvälittäjänä kuntalaisten suuntaan. YVA-yhteyshenkilön kautta Posiva pystyisi välittämään loppusijoitushankkeen tutkimustietoa sekä muita YVA-menettelyyn keskeisesti kuuluvia asioita kuntalaisille. Tämän rinnalla tulee nähdä yhteyshenkilön toiminta tiedonvälittäjänä kuntalaisten ja kuntaorganisaation välillä. Esimerkistä käy tutkimuskuntien järjestämien YVA-tilaisuuksista tiedottaminen. Toiseen suuntaan tätä väylää pitkin välittyvät kuntalais-

200 Ryhmissä käsiteltiin loppusijoitusta, sen suunnittelua ja vaikutusten arviointia. Edustettuina olivat tutkimuskuntien ja Posivan edustajat. Ryhmät kokoontuivat 4–5 kertaa vuodessa. (Posiva 1999a, 59.)

ten ja kansalaisjärjestöjen näkemykset. Tärkeä yhteydenpidon väylä on myös YVA-yhteyshenkilön ja yhteistyöryhmien välillä.

YVA-yhteyshenkilöt valittiin vuoden 1997 alkupuolella, siis ennen varsinaisen YVA-menettelyn alkua. Tutkimuskuntien YVA-yhteyshenkilöiden valintaan ei käytetty mitään yhtenäistä valintamenetelyä tai -tapaa. Eurajoella ja Kuhmossa YVA-yhteyshenkilön valinnan ja nimeämisen teki kunnanhallitus.²⁰¹ Äänekoskella valinnasta päätettiin kaupungin ja Posivan välisessä yhteistyöryhmässä (Posiva 1997a). Haastattelu- ja pöytäkirjamateriaalin perusteella ei selviä, tehtiinkö Loviisassa YVA-yhteyshenkilön valinnasta virallinen päätös jossain kaupungin toimielimessä. Loviisan kaupungin ja Posivan välisen yhteistyöryhmän pöytäkirjoista selviää vain kaupunginjohtajan ilmoitus YVA-yhteyshenkilön valinnasta (Posiva 1997b). Keskeisimpänä valintakriteerinä oli jäsenyys kunnan ja Posivan välisessä työryhmässä. Tämän näkivät tärkeimpänä valintakriteerinä kaikkien tutkimuskuntien YVA-yhteyshenkilöt. Kaikki haastateltavat korostivat myös sitä, että yhteyshenkilön tuli ehdottomasti kuulua kunnan virkamieskuntaan. Yhteinen valintaperuste oli myös yhteyshenkilön varsinaisen viranhoidon toimenkuva. Kaikkien tutkimuskuntien yhteyshenkilöksi valittiin viranhaltija, jolla oli entuudestaan kokemusta ympäristö-, lupa-, kaavoitus- ja YVA-asioista tai joka oli omassa viranhoidossaan jo aiemmin osallistunut ydinjätteiden loppusijoitusprosessiin.

11.6.2 Yhteyshenkilöiden toimenkuva ja itsearviointi²⁰²

YVA-yhteyshenkilöt eivät kokeneet missään tutkimuskunnassa, että heidän toimenkuvaansa tai tehtäviään olisi seikkaperäisesti määritelty. On merkillepantavaa, että Posivan perusidea toteutui sellaisenaan kaikissa tutkimuskunnissa, eikä tehtävänmäärittelystä ole tutkimusaineiston perusteella käyty keskustelua. Yhteyshenkilöiden käytännön toiminta oli varsin suunnittelematonta ja tilannekohtaista. Mitään erillistä koulutusta ei tehtävää varten järjestetty.

Eurajoella yhteysviranomaisen tärkeimpänä tehtävänä oli kunnan YVA-lausuntojen laatiminen ja kokoaminen. Sen sijaan merkittävänä tiedonvälittäjänä kunnan luottamushenkilöille, muille viranhaltijoille tai kuntalaisille yhteyshenkilö ei kokenut olleensa. YVA-yhteyshenkilö osallistui myös kunnan järjestämien yleisötilaisuuksien organisoimiseen ja toimi niissä puheenjohtajana. Kaiken kaikkiaan yhteyshenkilön oman arvion mukaan hänen roolinsa oli ollut verraten näkymätön. Kuhmossa YVA-yhteyshenkilö korosti tehtävän tiivistä kytkeytymistä kaupungin ja Posivan välisen seurantaryhmän toimintaan. Hänen mielestään yhteyshenkilön toiminta oli kiinteä osa ryhmän jäsenyyttä. Käytännön tehtäviä

201 Kuhmossa yhteyshenkilön valinta ei ollut yksimielinen, valintaan tarvittiin äänestys ja se herätti keskustelua. Kuhmossa YVA-yhteyshenkilön valinnassa konkretisoitui kyllä-ei kamppailu ydinjätteiden loppusijoituksesta. YVA-yhteyshenkilön valinnasta tuli Kuhmossa muista tutkimuskunnista poiketen kunnallispolitiikan kohde.

202 Itsearviointi liittyy yhteyshenkilöiden haastatteluihin (Huotari 1998; Kalli 1998; Lemettinen 1998; Östman 1998).

olivat tilaisuuksien järjestäminen ja niistä tiedottaminen, viranomaisyhteyksien ylläpito, yhteydenpito Posivaan ja vähäisessä määrin kaupunkilaisten ja muiden toimijoiden tiedontarpeen tyydyttäminen. Sinällään YVA-yhteyshenkilöksi nimittäminen ei muuttanut merkittävästi siihenastista toimenkuvaa ja viranhoidon liittyviä tehtäviä ydinjätteiden loppusijoitusprosessissa. Loviisassa YVA-yhteyshenkilön toiminnassa korostui kaupungin YVA-ohjelmasta ja -selostuksesta annettujen lausuntojen valmistelu. Myös Loviisan kaupungin järjestämä yleisötilaisuus oli yhteyshenkilön vastuulla. Loviisan yhteyshenkilö oli tutkimusjoukon ainoa, joka pyrki tiedotusvälineiden kautta aktivoimaan kansalaisosallistumista YVA-menettelyssä. Näiden lisäksi toimenkuvaa leimasi ydinjätetiedon kokoaminen. Toimintaan kaupungin ja Posivan välisessä yhteistyöryhmässä yhteyshenkilöksi nimittämisellä ei ollut suoranaista vaikutusta. Äänekoskella yhteyshenkilön toimenkuva ei muuttunut merkittävästi nimityksen jälkeen. Siihenkin asti hän oli osallistunut jäsenenä kaupungin ja Posivan yhteistyöryhmän toimintaan, edistänyt eri toimijoiden välistä tiedonkulkua ja osallistunut erilaisten yleisötilaisuuksien järjestämiseen. YVA-yhteysviranomaisena toimenkuvaan kuului vastata kaupungin järjestämistä tilaisuuksista. Tiedonvälittäjän rooli jäi Äänekoskella hyvin vähäiseksi.

Yhteysviranomaisten omat arviot tehtävänsä onnistumisesta olivat selkeitä: oma rooli nähtiin poikkeuksesta passiivisena ja näkymättömänä. Haastateltavat kokivat hoitaneensa yhteyshenkilön tehtävää oman viranhoidon rinnalla ja muiden asioiden ohessa. Tehtävä ei ollut missään vaiheessa ollut kovin aikaa vievä eikä muuta viranhoidoa tehty tämän asian ehdoilla, vaan päinvastoin. Haastateltavat perustelivat passiivisuuttaan lähinnä hankevastaavan hallitsevalla roolilla YVA-menettelyssä sekä kunnan tai kaupungin halulla pitää matalaa profiilia selvitysten tässä vaiheessa. Yhteyshenkilöt arvioivat tehtävän epäonnistuneen selkeimmin siinä, että heille koottua tietoa ja materiaalia ei tiedetty, osattu tai haluttu hyödyntää. Idea tietopankkina toimimisesta jäi näin ollen puolitiehen, kun tieto ei kulkenut yhteyshenkilöltä eteenpäin. Suurin pettymys liittyi nimenomaisesti yhteydenpidon vähäisyyteen kuntalaisten suuntaan.

11.6.3 Yhteydenpito ja kansalaisosallistuminen

YVA-yhteyshenkilöstä tiedottaminen

Loppuvuodesta 1997 tutkimuskuntien kotitalouksiin jaetussa YVA-tiedotteessa (Posiva 1997c) esiteltiin kuntien ja Posivan välisten yhteistyö- ja seurantar ryhmien kokoonpanot sekä mainittiin kuntien YVA-yhteyshenkilöt. Tiedotteessa ei sen tarkemmin esitelty yhteyshenkilöiden toimenkuvaa tai tehtävää, mutta tekstissä korostettiin yhteyshenkilöiden toimivan yhteydenpitäjinä YVA-asioissa kuntalaisten ja Posivan suuntaan. Tiedotteessa ei myöskään ollut yhteyshenkilöiden yhteystietoja. Sen sijaan YVA-ohjelman (Posiva 1998a) etukannen sisälhdessä oli kaikkien tutkimuskuntien YVA-yhteyshenkilöiden yhteystiedot. Yhteyshenkilöt mainittiin myös sekä YVA-ohjelman että -selostuksen tiedotusta ja osallistumista kuvaavissa luvuissa (Posiva 1998a, 68; 1999a, 59). Näissä todettiin, että yhteyshenkilöt kuuluvat

Posivan ja kuntien välisiin yhteistyö- ja seurantaryhmiin. YVA-ohjelmassa (Posiva 1998a, 72) todettiin myös, että käynnissä olevista tutkimuksista tiedotetaan kuntien YVA-yhteyshenkilöille. Yhteyshenkilöiden yhteystiedot olivat myös YVA-ohjelman lyhennelmässä (Posiva 1998b), jonka jakelu oli selvästi varsinaista YVA-ohjelmaa suurempi.

Eurajoella kunnan YVA-yhteyshenkilöstä tiedotti ainoastaan Posiva. Eurajoen kunta ei tiedottanut yhteyshenkilöstä millään tavalla eikä kuntalaisia aktivoitu yhteydenottoihin. Myöskään Kuhmossa kaupunki ei tiedottanut erikseen YVA-yhteyshenkilöstä tai hänen toimenkuvastaan. Kuhmon yhteyshenkilö arvioi, että kaupunkilaiset tiesivät varsin hyvin yhteyshenkilön olemassaolosta, mutta tehtävänkuvan ja roolin hahmottaminen oli vaikeaa. Loviisassa tilanne oli hyvin samankaltainen. Yhteyshenkilöstä kerrottiin ainoastaan Posivan YVA-tiedotteessa. Ainoastaan Loviisassa järjestetyissä yleisö- ja keskustelutilaisuuksissa yhteyshenkilö esiteltiin yleisölle. Äänekoskella kaupunki halusi pitää hyvin matalaa profilia yhteyshenkilöstä tiedottamisessa. Äänekoskella nähtiin Posivan tiedotuksen riittävän hyvin eikä kaupunki informoinut kaupunkilaisia millään tavalla yhteyshenkilön toiminnasta.

Yhteyshenkilöiden näkymätön rooli ja kuntalaisten yhteydenottojen vähäisyys selittynee osaltaan hyvin vähäisellä tiedottamisella. Tiedottaminen ja yhteyshenkilön näkyvyys jäi lähes yksistään Posivan varaan. Hankevastaavan dominoidessa tiedottamista on vaarana, että kunnan yhteyshenkilö mielletään hankevastaavan edustajaksi. Kuntien vähäisen tiedottamisen voi tulkita kertovan siitä, että yhteyshenkilöistä ei haluttu keskeisiä toimijoita. Loviisaa lukuun ottamatta tutkimuskunnat eivät hyödyntäneet yhteyshenkilöä profiloissaan kunnan roolia YVA-menettelyssä ja ydinjätteiden loppusijoitusprosessissa. Yhteyshenkilöistä olisi voitu tiedottaa esimerkiksi sekä KTMn YVA-ohjelman ja -selostuksen kuulutuksessa että tutkimuskuntien YVA-tilaisuuksien lehti-ilmoituksissa. Näissä oli usein mainittu yhteystiedot lisätietoja antavista tahoista, mutta yhdessäkään ei mainittu kunnan YVA-yhteyshenkilöä.

Yhteydenotot YVA-yhteyshenkilöön

Yhteyshenkilöitä pyydettiin pitämään päiväkirjaa heihin otetuista yhteydenotoista YVA-ohjelman kuulemisajan. Keskeisin havainto on yhteydenottojen vähäisyys (taulukko 27). Koko YVA-ohjelman kuulemisajan aikana neljän tutkimuskunnan YVA-yhteyshenkilöihin otettiin yhteyttä vain 12 kertaa. Kahta kontaktia lukuun ottamatta kaikki yhteydenotot olivat tutkimuskuntien sisältä. Yhteyshenkilöt eivät kirjanneet yhtään Posivan, KTMn tai Säteilyturvakeskuksen yhteydenottoa. Toisaalta he kaikki kertoivat haastatteluisa satunnaisesta yhteydenpidosta juuri näiltä toimijoilta.

Eurajoella yhteyshenkilö ei pitänyt yllätyksellisenä, että yhteydenottoja tuli näinkin vähän. Hän näki Posivan eri intressiryhmille järjestämät tilaisuudet hyvin onnistuneina ja arvioi eri osapuolten tiedontarpeen tyydyttyneen niissä. Tämän vuoksi myöskään kunnan viranhaltijat tai luottamushenkilöt eivät olleet yhteydenpidossa YVA-yhteyshenkilöön. Kuulemisaikana virka-ajan ulkopuolella yhteyshenkilöön ei oltu yhteydessä. YVA-menettelyn alkuvaiheessa olivat yksittäiset kuntalaiset kyselleet muun kanssakäymisen yhteydessä yleisemmin YVA-menettelyn periaatteista myös virka-ajan ulkopuolella. Lisäksi on muistettava, että Teollisuuden Voima Oy on ollut Eurajoella aktiivinen tiedottamisessa ja kuntasuhtei-

Taulukko 27. Yhteydenotot YVA-yhteyshenkilöihin YVA-ohjelman kuulemisaikana.

	Eurajoki	Kuhmo	Loviisa	Äänekoski	Yhteensä
Yksityishenkilöt	2	-	1	1	4
Yhdistykset	-	-	1	1	2
Luottamushenkilöt	-	-	-	1	1
Viranomaiset	-	-	3	-	3
Media	-	1	-	-	1
Yritykset	-	-	-	1	1
Yhteensä	2	1	5	4	12

den ylläpidossa (ks. Björklund ym. 1994, 183–190). Eurajoen kunnalla ja voimayhtiöllä on entuudestaan ilmeisen toimivat vuorovaikutussuhteet. Kuhmon yhteyshenkilö oli odottanut vilkkaampaa yhteydenpitoa kaupunkilaisilta. Hän piti passiivisuutta ja yhteydenottojen vähäisyyttä sekä yllättävänä että pettymyksenä. Hän ei nähnyt mitään eroa yhteydenottojen määrässä tai kaupunkilaisten aktiivisuudessa kuulemisajan ja sen ulkopuolisen ajan välillä. Kaupunkiorganisaation sisältä tai luottamushenkilöiltä ei myöskään ollut tullut yhteydenottoja. Virka-ajan ulkopuolella yhteyshenkilö koki profiloituvansa ennemminkin kaupungin virkamieheksi kuin juuri YVA-yhteyshenkilöksi, minkä vuoksi hän ei nähnyt tämän tehtävän mitenkään vaikuttaneen virka-ajan ulkopuoliseen yhteydenpitoon.

Myös Loviisan yhteyshenkilö pettyi yhteydenpidon vähäisyyteen ja arvioi keskeisen syyn olevan oma passiivisuus tehtävästä tiedottamisessa. Viranomaistahojen kolme yhteydenottoa olivat liittyneet kaupungin lausunnon antamiseen YVA-ohjelmasta. Eräs paikallinen yhdistys oli pyytänyt yhteyshenkilöä osallistumaan yhdistyksen tilaisuuteen. Päiväkirjan ulkopuolelta yhteyshenkilö mainitsi joitakin satunnaisia yhteydenottoja Loviisan naapurikunnista, jotka myös olivat liittyneet lausunnon antamiseen. Yksityishenkilöiltä oli tullut joitakin yhteydenottoja myös kuulemisajan ulkopuolella, mutta virka-ajan ulkopuolella yhteyshenkilöön ei oltu otettu yhteyttä. Äänekoskella yhteyshenkilö piti YVA-ohjelman kuulemisajan yhteydenpitoa odotettuna. Se ei eronnut muusta YVA-menettelystä minkäänlaisena kansalaisaktiivisuuden jyrkkänä nousuna tai voimakkaana passivoitumisena.²⁰³ Satunnaisia yhteydenottoja oli yhteyshenkilöön ollut jo ennen kuulemisaikaa. Haastattelussa yhteyshenkilö arvioi, että keskeisin osallistumisen ja tiedonsaannin kanava kaupunkilaisille olivat olleet Posivan yleisö- ja keskustelutilaisuudet. Kaupungin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tietotarve tyydyttyi hänen mielestään Posivan ja

203 Äänekoskella tilaisuuksiin osallistuminen oli selvästi tutkimusjoukon vähäisintä (ks. luvut 11.2 ja 11.3).

kaupungin välisen yhteistyöryhmän kautta. Siihen kuuluvien luottamushenkilöiden kautta asiat levisivät kaikille poliittisille ryhmille sekä asiasta kiinnostuneille viranhaltijoille. Tilaisuuksia ja yhteistyöryhmää täydentäviä tiedonhankinta- ja osallistumiskanavia olivat suorat kontaktit Posivaan ja yhteyshenkilöön.

Yhteydenottojen syy oli useimmiten kysymysten esittäminen tai lisäinformaation tarve. Kysymyksien esittäjiä olivat lähinnä viranomaiset ja yksityishenkilöt. Tämä syy esiintyi yli puolessa yhteydenotoista. Toisaalta lähes joka kolmannessa yhteydenotossa oli mukana yhteyshenkilölle esitetty kannanotto tai mielipide loppusijoitushankkeesta. Aloitteen tai ehdotuksen teki vain yksi yhteydenottaja. Yhteydenotot on luokiteltu yhteydenoton syyn ja yhteydenottajatahon mukaan taulukkoon 28.

Taulukko 28. YVA-ohjelman kuulemisajan yhteydenottojen syyt tutkimuskunnittain.

	Kysymys/ lisäinfo	Kannanotto/ mielipide	Aloite/ ehdotus	Yhteensä
Eurajoki	-	2	-	2
Kuhmo	1	-	-	1
Loviisa	4	-	1	5
Äänekoski	3	2	-	5
Yhteensä	8	4	1	13
Yksityiset henkilöt	2	2	-	4
Yhdistykset	1	1	1	3
Luottamushenkilöt	-	1	-	1
Viranomaiset	3	-	-	3
Media	1	-	-	1
Yritykset	1	-	-	1
Yhteensä	8	4	1	13

YVA-selostuksen kuulemisvaiheessa kuntalaiset eivät ottaneet lainkaan yhteyttä YVA-yhteyshenkilöihin.²⁰⁴ Keskeisin syy osallistumisen lopulliseen hiipumiseen erityisesti Kuhmossa, Loviisassa ja Äänekoskella oli ratkaisu loppusijoituslaitoksen sijoittamisesta Eurajoelle. Kansalaisaktiivisuuden lopullinen

204 YVA-yhteyshenkilöitä pyydettiin pitämään yhteydenottopäiväkirjaa myös YVA-selostuksen kuulemisaikana 21.6.–20.8.1999. Lisäksi Eurajoella päiväkirjaa pidettiin aina periaatepäätöshakemuksen kuulemisajan (21.6.–19.11.1999) loppuun saakka, sillä kunta oli tässä vaiheessa ainoa ehdokas loppusijoituspaikkakunnaksi.

romahtaminen kertoo myös ydinjätehankkeen pitkästä kestosta ja peräkkäisten osallistumismahdollisuuksien vaikutuksesta osallistumistarpeeseen ja -motiiviin. Ylipäätään kansalaisissa oli YVA-menettelyn edetessä havaittavissa selvää väsymistä.²⁰⁵ Monelle kuntalaiselle kertaluonteinen osallistuminen on riittävää, eikä prosessimaista osallistumista koeta mielekkääksi (esim. Rosenberg 1999, 270–272). Sama laskeva osallistumistrendi oli nähtävissä myös YVA-tilaisuuksien kansalaisosallistumisessa, samoin verrattaessa YVA-ohjelmasta ja -selostuksesta annettujen kirjallisten mielipiteiden määriä. Kun vielä YVA-ohjelmasta KTM sai kirjallisia mielipiteitä yksittäisiltä kansalaisilta ja yhdistyksiltä 120 kappaletta, oli määrä pudonnut YVA-selostuksen kuulemisvaiheessa 15 kappaleeseen.

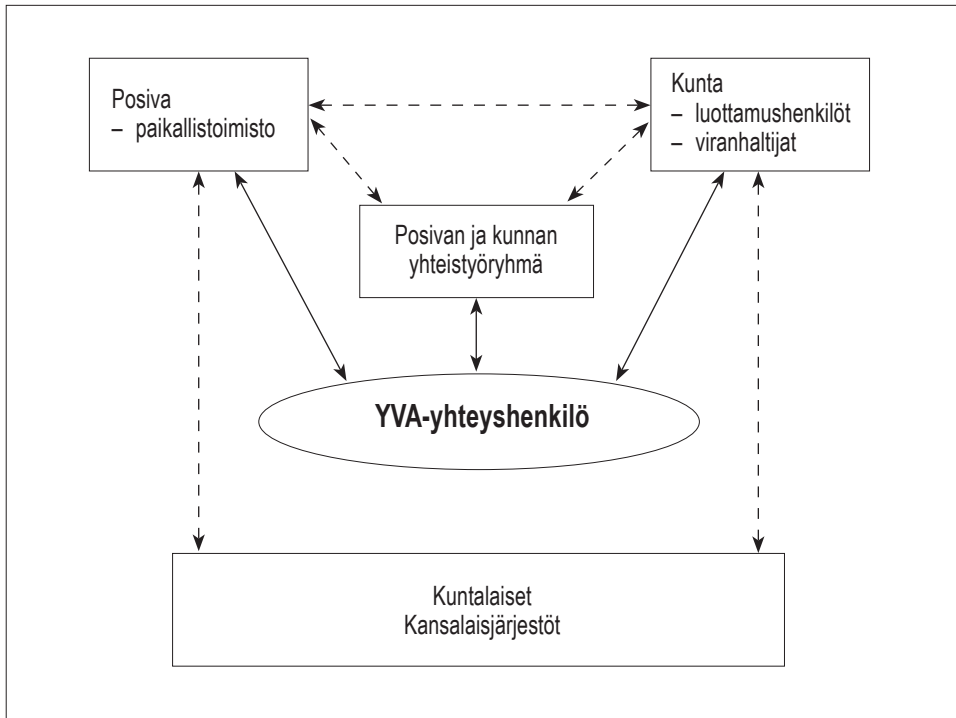
Haastattelussa selvitettiin myös eri toimijoiden ja YVA-yhteyshenkilöiden välistä yhteydenpitoa silloin, kun yhteydenottajana oli YVA-yhteyshenkilö. Yhteyshenkilön omat yhteydenotot rajautuivat lähinnä Posivaan, kauppa- ja teollisuusministeriöön ja Säteilyturvakeskukseen. Yhteydenpito viranomaistahoihin oli hyvin vähäistä ja tapahtui pääosin erilaisten tilaisuuksien yhteydessä. Posivaan kohdistuneet yhteydenotot liittyivät lähinnä materiaalin pyytämiseen ja lisätiedon hankkimiseen. Paikallisiin tiedotusvälineisiin, yhdistyksiin tai kuntalaisiin yhteyshenkilöt eivät pitäneet yhteyttä, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta.

11.6.4 YVA-yhteyshenkilöt ja politiikkaverkosto

Keskeistä kuntien yhteyshenkilöiden toiminnalle oli tehtävän määrittelemättömyys, heikko näkyvyys ja yhteydenpidon vähäisyys kuntalaisten kanssa. Tutkimuskuntien YVA-yhteyshenkilöt eivät lisänneet kansalaisosallistumista ja jäivät kuntalaisten kannalta merkityksettömiksi vuorovaikutuskanaviksi. Yhteyshenkilöt olivat korostuneesti kuntien ja Posivan välistä vuorovaikutusta täydentävä kanava. Tältä osin Posivan perusidea yhteyshenkilöiden toiminnasta toteutui. Loppusijoituksen paikallinen hyväksyttävyyttä oli Posivan suurimpia haasteita. Yhteyshenkilöt olivat yksi tapa rakentaa hankkeen hyväksyttävyyttä kuntaorganisaatioissa sekä sitä kautta laajemmin tutkimuskunnissa. Posivan kannalta kunnat olivat tärkeä taho jo siksikin, että niillä oli ehdoton veto-oikeus estää loppusijoitus omassa kunnassaan ja yhteyshenkilön kaltainen toimija sitoi tutkimuskuntaa hankevastaavaan.

Kuntalaisten osallistuminen YVA-menettelyyn ohitti YVA-yhteyshenkilön. Kansalaisyhteiskunnan toimijat vierastivat kunnan organisaatioon nivottua yhteyshenkilöä. Ero toteutuneen roolin (kuvio 15) ja ideaalin mallin välillä oli selvä (vrt. kuvio 14). Yhteyshenkilöt eivät asemoituneet politiikkaverkostossa niin keskeiseen linkkirooliin kuin odotettiin. Verkoston toimijoista kansalaiset ja kansalaisjärjes-

205 YVA-selostuksen kuulemisaika osui myös vilkkaimpaan kesälomakautteen. On selvää, että juhannuksen, heinäkuun ja elokuun aikaan suomalaiset eivät ole aktiivisimmillaan osallistumaan yhteiskunnalliseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Toisaalta kuulemisen ajankohtaa perusteltiin sillä, että näin tarjoutui myös tutkimuskuntien kesäasukkaille mahdollisuus osallistua YVA-menettelyyn. Kesäasukkaiden mahdollinen lisäaktiivisuus ei kuitenkaan korvaa paikallisen väestön passiivisuutta tai poista paikallisten asukkaiden tavoittamisen tärkeyttä.



Kuvio 15. YVA-yhteyshenkilön toteutunut rooli politiikkaverkostossa.

töt jäivät ilman yhteydenpitoa ja vuorovaikutusta yhteyshenkilöihin. Asiakysymyksistä korostuivat ne, jotka liittyivät hankevastaavan ja kunnan väliseen tiedonkulkuun. Esimerkiksi hanketta kannattaville tai vastustaville kansalaisliikkeille yhteyshenkilö ei edustanut tehokasta vaikuttamiskanavaa. Kuntalaisten osallistuminen kanavoitui erilaisiin YVA-tilaisuuksiin, kirjallisten mielipiteiden antamiseen yhteysviranomaiselle tai kokonaan YVA-menettelyn ulkopuolelle. Ehkäpä näkyvin osallistumismuoto oli kirjoittelu paikallislehtien mielipidepalstoilla (Pirttikoski 1996; Raittila 2001; Seppälä 2000). Lisäksi yksittäiset kuntalaiset ja yhdistykset ottivat suoraan yhteyttä paikallisiin luottamushenkilöihin, viranhaltijoihin ja hankevastaavaan. (Kojo 1999a; 1999b; Kojo & Suominen 1999.) YVAN ulkopuolisella aktiivisuudella toimijat saavuttivat tarvitsemaansa näkyvyyttä.

Politiikkaverkoston areenana (taulukko 29) YVA-yhteyshenkilöt muistuttivat joiltakin osin päätöksentekoyhteisöä (ks. luku 5.1.2). YVA-yhteyshenkilön pysyvälunteinen asema kuntaorganisaatiossa ja toimiminen muun muassa kuntien ja Posivan välisessä ryhmässä loi verkostolle institutionaalisia ja formaaleja piirteitä. Kun kansalaisaktiivisuus jäi vähäiseksi, muodostui verkostosta ennemminkin pysyvien toimijoiden areena, jossa kunnat ja Posiva vaihtoivat näkemyksiään. Yhteyshenkilö tarjosi avoimen osallistumisareenan, mutta kansalaisosallistumisen sijaan siitä muodostui kahden muun toimijan yhtey-

denpidon väylä. Asiakysymyksiltään YVA-yhteyshenkilöiden muodostama verkosto jäi köyhäksi, kenties sisällöltään merkittävin yhteydenpito jäi tämän tarkastelun (kansalaisosallistuminen) ulkopuolelle, Posivan ja kuntien välisiin keskusteluihin.

Taulukko 29. YVA-yhteyshenkilöt politiikkaverkoston areenana.

Toimijat	<ul style="list-style-type: none"> • keskeiset toimijat kunnat ja Posiva • kunnan virkamiehet ja luottamushenkilöt • harvoja yksittäisiä kansalaisia • ei kansalaisjärjestöjä
Areena	<ul style="list-style-type: none"> • lähtökohtaisesti avoin • institutionaalinen luonne, kytkeytyminen kuntaorganisaatioon • kansalaisosallistumisen kannalta marginaalinen osallistumisväline • linkki kunnan ja Posivan välillä
Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Posivan tuottamaa tutkimustietoa • kuntien tietotarpeet • ei kansalaisten näkemyksiä tai mielipiteitä

Järjestely sitoutti kuntaa sekä hankkeeseen että YVA-menettelyyn ja vaikutti tältä osin politiikkaverkoston rakenteeseen. Kansalaisosallistumisen kannalta YVA-yhteyshenkilön merkitys oli marginaalinen. Interventioteoroiden valossa YVA-yhteyshenkilöt olivat osa tiedonkeruuprosessia, jossa koottiin ja välitettiin tietoa sekä näkemyksiä. Näin ollen yhteyshenkilöt toteuttivat politiikkaverkostomalli 2:n kaltaista osallistumistapaa. Yhteyshenkilöiden rooli oli niin vähäinen, että he eivät edustaneet YVAssa neuvottelutahoa. Tietoa jakaessaan yhteyshenkilöt toteuttivat yksisuuntaisen tiedottamisen ideaa, joka edustaa politiikkaverkostomalli 3:n mukaista ajattelua YVAssa tiedostusinstrumenttina. Kuntalaisten valistaminen sisältyi jo yhteyshenkilöiden alkuperäisiin toimintatavoitteisiin. Mitään merkittävää osallistuvan demokratian lisäystä yhteyshenkilöt eivät luoneet, eivätkä ne täyttäneet osallistumisen areenoina deliberatiivisen YVAn kriteerejä.

11.7 YVAN vaikuttavuus päätöksentekoon²⁰⁶

11.7.1 Ratkaisuja YVAN ulkopuolella: Vuojoki-sopimus ja periaatepäätöshakemus

YVA-menettelyn rinnalla ja taustalla tapahtui hankkeen kannalta merkittäviä asioita. Eurajoen kunta ja Posiva laativat niin sanotun Vuojoki-sopimuksen toukokuun alussa 1999, jossa ne pääsivät yhteisymmärryksen ydinjätteiden loppusijoituksesta Olkiluotoon.²⁰⁷ Jo aiemmin, joulukuussa 1998, Eurajoen kunnanvaltuusto oli hyväksynyt yksimielisesti kuntastrategian (Olkiluoto-visio), jossa otettiin periaatteellisesti myönteinen kanta loppusijoitukseen.²⁰⁸ Posiva tiedosti jo varhain, että valtaosa Eurajoen poliittisista päätöksentekijöistä ja virkamiehistä suhtautui myönteisesti hankkeeseen ja oli sitoutunut Eurajoen kehittämiseen juuri ydinteknologian ympärille. Vuojoki-sopimus takasi Eurajoelle yli 6,7 miljoonan euron hyvityksen loppusijoituksen hyväksymisestä. Vuojoki-sopimukseen kulmineitui Posivan paikallisella tasolla käymä poliittinen prosessi, minkä lopputuloksena Eurajoki oli selvästi sopivin paikakannalta hankkeen toteuttamiselle. (Hokkanen 2001, 37; Kojo 2006.)

Sopimusta voidaan pitää erittäin merkittävänä tekijänä ydinjätteiden loppusijoituksen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin kannalta. Eritoten se vesitti YVAN vaikutusta ja painoarvoa. YVAN sijaan tärkeitä päätöksiä ja ratkaisuja tehtiin samanaikaisesti muilla, suljetuilla areenoilla, joilla vaikutettiin ratkaisevasti hankkeen hyväksyttävyyteen. Kansalaisosallistumisen kannalta Vuojoki-sopimus edusti suljettua politiikkaverkostoa, johon osallistumismahdollisuus oli vain tietyillä, muodollisen aseman omaavilla toimijoilla. YVAN kautta suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin välittyneet muiden tutkimuskuntien kansalaisnäkemykset olivat sopimuksen kannalta merkityksettämiä. Sen sijaan eurajokelaisten näkemykset hankkeen taloudellisista vaikutuksista kuntaan voidaan olettaa liittyneen myös Vuojoki-sopimuksen neuvotteluihin ja argumentaatioon. Tultuaan julki sopimus sai osakseen voimakasta kritiikkiä monilta kansalaisjärjestöiltä, mutta aivan erityisesti Loviisasta, missä kaupunginjohto suhtautui ydinjätehankkeeseen myönteisesti ja koki käyvänsä aitoa kilpailua loppusijoituspaikasta. Esimerkiksi Loviisan silloisen kaupunginjohtajan Henry Lindelöfin mukaan Posiva ja Eurajoen kunta olivat rikkoneet YVAN pelisääntöjä (Loviisan Sanomat 1999). Olennaista Posivan toiminnassa oli operointi eri tavalla eri areenoilla. Samanaikaisesti kun YVAssa toteutettiin avointa ja vuorovaikutteista suunnittelukulttuuria, käytettiin

206 Luku perustuu kirjoittamaani osuuteen yhteisjulkaisussa Hokkanen ja Kojo (2003) ”Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikutus päätöksentekoon”.

207 Vuojoki-sopimuksen valmistelua varten koottiin tammikuussa 1998 Vuojoki-työryhmä, johon kuuluivat Eurajoen kunnan, Teollisuuden Voiman ja Posivan edustajat.

208 Joulukuussa 1994 Eurajoen kunnanvaltuusto poisti kuntasuunnitelmasta lauseen, jossa kunnalta edellytetään toimia ydinjätteen loppusijoituksen estämiseksi Olkiluotoon. Kunnan virallinen kanta oli siis siihen asti hankkeelle kielteinen. Eurajoen kunta oli jo pitkään käynyt neuvotteluja Teollisuuden Voiman kanssa esimerkiksi ydinvoimalaitoksen kiinteistöverosta ja mahdollisen uuden ydinvoimalayksikön rakentamisesta Olkiluotoon. Kunnan talous oli monin tavoin kytköksissä ydinvoimateollisuuteen, ja siinä kokonaisuudessa ydinjätteiden loppusijoitus ja sen varmistanut Vuojoki-sopimus oli vain yksi palanen. (Kojo 2006.)

YVAN ulkopuolella vähemmän avoimia ja teknokraattiseen suunnitteluperinteeseen kuuluvia tapoja ja politiikkaverkostoja.

Posiva käynnisti ydinenergialaissa edellytetyn periaatepäätösprosessin samanaikaisesti YVA-menettelyn kanssa. Periaatepäätöshakemuksessaan Posiva esitti loppusijoituspaikaksi vain Eurajoen Olkiluotoa (Posiva 1999b).²⁰⁹ Posivan paikanvalintaan oli YVAN vaikutus ilmeisen vähäinen. Olennaisinta lieneekin Eurajoella vallinnut myönteinen suhtautuminen hankkeeseen ja hankkeen sopivuus paikalliseen yhteisöön. Tämä käy ilmi myös YVAan kuuluneista sosiaalisten vaikutusten arvioinneista. Itse YVA-menettely toimi Posivalle lähes kolme vuotta hankkeen eräänlaisena tuntosarvena neljällä paikkakunnalla. YVAN toteuttamisen kitkattomuus ja myönteinen vastaanotto Eurajoella viestitti mitä todennäköisimmin myönteistä suhtautumista myös itse hankkeeseen. (Hokkanen 2001, 38–39.) Posivan mukaan muita Eurajoen valintaa puoltaneita tekijöitä olivat käytetyn polttoaineen määrä, kuljetukset ja valmis infrastruktuuri (ks. Posivan argumentaatiosta esim. Leskinen & Turtiainen 2001, 24–25). Valtaosa loppusijoitettavasta ydinjätteestä on varastoituna Olkiluodon voimalaitosalueelle, mikä minimoisi jätteen kuljetustarpeen. Näiltä osin on huomionarvoista, että kyseiset perustelut eivät suoranaisesti liity hankkeen ympäristövaikutuksiin eivätkä siten YVA-menettelyyn. YVAN vaikutus ei siis ole näissäkään perusteluissa ratkaiseva.

Hakemuksen jättäminen YVA-menettelyn ollessa vielä kesken herätti hämmennystä yhtä lailla kuin se tapa, jolla asia oli neuvoteltu Eurajoen kunnan kanssa. Sekä Vuojoki-sopimuksen teko että periaatepäätöshakemuksen jättäminen ennen YVA-menettelyn päättävää yhteysviranomaisen lausuntoa YVA-selostuksesta ei ollut omiaan nostamaan YVA-menettelyn ja siinä toteutuneen kansalaisosallistumisen painoarvoa. Posiva oli oman vaihtoehtojen välisen päätöksensä jo tehnyt ja eteni hankkeen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa perusratkaisulla, jossa eri vaihtoehtoja ei käytännössä enää ollut. Hankevastaava rikkoi kirjoittamattomia pelisääntöjä ja neuvotteli jo YVA-menettelyn rinnalla suljetuin ovin loppusijoituksesta Eurajoelle. Näin siitä huolimatta, että Posiva itse oli korostanut päätöksen tapahtuvan vasta periaatepäätösvaiheessa (Kojo 2002, 56–58).

YVAN ohjelmavaiheessa virinnyt ja kansalaismielipiteissä laajasti käsitelty vaihtoehtotarkastelu tyrehtyi hankevastaavan toimintastrategiaan. Vaihtoehtotarkastelu tehtiin yhteysviranomaisen vaatimuksesta, mutta sitä leimasi systemaattinen argumentointi perusratkaisun puolesta. Jos vertaillaan hankemäärittelmää YVA-ohjelmassa ja Posivan periaatepäätöshakemuksessa huomataan, että YVAN vaikutus hankkeen muotoutumiseen on ollut pieni. Ainoa merkittävä muutos on ydinjätteen palautettavuus, mikä on periaatepäätöshakemuksessa lisätty hankkeen peruskuvaukseen. Jos YVA siis vaikuttikin Posivan rat-

209 Ydinenergialain (12 §) mukaan valtioneuvoston myönteisen periaatepäätöksen edellytyksenä tulee olla sekä ehdotetun sijoituspaikkakunnan suostumus että Säteilyturvakeskuksen (STUK) alustava turvallisuusarvio, jonka mukaan hankkeen toteuttamiselle ei ole esteitä. Eurajoen kunta ilmoitti, että se haluaa tehdä oman muodollisen ratkaisunsa vasta sitten, kun sen käytössä on myös STUK:n alustava turvallisuusarvio. STUK ei nähnyt mitään esteitä sille, etteikö hankkeelle asetetut turvallisuusvaatimukset täytyisi. Turvallisuusarvion mukaan myönteisen periaatepäätöksen tekeminen tässä vaiheessa on turvallisuuden kannalta perusteltua. (VN 2000; STUK 2000).

kaisuihin, täsmensi se entisestään hankkeen perusratkaisua. Päätöksentekijöille ydinjätteiden geologinen loppusijoitus tarjottiin valmiina pakettina. Samalla syntyi vahva mielikuva siitä, että pitkäkestoisen suunnitteluprosessin lähestyessä ratkaisevia päätöksiä oli päädytty yhteen ja ainoaan vaihtoehtoon.

11.7.2 Kunnallinen päätöksenteko Eurajoella

Eurajoen kunnalla oli tärkeä rooli ydinjätteiden loppusijoituksen päätöksentekoprosessissa. Ehdokaskunnan valtuustolle oli varattu ehdoton veto-oikeus estää hankkeen toteuttaminen omassa kunnassaan. Eurajoen kunnanvaltuusto teki myönteisen ratkaisun 24.1.2000 ja puolsi äänin 20–7 ydinjätteiden loppusijoituslaitoksen rakentamista Eurajoen Olkiluotoon. YVAN asemasta Eurajoen päätöksenteossa kertoo paljon se, että kunnanvaltuusto ja -hallitus olivat tehneet periaatteellisen ratkaisunsa loppusijoituksesta jo Olkiluoto-visiossa ja Vuojoki-sopimuksessa, siis huomattavasti ennen YVA-selostuksen valmistumista. Valtuuston kokouspöytäkirjassa ei ole mitään YVasta, joten YVA-menettely on kenties osaltaan tukenut valtuuston myönteistä päätöstä, mutta keskeisessä roolissa se ei ole ollut. (Kojo 2000b; 2006.)

YVAN ja Eurajoen paikallisen päätöksenteon välistä suhdetta on tutkittu myös kahdessa haastattelututkimuksessa²¹⁰. Molemmissa tutkimuksissa valtuutetut nostivat kuntataloudelliset tekijät tärkeimmiksi päätöksenteon kriteereiksi. Keskeinen rooli oli ennen kaikkea Vuojoki-sopimuksella. Myös Säteilyturvakeskuksen alustavaa turvallisuusarviota korostettiin, joka sekkin on YVAN ulkopuolinen tekijä. YVA sen sijaan ei ollut haastateltavien mielestä ratkaisevassa roolissa. YVA tuotti paljon taustatietoa, mutta päätöksenteon kannalta jäsentymättömässä muodossa. Näyttäisikin siltä, että Eurajoen paikallisen päätöksenteon kannalta YVAN vaikutukset olivat korkeintaan välillisiä. (Heikka 2000, 20; Jaakkola 2001; Valtonen 2001.)

YVAlla oli sen sijaan vaikutusta paikallisten vuorovaikutusrakenteiden kannalta. Paikallisen tason toimijat organisoituivat YVAssa, mikä lisäsi olennaisesti tiedon kulkua. On tosin huomattava, että hankeavastavana Posiva hallitsi tätä vuorovaikutusta ja määritteli melko pitkälle vuorovaikutuksen sisältöä. Käytännössä YVA oli juuri Posivan tiedottamisen väline. YVA heijastui paikalliseen päätöksentekoon myös demokraattisen luonteensa kautta. Eurajoen kunnanvaltuutetut pitivät YVAa demokraattisena areenana, joka mahdollistaa kaikkien halukkaiden osallistumisen.²¹¹ Toisaalta osallistumismahdollisuuden tarjoaminen ei vielä merkitse mitään. Haastatteluissa nousikin esiin huoli siitä, miten kansalaiset todella saataisiin mukaan ja miten heidän näkemykset otettaisiin huomioon (Jaakkola 2001).

210 Hokkasen ja Kojon (2003) tutkimuksen lisäksi Heikan (2000) tutkimuksessa selvitettiin päättäjien näkemyksiä YVAN roolista.

211 YVA ei tosin toiminut kansalaisten ja päättäjien yhteisenä keskusteluareenana (Hokkanen 2001, 128).

11.7.3 Valtakunnallinen päätöksenteko

Valtioneuvoston periaatepäätös

Ydinjätteiden loppusijoituslaitos vaatii ydinenergiain mukaan valtioneuvoston periaatepäätöksen, jossa valtioneuvosto arvioi, onko hanke yhteiskunnan kokonaisedun mukainen. Viime kädessä loppusijoituksesta päättää eduskunta, joka voi kumota tai jättää sellaisenaan valtioneuvoston periaatepäätöksen voimaan. (Ydinenergiainlaki 1987; Sandberg 1999, 47) Ydinjätehankkeelle oli leimallista, että se näyttäytyi lähes koko 1990-luvun hyvin paikallisena kysymyksenä, vaikka hanke on luonteeltaan myös vahvasti kansallinen ja kansainvälisestä merkittävä ja ainutkertainen. Oltiinhan Suomessa ensimmäisenä maailmassa tekemässä päätöstä geologisesta loppusijoituksesta. Periaatepäätösmenettelyn myötä hanke siirtyi paikalliselta tasolta valtakunnallisen tason päättäjien ratkottavaksi. Samalla hankkeen näkyvyys valtakunnan medioissa lisääntyi (Raittila & Vehmas 2001, 78).

Joulukuussa 2000 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen (VN 2000), jossa se totesi hankkeen olevan yhteiskunnan kokonaisedun mukainen. Valtioneuvoston periaatepäätös oli lähes samansisältöinen Posivan periaatepäätöshakemuksen kanssa. Perusratkaisu säilyi muuttumattomana, hankkeen tarpeellisuuden kuvaukset rakentuivat samoihin argumentteihin eivätkä päätöksen perustelutkaan olleet yllättäviä. Valtioneuvosto perusteli myönteistä päätöstään ensinnäkin nostamalla lainsäädännölliset reunaehdot ja velvoitteet keskeiseen asemaan. Toiseksi se viittasi hankkeen pitkään suunnitteluhistoriaan ja loppusijoitukseen rähänneeseen työskentelyyn sekä julkiseen ohjaukseen. Kolmanneksi valtioneuvosto totesi, ettei mitään sellaisia seikkoja ole tullut esiin, joiden vuoksi ydinjätehuollon periaatteita, vastuita, säädöksiä, päätöksiä tai aikatauluja tarvitsisi muuttaa. Neljänneksi valtioneuvosto viittasi moraalisiin ja nykypolvien velvollisuuteen ottaa vastuu ydinjätteistä. Viides perustelu rakentui turvallisuuteen ja STUK:n myönteiseen alustavaan turvallisuusarvioon. Kuudes perustelu sisälsi näkemyksen Eurajoen kaikkinaisesta sopivuudesta loppusijoituspaikaksi ja kunnan myönteisestä päätöksestä. Seitsemäs perustelu viittasi kerättyihin ydinjätehuollon varoihin ja kustannuksiin varautumisiin ja kahdeksas Posivan asiantunteemukseen hankkeen toteuttajana. (VN 2000, 9–13.)

Posivan YVA-selostuksen perusteella valtioneuvosto totesi, että hankkeen ympäristövaikutukset jäävät vähäisiksi eikä laitoksesta aiheutu terveydellistä haittaa ihmisille. Edelleen päätöksessä todettiin, että ympäristövaikutukset eivät olisi sen suurempia Eurajoella kuin muissa tutkimuskunnissa. Ylipäätyään YVA ja ympäristövaikutukset tuotiin esiin valtioneuvoston perusteluissa vain Eurajoen sopivuutta käsitellessä kohdassa. Hankkeen periaatteellisiin vaihtoehtoihin periaatepäätöksessä ei otettu kantaa eikä niitä käsitelty muutoin kuin KTM:n laatimassa liitekatsauksessa ydinjätehuollosta. (VN 2000.)

YVA siis näkyi valtioneuvoston päätöksenteossa, mutta sen rooli oli ilmeisen pieni ja vaikutus tässäkin yhteydessä pitkälti informatiivinen: päätöksentekijöiden käytössä oli monipuolista tietoa hankkeen perusratkaisun ympäristövaikutuksista. Hankkeen ympäristövaikutusten jäädessä YVA-selostuksen mukaisesti varsin pieniksi oli arvattavaa, että YVAlla ei ollut merkittäviä vaikutuksia valtioneuvoston

päätökseen. YVAlla oli formaali asema periaatepäätöksen liitteenä, mutta olennaisimmat perustelut liittyivät YVAn ulkopuolisiin tekijöihin.

Periaatepäätöksestä ei sen sijaan käy lainkaan ilmi, että monella muulla toimijalla oli eri näkemys perusratkaisun ympäristövaikutuksista kuin YVA-selostuksen laatineella Posivalla. Tältä osin YVAn vaikutusta valtioneuvoston päätökseen voidaan pitää mitättömänä. Samalla YVAn kautta välittyvän kansalaisosallistumisen vaikuttavuus jäi heikoksi. Osallistumisen vaikuttavuuden este oli kaksinkertainen: ensin tietyt näkemykset rajattiin YVA-agendalta ja lopulta koko YVA jäi vaikutuksestaan heikoksi niin kunnallisessa kuin valtakunnallisessa päätöksenteossa.

