

<https://helda.helsinki.fi>

Osallistumisähkystä tekemisen demokratiaan aktiivinen ympäristökansalaisuus

Eranti, Veikko

Gaudeamus

2022

Eranti, V & Faehnle, M 2022, Osallistumisähkystä tekemisen demokratiaan
aktiivinen ympäristökansalaisuus . julkaisussa S Laakso & R Aro (toim) , Planeetan kokoinen
pöytäkirja : Askelia kestävämpään politiikkaan . Gaudeamus , Sivut 175-194

<http://hdl.handle.net/10138/355941>

unspecified

publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

9

Osallistumisähkystä tekemisen demokratiaan – kaupungit ja aktiivinen ympäristökansalaisuus

VEIKKO ERANTI & MAIJA FAEHNLE



Kaupungit ja kunnat¹ ovat ympäristöpolitiikan käytännön näyttämö. Niissä rakennetaan taloja ja kaupunginosia, kaadetaan puita, tuotetaan tietoa ja sovelletaan kansallisia ja kansainvälisiä päätöksiä. Kaupungeissa ja kunnissa kaukolämpö ohjataan koteihin, ihmiset liikkuvat kotien, työpaikkojen ja päiväkotien välillä, rakennetaan pyöräteitä ja leikkipuistoja ja ruokitaan koululaisia. Kaupunkien ja kuntien hallinto ja poliittiset päättäjät vastaavat myös isosta osasta ympäristön käyttöä määrittäviä päätöksiä. Kunnissa ja kaupungeissa kansalaiset käyttävät oikeuksiaan, keskustelevat kehityksestä ja kerääntyvät vaikuttamaan heitä koskeviin asioihin.

Valtaosa maailman ihmisistä asuu kaupungeissa. Kun he osallistuvat poliittisesti ja tekevät arkisia valintojaan, kaupungit muuttuvat: suuri osa niin kulutuksesta kuin yhteisten päämäärien asettamisesta ja tulevan kehityksen suunnittelusta tapahtuu kaupungeissa. Kaupunkilaisten päätöksillä ja elämänvalinnoilla on siis yhteensä valtava vaikutus myös maailmanlaajuisesti.

Tässä luvussa tarkastelemme kaupungeja ja kuntia aktiivisen ympäristökansalaisuuden näyttämönä. Ympäristökansalaisuus

on ympäristöön vaikuttamista arkisilla teoilla, kuten ostopäätöksillä tai vaikkapa sosiaalisen median tykkäyksillä, mutta erityisesti myös pyrkimystä vaikuttaa ympäristöön ihmisten toimintaa ohjaavan yhteisen päätöksenteon avulla. Kansalaisten yhteistä toimintaa ja ympäristökansalaisuutta käsitellään muun muassa Ville Lähteen sekä Roope Kaarosen ja Anna Pulkan luvuissa tässä kirjassa.

Miten kuntien hallinto ja virallinen poliittinen päätöksenteko sekä niitä koskeva lainsäädäntö mahdollistavat tai estävät ympäristöpolitiikkaan osallistumista tai sen toteuttamista? Miten aktiiviset kansalaiset itse organisoituvat osallistumaan ja vaikuttamaan tähän päätöksentekoon – tai vielä suoremmin: miten toimii virallisesta päätöksenteosta riippumaton tekemisen demokratia? Vaivaako tavallista kansalaista jo ”osallistumisähky” kaiken demokratian keskellä? Pohdimme myös kaupunkien ja kuntien konkreettista roolia suomalaisten lähiympäristönä.

