



Maa- ja metsätalous-
ministeriö

LASSE PELTONEN & MATIAS SIVONEN

Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen

HAASTEET JA KEHITTÄMISTARPEET

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2022:18

Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen

Haasteet ja kehittämistarpeet

Lasse Peltonen & Matias Sivonen

Maa- ja metsätalousministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Maa- ja metsätalousministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-366-743-3

ISSN pdf: 1797-397X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen Haasteet ja kehittämistarpeet

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2022:18

Julkaisija Maa- ja metsätalousministeriö

Tekijä/t Lasse Peltonen & Matias Sivonen, Itä-Suomen yliopisto

Kieli suomi

Sivumäärä 124

Tiivistelmä

Työskentely norpan suojeluun liittyvissä ministeriöiden työryhmissä on kohdannut konfliktoitumiseen ja vastakkainasetteluihin liittyviä ongelmia kerta toisensa jälkeen. Luonnonsuojelulain nojalla saimaannorpan suojelu on ympäristöministeriön vastuulla, mutta kalastuksen rajoittaminen kuuluu maa- ja metsätalousministeriön toimialaan.

Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen (KASSY) -hankkeessa tarkasteltiin yhteensovittamisen haasteita ja kehittämistarpeita. Aineistona hyödynnettiin asiakirjoja, työryhmien jäsenille lähetetyn kyselyn tuloksia sekä avainhenkilöiden haastatteluja.

Hankkeen tulokset osoittavat, että saimaannorpan suojeluun ja kalastusasetuksiin liittyvät työryhmät eivät toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Ryhmien toiminnassa pyritään periaatteessa erilaisten tavoitteiden yhteensovittamiseen, mutta niiden kokonaisarkkitehtuuri ja rakenne sekä käytännön toimintatavat ja asenteet eivät mahdollista tehokasta ongelmanratkaisua. Luottamuspuola sidosryhmien välillä vaikeuttaa yhteistyötä.

Nyt, kun norpan suojelun välitavoitteena ollut 400 yksilön kanta 2025 mennessä on saavutettu etuajassa, olisi ajankohtaista tarkastella paitsi tavoitteenasettelua, koko suojelustrategian kokonaisuutta ja sen arkkitehtuuria uudessa valossa – ja kehittää käytännöllisiä toimintamalleja konfliktinratkaisun ja yhteensovittamisen tueksi.

Raportti sisältää joukon suosituksia sekä haastatteluista nousseita kehittämissuhteita. Hankkeen näkökulma ja aineistot liittyvät tutkimuksen myös osaksi laajempaa keskustelua luonnonvaraisiin eläinlajeihin liittyvien konfliktien hallinnasta sekä monenvälisen työryhmämallien käytännöistä.

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta maa- ja metsätalousministeriön näkemystä.

Asiasanat saimaannorppa, kalastus, luonnonsuojelu, konfliktit, konfliktinratkaisu, yhteensovittaminen

ISBN PDF 978-952-366-743-3

ISSN PDF 1797-397X

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-743-3>

Samordning av fisket och skyddet av saimenvikaren Utmaningar och utvecklingsbehov

Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2022:18

Utgivare Jord- och skogsbruksministeriet

Författare Lasse Peltonen & Matias Sivonen, Östra Finlands universitet

Språk finska

Sidantal

124

Referat

Arbetet med skyddet av saimenvikaren i ministeriernas arbetsgrupper med anknytning till skyddet har upprepade gånger stött på olika konflikter och konfrontationer. Enligt naturvårdslagen hör skyddet av saimenvikaren till miljöministeriets ansvar, men regleringen av fisket hör till jord- och skogsbruksministeriet.

Projektet för att samordna fisket och skyddet av saimenvikaren (KASSY) undersökte utmaningarna och utvecklingsbehoven med samordningen. Som material använder man sig av dokument, resultaten från en enkät som skickats till medlemmarna i arbetsgrupperna samt intervjuer med nyckelpersoner.

Resultaten visar att arbetsgrupperna som arbetar med skyddet av saimenvikaren och fiskeförordningar fungerar inte på bästa möjliga sätt. I princip försöker man arbeta för att samordna olika mål, men gruppernas helhetsarkitektur och struktur, likaså de praktiska verksamhetsätten och attityderna tillåter inte effektiv problemlösning. Bristande förtroende mellan olika intressegrupper försvårar samarbetet.

Nu när målsättningen för skyddet av vikaren står vid ett slags vägskaal skulle det vara lägligt att inte bara se på målsättningen, utan på hela skyddsstrategin och dess arkitektur i ett nytt ljus – och att utveckla praktiska tillvägagångssätt som stöd för konfliktlösningen och samordningen.

Rapporten innehåller ett antal rekommendationer samt utvecklingsförslag som kommit till ytan under intervjuerna. Projektperspektivet gör forskningen till en del av den bredare diskussionen om konfliktantering i anslutning till vilda djur och praxisen för multilaterala arbetsgruppsmodeller.

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis jord- och skogsbruksministeriets ståndpunkt.

Nyckelord saimenvikare, fiske, naturvård, konflikter, konfliktlösning, samordning

ISBN PDF 978-952-366-743-3

ISSN PDF

1797-397X

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-743-3>

Reconciling Fisheries and the Conservation of the Saimaa Ringed Seal Challenges and development needs

Publications of the Ministry of Agriculture and Forestry 2022:18

Publisher Ministry of Agriculture and Forestry

Author(s) Lasse Peltonen & Matias Sivonen, University of Eastern Finland

Language Finnish

Pages

124

Abstract

Ministerial, multilateral stakeholder groups related to the protection of the ringed seal have repeatedly encountered conflicts and confrontation. The Nature Conservation Act places the protection of the Saimaa ringed seal under the responsibility of the Ministry of the Environment, but regulations on fishing are under the mandate of the Ministry of Agriculture and Forestry.

The Reconciling Fisheries and the Conservation of the Saimaa Ringed Seal (KASSY) project studied the challenges and needs of integrating conservation and fisheries. The main data consisted of a survey sent to the members of the working groups and interviews with key personnel.

The results show that the working groups on the conservation of the Saimaa ringed seal and fisheries regulation are not functioning in the best possible way. The groups are supposed to reconcile different goals, but their architecture and structure, as well as practical practices and attitudes, do not allow for effective problem solving. Lack of trust between different stakeholders makes cooperation difficult.

Now that the population target of 400 seals by 2025 has already been met, it would be timely to revise the goal setting, the whole protection strategy and its architecture in a new light - and to develop practical approaches to support constructive, consensual problem solving.

The report contains a number of recommendations as well as practical development suggestions from the interviews. The project perspective and materials also integrate the research into the wider debate on wildlife conflict management and the functioning of multilateral working groups.

The producers of information are responsible for the content of the publication. The content of the text does not necessarily represent the views of the Ministry of Agriculture and Forestry.

Keywords Saimaa ringed seal, fisheries, nature conservation, conflicts, conflict resolution, collaboration

ISBN PDF 978-952-366-743-3

ISSN PDF

1797-397X

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-743-3>

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Konfliktit, neuvottelu ja intressien yhteensovittaminen.....	9
1.1.1	Konfliktinratkaisun vaiheistettu malli kehittämisen apuna	12
1.1.2	Mitä yhteensovittamisella tarkoitetaan?.....	14
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusaineisto.....	16
2	Kalastus ja saimaannorpan suojele – suojelutoimet ja työryhmät järjestäytyvät...	19
2.1	Suojelutoimien ja työryhmien kehitysvaiheita.....	19
2.2	Ministeriöiden työryhmät osana kalastuksen ja norpan suojelele yhteensovittamista	23
3	Kalastuksen ja saimaannorpan suojelele yhteensovittamisen haasteet työryhmien jäsenille suunnatun kyselyn pohjalta	26
3.1	Keskeisimmät kiistakysymykset ja intressien yhteensovittamisen nykytila	26
3.2	Prosessit	28
3.2.1	Työryhmäprosessit	28
3.2.2	Johtaminen.....	38
3.2.3	Tieto.....	41
3.2.4	Oma toiminta työryhmässä	44
3.3	Suhteet.....	48
3.3.1	Jäsenten suhteet omaan taustaryhmään	48
3.3.2	Jäsenten väliset suhteet.....	49
3.3.3	Ministeriöiden väliset suhteet ja yhteistyö	52
4	Kalastuksen ja saimaannorpan suojelele yhteensovittamisen haasteet työryhmien jäsenten haastattelujen pohjalta	53
4.1	Keskeisimmät kiistakysymykset ja intressien yhteensovittamisen nykytila	53
4.1.1	Ehdottomat ja etukäteen lukkoon lyödyt näkökannat	57
4.2	Prosessit	60
4.2.1	Vaikutusmahdollisuudet	60
4.2.2	Päätösten ja esitysten haastaminen	61
4.2.3	Tiedolliset kysymykset.....	63
4.2.4	Vaikutusten arviointi.....	67
4.2.5	Viestintä ja ennenaikaiset kannanotot	70
4.2.6	Kalastuksen heterogeenisuus.....	72
4.2.7	Johtaminen.....	72
4.2.8	Työryhmien pelisäännöt ja menettelytavat.....	74

4.3	Osapuolten väliset suhteet	76
4.3.1	Jäsenten rooli ja suhteet omaan taustaorganisaatioon	76
4.3.2	Työryhmien väliset suhteet ja roolit	79
4.3.3	Valtioneuvoston ja ministeriöiden jännitteet	84
4.4	Kehittämisehdotukset haastatteluista	86
5	Kalastuksen ja norpan suojelun yhteensovittamisen kehittämistarpeet	91
5.1	Luottamuspuola ja sen paikkaaminen	91
5.2	Tiedolliset ristiriidat ja tietopohjan kehittäminen	94
5.3	Tavoitteiden kirkastaminen	95
5.4	Vastakkaisista vaatimuksista intressien yhteensovittamiseen	97
5.5	Konfliktinratkaisun ja konsensuspohjaisen päätöksenteon hyödyntäminen.....	98
6	Johtopäätökset	102
7	Suosituks	105
	Lähteet	107
	Liitteet	109
	Liite 1. Tuoreimman kalastusrajoitusasetusluonnoksen lausunnonantajat.....	109
	Liite 2. Tutkimuksessa haastatellut henkilöt	110
	Liite 3. Haastattelurunko.....	111
	Liite 4. Työseminaarin havainnot.....	113
	Liite 5. Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen (KASSY)-hankkeen policy brief, joulukuu 2022	117

1 Johdanto

Saimaannorppa on ollut 1970-luvulta alkaen suomalaisen luonnonsuojelun symboli. Sen kanta kutistui kuitenkin vielä 1980-luvulla alimmillaan alle 150 yksilöön. Vuosituhannen vaiheeseen tullessa ja sen jälkeen suojelutoimet alkoivat kuitenkin vaikuttaa ja vuonna 2019 saavutettiin 400 norpan välitavoite viisi vuotta etuajassa. Norppakantaa uhkaavat useat tekijät, mutta erääksi keskeisimmistä suojelutoimenpiteistä on muodostunut kalastuksen – erityisesti verkkokalastuksen – rajoittaminen. Suojelun tehostaminen on edellyttänyt kalastuksen erityistä sääntelyä ja rajoittamista, mikä on synnyttänyt jännitteitä tiukemman ja lievemman suojelun kannattajien välille. Kiistat norpan suojeluun liittyen ovat välillä kärjistyneet vastakkainasetteluiksi, jotka ovat kestäneet jo pitkään.

Saimaannorppalle on laadittu vuodesta 2011 saakka suojelustrategia ja Saimaan kalastusta on säännelty norpan suojelun turvaamiseksi 5-vuotisilla asetuksilla. Lisäksi suojelua on edistetty vapaaehtoisilla sopimuksilla kalavedenomistajien kanssa, norppaturvallisilla pyydyksillä, tiedottamisella ja talkootoiminnalla esim. norppien talvipesiä kolaamalla. Luonnonsuojelulaki liittää saimaannorpan suojelun ympäristöministeriön vastuulle, mutta kalastuksen rajoittaminen taas kohdistuu maa- ja metsätalousministeriön alaan. Molemmat ministeriöt lähestyvät norpan suojelua työryhmien ja viisivuotisten strategisten ja lainsäädännöllisten keinojen avulla.

Työskentely norpan suojeluun liittyvissä työryhmissä on kohdannut konfliktoitumiseen ja vastakkainasetteluihin liittyviä ongelmia kerta toisensa jälkeen. Viimeisin asetusluonnos kalastusrajoituksista laadittiin vuoden 2020 aikana. Uuden asetuksen oli tarkoitus tulla voimaan 14.4.2021, mutta sen voimaantulo viivästyi aiheeseen liittyvien erimielisyyksien takia. Erimielisyyden aiheena on mm. kalastuskiellon pituus ja erityisesti sen ulottaminen heinäkuulle. Myös ympäristöministeriön suojelustrategiaa valmisteleavassa työryhmässä on esiintynyt erimielisyyksiä, joiden on nähty jarruttavan ryhmätoiminnan tehokkuutta. Suojelustrategian ryhmässä on ollut haasteita löytää yhteisymmärrystä etenkin saimaannorppakannan kasvuprosentista, joka liittää työryhmät ja kiistanaiheet osaksi laajempaa kalastuksen ja norpan suojelun konfliktista yhteensovittamisen kenttää.

Tässä raportissa tarkastellaan kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisen haasteita ja kehittämistarpeita. Aineistona hyödynnetään asiakirjoja, työryhmien jäsenille lähetetyn kyselyn tuloksia sekä avainhenkilöiden haastatteluja.

Tutkimushankkeen näkökulma ja aineistot liittyvät tutkimuksen myös osaksi laajempaa keskustelua luonnonvaraisiin eläinlajeihin liittyvien konfliktien hallinnasta, monenvälisten työryhmämallien käytännöistä sekä lainsäädännön ja strategisten tavoitteiden valmistelun prosesseista.

Hankkeen toteutuksesta ovat vastanneet professori Lasse Peltonen ja projektitutkija Matias Sivonen Itä-Suomen yliopistosta. Työtä on ohjannut ohjausryhmä, johon ovat kuuluneet Minttu Jaakkola (Nesslingin säätiö), Taru Peltola (Itä-Suomen yliopisto ja Suomen ympäristökeskus), Outi Ratamäki (Itä-Suomen yliopisto) ja Pekka Salmi (Luonnonvarakeskus). Hanke on toteutettu maa- ja metsätalousministeriön rahoituksella. Ministeriön yhteyshenkilöinä ovat toimineet Eija Kirjavainen ja Roni Selén.

Lisäksi taustatyötä sekä Lasse Peltosen osuutta hankkeessa on rahoitettu myös STN CORE -hankkeen rahoituksella.¹

1.1 Konfliktit, neuvottelu ja intressien yhteensovittaminen

Tässä raportissa hyödynnetään konfliktitutkimuksen, neuvottelumenetelmien ja intressien yhteensovittamisen näkökulmia kalastuksen ja norpan suojelun konfliktin kartoituksessa ja konfliktien käsittelyn kehittämisessä.

Konflikteja määrittävät 1) osapuolten eriävät ja ristiriitaiset tavoitteet, 2) näiden tavoitteiden/etujen tiedostaminen/määrittelemineen vastakkaisiksi ja niiden aiheuttama turhautuminen, 3) negatiivisten tai vihamielisten asenteiden kehittyminen vastapuolta kohtaan sekä 4) tietoiset toimet, joilla ilmaistaan konfliktia ja tehdään se näkyväksi, kuten esim. vihamielisyyden ilmaukset tai oikeustoimet - äärimmillään jopa väkivalta. (esim. Galtung 2000)

Konflikteissa esiintyy yhteensopimattomia toimintoja, kuten tavoitteita, vaatimuksia, uskomuksia, arvoja, toiveita, tekoja, tunteita ja suunnitelmia. Konfliktitilanteissa yhden osapuolen toiminnot estävät, häiritsevät tai vahingoittavat toisen/toisten osapuolten toimintojen toteutumista. (Deutsch 1973.) Yhden osapuolen toiselle aiheuttama haitta ja siitä seuraava turhautuminen ei kuitenkaan sellaisenaan ole konflikti, ellei se johda näkyviin tekoihin, joilla vastapuolta vastustetaan ja haastetaan. Ristiriitaiset edut tai tavoitteet voivat olla näkymättömiä ("latentteja") pitkäänkin, varsinkin jos ja kun osapuolet eivät aktiivisesti tee niistä näkyviä.

¹ Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa (CORE) 2017–2022. Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoituspäätös 313013. Ks. www.collaboration.fi

Ympäristökonflikteille on ominaista, että osapuolten vaatimukset ja risteävät tavoitteet liittyvät eri tavoin ympäristöön ja ympäristöä muuttavien hankkeiden tai luonnonvarojen käytön vaikutuksiin. Luonnonsuojeluun liittyvät konfliktit ovat yksi ympäristökonfliktien 'alalaji'. Suojelukonflikteja syntyy, kun joku tappaa eläimiä tai tuhoaa elinympäristöjä, joita toiset haluaisivat suojella – tai kun lajien ja elinympäristöjen suojelu uhkaa ihmisten elinkeinoja tai hyvinvointia. Konfliktit voivat myös heijastella syvempiä jännitteitä osapuolten tarpeiden, prioriteettien, arvojen ja maailmankatsomusten välillä. (Redpath ym. 2015.) Maddenin ja McQuinnin (2014) mukaan konfliktien näkyvät piirteet ja julkiset kiistojen aiheet kiinnittyvät usein vähemmän näkyviin, mutkikkaampiin sosiaalisiin konflikteihin ihmisten ja ihmisryhmien välillä. Konfliktien käsittelyn ongelmana on ollut, että vuorovaikutuksen ja sidosryhmien osallistumisen menetelmät eivät tyypillisesti tunnista tai käsittele suojelukysymysten taustalla olevia jännitteitä – eivätkä ne johdonmukaisesti luo tarvittavia olosuhteita konfliktin juurisyiden muuttamiselle.

Konflikteihin liittyy aktiivisen vastustamisen ulottuvuus; toimijat käyttävät erilaisia keinoja toisiaan vastaan, esimerkiksi suojelun edistämiseksi tai sen estämiseksi. Kyse on siis kiistoista tunnistettavien osapuolten välillä, ei vain näkemyseroista tai julkisesta väittelystä (Redpath ym. 2013). Osapuolten toisiaan vastaan suuntaamat teot tekevät konfliktin näkyväksi myös ulkopuolisille, ja ovat osa konfliktin kärjistymistä eli ns. "eskaloitumista" (ks. Esim. Glasl 1982). Erilaiset julkiset kannanotot, protestit, valitukset ja oikeustoimet ovat tyypillisiä kärjistymisen merkkejä. Näitä on voinut edeltää aiempia, maltillisempia kannanottoja tai kirjelmiä, joilla on yritetty vaikuttaa tilanteeseen. Konfliktin kärjistymiseen liittyviä ilmiöitä ovat mm. panosten ja kustannusten kasvaminen, syvenevä epäluottamus, uusien kiistanaiheiden ilmaantuminen entisten jatkoksi ja koveneva 'nokittelu'. Yhden osapuolen loukkaukset ja syytökset voivat johtaa toisen osapuolen vastatoimiin, jolloin syntyy konfliktin kierre, jossa huomio siirtyy kiistanalaisista asioista vastapuolen tahalliseen häiritsemiseen tai jopa vahingoittamiseen. Näin konfliktista, jossa 'asiat riitelevät' voi kehkeytyä osapuolten välinen ns. tuhoisa konflikti (Deutsch 1973).

Konfliktitilanteiden kehitystä parempaan tai huonompaan voidaan jäsentää Greg Daniels & Steve Walkerin (2001) kehittämän konfliktitilanteiden "edistymisen kolmiomallin" (Progress triangle) avulla. Mallissa konfliktien nähdään syntyvän ja muuttuvan kolmella ulottuvuudella: 1) konfliktin asiakysymysten; 2) osapuolten välisten suhteiden sekä 3) päätöksenteon ja suunnittelun prosessien osalta (Daniels & Walker 2001).

1. **Asiakysymykset.** Asiakysymyksiin sisältävät kiistanalaiset aiheet, jotka ovat valtakamppailun tai neuvottelujen kohteena. Ne ovat konfliktien osapuolille tuttuja ja konkreettisia kysymyksiä, jotka voivat liittyä esimerkiksi luonnonsuojelun tavoitteisiin ja keinoihin, mutta myös symbolisia kysymyksiä, kuten menneiden vääryyksien tunnustaminen. Ratkaistavien kysymysten monimutkaisuus, tietotarpeet ja niihin liittyvä liikkumavara ovat

tärkeitä asiakysymysten piirteitä. Tiedolliset kysymykset ovat ympäristökiistoissa olennaisia, koska niihin liittyy paljon ympäristön muutokseen, toimenpiteiden vaikutuksiin ja tietopohjan epävarmuuksiin liittyviä tekijöitä ja kamppailua tiedosta ja asiantuntemuksesta. Osin ne kytkeytyvät prosesseihin, kuten vaikutusten arvioinnin ja seurantojen menettelyihin.

2. **Osapuolet ja niiden väliset suhteet.** Konfliktien pitkäjänteisen ratkaisun mahdollisuudet riippuvat usein konfliktin osapuolten välisten suhteiden laadusta. Osapuolten ja näiden välisten suhteiden ja niiden muutoksen ymmärtäminen on tärkeä kohta konfliktitilanteen tarkastelussa. Suhteiden ulottuvuus sisältää osapuolten välisen, jaetun historian. Se sisältää myös 'aineettomia', mutta konfliktin kannalta olennaisia tekijöitä kuten osapuolten välinen luottamus, kunnioitus ja hyväksyttävyyttä tai legitimitettiä.
3. **Prosessi(t).** Prosessiulottuvuuteen sisältyy tekijöitä, jotka vaikuttavat konfliktien hallintaan ja päätöksentekoon. Se sisältää myös osapuolten välistä vuorovaikutusta määrittelevät menettelytavat ja säännöt, joihin eri osapuolet tukeutuvat pyrkimyksissään päästä konfliktitilanteesta eteenpäin. Konfliktin mielekkään ratkaisun kannalta olennaista on se, millaisina eri osapuolet kokevat käytössä olevat menettelytavat ja miten soveliaina ja reiluinä niitä pidetään.

Kuvio 1. Konfliktitilanteiden kehityksen kolme ulottuvuutta.



Näiden kolmen ulottuvuuden tarkastelu auttaa jäsentämään, millaisia vaikuttavia tekijöitä kiistoissa esiintyy ja arvioimaan millaisia mahdollisuuksia konfliktitilanteessa on löytää

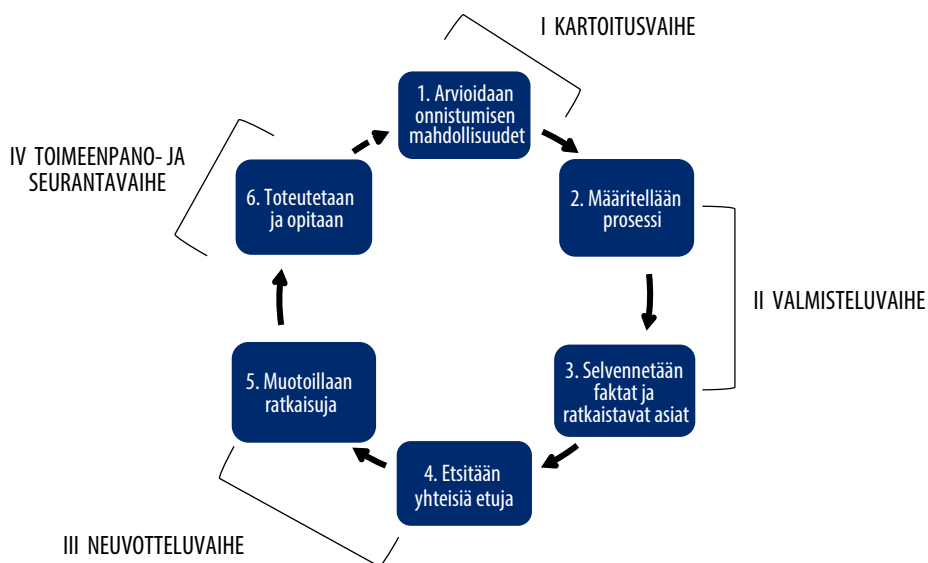
ratkaisukeinoja. Malli auttaa ymmärtämään yhtäältä sitä, millaisia yhteistoiminnan ja neuvottelun mahdollisuuksia nykytilanteeseen sisältyy, ja toisaalta millaisia muutoksia tarvitaan, jotta yhteisten ratkaisujen etsimiselle olisi mielekkäitä edellytyksiä. Tätä mallia on hyödynnetty tutkimuksen aineistonkeruussa sekä kysely- ja haastatteluaineistojen raportoinnin jäsenyyksensä.

1.1.1 Konfliktinratkaisun vaiheistettu malli kehittämisen apuna

Norpan suojeluun liittyvien kiistan ulottuvuuksien ohella tarvitaan tapoja ymmärtää prosesseja ja menettelytapoja, joita norpan suojeluun ja kalastuksen sääntelyyn liittyy. Prosesseja voidaan verrata monenvälisen konfliktinratkaisun malleihin ja näin tunnistaa sellaisia vaiheita, menetelmiä ja taitoja, joita konfliktinratkaisun prosesseissa on käytetty - ja joita työryhmien toiminnasta saattaa puuttua.

Ympäristösovittelun toimintamalleja on kehitetty erityisesti yhdysvaltalaisen neuvottelevan konfliktinratkaisun ja erityisesti julkisluonteisissa kiistoissa käytettyyn konsensuksen rakentamisen prosesseissa (Peltonen & Kangasoja 2022). Kyse on vaiheistetuista prosesseista, joissa osapuolten neuvottelua avustaa puolueeton fasilitaattori. Tällaisessa monenvälisessä julkisluonteisiin kiistoihin soveltuvassa menettelyssä voidaan erotella seuraavat vaiheet: 1) Lähtötilanteen/ konfliktitilanteen kartoitus; 2) neuvottelua edeltävä valmisteluvaihe; 3) varsinainen neuvotteluvaihe sekä 4) ratkaisujen toimeenpanon ja seurannan vaihe. (ks. Kuvio 2)

Kuvio 2. Ympäristösovitteluprosessin päävaiheet (Peltonen & Kangasoja 2022).



Puolueettoman kartoittajan tekemiin haastatteluihin ja muuhun tilanteen dokumentaatioon perustuvan *konfliktikartoituksen* tarkoituksena on selvittää konfliktin historiaa, tunnistaa sen osapuolet ja keskeiset asiakysymykset sekä arvioida tilanteen edellytyksiä neuvotteluprosessin käynnistämiseksi. Prosessin valmistelu voidaan käynnistää vasta, jos edellytykset – kuten mielekäs päätöksentekotilanne, oikeudelliset reunaehdot, osapuolten valmius ja vapaaehtoinen sitoutuminen sekä prosessin vaatima aika ja resurssit ovat olemassa. Kartoitus voi päättyä myös siihen, että sovitteluprosessin käynnistämiseksi ei ole edellytyksiä – tai siinä voidaan todeta muunlaisen prosessin tarve kyseiseen ongelmatilanteeseen. Kartoituksen toteutus edellyttää osapuolten osallistumista esimerkiksi haastatteluihin, mutta se ei sido näitä sovitteluprosessiin. (Peltonen & Kangasoja 2009.)

Neuvotteluja edeltävään valmisteluvaiheeseen kuuluvat osapuolten kokoon kutsuminen, osapuolten edustajien nimeäminen, prosessin tavoitteiden, päätöksenteko- ja pelisääntöjen määrittely, sekä prosessin esityslistan ja aikataulun alustava suunnittelu. Sovitteluprosessin mandaatti kytkeytyy kokoonkutsujan rooliin; periaatteena on, että prosessin kokoonkutsuja, esimerkiksi ministeri tai kaupunginjohtaja linkittää statukseltaan epävirallisen sovitteluprosessin viralliseen päätöksentekoon. Lisäksi valmisteluvaiheeseen kuuluu neuvotteluprosessin vaatiman tietopohjan yhteinen rakentaminen.

Monimutkaisissa tapauksissa tietopohjan rakentaminen voi vaatia oman prosessinsa. Sovitteluprosessien yhteydessä on saatu hyviä kokemuksia yhteistoiminnallisesta tiedon tuotannosta ns. "joint fact finding" -prosesseissa, joissa asiantuntijat ja keskeiset sidosryhmätahot joko tuottavat tietoa yhdessä tai sopivat siitä, miten tietoa pitäisi tuottaa niin, että kaikki osapuolet kokevat sen relevantiksi käsillä olevan päätöksentekotilanteen kannalta (Adler 2017, Adler & Birkhoff 2002). Tavoitteena on saada eri alojen asiantuntijat ja sidosryhmätahot rakentamaan tietopohjaa yhdessä sen sijaan, että nämä puhuisivat toistensa ohi ja kiistelisivät julkisuudessa faktojen ja asiantuntijoiden paremmuudesta. Joint fact finding prosessit ovat fasilitoituja ryhmäprosesseja, jotka noudattavat seuraavia periaatteita: 1) Tietoa ei käytetä strategisena välineenä vastapuolen päihittämiseen, vaan osapuolet tuovat omat tietonsa yhteiseen pöytään ja tietopohjaa rakennetaan yhdessä; 2) Tietoa ei käsitellä vain kirjallisessa muodossa, vaan kasvokkaisessa vuorovaikutuksessa, johon osallistuvat asiantuntijat, päätöksentekijät ja muut osalliset; 3) Fasilitaattori tai sovittelija avustaa prosessia; 3) Erityistä huomiota kiinnitetään tutkimustiedon "kääntämiseen" helposti omaksuttavaan muotoon; 4) Samalla kartoitetaan tutkimustiedon vakiintuneita yhteisymmärryksen alueita, erimielisyyksiä ja epävarmuuksia.

Varsinaiseen neuvotteluvaiheeseen sisältyvät puolueettoman sovittelijan avustamat neuvottelut osapuolten välillä. Neuvottelut rakennetaan intressipohjaisen neuvotteluteorian pohjalta niin, että eri osapuolten tarpeiden tunnistaminen erotetaan omaksi vaiheekseen ennen ratkaisuvaihtoehtojen kehittelyä ja erilaisten ratkaisujen 'paketointia'. Ratkaisujen määrittelyssä kiinnitetään huomiota niiden toimeenpanoon, ja ne voidaan

muotoilla tilanteesta riippuen yhteiseen sopimuksen, sitoumuksen tai suunnitelman, esimerkiksi strategiseen toimenpideohjelman muotoon. Prosessin lopuksi sovitaan yhteisestä seurantatilaisuudesta.

Vaikka kyseinen toimintamalli on kehitetty konfliktinratkaisun tarpeisiin kaukana Suomesta, se voi olla hyödyllinen työkalu kehitettäessä esimerkiksi sidosryhmien yhteistyötä ja työryhmien toimintaa niin, että niissä olisi paremmat edellytykset rakentavaan, aidosti yhteiseen ongelmanratkaisuun.

1.1.2 Mitä yhteensovittamisella tarkoitetaan?

KASSY-hankkeen ja tämän raportin tarkoituksena on ollut palvella kalastuksen ja norpan suojelun yhteensovittamista. Mutta mitä yhteensovittaminen oikeastaan tarkoittaa – mitä sovitaan yhteen ja miten yhteensovittaminen käytännössä tapahtuu?

Yhteensovittamisesta puhutaan tyypillisesti kahden tai useamman eriävän, mutta toisiinsa kytkeytyvän tavoitteen samanaikaisen toteuttamisen mielessä. Esimerkiksi alueiden käytön suunnittelussa ja kaavoituksessa sovitaan yhteen turvallisuuden, terveellisyden, ympäristönsuojelun ja elinkeinojen kehittämisen tavoitteita. Yhteensovittamisen taustalla on oletus siitä, että yhteensovitettavat tavoitteet eivät tee toisiaan kokonaan mahdottomiksi. Kyse ei siis voi olla nollasummapelistä, jossa tavoitteen A edistäminen kumoaisi täysin yritykset edistää toista tavoitetta B – ja päinvastoin tavoitteen B edistäminen tekisi tyhjäksi A:n edistämisen. Vastakkaisten tavoitteiden nollasummapelin sijaan yhteensovittamisen kannalta voikin olla mielekkäämpää puhua *risteävistä* tavoitteista, jotka vaikuttavat toistensa toteutumiseen joiltakin osin.

Usein yhteensovittaminen tukeutuu erilaisten tietoaaineistojen käyttöön ja yhdistämiseen. Esimerkiksi tiedot saimaannorpan levinneisyydestä ja kuuttien verkkokuolemista ovat olennaisia verkkokalastuksen rajoitusten kohdentamiseksi. Tavoitteiden ja tietopohjan ohella myös erilaisia menettelyitä voidaan sovittaa yhteen – esimerkiksi erilaisten lupamennettelyiden yhteensovittamista osaksi samaa prosessia.² Tehtävä on toimivaltaisen viranomaisen tekemää koordinointia, jonka tavoitteena on yhdistää erilaiset menettelyt toisiinsa ja näin jouduttaa lupaprosesseja.

Tavoitteiden, tietojen ja menettelyiden yhteensovittaminen on mahdollista nähdä yksittäisen vastuullisen organisaation tehtävänä. Toimivaltainen viranomainen sovittaa yhteen

² Menettelyiden yhteensovittamista sääntelee Laki eräiden ympäristöllisten menettelyiden yhteensovittamisesta (764/2019). <https://ym.fi/yhteensovittaminen>

erilaisia menettelyitä lupaharkinnassa tai kunta voi sovittaa yhteen erilaisia tavoitteita kaa-voituksen keinoin. Jos päätösvalta on organisaation omissa käsissä, se ei välttämättä tarvitse muita toimijoita tavoitteiden yhteensovittamiseen. Toisaalta ympäristöpäätöksente-
koon liittyy aina erilaisia näkökulmia, ja eri sidosryhmät edustavat tarpeita ja tavoitteita, joita yhteensovittamisen ajatellaan palvelevan. Erilaiset osallistumis- ja kuulemismenette-
lyt avaavat yhteensovittamisen prosesseja osallisten näkemyksille.

Monenvälisten työryhmien toiminnassa yhteensovittamista on mielekästä tarkastella yhteistyön ja vuorovaikutuksen, neuvottelun näkökulmasta. Yhteensovittaminen tapahtuu – jos on tapahtuakseen – toimijoiden yhteistyössä eikä minkään yhden toimijan omassa harkinnassa tai päätöksenteossa. Esimerkiksi MMM:n saimaannorppa ja kalastus -työryh-
män tehtäväksi oli asetettu norpan suojelun ja kalastuksen yhteensovittaminen niin, että nämä tavoitteet tulisivat osaksi kalastusasetuksen säännöksissä. Muodollinen valta kalas-
tusasetuksen päätöksenteossa on ministeriöllä, mutta työryhmän asiallisena tehtävänä oli tavoitteiden asiallinen yhteensovittaminen päätöksen valmistelussa. Monenvälisessä kon-
tektissa ratkaisuhakuinen yhteensovittaminen edellyttää eri toimijoiden välistä vuorovai-
kutusta. Vuorovaikutuksen lähtökohdat ja laatu vaikuttavat siihen, millaiset edellytykset yhteensovittamiselle rakentuu.

Tässä raportissa hyödynnetään intressipohjaisen neuvotteluteorian lähtökohtia yhteen-
sovittamisen avaimena. Roger Fisherin ym. (2011) kiteyttämän intressipohjaisen neuvot-
teluteorian sovelluksia hyödynnetään laajasti konfliktinratkaisun ja yhteistoiminnallis-
ten menetelmien peruseriaatteena.³ Teorian mukaan osapuolilla on tarpeita ja tavoit-
teita – eli intressejä – joiden integroiminen eli yhteensovittaminen on hyvän neuvottelun
päämäärä. Neuvottelun tai konfliktin osapuolet nähdään yhteisen ongelman ratkaisijoina
neuvotteluprosessissa, joka etenee erilaisten intressien ja tarpeiden tunnistamisesta näitä
palvelevien ratkaisuvaihtoehtojen etsimiseen ja arviointiin. Intressipohjaisen neuvottelu-
teorian selkeyttämiseksi se voidaan rinnastaa ns. tinkaamiseen perustuvaan neuvotteluun.
Tinkaamiselle on ominaista se, että neuvottelun toinen osapuoli nähdään vastustajana,
joka yritetään voittaa. Tinkaavat neuvottelijat pitävät kiinni omista vaatimuksistaan ja yrit-
tävät painostamalla saada vastapuolelta mahdollisimman suuria myönnytyksiä. Tätä erot-
telua kuvataan oheisessa taulukossa (ks. taulukko 1).

3 Teoria tunnetaan myös ns. Harvardin koulukunnan neuvotteluteorianana. Sen taustalla on Harvardin yliopistossa mm. Howard Raiffan ja Roger Fisherin johdolla tehty neuvottelu-
teoreettinen tutkimus sekä neuvottelun tutkimukseen ja opetukseen kiinnittynyt ohjelma,
Harvard Program on Negotiation (PON). Roger Fisher ja William Uryn teos Getting to Yes
julkaistiin alunperin vuonna 1981, toinen ja kolmas painos yhdessä Bruce Pattonin kanssa
vuosina 1991 ja 2011.

Intressipohjainen neuvottelu toimii hyvin yhteensovittamisen lähtökohtana, koska se tunnustaa eri osapuolten tarpeet ja etsii ratkaisuja, jotka toteuttavat yhtä aikaa eri tarpeita. Norppaturvallisten kalanpyydysten kehittäminen on hyvä esimerkki ratkaisusta, joka integroi sekä suojelun että kalastuksen tavoitteita. Erilaisista ratkaisuksista voidaan myös kehittää kokonaisuuksia tai 'paketteja' joka vastaa samaan aikaan moniin erilaisiin osapuolten tarpeisiin.

Taulukko 1. Tinkaamisen ja intressipohjaisen neuvottelun eroja (Fisher ym. 2011).

Tinkaaminen	Intressipohjainen neuvottelu
osallistujat ovat vastustajia	osallistujat ovat ongelmanratkaisijoita
tavoitteena on voitto	tavoitteena on viisas ratkaisu
vaadi myönnytyksiä	yhteisessä työskentelyssä sovitaan kuka saa mitä
paaluta omat vaatimuksesi	kiinnitä huomiosi tarpeisiin, ei vaatimuksiin
harhauta ja käytä ovelia temppuja päästäksesi voitolle	ole avoin tarpeiden suhteen, käytä reiluja periaatteita
pidä kiinni vaatimuksistasi	pidä kiinni puolueettomista kriteereistä; huomioi monet mahdolliset vaihtoehdot
painosta muita osallistujia	käytä järkeä, älä anna periksi painostukselle, ainoastaan periaatteille
hae voittoa vain itsellesi tai omalle ryhmällesi	hae ratkaisuja, joissa kaikki voivat voittaa

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusaineisto

Tutkimuksen tavoitteena oli arvioida kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamista keskittymällä ministeriöiden hallinnoimiin työryhmiin. Hankkeessa kartoitettiin intressien yhteensovittamisen haasteita, joiden pohjalta tunnistettiin kehitysideoita keskeisten havaintojen perusteella. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää:

1. Millaisia haasteita kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen kohtaa?
2. Kuinka työryhmät toimivat yhteensovittamisen areenoina?
3. Kuinka nykyistä kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamista voitaisiin kehittää?

Tutkimusta taustoitettiin analysoimalla kalastusrajoitusasetusluonnokseen jätetyt lausunnot. Tämän jälkeen kehitettiin Webropol-pohjainen kysely, joka toimitettiin saimaannorpan suojelua käsittelevien ministeriöiden työryhmien jäsenille. Kyselyn jälkeen haastateltiin 24 työryhmien jäsentä. Maaliskuussa 2022 järjestettiin lisäksi työseminaari, johon kutsuttiin haastatteluihin osallistuneet henkilöt. Työseminaarin keskiössä olivat kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisen kehitystarpeet ja tulevaisuus.

Maa- ja metsätalousministeriö lähetti Saimaan kalastusrajoitusasetuksen lausunnoille helmikuussa 2021. Lausunnoille lähetetty asetus laadittiin Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän esityksen pohjalta virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä (MMM 2021). Lausuntopyyntö lähetettiin 52 taholle ja lausuntoja vastaanotettiin 147 kpl. Lukumäärää nosti se, että pyydettyjen ohella myös 72 osakaskuntaa ja 26 yksityishenkilöä toimitti lausunnon. Lausunnonantajat on taulukoitu liitteessä 1.

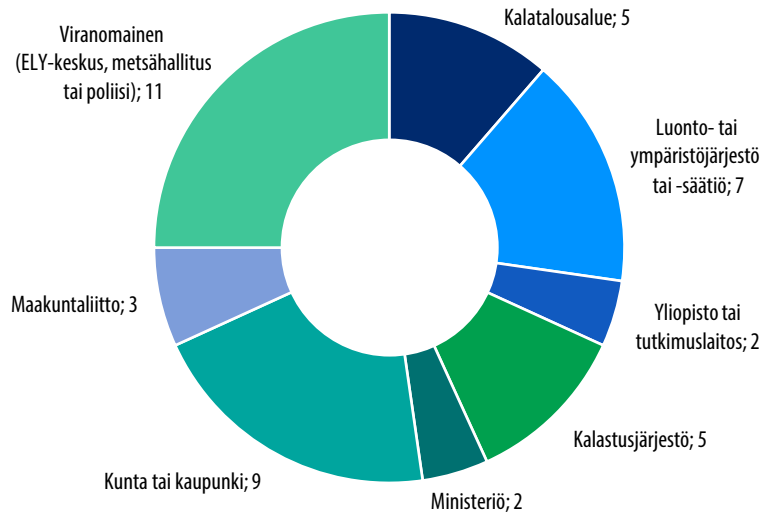
Lausuntoaineiston analysoinnin tavoitteena oli nostaa esille keskeisimmät kiistakysymykset kalastusrajoitusten asetusvalmistelun yhteydessä. Näkemyksiä jakoivat etenkin kevät- ja kesäaikaisen verkkokalastuskiellon pituus, muikkuverkkojen kieltäminen, rajoitus vapaaehtoisien ja asetuksen välillä sekä aluerajaukset. Näitä tuloksia hyödynnettiin niin kyselyn kuin myös haastattelurungon kehityksessä.

Lausuntoanalyysin jälkeen kehitettiin Webropol-pohjainen kysely, joka lähetettiin 3.12.2021 kaikille viimeisimmän Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän jäsenille sekä saimaannorpan suojelustrategian ja -toimenpidesuunnitelman seuranta- ja asiantuntijaryhmän jäsenille. Kyselyvastausten tilastot on esitetty taulukossa 2 (ks. alla). Kyselypohjan kehityksessä hyödynnettiin aiempaa tietoa ja kirjallisuutta kalastusrajoituksista Saimaalla sekä kalastuksen ja norpan suojelun välisistä konflikteista. Lisäksi kyselyn kehityksessä hyödynnettiin edellä käsiteltyjen konsensus- ja ympäristösovittelunprosessien menetelmiä.

Taulukko 2. Kyselyyn vastanneiden määrät.

	Ryhmän koko	Vastaajat
Saimaannorppa ja kalastus -työryhmä (MMM)	24	16
Seurantaryhmä (YM)	50	34
Asiantuntijaryhmä (YM)	16	13
Työryhmien jäsenten kokonaismäärä	77	
Vastaajien kokonaismäärä	44	
Kok. vastausprosentti	57 %	

Kuvio 3. Vastaajien taustaorganisaatiot



Tutkimushankeen haastattelut toteutettiin 14.1.2022–13.2.2022 välisenä aikana. Haastatteluihin pyrittiin saamaan kaikki MMM:n viimeisimmän Kalastus ja saimaannorppa -työryhmän jäsenet sekä viisi avaininformanttia ympäristöministeriön suojelestrategiaryhmistä. Haastatteluun saatiin 28 haastateltavasta 24 henkilöä. Osa haastatteluun pyydyistä oli siirtynyt muihin tehtäviin tai heihin ei saatu kontaktia. Haastatteluista kolme järjestettiin paikan päällä ja 21 haastattelua etäyhteyden (*Microsoft Teams*) avulla.

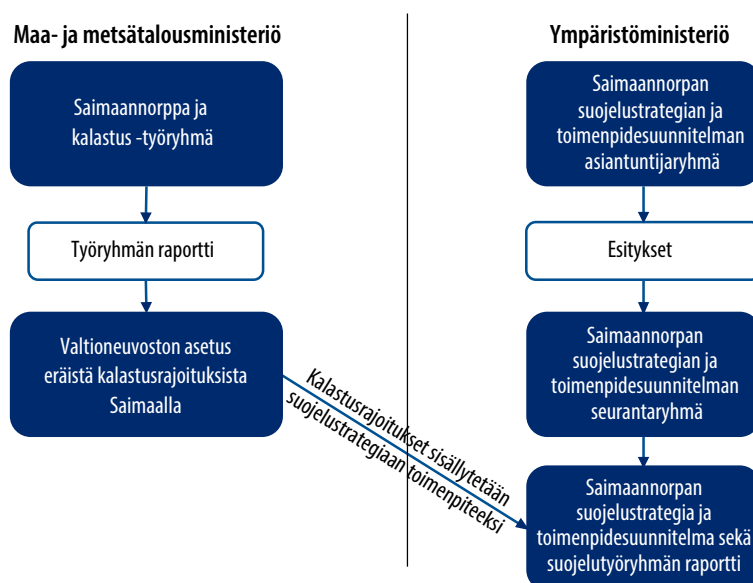
Maaliskuussa 2022 järjestettiin haastatteluihin osallistuneille henkilöille työseminaari. Työseminaarin tavoitteena oli käsitellä hankkeen alustavia tuloksia ja keskustella kalastuksen ja norpan suojeleluun yhteensovittamiseen liittyvistä kehitysideoista. Tilaisuuden tuloksia on hyödynnetty analyysissä. Lisäksi työpajan keskeisimmät havainnot on esitetty raportin liitteessä 4.