Eduskunnan hyväksyntä

Eduskunta hyväksyi valtioneuvoston periaatepäätöksen täysistunnossa 18.5.2001 äänin 159–3. Eduskunnassa käytyä ydinjätkekeskustelua on tutkittu ainakin kahdessa eri tutkimuksessa (Suominen 2002; Leskinen & Turtiainen 2001, ks. myös Lammi 2004). Vaikka eduskunnan täysistunnoissa ja valiokunnissa esitettiin myös kriittisiä mielipiteitä, leimasi vaihtoehdottomuus myös eduskunnan ydinjätkekeskustelua. Selkeä enemmistö kansanedustajista suhtautui periaatepäätökseen myönteisesti. Puheenvuoroissa loppusijoitus esitettiin ainoana mahdollisena järkevänä tapana huolehtia Suomen ydinjätteistä. Suominen (2002, 45) tulkitsee, että vaikka harvat hankkeeseen kriittisesti suhtautuneet kansanedustajat kritisoivat vaihtoehdottomuutta, he eivät kyenneet murtamaan Posivan luomaa ”*hegemonista diskurssia*”.

Eduskunnassa käydyn keskustelun argumentoinnista (Leskinen & Turtiainen 2001, 111–130; Suominen 2002, 2–3) käy ilmi, että eduskunnassa YVA ja hankkeen ympäristövaikutukset eivät olleet keskeisessä roolissa. Pääsääntöisesti hankkeen ympäristövaikutuksista todettiin, että niitä on tutkittu riittävän laajasti ja asiantuntevasti. Ympäristövaikutuksia ei pidetty hankkeen toteuttamisen esteenä. Eduskunnan täysistuntokeskustelua hallitsivat turvallisuuteen, talouteen, moraaliin, lainsäädäntöön, suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin sekä EU-jätteisiin liittyneet teemat. YVAn roolia kansanedustajien tiedonlähteenä ja YVAn informatiivista vaikutusta on vaikea selvittää, mutta esimerkiksi Leskisen ja Turtiaisen (2001, 131) mukaan edustajat pitivät omien valiokuntiansa dokumentteja tärkeimpinä tiedonlähteinä. YVAn asemaan eduskunnan päätöksenteossa vaikuttanee myös se, että eduskunta otti kantaa vain valtioneuvoston periaatepäätökseen, jonka se pystyi sellaisenaan joko hyväksymään tai hylkäämään. Kun YVA oli periaatepäätöksessä liitteen roolissa, ei sen vaikutus heijastunut vahvana myöskään eduskunnassa.

On myös tärkeää huomata, että niin paikallisessa kuin valtakunnallisessa päätöksenteossa loppusijoitusta käsiteltiin kyllä-ei -valintana. YVAsta taasen Posiva pyrki rajaamaan tämänkaltaisen kannanmuodostuksen ja keskustelun pois. Toisaalta STUKn turvallisuusarvio valmistui vasta YVAn jälkeen. On siis ilmeistä, että YVAssa ja päätöksentekovaiheessa puhuttiin osin eri asioista tai ainakin teemojen painotus oli kovin erilainen. Periaatteellisten kyllä-ei -kantojen ja vahvasti turvallisuuteen liittyvien argumenttien värittämässä päätöksentekoprosessissa YVAan kuuluvat teemat jäivät taustalle – myös kansalaisten esiin nostamat asiat.

12. VALTATIE 4 VÄLILLÄ VIISARIMÄKI – KANAVUORI²¹²

12.1 Hankekuvaus ja tarkasteltaviksi esitetyt vaihtoehdot

Tutkimuksen toisen esimerkkihankkeen tavoitteena on valtatie 4 parantaminen korkealaatuiseksi valtatieasoisiksi sekaliihennetieksi välillä Viisarimäki – Kanavuori (Tielaitos 1995, 3, 9–10; 1996a, 5–6; 1996b, 5).²¹³ Tieosuus sijoittuu Jyväskylän eteläpuolelle Toivakan kunnan ja Jyväskylän maalaiskunnan alueille ja on osa Päijänteen itäpuolitse kulkevaa valtatieä 4. Toimenpiteellä pyritään parantamaan kasvien liikennemäärien myötä heikentynyttä liikenneturvallisuutta sekä liikenteen sujuvuutta. YVAN hankeavastavana toimi Keski-Suomen tiepiiri ja yhteysviranomaisena Keski-Suomen ympäristökeskus.

Käsiteltävä hanke edustaa erästä yleisimmistä hanketyypeistä suomalaisessa YVA-historiassa, sillä YVA-menettely on toteutettu tai on käynnissä noin kolmessakymmenessä tiehankkeessa (YM 2007). YVA ry palkitsi kyseisen YVA-menettelyn vuoden Hyvä-YVA-palkinnolla vuonna 2000. Perusteluissa todettiin, että arviointimenettely täyttää hyvän YVAN tunnusmerkit ja että siinä on käsitelty monipuolisesti ja tasapainoisesti hankkeen ympäristövaikutuksia ja vertailtu ansiokkaasti eri vaihtoehtoja (Impakti 2000, 16).

Tarkasteltava tieosuus on ollut monien suunnitelmien ja päätösten kohteena jo parikymmentä vuotta (ks. hankehistoriasta liite 5). Hankehistoria osoittaa, miten monista palasista tiesuunnittelu koostuu ja kuinka voimakkaasti suunnitelmat saattavat päätöksenteon eri vaiheissa muuttua. Tiesuunnittelun luonne ja hankkeen suunnittelutilanne olivat ilmeisen otolliset YVAlle vuoden 1994 lopussa. Tiesuunnitteluun ja uusiin tielinjauksiin liittyvien selvitysten kannalta YVA näyttäytyi niin hankeavastavan kuin viranomaistenkin mielestä käyttökelpoisena työkaluna. Keski-Suomen lääninhallituksen ympäristö-

212 Pääluke perustuu kirjoittamaani osuuteen yhteisjulkaisussa Hokkanen ja Kojo (2003) ”Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikutus päätöksentekoon” sekä yhteisjulkaisuun Hokkanen ja Ruuskanen (2005) ”Kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuus YVA-menettelyssä”.

213 Käytännön tavoitteena valtatieasoinen sekaliihennetie tarkoittaa 100 km/h nopeusrajoitusta ja noin 12,5 m kokonaisleveyttä tarkasteltavalle tieosuudelle. Nykyisellään tieosuudella on lähes koko matkalla nopeusrajoitukseksi 80 km/h. Lisäksi osuudella on useita nopeussuosituksia 60 km/h. Tien kokonaisleveys on nykyisellään keskimäärin noin 7,6 m. Tieosuuden pituus on 22,5 km, ja sen karkea maankäyttötarve on noin 140 hehtaaria.

osasto katsoi vuoden 1994 lopulla tarpeelliseksi laatia YVA-lain voimaantulon myötä aiempia selvityksiä tarkempi ympäristövaikutusten selvitys, vaikka hanketta oli jo tiesuunnittelun aiemmissa vaiheissa tarkasteltu myös ympäristön kannalta. Joulukuussa 1994 sovittiin tie- ja ympäristöviranomaisten välisessä neuvottelussa YVA-lain mukaisen menettelyn soveltamisesta hankkeeseen. (KSU 1995; 1996; 1997.)

Perusteluna YVAN tarpeellisuudesta esitettiin vaadittavan tiejakson laatutaso ja hankkeen tekninen luonne, joka nähtiin lähes moottoriväylätasoisena. Myös ratkaisuvaihtoehtojen sijoittuminen ympäristöllisesti merkittävälle alueelle sekä merkittävät maankäytön tarpeet puolsivat perusteellista ympäristövaikutusten selvittämistä. Lisäselvityksiä katsottiin tarvittavan erityisesti luonnonolosuhteiden osalta vaihtoehdon I mukaisesta uudesta linjauksesta. Se leikkaa Toivakan Viisarimäessä Päijänteen Rutalahden ja Leppäveden välissä kulkevan murtumalaakson, joka on maisemansa ja geologiansa puolesta harvinaislaatuinen. Tiehankkeen toteutuksen nähtiin vaativan tämän vuoksi erityistä hienovaraisuutta. Lisäksi tuotiin esiin tielinjan sijoittuminen osin tärkeälle pohjavesialueelle, tiejakson vaikutuspiirissä sijaitsevat luonnonsuojellisesti arvokkaat alueet sekä uhanalaiseksi luonnehdittujen kasvien esiintymät. Tiejärjestelyillä arveltiin olevan myös vaikutuksia Toivakan kunnan yhdyskuntarakenteeseen. Keski-Suomen ympäristökeskuksen esityksestä ympäristöministeriö teki 5.5.1995 päätöksen YVA-menettelyn soveltamisesta hankkeeseen. (KSU 1995; 1997; Tielaitos 1996a, 11–12.) YVA integroitiin hankkeen suunnitteluun näin ollen konsensushengessä. YVA-menettely nähtiin sekä hankkeen todennäköisten ympäristövaikutusten osalta tarpeelliseksi että hankkeen suunnittelun ja toteutusvaihtojen tarkastelun kannalta toimivana ratkaisuna.

Hankkeen alkuperäiset suunnitelmat tähtäsivät moottoriväylätasoiseen tiehen ja kokonaan uuteen tielinjaukseen. Näihin suunnitelmiin perustunut hankepäätös kuitenkin kumoutui, kun Tielaitoksen Keski-Suomen tiepiiri ja keskushallinto antoivat syksyllä 1995 lausunnot tieosuuden kehittämistä valtatietasoiseksi sekaliikennetieksi. Taustalla oli tiesuunnitelman kohtaamat ongelmat Keski-Suomen 4. vaihekaavassa. (KSU 1996; Tielaitos 1996a.) Ympäristöministeriö ei vahvistanut aluevarausta moottoriväylälle, koska halusi, että tien yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa voidaan paremmin ottaa huomioon Natura 2000 -verkoston alueiden suojeluarvot. Toinen merkittävä syy oli valtion tiukka taloustilanne. Suunnittelun alkuvaiheessa lienee ollut käsitys, että rahoitus moottoritietasoiseen ratkaisuun olisi saatavissa, mutta valtion taloustilanteen huononeminen muutti tilannetta siten, että tiepiiriin oli kevennettävä suunnitelmia (Mikkonen 2002). Hankemääritelmä muuttui siis juuri ennen YVA-menettelyä. Keski-Suomen maakuntavaltuuston keväällä 1996 hyväksymässä 5. vaihekaavassa tien linjaus oli aikaisemmin laaditun tiesuunnitelman mukainen, mutta tien luokka oli muuttunut moottoriväylätasoisesta valtatietasoiseksi sekaliikennetieksi. Näin ollen vaihtoehdosta 0+ (nykyisen linjan parantaminen) tuli tehdä tiesuunnitelma ja tarkistaa uudesta tielinjausvaihtoehdosta (VE 1) laadittua tiesuunnitelmaa uusien tavoitteiden mukaiseksi. (Tielaitos 1996a, 11.)

YVA-ohjelman laadintavaiheessa määriteltiin hankkeen vaihtoehdot Keski-Suomen tiepiiriin, Keski-Suomen ympäristökeskuksen ja konsultin (LT Jyväskylän Oy) käymissä neuvotteluissa (Tielaitos 1996a, 3). Lähtökohtana oli vanhan tielinjan parantaminen tai olemassa olleen tiesuunnitelman mukainen uusi

tielinjaus uuteen maastokäytävään. YVAN lähtökohdaksi määriteltiin kolme perusvaihtoehtoa (Tielaitos 1995, 9–11).

0-VAIHTOEHTO: NYKYISEN TIEN JÄTTÄMINEN ENNALLEEN

Keski-Suomen tiepiirin mukaan lisääntyvän liikenteen aiheuttamat haitat asukkaille, luonnolle ja maisemalle säilyvät ennallaan tai lisääntyvät ilman parannustoimenpiteitä. Tiejakso todettiin koko osuudeltaan puutteelliseksi valtatielle asetettujen tavoitteiden osalta. Näiden teknisten ja ympäristöllisten seikkojen perusteella hankkeen 0-vaihtoehdosta päätettiin todeta keskeiset vaikutukset, mutta sitä ei pidettäisi varsinaisessa YVA-menettelyn vaihtoehtoverailussa mukana. (Tielaitos 1995, 9–11; 1996a, 3.)

0+ -VAIHTOEHTO: NYKYISEN TIEN PERUSPARANTAMINEN KOKO MATKALTA

VE 0+:ssa tie parannettaisiin nykyisellä paikalla tai sen lähimaastossa. Lähtökohtana on valtatietasoinen väylä, jonka tavoitenopeus on 100 km/h. Kyseessä on raskas perusparannustoimenpide, koska lähes koko tieosuus on rakennettava uudestaan huonon tai puutteellisen geometrian vuoksi. VE 0+:lla oletetaan olevan suuria vaikutuksia tien varrella asuvien ihmisten elinympäristöön. Erityisen ongelmallisena pidetään Oravasaaren kylän aluetta, jossa nykyisen tien parantaminen asetettujen tavoitteiden mukaisesti aiheuttaa merkittäviä haittoja muun muassa kulttuurivaikutusten, tilahtauden ja liikennemelun vuoksi. (Tielaitos 1995, 9–10.)

VAIHTOEHTO 1: UUSI TIELINJAUS NYKYISEN TIEN LÄNSIPUOLELLA

VE 1:nä tarkastellaan uutta tielinjausta nykyisen tien länsipuolella. Tämä vaihtoehto ei aiheuta ongelmia nykyisen tielinjan läheisyydessä sijaitsevalle asutukselle, mutta sen vaikutukset luonnonympäristöön ovat suurempia. Erityisesti tieosuuden eteläpäässä välillä Viisarimäki – Oravasaari uudella tielinjalla oletetaan olevan merkittäviä luontoon kohdistuvia ympäristövaikutuksia. (Tielaitos 1995, 10.)

Hankevastaava lähti toteuttamaan YVAa tilanteessa, jossa se ei ollut leimallisesti sitoutunut mihinkään tiettyyn vaihtoehtoon, vaikkakin tieosuuden suunnitelmat olivat varsin pitkällä. YVAN toivottiin tuovan lisävalaistusta hankkeen vaihtoehtotarkasteluun. Lähtökohta oli myös avoin uusille vaihtoehdoille YVAN alkaessa. (Mikkonen 2002.)

12.2. YVA-ohjelmasta järjestetyt yleisötilaisuudet

Tiehankkeen YVA-menettelyn osallistumisjärjestelyt käynnistyivät YVA-ohjelman valmistuttua marraskuussa 1995. Hankevästävänä toiminut Keski-Suomen tiepiiri järjesti kaksi tiedotustilaisuutta peräkkäisinä iltoina, ensimmäisen Toivakan kunnanvirastolla (1.11.1995) ja toisen Oravasaaren koululla (2.11.1995). Tiepiiri vastasi tilaisuuksien käytännön järjestelyistä sekä ennakoilmoittelusta. Hankevästävänä tiedotti tilaisuuksista alueen neljälle sanomalehdelle sekä paikallis- ja maakuntaradiolle. Mitään kohdennettua kutsukäytäntöä ei käytetty. Kohdeyleisönä tavoiteltiin ennen kaikkea tienvariasukkaita ja

maanomistajia, mutta tilaisuudet olivat kaikille avoimia – osallistumista ei millään tavoin rajattu esimerkiksi paikallisiin päättäjiin tai yhdistysten edustajiin.

Tilaisuuksien perusidea oli kaksijakoinen. Yhtäältä tavoitteena oli esitellä valmistunutta YVA-ohjelmaa, tiehankkeen suunnitteluhistoriaa sekä yleisemmin YVA-lainsäädäntöä ja eri toimijoiden roolia. Tätä varten tilaisuuksissa alustivat tiepiirin, konsultin ja yhteysviranomaisen edustajat. Toisaalta tilaisuuksien tavoitteena oli koota kansalaisten näkemyksiä ja toiveita käynnistyvästä YVAsa ja kyseisen tieosuuden suunnittelusta. Tilaisuuksien toivottiin edistävän kansalaisten tietoisuutta ja aktiivisuutta jättää kirjallisia mielipiteitä YVA-ohjelmasta yhteysviranomaiselle. Tältä osin tilaisuudet muistuttivat Posivan YVA-menettelyn selostusvaihetta, jossa kunnat järjestivät tiedostutilaisuuksia, mutta tilaisuuksien tarkoituksena ei ollut toimia virallisina kuulemistilaisuuksina. Tosin näissä tiehankkeen tilaisuuksissa kansalaisten antaman palautteen roolia korosti se, että hankevastaava kirjasi kaikki esitetyt mielipiteet ylös, jolloin osallistujat todennäköisesti kokivat kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen mielekkääksi. Hankevastaava huomioi ja kokosi kansalaisten mielipiteet systemaattisesti, vaikka itse tilaisuus oli luonteeltaan epävirallinen tiedotustilaisuus. Kirjattujen yleisömielipiteiden esittämisen jälkeen käytiin vielä molemmissa tilaisuuksissa vapaamuotoista keskustelua.²¹⁴ Työnjako oli kuitenkin selkeä: tilaisuuksista vastasi hankevastaava ja YVA-ohjelman virallisesta kuulemisesta ja kirjallisten mielipiteiden kokoamisesta yhteysviranomaisen.

12.2.1 Tilaisuuksien osallistujamäärät ja kansalaisnäkemykset

Hankkeen vaikutusalue erosi merkittävästi esimerkiksi Posivan ydinjätehankkeesta. Tien parantaminen tietyllä tieosuudella koskettaa ympäristövaikutuksiltaan ensisijaisesti tienvarsiasukkaita ja sen läheisyydessä asuvia. Tien muita käyttäjiä, joita keskeisellä valtatiellä on toki lukematon määrä, on vaikea tavoittaa YVA-menettelyn kautta. Lisäksi heidän elinoloihinsa tien muutokset eivät vaikuta samalla tavoin kuin lähiasukkaisiin. Siksi tässä hankkeessa oli perusteltua rajata yleisöksi ne, jotka asuvat tien läheisyydessä.

Kuntien asukaslukuun perustuvia suhdelukuja on tarpeetonta laskea ja käyttää osallistujamäärien analyysin yhteydessä tässä esimerkkihankkeessa. Esimerkiksi Jyväskylän maalaiskunta on Jyväskylän kaupungin ympärille muodostunut rengaskunta, jonka väestöstä vain murto-osa asuu kyseisen tien läheisyydessä. Kuntien asukaslukuun suhteutetut osallistujamäärät, toisin kuin Posivan YVAssa, eivät kertoisi mielekkäällä tavalla sitä, miten hyvin hankkeen vaikutusalueen yleisöä on tavoitettu.

Tilaisuuksien osallistujamäärät ja sukupuolijakaumat on koottu taulukkoon 30. Määrät perustuvat tilaisuuksissa kiertäneisiin nimilistoihin, joten luvut eivät ole aivan tarkkoja, sillä kaikki osallistuneet

214 Molemmat tilaisuudet olivat verraten pitkiä: ne alkoivat jo kello 15 ja päättyivät vasta 19.30. Tilaisuusmuistoista (Hokkeri 1995) ei käy ilmi, miten aika jaettiin eri tilaisuusosioiden kesken.

eivät välttämättä ole kirjautuneet listoille.²¹⁵ Tilaisuuksilla tavoitettiin verraten suuri joukko paikallisia asukkaita, jotka asuvat tien vaikutusalueella.²¹⁶ Erityisesti Oravasaaren tilaisuuden yli 50 henkeä on hankkeen vaikutusalueeseen suhteutettuna merkittävän kokoinen yleisö. Toivakassa kyseinen tieosuus sivuuttaa kunnan varsinaisen keskustan, mutta Oravasaaren kohdalla valtatie 4 halkoo kylätaajaman. Tämä saattaa selittää sitä, että juuri Oravasaaren tilaisuudessa yleisöä oli näinkin paljon. Näyttää joka tapauksessa siltä, että hanke ja YVA-menettely herättivät kiinnostusta koko tieosuudella ja kansalaiset halusivat aktiivisesti saada tietoa ja ottaa osaa suunnitteluun. Sama vaikutelma välittyy myös tilaisuuksista kotoista muistioista sekä haastatteluista (esim. Helenius-Kalavainen 2007; Hokkeri 1995). Tilaisuuksia kuvattiin onnistuneiksi ja osallistujamääriä korkeiksi. Paikallisia asukkaita keuhuttiin erittäin aktiivisiksi ja motivoituneiksi. Molemmat tilaisuudet olivat selvästi miesvaltaisia, vain alle viidennes osallistujista oli naisia (taulukko 30).

Taulukko 30. Yleisötilaisuuksien osallistujamäärät ja sukupuolijakaumat.

	Toivakka	Oravasaari	Yhteensä
Naiset	5	10	15
Miehet	27	42	69
Yhteensä	32	52	84

Toivakan yleisötilaisuudessa mielipiteen esitti 13 henkilöä. Mielipiteen esittäjiä oli siis hieman alle puolet tilaisuuteen osallistujista: kansalaisilla oli selvästi tarvetta ilmaista myös omia näkemyksiään eikä olla vain passiivisena tiedotuksen kohteena. Oravasaaren hieman suurempi yleisö (52 henkilöä) käytti yhteensä 14 puheenvuoroa, eli aktiivisten osuus jäi reiluun neljännekseen. Mielipiteen esittäjän nimi ja puheenvuoron keskeinen sisältö tulivat kirjatuksi hankevastaavan muistioon. (Hokkeri 1995.) Mielipiteen esittäjistä kukin käytti vain yhden puheenvuoron, joten minkäänlaisesta osallistumisen kasaantumisesta ei voida puhua. Kummassakaan tilaisuudessa ei ollut poikkeuksellisen aktiivisia henkilöitä, jotka olisivat dominoineet keskustelua. Tosin tilaisuuden lopun vapaata keskustelua ei ole kummostakaan tilai-

215 Koska tiehankkeen tilaisuuksien analyysi ei perustu tutkijoiden observointimateriaaliin vaan osallistujaluetteloihin, hankevastaavan ja konsultin muistioihin (Hokkeri 1995) sekä haastatteluihin, on mahdotonta analysoida esimerkiksi puheenvuorojen kasaantumista tai osallistujien ikäjakaumia kuten Posivan hankkeessa.

216 Yleisö oli identifioitavissa paikalliseksi nimilistojen osoitetietojen perusteella.

suudesta dokumentoitu millään tavoin. Kokonaan hiljaisten osuus on samaa luokkaa kuin Posivan YVAN kaikille avoimissa yleisötilaisuuksissa.

Esitettyjen mielipiteiden ja näkemysten keskeisin viesti oli uuden tielinjauksen kannattaminen. Vain muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta osallistujat kannattivat kokonaan uutta tielinjausta. Uuden tielinjauksen mahdolliset luontovaikutukset nähtiin toisin sanoen vähemmän tärkeinä kuin vanhan tien parantamisesta syntyvät sosiaaliset vaikutukset erityisesti Oravasaaren alueen asukkaille. Paikalliset asukkaat olivat huolissaan nykyisen tien kapeudesta ja sopimattomuudesta alati kasvaviin liikennemääriin. Muun muassa liikenneturvallisuuteen ja meluhaittoihin vedoten asukkaat kannattivat uutta tietä ja nykyisen tien rauhoittamista paikallisen asutuksen käyttöön. (Hokkeri 1995.) Nämä mielipiteet edustavat puhtaasti niin sanottuja NIMBY-näkemyksiä. Asukkaiden esittämän argumentaation logiikka perustui siihen, että merkittävä valtaväylä tulisi sijoittaa kauas asutuksesta uuteen maastokäytävään, jolle heidän mielestä olisi hyvin tilaa. Varsinaisesti YVA-ohjelmaan liittyviä näkemyksiä erilaisista hankkeen ympäristövaikutuksista esitettiin hyvin vähän: keskustelu painottui kyllä-ei -kannanottoihin hankkeen keskeisistä vaihtoehdoista. Tältä osin voidaan ajatella tilaisuuden järjestäjien ja kansalaisten puhuneen toistensa ohi. Hankevastaava, konsultti ja yhteysviranomaiset pyrkivät keskittymään YVA-ohjelman teemoihin ja kyseisen suunnitteluvaiheen kysymyksiin, mutta yleisöllä oli tarve ottaa suoraan kantaa hankevaihtoehtoihin. Kansalaisnäkemyksistä välittyi myös asukkaiden toive tieosuuden ripeästä kehittämisestä, olihan kyseiselle osuudelle laadittu eritasoisia tiesuunnitelmia jo pitkään ennen YVAa.

12.2.2 Yleisötilaisuudet politiikkaverkoston areenana

Tiehankkeen YVA-ohjelman yleisötilaisuudet olivat sekä perinteisiä tiedotustilaisuuksia että kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen mahdollistavia keskustelutilaisuuksia (taulukko 31). Areenana tilaisuudet olivat avoimia – verkoston toimijoita ei määritelty tai osallistumista rajoitettu millään tavoin. Painopiste oli hankevastaavan, konsultin ja yhteysviranomaisen alustuksissa, mutta yleisön rooli muuttui aktiiviseksi tilaisuuksien jälkimmäisissä osioissa. Kansalaisilla oli mahdollisuus kertoa näkemyksiään ja mielipiteitään, mutta tilaisuudet eivät toimineet virallisina kuulemistilaisuuksina YVA-ohjelmasta. Tilaisuudet viestittivät kuitenkin hankevastaavan pyrkimystä käydä vuoropuhelua tieosuuden lähiasukkaiden ja maanomistajien kanssa suunnittelun ja YVA-menettelyn eri vaiheissa. Tilaisuuksien alustusten ulkopuolella hankevastaava ei rajannut tilaisuuksien keskusteluagendaa, ja kansalaisnäkemykset painoutuivatkin ohi YVA-ohjelman, hankkeen päävaihtoehtojen väliseen kannattamiseen ja vastustamiseen. Osallistumisen areenana paikalliset asukkaat hyödynsivät tilaisuuksia tehokkaasti, vaikka niistä tiedotettiin verraten vähän.

Tilaisuuksien kaksoisluonne näyttää olleen toimiva ratkaisu. YVA-menettelyn alkuvaiheessa oli tilausta sekä tiedottamiselle että kansalaisnäkemysten keräämiselle. Samalla toimijoiden roolit pysyivät tasapainossa, kun yleisölle ei jäänyt pelkkää passiivista tiedotuskohteen roolia (taulukko 31). Sen

Taulukko 31. YVA-ohjelman kuulemisvaiheen tilaisuudet politiikkaverkoston areenana.

Toimijat	<ul style="list-style-type: none"> • hankevastaavalla, konsultilla ja yhteysviranomaisella näkyvä rooli • aktiiviset paikalliset tienvarsiusukkaat • ei osallistumisen kasaantuminen harvoille
Areena	<ul style="list-style-type: none"> • osallistumisareenan paikallisuus • avoimet yleisötilaisuudet • vähäinen ilmoittelu • ensisijaisesti tiedottamisen ja kuulemisen areena
Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • alustuksissa keskittyminen YVA-ohjelmaan • yleisökeskustelussa avoin agenda, ei strukturointia • vaihtoehtokeskustelun korostuminen

sijaan paikallisia yhdistyksiä ei pyritty aktivoimaan millään tavoin osaksi politiikkaverkostoa. Tiepiirin yleisötilaisuudet edustivat politiikkaverkostomalli 2:n mukaista tapaa toteuttaa kansalaisosallistuminen YVAssa: tilaisuudet eivät jääneet pelkäksi yksisuuntaiseksi tiedottamiseksi tai valistukseksi (politiikkaverkostomalli 3). Toisaalta tilaisuudet eivät yltäneet politiikkaverkostomalli 1:n tasolle, sillä osallistuminen jäi käytännössä kuulemisen tasolle. Deliberatiivisen YVAn inklusiivisuuden ja deliberatiivisen keskustelun kriteerit eivät näissä tilaisuuksissa toteutuneet (ks. kriteereistä luku 6.2).

12.3 Arviointiohjelmasta esitetyt kirjalliset mielipiteet

Yhteysviranomaisena toiminut Keski-Suomen ympäristökeskus varasi mielipiteiden esittämiseen YVA-ohjelmasta 16.11.1995–3.1.1996 välisen ajan. Arviointiohjelmaa koskien jätettiin kaikkiaan 15 kirjallista mielipidettä, joista 12 oli yksityishenkilöiden tekemiä (taulukko 32). Allekirjoittaneita henkilöitä mielipiteissä oli kuitenkin yhteensä 51, sillä muutama niistä oli koottu eräänlainen adressi.²¹⁷ Yhden mielipiteen jätti perikunta. Kaikki mielipiteen jättäneet asuivat tieosuuden läheisyydessä. Yhdis-

²¹⁷ Esimerkiksi (Oravasaaren) Syvälahti-Jokelan asukkaat ja maanomistajat olivat laatineet yhteisen mielipiteen, jonka oli allekirjoittanut 22 henkilöä.

tyksistä mielipiteen esittivät Suomen Luonnonsuojeluliiton Keski-Suomen piiri sekä Keski-Suomen lintutieteellinen yhdistys ry.²¹⁸

Taulukko 32. Kirjalliset mielipiteet YVA-ohjelmasta.

	Kansalaiset	Yhdistykset	Yhteensä
Hankkeen vaikutusalue	12	-	12
Muut	-	2	2

Mielipiteiden määrää voi pitää pienehkönä, jos sitä verrataan hankevastaavan järjestämien tiedostustilaisuuksien kansalaisaktiivisuuteen. Toisaalta tietosuuden lähiasukkaat järjestäytyivät myös kirjallisia mielipiteitä jättäessään, jolloin mielipiteiden absoluuttinen määrä ei suoraan kerro ihmisten aktiivisuudesta. Maantieteellisesti mielipiteet jakautuivat tasaisesti tarkasteltavan tietosuuden eri osiin.

12.3.1 Mielipiteiden kuvaus

Mielipiteissä ilmaistut näkemykset koottiin neljään teemaluokkaan, joiden määrällinen esiintyminen on kuvattu taulukossa 33. Valtaosassa mielipiteistä korostui huoli vaihtoehdon 0+, eli nykyisen tielinjan leventämisen, aiheuttamista sosiaalisista haitoista paikalliselle väestölle (teema 1). Ylivoimainen enemmistö mielipiteistä käsiteli kyseistä teemaa. Kahdessa mielipiteessä esitettiin huolta kokonaan uuden tielinjauksen (VE 1) aiheuttamista vaikutuksista luonnolle (teema 2). Useat mielipiteet käsitelivät vastakkainasettelua VE 0+ :n ihmisten elinoloihin ja VE 1:n luontoon kohdistuvien ympäristövaikutusten välillä.²¹⁹ Tämän lisäksi esitettiin joitakin kommentteja liikennesuunnittelusta yleisemmin (teema

218 Kirjallisista mielipiteistä lainattujen sitaattien perässä on merkintä ”Yhd.”, jos kyseessä on yhdistyksen jättämä mielipide tai merkintä ”Yks.” jos mielipide on yksityisen kansalaisen jättämä. Kirjallisista mielipiteistä on laajemmin sitaatteja Hokkasen ja Ruuskasen (2005) raportissa ”Kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuus YVA-menettelyssä”.

219 Siinä missä VE0+ aiheuttaisi merkittäviä ympäristövaikutuksia paikallisiin asukkaisiin, korostui uutta maastokäytävää edellyttävän VE1:n ympäristövaikutuksissa merkittävät luontovaikutukset. Tämä polarisaatio hankkeen ympäristövaikutuksissa säilyi läpi YVA-menettelyn. Samalla se leimasi kahden vaihtoehdon välistä vertailua, sillä erot ympäristövaikutuksissa näyttäytyivät selkeinä. Mielenkiintoista asiassa on kuitenkin se, että YVAn ehkä keskeisimmät toimijat, hankevastaava ja yhteysviranomainen, olivat samoilla linjoilla hankkeen vaikutuksista ja niiden keskinäisestä merkittävyydestä. Jännite oli siis vaihtoehtojen, ei toimijoiden välillä. (Hokkanen & Kojo 2003, 58.)

3). Muun muassa liikennemäärien kasvuennusteiden arvioinnin tärkeyttä korostettiin. Yhdessä mielipiteessä vastustettiin koko hanketta, koska se tulisi aiheuttamaan joka tapauksessa suuria haittoja joko ihmisasutukselle tai luonnonympäristölle (teema 4).

Taulukko 33. YVA-ohjelmasta annetuissa kirjallisissa mielipiteissä esiintyneet teemat.

Teema	Kansalaiset	Yhdistykset	Yhteensä
1. Hankkeen sosiaaliset vaikutukset	11	-	11
2. VE 1:n luontovaikutukset	1	1	2
3. Liikennesuunnittelu	4	-	4
4. 0-vaihtoehdon kannattaminen	1	-	1

Sosiaalisten vaikutusten voimakas esiinmarssi kuvastaa myös yleisempää trendiä tiesuunnittelun muutoksissa 1990-luvun puolivälissä. Esimerkiksi Kaskisen (1998) mukaan YVAN myötä tiesuunnittelussa siirryttiin kohti monipuolisempaa suunnittelukulttuuria. Teknis-taloudellinen suunnittelu on muuttunut yhdeksi suunnittelun osa-alueeksi, kun se ennen dominoi suunnittelua. Ympäristö-käsitteen laiveampi määrittely on monipuolistanut suunnittelua koskettamaan myös kulttuuriympäristön. Leskinen (1994) on tarkastellut tiehallinnon toimintatapaa 1980- ja 90-luvuilla havaiten samansuuntaisia muutoksia.

TEEMA 1. HANKKEEN SOSIAALISET VAIKUTUKSET

Suurimmassa osassa mielipiteitä korostettiin hankkeen sosiaalisia vaikutuksia. Tämä kritiikki oli kiinteässä yhteydessä V0+:n vastustamiseen. Vanhan tielinjan leventämisen katsottiin uhkaavan nykyisen tien läheisyydessä pysyvästi asuvien ihmisten sekä kesäasukkaiden asuinmukavuutta. Lisäksi tien parantamisen pelättiin vahingoittavan alueen maanviljelyä ja laskevan alueella sijaitsevien kiinteistöjen arvoa. Näkemyksissä korostettiin luontovaikutusten kustannuksella hankkeen aiheuttamia sosiaalisia vaikutuksia. Kahdessa mielipiteessä vastustettiin uutta tielinjausta (VE 1) samoin perustein, sen yhteyteen suunnitellun uuden Viisarimäen liittymän aiheuttamien haittojen johdosta.

”Painotamme arvioinnissa sosiaalisten vaikutusten huomioonottamista. [...] Melu ja päästöt ovat suurempi ongelma ihmisille ja viljelyspelloille vaihtoehto VE 0+:ssa kuin luonnolle vaihtoehto VE 1:ssä. Vaikka VE 1 muuttaa luonnon olosuhteita VE 0+:a enemmän, on ihminen kuitenkin vertailussa tärkein.” Yks.

TEEMA 2. VE 1:N LUONTOVAIKUTUKSET

Kahdessa mielipiteistä esitettiin huolta uuden tielinjauksen VE 1 mahdollisista luontoon kohdistuvista ympäristövaikutuksista. Esille nostettiin laaja luonnontilainen metsäalue sekä liito-oravan elinpaikka suunnitellun tielinjauksen kohdalla.

TEEMA 3. LIIKENNESUUNNITTELU

Joissakin mielipiteistä esitettiin liikennesuunnitteluun laajemmin liittyviä näkemyksiä, joiden mukaan pelkkien tielinjausten vertailu ilman liikennemäärien kehityksen arviointia on puutteellista.

Tällainen kritiikki liittyi lähes kaikissa tapauksissa VO+:n arvosteluun. Mielipiteissä korostettiin, että liikennemäärien kasvu tulevaisuudessa saattaa aiheuttaa tilanteen, jossa jo kertaalleen parannettu vanha tielinja olisi jälleen ominaisuuksiltaan riittämätön. Tällöin tietä jouduttaisiin uudelleen perusparantamaan, ja tien haittavaikutukset paikalliselle väestölle kasvaisivat entisestään.

”Kapasiteetin nostaminen tulee turvata jatkossakin. [...] ... tulee ottaa huomioon, että nyt pienen parannuksen tehtävää vaihtoehtoa O+ on muutaman vuoden päästä parannettava uudelleen, jolloin läbiasutus kärsii jälleen.” Yks.

TEEMA 4. O-VAIHTOEHDON KANNATTAMINEN

Yhdessä mielipiteessä vastustettiin koko tienparannushanketta, ja kritisoiitiin sekä uuden tielinjauksen että vanhan tien parantamisen aiheuttamia haittoja.

12.3.2 Mielipiteiden vaikuttavuus yhteysviranomaisen lausuntoon

Hankkeen yhteysviranomaisena toimineen Keski-Suomen ympäristökeskuksen lausunto YVA-ohjelmasta on verraten lyhyt (4 sivua). Siinä käydään läpi hankkeen suunnitteluhistoriaa, YVA-menettelyn siihenastinen kulku ja arviointiohjelmasta suoritettu kuuleminen. Tämän jälkeen yhteysviranomaisen arvioi yleisesti YVA-ohjelmaa, ja kiinnittää huomiota tärkeäksi katsomiinsa seikkoihin. (KSU 1996.)

Kansalaisten mielipiteitä kuvattiin lyhyesti. Tässä yhteydessä yhteysviranomaisen korosti nykyisen tien varrella asuvien ihmisten huolestuneisuutta omassa elinympäristössään hankkeen myötä mahdollisesti tapahtuvista muutoksista. Kansalaisnäkemyksiä koottiin lausunnossa luetteloksi, mutta suoria lainauksia ei käytetty eikä yhteysviranomaisen laatinut erillistä liitettä, johon olisi koottu systemaattisesti kaikki kansalaisnäkemyskset. (KSU 1996.)

Yhteysviranomaisen otti sosiaaliset vaikutukset (teema 1) huomioon kattavasti (taulukko 34). Kansalaisten mielipiteiden kuvaus keskittyi lähes kokonaan sosiaalisten vaikutusten korostamiseen. *”Mielipiteissä tuli erityisesti esille nykyisen tien varrella asuvien huolestuneisuus elinympäristöstä nykyisen tien ja sen paikalle rakennetun vaihtoehdon olosuhteissa. Kannanotot painottavat arviointiohjelmaan peilattuina*

Taulukko 34. Mieliteiden vaikuttavuus yhteysviranomaisen lausunnossa.

Teema	Mukana YVA-agendalla	Tiedoksi päätöksentekijöille	Manipulatiivinen käsittely
1. Hankkeen sosiaaliset vaikutukset	X		
2. VE 1:n luontovaikutukset	X		
3. Liikennesuunnittelu			X
4. 0-vaihtoehdon kannattaminen			X

ihmisten huomioonottamista selvityksissä.” (KSU 1996, 7.) Yhteysviranomaisen kehotti painottamaan arvioinnissa vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Arviointia kehoitettiin tarkentamaan muun muassa koskien liikenneturvallisuutta, vaikutuksia maan hintaan, maisemaan ja perinympäristöihin. (KSU 1996, 2–3.) Hankkeen sosiaalisia vaikutuksia koskenut teema pääsi mukaan YVA-agendalle. Sosiaalisia vaikutuksia koskevat näkökannat muodostivat enemmistön kansalaisten mielipiteissä. Näin ollen yhteysviranomaisen kuvasi ja kuunteli suurinta osaa kansalaisten kirjallisissa mielipiteissä esiintyneistä näkökannoista.

Luontoon kohdistuviin ympäristövaikutuksiin (teema 2) kiinnitettiin yhteysviranomaisen lausunnossa runsaasti huomiota. Koko YVA-menettelyn tärkeyttä perusteltiin alueen ympäristöarvoilla. Hankevestaavaa kehoitettiin selvittämään luontoon kohdistuvia ympäristövaikutuksia perusteellisesti muun muassa Viisarimäestä Rutalahteen kulkevan murtumalaakson, harvinaisten eläin- ja kasvilajien sekä pienten ja kallioalueiden osalta (KSU 1996, 1–3). Teema pääsi siis mukaan YVA-agendalle (taulukko 33).

Yhteysviranomaisen lausunnossa ei sen sijaan käsitelty liikennesuunnitteluun laajemmin liittyneitä teemoja (teema 3), kuten liikennemäärien kasvuunusteita tai hankkeen tarpeellisuutta. Hankkeen kuvauksen yhteydessä yhteysviranomaisen kävi läpi edeltävät Tielaitoksen päätökset, jotka koskivat hanketta (KSU 1996, 1). Kyseiset päätökset otettiin sellaisinaan suunnittelun lähtökohdiksi. Kansalaisten esittämiä käsityksiä kyseisestä teemasta ei saatettu lausunnossa tiedoksi päätöksentekijöille ja siksi voidaan katsoa, että teemaa käsiteltiin manipulatiivisesti (taulukko 33).²²⁰

Yhteysviranomaisen siunasi hankevestaavan suunnitelman jättää 0-vaihtoehto tarkastelun ulkopuolelle toteamalla: ”*Ympäristökeskus katsoo, että vaihtoehtoa 0 ei tarvitse ottaa mukaan tarkempaan jat-*

220 Voidaan toki pohtia, kuuluuko hankkeen yleisen tarpeellisuuden arviointi YVAan vai pitäisikö tämän kaltaiset ratkaisut tehdä jo YVAa edeltävissä suunnittelu- ja päätöksentekovaiheissa.

kotiyöhön ottaen huomioon liikenteen toteutunut kasvu ja tehdyt päätökset valtatieasoisesta tiestä.” (KSU 1996, 3). Kansalaisten 0-vaihtoehtoa koskevia mielipiteitä (teema 4) ei nostettu YVA-agendalle tai saatettu tiedoksi päätöksentekijöille eli teemaa käsiteltiin manipulatiivisesti (taulukko 34).

12.3.3 Mielipiteiden vaikuttavuus YVA-selostukseen

Keski-Suomen tiepiirin laatimassa YVA-selostuksessa käytiin läpi tieosuuden suunnittelun lähtökohdat ja historia, arviointiprosessin organisointi ja vuorovaikutustavat sekä vaikutusalueiden ja tarkasteltavien vaihtoehtojen rajaukset. Tämän jälkeen hankevastaava kuvasi arvioidut ympäristövaikutukset ja vertaili eri vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuutta arviointitulosten valossa. Liitteenä YVA-selostuksessa oli muun muassa tiivistelmä alueella suoritetun haastattelututkimuksen tuloksista, yhteenveto hankkeen liikenteellisistä ja taloudellisista vaikutuksista sekä havainnekuvia eri tievaihtoehtojen maisemavaikutuksista. (Tielaitos 1996a.)

YVA-selostuksessa otettiin alkuperäisten vaihtoehtojen 0+ (perusparannus nykyisellä tiellä) ja VE 1 (kokonaan uusi tielinjaus) rinnalle kolmas vertailtava vaihtoehto (VE 2). VE 2 noudattaa hankkeen eteläisellä osalla, jossa uuden tielinjan luontoon kohdistuvat ympäristövaikutukset oletetaan suurimmiksi, vaihtoehtoa 0+ eli nykyistä tielinjausta. Hankkeen keski- ja pohjoisosassa, jossa vanhan tielinjan leven-
tämisen asutukselle aiheuttamat haitat oletetaan vakavimmiksi, VE 2 noudattaa vaihtoehtoa 1 eli uutta maastokäytävää. Uutta vaihtoehtoa voidaan pitää kompromissiratkaisuna, joka pyrkii minimoimaan hankkeen haittoja sekä luonnonympäristölle että ihmisten asuinympäristölle.²²¹

Taulukko 35. Mielipiteiden vaikuttavuus YVA-selostukseen.

Teema	Mukana YVA-agendalla	Tiedoksi päätöksentekijöille	Manipulatiivinen käsittely
1. Hankkeen sosiaaliset vaikutukset	X		
2. Liikennesuunnittelu			X
3. VE 1:n luontovaikutukset	X		
4. 0-vaihtoehdon kannattaminen			X

²²¹ Ks. uudesta hankevaihtoehdosta ja sen kytkeytymisestä YVA-menettelyyn luku 12.7.1.

Suurin osa kansalaisten jättämistä mielipiteistä käsitteli hankkeen sosiaalisia vaikutuksia, ja niiden käsitelyyn kiinnitettiin myös YVA-selostuksessa runsaasti huomiota. Hankkeen vaikutuksia muun muassa ihmisten terveyteen, viihtyisyyteen, elinoloihin, maisemaan ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen käsiteltiin laajasti (Tielaitos 1996a, 19–23, 31–46). Nykyisen tielinjan parantamisella todettiin olevan merkittäviä vaikutuksia tien varrella asuvien ihmisten elinympäristöön. Näin ollen asutuksen kannalta pidettiin kokonaan uuden tielinjauksen tekoa (VE 1) nykyisen tien parantamista (VE 0+ ja 2) toteuttamiskelpoisempina vaihtoehtona. YVA-selostuksessa otettiin kattavasti huomioon hankkeen sosiaalisia vaikutuksia koskevat (teema 1) kansalaismielipiteet ja teema on keskeisesti mukana YVA-agendalla (taulukko 35).

Hankevastaava käsitteli kattavasti luontoon kohdistuvia ympäristövaikutuksia (Tielaitos 1996a, 11, 24–30, 41–46). Hankevastaava totesi, että erityisesti kokonaan uuden tielinjan rakentaminen (VE 1) aiheuttaa merkittäviä luontoon kohdistuvia ympäristövaikutuksia. Tästä näkökulmasta katsottuna vaihtoehtoja VE 0+ ja VE 2 pidettiin toteuttamiskelpoisempina. Luontoon kohdistuvat ympäristövaikutukset on selvitetty kiitettävästi. Näin ollen myös tätä teemaa (2) koskevat mielipiteet on otettu hyvin huomioon: teema oli mukana YVA-agendalla (taulukko 35).

YVA-selostuksessa käytiin läpi hankkeen liittyminen muihin hankkeisiin, muihin tiesuunnitelmiin sekä aiemmissa suunnitteluvaiheissa tehdyt päätökset (Tielaitos 1996a, 9–12). Liikenteen kasvuennusteista todettiin, että vuoteen 2015 mennessä liikenteen arvioidaan kasvavan noin puolitoistakertaiseksi. Hankkeen tarpeellisuus ja liikenne-ennusteet otettiin YVA-selostuksessa sellaisenaan suunnittelun lähtökohdiksi. Teeman käsittelyn ei katsottu olevan osa YVA-menettelyä, vaan se suljettiin YVA-agendan ulkopuolelle. Liikennesuunnittelua laajemmin, kuten hankkeen tarpeellisuutta tai liikennemääräennusteita, koskevia kansalaisnäkemyksiä (teema 3) ei käsitelty lainkaan. Näkemyksiä ei myöskään välitetty tiedoksi päätöksentekijöille. Näin ollen katsotaan, että teemaa käsiteltiin manipulatiivisesti (taulukko 35).

YVA-selostuksessa 0-vaihtoehtoa ei pidetty realistisena vaihtoehtona, koska silloin: ”*Tiejakso on koko osuudeltaan puutteellinen valtatielle asetettujen tavoitteiden osalta.*” (Tielaitos 1996a, 16). Hankevastaava jätti 0-vaihtoehdon YVA-selostuksessa varsinaisen tarkastelun ulkopuolelle. Kyseinen raja-esitys esitettiin jo YVA-ohjelmassa, jossa todettiin, ettei 0-vaihtoehto täytä tiesuunnittelun tavoitteita. Yhteysviranomaisen hyväksyi rajauksen YVA-ohjelmasta antamassaan lausunnossa. 0-vaihtoehtoa ei käsitelty YVA-selostuksessa. Teemaa koskevat kansalaismielipiteet (teema 4) jäivät ilman huomiota. Teemaa käsiteltiin toisin sanoen manipulatiivisesti (taulukko 35).

Arviointiselostuksessa nousi esille ristiriita hankkeesta yhtäältä ihmisille (teema 1) ja toisaalta luonnolle (teema 2) aiheutuvien ympäristövaikutusten välillä. Uuden tien rakentaminen koskemattomalle luontoalueelle aiheuttaisi haitallisia ympäristövaikutuksia, mutta samalla se säästäisi nykyisen tien varrella asuvia ihmisiä tien laajentamisen ja lisääntyvän liikenteen vaikutuksilta. Vastaavasti nykyisen tien parantaminen säästäisi yhtenäisiä luontoalueita, mutta heikentäisi merkittävästi nykyisen tien varrella asuvien ihmisten elinoloja ja asumisviihtyisyyttä. Hankevastaava keskittyi YVA-selostuksessa selvittämään kyseisiä vaikutuksia ja punnitsemaan eri tievaihtoehtoja suhteessa niihin.