Tämän luvun punaisena lankana kulkee osallistumis- ja ympäristöpolitiikan välinen suhde. Osallistuminen ja lähidemokratia ovat olleet viimeisten vuosikymmenten keskeisiä ohjaavia periaatteita kaikenlaisessa hallinnon kehittämässä. Tämä näkyy myös kuntatasolla ja muodostaa taustan kuntalaisten ympäristöpoliittiselle osallistumiselle. Osallistumiseen ja ympäristöpoliittiseen vaikuttamiseen on kuntakontekstissa monenlaisia keinoja. Ihmiset voivat vaikuttaa kuntaorganisaation, kansalaisten itse järjestämien osallistumisprosessien ja arjen käytäntöjen kautta. Nostamme tässä luvussa esiin eri vaikuttamisväylien mahdollisuuksia ja ongelmia, erityisesti isoa keinovalikoimaa ja osallistumisähkyä sekä tiedon saatavuutta ja intressien ristiriitaisuutta. Käsittelemme osallistumisen kipukohtia suhteessa ympäristöpolitiikkaan käyttäen esimerkkinä kahta erityistä tapausta: pääkaupunkiseudun Raide-Jokeri-hanketta ja Hiilineutraali Helsinki -ohjelmaa. Lisäksi

pohdimme avoimuuden ja tiedon merkitystä kuntalaisen ympäristökansalaisuuden kannalta.

Olemme taustaltamme kaupunkitutkijoita, joten tämä luku keskittyy ennen kaikkea kaupunkimaisiin ympäristöihin. Lähtökohtanamme on avara urbaani ympäristöpolitiikka, jossa sekä kaupunkiympäristö että ympäristöpolitiikka ymmärretään laajasti. Kaupungeissa konfliktit lähiluonnon ja rakentamisen välillä tapaavat kärjistyä, toisaalta niissä on usein myös paremmat resurssit osallistumisen järjestämiseen. Monet esiin nostamamme seikat pätevät kuitenkin myös taajama-alueilla ja maaseudulla.

Kaupunkilaiset, kansalaiset, kuluttajat?

Jos tavoitteena on ohjata kuntia, kaupunkialueita ja kaupunki-yhteisöjä kokonaisuutena kestävän kehityksen tavoitteiden suuntaan, on hyödyllistä ymmärtää niin kaupunki kuin ympäristöpolitiikka laajasti. Sana kaupunki voi viitata kaupunkiorganisaatioon, mutta laajemmin tulkittuna se tarkoittaa kaupunkiyhteisöä eli kaupunkia asukkaineen, tavoitteineen ja toimintoineen (ks. Taulukko 5). Laaja tulkinta ympäristöpolitiikasta sisältää ajatuksen, että ei ole vain yhtä ympäristöpolitiikkaa vaan *ympäristöpolitiikkoja* – organisaatiot, yhteisöt ja yksilöt voivat kaikki toteuttaa omanlaistaan politiikkaa samaan aikaan. Tämän lisäksi tavoiteltu ja toteutettu politiikka voivat erota toisistaan paljonkin. Tällöin ympäristöpolitiikan toimijoita ja toimijuuksia on useita, eivätkä myöskään kestävyys ja ympäristö rajaudu vain ekologiseen tulkintaan vaan sisältävät esimerkiksi lähiympäristön sosiaaliset, kulttuuriset ja digitaaliset ulottuvuudet. Kutsumme tätä avaraksi urbaaniksi ympäristöpolitiikaksi.²

Käsitteiden laajuudesta huolimatta kaupunkien ja kuntien hallinto-organisaatiot ovat edelleen avainasemassa, koska juuri viralliseen päätöksentekoon kytkeytyvät osallistumisen prosessit

voivat olla vaikuttavimpia ja valta esimerkiksi lähiluontoa ja ympäristönormeja koskevissa päätöksissä on edelleen merkittävässä määrin kaupunkiorganisaatioilla. Sama koskee kuntia yleisemminkin. Kaupungeissa erilaisia toimijoita on kuitenkin runsaammin, mikä korostaa juuri urbaanin politiikan merkitystä.

Helsingin kaupungin entistä apulaiskaupunginjohtajaa Pekka Sauria mukaillen kaupunkiyhteisön muodostavat ihannetilanteessa kaupunkilaiset ja hallinnollinen organisaatio.³ Ainakin Helsingin kaltaisessa, suomalaisittain suuressa kaupungissa hallinto on kuitenkin hänen mukaansa ajan saatossa erkaantunut yhteisöstä ja sen tulisi pyrkiä kiinnittymään siihen uudelleen. Erkaantumisen taustalla on perinteinen ajatus, jonka mukaan kaupunkilaiset äänestämällä delegoivat vallan poliittisille päätöksentekijöille ja päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta huolehtivat hallinnon toimialat.