2 Kalastus ja saimaannorpan suojelelu – suojelelutoimet ja työryhmit järjestäytyvät

2.1 Suojelelutoimien ja työryhmien kehitysvaiheita

Tässä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita siitä, kuinka kalastuksen ja norpan suojelelun intressejä yhteensovitetaan ministeriöiden työryhmissä. Nykymuotoiset kalastuksen ja saimaannorpan suojeleluun keskittyvät maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön työryhmit saivat alkunsa 2010-luvun alkupuolella ja ne julkaisevat tuloksiaan viiden vuoden sykleissä. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmä aloittaa toimintansa vuosi ennen kuin edellinen kalastusrajoitusasetus päättyy, ja sen tehtävänä on valmistella esitys uusien kalastusrajoitusten tarpeista saimaannorppien suojelemiseksi. Ympäristöministeriön suojelelustrategiaryhmit ovat jatkuvatoimisia ja ne kokoontuvat kaksi kertaa vuodessa. Ryhmit tuottavat viiden vuoden välein päivitetyt saimaannorpan suojelelun strategian ja toimenpidesuunnitelman, jonka ympäristöministeri hyväksyy. Työryhmien rakenne on esitetty kuviossa 4.

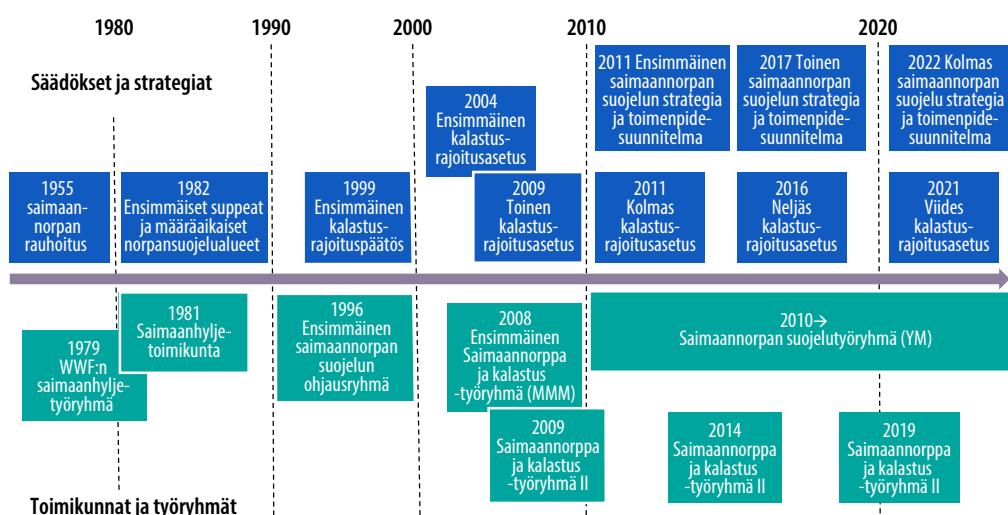
Kuvio 4. Ministeriöiden työryhmien rakenne.



Työryhmien historia voidaan aloittaa Saimaannorpan rauhoittamisesta vuonna 1955. Sitä ennen, vuoteen 1948 saakka valtio oli maksanut eläimen tappamisesta tapporahaa. Vaikka norppa suojeltiin, sen kanta ei kääntynyt kasvuun, vaan eläimen uhkana olivat vielä pitkään ympäristömyrkyt, kemiallisen metsäteollisuuden jätevedet, vesien säännöstely, kalastus ja ihmisten aiheuttama häirintä (Ruuhijärvi 1984). Ympäristömyrkyt alkoivat vähentyä 70-luvulle tultaessa, jolloin norppa nousi Suomen luonnonsuojeluliiton tunnuseläimeksi. Saimaannorppa on Suomen ainoa endeeminen nisäkäslaji ja siksi sillä on merkittävä asema Suomessa ja suomalaisen luonnonsuojelun symbolina. Kansainvälisesti sisävesihylkeet ovat todella harvinaisia (Jaakkola ym. 2018). Saimaannorppa on määritelty tuoreimmassa uhanalaisuusselvityksessä erittäin uhanalaiseksi (Hyvärinen ym. 2019).

Saimaannorpan järjestelmällinen tutkimus ja ensimmäinen virallinen suojeluun keskittyvä työryhmä perustettiin Joensuun yliopiston ja WWF:n toimesta vuonna 1979. Tämä työryhmä jatkoi toimintaansa aina vuoteen 1996 saakka. Kalastuksen rajoittaminen on ollut muiden suojelutoimien ohella mukana jo norppien suojelutoiminnan alusta lähtien. Kaikkia saimaannorppia suojellaan iästä riippumatta kieltämällä tiettyjen norpille vaarallisten pyydysten käyttö ympärivuotisesti (esim. pitkäsiima ja riimuverkot). Kevään ja alkukesän aikaiset verkkokalastuskiellot kohdistuvat etenkin norpan poikasten, kuuttien, suojeluun. Keskeisimpiä kalastuksen ja saimaannorpan suojelun vaiheita on esitetty kuviossa 5.

Kuvio 5. Saimaannorpan suojelun ja kalastuksen sääntelyn vaiheita.



Kalastusta Saimaalla on rajoitettu suunnitelmallisesti vuodesta 1982, jolloin WWF aloitti vapaaehtoisten kevätkalastuksen rajoitussopimusten solmimisen paikallisten

kalastuskuntien ja myöhemmin osakaskuntien kanssa. Sopimuksissa osakaskunnat sitoutuivat kieltämään verkkokalastuksen, kalatäkyisen koukkukalastuksen ja isorysän käytön alueellaan tai sovitulla alueella huhtikuun puolesta välistä kesäkuun loppuun. Sopimuksen toisena osapuolena oli alunperin Metsähallitus. Neuvotteluvastuu vapaaehtoisista rajoituksista siirtyi Etelä-Savon ELY-keskukselle vuoden 2009 jälkeen. Edellä mainittu ensimmäinen saimaanhylyjetoimikunta lopetti toimintansa 1996, jonka jälkeen vastuu kannan suojelusta siirtyi ympäristöministeriölle.

Ensimmäinen kalastusrajoituspäätös (214/1999) annettiin maa- ja metsätalousministeriön toimesta vuonna 1999. Tonderin (2001) mukaan norppatutkijat ja suojelubiologit olivat peräänkuuluttaneet kalastuksen rajoitustoimia vuosikymmenen alusta lähtien. Ensimmäinen kalastusrajoituspäätös nostatti voimakasta kritiikkiä ja vastustusta, jota Tonder vertaa vuosikymmen aiemmin esiintyneeseen Natura 2000 -konfliktiin. Kritiikki kohdistui etenkin sääntelyn keskusjohtoisuuteen, tietopohjaan ja maa- ja vesialueiden käyttöoikeuksiin. Lisäksi sidosryhmien osallisuus ja huomiointi näytti sisältäneen ongelmakohtia.

Kalastusrajoitukset asetetaan viideksi vuodeksi kerrallaan, joten ensimmäinen kalastusrajoituspäätös päättyi vuonna 2004. Tämän jälkeen kalastuksen rajoitus Saimaalla muuttui päätöksestä asetukseksi. Uusi asetus (258/2004) oli samansisältöinen vuonna 1999 annetun päätöksen kanssa. Viiden vuoden sykli rajoituksissa johtuu siitä, että kalastuslain (379) 59 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan enintään viideksi vuodeksi kieltää tietynlaisten pyydysten tai kalastustavan käyttäminen tietyllä vesialueella. Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun välinen kiistely näyttääkin kärjistyvän viiden vuoden sykleissä, jolloin kalastuksen rajoittamista käsitellään.

Ensimmäinen kalastuksen ja Saimaannorpan suojelun yhteensovittamista käsittelevä työryhmä asetettiin maa- ja metsätalousministeriön toimesta vuonna 2008. Työryhmän näkemyksiä jakoi erityisesti kalastuksen rajoittaminen joko valtioneuvoston asetuksella tai vaihtoehtoisin sopimuksin. Vapaaehtoisten sopimusten edistämiseksi järjestettiin vuosien 2009 ja 2011 välillä *Saimaannorppa suojellaan sopimalla* -hankkeet I ja II, joiden kautta pidettiin noin 200 kokousta ja tiedostustilaisuutta (Salmi ym. 2013). Enemmistö ensimmäisen yhteensovittamista käsitelleen työryhmän jäsenistä kannatti asetusta, jolla kevätaikainen verkkokalastus olisi kielletty huhtikuun puolestavälistä kesäkuun loppuun. Vähemmistö ryhmästä kannatti vapaaehtoisia verkkokalastuskieltosopimuksia vesialueiden omistajien kanssa (Jaakkola ym. 2018). ”Yksimielisyyden saavuttamiseksi” työryhmä esitti vapaaehtoisten sopimusten edistämistä sillä ehdolla, että kalastusrajoitusalueita tulisi perustaa 1 500 km² vuoden 2010 loppuun mennessä. Mikäli tavoitetta ei saavutettaisi, verkkokalastus kiellettäisiin asetuksella viideksi vuodeksi 15.4.–30.6. välisenä aikana vuodesta 2011 eteenpäin.

Suomen luonnonsuojeluliitto oli pettynyt työryhmän päätökseen ja se toimitti kesäkuussa 2009 kantelun Euroopan komissiolle. Tämä aiheutti ministeriöille haasteita suojelun tehostamiseen liittyen. Saimaannorpan suojelun vastuun jakavat niin ympäristöministeriö kuin maa- ja metsätalousministeriö. Ympäristöministeriöllä on lajin suojelusta päävastuu, sillä saimaannorppa kuuluu luonnonsuojelulain piiriin. Maa- ja metsätalousministeriö taas vastaa luonnonvarjojen hyödyntämisestä ja kalastuksesta. Siten kalastuksen ja suojelun yhteensovittaminen on kuulunut MMM:n vastuualueeseen. Euroopan komissiolle tehdyn kantelun jälkeen molemmat ministeriöt ryhtyivät norpansuojeluun liittyviin selvitystoimiin omilla työryhmämalleillaan.

Vain vuosi edellisen kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamista käsittelevän työryhmän raportin julkaisun jälkeen maa- ja metsätalousministeriö perusti vuoden 2009 kesäkuussa toimikunnan. Toimikunnan tehtävänä oli arvioida miten kalastusrajoitukset ovat vaikuttaneet saimaannorpan suojelutavoitteiden toteutumiseen ja Saimaan alueen kalatalouteen. Tämä toimikunta otti nimekseen Saimaannorppa ja kalastus työryhmä II, josta kehittyi myös pysyvä viiden vuoden välein kokoontuva työryhmä ratkomaan kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamista.

Saimaannorppa ja kalastus työryhmä II työsti tavoitetta 1 500 km² rajoitusalueen vapaaehtoisista sopimuksista. Määräaikaan mennessä vapaaehtoisia kalastusrajoituksia solmittiin yli 1 700 km² alueelle. Alue ei kuitenkaan kattanut kaikkia norpalle kriittiseksi arvioituja lisääntymisalueita, ja sopimuksia edistäneiden tahojen pettymykseksi ministeri Anttila antoi huhtikuussa 2011 asetuksen (294/2011), jolla kiellettiin verkkokalastus 15.4.–30.6 välisenä aikana seuraavaksi viideksi vuodeksi. Vapaaehtoisen suojelun puolesta puhujien mukaan oli tapahtunut suuri vääryys, mutta saimaannorpan suojelijat ottivat asetuksen vastaan ilolla (Jaakkola ym. 2018).

Ympäristöministeriö asetti maaliskuussa 2010 saimaannorpan suojelutyöryhmän, jonka tehtävänä oli laatia toimenpidesuunnitelma saimaannorpan suotuisan suojelutason saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Ensimmäinen ministeriötasoinen suojelun strategia ja toimenpidesuunnitelma julkaistiin marraskuussa 2011. Työryhmässä olivat edustettuina mm. Saimaan alueen viranomaiset, kunnat, tutkijat, kalastajat ja luontojärjestöt. Työryhmä muodostui kahdesta osasta; asiantuntijaryhmästä, joka koostaa toimenpidesuunnitelman sekä ohjausryhmästä, joka valvoo sen työtä.

Jaakkolan ym. (2018) haastattelujen perusteella Saimaannorppa ja kalastus - sekä suojelustrategiaryhmien muodostumiseen vaikutti useita tekijöitä. Vuonna 2009 perustettu kalastuksen ja norpan suojelun yhteensovittamisen seurantaryhmä perustettiin vastareaktiona kiihtyneeseen keskusteluun norpan suojelusta suhteessa kalastukseen. Ministeriössä oltiin hämmästyneitä mielipiteiden jakautumisesta, kun vain vuotta aiemmin yhteensovittamista ratkova työryhmä oli jättänyt yksimielisen raportin. Suomen

Luonnonsuojeluliiton kanteluprosessi oli tuolloin vielä kesken. Ympäristöministeriössä haluttiin samaan aikaan nostaa ministeriön profiilia saimaannorpan suojelussa. Siten ympäristöministeriö asetti maaliskuussa 2010 saimaannorpan suojelustrategiaryhmän, jonka tehtävänä oli laatia toimenpidesuunnitelma saimaannorpan suotuisan suojelutason saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Ympäristöministeriön suojelustrategiaryhmään pyrittiin saamaan mahdollisimman laajapohjainen jäsenkokoontulo, ja päästä siten vaikuttamaan vastakkainasetteluun ja saamaan siihen maltillisuutta.

Molempien ministeriöiden 2009 ja 2010 perustamat ryhmät asetettiin siten tasoittamaan norppakonfliktin laineita, yhteensovittamaan intressejä ja vuoropuhelun mahdollistamiseksi. Ryhmien asettamisen aikoihin yhteistyö ministeriöiden välillä oli myös aktiivista. Ministeriöiden välinen yhteistyö nähtiin välttämättömäksi osaksi toimintaa.

Euroopan komissio antoi Suomelle huomautuksen toukokuussa 2010 Suomen luonnonsuojeluliiton vajaa vuosi aiemmin tekemän kantelun perusteella. Huomautuksen mukaan norpan suojelu ei täyttänyt luontodirektiivin asettamia velvoitteita. Huomautus käynnisti Suomea vastaan rikkomusmenettelyn, joka purettiin vasta marraskuussa 2014.

Viisivuotisen asetuksen lähestyessä päätöstään maa- ja metsätalousministeriö aloitti uuden asetusvalmistelun vuonna 2014. Työryhmä julkaisi raporttinsa seuraavana vuonna. Jäsenten näkemykset eivät olleet yhtenäisiä ja työryhmän raporttiin jätettiin kuusi eriävää mielipidettä. Eriävän mielipiteen jättivät Metsähallitus, Itä-Suomen yliopisto, Saimaan norppaklubi, Suomen luonnonsuojeluliitto, WWF ja yhteisen eriävän mielipiteen antoivat kahden maakuntaliiton sekä kahden kalastusorganisaation edustajat. Eriävät mielipiteet kohdistuivat heinäkuun rajoitukseen, verkkokalastuskiellon alueellisiin muutoksiin ja puskurivyöhykeisiin, muikkuverkkojen kieltoon ja vapaaehtoiisiin sopimuksiin. (MMM 2015, Liite 6.)

Viimeisin, tämän tutkimuksen keskiössä olevan, MMM:n työryhmän raportti ja kalastusrajoitusasetus julkaistiin keväällä 2021. Uusimman ympäristöministeriön saimaannorpan suojelustrategian ja kehittämissuunnitelman on määrä valmistua vuonna 2022. Tässä raportissa käsitellään pääasiassa viimeisimpien MMM:n asetusta valmistellen ja YM:n suojelustrategiaa valmistelevan työryhmien prosesseja.

2.2 Ministeriöiden työryhmät osana kalastuksen ja norpan suojelun yhteensovittamista

Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun käsittely rakentuu keskushallinnossa kahden työryhmän, maa- ja metsätalousministeriön asetusryhmän (*Saimaannorppa ja kalastus -työryhmä*) ja ympäristöministeriön suojeluryhmän (*Työryhmät saimaannorpan*

suojelustrategian ja toimenpidesuunnitelman toteuttamisen seuraamiseksi ja toimeenpanon edistämiseksi), varaan. Näiden työryhmien toiminta suhteessa norpan suojeluun ja erilaisten intressien yhteensovittamiseen on tämän tutkimuksen keskeisimpiä teemoja.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti viimeisimmän Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän lokakuussa 2019. Työryhmän toimeksiantona oli arvioida saimaannorpan suojelemiseksi asetettujen kalastuksenrajoittamistoimenpiteiden riittävyttä ja vaikutuksia sekä laatia ehdotuksia kalastussäännösten kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä oli myös selvittää ja esittää muita toimenpiteitä, joilla norpan sivusaaliskuoilleisuutta kalanpyydyksiin voidaan vähentää. Esityksissä tuli ottaa huomioon ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys sekä pyrkiä kalastus- ja suojeluintressin yhteensovittamiseen. Työryhmä koostui 20 jäsenestä ja se jätti loppuraporttinsa tammikuussa 2021. Työryhmä teki yhteensä 35 toimenpide-esitystä, joiden lähtökohtana on turvata saimaannorppakannan kasvu suojelustrategian tavoitteiden mukaisesti. (MMM 2021.)

Maa- ja metsätalousministeriö järjesti osana asetusryhmän työtä kolmen Saimaan alueen maakuntaliiton kanssa Saimaannorppa ja kalastus -keskustelutilaisuuskierroon syksyllä 2020. Tilaisuuksien tavoitteena oli kuulla näkemyksiä ja kokemuksia kalastusrajoituksista, niiden vaikutuksista ja toimivuudesta sekä kuulla kehittämissuhteita. Tilaisuuksissa hyödynnettiin menetelmänä Erätauko-dialogia. (emt.)

Asetustyöryhmä ei ollut yksimielinen. Erityisesti työryhmän näkemyksiä jakoi kevät- ja kesäaikaisen verkkokalastuskiellon ajallinen kesto. Koska aiheesta ei löydetty työryhmässä konsensusta, teki työryhmä esityksen sijaan vaikutusarvion kahdesta vaihtoehdosta: verkkokalastuskiellon päättymisestä 1) kesäkuun ja 2) heinäkuun loppuun. Kiista aiheesta ei kuitenkaan rajoittunut ainoastaan työryhmään, vaan näkemykset rajoitusajasta jakautuivat myös valtioneuvostossa. Valtioneuvosto ei päässyt yksimielisyyteen heinäkuun rajoituksesta, ja uuden kalastusrajoitusasetuksen täytäntöönpano pitkittyi jopa niin paljon, että edellinen asetus vanheni tehden saimaannorppa hetkeksi "lainsuojattoman". Ministerit vetosivat Saimaan kalastajiin, että verkot jäisivät naulaan kalastuskiellon puuttumisesta huolimatta. Valtioneuvosto joutui näkemyserojen takia äänestämään asetuksen sisällyttämisestä. Lopullisessa asetuksessa verkkokalastuskielto päättyi kesäkuun loppuun.

Saimaannorpan suojelustrategian ja toimenpidesuunnitelman toteutumista seuraava työryhmä asetettiin ympäristöministeriön toimesta vuonna 2012. Työryhmä koostuu nykyään laajemmasta seurantaryhmästä (49 jäsentä) ja suppeammasta asiantuntijaryhmästä (18 jäsentä). Työryhmän asettamiskirjeen (Ympäristöministeriö 2012) mukaan seurantaryhmän tehtävä on edistää ja seurata suojelustrategian ja toimenpidesuunnitelman toteutumista ja vaikuttavuutta, kehittää suojelua sekä arvioida toimenpidesuunnitelman uusimistarvetta. Seurantaryhmä voi myös tehdä viranomaisille esityksiä tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Asiantuntijaryhmän tehtävä on *"valmistella*

seurantaryhmälle selvitykset toimenpidesuunnitelman tavoitteiden toteutumisesta ja tehdä esitykset toimenpiteiden tehostamisesta ja kehittämisestä". Lisäksi asettamiskirjeen mukaan ympäristöministeriön työryhmien tulee tehdä tiivistä yhteistyötä maa- ja metsätalousministeriön asettaman Saimaannorppa ja kalastus -seurantaryhmä II:n kanssa. Yhteistyöllä toteutetaan toimintasuunnitelman kalapyydyksuolleisuuteen keskittyvää kohtaa.

Ministeriöiden työryhmät kietoutuvat yhteen monella tavoin. Maa- ja metsätalousministeriön vastuualaan kuuluvat norpan suojelun kalastusvaikutukset ja niihin liittyvät toimenpiteet. Nämä kalastuksen toimenpiteet sisällytetään sellaisenaan saimaannorpan suojelustrategiaan *Kalanpyydyksuolleisuus*-osioon. Ympäristöministeriön työryhmissä ei siten käsitellä suoraan kalanpyydyksuolleisuuteen liittyviä toimenpiteitä. Keskeinen yhteys ministeriöiden työryhmien välillä on myös norppakannan kasvuprosentti: maa- ja metsätalousministeriön työryhmän tavoitteena on toteuttaa omalta osaltaan saimaannorppakannan kasvutavoitteen turvaamista vaikuttamalla kalapyydyksuolleisuuteen. Siten norppakannan kasvutavoitteen voidaan nähdä olevan yhteydessä – muiden toimenpiteiden ohella – myös kalastusrajoitusten voimakkuuteen.

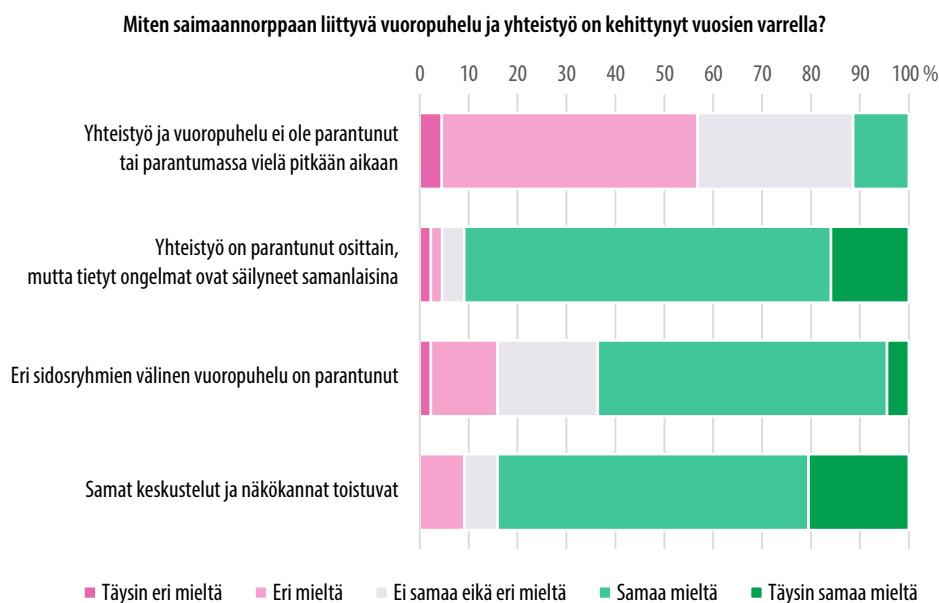
Työryhmien tuotokset ja vaikutukset eroavat toisistaan. Asetusryhmä valmistelee useita toimenpiteitä kalastuksen rajoittamiseen, kuten korvauksiin, pyydyksiin, valvontaan, tiedottamiseen sekä tutkimukseen liittyen. Osa esitetyistä toimenpiteistä siirtyy valtioneuvoston päätökseen ja kalastusrajoitusasetukseen. Näitä ovat mm. rajoitusalueet, kielletyt pyyntivälineet ja verkkokalastuskiellon pituus. Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän esitykset eivät aina päädy suoraan asetukseen. Esimerkiksi viimeisimmällä asetuskierroksella kehitetty vaikutusarvio verkkokalastuskiellon pituudesta laadittiin palvelemaan valtioneuvoston päätöksen tekoa.

3 Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisen haasteet työryhmien jäsenille suunnatun kyselyn pohjalta

3.1 Keskeisimmät kiistakysymykset ja intressien yhteensovittamisen nykytila

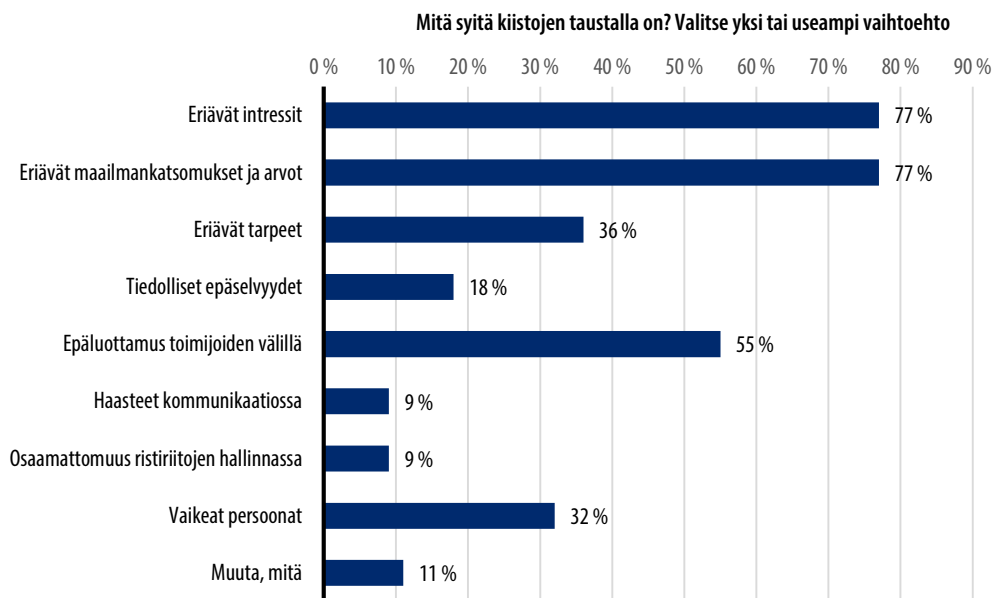
Kyselyn avulla selvitettiin työryhmien jäsenten näkemyksiä kalastuksen ja norpan suojelun yhteensovittamisen nykytilasta. Kyselyssä selvitettiin vastaajien näkemyksiä erityisesti kiistojen muutoksista, syistä ja luonteesta (kuvio 6). Kyselyn mukaan konfliktin nykytilaa kuvastaa samojen keskustelujen ja näkökantojen toistuminen. Vaikka yhteistyö ja vuoropuhelu on parantunut vastaajien mukaan osittain, ovat tietyt ongelmat säilyneet samantyyppisinä. Vastaajien oli mahdollista kuvata vuoropuhelun ja yhteistyön kehittymistä myös omin sanoin. Vastauksissa mainittiin vuoropuhelun parantuneen etenkin paikallisesti, mutta valtakunnallisen keskustelun heikentyneen. Lisäksi esille tuotiin keskustelun polarisaatio, äänekkäät vähemmistöt, havaittu yhteensovittamisen halun puute ja joidenkin suhteiden junaaminen paikallaan.

Kuvio 6. Vastaajien näkemyksiä saimaannorppaan liittyvän vuoropuhelun ja yhteistyön kehityksestä.



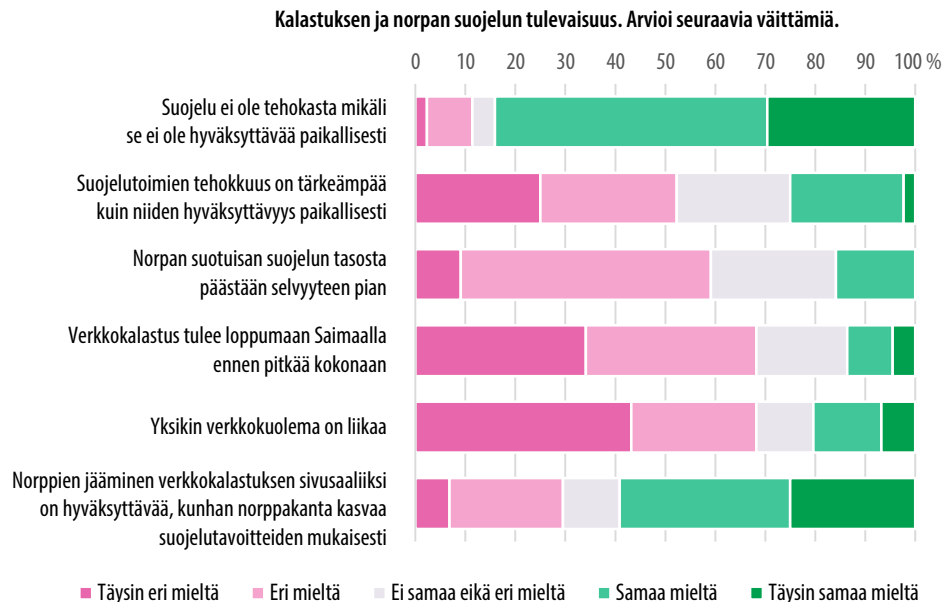
Kyselyssä tiedusteltiin myös kiistojen syitä ja vastauksissa korostuivat erityisesti eriävät intressit, maailmankatsomukset ja arvot sekä epäluottamus toimijoiden välillä. Lisäksi eriävien tarpeiden ja vaikeiden persoonien nähtiin vaikuttavan kiistojen taustalla (Ks. kuvio 7). Kysymykseen liittyneissä avovastauksissa kiistojen syinä nähtiin myös suojelun taloudelliset vaikutukset, media sekä kysymysten poliittisuus ja politisoituminen.

Kuvio 7. Arvioita kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisen kiistojen syistä.



Kyselyssä käsiteltiin kalastuksen ja norpan suojelun tulevaisuutta. Vastaajista 59 % oli samaa mieltä siitä, että ”norppien jääminen verkkokalastuksen sivusaaliiksi on hyväksyttävää, kunhan norppakanta kasvaa suojelutavoitteen mukaisesti”. Eri mieltä oli 30 % vastaajista. Samaa mieltä väitteen ”yksikin verkkokuolema on liikaa” kanssa oli 21 % vastaajista ja eri mieltä 68 %. Suojelutoimien tehokkuutta piti paikallista hyväksyttävyyttä tärkeämpänä 25 % vastaajista, ja eri mieltä oli 52 %. Valtaosa vastaajista oli samaa mieltä väitteestä, että suojele ei ole tehokasta, mikäli se ei ole paikallisesti hyväksyttyä.

Kuvio 8. Kalastuksen ja norpan suojelun tulevaisuuteen liittyviä arvioita.



3.2 Prosessit

3.2.1 Työryhmäprosessit

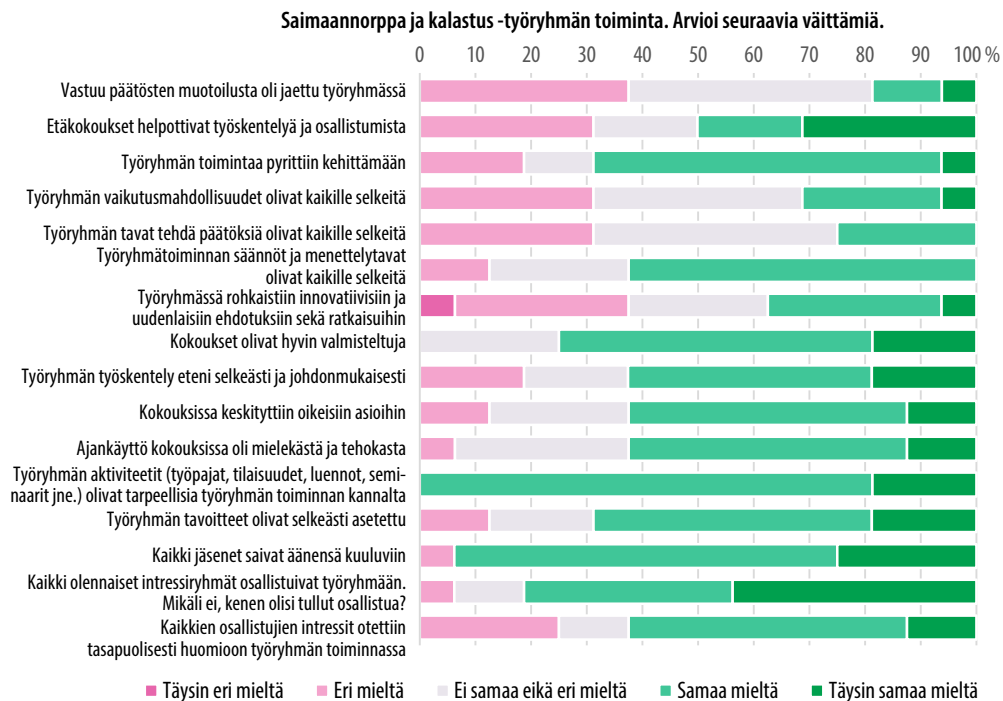
Työryhmien työskentelyä ja prosesseja lähestyttiin kyselyssä väittämien avulla. Väittämiä esitettiin työryhmän toiminnasta ja vuorovaikutuksesta, työryhmään osallistumisesta, työryhmän koosta ja yleisistä työskentelytavoista sekä tavoista käsitellä ristiriitoja. Lisäksi työryhmäprosesseihin keskittyvissä osioissa oli avoimia vastausvaihtoehtoja. Vastajat vastasivat kaikkiin sen ryhmän kysymyksiin, joihin he kuuluvat.

Työryhmien kokoaminen ja sidosryhmien tunnistaminen ei herättänyt kritiikkiä. Myös ryhmien käytännön järjestelyt ja vetäminen tuntuivat toimivan jäsenten mielestä hyvin, joskin MMM:n asetusryhmän etätyöskentely aiheutti haasteita ryhmän työskentelylle. Kuitenkin – vaikka työryhmän työskentely rullaa hyvin, kaikki sen jäsenet eivät koe ryhmän päätöksentekoa läpinäkyväksi ja omia vaikutusmahdollisuuksiaan kovin hyväksi ryhmän työskentelyssä.

MMM:n asetusryhmän vastauksissa työryhmän toimintaa pidettiin monilta osin hyvin onnistuneena; olennaiset osapuolet oli saatu mukaan, tavoitteet olivat riittävän selkeitä, työskentely eteni hyvin ja kokouksia pidettiin hyvin järjestettyinä. Näkemyksiä jakoivat selkeimmin väitteet intressien huomioonottamisesta sekä innovatiivisiin ja uudenlaisiin

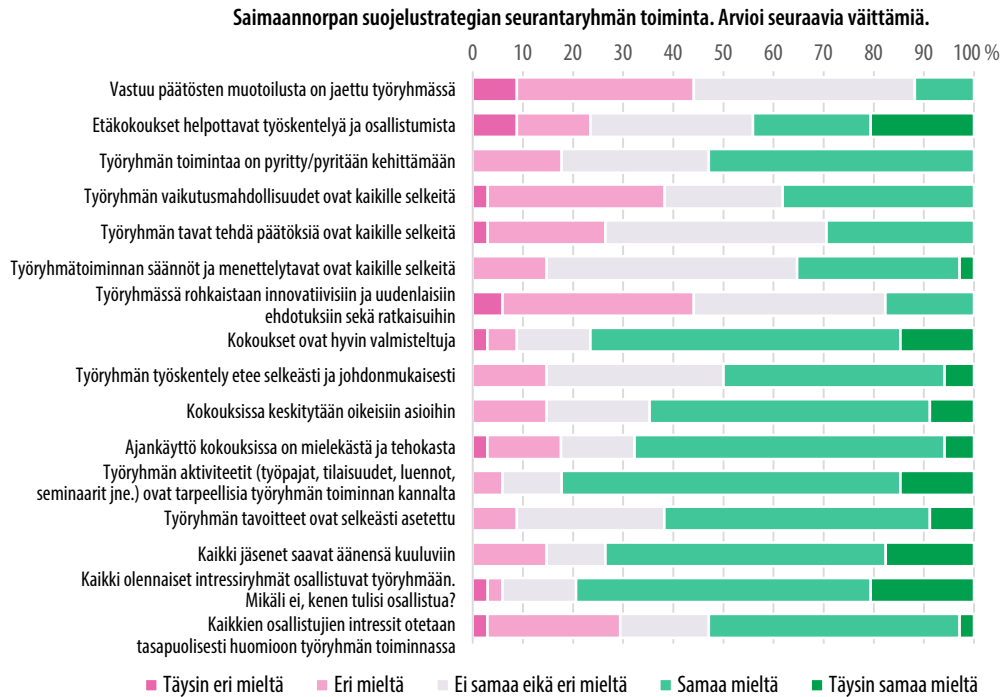
ehdotuksiin ja ratkaisuihin rohkaisusta. Suuri osa vastaajista arvioi, etteivät työryhmän vaikutusmahdollisuudet ja tavat tehdä päätöksiä olleet kaikille selkeitä eikä vastuu päätösten muotoilusta ollut työryhmässä jaettu. Kokousten käytännön järjestelyiden osalta myös etäkokoukset jakoivat työryhmän jäsenten näkemyksiä. Työryhmän työskentely osui covid-19 pandemian aikaan, minkä takia työskentely järjestettiin Skype-yhteyksillä ensimmäisiä kokouksia lukuun ottamatta. MMM:n asetusryhmän arvioita väittämistä kuvataan kuviossa 9.

Kuvio 9. Arvioita saimaannorppa ja kalastus -työryhmän toiminnasta.

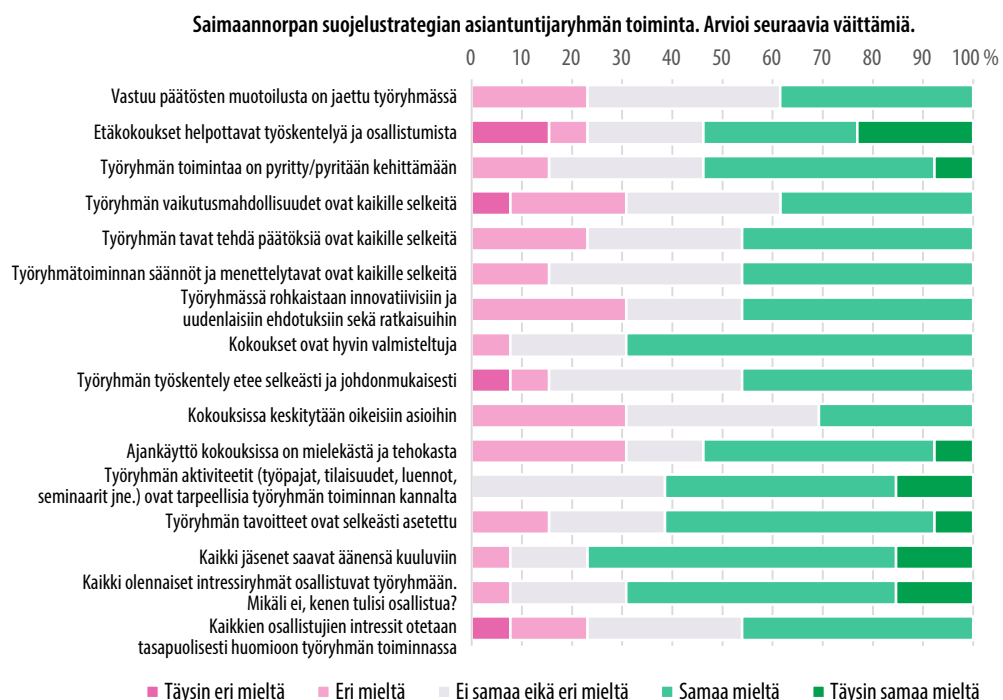


Samat väitteet jakoivat selkeimmin näkemyksiä myös saimaannorppan suojelustrategian seuranta- ja asetusryhmässä. Asiantuntijaryhmässä haasteita esiintyi kahdesta muusta poiketen myös kokousten ajankäytössä ja oikeisiin asioihin keskittymisen suhteen. Kaikkien työryhmien kokouksiin joka tapauksessa osallistuttiin vastausten perusteella aktiivisesti. Seurantastrategian työryhmien arvioita väittämistä esitetään kuvioissa 10 ja 11.

Kuvio 10. Arvioita saimaannorpan suojelustrategian seurantaryhmän toiminnasta.

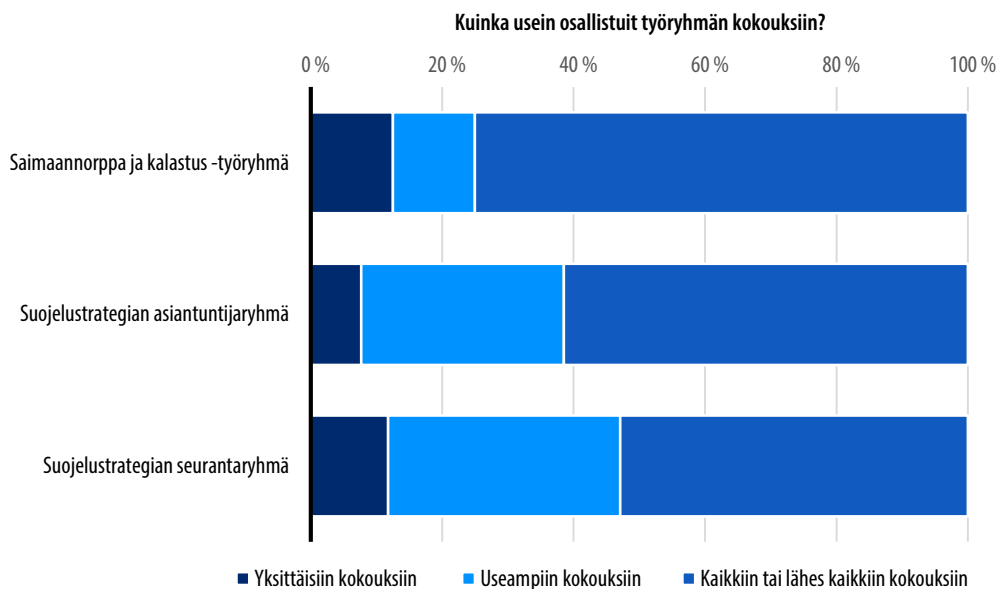


Kuvio 11. Arvioita saimaannorpan suojelustrategian asiantuntijaryhmän toiminnasta.



Työryhmien työskentelyyn osallistuminen ja sitoutuminen oli kyselyn mukaan kyselyssä korkealla tasolla. Ryhmistä selvästi suurimman eli suojelestrategiaryhmän kokouksiin sitoutuminen oli kuitenkin jonkin verran vähäisempää kuin kahden muun ryhmän kohdalla (kuvio 12).

Kuvio 12. Osallistumisaktiivisuus työryhmien kokouksiin.

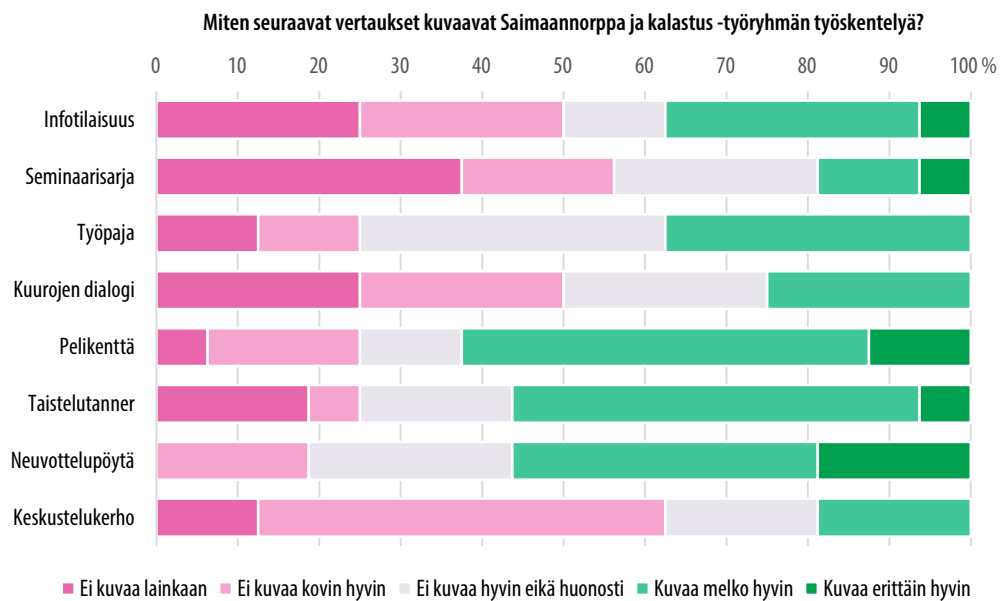


Työryhmien kokoa pidettiin pääosin sopivana: yhdeksän kymmenestä vastaajasta piti MMM:n asetusryhmän ja YM:n suojelestrategian asiantuntijaryhmän koko sopivana. Suojelestrategian seurantaryhmän vastaukset poikkesivat hieman tästä linjasta: noin neljännes vastaajista arvioi suojelestrategian seurantaryhmän olevan liian suuri. Yksikään vastaaja ei pitänyt ryhmiä liian pieninä.

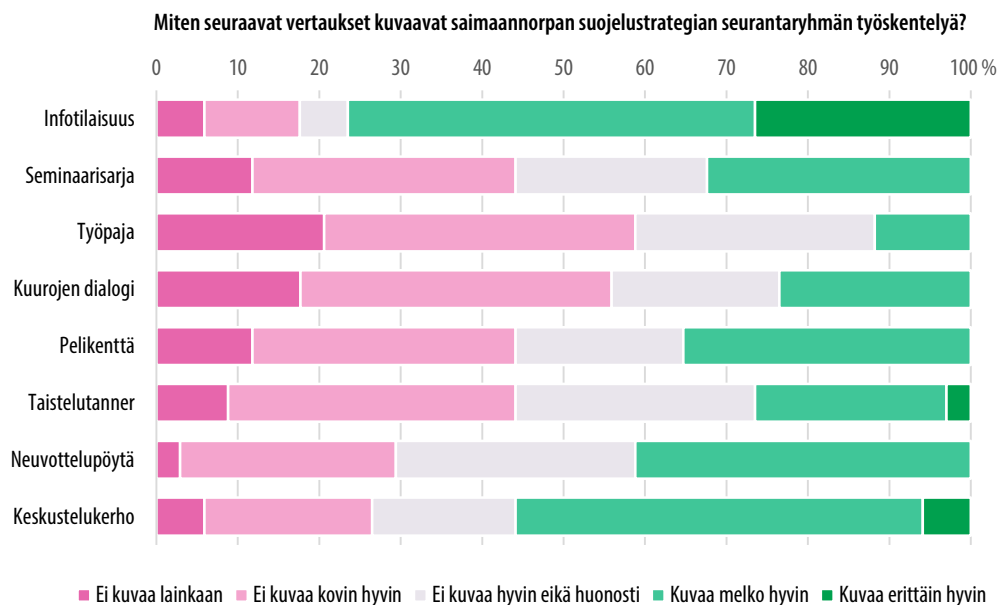
Työryhmien työskentelyn ja vuorovaikutuksen tapoja kartoitettiin kyselyssä myös vertauskuvallisilla väittämillä, joissa vastaajaa pyydettiin vertaamaan ryhmän toimintaa erilaisiin tilanteisiin. MMM:n saimaannorppa ja kalastus -ryhmän vastauksissa nousevat esiin vaihtoehdot 'neuvottelupöytä', 'taistelutanner' ja 'pelikenttä' (Kuvio 13). Suojelestrategian seurantaryhmän arvioissa korostuivat 'keskustelukerho' ja 'infotilaisuus' (Kuvio 14), ja asiantuntijaryhmässä korostui 'pelikenttä' (Kuvio 15). Muista ryhmistä poiketen suojelestrategian seurantaryhmän vastaukset korostavat ryhmän luonnetta pikemminkin keskustelun ja tiedonvaihdon kuin päätöksenteon areenana. Eriävien intressien, neuvottelun ja kamppailun näkökulmat korostuvat erityisesti MMM:n kalastusasetusryhmän vastauksissa. Suojelestrategian asiantuntijaryhmän vastauksissa puolestaan näkyy 'pelikentän' eriävien

näkökulmien läsnäolo, mutta ryhmän toiminta ei kuitenkaan vertaudu neuvotteluihin tai avoimeen kamppailuun.