12.3.4 Kirjalliset mielipiteet politiikkaverkoston areenana

Kirjallisia mielipiteitä leimaa kaikissa YVA-menettelyissä osallistumiskanavan muodollinen asema ja toimijoiden välisen vuorovaikutuksen puutteellisuus. Kirjalliset mielipiteet eivät täytä deliberatiivisen YVAn kaikkia kriteereitä. Tässäkin tapauksessa kirjalliset mielipiteet olivat ensisijaisesti kansalaisten kuulemisen areena. Vaikka osallistumista ei mitenkään rajattu ja areena oli lähtökohtaisesti kaikille avoin, käyttivät osallistumiskanavaa hyödyksi vain paikalliset toimijat, ennen kaikkea yksityishenkilöt sekä muutama yhdistys (taulukko 36). Tienvariasukkaiden vapaamuotoisesta organisoitumisesta YVA-menettelyssä ja osana politiikkaverkostoa kertoo se, että useaan mielipiteeseen oli koottu lähiasukkaita allekirjoittajiksi.

Taulukko 36. Kirjalliset mielipiteet YVA-ohjelmasta politiikkaverkoston areenana.

Toimijat	<ul style="list-style-type: none">• tienvariasukkaat ja maanomistajat aktiivisena• useita allekirjoittajia, toimijoiden omaehtoinen organisoituminen• ei hankkeen vaikutusalueen ulkopuolisia toimijoita• ei osallistumisen kasaantumista
Areena	<ul style="list-style-type: none">• lähtökohtaisesti avoin• institutionaalinen luonne, ei vuorovaikutusta• ensisijaisesti kansalaisten kuulemista• paikallisuus
Agenda	<ul style="list-style-type: none">• 0-vaihtoehdon kritiikki• näkemysten painottuminen hankkeen sosiaalisiin vaikutuksiin• ympäristövaikutusten polarisaatio• NIMBY-näkemykset YVA-agendalle

Agenda oli avoin, mutta kansalaisnäemykset painoutuivat ennen kaikkea hankkeen sosiaalisiin vaikutuksiin (taulukko 36). Tähän liittyen mielipiteissä kannatettiin uuteen maastokäytävään rakennettavaa uutta tielinjausta sen sijaan, että nykyistä asutuksen läheisyydessä kulkevaa tietä parannettaisiin. Mielipiteissä asetettiin luontovaikutukset ja ihmisten arkeen ja oloihin kohdistuvat vaikutukset vastakkain. Näkemykset olivat samansuuntaisia kuin hankevastaavan ja yhteysviranomaisen linjaukset.

Nämä kaksi mielipideteemaa, sosiaaliset vaikutukset sekä luontovaikutukset, pääsivät myös YVA-agendalle. Niiden osalta kirjalliset mielipiteet edustivat politiikkaverkostomalli 1:n mukaista ideaa, joskin näillä näkemyksillä on myös NIMBY-mielipiteiden leima. Yhteysviranomainen ja hankevastaava

toisin sanoen antoi kansalaisten puhua YVA-agendalla teemoista, jotka yhtäältä olivat linjassa näiden avaintoimijoiden näkemysten kanssa ja toisaalta edustivat intressipohjaisia näkemyksiä. Kansalaisille pyrittiin antamaan verkostossa tietty rooli. Muutoin kirjallisissa mielipiteissä esiintyneitä kansalaisnäkemyksiä käsiteltiin manipulatiivisesti: tältä osin verkosto oli interventiotiede 4:n mukainen.

12.4 Puhelinkysely

12.4.1 Kyselyn toteutus ja keskeiset tulokset

YVA-menettelyn aikana hankevastaava pyrki ylläpitämään jatkuvaa vuoropuhelua tieosuuden lähiasukkaiden kanssa (Tielaitos 1996a, 14). Samoin nähtiin tarpeelliseksi koota ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä kansalaisten näkemyksiä alueen ja tienkäytön nykytilasta sekä tien parantamiseen liittyvistä vaihtoehdoista. Tätä varten hankevastaava antoi Puohiniemi Ky:lle toimeksiannon puhelinkyselystä. Kysely toteutettiin kesäkuun 1996 alussa ja sen otos oli 102 henkilöä. Kohderyhmä muodostui Toivakan ja Jyväskylän maalaiskunnan alueen kahdesta väestöryhmästä: alueen vakituista asukkaista (70 % haastatelluista) ja kesäasukkaista (30 %). Vastaajissa oli yhtä paljon miehiä ja naisia, samoin alle ja yli 40-vuotiaita oli yhtä paljon. Maantieteellisesti haastatellut sijoittuivat tasaisesti tieosuuden eri osiin. (Puohiniemi 1996, 1–2; Tielaitos 1996a, 15.)

Kartoitettaessa vastaajien näkemyksiä alueen nykytilasta korostui kolme seikkaa. Ensinnäkin merkittävä enemmistö vastaajista piti tieosuuden lähiseutua viihtyisänä, puhtaana ja luonnonkauniina alueena ja asuinseutuna, joka tarjoaa runsaasti virkistysmahdollisuuksia sekä hyvät mahdollisuudet erityisesti maa- ja metsätalouden harjoittamiseen. Toiseksi alueen kulkuyhteyksiä pidettiin hyvinä, tosin joukkoliikennettä moitittiin. Nykyinen tiestö toisin sanoen tarjosi vastaajien mielestä riittävät kulkuyhteydet. Kolmanneksi tien turvallisuus koettiin erityisesti kevyen liikenteen ja jalankulkijoiden osalta puutteelliseksi. Autoilijoiden turvallisuuden osalta näkemykset menivät tasan: osa piti tieosuutta turvallisena, osa vaarallisena myös autoilijoille. Muutoin valtatiellä ei koettu olevan haitallisia vaikutuksia alueen ihmisten terveyteen. (Puohiniemi 1996, 5–7, 18.)

Hankkeen eri toteutusvaihtoehdoista vastaajien näkemykset jakautuivat voimakkaasti. Nykyisen tien parantaminen (VE 0+) ja uusi läntinen tielinjaus (VE 1) saivat molemmat laajalti kannatusta. Huonoimpana vaihtoehtona pidettiin selvästi sitä, että tieosuudelle ei tehtäisi mitään. Uutta tielinjausta kannattivat ennen kaikkea nykyisen tien läheisyydessä asuvat, joille 0+ -vaihtoehto aiheuttaisi eniten ympäristövaikutuksia. Mitään selkeätä asukkaiden suosikkivaihtoehtoa puhelinkysely ei kuitenkaan tuottanut. (Puohiniemi 1996, 9–13, 18.)

Vastaajilla oli verraten hyvä käsitys hankkeen suunnittelusta sekä omista osallistumismahdollisuuksistaan. Peräti 89 % vastaajista oli tietoinen käynnissä olevasta YVA-menettelystä ja 76 % kertoi tuntevansa käsiteltävinä olevat hankevaihtoehdot. Neljä viidestä tiesi myös hankkeeseen liittyvät yleisöti-

laisuudet asukkaiden osallistumismahdollisuutena. Tosin vain kolmannes vastaajista aikoi itse osallistua tilaisuuksiin. (Puohiniemi 1996, 7–8, 19.)

12.4.2 Puhelinkysely osallistumisareenana

Kysely edusti formaalia osallistumistapaa, jonka tavoitteeksi hankevastaava oli asettanut ennen kaikkea tiedon kokoamisen. Tienvariasukkaat eivät olleet tiedotuksen kohteena vaan aktiivisia tiedon tuottajia. Osallistumiskeinona asukkaille järjestetty kysely oli yksisuuntainen eikä siihen sisältynyt vuorovaikutusta YVAN eri toimijoiden välillä (taulukko 37). Areena ei ollut kaikille avoin, mutta kyselyn otos oli edustava hankkeen vaikutusalueen kannalta sekä ikä- ja sukupuolijakaumaltaan. Otos sisälsi myös alueen kesäasukkaita, joita on muutoin vaikea tavoittaa YVA-menettelyssä.

Taulukko 37. Puhelinkysely politiikkaverkoston areenana.

Toimijat	<ul style="list-style-type: none"> • edustava otos tienvariasukkaista • asukkaat tiedontuottajan roolissa • myös kesäasukkaat mukana YVA-menettelyssä • muilla YVA-toimijoilla ei roolia
Areena	<ul style="list-style-type: none"> • kohdennettu osallistumismahdollisuus • yksisuuntainen areena, ei vuorovaikutusta • muodollisuus
Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • strukturoitu agenda • nykytilan kartoitus • vaihtoehtotarkastelu • osallistumismahdollisuuksien ja YVAN arvioiminen

Kysely edusti yksiselitteisesti politiikkaverkostomallia 2, jossa YVA nähdään teknisenä tiedonkeruuprosessina. Osallistumiseen ei liity vuorovaikutusta tai arvopohjaisen neuvotteluprosessin piirteitä. Kyselyllä kartoitettiin kansalaisten näkemyksiä, jotka välittyivät lähinnä hankevastaavan tietoon ja hyödynnettäväksi. Tällaisessa osallistumisessa tosin kansalaiset eivät voi mitenkään varmistua siitä, onko osallistumisella minkäänlaista vaikuttavuutta. Osallistumisen tasolla kysely edusti kuulemista – deliberatiivisen YVAN kriteereitä se ei täyttänyt.

12.5 YVA-ryhmä

12.5.1 Ryhmän tarkoitus ja kokoonpano

Hankevastaava organisoivat YVA-menettelyn yhteydessä kolme erilaista ryhmää. Arviointimenettelyä ohjasi hankeryhmä, jossa olivat edustettuna hankevastaava, yhteysviranomainen, Keski-Suomen liitto, kohdekunnat sekä hankevastaavan käyttämä konsulttitoimisto. Käytännön arviointityötä edistettiin ja suunniteltiin erityisessä suunnitteluryhmässä, jossa vaikuttivat hankevastaavan ja konsultin edustajat. Hankeryhmä kokoontui YVA-menettelyn aikana kolme kertaa ja suunnitteluryhmä neljä kertaa. (Tielaitos 1996a, 13–14.)

Näiden kahden ryhmän lisäksi esimerkkihankkeessa perustettiin vielä erillinen ”YVA-ryhmä”, johon haluttiin kahta muuta ryhmää laajempi edustus. Pienryhmätoiminnalla tavoiteltiin välitöntä ja vuorovaikutteista yhteistyötä suunnittelijoiden, asukkaiden ja viranomaisten välille (Tielaitos 1996a, 14). Samalla YVA-ryhmästä syntyi yksi kansalaisosallistumisen ja -vaikuttamisen kanava. YVA-ryhmässä olivat edustettuna: 1) hankevastaava Keski-Suomen tiepiiri; 2) yhteysviranomainen Keski-Suomen ympäristökeskus; 3) Keski-Suomen liitto; 4) Keski-Suomen museo; 5) Jyväskylän maalaiskunta; 6) Toivakan kunta; 7) tienvarsiasukkaat; 8) luonnonsuojeluyhdistyksiä ja 9) hankevastaavan käyttämät konsultit LT-Jyväskylä Oy, Arkkitehtitoimisto Kauko Lahti Ky sekä Puohiniemi Ky (ks. ryhmän kokoonpano henkilötarkkuudella Tielaitos 1996a, 13).

Idea ryhmän perustamiseen tuli hankevastaavan palkkaamalta LT-Konsultit Oy:ltä, joka pyrki toiminnassaan korostamaan moniäänistä suunnittelutapaa ja oli käyttänyt vastaavaa ideaa aiemminkin (Helenius-Kalavainen 2007). YVA-ryhmällä ei ollut muodollista päätösvaltaa YVA-menettelyssä: se oli ensisijaisesti tiedonvaihtoa ja keskeisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta edistävä foorumi. Ryhmän tavoitteeksi asetettiin vaikutusarviointien ohjaus ja monipuolisten näkemysten kokoaminen YVAan. Ryhmän toisin sanoen toivottiin edistävän paikallisen maallikotiedon välittymistä arviointimenettelyyn ja eri hankevaihtoehtojen arviointiin.

YVA-ryhmään kuului kahdeksan asukkaiden edustajaa sekä kaksi luonnonsuojeluyhdistyksen edustajaa (Tielaitos 1996a, 13). Tienvarren asukkaat valitsivat itse edustajat ryhmään siten, että koko tieosuus tuli kattavasti edustetuksi. Maanomistus ei ollut ryhmän jäsenyyden kriteerinä. Linkkinä toimivat kyläyhdistykset, jotka käytännössä vastasivat edustajien valinnasta. YVA-ryhmän toimintaan liittyi siis myös edustuksellista osallistumista, sillä asukasedustajien katsottiin edustavan myös paikallisia yhdistyksiä. (Helenius-Kalavainen 2007.)

12.5.2 Ryhmän toiminta ja osallistumisen vaikuttavuus

YVA-ryhmä kokoontui YVA-menettelyn aikana kaksi kertaa, ensin elokuussa ja sitten lokakuussa 1996. Ensimmäisen tapaamisen pääteema oli alueen ympäristön ja maankäytön nykytila sekä vaihtoehtotar-

kastelussa korostuvat vertailutekijät. Asukasedustajilta toivottiin näkemyksiä tien läheisyydessä asuvien arjesta ja tien käytöstä. Asiantuntijoiden tekemien luontovaikutusten rinnalle haluttiin ”ihmisenäkökulmaa” (Helenius-Kalavainen 2007). Toisessa tapaamisessa päähuomio kohdentui vaihtoehtovertailuun, jota käsiteltiin konsultin laatiman vertailutaulukon pohjalta. Ryhmän jäsenille annettiin myös mahdollisuus kommentoida asioiden esitystapaa YVA-selostuksessa. (Tielaitos 1996a, 14–15.) YVA-ryhmän kokouksia kuvattiin välittömiksi ja vuorovaikutteisiksi tapaamisiksi (Helenius-Kalavainen 2007; Tielaitos 1996a, 14). Tunnelma ja henki ryhmän kokouksissa olivat hyvä, toimijoiden välillä ei ollut epäluuloja tai voimakkaita ristiriitoja.

Vuoropuhelu asukkaiden kanssa YVA-ryhmässä suuntasi vaikutusten arviointia kansalaisten toimimaan suuntaan ja tienvarren asukkaille ja maanomistajille tärkeisiin teemoihin. YVA-ryhmä edesauttoi osaltaan sitä, että YVA-menettelyyn ja vaikutusten arviointiin saatiin laajasti erilaiset näkökulmat mukaan. Erityisesti ryhmän asukasedustajien osallistumisella oli vaikuttavuutta siihen, että perustiedot ihmisten asuinoloista, liikkumisesta ja maankäytöstä tieosuudella tulivat huomioiduksi YVA:ssa. Tämä nosti esimerkiksi tienkäytön turvallisuuden ja meluhaitat näkyvään rooliin. (Helenius-Kalavainen 2007.) Osallistumisen vaikuttavuutta edesauttoi se, että rakenteena YVA-ryhmän kaltainen järjestely avaa asukasedustajille pääsyn suunnittelun ytimeen. Osallistumisen areenana YVA-ryhmä oli tehokas, sillä siinä olivat edustettuina kaikki keskeiset toimijat, sille oli varattu oma rooli kyseisen YVA-menettelyn organisaatiossa ja asiat tuotiin ryhmän käsiteltäväksi oikeaan aikaan – ryhmä todella pystyi vaikuttamaan YVAN toteutukseen.

12.5.3 YVA-ryhmä politiikkaverkoston areenana

YVA-ryhmän toimintaa leimasi avoin ja tasavertainen vuoropuhelu eri toimijoiden välillä. Tämä vahvisti myös ryhmän jäsenten motivaatiota osallistumiseen. Ryhmän kitkattomaan toimintaan lienee keskeisesti vaikuttanut se, että kaikki osapuolet kokivat aidosti hyötyvänsä ryhmän jäsenyydestä. YVA-ryhmässä toimijoiden väliset valtasuhteet eivät vääristyneet, vaan verkoston sisäisessä rakenteessa korostui tasavertaisuus (taulukko 38). Tämän lisäksi hankkeen keskeisistä ympäristövaikutuksista oltiin samaa mieltä: tien pohjoisosassa korostuivat sosiaaliset vaikutukset ja etelässä luontovaikutukset. Tämä luonnollisesti edesauttoi ryhmän toimintaa ja edisti konsensusta hankkeen vaikutusten arvioimisesta ja vaihtoehtotarjasteluista.

Vaikka verkoston areenat oli varattu vain ryhmän jäsenille, liittyi verkoston toimijuuteen edustuksellisuuden kautta laajempi osallisuus: kyläyhdistysten edustajat välittivät ryhmän toimintaan laajalti lähiasukkaiden näkemyksiä (taulukko 38). Ryhmän toiminnan kannalta agendan rajaus keskeisiin ja sen hetkisen suunnitteluvaiheen kannalta olennaisiin teemoihin vaikutti toimivalta. Agendan rajaus ei toisin sanoen lamaannuttanut verkoston toimintaa eikä aiheuttanut osallistujien keskuudessa kritiikkiä. Keskustelu pysyi käsiteltävissä kysymyksissä eikä rönsyillyt rajausten ulkopuolelle. Myös asukasedustajat kykenivät tuottamaan oman kontribuutionsa aina käsiteltäviin teemoihin. Verkoston toiminta edusti

Taulukko 38. YVA-ryhmä politiikkaverkoston areenana.

Toimijat	<ul style="list-style-type: none"> • suunnittelun keskeiset toimijat • asukasedustus yhdistysten kautta, edustuksellisuus • edustajien omatoiminen valinta • ei valtasuhteiden epäsymmetriaa toimijoiden välillä
Areena	<ul style="list-style-type: none"> • ryhmän jäsenyys osallistumisen edellytyksenä • tiivis ryhmätyöskentely • kaksisuuntainen vuorovaikutus • kytkeytyminen suunnittelun ytimeen
Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • kokouksissa etukäteen määritellyt pääteemat • agendan kytkeminen YVA-menettelyn etenemiseen • hankevastaavan ohjaama agenda • kansalaisnäkemykset mukana suunnittelussa

politiikkaverkostomalli 1:n ideaa: ryhmän toiminta perustui arvopainotteiseen ja tasavertaiseen keskusteluun, jossa toimijoiden väliset suhteet rakentuvat kumppanuuteen. Asioita suunniteltiin yhdessä ja asiantuntijatiedon rinnalla maallikoiden paikallistuntemus sai tärkeän roolin. Deliberatiivisen YVA:n kriteereistä YVA-ryhmä täytti käytännössä kaikki. Ensinnäkin asioiden käsittely oli kollektiivista ja asukasedustajat saivat tuoda omat näkemyksensä käsiteltäviin kysymyksiin, toiseksi osallistujat edustivat laajalti hankkeen vaikutusalueita ja ryhmän jäseniä käsiteltiin tasapuolisesti ja kolmanneksi ryhmän toiminta perustui deliberatiiviseen keskusteluun.

12.6 Tiedotustilaisuudet vaikutusten arvioinneista

12.6.1 Tilaisuuksien tavoite ja ennakkotiedottaminen

Osana YVA-menettelyn aikaista vuoropuhelua ja tiedotusta hankevastaava järjesti kaksi tiedotustilaisuutta Oravasaaren nuorisoseuran talolla. Ensimmäisen tilaisuuden (29.5.1996) tavoitteena oli tiedottaa selvitystyön tavoitteista, vertailtavista vaihtoehdoista sekä aikataulusta (Tielaitos 1996a, 14). Kun edellinen yleisötilaisuus oli ollut marraskuun alussa 1995, koki hankevastaava ilmeisesti tarvetta järjestää kevään aikana edes yksi yleisötilaisuus, jotta jatkuvan vuoropuhelun idea toteutuu. Toinen tiedotusti-

tilaisuus järjestettiin 1.10.1996, kun hankkeen perusselvitykset olivat valmistuneet. Tämän tilaisuuden tavoitteena oli tiedottaa perusselvitysten ja siihenastisten arviointien tuloksista. Tilaisuus oli ajoitettu siten, että se palveli valmistuvaa YVA-selostusta. Hankevastaavan lisäksi tilaisuuksissa oli paikalla konsultin ja yhteysviranomaisen edustajat. (Tielaitos 1996a, 14.)

Tilaisuuksista ilmoitettiin maakuntalehti Keskiuomalaisessa. Tämän lisäksi muutamat lehdet aktivoituivat myös uutisoimaan käynnissä olevaa YVA-menettelyä, ja siinä samalla kyseisiä yleisötilaisuuksia. Erityisesti paikallislehti Wessmannista muodostui aktiivinen hankkeen ja YVA-menettelyn uutisoija ja keskustelun ylläpitäjä (Helenius-Kalavainen 2007). Mitään erillisiä kutsuja ei tilaisuuksiin lähetetty. Osallistumisaktiivisuus säilyi edelleen tienvarsiusukkaiden keskuudessa korkeana. Useissa lähteissä (esim. Helenius-Kalavainen 2007; Mikkonen 2002; Tielaitos 1996a) viitataan siihen, että tilaisuuksissa oli runsaasti yleisöä, mutta tarkkoja osallistujamääriä ei ole kirjattu mihinkään dokumenttiin. Tiehankkeen tärkeys oli ilmeisen keskeinen syy asukkaiden aktiivisuuteen: tien uusiminen vaikuttaisi asukkaiden arkipäivään merkittävästi ja asukkaat pyrkivät hyödyntämään kaikki heille tarjotut osallistumis- ja vaikuttamiskanavat.

12.6.2 Tiedotustilaisuudet osallistumisareenana

Molemmat yleisötilaisuudet olivat leimallisesti tiedotustilaisuuksia. Niiden tavoite oli kertoa tienvarsiusukkaille hankkeen suunnittelun ja YVA-menettelyn etenemisestä. Asukkaat ottivat edelleen aktiivisesti osaa tilaisuuksiin, mutta heille jäi ensisijaisesti tiedotuskohteen rooli (taulukko 39). Tilaisuudet eivät edustaneet YVAssa keskeistä osallistumisen kanavaa: kansalaismielipiteiden välittyminen kanaivoitui ennemminkin YVA-ohjelmasta järjestettyyn tilaisuuteen, YVA-ryhmään, puhelinkyselyyn sekä ennen kaikkea kirjallisiin mielipiteisiin YVA-ohjelmasta ja -selostuksesta. Tiedonkulku on toki tärkeä osa YVA-menettelyä ja siinä tarkoituksessa nämä tilaisuudet toimivat hyvin. Tosin hankevastaava toteaa YVA-selostuksessa (Tielaitos 1996a, 149), että asukkaat ottivat aktiivisesti osaa keskusteluun esimerkiksi perusselvitysten riittävydestä. Tilaisuuksissa syntyi siis myös kahdensuuntaista vuorovaikutusta, mutta pääpaino oli hankevastaavan ja konsultin esityksissä.

Tilaisuuksiin osallistumista ei millään tavoin rajattu, areenat olivat siis avoimia kaikille toimijoille (taulukko 39). Formaartiltaan tilaisuudet olivat perinteisiä tiedotustilaisuuksia. Agenda määräytyi pitkälti YVA-menettelyn sen hetkisiin teemoihin: tavoitteena oli tiedottaa ja käydä keskustelua ajankohtaisista selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista sekä hankevaihtoehdoista. Käytettävissä olevista lähteistä ei käy ilmi, mitä teemoja kansalaiset nostivat esiin omissa puheenvuoroissaan tai miten tiukasti hankevastaava pyrki rajaamaan yleisöpuheenvuoroja. YVA-menettelyn aikana järjestetyt tiedotustilaisuudet edustivat molemmat lähinnä politiikkaverkostomalli 3:n kaltaista osallistumistapaa. Tilaisuudet olivat ensisijaisesti valistusajattelun mukaista tiedottamista ja YVA ensisijaisesti tiedotusinstrumentti. Tilaisuudet kyllä lisäsivät YVAn tavoitteiden mukaisesti kansalaisten tiedonsaantia, mutta ne eivät edustaneet vuorovai-

Taulukko 39. Tiedotustilaisuudet politiikkaverkoston areenana.

Toimijat	<ul style="list-style-type: none"> • hankevastaava keskeinen toimija • aktiiviset tienvarsiasukkaat • kansalaisilla ensisijaisesti tiedotuskohteen rooli
Areena	<ul style="list-style-type: none"> • avoin yleisötilaisuus, ei osallistumisen rajausta • perinteinen tiedotustilaisuuden formaatti • kevyt ennakkotiedottaminen • pääpaino tiedotuksessa, rinnalla myös vuorovaikutusta • vuoropuhelun ylläpito YVA-menettelyn edetessä
Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • YVAn etenemisen mukaisesti määräytyvä agenda • ensisijaisesti hankevastaavan tuottamaa ja kokoamaa tietoa • kansalaisnäkemykset sivuroolissa • hankkeen ympäristövaikutusten polarisaatio ja hankevaihtoehdot

lutteista osallistumista. Keskustelu ja jonkinlainen kansalaisten kuuleminen toki mahdollistui (politiikkaverkostomalli 2), mutta osallistuminen ei yltänyt kumppanuuden tasolle. Deliberatiivisen YVAn kriteerit jäivät räyhtymättä.

12.7 YVA-selostuksesta esitetyt kirjalliset mielipiteet

12.7.1 Uusi vaihtoehto mukaan suunnitteluun

YVA-selostuksen valmistuttua vuoden 1996 lopussa muuttui hankkeen suunnittelutilanne ja vaihtoehtotarkastelu. YVA-selostuksessa otettiin alkuperäisten vaihtoehtojen 0+ ja VE1 rinnalle kolmas vertailtava vaihtoehto (VE2). VE2 noudattaa hankkeen eteläisellä osalla, jossa uuden tielinjan luontoon kohdistuvat luontovaikutukset oletetaan suurimmiksi, vaihtoehtoa 0+. Hankkeen keski- ja pohjoisosassa, jossa vanhan tielinjan leventämisen asutukselle aiheuttamat haitat oletetaan vakavimmiksi, VE2 noudattaa uutta maastokäytävää hyödyntävää vaihtoehtoa 1. Uutta hankevaihtoehtoa voi pitää kompromissiratkaisuna, joka pyrki minimoimaan sekä hankkeen haittoja luonnonympäristölle että ihmisten asuinympäristölle. VE2 yhdisti kaksi jo suunnittelussa olemassa ollutta vaihtoehtoa poimien niistä parhaat palat.²²²

²²² Keski-Suomen tiepiirille VE2 oli sopiva kompromissi eritoten siksi, että siinä säilyi lähtökohdaksi otettu uusi tielinjaus tieosuuden pohjoispäässä. Vastaavasti tieosuuden eteläosassa uuden tielinjauksen luontovaikutukset

Hankevastaava tiedosti hyvin kahden päävaihtoehdon välisen jännitteen ja molempiin liittyvät merkittävät, tosin keskenään erilaiset ympäristövaikutukset. YVAN ja kansalaisosallistumisen vaikutuksesta hankkeen muotoutumiseen kertoo se, että hankevastaava kykeni reagoimaan kesken YVA-menettelyä vaihtoehtotarkasteluun. Vaikka VE2 ei ollut mikään radikaali asia hankevastaavalle, se oli esimerkiksi kansalaisosallistumisen kannalta merkittävä muutos vaihtoehtotarkastelussa ja hankkeen muotoutumisessa. YVAN ja kansalaisosallistumisen vaikutus VE2:n syntyymiseen on kiistaton. YVAssa arvioitujen ympäristövaikutusten ja niiden välisen vertailun sekä YVAssa koottujen kansalaisnäkemysten kautta selkiytyi kuva vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista. Uudessa hankevaihtoehdossa näkyi eri toimijoiden kädenjälki: siinä oli huomioitu yhtäältä YVAssa kootut kansalaismielipiteet ja toisaalta tehdyt selvitykset.

Uuden hankevaihtoehdon lanseerannut YVA-selostus oli nähtävillä mielipiteiden ja lausuntojen esittämistä varten 3.1.–14.2.1997 välisen ajan. Arviointiselostuksesta annettiin yhteysviranomaiselle vain 9 kirjallista mielipidettä, joista 7 oli yksityishenkilöiden allekirjoittamia.²²³ Yhdistyksistä kirjallisen mielipiteen jättivät Suomen luonnonsuojeluliiton Keski-Suomen piiri sekä Oravasaaren Kylätoimikunta, jonka mielipiteen oli allekirjoittanut peräti 116 kylän asukasta. Paikallisten asukkaiden vapaamuotoinen organisoituminen sai siis tässä YVA-menettelyn vaiheessa jatkoa: kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuutta pyrittiin edesauttamaan määrävaikuttamisella. Vaikka kirjallisten mielipiteiden määrä väheni, voidaan lähiasukkaiden osallistumisaktiivisuutta pitää edelleen korkeana.

12.7.2 Mielipiteiden kuvaus

Lähes kaikissa mielipiteissä otettiin kantaa jonkin tietyn suunnitteluvaihtoehdon puolesta, jota pyrittiin erilaisin argumentein puolustamaan. Suurimmassa osassa mielipiteistä korostettiin hankkeen mahdollisia sosiaalisia vaikutuksia (teema 1). Tämä teema liittyi erityisesti mielipiteisiin, joissa vastustettiin suunnitelmia nykyisen tien parantamisesta (VE 0+). Lähes samoilla perusteilla tosin vastustettiin myös VE 1:ä, sen vaatiman uuden Viisarimäkeen rakennettavan liittymän takia. Myös hankkeen luontoon kohdistuvia vaikutuksia korostettiin (teema 2). Näiden vaikutusten esiin tuominen näyttäisi joissakin tapauksissa liittyvän uuden tielinjauksen vastustamiseen. Tiesuunnittelun menettelytapoja (teema 3) kritisoivissa mielipiteissä nähtiin, että koko hankkeen tarpeellisuuden perustelu ja suunnittelun reunaehdot pohjautuvat Tielaitoksen itsensä asettamiin tavoitteisiin. Kritiikin mukaan suunnittelun apuvälineiksi tarkoitettut tekniset ohjearvot eivät voi korvata poliittista päätöstä hankkeen tavoitteista ja tarpeellisuudesta.

näyttäytyivät niin merkittävänä, että olisi ollut uskaliaasta lähteä edistämään uutta maastokäytävää tarvitsevaa tielinjausta. Vaikka kyseessä oli siis uusi vaihtoehto, se ei hankevastaavan näkövinkelistä haastanut tiesuunnittelun päälinjoja tai esimerkiksi hankkeen taloudellisia reunaehtoja.

223 Näistä kaksi oli perikunnan nimissä laadittuja.

Taulukko 40. Tielaitoksen YVA-selostuksesta jätetyissä mielipiteissä esiintyneet teemat.

Teema	Kansalaiset	Yhdistykset	Yhteensä
1. Sosiaaliset vaikutukset	6	1	7
2. Luontovaikutukset	2	1	3
3. Tiesuunnittelun menettelytapoja koskeva kritiikki	2	1	3
4. Hankkeen taloudellinen kannattavuus	2	1	3

Kolmessa mielipiteessä tuotiin esille uuden tielinjauksen kalleus verrattuna vanhan tien parantamiseen (teema 4). Teemat ja niiden esiintyminen kirjallisissa mielipiteissä on koottu taulukkoon 40.

TEEMA 1. SOSIAALISET VAIKUTUKSET

Kyseisen teeman mielipiteissä korostettiin tien rakentamisen tai parantamisen vaikutuksia ihmisten asuinviihtyvyyteen, elinoloihin, terveyteen, sekä asuntojen ja tonttien hintoihin. Myös maisemavaikutuksia sekä vaikutuksia kulttuuriperintöön tuotiin esiin. Suurimmassa osassa kyseisiä mielipiteitä vastustettiin vaihtoehtoa 0+ eli nykyisen tien parantamista ja kannatettiin uutta tielinjausta.

”VE0+ tuhoaa koko kylän maisemakokonaisuuden ja aiheuttaa huomattavia melu-, värinä-, saaste-, ym. ympäristöhaittoja kylän asutukselle. VE1 siirtää ohikulkuliikenteen kylän ulkopuolelle, jolloin nykyisestä valtatiestä tulee rauhallinen paikallistie ja liikennehaitat vähenevät oleellisesti.”
Yks.

TEEMA 2. LUONTOVAIKUTUKSET

Kyseisissä mielipiteissä kritisoitiin uusia tielinjauksia ja korostettiin mahdollisen uuden tielinjauksen haitallisia ympäristövaikutuksia. Teemaan liittyvät näkemykset korostivat sosiaalisten vaikutusten sijaan hankkeen luontovaikutuksia. Argumenteissa esiintyivät erämaa-alueet, pienvesialueet, lehtoalue sekä liito-oravien elinalue.

TEEMA 3. TIESUUNNITTELUN MENETTELYTAPOJA KOSKEVA KRITIIKKI

Mielipiteen mukaan tiesuunnittelun perustana olevat tavoitteet ovat vain suunnittelun apuvälineitä. Niitä ei voi automaattisesti käyttää suunnittelun reunaehtoina, eivätkä ne voi sitoa kunnallisia elimiä tai alueellisia viranomaisia. Näin ollen esimerkiksi 0-vaihtoehtoa ei tule sulkea tarkastelun ulkopuolelle sillä perusteella, että tielaitos on omissa suunnitelmissaan päätenyt nostamaan tieosuuden nopeusrajoitusta.

Kärkevimmin tiesuunnittelun perusteita kritisoi Suomen luonnonsuojeluliiton Keski-Suomen piiri. Heidän mielipiteessään arvosteltiin ankarasti sitä, että Tielaitos perustelee hankkeen tarpeellisuutta itse asettamallaan suunnittelutavoitteilla. Yksityishenkilöiden mielipiteissä epäiltiin liikenteen kasvuennusteiden paikkansa pitävyyttä ja tarkasteltavan ajanjakson mielekkyyttä.²²⁴

TEEMA 4. HANKKEEN TALOUDELLINEN KANNATTAVUUS

Teemaan kuuluvissa mielipiteissä vastustettiin uusien tielinjojen tekemistä niiden kalleuden perusteella. Lisäksi muutamissa mielipiteissä kyseenalaistettiin YVA-selostuksessa esitettyjä taloudellisia analyysejä, joiden mukaan vaihtoehto 0+ on taloudellisesti kannattavin. Eräissä mielipiteissä kritisoitiin sitä, että taloudellista kannattavuutta ei voi arvioida ilman, että määritellään se, kenen näkökulmasta arvio tehdään.

12.7.3 Mielipiteiden vaikuttavuus yhteysviranomaisen lausuntoon

Keski-Suomen ympäristökeskus kävi seitsemänsivuisessa lausunnossaan läpi hankkeen YVA-menettelyn soveltamisen perusteluja ja suunnitteluhistoriaa, arviointiselostuksesta kuulemisen aikataulun ja listasi YVA-selostusta kommentoineet tahot. Tämän jälkeen yhteysviranomainen arvioi hankkeen keskeisiä ympäristövaikutuksia teemoittain. Yhteysviranomainen ei arvioinut kovinkaan laajasti tai seikkaperäisesti itse YVA-selostusta. Yleisesti yhteysviranomainen totesi, että: ”Ympäristökeskus katsoo, että arviointiselostus täyttää YVA-lain (468/94) asettamat vaatimukset ja tarjoaa hyvän tiedollisen pohjan tievaihtoehtojen valinnalle ja sen jatkosuunnittelulle.” (KSU 1997, 6).

Yhteysviranomainen oli ottanut itselleen koko YVA-menettelyn ajan aktiivisen roolin ja osallistunut keskusteluun tien eri linjausvaihtoehdoista. Tässä vaiheessa YVA-menettelyä yhteysviranomaisen rooli myös aktiivisena suunnittelijana, ei pelkästään YVA-menettelyn valvojana taikka sitä arvioivana viranomaisena, konkretisoitui. Ympäristökeskus arvioi omassa lausunnossaan hankkeen eri toteuttamismallien ympäristövaikutuksia suhteessa vesiin, ihmisten elinoloihin, luonnonolosuhteisiin, yhdyskuntarakenteeseen sekä muinaismuistoihin ja kulttuuriperintöön (KSU 1997). Lausuntonsa päätteeksi ympäristökeskus esitti kannanoton hankkeen vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuudesta, jossa yhteysviranomainen päätyi puoltamaan kokonaan uuden VE 1 mukaisen tielinjauksen rakentamista. ”Vaihtoehto 0+ on erittäin haitallinen eikä vaihtoehto kaksikaan riittävästi poista nykyisen valtatievarrella asuville ihmisille kohdistuvia haittoja. Ympäristökeskus suosittaa tien linjaamista koko matkalla nykyisen tien länsipuolelle vaihtoehdon 1 mukaisesti...” (KSU 1997, 7). Ristiriita vanhan tien leventämisestä ihmisille ja

224 Mielipiteisiin liittyi epäily siitä, että liikenne tulee kasvamaan vielä arvioitua nopeammin. Näin ollen VE 0+ tarjoaisi vain väliaikaisen ratkaisun, ja uusi tielinja jouduttaisiin rakentamaan joka tapauksessa. On myös huomattava, että kriittiset näkemykset eivät kohdistuneet YVA-menettelyyn vaan yleisemmin tiesuunnittelun toimintatapoihin sekä suunnittelun pohjana oleviin arvoihin ja näkemyksiin.

kokonaan uuden tielinjauksen rakentamisen luonnolle aiheutuvien ympäristövaikutusten välillä muodosti keskeisen jännitteen ja vertailutilanteen yhteysviranomaisen lausunnossa. Tievaihtoehtoja koskevassa kannanotossaan yhteysviranomainen päätyi korostamaan ihmisiin kohdistuvia ympäristövaikutuksia, ja näin ollen kannattamaan kokonaan uuden tielinjauksen rakentamista.

Kuten YVA-ohjelmasta antamassaan lausunnossa, tässäkin lausunnossa yhteysviranomainen käytti säästeliäästi kansalaisten esittämiä näkemyksiä oman lausuntonsa tukena tai taustamateriaalina. Kansalaisnäkemukset pääsivät esille lähinnä ihmisten elinoloihin liittyviä ympäristövaikutuksia käsiteltäessä. YVA-selostuksessa annetussa lausunnossa ei ollut minkäänlaista tiivistelmää tai liitettä kansalaisten esittämistä näkemyksistä. Käsitellessään eri teemoja yhteysviranomainen viittasi ennemminkin asian tuntijatahojen antamiin lausuntoihin kuin kansalaisten antamiin kirjallisiin mielipiteisiin. Sen sijaan yhteysviranomainen korosti hankkeen vaikutusalueen asukkaiden aktiivisuutta ja perusteli omaa kannanmuodostustaan uuden tielinjauksen puolesta eritoten 0+ -vaihtoehdon merkittävillä sosiaalisilla vaikutuksilla.

Ihmisiin kohdistuvat (sosiaaliset) ympäristövaikutukset otettiin yhteysviranomaisen lausunnossa laajasti huomioon. Sosiaalisia vaikutuksia käsiteltiin useissa yhteysviranomaisen lausunnon osissa. Yhteysviranomainen piti ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia (teema 1) hankkeen merkittävimpinä ympäristövaikutuksina ja asettui kannattamaan vaihtoehtoa, joka minimoisi kyseisiä vaikutuksia. Teema oli koko YVA-menettelyn kannalta keskeinen ja pääsi mukaan YVA-agendalle (taulukko 41).

Luontoon kohdistuvia ympäristövaikutuksia käsiteltiin yhteysviranomaisen lausunnossa laajasti ympäristövaikutusten arviointimenettelyn perusteista sekä vaikutuksia vesiin ja luonnonolosuhteisiin käsitellessä lausunnon osissa. Yhteysviranomainen esitti joitakin tarkennuksia uutta tielinjausta koskeviin ympäristövaikutuksiin ja esitti näkemyksiä siitä, miten luontoon kohdistuvia vaikutuksia tulee vähentää. Tämän lisäksi yhteysviranomainen esitti joitakin jatkosuunnittelutarpeita, jotka tähtäävät luontoon kohdistuvien ympäristövaikutusten minimoimiseen. Kansalaisten luontovaikutuksiin liittyneet näkemykset (teema 2) olivat mukana YVA-agendalla (taulukko 41).

Taulukko 41. Mielipiteiden vaikuttavuus ympäristökeskuksen lausuntoon YVA-selostuksesta.

Teema	Mukana YVA-agendalla	Tiedoksi päätöksentekijöille	Manipulatiivinen käsittely
1. Sosiaaliset vaikutukset	X		
2. Luontovaikutukset	X		
3. Tiesuunnittelun menettelytapa koskeva kritiikki			X
4. Hankkeen taloudellinen kannattavuus			X

Sen sijaan kirjallisissa mielipiteissä esitettyjä näkemyksiä tiesuunnittelusta ja sen lähtökohdista (teema 3) ei käsitelty yhteysviranomaisen lausunnossa millään tavalla. Yhteysviranomainen ei nähnyt tarpeelliseksi arvioida tai kritisoida hankevastaavan esittämiä arvioita tiesuunnittelun taustalla olevista arvioista ja perusteluista. Teema ei päässyt YVA-agendalle eikä näkemyksiä välitetty päätöksentekijöille: sitä käsiteltiin näin ollen manipulatiivisesti (taulukko 40). Hankkeen taloudellista kannattavuutta (teema 4) ei käsitelty yhteysviranomaisen lausunnossa millään tavalla.²²⁵ Teema ei päässyt YVA-agendalle ja myös se tuli käsitellyksi manipulatiivisesti (taulukko 41).

12.7.4 Kirjalliset mielipiteet osallistumisareenana

YVA-selostuksesta annetut kirjalliset mielipiteet muistuttivat politiikkaverkostona hyvin pitkälle vastaavaa YVA-ohjelman osallistumisvaihetta. Kirjalliset mielipiteet ovat YVA-selostuksen kuulemisvaiheeseen liittyvä muodollinen osallistumiskanava (taulukko 42). Lähtökohtaisesti kaikille avointa osallistumismahdollisuutta käyttivät YVA-selostusvaiheessa vain muutama hankkeen vaikutusalueen asukas ja yhdistys. Edustuksellisuutta osallistumiseen toi tosin se, että mielipiteisiin oli kerätty laaja joukko

Taulukko 42. Kirjalliset mielipiteet YVA-selostuksesta politiikkaverkoston areenana.

Toimijat	<ul style="list-style-type: none"> • mielipiteiden määränä vähäinen aktiivisuus • tienvarsiasiukkaat, runsas osanotto mielipiteiden allekirjoittajina • yhteysviranomainen portinvartijana
Areena	<ul style="list-style-type: none"> • lähtökohtaisesti avoin • institutionaalinen luonne, ei vuorovaikutusta • ensisijaisesti kansalaisten kuulemista • paikallisuus
Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • periaatteelliset kannat hankevaihtoehtoista • sosiaaliset vaikutukset keskiössä • suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia koskevat näkemykset • hankkeen taloudellinen kannattavuus

225 Hankkeen taloudellinen kannattavuus on teema, joka voidaan ajatella YVA-menettelyn ulkopuoliseksi, tai aina-
kaan sen pohtiminen ei ole yhteysviranomaisen ensisijainen tehtävä. Tässä tapauksessa teeman manipulatiivinen
käsittele perustellaan interventioteoroiden perusteella: teema oli kansalaisten esiin nostama asia.

allekirjoittajia. Kirjallisissa mielipiteissä agenda on lähtökohtaisesti aina avoin, mutta tämänkin osallistumiskanavan kautta välittyivät samat kansalaisnäkemykset ja huolet kuin YVAn aiemmissa vaiheissa. Koko hanketta ja eri toteutusvaihtoehtoja leimannut ympäristövaikutusten polarisaatio toistui myös kirjallisissa mielipiteissä. Enemmistö mielipiteen esittäjistä kantoi huolta tien sosiaalisista vaikutuksista ja vastusti 0+ - vaihtoehtoa.

Kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen puuttuessa kirjalliset mielipiteet eivät edustaneet deliberatiivista YVAA. Sen sijaan osallistumismahdollisuus oli avoin, samoin agenda (taulukko 42). Kansalaisten esittämien näkemysten vaikuttavuus jakautui kahtaalle. Sosiaalisten vaikutusten ja luontovaikutusten osalta teemat pääsivät YVA-agendalle. Tältä osin verkosto oli politiikkaverkostomalli 1:n mukainen. Vastaavasti muut teemat rajattiin kokonaan YVA-agendalta, joten niiden osalta verkosto olikin manipulaatiivinen (politiikkaverkostomalli 4).

12.8 YVAn vaikuttavuus päätöksentekoon ja tiesuunnitteluun

12.8.1 Vaihtoehtojen ja vaikutusten polarisaatio: luonto vai ihmiset?

Tiehankkeen YVAA lähdettiin toteuttamaan tilanteessa, jossa tieosuudesta oli olemassa useita suunnitelmia, mutta mitään tiettyä toteutusvaihtoehtoa ei oltu lyöty ennalta lukkoon. Hankkeen vaihtoehtotarkastelu oli avoin ja siksi otollinen YVAlle ja kansalaisosallistumiselle. On myös tärkeätä huomata, että hanketta ei pyritty edistämään YVA-aikana muilla areenoilla. Hankkeen suunnittelussa ei ollut YVA-menettelyn aikana rinnakkaisia prosesseja.²²⁶ Hankevastaavalla ei ollut tarvetta luoda rinnakkaisia vuorovaikutuskanavia esimerkiksi vaikutusalueen päättäjiin (vrt. Posivan ydinjätehanke). Kansalaisosallistumisen kannalta tilanne oli hyvä: asukkaat saivat osallistua hankkeen suunnittelun kannalta keskeiseen prosessiin.

Koko YVA-prosessissa korostui vastakkainasettelu kahden hankevaihtoehdon välillä. Vanhan tien leventäminen aiheuttaisi haittoja tien varren asutukselle, mutta aiheuttaisi pienempiä luontoon kohdistuvia vaikutuksia. Kokonaan uuden tien rakentaminen aiheuttaisi taas suurempia luontoon kohdistuvia vaikutuksia, mutta säästäisi vanhan tielinjan asuinympäristön hankkeen haitallisilta vaikutuksilta. Kyseinen vastakkainasettelu hallitsi myös kansalaisten esittämiä mielipiteitä kaikilla osallistumisen areenoilla. Samat teemat ja mielipiteet toistuivat läpi YVA-menettelyn pitkälti samojen toimijoiden toistamina. YVAssa toteutettiin useita erilaisia osallistumis- ja vuorovaikutusjärjestelyjä, mutta sisällölliset painotukset säilyivät samana läpi arviointimenettelyn.

²²⁶ Kaavoituksellisesti tärkein suunnitelma oli silloinen Keski-Suomen seutukaavan 5. vaihekaava. Vaikutusalueen suojelusuunnitelmat, kuten Natura 2000, otettiin YVA-menettelyssä huomioon. (Tielaitos 1996a, 10–11.)

12.8.2 Asukkaat mukana tiesuunnittelussa

Enemmistö kansalaisten esittämistä mielipiteistä korosti hankkeen sosiaalisia vaikutuksia. Erityisen aktiivisia olivat nykyisen tien varrella asuvat ihmiset, jotka olivat huolissaan oman elinympäristönsä kehityksestä, mikäli vanhaa tietä ryhdyttäisiin leventämään. Kyseinen teema otettiin hyvin huomioon kaikissa analysoiduissa YVA-dokumenteissa. Vaikuttaakin siltä, että kansalaisten aktiivinen osallistuminen otettiin huomioon suunnittelussa, ja hankkeesta aiheutuvien sosiaalisten vaikutusten ehkäisemiseen kiinnitettiin runsaasti huomiota. Hankkeen yhteysviranomaisen vaihto ilmeisesti kantaansa esitetyistä tievaihtoehdoista havaittuaan kuinka suuria sosiaalisia vaikutuksia vanhan tien leventämiseen näytti kansalaisten mielipiteiden pohjalta liittyvän. Ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia korostavilla mielipiteillä oli selkeä vaikuttavuus koko YVA-prosessin ajan. Sosiaalisia vaikutuksia koskeva argumentointi oli luonteeltaan intressipohjaista, ja sitä voidaan pitää esimerkkinä NIMBY-argumentaatiosta.

Luontovaikutuksia arvioitiin hankkeessa myös laajasti. Näin ollen voidaan ajatella, että kyseistä teemaa koskevilla mielipiteillä oli selkeä vaikutus YVA-prosessissa. Toisaalta voidaan ajatella, että luontovaikutukset kuuluvat perinteisesti YVA-menettelyn ytimeen. Kansalaisten mielipiteisiin ei kyseisen teeman käsittelyn yhteydessä juurikaan viitattu missään analysoiduista dokumenteista. Näin ollen on vaikea sanoa, kuinka paljon kansalaisten teemasta esittämät mielipiteet itse asiassa vaikuttivat teeman käsittelyyn. Luontovaikutuksia koskeva argumentaatio oli luonteeltaan sekä tieto- että arvopohjaista.