Sauri peräänkuuluttaa kaupunkilaisten ideointikyvyn ja osallisuuden valjastamista kaupungin kehittämisen voimavaraksi sekä kaupunkiorganisaation toiminnan päivittämistä nykyaikaan. Tämä tavoite yhdistyy vahvasti kansainväliseen deliberatiivisen eli osallistuvan ja keskusteleavan demokratian ajatukseen, jossa tarkoituksena on ottaa kuntalaiset osallisiksi päätöksentekoon kaikilla tasoilla.⁴ Kysymys on kuitenkin myös kuntalaisten kykyjen ja toimintavalmiuksien tunnistamisesta ja hyödyntämisestä virallisten päätöksentekoprosessien ulkopuolella.

Kaupunkilaiset ja kuntalaiset ovat kaikkea muuta kuin yhtenäisen ryhmä. Avarasti katsoen kuntalaisia ovat paitsi kirjoilla olevat myös muut kuntaa, sen tiloja ja palveluita käyttävät yksilöt, yhteisöt ja organisaatiot. Paikallisen ympäristöpoliittisen toimijuuden kannalta esimerkiksi persoonan, olosuhteiden ja tilanteen mukaan muuttuvalla aktiivisuuden muodolla ja tasolla on merkitystä. Tietyssä hetkessä kuntalaisten joukkoon tai yksittäisen

ihmisen elämänkaareen voi mahtua niin aktiivista muutoksen ajamista, pelkkää olemista tai jotain siltä väliltä.⁵

Jos hallinnossa on ajateltu kuntalaisia asiakkaina, palvelujen käyttäjinä, vaikuttamiseen oikeutettuina omistajina tai jopa alamaaisina, voi ajattelua ravistella tarkastelemalla digiaikana korostunutta moniroolisuutta. Tämän päivän kuntalaiset muokkaavat ympäristöään sosiaalisessa mediassa – poliittisilla pyrkimyksillä tai ilman – toimien niin vaihtoehtosuunnittelijoina, vertaisarvioijina, yhteisömanagereina, rahoittajina, yhteiskehittäjinä ja palveluntarjoajina.⁶

Kaupungit ovat merkittäviä tuotannon ja kulutuksen paikkoja – ovathan monet eurooppalaiset kaupungit rakentuneet markkinapaikan ympärille – ja kaupunkilaisuus roolina ja identiteettinä on historiassa kytkeytynyt tiiviisti yhteen kuluttamisen kanssa.⁷ Tehdastyöläisillä ei ollut aikaa eikä tilaa kasvattaa ruokaansa itse. Kuluttajuuden ohella on viime aikoina keskusteltu ”prosumerismista”, jossa kuluttajan roolia täydentää jälleen tuottajuus. Tätä käsitellään myös Galina Kallion ja Eeva Houtbeckersin luvussa tässä kirjassa. Vaikka kaupunkilaisuus on perinteisesti yhdistetty juuri kuluttajuuteen, uudet tuottajan roolit, kuten aurinkopaneelien asentaminen kerrostalojen katoille, palstaviljely tai ruokaverkostotoiminta, voivat olla merkittäviä toimeliaisuuden muotoja myös kaupungeissa.

Ympäristökansalaisuutta voi ajatella yhtäältä kuluttajaidentiteettinä, jossa ympäristöarvot ohjaavat kulutusvalintoja, ja toisaalta toimijuutena, jossa yhteiskunta muun muassa kasvatuksella ja koulutuksella sekä osallistumismahdollisuuksia kehystämällä ohjaa ihmisiä ympäristöä kunnioittaviksi kansalaisiksi. Kolmantena näkökulmana on pohdittu ympäristökansalaisuutta arjen toimeliaisuutena.⁸ Aktiivisessa ympäristökansalaisuudessa, -kuntalaisuudessa tai -kaupunkilaisuudessa kaikki kolme näkökulmaa voivat yhdistyä.⁹ Arjen toimeliaisuus voi tarkoittaa myös

tekemisen demokratiaa, jolla luodaan tätäkin laajempaa muutosta. Kaupunkilainen voi kiertää kaupan keskusliikkeet ja perustaa lähiruokaringin lähiseudun tuottajien kanssa, osallistua kaavoitukseen laatimalla kokonaisen vaihtoehtosuunnitelman tai ryhtyä muokkaamaan tyhjiillään olevaa tilaa tapahtumakeitaaksi.