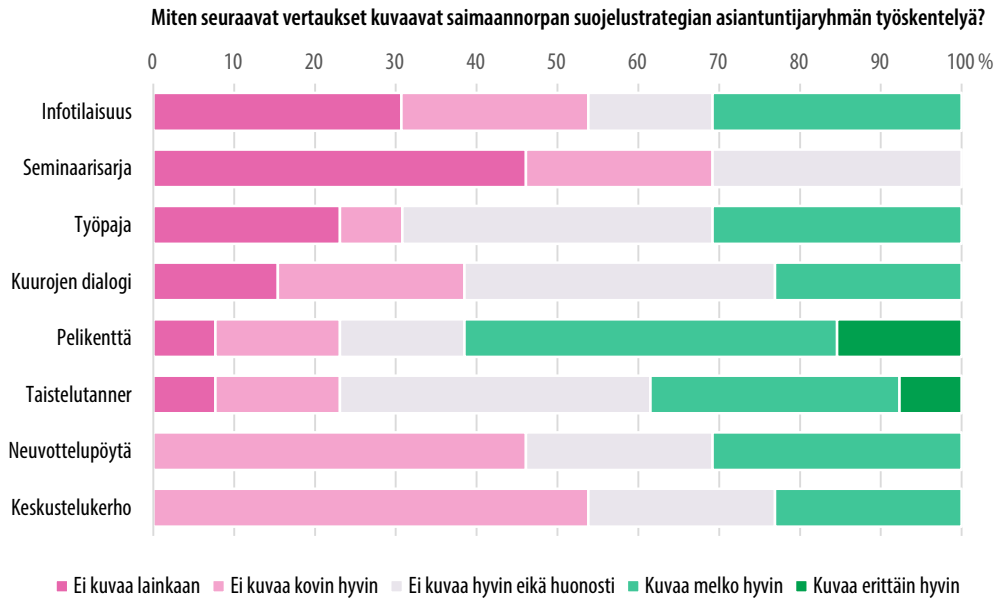
Kuvio 13. Arvioita saimaannorppa ja kalastus -työryhmän työskentelystä.



Kuvio 14. Arvioita saimaannorppa suojelustrategian seurantaröhmän työskentelystä.



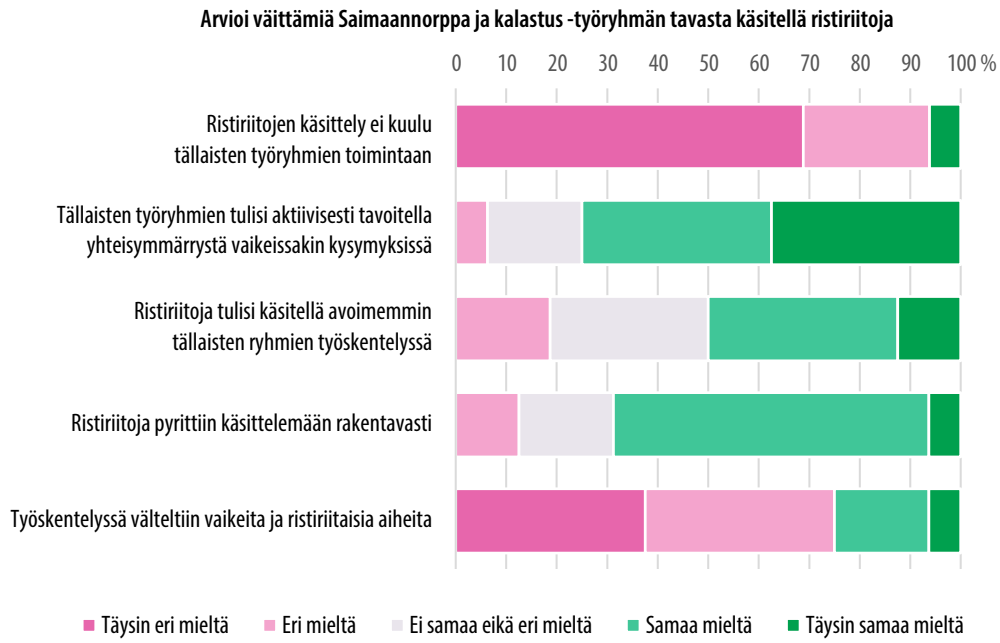
Kuvio 15. Arvioita saimaannon suojelustrategian asiantuntijaryhmän työskentelystä.



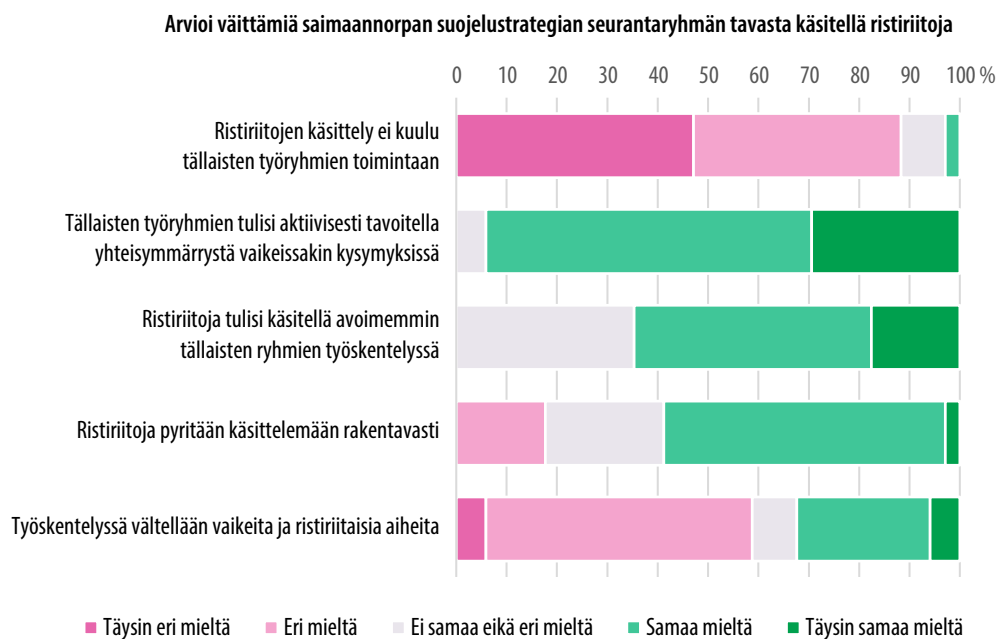
Kyselyssä kartoitettiin väittämällä ristiriitojen käsittelyä osana ryhmien työtä. Kaikkien työryhmien tehtäviin nähtiin kuuluvan ristiriitojen käsittely. Muuten aihepiirin vastaukset erosivat jonkin verran työryhmien välillä. Vastausten perusteella YM:n suojelustrategia-ryhmissä ristiriitoja ei käsitellä yhtä avoimesti ja rakentavasti verrattuna MMM:n kalastus-asetusryhmän toimintaan. (Kuviot 16, 17 ja 18).

Suojelustrategian seuranta- ja asiantuntijaryhmien vastausten mukaan ristiriitoja tulisi käsitellä avoimemmin näissä ryhmissä: täysin tai jokseenkin samaa mieltä tämän väittämän kanssa oli 50 % asetuserhmän vastaajista, 65 % suojelustrategian seurantar ryhmän ja 85 % asiantuntijaryhmän vastaajista. Vastaavasti noin 20 % MMM:n ryhmän vastaajista näki, että ryhmässä ei tarvitse käsitellä ristiriitoja avoimemmin, mutta YM:n suojelustrategia-ryhmissä yksikään vastaaja ei vastannut näin.

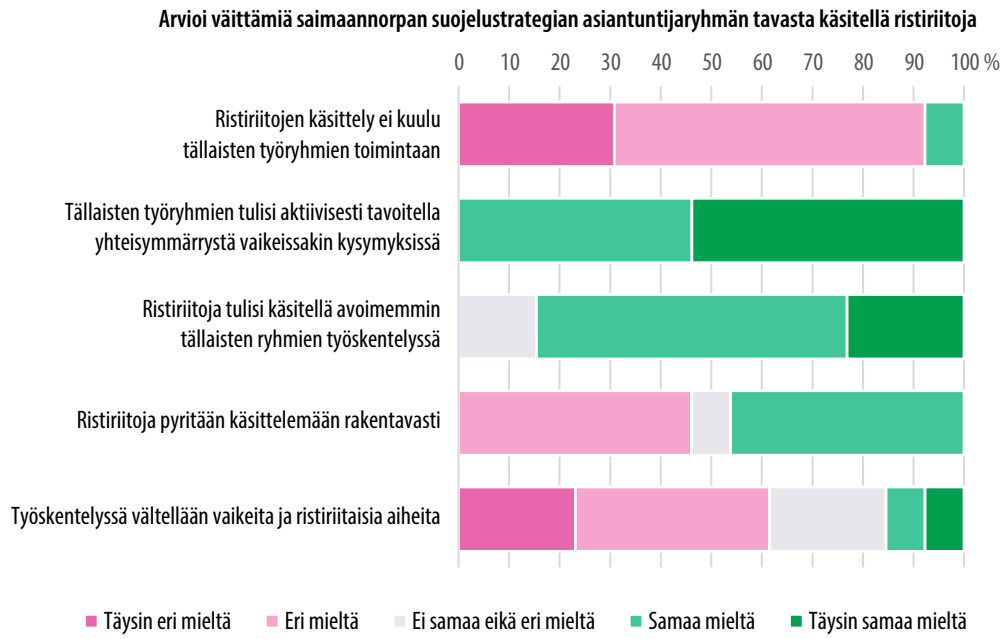
Kuvio 16. Arvioita Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän tavoista käsitellä ristiriitoja.



Kuvio 17. Arvioita saimaannorppan suojelustrategian seurantar ryhmän tavoista käsitellä ristiriitoja.



Kuvio 18. Arvioita saimaannorpan suojelustrategian asiantuntijaryhmän tavoista käsitellä ristiriitoja.



Vastaajilla oli mahdollisuus kuvata työryhmien työskentelyä myös omin sanoin. Vastaukset on tiivistetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Mitä muuta haluaisit tuoda esille työryhmän työskentelystä?

Saimaannorppa ja kalastus -työryhmä

- Työryhmä liian laaja
- kaikilla jäsenillä ei todellista yhteensovittamisen tavoitetta
- yksipuolista keskustelua suojelusta
- valtion reunaehdot asettivat liian pienen liikkumavaran mm. korvauksille
- aiempaa parempi tietopohja
- verkkokalastus symbolisesti tärkeä, jolloin kompromissia ei haluta
- kyvyttömyys ottaa heinäkuuhun kantaa edesauttoi asian politisoitumista hallituksessa
- sivusaaliskuolleisuus ei estä norppakannan kasvua, mutta lukkiuttaa työryhmän todennäköisesti vastakin
- taustaryhmien tuki erosi jäsenillä
- jäsenten näkemykset liian lukkiutuneita
- jäsenten jakautuminen heinäkuun kysymyksestä pysyi loppuun saakka
- suojelujärjestöt ovat moninkertaisesti edustettuna
- asetus on hyvä, jonka avulla norppakanta jatkaa kasvuaan
- ministerin aikainen päätös heinäkuusta turhautti kovan työn jälkeen
- vaikutusarvio ei ollut jälkikäteen katsottuna paras ratkaisu
- asiantuntijoiden osallistuminen

Suojelustrategian seurantaryhmä

- Suojelupuolen laaja hallinta
- kalastus liian suuressa asemassa
- asiantuntijaryhmän rooli tärkeämpi
- asiantuntijaryhmän kokoonpano liian yksipuolinen
- asiantuntijaryhmän valmiita esityksiä ei voida muuttaa
- asiat jäävät junnaamaan ilman rakentavia vastaehdotuksia, jolloin ministeriön tulisi puuttua peliin
- kokoonpanossa äänekkäitä ja hiljaiset saavat hyvää tietoa
- ”peruskeskusteluista” ei päästä irti
- liikaa kalastuspuolen edustajia
- kalastusasiat tulisi käsitellä MMM:n ryhmässä
- paikallisia tulisi edustaa muut kuin kalatalousalueet
- asiantuntijaryhmän esityksiä ei perustella tai vaikutuksia arvioida tarpeeksi
- seurantaryhmä on ”kumileimasin”, PJ ja sihteeri ovat hankalassa välikädessä
- näkemyksiä tulee hyvin esille ja ratkaisut kertovat onnistumisista
- laaja kokoonpano mahdollistaa osallistumisen mutta vaikeutta työskentelyä
- hyvää ajankohtaista infoa
- laajemmat kalastusrajoitukset ovat perusteettomia ja lietsovat tarpeetonta vihaa ja katkeruutta
- asiantuntijaryhmän yksipuolisia esityksiä koetetaan hyväksyä seurantaryhmässä väkisin
- asiantuntijaryhmän tulisi yhteensovittaa suojelun ja kalastuksen tarpeita
- etäkokoukset ovat tehokkaita mutta tuskin palvelevat intressiryhmien kohtaamista
- yhteensovittaminen vaikeaa netissä

Suojelustrategian asiantuntijaryhmä

- Puheenjohtajan rooli ei tasapainottava
- osa jäsenistä vain kuulolla, on palveluryhmä
- PJ:n rooli rajaa innovatiivisuutta
- kaikkien jäsenten intressi ei ole sama norpan kannalta tärkeiden tavoitteiden ja toimenpiteiden suunnittelu, mikä johtaa ristiriitoihin
- asiantuntija- ja seurantaryhmän roolit tulisi määritellä selkeämmin
- enemmistön näkemykset tulisi tuoda selkeämmin esiin ja edetä niiden mukaan

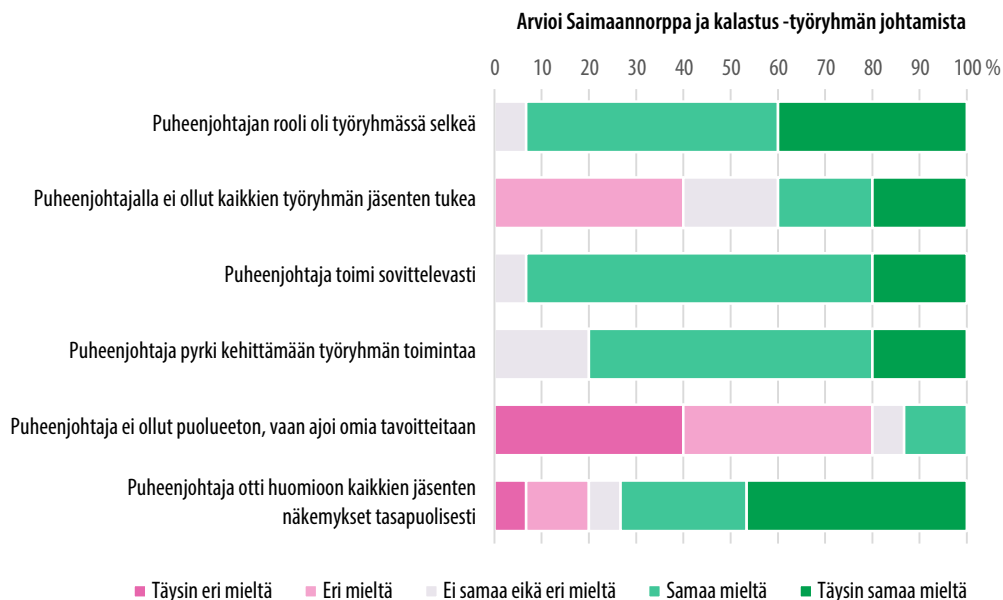
3.2.2 Johtaminen

Kyselyssä pyydettiin vastaajia arvioimaan väittämiä työryhmien johtamisesta. Asetusryhmässä puheenjohtajan toiminta arvioitiin vastaajien keskuudessa pääsääntöisesti hyväksi. Pieni osa vastaajista näki, että jäsenten näkemyksiä ei otettu tasapuolisesti huomioon eikä puheenjohtaja ollut puolueeton. 40 % vastaajista myös näki, ettei puheenjohtajalla ollut kaikkien työryhmän jäsenten tukea (kuvio 19).

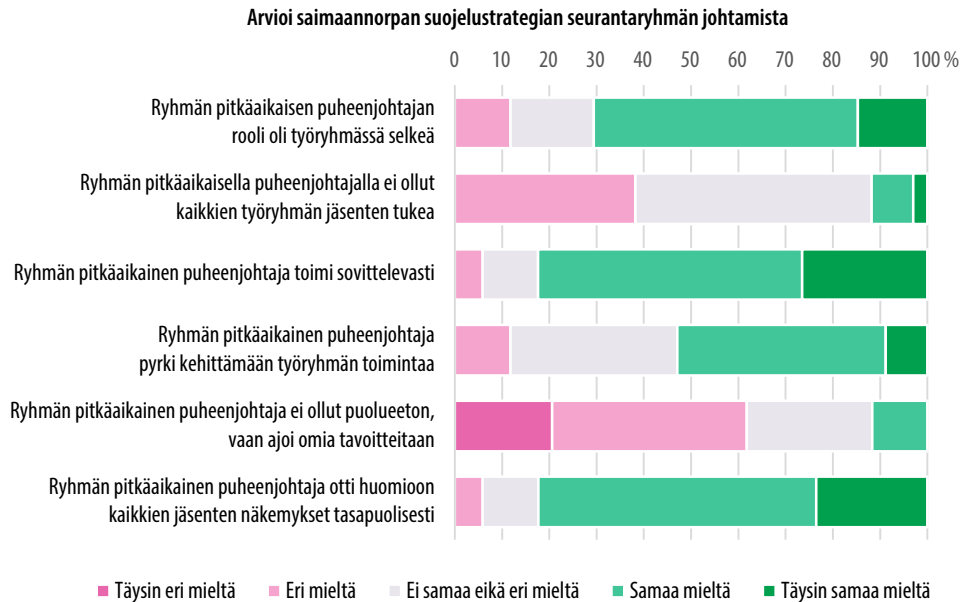
Myös ympäristöministeriön seurantaryhmässä 38 % vastaajista näki, ettei ryhmän pitkäaikaisella puheenjohtajalla ollut kaikkien jäsenten tukea. Ryhmän puheenjohtajan roolia pidettiin kuitenkin pääsääntöisesti selkeänä ja sovittelavana (kuvio 20).

Kaikkein kriittisimmin puheenjohtajuuteen suhtauduttiin suojelustrategian asiantuntijaryhmässä, jonka vastaajien näkemykset jakaantuivat kaikkien väittämien osalta (kuvio 21). Vastaukset kertovat vaikeuksista yhdistää vahvaa tutkija/asiantuntijaroolia työryhmän puheenjohtajan rooliin.

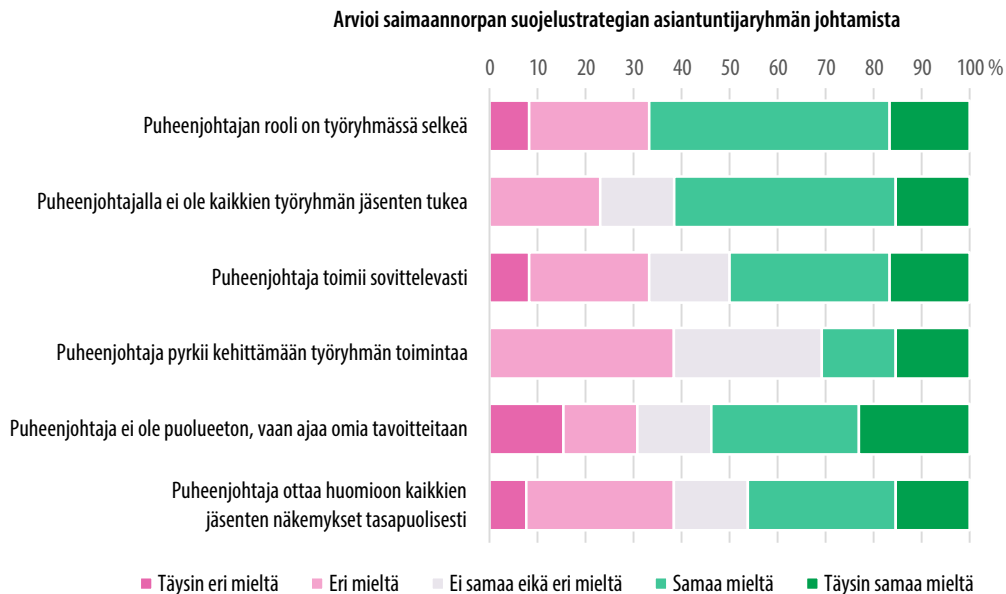
Kuvio 19. Arvioita Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän johtamisesta.



Kuvio 20. Arvioita saimaannorpan suojelustrategian seurantaryhmän johtamisesta.

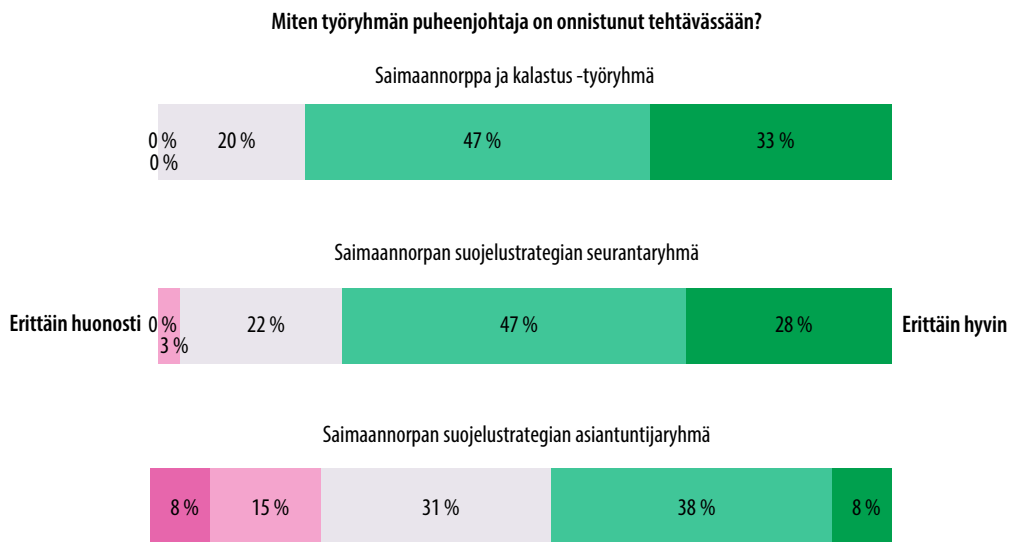


Kuvio 21. Arvioita saimaannorpan suojelustrategian asiantuntijaryhmän johtamisesta.



Kysyttäessä erikseen puheenjohtajan onnistumisesta tehtävässään vastaukset eri ryhmissä toistivat edellä mainittuja jakoja: suurin osa MMM:n asetusryhmän sekä YM:n suoje-
 lustrategian seurantaryhmän vastaajista arvioi väittämää puheenjohtajan onnistumisesta
 myönteisesti, mutta suojelestrategian asiantuntijaryhmän vastaajajoukko jakautui selvästi
 (Kuvio 22).

Kuvio 22. Vastaajien arvioita työryhmien puheenjohtajien onnistumisesta tehtävissään.



Vastaajilla oli mahdollisuus antaa palautetta työryhmän puheenjohtajalle omin sanoin. Vastaukset on tiivistetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Mitä palautetta antaisit työryhmän puheenjohtajalle?

<p>Saimaannorppa ja kalastus -työryhmä</p>	<ul style="list-style-type: none"> • rooli oli haastava, mutta PJ jaksoi viedä työn loppuun • mahdoton tehtävä suoritettu • puheenjohtaja on kokenut ja omaa rautaisen otteen • ammattitaitoinen • kesti provokaation hyvin • säilytti luottamuksen ja arvostuksen • hoiti tehtävät mainiosti vaikeassa työskentelyilmapiirissä • johti johdonmukaisesti ja tavoitteellisesti ja pyrki löytämään uusia keinoja yhteensovittamisessa
---	---

<p>Saimaannorpan suojelustrategian seurantaryhmä</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ei huomioinut kaikkia näkökulmia • pysyi aina asiassa • loppua kohden tasapuolisempi • asenteeltaan positiivinen • kokosi huomiot yhteen • antoi tasapuolisesti puheenvuoroja • otti huomioon kriittiset näkökulmat • katsoi eteenpäin • pyrittiin liikaa paikkaamaan kalastus-ryhmän työtä • hyvä asenne ja ratkaisuhakuinen ajattelu
<p>Saimaannorpan suojelustrategian asiantuntijaryhmä</p>	<ul style="list-style-type: none"> • enemmän teknistä puheenjohtamista • tarvitaan sovitteluvampaa ilmapiiriä • on syytä kuunnella ryhmäläisiä ja ottaa ennakkoluulottomasti mielipiteet huomioon

3.2.3 Tieto

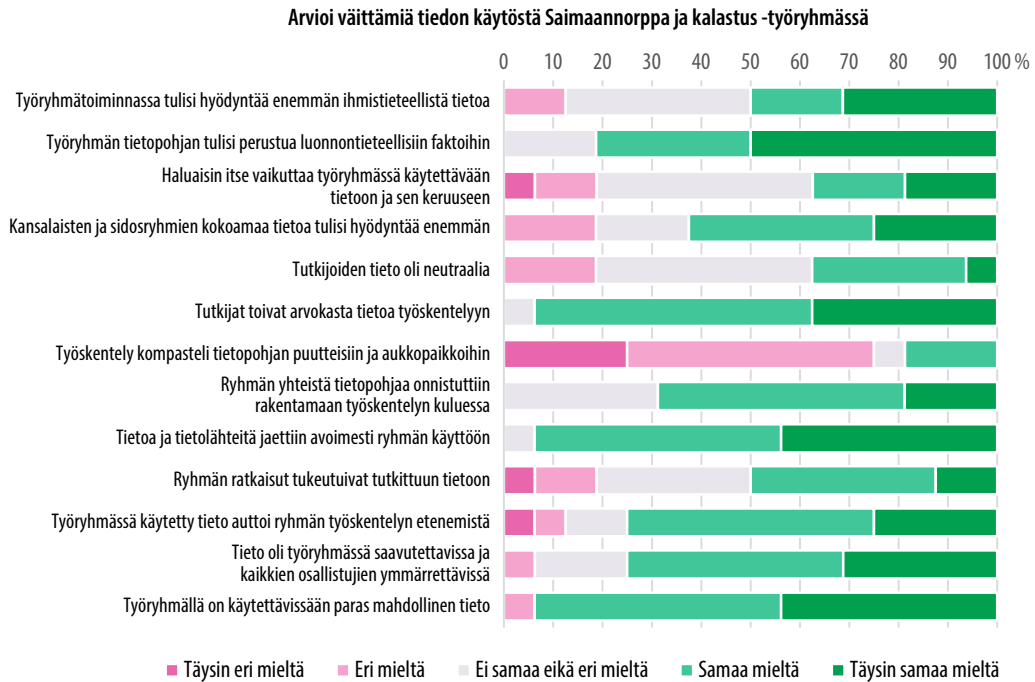
Kyselyssä esitettiin jokaisen työryhmän jäsenelle 13 väittämää ja yksi avoin kysymys tiedon käytöstä työryhmissä. Väittämät kohdistuivat mm. tiedon käyttöön, sen saavutettavuuteen, laatuun ja neutraaliuteen.

Maa- ja metsätalousministeriön Saimaannorppa ja kalastus -työryhmässä tietopohjan laatu ja tiedon käyttö nähdään hyvänä. Näkemykset jakautuvat hieman tutkitun tiedon käytön, tutkijoiden tiedon neutraaliuden ja kansalaistiedon hyödyntämisen suhteen (kuvio 23).

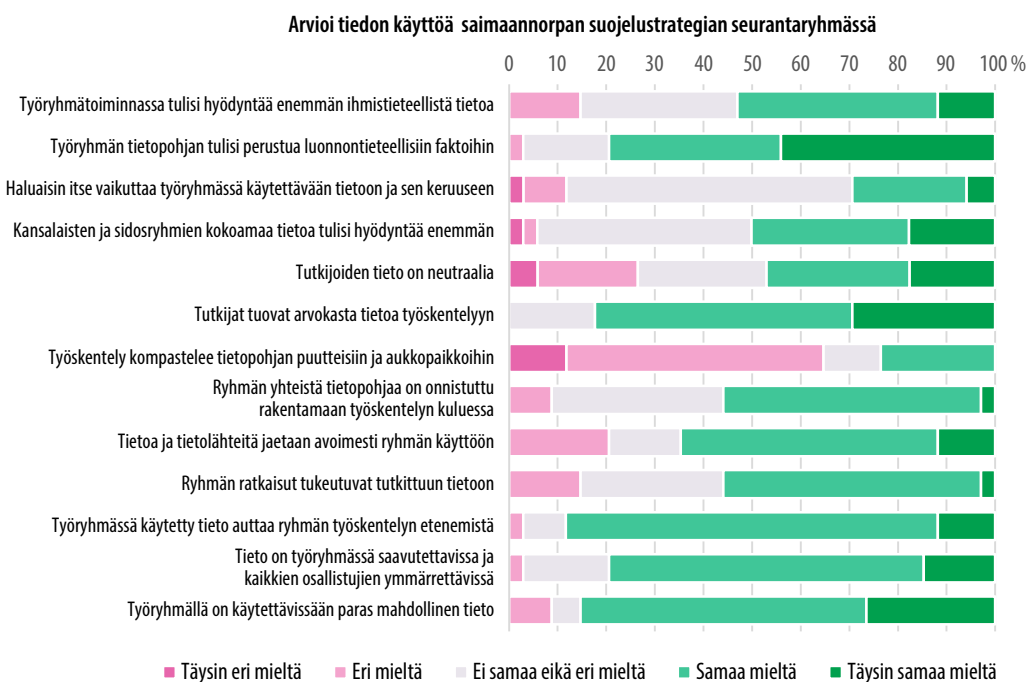
Ympäristöministeriön suojelustrategian seuranta- ja asiantuntijaryhmän tietopohja on osaltaan sama, sillä asiantuntijaryhmä tekee tietoon perustuvat esitykset, joita käsitellään seurantaryhmässä. Näkemykset tiedosta kuitenkin erosivat. Seurantaryhmässä tietopohja nähdään väittämien perusteella hyväksi, joskin tiedon jakaminen ja tutkijoiden tiedon neutraalius jakoi näkemyksiä jonkin verran (kuvio 24).

Kaikista kolmesta ryhmästä kriittisimmin tietopohjaan suhtautuivat suojelustrategian asiantuntijaryhmän jäsenet. Eniten näkemyksiä jakoivat tietolähteiden jakaminen, yhteisen tietopohjan rakentaminen ja tutkijoiden tiedon neutraalius. Myös tiedon merkitys työryhmän työskentelyyn ja tietoperusteiset ratkaisut näyttäytyvät haasteina (kuvio 25).

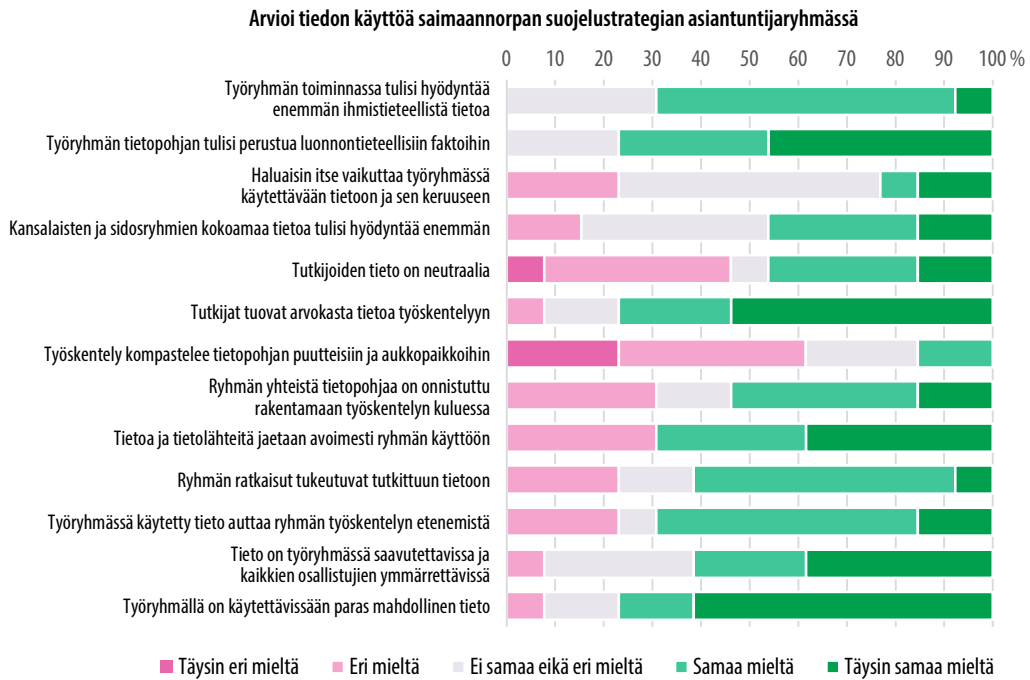
Kuvio 23. Vastaajien arvioita tiedon käytöstä Saimaannorppa ja kalastus -työryhmässä.



Kuvio 24. Vastaajien arvioita tiedon käytöstä saimaannorpan suojelustrategian seurantaröyhmässä.



Kuvio 25. Vastaajien arvioita tiedon käytöstä saimaannorpan suojelustrategian asiantuntijaryhmässä.



Vastaajilla oli mahdollisuus kuvata työryhmien työskentelyä myös omin sanoin. Vastaukset on tiivistetty taulukossa 5.

Taulukko 5. Miten työryhmän tietopohjaa tulisi edelleen kehittää?

Saimaannorppa ja kalastus -työryhmä	<ul style="list-style-type: none"> • tietoa on riittävästi, mistään muusta lajista ei tiedetä yhtä paljon • ongelma ei ole tietopohja, vaan yhteinen näkemys kannan kasvutavoitteesta • luottamus vaatii yhteisen tavoitteen, • tietopohja on hyvä, ongelmana on tiedon tulkinta • kannanarviointi tulisi avata perusteluineen sekä tehdä yhdessä KTA:n ja vesialueiden omistajien kanssa • tarvitaan ”norppapaneeli”, joka kävisi laskentatulokset ja johtopäätökset läpi • luottamus ja kiinnostus suojelua kohtaan lisääntyisi avoimuuden myötä • tutkimuksia tulisi voida arvioida kriittisesti • tutkimustulokset eivät ole koko totuus • norpan suojelun sosiaaliset vaikutukset tulisi ottaa enemmän huomioon • vaikutusarvion tietoperusteet oli epäselviä • paikallisten kokemusperäiseen tietoon tulee luottaa ja hyödyntää enemmän
Saimaannorpan suojelustrategian seurantaryhmä	<ul style="list-style-type: none"> • kannanarviointi ja sen perusteet avoimeksi • ihmislähtöisen häiriön tarkentaminen • sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten nostaminen esille • tiedon kriittinen arviointi • uusi tieto tulisi tuoda ryhmän käyttöön mahdollisimman nopeasti • tutkijoiden pitäisi kohdata kritiikki ja käydä vuoropuhelua • kansalaisten norppahavaintojen keräys, pesäpaikat julkisiksi • paikallistiedon parempi huomiointi • petoeläinten häätäminen
Saimaannorpan suojelustrategian asiantuntijaryhmä	<ul style="list-style-type: none"> • tiedonjako myös kokousten välillä • tutkijoiden uuden tiedon jakaminen • myös julkaisemattoman tiedon esiin tuominen

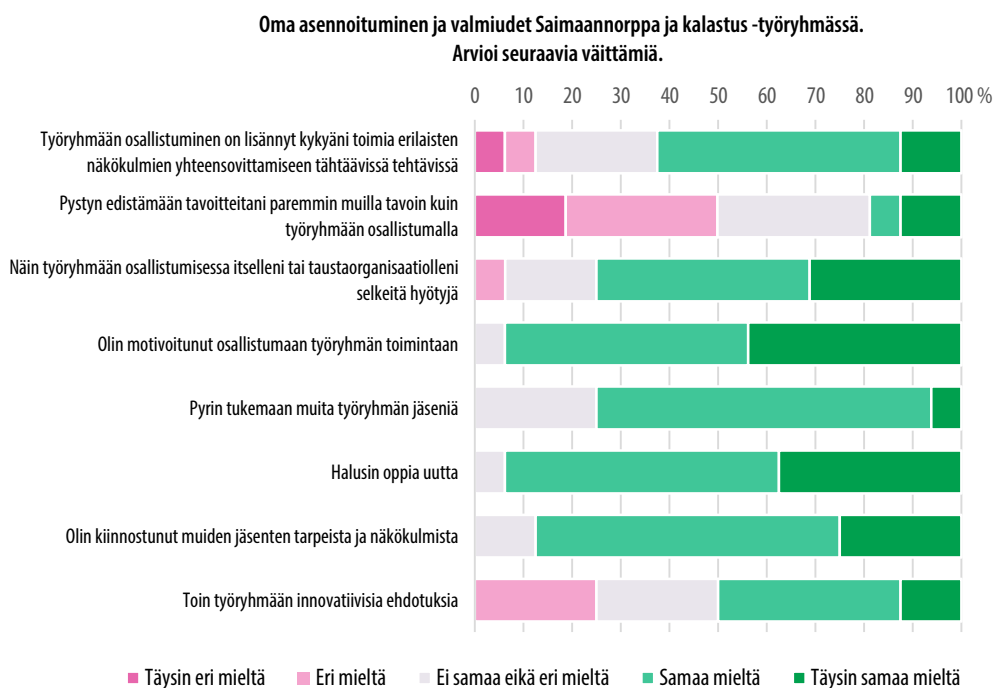
3.2.4 Oma toiminta työryhmässä

Kyselyssä vastaajat arvioivat myös omaa toimintaansa työryhmän jäsenenä. Vastaajilta kysyttiin omasta asennoitumisesta ja valmiuksista, tavoitteiden ajamisesta, vastuun ottamisesta, yhteyksistä omaan taustaryhmään sekä itsenäisyydestä työryhmän jäsenenä. Vastaajien arviot omasta toiminnastaan on esitetty työryhmittäin kuvioissa 26, 27 ja 28.

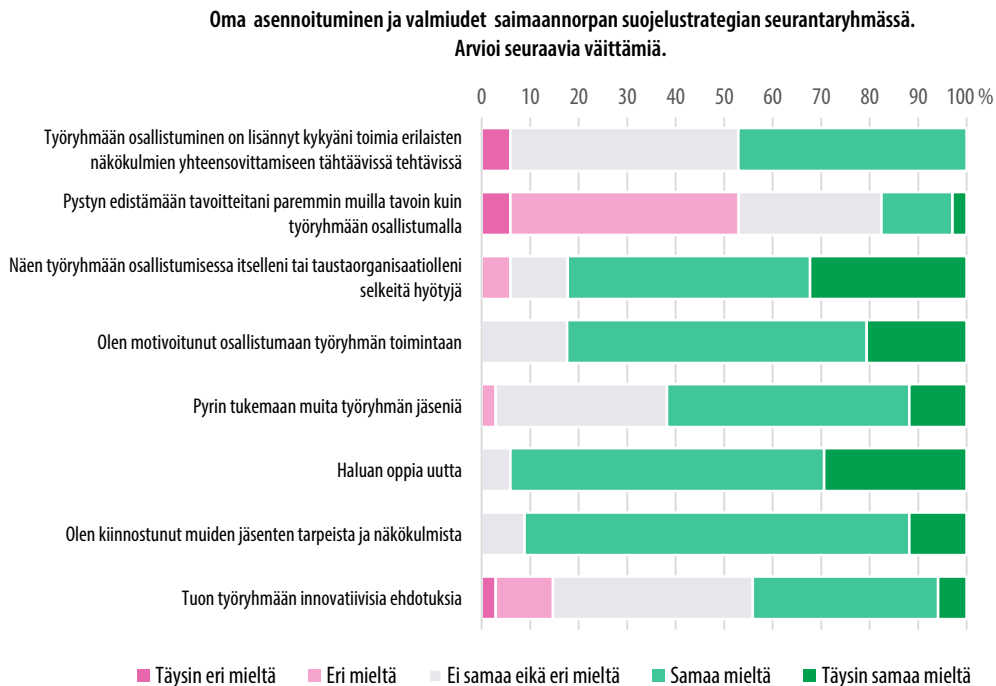
Vastaajat arvioivat MMM:n asetusryhmässä oman toimintansa pääsääntöisesti rakentavaksi. Arvio oman toiminnan rakentavuudesta toistui myös YM:n seuranta- sekä asiantuntijaryhmässä. Suurin osa vastaajista ilmoitti haluavansa oppia ryhmissä uutta ja olevansa kiinnostunut muiden jäsenten näkökulmista.

Ryhmän yhteistyön tai yhteistoiminnan lähtökohtia testattiin kahdella väittämällä; nähdäänkö osallistumisesta hyötyjä omien tavoitteiden kannalta, ja onko työryhmä olemainen yhteistyön areena verrattuna muihin tapoihin edistää omia tavoitteita. Vastauksen perusteella MMM:n asetustyöryhmä (75 % näki selkeitä hyötyjä työryhmään osallistumisesta ja 50 % piti osallistumista työryhmään parempana areenana kuin muita kanavia) sekä YM:n suojelustrategian seurantaryhmä (82 % näki hyötyjä, 53 % piti osallistumista parempana kuin muita kanavia) erosivat jonkin verran suojelustrategian asiantuntijaryhmästä (jossa 69 % näki osallistumisen hyödylliseksi, mutta vain 23 % vastaajista piti tätä parempana kuin muita kanavia).

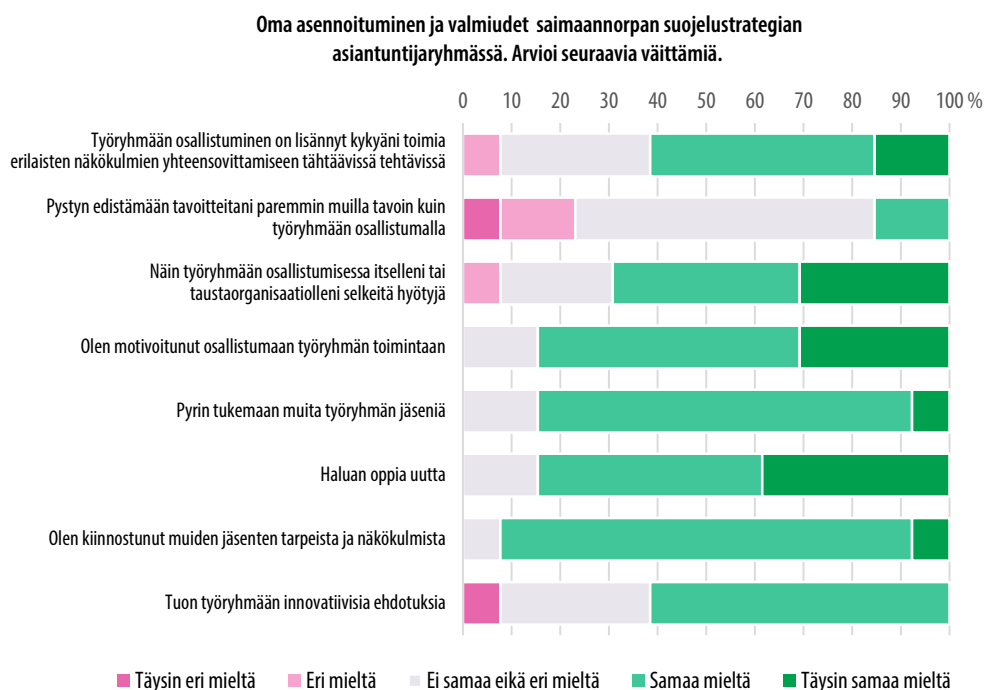
Kuvio 26. Vastaajien arviot omasta asennoitumisesta ja valmiuksista Saimaannorppa ja kalastus -työryhmässä.



Kuvio 27. Vastaajien arviot omasta asennoitumisesta ja valmiuksista suojelestrategian seurantaryhmässä.

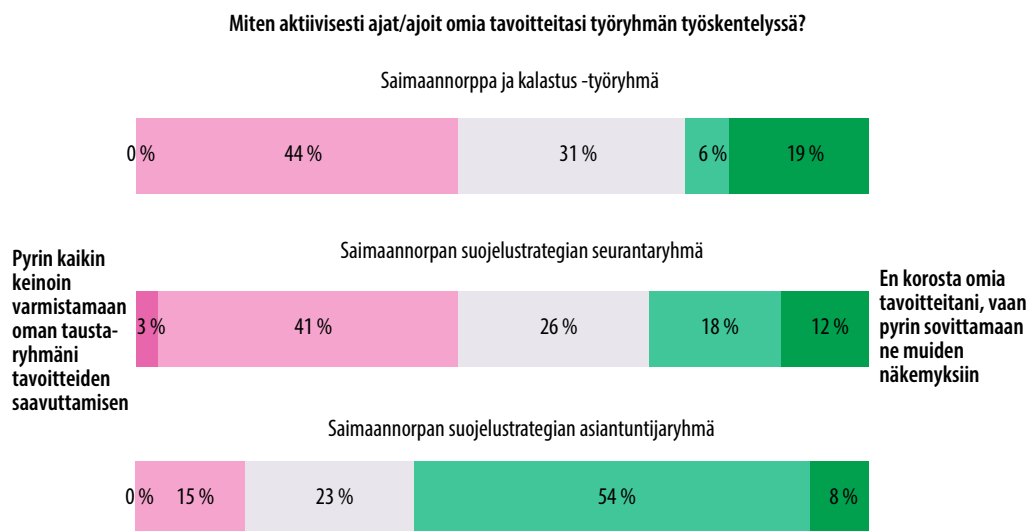


Kuvio 28. Vastaajien arviot omasta asennoitumisesta ja valmiuksista suojelestrategian asiantuntijaryhmässä.