Voidaankin sanoa, että valtaosa kansalaisten esittämistä mielipiteistä otettiin hyvin huomioon YVA-prosessissa. YVA näyttäytyi osallistuvana neuvotteluprosessina, jossa tielinjauksia voitiin muuttaa ja kehittää siten, että kansalaisten mielipiteet pääsivät osaksi suunnittelua. Myös YVA-selostuksen kommentointi näyttäytyi kansalaisten näkökulmasta mielekkäänä, sillä myös tässä vaiheessa annetut mielipiteet pyrittiin selkeästi välittämään jatkosuunnitteluun. Näiden teemojen saaman kohtelun osalta kansalaisten ja viranomaisten suhde muistutti kumppanuutta, jossa kansalaiset ja suunnittelijat pohtivat ja suunnittelevat yhdessä asioita. Osallistumiseen liittyvistä motiiveista korostui kansalaisten näkemysten välittymisen tukeminen. Lopullinen päätösvalta tiehankkeen jatkosta jäi YVA-prosessin ulkopuolelle. Taulukossa 43 on yhteenvetona koottu kansalaisosallistumisen kautta esiin nousseet teemat ja niiden asema YVA-menettelyssä.

Vaikka osallistuva suunnittelu pääosin onnistuikin esimerkkihankkeessa, on tarkastelussa huomioitava, että muita kansalaisten esittämiä teemoja ei analysoiduissa dokumenteissa juurikaan käsitelty. Tie- ja liikennesuunnittelua yleisemmin, 0-vaihtoehdon kannattamista tai hankkeen taloudellista kannattavuutta käsittelevät näkemykset rajattiin agendan ulkopuolelle. Näiden teemojen osalta kansalaisten argumentaatio oli pitkälti arvoperusteista, mutta myös tiedollisia perusteita käytettiin.

Kyseiset teemat suljettiin YVA-agendan ulkopuolelle, eikä kansalaisten esittämillä mielipiteillä ollut näiden osalta vaikuttavuutta. Hankevastaava ja yhteysviranomaisen rajasivat YVA-agendaa, jolle edellä mainitut teemat eivät kuuluneet. Kyseisiä teemoja koskevia näkökantoja ei analysoiduissa dokumenteissa myöskään millään tavalla välitetty tiedoksi päätöksentekijöille. Näiltä osin osallistuminen jäi pelkän

Taulukko 43. Kansalaisnäkemysten asema YVA-menettelyssä.

Teema	Mukana YVA-agendalla	Tiedoksi päätöksentekijöille	Manipulatiivinen käsittely
Sosiaaliset vaikutukset	X		
Luontovaikutukset	X		
Tie- ja liikennesuunnittelu			X
Hankkeen taloudellinen kannattavuus			X
0-vaihtoehdon kannattaminen			X

kuulemisen tasolle ja osallistumiseen liittyvistä motiiveista nousivat esiin suunnittelun ja päätöksenteon tehostaminen sekä manipulointi.

12.8.3 Pitkittyvä suunnittelu: YVAN ja osallistumisen rooli hiipuu

Hankkeen suunnittelutilanne oli YVAN jälkeen täsmentynyt: eri vaihtoehdoista tiedettiin enemmän ja niiden välinen vertailu oli selkeytynyt. Pitkälti YVAN ansioista suunnitteluun oli saatu myös mukaan tienvarren asukkaiden näkemyksiä. Käytännössä YVA jätti jälkeensä kolme toteutusvaihtoehtoa: nykyisen tien parantamisen (0+), kokonaan uuden tielinjauksen (VE1) ja YVAssa syntyneen uuden yhdistelmävaihtoehdon (VE2). Kansalaisosallistumisen myötä hankkeen sosiaaliset vaikutukset saivat näkyvän ja korostuneen roolin ja olivat osaltaan vaikuttamassa uuden hankevaihtoehdon muotoutumiseen. YVA vaikutti merkittävästi hankkeen suunnitteluun ja loi pohjan jatkosuunnittelulle.

Hankkeen suunnittelu jatkui YVAN jälkeen Keski-Suomen tiepiirissä tiehankkeille tyypillisessä ristipaineessa. Yhtäältä tieosuuden ongelmat tiedostettiin yhä selvemmin ja alati kasvavat liikennemäärät korostivat tien parantamistoimenpiteiden tarpeellisuutta. Tielaitoksen mukaan Lusin ja Vaajakosken välinen tiejakso, johon esimerkkihankekin sisältyy, on valtatie 4 huonoin osuus, eikä sen standardi vastaa tien merkitystä valtakunnan tieverkolla. Liikennemäärät valtatie 4:llä Heinolan ja Jyväskylän välillä olivat lisääntyneet lähes 50 prosentilla vuosina 1995–2001. Toisaalta rahoituksen saaminen koko hankkeelle ainakaan yhdellä kertaa ei ollut todennäköistä. (Hokkanen & Kojo 2003, 63; Tielaitos 1999, 3–4.)

Eri vaihtoehtoja vertailevassa selvityksessään 1999 Keski-Suomen tiepiiri päätyi suosittelemaan uutta tielinjausta koko tarkastelujaksolle (Tielaitos 1999). Selvityksessään hankevastaava otti virallisesti ensimmäistä kertaa kantaa jonkin vaihtoehdon puolesta. Tiepiiri perusteli näkemystään sillä, että

vaihtoehtoa 0+ kevyemmällä toimenpiteillä ei saavuteta tieosuudelle asetettua tavoitetta. Perusteluna esitettiin myös se, että valtaosa tienvarren asukkaista kannattaa tien rakentamista uuteen maastokäytävään. YVAssa jäsenyneet suunnitelmat alkoivat toisin sanoen täsmentyä ja valintoja eri vaihtoehtojen välillä syntyi. YVAN vaikutus näkyi tiepiirin toiminnassa ja argumentaatiossa vahvasti. 1999 tehdyssä selvityksessä viitattiin useita kertoja hankkeesta tehtyyn YVAan. YVAssa arvioitujen ympäristövaikutusten perusteella sekä eritoten yhteysviranomaisen näkemyksen mukaisesti tiepiiri näki VE1:n parhaana ratkaisuna. YVAssa esiin nousseet voimakkaat ihmisiin kohdistuvat ympäristövaikutukset toimivat perusteluna vaihtoehdon 0+ hylkäämiselle. Käytännössä kuitenkin valtion rahoituspäätökset sanelevat tiehankkeiden toteutusta, ja siksi tiepiiriin oli pakko laatia uusi kompromissi ja käynnistää tieosuuden parantaminen kevennetyllä 0+ -vaihtoehdolla kohdistetuilla toimenpiteillä. Sen sijaan YVAssa muodostunut kompromissivaihtoehto VE2 ei tässä vaiheessa esiintynyt hankevastaavan suunnitelmissa. Tässä vaiheessa tiepiiri liputti vain uuden tielinjauksen puolesta, myös tarkastelujakson eteläosassa. (Hokkanen & Kojo 2003, 64–65.)

Vuoden 2001 suunnitelmassa oli palattu uudelleen VE2:n mukaiseen kompromissiratkaisuun. Ratkaisun mukaan tieosuus parannetaan pääosin nykyiselle paikalle vaihtoehdon 0+ mukaisesti, mutta tarkastelujakson pohjoispäähän välille Kanavuori – Oravasaari rakennetaan kokonaan uusi tie (Tiehallinto 2001). Vuonna 2002 laaditussa tiesuunnitelmassa valtatie 4 Oravasaaren ja Kanavuoren välillä esitetään rakennettavaksi nykyisen valtatieen länsipuolelle. YVAssa löydetty ratkaisu VE2 heräsi siis uudelleen henkiin. Eittämättä suurin syy tehtyihin ratkaisuihin oli kuitenkin raha. Uuden tielinjauksen toteuttaminen koko tarkastelujaksolla näyttöä taloudellisesti mahdottomana. Hankevastaavan lopullisiin ratkaisuihin vaikuttivat ennen kaikkea taloudelliset reunaehdot ja YVAssa esiin nousseet ympäristövaikutukset (Komi 2002). Erityisesti meluhaitat asutukselle tien pohjoisosassa puoltavat uutta tielinjaa. Vastaavasti Natura 2000 -alueen läheisyys teki uuden tielinjauksen vaikeaksi tien eteläosassa. On tosin oletettavaa, että ilman YVAakin tiesuunnittelussa ja -linjauksissa olisi huomioitu tien vaikutukset herkkiin luontokohteisiin.

YVAN vaikutus on ajan saatossa kenties vaimentunut, mutta hankevastaavan edustajan mukaan sen merkitys on ollut kaikissa tiepiiriin ratkaisuisissa merkittävä (Komi 2002; 2007). Näyttäisi siltä, että YVAN vaikutus oli esimerkkihankkeessa suurimmillaan YVAN aikana, jolloin luotiin kattava vaihtoehtoverkko ja syntyi kokonaan uusi vaihtoehto VE2. Siirryttäessä kymmenen vuotta YVAN jälkeen kestäneestä suunnitteluprosessista kohti muodollista päätöksentekoa YVAN painoarvo muuttuu. Esimerkiksi eduskunnan päätöksissä tiehankkeiden priorisointi perustuu enemmänkin liikennepoliittisiin ja taloudellisiin argumentteihin, joskin silloinkin arvioitavan tievaihtoehdon perusta nojaa osaltaan YVAN tuotoksiin ja selvityksiin.

Tätä kirjoitettaessa keväällä 2007 ovat tieosuuden suunnitelmat muuttuneet vielä kertaalleen.²²⁷ Tämän hetkisen suunnitelman mukaan tie tehdään koko osuudella uuteen maastokäytävään. Poikkeuk-

227 Yleissuunnitelma valmistui 2005 ja rahoituksen turvaava hankepäätös tehtiin 2006 (ks. myös liite 6).

sellisen laajaa julkisuutta saanut hanke on merkittävä väylähanke koko maakunnalle ja sen poliittinen painoarvo on kasvanut. Maakuntaliitto ja kunnat ovat ajaneet voimakkaasti tien uudistamista uuteen maastokäytävään: linjaus on kirjattu myös valmisteilla olevaan maakuntakaavaan. Samansuuntaista uudistamispainetta luo valtakunnallinen runkoverkkopäätös. Käytännön hankesuunnittelu on edennyt tasapainoillen näiden uudistuspaineiden, epävarmojen rahoituspäätösten sekä erilaisten ympäristövaikutusten välillä. YVAssa käynnistynyt ympäristövaikutusten arviointi on jatkuva prosessi, vaikka itse YVA-menettely onkin jo päättynyt vuosia sitten. (Komi 2007.)

Kansalaisosallistumisen näkökulmasta esimerkkihankkeen haasteena on suunnittelun pitkittyminen: YVAn ja sitä kautta osallistumisen vaikutus väljähtyy. Tienvarsiasukkaiden näkökulmasta hanketta on suunniteltu jo pitkään, lupauksia uudistuksista on annettu, mutta lopputulos on ollut tempoileva ja päättymätön prosessi, jossa kansalaiset eivät enää hahmota oman osallistumisensa vaikuttavuutta (Heleinius-Kalavainen 2007). YVA koettiin aidosti vaikuttavana osallistumisen paikkana, mutta nyt sen merkitys on hiipunut ja tämä aiheuttaa luonnollisesti pettymystä ja turhautumista.

13. ESIMERKKIHANKKEET POLITIIKKA- VERKOSTOINA

Pääluvun tavoitteena on osoittaa kahden erilaisen esimerkkihankkeen avulla osallistumisen eri variaatioita ja sitä, miten eri tavoin osallistuminen voidaan järjestää ja millaisen vaikuttavuuden osallistuminen voi saada. Tavoitteena ei ole tehdä systemaattista vertailututkimusta siitä, kumpi YVA-menettely oli ansiokkaampi tai osallistumisen kannalta onnistuneempi. Kahden hyvin erilaisen hankkeen vertailu ei olisi mielekästä: rinnakkain tarkasteltuina ne toimivat ennemminkin kuvaavina esimerkkeinä. Esimerkkihankkeiden rinnakkaintarkastelua jäsentävät yhtäältä politiikkaverkoston elementit (ks. luku 5.1.2) ja toisaalta tutkimuksen arviointikriteerit (ks. luku 5.2.1).

13.1 Keskeiset toimijat, osallistumisen areenat ja ajankohta

Molemmissa esimerkkihankkeissa hankevastaava otti aktiivisen roolin ja toteutti YVA-menettelyn hyödyntäen monenlaisia tiedottamisen ja vuorovaikutuksen keinoja ja välineitä. Esimerkkihankkeiden YVA-menettelyiden ansiona oli hankevastaavien aktiivinen pyrkimys laajaan ja jatkuvaan vuoropuheluun eri toimijoiden kanssa. Ehkä olennaisin ero syntyi siinä, että Posiva näki tarpeelliseksi palkata ulkopuolinen konsultti järjestämään YVA-menettelyn yleisö- ja keskustelutilaisuuksia. Ydinjätekysymyksen herkkyyden tutkimuspaikkakunnilla korosti puolueettoman toimijan tarvetta. Jos YVA nähdään politiikkaverkostonäkökulmasta, oli molemmissa esimerkkihankkeissa hankevastaava verkoston keskeisin toimija ja vallankäyttäjä. Tämän YVA-lainsäädäntö mahdollistaa ja on luonnollista, että hankevastaavat käyttävät niille annettua liikkumatilaa YVAn ja osallistumisen toteutuksessa.

Osallistumisen kannalta yhteysviranomaisen tärkein tehtävä on varmistaa se, että YVAssa esiin nousseet kansalaisnäkemykset välittyvät suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin. KTM kokosi ydinjätehankeessa systemaattisesti omiin lausuntoihinsa kansalaisten näkemykset, jotka tulivat näin vähintäänkin välitetyksi päätöksentekijöiden tietoisuuteen. Muutoin yhteysviranomaisen pyrki säilyttämään hyvin pidättyväisen ja näkymättömän roolin: politiikkaverkostossa yhteysviranomaisen ei esiintynyt merkittävänä vallankäyttäjänä. Tieshankeessa Keski-Suomen ympäristökeskus hyödynsi aktiivisesti kansalaisten esiin tuomia hankkeen sosiaalisia vaikutuksia, mutta rajasi joitakin näkemyksiä agendalta pois. Yhteysviranomaisen omaksui tieshankeessa aktiivisen suunnittelijan roolin, mikä korosti viranomaisen

roolia yhtenä politiikkaverkoston keskeisenä toimijana. YVA-menettelyn valvojan roolin ohella yhteysviranomainen pyrki aktiivisesti jäsentämään ja jopa tuottamaan uutta informaatiota eri tievaihtoehtoja koskien. Yhteysviranomainen myös lausui avoimesti omia näkemyksiään kilpailevien tielinjausten keskinäisestä paremmuudesta ja vaihtoehtojen vaikutuksista ympäristöön sekä ihmisasutukseen. Kummasakaan esimerkkihankkeessa yhteysviranomainen ei aktivoitunut järjestämään mitään tilaisuuksia, vaan tyytyi kokoamaan kansalaisten mielipiteet YVA-ohjelma ja -selostusvaiheessa kirjallisesti.

Kansalaisten roolia arvioitiin esimerkkihankkeissa ensisijaisesti osallistumismahdollisuus-kriteerin kautta. Olennainen kysymys oli, kuka pystyi osallistumaan missäkin vaiheessa eri areenoille. Posivan hankkeessa osallistumismahdollisuuksia järjestettiin jo poikkeuksellisen varhain tutkimuspaikkakuntien asukkaille ja järjestöille. Osallistumis- ja vuorovaikutusjärjestelyt oli hoidettu asianmukaisesti ja niistä tiedottaminen monipuolista. Ydinjätteiden loppusijoituksen erityisluonne asetti tosin osallistumisjärjestelyille omat haasteensa: Posiva pyrki rajaamaan osallistumisen paikalliseksi vaikka hankkeen vaikutusalue on vähintäänkin alueellinen. Lisäksi Posivan kannalta oli perusteltua järjestää valikoituja tilaisuuksia erityisryhmille, mutta se ei edesauttanut eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta tai tasoittanut verkoston epäsymmetrisiä valtarakenteita. Poliitiikkaverkoston kaikki areenat eivät olleet kaikille toimijoille avoimia. Lisäksi Posivan oma aktiivisuus ja toiminnan painopiste siirtyi YVA-menettelyn edetessä vuorovaikutuksen järjestämisestä tiedotukseen (Kojo 2005, 73). Kansalaisten rooli verkostossa muuttui yhä enemmän tiedotuskohteeksi. Poliitiikkaverkostona Posivan YVA oli moniulotteinen ja toimijoiden määrä oli merkittävästi suurempi kuin esimerkiksi tiehankkeessa. Kansalaisosallistumisen määrät hiipuivat prosessin edetessä kaikilla areenoilla. Hankkeen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin siirtyessä YVAN ulkopuolisille foorumeille latistui ymmärrettävästi kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kiinnostus. Myös hankkeen pitkä kesto verotti aktiivisuutta. Pienimmillään osallistujamäärät olivat todella alhaisia.

Tiehankkeessa paikalliset asukkaat saivat merkittävän roolin hankkeen vaikutusten määrittelijöinä ja arvottajina. Tienvariasukkaat otettiin mukaan myös YVA-ryhmään, mikä täydensi perinteisiä osallistumuotoja ja mahdollisti kansalaisosallistumisen suunnittelun ytimeen. Osallistumismahdollisuuksia tarjottiin kaikissa YVA-menettelyn vaiheissa ja osallistumisaktiivisuus säilyi verraten korkeana läpi YVAN. Osallistumismahdollisuuksia ei rajattu minkään areenan osalta, vaan politiikkaverkosto oli avoin. Tämä paransi myös verkoston läpinäkyvyyttä. Hankkeen vaikutusalueen asukkaat olivat kohtuullisen helposti tavoitettavissa, vaikka esimerkkihankkeessa ei mitään erityisiä tiedotus- ja kutsukäytäntöjä käytettykään. Osallistumismahdollisuuksista tiedotettiin lähinnä lehti-ilmoituksin. Verkostossa vaikuttivat hankevas-taava ja tämän konsultit, yhteysviranomainen ja paikalliset asukkaat. Tiehankkeen toimijat muodostivat kaiken kaikkiaan selkeän kokonaisuuden, mikä edesauttoi vuoropuhelua ja YVAN toteutusta.

Vähäisiin osallistujamääriin kytkeytyy väistämättä edustavuuden ongelma. Miten harvat osallistujat esimerkiksi yleisötilaisuuksissa kykenevät edustamaan niitä, jotka eivät ole paikalla (McComas 2001). Kuuluuko YVAssa koko hankkeen vaikutusalueen ääni vai dominoivatko harvat aktiiviset osallistujat? Tältä osin tiehankkeessa osallistumisen järjestäminen oli jo lähtökohtaisesti helpompaa: hankkeen vaikutusalue oli kompakti ja osallistuminen oli määriteltävissä ja järjestettävissä näiden tarpeiden mukaan. Ydinjätehankkeessa vaikutusalue voidaan mieltää hyvinkin laajaksi ja tällöin YVA-menettely voi olla

kykenemätön instrumentti vastaamaan massiivisiin osallistumishaasteisiin. Posivan YVAssa eri osallistumismuodoin tavoitettiin hyvin pieni otos paikallisesta väestöstä, kun taas tiehankkeessa tienvarsiasukkaat olivat määrällisesti hyvin edustettuina läpi prosessin. Molempia hankkeita leimasi tosin osallistujien ikä- ja sukupuolivinouma: edustavuutta nakersi keski-ikäisten miesten hallitseva asema. Molemmat esimerkkihankkeet tukevat joka tapauksessa näkemystä harvoista aktiivisista kansalaisista, jotka osallistuvat monin eri tavoin ja juuri he ovat tyypillisiä YVAan osallistujia.

13.2 YVAN sisältö

Käytännössä hankevastaava ja yhteysviranomaiset voivat hyvin pitkälle määritellä YVA-menettelyn agendan. Määrittelyvalta lähtee jo siitä, mikä määritellään arvioitavaksi hankkeeksi ja mitä jää arvioinnin ulkopuolelle. Keskeinen tekijä YVAN sisällössä on vaihtoehtotarkastelu ja toimijoiden mahdolliset intressit rajata tätä keskustelua. Tähän vaikuttaa myös merkittävästi YVAN sijoittuminen ajallisesti ja poliittisesti muuhun päätöksentekokontekstiin.

Molemmissa esimerkkihankkeissa YVA-agendalle pääsivät hankkeen ympäristövaikutusten kartoittaminen, arvioiminen ja keskinäinen arvottaminen sekä kansalaisten näkemykset hankkeesta ja sen vaikutuksista siltä osin, kuin mielipiteet olivat intressipohjaisia. Sen sijaan mielipiteet, jotka edustivat arvonäkemyksiä tai olivat luonteeltaan tietopohjaisia eivät päässeet samalla tavoin agendalle. Arvokysymykset pyrittiin rajamaan YVA-menettelyn ulkopuolelle ja tietopohjainen keskustelu pyrittiin pitämään asiantuntijoiden reviirinä. Esimerkiksi Posivan YVAssa pyrkimys siirtää arvokonfliktit YVAN ulkopuolelle oli osoitus siitä, että YVAN ja sitä kautta tapahtuvan deliberaation ei uskottu ratkaisevan ristiriitoja (Pelletier ym. 1999).

Ydinjätehankkeen ongelmana oli vaihtoehdottomuus. Vaikka YVA-menettelyssä vaihtohtoina esitettiin neljä eri sijoituspaikkaa, kärsi YVA siitä, että loppusijoitusmalli esitettiin ainoana mahdollisena hankevaihtoehtona. Hankevastaava rajasi systemaattisesti muut ydinjätehuollon vaihtoehdot YVAN ulkopuolelle, mikä ei tyydyttänyt YVAan osallistuneita kansalaisia ja kansalaisjärjestöjä. Posiva perusteli loppusijoitusmallia ja 0-vaihtoehdon puuttumista ennen kaikkea lainsäädännöllä. Lainsäädännöllisten perustelujen taustalla on myös suuriin hankkeisiin usein liittyvä ilmiö, jossa hankkeiden suunnittelu etenee pitkälle pelkästään asiantuntijoiden ja viranomaisten voimin. Avoin kansalaisosallistumista sisältävä vaihe, kuten YVA, tarjoaa enää muodollisia osallistumismahdollisuuksia ja suunnittelutilannetta leimaa vaihtoehdottomuus. (Enserink 2000, 16–17.) Riittävän varhaisen osallistumisen esteenä on institutionaalisia, teknisiä ja kulttuurillisia syitä: keskeiset arvoinnit tehdään usein ennen kansalaiskeskustelua eikä osana avointa suunnitteluprosessia (Petts 2003).

Tiehankkeessa hankkeen vaihtoehtotarkastelu oli YVAN ja osallistumisen kannalta otollinen. YVAssa oli mahdollista käsitellä kolmea eri vaihtoehtoa, joiden lisäksi YVAssa syntyi kokonaan uusi vaihtoehtolinjaus. Kansalaiset ottivat aktiivisesti kantaa eri toteutusvaihtoehtoihin ja arvottivat niitä keskenään. Osallistuminen myös aidosti vaikutti hankkeen suunnitteluun ja vaihtoehtotarkasteluun.

Myös yhteysviranomainen toi oman panoksensa juuri vaihtoehtokeskusteluun. Aktiivisuutta voidaan pitää yhteysviranomaisen ansiona tässä esimerkkihankkeessa. Analysoitu tapaus näyttää korostavan yhteysviranomaisen merkitystä YVAN suunnitteluagendan lopullisena määrittelijänä. YVAN sisällössä korostuivat, osin aktiivisesta kansalaisosallistumisesta johtuen, hankkeen sosiaaliset vaikutukset. Esimerkkihanke muistuttaa ”luonto ei puhu” -ilmiöstä (Haila & Levins 1992, 294, 298). Kansalaisosallistumisessa korostuivat ennen kaikkea tienvarsiasukkaiden omiin elinoloihin liittyvät intressit ja NIMBY-luonteiset näkemykset. Luontoarvojen puolesta puhuvia osallistujia oli suhteessa vähän.

Läpinäkyvyyden kannalta olennaista oli se, että molemmissa esimerkkihankkeissa kaikki toimijat saivat käyttöönsä vaikutusarvioinnin tuloksia ja selvityksiä. Tietoa jaettiin avoimesti, tosin Posivan hankkeessa itse menettelyn läpinäkyvyyttä vähensi erityisryhmille suunnatut osallistumismahdollisuudet, joiden sisällöstä eivät muut toimijat saaneet tasavertaisesti tietoa. Myös tieto siitä, mitä YVAssa tullaan tekemään ja millaisia selvityksiä YVAan sisältyy, kerrottiin avoimesti molempien hankkeiden YVA-ohjelmavaiheissa. Läpinäkyvyyteen liittyy myös arviointi siitä, miten hyvin kansalaiset pystyisivät arvioimaan oman osallistumisensa vaikuttavuutta arviointiprosessissa. Tältäkin osin kritiikkiä ilmaisivat ydinjättehankkeeseen osallistuneet toimijat. Toisaalta ydinjättehankkeessa yhteysviranomainen kirjasi kiitettävän läpinäkyvästi kansalaisten näkemykset omiin lausuntoihinsa. Merkittävien ongelmien läpinäkyvyyden kannalta oli Posivan ja Eurajoen kunnan välinen sopimuskäytäntö kesken YVA-menettelyn: loppusijoituspaikan valinnan kannalta ilmeisesti keskeisimmät perusteet ja argumentit eivät olleet läpinäkyvällä tavalla kaikkien nähtävillä, vaan asioita edistettiin kriittisissä kysymyksissä suljetuilla areenoilla.

13.3 Osallistumisen vaikuttavuus

Entä vaikuttiko YVAan osallistuminen YVAN eri vaiheissa? Mikä oli osallistumisen rooli laadittaessa YVA-ohjelmaa, arvioitaessa YVAN riittävyttä ja YVA-selostuksen laatua? Miten esimerkkihankkeissa toteutuivat erilaiset osallistumiselle asetut tavoitteet ja minkä painoarvon kansalaisten kontribuutio sai? Esimerkkihankkeiden analysointi osoitti, että vaikutussuhde ei ole YVAN päätyttyä tapahtuva kertavaikutus, vaan vaikutuksia on havaittavissa pitkin matkaa suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin aikana. Kansalaisosallistumisen kannalta vaikutus hankkeen suunnitteluun ja päätöksenteon valmistelijoihin näyttäisi olevan keskeisempää kuin vaikutus muodolliseen päätöksentekoon. (Hokkanen & Kojo 2003, 80.)

Posivan YVAlla oli vaikutusta hankkeen muotoutumiseen vielä suunnitteluvaiheessa, mutta YVAN merkitys väheni ja vaikutus heikkeni siirryttäessä päätöksentekoon. Vastaavasti tiehankkeessa YVAN vaikutukset kohdentuivat koko suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin, myös YVAN jälkeisiin ratkaisuihin ja päätöksiin, tosin heiketen vuosien saatossa. Osallistumisen vaikuttavuuden tarkastelu on kytkeytyvä koko YVAN vaikuttavuuteen ja linkittymiseen päätöksentekoon. Jos YVA menettää merkityksensä muodollisessa päätöksenteossa, ei YVAN kautta tapahtuneella osallistumisellakaan voi olla merkittävää vai-

kuttavuutta. Päätöksentekijä arvioi eri perusteluja, informaatiota ja mielipiteitä puntaroidessaan YVAa yhtenä kontribuutiona, ja osallistumisen kautta välittynyt tieto ja näkemykset ovat osa tätä kokonaisuutta.

Posivan YVA-menettely oli osallistumisen vaikuttavuuden kannalta jo lähtökohtaisesti haasteellinen. Hankkeen suunnittelu oli edennyt jo pitkälle, YVA-menettelyä leimasi vaihtoehdottomuus ja jo YVAN aikana käynnistyi muita päätöksentekoprosesseja, joiden painoarvo oli merkittävämpi kuin YVAN ja sitä kautta tapahtuneen osallistumisen. YVA-menettelyn aluksi kansalaiset kykenivät vaikuttamaan loppusijoitushankkeen ympäristövaikutusten arvioimisen kohdentamiseen ja priorisointiin, mutta sen sijaan kansalaisten pyrkimykset laventaa YVA-agendaa loppusijoitusmallin ulkopuolelle ei onnistunut.²²⁸ Vaikka ydinjäte-YVAssa kansalaisten näkemyksiä koottiin monella tavoin, ei esimerkiksi vaihtoehdotto- muuteen liittyneillä kansalaisnäkemyksillä ollut vaikutusta hankevastaavan ratkaisuihin tai yhteysviran- omaisen toimintaan, eivätkä näkemyserot hankkeen ympäristövaikutuksista tai vaihtoehdottomuudesta välittyneet päätöksentekijöille. Posiva toteutti vuorovaikutusjärjestelynsä valitusajattelun mukaisesti: YVA oli tiedonvaihdon ja tiedottamisen väline (Kojo 2005, 150). Kansalaiset olivat vuoroin tiedon tuottajia Posivan tarpeisiin, vuoroin Posivan tiedotuskampanjoinnin kohteita. Tasavertaista suunnitte- lukumppanuutta ei YVAssa syntynyt ja tämä vähensi osallistumisen vaikuttavuutta. Kansalaiset laitettiin puhumaan YVAssa asioista, jotka tukivat mielikuvaa omia intressejään ajavista kansalaisista (NIMBY- ilmiö). Osallistumisen vaikuttavuus heikkeni ennen kaikkea YVAN loppuvaiheessa, kun Posiva käynnisti samanaikaisesti periaatepäätösprosessin ja teki Eurajoen kunnan kanssa Vuojoki-sopimuksen. Muut politiikkaverkostot kuin YVA nousivat päätöksenteon kannalta merkittäviksi, eikä niissä ollut kansa- laisosallistumisella roolia. Kaikessa massiivisuudessaan ydinjäte-YVA hukkuu ennalta paalutettuun suun- nittelu- ja päätöksentekoprosessiin: YVA väistyi parrasvaloista taustakuoroon. YVAN ja sitä myötä myös kansalaisosallistumisen suhde periaatepäätösprosessiin jäi etäiseksi. Hankkeen eteneminen kulminoitui valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksiin, joissa YVAlle jäi liitteen rooli.²²⁹ Kun koko YVAN vaikutus jää vähäiseksi, ovat myös kansalaisosallistumisen vaikuttamismahdollisuudet heikot.

Kuten edellä on jo käynyt ilmi, tiehankkeessa YVA tarjosi mahdollisuuden vaikuttaa hankkeen suun- nitteluun ja vaihtoehdotarkasteluihin – myös kansalaisille. Hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnissa korostuivat tielinjauksien sosiaaliset vaikutukset, mitkä välittyivät ensisijaisesti kansalaisosallistumisen

228 Suurten hankkeiden YVA-menettelyissä osallistumisen, ja joissain tapauksessa koko YVA-menettelyn, heikko vai- kuttavuus nostaa esiin strategisen tason ympäristövaikutusten arvioimisen tarpeen (Rauschmayer & Risse 2005). Vaihtoehdotarkastelut ovat tuolloin vielä avoimia, mutta haasteeksi jää yhä se, miten vuorovaikutus eri osapuolien välillä järjestetään vaikuttavalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. On myös syytä muistaa, että arvot ovat yhtä kiinteästi ohjaamassa strategisen tason vaikutusten arviointia kuin hanketasolla (Connelly & Richardson 2005).

229 Tämä näyttäisi olevan juuri suurten hankkeiden ongelma (Hilding-Rydevik 2001b). Esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa (Päiviö & Wallentinus 2001; Sager 2001; Stenstadvold 2001) on vastaavia kokemuksia: hyvinkin toteu- tettu YVA jää päätöksenteossa statistin rooliin, ja YVAlla ennemminkin legitimoitiin jo aiemmin tehtyjä päätök- siä. Vastaavanlaisia kokemuksia on myös suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointimenettelyistä (ks. esim. Kaljonen 1999).

ansiosta YVAan ja sitä kautta hankesuunnitteluun ja päätöksentekoon. Kansalaisten näkemyksillä oli vaikutusta hankevastaavan ja yhteysviranomaisen toimintaan kaikissa YVA-menettelyn vaiheissa. YVAan alkaessa ei syntynyt määrittelykamppailua YVAan rajauksista. YVAan jälkeen osallistumisen vaikuttavuus ei vesittynyt muilla areenoilla tehtävien päätösten vuoksi tai pakottavasta tarpeesta valita yksi hankevaihtoehto jatkosuunnitteluun. Tilanne eroaa merkittävästi Posivan tapauksesta, missä YVAan päättyessä oli käytännössä vain yksi vaihtoehto, jota muodolliset päätöksentekijät puntaroivat. Tiehankkeessa toteutuivat useat osallistumiselle asetetut tavoitteet. Yhtäältä hankevastaava sai tarvitsemaansa informaatiota ja paikallisia näkemyksiä suunnittelunsa tueksi. Toisaalta useiden paikallisten asukkaiden tavoitteena oli vastustaa 0+ -vaihtoehtoa ja sen merkittäviä sosiaalisia vaikutuksia paikalliselle asutukselle. YVA toteutti siis myös toimijoiden poliittisia funktioita.

Esimerkkihankkeiden arviointikriteereihin kuului myös hyväksyttävyyys, joka liittyy läheisesti vaikuttavuuteen. Tiehankkeessa paikalliset asukkaat kokivat YVAan mielekkään osallistumiskanavana. YVA toteutettiin avoimesti ja tienvarsiasukkaat kokivat osallistumismahdollisuutensa riittäviksi. Hankevastaava jakoi avoimesti tietoa ja kansalaiset näkivät itse osallistumisensa vaikuttavuuden muuttuvissa suunnitelmissa. YVA-menettelyä tai siihen liittyviä toimijoita kohtaan esitettiin hyvin vähän kritiikkiä. Osallistumisvälineenä sitä pidettiin hyväksyttävänä. Sen sijaan Posivan YVAan liittyi elementtejä, jotka vähensivät sen hyväksyttävyyttä. YVA nähtiin hankevastaavan masinoimana prosessina edistää valittua ydinjätehuoltomallia. Glicken (1999, 323) muistuttaa, että huonosti toteutettu osallistumisprosessi lisää uudenlaisten konfliktien mahdollisuutta. Posivan YVA leimaantui hankkeen poliittisilla ristiriidoilla ja epäluuloilla, eikä YVAa koettu objektiivisena tai eri toimijoita tasapuolisesti kohtelevana välineenä. YVA oli yksi osa laajempaa strategista kamppailua. Toimijoilla voi olla erilaisia näkemyksiä siitä, mikä on hyvää ja riittävää osallistumista: tällöin itse prosessista tulee konfliktin aihe ja kohde (Webler ym. 2001, 447). Ydinjätteiden loppusijoitushanketta vastustavat kansalaisjärjestöt pyrkivät vaikuttamaan ennen kaikkea YVAan ulkopuolella, jossa hankevastaava ei kyennyt samalla tavalla määrittelemään osallistumisen rakennetta ja sisältöä – siis politiikkaverkoston keskeisiä elementtejä. Kansalaisjärjestöt eivät suostuneet siihen, että Posiva osallistaa niitä yhtiön omilla ehdoilla (Kojo 2005, 118, 131).

Kahden keskenään hyvin erilaisen hankkeen rinnakkain tarkastelu paljastaa kontekstin ja hankkeen suunnitteluhistorian merkityksen YVAan ja osallistumisen kannalta.²³⁰ Tiehankkeessa koko suunnittelutilanne oli otollinen YVAlle ja kansalaisten aktiivisuudelle. YVA toteutettiin tilanteessa, jossa vaihtoehtotarkastelu oli avoin ja YVAlle syntyi keskeinen rooli hankkeen suunnittelussa: se ei ollut alistainen muilla päätöksentekotasolla tehtäville ratkaisuille. Kansalaisten näkemykset kyettiin ottamaan aidosti huomioon ja muokkaamaan suunnitelmia niiden mukaisesti sen sijaan, että YVAan päätehtäväksi olisi jäänyt yhden valitun hankevaihtoehdon edistäminen ja hyväksyttävyyden hankinta. Ydinjätehankkeessa YVA ja kansalaisosallistuminen joutuivat aivan toisenlaiseen puristukseen. Lainsäädännölliset reunaehdot, hankkeen pitkä suunnitteluhistoria ja muilla tasoilla tehtävät ratkaisut veivät YVAan uskottavuutta ja

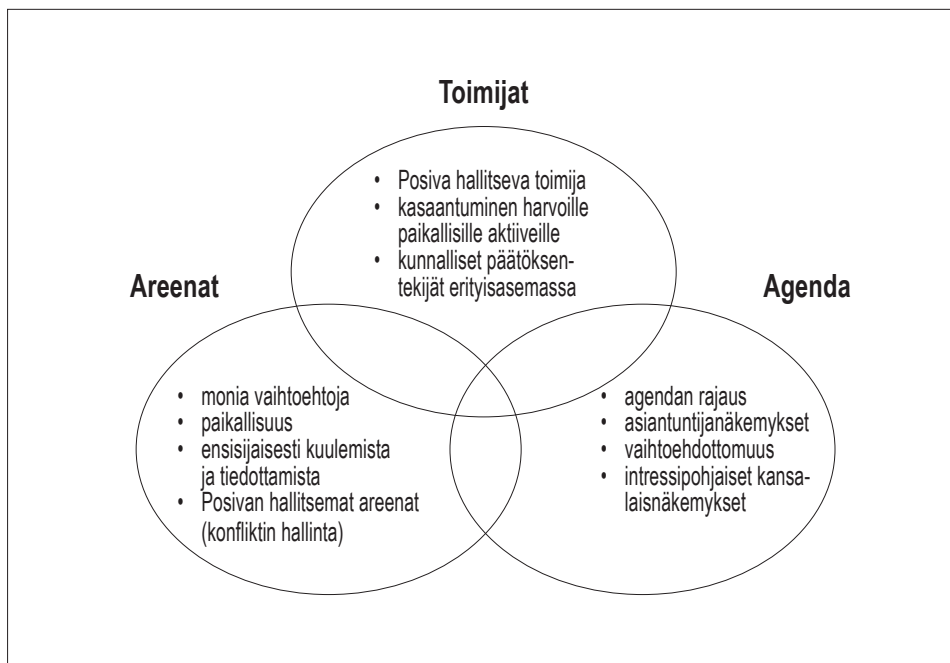
230 Kontekstin ja deliberaation suhdetta on tarkastellut laajemmin mm. Hendriks (2005).

vaikuttavuutta. Osallistumisen merkitys koki inflaation, kun olennaisia valintoja oli tehty jo ennen YVAa tai YVAN aikana ja sen jälkeen kansalaisten ulottumattomissa, heiltä suljetuilla areenoilla. YVAN ja osallistumisen hampaattomuus ydinjätehankkeessa kulminoitui juuri tähän. Keskeiset määrittelykamppailut oli käyty tai käytiin muilla päätöksentekotasoilla ja -foorumeilla. Tämä on tyypillistä juuri monimutkaisille infrastruktuurihankkeille (Soneryd & Uggla 2000). Tällaisessa tilanteessa massiivisetkaan ja ansiokkaasti hoidetut osallistumisjärjestelyt eivät määräänsä enempää voi muuttaa tilannetta tai parantaa kansalaisten asemaa suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa. Siinä missä tiehankkeessa kansalaiset pystyivät ottamaan kantaa vaihtoehtoihin kannattaen tai vastustaen jotain tielinjausta, ydinjäte-YVAssa ei ollut tilaa kyllä-ei -mielipiteille, vaan agendan rajaus hankkeen ympäristövaikutuksiin esti kansalaisten kannan ilmaisun itse hankkeen toteuttamisesta.

Väärä suunnittelutaso ja epäsymmetriset valtasuhteet estävät osallistumisen vaikuttavuuden (Ward 2001). Osallistumisprosessista saattaa muodostua oma konfliktin kohde ja syntyy riski sille, että useaan kertaan osallistetut kansalaiset turhautuvat, ja heidän aktivoimisensa ja motivoimisensa on jatkossa entistä vaikeampaa. Jos kansalaiset ja kansalaisjärjestöt kokevat YVAN heikkona osallistumis- ja vaikuttamiskanavana, aktivoituvat toimijat YVA-menettelyn ulkopuolella ja YVA saa rinnalleen kilpailevia politiikkaverkostoja, joilla käydään kansalaiskeskustelua ja pyritään vaikuttamaan suunnitteluun ja päätöksiin (Martens 2005; Richardson ym. 1998). Vaikka YVA periaatteessa mahdollistaa maallikoiden osallistumisen perinteisesti asiantuntijoiden hallitsemiin keskusteluihin, ei kansalaisten osallistumisinnokkuus voi säilyä korkealla, jos osallistumisen vaikutus on näennäistä (Rättälä 2003, 6).

13.4 YVA-menettelyt politiikkaverkostoina

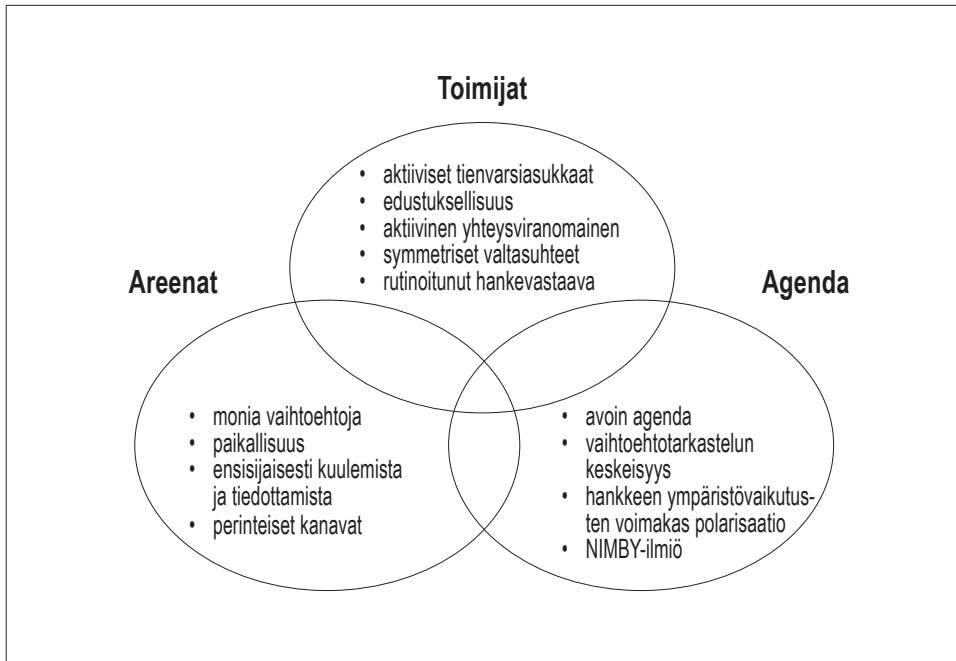
Molempien esimerkkihankkeiden YVA-menettelyt olivat politiikkaverkostoina ensisijaisesti asiaverkostoja (ks. kuvion 9 jaottelu luvussa 5.1.2). Ne rakentuivat väliaikaiseksi toimijoiden väliseksi verkostoksi yhden asian ympärille. Verkostossa oli erilaisia areenoita, joille valtaosaan oli vapaa pääsy. Tosin Posivan YVAssa oli piirteitä myös päätöksentekoyhteisön luonteisesta verkostosta. YVAN sisälle syntyi areenoita, joille pääsy edellytti toimijalta muodollisen aseman tai statuksen. Esimerkiksi kunnalliset päätöksentekijät ja ydinjätökysymyksen asiantuntijat kohtasivat areenoilla, joille ei tavallisilla kansalaisilla ollut pääsyä. Myös kuntien YVA-yhteyshenkilöt toivat institutionaalisuudessaan Posivan verkostoon päätöksentekoyhteisön piirteitä. Asiantuntijoiden korostaminen leimasi verkostoa niin sanotun asia-asiantuntijaverkoston suuntaan (Jordan & Schubert 1992, 14–15). Asiantuntijuuden korostuminen viestii siitä, että YVAN funktioista ja tehtävistä Posivan YVAssa nousivat esiin eritoten tiedontuottaminen ja tiedonkeruu. Esimerkiksi Cashmoren (2004, 407) typologiassa (ks. kuvio 1) Posivan YVA sijoittuu ensisijaisesti YVA-malleihin, joissa YVAa hyödynnetään soveltavana tieteenä osallistumisen ja maallikkoasiantuntijuuden sijaan. Olennaista kaikille areenoille, ja sitä kautta koko verkostolle oli kuitenkin se, että hankevastaava piti tiukasti ohjaksia käsissään. Se oli verkoston ylivertainen toimija ja määritteli sekä toimijoiden suhdetta eri areenoihin että verkoston agendaa (kuvio 16).



Kuvio 16. Posivan YVA-menettely politiikkaverkostona (Hokkanen 2004, 175).

Parhaimmillaan osallistuminen edusti YVA-ohjelman laadintavaiheen keskusteluryhmissä politiikkaverkostomalli 1:n (YVA arvopainotteisena neuvotteluprosessina) mukaista ideaa, mutta leimaavaa Posivan YVA-menettelylle oli sittenkin osallistumisen hallinta. Verkostomalli 4:n (YVA osallistumisen hallinnan ja muokkaamisen välineenä) mukaisesti osallistumiseen suhtauduttiin manipulatiivisesti. Deliberatiivisen YVAN kriteerit Posivan YVA täytti heikosti. Agendanmäärittely oli kaikkea muuta kuin kollektiivista ja inklusiivisuus kärsi erityisesti epätasa-arvoisten osallistumisjärjestelyjen vuoksi. Keskustelua leimasi preferenssien muuntumisen sijaan lukkiutuneisuus: aito deliberatio kariutui jumiutuneeseen intressitaisteluun esimerkiksi loppusijoituspaikoista tai loppusijoituksen vaihtoehdoista.

Kansalaisia kyllä kuultiin, mutta kuunneltiinko heitä? Ydinjätteiden loppusijoituksen herkkyyks ja hankkeen suuri poliittinen ja taloudellinen painoarvo vaati YVA-menettelynkin valjastamista kansalaismielipiteiden kontrollointiin ja Posivan tarvitseman informaation keräämiseen. Sisällön, toimijoiden, areenoiden ja osallistumisen aikataulun määrittelyn myötä politiikkaverkostosta tuli itse asiassa eräänlainen hallintaverkosto. (Hokkanen 2004, 174–175.) Deliberatiivisen demokratian ja kommunikatiivisen suunnittelun mahdollisuudet olivat Posivan YVA-menettelyssä vähäiset. Vallan väistämätön läsnäolo suunnittelussa realisoitui tässä hankkeessa epäsymmetrisinä valtasuhteina. Kun tätä peilataan tutkimuksen teoreettiseen keskusteluun deliberatiivisesta hallinnasta ja demokratiasta, näyttää Posivan YVA verkostona, jossa korostui hallinnan rooli. Hankevastaavan hallitseva asema ja hallinnan korostuminen



Kuvio 17. Tielaitoksen YVA-menettely politiikkaverkostona.

veivät mahdollisuudet deliberatiivisen demokratian ja hallinnan toteutumiselta, ja YVA-menettely kärsi politiikkaverkostona legitimiteetti- ja hyväksyttävyysongelmista (Papadopoulos 2002).

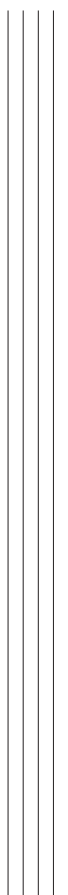
Tiehankkeessa YVA-menettely oli selkeämmin asiaverkosto. Verkosto pysyi eri vaiheiden ja areenajen osalta avoimena. Ainoan poikkeuksen teki YVA-ryhmä, jossa valittujen asukasestäjien katsottiin edustavan riittävän hyvin asukasnäkömyksiä. Poliitiikkaverkosto oli avoin asiaverkosto (Jordan & Schubert 1992, 14–15), jossa kansalaisten näkömykset erityisesti hankkeen sosiaalisista vaikutuksista otettiin tasavertaisena informaationa verkoston agendalle. Suunnittelutilanteen ja vaihtoehtotarkastelun avoimuus mahdollistivat pitkälti sen, että hankevastaavan ei tarvinnut asettua verkostossa hallitsevaan asemaan. Tilaa jäi sekä aktiivisille tienvariasukaille että suunnitteluun osallistuneelle yhteysviranomaiselle (kuvio 17).