Tässä luvussa keskitymme näistä rooleista erityisesti kansalaisuuteen, kaupunkilaisuuteen ja kuntalaisuuteen, koska näemme, että kaupunkien, muiden kuntien ja yhteiskunnan siirtymä kestävä kehityksen mukaisiksi vaatii kulutusvalinnoilla vaikuttamisen lisäksi yhteiskunnan rakenteiden kyseenalaistamista ja muuttamista.

Vaikuttaminen kaupungeissa ja kunnissa

Kansalaiset voivat harjoittaa aktiivista ympäristökansalaisuutta kunnissa virallisten, kuntien tarjoaminen järjestelmien puitteissa mutta myös omaehtoisesti organisoituen ja suoraan itse aktiivisesti toimien. Kysymys kaupunkilaisista ympäristötoimijoina asetuu ympäristö- ja osallisuuspolitiikan leikkauspisteeseen.

Suomessa ja myös kansainvälisesti 2000-luku on ollut virallisen osallistumisen voittokulun aikaa. Kunnissa kansalaiset on otettu tietoisesti osaksi hallinnollisia prosesseja osana pyrkimystä tuoda asukkaat heitä itseään koskevan päätöksenteon ytimeen.¹⁰ Erityisesti suuret kaupungit ovat viime vuosina laatineet osallisuus- ja osallistumisohjelmia, joissa ne linjaavat kaupunkilaisten mahdollisuuksia osallistua hallinnon toimintaan ja päätöksentekoon. Ohjelmat henkivät ideaa osallistumisoikeuden huomioon ottamisesta kaupungin toiminnassa yli toimialarajojen. Suuremmat kaupungit ovat jopa palkanneet osallisuuskoordinaattoreita ja rakentaneet vuorovaikutteisia viranhaltijoiden verkostoja tai yksiköitä.¹¹

Ympäristöpolitiikan kannalta tämä on tarkoittanut sekä laajentunutta tiedonsaantioikeutta, oikeutta tulla kuulluksi ja osallistua päätöksentekoon sekä osassa asioita jopa oikeutta altistaa ympäristöpoliittinen päätöksenteko oikeuden arvioitavaksi. Tässä mielessä voidaan puhua jopa kuntalaisten veto-oikeudesta tiettyihin päätöksiin.¹² Käytännössä kaikissa suomalaisissa kunnissa on käytössä merkittäviä määriä erilaisia osallistumisvälineitä, jotka vaihtelevat kuulemistilaisuuksista verkkokyselyihin ja osallistuvan budjetoinnin järjestelmiin – suuremmissa kaupungeissa resurssit tällaisten järjestämiseen ovat luonnollisesti paremmat.¹³ Viime vuosina on kiinnostuttu myös sosiaalisen median tuomien mahdollisuuksien hyödyntämisestä suunnittelussa.¹⁴

Oikeus saada tietoa ja tulla kuulluksi on kirjoitettu hyvin selvästi sisään kaavoitusprosessiin. Suomessa rakennusten sijoittelu ja liikenteen järjestäminen ovat samaan aikaan merkittäviä ympäristöpoliittisia tekoja ja vahvasti osallistumiselle avattuja viranomaisprosesseja. Kaavoitukseen pääsee Suomessa osallistumaan monessa eri vaiheessa, ja sen päätyttyä kaavan laillisuuden voi vielä tarkistuttaa oikeusasteissa. Tätä oikeutta myös käytetään ahkerasti, kun tuhannet asukkaat osallistuvat kaavoitukseen joka vuosi. Erilaisia kaavoitusprojekteja vastustetaankin kaikilla tasoilla, ja tämä vastarinta on usein lähtökohdiltaan ympäristöperustaista.¹⁵