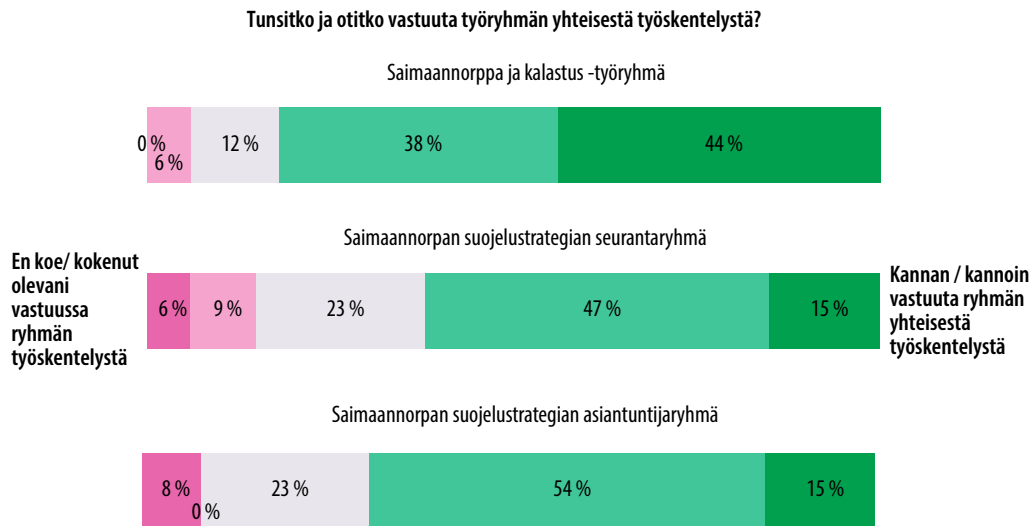
Kyselyssä kysyttiin vielä erikseen miten aktiivisesti vastaajat olivat edistäneet omia tavoitteitaan työryhmissä. 44 % asetusryhmän jäsenistä vastasi pyrkivänsä ensisijaisesti varmistamaan oman taustaryhmän tavoitteiden saavuttamisen. Seurantaryhmässä vastaava luku oli myös 44 % ja asiantuntijaryhmässä 15 % (Kuvio 29). Asiantuntijaryhmässä tieto- ja tutkimuspohjainen asiantuntijuus korostuu, joten on luontevaa, että vastaajat ilmoittivat pikemminkin sopeuttavansa näkemyksiään muiden näkemyksiin kuin korostavansa omia tavoitteitaan.

Kuvio 29. Miten aktiivisesti vastaajat ajoivat omia tavoitteitaan työryhmissä.



Kaikkien kolmen työryhmän jäsenet ilmoittivat ottaneensa vastuuta työryhmän yhteisestä työskentelystä. Asetustyöryhmässä 44 % vastaajista oli täysin samaa mieltä väittämän ”kannoin vastuuta ryhmän yhteisestä työskentelystä” kanssa, kun vastaava osuus seurantastrategian ryhmissä oli vain 15 % (Kuvio 30).

Kuvio 30. Miten vastaajat kokivat oman vastuunsa työryhmien yhteisestä työskentelystä.

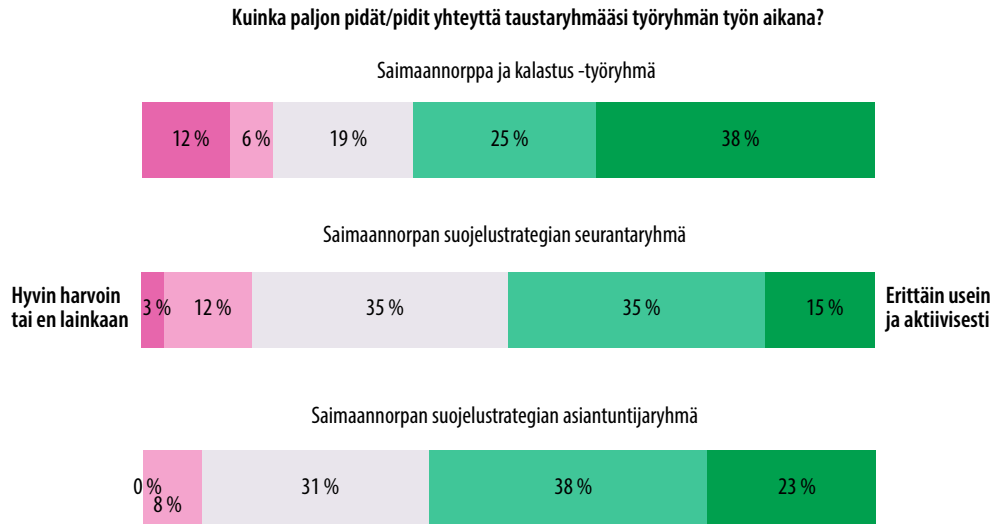


3.3 Suhteet

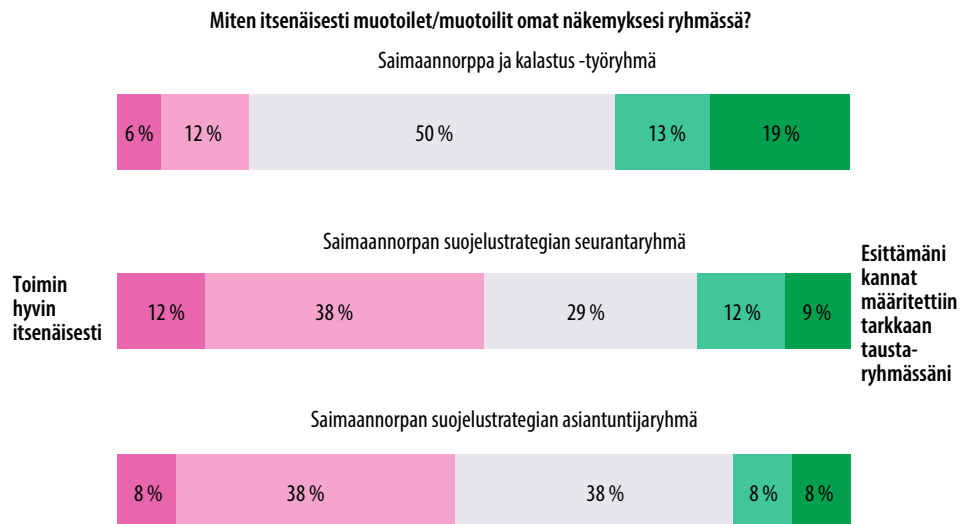
3.3.1 Jäsenten suhteet omaan taustaryhmään

Kyselyssä käsiteltiin työryhmien jäsenten suhdetta omiin taustaryhmiin. Vastausten perusteella jäsenet olivat tukeutuneet taustaryhmäänsä eniten MMM:n asetusryhmässä, jossa 63 % piti työryhmätoiminnan aikana yhteyttä omaan taustaryhmäänsä usein ja aktiivisesti. Vastaavat luvut olivat suojelustrategian seurantaryhmässä 50 % ja asiantuntijaryhmässä 61 % (Kuvio 31). Vastaajilta kysyttiin myös miten itsenäisesti nämä muotoilivat omia kantojaan ryhmien työskentelyssä. Vastaustaen perusteella MMM:n asetusryhmän jäsenten kantoja määriteltiin tarkemmin taustaryhmien kanssa, ja vain 18% vastaajista ilmoitti toimineensa hyvin tai melko itsenäisesti. YM:n suojelustrategian seurantaryhmässä hyvin tai melko itsenäisesti ilmoitti toimineensa 50 % ja asiantuntijaryhmässä 46 %. (Kuvio 32).

Kuvio 31. Kuinka paljon vastaajat pitivät yhteyttä taustaryhmiinsä työryhmätoiminnan aikana.



Kuvio 32. Miten itsenäisesti vastaajat muotoilivat näkemyksiään työryhmissä.



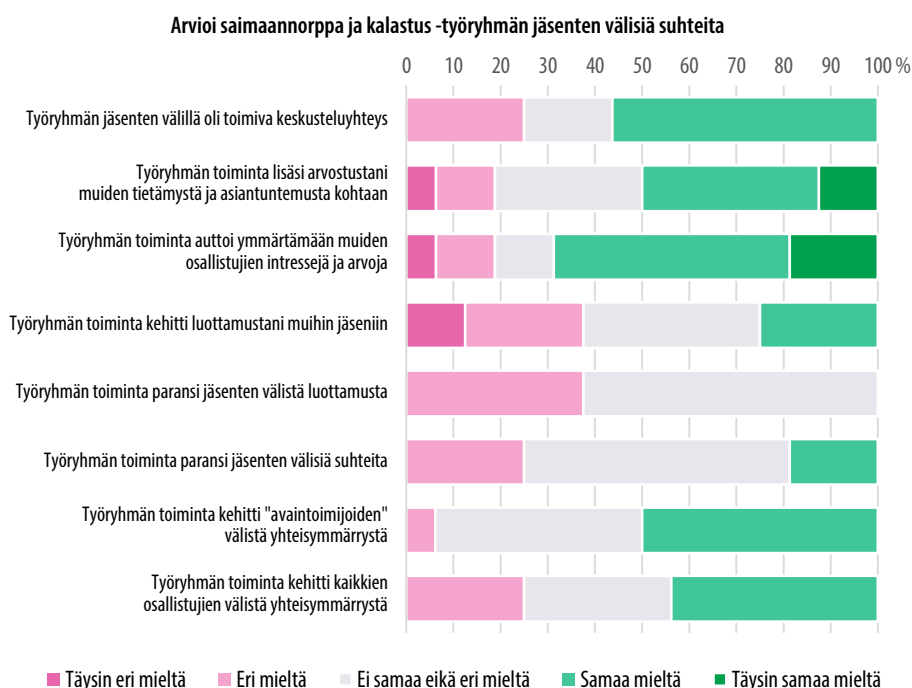
3.3.2 Jäsenten väliset suhteet

Kyselyssä kysyttiin vastaajien näkemyksiä työryhmien jäsenten välisistä suhteista, joita lähestyttiin mm. yhteisymmärryksen, luottamuksen ja keskusteluyhteyksien kautta.

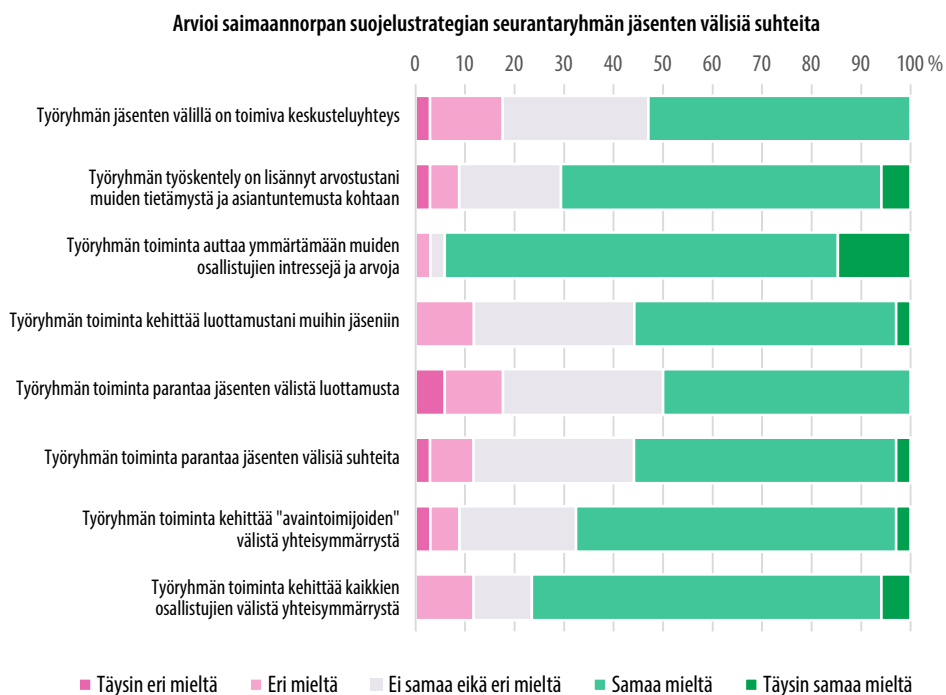
MMM:n asetusryhmän vastauksista tuli ilmi, että melkein kaikki jäsenten välisiin suhteisiin liittyvät väittämät jakoivat vastaajien näkemyksiä. Etenkin väittämään ”työryhmän toiminta kehitti luottamustani muihin jäseniin” ei yksikään vastannut myöntävästi ja 37 % vastaajista oli eri mieltä (Kuvio 33).

Saimaanorpan suojelustrategian seurantar ryhmän kohdalla näkemykset eivät olleet niin jakautuneita (Kuvio 34). Jokaisessa väitteessä esiintyi eriäviä näkemyksiä, mutta ei yhtä merkittävästi kuin asetusryhmässä. Suojelustrategian asiantuntijaryhmässä taas näkemyksen jakoutuivat selvemmin. Asiantuntijaryhmässä eniten näkemyksiä jakoi väite ”työryhmän toiminta parantaa jäsenten välistä luottamusta” (Kuvio 35). Ryhmän koko ja työskentelytapa voivat vaikuttaa asiaan; laajassa seurantar ryhmässä työskentely ei ole niin intensiivistä, eivätkä suhteet muihin ryhmän jäseniin jäsenyhtä vahvasti luottamuksen tai epäluottamuksen kokemuksina.

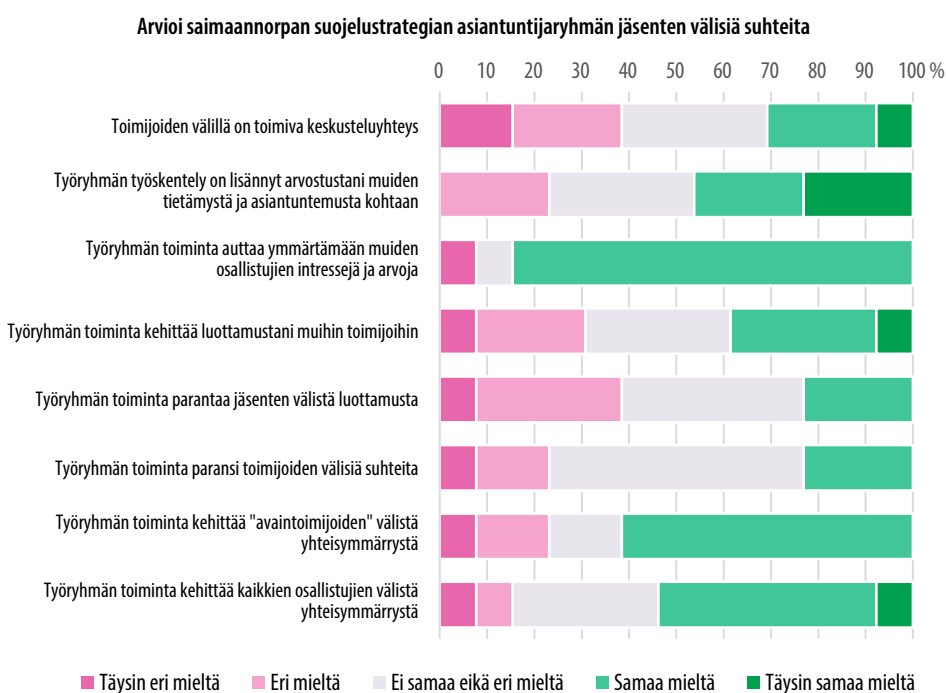
Kuvio 33. Vastaajien arvioita saimaannorppa ja kalastus -työryhmän jäsenten välisistä suhteista.



Kuvio 34. Vastaajien arvioita saimaannorpan suojelestrategian seurantaryhmän jäsenten välisistä suhteista.



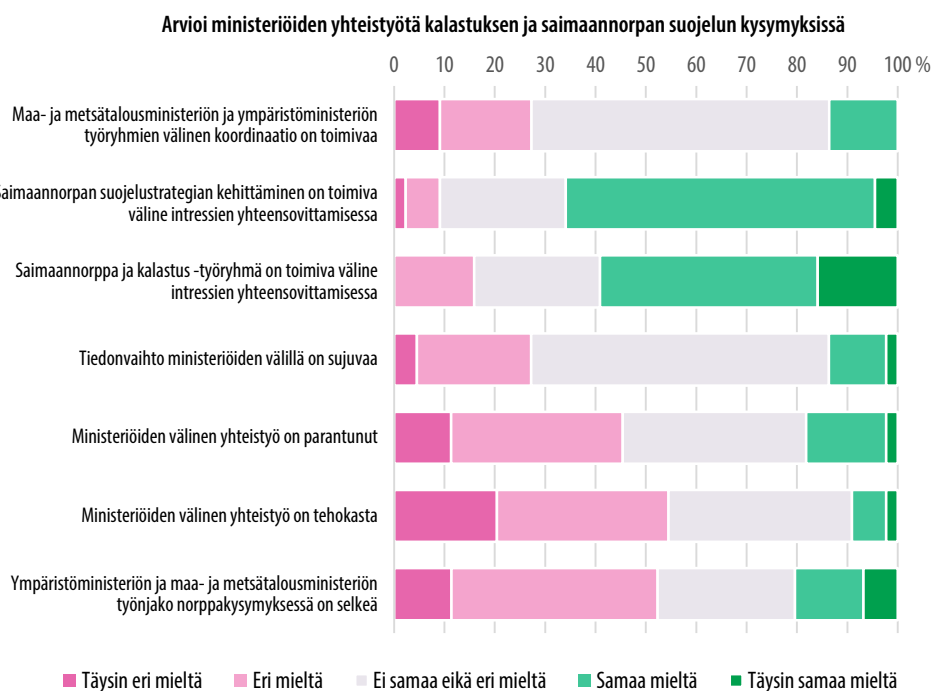
Kuvio 35. Vastaajien arvioita saimaannorpan suojelestrategian asiantuntijaryhmän jäsenten välisistä suhteista.



3.3.3 Ministeriöiden väliset suhteet ja yhteistyö

Kyselyssä vastaajilta kysyttiin näkemyksiä myös ministeriöiden välisistä suhteista ja yhteistyöstä. Samat kysymykset kysyttiin kaikilta ryhmiltä (Kuvio 36). Vastaajien arviot ministeriöiden välisistä suhteista olivat kautta linjan kriittisiä; kaikkiin ministeriöiden välistä yhteistyötä, koordinaatiota jne. koskeviin väittämiin vastattiin kriittisesti, eli eri mieltä niistä oli suurempi osa kuin samaa mieltä olleita). Yli puolet (52 %) vastaajista näki, ettei ministeriöiden työnjako ole selkeä, eikä yhteistyö ole tehokasta (55 %). Lisäksi lähes puolet vastaajista (45 %) arvioi, ettei yhteistyö ei ole parantunut. Vastauksiin vaikuttanevat osaltaan kyselyn ajankohtana julkisuudessa esiintyneet vastakkainasettelut ympäristöministerin ja maa- ja metsätalousministerin välillä. Asetus- ja suojelustrategiaryhmät nähtiin kuitenkin verrattain toimivina välineinä intressien yhteensovittamisessa.

Kuvio 36. Vastaajien arvioita ministeriöiden yhteistyöstä kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisessa.



4 Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisen haasteet työryhmien jäsenten haastattelujen pohjalta

4.1 Keskeisimmät kiistakysymykset ja intressien yhteensovittamisen nykytila

Työryhmien keskeisimmät näkemuserot voidaan jakaa karkeasti kahteen osaan: tiukempien ja lievempien kalastusrajoitusten kannattajiin. Tiukempia verkkokalastusrajoituksia vaaditaan saimaannorpan suojelemiseksi kasvavilta uhilta. Lievempiä tai nykyisten rajoitusten ylläpitoa vaaditaan siksi, että tietynasteinen verkkokalastus voisi jatkua Saimaalla. Vaatimukset liittyvät toimijoiden syvempiin arvoihin. Osa näkee, ettei yhtään saimaannorppaa saa kuolla kalaverkkoihin. Toisten mukaan taas tietty määrä verkkokalastuskuolemia on hyväksyttävää. Tämä asetelma on läpileikkaava ministeriöiden työryhmien ympärillä ja se näkyy etenkin kiistoissa verkkokalastuskiellon laajuudesta (alueellisesti ja ajallisesti vuosittain) ja saimaannorppakannan kasvutavoitteesta.

”Se ydinasiahan siinä on, että halutaanko... yritetäänkö saada kanta kasvamaan niin nopeasti kuin mahdollista, kaikki realismi huomioon ottaen. Vai hyväksytäänkö se, että se kasvaa hitaammin. Tämä on se ydinkysymys ja siitä seuraa se, että hyväksytäänkö X verkkokuolleisuus, joka vaikuttaa siihen kannan kasvuun.”

Työryhmien jäsenten intressit ja vaatimukset yhdistyvät tahojen syvempiin arvoihin ja arvostuksiin. Haastattelujen perusteella tiukempien verkkokalastuskieltojen puolesta puhujat näkevät, että saimaannorppien sukupuuton uhka on niin suuri, että kalastusta tulee rajoittaa voimakkaasti. Tahot näkevät norpan arvokkaana, endeemisenä, ainutkertaisena nisäkkäänä, jonka selviytyminen on suurelta osin ihmistoiminnasta riippuvaista. Norppien verkkoon hukkuminen nähdään myös eläinsuojelukysymyksenä. Nämä tahot eivät hyväksy norppien sivusaaliskuolleisuutta kalaverkkoihin. Suojelun kiristämisen puolesta puhujat vaativat heinäkuun sisällyttämistä verkkokalastuskieltoon ja norppakannan kasvutavoitteet korottamista.

Vastakkaisten näkemysten mukaan kalastusta on jo rajoitettu merkittävästi, eikä uusille rajoituksille ole tarvetta, koska norppakanta on kasvussa. Kalastusrajoituksia ei tule laajentaa, heinäkuuta ei tule sisällyttää rajoitusajan piiriin eikä norppakannan kasvutavoitetta tule nostaa suojelustrategiassa. Tästä näkökulmasta tietty määrä norpan

verkkokalastuskuolemia voidaan hyväksyä. Tiukempia verkkokalastuskieltoja ei tarvita, sillä norppakannan sukupuuton uhka ja riski jäädä verkkoon ei ole niin suuri. Laajempia rajoituksia ei myöskään toivota, sillä verkkokalastusta halutaan yhä harjoittaa. Verkkokalastusta ei nähdä ainoastaan suhteessa saimaannorppaan, vaan siihen liitetään myös muita syvempiä arvoja, kuten oikeus vesialueisiin, kalastusperinteeseen, kotitarvekalastukseen, harrastukseen ja elämäntapaan.

“Tässä on kaksi hyvää näkökohtaa, jotka pitää sovittaa yhteen, eli kalastus on tietysti perinteinen, suorastaan henkiinjäämisekeino tällä alueella ja varsinkin täällä asuville saaristolaisille. Se on kymmenille tuhansille ihmisille todella tärkeä harrastus. Mutta sen leimaaminen, että se on jotain vapaa-ajan huvia, niin ei siitä ole kysymys”

“Pitää hyväksyä, että niitä norppakuolemiakin tulee. Ja sehän ei ole se keskeinen asia, että niitä norppakuolemia tulee, vaan oleellisin asia on se, että se kanta kuitenkin kasvaa kestäväällä pohjalla. Siihen meidän pitää pyrkiä. Ja jos me siihen päästään niin miksi meidän pitäisi tehdä tiukempia suojelutoimia kuin mitä on välttämätöntä? Semmoista siinä aina pitäisi ajatella.”

Uusien kalastusrajoitusten ohella tahot kritisoivat myös jatkuvaa suojelun kiristymistä ja kieltojen laajenemista. Puhetavoissa ja argumenteissa näkyy kertomus norpan suojelun ja tästä seuraavien rajoitusten jatkuvasta tiukentumisesta. Tämä kehityskulku koetaan ongelmalliseksi, koska sillä ei nähdä olevan selvää päätepistettä. Tämä kokemus ‘vasta-puolen’ loputtomasti kiristyvistä tavoitteista ruokkii uhkan kokemusta, konfliktiasetelmaa ja vastakkainasettelua osapuolten välillä. Suojelun kehittymisen nähdään myös olleen niin nopeaa, ettei siihen olla pystytty paikallisesti sopeutumaan. Jotkut tahot suhtautuvat hallintoon ja tutkijoihin epäilevästi, mikä juontaa juurensa Natura 2000-konfliktin ja 2010-luvun rajoitusasetusten aikaisiin riitoihin. Niiden kuvataan jättäneen *“syvät haavat kenttään”*.

Kalastusrajoituksille ei nähdä loppua. Suojelu kiristyy vuosi vuodelta, vaikka suojelutavoitteet saavutetaan etuajassa. Tämän nähdään ristiriitaisena. Moni haastateltava tulkitsee-kin, että kiristysten tavoitteena ei enää olekaan norppien suojelu, vaan ainoastaan verkkokalastuksen rajoittaminen. Tämä aiheuttaa epäluottamusta suhteessa suojelua ja rajoituksia vaativiin sidosryhmiin. Haastateltavien mukaan suojelutavoitteita ei tulla koskaan saavuttamaan, koska *“maalinauhaa siirretään”* vuosi vuodelta. Suojelun jatkuvan kiristymisen lisäksi muiden norppien kuolinsyiden merkitys nähdään olevan yhä suuremmassa osassa, jolloin verkkokalastuksen pitäminen suurimpana uhkana on tahojen mukaan kohtuutonta.

“Yksi ongelmahan on ollut se, että norpan suojelutoimet ovat edenneet hyvin, kuten kaikki tietävät. Kun vuonna 2025 piti olla 400 yksilöä, niin 2020 oli jo 420 yksilöä. Silloin sitä voisi yksinkertainen ihminen ajatella, että suojelutoimet ovat onnistuneet

hyvin ja ne ovat riittäviä. Mutta todellisuus on se, että siihen halutaan vielä lisää kalastusrajoituksia, vaikka kalanpyydyskuolemat eivät enää olekaan se suurin yksittäinen kuolinsyy, vaan pesäpoikaskuolleisuus. Se aiheuttaa sellaisen vastareaktion, voisi kuvitella, että joku paikallinen ihminen on tyytyväinen ja ylpeä siitä, että rajoituksilla on saatu kanta kasvamaan. Sitten hallinnon reaktio on se, että tulee lisää rajoituksia. Se synnyttäisi varmaan sellaisen vastaliikkeen siihen, että kaikenlainen yhteistyö norppatukijoiden ynnä muuta kanssa voisi siitä kärsiä.”

”Koko ajan todetaan, että uhkia on paljon ja että tämä ei riitä. Että sitä suotuisaa suojelutasoa ei pystytä muuttamaan millään numeroiksi. Se aiheuttaa ainakin osassa epäluottamusta siihen, että tämä suotuisa suojelutaso ei tule koskaan toteutumaan. Että se on joku epämääräinen tavoite, joka menee aina edellä karkuun.”

Ympäristöministeriön ryhmissä osa jäsenistä vaatii tuoreimpaan suojelustrategiaan korkeampaa ja osa matalampaa saimaannorppakannan kasvuprosenttia. Kysymys prosentista on jarruttanut suojelustrategiaryhmien toimintaa ja sitä on käsitelty jo useamman vuoden pääsemättä yhteisymmärrykseen. Matalampaa kasvuprosenttia vaativat tahot perustelevat näkemyksiään yllä mainittujen näkökulmien mukaisesti mm. aiempien rajoitusten riittävyydellä. Korkeampaa saimaannorppakannan kasvutavoitetta perustellaan usein eri tavoin. Tästä näkökulmasta uuden kasvutavoitteen täytyy olla korkeampi kuin aiemmin saavutettu norppakannan kasvu. Kasvutavoite ei suojelun näkökulmasta voi olla pienempi kuin toteutunut kasvu, ja uhanalaisen eläimen suojelu vaatii kunnianhimoa. Koska saimaannorppakannan toteutuneen kasvun määrittäminen riippuu laskennassa käytettävästä ajankänteestä, on myös laskennan perusteista muodostunut kiistanalainen kysymys. Prosentista tinkäamiseen ollaan kyllästyneitä puolien ja toisin.

”Ja jos ajatellaan semmoista perus suojelubiologista näkökohtaa niin ainahan tavoitteet pitää olla kunniahimoisia. Mutta että tässä ryhmässä pyritään siihen, että tavoite varmasti saavutetaan. Jos sitä ei saavuteta, niin sitä pelätään.”

“(…) kun ne prosentit ei välttämättä ole sitä miltä ne näyttää, kun se kannan arviointi on niin epävarmaa nykyisellään. Niin meidän pitäisi päästä pois (...) näistä jumeista. Ja yksi olisi unohtaa nämä prosentit. Että ylläpidetään nykyistä kasvua ja voimistetaan sitä. Ja henkisesti päästäisi pois niistä ja voitasi keskustella vaikka vaihtoehtoisista kalastusmenetelmistä tai siitä miten norppaa voisi vaikka hyödyntää matkailussa nykyistä paremmin ilman että se häiriintyisi ja tulisi semmoista aitoa keskustelua myös talouden puolelle mutta me ollaan siinä (kannan kasvutavoitteen prosentit) numeroissa kiinni.”

Aiemmin saimaannorpan suojelun strategiatyön tavoitteena on ollut saavuttaa 400 norpan kanta vuoteen 2025 mennessä. Tämä tavoite saavutettiin viisi vuotta etuajassa.

Haastateltavien mukaan ympäristöministeriön strategiatyö on tähän asti ollut helppoa, kun kaikki sidosryhmät ovat sitoutuneet 400 norpan kantatavoitteeseen. Nyt, kun tavoite on saavutettu ja uutta strategian suuntaa haetaan, on tilanne muuttunut. Edellisessä kantatavoitteessa oli lukumäärä ja aikatavoite. Seuraavana tavoitteena on edetä kohti suotuisaa suojelun tasoa, jota ei olla pystytty vielä määrittelemään. Siten uusi tavoite ei sisällä kannan lukumäärää tai aikatavoitetta. Tämä epämääräisyys luo sidosryhmissä epävarmuutta, mikä voimistaa myös luottamuksen puutetta tahojen välillä. 400 norpan kantatavoitteen saavuttamiseen on asetettu erilaisia odotuksia eri tahojen puolelta. Vaikka yhteinen tavoite on saavutettu, johtopäätökset sen saavuttamisesta eroavat toisistaan: Osa näkee, että suojelua voidaan lieventää ja osa, että suojelua tulee kiristää. Kantatavoitteen saavuttamiseen kiinnittyvät odotukset ja näistä seuraavat jatkotoimet ovat vahvasti ristiriidassa, mikä näkyy ristiriitoina molempien ministeriöiden työryhmien toiminnassa.

“Niin mielenkiintoista nyt nähdä miten et mihin se johtaa tässä, että on ilmeisesti väläytetty sitäkin, että sinne ei laiteta mitään lukua, mutta silloinhan ne kaikki tavoitteet jäivät sitten tämmöisiksi niin kuin sanallisesti kuvaileviksi, että siellä ei sitten mitään konkreettisia lukuja eikä aikajänteitä eikä mitään ole että.”

“Niin se neljäisataa yksilöä oli ehkä pahin karhunpalvelus mitä aikoihin oli saimaannorpan suojelulle tehty, että siinä oli semmoinen hihasta heitto, hatusta kaivo. Ilman minkäänäköistä pohjaa se on ollut silloin 90-luvulla ja se on tuntunut silloin, että jos tämän kaksinkertaistaisi kannan niin sehän olisi jees. Ja se oli silloin pari sataa niin sitten se meni neljänsataan ja se hiljalleen muotoutui ihmisten mielestä suotuisan suojelun tasoksi. Nyt se on sitten käännelty väännelty. Pienimmäksi elinvoimaksi kannaksi tai välitavoitteeksi jolla ei ole silläkään mitään tieteellistä perustetta. Että numeeriset arvot on pahoja.”

“Painoja että tuota nythän tätä suojelua ei tarvitse enää samalla intensiteetillä tehdä, koska se välitavoite on saavutettu ja monelle se on ollut se tavoite, mitä ei ole myöskään hahmotettu, että se on se on välitavoite että toiset näkee sen niin, että kun siihen on päästy niin nyt voidaan hellittää suojelussa kun sitten suojelu puolella ja tutkimuspuolella nähdään että kun siihen on päästy niin nythän meidän pitää kirittää vaan että me päästään kohti sitä suotuisan suojelun tasoa ja meillä on enemmän mitä suojella”

Haastateltavat näkevät konfliktin laineiden kuitenkin laantuneen. Etenkin vuosituhanen jälkeen ja 2010-luvun keskusteluun verrattuna ristiriidat ovat tasoittuneet. Yleinen konsensus on, että norppaa tulee suojella, mikä nähdään haastatteluissa myös suurena voimavara kaikkien kiistojen ja erimielisyyksien keskellä. Paikallisen tason yhteinen toiminta on usean haastateltavan mukaan kehittynyt ja yhteiset toiminnot, kuten pesäkolaukset, nähdään positiivisessa valossa. Myös tietopohjan nähdään kirkastuneen, minkä ansiosta myös

keskustelun sisältö on kehittynyt. Tiedon hyväksyntä ja määrä on kuitenkin muuttanut keskustelun ja yhteensovittamisen luonnetta, jolloin kiistan kohteena ei ole enää tieto, vaan siitä tehtävät johtopäätökset. Siten keskustelu on muuttunut koskemaan enemmän poliittisia valintoja

“Ja kun ajatellaan sitä, että meillä pitäisi olla yhteinen faktapohja, mikä aina onkin olemassa, niin siitä vedettävät johtopäätökset ovat hyvin keskenään ristiriitaisia”

“Hyvin monessa asiassa on pystytty luomaan sellainen tietopohja ja osaaminen sen seurantaryhmän jäsenille. Ja nyt sitten kun keskustellaan, niin nyt keskustellaan aika lailla poliittista tai, käytännössä poliittisista valinnoista. Että painotetaanko enemmän näitä sosiaalisia vaikutuksia vai näitä luonnon vaikutuksia. Siinä voi ollakin erilaisia näkemyksiä.”

4.1.1 Ehdottomat ja etukäteen lukkoon lyödyt näkökannat

Laaja joukko haastateltavia kuvasi kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisen olevan “poteroissa”. Etenkin tuoreimman MMM:n asetusr ryhmän nähtiin jakautuneen vahvasti asemiin, joista yhteisen näkemyksen löytäminen osoittautui mahdottomaksi. Myös etukäteen lukkoon lyödyt kannat hankaloittivat neuvottelua työryhmässä.

“Sitä yhteensovittamista tai yhteistä näkökulmaa olisi pitänyt löytyä ja tuota kyllä se oli heti alusta lähtien selvää, että siinä leirit oli hyvin kaukana toisistaan.”

“Kyllä se heti alusta asti näkyi ensimmäisissä puheenvuoroissa jo, että ei tulla hyväksymään mitään tiukennuksia kalastusrajoituksiin ja toisaalta sieltä toiselta puolen tuli, että on ehdottoman tarpeellista tiukentaa kalastusrajoituksia. Eli kyllä tämä asetelma oli heti ensimmäisestä kokouksesta asti hyvin selvä eikä siinä sinänsä mitään yllättävää ollutkaan.”

“Osa osakaskunnista, niin kuin sanoin, oli vähän (...) pessimistisiä, kun näitä työryhmiä on tässä viimeisen kymmenen vuoden aikana ollut ja aina on luvattu sitä, että yhteensovitetään ja yhteensovitetään ja sitten kuitenkin on ne asetukset tullut sitten vähän rajumpina mitä on toivottu ja odotettu. Oli vähän pessimismisiä, että se on ihan turha neuvotella, että ne kuitenkin vie kaikki.”

Kiistat eivät kaikkien haastateltavien mukaan kytkeytyneet suoraan käsiteltävään aiheeseen, vaan haasteena olivat myös tahojen väliset suhteet. Pitkään työryhmissä vaikuttaneiden jäsenten välille on syntynyt henkilöityneitä jännitteitä. Myönnytykset ja kompromissit nähtiin häviönä. Näkemysten ehdottomuus tuli usealle haastateltavalle yllätyksenä. Monet

haastateltavat kuvasivat, kuinka tuoreimman MMM:n saimaannorppa ja kalastus -ryhmän työskentelyn alkaessa he odottivat ”helppoa kierrosta”, mikä kuitenkin osoittautui vääräksi heti ensimmäisestä kokouksesta alkaen. Etenkin lievempien rajoitusten kannattajat kokivat tiukempien rajoitusten vaatimukset ylimitoitettuna ja yllättävinä. Keväällä 2021 valtioneuvosto joutui äänestämään kalastusrajoitusasetuksen sisällöstä, minkä nähtiin kuvastavan vastakkainasettelun syvyyttä ja laajuutta. Myös koko ajan kiristyvän suojelun ruuvin luoma epäluottamus eri sidosryhmien välillä toistui.

”Selkävoittoja ei tässäkään saa, mutta tavallaan kaikki luovutus suuntaan tai toiseen koetaan kuin selkähäviönä.”

”Kyllä me ollaan ihan sitä mieltä, että siellä on samat ihmiset vuosikausia. Samoilla mielipiteillä eri ryhmissä. Joo, ja sehän nyt on ihan inhimillistä, että aika vaikea sitä on takkia kääntää.”

“(...) kyllä se on kantapään kautta jo viimeistään opittu meilläkin, että ei kannata yhtään niissä lepsuilla ja antaa periksi.”

Asetelmassa on kärjistyneen konfliktin merkkejä: ristiriitojen henkilöityminen, rintamalinjojen vakiintuminen, tappioiden välttäminen ja asenteiden kovettuminen suhteessa vastapuoleen; periksi antaminen ei tule kyseeseen. Tällaisessa tilanteessa asioita on vaikeaa käsitellä asioina, irrallaan osapuolten kiristyvistä suhteista. Syvenevät poterot näyttävät myös rajaavan joidenkin keskustelujen syntymistä ja käsittelyä. Vaikka verkkokalastuksen sivusaaliskuolleisuus näyttää olevan keskeisin kiistoja aiheuttava aihepiiri, osa haastateltavista näkee sen käsittelyn vajavaisena.

Haastateltava: Riski (verkkojen aiheuttamaan norpan sivusaaliskuolleisuuteen) tietyksi on, mutta se on aika vähäinen.

Haastattelija: Kyllä. Miten sinä ajattelet tuosta riskirikikeskustelusta? Jos mennään vielä näihin työryhmien käsittelyihin: käsitelläänkö sitä, tai keskustellaanko tällaisesta riskistä... ?

Haastateltava: Ei siihen päästy. Siinä ollaan jo niin lukossa. Sitä keskustelua ei kyetty avaamaan. Että paljonko (sivusaaliskuolemia) voitaisiin hyväksyä sitä? Koska se oli niin....

Haastattelujen perusteella yhteensovitettavia intressejä ei nähdä kummassakaan leirissä-yhteismitallisina. Tällöin intressien punnitseminen ei ole mahdollista tai sen nähdään joltavan väistämättä eriarvoiseen asetelmaan.

”Mutta joo, tämä intressien ja yhteensovittaminen tässä on sinänsä ihan mielenkiintoinen kysymys ylipäänsä, koska nämä intressit, jotka tässä niin sanotusti kohtaa ja niistä puhutaan intresseinä, niin nehan ei ole ollenkaan tasapainoisia. Eli meillä on toisessa vaakakupissa tavallaan saimaannorppa, joka on ainutkertainen nisäkäs maapallolla ja niitä on hyvin vähän jäljellä. Ja toisessa vaakakupissa on kalastusharrastus, jota ihmiset haluaa jatkaa niin kuin ennenkin ja samoilla välineillä kuin ennenkin.”

”Tietysti siinä sekin ero, että nyt puhutaan osakaskunnista ja kalastusalueista. Se on se heidän omaisuutensa. Kalastusoikeuden haltijat. Heidän oikeuttaan tässä rajoitetaan. Ja jos puhut vaikka, että olet Luonnonsuojeluliiton tai ei WWF:n edustaja, niin ethän sinä ole menettämässä siinä yhtään mitään. (...) Se ei kosketa sinua muuten kuin että sinulla on tavoite lajin suojelusta voimakkaasti, joka on esimerkiksi varainkeruusi yksi lähde. Niin siinähan intressit ovat... Jälleen kerran, ne eivät ole symmetriset.”

Nämä haastattelulausunnot kuvaavat molempien osapuolten mielestä ’epäsymmetristä’ asetelmaa lähes toistensa peilikuvina: molempien osapuolen omat tavoitteet ovat painavia ja perusteltuja (ainutlaatuisen lajin säilyminen tai omaisuudensuojaan liittyvät kalastusoikeudet) samalla, kun vastapuolen tavoitteet kuvataan perusteettomina ja niitä vähätellään. Tätä asetelmaa kuvataan taulukossa 6.

Taulukko 6. Esimerkki norppakiistan osapuolten argumentaatiosta

	Norpan suojelun näkökulma	Kalastuksen näkökulma
Omat perustellut tavoitteet	Ainutlaatuisen lajin säilyminen maapallolla	Kalavesien hallintaoikeuden puolustaminen osana omaisuudensuojaa
Vastapuolen perusteettomat tavoitteet	(Verkko)kalastus on harrastustoimintaa, jonka ohi aika on ajanut	Suojelujärjestöillä ei ole mitään menetettävää, norpalla lähinnä kerätään huomiota ja lahjoitusvaroja

Konfliktia ruokkivaksi ongelmaksi muodostuu se, että molemmat argumentit vähättelevät toiselle osapuolelle tärkeitä periaatteita ja arvoja. Yllä olevan taulukon lukeminen ’ris-tiin’ osoittaa, että molempien osapuolten tärkeä arvolähtökohta muuttuu vastapuolen käsittelyssä irvikuvakseen: Omaisuudensuoja ja oikeudet kalavesiin muuntuvat harrastustoiminnaksi ja globaalisti ainutlaatuisen eläinlajin suojelu muuntuu huomiohakuiseksi varainkeruuksi.

Kuvatussa asetelmassa tulee todeksi se, miten konfliktitilanteissa vastapuolen arvolähtökohtien kieltäminen, kyseenalaistaminen ja vähättely voivat johtaa konfliktin kärjistymiseen: yhden osapuolen koetaan tahallaan ja loukkaavasti 'häpäisevän' toiselle tärkeitä arvoja. Tämä kuvaa osapuolten keskinäisen arvostuksen puutetta, mikä on edelleen omiaan syventämään epäluottamusta ja norppakiistan poteroita (Forester 1999).

Osa haastateltavista ilmaisi myös, että näkemys kalastuksen yhteensovittamisesta eroaa tahojen välillä. Erään haastateltavan mukaan osa tahoista näkee yhteensovittamisen merkittävän verkkokalastuksen yhteensovittamista, mutta osa tahoista tavoittelee kalastuksen yhteensovittamista laajemmin. Tällöin osa puolustaa verkkokalastusmahdollisuuksia, mutta osa tavoittelee siirtymää pois norpalle vaarallisista pyydyksistä sallimalla turvalliset pyydysmuodot. Yhteensovittamisesta löytyy myös painotuseroja: yhteensovitetaanko norppa kalastukseen ja kalastus norppaan. Osa tahoista näki, että kalastuksen ja norpan suojelun intressit ovat yhteensovittamattomia.

“Enemmän se yhteensovittamisen pyrkimys pitäisi olla se, että päästään niistä kalanpyydyskuolemista pois ja se yhteensovittaminen tarkoittaa sitä, että kehitetään niitä kalastusmuotoja semmoiseksi, että niitä kuolemia tapahtuisi mahdollisimman vähän ja lähtökohtaisesti pyritään siihen, että niitä kuolemia ei tapahdu.

“Mutta toisaalta nostaisin sitten vielä senkin esiin, että tietysti kun on näin uhanalaisesta eläimestä kyse, niin voi olla niinkin että ei ole niitä win-win-tilanteita ja sekin pitäisi tietyllä tavalla tunnistaa ja tunnustaa ja hakea niitä ratkaisuja siltä pohjalta.”

4.2 Prosessit

4.2.1 Vaikutusmahdollisuudet

Haastateltavia pyydettiin kuvailemaan niin jäsenten kuin työryhmienkin vaikutusmahdollisuuksia. Koska suurin osa haastateltavista oli mukana viimeisimmässä MMM:n asetusryhmässä, seuraavat havainnot liittyvät pääasiallisesti kyseisen ryhmän toimintaan.

Haastateltavien mukaan ryhmän istunnoissa jokainen jäsen sai äänensä kuuluviin. Kun haastatteluiden painopiste siirtyi työryhmän työskentelyn mielekkyyteen ja vaikuttavuuteen, näkökulmat monipuolistuivat. Suurin osa näki, että mikäli saimaannorppa ja kalastus-työryhmä olisi antanut yhtenevän raportin, antaisi valtioneuvosto suurella todennäköisyydellä esityksen mukaisen asetuksen.

Tämä logiikka on mukana ns. consensus building -prosesseissa, joissa luottamushenkilöiden tai muiden päätöksentekijöiden on mahdollista tukeutua sidosryhmien yhteisesti rakentamaan konsensukseen oman päätöksensä pohjana, kun taas sidosryhmien väliset erimieliset ehdotukset jakavat helposti myös poliittisten päättäjien näkökulmia. Tällöin sidosryhmäprosessin jännitteet kertautuvat luottamushenkilöiden tai muiden päätöksentekijöiden käsittelyssä, ja prosessin lopputulos on poliitikkojen käsissä ja siksi sidosryhmien näkökulmasta arvaamaton ja heidän vaikutusvaltansa ulottumattomissa. Siksi työryhmän vaikutusmahdollisuudet paranevat mitä laajemman konsensuksen työryhmä saavuttaa.

