



Viranomaisten ja ympäristöjärjestöjen yhteistyömahdollisuudet alueellisella ja paikallisella tasolla



Terhi Raikas

Tiivistelmä

Århusin yleissopimuksen II pilari sekä kansallinen lainsäädäntö turvaavat ympäristöjärjestöjen ja kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Osallistumistavoitteen mahdollistamiseksi on tavoiteltava niin sanottua deliberatiivista eli keskustelevaa demokratiaa: viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välillä on oltava toimiva keskusteluyhteys. Lainsäädännön ja deliberatiivisen demokratian tavoitteiden esteenä voivat olla kuitenkin erilaiset käytännön kysymykset. Tässä tutkimuksessa kartoitettiin empiirisesti haastattelututkimuksessa Suomen alueellisen ja paikallisen tason ympäristöviranomaisten näkökulmia yhteistyöstä ympäristöjärjestöjen kanssa. Tutkimus havainnollisti, kuinka ympäristöjärjestöjen mielenkiinnon ja asiantuntemuksen kaltaiset seikat tukevat järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä, mutta haastattelututkimuksessa nousi esiin myös monia seikkoja, jotka viranomaisten mukaan rajoittavat ympäristöjärjestöjen todellisia mahdollisuuksia osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja muodostaa kunnollisen keskusteluyhteyden alueellisiin ja paikallisiin ympäristöviranomaisiin. Vastausten perusteella voidaan todeta, että keskusteluyhteyden muodostamisessa ratkaisevana ovat vastavuoroisuuteen liittyvät elementit. Keskusteleminen edellyttää onnistuakseen molemmilta osapuolilta halua ja mielenkiintoa yhteistyölle.

Avainsanat: deliberatiivinen demokratia, ELY-keskus, kunnat, yhteistyö, ympäristöjärjestöt

Abstract

The second pillar of the Aarhus Convention and the national legislation guarantee that NGOs and citizens have a possibility to participate in environmental decision making. In enabling the participation, the so-called deliberative democracy needs to be set as a goal: in deliberative democracy, the environmental officials and NGOs can discuss. However, there are many practical questions the need to be taken into consideration. In this research, Finnish environmental officials in local and regional level were interviewed. Their answers showed that NGOs' interest and knowledge help officials' coworking with the NGOs. There are also issues that cause problems to environmental NGO's participation in decision making. According to the answers in this interview research, the most important part of the successful discussive relationship between the NGOs and the officials is that both are participating in the discussion. The discussion requires that all the participants want to participate in it.

Keywords: environmental NGOs, deliberative democracy, municipalities, ELY Centres

Johdanto

Ympäristöjärjestöjen osallistumismahdollisuudet alueelliseen ja paikalliseen päätöksentekoon

Århusin yleissopimuksena (SopS 121–122/2004) tunnettu kansainvälinen yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepääntö-oikeudesta ympäristöasioissa mahdollistaa monipuoliset osallistumisoikeudet sekä ympäristöjärjestöille että yksittäisille kansalaisille. (Karttunen 2024, 50) Suomessa kansalaisten osallistumisoikeuksia ympäristöasioissa turvataan lisäksi monipuolisesti kansallisella lainsäädännöllä – esimerkiksi Suomen perustuslain (731/1999) 20 §:n, niin kutsutun ympäristöperusoikeuden, on ymmärretty merkitsevän eräänlaista toimeksiantoa julkiselle vallalle edistää yleisön osallistumisoikeuksia. (Kajala 2020, 224 & Honkonen 2023, 64, 65.) Tällainen osallistumista turvaava lainsäädäntö on tärkeää, sillä nykypäivänä ympäristöongelmien ratkaiseminen edellyttää kaikkien toimijoiden osallistumista (Pappila, Leskinen & Vartiainen 2022, 7).

Tässä artikkelissa perehdytään alueellisella ja paikallisella tasolla toimivien ympäristöviranomaisten näkemyksiin yhteistyöstä ympäristöjärjestöjen kanssa. Ympäristöjärjestöjen roolin edistäminen lisää ympäristödemokratiaa sekä varsinkin päätöksenteon pluralismia ja marginaalissa olevien intressien ja asiantuntemuksen esiintuloa päätöksenteossa. (Kumpula 2004, 244; Taina 2019, 34, 35.) Ympäristöjärjestö-termiä käytetään tässä yhteydessä yläkäsitteenä yhdistyksistä ja muista ei-kaupallisista ympäristön- ja luonnonsuojelun toimijoista, joita ovat muun muassa säätiöt. Lainsäädännöllä ei ole näille määritelty selkeää yhtenäistä yläkäsitettä, vaan määritelmät ovat olleet vaihtelevia. (Mäntylä 2006, 24.) Rekisteröityneet järjestöt eivät ole kuitenkaan välttämättä ainoita alueellisen ja paikallisen tason vaikuttamisen toimijoita: aktivistitoiminta ei ole välttämättä järjestäytyntä, ja niinpä on paljon myös tapauksia, joissa vaikuttamiseen tähtäävä ryhmä ei ole ollut joko rekisteröitynyt oikeushenkilö tai toimintaa on harjoittanut vain muutama yksittäinen ympäristöaktivisti.

Ympäristöjärjestöjen tärkeydestä huolimatta alueellisen ja paikallisen tason vaikuttamisessa on kuitenkin havaittavissa, etteivät järjestöt itessään ole monestikaan tärkeimpiä vaikutettaessa varsinkin pienemmissä kunnissa: niiden sijaan merkittävimmissä osassa ovat yksittäiset henkilöt sen sijaan, mitä taustajärjestöä he edustavat. Ilmiö muistuttaa jokseenkin politiikan tutkimuksessa tunnettua henkilöitymisen käsitettä: politiikan tutkimuksessa henkilöitymisellä tarkoitetaan yksittäisten poliitikkojen merkityksen korostumista puolueiden ja poliittisten asiakysymysten kustannuksella. Henkilöitymistä tapahtuu nykypäivänä erityisesti median kautta. (Kannasto, Paatelainen & Isotalus 2023, 28.) Samantapaisesti alueellisen ja paikallisen tason vaikuttamisessa korostuu yksittäisten ihmisten rooli: tässä tutkimuksessa käy ilmi, kuinka ”henkilökemian” tai yksittäisten aktiivisten kuntalaisten olemassaolon kaltaiset kysymykset voivat ratkaista jopa sen, onko ympäristöjärjestöllä edes toimintaa jollain tietyllä alueella.

Tutkimuksen merkitys

Aiemmin on arvioitu, että ympäristöjärjestöillä on positiivinen vaikutus paikallishallintoon: järjestöt toimivat ympäristöasioissa välittäjinä yksittäisten kansalaisten ja julkisen päätöksenteon välillä (Seppo 2013, 5; Pien 2020, 1). Ympäristöongelmien osalta on kuitenkin tiedostettu 1970-luvulta alkaen, etteivät ne noudattele alueellisia tai kansallisia rajoja. Sen sijaan ympäristöongelmat, kuten ilmastonmuutos ja luontokato, alkavat olla luonteeltaan entistä kansainvälisempiä. Tämä on vaikuttanut vahvasti myös ympäristöjärjestöjen toimintaan. (Berny & Rootes 2018, 948.)

Ympäristöongelmien globalisoitumisesta huolimatta edelleen on olemassa suuri määrä erilaisia alueellisen ja paikallisen tason ympäristökysymyksiä ja niitä koskevaa päätöksentekoa, jonka ei tule jäädä vähemmälle huomiolle ympäristöongelmien kansainvälistymisen seurauksena. Kun

tämän lisäksi tiedostetaan ympäristöjärjestöjen merkitys alueellisessa ja paikallisessa päätöksenteossa, voidaan pitää yhteiskunnalliselta näkökannalta olennaisena tutkia ympäristöjärjestöjen osallistumista.

Tieteelliseltä näkökannalta tutkimusta voidaan pitää merkityksellisenä sen sisältämän empiirisen lähdemateriaalin vuoksi. Noin viidennes Suomen kuntien ja kaupunkien ympäristöviranomaisista vastasi artikkelia varten toteutettuun haastattelututkimukseen ja vastauksia tuli myös ELY-keskuksiin ja aluehallintovirastoihin tehdyllä haastattelukierroksella. Niinpä tutkimus tarjoaa kattavan ja ajantasaisen näkökulman Suomen alueellisten ja paikallisten ympäristöviranomaisten näkemyksistä koskien yhteistyötä ympäristöjärjestöjen kanssa.

Tutkimuksen rajaukset ja tutkimuskysymykset

Tässä artikkelissa vastataan empiirisen aineiston ja sitä täydentävän oikeuskirjallisuuden perusteella seuraaviin kysymyksiin: *1) Millaisiin aiheisiin ympäristöjärjestöt pyrkivät vaikuttamaan osallistuessaan alueelliseen ja paikalliseen ympäristöjärjestöjen osallistumisessa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon?* *2) Millaisia etuja ja ongelmia esiintyy ympäristöjärjestöjen osallistumisessa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon?* sekä *3) Miten nämä edut ja ongelmat vaikuttavat deliberatiivisen demokratian toteutumismahdollisuuksiin ympäristöjärjestöjen osallistumisessa alueelliseen ja paikalliseen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon?*

Koska tässä tutkimuksessa perehdytään alueellisella ja paikallisella tasolla tapahtuvaan osallistumiseen – vaikuttamismahdollisuuksiin eräänlaisella ”ruohonjuuritasolla” – on tutkimuksessa rajattu pois kansallisella ja kansainvälisellä tasolla tapahtuva vaikuttaminen ja sen analysointi (Mihavlov & Perkins 2015, 125). Näillä ylemmillä tasoilla tapahtuvassa vaikuttamisessa ympäristöjärjestöjen rooli ja kiinnostuksen kohteet ovat hyvin erilaisia kuin niissä järjestöissä, jotka ovat vahvasti sidoksissa sekä yksittäisten jäsenten toimintaan että ympäröivään yhteisöön (Slavikova ym. 2017, 1). Lisäksi muut järjestöt kuin sellaiset, joiden tehtävänä on nimenomaisesti edistää ja edustaa ympäristö- ja luonnonsuojeluintressejä (Mäntylä 2006, 24), on rajattu tästä tutkimuksesta pois, vaikka myös muilla kuin varsinaisilla ympäristöjärjestöillä esiintyy nykyisin ympäristötoimintaa (Pakarinen 2011, 17, 29).

Deliberatiivinen demokratia teoreettisena viitekehysenä

Ympäristöhallinto on laajimmillaan tulkittuna joukko yhteiskunnallisia ja poliittisia prosesseja, joilla ohjailaan ihmisten luontoon ja ympäristöön kohdistuvaa toimintaa. Tämä ohjailu sisältää monipuolista päätöksentekoa, virallisten ja epävirallisten instituutioiden muodostamista sekä keskustelua erilaisten toimijoiden kanssa. (Rodela, Udovc & Boström 2017, 2. Ks. myös Smith 2003; Pellizzoni 2010.)

Erilaisten toimijoiden kanssa käytävän keskustelun ja vuorovaikutuksen seurauksena esiin nousee edellä esitellyn osallistavan demokratian lisäksi myös deliberatiivinen, eli niin kutsuttu keskusteleva tai puntaroiva demokratia (Kotilainen, Peltonen & Sairinen 2021, 22). Kirjallisuudessa on ympäristöjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistumista pidetty erittäin merkittävänä deliberatiivisen demokratian toteutumiseksi – järjestöillä on mahdollisuus tuoda esiin erilaisia mielipiteitä sekä tarjota vaihtoehtoisia näkemyksiä (Nasiritousi, Hjerpe & Buhr 2014, 177). Mielipiteiden ja vaihtoehtoisten näkemysten esiintuomiseksi tulee järjestöillä ja viranomaisilla olla tarjolla toimivat yhteistyön muodot, sillä näiden ja median kautta järjestöillä on mahdollisuus tuoda omia näkemyksiään esiin.

Keskusteleavassa demokratiassa merkittävään asemaan nousee nimenomaisesti yhteisymmärryksen löytäminen. Tämä tapahtuu löytämällä yhteisymmärrys keskustelun eri osapuolten intressien tasapainottamisella ja sovittelavan ratkaisun muodostamisella. (Brand, Blok & Verweij 2019, 6, 9;

Kotilainen, Peltonen & Sairinen 2021, 22.) Keskustelun syntyminen ja onnistuminen edellyttää molemmilta osapuolilta asiallista suhtautumista (Raasepori 18.4.2023).