Virallisten väylien kautta tapahtuvan osallistumisen lisäksi myös kansalaisten omaehtoinen yhteenliittyminen eli niin sanottu tekemisen demokratia on korostunut 2000-luvulla. Myös tämä osallistumisen tapa on tarkoittanut monenlaisia asioita, kuten omaehtoisesti aloitettua sissiviljelyä, niittyjen perustamista tai varjokaavoja, joilla kansalaisyhteiskunta pyrkii kunnianhimoisesti ohjaamaan kaupunkien rakentamista.¹⁶ Tällaisessa ihmisten itsensä suoraan tekemässä politiikassa korostuu ajatus osallistumisesta vastuunkantamisena ja elämälle sopivan maailman suorana

rakentamisena sekä ajatus suunnitteluvälineiden, kuten asemakaavojen, ottamisesta poliittiseen käyttöön.

Virallisen ja epävirallisen kaupunkilaisaktiivisuuden lisäksi kunnat ovat myös poliittisia yhteisöjä, joissa päätöksenteko perustuu demokraattiseen prosessiin. Niinpä koko poliittisen vaikuttamisen kirjo puolueissa ja kansalaisjärjestöissä toimimisesta äänestämiseen ja lobbaamiseen on osa ympäristöpoliittista vaikuttamista.

Oheisessa taulukossa vedetään yhteen edellä esitetyt näkökulmat: miten eri tavoin kaupunki voidaan ymmärtää, minkälaisia rooleja niistä seuraa kaupunkilaisille, ja minkälaista aktiivista toimintaa nämä roolit tarjoavat tai minkälaiseen toimintaan ne kutsuvat. Yhteenveto on sovellettavissa myös kuntiin ja kuntalaisiin.

Nämä roolit eivät ole toisiaan pois sulkevia vaan ”tilanteisia”, mikä tarkoittaa, että eri tilanteissa ja yhteisöissä korostuvat erilaiset roolit ja toiminnan tavat. Toisaalta taulukko alleviivaa myös sitä, että jokaisessa tilanteessa ja jokaiselle ihmisille on olemassa toiminnan mahdollisuuksia.

Vaikka esimerkiksi kuluttaminen ja poliittinen aktiivisuus eivät millään tavoin rajaudukaan kaupunkiympäristöön, on kaupunkikontekstissa silti monta erityistä piirrettä, jotka määrittävät näitä osallistumisen tapoja ja tekevät niistä erityisiä nimenomaan kaupungeissa. Kaupungeissa hallinnon rakenteet ovat lähempänä asukasta kuin valtion rakenteet ja kulutusmahdollisuudet ovat runsaat. Toisaalta nimenomaan tiivisrakenteiset kaupungit mahdollistavat Suomessa esimerkiksi autottoman, kokonaan kävelyn ja pyöräilyn perustuvan elämäntavan paremmin kuin muut vaihtoehdot.

Harvaan asuttuun seutuun verrattuna kaupungissa voi olla helpompi saada kokoon paikallista aloitetta edistävä väkijoukko ja löytää tarvittava määrä käyttäjiä vaikkapa uuden kierrätys- tai jakamispalvelun kokeilua varten. Pienissä maaseutukunnissa taas

Taulukko 5. Yhteenveto tavoista ymmärtää kaupunki, kaupunkilaisen rooli ja niiden tarjoamat aktiivisen kansalaisuuden mahdollisuudet.