Tiehankkeen YVA-menettely oli tietyllä tapaa perinteinen ja yllätyksetön. Erityisesti politiikkaverkoston areenat olivat hyvin perinteisiä: kirjalliset mielipiteet ja perinteiset tiedotuspainotteiset yleisötilaisuudet hallitsivat verkoston osallistumisareenoita. Siksi tämäkään verkosto ei kokonaisuudessaan edustanut deliberatiivista YVAa, vaan se oli ennemminkin politiikkaverkostomalli 2:n (YVA teknisenä tiedonkeruuprosessina) luonteinen verkosto. Deliberatiivisen YVA:n kriteereistä täyttyi Posivan YVAa paremmin tiehankkeessa agendan määrittelyn kollektiivisuus sekä osallistumisen inklusiivisuus ja tasa-arvo. Preferenssien muuntumista ei merkittävästi tapahtunut tässä YVA-menettelyssä, tosin osa-

puolten hyväksyttävissä oleva lopputulos saavutettiin ilman arvostiriitoja hankkeen sisällä olleen ihmisvaikutusten ja luontovaikutusten välisen jännitteen laukaisemiseksi. Tie-YVAssa verkosto ei näyttäytynyt niin vahvasti hallinnan välineenä kuin Posivan tapauksessa – tai se ainakin täytti paremmin deliberatiivisen hallinnan kriteerejä. Tiedon kokoaminen oli YVAn keskeinen tavoite, ja myös kansalaisosallistumista sovellettiin tähän tarkoitukseen (ks. YVAlle annettavista erilaisista funktioista luku 3.2.2). Vaikka joitain kansalaisten esittämiä näkemyksiä rajattiinkin agendan ulkopuolelle, oli verkostossa lopulta vähän manipulatiivista käsittelyä.

V

JOHTOPÄÄTÖKSET





Johtopäätökset

Lopuksi

14. JOHTOPÄÄTÖKSET

14.1 Institutionalisoitua vallanjakoa

YVA on hankkeiden suunnitteluprosesseissa yksi väline osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Työni alussa asetin tutkimustehtäväkseni analysoida YVAan osallistumista teoreettisella tasolla, historiallisena kehityskulkuna sekä esimerkkihankkeissa. YVA-menettelyä ja siihen osallistumista on mahdotonta analysoida pilkkomatta välinettä eri elementteihin. Tämän vuoksi olen soveltanut työssäni systemaattisesti politiikkaverkoston käsitettä. Poliitiikkaverkoston kautta avautuu havainnollisesti YVAN ja kansalaisosallistumisen keskeiset ominaispiirteet: kuka YVAan voi osallistua, milloin ja millä areenalla osallistuminen mahdollistuu ja kuinka avoin on YVAN sisältö. Avainasemaan nousee se, mikä taho määrittelee politiikkaverkoston toimijat, näiden valtapositiot sekä suhteet verkoston areenoihin ja agendaan. YVAN sisäiset jännitteet kytkeytyvät ennen kaikkea näiden verkoston keskeisten elementtien määrittelykamppailuihin. Analyysia on ohjannut myös teoreettinen viitekehys deliberatiivisesta YVASTA ja sen kriteereistä sekä osallistumisen vaikuttavuuden evaluointi.

Keskeinen tekijä osallistumisen kannalta on se, että YVA on julkishallinnon luomus. Lainsäädäntö antaa osallistumisen järjestämiselle ajalliset ja muodolliset raamit, jotka väljyydessäänkin tekevät YVA-menettelystä institutionaalisen osallistumisvälineen. Poliitiikkaverkoston rakenne ja toimijoiden roolit ovat osittain etukäteen käsikirjoitettuja. Tämä asettaa jo lähtökohtaisesti kansalaiset eri rooliin kuin hankevastaavan, jolla on aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti YVASSA 'isännän' rooli. Kaikki YVAN toimijat pyrkivät edistämään omia tavoitteitaan – vallan väistämätön läsnäolo kuuluu YVAan siinä missä kaikkeen muuhunkin suunnitteluun. Osallistumisen analyysin kannalta olennaista on verkoston toimijoiden väliset valtaerot: *”Thus, power equalization or, conversely, power distance among participants, should be a central feature of future evaluations and theory-building exercises on citizen deliberations.”* (Roberts 2004, 343). Hankevastaava voi halutessaan määritellä tiukasti YVAN agendaa esimerkiksi hankemäärittelyn tai vaihtoehtorastelun kautta. Samoin YVAN sisällä on mahdollista tarjota vain tietyille toimijoille avoimia osallistumisen areenoita, joilla saatetaan käsitellä eri asiakysymyksiä kuin kaikille avoimessa keskustelussa. Tässä korostuu verkoston ominaisuuden hallinnan välineenä.

Pääsy osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta olennaisille deliberaation areenoille on keskeinen tekijä kansalaisosallistumisen kannalta. Vain se voi taata tasavertaisen poliittisen vaikuttamisen. Käytännössä tämä edellyttää valmiutta vallan uusjakoon sekä osallistumisresurssien kohdentamista niille, joilla

on lähtökohtaisesti heikoimmat osallistumisen mahdollisuudet. (Knight & Johnson 1997, 282, 310.) Osallistumisen tulee myös tapahtua oikeassa vaiheessa suunnittelua. Väärään aikaan tarjotut osallistumismahdollisuudet jäävät merkityksettömiksi. Tutkimuksen esimerkkihakkeet tarjoavat kaksi erilaista esimerkkiä tästä ilmiöstä. Posivan hankkeessa kansalaisten osallistuminen mahdollistui siinä mielessä liian myöhään, että hankkeen suunnittelu oli jo pitkällä ja YVAa leimasi vaihtoehtottomuus. Osallistumisella ei enää kyetty vaikuttamaan hankkeen vaihtoehtotarkasteluihin. Tieshankeessa taas suunnitelmat venyivät YVAN jälkeen kohtuuttoman pitkäksi ja osallistumisen merkitys väljähtyi.

Agendan määrittely vaikuttaa suoraan siihen, voiko YVAan osallistuminen olla vain reaktiivista vai myös proaktiivista. Tiukat hankemääritelmat ja ylhäältä alas tarjottu agendan määrittely vaikeuttavat kansalaisten proaktiivista, uutta sisältöä tuottavaa osallistumista. Tällöin agendan kollektiivinen määrittely deliberatiivisen demokratian tarkoittamalla tavalla ei toteudu. YVAN kannalta tämä ei ole toivottavaa, sillä avoin keskusteluagenda voi synnyttää olemassa olevaan (ympäristö)ongelmaan kokonaan uuden lähestymistavan tai ratkaisun. Kysymys ei siis ole siitä, että YVA-menettelystä pitäisi tehdä sisällöltään hallitsematon ja rönsyilevä. Ennemminkin YVAN tulisi olla vapaan deliberaation arena, jossa voidaan esittää erilaisia arvoja, näkemyksiä ja toimintaehdotuksia. Moniäänisen vuoropuhelun hedelmänä voidaan saavuttaa jotain innovatiivista, mikä hyödyttää kaikkia osapuolia. Vaikka deliberaation lopputuloksena ei olisikaan habermasilainen ideaali konsensus (mikä ei ole edes YVAN tavoite), on kansalaisten helpompi hyväksyä myös epätäydelliset ratkaisut, jos he kokevat ottaneensa osaa asioiden valmisteluun. Samalla avautuu mahdollisuus politiikkaverkoston toimijoiden väliseen oppimiseen ja preferenssien muuntumiseen.

Asiantuntijoiden, päätöksentekijöiden ja maallikoiden välinen tiedonkulku ja vuorovaikutus on tärkeätä. Haasteet eivät tosin ole vähäiset, kuten Finney ja Polk (1995, 539) osuvasti toteavat: *"The citizens have no clue how complicated these decisions are. The government has no clue how important it is to explain."* Tasapuolinen ja moniääninen vuorovaikutus vaatii resursseja, tahtoa ja lujaa työtä, mutta se lienee lopulta ainoa tie hankkeiden toteuttamiseen myös yhteiskunnallisesti kestävällä ja hyväksytyllä tavalla. Asiantuntijoiden näkemys parhaasta mahdollisesta teknologiasta tai ratkaisusta tulee olla myös yhteiskunnan eri toimijoiden hyväksyttävissä. Samalla osallistumisjärjestelyt ja -välineet kuten YVA tulevat koetelluiksi: ovatko ne vain tehtyjen suunnitelmien legitimoitautomaatteja vai mittaavatko ne myös hankkeiden yhteiskunnallista toteutuskelpoisuutta. Yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa osallistumisfoorumiin osallistunut kansalainen kiteytti asian: *"[...] technical decisions are political decisions, and if for political reasons you can't implement the best technology, then it ain't the best technology."* (Finney & Polk 1995, 539).

14.2 Toimijoiden politisoituvat intressit

YVA-laissa asetettu tavoite siitä, että YVAN tulee lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia, ei ole yksistään riittävä ja mielekäs. Se ei takaa millään tavalla osallistujien omien tavoitteiden toteutumista, siis sitä, että kansalaisten kontribuutiolla olisi vaikuttavuutta. Lainsäädäntö ja käytäntö

ovat kaksi eri asiaa. Väljä normi mahdollistaa YVAan osallistumisen toteuttamisen hyvin monin eri tavoin, kuten tutkimuksen esimerkkihankkeetkin osoittivat. YVA-lain normatiivisesta osallistumistavoitteesta kumpuavat deliberatiivisen demokratian tavoitteet eivät toteudu automaattisesti. Arvioitaessa osallistumista pitää nähdä 'yli' YVAan normatiivisten tavoitteiden. YVA-menettelyllä ei ole tavoitteita osallistumisen suhteen, vaan YVAan osallistuvilla toimijoilla.²³¹ YVAan normatiiviset, sinällään kannatettavat tavoitteet tiedon ja osallistumisen lisäämisestä ovat toki osallistuvan demokratian mukaisia, mutta käytännön osallistumista ohjaa ennemminkin toimijoiden intressit ja pyrkimykset. Tällöin osallistumisen järjestäminenkin voi saada politisoituneita funktioita. Jos YVAa esimerkiksi käytetään kansalaisten tyytymättömyyden 'varaventtiilinä' (ks. osallistumisen poliittisista funktioista 3.2.2), voi lopputuloksena olla entistä suurempi tyytymättömyys ja kriittisyyden kasvu. Huonosti järjestetty osallistuminen, jota leimaa manipulointi tai pelkkä asioiden legitimointi, synnyttää kierteen, joka ruokkii epätasapainoa ja epäluottamusta yhteiskunnan toimijoiden välillä (Roberts 2004, 344). Sen sijaan, että tällaisella osallistumisella ratkaistaisiin ongelmia, se synnyttääkin kokonaan uusia kiistanaiheita.

Vuorovaikutteisen suunnittelun ja deliberatiivisen demokratian toteutumisen haasteena voidaan nähdä sekä YVAan sisäisiä että ulkoisia tekijöitä. Sisäisistä tekijöistä keskeisimmäksi nousee jo todettu vallan epäsymmetria. Osallistumisen järjestäjät, lähinnä hankevastaava ja osin myös yhteysviranomaisen voivat täyttää lain kirjaimen, vaikka osallistuminen olisi tosiasiaa järjestetty kansalaisten kannalta puutteellisesti. Tämä voi näkyä kahdella tapaa. Yhtäältä käytännön järjestelyt, osallistumismahdollisuuksista tiedottaminen tai esimerkiksi olennaisen tiedon jakaminen voidaan hoitaa kehnosti. Osallistumisen mahdollistuminen mielekkäällä ja vaikuttavalla tavalla estyy tai ainakin hankaloituu tällöin hyvin konkreettisten syiden vuoksi. Toisaalta on myös mahdollista, että osallistuminen ja tiedotus on ulkoisesti järjestetty ansiokkaasti, mutta koko suunnittelutapaa leimaa teknokraattisuus ja asiantuntijuuden korostaminen. Poliitiikkaverkosto saa leimallisesti hallinnan välineen roolin. Kansalaisosallistuminen ja deliberatiivisen demokratian tavoitteet tuodaan suunnitteluun ulkopuolisuena kuorrutuksena, mutta perimmäiset suunnittelun arvot, periaatteet ja toimintatavat säilyvät ennallaan. Kansalaisille jää tällöin helposti vain tiedostuskohteen rooli, tai heitä kuullaan ilman vuorovaikutteisen suunnitteluidean mukaista deliberaatiota. YVAassa korostuu tällöin valistusparadigma ja osallistumisesta tulee näennäistä mukanaoloa. Myös YVAan sisältöä saatetaan muotoilla ja rajata asiantuntijavetoisesti: kansalaiset voivat osallistua, mutta välttämättä heidän kontribuutionsa ei 'mahdu' hankevastaavan agendalle. Osallistuminen voidaan järjestää mallikkaasti, mutta on mahdollista, että hankevastaavalle tulee houkutus valjastaa YVA ja osallistuminen omien poliittisten tavoitteidensa käyttöön ja edistämiseksi.

231 Tässä yhteydessä pitää toki muistaa, että lainsäätäjällä ja lainsäädäntöprosessiin osallistuneilla toimijoilla on epäilemättä ollut tavoitteita kansalaisosallistumisen osalta. Nämä tavoitteet näkyvät jollain tavoin siinä, millaiseksi YVA-lain tavoite kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä on muotoutunut.

Ulkoisista tekijöistä keskeisin on YVAN suhde päätöksentekoon. Sagerin (1995) mukaan YVAN yksi ongelma on siinä, että YVAN tulokset eivät tavoita päätöksentekijöitä.²³² Laadukkainkin YVA voi jäädä merkityksettömäksi, jollei se ole tärkeä panos poliittiselle päätöksenteolle. Samalla vesittyy myös osallistumisen vaikuttavuus. On kysyttävä, miten päätöksentekijät sitoutuvat YVAan ja millaiseksi YVAN rooli ymmärretään päätöksenteossa. YVA-laki (468/1994, 13 §) toteaa: *”Viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Hanketta koskevasta lupapäätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettava yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon.”* YVAN vaikuttavuuden kannalta lakiin kirjattu vaatimus on heppoinen. Pelkkä päätöksentekijän ilmaus siitä, että se on ’huomioinut’ YVAN päätöksenteossään, ei takaa millään tavoin sitä, että YVA:ssa esiin nousseet asiat, esimerkiksi kansalaisten huolet ja näkemykset, olisivat vaikuttaneet päätökseen. YVA-lakia voi tältä osin kritisoida velvoittavuuden keveydestä. Laki ei yksin kykene turvaamaan asettamansa osallistumistavoitteen vaikuttavaa toteutumista – tosin koko lain tavoite on jo itsessään väljä ja tulkinnallinen: osallistumismahdollisuuksien lisääminen on verraten helposti täytetty tavoite.

Toisaalta asiaa on vaikea ratkaista lainsäädännöllisin keinoin.²³³ Olennaisempia ovat poliittisen päätöksentekokulttuurin toimintaperiaatteet ja toimijoiden asenteet. Tältä osin osallistuvan demokratian kehityskulkuun on suhtauduttu laajalti epäillen ja kriittisesti (esim. Häikiö 2005; Kettunen 2002; Niiranen 1997). Vaikka kansalaisten suorat osallistumismahdollisuudet ovatkin lisääntyneet, ovat päätöksenteon rakenteet ja edustuksellista vallan käyttöä korostavat valta-asetelmat säilyneet pääpiirteiltään ennallaan. Uusien osallistumismahdollisuuksien kautta ei ole tapahtunut todellista vallan uusjakoa, vaan varsinaiset päätökset tehdään yhä valtaa pitävien suljetuissa verkostoissa. Vaikka kunnalliset päätöksentekijät suhtautuvat kansalaisten suoriin osallistumismahdollisuuksiin periaatteessa myönteisesti (Ruotsaari & Holttinen 2001, 98–99), päätöksentekijöiden intressinä on kanavoida kansalaisten osallistuminen juuri YVAN kaltaisiin top-down -luonteisiin osallistumisvälineisiin, jotka eivät riko olemassa olevia vallankäytön ja päätöksenteon rakenteita. Kansalaiset tulevat kuulluksi ja päätöksentekijät saavat arvokasta informaatiota, mutta valtasapainoa ei järkytetä.

Lainsäädännön mahdollisuuksia turvata osallistumisen vaikuttavuutta sekä toimijoiden asenteita YVAa kohtaan voidaan arvioida myös historiallisesti. Työni osallistumisen ja YVA-lainsäädännön kehittymistä tarkastelleessa osiossa kävi ilmi, että Suomen YVA-lainsäädäntö on ollut aina verraten ’tiukka’ ja moderni osallistumisen osalta. Kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen

232 Laaja vertailututkimus eri maiden YVA-menettelyistä paljasti, että yksi keskeinen YVAN heikkous on juuri sen huono integroituminen päätöksentekoon (Wood 2003).

233 Tosin esimerkiksi Pölonen (2007, 286–290) ehdottaa ympäristölainsäädännön uudistamista niin, että siihen lisätään ympäristönäkökohdat kokonaisvaltaisesti huomioonottavia aineellisia vaatimuksia. Tällaisilla aineellisia elementtejä lisäävillä ja YVAN huomioonottamista määrittävillä uudistuksilla olisi mahdollisuus parantaa myös osallistumisen vaikuttavuutta.

on ollut alusta asti ympäristövaikutusten arvioimisen keskiössä ja Suomen YVA-lainsäädäntö on täyttänyt reilusti esimerkiksi YVA-direktiivin kulloisetkin osallistumisvaateet. Pelkästään lainsäädäntöä arvioiden tilanne vaikuttaa siis hyvältä, mutta kuten edellä olen todennut, se ei näyttäisi yksin riittävän.

Suhtautuminen YVAan ja osallistumiseen on mielenkiintoisesti muuttunut parissa kymmenessä vuodessa. YVAN rantautuessa Suomeen erityisesti teollisuus vastusti ja epäili raskaiden arviointi- ja kuulemisprosessien järjestyttä, mutta tätä nykyä monet hankevastaavat pitävät YVA-menettelyä toimivana suunnitteluvälineenä ja vuoropuhelun mahdollistajana (esim. Karvinen 1997, 55). Hankevastaavan rooli YVAssa on siinä määrin keskeinen, että toimenharjoittajat ovat vuosien saatossa oppineet hyödyntämään YVAa yhtäältä suunnitteluvälineenä ja toisaalta omien intressiensä edistäjänä. Samalla hankevastaavat ovat hyödyntäneet YVA-menettelyä kansalaisosallistumisen areenana, jossa ne itse ovat pelisäännöt laativa toimija. Tämä kehitys on nähtävissä myös YVA-lainsäädännön eri muutoksissa annetuissa lausunnoissa. Samalla kun teollisuuden ja elinkeinoelämän kriittisyys on laimentunut, on vastaavasti kansalaisjärjestöjen kokemuksia värittänyt pettymys YVAan (esim. Rosenberg 1999, myös Karvinen 1997, 52). Alkuasetelma on tältä osin kääntynyt pääläelleen: nyt kriittisimpiä YVA-näkemyksiä antavatkin osallistumisensa heikkoon vaikuttavuuteen pettyneet kansalaisjärjestöt, jotka YVAN alkuaikoina olivat eturintamassa kannattamassa YVAa. Nämä hieman pelkistetyt ja kärjistetyt tulkinnot viestivät YVAan liittyvästä vallankäytöstä. YVA ei ole ollutkaan kansalaisyhteiskunnan jäsenille sellainen politiikan tekemisen väline, kuin he ehkä 1980- ja 1990-luvuilla toivoivat ja odottivat.

Posivan YVA-menettely tarjoaa ilmiöstä kuvaavan käytännön esimerkin. Paikalliset hankkeen vastustajat pettyivät mahdollisuuksiinsa vaikuttaa YVAssa ja YVAN kautta. Hankevastaavan asema koettiin liian dominoivaksi ja Posivan hallitsema YVA-menettely kärsi hyväksyttävyysongelmasta. Poliitiikkaverkoston toimijoiden välille virisi epäluottamusta ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aktiivisuus suuntautui paljolti YVAN ulkopuolelle.

14.3 Uusi elitismi

YVA-menettelystä ei ole muodostunut suurten osallistujajoukkojen hyödyntämää välinettä. Ympäristövaikutuksiltaan merkittävässäkin hankkeissa osallistujamäärät ovat olleet pieniä. Kansalaisten vähäiselle aktiivisuudelle on haettu syitä ja selityksiä. Suoran osallistumisen traditio on Suomessa vielä ohut, samoin kansalaisten omakohtaiset kokemukset YVAssa vielä vähäisiä. Osallistuminen vaatii myös aina resursseja, joiden jakaantuminen ei ole yhteiskunnassa tasaista. Usein YVA-menettelyissä on erilaisia, toisiaan seuraavia osallistumismahdollisuuksia. Tämä vaatii myös osallistujilta sitoutumista pitkäkestoiseen suunnitteluprosessiin ja kykyä hahmottaa, missä vaiheessa suunnittelua ollaan kulloinkin menossa. Osallistumisaktiivisuus voi myös suuntautua muihin osallistumisprosesseihin (esimerkiksi kaavoitukseen liittyvät menettelyt). Samaa hankekokonaisuutta koskevat osallistumismahdollisuudet ja kuulemismenettelyt (esimerkiksi YVA ja maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyvät arvoinnit) voivat hämmentää osal-

listujia ja latistaa aktiivisuutta. Usein osallistumattomuus johonkin tiettyyn prosessiin on tietoinen ja strateginen valinta. Arkiset kiireet ja esteet ovat usein se todellinen syy passiivisuudelle. Samoin pitää huomioida ihmisten verraten laaja tietotaso itseään koskevista hankkeista ja asioista sekä tyytyväisyys suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmään: esimerkiksi yleisötilaisuuksien informaatiota ei aina koeta tarpeelliseksi. Syitä vähäiseen osallistumiseen on monia: olen jäsentänyt niitä tutkimuksen teoreettisessa osassa jakaen ne institutionaalisiin ja osallistujista itsestään johtuviin. Myös tutkimuksen esimerkkihankkeiden analyysi paljasti samansuuntaisia selityksiä.

Syiden rinnalla nostan tässä esiin kolme vähäisen osallistumisen seurausta. Ensimmäinen liittyy osallistumisen määrään ja suunnittelun sisältöön. YVAn ja deliberaation laatua tai onnistumista ei pidä arvioida mittaamalla osallistujien määrää. Deliberaation legitimiisyys ei perustu yksin osallistumisen määrään (Parkinson 2003). Olennaisempaa kuin suuren osallistujajoukon tavoittelu on moniääninen ja avoin keskustelu. Pienikin joukko kykenee tuottamaan monipuolisia näkemyksiä ja tarkastelemaan asioita monesta eri näkökulmasta. Agendan monipuolisuuden ja osallistujamäärien välillä ei ole ehdotonta syy-seuraus -suhdetta. Kysymys on ennen kaikkea siitä, että YVAn areenoilla on riittävästi erilaisia toimijoita erilaisine näkemyksineen. Äärimmäisen pieni osallistujajoukko toki haastaa tämän näkemyksen: harvat toimijat eivät automaattisesti luo monipuolista agendaa tai edusta hankkeen kannalta olennaisen toimijoiden näkemyksiä. Tämä nostaa esiin edustavuuden problematiikan. Mikä on riittävän korkea aktiivisuuden määrä, että sitä voidaan pitää edustavana? Palaan edustavuuskysymykseen vielä toisessa yhteydessä.

Toinen seuraus liittyy kohtaamattomuuteen. Pitkälti osallistumisresurssien epätasaisen jakautumisen vuoksi YVAn osallistuvat ovat muutoinkin aktiivisia, joille on tyypillistä operoida erilaisilla kansalaisvaikuttamisen areenoilla ja verkostoissa. Sovelsin työn osallistujatyypittelyssä Dahlin (1971, 151) jaottelua. Erityisesti Posivan YVA tukee johtopäätöstä, että YVAn osallistuvien pääryhmäksi jää tässä jaottelussa niin sanottu poliittinen kerrostuma. YVA edustaa näille 'yleisaktiiveille' yhtä osallistumisen ja vaikuttamisen kanavaa. Typologiaan liittyneen osallistujajanan ääripäät eivät ole tyypillisiä YVAn osallistujia. Epäpoliittisen kerrostuman osallistumista jarruttaa osallistumisresurssien vähäisyys, yleinen passiivisuus ja kiinnostuksen puute yhteiskunnallisiin asioihin. YVAA ei kenties tunneta hyvin, eikä sitä koeta vaikuttavana osallistumistapana. Vastaavasti vallantavoittelijoiden ja vallanpitäjien motiivia YVAn osallistumiseen nakertavat muut vallankäytön keinot. YVA ei ole näille osallistujatyypeille politiikan tekemisen keskiössä. Heillä on jo entuudestaan valtaa ja vaikutuskeinoja – he eivät tarvitse YVAA. Ilmiön seurauksena kansalaiset ja päättäjät eivät kohtaa YVAn areenoilla. Poliitikoilla ja viranomaisilla on taipumus pysytellä omilla edustuksellisen järjestelmän areenoillaan ilman, että he kohtaavat kansalaisyhteiskunnan edustajia itselleen vierailta foorumeilla (Rättilä 2003, 17). Tämä kohtaamattomuus sekä vähentää kansalaisosallistumisen vaikuttavuutta ja kansalaisnäkemysten välittymistä päätöksentekoon että korostaa suunnittelun ja päätöksenteon välistä kuilua: vaikka osallistuva demokratia ja vuorovaikutteinen suunnittelu toteutuisikin YVAn kaltaisissa prosesseissa, pysyy todellinen vallankäyttö ja valtasuhteet ennallaan.

Kolmas seuraus liittyy harvojen aktiivisten rooliin osallistujina. Käytännössä on väistämätöntä, että vain pieni vähemmistö kykenee tai haluaa osallistua suunnitteluun (Lapintie 2003, 15). Jos osallistujia on vähän ja aktiivisuus kasaantuu harvoille, syntyy uudenlainen edustuksellisuuden ilmiö. Huippuaktiivit yksilöt toimivat suuren yleisön edustajina osallistuvan demokratian vuorovaikutusprosesseissa. Deliberatiivisuuden perimmäinen idea saattaa jäädä kuitenkin toteutumatta, jos lopputuloksena onkin uudenlaisen eliitin ja harvainvallon syntyminen. Tällöin deliberatiivinen demokratia onkin tuottanut eliittiteorioiden mukaisen valta-asetelman. (Hendriks 2006, 492.) Bang ja Dyrberg (2003) puhuvat pluralismin ja elitismin rinnalle nousseesta kansaneliitistä (*”demo-elites”*): ilmiössä maallikot muodostavat verkostomaisissa rakenteissa uudenlaisia elitismin muotoja.

Kyllönen (2002, 100) muistuttaa, että juuri tästä osallistuvaa demokratiaa on kritisoitu: päätökset saatetaan tehdä harvojen kyvykkäiden ja karismaattisten argumentoijien ja aktiivien toimesta, mikä johtaa päinvastaiseen lopputulokseen kuin oli tarkoitus. Laajemman osallistumisen idea muuttuu käytännössä elitismiksi. Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä tämän kaltainen kehitys nostaa uudella tavalla verkostojen hallinnan deliberatiivisen demokratian edelle: verkostoa hallitsevat asiantuntijoiden lisäksi harvat, kansalaisyhteiskunnan elitistisen ryhmän jäsenet. Ilmiötä korostaa vielä kansalaisosallistumisen vaikuttavuuden dilemma. Kyetäkseen vakuuttamaan muut toimijat, joutuvat kansalaisyhteiskunnan edustajat usein asettamaan näkemystensä ’asianajajiksi’ aktiivisia ja osaavia yksilöitä. Paradoksi piilee siinä, että näitä ei suunnitteluprosessien muiden toimijoiden silmissä mielletä välttämättä tavallisiksi asukkaiksi. Saadakseen viestinsä läpi, kansalaiset tarvitsevat osaavia edustajia. Mutta vaikka viesti menisi näiden toimesta läpi, se ei enää edustakaan laajaa kansalaisnäkemystä, vaan leimautuu erityisryhmän intressinäkemykseksi. (Staffans 2004, ks. myös Mäntyselä 2004, 48.)

Uusi elitismi näyttäytyy jonkinlaisena – toivottavasti epätodennäköisenä – uhkana YVAan osallistumisen yllä. Osallistumisresurssien, -kokemusten, tiedon ja hyödyllisten kontaktien kasaantuminen harvoille aktiivisille voi kumuloituessaan näivettää suoran osallistumisen idean, johon YVAkin pyrkii. Vaikka YVAlla tuskin koskaan yritetäänkään osallistaa suuria joukkoja, tulisi sen omalta osaltaan myös aktivoida yhteiskunnan ’hiljaisia’ ja avata osallistumismahdollisuuksia mahdollisimman monille kansalaisyhteiskunnan jäsenille. Osallistuvan demokratian idea ei ole se, että ne keillä on osallistumisresursseja kykenevät vaikuttamaan merkittävästikin, mutta muut eivät lainkaan.

14.4 NIMBY-paradoksi

Vuorovaikutustilanteista ei saisi syntyä lukkiutuneita ja mekaanisia mielipiteenilmaisun areenoita, joissa kaikki voivat kyllä käydä sanomassa sanottavansa, mutta kukaan ei työstä eri toimijoiden näkemyksiä vuoropuheluksi tai keskusteluksi. John Forester visioi Ilmosen ja Peltosen (2006, 114) haastattelussa kuvitteellisen tilanteen, jossa vihaiset asukkaat tulevat vuoron perään pauhaamaan kiukkuaan julkiseen kuulemistilaisuuteen, ja puolustamaan härkämäisesti näkemyksiään. Eri osapuolien väliset ristiriidat syn-

nyttävät osallistumistilanteeseen juoksuhaudat, joista käsin käydään asemasotaa. Jos osallistumisen järjestäjä tyytyy tähän, ei vuorovaikutteisen suunnittelun tai deliberatiivisen demokratian tavoitteita voida millään saavuttaa. Nämä ovat myös tilanteita, jotka ovat omiaan korostamaan niin sanottua NIMBY-ilmiötä (*Not In My Back Yard*). Jos argumentointi rakentuu kilpailuksi tai strategiseksi neuvotteluksi, lopputulos on helposti nollasummapelin kaltainen tilanne, jossa aina joku voittaa ja joku toinen häviää. Toimijat puolustavat tiukasti omia näkemyksiään ja keskustelu lukkiutuu NIMBY-kädenvääntöön. (Healey 2006, 224.)

Deliberatiivinen demokratia pyrkii murtamaan tämän ja luomaan lopputuloksen, jonka perustelut ovat avoimen keskustelun myötä kaikkien hyväksyttävissä. Vuorovaikutuksen kautta yksilöiden preferenssit muuttuvat ja yhteisymmärrys on saavutettavissa. Ristiriitatilanteista ei selvitä ilman toimijoiden välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta. (Herne & Setälä 2006.) Gutmann ja Thompson (1996, 53–54) erottavat juuri tällä perusteella deliberaation neuvottelusta, jossa taas korostuvat toimijoiden väliset voimasuhteet ja strateginen pyrkimys maksimaaliseen hyötyyn.

YVA on ylhäältä alaspäin luotu ja ohjattu osallistumisen väline, jossa hankevastaavan rooli on keskeinen. Siksi kansalaisille jää haaste legitimoida oma osallisuutensa ja näkemyksensä: miten päästä eroon NIMBY-leimasta. Käytännössä legitimoinnin vaihtoehtoja on kaksi. Kansalaisten tulee joko vakuuttaa verkoston muut toimijat omasta asiantuntijuudestaan tai sitten osallistumisen legitimaatio nojaa edustamisen logiikkaan (Häikiö 2005, 207–214). Edustavuuden haasteista kirjoitin jo edellä. Asiantuntijuutta on pidetty perinteisesti suunnittelun vahvimpana legitimaatioperusteena (Häkli 2002, 116). Tosin luottamus eri osapuolien osallistumisareenoille marssittamiin asiantuntijoihin ei aina ole laajaa: asiantuntijoiden taustakytökset leimaavat heidät tiettyjen arvojen edustajiksi ja edistäjiksi, minkä nähdään usein murentavan itse asiantuntijuutta. Toimijoilla on taipumus luottaa asiantuntijaan, jonka näkemykset ovat omien intressien kanssa samansuuntaisia, vaikka itse informaatio olisikin epätäydellistä tai kiistanalaista (Kontic 2000, 431–433). Olennaista on kuitenkin muistaa, että kaikki tieto ja asiantuntijuus on väistämättä arvosidonnaista ja että dikotomia objektiivisen asiantuntijatiedon ja subjektiivisen maallikkotiedon välillä ei ole hedelmällinen. YVAssa tämä vastakkainasettelu voidaan välttää sillä, että kaikkien osapuolien näkemykset sekä taustaintressit ja -arvot käsitellään avoimesti.

Kansalaisten asiantuntijuus on helppo kyseenalaistaa, mikäli se tehdään tieteellisin kriteerein. Mielestäni on perusteetonta kritisoida kansalaisia siitä, että he eivät kykene tuottamaan ja jäsentämään samanlaisia tieteellisiä argumentteja suunnittelussa kuin asiantuntijat. Esimerkiksi Hollo (1998) epäilee biotekniikan yhteydessä kansalaisosallistumisen hyötyä ja korostaa mieluummin asiantuntijatietoa oikeusvarmuuden takaaajana (vrt. Hokkanen 2005). Itse näen niin, että maallikoilla ja asiantuntijoilla pitääkin olla erilaiset roolit suunnittelussa. YVAssa vuorovaikutuksen yhtenä hyötynä on juuri se, että ympäristövaikutuksia koskevan teknisen ja luonnontieteellisen tiedon rinnalle saadaan kansalaisten arvo- ja intressipohjaisia näkemyksiä. Juuri tämä on kansalaisten tehtävä ja anti suunnittelulle: heidän kauttaan kyseinen hanke tai toiminta peilautuu vallitsevia arvoja ja mielipiteitä vasten. Ei myöskään tule aliarvioida esimerkiksi paikallisten asukkaiden asiantuntemusta monissa tietopohjaisissa kysymyksissä. Olennainen

kysymys onkin se, mihin päätösten halutaan perustuvan? Kenen ääni kuuluu? YVAssa tulisi löytää tasapaino asiantuntija- ja maallikkotiedon välille. Kansalaiset suovat asiantuntijoiden ratkaista osaamisellaan ongelmia, mutta maallikot haluavat olla mukana tekemässä valintoja siitä, mitä ongelmia yhteiskunnassa nähdään ratkaisemisen arvoisena (Gaskell ym. 2006). Yhtä lailla on tärkeää turvata luonnon- ja ympäristönsuojelulliset intressit, joita kansalaisten kenties toisaalle suuntautuvat näkemykset eivät saa jyrätä.

Asukkaiden kollektiivisella itsekkyydellä on toki oma merkityksensä, mutta suunnittelu- ja hallintokoneisto saattaa myös yksioikoisesti luokitella kaikki mielipiteenilmaisut NIMBY-ilmiöksi ilman, että halutaan tai kyetään erottelemaan kansalaismielipiteiden koko kirjoa (Lodenius 1995, 144). Osallistumisen yksi pullonkaula voi olla se, että suunnittelijat ja päätöksentekijät valikoivat kansalaisnäkemysistä vain haluamansa tai tarvitsemansa informaation. Lopputuloksena voi olla sekä NIMBY-ilmiön kaltainen kansalaisosallistumisen leimautuminen tai se, että jotkut suunnitteluun osallistuneet toimijat eivät lopulta saa minkäänlaista roolia: heidän edustamat näkemykset ja teemat rajataan agendalta pois. (Monnikhof & Edelenbos 2001.) Tieto-, intressi- ja arvopohjaisten kontribuutioiden sekamelskasta valikoituvat tietyt teemat lopulta mukaan suunnitteluun ja päätöksentekoon, ja tämä valintaprosessi on mitä suurimmassa määrin suunnittelun sisäistä vallan käyttöä. Kutsun ilmiötä NIMBY-paradoksiksi: YVAN sisäisen vallankäytön ja kontrollin keinona kansalaisten esittämät näkemykset leimataan NIMBY-mielipiteiksi ja vastaavasti suunnittelijoiden esittämille näkemyksille varataan 'yleisen edun' mukainen status. Ilmiön paradoksaalisuus on ensinnäkin siinä, että se on usein keinotekoinen. Todellisuudessa kansalaiset tuottavat ja välittävät suunnitteluun hyvin monenlaisia näkemyksiä. Tästä huolimatta agendalle nousee kansalaisten kontribuutiona erityisesti intressipohjaiset näkemykset. Toiseksi yleisen edun käytöllä ei voida legitimoida suunnittelua (Puustinen 2001, 11). Suunnittelija ei voi edustaa yksin yleistä etua ja 'tuoda' sitä vaikkapa YVA-menettelyyn. Kommunikatiivisen suunnitteluidean tavoitteena on ennemminkin se, että YVAN ja deliberaation tuloksena syntyy jonkinlainen yhteisen edun mukainen lopputulos – tässä prosessissa tarvitaan kaikkien osapuolien näkemyksiä, olivatpa ne sitten neutraaliksi määriteltyä asiantuntijatietoa tai intressisidonnaiseksi leimattua maallikkotietämystä.

Jos kansalaisia moititaan NIMBY-ilmiöstä, tosin joskus aivan perustellusti, niin eikö olisi aivan yhtä oikeutettua kritisoida hankevastaavia: ne toimivat YVAssa aivan samoin omien intressiensä ja tavoitteidensa mukaisesti. Asia on helppo kytkeä esimerkiksi paikanvalintaan liittyviin kysymyksiin. Lienee yleistä, että hankevastaava pyrkii kaikin keinoin ajamaan vaikkapa kaatopaikkaa juuri tiettyyn haluaansa kohteeseen tai kuntaan, tietä tai voimajohtoa kulkemaan juuri tiettyä linjausta pitkin tai rakentamaan marketin sinne missä arvioi sen taloudellisesti menestyvän. Näissä pyrkimyksissä myös YVA on taatusti yksi osa keinovalikoimaa. Kansalaisia syytetään näköalattomuudesta ja pelkkien omien etujen tai asuinpaikkansa puolustamisesta: NIMBY-leima lyödään ehkä tarpeettomammin herkästi. Onhan se myös yksi keino hallita politiikkaverkostoa ja vasta-argumentoida kansalaisten esittämiä näkemyksiä. Entä

muut YVAN toimijat hankevastaavan johdolla? Eikö sama intressidonnaisuus anna mahdollisuuden puhua vaikkapa hankevastaavien 'JITBY-ilmiöstä' (*Just In This Back Yard*)?²³⁴

14.5 Kohtuuttomat odotukset – tarpeeton kriittisyys?

Arvioitaessa YVAa osallistumisen välineenä on houkuttelevaa asettaa sille kohtuuttomia odotuksia. Samalla avautuu mahdollisuus tarpeettomaan ja kenties epäoikeutettuun kriittisyyteen. Mitä esimerkiksi YVAN toimijat lopulta arvioivat YVAa kritisoidessaan? Onko arvioinnin kohteena ennemminkin oman politiikan ja intressien toteutuminen kuin YVA-menettelyn toimivuus osallistumisvälineenä? Vai onko se itse asiassa sama asia? Osallistumisen vaikuttavuushan perustuu asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tuotosten väliseen suhteeseen. Jos toimija kokee, että omat tavoitteet jäivät toteutumatta, on perusteltua päätyä osallistumisen vaikuttavuuden arvioinnissa heikkoon loppusaldoon. Tutkimuksen esimerkkihakkeet osoittivat, että YVAssa aina joidenkin toimijoiden tavoitteet toteutuvat ja toisten ei. Näkökulma ratkaisee pitkälle vaikuttavuusarvioinnin lopputuloksen. Suoraan kansalaisosallistumiseen ei ylipäättään pidä kohdistaa ylisuuria odotuksia. Aina on niitä, joille riittää pelkkä tiedonsaanti ja edustuksellinen vallankäyttö vaaleilla valittujen edustajien välityksellä. (Kettunen 2004, 75.) YVA on lisäksi 'vain' suunnittelutyökalu, jonka tehtävänä ei ole tehdä päätöksiä.

Yksi kritiikin nuoli on kohdennettu YVAN kykyyn ratkoa suunnittelun ongelmatilanteita. YVA mahdollistaa kyllä erilaisten arvojen, näkemysten ja yhtä lailla rationaliteettien esiintulon, mutta YVA ei voi sovittaa kaikkia ristiriitoja. YVAan osallistuvilla toimijoilla ei välttämättä ole refleksiivistä kykyä käsitellä toistensa ristiriitaisia arvoja ja rationaliteetteja. Jos arvoriitit ovat syvät, ei deliberatiivinenkaan YVA välttämättä kykene ratkaisemaan niitä (Pelletier ym. 1999). YVAlle ei ole kohtuullista asettaa sellaista sovittelumenettelyn roolia, jossa yksiselitteisesti valitaan 'paras' vaihtoehto ja sovitetään toimijoiden väliset ristiriidat. Tämä on poliittisen päätöksenteon osuus, joka vallitsevassa päätöksentekojärjestelmässä kuuluu ensisijaisesti edustuksellisille päätöksentekoaikavälillä. (Richardson 2005, 349, 361.)

Ehkä eniten YVAa ja siihen osallistumista on kritisoitu heikosta vaikuttavuudesta. YVA on leimattu usein näpertelyksi, näennäisdemokratiaksi tai valmiiden päätösten hyväksyttävyyksi. Tämän kritiikin haaste on YVAN ja osallistumisen vaikutusten 'piiloutuminen'. Vaikutukset ovat usein välillisiä ja tapahtuvat pitkin suunnitteluprosessia. Osallistumisen vaikutus on harvoin kertarysäys suuntaan tai toiseen jonkin hankkeen suunnitelmassa. Arviointifokus voi olla myös väärä. Ei pidä peilata osallistumi-

234 En ole todellakaan ainoa, jota NIMBY-problematiikka on innostanut ideoimaan uusia lyhenteitä. Sellaiset termit kuten LULU (*Locally Unpopular Land Uses*), BANANA (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anybody*), NOTE (*Not Over There Either*) ja CAVE (*Citizens Against Virtually Everything*) ovat yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa esiintyneitä esimerkkejä tutkijoiden innovatiivisuudesta (ks. esim. Kopomaa & Peltonen 2008; Peltonen 2008).

sen vaikutusta pelkästään myöhemmin tehtyihin päätöksiin, sillä osallistuminen on saattanut muokata hankesuunnitelmaa merkittävästi jo ennen kuin se on viety päätöksentekijöiden arvioitavaksi.

Deliberaatio näyttäisi vaikuttavan toimijoihin ja hankkeisiin eniten YVAN aikana, mutta siirryttäessä YVAN jälkeiseen aikaan kansalaisosallistumisen rooli kutistuu. Tämä liittyy kiinteästi YVAN vaikuttavuuden arviointiin ja kritikointiin: ei pidä tuijottaa vain YVAN ja osallistumisen vaikuttavuutta muodolliseen päätöksentekoon. Vaikutus on tapahtunut usein jo sitä ennen. Suunnittelun ja sitä kautta myös osallistumisen toteutuksen tulisi olla joustavaa ja refleksiivistä. Tiukkaan muottiin ja aikatauluun puristettuina vuorovaikutus ja osallistuminen eivät ole hedelmällisiä eivätkä motivoi kansalaisia osallistumaan ja sitoutumaan suunniteluun. Tämä on merkittävä haaste osallistumiselle, mutta takaa onnistuessaan keskeisen laadunvarmistuksen koko suunnittelu- ja päätöksentekoprosessille. (Hildén 2000, 68.)

On tärkeätä pohtia, mihin osallistuminen ja deliberaatio lopulta vaikuttavat. Onko lopulta olenaisempaa se, miten vuorovaikutteisen suunnittelun kautta syntyvä uusi tieto ja näkemykset vaikuttavat sisäisenä reflektiona prosessiin osallistuviin toimijoihin vai se, miten YVA vaikuttaa julkiseen keskusteluun tai muodolliseen päätöksentekoon (Goodin & Niemeyr 2003). YVA-menettely muokkaa hanketta jo ennen päätöksentekoa eikä YVAN vaikuttavuutta usein tunnisteta enää muodollisen päätöksenteon hetkellä. Tiedon hankinta ja sen omaksuminen vaikuttaa toimijoihin ja näiden asenteisiin ja näkemyksiin. Deliberaation myötä preferenssit muokkaantuvat ja suunnittelussa kyetään etenemään kohti ratkaisuja, jotka ovat kaikkien osapuolien hyväksyttävissä. On siis tärkeätä tunnistaa myös osallistumisen prosessin aikainen vaikutus toimijoiden sisäiseen reflektioon sen sijaan, että arvioinnin fokus on pelkästään julkisessa keskustelussa. Goodin ja Niemeyer (2003, 644) pitävät tätä deliberaation ulottuvuutta tärkeänä: ” [...] *the sort of deliberation that goes on inside people’s heads privately, and among citizens informally, well before formal public deliberations ever get underway.*”

YVAN asema tulee suhteuttaa yhteiskunnallisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa olemassa oleviin osallistumisresursseihin ja vallan käytön rakenteisiin. Berndtson (1993, 138) muistuttaa, että demokratia ei voi säilyä, jos kaikki olisivat poliittisesti yhtä aktiivisia. Poliitiikalle ovat luonteenomaisia siihen ladatut odotukset ja niiden välille syntyvät jännitteet. Sama pätee myös ohjauskeinoihin ja erityisesti sellaisiin kuten YVA, jonka oma syntyhistoriakin pitää sisällään tiukan poliittisen kamppailun. YVAankin kohdistuvat odotukset – myös osallistumisen lisääjänä – tulee siksi olla kohtuullisia.

14.6 Teoria ja käytäntö eivät (aina) kohtaa

Osallistuvan demokratian ja vuorovaikutteisen suunnittelun teoriat eivät valitettavasti aina välity ja toteudu sellaisenaan käytännössä. Epäsymmetriset valtarakenteet vaikuttavat osallistumiseen merkittävästi: *“At the heart of the quality of participation lies the question of power relations”* (Kapoor 2001, 274). Esimerkiksi Elling (2004, 62) näkee osallistumisen ja vuorovaikutuksen tavoitteet ympäristövaikutusten arvioimisessa normatiivisina ja teoreettisina. Käytännössä YVAa ja vuorovaikutusta ohjaa hänen

mukaansa vahva rationaalisuus ja systemaattisuus. Prosessi on tulos- ja tavoitehakuista, tieteellinen tieto dominoi maallikkoasiantuntijuutta ja prosessia hallitsevat asiantuntijat. Kansalaisten rooli ei ole vaikuttava osallistuja, vaan olla käytettävissä tiedottamisen kohteena ja legitimoida suunnitelmia ja päätöksiä. Jos osallistuvan demokratian ja vuorovaikutteisen suunnittelun ideat vain päälle liimataan teknokraattiseen suunnittelutraditioon, ei lopputulos vastaa osallistumiselle asetettuja tavoitteita.

Ovatko siis deliberatiivisen demokratian tavoitteet ja käsillä olevassa tutkimuksessa laaditut deliberatiivisen YVAn kriteerit tyystiin epärealistisia ja kohtuuttomia? Asetetaanko myös osallistumistutkimuksen piirissä YVAlle liian suuret odotukset ja asemoidaanko YVAn tavoitteet väärin? Kysymys YVAn deliberatiivisuudesta osoittautuu tässä valossa arvosidonnaiseksi. Deliberaatio ja deliberatiivinen demokratia voidaan ilman muuta asettaa YVAn tavoitteeksi: väljyydessään YVA-lainsäädäntö luo sille edellytykset ja sisäänkirjoitetun odotuksen. Lisäksi kansainvälinen YVA-kirjallisuus korostaa sekin YVAn osallistumista ja sen deliberatiivisen demokratian mukaisia piireitä. Mutta tällainen tavoite on silti vain yksi vaihtoehto – tietyllä tavalla demokratiaa ja yhteiskuntaa arvottavan ja tarkastelevan ajattelun mukainen. Missään ei ole toisaalta kirjattu sitä, että YVA-menettelyn tulisi aina noudattaa deliberatiivisen demokratian ideaa tai toteuttaa vuorovaikutteista suunnittelutapaa. Mutta lähtökohtaisesti se on mahdollista aina – ja tämän tutkimuksen valossa myös toivottavaa. Tutkijalle ansa piilee siinä, että YVAn muut, aivan erityisen tärkeät funktiot ja tavoitteet saattavat salakavalasti häipyä osallistumisproblematiikan taakse. Lienee kohtuullista, vaikka juuri osallistumistutkimuksen loppupäätelmien äärellä ollaankin, muistaa YVAn tavoitteet ympäristönsuojelusta, vaikutusten arvioinnista tai vaikkapa haitallisten vaikutusten ehkäisemisestä ja lieventämisestä. Käsillä olevan tutkimuksen kriittisyys ja esimerkkihankkeiden osallistumistarkasteluun liittyneet epäkohdat selittyvät osaltaan sillä, että YVA on niin paljon muutakin kuin osallistumisväline. On tärkeätä muistaa esimerkiksi Cashmoren (2004, 407) tai Bartlettin ja Kurianin (1999) tekemät YVA-typologiat: ne välittävät realistisen kuvan siitä, että YVA on monipuolinen ohjauskeino, jolla on useita erilaisia tavoitteita.