Aineisto ja menetelmä

Empiirinen tutkimus oikeudellisen tutkimuksen menetelmänä

Tämän artikkelin tutkimus edustaa ensisijaisesti empiiristä oikeustutkimusta. Empiiriseen aineistoon perustuva oikeudellinen tutkimus oli aiemmin luonteeltaan melko harvinaista, mutta se on sittemmin lisääntynyt. Niinpä nykyisin esimerkiksi ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa hyödynnetään monipuolisesti erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia, jotka perustuvat empiiristen aineistojen analysointiin. (Ervasti 2011, 66; Määttä 2016, 186; Mateeva 2023, 44.)

Ympäristöoikeudessa empiirinen tutkimus pyrkii analysoimaan neljää sidosta lainsäädännön ja yhteiskunnan välillä. Näitä ovat uusien lakien säätäminen, voimaansaattaminen, ympäristösääntelyn kohteena olevien tahojen käytöksen muuttaminen sekä maapallon ympäristöön liittyvien ja muiden olosuhteiden parantuminen. (Coglianse & Courcy 2010, 485.) Tässä artikkelissa perehdytään näistä sidoksista varsinkin ympäristösääntelyn kohteena olevien tahojen käytöksen muuttamiseen liittyviin kysymyksiin. Vaikka Århusin yleissopimuksen II pilarilla sekä muulla lainsäädännöllä turvataan ympäristöjärjestöille ja yksittäisille ympäristöaktivisteille mahdollisuus vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, esiintyy käytännön tasolla vielä huomattavia ongelmia. Siksi tärkeää tässä artikkelissa onkin keskittyä niin sanottuun *Law in action* -näkökulmaan, eli tuomaan esiin tosiasiallisia, joskus vallitsevasta lainsäädännöstä poikkeavia juridisia käytänteitä. (Ervasti 1998, 364; Ervasti 2015, 68.)

Monet näistä artikkelin haastattelututkimuksessa esiin nousseista ongelmista ovat sidoksissa siihen, että varsinkin pienemmällä paikkakunnilla ympäristövaikuttaminen on sidoksissa ympäristöjärjestöjen sijaan niiden yksittäisiin aktiivisiin jäseniin – radikaaleimmissa tilanteissa ympäristöjärjestön koko olemassaolo tietyllä paikkakunnalla voi olla sidoksissa siihen, onko paikkakunnalla yksittäistä aktiivista ympäristövaikuttajaa ylläpitämään järjestön toimintaa. Lisäksi osallistuminen vaatii vastavuoroista aktiivisuutta myös viranomaisten taholta: Århusin yleissopimuksen velvoitteiden ei voida katsoa toteutuvan kokonaisuudessaan, mikäli järjestöt ja aktiiviset kuntien ja kaupunkien asukkaat eivät todellisuudessa kykene osallistumaan ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Empiirinen oikeustutkimus tuottaakin tässä artikkelissa olennaista tietoa siitä, millaista ympäristöjärjestöjen vaikuttaminen todellisuudessa on Suomessa alueellisella ja paikallisella tasolla.

Tilastot

Tilastoja hyödynnetään empiirisessä oikeustutkimuksessa puolestaan näyttämään lainsäädännössä määriteltyjen seikkojen näyttämiseen käytännössä sekä edistämään niiden tutkimusta: tämä tarkoittaa, että tilastoilla voidaan esimerkiksi osoittaa, miten erilaisia lainsäädännössä turvattuja oikeuksia todellisuudessa hyödynnetään (Pemjakov 2007, 45; Khadka 2019, 444). Varsinkin aiemmin tilastojen ja erilaisten tilastollisten korrelaatioiden etsiminen ovat olleet merkittäviä empiirisen oikeustutkimuksen menetelmiä (Argyrou 2017, 98; Engert 2022, 9). Tilastollisen menetelmän käyttö ja sen avulla saatavan *kvantitatiivisen* eli määrällisen informaation (Nieminen & Lähteenmäki 2021, 11, 24) hyödyntäminen on oikeustieteellisessä tutkimuksessa ajankohtaista, sillä sen on arveltu kasvavan tutkimusalalla (Leeuw 2015, 22; Herrera & Serrano 2021, 82). Tätä artikkelia varten on tehty tilastoja siitä, millaiset kunnat vastasivat tehtyyn haastattelututkimukseen, sekä siitä, millaisiin teemoihin ympäristöjärjestöt ovat pyrkineet vastausten perusteella vaikuttamaan. Vastanneiden kuntien taustojen tilastoiminen auttaa hahmottamaan tutkimuksen kattavuutta tilastoinnin osoittaessa vastausten maantieteellisen monipuolisuuden ja sen, että vas-

tauksia on tullut monipuolisesti erityyppisistä kunnista. ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen vastauksista ei laadittu erillistä tilastoa vastausten jäätyä vähäisiksi.

Haastattelut

Haastattelut empiirisessä tutkimuksessa

Haastattelut ovat olennainen tiedonhankinnan väline (Honkonen 2023, 61) ja osa *kvalitatiivista* eli laadullista empiiristä tutkimusta (Bell 2016, 266; Graham 2022, 11). Oikeudellisessa tutkimuksessa niiden käyttö on edelleen kuitenkin harvinaisempaa kuin esimerkiksi poliittisissa tai yhteiskuntatieteissä, vaikka niiden avulla on mahdollista saada monipuolista informaatiota haastateltavan asiantuntemukseen liittyen. Haastateltavan asiantuntemus ja siitä saatava laadullinen tieto tutkimusaiheesta voi pohjautua esimerkiksi työtehtäviin tai muuhun kokemukseen. (Korkea-aho & Leino 2019, 18; Lähteenmäki 2021, 167.)

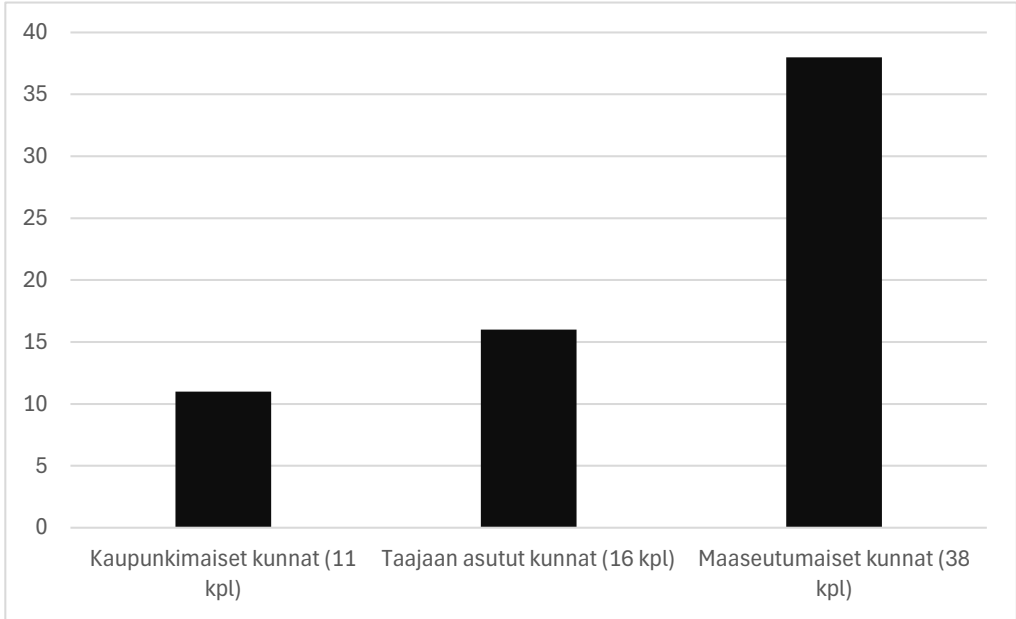
Artikkelia varten kootut haastattelut

Harvinaisuudestaan huolimatta haastattelut ovat tässä artikkelissa pääasiallisena empiirisen oikeustutkimuksen tutkimusmetodina. Niiden avulla on kerätty viranomaisten käytännön kokemuksia ympäristöjärjestöjen osallistumisesta alueellisen ja paikallisen tason päätöksentekoon sekä tietoa siitä, millaisiin kysymyksiin ympäristöjärjestöt pyrkivät toiminnallaan vaikuttamaan. Haastattelut on käyty läpi sisällönanalysillä (Sarajarvi & Tuomi 2018, 133, 134.) Sisällönanalysissä haastattelututkimuksissa esiin nousseita teemoja on jaoteltu siten, millaisia ympäristöjärjestöjen kanssa tehtävästä yhteistyöstä esiin nousevia etuja tai ongelmia viranomaisten näkökulmasta niissä esiintyy.

Tätä artikkelia varten kerätyt haastattelut ovat sähköpostimuotoisesti toteutettuja puolistrukturoituja teemahaastatteluita (Nieminen & Lähteenmäki 2021, 16; Albaret & Dess 2023). Haastattelukysymykset on lähetetty suomen- tai ruotsinkielisinä kaikkiin Suomen kuntien ja kaupunkien ympäristöviranomaisiin kahdessa eri haastattelukierroksessa keväällä 2023 ja syksyllä 2024 (Liite 1). Lisäksi omat kysymyksensä lähetettiin myös ELY-keskuksille (Liite 2) ja aluehallintovirastoille (Liite 3). Muita kuin kuntien ympäristöviranomaisia vastasi kyselyyn kolme ELY-keskusta.

Osa vastauksista tuli viranomaisista, jotka hoitavat samanaikaisesti ostopalveluna useamman eri kunnan ympäristöasioita. Kun tällaista vastauksista otettiin huomioon, mitä kaikkia kuntia vastaukset koskivat, saatiin tutkimukseen vastaukset koskien 63 kuntaa tai kaupunkia, eli yhteensä 20,4 % Suomen kunnista vastasi tutkimukseen. Vastanneet kunnat ja paikalliset ympäristöviranomaiset on luetteloitu lähdeluettelossa, ja niistä tulleisiin vastauksiin on artikkelissa viitattu sen mukaan, mistä kunnasta tai kaupungista vastaus on tullut. Vastausten pituudessa ja sisällössä esiintyi jonkin verran vaihtelua sen mukaan, millaista järjestöjen toimintaa kyseisen kunnan tai kaupungin alueella oli esiintynyt ja kuinka hyvät tiedot vastaajalla järjestöjen toiminnasta oli.

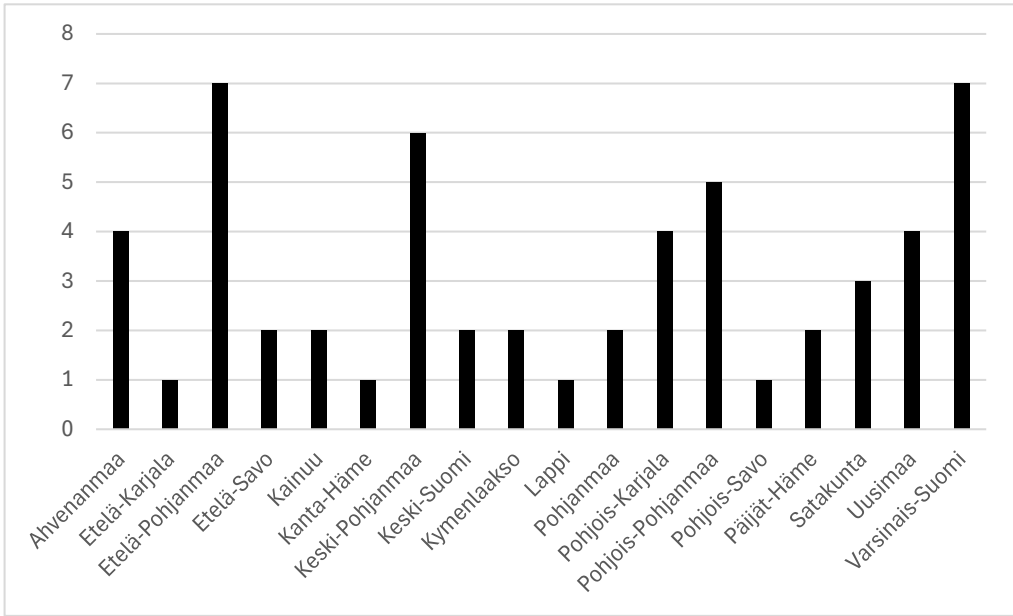
Seuraavassa kaaviossa havainnollistetaan, millaisista kunnista vastaukset ovat tulleet.



Kaavio 2. Tilasto siitä, millaisista kunnista vastaukset tulivat.