Tuorein asetusryhmä ei löytänyt yhteistä näkemystä siitä, tulisiko verkkokalastuskielto ulottaa kesä- vai heinäkuun loppuun. Näkemuserojen ja kysymyksen hankalan käsittelyn takia työryhmän johto ehdotti esityksen sijaan vaikutusarvion tekemistä, joka tarjoaisi mahdollisimman kattavan pohjatiedon valtioneuvoston lopulliselle päätökselle. Päätös tuottaa vaikutusarvio hyväksyttiin yhteisesti asetusryhmässä. Heinäkuun kiistan yhteydessä kritisoitiin maa- ja metsätalousministeriön sekä ministerin toimintaa.

“No kuvailisin sitä (työryhmän vaikutusmahdollisuuksia) sillä tavoin, että kun tiedettiin kyllä ihan tarkasti, että mitkä ne asiat on mitkä hiertää, niin niistä ei edes yritetty löytää mitään kompromissia eikä tehty kompromissiesityksiä puheenjohtajan puolelta, vaan näissä oli selkeä linja valittu jo alun perin sieltä ryhmänvedon puolelta, että mihin päin tämä on kallellaan. Hyvin tällainen... Sanotaan, että vois melkein pitää muodollisuutena koko työryhmää.”

“Se meni sitten sellaiseksi kummalliseksi väännöksi sen vaikutusarvioinnin tekeminen ja kaiken lisäksi vielä oli sitten tietysti aivan minun mielestäni kestäväntöntä että sitten lopulta kun sen pitkän väännön ja vänkäyksen jälkeen sitten oli sen raportti saatu aikaan ja se luovutettiin ministerille niin ministeri ilmoittikin heti luovutustilaisuudessa ykskantaan että hän onkin jo päättänyt sen asian, että minkä takia siihen käytettiin luokkaa puoli vuotta aikaa siihen vääntöön kun ministeri oli sen päättänyt että se tuntuu niin kuin semmoisella teatterilta.”

Usea haastateltava kritisoi asetusryhmän vaikutusmahdollisuuksia. Syiksi tähän nähtiin muun muassa maa- ja metsätalousministeriön aseoituminen ja ministerin ennen aikaiset kannanotot.

4.2.2 Päätösten ja esitysten haastaminen

Tuoreimpaan Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän raporttiin jättivät yhteisen eriävän mielipiteen WWF, Suomen luonnonsuojeluliitto, Itä-Suomen yliopisto (Norppatutkimus)

ja Saimaan norppaklubi. Lisäksi ympäristöministeriö jätti oman eriävän mielipiteensä ja Metsähallituksen luontopalvelut jätti täydentävän mielipiteen. Mielipiteissä tuodaan esille, tai vaaditaan, että verkkokalastuskielto tulee ulottaa heinäkuun loppuun. Osassa mielipiteistä vaaditaan myös muikkuverkkojen sisällyttämistä verkkokalastuskieltoon ja rajoitusalueen yhtenäisyyttä. Eriäviä mielipiteitä ei käsitelty työryhmässä yhteisesti, vaan ne vain liitettiin raportin yhteyteen sen valmistumisen jälkeen.

Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän raporttiin on jätetty eriäviä mielipiteitä vuonna 2010 yksi, vuonna 2015 kuusi ja nyt vuonna 2021 myös kuusi. Tuoreimpaan raporttiin jätetyt eriävät mielipiteet eivät olleet haastateltaville yllätys.

“Ja ehkä tuon työryhmän työskentely oli tavallaan vähän turhaa ja pitkään venytettyä, koska kaikki tiesivät alusta asti, että kynnyksysymys on se heinäkuun verkkokiello. Tuli se siihen raporttiin miten päin tahansa, tulisi siitä eriävät mielipiteet kuitenkin.”

Osa koki eriävien mielipiteiden jättämisen kuvastavan selkeästi työryhmän jakautuneisuutta. Etenkin ympäristöministeriön – joka on suojelusta vastaava ministeriö – mielipiteen jättäminen nähtiin selkeänä viestinä jakautuneisuudesta. Mielipiteiden jättäminen oli tullut työryhmässä esille jo varhaisessa vaiheessa, mikä koettiin turhauttavana ja kertovan työryhmän tavoitteisiin sitoutumattomuudesta ja näkemysten ehdottomuudesta.

Kuten sanottu, eriävät mielipiteet eivät tulleet yllätyksenä. Tämä johtui suurelta osin heinäkuun kiistan painoarvosta ja näkemyseroista, mutta epäilemättä myös työryhmän historiasta, jossa eriäviä mielipiteitä on jätetty ensimmäistä lukuun ottamatta jokaiseen raporttiin. Erään haastateltavan mukaan vastuu mielipiteistä on myös ministeriöllä: on maa- ja metsätalousministeriön valinta kumman ryhmän – tiukempien vai lievempien rajoitustoi-
mien kannattajien – annetaan jättää eriävä mielipide, joka haastateltavan mukaan kertoo siitä “kummalle puolelle” puheenjohtaja asettuu.

Tahot mainitsivat useita syitä eriävän mielipiteen kirjaamiseen. Ensisijaisesti raportti ei ottanut huomioon riittävällä vakavuudella heinäkuun verkkokalastuksen merkitystä ja uhkaa norppakannalle. Erään haastateltavan mukaan todellinen pyrkimys yhteisen ymmärryksen löytymiseen tuntui työryhmän loppuvaiheessa puuttuneen, mikä johti eriävän mielipiteen jättöön. Organisaation on myös tärkeä tuoda julkisuuteen ja viestintään sellaiset näkökulmat, jotka haastateltavan mukaan puuttuvat raportista. Täten viestitään, ettei raportti ole täysin yksimielinen.

“tietysti katsoisin että on tärkeitä tuoda se eriävä mielipide kuitenkin julkisuuteen ja kertoa mitä mieltä ollaan oltu ja mitä ollaan siinä ryhmässä yritetty ajaa.”

Eriävät mielipiteet nostivat esille kysymyksen siitä, tuleeko asetustyöryhmän saavuttaa konsensus. Osa haastateltavista koki eriävien mielipiteiden jättämisen työryhmän epäonnistumisena, kun tavoitteena on työryhmän yhtenäinen kanta ja raportti. Etenkin kun hankalien kiistakysymysten käsittelyyn käytettiin paljon voimavaroja, koettiin eriävät mielipiteet pettymyksenä. Kaikki eivät kuitenkaan kokeneet eriäviä mielipiteitä epäonnistumisena, vaan myös luonnollisena osana prosessia. Erään haastateltavan mukaan on reilua, että raporttiin on mahdollisuus jättää eriävä mielipide. Työryhmän nähdään tekevän pohjustavaa työtä, joka siirtyy poliittiseen päätöksentekoon, missä kompromisseja viimekädessä tehdään. Eriävissä mielipiteissä näkyy myös aiemmin mainittu havainto siitä, etteivät kaikki tahot usko konsensuksen tai yhteensovittamisen onnistumiseen.

“Että tuossa vaiheessa niin en näe välttämättömänä, että siellä nyt pitäisi olla joku ehdoton konsensus, eikä se ole mahdollistakaan. Tässä on niin niin ääri-laidoilla ollaan niissä tietyissä kohdissa, että se on ihan utopistista ajatellakaan että voitaisiin saada yksimielinen joku esitys.”

“No ei se välttämättä siis epäonnistuminen ole (eriävä mielipide). Sanotaan, että se on ehkä kauneusvirhe. Joskus mielipiteet ovat yhteensovittamattomia. Ehkä sitä nyt ei kaunistamisena voi pitää, mutta enpä nyt tiedä päästäänkö asiassa oikeastaan eteenpäinkään työryhmätyön avulla. Enemmänkin ehkä keskustelu vain kärjistyi lisää. Mutta se on tämä tapa valmistella lainsäädäntöä on tehdä työryhmätyössä tämäntyyppisissä kysymyksissä, missä niitä intressiristiriitoja on. Vaikka lopputulos on periaatteessa tiedossa, niin sitä keskustelua ja yhteensovittamista on kuitenkin yritettävä.”

“Näin niin on sen roolin nähnyt, koska eihän me mitään päätöksiä lopulta tehdä. Kyllähän se on sitten se valtioneuvosto, joka antaa sen asetuksen ja ministeri esittelee, mutta että meidän tehtävä on antaa sitten ne mahdollisimman hyvät eväät sinne päätöksentekoa varten.”

4.2.3 Tiedolliset kysymykset

Tietoon liittyvät kysymykset ovat keskeisessä osassa kalastus- ja norppakiistoja. Tietopohja, sen käsittely ja tuotanto ovat esillä useissa haastattelujen teemoissa, joten niitä käsitellään myös eri yhteyksissä tätä raporttia. Tähän lukuun on koottu yleisempiä ja laajempia huomioita tiedosta ja sen merkityksestä osana työryhmäprosesseja. Haastateltavien mukaan norppa- ja kalastuskiistojen tiedollisissa kysymyksissä on päästy paljon eteenpäin esimerkiksi 2010-lukuun verrattuna. Tietopohja on muuttunut ja sen hyväksyttyvyys on kehittynyt, mutta kehitys ei kuitenkaan ole tapahtunut haasteitta.

Haastateltavien mukaan norppiin liittyvän luonnontieteellisen tiedon hyväksyntä on kasvanut. Esimerkiksi paljon 2010-luvun kiistoja värittänyt kritiikki ja epäluottamus norppakannan koon arvioinnista on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta hälvennyt. Kuitenkin myös kanta-arvioon toivotaan laajempaa paikallisten osallistamista. Asetusryhmän osalta usea haastateltava kehui tiedon määrää ryhmässä. Nyt, kun kalastus- ja norppakiistojen tietopohjasta on päästy suurelta osin yhteisymmärrykseen, on ristiriitojen juurisyyski nousut haastateltavien mukaan tiedon käsittely, osallisuus ja tärkeimpänä siitä tehtävät johtopäätökset.

“Lähinnä vaikutusten arviointi antoi mahdollisuuden siellä tuoda niitä eri näkökulmia esille. Sinänsä se tietopohja, joka siellä raportissa on, niin on suhteellisen kiistatonta. Ne on enemmän ne päätelmät, mitä sen pohjalta tehdään, niin se kysymys.”

Tietoon liittyvien keskustelujen yhteydessä esiin nousi erilaisia epävarmuuksia. Ilmastonmuutos, norppien liikkeet, kalastuksen vaikutus sekä muut muutokset ympäristössä ja eläimissä sisältävät kaikki harmaita alueita, joista lopullista totuutta ei nähdä voitavan saavuttaa. Suuri osa tahoista peräänkuuluttaa jatkossa epävarmuuden sietämistä ja hallintaa, mutta myös uuden tiedon tuotannon tarvetta.

“Eihän me tiedetä ilmastonmuutoksen vaikutusta itsekään ihan tarkkaan. Ja sitten mitä jos se kaikkea vaikuttaa niin sehän on vaan arvailua kuitenkin. Et se on varmaan se kaikkein suurin. Tässä on aukko.”

“Tämä on tätä epävarmuutta, tietoista epävarmuutta ei pitäisi yrittää ratkaista sillä, että tämä on se oikea tieto. Siis silloin kun selvästikään ei voida aina sanoa. Tässä minun mielestä koko ajan mennään sillä rajalla, että me tiedetään saimaannorppasta paljon, mutta me ei voida tiedollisesti olla varmoja siitä, että tämä tieto johtaa toiseen ratkaisuun tai lopputulokseen.”

“Eihän tuommoinen kanta kestä esimerkiksi nykyistä kuolleisuutta pitkässä juoksussa. Se pitää vain numeerisesti pystyä jossakin vaiheessa osoittaa. Ja se että näiden numeroiden kanssa on kiva leikkiä, että ainoastaan havaittu kalastuskuolleisuus ilmoitetaan. Mutta sen sijaan syntyneissä poikasissa ilmoitetaan arvioitu määrä, että siellä ei pysytäkään pelkästään havaituissa vaan siellä käytetään jo arvioitua. Eli siellä ei ne numerot ole aina tasavertaisia keskenään. Siinä on semmoista harmaata aluetta.”

“Siellä liikutaan koko ajan semmoisella, että ehkä yritetään liikaakin ratkaista tiedolla semmoista asiaa, jota ei oikein uskottavasti pystytä ratkaisemaan eikä ainakaan niin, että kaikki osapuolet olisivat sitten varmasti samaa mieltä, että tämä vaikutus on sama. Tätähän siellä on jankutettu aika paljon näissä keskusteluissa”

Epävarmuudet tiedossa ja vaikutuksissa vaativat siis arvioihin perustuvia päätöksiä. Eri "leireihin" kuuluva asiantuntija- tai mielipidetieto sai haastatteluiden perusteella kiistanalaisen aseman. Niin tiukempien kalastusrajoitusten kannattajat kuin myös vastustajat tarjosivat asetustyöryhmän sisältöön omaa arvioon perustuvaa tietoa, jota vastapuolen oli hankala hyväksyä. Siten oleelliseksi kysymykseksi muodostui myös se, millaiseen asian- tuntuuteen arvioita voidaan perustaa.

Vertaisarvioitu luonnontieteellinen tieto painottuu tiukempien rajoitusten kannattajien puolelle, jolloin valta-asemat nähdään epäsymmetrisinä. Siten osa haastateltavista koki tutkitun tiedon roolin ja merkityksen työryhmissä liian suureksi. Kyse ei ole faktojen tai tieteellisen tiedon vastustamisesta sinänsä, vaan vastarinnasta asetelmassa, jossa suuri osa tieteellisestä tutkimuksesta ja todistusaineistosta kumpuaa itselle vieraasta vastustajan näkökulmasta, esimerkiksi suojelubiologisen tutkimuksen tulokulmasta. Tämä nähtiin ongelmalliseksi työryhmien jäsenten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta, mikäli paikallistietoa ja kokemuksia ei oteta tarpeeksi huomioon. Työryhmien sisällä kalastuspuolen edustajat kokivat olevansa alakynnessä tutkijoihin nähden. Siten norppatutkimuksen biologisen tiedon keskittyminen ainoastaan tietyille tutkijoille herättää epäluottamusta.

"Tietysti tässäkin sekin, että se on aina vaarallista. Jos yksi taho vaan tuottaa tietoa. Kyllähän se selkeätä on, että olisi hyvä että niitä tuottaa useampi taho eikä kukaan omista sitä puhtaasti, että norppatieto tulee vain jostakin. Ehkä se olisi turvallisempaa näin. Ja sitä kautta, kun sitä tietoa on eri tahoiltakin niin sekin sitten lisää sitä luotettavuutta, jos kaksi riippumatonta tahoja on samaa mieltä niin se tuntuu jo paremmalta, että kyllä."

Tiedon hyväksyntään vaikuttaa oleellisesti se, mikä taho tietoa tuottaa. MMM:n Saimaan- norppa ja kalastus -työryhmä keräsi maakuntaliiton toteutuksella kansalaiskyselyyn vastauksia Saimaan asukkailta ja mökkiläisiltä. Lisäksi WWF toteutti oman kyselynsä asetus- työryhmän aikana. Näiden kyselyjen avulla selvitettiin kansalaisten suhtautumista norpan suojeluun ja kalastusrajoitukseen. Maakuntaliiton kysely tehtiin saimaannorppa ja kalastus -työryhmän yhteistyönä, mutta WWF:n kyselyn toteutus oli työryhmästä irrallinen. Kyselyt eivät olleet samassa asemassa työryhmässä ja ne näyttivät myös voimistaneen vastakkainasettelua.

"Varmasti se problematiikka, kun on kaksi, toinen passaa toiselle paremmin ja käytetään sitten... Siinä tuli vain se mielikuva, ja näin se varmaan olikin, että suojelijat käytti sitä WWF:n mielipidekyselyä käsikassarana ja toinen puoli taas etsi sieltä ministeriön tiedustelusta heille sopivampia tuloksia."

"Haastattelija: Näetkö sinä että esimerkiksi nämä mielipidemittaukset oli jäänyt vähän sivuun sieltä?"

Haastateltava: No ehkäpä ja sitten tietysti vielä jos se on WWF:n teettämiä niin ne ei ehkä ole niin arvostettua siellä toisella puolella."

Tiedon käsittely asetusryhmässä aiheutti turhautumista. Usean haastateltavan mukaan jo työryhmäprosessin alussa läpi käytyä luonnontieteellistä tietoa avattiin uudestaan työryhmän loppuaikana, mikä hidasti työryhmän työskentelyä. Osa tahoista näki, että tietopohjaan palattiin työryhmän työn loppuvaiheissa, tavoitteena ajaa omia intressejä esimerkiksi heinäkuun verkkokalastuskiellon vaikutusten arviointiin. Tietopohjan oli toivottu "betonoituvan" alussa, jolloin siihen eri tarvitsisi enää palata. Ryhmässä esitettiin alkuvaiheissa erilaisia tietopitoisia esitelmiä erilaisista aiheista. Nämä eivät kuitenkaan kytkeytyneet suoraan vaikeimpiin ratkaistaviin kysymyksiin. Tiedollinen kamppailu tiivistyi suurelta osin työryhmän tuottaman vaikutusarvion prosessin ympärille, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

"Että kun toivoisi että tässäkin ryhmässä, tosiaan alkuvaiheessa ne faktat esitelmissä tuotiin esille ja tavallaan voisi ajatella että ne on siinä että niitä ei tarvitse prosenttilukuja ja taulukoita ruveta uudestaan ikään kuin ryhmä-äänestyksellä justeraamaan niin monesti semmoiseen palataan."

"Jotenkin siinä asiassa ainakin pitäisi päästää eteenpäin ettei tarvitse vääntää sellaisesta ikään kuin tieteellisen tiedon tukemista faktoista. Tietysti on asioita jotka lopulta poliittisella tasolla päätetään minkälaisia arvovalintoja tehdään mutta että ei tarvitse vääntää sellaisesta ikään kuin mielipidetasolla faktoista."

Keskeisin tietoon liittyvä kritiikki kohdistuu eri tiedonlajeihin ja niiden asemaan osana työryhmien prosesseja ja päätöksiä. Etenkin jako paikallis- ja tutkimustiedon välillä näkyi korostuvan. Useat haastateltavat pitivät ongelmallisena paikallis- tai maallikotiedon tuomisen samalle viivalle asiantuntija- ja tutkimustiedon kanssa. Yksikään haastateltava ei kieltänyt kummankaan tiedonlajin tarpeellisuutta, mutta kritisoi menetelmiä, joilla ne tuotiin työryhmäprosessiin sisään.

"Sitten on tietysti semmoinen, en minä nyt sitä nyt tässä, varsinkaan viimekertaisessa väännössä nyt nostaisi mitenkään semmoiseksi keskeiseksi ongelmaksi tai hankaluudeksi, mutta semmoinen jota itse mietin paljon tai en oikein kunnolla ymmärrä tai sisäistä on se, että näissä tämän tapaisissa konflikteissa aina korostetaan sitä niin sanotun paikallisen tiedon merkitystä (...). En tarkoita, että se olisi jotenkin ohitettavaa tai vähempiarvosta, mutta miten se otetaan oikealla tavalla huomioon ja niissä asioissa jossa se on oikeasti relevanttia?"

Osa haastateltavista mainitsi, että keskustelu kulminoituu liikaa verkkokalastukseen. Norppakannan kuolinsyyt täytyisi selvittää paremmin, mitä kalastusverkkojen käsittely

työryhmissä hidastaa. Eräs haastateltava näki erittäin tärkeäksi, että tuntemattomiin kuolinsyihin pureuduttaisiin tarkemmin.

Tietotarpeita nähtiin muuallakin. Pienpetojen aiheuttamat norppakuolemat nousivat haastatteluissa usein esille. Moni kalastuksen edustaja kuvaili, ettei paikallisten havaintoja pienpetojen aiheuttamista norppakuolemista otettu aiemmin vakavasti. Tämä on aiheuttanut turhautumista ja myös epäluottamusta tutkijoita kohtaan. Nyt tietoa on enemmän ja petokuolemat tunnustetaan, mutta todelliset määrät ovat selvittämättä. Monet haastateltavat kuvailivat pienpetokuolemia keskeiseksi tiedon aukko paikaksi.

“Onko sieltä riittävä tieto ja niin kuin sanoin tuotettuja vähän nuo pienpetojen aiheuttamat kuolemat niin siinä tuntui selvästi olevan tällöinen epäluottamus nyt.”

Pienpetoihin liittyvissä haastattelulausunnoissa kuvastui ajatus siitä, että tietopohja norppien kuolinsyistä ei sisällä tasapuolisesti erilaisia syitä, jolloin verkkokuolemat saavat kohutuuttoman huomion. Jotkut haastateltavat pitivät tätä harmillisena myös mediahuomion ja uutisoinnin näkökulmasta; vaikka norppia kuolee koko ajan erilaisiin syihin, ainoastaan verkkokuolemat tuntuvat ylittävän uutiskynnyksen.

Epäluottamus nousi esille myös norppien pesäpaikkojen osalta. Monet haastateltavat näkivät, että tieto norppien pesäpaikoista auttaisi suojelutoimissa ja kalastuksesta pidättäytymisessä. Pesäpaikat ovat kuitenkin salaista tietoa, mikä nähdään tutkijoiden luottamuksen puutteena paikallisia kohtaan. Tämä herättää turhautumisen tunteita. Hallinnon edustajat ja tutkijat perustelevat tiedon salaamista mm. lainsäädännön vaatimuksilla. Tilanne tulee erään haastateltavan mukaan kuitenkin tulevaisuudessa muuttumaan, mikäli talvet huononevat ja rannoilla näkyvät keinopesät yleistyvät.

4.2.4 Vaikutusten arviointi

Saimaannorppa ja kalastus -työryhmässä havaittiin, ettei ryhmä pääse yksimielisyyteen alkukesän aikaisen verkkokalastuskiellon pituudesta: tulisiko kiellon päättyä kesäkuun vai heinäkuun loppuun. Puheenjohtaja ehdotti työryhmälle esityksen sijaan vaikutusarvioinnin tekemistä kiellon pituudesta, mikä sai jäsenten kannatuksen. Vaikutusten arviointi kuitenkin samalla korvasi keskustelun koko aiheesta, jolloin siitä muodostui myös kiertotie ristiriitaisen ja ennakoita vaikeaksi tiedetyn aiheen ohi. Verkkokalastuskiellosta ei näin ollen yritettykään käydä ryhmässä kunnollista keskustelua. Vaikutusarvion laadinnassa otettiin huomioon oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeissa mainitut vaikutusalueet (MMM 2021). Vaikutusarvion toteutus tiivistyi työryhmän loppuvaiheissa, jolloin sen aikataulu oli aika paineinen. Paikoin keskustelu kärjistyi eri osapuolten välillä mm. siitä, mitä vaikutuksia taulukkoon tulisi kirjata ja millä perusteilla.

Haastateltavien suhtautuminen heinäkuun verkkokalastuskiellon vaikutusarvioon voidaan jakaa kolmeen ulottuvuuteen: vaikutusarvion 1) vaikuttavuuteen tai painoarvoon päätöksenteossa; 2) sen sisältöön ja 3) menetelmiin, joilla vaikutusarvio toteutettiin.

Usea haastateltava kuvasi vaikutusarvion prosessin menneen hyvin ja asiallisesti. Suuremmilta kriiseiltä vältyttiin, vaikka prosessi menikin hyvin yksityiskohtaiseksi. Moni haastateltava näki vaikutusarvion parempana vaihtoehtona kuin sen, että työryhmä olisi tehnyt esityksen, joka olisi jakanut jäsenten mielipiteitä vahvemmin.

“No tietenkin puheenjohtaja siinä teki esityksen, että laaditaan se vaikutusarviointi, koska eihän tämä työryhmä sinällään päätä mitä se tekee vaan ministeriölle ja poliittiseen päätöksentekoon sitten ehdotuksen. Ja minun mielestä se vaikutusarvioinnin tekeminen oli paljon parempi kuin se, että me oltaisi tehty joku esitys, johon on tullut 8 tai 10 eriävää mielipidettä (...)”

“Siinä tuli kiire ja muut asiat oli tavallaan jo ratkottu. Se oli se kovin vääntö, josta ei tullut tulosta. Siinä nähtiin, että oltiin niin jämäkästi niissä poteroissa. Siinä ei yksinkertaisesti kumpikaan puoli antanut siimaa. Tuo oli varmasti järkevin ratkaisu. Sen pohjalta sitten on asetusluonnokset ja asetukset tulleet.”

Vaikutusarviota kritisoitiin voimakkaasti siitä kuinka eri näkemyksiä ja tiedonlajeja sisällytettiin arvioon. Usean haastateltavan mukaan arvioinnissa sekoittuivat faktat ja mielipiteet, kun kaikista vaikutuksista ei ollut saatavilla yhdenvertaista tietoa. Tämä nähtiin laajasti ongelmallisena ja turhauttavana. Osa haastateltavista näki kokemusperäisen tiedon sisällyttämisen tutkimustiedon rinnalla myös tarpeellisena. Ongelmaksi näytti kuitenkin muodostuneen tiedonlajien läpinäkyvyys, kun tutkimus- ja asiantuntijatieto sekoittui vaikutusarviossa yhdeksi kokonaisuudeksi.

“Niin kun lähteä sitä asiaa ratkoo erinomainen ja tuommoisia ihan just pitäisi käyttää yhä enemmän ja mutta että siinä sitten se, käytettävän tiedon yhdenvertaisuus ja sehän siinä on sitten olennaista, että se ei voi perustua mielipiteisiin. Tai sitten että jos se perustuu mielipiteisiin ja sitten se mihin pitää rakentaa sellaiset systeemit, että sitten on yhdenvertaisesti eri intressiryhmien mielipiteitä tai että se on yks osa palikka koko sitä arviointikehikkoa.”

“Minun mielestäni se on vain hyväksyttävä, että osa perustuu tiukkoihin faktoihin ja osa on sitten enemmän tällaista kokemusperäistä tietoa ja kuultua tietoa.”

Kritiikki kohdistui myös vaikutusarvion toteutuksen menetelmälliseen puoleen. Monet haastateltavat peilasivat kyseistä prosessia esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn tai muihin lainsäädäntövalmistelun tyyppeihin.

"(...) se vaikutusten arviointi oli enempi mielipiteiden selvittämistä ilman tutkittua pohjaa. Siinä mielessä en oikein pitäisi sitä laadukkaana ensinkään varsinaisena vaikutusarviointina. Sinne sai puhua ihan mitä sattuu melkeinpä. Pahimpia virheitä sieltä saatiin, tai tällaisia mielipiteen tasoisia poiskin siinä työn aikana, mutta ei se varsinaista vaikutusarviointia kuitenkaan ollut. Enemmänkin tällaista mahdollisia tai todennäköisiä tai epätodennäköisiä vaikutuksia, joita voi jollakin asialla olla"

"(...) minun mielestä siitä vähän annettiin palautetta että niitä vaikutusten arviointejakin voi kirjata monella tapaa ja se riippuu siitä kuka niitä kirjaa."

"Jotkut halusi eksaktisti, niin kuin tieteellisessä tekstissä tarkkaan jonkun, että siellä on viittaukset ja siellä ei haluta mitään. Ja toinen kirjoittaa sitten ihan puhtaasti tämmöisellä kansalaismielipiteellä"

"Eihän sillä ollut. Minusta tuollaista termiä ei saisi edes käyttää. Mietti mikä on vaikutusarviointi vaikka YVA-menettelyssä. Sinne tehdään joku Word-laatikko, jossa heitellään semmoisia mielipiteitä, että "tämä vaikuttaa tähän ja tämä vaikuttaa ehkä tähän". Se on semmoinen, en käyttäisi vaikutusarviointi -termiä, koska siinä ei ole mitään tiedettä takana, miten se sinne on laitettu."

Vaikutusarvioiden tekeminen ja menetelmät eivät olleet kaikille tuttuja. Arvion tulkinta herätti epätietoisuutta.

"Niinhän se on, että jos kalastus on tällainen perinteinen elämäntapa tai -muoto, niin sellaisen verifioiminen on pikkasen vaikeaa, että mikä on sitten... Jos sitä kerran vähennetään, niin vähentääkö se sitten sen perinteen arvoa saman verran, kun niille ei riitä yhteismitallisuutta."

Menetelmälliset rajaukset voivat joissakin tapauksissa kuitenkin osoittautua haasteeksi jäsenten välisen yhteistyön ja osallisuuden kannalta etenkin, jos toivomuksena on avoin ja rakentava keskustelu eri toimenpiteiden mielekkyydestä.

"Voisi ehkä määritellä, mutta toisaalta sitten, jos tehdään tiukkoja etukäteismääritelmiä, että millä argumenteilla ja miten, niin siitä ehkä häviää sellainen vapaan keskustelun ajatus. Se ehkä voi suitsia turhaan sitten sitä keskustelua. Toisaalta hyvä, toisaalta vähän vierastan, että tiukkaan rajattaisiin argumentteja, joita lähettää mukaan."

Vaikutusarvio toteutettiin siitä syystä, ettei työryhmä onnistunut löytämään yhteistä kantaa heinäkuun verkkokalastuskiellosta. Kuitenkin sama puolesta–vastaan -asetelma näyttää siirtyneen vaikutusarvion prosessin sisälle.

”Se oli myös vähän puolin ja toisin tarkoitushakuinen. Siinä koettiin ne ns. oman puolen vaikutukset. Tämä heinäkuun verkkokalastuksen salliva puoli koitti tietenkin korostaa niitä vaikutuksia, että mitä haittaa on heinäkuun verkkopyynnin kieltämisestä ja miten sen salliminen on tärkeää. Sitten toisella puolella taas yritettiin etsiä kaikki mahdolliset tekijät, jotka tukisivat sitä muutaman kuolleen norpan – tässä nyt paljastuu selkeästi oma asenteellisuuteni, kun sanon, että muutaman kuolleen norpan – mutta niiden hyljekuolemien lisäksi yrittivät etsiä kaikkea muuta hyötyä, jota verkkokalastuksen kieltämisestä olisi.”

Usean haastateltavan mukaan vaikutusarvion toteutus jäi liian myöhäiseksi työryhmän-prosessin aikana. Vaikutusarvion tulos ja hyödyllisyys jakoi näkemyksiä haastateltavien keskuudessa. Osa näki prosessin hyväksi työryhmän valmisteluksi, joka tarjosi lainsäätäjälle lähtötiedot keskeisimpien sidosryhmien näkemyksistä. Osan haastateltavista mukaan arvio oli hyödyllinen etenkin, jos vaihtoehtona olisi ollut pakotettu yksimielisyys ja eriävät mielipiteet. Kriittisemmät tahot näkivät vaikutusarvion turhana vääntönä suhteessa sen vaikuttavuuteen. Työryhmä ei kuitenkaan saanut yksimielistä näkemystä ja päätös siirrettiin poliittiselle päättäjälle, mutta arvio itsessään vaati jäseniltä paljon resursseja.

4.2.5 Viestintä ja enneaikaiset kannanotot

Kalastuksen ja norpan suojelun yhteensovittamiseen liittyvän viestinnän nähtiin sisältävän useita ongelmakohtia työryhmien toiminnan kannalta. Etenkin jotkut asetusryhmän ulkopuolella julkisuuteen nousseet kannanotot aiheuttivat turhautuneisuutta ja suhteiden kiristymistä.

Ministerien kannanotot heinäkuun kalastusrajoituksen puolesta ja vastaan voimistivat monen haastatellun mielestä asetusryhmän sisäistä vastakkainasettelua. Heinäkuun kalastusrajoitus oli asetusryhmän hankalin käsiteltävä aihepiiri eikä työryhmä löytänyt asiasta yhteistä näkemystä, vaan päätyi tekemään asiasta vaikutusarvion. Työryhmä käytti heinäkuun vaikutusarvioon paljon resursseja ja sen yksityiskohtaiseen viilaamiseen alettiin jo turhautua. Kun työryhmän raporttia oltiin luovuttamassa maa- ja metsätalousministerille, tämä kertoi tehneensä päätöksen, ettei heinäkuun verkkokalastuskieltoa esitetä asetukseen. Tämä turhautti useita työryhmän jäseniä ja kannanottoon oltiin pettyneitä. Monet ryhmän jäsenet kokivat, että ministeri sivuutti ryhmän tekemän työn, mikä latisti koko työn merkitystä. Työryhmän mandaatti näyttikin työn päättyttyä olemattomalta. Usea haastateltava kuvasi ministerin kannanoton vaikuttaneen omaan motivaatioon osallistua vastaavanlaiseen työryhmään tulevaisuudessa.

”Ihan oleellinen tiivistys tästä kyseisestä saimaannorppaprosessistakin että varsinkin jos ryhmä pyrkii olemaan vielä tällainen keskusteleva ja ratkaisuhakuinen. Täytyyhän

sillä olla sellainen mandaatti tai painoarvoa että sillä on jotain merkitystä niin kuin poliittinen päättäjä ministeri ei voi vetää mattoa alta että se nolaa sen motivaation panostaa siihen jos näin voi käydä. Varmaan ei ole noin paha välistävetoa vähään aikaan tapahtunut, että varmaan se on mielissä seuraavalla kierroksella. Käykö nyt taas niin, että kuinka paljon tähän kannattaa panostaa.”

”Joo, siis sehän meni siis silleen, että me ei tehty siinä työryhmässä heinäkuusta päätöstä, eli siinä oli se vaikutusarvio. Ja sitten kun se työryhmän tulokset julkistettiin, niin (...) julkistamistilaisuudessa ministeri sitten totesi, että hän on tavallaan, että heinäkuuta ei laiteta kalastuskieltoon. Siinä tietysti ehkä olisi voinut olla lausuntokierros ensin ennen, että hän olisi sitten lausuntokierroksen jälkeen todennut, että hän ei esitä sitä.”

Ennenaikaisia kannanottoja koettiin myös asetustyöryhmän sisällä. Osa haastateltavista mainitsi, että päätös heinäkuun verkkokalastuskiellon vaikutusarviosta tehtiin liian nopeasti, jolloin asiaa ei päästy käsittelemään riittävästi. Joidenkin haastatteluiden mukaan eriävien mielipiteiden sisällyttäminen raporttiin nousi esille jo melko varhain asetusryhmän työskentelyssä. Tämä tulkittiin sitoutumattomuutena työryhmän toimintaan, ehdottomuutena omiin näkökantoihin ja kyvyttömyytenä yhteensovittaa intressejä tai tehdä kompromisseja.

Norppakysymys ja kalastusvaikutukset ovat useiden haastateltavien mukaan laajasti mediaa kiinnostava aihepiiri. Monet tahot viestivät näkökannoistaan erilaisten kanavien kautta myös asetusryhmän työskentelyn aikana. Tämä nähtiin usean haastateltavan mukaan ongelmalliseksi, kun työryhmä ei saa rauhaa neuvotella asioista ensin sisäisesti. Monien haastateltavien mukaan media antaa verkkokalastuskuolemista ja –vaikutuksista yksipuolisen kuvan, joka voimistuu etenkin kalastusrajoitusten asettamisen aikana. Eri tahojen kyky ja mahdollisuus vaikuttaa ulkopuolelle median kautta näkyy myös olevan epätasaisesti jakautunut, mikä aiheuttaa myös turhautumisen tunteita.

”Se faktatieto ja tiedottaminen, se pitäisi työryhmän hyväksyttää ja kaikkien hyväksyä se ulos lähtevä tiedottaminen. Ehkä se on se. Näin se varmaan olisi, että se tieto on kaikkien työryhmäläisten hyväksymä.”

”Tuo on hyvin oleellinen asia. Jos sovitaan työryhmässä selkeät säännöt ja tiedotusmenetelmät, ja sen tiedotteen tulee olla aina kaikkien hyväksymä. Jos joku lähtee puolelta tai toiselta tiedottelemaan jostain omin päin ja eri lailla, kuin mitä on sovittu, pitäisi siitä pystyä keskustelemaan. Jos se menee hankalaksi, en tiedä onko sitten sanktiot tai vaihdetaanko työryhmästä henkilöitä, mutta eihän se ole muita tahoja kohtaan oikein, jos pystyy sooloilemaan.”

4.2.6 Kalastuksen heterogeenisuus

Monien haastateltavien mukaan kalastusta käsitellään työryhmissä liian yhtenäisenä kysymyksenä. Haastatteluissa mainitaan useita eri kalastajatyyppejä: ammattikalastajia, vapaa-ajankalastajia, kotitarvekalastajia, viehekalastajia jne. Näillä kalastustyypeillä on erilaiset tarpeet ja intessit. Ne suhtautuvat eri tavoin kalastusrajoituksiin, jolloin tahojen rooli työryhmissä vaihtelee. Aihepiiri nostaa esiin kysymyksen esimerkiksi siitä kenen, ja milaista, kalastusta työryhmissä tulisi edustaa olla edustettuna.

Keskeinen pohdinta, jonka usea haastateltava toi esille on se, voisiko kaupallista ja vapaa-ajan kalastusta käsitellä eri tavoin suhteessa kalastusrajoituksiin. Monet tahot ehdottavat, että kalastusrajoitukset olisivat lievempiä elinkeinonharjoittajille verrattuna vapaa-ajan kalastajiin. Haastatteluissa esiintyi myös viitteitä siitä, että osa tiukempien rajoitusten kannattajista olisi valmiita sietämään ammattikalastuksen aiheuttamat verkkokuolemat. Nykyinen käytäntö, jossa vapaa-ajan ja ammattilaisten verkkokalastusta käsitellään yhtenä kokonaisuutena, ei kuitenkaan mahdollista tämän keskustelun avaamista.

”Niin että löytyisikö semmoinen jonkin tason kompromissi suuntainen johdannainen siitä, että voisivatko nämä rajoitukset olla vähän eri kalastajaryhmälle erilaisia? Sille vapaa-ajan kalastajalle mökkiläiselle olisi ehkä tiukemmat, koska hän nauttii ihan oikeasti sitä luontoelämyksestä myös kalastaessa vaan enemmän kun sitten taas kaupallisen kalastuksen toimijoille, silloin oikeasti elinkeinosta kyse.”

”Että kun niitä jää, niin niitä jää ammattikalastajien verkkoihin mitä jää, mutta me tuetaan ammatillisuutta, me tuetaan elinkeinoja. Se että milloin harrastuksen takia tehdään tämmöistä mellakkaa.”

Keskeisin haaste kalastusmuotojen erilaisessa kohtelussa liittyy kuitenkin vesialueiden omistukseen.

”Varmaan lainsäädäntöä voitaisiin muuttaa sillä tavalla, mutta koska kaupallinen kalastus tapahtuu kalastusoikeudenhaltijan luvalla, ja jos kiellämme osakaskunnalta vapaa-ajan kalastuksen, niin on erittäin todennäköistä, että osakaskunta kieltää saman tien myös sen kaupallisen kalastamisen. Tämä on ymmärrettävää, koska jos minulta kielletään kalastus, en myöskään itse anna toisille lupia kalastaa samaan aikaan.”

4.2.7 Johtaminen

Haastateltavien mukaan työryhmien puheenjohtajan ei tule ajaa omia etujaan, vaan olla puolueeton. Vaikka puheenjohtajan virka tai taustaorganisaatio asemoisi henkilön suhtautumaan kalastukseen tai norpan suojeluun jollakin tavoin, tulisi johtajan haastateltavien

mukaan pidättäytyä ajamasta työryhmää tiettyyn suuntaan. Puolueettomuus vahvistaa luottamusta ja jäsenten työryhmätoimintaan sitoutumista.

Kuitenkin niin asetus- kuin myös suojelustrategiaryhmien puheenjohtajat ovat virkansa puolesta jonkinlaisessa suhteessa norppa- ja kalastusasioihin. Osa haastateltavista näki, että maa- ja metsätalousministeriön suhde kalastukseen ja luonnonvarojen hyödyntämiseen vaikuttaa myös työryhmän toimintaan. Vaikka asetusryhmän puheenjohtajaa keuhuttiin, nähtiin maa- ja metsätalousministeriön suhteutumisen kalastus- ja norppakysymyksen olevan puolueellinen. Siten johtamiseen keskittyvä kritiikki ja kehittämistarpeet kohdistuivat enemmän ministeriöön kuin puheenjohtajan toimintaan. Etenkin ministerin julkisuuteen tehdyt kannanotot kyseenalaistivat asetusryhmän vastuuministeriön puolueettomuutta. Asetusryhmää kuvattiin myös ministeriöiden väliseksi taistelutantereeksi.

“Puheenjohtaja veti oikein hyvin sen, että ei minulla on häntäkään mitään vaan sitä. Mutta lähinnä sitä asetelmaa, että se voi olla että se ei sitten ole kuitenkaan paras mahdollinen, kun tiedetään, että tämä on asia missä maa- ja metsätalousministeriöllä on jo lähtökohtaisesti jo itselläänkin sillä tavalla vahva. Vahva kanta. Tähän kyseiseen asiaan.”

“No alusta lähtien näkyy työryhmän, nyt kun puhutaan tästä ministeriön norppakalastustyöryhmän toiminnasta, niin ministeriön tulosoheutus näkyy siinä toiminnassa hyvin läpi, että pystyi päättämään melkein ne loppupäätelmät mihin siihen tullaan.”

Asetusryhmän, ja jossain määrin myös suojelustrategiaryhmien, johtoon ehdotettiin mm. Maakuntaliittoa ja ulkopuolista neuvotteluammattilaista tai sovittelijaa. Työryhmiin ehdotettiin myös fasilitointiin perustuvaa työskentelymallia. Ehdotusten tavoitteena on varmistaa puheenjohtajan, keskustelun, mielipiteiden ja johtopäätösten puolueettomuus. Suuri osa näki aiheen ulkopuolisen ja teknisen puheenjohtajuuden toivottavana. Asian ja aihepiiriin tuntemus nähtiin kuitenkin tarpeelliseksi.

“Minusta sellainen pelkkä muodollinen puheenjohtajuus ei sekään toimi tällaisessa asiassa, kun pitää kuitenkin pyrkiä aktiivisesti rakentamaan konsensusta. Se voi olla ihan tuurista, että mistä löytyy sellainen henkilö, joka on pystynyt vakuuttamaan kaikki osapuolet.”

“Totta kai vaikutusarvionkin sanamuodot on sellaiset, mitkä on valintakysymyksiä ja viime kädessä työryhmän puheenjohtaja ja sihteeri ne muotoilevat. Totta kai se näkyy työryhmän puheenjohtajan edustaman tahon intressi niin sanotusti siinä, että mikä ratkaisu missäkin kohdassa tehdään. Se on ihan luonnollista ja väistämätöntä. Jos haluttaisiin täysin objektiivinen työryhmänveto, niin senhän pitäisi olla sitten jostain

ihan toisaalta eikä se välttämättä kuitenkaan olisi työn kannalta lopulta kuitenkaan hyväksi.”

Moni haastateltava näki, että ministeriöiden johtajuus edistää työryhmän mandaattia ja painoarvoa. Siten MMM:n asetusryhmän tapaan YM:n strategiaryhmiin toivottiin ympäristöministeriön edustajia vastuullisiksi johtajiksi.

”Sitä minä toivoisin että jos edelleen kaksi ryhmää jatkaa, niin se olisi YM:n edustaja ja sitten myös niin sanotusti se vastuunkantaja.”

Haastatteluista ilmeni myös, että puheenjohtajan rooli tulee suhteuttaa työryhmän tavoitteeseen. Mikäli työryhmä rooli, tavoite tai suhde muihin ryhmiin on epäselvä, aiheuttaa se myös puheenjohtajille haasteita ohjata työryhmien sisältöä ja toimintaa.

Viimeisimmässä asetusryhmässä työskenneltiin osin myös pienryhmissä, joiden johdossa oli asetusryhmän jäseniä. Osa tahoista koki ryhmätyöskentelyn ahdistavaksi etenkin, kun muiden jäsenten kannat olivat olleet ehdottomia ja vaikeuttivat siten työtä.

4.2.8 Työryhmien pelisäännöt ja menettelytavat

Haastatteluissa käsiteltiin työryhmien pelisääntöjä ja menettelytapoja sekä näihin liittyviä epäselvyyksiä. Haastateltavat kokivat, ettei 2010-luvun alkupuolella perustettujen ryhmien sääntöjä ja menettelytapoja ollut määritelty riittävän tarkkaan tai niitä ei ollut päivitetty riittävästi.

Usean haastateltavan mukaan työryhmät toimivat melko hyvin asettamisen jälkeisinä vuosina ja pari ensimmäistä asetus- ja suojelustrategiasykliä. Kuitenkin haasteet työskentelyssä ovat vuosien myötä kasvaneet ja muuttaneet muotoaan. Työryhmien ’käyttäjärjestelmät’ eivät enää palvele muuttuneita tarpeita ja paineita. Vapaamuotoiseksi kuvatut toimintatavat eivät välttämättä enää sovellu tai riitä, kun vastakkainasettelu voimistuu.

”Tämmöinen vapaamuotoisempi toiminta onnistuu silloin, kun se konsensus löytyy. Sillä aikaa ei tarvitse pelisääntöjä, mutta se näköjään nyt osoitti, että se halvaantuu sitten tietenkin heti kun tulee iso ristiriita. Että sitä kautta tietysti melkein tekisi mieli tehdä se johtopäätös, että tällä nykyisellä niin tätä ratkaisua ei ehkä löydykään. Ja sitä kautta pitäisi rakentaa uudestaan tuo ajattelu. Ja sillä tavalla ehkä myöskin, että sitten se ajatus jo, että jos ristiriitoja tulee niin tuota miten ne ratkotaan.”

Ministeriöiden toivottiin selkeyttävän asettamaansa mandaattia. Keskeisille sidosryhmille tulisi olla selvää, mistä asioista työryhmät tai paikallisen tason toimijat voivat päättää.

Valmisteltujen esitysten ”yli käveleminen”, kuten työryhmien esitysten vastaiset kannanotot, syövät luottamusta keskushallintoon ja voimistavat kiistoja eri sidosryhmien välillä.

Ympäristöministeriön seurantaryhmän päätöksentekojärjestelmää kuvattiin osaltaan epäselväksi. Haastatteluissa nousi useita kysymyksiä: voiko ryhmä äänestää, mitä konsensus tarkoittaa ja millaisista säännöistä on aiemmin sovittu. Seurantaryhmän jäsenet näyttävät turhautuvan etenkin, kun yhteisymmärrystä ei löydetä, tinkaaminen jatkuu eikä työkaluja ratkaisuun näytä löytyvän.