Palaan vielä kerran tutkimukseni pääkysymykseen: millainen osallistumisväline YVA on? Sitouduin työn alussa käsitykseen politiikan ainutkertaisuudesta. Sama logiikka pätee mielestäni myös YVAan: jokainen YVA-menettely on ainutkertainen. Hankkeiden ominaispiirteet, aikaan sidotut muuttajat, koko suunnittelun konteksti ja erityisesti YVAn heterogeeninen toimijajoukko omine tavoitteineen tekevät yhden universaalien YVA-teorian tai määritelmän mahdottomaksi. Esimerkiksi ydinjätehankeessa konteksti oli aivan olennainen tekijä sille, mitä YVAlla ja kansalaisosallistumisella oli saavutettavissa. Osallistumisen vaikuttavuus ei riipu yksistään YVA-menettelyn toteutukseen liittyvistä seikoista tai YVAn toimijoista. YVA-menettelyt joutuvat keskenään hyvin erilaisiin tilanteisiin – se on myös YVA-lainsäädännön tiukka testipenkki. Erilaiset typologiat, mallit ja teoreettiset rakennelmat ovat lopulta vain apuvälineitä kuvaamaan ja ymmärtämään erilaisia YVAn ja osallistumisen variaatioita. Osallistumisen taso voi kaiken lisäksi muuttua yhdenkin YVA-menettelyn aikana merkittävästi: deliberatiivisesta demokratiasta ja vuorovaikutteisesta kumppanuudesta aina yksisuuntaiseen tiedottamiseen tai jopa osallistumisen manipulatiiviseen käyttöön.

15. LOPUKSI

Yhteiskunnan muutos on jatkuvaa ja muutosvauhti tuntuu vain kiihtyvän. Myös kansalaisten suorat osallistumismahdollisuudet ovat tulevaisuudessakin muuttuvien haasteiden edessä. Juuri nyt kehitys näyttäisi kulkevan sitä kohti, että julkisvalta ei enää kykene tarjoamaan vaikuttavia ja deliberatiivisen demokratian osallistumiskeinoja ja -areenoita. Tällöin kansalaisyhteiskunnan rooli kasvaa. Esimerkiksi kansalaisjärjestöt saattavat olla tulevaisuudessa entistä riippumattomampia julkisvallasta ja edustuksellisesta demokratiasta ja toimivat osallistuvan demokratian organisoina ja järjestäjinä (ks. esim. Martens 2005). Mitä toimintamallivaihtoehtoja kansalaisliikkeillä tällöin on ja mitä tarjottavaa YVAn kaltaisilla osallistumisvälineillä on eri toimijoille? Toinen kehityskulku korostaa uudenlaista tuottaja-asiakas -ajattelua, jossa joku taho järjestää ja tuottaa osallistumismahdollisuuksia, joita kansalaiset voivat kuluttajina ostaa (Viinikainen ym. 2005, 50). Olennainen kysymys on tällöin se, kuka palvelun tuottaja on.

Mutta tarvitsemmeko edes kansalaisosallistumista hankkeiden suunnittelussa? Onko se turhaa ajan ja resurssien hukkaa? Aika ajoin nousee esiin pohdintoja, onko kansalaisosallistumisen lisääminen välttämättä hankkeiden ja niiden päätöksenteon kannalta järkevää. Samaan tematiikkaan liittyvät puheet kasvaneesta asiantuntijavetoisuudesta, jotka vaikuttavat myös YVA-menettelyjen osallistumisjärjestelyihin. Suunnittelun demokraattisuus nähdään toteutuvan edustuksellisten valtaelinten kautta. Kaskinen (1998, 148–149) puhuu ”*uusrationalismin vastaiskusta*”, jossa suora osallistuminen pyritään suunnittelussa korvaamaan puhtaalla asiantuntijatiedolla. Monimutkaistuvassa teknologiayhteiskunnassa haaste on osallistumisen ja asiantuntijatiedon välisen tasapainon löytäminen (Fischer 1997, 223–224). Häklin (2002, 117) mielestä asiantuntijuuteen ja institutionaaliseen hallintovaltaan perustuva suunnittelu jättää tavallisille kansalaisille vain kaksi mahdollisuutta, joko oikeuttaa valitut ratkaisut ja osallistua tarjottuihin osallistumismahdollisuuksiin tai kiistää esitetty malli ja jäädä politiikkaverkoston ulkopuolelle enemmistödemokratian jyräämäksi vähemmistöksi. Itse näen kansalaisten ja maallikkoasiantuntijuuden roolin tulevaisuudessakin tärkeänä kaikelle suunnittelulle, ja sitä varten tulee kehittää uusia ja mielekkäitä osallistumistapoja. Esimerkiksi YVA-lainsäädännön haasteena on luoda järjestelmä, jossa osallistumisen minimitaso takaisi osallistumisen vaikuttavuuden käytännön hankkeissa.

Yksi tulevaisuuden ratkaisu YVAn ja kansalaisosallistumisen problematiikkaan voi olla internet. Väistämätön kehitys on se, että yhä useampi ja yhä useammissa asiayhteyksissä käyttää asioidensa hoitamisessa, tiedon etsimisessä ja myös osallistumisessa ja vaikuttamisessa verkkoa ja sen loputtomia mah-

dollisuuksia. Jo nyt monet osallistumisen kehittämishankkeet perustuvat virtuaaliseen verkko-osallistumiseen. Valtioneuvosto (VNS 3/2002 vp) on selonteossaan linjannut internetin kansalaisosallistumisen keskeiseksi kehittämiskohteeksi ja kunnallisetkin päätöksentekijät suhtautuvat verkko-osallistumiseen myönteisesti (Ruostetsaari & Holttinen 2001, 88–89).²³⁵ Verkon käyttöä demokraattisena välineenä on tutkittu Suomessakin jo runsaasti (esim. Häyhtiö 2004; Keskinen & Kuosa 2004; Lappalainen 2005; Ridell 2003a; 2003b) Kokemukset ovat pääsääntöisesti myönteisiä ja rohkaisevia. Yksi näkemys yhdistää kaikkia tarkastelujä: verkon käyttöön osallistumisvälineenä liittyy merkittävää potentiaalia. Yhteiskunta muuttuu ja samalla demokratia – tässä kehityskulussa internet näyttää tarjoavan uuden välineen (Keskinen & Kuosa 2002). Lappalainen (2005, 12) pitää verkkoa jopa niin tärkeänä kansalaisliikkeiden välineenä, että: ”Poliittiset toimijat, jotka eivät kykene hyödyntämään sitä, jäävät auttamattomasti jälkeensä.”

Miten verkko voisi sitten edesauttaa osallistumista YVAssa? Internetin käyttöä on sovellettu ja tutkittu hyvin vähän suomalaisessa YVAssa. Ainoa esimerkki lienee Kontion ja Painilaisen (2006) tarkastelu YVAN yhteydessä syntyneestä keskustelufoorumista.²³⁶ Internet voi toimia kansalaisyhteiskunnan toimijoille kanavana julkituoda omia näkemyksiä ja käydä dialogia eri toimijoiden kanssa ohi hierarkkisten ja hallinnollisten rakenteiden (Ridell 2003a). Tosin tietoverkostoja hyödyntävä sähköinenkin demokratia voi olla luonteeltaan *top-down* - tai *bottom-up* -perusteista riippuen siitä, ovatko toiminnan lähtömotiivit peräisin julkishallinnon vai kansalaisyhteiskunnan tarpeista (Häyhtiö 2004, 280). Sekä Häyhtiö (2004, 288) että Ridell (2003b) arvioivat tosin, että käytännössä tähänastiset verkkodemokratiahankkeet ja kokeilut ovat rakentuneet julkishallinnon institutionalisoituneisiin agendan määrittelyihin. Samalla vuorovaikutuksen ja osallistumisen tarkoitus ja tavoitteet ovat palvelleet ennen kaikkea olemassa olevaa päätöksentekojärjestelmää. Toisaalta juuri verkossa ne toimijat, joilla on yhteisiä intressejä, tavoittavat toisensa ja voivat siten myös toimia yhdessä (Lappalainen 2005, 30). Tähän liittyy internetin hyödynnettävyys YVAN yhteydessä. Vaikka YVA sinällään on institutionaalinen ohjauskeino ja osallistumisväline, voisi juuri internetin hyödyntäminen rikkoa tätä näkemystä. Ylhäältä alas tarjottujen osallistumismahdollisuuksien joukossa internet avaisi mahdollisuuksia vaihtoehtoisille alhaalta ylös rakentuville osallistumistavoille ja sisällöille. Toinen mahdollisuus liittyy tietoon, sen tuottamiseen, hallintaan ja levittämiseen. YVA-menettelyynkin voisi hyvin syntyä tilanne, jossa kiistan osapuolet pyrkivät tuottamaan uutta tietoa ja käyttämään olemassa olevaa tietoarsenaalia tehokkaalla tavalla, jonka internet mahdollistaa. Verkossa tiedon saatavuus ja levittäminen on helppoa. (Lappalainen 2005, 140.) Kamppailu tiedosta ja julkisuudesta verkossa siirtää YVAN määrittelykamppailut uudelle areenalle.

Olennaista internetin kaltaisten uusien osallistumiskeinojen kohdalla on kuitenkin se, että ne eivät yksin korvaa jo olemassa olevia osallistumistapoja. Siinä missä YVA suoran osallistumisen instrumenttina

235 Myös Århusin sopimuksessa viitataan internetin kaltaisten osallistumisvälineiden hyödyntämiseen: ”[sopimusosapuolet], jotka panevat merkille tässä yhteydessä tiedotusvälineiden ja sähköisten tai muiden tulevien viestintämuotojen hyödyntämisen merkityksen.”

236 Kansainvälisesti on raportoitu joitakin ympäristöpolitiikan alueella tehtyjä verkko-osallistumisen kokeiluhankkeita ja verkkoon perustettuja keskustelu- ja palautefoorumia (ks. esim. Beierle 2002).

täydentää ja tukee edustuksellista demokratiaa, samoin esimerkiksi internet voi täydentää YVA-menettelyn sisäistä osallistumis- ja tiedottamiskeinovalikoimaa. Osaltaan internet voi myös lisätä kansalaisosallistumisen tähän asti matalia volyymeja ja aktivoida YVA-menettelyihin kokonaan uusia, aiemmin passiivisia toimijoita.

Siinä missä käytännön välineet ja menetelmät muuttuvat, samoin eri toimijoiden roolit muuttuvat – eri osapuolilla on aina opittavaa (Lapintie 2003; Puustinen 2003, 47). Esimerkiksi suunnittelijoiden muuttuvista rooleista ja haasteista on kirjoitettu paljon (esim. Fischer 1997, 222; Puustinen 2001, 12; 2006; Rajanti 2003). Asiantuntijoiden tulee nähdä itsensä tasavertaisina toimijoina omine näkymättömine ja näkyvine sitoumuksineen maallikoiden rinnalla ja pikemminkin pyrkiä tukemaan ja generoimaan keskustelua, kuin antamaan 'ainoita oikeita' vastauksia yhteisen edun nimissä. Ei pidä myöskään unohtaa julkisuuden ja median roolia osallistumisen vaikuttavuutta arvioitaessa. Mikä 'puree' päätöksentekijöihin: itse asia, argumentointi vai asian saama julkisuus? (Pietilä 2005, 93.) Itse uskon, että tulevaisuudessa vaikuttavaan osallistumisen liittyy enenevässä määrin taitava argumentointi ja asian saama julkisuus – tässä YVA ei tee poikkeusta.

YVAssa on potentiaalia – myös kansalaisosallistumisen välineenä. Uskon että YVA mahdollistaa jatkossakin toimijoiden välisen vuorovaikutuksen ja kansalaisosallistumisen ympäristöhankkeiden suunnittelussa ja päätöksenteossa. Itse asiassa YVAlla voi olla paljonkin annettavaa juuri osallistumisvälineenä kokonaan uusillakin alueilla, kuten metsäsektorilla. Oma kritiikkini ei kohdistu niinkään itse YVAan, vaan ennemminkin epärealistisiin odotuksiin ja virheelliseen tapaan nähdä YVA objektiivisena ja arvopaana, poliittisesta vallankäytöstä vapaana prosessina. Samoin suurimmat haasteet ja kehittämistarpeet ovat lopulta YVA-menettelyn ulkopuolella päätöksenteon rakenteissa ja mekanismeissa sekä toimijoiden asenteissa. YVA-lainsäädäntöä muuttamalla tuskin vahvennetaan kansalaisosallistumista, lainsäädännöllinen pohja on jo nyt hyvä. Ennemminkin YVAn ja sitä kautta osallistumisen vaikuttavuutta tulisi turvata ja vahventaa sektorilakeja uudistamalla niin, että YVA huomioitaisiin niissä ja niihin liittyvissä päätöksissä nykyistä paremmin. Asenteet sekä YVAn toteuttajien keskuudessa että päätöksenteon areenoilla toivoisi muuttuvan deliberatiivisen demokratian suuntaan. Avoimena, läpinäkyvänä ja vuorovaikutteisena ohjauskeinona YVA tuo asiat julkisuuteen ja kaikkien ulottuville: osallistumisfunktiosta muodostuu koko suunnittelun ja päätöksenteon kontrollin ja laadunvarmistuksen tukipilari.

LÄHDELUETTELO

Tutkimuskirjallisuus

- Aars, Jacob (2003): *Democratic Renewal in Local Government? Top Down Strategies for Bottom Up Involvement*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Workshop "Bringing Citizens Back In - Political Participation and Participatory Democracy". Edinburgh, Scotland, March 28th - April 2nd. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws22/Aars.pdf> 30.10.2006.
- Adomokai, Rosemary & Sheate, William R. (2004): Community participation and environmental decision-making in the Niger Delta. *Environmental Impact Assessment Review* 24 (5), 495–518.
- Ahonen, Pertti (1999): Arviointi kansanvaltaisena käytäntönä. Teoksessa Eräsaari, Risto, Lindqvist, Tuija, Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.), *Arviointi ja asiantuntijuus*. Tampere: Gaudeamus, 119–142.
- Alasuutari, Pertti (1999): *Laadullinen tutkimus*. Kolmas painos. Tampere: Vastapaino.
- Almer, Heather R. & Koontz, Tomas M. (2004): Public hearings for EIAs in post-communist Bulgaria: do they work? *Environmental Impact Assessment Review* 24 (5), 473–493.
- Alton, Charles C. & Underwood, P. Benjamin (2003): Let us make impact assessment more accessible. *Environmental Impact Assessment Review* 23 (2), 141–153.
- Andersen, Vibeke Normann & Hansen, Kasper M. (2007): How deliberation makes better citizens: The Danish Deliberative Poll on the euro. *European Journal of Political Research* 46 (4), 531–556.
- Arnstein, Sheryl R. (1969): A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35, 216–224.
- Ashenden, Samantha & Owen, David (1999): Introduction. Foucault, Habermas and the Politics of Critique. Teoksessa Ashenden, Samantha & Owen, David (eds.), *Foucault contra Habermas*. London: Sage Publications, 1–20.
- Baber, Walter F. (2004): Ecology and democratic governance: toward a deliberative model of environmental politics. *The Social Science Journal* 41 (3), 331–346.
- Baker, Douglas C. & McLelland, James N. (2003): Evaluating the effectiveness of British Columbia's environmental assessment process for first nations' participation in mining development. *Environmental Impact Assessment Review* 23 (5), 581–603.

- Bang, Henrik P. (2003): Governance as political communication. Teoksessa Bang, Henrik P. (ed.), *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press, 7–23.
- Bang, Henrik P. (ed.) (2003): *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Bang, Henrik P. & Dyrberg, Torben Bech (2003): Governing at close range: demo-elites and lay people. Teoksessa Bang, Henrik P. (ed.), *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press, 222–240.
- Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy. Participatory Politics for New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Barker, Adam & Wood, Christopher (1999): An evaluation of EIA system performance in eight EU countries. *Environmental Impact Assessment Review* 19 (4), 387–404.
- Barnes, Samuel & Kaase, Max (eds.) (1979): *Political Action. Mass participation in five Western democracies*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Bartlett, Robert (1988): Policy and impact assessment: an introduction. *Policy Studies Review* 8 (1), 73–74.
- Bartlett, Robert (1994): Evaluating Environmental Policy Success and Failure. Teoksessa Vig Norman J. & Kraft Michael E. (eds.), *Environmental Policy in the 1990s: Towards a New Agenda*. 2nd edition. Washington D.C: Congressional Quarterly Press, 167–197.
- Bartlett, Robert & Kurian, P. A. (1999): The Theory of Environmental Impact Assessment: implicit models of policy making, *Policy & Politics*, 27 (4), 415–433.
- Beattie, Robert B. (1995): Everything You Already Know about EIA (but don't often admit). *Environmental Impact Assessment Review* 15 (2), 109–114.
- Beck, Ulrich (1992): *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beierle, Thomas C. (2002): *Democracy On-line. An Evaluation of the National Dialogue on Public Involvement in EPA Decisions*. RTF Report. Washington D.C.: Resources for the Future. <http://www.rff.org/Documents/RFF-RPT-demonline.pdf> 16.3.2007.
- Beitz, Charles R. (1989): *Political Equality*. Princeton: Princeton University Press.
- Bell, Stuart & McGillivray, Donald (2006): *Environmental Law*. Sixth edition. Oxford: Oxford University Press.
- Berndtson, Erkki (1993): *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. Helsinki: Painatuskeskus.
- Bevir, Mark (2003): A decentred theory of governance. Teoksessa Bang, Henrik P. (ed.), *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press, 200–221.
- Bjarnadóttir, Hólmsfrídur & Hilding-Rydevik, Tuija (2001): *Final disposal of spent nuclear fuel in Sweden – some unresolved issues and challenges in the design and implementation of the forthcoming planning and EIA processes*. Nordregio Electronic Paper 2001:3. <http://www.nordregio.se/Files/ep0103.pdf> 20.3.2006.
- Björklund, Nils, Westerholm, Wolter & von Bondsdorf, Magnus (1994): *Ydinsäbkköä. Teollisuuden Voima Oy 1969–1994*. Helsinki: Teollisuuden Voima Oy.
- Blom-Hansen, Jens (1997): A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks. *Public Administration* 75 Winter, 669–693.
- Bohman, James (1996): *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge: MIT Press.

- Bohman, James (1997): Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities. Teoksessa Bohman, James & Rehg, William (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press, 321–348.
- Bond, Alan, Palerm, Juan & Haigh, Paul (2004): Public participation in EIA of nuclear power plant decommissioning projects: a case study analysis. *Environmental Impact Assessment Review* 24 (6), 617–641.
- Booher, David E. (2002): Network Power in Collaborative Planning. *Journal of Planning Education and Research* 21 (3), 221–236.
- Burdge, Rabel J. & Vanclay, Frank (2004): Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin käytäntö ja tulevaisuus. Teoksessa Sairinen, Rauno & Kohl, Johanna (toim.), *Ihminen ja ympäristön muutos. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin teoriaa ja käytäntöjä*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu B87. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, 41–65.
- Burt, Ronald S. (1992): *Structural Holes. The Social Structure of Competition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) (2002a): *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (2002b): Osallisuuden jäljillä. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.), *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 7–17.
- Börzel, Tanja A. (1997): What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EioP)* Vol. 1, No 016. <http://eiop.or.at/eiop/texte1997-016a.htm> 22.10.2007.
- Caddy, Joanne (2001): Why citizens are central to good governance. *OECD Observer*, November 28, 2001. http://www.oecdobserver.org/news/printpage.php/aid/553/Why_citizens_are_central_to_good_governance.html 28.8.2006.
- Campbell, Heather (2002): Thinking about discourses: Theory is practical? *Planning Theory & Practice* 3 (3), 351–352.
- Canter, Larry & Clark, Ray (1997): NEPA Effectiveness – a survey of academics. *Environmental Impact Assessment Review* 17 (5), 313–327.
- Carlsson, Lars (2000): Policy Networks as Collective Action. *Policy Studies Journal* 28 (3), 502–520.
- Cashmore, Matthew (2004): The role of science in environmental impact assessment: process and procedure versus purpose in the development of theory. *Environmental Impact Assessment Review* 24 (4), 403–426.
- Cashmore, Mat, Cobb, Dick, Bond, Alan & Gwilliam, Richard (2004): Enhancing the 'substantive' effectiveness of EIA: A case for the reform of the EIA research agenda? Teoksessa Hilding-Rydevik, Tuija & Theodórsdóttir, Ásdis Hlökk (eds.), *Planning for Sustainable Development – the practice and potential of Environmental Assessment*. Nordregio R2004:2. Stockholm: Nordregio, 157–181.

- Cashmore, Matthew, Gwilliam, Richard, Morgan, Richard, Cobb, Dick & Bond, Alan (2004): The interminable issue of effectiveness: substantive purpose, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory. *Impact Assessment and Project Appraisal* 22 (4), 295–310.
- Chambers, Simone (1996): *Reasonable democracy: Jurgen Habermas and the politics of discourse*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Charnley, Susan & Engelbert, Bruce (2005): Evaluating public participation in environmental decision-making: EPA's superfund community involvement program. *Journal of Environmental Management* 77 (3), 165–182.
- Chen, Huey-Tsyh (1990): *Theory-driven Evaluations*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Coenen, Frans H. J. M., Huiteman, Dave & O'Toole (1998): Participation and environmental decision quality: an assessment. Teoksessa Coenen, Frans H. J. M., Huiteman, Dave & O'Toole Jr, Laurence J. (eds.), *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher, 307–324.
- Cohen, Joshua (1997a): Procedure and Substance in Deliberative Democracy. Teoksessa Bohman, James & Rehg, William (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press, 407–437.
- Cohen, Joshua (1997b): Deliberation and Democratic Legitimacy. Teoksessa Bohman, James & Rehg, William (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press, 67–92.
- Coleman, James (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Connelly, James & Smith, Graham (2003): *Politics and the Environment. From theory to practice*. Second edition. London: Routledge.
- Connelly, Stephen & Richardson, Tim (2005): Value-driven SEA: time for an environmental justice perspective. *Environmental Impact Assessment Review* 25 (4), 391–409.
- Cooke, Maeve (2000): Five Arguments for Deliberative Democracy. *Political Studies* 48 (5), 947–969.
- Cowie, Gail M. & O'Toole, Laurence J. (1998): Linking stakeholder participation and environmental decision-making: assessing decision quality for interstate river basin management. Teoksessa Coenen, Frans H. J. M., Huiteman, Dave & O'Toole Jr, Laurence J. (eds.), *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher, 61–70.
- Dahl, Robert A. (1971): *Johdatus politiikan tutkimukseen*. Helsinki: Tammi.
- Daniels, Steven E. & Walker, Gregg B. (1996): Collaborative learning: improving public deliberation in ecosystem-based management. *Environmental Impact Assessment Review* 16 (2), 71–102.
- Davidoff, Paul (1965): Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planning* 31 (Nov), 331–338.
- de Bruijn, Hans & ten Heuvelhof, Ernst (2002): Policy analysis and decision making in a network: how to improve the quality of analysis and the impact on decision making. *Impact Assessment and Project Appraisal* 20 (4), 232–242.

- de Sadeleer, Nicolas (2002): *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford: Oxford University Press.
- Dean, Mitchell (1999): Normalising Democracy: Foucault and Habermas on Democracy, Liberalism and Law. Teoksessa Ashenden, Samantha & Owen, David (eds.), *Foucault contra Habermas*. London: Sage Publications, 166–194.
- Dear, Michael (1992): Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American Planning Association* 58 (3), 288–300.
- Deelstra, Ytsen, Nooteboom, Sibout G., Kohlman, Ralph H., van den Berg, Job & Innanen, Sally (2003): Using knowledge for decision-making purposes in the context of large projects in The Netherlands. *Environmental Impact Assessment Review* 23 (5), 517–541.
- della Porta, Donatella (2000): Edustuksellisten demokratioiden uudet haasteet. *Politiikka* 42 (4), 234–248.
- Del Furia, Luca & Wallace-Jones, Jane (2000): The effectiveness of provisions and quality of practices concerning public participation in EIA in Italy. *Environmental Impact Assessment Review* 20 (4), 457–479.
- Devine, Fiona (1995): Qualitative Analysis. Teoksessa Marsh, David & Stoker, Gerry (eds.), *Theory and Methods in Political Science*. New York: St. Martin's Press, 137–153.
- Doelle, Meinhard & Sinclair, John A. (2006): Time for a new approach to public participation in EIA: Promoting cooperation and consensus for sustainability. *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2), 185–205.
- Downing, Keith (1995): Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies* 43 (1), 136–158.
- Dryzek, John (1990): *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, John S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Dye, Thomas R. (1976): *Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It, And What Difference It Makes*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Elster, Jon (1982): Sour Grapes. Teoksessa Sen, Amartya & Williams, Bernard (eds.), *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 219–238.
- Elster, Jon (1997): The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory. Teoksessa Bohman, James & Rehg, William (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press, 3–34.
- Elling, Bo (2004): Modernity and communicative reflection in Environmental Assessment. Teoksessa Hilding-Rydevik, Tuija & Theodórsdóttir, Àsdis Hlökk (eds.), *Planning for Sustainable Development – the practice and potential of Environmental Assessment*. Nordregio R2004:2. Stockholm: Nordregio, 53–67.
- Enserink, Bert (2000): A quick scan for infrastructure planning: screening alternatives through interactive stakeholder analysis. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18 (1), 15–22.
- Evans, Mark (2001): Understanding Dialectics in Policy Network Analysis. *Political Studies* 49 (3), 542–550.

- Figuroa, Maria J. (2004): Public participation and environmental integration in transport decision-making. Can EIA/SEA provide a feasible connection? Teoksessa Hilding-Rydevik, Tuija & Theodórsdóttir, Ásdis Hlökk (eds.), *Planning for Sustainable Development – the practice and potential of Environmental Assessment*. Nordregio R2004:2. Stockholm: Nordregio, 255–274.
- Finney, Carolyn & Polk, Ruth E. (1995): Developing stakeholder understanding, technical capability, and responsibility: the New Bedford Harbor superfund forum. *Environmental Impact Assessment Review* 15 (6), 517–541.
- Fischer, Frank (1997): *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Fischer, Thomas B. (2003): Strategic environmental assessment in post-modern times. *Environmental Impact Assessment Review* 23 (2), 155–170.
- Flynn, Jeffrey (2004): Communicative Power in Habermasian Theory of Democracy. *European Journal of Political Theory* 3 (4), 433–454.
- Flyvbjerg, Bent (1998): *Rationality & Power. Democracy in Practice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, Bent (2002): Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story. *Journal of Planning Education and Research* 21 (4), 353–366.
- Forester, John (1989): *Planning in the Face of Power*. California: University of California Press.
- Foucault, Michel (1979): *Discipline and punish: the birth of the prison*. New York: Vintage.
- Gagnon, Christiane, Hirsch, Philip & Howitt, Richard (1993): Can SIA empower communities? *Environmental Impact Assessment Review* 13 (4), 229–253.
- Gaskell, George, Einsiedel, Edna, Hallman, William, Hornig Priest, Susanna, Jackson, Jonathan & Olsthoorn, Johannus (2006): Social Values and the Governance of Science. *Science* vol 310, 1908–1909.
- Glasson, John, Therivel, Riki & Chadwick, Andrew (1999): *Introduction to Environmental Impact Assessment*. 2nd edition. London: Spon Press.
- Glicken, Jessica (1999): Effective Public Involvement in Public Decisions. *Science Communication* 20 (3), 298–327.
- Glicken, Jessica (2000): Getting stakeholder participation 'right': a discussion of participatory processes and possible pitfalls. *Environmental Science & Policy* 3 (6), 305–310.
- Goodin, Robert E. & Niemeyer, Simon J. (2003): When Does Deliberation Begin? Internal Reflection versus Public Discussion in Deliberative Democracy. *Political Studies* 51 (4); 627–649.
- Grönlund, Kimmo (2006): Osallistuva demokratia. Teoksessa Borg, Sami (toim.), *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisu 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö, 71–91.
- Gutmann, Amy & Thompson, Dennis (1996): *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1984): *The theory of communicative action. Volume 1. Reason and the rationalization of society*. Translated by Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press.
- Habermas, Jürgen (1987): *Järki ja kommunikaatio. Tekstejä 1981–1985*. Valinnut ja suomentanut Jussi Kotkavirta. Helsinki: Gaudeamus.
- Habermas, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms - Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Massachusetts: MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1999): *Wahrheit und Geltung*. Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Haila, Yrjö (1991): Ekologiasta yhteiskuntaan – Onko yhteiskuntaluonnontiede mahdollinen? Teoksessa Massa, Ilmo & Sairinen, Rauno (toim.), *Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle*. Helsinki: Gaudeamus, 49–65.

- Haila, Yrjö (2001a): Tieteellisen tiedon merkitys. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.), *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*. Tampere: Vastapaino, 241–251.
- Haila, Yrjö (2001b): ”Ympäristöherätys”. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.), *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*. Tampere: Vastapaino, 21–46.
- Haila, Yrjö & Levins, Richard (1992): *Ekologian ulottuvuudet*. Tampere: Vastapaino.
- Hajer, Maarten A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, Maarten A. (2003): A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. Teoksessa Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (eds.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 88–110.
- Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (2003): Introduction. Teoksessa Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (eds.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–30.
- Hakala, Harri & Välimäki, Jari (2003): *Ympäristön tila ja suojele Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hampton, Greg (1999): Environmental equity and public participation. *Policy Sciences* 32 (2), 163–174.
- Hanna, Kevin S. (2005): A Brief Introduction to Environmental Impact Assessment. Teoksessa Hanna, Kevin S. (ed.), *Environmental Impact Assessment. Practice and Participation*. Oxford: Oxford University Press, 3–15.
- Harisalo, Risto, Rajala, Tuija & Ståhlberg, Krister (1992): *Kunnallispolitiikka*. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Hartley, Nicola & Wood, Christopher (2005): Public participation in environmental impact assessment - implementing the Aarhus Convention. *Environmental Impact Assessment Review* 25 (4), 319–340.
- Haverinen, Risto (1999): *Vuorovaikutuksen jäsentäminen ympäristövaikutusten arvioinnissa. Opas hankkeesta vastaaville, suunnittelijoille ja yhteysviranomaisille*. Ympäristöpolitiikka 64. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Hay, Colin (1995): Structure and Agency. Teoksessa Marsh, David & Stoker, Gerry (eds.), *Theory and Methods in Political Science*. New York: St. Martin's Press, 189–206.
- Healey, Patsy (2006): *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmenting Societies*. 2nd Edition. London: Palgrave MacMillan.
- Healey, Patsy, de Magalhaes, Claudio, Madanipour, Ali & Pendlebury, John (2003): Place, identity and local politics: analyzing initiatives in deliberative governance. Teoksessa Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (eds.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 60–87.
- Hecló, Hugh (1978): Issue Networks and the Executive Establishment. Teoksessa King, Anthony (ed.), *The New American Political System*. Washington D.C.: AEI, 87–124.
- Heikka, Minna (2000): *Ydinjätejuna paikallisasemalla. Eurajoen vaikuttajien näkemyksiä yhteiskuntatieteellisestä ydinjätetutkimuksesta ja kunnan kehityksestä*. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. JYT2001-tutkimuksia. Työraportti 1/2000. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

- Heikka, Minna, Litmanen, Tapio & Kaunismaa, Martti (2001): *Yhteiskuntatiede Suomen ydinjätehuollossa. Asiantuntijanaäkemyksiä tutkimuksesta ja tutkimuksen hallinnoinnista*. Jyväskylän yliopiston sosiologian julkaisuja 68. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Hendriks, Carolyn M. (2005): Participatory storylines and their influence on deliberative forums. *Policy Sciences* 38 (1), 1–20.
- Hendriks, Carolyn M. (2006): Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. *Political Studies* 54 (3), 486–508.
- Herne, Kaisa & Setälä, Maija (2005): Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47 (3), 175–188.
- Herne, Kaisa & Setälä, Maija (2006): Yksimielisyys, pluralismi ja kohtuullinen sopimus deliberatiivisen demokratian tavoitteena. Teoksessa Käkönen, Jyrki & Paastela, Jukka (toim.), *Demokratia ja poliittinen osallistuminen*. Studia Politica Tamperensis 15. Tampere: Tampereen yliopisto, 115–129.
- Heuru, Kauko (2000): *Kunnan päätösvallan siirtyminen*. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hickie, David & Wade, Max (1998): Development of guidelines for improving the effectiveness of environmental assessment. *Environmental Impact Assessment Review* 18 (3), 267–287.
- Hildén, Mikael (2000): Myths and Reality in EIA and SEA. Teoksessa Bjarnadóttir, Hólmfídur (ed.), *Environmental Assessment in the Nordic Countries - Experience and prospects*. Nordregio R2000:3. Stockholm: Nordregio, 59–70.
- Hildén, Mikael & Jalonen, Pauliina (2003): Key issues in Strategic Environmental Impact Assessments. Finnish experiences. Teoksessa Hilding-Rydevik, Tuija (ed.), *Environmental Assessment of Plans and Programs. Nordic experiences in relation to the implementation of the EU directive 2001/42/EC*. Nordregio R2003:4. Stockholm: Nordregio, 41–72.
- Hildén, Mikael, Lepola, Jukka, Mickwitz, Per, Mulders, Aard, Palosaari, Marika, Similä, Jukka, Sjöblom, Stefan & Vedung, Evert (2002): Evaluation of environmental policy instruments - a case study of the Finnish pulp and paper and chemical industries. *Monographs of the Boreal Environment Research*, No 21.
- Hilding-Rydevik, Tuija (2001a): Large projects, decision making and EIA. Teoksessa Hilding-Rydevik (ed.) *EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries*. Nordregio R2001:6. Stockholm: Nordregio, 233–239.
- Hilding-Rydevik, Tuija (ed.) (2001b): *EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries*. Nordregio R2001:6. Stockholm: Nordregio.
- Hilding-Rydevik, Tuija (2006): Environmental Assessment – Effectiveness, Quality and Success. Teoksessa Mariussen, Åge & Uhlin, Åke (eds.), *Trans-national Practices - Systems Thinking in Policy Making*. Stockholm: Nordregio, 77–94. <http://www.nordregio.se/Files/book0601.pdf> 2.12.2006
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (1997): *Tutki ja kirjoita*. 6.–7. painos. Tampere: Kirjayhtymä.

- Hirst, Paul (2000): Democracy and Governance. Teoksessa Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 13–35.
- Hoff, Jens (2003): A constructivist bottom-up approach to governance: the need for increased theoretical and methodological awareness in research. Teoksessa Bang, Henrik P. (ed.), *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press, 41–60.
- Hokkanen, Pekka (1998): *Ydinjätteiden loppusijoituksen YVA-menettelyn kuulemisajan yleisötilaisuudet*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. JYT2001-tutkimuksia. Työraportti 2/1998. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hokkanen, Pekka (1999): Harvoille paljon ja monille vähän. Kansalaisosallistuminen ydinjäte-YVA:ssa. Teoksessa Litmanen, Tapio, Hokkanen, Pekka & Kojo, Matti (toim.), *Ydinjäte käsissämme. Suomen ydinjätehuolto ja suomalainen yhteiskunta*. Jyväskylä: SoPhi, 132–156.
- Hokkanen, Pekka (2001): EIA and Decision Making in Search of Each Other. A case study: EIA of the final disposal nuclear waste in Finland. Teoksessa Hilding-Rydevik, Tuija (ed.), *EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries*. Nordregio, R2001:6. Stockholm: Nordregio, 95–152.
- Hokkanen, Pekka (2002): Ympäristövaikutusten arviointi ydinjätepäätöksessä – osallistumista vai hyväksynnän hankintaa? Teoksessa Raittila, Pentti, Hokkanen, Pekka, Kojo, Matti & Litmanen, Tapio (toim.), *Ydinjäteihme suomalaisittain*. Tampere: Tampere University Press, 19–35.
- Hokkanen, Pekka (2004): *Ympäristövaikutusten arviointimenettely politiikkaverkostona – tapaustutkimus kansalaisosallistumisesta ydinjätteiden loppusijoitushankkeessa*. Julkaisematon lisensiaatintyö. Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tampereen yliopisto. <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/lisuri00015.pdf> 10.5.2006.
- Hokkanen, Pekka (2005): Osallistumiskysymys geeniteknikkalain uudistustyössä – kosmeettista hienosäätöä. *Ympäristö ja Terveys-lehti* 36 (10), 70–75.
- Hokkanen, Pekka & Kojo, Matti (1998a): *Ydinjätteiden loppusijoituksen YVA-ohjelman laadintavaiheen yleisötilaisuudet osallistumisen näkökulmasta*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. JYT2001-tutkimuksia. Työraportti 1/1998. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hokkanen, Pekka & Kojo, Matti (1998b): *Poliittis-hallinnollinen järjestelmä Eurajoella, Kuhmossa, Loviisassa ja Äänekoskella*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Julkaisuja 4/1998. JYT2001-tutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hokkanen, Pekka & Kojo, Matti (2000): *Linkkinä ja tietopankkina. YVA-yhteyshenkilöiden rooli ydinjäte-YVA:ssa*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. JYT2001-tutkimuksia. Työraportti 1/2000. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hokkanen, Pekka & Kojo, Matti (2003): *Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikutus päätöksentekoon*. Suomen ympäristö 612. Alueiden käyttö. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Hokkanen, Pekka, Kojo, Matti & Litmanen, Tapio (1999): Yhteiskuntatieteet ydinjäteongelmaa ratkomassa. Teoksessa Litmanen, Tapio, Hokkanen, Pekka ja Kojo, Matti (toim.), *Ydinjäte käsissämme. Suomen ydinjätehuolto ja suomalainen yhteiskunta*. Jyväskylä: SoPhi, 7–14.
- Hokkanen, Pekka & Pölonen, Ismo (2006): Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn seurantavaiheessa – tarkastelukohteena YVA-lain uudistus. *Oikeus* 35 (4), 558–573.

- Hokkanen, Pekka & Ruuskanen, Timo (2005): *Kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuus YVA-menettelyssä*. Alueelliset ympäristöjulkaisut 396. Jyväskylä: Keski-Suomen ympäristökeskus.
- Hollick, Malcolm (1986): Environmental impact assessment: An international evaluation. *Environmental Management* 10 (2), 157–178.
- Hollo, Erkki J. (1998): Biotekniikka ja luonnon monimuotoisuus – funktionaalinen näkökulma biotekniikan sääntelyyn. *Lakimies* 1998:5, 735–756.
- Horelli, Liisa & Kukkonen, Heikki (2002): Osallistuminen, ympäristö, vuoropuhelu. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.), *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 243–259.
- Hunsberg, Carol A, Gibson, Robert B. & Wismer, Susan K. (2005): Citizen involvement in sustainability-centre environmental assessment follow-up. *Environmental Impact Assessment Review* 25 (6), 609–627.
- Huttunen, Arja (2001): The Evaluation of Public Participation Arrangements. The Environmental Impact Assessment Process of the Sierilä Hydropower Project in Northern Finland. *Technology, Society, Environment*. Helsinki University of Technology, Laboratory of Environmental Protection Publication 1/2001, 2744.
- Häikiö, Liisa (2005): *Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella*. Tampere: Tampere University Press.
- Häkli, Jouni (2002): Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.), *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 110–124.
- Häyhtiö, Tapio (2004): Tietoyhteiskunta identiteettiprojektina – demokraattinen kansalaisuus verkossa. *Politiikka* 46 (4), 277–291.
- Häyhtiö, Tapio & Rinne, Jarmo (2007): Satunnaisesta poliitikosta refleksiiviseksi toimijaksi. Poliittisen osallistumisen muutoksesta. *Politiikka* 49 (2), 76–91.
- Ilmonen, Mervi & Peltonen, Lasse (2004) Suunnittelu on toivon järjestämistä – John Forester haastattelussa. *Yhdyskuntasuunnittelu* 42 (3–4), 106–125.
- Innes, Judith E. (1996): Planning through consensus building: a new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American Planning Association* 62 (4), 460–472.
- Innes, Judith E. & Booher, David E. (1999): Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association* 65 (4), 412–423.
- Innes, Judith E. & Booher, David E. (2003): Collaborative policymaking: governance through dialogue. Teoksessa Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (eds.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 33–59.
- Janoski, Thomas (1998): *Citizenship and Civil Society. A framework of rights and obligations in liberal, traditional, and social democratic regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jansson, Jan-Magnus (1981): *Politiikan teoria*. 3. painos. Helsinki: Tammi.
- Jauhiainen, Jussi S. & Niemenmaa, Vivi (2006): *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.

- Joas, Marko (2001): Democratic and Environmental Effects of Local Agenda 21: A Comparative Analysis over Time. *Local Environment* 6 (2), 213-221.
- Johansson, Hanna Sofia, Lidskog, Rolf & Sundqvist, Göran (2002): *Kärnavfallet och demokratins gränser. Förstudien i Nyköping 1995-2001*. Göteborgs Universitet. Avdelning för teknik- och vetenskapstudier. STS Research Reports 3. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Johansson, Jan-Erik, Mattila, Mikko & Uusikylä, Petri (1995): *Johdatus verkostoanalyysiin*. Menetelmäraportteja ja käsikirjoja 5. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- John, Peter (2000): *Analysing Public Policy*. London: Continuum.
- Jokinen, Pekka (2001): Ympäristöhallinto poliittisena toimijana. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.), *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*. Tampere: Vastapaino, 78-89.
- Jokinen, Pekka, Raivola, Petri & Kamppinen, Matti (1994): Sosiaalisten vaikutusten arviointi: yhteiskuntatiedettä, sosiaaliteknologiaa ja ympäristöpolitiikkaa. *Alue ja Ympäristö* (23) 1, 5-15.
- Jónsdóttir, Salvör (2000): Environmental Assessment - Philosophy, Politics and Practice. What can we learn from Nordic studies? Teoksessa Bjarnadóttir, Hólmfrídur (ed.), *Environmental Assessment in the Nordic Countries - Experience and prospects*. Nordregio Report 2000:3. Stockholm: Nordregio, 89-96.
- Jordan, Grant & Schubert, Klaus (1992): A Preliminary Ordering of Policy Network Labels. *European Journal of Political Research* 21 (1-2), 7-28.
- Juslén, Jyri (1993): *Ympäristövaikutusten arvioinnin perusteet aluesuunnittelussa*. Tampereen yliopisto. Aluetieteiden laitos. Tiedoksiantoja 37/1993. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Juslén, Jyri (1995): *Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) - monipuolisempaan suunnitteluun*. Stakes Raportteja 180. Helsinki: Stakes.
- Kaljonen, Minna (1999): The Role of SEA in Planning and Decision-making: the case of the Helsinki Metropolitan Area Transport System Plan 1998. Teoksessa Bjarnadóttir, Hólmfrídur (ed.), *Environmental Assessment in the Nordic Countries - Experiences and Prospects*. Stockholm: Nordregio, 107-116.
- Kapoor, Ilan (2001): Towards participatory environmental management? *Journal of Environmental Management* 63 (3), 269-279.
- Karvinen, Päivi (1997): *Kansalaisten kokemuksia YVA-menettelyyn osallistumisesta*. Ympäristöministeriö. Suomen Ympäristö 138. Helsinki: Edita.
- Kaskinen, Juha (1998): *Tuhatta ja sataa Turusta Pietariin. Eurooppatie E18:n tiesuunnittelu ympäristövaikutusten arvioinnin käytäntönä*. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C. Osa 143. Turku: Turun yliopisto.
- Kaupilla, Jussi (2005): Näkökulmia muuntogeenisillä organismeilla tehtävien kenttäkokeiden sääntelyyn: karkaako geeni luontoon vai lähteekö teknologiamopo käsistä? *Oikeus* 34 (1), 4-26.
- Keane, John (1998): *Civil Society. Old Images, New Visions*. Cambridge: Polity Press.
- Kenis, Patrick & Schneider, Volker (1991): Policy Networks and Policy Analysis. Scrutinizing a New Analytical Toolbox. Teoksessa Marin, Bernd & Mayntz, Renate (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 25-59.

- Keskinen, Auli & Kuosa, Tuomo (2004): Uusi aikakausi vaatii uudenlaista demokratiaa. *FUTURA* 2/2004, 98–105.
- Kettunen, Pekka (2002): Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.), *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 18–35.
- Kettunen, Pekka (2004): *Osallistua vai vaikuttaa?* Kunnallisan kehittämissäätien tutkimusjulkaisu, nro 39. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätio.
- Kettunen, Pekka & Kiviniemi, Markku (2000): Osallistumisen tutkimus ja kansalaisten muuttuva toimintaympäristö. *Politiikka* 42 (1), 45–56.
- Kiiskinen, Anna-Liisa (2001): *Ympäristöhallinto vastuullisen elämäntavan edistäjänä*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 187. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kiljunen, Pentti (2000): *Ydinvoimahankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnit. Paikkakuntalaisten kokemukset menettelystä*. Tutkimusraportti nro 8. Helsinki: Energia-alan keskusliitto Finergy.
- Knight, Jack & Johnson, James (1997): What Sort of Equality Does Deliberative Democracy Require? Teoksessa Bohman, James & Rehg, William (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press, 279–320.
- Knoke, David (1990): *Political Networks. The Structural Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Knoke, David (1993): Networks of Elite Structure and Decision Making. *Sociological Methods and Research* 22 (1), 23–45.
- Kojo, Matti (1999a): *Ydinjätteen aktivoimat. Paikallinen yhdistyskenttä ja ydinjätteiden loppusijoitus*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Julkaisuja 9/1999. JYT2001-tutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kojo, Matti (1999b): Ei voimalla, vaan taidolla. Kansalaisliikkeen poliittinen tyyli ydinjättekamppailussa. Teoksessa Litmanen, Tapio, Hokkanen, Pekka & Kojo, Matti (toim.), *Ydinjäte käsissämme. Suomen ydinjätehuolto ja suomalainen yhteiskunta*. Jyväskylä: SoPhi, 157–189.
- Kojo, Matti (2000a): *Kansalaisnäkemys Suome ydinjätehuollosta. Ydinjätteiden loppusijoituslaitoksen YVA-selostuksesta annettujen kirjallisten mielipiteiden analyysi*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. JYT2001-tutkimuksia. Työraportti 2/2000.
- Kojo, Matti (2000b): ”Tragedia, komedia vai farssi?” - Kansalaisliikkeen suhtautuminen YVA-menettelyyn ydinjätteiden loppusijoitushankkeessa. Teoksessa Kosola, Marjaleena (toim.), *YVA-yhteysviranomaisten neuvottelupäivät 1999, 1998 ja 1997. Neuvottelupäivien aineisto*. Suomen ympäristökeskuksen moniste 182. Helsinki: Suomen ympäristökeskus, 39–47.
- Kojo, Matti (2002): Lahjomattomien haukansilmien valvonnassa. Ydinjätteen loppusijoitushankkeen hyväksyttävyyden rakentaminen Posiva Oy:n tiedotusmateriaalissa. Teoksessa Raittila, Pentti, Hokkanen, Pekka, Kojo, Matti & Litmanen, Tapio (toim.), *Ydinjäteihme suomalaisittain*. Tampere: Tampere University Press, 36–66.
- Kojo, Matti (2004): Eurajoki – ei paras mahdollinen, mutta poliittisesti sopiva. Teoksessa Kojo, Matti (toim.), *Ydinvoima, valta ja vastarinta*. Helsinki: Like, 127–158.
- Kojo, Matti (2005): *Hyväksyttävyyttä hankkimassa. Kamppailu ydinjätteen loppusijoituslaitoksen paikanvalinnasta poliittisen tyylin näkökulmasta*. Julkaisematon lisensiaatintyö. Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tampereen yliopisto. <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/lisuri00023.pdf> 22.9.2006.