Kaupungin rooli	Kaupunkilaisen rooli	Kaupunkilaisen toiminnan mahdollisuus	Esimerkki ympäristöpoliittisesta toiminnasta
Kaupunki kuluttamisen paikkana	Kaupunkilainen kuluttajana	Kulutuksen suunnittaminen, boikotit	Tietoinen kasvaimaitojen suosiminen. Ruoan hankkiminen lähiruoka-verkostosta markettien sijaan.
Kaupunki hallinnollisena rakenteena	Kaupunkilainen hallinnon kohteena	Kaupunkilainen osallistujana ja kehittäjänä	Kaavatilaisuuteen osallistuminen. Kaupungin toimintaa ravistelevan ehdotuksen tekeminen osallistuvaan budjettiin.
Kaupunki poliittisena yhteisönä	Kaupunkilainen kansalaisena	Poliittinen vaikuttaminen ja osallistuminen	Vaaleissa äänestämisen tai ehdolla oleminen. Kansanliikkeen organisointi.
Kaupunki asuinrakenteena	Kaupunkilainen asujana	Oman asuinpaikan ja asumismuodon valinta, asuinympäristön muovaaminen	Raideliikenteen äärelle muuttaminen. Ryhmärakennuttaminen ja omaehtoinen asuinympäristön kehittäminen.
Kaupunki sosiaalisena rakenteena	Kaupunkilainen aktiivisena toimijana	Oman fyysisen tai sosiaalisen ympäristön aktiivinen muokkaaminen	Osallistuminen toisten järjestämään vapaaehtoistoimintaan. Uuden naapuriapupalvelun perustaminen.
Kaupunki lähiluontona	Kaupunkilainen luonnosta nauttijana ja suojelijana	Paikallisten luontokohteiden puolustaminen ja luontoympäristön kehittäminen	Lähimetsän kaatamisen vastustaminen. Niittyjen, vertikaaliviljelmien ja hyönteishotellien perustaminen.

useammat paikalliset ovat toisilleen tuttuja ja tiedonkulku kuntalaisten ja hallinnon välillä voi onnistua helpommin. Kaupunkikonteksti rajaa osaltaan osallistumista: kerrostaloasumisen piirissä on vaikeampi rakentaa itsenäisesti uusiutuvaan energiaan perustuvaa sähköjärjestelmää, eikä kaupunkilainen voi suoraan itse vaikuttaa kansainvälisiin ilmastopäätöksiin. Tämä yksilön toimintamahdollisuuksien rajoittuneisuus korostaa demokraattisen osallistumisen roolia kaupungeissa.

Kaupunkilainen hallinnon rattaissa

Kaupungeissa tehtävässä politiikassa sisällöt, prosessit ja vaikuttavuus kietoutuvat yhteen. Jos yhteiseksi tarkoitettu virallinen ympäristöpolitiikka ei ole avointa ja parasta mahdollista tietoa hyödyntävää, sisältö ei saa kansalaisten hyväksyntää eikä yhteisö myöskään toteuta sitä parhaalla mahdollisella tavalla. Joidenkin kaupunkilaisten näkökulmasta ongelmana voi olla, että virallisen ympäristöpolitiikan tavoitteet, toteutus tai kumpikaan näistä ei ole sitä, mitä sen pitäisi heidän mielestään olla, eivätkä odotukset esimerkiksi tiedonsaannista tai erilaisten vaikuttamispyrkimysten tehosta täyty.

Jotkut haluavat kyllä osallistua ja vaikuttaa, mutta heidän aktiivisuutensa ei välttämättä kanavoidu sisällön, ajoituksen tai menetelmän puolesta sinne, missä viranhaltijat ovat velvoitettuja osallistumista järjestämään. Ihmiset voivat innostua ideoimaan vaikkapa käytöstä poistuvan varikkoalueen tulevaa käyttöä paljon ennen kuin kunta käynnistää alueen kaavamuutostyön siihen kuuluvine osallistumismahdollisuuksineen. Toisaalta kunnat saattavat kehittää osallistumismahdollisuuksia hankkeissa, jotka pitkälle kuntalähtöisesti suunniteltuina eivät kiinnosta osallistujia.¹⁷ Myös viranhaltijat saattavat väsyä vuorovaikuttamiseen, joka ei ole heidän näkökulmastaan tehokasta.

Kun jokaisessa prosessissa pitää erikseen järjestää mahdollisuus osallistumiseen ja siihen käytettävien työkalujen kirjo vaihtelee kiertokävelyistä kokouksiin, verkkopohjaisiin karttamenetelmiin ja henkilökohtaisiin sähköposteihin, nousee osallistumisen ja sen organisoinnin määrä helposti todella suureksi. Jos kaupunkilainen haluaisi osallistua kaikkeen häntä itseään koskevaan päätöksentekoon sekä itsenäisesti että esimerkiksi kaupunginosayhdistysten kautta menisi siihen helposti kaikki aika ja energia. Osallistuminen vaatii usein myös esimerkiksi matkustamista, rahaa ja lastenhoidon järjestämistä, jolloin kaupunkilaisten osallistumisen edellytykset eivät ole tasa-arvoiset.