Havainnollistettaessa kaaviossa 2 sitä, millaisista kunnista vastaukset ovat tulleet, on käytetty Tilastokeskuksen jaottelua kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin (Stat 26.3.2024). Jaottelu perustuu kunnan suurimman taajaman kokoon ja siihen, kuinka suuri osuus väestöstä asuu taajamissa: kaupunkimaisiin kuntiin luetaan ne kunnat, joiden väestöstä vähintään 90 % asuu taajamissa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000. Taajaan asuttuja kuntia ovat puolestaan ne kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 4 000, mutta alle 15 000. Maaseutumaisia kuntia ovat ne kunnat, joiden väestöstä alle 60 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000 sekä ne kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000. (Stat 1.10.2024.)

Kaavion 2 tilastointi havainnollistaa, että vastauksia on tullut rakenteeltaan kaikentyyppisistä kunnista ja niinpä ne edustavat kattavasti erityyppisiä Suomen kuntia ja kaupunkeja. Tämä on tärkeä huomio, sillä tarpeet ympäristöjärjestöjen osallistumiselle ovat erilaisia erityyppisissä kunnissa. Maaseutukunnissa järjestöt osallistuvat laajasti ympäristönhoitoon sekä ovat mukana järjestämässä erilaisia tapahtumia ja lisäämässä ihmisten yhteisöllisyyttä. (Pihlaja 2010, 9, 13.) Kaupungeissa ja taajaan asutuilla alueilla tilanteet ovat sen sijaan erilaisia kuin harvaan asutuilla alueilla (Valtioneuvosto 2024, 3).



Kaavio 3. Vastanneet kunnat maakunnittain.

Kaaviossa 3 on havainnollistettu lisäksi, mistä vastaukset ovat tutkimukseen tulleet maantieteellisesti. Kaaviosta on hyvin havaittavissa, että vastauksia on tutkimukseen tullut koskien 1–7 kuntaa kaikista Suomen maakunnista. Kaavio osoittaa, että vastaukset ovat kattavia myös maantieteellisesti.

Kuntien ja kaupunkien ympäristöviranomaisissa sekä alueellisissa ympäristöviranomaisissa toteutettujen haastattelujen lisäksi tutkimusta varten toteutettiin täydennyksenä kaksi lisähaastattelua:

- Viranomainen A (28.12.2022) Kaakkois-Suomen ELY-keskuksesta.
- Viranomainen B (27.2.2023) Itä-Suomen aluehallintovirastosta.

Kaakkois-Suomen ELY:ssä työskentelevä viranomainen A valittiin haastateltavaksi, koska hänellä oli kokemusta tilanteesta, jossa viranomainen osallistuu työnsä lisäksi ympäristöjärjestön toimintaan, joka on yksi tutkimuksen aihepiireistä. Viranomainen B Itä-Suomen aluehallintovirastosta valittiin haastatteluun, jotta tutkimukseen saatiin asiantuntijavastaukset myös aluehallintovirastosta – tarve B:n vastauksille ja toiselle haastattelukierrokselle ovat hyviä esimerkkejä siitä, kuinka tutkimuksessa esiintyi haasteita, jotka olivat kaikki sidoksissa tutkimusta tehtäessä esiintyneisiin vaikeuksiin kerryttää vastauksia.

Analyysi

Tilasto järjestöjen vaikuttamisen kohteista

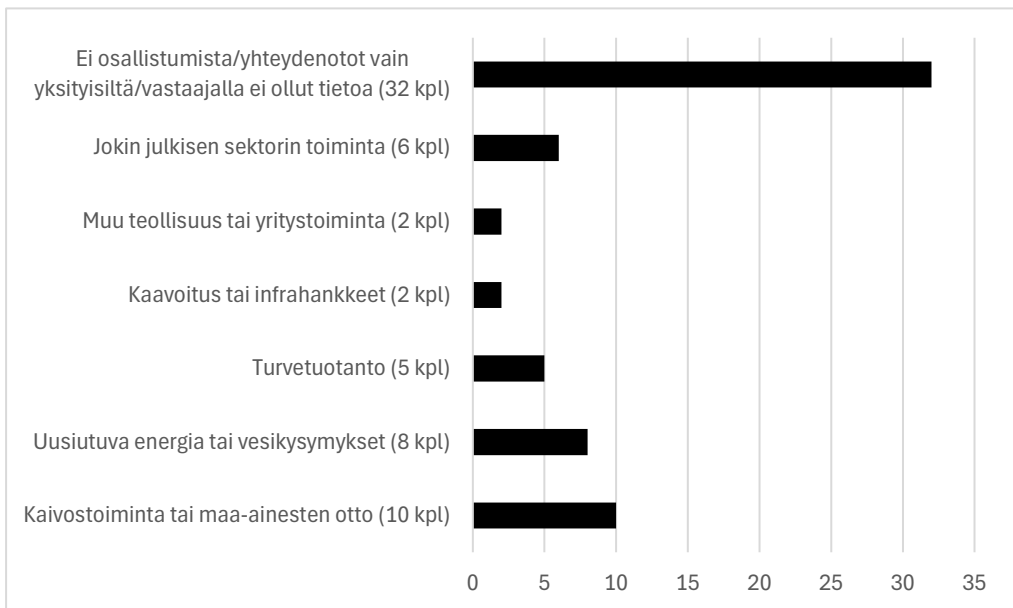
Järjestöillä on monia vaikutusmahdollisuuksia suoraan viranomaisiin – ne käyttävät paljon mahdollisuuttaan etukäteisvaikuttamiseen ilmaisemalla mielipiteensä tai antamalla esimerkiksi laillisia muistutuksia hakemuksista aluehallintoviranomaisille (Belinskij ym. 2024, 26). Usein vaikuttaminen kohdistuu paikallisviranomaisten toiminnan sijaan päätösten sisältöön ja sillä pyritään avaamaan viranomaisten näkökulmia (Viranomainen B 27.2.2023; Nurmes 14.3.2023).

Tärkeässä roolissa ympäristöjärjestöjen näkökulmasta on viranomaisten toiminnan lopputulos, johon pyritään vaikuttamaan järjestön mielipiteen ilmaisemisella tai esimerkiksi muistutuksilla (Kangasniemi 1.3.2023; Kalajoki 1.3.2023).

Järjestöjen vaikuttamismahdollisuuksia tarkasteltaessa eri puolella Suomea havaittiin jo 1990-luvulla se, että järjestöjen toimintaympäristöt poikkeavat toisistaan suuresti sen mukaan, millaisessa ympäristössä ne toimivat. Suuret kaupungit ovat sekä fyysisinä että sosiaalisina ympäristöinä erilaisia kuin pienemmät kunnat esimerkiksi maaseudulla tai saaristossa. Myös niiden ympäristöongelmat, väestörakenteet, väestömäärä ja -tiheys sekä potentiaalisten toimijoiden ryhmät poikkeavat toisistaan merkittävästi. Poliittisissa ja hallinnollisissa ympäristöissä voi niin ikään esiintyä eroavaisuuksia (Konttinen 1999, 38; Kökar 6.9.2024). Tutkimukseen saapuneet haastatteluvastaukset osoittivat käytännössä, kuinka nämä erilaiset seikat vaikuttavat merkittäväällä tavalla myös ympäristöjärjestöjen alueellisen ja paikallisen tason vaikuttamisen menestymismahdollisuuksiin.

Osa järjestöjen vaikuttamismahdollisuuksista on pysynyt harvinaisena. Suomen Kuntaliiton tutkimus vaikuttamistapojen yleisyydestä (2011) osoitti, että kuntalaisaloitteet ovat vähiten käytetyimpiä vaikuttamistapoja puolueltoimintaan osallistumisen ja valituksen tai oikaisuvaatimuksen tekemisen ohella. Vähintään kolmannes Kuntaliiton tutkimukseen vastanneista oli vastannut asiakas- tai käyttäjäkyselyyn, osallistunut päiväkodin tai koulun vanhempainiltaan tai talkootyöhön, ottanut yhteyttä kunnan viranhaltijaan sekä osallistunut toimintaan jonkun yhdistyksen kautta. Kuntalaisaloitteet ovat säilyneet harvinaisena vaikuttamisen muotona. Niitä voi laatia joko kuntien omilla aloitelmakepohjilla tai kuntalaisaloite.fi-palvelussa (2013). (HE 268/2014 vp, 24, 26; Kuntaliitto 2.10.2018.)

Seuraavassa kaaviossa 1 esitellään, millaisiin kysymyksiin tutkimukseen saatuja vastausten mukaan ympäristöjärjestöt ovat pyrkineet vaikuttamaan osallistuessaan alueelliseen ja paikalliseen päätöksentekoon. Kaaviossa esitetyllä tilastoinnilla pyritään vastaamaan tutkimuskysymykseen 1: Millaisiin aiheisiin ympäristöjärjestöt pyrkivät vaikuttamaan osallistuessaan alueelliseen ja paikalliseen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon?



Kaavio 1. Tilasto siitä, millaisiin asioihin ympäristöjärjestöt ovat pyrkineet vaikuttamaan tutkimukseen vastanneissa kunnissa ja kaupungeissa.

Tutkimus osoitti, että 50,8 %:ssa vastauksista (32 kpl) ei vastaajalla ollut joko tietoa aktivismista, sitä ei kunnassa vastanneen henkilön käsityksen mukaan esiintynyt tai ainoat yhteydenotot olivat tulleet yksittäisiltä kansalaisilta. Tästä huolimatta loput vastaukset osoittivat, että ympäristöjärjestöt pyrkivät kuitenkin vaikuttamaan aktiivisesti erilaisiin paikallistasolla toteutettaviin hankkeisiin. Valtaosa vaikuttamistoiminnasta kohdistui joko suoraan yritystoimintaan tai sitä koskeviin lupapäätöksiin. Eniten kiinnostusta ovat herättäneet kaivostoiminta ja maa-ainesten otto (10 kpl) sekä uusiutuvaan energiaan ja vesikysymyksiin liittyvät hankkeet (8 kpl). Pelkästään julkisen sektorin toimintaan liittyneet vaikuttamistoimet (6 kpl), jotka eivät olleet sidoksissa mihinkään yritystoimintaan, olivat huomattavasti harvinaisempia verrattuina niihin tapauksiin, joissa ympäristöjärjestöt olivat vaikuttamaan sellaisiin tapauksiin, joissa viranomaisen päätös kohdistui yritystoimintaan.

Osassa vastauksista kävi ilmi, että kyseisessä kunnassa tai kaupungissa ympäristöjärjestö oli pyrkinyt vaikuttamaan useaan erilaiseen hankkeeseen. Näiden vastausten osalta saman kunnan tai kaupungin vastaus on tilastoitu jokaiseen sarakkeeseen, jonka mukaista vaikuttamista sen alueella ilmeni, ja niinpä tilastossa näkyvien vastanneiden kuntien tai kaupunkien yhteislukumäärä on hiukan suurempi kuin tutkimukseen vastanneiden lukumäärä. Tämä ratkaisu on tehty siksi, että on voitu tilastoida kaikki eri aihepiirit, joihin ympäristöjärjestöt ovat pyrkineet vaikuttamaan Suomessa, ilman tarvetta jättää mitään aihepiiriä pois tilastoista.

Ympäristöjärjestöjen osallistumisen edut

Tässä luvussa perehdytään siihen, mitkä ovat positiivisia piirteitä ympäristöjärjestöjen osallistumisessa alueelliseen ja paikalliseen päätöksentekoon. Tähän kysymyksen 2 osaan on perehdytty haastatteluun tulleiden vastausten sekä niitä tukevan kirjallisuuden perusteella.

Kiinnostus alueellisiin ja paikallisiin kysymyksiin

Haastatteluvastauksissa nousi esiin, että ympäristöviranomaiset kokevat paikallisaktivismiin merkitykselliseksi erityisesti siksi, että alueellisen ja paikallisen aktivistit ovat kiinnostuneita kiinnittämään huomiota alueella esiintyviin ympäristöongelmiin. Mielenkiinnon merkitys on tunnustettu myös kirjallisuudessa: alueellisen ja paikallisen tason ympäristöviranomaisia on pidetty tärkeinä kansallisen ympäristöpolitiikan toteuttajina, ja niinpä paikallisaktivistien toiminta on tärkeässä roolissa myös kansallisessa mittakaavassa. (Mihavlov & Perkins 2015, 125.) Samalla paikalliset ympäristöaktivistit ovat merkittäviä yhteiskunnallisia toimijoita erityisesti kestävän kehityksen toteuttamisessa (Vickers 2019, 8).