- Kojo, Matti (2006): The Site Selected. The Local Decision-Making Regarding the Siting of the Spent Nuclear Fuel Repository in Olkiluoto. Teoksessa Anderson, Kjell (ed.), *VALDOR 2006, VALues in Decisions On Risk*. Proceedings, May 14–18, 2006, Stockholm, Sweden. 115–123. http://www.congrex.com/valdor2006/papers/18_Kojo.pdf 15.3.2007.
- Kojo, Matti & Hokkanen, Pekka (2004): YVA-menettely ympäristökongfliktin hallintakeinona. Kansalaisosallistuminen ydinjätteen loppusijoitushankkeessa. *Alue ja Ympäristö* 33 (2), 33–42.
- Kojo, Matti, Hokkanen, Pekka & Kauppinen, Ilkka (2004): Haasteena teknologioiden hyväksyttävyyys. Teoksessa Lemola, Tarmo & Honkanen, Petri (toim.), *Innovaatiopolitiikka - kenen hyväksi, kenen ehdoilla?* Helsinki: Gaudeamus, 162–176.
- Kojo, Matti & Suominen, Petteri (1999): Ydinjätekampailu Kuhmossa: Romuvaara-liike poliittisen tyylin näkökulmasta. Teoksessa Lappalainen, Pertti (toim.), *Tyylikästä kansalaisaktiivisuutta*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Julkaisuja 11/1999. Tampere: Tampereen yliopisto, 87–122.
- Kokko, Kai (2003): Osallistuminen ja kaavoitus – erityisesti eräiden uusien kansainvälisten sitoumusten valossa. *Ympäristöjuridiikka* 4/2003, 16–51.
- Kokko, Kai T. (2007): *Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta*. Helsinki: Edita.
- Kontic, Branko (2000): Why are some experts more credible than others? *Environmental Impact Assessment Review* 20 (4), 427–434.
- Kontio, Panu & Painilainen, Timo (2006): *The role of an internet forum in an EIA case of gravel extraction from sea bottom*. Paper presented in International Conference Civil Society and Environment Conflict: Public Participation and Regulation. Session B Civil society engagement: NGO, communities and citizenship. 17 November 2006, Helsinki, Finland.
- Konttinen, Esa (1998): Uusien liikkeiden tuleminen subjektiviteetin puolustamisen kulttuuri-ilmas-
tossa. Teoksessa Ilmonen, Kaj & Siisiäinen, Martti (toim.), *Uudet ja vanhat liikkeet*. Tampere: Vastapaino, 187–217.
- Konttinen, Esa & Peltokoski, Jukka (2004): *Ympäristöprotestin neljäs aalto. Eläinoikeusliike ja uuden pol-
ven ympäristöradikalismi 1990-luvulla*. Jyväskylä: SoPhi.
- Kopomaa, Timo & Peltonen, Lasse (2008): Johdanto. Teoksessa Kopomaa, Timo, Litmanen, Tapio & Peltonen, Lasse (toim.), *Ei minun takapihalleni! Paikalliset nimby-kiistat urbanisoituvassa ja glo-
balisoituvassa Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus (ilmestyy keväällä 2008).
- Koskiahho, Briitta (2002): Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain sovelta-
misesta. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.), *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 36–57.
- Koskiahho, Briitta, Leino, Helena & Mäkelä, Tanja (2000): *Urbaani osallisuus: tarkastelussa uusi maan-
käyttö- ja rakennuslaki*. Tampereen yliopisto. Asumisen ja ympäristön tutkimisen yksikkö. Tam-
pere: Tampereen yliopisto.
- Kosola, Marjaleena (toim.) (1990): *Kokemuksia osallistumisesta ja vaikutusten arvioinnista vesiensuojelun
suunnittelussa*. Vesi- ja ympäristöhallinnon julkaisuja – sarja A 62. Helsinki: Vesi- ja ympäristö-
hallitus.

- Kriesi, Hanspeter (2002): *How direct-democratic decisions are made. Towards a 'realistic' theory of direct democracy*. Paper presented in ECPR joint sessions, Workshop on "Deliberative Democracy in Theory and Practice", Turin Italy, March 23–27 2002. http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws24/24_kriesi.pdf 15.4.2005.
- Kumpula, Anne (2004): *Ympäristö oikeutena*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 252. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Kyllönen, Simo (2002): Kommunikoiva kansanvalta – kiistojen ratkaisu neuvottelevan demokratian keinoin. Teoksessa Loukola, Olli, Lybäck, Katinka & Tervo, Mikko (toim.), *Arvot, ympäristö ja teknologia*. Helsinki: Yliopistopaino, 90–109.
- Kørnø, Lone & Thissen, Wil A. H. (2000): Rationality in decision- and policymaking: implications for strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18 (3), 191–200.
- Laine, Markus & Jokinen, Pekka (2001): Poliitiikan ulottuvuudet. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.), *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*. Tampere: Vastapaino, 47–64.
- Lammi, Harri (2004): Tarinat kovasta ytimeistä. Teoksessa Kojo, Matti (toim.), *Ydinvoima, valta ja vastarinta*. Helsinki: Like, 11–50.
- Lampinen, Seppo, Saarlo, Anna, Vehmas, Anne & Karppinen, Seppo (2003): *Osallistuminen eheyttävässä suunnittelussa*. Suomen ympäristö 595. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Lapintie, Kimmo (1995): Tekninen normi ja ekologinen imperatiivi. Suunnittelutieteiden arvovapaus ympäristöeettisenä ongelmana. Teoksessa Lapintie, Kimmo, Koskiahho, Briitta, Ikonen, Tuula & Tiilikainen, Ulla (toim.), *Ekopolis. Ekologisen kaupungin juuria etsimässä*. Helsinki: Gaudeamus, 60–73.
- Lapintie, Kimmo (2003): Suunnittelun paradigman muutokset ja tieto/valta. *Yhdyskuntasuunnittelu* 41 (2), 9–25.
- Lappalainen, Pertti (1997): Aineistokeskeinen politiikan tutkimusprosessi. Teoksessa Lappalainen, Pertti (toim.), *Politiikan paikat*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. *Studia Politica Tamperensis* 2. Tampere: Tampereen yliopisto, 80–104.
- Lappalainen, Pertti (2002): *Poliittisen tyylin taito*. Tampere: Vastapaino.
- Lappalainen, Pertti (2005): *Verkolla valtaa. Internet ja poliittisen kansalaistoiminnan näkymät*. SoPhi 98. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.
- Lawrence, David P. (1997): The Need for EIA Theory-Building. *Environmental Impact Assessment Review* 17 (2), 79–107.
- Leino, Helena (2006): *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta*. Acta Universitatis Tamperensis 1134. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Leskinen, Antti (1986): *Ympäristövaikutuksia kuvaavat matemaattiset mallit Suomessa. Yleistajuinen esittely*. Ympäristöministeriö A 46. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Leskinen, Antti (1987): *Vertailumenetelmät ympäristöön merkittävästi vaikuttavassa viranomaisten päätöksenteossa*. Ympäristöministeriö A 63. Helsinki: Ympäristöministeriö.

- Leskinen, Antti (1994): *Environmental Planning as Learning: The Principles of Negotiation, the Disaggregative Decision-making Method and Parallel Organization in Developing the Road Administration*. University of Helsinki, Department of Economics and Management, Land Use Economics. Publications No. 5, Land Use Economics. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Leskinen, Antti (2002): Kansalaisen osallistumisen esteet ja niiden ylittäminen YVA:ssa. *Ympäristö ja Terveys* 10/2002, 74–79.
- Leskinen, Antti (2003): Vuorovaikutteinen suunnittelu edellyttää julkisten organisaatioiden kehittämistä. *Hallinto* 1/2003, 34–35.
- Leskinen Antti, Salminen Pekka, Turtiainen Markku (1991): *Ympäristövaikutusten arviointiprosessin perusteet*. Maankäytön ekonomian laitos, Helsingin yliopisto, Julkaisuja 10/1991. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Leskinen, Antti, Paldanius, Jari & Turunen, Juha-Pekka (1997): *Vuorovaikutus käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituksen ympäristövaikutusten arvioinnissa. Arviointiohjelman laadintavaiheen tilaisuudet*. Posiva Oy. Työraportti 97–67. Helsinki: Posiva Oy.
- Leskinen, Antti & Turtiainen, Markku (1987): Ympäristövaikutusten arviointiprosessi ympäristöpolitiikan välineenä. *Yhteiskuntasuunnittelu* 25 (1), 3–6.
- Leskinen, Antti & Turtiainen, Markku (2001): *Argumentit ja retoriikka käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitusta koskevassa keskustelussa*. Posiva Oy. Työraportti 2001–41. Helsinki: Posiva Oy.
- Leskinen, Antti & Turtiainen, Markku (2002): *Interactive planning in the ELA of the final disposal facility for spent nuclear fuel in Finland*. Working Report 2002–45. Olkiluoto: Posiva Oy.
- Leeuw, Frans L. (2003): Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved. *American Journal of Evaluation* 24 (1), 5–20.
- Litmanen, Tapio (1994): *Kallion uumenissa, satojen metrien syvyydessä. Paikalliset ydinjätekonfliktit Suomessa*. Julkaisematon sosiologian lisensiaatintyö. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylän yliopisto.
- Litmanen, Tapio (2001): *The Struggle Over Risk. The Spatial, Temporal, and Cultural Dimensions of Protest against Nuclear Technology*. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 177. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Lodenius, Stefan (1995): Avoin lähiö – terve lähiö. Ekologisen täydennys- ja korjausrakentamisen mahdollisuuksia. Teoksessa Lapintie, Kimmo, Koskiahho, Briitta, Ikonen, Tuula & Tiilikainen, Ulla (toim.), *Ekopolis. Ekologisen kaupungin juuria etsimässä*. Helsinki: Gaudeamus, 130–166.
- Loikkanen, Teppo, Simojoki, Timo & Wallenius, Pauli (1997): *Osallistavan suunnittelun opas luonnonvara-ammattilaisille*. Vantaa: Metsähallitus.
- Lowndes, Vivien, Pratchett, Lawrence & Stoker, Gerry (2001): Trends in Public Participation: Part 2 – Citizens' Perspectives. *Public Administration* 79 (2), 445–455.
- Lumijärvi, Ismo (1989): *Tuloksellisuuden arvioiminen julkisessa hallinnossa*. Vaasan korkeakoulun julkaisuja. Tutkimuksia No 133. Hallintotiede 6. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Lumijärvi, Ismo (1994): *Vaikuttavuusarviointi sosiaali- ja terveystieteiden palveluyksikössä. Käsitteellisiä tarkennuksia ja sovellutus esimerkkejä*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia No 187. Hallintotiede 18. Vaasa: Vaasan yliopisto.

- Lumijärvi, Ismo (1999): *Tasapainotetun mittaristonmalli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi*. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.
- Lähde, Ville (2001): Tiede erityisenä tiedon muotona. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.), *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*. Tampere: Vastapaino, 252–257.
- Marin, Bernd & Mayntz, Renate (1991): Introduction: Studying Policy Networks. Teoksessa Marin, Bernd & Mayntz, Renate (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 11–23.
- Marsh, David & Smith, Martin (2000): Understanding Policy Networks: toward a Dialectical Approach. *Political Studies* 48 (1), 4–21.
- Marsh, David & Smith, Martin J. (2001): There is More than One Way to Do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks. *Political Studies* 49 (3), 528–541.
- Martens, Karel (2005): Participatory Experiments from Bottom up. The role of environmental NGOs and citizen groups. *European Journal of Spatial Development*, Refereed Articles Nov 2005 no 18, <http://www.nordregio.se/EJSD/> 31.10.2006.
- Mattila, Mikko (1999): Verkostojen muotoutuminen ja merkitys - Sosiaali- ja terveystieteiden päätöksentekoverkoston analyysi. Teoksessa Mattila, Mikko & Uusikylä, Petri (toim.), *Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin*. Helsinki: Gaudeamus, 107–126.
- Mattila, Mikko (2000): *Policy Making in Finnish Social and Health Care. A Network Approach*. Helsingin yliopisto. Acta Politica 12. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Mattila, Mikko & Uusikylä, Petri (1999a): Mitä on verkostanalyysi? Teoksessa Mattila, Mikko & Uusikylä, Petri (toim.), *Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin*. Helsinki: Gaudeamus, 7–31.
- Mattila, Mikko & Uusikylä, Petri (toim.) (1999b): *Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin*. Helsinki: Gaudeamus.
- Mayntz, Renate (2003): New challenges to governance theory. Teoksessa Bang, Henrik P. (ed.), *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press, 27–40.
- McAvoy, Gregory E. (1999): *Controlling Technocracy: Citizen Rationality and the NIMBY Syndrome*. Washington: Georgetown University Press.
- McComas, Katherine A. (2001): Public Meetings About Local Waste Management Problems: Comparing Participants to Nonparticipants. *Environmental Management* 27 (1), 135–147.
- McDonald, Geoffrey T. & Brown, Lex (1995): Going beyond environmental impact assessment: environmental input to planning and design. *Environmental Impact Assessment Review* 15 (6), 483–495.
- McEwen, Tim & Äikäs, Timo (2000): *The site selection process for a spent fuel repository in Finland – Summary report*. Posiva 2000–15. Helsinki: Posiva Oy.
- Micheletti, Michele (1995): *Civil Society and State Relations in Sweden*. Gateshead: Avebury.
- Mickwitz, Per (2002): Effectiveness Evaluation of Environmental Policy: The Role of Intervention Theories. *Hallinnon Tutkimus* 21 (4), 77–87.
- Mickwitz, Per (2003): A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments. *Evaluation* 9 (4), 415–436.
- Mickwitz, Per (2006): *Environmental Policy Evaluation: Concepts and Practice*. Commentationes Scientiarum Socialium 66. Helsinki: The Finnish Society of Sciences and Letters.

- Monnikhof, René A. H. & Edelenbos, Jurian (2001): Into the fog? Stakeholder input in participatory impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 19 (1), 29–39.
- Morrison-Saunders, Angus & Bailey, John (2000): Transparency in environmental impact assessment decision-making: recent developments in Western Australia. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18 (4), 260–270.
- Murray, Richard (2002): Citizens' Control of Evaluations. Formulating and Assessing Alternatives. *Evaluation* 8 (1), 81–100.
- Mutanen, Anu (2002): Kansalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kehittäminen. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), *Kansanvalta*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 1. Joensuu: Joensuun yliopisto, 90–112.
- Mäntysaari, Mikko (1999): Millaista asiantuntijuutta arviointitutkimus antaa? Teoksessa Eräsaari, Risto, Lindqvist, Tuija, Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.), *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus, 7–13.
- Mäntysalo, Raine (2004): Osaavat osalliset. *Yhdyskuntasuunnittelu* 42 (1), 47–50.
- Määttä, Tapio (2002): Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), *Kansanvalta*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 1. Joensuu: Joensuun yliopisto, 36–67.
- Nagarajan, Nigel & Vanheukelen, Marc (1997): *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide. Ex post and Intermediate Evaluation. XIX/02 – Budgetary overview and evaluation*. Directorate-General XIX – Budgets. European Commission. First edition, January 1997.
<http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/en/guide/guide00-toc.htm> 23.1.2004.
- Neyer, Jürgen (2006): The Deliberative Turn in Integration Theory. *Journal of European Public Policy* 13 (5), 779–791.
- Niekerk, Femke & Voogd, Henk (1999): Impact assessment for infrastructure planning: some Dutch dilemmas. *Environmental Impact Assessment Review* 19 (1), 21–36.
- Niemenmaa, Vivi (2005): *Helsingin paikallisagenda. Tarina osallistumisesta ja suunnittelun subjektiivisuudesta*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A31. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Niiranen, Vuokko (1997): Kuntalaisten osallistuminen puheteema vai osallistumisteema? *Kunnallistieteiden aikakauskirja* 3/97, 244–253.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostamo, Eira & Hildén, Mikael (1998): *YVA-yhteysviranomaisten lausuntojen laatu – ympäristövaikutusten arviointimenetelyt 1994–1997*. Suomen ympäristö 184. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- Paldanius, Jari (1992): *Kansalaisten osallistuminen energiapolitiikkaan. Institutionaalisen ja omaehtoisien osallistumisen kehittämisenäkökohtia*. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisuja 11/92. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Paldanius, Jari (1997): *Vuorovaikutteisen suunnittelun kokemuksia Suomessa*. Suomen ympäristö 107. Ympäristöministeriö. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Palerm, Juan R. (1999): Public participation in environmental impact assessment in Spain: three case studies evaluating national, Catalan and Balearic legislation. *Impact Assessment and Project Appraisal* 17 (4), 259–271.

- Palerm, Juan R. (2000): An empirical-theoretical analysis framework for public participation in environmental impact assessment. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 43 (5), 581–600.
- Paloheimo, Heikki (2006): Asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan. Teoksessa Borg, Sami (toim.), *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisu 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö, 128–153.
- Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (1997): *Politiikan perusteet*. Porvoo: WSOY.
- Palonen, Kari (1988): *Tekstistä politiikkaan. Johdatus tulkintataitoon*. Tampere: Vastapaino.
- Palviainen, Simo (2004): *Uusi sopimuksellisuus ympäristöpolitiikan välineenä. Toimintatutkimus ympäristöhallinnon ja maaseudun kohtaamisesta*. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja no 70. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Papadopoulos, Yannis (2002): Is “Governance” a Form of “Deliberative Democracy”? Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Turin, 22–27 March 2002, workshop ”The Politics of Metropolitan Governance”. <http://www.unil.ch/webdav/site/iepi/users/epibiri1/public/papadopoulos7.pdf> 28.10.2007.
- Papadopoulos, Yannis (2003): Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research* 42, 473–501.
- Papadopoulos, Yannis & Warin, Philippe (2007): Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research* 46 (4), 445–472.
- Parkinson, John (2003): Legitimacy Problems in Deliberative Democracy. *Political Studies* 51 (1), 180–196.
- Pasanen, Tiina (1998): *Kuntalaispalaute käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituksen ympäristövaikutusten arvioinnissa: Kirjallinen palaute, pienryhmät ja lehtikirjoittelu*. Työraportti 98-64. Helsinki: Posiva Oy.
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patton, Michael Q. (1997): *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*. 3rd revised edition. London: SAGE Publications.
- Pelletier, David, Kraak, Vivica, McCullum, Christine, Uusitalo, Ulla & Rich, Robert (1999): The shaping of collective values through deliberative democracy: An empirical study from New York’s North Country. *Policy Sciences* 32 (2), 103–131.
- Peltonen, Lasse (2004): NIMBY-kiistojen asukaskeskeiset ja kontekstuaaliset selitykset. *Alue ja Ympäristö* 33 (2), 43–54.
- Peltonen, Lasse (2008): Nimby maankäytön konfliktien kehiksenä – rajaamisen vaikutukset ja vaihtoehdot. Teoksessa Kopomaa, Timo, Litmanen, Tapio & Peltonen, Lasse (toim.), *Ei minun takapihalleni! Paikalliset nimby-kiistat urbanisoituvassa ja globalisoituvassa Suomessa*. Helsinki: Gaudemus (ilmestyy keväällä 2008).
- Peltonen, Lasse & Villanen, Sampo (2004): *Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Osa 1. Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen*. Suomen ympäristö 723. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Persson, Jesper (2006): Theoretical reflections on the connection between environmental assessment methods and conflict. *Environmental Impact Assessment Review* 26 (7), 605–613.
- Pesonen, Pertti & Sankiahho, Risto (1979): *Kansalaiset ja kansanvalta. Suomalaisten käsityksiä poliittisesta toiminnasta*. Juva: WSOY.

- Peterson, John (1995): Decision-Making in the European Union: towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy* 2 (1), 69–93.
- Petts, Judith (2003): Barriers to Deliberative Participation in EIA: Learning from Waste Policies, Plans and Projects. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 5 (3), 269–293.
- Petäjäjärvi, Reima (2005): Follow-up of socio-economic aspects in a road project in Finland. *Impact Assessment and Project Appraisal* 23 (3), 234–240.
- Pierre, Jon (ed.) (2000): *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press
- Pietilä, Veikko (2005): Kansalaisvaikuttaminen ja julkinen keskustelu. *Yhdyskuntasuunnittelu* 43 (1), 90–95.
- Pirttikoski, Raimo (1996): *Pelko on voimaa - kahden paikallislehden mielipidepalstat ydinjätekamppailun areenoina. Kubmolaisessa ja Sisä-Suomen lehdessä vuosina 1987-1994 julkaistujen mielipidekirjoitusten sisällön erittelyä*. Posiva Oy. Työraportti TIETO-96-01. Helsinki: Posiva Oy.
- Pløger, John (2001): Public participation and the art of governance. *Environment and Planning B: Planning and Design* 28 (2), 219–241.
- Ponnikas, Jouni (1999): Tyhvät kansalaiset vai toimimaton demokratia? Ydinjätteet ja kunnallinen kansanäänestys. Teoksessa Litmanen, Tapio, Hokkanen, Pekka & Kojo, Matti (toim.), *Ydinjäte käsissämme. Suomen ydinjätehuolto ja suomalainen yhteiskunta*. Jyväskylä: SoPhi, 190–216.
- Puohiniemi, Martti (1996): *Vt 4:n parannushankkeen ympäristövaikutuksiin liittyvät uskomukset Toivakassa ja Jyväskylän mlk:ssa*. Jyväskylä: Keski-Suomen tiepiiri.
- Puustinen, Sari (1996): *Toinen ympäristöjulkisuus. YVA-lakikeskustelu sanomalehdistössä*. Pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto, viestinnän laitos. Helsinki.
- Puustinen, Sari (2001): Suunnittelijaprofessio refleksiivisyyden puristuksessa. *Yhteiskuntasuunnittelu* 39 (1), 26–45.
- Puustinen, Sari (2006): *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 34. Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Päiviö, Josefina & Wallentinus, Hans-Georg (2001): The Hallandsås railway tunnel project. Teoksessa Hilding-Rydevik, Tuija (ed.), *EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries*. Nordregio R2001:6. Stockholm: Nordregio, 55–94.
- Pölönen, Ismo (2004): *Ympäristövaikutusten arviointimenettely ympäristöoikeudellisena instrumenttina*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 9. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Pölönen, Ismo (2006a): Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen YVA-linjaukset direktiivin laillisuusvalvontavaikutuksen ilmentymänä. *Oikeus* 35 (1), 35–53.
- Pölönen, Ismo (2006b): Quality control and the substantive influence of environmental impact assessment in Finland. *Environmental Impact Assessment Review* 26 (5), 481–491.
- Pölönen, Ismo (2007): *Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N.o 280. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

- Raittila, Pentti (2000): *Ydinjätteen loppusijoitus mediassa. Julkishallinnon ydinjätetutkimusohjelmaan liittyvä joukkoviestinnän seurantatutkimus*. Tampereen yliopisto. Tiedotusopin laitos. Journalismin tutkimusyksikkö. Julkaisuja C30/2000. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Raittila, Pentti (toim.) (2001): *Mediat ydinjätettä hautaamassa. Eri intressiryhmien julkisuuteen pääsy, dialogi ja argumentointi ydinjätteen loppusijoitusta koskevassa keskustelussa 1999–2001*. Tampereen yliopisto. Tiedotusopin laitos, Journalismin tutkimusyksikkö C 34. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Raittila, Pentti & Vehmas, Susanna (2001): Ydinjätteen keskustelu sanomalehdissä ja televisiossa 1999–2001. Teoksessa Raittila, Pentti (toim.), *Mediat ydinjätettä hautaamassa. eri intressiryhmien julkisuuteen pääsy, dialogi ja argumentointi ydinjätteen loppusijoitusta koskevassa keskustelussa 1999–2001*. Tampereen yliopisto. Tiedotusopin laitos, Journalismin tutkimusyksikkö. C 34. Tampere: Tampereen yliopisto, 9–80.
- Rajanti, Taina (2003): Yhdyskuntasuunnittelun toimijat, toiminnaiset ja toimijuudet. *Yhdyskuntasuunnittelu* 41 (2), 26–38.
- Rask, Mikko (2003): The Problem of Citizens' Participation in Finnish Biotechnology Policy. *Science and Public Policy* 30 (6), 441–454.
- Rauschmayer, Felix & Risse, Nathalie (2005): A framework for the selection of participatory approaches for SEA. *Environmental Impact Assessment Review* 25 (6), 650–666.
- Rawls, John (1993): *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rhodes, R.A.W. & Marsh, David (1992): New Directions in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research* 21 (1–2), 181–205.
- Richardson, J.J. & Jordan, G. (1979): *Governing Under Pressure*. Oxford: Basil Blackwell.
- Richardson, Tim (2005): Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics. *Environmental Impact Assessment Review* 25 (4), 341–365.
- Richardson, Tim, Dusik, Jiri & Jindrova, Pavla (1998): Parallel Public Participation: an answer to inertia in decision-making. *Environmental Impact Assessment Review* 18 (3), 201–216.
- Ridell, Seija (2003a): ICTs and the Communicative Conditions for Democracy: A Local Experiment with Web-Mediated Civic Publicness. Teoksessa Mälkiä, Matti, Anttiroiko, Ari-Veikko & Savolainen, Reijo (eds.), *eTransformation in Governance. New Directions in Government and Politics*. Hershey: Idea Group Publishing, 85–108.
- Ridell, Seija (2003b): Kansalaistyypit verkkodemokratian rakennuspuina. *Alue ja Ympäristö* 32 (1), 11–22.
- Roberts, Nancy (2004): Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration* 34 (4), 315–353.
- Rogers, Patricia J., Petrosino, Anthony, Huebner, Tracy A. & Hacs, Timothy A. (2000): Program Theory Evaluation: Practice, Promise and Problems. Teoksessa Rogers, Patricia J., Hacs, Timothy A., Petrosino, Anthony & Huebner, Tracy A. (eds.), *Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities*. New Directions for Evaluation 87. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 5–13.

- Rosenberg, Thomas (1999): Turhauttavaa teatteria. Loppusijoitus-YVA Loviisa-liikkeen näkökulmasta. Teoksessa Litmanen, Tapio, Hokkanen, Pekka & Kojo, Matti (toim.), *Ydinjäte käsissämme. Suomen ydinjätehuolto ja suomalainen yhteiskunta*. Jyväskylä: SoPhi, 266–282.
- Rosenström, Ulla & Kyllönen, Simo (2007): Impacts of participatory approach to developing national level sustainable development indicators in Finland. *Journal of Environmental Management* 84 (3), 282–298.
- Rossi, Peter H. & Freeman, Howard E. (1993): *Evaluation: systematic approach*. Newbury Park: Sage Publications.
- Rossi, Peter H., Freeman, Howard E. & Lipsey, Mark W. (1999): *Evaluation: A Systematic Approach*. London: Sage Publications.
- Rostbøll, Christian F. (2005): Preferences and Paternalism. On Freedom and Deliberative Democracy. *Political Theory* 33 (3), 370–396.
- Rouhinen, Sauli (1991): Ympäristöpolitiikka Suomessa. Teoksessa Massa, Ilmo & Sairinen, Rauno (toim.), *Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle*. Helsinki: Gaudeamus, 219–247.
- Ruostetsaari, Ilkka (1989): *Energiapolitiikan määräytyminen. Julkisten, kollektiivisten ja markkinaperusteisten toimijoiden asema Suomen energiasektorin politiikkaverkostossa*. Acta Universitatis Tampensis ser A vol 278. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ruostetsaari, Ilkka (1992): *Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Ruostetsaari, Ilkka (1998): *Energiapolitiikka käännekohdassa. Järjestöt ja yritykset vaikuttajina vapautuvilla energiemarkkinoilla*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Julkaisuja 8/1998. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen, Jari (2001): *Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet*. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 29. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Rättilä, Tiina (1999): *Deliberation as Public Use of Reason – Or, Whose Public? Whose Reason?* Paper presented at the ECPR Joint Sessions, workshop "Innovation in Democratic Theory". Mannheim Germany, March 26–31 1999. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w20/rattila.pdf> 15.8.2006.
- Rättilä, Tiina (2001): Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijutena. *Politiikka* 43 (3), 190–207.
- Rättilä, Tiina (2003): *Politics of participation in messy democracies*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Edinburgh UK, March 28–April 2 2003. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws22/Rattila.pdf> 14.9.2004.
- Saarikoski, Heli (2000): Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process. *Environmental Impact Assessment Review* 20 (6), 681–700.
- Saastamoinen, Salla (1997): YVA-sääntelyn kansainväliset kehitysvaiheet kohti kansallista sääntelyä. Teoksessa *Global Biodiversity*. Kansainvälisen ympäristöoikeuden päivät 1996. SYS:n julkaisuja 27. Helsinki: SYS, 211–223.

- Sadler, Barry (1996): *Environmental Assessment In a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*. Final Report. International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Ottawa: Canadian Environmental Assessment Agency & International Association for Impact Assessment.
- Sager, Tore (1995): From Impact Assessment to Recommendation: how are the impacts assessment results presented and used? *Environmental Impact Assessment Review* 15 (4), 377–397.
- Sager, Tore (2001): A planning theory perspective on the EIA. Teoksessa Hilding-Rydevik, Tuija (ed.), *EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries*. Nordregio R2001:6. Stockholm: Nordregio, 197–222.
- Sager, Tore (2002): Deliberative Planning and Decision Making. An Impossible Result. *Journal of Planning Education and Research* 21 (4), 367–378.
- Sairinen, Rauno (1992): *Ympäristövaikutusten arviointimenetelmät energia-alan suunnittelussa*. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja B 64. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Sairinen, Rauno (1996): *Suomalaiset ja ympäristöpolitiikka*. Tutkimuksia 217. Helsinki: Tilastokeskus.
- Sairinen, Rauno (2000): *Regulatory reform of Finnish Environmental Policy*. Helsinki University of Technology. Centre for Urban and Regional Studies Publications A27. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Sairinen, Rauno & Kohl, Johanna (toim.) (2004): *Ihminen ja ympäristön muutos. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin teoriaa ja käytäntöjä*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B87. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Sairinen, Rauno, Viinikainen, Tytti, Kanninen, Vesa & Lindholm, Arto (1999): *Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuvat*. Ympäristöministeriö. Yhteiskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Teknillinen korkeakoulu. Helsinki: Gaudeamus.
- Sandberg, Jorma (1999): Päätikö eduskunta geologisesta loppusijoituksesta jo vuonna 1994? Käytetyn ydinpoltoaineen huoltoon koskeva lainsäädäntö ja viranomaispäätökset. Teoksessa Litmanen, Tapio, Hokkanen, Pekka ja Kojo, Matti (toim.), *Ydinjäte käsissämme. Suomen ydinjätehuolto ja suomalainen yhteiskunta*. Jyväskylä: SoPhi, 43–64.
- Sanders, David (1995): Behavioural Analysis. Teoksessa Marsh, David & Stoker, Gerry (eds.), *Theory and Methods in Political Science*. New York: St. Martin's Press, 58–75.
- Saward, Michael (1993): Green Democracy? Teoksessa Dobson, Andrew & Lucardie, Paul (eds.), *The Politics of Nature. Explorations on Green Political Theory. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge, 79–96.
- Scanlon, T. M. (1982): Contractualism and Utilitarianism. Teoksessa Sen, Amartya & Williams, Bernard (eds.), *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 103–128.
- Scott, Joanne & Holder, Jane (2006): Law and New Environmental Governance in the EU. Teoksessa de Búrca, Gráinne & Scott, Joanne (eds.), *Law and New Approaches to Governance in the European Union and the United States*. Oxford: Hart Publishing, 211–243.
- Scriven, Michael (1991): *Evaluation Thesaurus*. 4th edition. Newbury Park: Sage Publications.

- Seligman, Adam B. (1992): *The Idea of Civil Society*. New York: Free Press.
- Seppälä, Kirsi (2000): ”Kynäilijät ja kallionporaajat”. *Ydinvoimakeskustelun rakentuminen Loviisan paikallislehdissä*. Posiva Oy. Työraportti 2000–22. Helsinki: Posiva Oy.
- Setälä, Maija (2003): *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Setälä, Maija (2006): Demokratia käsite ja demokratian normatiiviset perusteet. Teoksessa Borg, Sami (toim.), *Suomen demokraatiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisu 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö, 1–12.
- Siisiäinen, Martti (1990): *Suomalainen protesti ja yhdistykset. Tutkimuksia yhdistyslaitoksen kehityksen ja protestijaksojen suhteista suurlakosta 1990-luvulle*. Tutkijaliiton kirjasarja 66. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Siisiäinen, Martti (1998): Uusien ja vanhojen liikkeiden keinovalikoimat. Teoksessa Ilmonen, Kaj & Siisiäinen, Martti (toim.), *Uudet ja vanhat liikkeet*. Tampere: Vastapaino, 219–243.
- Siljander, Pauli (1988): *Hermeneuttisen pedagogiikan pääsuuntauksat*. Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja 55. Oulu: Oulun yliopisto.
- Similä, Jukka (2007): *Regulating Industrial Pollution. The Case of Finland*. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Similä, Jukka & Hildén, Mikael (2003): Yhdennetty ympäristölupa – ympäristönsuojelulakiuudistuksen vaikutukset. *Ympäristöjuriidikka* 1/2003, 4–26.
- Sinclair, John & Diduck, Alan (1995): Public education: an undervalued component of the environmental assessment public involvement process. *Environmental Impact Assessment Review* 15 (3), 219–240.
- Sinclair, John A. & Diduck, Alan P. (2001): Public involvement in EIA in Canada: a transformative learning perspective. *Environmental Impact Assessment Review* 21 (2), 113–136.
- Sinclair, John A. & Diduck, Alan (2005): Public Participation in Canadian Environmental Assessment: Enduring Challenges and Future Directions. Teoksessa Hanna, Kevin S. (ed.), *Environmental Impact Assessment. Practice and Participation*. Oxford: Oxford University Press, 53–74.
- Skelcher, Chris (2005): Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance. *An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 18 (1), 89–110.
- Smith, Eric R. A. N. & Marquez, Marisela (2000): The Other Side of the NIMBY Syndrome. *Society and Natural Resources* 13 (3), 273–280.
- Smith, Graham & Wales, Corinne (2000): Citizens’ Juries and Deliberative Democracy. *Political Studies* 48 (1), 51–65.
- Smith, Martin J. (1993): *Pressure, Power & Policy*. Padstow: Harvester Wheatsheaf.
- Soneryd, Linda (2004): Public involvement in the planning process: EIA and lessons from the Örebro airport extension, Sweden. *Environmental Science & Policy* 7 (1), 59–68.
- Soneryd, Linda & Ugglä, Ylva (2000): Politics as a struggle over definition – two case studies. *Environmental Science & Policy* 3 (5), 277–286.
- Staffans, Aija (2004): *Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteena*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A29. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

- Steinemann, Anne (2001): Improving alternatives for environmental impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review* 21 (1), 3–21.
- Stenstadvold, Morten (2001): The role of EIA in the planning and decision processes of large development projects in the Nordic countries. The case of the Gardermoen project. Teoksessa Hilding-Rydevik, Tuija (ed.), *EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries*. Nordregio, R2001:6. Stockholm: Nordregio, 7–54.
- Stoker, Gerry (1995): Introduction. Teoksessa Marsh, David & Stoker, Gerry (eds.), *Theory and Methods in Political Science*. New York: St. Martin's Press, 1–18.
- Stoker, Gerry (2004): *Transforming Local Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stolp, Annelies, Groen, Wim, van Vliet, Jacqueline & Vanclay, Frank (2002): Citizen values assessment: incorporating citizens' value judgments in environmental impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 20 (1), 11–23.
- Stookes, Paul (2003): Getting to the real EIA. *Journal of Environmental Law* 15 (2), 141–151.
- Suhonen, Pertti (1994): *Mediat, me ja ympäristö*. Tampere: Kustannusyhtiö Hanki ja Jää.
- Suhonen, Pertti (2006): *Mielipidetutkimukset ja yhteiskunta*. Tampere: Tampere University Press.
- Suominen, Petteri (2002): *Eduskunta jätteen ytimessä. Ydinjätteen loppusijoitusta koskevan eduskuntakäsittelyn argumentointianalyysia*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. JYT2001-tutkimuksia. Työraportti 1/2002. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Sutela, Marja (1999): *Neuvoa-antava kansanäänestys ja ydinjätteet. Kansanäänestys kunnallisen päätöksenteon tukena ydinjätteen loppusijoituskysymyksessä*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Julkaisuja 10/1999. JYT2001-tutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Syrjänen, Olavi (2005): *Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa*. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Säynäsallo, Erika & Borg, Olavi (1992): *Viidennen ydinvoimalan rakentamishanke lähialueiden kuntien ja asukkaiden näkökulmasta*. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 119/1992. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Tala, Jyrki (2001): *Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Tennøy, Aud, Kværner, Jens & Gjerstad, Karl Idar (2006): Uncertainty in environmental impact assessment predictions: the need for better communication and more transparency. *Impact Assessment and Project Appraisal* 24 (1), 45–56.
- Teorell, Jan (2006): Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. *European Journal of Political Research* 45 (5), 787–810.
- Tewdwr-Jones, Mark & Allmendinger, Philip (1998): Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning A* 30 (11), 1975–1989.
- Tews, Kerstin, Busch, Per-Olof & Jörgens, Helge (2003): The diffusion of new environmental policy instruments. *European Journal of Political Research* 42 (4), 569–600.

- Theodórsdóttir, Ásdís Hlökk (2000): EIA - more than a label? Teoksessa Bjarnadóttir, Hólmfídur (ed.), *Environmental Assessment in the Nordic Countries - Experience and prospects*. Nordregio R2000:3. Stockholm: Nordregio, 211–214.
- Thomas, Ian & Elliot, Mandy (2005): *Environmental Impact Assessment in Australia. Theory and Practice*. Fourth Edition. Leichhardt: The Federation Press.
- Thompson, Mark A. (1990): Determining Impact Significance in EIA: a Review of 24 Methodologies. *Journal of Environmental Management* 30 (3), 235–250
- Thompson, Simon (1999): The Agony and the Ecstasy: Foucault, Habermas and the Problem of Recognition. Teoksessa Ashenden, Samantha & Owen, David (eds.), *Foucault contra Habermas*. London: Sage Publications, 195–211.
- Tikkanen, Jukka (2006): *Osapuolten välinen yhteistyö yksityismetsien suunnittelussa*. Dissertations Forestales 26. Joensuu: Joensuun yliopisto. <http://www.metla.fi/dissertations/df26.pdf> 7.12.2006.
- Turtiainen, Markku (1996): *Ympäristöristiriitojen sovittelumenettely. Kirjallisuuskatsaus yhdysvaltalaisista kokemuksista*. Suomen ympäristökeskuksen moniste 40. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Turtiainen, Markku (2001): YVA:n laadun arvioiminen ja laadun kehittyminen. *Ympäristö ja terveystieteiden lehti* 32 (6), 60–65.
- Uusikylä, Petri (1996): *Verkostot poliittisten päätösten toimeenpanossa. Verkostoanalyttinen tutkimus organisaatioiden välisistä vuorovaikutussuhteista sosiaali- ja terveystieteiden päätöksenteossa ja toimeenpanossa*. Julkaisematon lisensiaatintutkimus. Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto.
- Uusikylä, Petri (1999): Hyvinvointilainsäädännön verkostot - Sidosryhmäorganisaatio sosiaali- ja terveyslainsäädännön taustalla vuosina 1968–1995. Teoksessa Mattila, Mikko & Uusikylä, Petri (toim.), *Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostoanalyysiin*. Helsinki: Gaudeamus, 82–106.
- Valanta, José (2000): Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. Teoksessa Valanta, José (toim.), *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000*. Suomen Kuntaliitto. ACTA nro 125. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Valovirta, Ville (2000): *Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista*. Valtionvarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 9/2000. Helsinki: Valtionvarainministeriö.
- Valve, Helena (1999): Frame conflicts and the formulation on alternatives: Environmental assessment of an infrastructure plan. *Environmental Impact Assessment Review* 19 (2), 125–142.
- van Kersbergen, Kees & van Waarden, Frans (2004): 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research* 43 (2), 143–171.
- van Waarden, Frans (1992): Dimensions and types of political network. *European Journal of Political Research* 21 (1–2), 29–52.
- Vedung, Evert (1997): *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

- Vedung, Evert (1998): Policy Instruments: Typologies and Theories. Teoksessa Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C. & Vedung, Evert (eds.), *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, 21–58.
- Vedung, Evert (2003): *Arviointialto ja sen liikkeelle panevat voimat*. Stakes, FinSoc Työpapereita 2/2003. Helsinki: Stakes.
- Vedung, Evert (2006): *Konsten att utvärdera nätverk*. Stakesin raportteja 5/2006. Helsinki: Stakes.
- Vedung, Evert & van der Doelen, Frans C.J. (1998): The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process – Choice, Effects, and Evaluation. Teoksessa Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C. & Vedung, Evert (eds.), *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, 103–128.
- Vehmas, Anne, Herkkola, Hanna & Rautiainen, Anne (2007): *Osallistumisen vaikuttavuus*. Tiehallinnon selvityksiä 37/2007. Helsinki: Tiehallinto.
- Verschuuren, Jonathan (2003): *Principles of Environmental Law*. Umweltrechtliche Studien 30. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Viinikainen, Tytti (toim.) (1997): *Yhteiskuntatieteellinen ympäristötutkimus Suomessa. Katsaus tutkimusaloihin ja kirjallisuuteen*. Suomen ympäristö 99. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Viinikainen, Tytti (1998): *Käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituksen sosiaaliset vaikutukset kuntalaisten näkökulmasta*. Helsinki: Posiva Oy.
- Viinikainen, Tytti (2004): Miksi ne pelkää? Ydinjätteiden loppusijoituksen SVA. Teoksessa Sairinen, Rauno & Kohl, Johanna (toim.), *Ihminen ja ympäristön muutos. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin teoriaa ja käytäntöjä*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B87. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, 141–162.
- Viinikainen, Tytti, Höyssä, Matti, Turunen, Juha-Pekka & Weurlander, Minna (2005): Kansalaisosallistuminen – missä mennään liikennesektorilla? *Yhdyskuntasuunnittelu* 43 (3), 46–51.
- Viskari, Tuomas (2003): *Oikeaa osallistumista - kansalaisosallistuminen oikeudellistuneen yhteiskunnan ilmiönä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä*. Pro gradu -työ, Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylä.
- Viskari, Tuomas (2004): *Ympäristövaikutusten arviointimenettely – ympäristökongfliktista kansalaisuus-konfliktiin*. Esitelmä sosiologipäivillä, työryhmä ”Ympäristöliikkeet ja konfliktit – kansalaistoiminta ympäristökysymyksissä, Jyväskylä 27.3.2004.
- Voogd, Henk & Woltjer Johan (1999): The communicative ideology in spatial planning: some critical reflections based on the Dutch experience. *Environment and Planning B: Planning and Design* 26 (6), 835–854.
- Väliverronen, Esa (1994a): Tieteellistyminen ja asiantuntijavalta ympäristökeskustelussa. *Alue ja Ympäristö* 23 (2), 46–52.
- Väliverronen, Esa (1994b): *Tiede ja ympäristöongelmat julkisuudessa*. Tampereen yliopisto. Tiedotusopin laitos, julkaisuja, sarja A 83/1994. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Väliverronen, Esa (1996): *Ympäristöuhkan anatomia*. Jyväskylä: Gummerus.
- Väänänen, Katja (2000): *Ympäristövaikutusten arviointimenettely tiehankkeiden päätöksenteossa*. Suomen ympäristö 398. Helsinki: Ympäristöministeriö.

- Väätäinen, Eija (1995): *YVA – kohti ympäristötietoista kaavoituskäytäntöä? Tapaustutkimus ympäristövaikutusten arvioinnista kaavoituksessa*. Tutkimusraportti 4/1995. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Wallenius, Pauli (2001): *Osallistava strateginen suunnittelu julkisten luonnonvarojen hoidossa*. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja nro 41. Helsinki: Metsähallitus.
- Ward, Dan (2001): Stakeholder involvement in transport planning: participation and power. *Impact Assessment and Project Appraisal* 19 (2), 119–130.
- Ward, Hugh, Norval, Aletta, Landman, Todd & Pretty, Jules (2003): Open Citizens' Juries and the Politics of Sustainable. *Political Studies* 51 (2), 282–299.
- Webler, Thomas, Kastenholz, Hans & Renn, Ortwin (1995): Public Participation in Impact Assessment: A Social Learning Perspective. *Environmental Impact Assessment Review* 15 (5), 443–463.
- Webler, Thomas & Tuler, Seth (2000): Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study. *Administration & Society* 32 (5), 566–595.
- Webler, Thomas, Tuler, Seth & Krueger, Rob (2001): What Is a Good Public Participation? Five Perspectives from the Public. *Environmental Management* 27 (3), 435–450.
- Wiklund, Hans (2005): In search of arenas for democratic deliberation: a Habermasian review of environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18 (4), 281–292.
- Wilkins, Hugh (2003): The need for subjectivity in EIA: discourse as a tool for sustainable development. *Environmental Impact Assessment Review* 23 (4), 401–414.
- Wood, Christopher (2003): *Environmental Impact Assessment. A Comparative Review*. Second edition. Harlow: Pearson.

Muut lähteet

- Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 792/1994.
- Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 268/1999.
- Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 713/2006.
- DETR (2000): *Public participation in making local environmental decisions. The Aarhus convention. Newcastle workshop. Good practice handbook*. London: Department of Environment, Transport and regions. <http://www.unece.org/env/pp/ecases/handbook.pdf> (4.10.2006)
- Direktiivi 85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.
- Direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta
- EPA (1993): *Sourcebook For the Environmental Assessment (EA) Process*. EPA 300-B-93-007. United States Environmental Protection Agency.
- Hallintolaki 434/2003.
- HE 319/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräiksi siihen liittyvistä laeiksi.

- HE 182/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta.
- HE 210/2005 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta.
- Hokkeri, Jorma (1995): *Kantatien 59 (vt 4) parantaminen välillä Viisarimäki – Kanavuori Toivakka, Jyväskylän mlk tiesuunnitelma – ympäristövaikutusten arviointiohjelma tiedotustilaisuudet Toivakassa ja Oravasaarella 1.–2.11.1995*. Yhteenvetomuistio. Keski-Suomen tiepiiri, Suunnittelutuotanto.
- IAIA (1999): *Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice*. International Association for Impact Assessment (IAIA) in cooperation with Institute of Environmental Assessment, UK. http://www.iaia.org/Members/Publications/Guidelines_Principles/Principles%20of%20IA.PDF 22.10.2006.
- IAIA (2003): *Social Impact Assessment. International Principles*. Special Publications Series No. 2, May 2003. International Association for Impact Assessment (IAIA). http://www.iaia.org/Members/Publications/Guidelines_Principles/SP2.pdf 22.10.2006.
- IAIA (2006): *Public Participation. Best Practice Principles*. Special Publications Series No. 4, August 2006. International Association for Impact Assessment (IAIA). http://www.iaia.org/Non_Members/Pubs_Ref_Material/SP4%20web.pdf 22.10.2006.
- Impakti (2000): *Vuoden 2000 YVA-palkinto Keski-Suomen tiepiirille YVAsta tiehankkeessa valtatie 4 Viisarimäki-Kanavuori*. Impakti 2/2000, 16.
- Jantunen, Jorma (2003): *Kokemuksia YVA-lain osallistumista, vuorovaikutusta ja valitusoikeutta koskevien säännösten soveltamisesta*. Julkaisematon alustus, Ympäristöoikeuden III ajankohtaispäivät, 25.4.2003, Joensuu.
- KM (1982): *Ympäristövaikutusten arviointi*. Ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämistä selvittäneen työryhmän mietintö. Komiteamietintö 1982:46. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- KM (1983): *Ympäristöntutkimuksen kehittäminen*. Ympäristöntutkimuksen kehittämistyöryhmän mietintö. Komiteamietintö 1983:50. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- KM (1989a): *Ympäristön ja kehityksen Suomen toimikunnan mietintö*. Komiteamietintö 1989:9. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- KM (1989b): *Ympäristölupakomitean mietintö*. Komiteamietintö 1989:52. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- KOM (1997): *Komission kertomus tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY täytäntöönpanosta*. KOM (93), Vol 12. Bryssel: Euroopan yhteisöjen komissio.
- KOM (2001a): *Guidance on EIA. Screening*. European Commission. <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf> 26.9.2006.
- KOM (2001b): *Guidance on EIA. Scoping*. European Commission. <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-scoping-full-text.pdf> 26.9.2006.