”Kyllä meillä on se lähtökohta ollut, että tehdään tällainen. Pitää vaan päästä tällaiseen yhteiseen näkemykseen ja sillä siisti, ettei ole mitään tosissaan äänestysmenettelyä eikä mitään tällaista vaan. Kyllä se on niin kun päästään vaan keskustelemalla yhteisymmärrykseen. Et se on, se on vähän epämääräinen.”

Haastateltavat eivät kannattaneet äänestyspäätösten tekemistä missään ryhmissä. Tällöin tulos olisi riippuvainen työryhmien kokoonpanosta eikä sitä koettaisi legitimiiksi. Eräs haastateltava ehdotti kuitenkin alustavia kartoitettavia äänestyksiä, jotka eivät olisi sitovia, vaan niiden avulla selvitettäisiin mitä mieltä jäsenet ovat eri kysymyksistä. Tällöin konsensuksen lähestymistä työryhmässä voitaisiin seurata. Tällainen ei-sitova äänestysmenettely onkin tyyppillinen konsensuspäätöksenteon elementti.

Huomattava epäselvyys työryhmien pelisäännöissä nousi esiin ympäristöministeriön suojelustrategian seuranta- ja asiantuntijaryhmän välillä. Suojelustrategian asiantuntijaryhmä ehdotti samaa suojeluekologian perusteella määritettyä norppakannan kasvuprosenttia kaksi kertaa seurantaryhmälle eikä sitä hyväksytty kummallakaan kerralla. Tämä aiheutti epäselvyyttä molempien ryhmien keskuudessa. Osa seurantaryhmän jäsenistä pohti, eikö heillä ole mitään valtaa päätöksiin, jos asiantuntijaryhmä koittaa pakottaa oman näkemyksensä läpi. He kokivat tarvetta olla varuillaan, mikäli seurantaryhmällä koitetaan hyväksyttää jotain, mitä kaikki eivät voi hyväksyä.

”Ainakin viime aikoina, on ollut tämä prosentin nosto niillä (asiantuntijaryhmällä) mielessä. Kun se tavallaan torpattiin jo kerran, niin sitten tuntuu, että se tulee uudestaan. Välillä vähän sellainen olo, että miksi ei työryhmän puheenjohtaja/sihtööri kirjoita sinne sitä selvästi auki, että mitä sillä on merkitystä meille ollut, jos me esitetään, että ei käy. Niin sitten se asia jää, mennään muihin asioihin. Käydään muita asioita läpi ja sitten ei kuitenkaan sitä ole sinne kirjoihin ja kansiin laitettu, vaan aina tuodaan uudestaan. Nyt viimeksikin oli, tai olisiko jo kohta vuosi aikaa, viime keväänä. Ne tavallaan palautti sen asiantuntijatyöryhmälle. Ei se siellä miksiäkään muuttunut ja aina pallotellaan sitä, mutta ei voida sitä ratkaisua tehdä, kun se ei ole heidän mieleinen ratkaisu. Jos me vastustetaan sitä, niin sitten sitä ratkaisua ei tehdä ollenkaan, vaan se jätetään roikkumaan ilmaan. Sitten joudutaan, meidän kalapuoli, olemaan koko ajan

varpaillaan, että mitä seuraavaksi: yrittääkö ne taas seuraavassa kokouksessa viedä sitä läpi. Siinä on vähän ollut tällaista. Jossakin näissä hankalissa asioissa sitten on tämmöistä asioiden sovittelua.”

Asiantuntijaryhmässä puolestaan nähtiin, että ryhmän tehtävä on valmistella suojeluekologiseen asiantuntemukseen pohjautuvia esityksiä seurantaryhmälle, joka tekee poliittisia päätöksiä esitysten perusteella. Siten osa jäsenistä koki epäselvänä, kuinka esityksiä voidaan palauttaa seurantaryhmästä uudelleen valmisteluun. Päätös palauttaa esitys nähtiin luonteeltaan poliittiseksi. Siten myös asiantuntijaryhmä kokee, että heillä koitetaan hyväksyttää jotain sellaista mitä he eivät voi hyväksyä. Ympäristöministeriön ei koeta ottaneen riittävästi vastuuta erimielisyyksien hallinnasta.

4.3 Osapuolten väliset suhteet

4.3.1 Jäsenten rooli ja suhteet omaan taustaorganisaatioon

Haastatteluissa käsiteltiin jäsenten rooleja ja suhdetta omaan taustaorganisaatioon. Osa haastateltavista arvioi omaa toimintaansa työryhmässä sekä laajemmin työryhmän jäsenen ominaisuuksia. Rooleissa ja eri tahojen suhteessa omiin taustaorganisaatioihin nähtiin työryhmien rakentavaa yhteistyötä jarruttavia piirteitä.

Haastateltavat mainitsivat useita jäsenten rooleihin liittyviä ongelmakohtia. Niin asetuskuin suojelustrategiaryhmiin juurtunut edunvalvonta nähtiin keskeisenä haasteena. Tällöin jäsenillä nähdään olevan tiukat taustaorganisaation ja oman yleisön kautta rakentuneet raamit, joiden puitteissa neuvottelua käydään ja intressejä yhteensovitetaan. Nämä raamit ovat joissakin tapauksissa melko kapeat, eikä kaikilla jäsenistä nähdä olevan todellista yhteensovittamisen tavoitetta tai edes mahdollisuutta neuvotteluun ja kompromisseihin. Kuitenkin usea haastateltava piti itsestäänselvyytenä, että työryhmässä edustetaan omaa taustaorganisaatiota.

“Kyllä sen näin ajattelin, että sehän on tämmöinen vuorovaikutus, kuuntelu, keskustelu, sopeutuva ajattelu. Että sellainen vanhanaikainen edunvalvonta-ajatteluun ei sovi. Sitähän nämä (työryhmät) on käytännössä.”

“Siinä se muuten on, että koska me edustamme organisaatioita, joka asettaa ne tietyt raamit, niin se tappaa sen ideoinnin ja innovoinnin myös osaltaan.”

Asetusryhmässä väännettiin loppuun asti yksityiskohtaisistakin seikoista. Vahvasti teknisluonteinen sisältö ja yksityiskohtainen tinkaaminen näytti johtaneen joidenkin tahojen motivaation laskemiseen ja etäntymiseen keskustelusta ja työryhmän

toiminnasta. Myös asetusryhmän vahva vastakkainasettelu näytti latistaneen osallistumista keskusteluun.

“Vähän tunnustan, että oma mielenkiinto vähän jopa vähän laski tai lässähti siinä lopussa, kun huomasin, että siinä ovat ne muutamat keskeiset tahot, jotka halusivat viilata pilkkua loppuun asti ja säätää sitä.”

“Itse tuntuu siltä, että jää katsomoon siinä. Se on kuin tennisottelussa, että seuraa sitä pallottelua, mutta ei pysty itse ottamaan kauhean syvällistä kantaa asiaan”

“(...) jos jotakin esittää tai perustelee, ja tulee vastaan jyrkkiä faktoja ja vastaväitöksiä, että sillä lailla torpataan, niin koen silloin, että antaa olla, ei tämä mene eteenpäin. Silloin kun vastapuoli myös alkaa miettiä ja keskustella mahdollisuuksista, silloin alkaa se kerä aukeamaan ja on helpompi keskustella. Se ymmärrys on molemmin puolin helpompaa, kun vastapuolikin alkaa miettiä minun ehdotusta ja minä vastapuolen. Silloin se keskustelu on mielestäni hedelmällistä. Silloin ymmärretään toista, ja hyväksytään paremmin toisen argumentit.”

Usea haastateltava pohti omaa rooliaan asetustyöryhmässä – osa myös joistakin työryhmistä pois jättäytymistä. Haastattelujen mukaan asetustyöryhmän rakenne ja sisältö pakottaa jäseniä ottamaan kantaa tulenarkoihin ja kiistanalaisiin kysymyksiin, mikä ei kaikille tahoille ole mielekästä. Usea haastateltava kuvasi olevansa “keskitien kulkija”, jolloin toiminta asetustyöryhmän polarisoituneessa ilmapiirissä oli hankalaa. Neutraalimman roolin mainittiin johtuvan omasta taustaorganisaatiosta, jonka nähtiin edustavan joko useita erilaisia intressejä tai muuten eroavan perinteisestä edunvalvonnasta. Nämä neutraalit tahot tulivat näkyviin etenkin kiistassa heinäkuun verkkokalastuskiellosta: kaikilla tahoilla ei ollut haastattelujen mukaan intressiä ottaa asiaan kantaa. Jäsenten taustaorganisaatiot voivat olla myös niin monimuotoisia, että kannanotot hankalimpiin kiistakysymyksiin aiheuttavat organisaation sisäisiä ristiriitoja. Erään jäsenen mukaan asetusryhmässä jäsenen täytyisi olla jämäkkä ja omata selkeät näkemykset, jolloin oman organisaation yhteiselo edistävä linja ei ole siihen soveltuva. Toisen tahon mukaan oman näkemyksen “betonointi” ei olisi ollut työryhmässä järkevää, vaan kannan muuttaminen tulisi olla mahdollista. Siten aiemmin mainittu, myös haastateltavien esille tuoma näkemys asetusryhmän jäsenten syvistä poteroista ei näytäkään pitävän täysin paikkaansa.

“Mutta ei meillä (...) muuten ehkä ole roolikaan tarttua yksityiskohtaisesti johonkin alueiden määrittelykysymykseen eikä edes siihen, että onko se heinäkuu mukana vai ei.”

“(...) itse näen, että (haastateltavan virka) rooliin ei kuulu asettua minkään tahon edusmieheksi näissä asioissa.”

“Että semmoinen joka vain koittaa luovia siellä välissä ja olla kaikkien kaveri, niin ei semmoisella ole oikein mitään intressejä tuolla”

“Periaatteessa henkilökohtaisella tasolla olisi ollut ihan sama, olisiko se heinäkuun verkkokielto tullut vai ei. Minun yöuniani ei olisi vienyt, vaikka olisi tullutkin. Mutta tavallaan minut oli sitoutettu sen oman (taustaorganisaation) tavoitteeseen, eli järkevältä vaikutti se, ettei heinäkuun verkkokieltoa tullut.”

“Niinhän se oli, ja se oli sellaista poteroista huutelua, ja... Varmaan juuri edustin sitä hämmentävää organisaatiota, joka pystyi kommentoimaan puolesta ja vastaan ja asiaperustein.”

Maltillisten tahojen osallistuminen asetusryhmän nähtiin myös tärkeänä.

“Se voi olla, minä en ole aikaisemmin tullut ajatelleeksikaan sitä, että se voi olla, että näiden neutraaleitten, niin sanottujen näitten, jotka ei ole ollut ihan kummallakaan puolella siinä. Niin voi olla, että heille ne on saattanut olla paljon arvokkaampiakin tietolähteitä kuin mitä olen ajatellutkaan.”

Osa haastateltavista koki yhteydenpidon omaan taustaorganisaation myös haastavana. Esimerkiksi kaikkea asetusryhmässä jaettua tietoa ei saanut jakaa eteenpäin omalle taustaorganisaatiolle, mikä aiheutti erään haastateltavan mukaan ongelmia yhteisen kannan määritykselle.

Jäsenten osallistumismahdollisuuksiin vaikutti myös oman taustaorganisaation tuki. Osa jäsenistä oli asetusryhmässä mukana vapaaehtoisesti, jolloin mahdollisuudet paneutua laajoihin kokonaisuuksiin työryhmätoiminnassa on hankalampaa kuin niillä, joiden työaikaan työryhmätoiminta kuuluu. Moni toivoikin omalta taustaorganisaatiolta parempia resursseja työskentelyyn.

Osa haastateltavista arvioi omaa toimintaansa asetusryhmässä. Usean tahon mukaan tietoperustaan ja taustamateriaaliin voisi aina perehtyä syvällisemmin. Myös toisten jäsenten perustelujen aktiivisempi kuuntelu nähtiin oman työskentelyn kehittämiskohteeksi.

“Mutta varmasti se semmoinen keskustelu ja ikään kuin toisten näkemysten perustelujen kuuntelu voisi olla ihan hyväksi. Että mahdollisimman laaja-alaisesti pystyisi, ettei itse vahingossa, mistä olen moittinut muita, sortuisi siihen samaan niin sanotusti laput silmillä juoksemiseen. Että näkisi muidenkin mielipiteet, ja mielipidehän on mielipide, mutta mikä sille on vielä perusteluna, niin se siinä kaikista eniten kiinnostaa.”

Haastateltavien mukaan työryhmien jäsen tarvitsee mm. kuuntelun ja ymmärtämisen taitoa, kykyä huomioida eri näkökulmia, objektiivista toimintaa, ei vahvaa asenteellisuutta, sivistynyttä keskustelutaitoa, lehmän hermoja ja virkamiesmäisyyttä. Ymmärtäminen ja kuunteleminen eivät kuitenkaan vaadi toisen näkemysten hyväksymistä, joten eri mieltä myös saa olla. Haastateltavat kokivat asetusryhmän etäkokoustamisen suurelta osin haasteelliseksi. Etenkin pitkiksi venyvät tapaamiset aiheuttavat keskittymisen herpaantumista, jolloin yhteinen työskentely kärsi. Yhteyksien pätkimisen ja ”mustille ruuduille” puhumisen ei koettu palvelevan neuvottelutilanteita.

4.3.2 Työryhmien väliset suhteet ja roolit

Tutkimuksen keskiössä olevat maa- ja metsätalousministeriön Saimaannorppa ja kalastus-työryhmä sekä ympäristöministeriön saimaannorpan suojelustrategian ja toimenpidesuunnitelman seuranta- ja asiantuntijaryhmä muodostavat keskushallinnossa kalastuksen ja norpan suojelun yhdistävän poliittisen rakenteen. Työryhmät ovat toimineet 2010-luvun alusta asti, mutta niiden välisissä suhteissa ja rooleissa nähtiin monia epäselvyyksiä.

”Hetimitä alusta alkaen ollut vähän epäselvää minulle, että mikä näiden ryhmien tehtävä ja rooli ja päätöksentekojärjestelmä ja keskinäinen kytkentä. (...) Ja sillä on menty pari kierrosta ilmeisesti ihan hyvin ja ymmärtänyt. Nyt tavallaan se meinaa sitten tuota kaatua siihen, kun tulee tämmöinen vahva ristiriita, niin sitten nämä ryhmät ei enää kykenekään etenemään.”

Epäselvyyksiä työryhmien suhteissa ja rooleissa esiintyy ministeriöiden työryhmien välillä. Lisäksi ympäristöministeriön seuranta- ja asiantuntijaryhmän väliset suhteet ja kytkennät eivät ole selkeitä. Ympäristöministeriön strategiaryhmissä on herättänyt epäselvyyttä se, että voiko ryhmä tehdä muutosesityksiä MMM:n ryhmän valmistelemaan kalastukseen liittyviin toimenpiteisiin. Erään haastateltavan mukaan aiemmin MMM:n asetusryhmän tuloksia koitettiin ”paikata” ympäristöministeriön suojelustrategiaryhmässä. Nykyisin jako on selkiytynyt niin, että MMM:n valmistelemaan kalastukseen liittyvät toimenpiteet kopioidaan suoraan ympäristöministeriön mandaatilla valmistettavaan suojelustrategiaan sellaiseen. Kalastustoimenpiteiden ”kopiointi” suojelustrategiaan on myös herättänyt kysymyksiä, sillä niissä eivät tule esille MMM:n toimenpiteisiin jätetyt eriävät mielipiteet.

Kysymys siitä, että tuleeko ympäristöministeriön työryhmässä käsitellä kalastukseen liittyviä näkemyksiä jakaa myös haastateltavien mielipiteitä. Erään haastateltavan mukaan kalastusvaikutukset tulisi käsitellä MMM:n ryhmässä ja norpan suojelunäkökulmat YM:n ryhmissä.

“Kalastuspuoli on liiallisesti edustettuna tässä työryhmässä ympäristöministeriön työryhmässä, että kuitenkin se MMM työryhmään on se missä kalapuolen asioita ajatellaan. Kyllä ympäristöministeriön työryhmän pitäisi olla enemmän lajisuuntautunut...”

Kuitenkin erään pitkään ympäristöministeriön työryhmässä mukana olleen haastateltavan mukaan strategiaryhmän aloittaessa oli selkeää, että siihen halutaan laajapohjainen, myös kalastuspuolen edustuksen sisältävä, kokoonpano.

“Haastattelija: Oliko se selkeätä, että kalastuspuoli otetaan vahvasti siihen?”

Haastateltava: Joo kyllä oli minusta ihan selkeä. En tiedä oliko siitä vähän keskustelua, että kuinka monta siellä on. Olikohan kalatalousalueen kalastus ja kalatalousalueiden vai osakuntien... Kuitenkin se siinä tapahtui, että eri puolilta Saimaata on osakaskuntien edustus läsnä. Nimenomaan haluttiin, että se on laaja-alainen ja kattaa laajasti tätä elinpiiriä ja siinä toimivia tahoja.”

Kalastusvaikutusten käsittelyn haaste on tullut ympäristöministeriön ryhmissä erityisen näkyväksi saimaannorppakannan kasvuprosentin valmistelussa. Asiantuntijaryhmä on tehnyt suojelubiologiaan pohjautuvia esityksiä seurantaryhmälle, joka on palauttanut ne takaisin asiantuntijaryhmän valmisteluun. Esitysten palauttaminen kytkeytyy kalastusintressiin siten, että korkean kannankasvutavoitteen pelätään johtavan tulevaisuudessa tiukempiin (verkko)kalastusrajoituksiin, joita kaikki seurantaryhmän edustajat eivät hyväksy. Ympäristöministeriön asiantuntijaryhmään toivotaan myös laajempaa asiantuntijakokoonpanoa kalastusasioissa. Siten osa tahoista pyrkii tuomaan asiantuntijaryhmän esityksiin (kuten kannan kasvuprosenttiin) myös kalastuksen näkökulman lisäämällä ryhmään kokemus- tai käytännön asiantuntijoita. Kaikki haastateltavat eivät kuitenkaan ole sitä mieltä, että kalastusintressin yhteensovittamista tulisi tehdä suojelustrategian asiantuntijaryhmässä.

“Tietyllä tapaa se asiantuntijaryhmän rooli on ollut vähän sellainen, että myös sen puolelle on yritetty tuoda tällaista intressinäkemystä, ehkä vähän liikaakin, ja sotkea poliittistakin lähtökohtaa tai kantaa sinne asiantuntijatasoon keskusteluun, jonka olisi tarkoitus kuitenkin tehdä hyvin tutkimuspohjaisen ja tiedepohjaisen tiedon kokoamista ja valmistelua siltä pohjalta ilman että siellä ruvettaisiin jo vahtimaan etuja. Eli edunvalvontaa ei tavallaan pitäisi kuulua sinne asiantuntijaryhmän puolelle (...).”

“Mutta kuitenkin varsinainen yhteensovittaminen sen muun laajemman intressitahojoukon kanssa pitäisi tapahtua enemmänkin siellä seurantaryhmässä. Asiantuntijaryhmän valmistelu olisi vähän toisentyyppistä. Toisaalta on hyväkin, että niistä keskustellaan kahdella eri tasolla ja ensin suppeammassa joukossa ja sitten

isommassa joukossa. Se toisaalta myös ehkä tasoittaa sitä tietä seurantaryhmään. Mutta vähän liikaa siellä jotkut tahot asiantuntijaryhmässä kuitenkin mieltii sitä, että mitä nyt se suuri joukko, kenen etua hän katsoo siellä olevansa valvomassa, mahtaa tästä asiasta olla mieltä.”

“No on sikäli ajatus, että se asiantuntijatyöryhmään koostuu hyvin pitkälti tutkijoista ja luonnonsuojelijoista, niin minun mielestäni siihen asiantuntijatyöryhmään voitaisiin hyvin lisätä myös niin sanottuja kokemusasiantuntijoita, jotka siellä käytännön kentällä toimii ihan muussa mielessä kuin tutkijoina. En minä aliarvioi tutkijoiden toimintaa. He tekevät varmasti omalla työsarallaan niin hyvää työtä kuin mahdollista, mutta sen tiedän, että tutkimusprojektienkin alkuasetelmia voidaan asettaa hyvin monella tavalla. Ja yllätys yllätys, sitten lopputulos on juuri sen ennakoasettelun mukainen. Totuuksia on monenlaisia, on kokonaistotuus ja sitten vain osatotuksia.”

Osa tahoista näkee, että asiantuntijaryhmän esityksissä tulee ottaa huomioon suojelunäkökulman ohella myös sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Kuitenkin osa näkee, että asiantuntijaryhmän esitysten tulee perustua puhtaasti suojelubiologiaan, jolloin sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten käsittely, kompromissit ja intressien yhteensovittaminen tulee tapahtua vasta seurantaryhmässä. Tämä johtaa kysymykseen siitä, millä tasolla ympäristöministeriön ryhmissä intressien yhteensovittamisen tulisi tapahtua.

“No kyllä, totta kai konsensukseen siellä (seurantaryhmässä) pyritään. Se on nimenomaan yhteensovittamista ehkä enemmänkin kuin se lainsäädännön valmistelu, jossa loppukädessä on joka tapauksessa tehtävä sellainen ratkaisu, joka päättyy lainsäädännön tasolle, kun taas seurantaryhmällä ei ol sen tyyppistä mandaattia, eli se ei kuitenkaan valmistele lainsäädäntöä. Se on enemmän tällaista strategista lähestymistapaa ja myös toimenpidekehikon kokonaisuudesta sopimista.”

Haastateltavien mukaan suojelustrategiaryhmässä tulee puolustaa omia kalastukseen liittyviä intressejä, koska päätöksillä on suoria vaikutuksia kalastusrajoituksiin.

“Kyllä. Kyllä se pitäisi olla, koska sitten juurikin ne heijastevaikutukset siitä strategiatyöryhmästä sinne asetustyöryhmään... Se linkki on olemassa. Eli täällä asetustyöryhmässä tämä suojelutaho vetoaa siihen strategiaan.”

Haastateltavat näkevät laajasti, että sekä Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän että suojelustrategian seurantaryhmän tehtävinä on yhteensovittaa kalastuksen ja norpan suojelun intressejä. Asiantuntijaryhmän osalta näkemykset jakautuvat.

Epäselvyyttä ympäristöministeriön ryhmissä on esiintynyt viime vuosina myös suojelustrategian esityksiin kohdistuvassa päätöksenteosta. Asiantuntijaryhmä on esittänyt useamman

kerran norpan suojelubiologiseen tietoon perustuvaa kasvutavoitetta seurantaryhmälle. Seurantaryhmän kaikki jäsenet eivät kuitenkaan ole hyväksyneet esitystä aiemmin mainittujen kalastusvaikutusten takia. Haastattelujen perusteella ei ole selvää tuleeko asiantuntijaryhmän tehdä seurantaryhmän vaatima esitys kannan kasvuprozentista, vaikka se ei pohjautuisi suojelubiologisiin perusteisiin. Lisäksi on epäselvää tuleeko asiantuntijaryhmän hyväksyä seurantaryhmän päätös, joka olisi asiantuntijaryhmän esityksen vastainen.

“Nyt tämä on semmoista iloista sekametelisoppaa, mistä legendaarinen esimerkki on tuo YM:n ryhmä, missä tämä iso ryhmä palauttaa uudelleen ja uudelleen niitä prosentteja tuohon asiantuntijaryhmään, koska se ei vaan sovi heille.”

Seurantaryhmän esitysten palauttaminen on tulkittu asiantuntijaryhmässä myös siten, että asiantuntijoilta halutaan saada hyväksyntä poliittiselle päätökselle. Asiantuntijaryhmästä käsin taas halutaan erottaa suojelubiologiaan perustuvat päätökset ja poliittiset päätökset. Seurantaryhmältä vaaditaan läpinäkyvyyttä ja perusteluja miksi asiantuntijaryhmän esitystä ei hyväksytä tai sen vastaisia päätöksiä tehdään.

“Siinä (asiantuntijaryhmässä) on tiedettä ja tutkimusta takana ja sille tasolle ei vielä tuotaisi politiikkaa. Ja sen jälkeen, kun se lähtee liikenteeseen, niin se seuraava taso (seurantaryhmä) tekisi sen päätöksen. Silloin he ottavat sen poliittisen vastuun siitä ja sitten hyväksyisivät se, että olemme tietoisia, että tämä päätös johtaa todennäköisesti vaikka viiden norpan kuolemaan, mutta me otamme sen riskin nyt sen takia, että otamme tässä huomioon sosioekonomiset näkökulmat.”

Epäselvyydet vaikutusmahdollisuuksissa näyttävät olevan melko tuore ilmiö työryhmätyöskentelyssä.

“Haastateltava: Mutta se olikin yllättävää ihan tässä kesken pelin, se että näillä onkin sitten veto-oikeus yli asiantuntijoiden palauttaa näitä esityksiä.”

Haastattelija: Tuliko se sitten ilmi tällä viimeisimmällä kierroksella vai onko se tullut aiemmin strategiatyössä? Vai tässä tuoreimman kohdalla?

Haastateltava: Tässä tuoreimman. En tiedä onko siellä aktivoitunut tietyt tahot, mutta ei se näin voimakasta ollut silloin aikaisemmin.”

Kiista kannan kasvuprozentista näyttää päättyvän siten, että konsensus kannan kasvuprozentista löytyy. Prosentin yhteyteen tulee todennäköisesti merkintä, että prosentissa on otettu huomioon "sosioekonomiset vaikutukset", eikä se perustu pelkkään suojelubiologiseen arvioon.

“Siinä vähän poljettiin sitä. jos näin voi sanoa, että luonnonsuojelu tai ekologien näkemystä siinä, että siinä kyllä kanta pitäisi kasvaa paljon vahvemmin. Miten se siinä strategiassa nyt asetetaan, et me jouduttiin ottaa huomioon. Nyt sitten se otettiin huomioon, niin sanotusti sosioekonomiset näkökulmat elikkä vaikkei se asiantuntijaryhmälle sinänsä kuulukaan, mutta otettiin se koska seurantaryhmä palautti sen jatkuvasti uudestaan käsittelyyn, kun me ei saatu heidän mieleistään.”

Koska norppakannan kasvutavoitteen lukema on ollut niin haastava määrittää työryhmissä, on osa haastateltavista ehdottanut prosentti sijaan kirjallista tavoitetta, kuten “kannan vahvistaminen ja kasvattaminen”. Tätä ei olla kuitenkaan hyväksytty, koska prosenttiperusteinen kasvutavoite helpottaa suojelutoimenpiteiden tehokkuuden arviointia.

Mikäli suojelubiologiaan pohjautuvia kannan kasvutavoitteita pienennetään tukeutumalla ns. sosioekonomisiin näkökulmiin, herää kuitenkin kysymys mitä näistä sosioekonomisista vaikutuksista tiedetään. Samalla paljastuu, että sosioekonomiset selvitykset tms. sosiaaliin, taloudellisiin tai ihmisiin kohdistuviin vaikutuksiin liittyvä tieto ei ole ollut suojelustrategian arvioissa mukana. Se, että työskentely pohjautuu lähinnä suojelubiologiseen tietoon, lienee osasyy myös siihen, miksi seurantaryhmän jäsenet pyrkivät vaikuttamaan kannan kasvuprosentin määrittelyyn.

Tarkkoja myös toivottiin. Erään haastateltavan mukaan suotuisan suojelutason määrittäminen ratkaisisi monta haastetta, kun olisi yksi päätavoite, jota kohti kulkea. Myös suojelutoimenpiteitä toteuttavat viranomaiset näkevät selkeät ohjeet ja arvot tärkeinä.

“Sitä juuri mietin, että se on helpompi laittaa että ‘rantarakentamiseen poikkeuslupia seurataan’ kuin se että sitten sinne annettaisi joku numeerinen tavoite tai ‘norpansuojelualueita perustetaan’, mutta sitten sinne ei uskalleta heittää hehtaarimäärää tai suojeltuja rantakilometrejä tai jotakin tällaista. Että niistä varmaan voisi tulla sitten tämmöisiä kiistoja, mutta sitten se, että jos ajatellaan vaikka joku suojelualueiden perustaminen, niin se on aika venyvä käsite. Jos niitä edistetään tai tämmöistä niin sehän voi olla yhdestä hehtaarista kymmeneen tuhanteen hehtaariin silloin se tavoite. Näihin toivoisin kyllä selkeämmin semmoisia selkeimpiä tavoitteita.”

“Ja on kuitenkin keskustelua ollut että kannattaako numerollista tavoitetta laittaa vai ei. Nyt jälkeenpäin voi sanoa että se 400 tavoite on hyvä. Se oli hyvä ja tietysti siihen liittyvät kannan kasvuvauhti ja synnyttävien naaraiden määrä ja mitä heillä oli mutta kuitenkin sieltä se iskostui kuitenkin ja se oli helppo mieltää ja. Minusta se toi siihen työhön kuitenkin konkreettisia tavoitteita ja ryhtiä. Tätä tavoitellaan, vaikka rupeaisivat puhumaan näin saavutetaan ei tarvita enää. Se oli toki. Minusta oli hyvä että oli numeraalinen tavoite. Ja se syntyi osittain se oli ihan vahvasti mukana myös biologinen välittömään uhkan torjuminen mutta se että se olisi mahdollinen saavutettavissa oleva kannan kasvu.”

Haastateltavat kehuvat suojelustrategian seurantaryhmää hyväksi tiedotuskanavaksi. Etenkin ryhmän jatkuvatoimisuus nähdään palvelevan suhteiden ylläpitoa ja toimimista mahdollisten paineiden ”varoenttiilinä”. Kuitenkin päätöksenteon työkaluna seurantar ryhmä on ongelmallinen kokonsa ja edellä mainittujen epäselvyyksien takia.

4.3.3 Valtioneuvoston ja ministeriöiden jännitteet

Työryhmien toiminnan haasteina nähtiin puoluepoliittiset kysymykset sekä ministeriöiden sektorirajoihin liittyvät jännitteet.

”Tämä oli selkeää paljon ennen työn (saimaannorppa ja kalastus -työryhmä) valmistumista, molemmat ministerit olivat tavallaan lyöneet arvovaltansa jo peliin. Leppä oli ilmoittanut, että heinäkuun verkkokieltoa ei tule ja Mikkonen oli ilmoittanut, että heinäkuun verkkokielto tulee. Oli ihan selvää, että siinä tulee sellainen kahakka. Ei tietenkään ole mitenkään ainutlaatuista, että YM ja MMM ovat vastakkain. Kun toisen ministeriön tehtävä on suojella ja rajoittaa käyttöä, ja toisen tehtävä on edistää luonnonvarojen käyttöä, on näillä vastakkaiset tavoitteet hyvin monessa kohdassa. Kestävän käytön tavoitteet voivat olla samat, mutta käytettävissä olevat keinot ja muut ovat hyvin monesti vastakkaisia.”

Useat haastateltavat toivat esille ministeriöiden sektorirajat, joiden kautta työryhmissä käsiteltäviä aihepiirejä rajattiin. Haastateltavat kuvasivat, kuinka eri työryhmistä rajattiin joitakin asiakysymyksiä työryhmän ulkopuolelle, koska niiden ajateltiin kuuluvan toisen ministeriön ja työryhmän vastuualueeseen. Esimerkiksi ympäristöministeriön ryhmissä osa jäsenistä näkee, että kalastusasiat kuuluvat MMM:n tontille. Kuitenkin suojelustrategian seurantar ryhmässä istuu suuri määrä kalatalousalueiden ja muiden kalajärjestöjen edustajia, jolloin kalastusintressit vaikuttavat väistämättä suojelutoimenpiteisiin. Näille tahoille on selvää, että kalastusvaikutukset tulee ottaa huomioon myös suojelustrategian toimenpiteitä laadittaessa. Asetelma näkyy erityisesti norppakannan kasvutavoitteen kiistassa.

”Että siinä (kannan kasvuprosentin) keskustelussa välillä just näiden kahden ministeriön ja kahden työryhmän roolit tuntuu vähän menevän sekaisin. Itse näkisin selkeästi niin että ympäristöministeriön strategia on sen norpansuojelun ja pelastamisen päästrategia ja sitten nyt on ratkaistu niin että tämän kalastuksen rajoittamisen yksityiskohdat ovat sitten. Vain se kuuluu tälle maa- ja metsätalousministeriön työryhmälle.”

”No siis se mikä siinä nyt teknisesti jumittaa on se että se laajempi seurantar ryhmä on aina uudestaan palauttanut sen asiantuntijaryhmän ehdotuksen takaisin käsittelyyn.”

Semmoisilla argumenteilla jotka kuuluu enemmän tähän tavallaan maa- ja metsätalousministeriö ryhmän piiriin.”

Erään haastateltavan mukaan tiettyjä aihepiirejä rajattiin keskustelun ulkopuolelle myös asetusryhmässä vedoten niiden kuuluvan suojelustrategiaryhmien vastuualueeseen. Tämä aiheuttaa turhautumista molempien työryhmien jäsenille. Aihepiirien rajausta voi jättää joi-takin ideoita ja avauksia pimentoon. MMM:n työryhmä istuu viiden vuoden välein, mutta kalastukseen liittyviä ehdotuksia ja toimenpiteitä voi tulla esille myöhemmin, jolloin niiden käsittely voisi olla rakentavaa ja hyödyllistä myös ympäristöministeriön jatkuvatoimi-sissa ryhmissä.

Usea haastateltava kyseenalaisti nykytilanteen, jossa molemmat ministeriöt käsittelevät saimaannorppa-asioita omien työryhmämalliensa kautta. Työryhmien sisältöjen nähtiin kietoutuvan niin vahvasti yhteen, että erillisen toiminnan nähtiin hukkaavan resursseja ja monimutkaistavan niin kalastus- kuin myös suojelutoimia. Moni haastateltava toivoikin, että valtioneuvosto ja ministeriöt osoittaisivat myös aluetasolle ja työryhmiin kuinka yhtei-nen sävel kiistoissa voidaan löytää. Tämän nähtäisiin edistävän vakautta ja osoittavan laa-jaa keskushallinnon tahtotilaa intressien yhteensovittamiselle ja konfliktin hallinnalle.

”Mikä siinä näissä työryhmissä sitten on, että siellä on hyvin vahvasti nämä kaksi eri näkökulmaa ja tuota jotta niitä pystyttäisiin sitten alueellakin jollakin tavalla katsomaan ikään kuin kokonaisuutena, niin kyllä se olisi ehkä ihan hyvä, että sitten ikään kuin valtioneuvosto antaisi siinä ikään kuin mallia ja pystyisi ikään kuin löytämään sellaisen yhteisen sävelen, mutta taitaa olla aika kaukana.”

Moni haastateltava ehdotti myös työryhmien yhdistämistä. Koska tämä nousi esille useassa haastattelussa, asiasta kysyttiin haastatteluissa myös erikseen. Monet näkivät työ-ryhmien yhdistämisen toivottavana, mutta samalla mahdollisena ministeriöiden välisten näkemuserojen takia. Työryhmien yhdistämisen lisäksi ehdotettiin lievempiäkin vaihtoehto-ja, kuten valmistelun integroimista ja yhdenmukaistamista.

”Niin kuin voisi olla yksi ikään kuin yhtenäinen valtioneuvosto tässäkin asiassa, mutta se vaan vaatisi sitä, että siellä ikään kuin sitä valmistelutyötä tehtäisiin pohjaksi niin, että tavallaan he pystyisivät ikään kuin jakamaan sen yhteisen näkökulman. Mutta voi se olla, että tämä on täysin utopiaa, että ei vaan ministeriöllä on oma roolinsa ja he pitävät tiukasti siitä kiinni ja siitä ei sitten tulisi yhtään mitään että he ikään kuin rupesivat vastuuta jakamaan. Sitten tavallaan esiintymään yksi tällaisena tällaisessa näinkin arkaluontoisessa kysymyksessä. Mutta tuota jotenkin toivoisin, että tämä kehitystyö menisi siihen suuntaan, että niistä hallinnonalan siiloista päästäisiin pois ja se helpottaisi myös täällä alueella toimimista. Ja loisi sellaista tietynlaista luottamusta. Ihan jo paikallistason väestöllekin. Ja niitten tavallaan loisi sitä tietynlaista jatkuvuutta.”

”Ministeriötasolla. Ne on aidosti, niillä on yhteinen halu hoitaa tämä homma ja ei vedä omiin suuntiinsa vaan siihen yhteiseen suuntaan, niin silloinhan se ikään kuin viestii koko sinne pyramidin alas asti, että paremmin... Kun nyt se viestintä on sellaista repivää ja eri suuntiin vievää. Että sieltä se lähtee. Siellä on tekemistä.”

”Kai ne (kiistat) heijastuu niin päin, ja osittain tietysti voi olla, tietysti ehkä vähemmän heijastuu kentältä myös sinne ylöspäin, mutta kyllä sen peilit ovat suuremmat siellä ministeriössä.”

Ministeriöiden sektorirajoja ei kuitenkaan nähty ainoastaan negatiivisessa mielessä, vaan myös tarpeellisena. Erään haastateltavan mukaan on hyvä, että esimerkiksi kalastusta ja norpan suojelua katsotaan useammasta (ministeriön) näkökulmasta. Ympäristöministeriön strateginen ja maa- ja metsätalousministeriön lainsäädäntötyö ovat mandaateiltaan myös hyvin erilaisia, joten niitä ei voi erään haastateltavaan mukaan keskenään sekoittaa.

Monet haastateltavat näkivät kalastuksen ja norpan suojelun yhteensovittamisen siirtyvän puoluepoliittiseksi pelinappulaksi tasaisin väliajoin. Etenkin politiikan lyhytjänteisyys, kuten hallituskaudet, luo pitkäjänteiselle suojelupolitiikalle haasteita ja ennustettavuuden puutetta. Norpan suojelu ja kalastusrajoitukset ovat aiemmin nousseet merkittäviksi poliittisiksi kysymyksiksi, minkä nähdään kärjistäneen ristiriitoja aina valtioneuvostosta paikalliselle tasolle saakka. Siksi erään haastateltavan mukaan saimaannorpan suojelupolitiikassa tulisi olla useita pitkäjänteisesti työskenteleviä ihmisiä.

4.4 Kehittämisehdotukset haastatteluista

KASSY-hankkeen haastateltavia pyydettiin pohtimaan kalastuksen ja norpan suojelun yhteensovittamiseen ja konfliktitilanteiden käsittelyyn liittyviä kehittämisehdotuksia. Kehittämisehdotuksina tunnistettiin haastatteluaineistosta yhteensä 66 erilaista ideaa tai konkreettista toimenpide-ehdotusta. Nämä ryhmiteltiin aineistolähtöisesti – eli ilman valmista luokittelua – kymmeneen eri kokonaisuuteen. Kaikki toimenpiteet on listattu ja ryhmitelty oheisessa tekstilaatikossa.

Kehittämissuhteita haastatteluista

Yhteensovittamisen edellytykset ja ministeriöiden tuki

- Työryhmien johtoa tulisi tukea ministeriöistä riittävästi
- Ministeriöissä tulisi ymmärtää työryhmien tehtävän hankaluus ja jopa mahdottomuus ja resursoida työryhmiä sen mukaisesti
- Tarvitaan molempien ministeriöiden yhteisesti nimeämä ryhmä
- Valtioneuvoston tulisi löytää konsensus päätavoitteista, joka antaisi selkeän viestin aluetasolle
- MMM:n osallistuminen myös muuhun kuin kalastuksen rajoitukseen voisi parantaa suhteita
- Ministeriöiden työryhmien toimintaa tulee arvioida ja kehittää

Ryhmien tavoitteenasettelu

- Työryhmien päätäntävalta ja mandaatti tulee selkeyttää
- Työryhmien mandaatti ja tehtävänanto tulee olla selkeä ja käydä läpi useammin
- Työryhmät voisivat tehdä yhdessä lisää pehmeää sääntelyä ja ohjeistuksia
- Asetusryhmän toimintaa tulisi kehittää enemmän suojelustrategiaa tukevaksi
- Yhdessä asetettuihin tavoitteisiin tulee sitoutua
- Pattitilanne on niin kova, että ehkä vain kova kriisi voi johtaa yhteiseen tahtotilaan

Ryhmien aikataulut ja jatkuvuus

- Työryhmien aikatauluja tulee kehittää ja niissä pysyä
- MMM:n asetusryhmään tarvittaisiin jatkuvuutta, ettei kiistat ja paineet ehdi kasaantumaan viiden vuoden aikana
- YM:n ja MMM:n työryhmiä tulisi yhdenmukaistaa ajallisesti esim. lähentämällä työryhmien julkaisuja
- Hallituskausien synnyttämät muutokset tulisi minimoida pitkän aikavälin suunnitelmilla
- Asetusryhmä vaatisi keskusteluja myös viiden vuoden syklin sisällä
- Norpan suojelun ja toimenpiteiden toiminta-ajat voisivat olla pidempiä, jolloin kiistat ei voimistuisi niin usein
- Seuraavan asetusryhmän työtä tulisi valmistella ja alustaa vahvemmin jo edellisen työryhmän aikana
- Toimenpiteitä tulisi seurata aktiivisemmin ja niiden toteuttajia resursoida vakaammin

Työryhmien kokoonpano ja jäsenyydet

- Saimaan alueen paikallisten edustus tulisi olla työryhmissä monimuotoisempaa
- Työryhmät tarvitsevat vahvempaa paikallista edustusta
- Työryhmiin tulisi sisällyttää perinteisestä edunvalvonnasta vapaita ryhmiä ja tahoja
- Suojelustrategian seurantaryhmän koko on liian suuri rakentavaan päätöksentekoon
- Ympäristöministeriön suojelustrategien seurantaryhmään tulisi voida osallistua laajemmin
- Laajempien asiantuntijakuulemisten avulla työryhmien kokoonpanojen suuruutta voitaisiin pienentää

Ryhmien jäsenten roolit

- Ministeriöiden edustajien rooli työryhmissä tulee selkeyttää
- Työryhmien puheenjohtajilla ja muilla jäsenillä ei tulisi olla useita päällekkäisiä rooleja
- Työryhmien sihteerien rooleihin tarvitaan lisää tukea (esim. kaksi sihteeriä)
- Työryhmiä tulisi johtaa neutraali ammattilainen
- Sihteerit voisivat olla ulkopuolisia neutraaleja tahoja
- Asiakirjojen yhteiskirjoittamisen vastuuhenkilön tulisi olla neutraali taho

Ryhmien työskentelytavat ja pelisäännöt

- Työryhmien päätöksentekomenetelmät tulee selkeyttää
- YM:n asiantuntija- ja seurantaryhmällä tulisi olla yhteiskokouksia läpinäkyvyyden ja suhteiden parantamiseksi
- Työryhmien jäsenten kanssa tulisi käydä henkilökohtaisia tai pienryhmäkeskusteluja ratkaisuvaihtoehdoista
- Työryhmissä voitaisiin hyödyntää enemmän pienryhmätyöskentelyä
- Työryhmät voisivat perustua fasilitoituihin menettelyihin
- Sähköisten järjestelmien hyödyntämistä tulee kehittää etätyöskentelyssä
- Uusiin kiistakysymyksiin tulisi tarttua ja niitä käsitellä yhdessä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa
- Työryhmiin myös vapaamuotoista keskustelua intresseistä, tavoitteista ja toiveista asiakirjojen yhteiskirjoittamisen sijaan

Vuorovaikutuksen ja luottamuksen parantaminen

- Viranomaisten ei tulisi kärjistä keskusteluja
- Vanhoista henkilöiden välisistä kaunoista tulisi päästä irti
- Yhteisiä tapaamisia Saimaalla jäsenten välisten suhteiden parantamiseksi
- Onnistumisista ja saavutetuista tavoitteista tulisi olla yhteisesti ylpeitä
- Lausuntojen sijaan tulisi käydä enemmän henkilökohtaisia keskusteluja

Tiedon käsittely ja vaikutusten arviointi

- Saimaannorpan suojelun tiedonjakoon tarvitaan avoin ja vapaamuotoinen foorumi
- Työryhmät voisivat tehdä tarvittaessa ulkoisia selvityksiä
- Ryhmissä hyödynnettävän asiantuntijuuden täytyy olla yhteisesti hyväksyttyä
- Osallistaminen tiedontuotantoon lisää sen hyväksyttävyyttä
- Norppien pesäpaikkojen tulisi olla julkisia
- Työryhmän tietopohjaan tulee sitoutua eikä aiemmin hyväksytyihin asioihin tule palata
- Ympäristöministeriön työryhmien tulisi arvioida suojelutoimenpiteiden vaikutuksia kattavammin sekä muistakin kuin luonnontieteellisistä näkökulmista
- Vaikutusten arvioinnin ja syy-seuraussuhteiden epävarmuus tulee hyväksyä

Kalastusrajoitusten hyväksyttävyyden lisääminen

- Vapaaehtoisuutta kalastusrajoituksiin tulisi lisätä
- Kalastusrajoituksista aiheutuvien kustannusten parempi kompensatio helpottaisi yhteensovittamista
- Rajoitusten ja korvausten sijaan voitaisiin kokeilla palkkioita suojelusta
- Kalastusrajoitusasetuksen väliaikatarkastuksen periaatteet ja kriteerit tulee selkeyttää
- Norppaturvallisten pyydysten kehitykseen tulisi panostaa enemmän

Muut foorumit ja laajempi osallisuus

- Paikalliset tulee saada sitoutumaan suojeluun
- Kansalaisia tulisi kuulla saimaannorpan suojelusta myös Saimaan ulkopuolella
- Intressitahojen ryhmiä voitaisiin kuulla työryhmän ulkopuolella
- Konfliktien hallintaan tarvitaan vapaaehtoisia ja vapaamuotoisia keskustelufoorumeita
- Norppiin liittyviä keskusteluja voitaisiin käydä kalatalousalueiden kokouksissa
- Osakaskuntien ja kalatalousalueiden kokouksissa tulisi käsitellä norpan suojelun ja kalastusrajoitusten etenemistä ja käydä dialogia
- Saimaannorpan suojelu voitaisiin integroida myös kalastusjärjestöjen sisäiseen toimintaan vahvemmin

Kehittämissuhteissa on mukana myös eriäviä ja ehkä ristiriitaisiakin ehdotuksia. Niiden kokonaisuudesta voi kuitenkin löytää myös selvästi yhdensuuntaisia kehittämistarpeita. Tällaisia ovat mm. työryhmien toiminnan ja tavoitteiden selkeyttäminen, jatkuvuuden parantaminen työryhmien sisällä ja niiden välillä, paikallisten tahojen osallisuuden ja sitoutumisen merkitys, työryhmien roolien selkeys, sekä tietopohjan luotettavuus ja avoimuus.