Alueellisista ja paikallisista ympäristökysymyksistä kiinnostunut yleisö voidaan jakaa niihin, joihin tehdyt ympäristöpäätökset vaikuttavat tai joihin päätökset voivat vaikuttaa, ja niihin, jotka ovat kiinnostuneita tehdyistä päätöksistä. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat esimerkiksi ympäristöjärjestöt. (Indriksone 2003, 16.) Joskus nämä kaksi eri yleisöryhmää voivat olla myös päällekkäisiä, mikäli alueen ympäristökysymyksistä joko omista motiiveistaan tai yleisesti kiinnostuneet perustavat aiheita hoitavia ympäristöjärjestöjä (Poulos 2015, 15). Tällaista on tapahtunut esimerkiksi Forssassa, jossa maa-ainesten otto on aiheuttanut kiinnostusta varsinkin liito-oravan suojeluun liittyvissä kysymyksissä. Merkityksellisen tapauksesta teki se, että forssalaiset perustivat vastustaakseen hanketta luonnonsuojeluyhdistyksen, jolla oli valitusoikeus maa-aines- ja ympäristölupapäätökseen. Tapauksen seurauksena liito-oravan suojelua muutettiin luonnonsuojelulaisissa. Lainmuutos tunnetaan nimellä *lex Konikallio*. (Forssa 1.3.2023; Vuorinen 2017, 79, 80.)

Liito-orava onkin esimerkki tyyppillisestä paikalliskysymyksestä, johon ympäristöjärjestöt ovat kiinnittäneet huomiota – liito-oravien tilanne on herättänyt ympäristöjärjestöjen huolta myös esimerkiksi Kristiinankaupungissa (7.3.2023), Suomussalmella (8.3.2023) ja Vantaalla (12.9.2024). Liito-oravien ”puhevallan” voidaan katsoa kanavoituneen ympäristöjärjestöille, sillä ne ovat olleet

mukana paikallistason liito-oravahankkeissa sekä laatineet liito-oravia koskevia valituksia myös esimerkiksi EU-komissioon. (Jokinen, Halla & Nygren 2009, 29.) Liito-oravat eivät ole suinkaan ainoita paikallisia kysymyksiä, joihin ympäristöjärjestöjen edustajat sekä muut ympäristötietoiset kuntalaiset ovat pyrkineet vaikuttamaan. Esille nousseita teemoja on tilastoitu tarkemmin tässä artikkelissa – esille ovat nousseet muun muassa tuulivoimakysymykset, vesiensuojelu, turvetuotanto ja harvaan asutun kunnan jätehuolto (Luhanka 6.3.2023; Ylivieska 6.3.2023; Kausala 2.9.2024). Tietoisuuden on katsottu myös laajentuneen: vastauksissa nousi esiin esimerkiksi näkemys siitä, että nykyiset ympäristöaktivistit ovat entistä tietoisempia myös esimerkiksi tuulivoiman haitoista ja riskeistä (Iitti 1.9.2024).

Monipuolisten vaikuttamisen kohteiden lisäksi alueellisista ja paikallisista ympäristökysymyksistä kiinnostuneilla on käytössään myös monenlaisia vaikuttamisen keinoja: vastauksista nousivat esiin ainakin kuntalaisaloitteiden käyttö (Kontiolahti 13.3.2023), osallistuminen erilaisiin työryhmiin (Parkano 6.3.2023 ja Ähtäri 12.4.2023), lobbaus (Karkkila 23.3.2023) sekä lailliset mielenosoitukset (Forssa 1.3.2023; Pirkkala 6.3.2023; Miehikkälä 10.3.2023). Toisinaan on käytetty myös kansalaistottelemattomuutta (Suomussalmi 8.3.2023).

Alueellisen ja paikallistason aktiivien kiinnostus lähikysymyksiin on heijastunut myös järjestöjen laatimiin valituksiin. Järjestöillä on valitusoikeus tietyissä tilanteissa muun muassa luonnonsuojelulain, ympäristönsuojelulain, ympäristöasioiden arviointimenettelystä (YVA) annetun lain ja metsästyslain nojalla sekä teitä ja liikennettä koskevissa asioissa. Alueellisen ja paikallisen tason järjestöjen toiminnalle oman kysymyksensä muodostava lisäksi kunnallisvalitukset, joita edelleen tehdään jonkin verran erityisesti kaavoitusasioissa – vastauksista kävi tosin ilmi, ettei joissain kunnissa ole toistaiseksi esiintynyt lainkaan ympäristöjärjestöjen tekemiä kunnallisvalituksia (Ikaalinen 13.3.2023). Alueellisuus ja paikallisuus näkyvät näissä erilaisissa valituksissa myös siten, että ilmastonmuutoksen ja luontokadon kaltaisten globaalien asioiden sijaan aktivistit ovat tutkimukseen tulleiden vastausten perusteella puuttuneet ainakin vedenoton ja sikaloiden kaltaisiin paikallisiin kysymyksiin sekä laatineet valituksia esimerkiksi jätevedenpuhdistamon ympäristöluvista. (Etelä-Satakunnan ympäristötoimisto 15.3.2023.)

Paikallisten ympäristöjärjestöjen sekä yksittäisten asukkaiden aktiivinen kiinnostus alueellisiin ja paikallisiin ympäristökysymyksiin onkin haastatteluun tulleiden viranomaisten vastausten perusteella selkeästi hyödyksi ympäristöä koskevalle päätöksenteolle. Yksittäisten kuntalaisten kiinnostus ympäristökysymyksiin, kunnissa, joissa ei ole varsinaista ympäristöjärjestötoimintaa, saattaa kuitenkin osaltaan myös rajoittaa ympäristöjärjestöjen paikallisia toimintamahdollisuuksia. Tällaisissa tilanteissa ympäristöaktiivien ja ympäristöasioista päättävien viranomaisten yhteydenpito on muodostunut erittäin henkilösidonlaiseksi, eikä varsinkaan kunnan rajojen ulkopuolelta tulevien ympäristöjärjestöjen ole tällöin yksinkertaista integroitua osaksi kyseisen kunnan tai kaupungin ympäristöpäätöksentekoa. (Kökar 6.9.2024.)

Yksilön taloudelliset resurssit

Edellä kuvattu yksilön kiinnostus ympäristölliseen vaikuttamiseen alueellisella ja paikallisella tasolla ei ole pelkästään riittävää motivoimaan yksilöitä osallistumaan ympäristövaikuttamiseen. Kirjallisuudessa on pyritty analysoimaan seikkoja, jotka motivoivat yksilöä osallistumaan ympäristönsuojeluun ja ympäristöä koskevaan vaikuttamiseen. Tällaisten syiden lisäksi yksilö saattaa joskus toimia kuin ympäristöaktivisti, mutta todellisuudessa taustalla voivat olla esimerkiksi taloudellinen intressi, epäoikeudenmukaisuuden tunne tai naapuruuskiista. (Ähtäri 12.4.2023.)

Ympäristötoimiin motivoivien taloudellisten intressien lisäksi esiin nousevat myös taloudelliset resurssit: niiden katsotaan olevan avainasemassa sen suhteen, miten ahkerasti yksilöllä voi olla halua ja käytännön mahdollisuuksia panostaa ympäristökysymyksiin. Ensisijaisesti tämä heijastuu yksilön ostokäyttäytymiseen ja siihen, miten ahkerasti hänellä voi olla mahdollisuuksia valita mahdollisesti kalliimpia, mutta ympäristöystävällisempiä ja eettisempiä tuotteita. On arvioi-

tu, että taloudellisesti paremmin toimeentulevat ovat halukkaampia toimimaan ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. (Vickers 2019, 136; Corrado, Fazio & Pelloni 2022, 3.)

Yksilön taloudellisten resurssien voidaan ainakin osittain katsoa vaikuttavan myös tämän ha- lukkuuteen osallistua ympäristöjärjestötyöhön. Valtaosa ympäristöjärjestöissä tehtävästä työstä tehdään vapaaehtoisvoimin, ja niinpä yksilöillä, joilla on vähäisemmät taloudelliset resurssit, voi olla haasteita käyttää enemmän aikaansa ympäristöjärjestöissä vaikuttamiseen. Niinpä yksilön taloudelliset resurssit voidaan nähdä positiivisina, yksilön halua vapaaehtoistoimintaan lisäävinä tekijöinä ensisijaisesti niissä tilanteissa, joissa yksilö ei koe taloudellisia ongelmia ja voivat käyt- tää resurssiaan myös vapaaehtoistoiminnassa.

Yksilön tiedolliset resurssit

Ympäristöjärjestöillä on kiinnostuksen lisäksi myös osaamista ja tietotaitoa ympäristöasioiden hoidossa, ja tämä nousi esiin myös viranomaishaastattelussa. Järjestöjen kerryttämä tieto koostuu tutkimustiedon lisäksi kokemuksesta, poliittisesta osaamisesta ja arvopunninnasta. (Unander & Sørensen 2020, 830.) Viranomaisten ja ympäristöjärjestöjen toivotaan harjoittavan yhteistyötä, jotta ympäristöviranomaiset voisivat saada käyttöönsä ympäristöjärjestöillä olevaa, erilaisista läh- teistä kerrytettyä ja paikallisiin ympäristöolosuhteisiin liittyvää tiedollista osaamista (Greenspan, Cohen-Blankshtain & Geva 2022, 635; Viranomainen A 31.12.2022). Ympäristöjärjestöissä voi olla mukana esimerkiksi lakimiehiä tai muita henkilöitä, joilla on subtanssiosaamista ja täten vai- kuttamistoiminnassa olennaista tietoa (Varsinais-Suomen ELY-keskus 1.3.2023; Hämeen ELY- keskus 7.3.2023). Järjestöjen jäsenillä voi olla tällöin myös mahdollisuus uuden tiedon tuottamiseen (Eden, Donaldson & Walker 2006, 1061).

Yhteistyön lisäämisen merkitystä kannatetaan myös ympäristöjärjestöissä: esimerkiksi WWF ohjeistaa vaikuttamisoppaassaan, kuinka metsäasioihin vaikuttamisessa olennaisia ovat yhteyden- otot alueellisiin toimijoihin (WWF 2010, 10). Vastaava näkemys on noussut esiin myös aiem- missä tutkimuksissa. Tampereen yliopistossa selvitettiin vuonna 2014 ympäristöperusoikeuden toteutumista: esiin nousi luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen roolin vahvistamisen merkitys kansalaisten ja luonnon edustajana, vaikuttavana toimijana ja puolueettomasti luonnon ja ympä- ristön puolesta toimivana asiantuntijana. Tärkeää tämän tutkimuksen vastauksissa oli se, että niissä toivottiin, että luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen, kylä- ja asukas yhdistysten sekä yk- sittäisten kansalaisten tietoja ja heidän tekemiään selvityksiä huomioitaisiin paremmin päätök- senteossa (Raskulla 2014, 16).

Vastaava näkemys on esiintynyt myös tähän tutkimukseen lähetettyjen vastausten keskuudessa. Kansalaiset toivovat viranomaisten ja ympäristöjärjestöjen yhteistyön lisäämistä, koska päätök- senteossa haluttaisiin ottaa huomioon ympäristöasioiden edistämiseksi vihkiytyneiden järjestöjen tiedollinen ymmärrys. Tällä voitaisiin kehittää paikallistason ympäristöpoliittisten päätösten sis- ältöä. Haastatteluvastauksissa nousikin esiin tapauksia, joissa ympäristöjärjestöjä on otettu osaksi paikallista päätöksentekoa (Raasepori 18.4.2023).

Suuremmissa kaupungeissa ympäristövaikuttajien tiedollista osaamista lisäävät vaikuttajien aktiivisuus sekä vaikuttamistoiminnan kehittyminen melkein ammattimaiseksi. Helsingissä on tiettyihin kaupunginosaan ja niissä esiintyviin ympäristökysymyksiin erikoistuneita aktiivisia jäseniä (Helsinki 2.3.2023). Ammattimaisuutta ilmentää myös Suomen luonnonsuojeluliiton toiminnan järjestelmällisyys ja se, että järjestössä on työssä paljon ympäristöalan ammattilaisia, joilla on tietoa ympäristöasioista koulutuksen ja työkokemuksen kautta. Luonnonsuojeluliitolla onkin täten mahdollisuudet käyttää tietoaan ja puuttua viranomaisten toimintaan, kuten se on tehnyt esimerkiksi liito-oravakysymyksissä. (Vuorinen 2017, 81, 103.)