- KOM (2003): *YVA-direktiivin (direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11/EY) soveltamisesta ja toimivuudesta. Miten jäsenvaltiot ovat menestyneet YVA-direktiivin täytäntöönpanossa?* Komission kertomus Euroopan Parlamentille ja Neuvostolle. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/report_fi.pdf 13.2.2006.
- KSU (1995): *Esitys yva-lain soveltamiseksi tiehankkeeseen*. 11.4.1995. LB – 32. Jyväskylä: Keski-Suomen ympäristökeskus.
- KSU (1996): *Lausunto ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta*. 30.1.1996. Jyväskylä: Keski-Suomen ympäristökeskus.
- KSU (1997): *Lausunto ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta*. 9.4.1997. Jyväskylä: Keski-Suomen ympäristökeskus.
- KTM (1998): *Yhteysviranomaisen lausunto käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta*. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- KTM (1999): *Yhteysviranomaisen lausunto käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitosta koskevasta ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta*. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Kuntalaki 365/1995.
- Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.
- Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994.
- Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 267/1999.
- Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta 458/2006.
- Loviisan Sanomat (1999): *Henry Lindelöf: Päätös asettaa demokratian hassuun valoon*. Uutinen. 28.5.1999.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.
- Posiva (1997a): *Äänekosken kaupungin ja Posivan välisen yhteistyöryhmän kokous 7.8.1997*. Muistio 3/97.
- Posiva (1997b): *Loviisan kaupungin ja Posivan välisen yhteistyöryhmän kokous 15.8.1997*. Muistio 4/97.
- Posiva (1997c): *Posivan YVA-tiedote 4/97*.
- Posiva (1998a): *Käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitos. Ympäristövaikutusten arviointiohjelma*. Helsinki: Posiva Oy.
- Posiva (1998b): *Käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitos. Lyhennelmä ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta*. Helsinki: Posiva Oy.
- Posiva (1999a): *Käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitos. Ympäristövaikutusten arviointiselostus*. Helsinki: Posiva Oy.
- Posiva (1999b): *Käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen periaatepäätöshakemus*. Helsinki: Posiva Oy.
- PTK 3/1994 vp: *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräksi siihen liittyvistä laeiksi (HE 319/1993)*. Lähetekeskustelu 11.2.1994.
- PTK 35/1994 vp: *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräksi siihen liittyvistä laeiksi (HE 319/1993)*. Ensimmäinen käsittely 29.4.1994.

- PTK 36/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräksi siihen liittyvistä laeiksi (HE 319/1993). Toinen käsittely 3.5.1994.
- PTK 39/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräksi siihen liittyvistä laeiksi (HE 319/1993). Kolmas käsittely 6.5.1994.
- PTK 128/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta (HE 182/1998). Lähetekeskustelu 20.10.1998.
- PTK 186/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta (HE 182/1998). Ensimmäinen käsittely 20.1.1999.
- PTK 188/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta (HE 182/1998). Toinen käsittely 22.1.1999.
- PTK 189/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta (HE 182/1998). Kolmas käsittely 26.1.1999.
- PTK 127/2005 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointi-menettelystä annetun lain muuttamisesta (HE 210/2005). Lähetekeskustelu 29.11.2005.
- PTK 32/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta. Ensimmäinen käsittely 30.3.2006.
- PTK 35/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta. Toinen käsittely 5.4.2006.
- Sairinen, Rauno, Hildén, Mikael, Lindholm, Arto, Jäppinen, Jukka-Pekka, Kautto, Petrus & Similä, Jukka (2005): *Taustaselvitys EU:n epävirallista ympäristöministerikokousta varten 18.9.2005*. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=41784&lan=fi> 22.1.2007
- Salminen, Pekka (1993): Ympäristövaikutusten arvioinnin yhteiskunnallinen luonne. Oulun vesistö-tutkimuspäivät 30.–31.3.1993. *Ympäristövaikutusten arviointi*. Vesi- ja ympäristöhallituksen monistesarja Nro 467. Helsinki: Vesi- ja ympäristöhallitus, 59–69.
- Sipola, Simo (1993): *Pokan peukalointi viivyyttää Yva-lakia*. *Vihreä lanka* 4/1993, 3.
- SM (2005): Kuntademokratian vihreä kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2005. [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/demokratiahanke/home.nsf/files/vihrea%20kirja/\\$file/vihrea%20kirja.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/demokratiahanke/home.nsf/files/vihrea%20kirja/$file/vihrea%20kirja.pdf). 4.8.2006.
- STUK (2000): *Käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen periaatepäätöshakemusta koskeva Säteilyturvakeskuksen alustava turvallisuusarvio*. Liite 1 Valtioneuvoston periaatepäätöksessä Posiva Oy:n hakemukseen Suomessa tuotetun käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen rakentamisesta. 21.12.2000. Helsinki: Säteilyturvakeskus.
- Suomen kestävän kehityksen toimikunta (2006): *Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi*. kansallisen kestävän kehityksen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Sädeniemi, Pentti (1999): *Suora demokratia ei ole parasta demokratiaa*. Helsingin Sanomat kuukausiliite 3/1999, 82–83.
- Tarasti, Lauri (2004): Muisteloita ja kokemuksia YVA-lain synnystä ja sen jälkeisistä vaiheista. Valtakunnalliset YVA-päivät, 31.3.2004. Pasila, Helsinki. http://www.saunalahti.fi/~yva/yvap2004/lauri_tarasti.pdf 13.5.2005.
- Tiehallinto (2001): *Valtatien 4 parantaminen välillä Heinola–Jyväskylän. I-vaihe: Lusi–Vaajakoski*. Jyväskylä: Keski-Suomen tiepiiri.

- Tiehallinto (2005): Valtatien 4 parantaminen välillä Viisarimäki–Oravasaari, Jyväskylän maalaiskunta ja Toivakka. Yleissuunnitelma. Jyväskylä: Keski-Suomen tiepiiri. <http://www.tiehallinto.fi/pls/wwwedit/docs/9506.PDF> 20.5.2007.
- Tiehallinto (2006): *Tiehallinnon vuoropuheluopas. Suunnitteluvaiheen ohjaus*. Helsinki: Tiehallinto. http://alk.tiehallinto.fi/thohje/pdf/2100044-v-06-tiehallinnon_vuoropuheluopas.pdf 3.9.2006.
- Tiehallitus (1990): *Tiehankeiden hyvinvointivaikutusten arviointi*. Tielaitoksen selvityksiä 8/1990. Helsinki: Kehittämiskeskus.
- Tielaitos (1995): *Ympäristövaikutusten arviointiohjelma. Kantatie 59 (vt 4) välillä Viisarimäki–Kanavuori*. Jyväskylä: Keski-Suomen tiepiiri.
- Tielaitos (1996a): *Valtatie 4 välillä Viisarimäki–Kanavuori. Toivakka, Jyväskylän mlk. Ympäristövaikutusten arviointiselostus*. Jyväskylä: Keski-Suomen tiepiiri.
- Tielaitos (1996b): *Valtatie 4 (kt59) välillä Viisarimäki–Kanavuori. Ympäristövaikutusten arviointi. Tietratkaisujen yleissuunnitelmatasoiset tarkastelut*. Jyväskylä: Tielaitos Keski-Suomen tiepiiri.
- Tielaitos (1999): *Valtatien 4 parantaminen välillä Viisarimäki–Kanavuori. Selvitys nykyisen tien parantamisen ja uuden tien rakentamisen vertailemiseksi*. Jyväskylä: Keski-Suomen tiepiiri.
- Veistola, Tapani (2003): *Kansalainen ja YVA*. Alustus valtakunnallisilla YVA-päivillä 25.3.2003, Helsinki. http://www.saunalahti.fi/~yva/yvap2003/YVAp_2003_veistola.pdf 3.5.2006
- Vesihallitus (1986): *Osallistuminen ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi vesiensuojelun suunnittelussa*. Vesihallituksen monistesarja Nro 418. Helsinki: Vesihallitus.
- Vesi- ja ympäristöhallitus (1991): *Osallistumista ja vaikutusten arviointia käsittelevä seminaari 8.11.1990*. Vesi- ja ympäristöhallituksen monistesarja Nro 292. Helsinki: Vesi- ja ympäristöhallitus.
- Vesi- ja ympäristöhallitus (1993): *Ympäristövaikutusten arviointi. Oulun vesistötutkimuspäivät 30.–31.3.1993*. Vesi- ja ympäristöhallituksen monistesarja Nro 467. Helsinki: vesi- ja ympäristöhallitus.
- VM (2002): *Kuullaan kansalaista – ihan oikeasti!* Helsinki: Valtionvarainministeriö. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/31320_fi.pdf 25.9.2006.
- VM (2005): *Kuule kansalaista – valmistelee viisaasti!* Käsikirja virkamiehille ja viranhaltijoille. Helsinki: Valtionvarainministeriö. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20050330Kuulek/93548.pdf 25.9.2006.
- VN (2000): *Valtioneuvoston periaatepäätös Posiva Oy:n hakemukseen Suomessa tuotetun käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen rakentamisesta*. 21.12.2000. Helsinki: Valtioneuvosto.
- VNS 2/1988 vp. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle ympäristöpolitiikasta.
- VNS 3/2002 vp. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä.
- Ydinenergialaki 990/1987.
- YM (1983): *Ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämistä selvittäneen työryhmän mietinnöstä (Komiteamietintö 1982:46) annetut lausunnot*. Ympäristön- ja luonnonsuojeluosasto C:1. Helsinki: Ympäristöministeriö.

- YM (1988a): *Ympäristövaikutusten arviointi tiensuunnittelussa. Valtatie kolmen ympäristöselvitysten arviointiryhmän mietintö.* Ympäristönsuojeluosasto. Sarja C 36. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- YM (1988b): *Suomen ympäristöpolitiikka. OECD:n ja sen ympäristökomitean vuosina 1986–1987 Suomen hallituksen esityksestä tekemä arvio.* Ympäristönsuojeluosasto A 72. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- YM (1989): *Sokli-hankkeen ympäristövaikutusten arviointi. Sokli-työryhmän mietintö.* Ympäristönsuojeluosasto. Mietintö 48. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- YM (1992): *Ympäristövaikutusten arviointi. YVA '92 -työryhmän mietintö.* Työryhmän mietintö 65. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- YM (1994): *YVA-lain toimeenpano; yhteysviranomaisen tehtävät.* Työryhmän mietintö 3. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- YM (1995): *Ympäristövaikutusten arviointi - parempaan suunnitteluun.* Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- YM (1998a): *Kun haluat vaikuttaa. Osallistu elinympäristösi suunnitteluun.* Helsinki: Ympäristöministeriö.
- YM (1998b): *YVA-lainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö.* Suomen ympäristö 240. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- YM (2006a): *Ulos umpikujasta – Maankäytön konfliktin ennakointi ja hallinta.* Helsinki: Ympäristöministeriö.
- YM (2006b): *Kiinnostavasti, vaikuttavasti, ennakoivasti!* Ympäristöministeriön hallinnonalan viestintästrategia 2006–2011. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- YM (2006c): *Going global on eco-efficiency – Finland's initiative towards a new generation of environmental policy.* Background paper. Informal Meeting of the Environment Ministers 14.-16.7.2006 Turku, Finland. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=53253&lan=fi> 2.1.2007.
- YM (2007): *YVA-hankelista.* Ympäristöhallinnon verkkosivut YVA-menettelystä. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=3982&lan=fi> 25.4.2007.
- Ympäristöneuvosto (1994): *Ympäristöneuvoston lausunto luonnoksesta asetukseksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä.* 26.5.1994. Dnro 9/380/94.
- Ympäristönsuojelulaki 86/2000.
- YmVM 4/1994 vp: *Ympäristövaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräiksi siihen liittyvistä laeiksi (HE 319/1993).* 22.4.1994.
- YmVM 8/1998 vp: *Ympäristövaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta (HE 182/1998).* 19.1.1999.
- YmVM 3/2006 vp: *Ympäristövaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta (HE 210/2005).* 29.3.2006.
- Århusin yleissopimus. YK:n Euroopan talouskomission yleissopimus tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasi-oissa (SopS 122/2004).

Haastattelut

- Avolahti, Jaana. Posiva Oy. Tutkimuskoordinaattori. 25.4.2000. Sähköpostihaastattelu.
- Helenius-Kalavainen, Marju. Konsultin edustaja (tie-YVA). 13.2.2007. Jyväskylä.
- Huotari, Hannu. Kuhmon kaupunki. Kaupungininsinööri/YVA-yhteyshenkilö. 7.5.1998. Kuhmo.
- Jaakkola, Juha. Eurajoen kunnanvaltuuston puheenjohtaja. 15.2.2001. Eurajoki.
- Kalli, Mikko. Eurajoen kunta. Rakennustarkastaja/YVA-yhteyshenkilö. 12.5.1998. Eurajoki.
- Komi, Kari (2002): Keski-Suomen tiepiiri. Projektipäällikkö. 12.12.2002. Puhelinhaastattelu.
- Komi, Kari (2007): Keski-Suomen tiepiiri. Projektipäällikkö. 3.5.2007. Puhelinhaastattelu.
- Lemettinen, Pertti. Äänekosken kaupunki. Ympäristösihteeri/YVA-yhteyshenkilö. 5.5.1998. Äänekoski.
- Mikkonen, Esa. Keski-Suomen ympäristökeskus. Ylitarkastaja. 30.9.2002 Jyväskylä.
- Valtonen, Matti. Eurajoen kunnanhallituksen puheenjohtaja. 14.2.2001. Eurajoki.
- Ämmälä, Veli-Matti. Posiva Oy. Tutkimuskoordinaattori. 28.4.1998. Puhelinhaastattelu.
- Ämmälä, Veli-Matti. Posiva Oy. Tutkimuskoordinaattori. 5.4.2000. Sähköpostihaastattelu.
- Östman, Maud. Loviisan kaupunki. Ympäristösihteeri/YVA-yhteyshenkilö. 6.5.1998. Loviisa.

Lausunnot YVA 92-työryhmän mietinnöstä 1992

Lausunnon antaja	Osallistumista käsitelty
Ministeriöt (+ Valtioneuvoston kanslia)	
1. Oikeusministeriö	K
2. Sisäasiainministeriö	K
3. Puolustusministeriö	E
4. Kauppa- ja teollisuusministeriö	K
5. Työministeriö	K
6. Ympäristöministeriö (vesiasiantoimisto)	K
7. Ympäristöministeriö (kaavoitus- ja rakennusosasto)	E
8. Ympäristöministeriö (ympäristöneuvosto)	K
9. Sosiaali- ja terveysministeriö	K
10. Opetusministeriö	E
11. Liikenneministeriö	K
12. Ulkoasiainministeriö	E
13. Maa- ja metsätalousministeriö	K
14. Valtiovarainministeriö	K
15. Ilmansuojelu- ja meluntorjuntatoimisto (YM)	E
16. Valtioneuvoston kanslia	E
Valtion hallinto/viranomaiset	
17. Ilmailulaitos	E
18. Ilmatieteen laitos	E
19. Kansanterveyslaitos	E
20. Kilpailuvirasto	E
21. Museovirasto	E
22. Maanmittauslaitos	K
23. Metsähallitus	E
24. Sosiaali- ja terveyshallitus	K
25. Säteilyturvakeskus	E
26. Tilastokeskus	E
27. Tielaitos	K
28. Vesi- ja ympäristöhallitus	K
29. Matkailun edistämiskeskus	E
30. Metsäkeskus Tapio	E
31. Skogscentralen Skogskultur	E

Lausunnon antaja	Osallistumista käsitelty
32. Valtionrautatiet	E
33. Merenkulkuhallitus	K
34. Ympäristöneuvosto	K
35. Ilmansuojelun neuvottelukunta	K
Oikeusistuimet	
36. Korkein hallinto-oikeus	E
37. Vesiylöikeus	K
38. Itä-Suomen Vesioikeus	K
39. Länsi-Suomen vesioikeus	K
40. Pohjois-Suomen vesioikeus	K
Lääninhallitukset/maakunta- ja seutukaavaliitot	
41. Uudenmaan lääninhallitus	E
42. Turun ja Porin lääninhallitus	K
43. Kymen lääninhallitus	E
44. Mikkelin lääninhallitus	E
45. Pohjois-Karjalan lääninhallitus	E
46. Keski-Suomen lääninhallitus	K
47. Oulun lääninhallitus	K
48. Lapin lääninhallitus	K
49. Vaasan lääninhallitus	K
50. Ålands Landskapsstyrelse	E
51. Hämeen liitto	E
52. Pohjois-Savon liitto	E
53. Kymenlaakson maakuntaliitto ry	K
54. Keski-Pohjanmaan Maakuntaliitto ry	E
55. Satakuntaliitto	K
56. Etelä-Karjalan liitto	E
57. Keski-Suomen liitto	K
58. Päijät-Hämeen maakunta- ja seutukaavaliitto	E
59. Vaasan läänin seutukaavaliitto	E
60. Läntisen Uudenmaan seutukaavaliitto	K
61. Varsinais-Suomen seutukaavaliitto	E

Lausunnon antaja **Osallistumista käsitely**

62. Kymenlaakson seutukaavaliitto	E
63. Pohjois-Karjalan seutukaavaliitto	E
64. Pohjois-Pohjanmaan seutukaavaliitto	E
65. Länsi-Uudenmaan seutukaavaliitto	E
66. Helsingin seutukaavaliitto	E
67. Itä-Uudenmaan seutukaavaliitto	K

Vesi- ja ympäristöpiirit

68. Oulun vesi- ja ympäristöpiiri	K
69. Keski-Suomen vesi- ja ympäristöpiiri	K
70. Vaasan vesi- ja ympäristöpiiri	E
71. Pohjois-Karjalan vesi- ja ympäristöpiiri	E
72. Mikkelin vesi- ja ympäristöpiiri	E
73. Kuopion vesi- ja ympäristöpiiri	K
74. Kymen vesi- ja ympäristöpiiri	E
75. Helsingin vesi- ja ympäristöpiiri	E

Kaupungit/kunnalliset toimijat

76. Helsingin kaupunki (Ympäristökeskus)	K
77. Kuopion kaupunki	K
78. Lahden kaupunki	E
79. Vaasan kaupunki	E
80. Hämeenlinnan kaupunki	E
81. Pietarsaaren kaupunki	K
82. YTV-Jätehuoltolaitos	K

Yliopistot ja tutkimuslaitokset

83. Kuopion yliopisto	K
84. Geologian tutkimuslaitos	E
85. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos	E
86. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos	E
87. Valtion teknillinen tutkimuslaitos	E
88. Teknillinen korkeakoulu	E

Järjestöt ja yhdistykset

89. Akava	E
90. Finlands svenska kommunförbund	E
91. Kemian keskusliitto	E
92. Lämpölaiteyhdistys	E

Lausunnon antaja **Osallistumista käsitely**

93. Suomen Metsänhoitajaliitto	E
94. Pienteollisuuden keskusliitto	E
95. Rakennustarkastajayhdistys RTY r.y.	E
96. Suomen kaavoitusinsinöörien yhdistys ry	E
97. Maanmittausinsinöörien Liitto ry.	K
98. Suomen Kuluttajaliitto	E
99. Suomen Metsäteollisuuden keskusliitto	K
100. Suomen Satamaliitto	E
101. Suomen ympäristöhygieenikot ry	E
102. Suomen yrittäjien keskusliitto ry	E
103. Sähkötuottajien yhteistyövaltuuskunta	E
104. Teollisuuden Energialiitto r.y.	E
105. Teollisuuden keskusliitto	K
106. Turveteollisuusliitto	E
107. Öljyalan keskusliitto	E
108. Suomen Maisema-arkkitehdit ry.	E
109. Suomen ympäristöoikeustieteen seura	K
110. Suomen maakuntien liitto	K
111. Suomen Rakennusinsinöörien Liitto RIL r.y.	E
112. Keskuskauppakamari	K
113. Suomen Kunnallisliitto	E
114. Suomen Voimalaitosyhdistys ry	K
115. Suomen kaupunkiliitto	E
116. Natur och Miljö r.f.	K
117. Ympäristö ja kehitys ry	K
118. Suomen luonnonsuojeluliitto ry.	K

Yritykset

119. Ahlström Oy	E
120. Imatran Voima Oy	K
121. IVO Voimansiirto Oy	K
122. Kemira	K
123. Kemijoki Oy	K
124. Kymmene Oy	K
125. Metsä-Serla Oy	E
126. Rautaruukki Oy	E
127. Vapo Oy	K
128. Yhtyneet Paperitehtaat Oy	K
129. Perusvoima Oy	E

Lausunnot YVA-lainsäädännön tarkistamisesta 1998

Lausunnon antaja	Osallistumista käsitelty	Lausunnon antaja	Osallistumista käsitelty
Ministeriöt		Alueelliset ympäristökeskukset	
1. Liikenneministeriö	K	27. Uudenmaan ympäristökeskus	K
2. Sosiaali- ja terveysministeriö	E	28. Keski-Suomen ympäristökeskus	E
3. Ulkoasiainministeriö	E	29. Hämeen ympäristökeskus	K
4. Kauppa- ja teollisuusministeriö	E	30. Pirkanmaan ympäristökeskus	E
5. Maa- ja metsätalousministeriö	E	Kaupungit/kunnalliset toimijat	
6. Oikeusministeriö	E	31. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV)	E
7. Opetusministeriö	E	32. Helsingin satama	E
8. Sisäasiainministeriö	E	Yliopistot ja tutkimuslaitokset	
9. Puolustusministeriö	E	33. Lapin yliopisto, Arkinen keskus	K
10. Valtiovarainministeriö	E	34. HY, maatalous-metsätieteellinen tiedekunta	K
11. Työministeriö	E	35. Oulun yliopisto	K
12. Ympäristöministeriö	E	36. Tampereen yliopisto	K
Valtion hallinto/viranomaiset		37. Valtion teknillinen tutkimuslaitos	K
13. Ilmailulaitos	E	38. Joensuun yliopisto	E
14. Kilpailuvirasto	E	39. HY, Oikeustieteellinen tiedekunta	E
15. Metsähallitus	E	Järjestöt ja yhdistykset	
16. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio	E	40. Suunnittelu- ja konsulttitoimistojen liitto SKOL ry	E
17. Suomen ympäristökeskus	E	41. Helsingin kaupunginosayhdistysten liitto HELKA ry	K
18. Ratahallintokeskus	K	42. Suomen arkkitehtiliitto SAFA	E
19. Sosiaali- ja terveysalan kehittämiskeskus (STAKES)	K	43. Suomen lakimiesliitto r.y.	K
20. Merenkululaitos	K	44. Suomen maisema-arkkitehtiliitto ry MARK	E
21. Tielaitos	E	45. Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto	K
Oikeusistuimet		46. Suomen kuntaliitto	E
22. Korkein hallinto-oikeus	K	47. Metsäteollisuus ry	E
23. Pohjois-Suomen vesioikeus	E	48. Sähköenergia-liitto ry	E
Lääninhallitukset		49. Energia-alan keskusliitto ry Finergy	E
24. Itä-Suomen lääninhallitus	K	50. Kaupan keskusliitto	E
25. Lapin lääninhallitus	E	51. Maaseutukeskusten liitto ry.	E
26. Etelä-Suomen lääninhallitus	E		

Lausunnon antaja **Osallistumista käsitely**

52. Suomen maarakentajien keskusliitto r.y.	E
53. Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund	E
54. Öljyalan Keskusliitto ry	E
55. Suomen ympäristöoikeustieteen seura ry	E
56. Suomen kaavoitusinsinöörin yhdistys	K
57. YVA ry	K
58. Suomen luonnonsuojeluliitto ry	K

Lausunnon antaja **Osallistumista käsitely**

Yritykset	
59. Outokumpu Oyj	E
60. Vapo Oy	K
61. Neste Oy	E
62. PVO-yhtiöt, Pohjolan Voima Oy	E
63. Diskurssi Oy	K
64. Maa ja Vesi Oy/Energia-Ekono Oy	E
Muut	
65. Kai Tapio Kokko	E

Lausunnot YVA-lainsäädännön tarkistamisesta 2005

Lausunnon antaja	Osallistumista käsitelty	Lausunnon antaja	Osallistumista käsitelty
Ministeriöt		Lääninhallitukset	
1. Oikeusministeriö	K	27. Itä-Suomen lääninhallitus	K
2. Puolustusministeriö	E	28. Länsi-Suomen lääninhallitus	E
3. Maa- ja metsätalousministeriö	K	29. Etelä-Suomen lääninhallitus	K
4. Liikenne- ja viestintäministeriö	K	30. Oulun lääninhallitus	K
5. Kauppa- ja teollisuusministeriö	K		
6. Sisäasiainministeriö	E	Alueelliset ympäristökeskukset / ympäristölupavirastot	
7. Ympäristöministeriö	K	31. Uudenmaan ympäristökeskus	K
8. Työministeriö	E	32. Lounais-Suomen ympäristökeskus	K
9. Valtionvarainministeriö	E	33. Hämeen ympäristökeskus	E
10. Valtioneuvoston oikeuskansleri	K	34. Pirkanmaan ympäristökeskus	K
		35. Kaakkois-Suomen ympäristökeskus	E
Valtion hallinto/viranomaiset		36. Etelä-Savon ympäristökeskus	K
11. Ilmailulaitos	K	37. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus	E
12. Metsähallitus	E	38. Lapin ympäristökeskus	E
13. Ratahallintokeskus	K	39. Itä-Suomen ympäristölupavirasto	K
14. Merenkululaitos	E		
15. Tiehallinto	K	Kaupungit/kunnalliset toimijat	
16. Energiamarkkinavirasto	E	40. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuus- kunta (YTV)	K
17. Museovirasto	K	41. Helsingin kaupunki	K
		42. Oulun kaupunki	E
Oikeusistuimet		43. Kajaanin kaupunki	K
18. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies	K		
19. Korkein hallinto-oikeus	E	Yliopistot ja tutkimuslaitokset	
20. Turun hallinto-oikeus	E	44. Suomen ympäristökeskus	K
21. Kouvolan hallinto-oikeus	K	45. Joensuun yliopisto	E
22. Rovaniemen hallinto-oikeus	E	46. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus	K
23. Helsingin hallinto-oikeus	E		
24. Oulun hallinto-oikeus	K		
25. Kuopion hallinto-oikeus	E		
26. Hämeenlinnan hallinto-oikeus	E		

Lausunnon antaja**Osallistumista
käsitely****Järjestöt ja yhdistykset**

47. SAK	E
48. Elinkeinoelämän keskusliitto EK	K
49. Suomen kuntaliitto	E
50. Metsäteollisuus ry	K
51. Energiateollisuus ry	K
52. Teknologiateollisuus ry	E
53. Kemian teollisuus ry	E
54. Turveteollisuusliitto ry	E
55. Maailman luonnonsäätiö WWF	K
56. YVA ry	K
57. Suomen luonnonsuojeluliitto ry	K
58. Maan ystävät	E
59. Luontoliitto ry	K

Lausunnon antaja**Osallistumista
käsitely****Yritykset**

60. Outokumpu Oyj	E
61. Vapo Oy	K
62. Teollisuuden Voima Oy	E
63. Enprima Oy	K
64. Lassila & Tikanoja Oy	K
65. Fingrid Oyj	K

LIITE 4

Suomen ydinjätehuollon keskeisiä tapahtumia ja Posiva Oy:n YVA-menettelyn pääpiirteiset vaiheet. Harmaa alue kuvaa YVA-aikaa.

AIKA	SUOMEN YDINJÄTEHUOLTO	AIKA	POSIVAN YVA-MENETTELY
1976	Kauppa- ja teollisuusministeriö (KTM) asettaa aktiivijäte- ja polttoainetyöryhmän selvittämään ydinjätteisiin liittyviä kysymyksiä.		
1977	Ivon Loviisa I -ydinreaktori valmistuu.		
1978			
maaliskuu	APO-työryhmän mietintö valmistuu. Mietinnön mukaan korkea-aktiivisen polttoaineen uudelleen käsittely Suomessa ei ole mielekästä, ja siksi ydinjäte olisi pyrittävä viemään ulkomaille. Työryhmän mielestä KTMn olisi käynnistettävä välttämätön ydinjätealan tutkimus- ja kehitystyö ja otettava päävastuu valvonnasta. Päävastuu ydinjätteistä kuuluu työryhmän mielestä valtiolle, mutta voimayhtiöt olisi veloitettava osallistumaan kustannuksiin. Työryhmä kehotti varautumaan ydinjätteen pitkäaikaiseen varastointiin ja mahdolliseen Suomessa tapahtuvaan loppusijoitukseen.		
huhtikuu	Valtioneuvoston periaatepäätös ydinjätehuollon järjestämisestä. Päätöksen mukaan ydinjätehuollon valmistelutoimenpiteiden suorittaminen kuuluu KTMn valvonnassa jätteen tuottajille, jotka vastaavat myös kustannuksista.		
lokakuu	KTM asettaa tutkimus- ja suunnittelutyön tehostamiseksi ydinjätetyöryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus ydinjätetutkimuksen suuntaviivoista ja aikataulusta. Ydinvoimaloiden käyttöluopien edellyttämän tutkimustoiminnan järjestämiseksi voimayhtiöt perustavat ydinjätetoimikunnan, jonka tarkoituksena on suunnitella ja ohjata ydinjätealan tutkimustyötä. TVO ja IVO rahoittivat toimikuntaa, mutta varsinaisen tutkimustyö suoritettiin TVOssa ja muilla asiantuntijoilla.		
1979	TVO:n Olkiluoto I -ydinreaktori valmistuu.		
1980-1982	Geologiset yleistarkastelut. Suomen kallioperän yleinen soveltuvuus korkea-aktiivisen ydinjätteen loppusijoitukseen.		

- 1980
helmikuu Voimayhtiöiden ydinjätetoimikunnan mietinnön mukaan käytetty ydinpolttoaine on ensisijaisesti pyrittävä siirtämään lopullisesti ulkomaille.
- 31.3. TVO antaa omasta puolestaan Eurajoen kunnalle kirjallisen sitoumuksen, ettei korkea-aktiivisen jätteen loppusijoitusta tulla toteuttamaan Olkiluodon Kaalon alueelle.
- 1983
- Alueellinen esiselvitys, jossa satelliittikuvien sekä geologisten ja geofysikaalisten karttojen avulla tulkittiin kallioperän soveltuvuutta sekä rajattiin kallioperälohkoja (100-200 km²). Lopputuloksena 327 kohdealuetta.
- 10.11. Valtioneuvosto tekee periaatepäätöksen ydinjätehuollon tutkimus-, selvitys- ja suunnittelutyön tavoitteista. Ensisijaisena vaihtoehtona o ydinjätteen vieni ulkomaille. TVO veloitetaan varautumaan myös loppusijoitukseen. Päätöksen mukaan vuoden 2000 loppuun mennessä on oltava selvitettyä ja valittuna sellainen loppusijoituspaikka, johon loppusijoitustilat voidaan tarvittaessa rakentaa.
- 1984
- Ympäristötekijöiden (asutus- ja kuljetustekijät, suojele- ja pohjavesialueet sekä maankäytön suunnitelmat) arvioinnin pohjalta 162 kohdealuetta jatkotutkimuksiin.
- TVO testaa kallioperätutkimusmenetelmiään Lavialla.
- 1985 Kohdealueiden geologisten jatkotutkimusten pohjalta valitaan 134 tutkimusaluetta (5-10 km²).
- 1986 Geologisten arviointien ja ympäristötekijöiden (asutuksen tiheys, maanomistusolot, kuljetusolosuhteet) kartoitusten pohjalta valitaan 101 tutkimusaluetta. Viranomaiset suorittavat oman arviointinsa.
- 1987
- TVO valitsee viisi aluetta alustaviin sijoituspaikkatutkimuksiin: Eurajoen Olkiluoto, Hyrynsalmen Veitsivaara, Kuhmon Romuvaara, Konginkankaan Kivetty ja Sievin Syyry. Seuraavina vuosina kaikissa kunnissa syntyy hanketta vastustavaa kansalaistoimintaa.
- Ydinenergialaki korvaa vuonna 1957 säädetyt atomienergielain. Periaatepäätösmenettely takaa ydinlaitoksen sijoituskunnalle ehdottoman veto-oikeuden.
- 1990
kesäkuu Kuhmon kaupunginvaltuusto hyväksyy Romuvaara-liikkeen aloitteen pohjalta periaatteellisen kielteisen kannan ydinjät-

- teen loppusijoitukseen. Aloitetta vauhditti yli 3400 allekirjoituksen adressi.
- 1991 KTMn päätöksessä ydinjätehuollon tavoitteista IVO:n ensisijaisena vaihtoehtona on käytetyn polttoaineen palautus Venäjälle ja TVOlla loppusijoitus kotimaahan.
- 1992
joulukuu TVO nimeää Eurajoen Olkiluodon, Kuhmon Romuvaaran ja Konginkankaan Kivetyt kallioerän jatkotutkimuspaikoiksi. Vuoden 1993 alussa Konginkangas liittyy Äänekosken kaupunkiin.
- 1993 Kannonkosken kunta otetaan mukaan kallioerätutkimuksiin kunnan omasta toivomuksesta. Greenpeace protestoi Loviisassa ydinjätteen vientiä Majakin jälleenkäsittelylaitokselle.
- syyskuu Eduskunta hylkää hakemuksen uuden ydinvoimalan rakentamiseksi äänin 107-90.
- 1994 Eduskunta hyväksyy ydinenergialain muutoksen. Ydinenergialain 6a §:n mukaan ydinjätteet, jotka ovat syntyneet Suomessa tapahtuneen ydinenergian käytön yhteydessä, on käsiteltävä, varastoitava ja sijoitettava pysyväksi tarkoitetulla tavalla Suomeen. Samalla kielletään ydinjätteen vienti ja tuonti.
- Joulukuu Eurajoen kunnanvaltuusto poistaa kuntasuunnitelmastaan lauseen, jossa kunnalta edellytetään toimia ydinjätteen loppusijoituksen estämiseksi Olkiluotoon. Aiemmin syksyllä TVO haki kaavamutosta Rauman puolelle sijaitsevaan Kuusienmaan saareen, mikä lehdistössä tulkittiin Eurajoen kunnan painostamiseksi loppusijoituslaitoksen kiinteistöveroilla.
- 1995 KTM asettaa IVO:n ydinjätehuollolle samat vaatimukset kuin TVOlla. TVO ja IVO perustavat Posiva Oy:n huolehtimaan käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituksesta. Aiemmin työstä vastasi TVO:n ydinjätetoimisto.
- 1996
Lokakuu Ydinjätteen loppusijoitus on näkyvä kunnallisvaaliteema Kuhmossa ja Äänekoskella. Äänekoskella vihreät saavat neljä paikkaa valtuustoon. Kivetty-liike tekee aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä. Aloitetta tuki noin 1700 nimen adressi.
- Joulukuu Kuljetetaan viimeisen kerran IVO:n Loviisan ydinvoimalaitoksen käytettyä ydinpolttoainetta Venäjälle. Kaikki TVO:n Olkiluodon voimalassa syntynyt käytetty ydinpolttoaine on välivarastoitu ydinvoimala-alueelle Eurajoelle.

1997	Posiva valitsee vuoden alussa Loviisan uudeksi tutkimuspaikaksi. Vastustajat järjestäytyvät Loviisa-liikkeeksi ja aloittavat kansalaisadressin keräämisen.	1997	Maaliskuu Posiva aloittaa YVA-menettelyyn liittyvän tiedottamisen tutkimuskunnissa.
Elokuu	Loppusijoituksen kannattajat järjestäytyvät Loviisassa Pro-Loviisa -liikkeeksi.	Syksyn aikana Posivan palkkaama konsulttifirma Diskurssi Oy järjestää YVA-menettelyyn liittyviä yleisötilaisuuksia tutkimuskunnissa.	
1998		1998	
Tammikuu	Eurajoen kunta, Teollisuuden Voima ja Posiva muodostavat Vuojoki-työryhmän, jonka keskeisenä tehtävänä on neuvotella loppusijoitukseen liittyvistä kompensatioista. Samoihin aikoihin Eurajoen kunta aloittaa uuden kuntastrategian valmistelun.	6.2. Posiva jättää KTMlle YVA-ohjelman. 23.2–23.4. KTM järjestää YVA-ohjelman kuulemisen.	maaliskuu Eurajoen kunta, Kuhmon kaupunki, Loviisan kaupunki ja Äänekosken kaupunki järjestävät YVA-ohjelmaa koskevat tiedotus- ja keskustelutilaisuudet.
Joulukuu	Eurajoen kunnanvaltuusto hyväksyy ns. Olkiluoto-vision, jossa kunta ottaa myönteisen kannan sekä ydinjätteen loppusijoitukseen että lisäydinvoimaan. Loviisan kaupunginvaltuusto hylkää äänin 15-12 kansanäänestystä koskeneen aloitteen. Kuhmon kaupunginvaltuusto varaa vuoden 1999 budjettiin määrärahan kansanäänestyksen järjestämiseksi.	24.6. KTM antaa yhteysviranomaisen lausunnon YVA-ohjelmasta	
1999		1999	
Maaliskuu	Eduskuntavaalit ajankohtaistavat ydinjäteaiheen käsittelyä neijällä Posivan tutkimuksen kohteena olleella paikkakunnalla. Erityisesti Kuhmon, Loviisan ja Äänekosken seudun lehdissä alueiden ehdokailta kyseltiin kantaa ydinjätteen sijoitukseen omalle alueelle.		
25.3	Valtioneuvosto antaa normipäätöksen käytetyn ydinpoltoaineen loppusijoituksen turvallisuudesta. Ympäristöministeri Haaviston ehdotuksesta valtioneuvosto lisää päätökseen yksimielisesti vaatimuksen, että loppusijoitustilan on oltava tarvittaessa avattavissa.		
29.3	Eurajoen kunta kirjelmöi valtiovallan suuntaan ja vaatii loppusijoituslaitoksen kiinteistöverotuksen muutosta sekä taloudellista korvausta loppusijoituksesta.		
Huhtikuu	Eurajoen kunnan ja Posivan neuvottelut tulevat julkisuuteen. Kunta hyväksyy loppusijoituksen verotuloja ja n. 40 mm:n erilliskorvausta vastaan. Neuvottelut käytiin Vuojoki-työryhmässä.		
5.5.	Eurajoen kunnanvaltuusto hyväksyy äänin 20-7 ns. Vuojoki-sopimuksen.		

26.5	Posiva julkistaa periaatepäätöshakemuksen, jossa loppusijoituspaikaksi ehdotetaan Eurajoen Olkiluotoa. Vastustavat liikkeet Kuhmossa, Loviisassa ja Äänekoskella juhlivat "voittoa" ja lakkauttavat toimintansa.	26.5	Posiva julkistaa loppusijoituslaitoksen YVA-selostuksen.
Kesäkuu	Eurajokelainen yksityishenkilö tekee kunnallisvalituksen Turun ja Porin läänioikeuteen Eurajoen kunnanvaltuuston päätöksestä, jolla se hyväksyi Posivan kanssa neuvotellut vuokra- ja lainasopimukset.		
Elokuu	Eurajoen kunnanhallitus hylkää Vasemmistoliiton kunnanvaltuutettujen Majanevan ja Järven aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä. Aloitetta ei viety kunnanvaltuustoon keskusteltavaksi.		
			Syksyn 1999 kuluessa kunnat, STUK, KTM ja lukuisat muut tahot antavat lausuntoja YVA-selostuksesta ja periaatepäätöshakemuksesta.
9.11.	KTM järjestää Eurajoella ydinenergialain edellyttämän kuulemistilaisuuden Suomen ydinvoimaloiden käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoittamisesta Olkiluotoon.	5.11.	KTM jättää yhteysviranomaisen lausunnon YVA-selostuksesta
2000			
12.1.	KTM ja STUK järjestävät Eurajoen valtuutetuille tilaisuuden loppusijoituksesta.		
24.1.	Eurajoen kunnanvaltuusto antaa äänin 20-7 myönteisen lausuman ydinjätteiden loppusijoittamisesta Eurajoen Olkiluodon kallioperään. Ennen päätöstä ja sen jälkeen lehtien ydinjättekirjoittelu kasvaa merkittävästi. Tammikuussa eurajokelainen yksityishenkilö valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen Eurajoen kunnan ja Posivan välisestä maanvuokrasopimuksesta, joka tehtiin toukokuussa 1999.		
Helmikuu	Kaksi kunnallisvalitusta Turun hallinto-oikeuteen Eurajoen kunnanvaltuuston tammikuussa 2000 tekemästä myönteisestä ydinjätelausumasta.		
Toukokuu	Turun hallinto-oikeus hylkää Eurajoen kunnanvaltuuston tammikuussa 2000 tekemästä myönteisestä ydinjätelausumasta tehdyt kaksi kunnallisvalitusta. Valitukset etenevät Korkeimpaan hallinto-oikeuteen.		
15.11.	TVO jättää valtioneuvostolle periaatepäätöshakemuksen uuden ydinvoimalaitosyksikön rakentamisesta joko Loviisaan tai Eurajoelle.		
Marraskuu	Marraskuussa korkein hallinto-oikeus hylkää sekä Eurajoen kunnanvaltuuston ydinjätelausumasta tehdyt kunnallisvalitukset että Eurajoen kunnan tekemästä maanvuokrasopimuksesta tehdyn kunnallisvalituksen. Posiva muuttaa periaatepäätöshakemustaan ydinjätteen määrän osalta. Hakemus mitoitetaan vain nykyisten ydinvoimaloiden jätteille.		

- Joulukuu Kansalaisjärjestöt järjestävät Helsingissä noin tuhannen hengen mielenosoituksen ydinvoimaa ja loppusijoitusta vastaan.
- 21.12. Valtioneuvosto hyväksyy periaatepäätöksen ydinjätteiden loppusijoittamisesta Eurajoen Olkiluotoon.
- 2001
- 7.2. Eduskunnan lähetekeskustelussa käsitellään valtioneuvoston hyväksymää periaatepäätöstä ydinjätteiden loppusijoittamisesta Eurajoen kuntaan.
- 26.4. Valtavirta-verkosto järjestää Tshernobylin onnettomuuden 15-vuotismuistopäivänä ydinvoiman vastaisen mielenosoituksen Helsingissä. Osallistujia oli arvioiden mukaan 3000-3500 henkeä.
- 16.5. Eduskunta käsittelee täysistunnossaan periaatepäätöstä ydinjätteen loppusijoittamisesta. Kansanedustaja Lapintie (vas.) esittää päätöksen hylkäämistä kansanedustaja Hiltusen (kd.) kannattaessa.
- 18.5. Eduskunta hyväksyy periaatepäätöksen äänin 159-3.
- 2003 Eurajoen kunnalta rakennuslupa maanalaiselle tutkimustilalle (Onkalo)
- 2004 Onkalon rakentaminen käyntiin (-> 2011)

Lähde: Hokkanen (2004, 190–193).

LIITE 5

Valtatie 4 välillä Viisarimäki–Kanavuori tiesuunnittelun keskeisiä tapahtumia ja YVA-menettelyn pääpiirteiset vaiheet. Harmaa alue kuvaa YVA-aikaa.

AIKA	TIESUUNNITTELU	AIKA	YVA-MENETTELY
1987	Välille Viisarimäki–Kanavuori laaditaan pääsuuntaselvitys, jossa tarkastellaan neljää vaihtoehtoa.		
1988			
31.3.	Tiehallitus tekee hankepäätöksen, jonka pohjana tielinjaus, joka johtaa nykyisen tien länsipuolelta uutena moottoriikennetietasoisena väylänä.		
1988-89	Hankepäätöksen pohjalta laaditaan tiesuunnitelmat kahdessa eri jaksossa: Viisarimäki–Oravasaari ja Oravasaari–Kanavuori. Näistä edellinen ei ole ollut tielain mukaisessa käsittelyssä. Jälkimmäinen on ollut tielain mukaisessa käsittelyssä mutta siltä puuttuu vahvistamispäätös.		
1989	Tiesuunnitelman yhteydessä tehty pääsuuntaselvitys välille Leivonmäki–Oravasaari. Tiehallituksen hankepäätös 23.5.		
1989	Laaditaan yleissuunnitelma Viisarimäen eritasoliittymästä.		
1990			
20.2.	Tiehallituksen toimenpidepäätös, jonka mukaan suunnittelua jatketaan eteläisemmän, nykyisen liittymän läheisyyteen tulevan vaihtoehdon pohjalta.		
	Laaditaan 1989 valmistuneesta tiesuunnitelmasta rakennussuunnitelma välille Oravasaari–Kanavuori.		
1992	Laaditaan tarveselvitys välille Viisarimäki–Kanavuori, jossa esitetään nykyisen tien parantamista välivaiheen ratkaisuna.		
1994	Tarveselvitys välillä Leivonmäki–Vaajakoski.	1994 joulukuu	Keski-Suomen lääninhallituksen ympäristöosasto arvioi tarpeelliseksi tehdä hankkeesta tarkempi ympäristövaikutusten arviointi. Tie- ja ympäristöviranomaiset sopivat YVA-lain mukaisen menettelyn soveltamisesta hankkeeseen.

1995	
23.8.	Keski-Suomen tiepiiri antaa lausuntonsa 5. vaihekaavaan välin Viisarimäki-Kanavuori kehittämisestä valtatieasoseksi sekaliikennetieksi.
11.9.	Tielaitoksen keskushallinto antaa lausuntonsa 5. vaihekaavaan välin Viisarimäki-Kanavuori kehittämisestä valtatieasoseksi sekaliikennetieksi
1996	Keski-Suomen tiepiiri suosittelee uutta tielinjausta koko tarkastelujaksolle.

1997	
marraskuu	Hyväksytään tiesuunnitelma Korisevan-Nisulan paikallisten 16634 liittymän kohdan parantamiseksi.
1999	
helmikuu	Hyväksytään tiesuunnitelma Peiponsalmen mutkien kohdan parantamisesta.
huhtikuu	Keski-Suomen ympäristökeskus ja Keski-Suomen tiepiiri toteavat yhteisesti tarpeen valtatie pahimpien ongelmakoh- tien nopeaan korjaamiseen.
marraskuu	Hyväksytään tiesuunnitelma välin Viisarimäki-Korisevan-Nisula paikallisten liittymän parantamiseksi.
2001	Keski-Suomen ja Hämeen tiepiirit julkaisevat tiesuunnitelman, jonka mukaan tarkastelujakso parannetaan vaihtoehdon VE2 mukaisesti. Keski-Suomen tiepiiri tekee yleissuunnitelman valtatie 4 parantamisesta Kanavuoren kohdalla.
2002	Keski-Suomen tiepiirin tiesuunnitelma valtatie 4 parantami- sesta välillä Oravasaari-Kanavuori.
2004	Oravasaari-Kanavuori tiesuunnitelma
2005	Selvitys valtatie rakentamisesta uuteen maastokäytävään välille Viisarimäki-Oravasaari. Yleissuunnitelma välille Viisarimäki-Oravasaari.

1995	
5.5.	Ympäristöministeriö tekee päätöksen YVA-menettelyn sovel- tamisesta hankkeeseen.
marraskuu	Hankevastaava jättää YVA-ohjelman.
1.11.	YVA-ohjelmaa koskeva yleisötilaisuus Toivakassa.
2.11.	YVA-ohjelmaa koskeva yleisötilaisuus Oravasaarella.
1996	
30.1.	Keski-Suomen ympäristökeskus antaa yhteysviranomaisen lausunnon YVA-ohjelmasta. Osana YVA-menettelyä Keski-Suomen tiepiiri laatii tarkastelu- jaksolta eri tieratkaisujen yleissuunnitelmatasoiset tarkastelut.
23.5.	Yleisötilaisuus Oravasaarella.
kesäkuu	Puhelinkysely tieosuuden asukkaalle. VE2 ja VE1H syntyvät.
1.10.	Yleisötilaisuus Oravasaarella.
joulukuu	Hankevastaava jättää YVA-selostuksen.
1997	
9.4.	Keski-Suomen ympäristökeskus antaa yhteysviranomaisen lausunnon YVA-selostuksesta.

- | | |
|--------|--|
| 2006 | Hankepäättös (rahoitus) |
| 2007 | Tiesuunnitelman laatiminen välille Viisarimäki–Oravasaari (uuteen maastokäytävään) käynnistynyt. |
| (2008) | Valtatien 4 rakentaminen välillä Viisarimäki–Kanavuori aloitetaan vuoden 2008 aikana
(→ 2010) |

Lähteet: Hokkanen & Kojo (2003, 99–100); Komi (2007); Tiehallinto (2005).