Ympäristösovittelun ja yhteensovittamisen näkökulmasta kehittämisehdotukset liittyvät useampiinkin laadukkaiden prosessien elementteihin. Tällaisia ovat mm. työryhmäprosessien *mandaatin* merkitys, *kokoonkutsumisen* kehittäminen, työryhmien toimintatapoihin ja liittyvien *pelisääntöjen* kehittäminen, yhteistoiminnallinen *tiedontuotanto*, prosessin / *työohjelman* suunnittelu (process design), *fasilitoidut* ja monipuoliset vuorovaikutusmenetelmät, *neutraali* prosessin johtaminen, toimenpiteiden parempi *yhteinen seuranta*.

5 Kalastuksen ja norpan suojelun yhteensovittamisen kehittämistarpeet

Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen vaatii informoitua ja suunnitelmallista neuvottelua sekä sidosryhmien välistä rakentavaa vuorovaikutusta. Ympäristöministeriön saimaannorpan suojelustrategian ja toimenpideohjelman seurantaryhmä ja asiantuntijaryhmä sekä maa- ja metsätalousministeriön Saimaannorppa ja kalastus -työryhmä muodostavan hallinnon keskeisimmät foorumit intressien yhteensovittamiseksi. Vaikka vain asetusryhmän toimeksiannossa mainitaan intressien yhteensovittamisen tavoite, nähdään myös strategiatyö keskeiseksi työvälineeksi eri näkökulmien soveltamisessa ja hyväksyttävän suojelupolitiikan toteutuksessa.

Tässä luvussa käydään läpi keskeisimpiä kalastuksen ja saimaannorpan suojelun kehittämistarpeita ja työryhmien näkökulmasta. Näille tarpeille esitetään kehittämisideoita hyödyntäen vaiheistetun neuvottelun, ympäristösovittelun ja konsensusprosessien käytäntöjä. Lisäksi kyselyyn vastanneet henkilöt kuin myös haastatellut toivat esille laajan kirjon erilaisia kehittämistarpeita ja -ideoita (ks. luvun 4 loppu).

5.1 Luottamuspuola ja sen paikkaaminen

Huomioita luottamuspuolasta

- Luottamuspuola juontaa juurensa ensimmäisten kalastusrajoitusten aikoihin sekä vanhempiin suojelukonflikteihin
- Luottamuspuola on myös henkilöitynyttä
- Jäsenten päällekkäiset roolit aiheuttavat epäselvyyttä
- Maa- ja metsätalousministeriön tasapuolisuus kyseenalaistetaan
- Ennenaikaiset kannanotot voimistavat epäluottamusta ja ne tulkitaan osaltaan vaikutusmahdollisuuksien puutteeksi, neuvotteluihin sitoutumattomuudeksi ja haluttomuudeksi kompromisseihin
- Epäluottamus työryhmäprosesseihin johtaa päätösten haastamiseen muiden foorumeiden kautta
- Työryhmien rooleista ja tehtävistä esiintyy eroavia näkemyksiä, mikä voimistaa epäluottamusta sidosryhmien välillä

Keskeinen haaste kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisessa on sidosryhmien välinen luottamusvaje. Etenkin kalastusorganisaatioiden keskuudessa epäluottamus juontaa juurensa 2010-luvun kiistoihin kalastusrajoituksista sekä sitä vanhempiin konflikteihin keskusjohtoisesta suojelupolitiikasta. Epäluottamusta kalastusjärjestöissä koetaan tutkijoita, ympäristöjärjestöjä ja keskushallintoa kohtaan. Tutkijoita ja asiantuntijoita koetaan koettava epäluottamus tulee näkyväksi ympäristöministeriön seuranta- ja asiantuntijaryhmän välillä. Asiantuntijoiden nähdään pyrkivän nostaa kannan kasvuprosenttia ympäristöministeriön ryhmissä tavoitteenaan edistää kovempia kalastusrajoituksia maa- ja metsätalousministeriön asetusryhmässä. Asiantuntijaryhmän ei nähdä perustelevalta ja keskustelevalta kriittisesti esityksistään, mikä koetaan hankaloittavan tietopohjan perusteella tehtäviä päätöksiä.

Koska asiantuntijaryhmä on esittänyt samaa kannan kasvuprosenttia seurantaryhmään useamman kerran, kokevat kalastusjärjestöt, että heillä yritetään hyväksyttää jotakin sellaista, mitä ei voida hyväksyä. Myös tämä johtaa kantojen ehdottomuuteen ja omien vaatimusten kovempaan puolustamiseen. Asiantuntijaryhmän näkökulmasta ryhmä tekee sille määrättyä työtä, eli tekee esityksiä norpan suojelubiologiaan pohjautuen.

Epäluottamus kalastusorganisaatioiden ja tutkijoiden välillä näyttää esiintyvän myös asetusryhmässä. Tämä johtuu siitä, että tietopohja saimaannorpan biologista on molempien ministeriöiden työryhmissä suurelta osin samaa. Lisäksi samat henkilöt istuvat monissa työryhmissä, jolloin jännitteet siirtyvät eri työryhmien välillä.

MMM:n asetusryhmässä esiintyy epäluottamusta maa- ja metsätalousministeriötä kohtaan niin tiukempien kuin myös lievempien kalastusrajoitusten kannattajien keskuudessa. Ryhmän puheenjohtajaa myös keuhataan, joten kritiikki ei kohdistu työryhmän sisäiseen johtamiseen, vaan ministeriöön instituutiona. Jotkut tahot kokevat maa- ja metsätalousministeriön tehtävän luonnonvarojen hyödyntäjänä olevan ristiriidassa asetusryhmän tehtävännannon kanssa, joka on yhteensovittava tasapuolisesti niin suojelun kuin myös kalastuksen intressejä.

Asetustyöryhmä käytti paljon aikaa ja resursseja heinäkuun verkkokalastuskiellon käsittelyyn, joka oli kaikista hankalin kiistakysymys. Kun raporttia luovutettiin, maa- ja metsätalousministeri ilmoitti tehneensä jo päätöksen olla esittämättä heinäkuun verkkokalastuskieltoa. Tämä nähtiin laajasti turhauttavana ja epäreiluna. Työryhmän toimintaa kuvattiin jopa teatteriksi, kun päätös koettiin ennalta määrätetyksi, eikä neuvotteluilla nähty olevan merkitystä. Tämä aiheutti suuren särön joidenkin jäsenten luottamukseen koko työryhmäprosessiin.

Epäluottamusta ruokkivia ennenaikaisia kannanottoja esiintyi myös asetustyöryhmän sisällä. Jo asetusryhmän toiminnan alkuvaiheessa esiintyneet puheenvuorot eriyivät

mielipiteistä tulkittiin sitoutumattomuudeksi työryhmätoimintaan, neuvotteluun ja kompromissien tekemiseen. Ehdottomien vaatimusten esittäminen työryhmien alussa saa myös muut jäsenet puolustamaan omia näkökantojaan voimakkaammin, jolloin ns. poteroituminen ja vastakkainasettelut voimistuvat. Eriävistä mielipiteistä ei keskusteltu työryhmässä, vaan ne liitettiin vain osaksi raporttia.

Eriävät mielipiteet – mukaan lukien se, että niiden jättämiseen saatetaan varautua vielä työskentelyn ollessa kesken – kertovat puuttuvista tai toimimattomista yhteensovittamisen menettelyistä. Mikäli erimielisyyksiä ja eriäviä mielipiteitä ei käsitellä avoimesti ryhmän työskentelyssä, jää huomaamatta myös se, että kaikki ryhmän jäsenet eivät edustakaan ns. 'ääripäitä'.

Työryhmien päätöksiä ja sisäisiä prosesseja haastetaan muiden foorumeiden kautta, mikä kertoo epäluottamuksesta työryhmien toimintaan. Työryhmien jäsenten tekemät eriävät mielipiteet, kilpaileva tiedontuotanto sekä julkiset kannanotot ja lausumat ovat vaikuttamisen tapoja tilanteissa, joissa ryhmän jäsenet eivät näe työryhmän tarjoavan tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa. Nämä muut vaikuttamisen tavat nähdään kuitenkin muiden jäsenten keskuudessa ongelmallisena.

Se, että ryhmän prosesseihin liittyy monien jäsenten ongelmallisiksi kokemia piirteitä, kertoo yhteisten pelisääntöjen puuttumisesta tai puutteista. Konsensuksen rakentamiseen ja konfliktinratkaisuun liittyvistä prosesseista tuttu menettelytapa on ryhmän yhteisten pelisääntöjen laatiminen työskentelyn alussa niin, että se mahdollistaa turvallisen ja luottamuksellisen työskentelyn (Peltonen & Kangasoja 2022).

Kiistojen voimistuminen voi saada oikeudellistuvia piirteitä, mikäli tahot eivät koe työryhmiä oikeudenmukaisina ja alkavat haastaa päätöksiä oikeusteitse. Tämä oli näkyvissä 2010-luvulla, kun Suomen luonnonsuojeluliitto kanteli Euroopan komissiolle norpan suojelutoimenpiteistä ja Suomi joutui rikkomusmenettelyn alaiseksi. Konfliktin oikeudellistuminen voi kärjistä konfliktteja entisestään, sillä se ei tarjoa tilaa tai roolia intresseihin ja arvoihin perustuvalla keskustelulla (Ratamäki 2022).

Suojelustrategiaryhmissä ei esiintynyt epäluottamusta vastuuministeriötä kohtaan samalla tapaa kuin asetusryhmässä. Tämän voi tulkita johtuvan osaltaan siitä, ettei puheenjohto ole suoraan ympäristöministeriön vastuulla. Kuitenkin ympäristöministeriön roolin toivottiin muuttuvan niin, että ministeriö ottaisi selvemmin vastuuta ryhmän työskentelyn toimivuudesta ja sen lopputuloksista. Haastateltavien mukaan ministeriöllä tulisi olla ratkaiseva rooli, mikäli kiistat pitkittyvät eikä konsensusta löydy.

5.2 Tiedolliset ristiriidat ja tietopohjan kehittäminen

Huomioita tiedollisista ristiriidoista ja tietopohjan kehittämisestä

- Epävarmuuden ja siten asiantuntijuuteen perustuvien arvioiden merkitys tulee kasvamaan
- Tutkimustiedon perusteella tehtävien johtopäätösten poliittisuus tulee nostamaan merkitystään
- Eri tiedon lajien ja asiantuntijuuden tyyppien tuominen yhteen työryhmissä johtaa ristiriitoihin
- Vaikutusten arviointi on moniulotteista ja sidosryhmät liittyvät siihen erilaisia odotuksia
- Kalastusnäkökulman merkitys suojelustrategian kehityksessä ja päätöksenteossa on epäselvä

Tietopohjaan liittyvät haasteet ovat norppatyöryhmissä murroksessa. Aineistojen mukaan norppaan liittyvä biologinen tieto on yhä hyväksytympää ja vanhoista kiistanaiheista, kuten kannan koosta, on suuremmalta osin päästy ylitse. Tietoon liittyvät kysymykset muuttavat kuitenkin muotoaan. Kiistat tiedon sisällöstä alkaa muuttua kiistoihin tiedosta vedettävistä johtopäätöksistä. Siten norppatyöryhmien keskustelut keskittyvät yhä enenevässä määrin eri vaikutusten ulottuvuuksien harkintaan. Tiedosta vedettävät johtopäätökset pakottavat myös arvioiden tekoa. Monet vaikutukset, kuten ilmastonmuutos, vaativat arvion perustuvia toimenpiteitä, jolloin kysymys kaikille työryhmän jäsenille legitiimistä asiantuntijuudesta nousee merkittäväksi. Nykyisellään 'vastapuolen' esittämiä arvioita niin ympäristön, sosiaalisista kuin myös taloudellisista vaikutuksista asetetaan kyseenalaiseksi.

Tietopohjan ja tiedon käytön haasteet tulivat esille tilanteissa, joissa eri tiedon lajeja ja asiantuntijuuden tyypejä tuotiin yhteen. Asetusryhmän toteuttama vaikutusten arviointi heinäkuun verkkokalastuskiellosta herätti kritiikkiä. Vaikka päätös vaikutusten arvioinnista yhtenäisen esityksen tai pakotetun konsensuksen sijaan nähtiin hyvänä, koettiin vaikutusarvion menetelmä ja sisällöt haastaviksi. Aineiston mukaan osa tahoista pyrki sisällyttämään vaikutusarvioon tutkitusti todennettua tietoa, kun taas osa jäsenistä esitti paikallisia kokemuseräistä tietoa. Siten molemmat tiedonlajit esitettiin vaikutusarviossa samalla tasolla, mikä koettiin epäoikeudenmukaisena. Joiden haastateltavien mukaan tieteellisestä tiedosta tehdyt johtopäätökset tulisi olla vaikuttavampia kokemuseräiseen tietoon verrattuna, minkä takia tiedonlajien yhdistäminen aiheutti turhautumista.

Vaikutusten arvioinnin tematiikka on ollut esillä myös suojelustrategiaryhmissä. Suojelustrategian asiantuntijaryhmä on tehnyt norpan suojelubiologiaan perustuvia esityksiä saimaannorppakannan kasvuprosentista. Esityksiä ei ole hyväksytty seurantaryhmässä, sillä niiden on nähty johtavan kiristyviin kalastusrajoituksiin. Siten tahot ovat vaatineet myös asiantuntijaryhmän esityksiin sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten arviointia. Asiantuntijaryhmä kuitenkin näkee, että muiden kuin ekologisten vaikutusten arviointi ja johtopäätökset ovat osa poliittista päätöksentekoa, jonka tulisi tapahtua vasta seurantaryhmässä. Ekologiseen asiantuntijuuteen perustuva ryhmä pyritään siten pitämään edunvalvonnasta vapaana. Tuoreimpaan suojelustrategiaan hyväksytty kannan kasvuprosentti ei pohjaudu ainoastaan ekologiseen tietoon, vaan siinä on otettu huomioon myös niin kutsuttuja sosiaalis-taloudellisia näkökulmia. Kuitenkin muiden kuin ympäristövaikutusten arviointi ympäristöministeriön ryhmissä nähdään hyvin puutteellisena.

Saimaannorppakannan kasvuprosentin kiistasta voidaan havaita, että kalastusvaikutukset ja intressien yhteensovittaminen ovat erottamaton osa myös suojelustrategiaryhmien työtä. Kalastusvaikutuksia ei kuitenkaan käsitellä laajasti ja niitä myös pyritään rajaamaan ryhmien ulkopuolelle, koska kalastusasioiden nähdään kuuluvan maa- ja metsätalousministeriön vastuunalaan. Kalastusvaikutusten rajaaminen ulos suojelustrategiaryhmien sisäisistä keskusteluista näyttää voimistavan jännitteitä ja luomalla esteitä tiettyjen kiistakysymysten käsittelylle.

5.3 Tavoitteiden kirkastaminen

Huomioita tavoitteiden kirkastamisesta

- Saavutettua 400 norpan kantatavoitetta ei osata nähdä onnistumisena, vaan se kääntyy kiistakysymykseksi
- Suojelutavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen liittyvät odotukset eroavat sidosryhmien välillä voimakkaasti
- Suojelutavoitteisiin liitettävät eriävät odotukset vaikeuttavat niiden asettamista työryhmissä
- Suotuisa suojelutaso ja kannan kasvutavoite (ml. saavutettu välitavoite) aiheuttavat hämmennystä
- Tieteen ja politiikan raja ei ole työryhmissä selkeä

Suojelun välitavoitteen, norppakannan kasvun yli 400 yksilön, saavuttaminen on ollut positiivinen saavutus. Sen sijaan, että tavoitetta pidettäisiin yhteisenä saavutuksena, se näyttää nousevan uudelleen kiistakysymykseksi, koska eri sidosryhmät liittävät suojelutavoitteisiin voimakkaastikin eriäviä odotuksia. Osa tahoista näkee tavoitteen saavuttamisen johtavan nykyisten kalastusrajoitusten ylläpitoon - osa jopa liennytyksiin tai purkamiseen. Joillakin sidosryhmillä on vastakkaiset odotukset tavoitteen saavutuksesta: suojeltavaa on nyt enemmän, joten kiristystä tarvitaan. Lisäksi suotuisa suojelutaso tulee saavuttaa mahdollisimman nopeasti yhä suurempien norppakannalle esiintyvien uhkien kasvaessa tulevaisuudessa.

Sidosryhmien näkemyserot suojelutoimenpiteiden saavuttamisen johtopäätöksistä ovat jarruttaneet viimeisimpien asetus- ja strategiatyöryhmien prosesseja. Suojelutavoitteen saavuttamiseen liitettävät näkemyserot ovat kulmineet molemmissa ryhmissä omiin kiistakysymyksiinsä: heinäkuun rajoitukseen ja norppakannan kasvuprosenttiin. Kyseessä on ensimmäinen konkreettinen luku, joka saimaannorpan suojelussa on saavutettu kannan kokonaisuutensa osalta. Suotuisa suojelun taso on pitkän aikavälin tavoite, mutta sen saavuttamisen ja myös määrittelyn koetaan olevan kauempana tulevaisuudessa. Siten saimaannorpan suojelun suuntaa ohjaavat mittarit puuttuvat.

Tiukemman suojelun kannattajien joukossa 400 norpan kantatavoite aiheuttaa turhautumista. Tavoitteen asettamisen aikaan ajateltiin, että mikäli kyseinen kannan koko saavutaisiin, ei saimaannorppaa uhkasi välitön sukupuutto. Tavoite oli kuitenkin luonteeltaan strateginen, eikä se perustu uhanlaisten eläinten suojelubiologiassa vakiintuneisiin määreisiin tai raja-arvoihin. Tavoitteen saavuttaminen ei siten mahdollista laaja-alaisia muutoksia suojelussa, mihin pienin elinvoimainen kanta, suotuisa suojelutaso ja eläinlajin siirtymisen uhanalaisuuskategorioiden hierarkiassa voisivat johtaa.

Uudesta kannan kasvuprosentista erimieliset tahot näkevät tarkkojen lukemien ja mittarien luovan yhteensovittamiselle haasteita. Mittarien konkreettinen vaikutus käytännön suojelutyöhön nähdään pienenä verrattuna niistä aiheutuviin kiistoihin. Lisäksi kanta-arvion määrittelyn hankaloituminen tulevaisuudessa lisää kannan lukumäärään ja kasvuun suurempia vaihteluvälejä.

Mikäli suojelutavoitteisiin liittyviä odotuksia ei kirkasteta ja tuoda kaikille sidosryhmille selkeiksi, tulevat uusien suojelutoimenpiteiden ja kalastusrajoitusten asettaminen jumiutumaaan työryhmissä yhä voimakkaammin.

5.4 Vastakkaisista vaatimuksista intressien yhteensovittamiseen

Huomioita

- Työryhmien jäsenten näkemykset eivät ole yhtä jyrkkiä kuin kuvitellaan
- Kiistakysymykset synnyttävät lukkiutuneita tilanteita ja tehottomuutta ryhmien työskentelyyn
- Keskeiset kiistakysymykset näyttävät jumiutuvan vastakkaisten vaatimusten väliseksi joko-tai asetelmiin (esimerkkinä heinäkuun verkkokalastuskielto) ja tinkaamiseen
- Osa työryhmien jäsenistä pitää ääreviä kannanottoja ja jyrkkää keskustelua kiistakysymyksistä kiusallisena ja vieraannuttavana
- Työryhmissä ei ole riittävää selvyttä siitä, mitä yhteensovittamisella tarkoitetaan ja miten se voisi käytännössä tapahtua
- Eri osapuolet eivät aina tunnista tai tunnusta sitä, mitkä tarpeet ovat vastapuolelle tärkeitä ja miksi. Tinkaaminen kertoo rakentavan neuvottelumenettelyn puuttumisesta

Poteroiden ja polarisoitumisen rooli näkyy keskusteluissa selvästi ja se nousi esiin myös tutkimuksemme aineistoissa. Kyselyiden tuloksena nousi havainto siitä, että vastaajat pitivät omaa toimintaansa rakentavana ja heillä on ns. neuvotteluvaraa, mutta muut toimijat näyttävät olevan jyrkempiä kannoissaan. Tämä voi selittyä sillä, että joukossa on mukana monia ryhmien jäseniä, joilla ei ole vahvoja kantoja kiistanalaisiin kysymyksiin, jotka kuitenkin näkyvät ryhmän keskustelussa ja dominoivat myös mielikuvia jakolinjoista toimijoiden välillä.

Tällaiset toimijat pitävät ryhmien äärevöitymistä ongelmallisena ja vieraannuttavana. Haastatteluissa tuli myös ilmi, että tämä äärevöityminen ja puolesta-vastaan asetelmat jakavat mukana olevia organisaatioita sisäisesti. Esimerkiksi järjestötoimijat, jotka pyrkivät kohentamaan norpan ympärillä käytävää keskustelua lamaanuvut ja ajautuvat sisäisiin jännitteisiin, jos ja kun ne joutuvat ottamaan kantaa joko-tai tyyppisiin kysymyksiin – kuten heinäkuun kalastuskieltoon.

Vaatimuksiin perustuvan tinkaamisen ja intressien yhteensovittamisen välinen ero ei ole tuttu norppakiistan toimijoille. Tämä erottelu voisi kuitenkin olla hyödyllinen rakentavan ongelmanratkaisun kehittämiseksi norpan suojeluun tähtäävässä päätöksenteossa ja

sidosryhmäyhteistyössä. Tämä lähestymistapa ponnistaa kansainvälisesti sovittelun teoreettiseksi perustaksi on vakiintunut nk. Harvardin koulukunnan intressipohjaisesta neuvotteluteoriasta, joka on vakiintunut rakentavan neuvottelun ja sovittelun teoreettiseksi perustaksi (Fisher ym. 2011). Intressipohjainen neuvotteluteoria lähtee erottelusta osapuolten intressien (tarpeiden) ja positioiden (vaatimusten) välillä. Neuvottelun tai konfliktin osapuolet nähdään yhteisen ongelman ratkaisijoina, joka etenee erilaisten intressien ja tarpeiden tunnistamisesta näitä palvelevien mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen etsimiseen ja arviointiin.

Intressipohjaisen neuvotteluteorian opetuksena on, ettei valmiita vaatimuksia voi sovittaa yhteen. Sen sijaan vaatimusten taustalla voidaan tunnistaa intressejä ja tarpeita, joihin voidaan vastata useammilla erilaisilla keinoilla. Esimerkiksi vaatimukseen vesilasista voi vastata vain myöntävästi tai kieltävästi, mutta taustalla olevan tarpeen eli janon voisi tyydyttää juomalla vettä, mehua tai olutta, jolloin vaihtoehtojen ja luovien ratkaisujen kirjo laajenee.

5.5 Konfliktinratkaisun ja konsensuspohjaisen päätöksenteon hyödyntäminen

Huomioita

- Haastatteluissa nousee ehdotuksia ja huomioita, jotka viittaavat konsensuksen rakentamisen tarpeeseen ja toisaalta sen käytännön ongelmiin
- Konsensusta ja yhteensovittamista tavoitellaan, mutta se ei synny ryhmien keskusteluissa itsestään
- Työryhmien työskentelyä pidetään kuitenkin monin osin mielekkäänä, vaikka niissä ei tavoiteltaisi tai päästäisi yhteisymmärrykseen ratkaisuihin
- Konsensukseen pääseminen ryhmien työskentelyssä vahvistaisi niiden vaikuttavuutta ja helpottaisi poliittista päätöksentekoa

Haastattelussa nousi mielenkiintoinen ajatus siitä, että konsensus löytyy jos on löytyäkseen, ja pelisääntöä tarvitaan vasta, jos konsensusta ei löydy. Toisenlainen lähestymistapa olisi se, että pelisäännöt ovat olemassa alusta alkaen, ja niiden tavoitteena on tukea konsensuksen syntymistä. Tällöin ei luoteta siihen, että konsensus syntyy ikään kuin itsestään.

Prosessien kehittämisessä ja suunnittelussa voidaan hyödyntää yhteistoiminnallisia, konsensuspohjaisia menettelytapoja (Kotilainen ym. 2021; Peltonen & Kangasoja 2022). Oheisessa taulukossa (taulukko 7) on esitetty sovitteluprosesseille tyypillisiä vaiheita ja elementtejä ja suhteutettu näitä norpan suojeluun liittyvien työryhmien toimintaan. Erilaisilla yhteistoiminnallisilla menettelyillä, kuten lähtötilanteen kartoituksella, yhteistyöryhmien pelisäännöillä, konsensuspäätöksenteon käytännöillä ja yhteisellä tiedontuotannolla voisi olla luontevia sovelluskohteita norpan suojeluun liittyvien kiistojen käsittelyssä. Tämä edellyttäisi perusteellisempaa prosessien suunnittelua, jossa esimerkiksi norpan suojelustrategiaa rakennettaisiin yhteistoiminnallisilla menetelmillä. Tähän kehikkoon sovitettaisiin erilaisia elementtejä kuten tietopohjan rakentamisen, yhteistoiminnallisen seurannan ja ns. sopeutuvan hallinnan (adaptive management) logiikkaa.

Taulukko 7. Norppatyöryhmien käytäntöjä verrattuna konsensushakuisten sovitteluprosessien käytäntöihin.

Menettely norppatyöryhmissä	Ympäristösovittelun konsensushakuinen menettely	Huomioita & kehittämisideoita
Ei erityistä pohjustusta	Tilanne/ konfliktikartoitus	Tilanne/ konfliktikartoitus auttaisi avaamaan osapuolten lähtökohtia esim. asetustyöryhmän uuden työskentelyjakson alla. Tämä pohjustus antaa kuvan ryhmän vetäjälle / fasilitaattorille siitä, millaisia edellytyksiä ryhmän työskentelyllä on ja onko konsensuksen saavuttaminen todennäköistä vai ei. Samalla saadaan arvokasta tietoa osapuolille tärkeistä tavoitteista ja tarpeista.
Ryhmän työohjelma ja aikataulu	Vaiheistetun prosessin / intervention suunnittelu (<i>process design</i>)	Työryhmät laativat suunnitelman ja aikataulun omalle toiminnalleen. Tätä voisi täydentää suunnitelma siitä, miten neuvotteluprosessi osapuolten välillä pohjustetaan ja rakennetaan. Suunnitelma sisältäisi vuorovaikutuksen tarkemmat menetelmät.
Puheenjohtaja	Kokoonkutsuja ja fasilitaattori	Ryhmien puheenjohtajan tehtävä on vaativa; sekä substanssiasiantuntija että työskentelyn vetäjä, myös ministeriön edustaja, jota ei välttämättä pidetä puolueettomana. Erityisesti vaikeissa tilanteissa puolueeton fasilitointi voisi auttaa.
Asettamispäätös	Ryhmän tavoitteen ja pelisääntöjen yhteinen määrittely	Työryhmien asettamispäätökset sisältävät lähinnä ryhmän yleisen tehtävän ja kokoonpanon, eivät tarkempia tavoitteita tai pelisääntöjä ryhmän työskentelylle (esim. millä perusteella päätökset tehdään, miten viestitään).

Menettely norppa-työryhmissä	Ympäristösovittelun konsensushakuinen menettely	Huomioita & kehittämisideoita
Tiedon temaattinen kokoaminen esim. esitysten avulla	Yhteinen tiedontuotanto (<i>joint fact finding</i>)	Yhteistyöryhmissä tietoa tuotetaan usein seminaarityyppisesti ja temaattisesti, mutta se ei välttämättä kohdennu suoraan tärkeimpiin ryhmän ratkaistavana oleviin kysymyksiin. Tietoon liittyvien kamppailujen sijaan tiedon pitäisi olla 'nöyrää' niin, että tietopohja palvelisi yhteistä päätöksentekoa.
Tietopohjan kokoaminen; asiantuntijoiden esitelmät	Faktojen ja ratkaistavien asioiden selventäminen vaiheena ryhmän työsuunnitelmassa	Asetusryhmän alkupuolella jo käsiteltyjä tietoon liittyviä kysymyksiä ja sisältöjä avataan uudelleen keskusteluun työryhmän istumisen loppuvaiheessa, mikä aiheuttaa osallistujissa turhautumista. Tietopohjan faktat ja työryhmän ratkaistavat asiat voitaisiin vaiheistaa osaksi työryhmän työsuunnitelmaa.
Puheenjohtajan vetämä keskustelu, jonka toivotaan rakentavan konsensusta	Konsensushakuinen neuvottelu	Nykyisellään ryhmien toiminnassa neuvotteluprosessia ei strukturoida erityisesti eikä toimijoilla ole aina selkeää kuvaa siitä, milloin ja miten neuvotellaan. Konsensusprosesseissa neuvottelu tuodaan läpinäkyväksi osaksi prosessia. Konsensuksen rakentamisessa hyödynnetään erityisiä menetelmiä kuten testiluonteisia äänestyksiä.
Vaikutusten arviointi	Ratkaisuvaihtoehtojen arviointi	Monipuolinen vaikutusten arviointi selkeitä yhteisiä kriteereitä vasten on hyödyksi yhteensovittamisen kannalta. Aineistossa nousi huomio siitä, että Norpan suojelun toimenpiteitä tarkastellaan lähinnä norpan suojelubiologiaan, mutta muut vaikutukset jäävät vähemmälle huomiolle.
-	Ratkaisujen seuranta	Yhteinen seuranta luo osapuolille yhteistä tilannekuvaa ja realistista käsitystä valittujen toimenpiteiden tehokkuudesta ja muista vaikutuksista. Kalastusasetuksen 5 vuoden sykli on seurannalle hyödyllinen, mutta seuranta voisi tehdä myös kierrosten välillä
Alueelliset tilaisuudet, lausuntomenettelyt, kyselyt	Osallistumisen suunniteltu laajentaminen	Työryhmien työskentelyn ohella hyödynnetään erilaisia menetelmiä, jotka tuottavat tietoa laajemman osallistuja- tai kansalaisryhmien näkemyksistä. Konsensusprosesseissa työryhmiä laajemman osallistumisen suunnittelu on tärkeä elementti

Menettely norppa- työryhmissä	Ympäristösovittelun konsensushakuinen menettely	Huomioita & kehittämideoita
Loppuraportin kirjoittaminen	Yhteisen tekstin tuottaminen (<i>single-text procedure</i>)	Raportin kirjoittaminen monenvälisessä ryhmässä on jo teknisesti haastavaa, ja voi olla erityisen vaikeaa jännitteisessä tilanteessa. Yhteisen tekstin tuottamisen prosessissa ajatuksena on, että toimijat tekevät tekstiin ehdotuksia, jotka parantavat tekstin hyväksyntää toistenkin toimijoiden kannalta. Tämän voi tehdä nimettömästi, jolloin täydennyksiä ei vastusteta niiden tekijän takia.
Eriävät mielipiteet	Ulkopuolelle jättyvien huolenaiheisiin vastaaminen	Nykyisin asetusryhmän raporttiin jätetyt eriävät mielipiteet lisätään liitteeksi, eikä niistä keskustella työryhmässä. Prosessi ei ole tältä osin konsensushakuinen. Konsensusprosessissa kaikilla tahoilla tulisi olla mahdollisuus esittää eriävät näkemyksensä niin varhain, että niihin voitaisiin hakea ratkaisuja yhdessä ryhmän kesken. Tarvittaessa voitaisiin käyttää erillistä sovittelutyypistä menettelyä. Kun yhteensovittamisprosessi on saatu päätökseen, kaikkia allekirjoittaneita pyydetään osoittamaan julkisesti kannatuksensa tehdyille sopimukselle.

6 Johtopäätökset

Norpan suojelun ja kalastuksen väliset jännitteet ja konfliktiasettelmat ovat toistuneet samantyyppisinä jo pitkään ja tämän luottamuspuolan ja 'noidankehän' murtaminen vaatisi tahtoa ja sitoutumista uudenlaisen norpan suojelun kulttuuriin. Tilanne vaatisi norpan suojelun yhteistyön uudelleenarviointia ja -käynnistystä. Uusien näkökulmien, puhetaiposten ja työskentelymenetelmien oppiminen ei välttämättä ole helppoa, mutta pitkäkestoisten konfliktien käsittelyä ja transformaatiota ei pidäkään luulla helpoksi.

Norpan suojelukiistoissa on Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen on uuden tilanteeseen edessä: ensimmäisessä saimaannorpan suojelustrategiassa (Ympäristöministeriö 2011) asetettu tavoite 400 norppaa vuoteen 2025 mennessä saavutettiin viisi vuotta etuajassa. Kaikki sidosryhmät ovat olleet sitoutuneita tähän tavoitteeseen. Norppakannan 400 norpan rajapyykki nostaa esille kuitenkin eri sidosryhmien suojelutavoitteisiin liittäviä voimakkaastikin eriäviä odotuksia. Kun norpan suojelun tavoitteenasettelu on uudessa vaiheessa – tai jopa risteyskohdassa – olisi ajankohtaista tarkastella paitsi tavoitteenasettelua, koko suojelustrategian kokonaisuutta ja sen arkkitehtuuria uudessa valossa.

Norpan suojeluun ja kalastusasetuksiin liittyvät työryhmät eivät toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Ryhmien arkkitehtuuri on syntynyt alun alkaen 'reaktiivisesti' eikä ryhmien välistä työnjakoa tai pelisääntöjä ole matkan varrella täsmennetty. Eri ministeriöiden mandaatilla toimivien ryhmien roolien selkiyttäminen, pelisäännöt ja ryhmien synkronisointi olisivat paikallaan niin, että ne palvelisivat paremmin toisiaan ja päätöksentekoa. KASSY-hankkeen kysely- ja haastatteluaineistojen analyysistä syntyy vaikutelma, että ryhmissä pyritään erilaisten tavoitteiden yhteensovittamiseen ja konsensukseen, mutta ryhmien arkkitehtuuri ja rakenne sekä käytännön toimintatavat ja asenteet eivät mahdollista ongelmanratkaisua. Haastatteluissa nousi esiin lukuisia kehittämissuhteita, joiden hyödyntäminen parantaisi konfliktien rakentavaa käsittelyä (ks. luku 4).

Ministeriöiden välinen työnjako ja roolitukset eivät ole selviä ja tilannetta on vaikeuttanut entisestään poliittisella tasolla vuonna 2021 kärjistynyt vastakkainasettelu ympäristö- ja maa- ja metsätalousministerien välillä. Kysely- ja haastatteluaineistoissamme ministeriöiden välisen yhteistyön nähtiin heikentyneen viime vuosina. Ministeriöiden yhteistyötä tulisi kehittää.

Parempien prosessien ja yhteensovittamisen kehittämiseen avautuu aineistosta monia hyödyllisiä ja käytännönläheisiä kehittämideoita. Tällaisia ovat mm. työryhmien toiminnan ja tavoitteiden selkeyttäminen, jatkuvuuden parantaminen työryhmien sisällä ja niiden välillä, paikallisten tahojen osallisuuden ja sitoutumisen merkitys, työryhmien roolien selkeys, sekä tietopohjan luotettavuus ja avoimuus.

Yksittäisten kehittämideoiden tarkastelu kokonaisuutena johtaa ajatukseen konsensuksen rakentamiseen ja konfliktinratkaisuun tähtäävien lähestymistapojen suunnitelmallisemmasta hyödyntämisestä norppakiistojen käsittelyssä. Tämä edellyttäisi parempaa ymmärrystä siitä, mitä yhteensovittamisella tarkoitetaan sekä yhteensovittamisen tietoisempaa tavoittelua ryhmien työskentelyssä. Lisäksi tarvittaisiin parempia yhteensovittamisen työkaluja. Tällaisia ovat mm. työryhmäprosessien *mandaatin* selkeyttäminen, *kokoonkutsumisen* kehittäminen, työryhmien toimintatapoihin ja liittyvien *pelisääntöjen* kehittäminen, yhteistoiminnallinen *tiedontuotanto*, prosessin työohjelman jäsennetty suunnittelu (process design), *fasilitoidut* ja monipuoliset vuorovaikutusmenetelmät, *neutraali* prosessin johtaminen sekä toimenpiteiden parempi *yhteinen seuranta*. Tällaiset menetellytavat voivat olla hyödyksi norpan ja muidenkin vastaavien suojele- ja luonnonvarakiistojen käsittelyssä.

Työskentelyä hyödyttäisi myös lausumattomien kysymysten ja oletusten avaaminen. Tähän tarkoitukseen voitaisiin hyödyntää dialogisia menetelmiä. Toisin kuin nykyisissä työryhmissä tapahtuva työskentely, hyvin järjestetty ja fasilitoitu dialoginen prosessi auttaisi avaamaan osapuolten intressejä ja arvolähtökohtia niin, että vastapuolten edustajat pystyisivät kuuntelemaan toistensa lähtökohtia ilman päätöksenteon tai julkisuuden tms. paineita. Tämä dialoginen vaihe auttaisi onnistuessaan purkamaan vuosien ja vuosikymmenten varrella syntyneitä turhautumia ja patoutumia. Dialogimenetelmiin pohjautuvista keskusteluista saatiin hyviä kokemuksia MMM:n saimaannorppa ja kalastus -työryhmän alueellisissa sidosryhmätilaisuuksista kesällä 2020. Myös oikeudellisten lähtökohtien taustalla olevia arvoja olisi hyvä avata osana rakentavaa dialogia (Ratamäki 2022). Uudenlaiselle vuorovaikutukselle olisi hyvä avata tilaa kalastusasetusten viisivuotiskausien aikana, ei ainoastaan ryhmän aktiivisen työskentelyn aikana.

Hankkeen alustavia havaintoja avanneessa työpajassa keskusteltiin norpan suojelelun paradigman muutoksesta. Valtion ja paikallisten toimijoiden väliseen luottamuspuolaan pitäisi kiinnittää huomiota. Paikallisten toimijoiden rooli ja vastuunotto norpan suojelelusta on olennaisen tärkeä, eikä norpan suojelelu onnistu ainoastaan valtionihallinnon voimavaroin. Työseminaarin keskustelun juonetta seuraten suojelelua voitaisiin lähestyä nykyistä selvemmin laajapohjaisena verkostomaisena yhteistyönä, jossa sekä julkisen vallan että kansalaisyhteiskunnan toimijoilla, mukaan lukien kalavesien omistajilla, olisi omat, yhteisesti määritellyt ja mielekkäät roolinsa. Norpan suojelelun keinovalikoimaa tarkasteltaisiin laajana kokonaisuutena ja tästä keinovalikoimasta valittaisiin parhaat toimintatavat.

Tässä lähestymistavassa voitaisiin hyödyntää ns. yhteistoiminnallisen hallinnan lähtökoh-
tia (Kotilainen ym. 2021), joissa valtion johdolla tapahtuvasta sääntelystä näkökulmaa laa-
jennettaisiin verkostoa tietoisesti kansalais- ja yritystoimijoiden suuntaan. Kyse on jatkossa
myös resursseista: valtion toiminta ja resurssit eivät yksin riitä turvaamaan norpan tule-
vaisuutta Saimaalla. Vapaaehtoisuuteen tukeutuvan yhteistoiminnan perusteena on luot-
tamus, joka ruokkii varmuutta eri osapuolten sitoutumisesta norpan suojeluun, jolloin eri
toimijat tuovat myös osaamisensa ja resurssinsa mukanaan norpan suojeluun.

7 Suositukset

Tähän on koottu raportin pohjalta nousevia suosituksia, jotka koskevat ryhmien työskentelyn edellytyksiä ja toimintatapoja. Yhtenä 'punaisena lankana' suosituksissa on neuvottelevien, konsensuksen rakentamiseen tähtäävien menettelytapojen systemaattisempi hyödyntäminen.

1. Yhteensovittamisen edellytykset kuntoon ministeriöissä

- a. **Arvioidaan ministeriöiden yhteistyönä norpan suojelustrategian työryhmien ja kalastusasetustyöryhmän toimivuutta ja uudelleenorganisointumista.** Työryhmien roolien tulee olla selkeä ja päätöksenteossa käytettävän asiantuntijuuden yhteisesti hyväksytty. Ministeriöissä tulisi harkita ryhmien työskentelyn tiivistämistä tai jopa niiden yhdistämistä.
- b. **Erotellaan selkeämmin ministeriöiden harkintavalta ja asiantuntija-työskentely.** Tämä edellyttää roolien selkeyttämistä ryhmien työskentelyssä. Erityisesti ympäristöministeriön ryhmien osalta tuli ilmi tarve, että ministeriö ottaisi selkeämmän vastuun suojelustrategian ratkaisuisista.
- c. **Varmistetaan työryhmille ministeriöiden suunnalta selkeä mandaatti, riittävä tuki ja resursointi.** Tämä sisältää myös työrauhan antamisen ryhmille sekä selkeän mandaatin, joka fokusoi ryhmien työtä ja johon myös päätöksentekijät ovat sitoutuneet.

2. Uusia työkaluja ryhmien toimintaan: konsensuksen rakentamisen välineet yhteensovittamisen tukena

- a. **Hyödynnetään intressipohjaisen neuvottelun elementtejä yhteensovittamisen apuna.** Työryhmissä voitaisiin fasilitoida osapuolten tarpeiden pohjalta rakentuvia neuvotteluja sen sijaan, että ryhmä väittelee ja tinkaa erilaisista vaatimuksista ja ajautuu pattitilanteisiin.
- b. **Toteutetaan ryhmien kokoamisvaiheessa ns. (konflikti)tilanteen kartoitus,** jossa eri osapuolten haastatteluilla kartoitetaan jäsenten ja näiden taustahojen näkemyksiä ja yhteisen työskentelyn lähtökohtia. Menettelytapa tarjoaa osapuolille mahdollisuuden reflektoida omaa työskentelyään ja sen tavoitteita työryhmissä.

- c. **Laaditaan ryhmien työskentelylle toimintaa ohjaavat pelisäännöt.** Pelisäännöissä linjataan ryhmän päätöksentekomenettelyistä, jäsenyyksistä, jäsenten rooleista ja vastuista sekä vuorovaikutuksen, päätöksenteon ja viestinnän käytännöistä ryhmän työskentelyssä. Kaikki ryhmän jäsenet sitoutuisivat näihin pelisääntöihin.

3. Jaettu tietopohja: numeropelistä yhteiseen tiedontuotantoon

- a. **Avataan suojelutavoitteisiin liittyviä odotuksia ja oletuksia sekä niiden taustalla olevaa tutkimustietoa yhdessä toimijoiden kanssa.** Mikäli suojelutavoitteisiin liittyviä odotuksia ei kirkasteta ja tuoda kaikille sidosryhmille selkeiksi, tulevat uusien suojelutavoitteiden ja kalastusrajoitusten asettaminen jumiutumaan työryhmissä yhä voimakkaammin.
- b. **Tarkastellaan avoimesti ja monipuolisesti saimaannorpan suojelun toimenpiteiden erilaisia vaikutuksia** sekä kootaan ja vahvistetaan näihin liittyvää tietopohjaa.
- c. **Hyödynnetään ns. yhteisen tiedontuotannon menetelmiä työryhmien työskentelyssä ja tietopohjan rakentamisessa.** Yhteisen tiedontuotannon prosesseissa tuodaan yhteen eri osapuolia ja tiedon lajeja. Ryhmät hyödyntävät/ kutsuvat kuultavaksi ulkopuolisia asiantuntijoita.

4. Kapasiteetin ja osaamisen kehittäminen

- a. **Laajennetaan osallisuutta eri areenoilla.** Paikalliset ja alueelliset tilaisuudet ovat tärkeä lisä valtakunnallisten ryhmien työskentelyyn. Tasavertaista ja kiihкотonta tiedon- ja ajatustenvaihtoa voitaisiin edistää dialogisin menetelmin paikallisella tasolla esimerkiksi kalastusneuvonnan ja kalavedenomistajien vuoropuhelussa.
- b. **Tuetaan yhteensovittamisen ja konsensuksen rakentamisen menetelmien osaamista ministeriöissä ja työryhmien toiminnassa.** Menetelmiin ja niiden hallintaan liittyvän osaamisen kehittäminen sisällytetään ministeriöiden ja valtionhallinnon koulutustarjontaan.
- c. **Lisätään työryhmien käytäntöihin ja menetelmälliseen kehitykseen liittyvää tutkimusta** erilaisissa luonnonsuojelun ja muiden tavoitteiden yhteensovittamisen kysymyksissä. Kokeiluhankkeita ja niiden opetuksia voidaan hyödyntää toimintatutkimuksen keinoin.
- d. **Toteutetaan työryhmätyöskentelyn pilottikokeilu,** jossa sovelletaan suunnitelmallisesti erilaisia konsensuksen rakentamisen työkaluja intressien yhteensovittamiseen.