Yksilöiden tietojen hyödyntäminen järjestötoiminnassa näkyy vastausten perusteella myös jär- jestöjen antamien mielipiteiden sisällössä. Tämä heijastuu puolestaan mielipiteiden menestymis- mahdollisuuksiin: haastatteluun annettujen vastausten perusteella ympäristöjärjestöjen asiallisia

vastauksia on pyritty huomioimaan päätöksenteossa. (Hamina ja Michikkälä 10.3.2023.) Mikäli tällaista huomiointia ei tehdä ja ympäristöjärjestöjen aktiivien tietoja ei hyödynnetä asianmukaisesti, vähentää se ympäristöaktiivien halukkuutta osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon (Deelstra ym. 2003, 536).

Ympäristöjärjestöjen osallistumisen haasteet

Tässä luvussa perehdytään siihen, millaisia haasteita esiintyy ympäristöjärjestöjen osallistumisessa alueelliseen ja paikalliseen päätöksentekoon. Tähän kysymyksen 2 osaan on perehdytty haastateluun tulleiden vastausten sekä niitä tukevan kirjallisuuden perusteella.

Viranomaisten vapaa-ajan aktivismi ja puolueettomuuskysymykset

Oman haasteensa ympäristöjärjestöjen alueellisen ja paikallisen tason vaikuttamiselle muodostaa myös se, että usein paikallisia ympäristöviranomaisia on mukana myös paikallisjärjestöissä, vaikka monet viranomaiset painottavatkin pyrkivänsä viranomaisten puolueettomuuteen (Pirkanmaan ELY-keskus 2.3.2023). Viranomaistoiminnassa puolueettomuus on ensisijaisessa asemassa, ja kansainvälisessä kirjallisuudessa onkin esitetty pohdintoja siitä, voivatko viranomaisilla mahdollisesti olevat erilaiset voimakkaat näkemykset ympäristökysymyksissä vaarantaa viranomaisten puolueettomuuden (ks. esim. Hysing, Olsson & Dahl 2016).

Voimakkaita näkemyksiä voi mahdollisesti esiintyä tilanteissa, joissa viranomainen toimii vapaa-ajallaan aktiivisesti jossain tietyssä järjestössä. Järjestön ei tarvitse välttämättä olla edes aktiivisesti mukana viranomaisen käsiteltävänä olevassa tapauksessa tai saamassa siitä hyötyä: järjestön ajama tietynlainen arvomaailma voi aikaansaada sen, että viranomaisen puolueettomuuden katsotaan muusta erityisestä syystä hallintolain (434/2003) 28 §:n 7 momentin mukaisesti. Tällä yleisellä esteellisyysperusteella turvataan käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityistä yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Luottamuksen voidaan täten katsoa vaarantuvan, mikäli viranomaisella on vahva sidonnaisuus tällaiseen tiettyyn arvomaailmaan, jonka voidaan katsoa vaarantavan viranomaisen kyvykkyyden puolueettomaan päätöksentekoon. (Mäenpää 2008, 138–139.)

Puolueettomuuden turvaamiseksi epäselvissä tapauksissa viranomaisen tulee jäävätä itsensä, mikäli syntyy epäily esteellisyydestä. Päätöksenteko mahdollisesta esteellisyydestä on hallintolain 29.2 §:n nojalla viranomaisella itsellään. (Mansikka 2014, 16.) Mikäli yhdistys, jossa viranomainen on aktiivina, on tapauksessa osapuolena tai saamassa huomattavaa hyötyä, voi viranomaiselle muodostua jääviystilanne hallintolainsäädännön esteellisyyksiperusteiden pohjalta. Jääviyden voidaan katsoa olevan tällaisessa tilanteessa varsin poikkeuksellista – viranomaisen tulisi olla yhdistyksessä johtavassa tai muuten vastuunalaisessa asemassa niin kutsutun yhteisöjäävin synty-miseksi. Täten jääviystilanne muodostuisi hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavissa olevan toimielimen kuten johtokunnan jäsenyydestä, toimitus- tai toiminnanjohtajuudesta tai sitä vastaavasta asemasta. (Mäenpää 2008, 137.) Tavallinen niin sanottu rivijäsenyys ei vielä voisi muodostua jääviystilannetta kuin poikkeuksellisesti, eikä se täten vaarantaisi viranomaisen puolueettomuutta.

”Henkilökemian” puute

Henkilökemia, joka on määriteltävissä ihmisten väliseksi toimiviksi suhteiksi (Jalkanen 2011, 210): eräänlaiseksi osapuolten väliseksi yhteisymmärrykseksi ja kunnioitukseksi, voi parhaimmillaan edesauttaa viranomaisten ja ympäristöjärjestöjen välistä kanssakäymistä, mutta pahimmillaan aiheuttaa sille ongelmia. Henkilökemian puute voi näkyä sosiaalisessa vuorovaikutuksessa erilaisina sosiaalisina konflikteina, jotka estävät vuorovaikutuksen toimivuuden. (Allen 2023, 675.)

Henkilökemian puute voi näkyä vastausten perusteella esimerkiksi siten, että vaikka pienessä kunnassa kompromissien teko olisi olennaista, jotta osapuolten näkemykset saataisiin mahdollisimman lähelle toisiaan (Ervasti 2009, 1081). Keskustelu kuitenkin polarisoituu helposti, eikä yhteisymmärrystä synny. Kuortaneelta tulleissa vastauksissa (2.9.2024) kuvattiin, kuinka henkilökemioiden puute ja ”luja usko oman asian oikeutuksesta” voivat aiheuttaa ongelmia ympäristöhankkeiden läpiviemiselle. Kuortaneen vastausten kaltaiset tilanteet vaarantavat erityisesti deliberatiivisen demokratian tavoitetta keskustelevuudelle ja eri osapuolten yhteisymmärryksen löytämiselle. Vastauksista nousi esiin kuitenkin myös positiivisia kokemuksia henkilökemiasta: esimerkiksi Karkkilassa muutamat ympäristöaktiivit ovat henkilökohtaisia tuttavuuksia ympäristölautakunnan jäsenten kanssa, jotka tuovat ympäristölautakuntaan kyseisten aktiivien ehdotuksia (Karkkila 23.3.2023).

Karkkilan kaltaiset positiiviset kokemukset eivät ole kuitenkaan välttämättä pysyviä. Haasteita voi seurata erilaisista henkilövaihdoksista: vaikka ympäristöjärjestöjen ja ympäristöviranomaisten välinen yhteistyö olisi ollut hyvää ja toimivaa aiempien ympäristöviranomaisten ja -järjestöaktiivien ollessa mukana, tilanne voi muuttua. Esimerkiksi Forssassa viranomaiset tekivät alueella toimineen luonnonsuojeluyhdistyksen kanssa yhteistyötä, kuten retkeilyä, talkoita ja tiedotusta, mutta yhteistyö on sittemmin henkilövaihdosten jälkeen hiipunut vähäiseksi (Forssa 1.3.2023). Tällaisissa tilanteissa henkilövaihdosten seurauksena on vähentynyt paitsi henkilökemia, myös joko viranomaisten kiinnostus tai aktivistien määrä aiheuttaen täten yhteistyön vähenemisen merkittävästi.

Oman ongelmansa henkilökemian näkökulmasta ovat kunnissa ja kaupungeissa muodostaneet myös yksittäiset lobbaajat. Yksittäisten lobbaajien lisäksi myös ympäristöjärjestöt harjoittavat nykyisin lobbausta, jolla ne pyrkivät ajamaan yhteistä hyvää. (Kajala 2020, 215.) Harjoittamalla lobbausta ympäristöjärjestöt tai yksittäiset lobbaajat eivät itsenäisesti osallistu ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, vaan pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekijöiden ympäristöä koskeviin mielipiteisiin (Li ym. 2018, 1298). Haastatteluvastausten perusteella yksittäisillä lobbaajilla ei ole ollut taustallaan ympäristöoikeudellista koulutusta tai järjestöä tai muuta ihmisjoukkoa (Karkkila 23.3.2023). Yksittäisiä lobbaajia voi kunnissa toimia muissakin kuin ympäristöasioissa, eikä tätä voida pitää yksistään ympäristöasioihin liittyvänä ilmiönä (Vehmaa 7.3.2023).

Klikkiytynyt päätöksenteko ja taloudelliset resurssit

Suomen luonnonsuojeluliiton *Luonnonsuojelijan vaikuttamisoppaassa* kuvataan seikkoja, joilla on kielteisiä vaikutuksia järjestöjen vaikuttamismahdollisuuksiin. Esiin nousee kuntien usein klikkiytynyt päätöksenteko, jossa klikkiytyneessä päätöksenteossa henkilökemia toimii tiettyjen tahojen, mutta puuttuu toisten tahojen välillä. Ilmiö on osittain sidoksissa edellä käsitellyyn henkilökemiaan. Mahdolliset kunnan vaikuttajaverkostot sekä järjestöjen taloudelliset vaikuttamisresurssit tulee tiedostaa klikkiytyneessä päätöksenteossa – esimerkiksi suuryritykset ovat useimmin taloudellisesti kyvykkäämpiä ajamaan niille tärkeitä kysymyksiä. (Mäntylä 2019, 11.)

Taloudellisten resurssien eroavaisuudet voivat näkyä toiminnassa siten, että toiminnanharjoittajien ja niiden etujärjestöjen harjoittama aktiivisuus päätöksentekoon vaikuttamisessa on suurempaa kuin ympäristöjärjestöjen kohdalla (Pohjois-Pohjanmaan ELY 11.4.2023). Toisin kuin toiminnanharjoittajilla, ei ympäristöjärjestöissä toiminta ole kaupallista ja voittoa tuottavaa. Koska toimintaa tehdään pitkälti vapaaehtoisvoimin ja voittoa tavoittelemattomasti, on rahoituksen ja avustusten saaminen tärkeää toiminnan jatkuvuuden kannalta (Halonen & Similä 2020, 14; Wang ym. 2020, 2). Myös ympäristöjärjestöjen taloudelliset resurssit voivat poiketa toisistaan, sillä niillä järjestöillä, joilla on palkattua kokopäiväistä henkilökuntaa, on usein paremmat mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon kuin muilla järjestöillä (Anttiroiko ym. 2007, 263). Ympäristöjärjestöjen kohdalla tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Suomen luonnonsuojeluliiton alueellisen ja paikallisen tason toimijoilla on mahdollisuudet konsultoida luonnonsuojeluliiton kansallisella tasolla

työskentelevää henkilökuntaa ja täten paremmat mahdollisuudet toimimiseen kuin niillä pienillä ympäristöjärjestöillä, joilla ei ole tukeaan vastaavaa järjestelmää.

Yleisen tai viranomaisten kiinnostuksen puute

Onnistuakseen viranomaisten ja ympäristöjärjestöjen yhteistyö edellyttää deliberatiivisen demokration ihanteen mukaista keskustelua luonnetta. Keskustelu on luonteeltaan vastavuoroista ja vaatii molemmilta osapuolilta omaa panostusta. Mikäli tällaista ei kunnassa tai kaupungissa esiinny, voi ympäristöjärjestöjen vaikuttaminen muodostua alueella mahdottomaksi. Luhanka toi esille vastauksissaan, kuinka kaupungissa, jossa ympäristöasiat tai ympäristöjärjestöjen ja yksittäisten ympäristöaktiivien kanssa tehtävä yhteistyö ”eivät juurikaan kiinnosta päätöksentekijöitä”, myös ympäristöaktiivien mahdollisuudet ovat vähäiset viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön mahdollisuuksien ollessa vähäisiä. (Luhanka 6.3.2023.) Vastauksista nousi kuitenkin esiin myös näkemyksiä, joiden mukaan mahdollisesta viranomaisten keskuudessa vallitsevasta kiinnostuksen puutteesta huolimatta ympäristöjärjestöjen vaikuttamiseen tulisi kuitenkin suhtautua niin kuin kaikkeen muuhunkin poliittiseen vaikuttamiseen, eli neutraalisti (Kuortane 2.9.2024).

Viranomaisten kiinnostuksen puutteen lisäksi ympäristöjärjestöjen toiminnalle haasteita voivat aiheuttaa tilanteet, joissa alueen yleinen ilmapiiri ei ole sellainen, että ympäristöaktivismi voisi olla mielekästä ja kannattavaa. Vastausten perusteella negatiivinen asennoituminen ympäristöaktivismiin vaikuttaisi olevan osittain maantieteellisesti sidonnaista: ainakin Etelä-Pohjanmaalta tullessa vastauksissa nousi esiin alueella vallitseva kielteisyyys ympäristöaktivismia kohtaan (Seinäjäki 16.3.2023, Vimpeli 2.9.2024 ja Kauhava 10.9.2024). Vastaava asennoituminen on näkynyt myös aiemmissa tutkimuksissa esimerkiksi siten, että niin Etelä- kuin Pohjois-Pohjanmaallakin nuoret puhuvat huomattavasti vähemmän ilmastoahdistuksen kaltaisista ilmiöistä kuin etelässä ja varsinkin Helsingissä ja Uudellamaalla asuvat nuoret (Pihkala, Sangervo & Jylhä 2021, 103–104).

Viranomaisten kiinnostusta on vastausten perusteella pyritty lisäämään varsinkin käyttämällä hyödyksi mediaa. Ympäristöjärjestöt ovat voineet ainakin jättää näkemyksiään paikallislehtien mielipidepalstoille (Kristiinankaupunki 7.3.2023), olla yhteydessä toimittajiin televisio-ohjelman tekemiseksi (Kangasniemi 6.3.2023) tai harjoittaa vaikuttamista sosiaalisessa mediassa (Ähtäri 17.4.2023). Ympäristökysymysten päätyminen median kautta laajempaan tietoisuuteen aiheuttaa viranomaisille myös paineita, jotka voivat heijastua viranomaisten toimintaan sekä niiden resursseihin ja resurssien suuntaamiseen. Mikäli ympäristökysymys on saanut järjestötoiminnalla julkisuutta, viranomaiset voivat olla tarkempia asiaa käsitellessään. Tärkeää on kuitenkin huomioida, ettei julkisuus vaikuta viranomaispäätösten sisältöön. (Varsinais-Suomen ELY-keskus 1.3.2023.)

Aktiivistien puute ja epätasaisesti jakautunut asiantuntemus

Kaikkein radikaaleimpia tilanteita, joissa henkilösidonnaisuus ilmiönä heijastuu ympäristöjärjestöjen toimintamahdollisuuksiin yksittäisen kunnan tai kaupungin alueella, ovat vastausten perusteella tilanteet, joissa alueelle ei ole muodostunut ympäristöaktivismitoimintaa lainkaan (esim. Porvoo 6.3.2023, Haapavesi 2.3.2023 ja Taipalsaari 7.3.2023). Järjestöjen toiminta vaatii käynnistyäkseen riittävästi järjestöaktiiveja, jotta toiminta ja yhteistyö järjestöjen ja viranomaisten välillä voi käynnistyä. Niinpä ympäristöjärjestöjen toiminta ja ylipäätään koko olemassaolo on varsinkin pienemmissä kunnissa monesti hyvinkin henkilösidonnaista.

Taustalla ilmiölle on henkilösidonnaisten vaikuttamistyön lisäksi osaltaan myös vapaaehtoistyön muutos. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on ilmennyt, etteivät nykyaikaiset kansalaisaktivistit ole kiinnostuneita toimimaan yhdistysten hallituksissa, vaan sen sijaan he haluavat keskittyä tekemiseen. Mahdollisuuksina ongelman ratkaisemiseksi on kirjallisuudessa nostettu järjestötoimintaa kevyemmät vaikuttamisen muodot ja kunnan rooli tällaisen toiminnan mahdollistamisessa sekä digitaalisten alustojen tuomat mahdollisuudet yhdistystoiminnan organisoimiseksi ja tukemiseksi. (Oikeusministeriö 2023, 23.)

Laajemmin tarkasteltuna ympäristöjärjestöjen vaikuttamistoiminnan negatiivisena piirteenä voidaan pitää myös epätasaisesti jakautunutta asiantuntemusta. Samalla, kun Helsingissä ja muissa isommissa kaupungeissa ympäristövaikuttamista voidaan pitää melkein pä ammattimaisena, samaa ei voi sanoa pienemmistä paikkakunnista – esimerkiksi Kontiolahden vastauksissa nousi esiin näkemys, ettei toiminta ole aina luontevaa tai asiantuntevaa. Asioista paistoi vastaajan mielestä läpi, että paikalliset aloitteiden tekijät toimivat asioissa kansallisten kattojärjestöjen paikallisina välittäjinä. (Kontiolahti 13.3.2023.) Resurssit ja tietotaito ovat olleet myös muualla vaihtelevia (Kauhava 10.9.2024). Järjestöjen asiantuntemus nähtiin vastauksissa muutenkin epätasaisesti jakautuneena: samalla, kun Suomen luonnonsuojeluliitolla on käytettävissään omat lakimiehet, joilta kysyä oikeudellista neuvontaa vaikuttavuuden parantamiseksi, eivät paikalliset asukasyhdistykset pysty käyttämään lakimiestä ja olemaan täten oikeudellisesti yhtä uskottavia (Varsinais-Suomen ELY-keskus 1.3.2023 ja Pirkanmaan ELY-keskus 2.3.2023).

Jos kunnassa tai kaupungissa toimivilla ympäristöjärjestöillä ei ole aktiivisia jäseniä, joilla on tietoa vaikuttamisesta, voi vaikuttamistoimintaan osallistuminen olla haasteellista vaikuttamismahdollisuuksia koskevien perustietojen ollessa puutteellisia. Vastauksissa nousi esimerkiksi esiin, ettei ympäristöjärjestöillä tai yksittäisillä aktivisteilla ole välttämättä tietoa muun muassa siitä, millaisia mahdollisuuksia kunnilla on vaikuttaa asioihin (Suomussalmi 8.3.2023).

Johtopäätökset: Deliberatiivisen demokratian toteutumismahdollisuudet ympäristöjärjestöjen kohdalla alueellisen ja paikallisen tason vaikuttamisessa

Tässä tutkimuksessa on perehdytty kirjallisuuden sekä viranomaisten näkemyksiä ilmentävän empiirisen tutkimusmateriaalin perusteella ympäristöjärjestöjen ja viranomaisten yhteistyöhön alueellisella ja paikallisella tasolla. Empiirinen tutkimusmateriaali on kerätty sähköpostitse toteutetulla haastattelututkimuksella Suomen kuntien ja kaupunkien ympäristöviranomaisissa sekä ELY-keskuksissa ja aluehallintovirastoissa. Tutkimukseen tulleissa vastauksissa on noussut esiin useita seikkoja, jotka voivat joko edesauttaa tai aiheuttaa ongelmia ympäristöjärjestöjen osallistumiselle ympäristöä koskevaan päätöksentekoon alueellisella ja paikallisella tasolla. Empiirisen tutkimusmateriaalin ja tutkimuskirjallisuuden perusteella vastataan lopuksi 3. tutkimuskysymyksen, eli siihen, miten tutkimusvastauksissa esiin nousseet edut ja ongelmat vaikuttavat deliberatiivisen demokratian toteutumismahdollisuuksiin ympäristöjärjestöjen ja alueellisen ja paikallisen tason ympäristöviranomaisten välisessä yhteistyössä.

Ärhusin yleissopimuksen implementointi ei tuonut erityisiä muutoksia Suomen lainsäädäntöön, sillä sen veloitteet sisältyivät kansalliseen lainsäädäntöön jo aiemmin. Oikeudellinen perusta ympäristöjärjestöjen osallistumiselle on Suomessa täten vahva. Tämä ei ole suinkaan tarkoittanut, että ympäristöjärjestöjen osallistuminen olisi kunnissa erityisen aktiivista – noin puolessa vastauksista kävi ilmi, ettei kunnassa ollut esiintynyt ympäristöjärjestöjen vaikuttamistoimintaa tai vastaaja ei tiennyt sen olemassaolosta. Tällaisissa kunnissa oli esiintynyt lähinnä yksittäisten aktiivisten kuntalaisten yhteydenottoja viranomaisiin. Niissä vastauksissa, joissa tuotiin esiin ympäristöjärjestöjen vaikuttamistoimintaa, kuitenkin osoittautui, että ympäristöjärjestöt pyrkivät toimiessaan vaikuttamaan monipuolisesti erilaisiin ympäristökysymyksiin.

Tutkimustulosten analysoinnissa oli merkityksellistä, että vastausten perusteella ympäristöjärjestöjen vaikuttamismahdollisuuksia ja keskusteluyhteyttä viranomaisten kanssa edistävässä yhteistyössä esiintyy alueellisella ja paikallisella laajaa vaihtelua sekä etuja ja ongelmia. Nämä kaikki vaikuttavat arviointiin deliberatiivisen demokratian toteutumismahdollisuuksista. Parhaimmillaan toimivan henkilökemian ja yksilön tietojen tai taloudellisten resurssien sekä kiinnostuksen hyödyntäminen lisäävät päätöksenteossa deliberatiivisen demokratian toimivuutta: keskustelevan

demokratian ihanteessa päätöksenteko muodostuu nimenomaisesti keskusteluyhteystestä, jossa kansalaisyhteiskunnan ja yksilön mielipiteet otetaan huomioon päätöksenteossa.

Keskustelevuus vaatii kuitenkin vastavuoroisuutta, johon monet haastatteluvastauksissa esiin nousseet seikat voivat vaikuttaa myös kielteisesti. Viranomaisten mielenkiinnon tai aktivistien puute ovat merkittävimpiä esteitä keskustelemaan demokratian syntymiselle alueellisessa ja paikallisessa ympäristöpäätöksenteossa. Molemmat muodostavat esteen keskusteluyhteyden muodostumiselle. Myös henkilökemian puute voi muodostaa ongelmia – mikäli osapuolet eivät koe tulevansa toimeen keskenään, monimutkaistaa tämä myös keskusteluyhteyttä ja toimivaa deliberatiivista demokratiaa. Haasteita voi varsinkin pienemmissä kunnissa aiheuttaa myös viranomaisten oma kansalaisaktiivisuus, mikäli on esitettävissä epäilyjä siitä, että tämä vaarantaa viranomaisen puolueettomuuden.

Kokonaisuus huomioon ottaen voidaan todeta, että isossa osassa niistä vastanneista kunnista, joissa ympäristöjärjestöjen tai yksittäisten aktiivisten kuntalaisten ympäristöaktivismia esiintyy, otetaan vastausten perusteella aktivistien mielipiteet huomioon hyvällä ja asiallisella tavalla. Tällaisista kunnista tulleissa vastauksissa nousi esiin juuri näitä yhteistyön eduksi katsottavia teemoja: yksilöiden sekä järjestöjen aktiivisuus tuoda esiin mielipiteitään edistää näissä kunnissa myös deliberatiivisen demokratian ihanteiden mukaisen keskusteluvuuden toteutumista.

Keskustelemaan demokratian ei voida kuitenkaan katsoa toteutuvan vielä koko Suomessa: haasteita esiintyy erityisesti niissä kunnissa, jotka toivat esiin kunnan viranomaisten kiinnostuksen puutteen kaltaisia ongelmia. Tällaisessa ilmapiirissä mahdolliset aktiiviset kuntalaiset eivät kykene muodostamaan kunnollista keskusteluyhteyttä viranomaisiin, eikä ympäristöjärjestöillä ole perustetta toimia kunnan alueella – tekijöiden puutteesta keskusteluyhteyttä ei pääse muodostumaan.

Lähteet

- Albaret, M. & Deas, J. 2023. Semistructured interviews. Teoksessa Badache, Fanny; Kimber, Leah R. & Maertens, Lucile. *International Organizations and Research Methods: An Introduction*. University of Michigan Press. ss. 82–89.
- Allen, F. 2023. Trends in Environmental Activism. *International Political Science Abstracts Volume 73, Issue 5*. s. 1–835. SAGE Publications.
- Anttiroiko, A. ym. 2007. *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press.
- Argyrou, A. 2017. Making the Case for Case Studies in Empirical Legal Research. *Utrecht Law Review*. Volume 13 Issue 3 2017. ss. 95–113.
- Barritt, E. 2024. The Aarhus Convention and the Latent Right to a Healthy Environment. *Journal of Environmental Law* 2024, 36. ss. 67–84.
- Belinskij, A. ym. 2024. Yleisön oikeudet vaikuttaa päätöksentekoon ilmastoasioissa: päätöksenteon muuttuva legitimitetti. *Ympäristöjuridiikka* 1/2024. ss. 7–33.
- Bell, F. 2016. Empirical research in law. *Griffith Law Review* 2016, 25(2). s. 262–282.
- Berny, N. & Rootes, C. 2018. Environmental NGOs at a crossroads? *Environmental Politics* 2018, Vol. 27(6). ss. 947–972.
- Brand, T.; Block, V. & Verweij, M. 2020. Stakeholder Dialogue as Agonistic Deliberation: Exploring the Role of Conflict and Self-Interest in Business-NGO Interaction. *Business Ethics Quarterly* 2020; 30(1):3. ss. 3–30.
- Coglianse, C. & Courcy, C. 2010. Environmental Regulation. Teoksessa Cane, Peter & Kritzer, Herbert. *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford University Press. Luku 8.
- Corrado, L.; Fazio, A. & Pellonni, A. 2022. Pro-environmental attitudes, local environmental conditions and recycling behavior. *Journal of Cleaner Production* 362 (2022), ss. 1–14.
- Dacombe, R. & Parvin, P. 2021. Participatory Democracy in an Age of Inequality. *Journal of Representative Democracy* 57(2) 2021, ss. 145–157.
- Deelstra, Y. ym. 2003. Using knowledge for decision-making purposes in the context of large projects in the Netherlands. *Environmental Impact Assessment Review* 23 (2003), ss. 517–541.
- Ebbesson, J. 2022. *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*. Kluwer.