LÄHTEET

- Adler, P. (2017). Towards a More Humble Inquiry: The practice of joint fact finding. In M. Matsuura & T. Shenck (Eds.), *Joint Fact Finding in Urban Planning and Environmental Disputes* (pp. 56-72). London: Routledge / Earthscan.
- Adler, P. & Birkhoff, J. E. (2002). Building Trust. When Knowledge From "Here" Meets Knowledge From "Away": The National Policy Consensus Center.
- Becker, P., Helle, E., Hyvärinen, H., Kilkki, V., Kuosmanen, J., Lappalainen, V., Marttinen, K., Sipilä, T., Taskinen, J., Tyni, P. & Veijonen, R. (1984). *Saimaannorppa*. Suomen Luonnonsuojelun Tuki Oy, Helsinki.
- Brandsma, B. (2017). Polarisation. Understanding the dynamics of Us versus Them. *Schoonrewoerd: BB in Media*.
- Daniels, S. E., & Walker, G. B. (2001). *Working Through Environmental Conflict: The Collaborative Learning Approach*. Westport (Connecticut): Praeger.
- Deutsch, M. (1973). *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*. Yale University Press, New Haven.
- Fisher, R., Ury, W. & Patton, B. (2011). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Penguin Publishing Group, New York. 3rd edition.
- Galtung, J. (2009). *Theories of conflict Definitions, Dimensions, Negations, Formations*. Lectures 1958-1973. Transcend Peace University, Oslo.
- Glasl, F. (1982). The Process of Conflict Escalation and Roles of Third Parties. In G. B. J. Bomers & R. B. Peterson (Eds.), *Conflict Management and Industrial Relations* (pp. 119-140). Springer Netherlands, Dordrecht.
- Jaakkola, M., Vuorisalo, T., & Peltonen, L. (2018). *Saimaannorppa ja ihminen – sosiaalisesti kestävä luonnonsuojelun haaste*. Into Kustannus, Helsinki.
- Kotilainen, J. M., Peltonen, L., & Sairinen, R. (2021). Yhteistoiminnallinen ympäristöhallinta erityispiirteinen ja sovelluksineen. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2021 (2021)*, 9-47.
- Madden, F. & B. McQuinn (2014). "Conservation's blind spot: The case for conflict transformation in wildlife conservation." *Biological Conservation* 178: 97-106.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2015). *Saimaannorppa ja kalastus -seurantaryhmän raportti*. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 4:2015. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Peltonen, L., & Kangasoja, J. (2022). *Ympäristösovittelu Teoksessa K. Ervasti & M. Attias (Toim.), Sovittelu ja sen sovellukset* (s. 253-271). Edita, Helsinki.
- Peltonen, L., Verkasalo, A., Mynttinen, E., & Kangasoja, J. (2012). *Sovittelu osana paikallisten ympäristökiistojen hallintaa. Maankäyttö- ja ympäristökiistojen sovittelun kokeiluhankkeen (SOMARI) kokemuksia, tuloksia ja arviointia*. Aalto-yliopisto, Espoo.
- Ratamäki, O. (2022). *Luonnonvaraoikeudelliset konfliktit ja legitimizeetti : koettu, tulkittu ja päätelty hyväksymisenarvoisuus*. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu.
- Ratamäki, O., & Peltola, T. (2020). *Susikannan hoitosuunnitelman päivitysprosessin arviointi*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2020:11. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Redpath, S.M., Young, J., Evely, A., Adams, W.M., Sutherland, W.J., Whitehouse, A., Amar, A., Lambert, R.A., Linnell, J.D.C., Watt, A., & Gutiérrez, R.J. (2013). Understanding and managing conservation conflicts. *Trends in Ecology & Evolution* 28, 100-109. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2012.08.021>
- Redpath, S.M., Gutiérrez, R.J., Wood, K.A., Sidaway, R., & Young, J.C. (2015). An introduction to conservation conflicts. In Redpath, S.M., Gutiérrez, R.J., Wood, K.A., Sidaway, R., & Young, J.C. (Eds). *Conflicts in Conservation: Navigating towards solutions* (pp. 3-15). Cambridge University Press.
- Ruuhijärvi, R. (1984). *Lukijalle*. Teoksessa Becker, P., Helle, E., Hyvärinen, H., Kilkki, V., Kuosmanen, J., Lappalainen, V., Marttinen, K., Sipilä, T., Taskinen, J., Tyni, P. & Veijonen, R. *Saimaannorppa*. Suomen Luonnonsuojelun Tuki Oy, Helsinki.
- Salmi, P., Kolari, I., Auvinen, H., Kunnasranta, M., Eskelinen, P., Mellanoura, J. & Hirvonen, E. (2013). *Kalastus, saimaannorppa ja norppahavainnointi. Riista- ja kalatalous tutkimuksia ja selvityksiä*, 3. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, Helsinki.
- Hyvärinen, E., Juslén, A., Kempainen, E., Uddström, A. & Liukko, U-M. *Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019*. Ympäristöministeriö & Suomen Ympäristökeskus, Helsinki.

- Tonder, M. (2001). Norpan suojelu ja kalastuksen ohjaus Pilhajavedellä. Keskusjohtoista suojelua, paikallisia koalitioita ja tietoristiriitoja. Teoksessa Salmi, P. (toim.) Paikallinen tieto, asiantuntijuus ja vuorovaikutus kalaveien hallinnassa. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, Helsinki.
- Tonder, M. (2005). Anatomy of an environmental conflict : a case study of the conservation of the Saimaa ringed seal. University of Joensuu, Joensuu.
- Ympäristöministeriö (2011). Saimaannorpan suojelun strategia ja toimenpidesuunnitelma. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2012). Ympäristöministeriön kirje 17.2.2012. Dnro YM 011:00/2012.

Liite 1. Tuoreimman kalastusrajoitusasetusluonnoksen lausunnonantajat

Osakaskunnat (74)	Hiisjärven OSK, Vaahersalo eteläinen OSK, Rauvanniemen OSK, Rokansalon OSK, Nousialan OSK, Onkamo-Sintsin OSK, Ahvensalmen OSK, Vaaran OSK, Huhtimaa 3 OSK, Taipalsaaren Pölliälän OSK, Kulennoinen 1-3 OSK, Puulaman kirkonkylän OSK, Niemisen-Venturin OSK, Tutju-Roukalahti OSK, Ikonniemi-Ritosaari OSK, Pohjois-Haukiveden OSK, Hevonlahti 6 OSK, Juvolan OSK, Ollila OSK, Ryhälä OSK, Kiilanmäki OSK, Vuoriniemen OSK, Porkalan OSK, Hasumäen OSK, Ahvion OSK, Hurissalo 1-4 OSK, Kyllölä 1 OSK, Pyyvilän OSK, Enanniemen OSK, Niinimäen OSK, Kommerniemen OSK, Ruokolahti-Susiniemi OSK, Kuiva-Hälvän OSK, Saarelan OSK, Koivukannan OSK, Simpalan OSK, Riuttasen OSK, Utrasniemen OSK, Sippolan OSK, Enoniemen OSK, Enonveden OSK, Mikkolanniemen OSK, Ruottilan-Sairalanmäen OSK, Syväjärven OSK, Savonmäen OSK, Haapaselän OSK, Sysmäjärven OSK, Peltoin OSK, Rääkkylän OSK, Oravisalon OSK, Lahdenkylän OSK, Vekara-Lohilahden OSK, Vaaluvirran 1-4 OSK, Hankasalon OSK, Iitlahden OSK, Laamansaaren OSK, Suurjärven OSK, Heinoniemen OSK, Mämmilän OSK, Tuohi-Liistonsaaren OSK, Pietolansaaren OSK, Tuusjärven OSK, Haukiniemen OSK, Sipilän OSK, Jannilan OSK, Multalan OSK, Haapaniemen OSK, Haukiveden OSK, Kauppilan OSK, Piikkilän OSK, Viljolahti-Rannan OSK, Nahkaniemen OSK, Purujärven OSK, Solkein OSK
Kalatalousalueet (7)	Pihlajaveden KTA, Heinävedenreitit KTA, Puumalan KTA, Puruveden KTA, Haukiveden KTA, Mikkeli-Luonterin KTA, Eteläisen Saimaan KTA,
Luonto- ja ympäristöjärjestöt (9)	SLL Pohjois-Karjala, SLL Keski-Karjala, SLL Suur-Savo, SLL Etelä-Savo, SLL Etelä-Karjala, SLL, SLL Pohjois-Savo, SLL Itä-Savo, WWF
Tutkimuslaitokset ja viranomaiset (7)	LUKE, SYKE, Metsähallitus Luontopalvelut, Metsähallitus Eräpalvelut, Ympäristöministeriö, Itä-Suomen yliopisto, Pohjois-Savon ELY,
Kunnat ja kaupungit (8)	Savonlinnan kaupunki, Enonkosken kunta, Sulkavan kunta, Rantasalmen kunta, Liperin kunta, Lappeenrannan kaupunki, Rääkkylän kunta, Puumalan kunta
Maakuntaliitot (2)	Etelä-Karjalan liitto, Etelä-Savon maakuntaliitto
Elinkeinojärjestöt (9)	Etelä-Savon Kalatalouskeskus Ry, Suomen ammattikalastajaliitto Ry, Suomen sisävesiammattikalastajien liitto, Suomen kalastusopaskilta Ry, Suomen vapaa-ajankalastajien keskusjärjestö Ry, Vesialueomistajain liitto Ry, MTK ry, Kalatalouden keskusliitto Ry, Etelä-Karjalan kalatalouskeskus Ry
Yritykset (3)	Onvisio Consulting, Norppa-Majat, Ravintola Kallioniemi
Yksityishenkilöt (26)	-

Liite 2. Tutkimuksessa haastatellut henkilöt

Haastateltava	Taustaorganisaatio
Eija Kirjavainen	Maa- ja metsätalousministeriö
Esko Hyvärinen	Ympäristöministeriö
Olli Saari	Suomen vapaa-ajankalastajien keskusjärjestö Ry
Markku Turtiainen	Suomen sisävesiammattikalastajat Ry
Petteri Tolvanen	WWF
Tuula Kurikka	Metsähallitus Luontopalvelut
Jouni Koskela	Etelä-Savon ELY-keskus
Pentti Mäkinen	Etelä-Savon maakuntaliitto
Markku Auvinen	Etelä-Savon kalatalouskeskus
Heli Peura	Pohjois-Savon ELY-keskus
Teemu Hentinen	Pohjois-Savon ELY-keskus
Mervi Kunnasranta	Itä-Suomen yliopisto
Jukka Nykänen	Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
Matti Viialainen	Etelä-Karjalan liitto (ent.)
Satu Sikanen	Etelä-Karjalan liitto
Tapio Keskinen	LUKE
Eero Hartikainen	Metsähallitus Eräpalvelut
Harry Härkönen	Saimaannorppa-alueen kalatalousalueet
Kaarina Tiainen	Suomen luonnonsuojeluliitto
Päivi Paavilainen	Saimaan norppaklubi
Arto Ustinov	Etelä-Savon ELY-keskus
Mika Pirinen	Pohjois-Karjalan ELY-keskus
Pekka Häkkinen	Etelä-Savon ELY-keskus (ent.)
Jari Mutanen	Etelä-Savon ELY-keskus

Liite 3. Haastattelurunko

Tutkimusta varten pyrittiin haastattelemaan maa- ja metsätalousministeriön Saimaan-norppa ja kalastus -työryhmän jäsenet. Lisäksi haastatteluihin kutsuttiin Ympäristöministeriön suojelustrategiaryhmien avaininformantit sekä ne henkilöt, jotka kuuluvat kahteen tai useampaan työryhmään.

Haastattelut olivat teemahaastatteluja, joiden avulla haastatteluissa keskityttiin sellaisiin teemoihin, joista haastateltavilla oli omakohtaisia kokemuksia.

Aloituskysymykset

Kuinka olet tullut norppa- ja kalastuskiistojen äärelle?
Miten kuvailisit norppa- ja kalastuskiistojen nykytilaa?

Prosessi

Miten kuvailisit viimeisintä asetuskierrosta omin sanoin? (MMM:n ryhmäläisille)
Mitä hyvää, mitä huonoa? Erosiko aiempiin kierroksiin verrattuna?
Miten kuvailisit viimeisimmät suojelustrategian kehitystyötä omin sanoin)
(YM:n ryhmäläisille) Mitä hyvää, mitä huonoa? Erosiko aiempiin kierroksiin verrattuna?

Heinäkuun verkkokalastuskielto

Miten kuvailisit kiista heinäkuun verkkokalastuskiellosta?
Miten kuvailisit vaikutusarvion kehittämisen prosessia asetusryhmässä?
Erosiko rajoitusaikakeskustelu verrattuna aiempiin kierroksiin? Miten?
Mitä muita kiistakysymyksiä asetusryhmässä tuli esille?

Norppakannan kasvutavoitteen määrittäminen

Miten kuvailisit kiistaa norppakannan kasvutavoitteesta?
Eroaako kiista norppakannan kasvutavoitteesta aiempiin prosesseihin verrattuna?
Mitä muita kiistakysymyksiä suojelustrategiaryhmässä on tullut esille?

Puheenjohtajan toiminta

Miten näet puheenjohtajan roolin työryhmässä?
Esiintyykö työryhmän johtajuudessa joitakin haasteita?

Tieto

Miten kuvailisit tiedon käyttöä työryhmässä?
Millaisia vahvuuksia ja heikkouksia tietopohjalla on työryhmässä?
Miten tietopohjaa voitaisiin kehittää?

Suhteet

Miten kuvailisit työryhmän jäsenten välisiä suhteita?
Miten kuvailisit työryhmien välisiä suhteita?
Miten työryhmien ja työryhmien jäsenten suhteita voitaisiin kehittää?
Miten kuvailisit ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön suhdetta kalastus- ja norppakysymyksessä?

Kapasiteetti

Millaisia ominaisuuksia työryhmien jäsenellä tulisi olla?
Kuinka kuvailisit omaa toimintaasi työryhmässä?
Miten näet omat vaikutusmahdollisuutesi työryhmässä?
Miten näet työryhmän vaikutusmahdollisuudet?

Kehitysideat

Millaisena näet YM:n ja MMM:n työryhmien roolit konfliktinratkaisun areenoina?
Millaisia muita konfliktinratkaisun areenoita on tai tulisi olla? Miten niitä voitaisiin kehittää?
Miten kehittäisit norppa- ja kalastuskiistojen käsittelyä?
Miten kehittäisit ministeriöiden välistä yhteistyötä?

Lopuksi

Mitä muuta haluaisit tuoda esille?
Jäikö haastattelussa käsittelemättä jokin teema, jota olisi pitänyt käsitellä?

Liite 4. Työseminaarin havainnot

Työseminaarissa käytiin läpi KASSY-hankkeen kulkua sekä sen alustavia tuloksia ja havainnot. Tulosten keskiössä oli erityisesti Webropol-kysely. Hankkeen esittelyn ja alustavien tulosten jälkeen osallistujat saivat esittää kommentteja. Työseminaarin puheenjohtajana toimi hankkeen vastuullinen johtaja professori Lasse Peltonen.

Tämän jälkeen siirryttiin pienryhmäkeskusteluihin. Osallistujat jaettiin kolmeen ryhmään (*Zoom Breakout Rooms*), jotka koostuivat noin 4–7 henkilöstä. Ryhmien tehtävänantona oli keskustella yhdestä omasta teemasta ja yhdestä kaikille yhteisestä teemasta. Pienryhmäkeskusteluihin oli varattu aikaa 40 minuuttia. Pienryhmien fasilitoijina toimivat projektitutkija Matias Sivonen (UEF), apulaisprofessori Taru Peltola (UEF) ja opiskelija Sara Muhonen (UEF). Fasilitoijat jakoivat puheenvuoroja ja kirjasivat pienryhmien keskeiset sisällöt muistiin.

Pienryhmäkeskustelun ja tauon jälkeen fasilitoijat esittelivät pienryhmien havaintoja yhteisesti ja niistä käytiin keskustelua. Työseminaarin lopuksi esiteltiin KASSY-hankkeen jatkoa ja osallistujat saivat esittää kommentteja. Pienryhmien havaintoja on esitetty alla.

Ryhmä 1. Kuinka paras mahdollinen tietopohja turvataan työryhmissä?

- Tietopohja on kehittämiskohde
- YM:n asiantuntijaryhmässä ei käydä vääntöjä
- Asetusryhmän tietopohja on järjestetty hyvin ja asiantuntijoiden esitykset tulevat työn pohjaksi
- Asetusryhmän neuvotteluissa palataan vääntämään tietopohjasta, mikä on turhauttavaa
- Työryhmien alussa tulisi käydä faktat läpi ja oman alan paras asiantuntija tuo tiedon esille
- Ensin faktat sitten keskustelu
- Tietoa on paljon, mutta siitä kiistellään
- Epävarmuus kasvaa (esim. pienpetojen vaikutus ja ilmastonmuutos), joten kaikkea tietoa ei voida tuoda esille
- Viestintää tulee kehittää
- Suojelustrategiaryhmissä on hyvä tietopohja

- Suojelustrategianasiantuntijaryhmässä joskus tutkimustulokset saadaan näyttämään tarkoitushakuiselta. Esimerkiksi ranta-asumisen vaikutuksista ei ole kunnan tuloksia, mikä vaikuttaa rantojen suojeluun ja kaavoitukseen
- Tutkimustiedon ja käytännön havainnot eivät ole yhteismitallisia, vaan ne siirretään sivuun
- Käytännön havaintoja tulisi arvostaa paremmin ja ottaa huomioon. Miten?
- Paikallisen tiedon merkitykseen ei ole valmista vastausta
- Tiedon luotettavuus on tärkeää ja kansalaishavainnointia tulee kehittää
- Paikalliset havainnot ja paikallisten sitouttaminen on tapa lisätä luottamusta
- Kansalaiset havainnoivat jo kuolleena löytyneet norpat
- Tutkimuksissa on heikko näyttö joissakin kysymyksissä; esimerkiksi genetiikka ja geneettisen pohjan kapeus vaatii lisäselvitystä
- Ihmislähtöistä häiriötä ja mökkikäyttäytymistä tulisi selvittää

Ryhmä 2. Kuinka työryhmien välistä yhteistyötä voitaisiin kehittää?

- Selkeämmät aikataulut. Viiden vuoden sykli aiheuttaa haasteita
- Ympäristöministeriön ryhmät puuttuvat liiaksi kalastusasioihin. Kalastusasiat ovat nousseet kokoaan merkittävämmäksi asiaksi.
- Mandaateissa tulee palata alkuperäisiin asemiin, jossa kalastusryhmä ja yleistyöryhmä on erikseen
- Ministeriöiden työryhmien roolitus tulee selkeyttää
- Poliittista ohjausta tulee karsia. Nyt ohjausta tulee työryhmiin.
- Valtioneuvoston tason poliittiset agendat ovat haaste, joita virkamiesten on vaikea kääntää eri asemaan
- Ministerit tulee saada aikaisemmassa vaiheessa yhteisen pöydän ääreen
- Norppa on poliittinen pelinappula. Poliittista peliä tulisi vähentää
- Työryhmissä syyttelyä, joten ei uskalleta sanoa
- Ympäristöministeriön ryhmät tuottavat kalastukseen liittyviä toimenpiteitä, vaikka ne on jo tuotettu maa- ja metsätalousministeriön ryhmässä. Tämä ei lisää luottamusta
- Tehtyjä päätöksiä ei tule sorkkia
- Työryhmien välistä kunnioitusta tulee kasvattaa. Luotetaan toisen asiantuntemukseen
- Tutkimus- ja paikallistieto: kuinka validiutta voitaisiin kasvattaa. Laajempi osallistuminen?
- Ihmisten välinen yhteistyö sujuu, mutta edustaminen tuo vastakkainasettelua
- Keskusteluun osallistujille tulee saada tarvittavat tiedot
- Jos joku muuttuu yhteensovittelevaksi, hänet vaihdetaan johonkin toiseen
- Kompromisseja ja vastaan tulemistä vaaditaan kaikilta. Osa kokee, että jotkut eivät ole valmiita näihin.

- Onnistumisista tulisi pystyä ketomaan yhdessä
- Ympäristöministeriön ryhmässä paljon kalastusihmisiä, mikä paisuttaa kalastuksen merkitystä, jolloin keskustelu menee liikaa kalastusasioihin
- Kalastuspuolella on tärkeää olla vahva edustus

Ryhmä 3. Kuinka työryhmien sisäistä vuorovaikutusta voitaisiin kehittää?

- Työryhmien edunvalvontanäkökulmasta tulisi päästä irti
- Tutkimustieto ja sen hyväksyntä on kehittynyt
- Työryhmissä luottamuksen puutetta. Henkilökohtainen tunteminen ja "aito kuuleminen" parantaisi luottamusta
- Eteenpäin on menty valtavasti
- Kalastajien asenne suojelun jatkuvaan kiristykseen on ymmärrettävää
- Kaikki eivät ole yhteydessä, vaan kuilua tekee mm. luottamuksen puute ja taloudelliset intressit
- Työryhmät ovat oppimisprosesseja
- 10 vuodessa on opittu paljon, mutta nyt täytyy miettiä mitä uutta työryhmissä tarvitaan
- Työryhmät ovat myös varoventtiilejä eikä ristiriitoja tule vältellä
- YM:n ja MMM:n ryhmiä ei tule päästää hajaantumaan, joka voi johtaa epäluottamukseen ja tietopohjan laadun heikkenemiseen
- Ministeriön tulee yhteensovittaa intressien ohella työryhmiä
- Kalastus on suuri syntipukki
- Kerran vuoteen tarvittaisiin asetusryhmän tapaaminen, jossa kuullaan missä mennään, ollaan muiden kanssa ja oikaistaan huhupuheita
- Tiedotus on haaste, johon tarvitaan yhtenäisyyttä
- Työryhmissä tarvitaan yhtenäinen tapa viestiä rakentavaa sisältöä
- On täysin keinotekoisia, että on kaksi ryhmää norppa-asioille
- Toisiksi edellinen oli helppo asetuskierron
- Ministeriöiden yhteistyötä tarvitaan lisää
- Ryhmät muotoutuvat puheenjohtajan mukaan

Kaikki ryhmät. Kuinka kalastuksen ja norpan suojelun tulevaisuus tulee muuttumaan? Onko odotetavissa haasteita, joihin ei olla vielä varauduttu?

- Uutta tietoa tulee
- Ilmastonmuutos ei ole uusi asia
- Pitopohjaan kulminoituu moni keskustelu, kuten esim. kannan kasvuprosenttitavoite
- Tiedotuksessa menty kalastuskärjellä. Myös muista uhista tulisi viestiä
- Verkkokalastus vähenee ja norppaturvalliset pyydykset lisääntyvät; voi tuoda rauhan tälle sektorille

- Tieto on lisääntynyt geneettisellä puolella
- Miten ihmisten käyttäytyminen, kuten rantarakentaminen ja virkistyskäyttö, muuttuu. Koronan vaikutukset
- Ilmastonmuutokset huonoimmat skenaariot vaikuttavat todella huonoilta
- Maaseudun autioituminen
- Pienpetovaikutukset edellyttävät talvipyyntiä, mikä ei ole mökkiläisten hommaa
- Kanta tulee leviämään, mikä ylläpitää muutosta ja luo paikallisia kipupisteitä
- Kun norppakanta kasvaa, niin konflikti kasvaa
- Kannan kasvu vaikuttaa myös päätöksentekokulttuuriin: mitä isompi kanta, sen helpompaa yhteensovittaminen on
- Kalastuskonflikti vähenee, kun verkkokalastus vähenee
- Kaupallisen kalastuksen konflikti säilyy, jonka takia pyyntimenetelmiä tulee kehittää
- Ääripää tulee säilymään
- Maailmantilanne tuo kalastuksen ja elintarvikkeiden arvoa esille
- Somella ja julkisuudella on iso merkitys. Kaksi eri todellisuutta eikä tietoa miten tulee muuttamaan
- Uskoa positiiviseen muutokseen
- Faktojen rooli ei näy politiikassa, vaan ajetaan omaa agenda, mikä sisältää poliittisia riskejä
- Petovaikutukset eivät näy suunnitelmissa, vaan ne on painettuvillaisella
- YM:ssä on pohdittu kaikki riskit
- Norppien vaikutus lohikantaan
- Ylhäältä alaspäin annetut käskyt tappavat alatasen yhteistyön
- Hallitusohjelmien mahtikäskyt voi hävittää yhteen hiileen puhaltamisen
- Ilmastonmuutos tuo ison trendin
- Norppa suojellaan maaliskuussa eikä heinäkuussa
- Keinopesät täytyy saada paikoilleen ja huollettua. Tämä ei onnistu viranomaistyönä. Tarvitaan maanomistajien suostumus
- Yhteinen keskustelu tulee johtamaan yhteiseen toimeenpanoon. Edessä yhteinen tulevaisuus
- Verkkokuolemien pieni osuus tulee tuoda esille
- Verkkokuolemien vähäisyys ja määrän pieneneminen tulee muuttamaan suojelun painopistettä
- Tarvitaan keskustelua ilman tunteenpaloa
- Norppakanta liikkuu pohjoisemmaksi parempien pesimäolosuhteiden perässä
- Norppien pesän tulee esille vääjäämättä, joten mökkiläisille ja ranta-asukkaille tulee suurempi vastuu norpan suojelusta ja pesinnän onnistumisesta
- Työryhmien pitäisi jalkautua; kierros Saimaalla parantaisi luottamusta
- Saataisiinko työryhmiin tavallisia ihmisiä edunvalvonnan sijaan
- Vapaaehtoistyön merkitys ja potentiaali on suuri

Liite 5. Saimaannorpan suojelun ja kalastuksen yhteensovittaminen – kohti uudenlaisia työtapoja

Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen (KASSY)-hankkeen policy brief, joulukuu 2022

Lasse Peltonen & Matias Sivonen, Itä-Suomen yliopisto

Norpan suojeluun ja kalastusasetuksiin liittyvät yhteistyön areenat eivät toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Ministeriöiden työryhmissä pyritään sovittamaan yhteen erilaisia tavoitteita. Niiden kokonaisarkkitehtuuri ja rakenne sekä toimintatavat eivät kuitenkaan tue yhteistä ongelmanratkaisua. Yhteensovittaminen kompastuu luottamuspulaan, jota ryhmien työskentely ei onnistu paikkaamaan.

Ryhmien roolien selkiyttäminen, pelisäännöt ja synkronisointi palvelisivat paremmin päätöksentekoa ja parantaisivat yhteistyösuhteita. Konsensuksen rakentamisen ja konfliktinratkaisun työkalujen hyödyntäminen parantaisi vuorovaikutuksen laatua ja mahdollisuuksia rakentaviin neuvotteluihin.

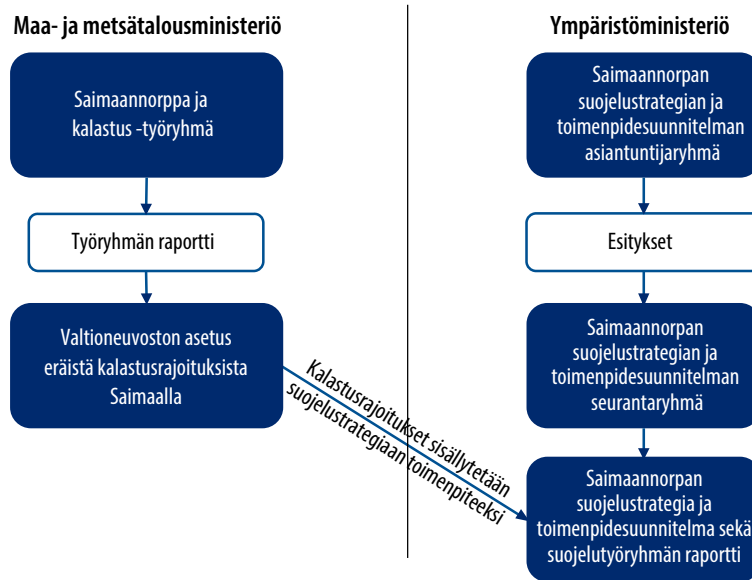
Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen (KASSY) -hanke tutki yhteensovittamisen haasteita ja tuotti kehittämissuhteita, jotka parantaisivat konfliktien rakentavaa käsittelyä. Tämä Policy Brief -tiivistelmä kokoaa hankkeen tulokset ja suositukset suojelun ja muiden intressien yhteensovittamisesta monenvälisissä työryhmissä.

Tausta: saimaannorpan suojelun toistuvat vastakkainasettelut

Saimaannorppa on ollut 1970-luvulta alkaen suomalaisen luonnonsuojelun symboli. Sen kanta kutistui kuitenkin vielä 1980-luvulla – alimmillaan alle 150 yksilöön. Vuosituhannen vaihteeseen tullessa ja sen jälkeen suojelutoimet alkoivat kuitenkin vaikuttaa ja vuonna 2019 saavutettiin 400 norpan välitavoite viisi vuotta etuajassa. Suojelun tehostaminen on edellyttänyt kalastuksen sääntelyä ja rajoittamista, mikä on synnyttänyt jännitteitä tiukemman ja lievemman suojelun kannattajien välille. Kiistat norpan suojelusta ovat välillä kärjistyneet vastakkainasetteluiksi, jotka ovat kestäneet jo pitkään.

Norpan suojeluun liittyvissä työryhmissä samat vastakkainasettelut ja ongelmat esiintyvät toistuvasti. Ministeriöiden välisessä työnjaossa maa- ja metsätalousministeriö vastaa Saimaan kalastusasetuksesta ja ympäristöministeriö norpan suojelustrategiasta (ks. kuvio).

Kuvio 1. Norpan suojeluun liittyvien MMM:n ja YM:n työryhmien toimintaperiaate.



Molempien ministeriöiden työryhmissä esiintyy haastavia kiistakysymyksiä, jotka ovat jarruttaneet niiden toimintaa. Maa- ja metsätalousministeriön asetusryhmässä kiistakysymyksenä on ollut verkkokalastuskiellon pituus erityisesti heinäkuun osalta, ja ympäristöministeriön ryhmässä kiistan kohteena on ollut saimaannorppakannan tavoiteltu kasvuprosentti.

KASSY-hanke tunnisti yhteensovittamisen ongelmakohtia

Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen (KASSY) -tutkimushankkeessa arvioitiin yhteensovittamisen haasteita ministeriöiden hallinnoimissa monenvälisissä työryhmissä. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää:

1. Millaisia haasteita kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen kohtaa?
2. Kuinka työryhmät toimivat yhteensovittamisen areenoina?
3. Kuinka nykyistä kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamista voitaisiin kehittää?

Tutkimuksen taustaksi analysoitiin Saimaan kalastusrajoitusasetuksen luonnokseen helmikuussa 2021 jätetyt lausunnot. Tämän jälkeen lähetettiin Webropol-pohjainen kysely saimaannorpan suojelua käsittelevien työryhmien jäsenille. Kyselyn jälkeen haastateltiin 24

työryhmien jäsentä. Maaliskuussa 2022 järjestettiin lisäksi työseminaari, johon kutsuttiin haastatteluihin osallistuneet henkilöt. Työseminaarissa keskityttiin erityisesti kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisen kehitystarpeisiin ja tulevaisuuteen.

HANKKEEN KESKEISET TULOKSET: Yhteensovittaminen kompastuu luottamuspulaan, jota työryhmien toiminta ei onnistu paikkaamaan

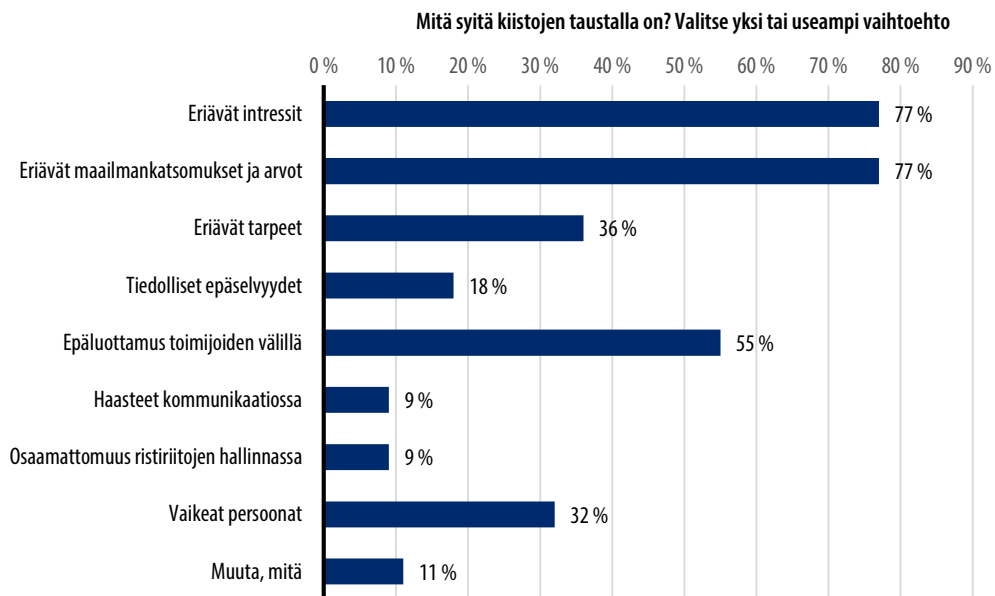
400 saimaannorppaa – kasvaako kanta tarpeeksi vai liian vähän?

Suojelun välitavoitteen – norppakannan kasvun yli 400 yksilön – saavuttaminen näyttää nousevan kiistan uudeksi vedenjakajaksi, koska eri sidosryhmillä on voimakkaasti eriäviä odotuksia suojelutavoitteista. Osa näkee tavoitteen saavuttamisen merkitsevän, ettei rajoituksia enää tarvitse kiristää – osan mielestä niitä voisi jopa lieventää tai purkaa. Joillakin sidosryhmillä on vastakkaiset odotukset: norppien kuolemia pyydyksiin tulee edelleen vähentää. Lisäksi muut uhkatekijät kuten ilmastonmuutos nähdään perusteena sille, että suotuisa suojelutaso tulisi saavuttaa mahdollisimman nopeasti.

Toimijoiden välinen luottamuspula ruokkii kiistoja

Keskeinen haaste kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisessa on **sidosryhmien välinen luottamuspula**. Etenkin kalastusorganisaatioiden epäluottamus juontaa juurensa 2010-luvun kiistoihin kalastusrajoituksista sekä aiempiin konflikteihin keskusjohdosta suojelupolitiikasta. Myöskään viimeisimmän asetusryhmän toimikauden aikana luottamuksen ei nähty juurikaan parantuneen, vaan pikemminkin jopa heikentyneen. Työryhmissä jätetyt eriävät mielipiteet – mukaan lukien se, että niiden jättämiseen saatetaan varautua vielä työskentelyn ollessa kesken – kertovat luottamuspulasta ja toimimattomista yhteensovittamisen menettelyistä.

Kuvio 2. Kyselyn vastausten mukaan toimijoiden välinen epäluottamus koetaan merkittäväksi syyksi kiistojen taustalla.



Norpan suojelun ja kalastuksen yhteensovittamista ja toimijoiden välisen luottamuspuolan paikkaamista edesauttaisi vuosien varrella kertyneiden lausumattomien kysymysten ja oletusten avaaminen. Tähän tarkoitukseen voitaisiin hyödyntää dialogisia menetelmiä. Hyvin järjestetty ja fasilitoitu dialoginen työskentely auttaisi onnistuessaan purkamaan vuosien ja vuosikymmenten varrella syntyneitä turhauksia ja patouksia nykyistä työryhmätyöskentelyä paremmin.

Tietopohja ja vaikutusten arviointi kiistelyn kohteena

Tiedolliset kiistat muuttuvat kiistoiksi tiedon pohjalta tehtävistä johtopäätöksistä. Nykyään biologinen tieto norpasta on yhä hyväksytympää ja vanhoista kiistoista esimerkiksi norppakannan koosta, on pääosin päästy eteenpäin. Kiistat tiedon sisällöstä näyttävät kuitenkin muuttuvan kiistoiksi tiedon pohjalta tehtävistä johtopäätöksistä. Monien vaikutusten todentaminen vaatii asiantuntija-arvioon perustuvia selvityksiä, jolloin kysymys legitiimistä asiantuntijuudesta on yhä tärkeämpi. Tietopohjaan kohdistuu nykyisellään kiistelyä, jossa toimijat kyseenalaistavat 'vastapuolen' esittämiä arvioita niin ympäristöön kohdistuvista kuin sosiaalisista ja taloudellisistakin vaikutuksista.

Esimerkiksi suojelustrategiaan sisältyvästä norppakannan tavoitellusta kasvuprosentista on kiistelty pitkään. Tieteellinen arvio saimaannorpan suotuisasta suojelutasosta

kiteytetään kasvuprosentin muotoon, jotta suojelulla olisi määrällisesti seurattava mittari. Osa toimijoista ei kuitenkaan halua hyväksyä liian suurta kannan kasvuprosenttia, koska tavoitteen pelätään johtavan laajeneviin kalastusrajoituksiin. Samalla he näkevät tietopohjan vinoutuneen niin, että suojelubiologinen tutkimustieto korostuu muun tiedon kustannuksella. Kritiikkiä herättää esimerkiksi se, että muihin kuin suojelubiologiaan liittyvien vaikutusten arviointia pidetään puutteellisena.

Mustavalkoiset joko-tai-asetelmat vaikeuttavat yhteensovittamista

Hankkeessa toteutetussa kyselyssä nousi havainto siitä, että vastaajat pitävät omaa toimintaansa rakentavana, mutta arvioivat muut toimijat selvästi jyrkemmiksi kannoissaan. Tämä voi selittyä sillä, että monilla ryhmien jäsenillä ei ole vahvoja kantoja kiistanalaisiin kysymyksiin, jotka kuitenkin näkyvät ryhmän keskustelussa ja dominoivat myös mielikuvia jakolinjoista toimijoiden välillä. **Monet toimijat pitävätkin työryhmissä ja julkisuudessa näkyvää äärevöitymistä vieraannuttavana.** Haastatteluissa tuli ilmi, että äärevöityminen ja puolesta-vastaan asetelmat jakavat myös mukana olevia organisaatioita sisäisesti. Esimerkiksi järjestötoimijat, jotka pyrkivät kohentamaan norpan ympärillä käytävää keskustelua lamaantuvat ja ajautuvat sisäisiin jännitteisiin, jos ja kun ne joutuvat ottamaan kantaa joko-tai-tyyppisiin kysymyksiin – kuten heinäkuun kalastuskieltoon.

Yhteensovittaminen ei onnistu sattumalta – siihen tarvitaan parempia välineitä

Hankkeessa tehdyissä haastatteluissa esiintyi ryhmien työskentelyn kannalta olennaisia, julkilausumattomia oletuksia. Näitä olivat muun muassa se, että yhteisymmärryksen saavuttaminen on niin vaikeaa, ettei sitä kannata edes yrittää – konsensus löytyy, jos on löytyäkseen ja pelisääntöjä tarvitaan vasta, jos yhteisymmärrystä ei synny. Havainnot kertovat siitä, että **ryhmien työskentelyssä tarvittaisiin avointa keskustelua ja yhteisiä sitoumuksia menettelytavoista.** Nykyiseen verrattuna erilainen lähestymistapa olisi tavoitella tietoisesti mahdollisimman laajaa yhteisymmärrystä ja laatia työskentelylle, pelisäännöt, joiden tavoitteena on tukea konsensuksen syntymistä.

Työryhmien nykyisiä toimintakäytäntöjä verrattiin ympäristösovittelussa hyödynnettyihin konsensushakuisiin menettelytapoihin. Tällaisilla menettelyillä – kuten lähtötilanteen kartoituksella, ongelman yhteisellä kehystämällä, työryhmien yhteisen tavoitteen kiristämällä, yhteistyöryhmien pelisäännöillä, konsensuspäättöksenteon käytännöillä ja yhteisellä tiedontuotannolla – voisi olla luontevia sovelluskohteita norpan suojeluun liittyvien kiistojen käsittelyssä. (ks. taulukko) Menetelmien hyödyntäminen esimerkiksi norpan suojelustrategian rakentamisessa **edellyttäisi perusteellisempaa prosessien suunnittelua.** Kehikkoon voitaisiin samalla soveltaa erilaisia elementtejä kuten tietopohjan rakentamisen, ratkaisuvaihtoehtojen systemaattisen arvioinnin, yhteistoiminnallisen seurannan ja ns. sopeutuvan hallinnan (adaptive management) logiikkaa.

Taulukko 1. Norppatyöryhmien käytäntöjä verrattuna konsensushakuisten ympäristösovitteluprosessien käytäntöihin.

Menettely norppatyöryhmissä	Ympäristösovittelun työvälineitä ja -vaiheita
Kokoonkutsuminen – jäsenten tunnistaminen ja nimeäminen	Aloitusta edeltävän tilanteen kartoitus, nk. konfliktikartoitus
Ryhmän työohjelma ja aikataulu.	Vaiheistetun prosessin / intervention suunnittelu (<i>process design</i>).
Puheenjohtaja	Kokoonkutsuja ja fasilitaattori
Asettamis päätös	Työryhmän mandaatti, ongelman yhteinen kehystäminen ja tavoitteen selkeyttäminen, pelisäännöt työskentelylle.
Tietopohjan sirpaleinen käsittely, kiistat tietopohjasta ja johtopäätöksistä.	Yhteinen tiedontuotanto (<i>joint fact finding</i>), Faktojen ja ratkaistavien asioiden selventäminen.
Puheenjohtajan vetämä keskustelu, jonka toivotaan rakentavan konsensusta.	Osapuolten tarpeiden ja tavoitteiden avaamiseen pohjautuva konsensushakuinen neuvottelu.
Vaikutusten arviointi	Ratkaisuvaihtoehtojen arviointi ja seurannasta sopiminen.
Alueelliset tilaisuudet, lausuntomenettelyt, kyselyt.	Osallistumisen laajentaminen ja menettelyn yhteinen suunniteltu osana prosessia.
Loppuraportin kirjoittaminen kamppailun areenana.	Yhteisen tekstin tuottaminen (<i>single-text procedure</i>).
Eriävät mielipiteet.	Ulkopuolelle jättyvien huolenaiheisiin vastaaminen, mahdollinen riidanratkaisu.

Hankkeen suositukset

1. Yhteensovittamisen edellytykset kuntoon ministeriöissä

1.1 Arvioidaan ministeriöiden yhteistyönä norpan suojelestrategian työryhmien ja kalastusasetustyöryhmän toimivuutta ja uudelleenorganisointumista. Työryhmien roolien tulee olla selkeä ja päätöksenteossa käytettävän asiantuntijuuden yhteisesti hyväksytty. Ministeriöissä tulisi harkita ryhmien työskentelyn tiivistämistä tai jopa niiden yhdistämistä.

1.2 Erotellaan selkeämmin ministeriöiden harkintavalta ja asiantuntijatyöskentely. Tämä edellyttää roolien selkeyttämistä ryhmien työskentelyssä. Erityisesti ympäristöministeriön ryhmien osalta tuli ilmi tarve, että ministeriö ottaisi selemmän vastuun suojelestrategian ratkaisuisista.

1.3 Varmistetaan työryhmille ministeriöiden suunnalta selkeä mandaatti, riittävä tuki ja resursointi. Tämä sisältää myös työrauhan antamisen ryhmille sekä selkeän mandaatin, joka fokusoi ryhmien työtä ja johon myös päätöksentekijät ovat sitoutuneet.

2. Uusia työkaluja ryhmien toimintaan: konsensuksen rakentamisen välineet yhteensovittamisen tukena

2.1 Hyödynnetään intressipohjaisen neuvottelun elementtejä yhteensovittamisen apuna. Työryhmissä voitaisiin fasilitoida osapuolten tarpeiden pohjalta rakentuvia neuvotteluja sen sijaan, että ryhmä väittelee ja tinkaa erilaisista vaatimuksista ja ajautuu pattitilanteisiin.

2.2 Toteutetaan ryhmien kokoamisvaiheessa ns. (konflikkti)tilanteen kartoitus, jossa eri osapuolten haastatteluilla kartoitetaan jäsenten ja näiden taustatahojen näkemyksiä ja yhteisen työskentelyn lähtökohtia. Menettelytapa tarjoaa osapuolille mahdollisuuden reflektoida omaa työskentelyään ja sen tavoitteita työryhmissä.

2.3 Laaditaan ryhmien työskentelylle toimintaa ohjaavat pelisäännöt. Pelisäännöissä linjataan ryhmän päätöksentekomenettelyistä, jäsenyyksistä, jäsenten rooleista ja vastuista sekä vuorovaikutuksen, päätöksenteon ja viestinnän käytännöistä ryhmän työskentelyssä. Kaikki ryhmän jäsenet sitoutuisivat näihin pelisääntöihin.

3. Jaettu tietopohja: numeropelistä yhteiseen tiedontuotantoon

3.1 Avataan suojelutavoitteisiin liittyviä odotuksia ja oletuksia sekä niiden taustalla olevaa tutkimustietoa yhdessä toimijoiden kanssa. Mikäli suojelutavoitteisiin liittyviä odotuksia ei kirkasteta ja tuoda kaikille sidosryhmille selkeiksi, tulevat uusien suojelutavoitteiden ja kalastusrajoitusten asettaminen jumiutumaan työryhmissä yhä voimakkaammin.

3.2 Tarkastellaan avoimesti ja monipuolisesti saimaannorpan suojelun toimenpiteiden erilaisia vaikutuksia sekä kootaan ja vahvistetaan näihin liittyvää tietopohjaa.

3.3 Hyödynnetään ns. yhteisen tiedontuotannon menetelmiä työryhmien työskentelyssä ja tietopohjan rakentamisessa. Yhteisen tiedontuotannon (ns. joint fact finding) prosesseissa tuodaan yhteen eri osapuolia ja tiedon lajeja. Ryhmät hyödyntävät/kutsuvat kuultavaksi ulkopuolisia asiantuntijoita.

4. Kapasiteetin ja osaamisen kehittäminen

4.1 Laajennetaan osallisuutta eri areenoilla. Paikalliset ja alueelliset tilaisuudet ovat tärkeä lisä valtakunnallisten ryhmien työskentelyyn. Tasavertaista ja kiihкотonta tiedon- ja ajatustenvaihtoa voitaisiin edistää dialogisin menetelmin paikallisella tasolla esimerkiksi kalastusneuvonnan ja kalavedenomistajien vuoropuhelussa.

4.2 Tuetaan yhteensovittamisen ja konsensuksen rakentamisen menetelmien osaamista ministeriöissä ja työryhmien toiminnassa. Menetelmiin ja niiden hallintaan liittyvän osaamisen kehittäminen sisällytetään ministeriöiden ja valtionhallinnon koulutustarjontaan.

4.3 Lisätään työryhmien käytäntöihin ja menetelmälliseen kehitykseen liittyvää tutkimusta erilaisissa luonnonsuojelun ja muiden tavoitteiden yhteensovittamisen kysymyksissä. Kokeiluhankkeita ja niiden opetuksia voidaan hyödyntää toimintatutkimuksen keinoin.

4.4 Toteutetaan työryhmätyöskentelyn pilottikokeilu, jossa sovelletaan suunnitelmallisesti erilaisia konsensuksen rakentamisen työkaluja intressien yhteensovittamiseen.

Lisälukemista:

Peltonen, Lasse & Sivonen Matias (2022) Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen – haasteet ja kehittämistarpeet. KASSY-hankkeen loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 2022:XX, Maa- ja metsätalousministeriö 2022.

Peltonen, Lasse & Kangasoja, Jonna (2022) Ympäristösovittelu. Teoksessa Ervasti, Kaijus & Attias, Miriam (Toim.) Sovittelu ja sen sovellukset. Edita.

Lisätietoja:

Professori **Lasse Peltonen**

Itä-Suomen yliopisto

lasse.peltonen@uef.fi

050-466 7204

Maa- ja metsätalousministeriö

Hallituskatu 3 A, Helsinki
PL 30, 00023 Valtioneuvosto
mmm.fi

ISBN: 978-952-366-743-3 PDF

ISSN: 1797-397X PDF