- Eden, S.; Donaldson, A. & Walker, G. 2006. Green groups and grey areas: scientific boundary-work, nongovernmental organizations, and environmental knowledge. *Environment and Planning A* 2006, Vol 38, ss. 1061–1076.
- Engert, A. 2022. Empirische Rechtswissenschaft – Vorstellung einer Forschungsrichtung. *BRZ Berliner Rechtszeitschrift* 1/2022, ss. 3–13.
- Ervasti, K. 1998. Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. *Lakimies* 3/1998, ss. 364–388.
- Ervasti, K. 2009. Kohti sovintoratkaisuja ja pragmaattisia kompromisseja. *Lakimies* 7–8/2009, ss. 1071–1093.
- Ervasti, K. 2011. Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Teoksessa Lohi, Tapani (toim.). *Oikeustiede – Jurisprudentia. XLIV Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja*. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2011, ss. 65–132.
- Ervasti, K. 2015. Ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten jälkikäiteinen seuranta ja arviointi. Teoksessa Määttä, T. ym. (toim.). *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015*. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu.
- Graham, E. 2022. The crafty power of text: methods for a sociology of legislative drafting. *Journal of Law and Society* 49: Socio-Legal Methodologies (Part II) 2022, ss. 1–118.
- Greenspan, I.; Cohen-Blankshtain, G. & Geva, Y. 2022. NGO Roles and Anticipated in Environmental Participatory Processes: A Typology. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2022, Vol. 51(3), ss. 633–657.
- Haapaniemi, M. 2012. Yhdistyksen valitusoikeudesta. *Lakimies* 3/2012, ss. 397–418.
- Hallituksen esitys 268/2014 eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Herrera, S. & Serrano, S. 2021. Competencies of the area of statistics in legal research. *Journal of Business and entrepreneurial July – September* Vol. 5–3 2021, ss. 80–95.
- Honkonen, T. 2023. Ilmastoneuvottelujen avoimuus ja sidosryhmien osallistuminen Suomessa: käytännöt, oikeudelliset haasteet ja legitimitteetti. *Ympäristöjuridiikka* 2–3/2023, ss. 52–94.
- Hysing, E.; Olsson, J. & Dahl, V. 2016. A radical public administration? Green radicalism and policy influence among local environmental officials in Sweden. *Environmental Politics*, 25(3), ss. 535–552.
- Indriksone, A. 2003. *Non-governmental organizations – Partners in local development*. Centre for Public Policy Providus. Latvia.
- Jalkanen, R. 2011. Metsälain 10 §:n implementointi: metsätoimihenkilöiden oikeudellisen osaamisen kehittymisen täytäntöönpanoprosessissa Pohjois-Karjalassa. Teoksessa Määttä, Tapio (toim.). *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2011*. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu, ss. 189–250.
- Jokinen, A.; Haila, Y. & Nygren, N. 2009. Liito-oravan suojele poliittisena prosessina ja yhteistoimintahankkeena Tampereen kaupunkiseudulla. Teoksessa: Määttä, Tapio (toim.) 2009. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009*. ss. 7–68. Joensuun yliopisto. Joensuu.
- Jyränki, A. 2003. *Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. 3. painos. Talentum. Helsinki.
- Kajala, J. 2020. Kansalaisjärjestöjen osallistumisoikeuksien kehitys kansainvälisessä ympäristöoikeudessa 1970-luvulta 1990-luvulle. *Oikeus* 49(2), ss. 215–228.
- Kannasto, E.; Paatelainen, L. & Isotalus, P. 2023. Henkilöityminen eduskuntavaalikampanjassa – Puheenjohtajat ja puolueet sosiaalisessa mediassa. *Politiikka* 65(1), ss. 27–52.
- Karttunen, N. 2024. Kansalaisosallistuminen ilmastopoliittikan suunnittelussa – miten kansalaisten osallistumisoikeudet toteutuvat laissa ja käytännössä? *Ympäristöjuridiikka* 2/2024, ss. 42–75.
- Keski-Uudenmaan yhdistysverkosto 2018. *Vaikuttamisopas yhdistyksille – Avuksi puheenjohtajille, hallituksen jäsenille ja viestinnästä vastaaville*.
- Khadka, C. S. 2019. Empirical Method in Legal Research. *Nepal Law Review* 2019. Vol. 35, ss. 434–459.
- Konttinen, E. 1999. *Ympäristökansalaisuuden kyläsepat – Keitä ovat ja mistä tulevat ympäristöaktivistit?* SoPhi. Jyväskylän yliopisto.
- Korkea-aho, E. & Leino, P. 2019. Interviewing lawyers: a critical self-reflection on expert interviews as a method of EU legal research. *European journal of legal studies* 2019, SI, ss. 17–47.
- Kotilainen, J.; Peltonen, L. & Sairinen, R. 2021. Yhteistoiminnallinen ympäristönhallinta erityispiirteineen ja sovelluksineen. s. 7–47 teoksessa Pölonen, Ismo (toim.). *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV*.
- Kumpula, A. 2005. Århusin prosessi ja EU:n ympäristösääntelyn muutokset. s. 117–145 teoksessa Männistö, J. (toim.). *Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä – Juhlajulkaisu Antti Jokela* 26.1.2005. Turun yliopisto.
- Leeuw. 2015. Empirical Legal Research: The Gap between Facts and Values and Legal Academic Training. *Utrecht Law Review* 2015 11(2), ss. 19–33.
- Li, G. ym. 2018. Environmental non-governmental organizations and urban environmental governance: Evidence from China. *Journal of Environmental Management* 206 (2018), ss. 1296–1307.
- Lähteenmäki, N. 2021. Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kriminologinen tutkimus. Teoksessa: Nieminen, Kati & Lähteenmäki, Noora (toim.) 2021. *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus, ss. 161–178.
- Mansikka, T. 2014. Kuka kantaa virkavastuuta? – Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon. *Edilex* 2014/11.

- Mateeva, K.M. 2023. Эмпирические методы в юридических исследованиях: особенности и проблемы применения. Вестник Поволжского института управления 2023. 23(4). Volgan alueen hallintoinstituutti, ss. 43–50.
- Mihavlov, N. L. & Perkins, D. D. 2015. Local Environmental Grassroots Activism: Contributions from Environmental Psychology, Sociology and Politics. *Behavioral Sciences* 2015, 5, ss. 121–153.
- Mäenpää, O. 2008. *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 3. painos. Edita Publishing Oy. Helsinki.
- Mäntylä, N. 2006. Luonnon edustamismahdollisuuksista valitusjärjestelyissä – erityisesti alueellisten ympäristökeskusten ja edunvalvontajärjestöjen näkökulmasta. *Ympäristöjuridiikka* 3/2006, ss. 20–38.
- Mäntylä, J. 2019. *Luonnonsuojelijan vaikuttamisopas*. Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri.
- Määttä, T. 2016. Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Marttinen, Tarmo (toim.). Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta, ss. 135–222. Edita Publishing Oy.
- Nasiritousi, N.; Hjerpe, M. & Buhr, K. 2014. Pluralising climate change solutions? Views held and voiced by participants at the international climate negotiations. *Ecological Economics* 105 (2014), ss. 177–184.
- Nieminen, K. & Lähteenmäki, N. 2021. Johdatus oikeuden empiriseen tutkimukseen. Teoksessa Nieminen, Kati & Lähteenmäki, Noora (toim.). *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus. Tallinna.
- Nyman, J. 2005. Luontotyyppien suojelu ja edunvalvonnallinen osallistuminen. *Ympäristöjuridiikka* 2/2005, ss. 76–112.
- Oikeusministeriö 2023. Kohti kansalaistoiminnan kukoistusta – miten verkostojärjestöt sekä kunnan ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyö tukevat vapaaehtoistoimintaa? *Oikeusministeriön julkaisuja – Selvityksiä ja ohjeita* 2023:2.
- Pakarinen, A. 2011. *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki.
- Pellizzoni, L. 2010. Environmental Knowledge and Deliberative Democracy. Teoksessa Gross, Matthias ja Heinrichs, Harald (toim.). *Environmental Sociology: European Perspectives and Interdisciplinary Challenges*. Springer, ss. 159–182.
- Pemjakov, J.E. 2007. Эмпирические основания юридической науки. Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2007 No 1, ss. 43–54.
- Pien, C. 2020. Local environmental information disclosure and environmental non-governmental organizations in Chinese prefecture-level cities. *Journal of Environmental Management*. 2020, Vol. 275.
- Pihkala, P.; Sangervo, J. & Jylhä, K. 2021. Nuorten ilmastoahdistus ja ympäristötunteet. Teoksessa Kiilakoski, Tomi (toim.). *Kestävää tekoa – Nuorisobarometri* 2021, ss. 95–116. Valtion nuorisoneuvosto.
- Pihlaja, R. 2010. Kolmas sektori ja julkinen valta. *Kunnallissalan kehittämissäätöjen tutkimusjulkaisut nro 61*. Pole-Kuntatieto Oy.
- Poulos, H. M. 2015. How Do Grassroots Environmental Protests Incite Innovation? Teoksessa Hager, Carol & Haddad, Mary Alice. NIMBY IS BEAUTIFUL – Cases of Local Activism and Environmental Innovation around the World, ss. 15–32.
- Raskulla, S. 2014. *Voiko ympäristöä koskeviin päätöksiin vaikuttaa? Yhteenveto Ympäristöoikeuden toteutuminen -tutkimushankkeen Otakantaa.fi-kyselyn tuloksista*. Tampereen yliopisto.
- Rodela, R.; Udovc, A. & Boström, M. 2017. Developint Environmental NGO Power for Domestic Battles in a Multilevel Context: Lessons from a Slovenian case. *Environmental Policy and Governance*.
- Sarajärvi, A. & Tuomi, J. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.
- Seppo, M. 2013. Kansalaisyhteiskunta nyt – Selvitys suomalaisen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksistä, tilasta ja asemasta. *Kepan taustaselvitykset N:o 35*. Kepa ry. Helsinki.
- Slavikova, L. ym. 2017. Local environmental NGO roles in biodiversity governance: a Czech-German comparison. *GeoScape* 11(1) 2017. s. 1–15.
- Smith, G. 2003. *Deliberative Democracy and the Environment*. Routledge.
- Sommermann, K. 2017. Transformative Effects of the Aarhus Convention in Europe. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 77 (2017), ss. 321–337.
- Unander, T. & Sørensen, K. 2020. Rhizomic learning: How environmental non-governmental organizations (ENGOs) acquire and assemble knowledge. *Social Studies of Science* 2020. Vol. 50(5), s. 821–833.
- Valtioneuvosto 30.5.2024. *Periaatepäätös kansalaisjärjestöstrategiasta – Taustamuistio*.
- Vickers, R. 2019. *Thinking Globally Acting Locally: An Overview of Local Environmental Activism in Britain*. Loughboroughin yliopisto.
- von Troil, C. & Tuusa, R. 2021. *Ärhusin sopimuksen toimeenpano – Suomen kuudes raportti* 2021. Toimeenpanoraportti. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- Vuorinen, K. 2017. Sääntelyn purkamisen vaikutus liito-oravan suojelukäytäntöihin – voivatko hakkuiden toteuttajat hallita lisääntymis- ja levähdyspaikkojen rajaamisen ekologis-juridisia haasteita? *Ympäristöjuridiikka* 2–3/2017, ss. 73–107.
- Wang, Y. ym. 2020. Empowerment through emotional connection and capacity building: Public participation through environmental non-governmental organizations. *Environmental Impact Assessment Review* 80, ss. 1–9.
- WWF 2010. *Metsävaikuttamisopas – Miten suojella luontoa valtion, kuntien ja seurakuntien metsissä*.

Internet-lähteet

- Kuntaliitto 2.10.2018. *Kuntalaiset tekevät edelleen vähän kuntalaisaloitteita*. [https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtais-
ta/2018/kuntalaiset-tekevät-edelleen-vahan-kuntalaisaloitteita](https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtais-
ta/2018/kuntalaiset-tekevät-edelleen-vahan-kuntalaisaloitteita). (vierailtu 5.10.2024)
- Tilastokeskus 26.3.2024. Tilastollinen kuntaryhmitys 2024. [https://stat.fi/luokitukset/kuntaryhmitys/kuntaryh-
mitys_1_20240101](https://stat.fi/luokitukset/kuntaryhmitys/kuntaryh-
mitys_1_20240101). (Stat 26.3.2024)
- Tilastokeskus (vierailtu 1.10.2024). Tilastollinen kuntaryhmitys. https://stat.fi/meta/kas/til_kuntaryhmit.html.
(Stat 1.10.2024)

Erikseen haastatellut

- Viranomainen A 31.12.2022 (Kaakkois-Suomen ELY)
Viranomainen B 7.2.2023 (Itä-Suomen AVI)

Vastanneet kunnat, kaupungit, ELY-keskukset ja AVI:t

- Alajärvi 1.10.2024
Alavus 27.2.2023
Aura, Koski TI, Marttila ja Pöytyä (Etelä-Satakunnan ympäristötoimisto 15.3.2023)
Brändö 20.9.2024
Eura, Huittinen, Säkylä ja Oripää 2.9.2024
Forssa 1.3.2023
Haapavesi 2.3.2023
Halsua 3.9.2024
Hamina ja Miehikkälä 10.3.2023
Helsinki 2.3.2023
Hollola 2.10.2024
Iitti 1.9.2024
Ikaalinen 1.3.2023
Jomala 16.9.2024
Kangasniemi 1.3.2023
Karkkila 23.3.2023
Karstula 5.9.2024
Kauhava 10.9.2024
Kaustinen, Veteli ja Lestijärvi 2.9.2024
Kemi 2.9.2024
Kontiolahhti 13.3.2023
Kristiinankaupunki 6.3.2023
Kuortane 2.9.2024
Kökar 6.9.2024
Kärkölä 1.10.2024
Luhanka 6.3.2023
Maarianhamina 26.9.2024
Nivala 3.9.2024
Nurmes 14.3.2023
Parkano 6.3.2023
Pirkkala 6.3.2023
Porvoo 6.3.2023
Raasepori 18.4.2023
Rantasalmi 6.9.2024
Ristijärvi 6.3.2023
Rääkkylä 2.9.2024
Sauvo 3.9.2024
Seinäjoki 16.3.2023
Siilinjärvi 2.9.2024
Suomussalmi 8.3.2023
Taipalsaari 7.3.2023
Tohmajärvi 2.9.2024
Toholampi 3.9.2024

Vantaa 12.9.2024
Vehmaa 7.3.2023
Vimpeli 2.9.2024
Vöyri 17.9.2024
Ylivieska, Oulainen, Kannus, Alavieska ja Merijärvi 6.3.2023
Ähtäri 12.4.2023
Varsinais-Suomen ELY 1.3.2023
Hämeen ELY-keskus 7.3.2023
Pohjois-Pohjanmaan ELY 23.3.2023

Liitteet

Liite 1. Suomenkieliset kuntien ja kaupunkien haastattelukysymykset.

1. Onko kuntanne/kaupunkinne alueella kaivostoimintaa tai muuta yritystoimintaa, joka olisi herättänyt ympäristöaktivistien kiinnostuksen? Miten tämä kiinnostus on ilmennyt?
2. Ovatko ympäristöaktivistit koettaneet vaikuttaa kuntanne/kaupunkinne päätöksentekoon? Millä tavoin?
3. Miten tällaiseen vaikuttamiseen on suhtauduttu? Koetteko, että vaikuttamisella olisi ollut tulosta?
4. Tiedätkö, onko kuntanne/kaupunkinne alueella Suomen Luonnonsuojeluliiton tms. kansallisen järjestön paikallistoimintaa, paikallisia ympäristöjärjestöjä tai muuta ympäristötoimintaa? Ovatko kansalaisjärjestöt laajemmin arvioituna aktiivisia kuntanne/kaupunkinne alueella?
5. Ovatko kuntalaisaloitteet aktiivisesti käytettyjä kunnassanne/kaupungissanne? Ovatko ympäristöaktivistit tehneet niitä, ja jos ovat, niin millaisista aiheista?
6. Muistatteko, oliko vuoden 2021 kuntavaalien yhteydessä kunnassanne/kaupungissanne minkäänlaista ympäristöaktivismia? Jos oli, niin millaisiin asioihin sillä pyrittiin vaikuttamaan?
7. Ovatko ympäristöaktivistit esittäneet muutoksenhakuvaatimuksia kunnissanne tehdystä ympäristöpäätöksistä? Tiedätkö, ovatko nämä vaatimukset tuottaneet tulosta?
8. Lopuksi sana on vapaa: Jos en tullut kysyneeksi jotain, joka teidän kuntanne/kaupunkinne alueella liittyy oleellisesti aiheeseen, kuulisin asiasta mielelläni.

Liite 2. ELY-keskusten kysymykset.

1. Ovatko ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöt tai -liikkeet pyrkineet vaikuttamaan vesi- ja ympäristöluovapalvontaanne tai muuhun toimintaanne?
2. Jos vastaisitte kyllä, niin kuinka yleistä tämä toiminta nähdäksenne on ja millä keinoin vaikuttaminen
3. Ovatko vaikuttajat paikallistason pieniä järjestöjä, vai kansallisten järjestöjen, kuten Suomen Luonnonsuojeluliiton paikallisia toimijoita?
4. Onko teillä tiedossa, että ympäristöjärjestöt tai -liikkeet olisivat yrittäneet vaikuttaa suoraan toiminnanharjoittajiin? Jos on, niin miten tämä vaikuttaminen on ilmennyt?
5. Onko ELY:nne alueella mitään tapausta, johon järjestöt tai liikkeet ovat pyrkineet vaikuttamaan ja johon voisitte suositella minun tutustuvan syvemmin?
6. Vihreä siirtymä on tänä päivänä tärkeässä asemassa niin ELY:jen kuin AVI:enkin toiminnassa. Oletteko havainneet ympäristöjärjestöjen tai -liikkeiden minkäänlaista vaikuttamista tähän aihepiiriin liittyen? Jos olette, niin millaista?
7. Jos ELY:nne alueella on ollut havaittavissa ympäristöjärjestöjen tai -liikkeiden harjoittamaa vaikuttamista, niin miten määrittelisitte tämän vaikuttamisen roolin suhteessa päätöksentekoonne?
8. Ovatko työntekijänne aktiivisesti mukana erilaisissa ympäristöjärjestöissä ja muissa kansalaisyhteiskunnan toimijoissa, jotka tekevät työtä ympäristön eteen? Jos ovat, niin koetteko tämän vaikuttavan mitenkään päätöksentekoonne?
9. Sana on vapaa: Jos en tullut kysyneeksi jotain, jonka katsotte mielestänne oleelliseksi seikaksi ympäristöjärjestöjen ja -liikkeiden ELY:jen toimintaan liittyvän vaikuttamisen osalta, kuulen siitä mielelläni

Liite 3. Aluehallintovirastojen kysymykset.

1. Ovatko ympäristöjärjestöt tai -liikkeet pyrkineet vaikuttamaan vesi- ja ympäristöluvitukseenne tai muuhun toimintaanne?
2. Jos vastaisitte kyllä, niin kuinka yleistä tämä toiminta nähdäksenne on ja millä keinoin vaikuttaminen tapahtuu?
3. Ovatko vaikuttajat paikallistason pieniä järjestöjä, vai kansallisten järjestöjen, kuten Suomen Luonnonsuojeluliiton paikallisia toimijoita?
4. Onko teillä tiedossa, että ympäristöjärjestöt tai -liikkeet olisivat yrittäneet vaikuttaa suoraan toiminnanharjoittajiin? Jos on, niin miten tämä vaikuttaminen on ilmennyt?
5. Onko AVI:nne alueella mitään tapausta, johon järjestöt tai liikkeet ovat pyrkineet vaikuttamaan ja johon voisitte suositella minun tutustuvan syvemmin?
6. Vihreä siirtymä on tänä päivänä tärkeässä asemassa niin ELY:jen kuin AVI:enkin toiminnassa. Oletteko havainneet ympäristöjärjestöjen tai -liikkeiden minkäänlaista vaikuttamista tähän aihepiiriin liittyen? Jos olette, niin millaista?
7. Jos AVI:nne alueella on ollut havaittavissa ympäristöjärjestöjen tai -liikkeiden harjoittamaa vaikuttamista, niin miten määrittelisitte tämän vaikuttamisen roolin suhteessa päätöksentekoonne?
8. Sana on vapaa: Jos en tullut kysyneeksi jotain, jonka katsotte mielestänne oleelliseksi seikaksi ympäristöjärjestöjen ja -liikkeiden AVI:en toimintaan liittyvän vaikuttamisen osalta, kuulen siitä mielelläni.

Liite 4. Viranomaisen A:n haastattelu 28.12.2022.

1. Millaisissa asioissa ja miten paljon ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöt ovat tyypillisesti yhteydessä ELY-keskukseen niissä asioissa, joita hoidatte ELY-keskuksessa?
2. Millaiseksi kuvailisitte järjestöjen oikeudellisen osaamisen niissä asioissa, joissa olette järjestöjen kanssa tekemisissä?
3. Millaiseksi kuvailisitte järjestöjen substanssiosaamisen niissä asioissa, joissa olette järjestöjen kanssa tekemisissä?
4. Millainen asema ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöillä on niiden asioiden hoidossa, joista vastaatte ELY:ssä?
5. Sain tiedon, että olet mukana paikallistason järjestön hallituksessa. Miten koet tämän vaikuttavan työhösi?
6. Mitä hyötyä/haittaa järjestöjen toiminnasta on ELY:n asioiden hoidossa?
7. Olisiko ELY:llä mahdollisuutta tai tarvetta lisätä yhteistyötään paikallistason ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöjen kanssa? Tulisiko yhteistyötä jostain syystä vähentää? Miksi?
8. Jos tunnette jossain toisessa ELY:ssä henkilön, joka olisi sopiva vastaamaan kysymyksiini, otan vinkkejä vastaan.
9. Sana on vapaa: jos mieleenne tulee jotain muuta, kuulen mielelläni.

Liite 5. Viranomaisen B:n kysymykset 27.2.2023.

1. Ovatko ympäristöjärjestöt tai -liikkeet pyrkineet vaikuttamaan vesi- ja ympäristöluvitukseenne tai muuhun toimintaanne?
2. Jos vastaisitte kyllä, niin kuinka yleistä tämä toiminta nähdäksenne on ja millä keinoin vaikuttaminen tapahtuu?
3. Ovatko vaikuttajat paikallistason pieniä järjestöjä, vai kansallisten järjestöjen, kuten Suomen Luonnonsuojeluliiton paikallisia toimijoita?
4. Onko teillä tiedossa, että ympäristöjärjestöt tai -liikkeet olisivat yrittäneet vaikuttaa suoraan toiminnanharjoittajiin? Jos on, niin miten tämä vaikuttaminen on ilmennyt?
5. Onko AVI:nne alueella mitään tapausta, johon järjestöt tai liikkeet ovat pyrkineet vaikuttamaan ja johon voisitte suositella minun tutustuvan syvemmin?
6. Vihreä siirtymä on tänä päivänä tärkeässä asemassa niin ELY:jen kuin AVI:enkin toiminnassa. Oletteko havainneet ympäristöjärjestöjen tai -liikkeiden minkäänlaista vaikuttamista tähän aihepiiriin liittyen? Jos olette, niin millaista?
7. Jos AVI:nne alueella on ollut havaittavissa ympäristöjärjestöjen tai -liikkeiden harjoittamaa vaikuttamista, niin miten määrittelisitte tämän vaikuttamisen roolin suhteessa päätöksentekoonne?
8. Sana on vapaa: Jos en tullut kysyneeksi jotain, jonka katsotte mielestänne oleelliseksi seikaksi ympäristöjärjestöjen ja -liikkeiden AVI:en toimintaan liittyvän vaikuttamisen osalta, kuulen siitä mielelläni.