Pahimmillaan aktiivisia osallistujia uhkaakin *osallistumisähky* samalla kun toisten näkökulmat jäävät pois kokonaan. Tämä pois jääminen sekä köyhdyttää päätösprosessien tietopohjaa että jättää niihin osallistumattomat prosessin ulkopuolelle. Sosiaalisesti kestävässä kaupungissa ja kunnassa todelliset vaikuttamismahdollisuudet ovat kaikkien kuntalaisten ulottuvilla ja politiikka perustuu laajapohjaiseen ymmärrykseen siitä, millaiset ratkaisut johtavat hyvinvoinnin jakautumiseen mahdollisimman reilusti myös tulevien sukupolvien osalta.¹⁸

Osallistumisähkyn ongelma voi osin ratketa viestintää kehittämällä. Jos kaupunki pystyy kertomaan järjestämänsä osallistumisen tarkoituksen ja havainnollistamaan sen vaikuttavuutta todenmukaisesti, sillä on paremmat edellytykset saada kaupunkilaiset luottamaan sen hyödyllisyyteen. Luottamuksen rakentuminen voi olla kiinni suhtautumistavasta osallistumiseen, jota muun muassa palautteeseen vastaamisen tavat tai jopa äänensävyt ja osallistumismahdollisuuksien saavutettavuus ilmentävät.

Paraskaan viestintä ei kuitenkaan korvaa vaikuttamattomuuden juurisyytä eli sitä, etteivät kuntalaisten kiinnostus ja todelliset vaikuttamisen mahdollisuudet aina kohtaa. Esimerkiksi kaavoituksessa virallinen osallistuminen tapahtuu vaiheissa, joissa

ratkaisevimmat päätökset rakentamisen määrästä ja paikasta sekä liikenteestä on usein luonnosteltu jo melko pitkälle.¹⁹ Rakennuttajat voivat myös vaikuttaa tavoilla, jotka ovat kaupunkilaisten ulottumattomissa. Vaikuttavuutta rajoittaa myös se, jos kaupunkiorganisaatio ei kykene käsittelemään pyytämättä tulevia ehdotuksia. Viranhaltijoilla ei välttämättä ole käytäntöjä esimerkiksi kaupunkilaisten itse laatimien suunnitelmaehdotusten käsittelyn varalle.

Hankaluuksia aiheutuu myös hallinnollisista jakolinjoista, jotka haittaavat yhteistyötä tai asioiden käsittelemistä kokonaisuuksina. Asioita voidaan käsitellä sektorikohtaisesti, vaikka toimivin keino olisi toimialarajat ylittävä prosessi. Kaupunkilaiset voivat myös kokea, ettei hallinto hahmota heidän arkensa tai elinympäristönsä kokonaisuutta. Viranhaltijat saattavat taas pitää kaupunkilaisilta saatua tietoa kapea-alaisena.²⁰ Kaupunkilaisen asia voi myös pudota hallinnon toimialojen tai yksiköiden väliin.

Sektorikohtaista suunnitelmaa tekevä viranhaltija voi kuitenkin tarvita alueellisen kokonaisuuden ja muiden tahojen toimien hahmottamiseen apua kaupunginosa- tai kyläyhdistykseltä, jolla on hallussaan pitkäjänteisesti kerrytettyä tietoa. Niin osallistumiskuin ympäristöpolitiikan puitteissa voidaan joutua tilanteeseen, jossa osa viranhaltijoista mieltää politiikan toteuttamisen olevan enemmän nimettyjen vastuutahojen kuin kaikkien toimijoiden vastuulla. Vastuuta voidaan vierittää toimialalta toiselle, jos osallisuuden tai ympäristöasioista huolehtimisen katsotaan kuuluvan vain tiettyjen nimettyjen tahojen tehtäväksi.

Myös kaupunkilaisilla voi olla keskenään ristiriitaisia intressejä, minkä vuoksi voi olla vaikea sanoa, mikä lopullisessa kokonaisuudessa on kaupunkilaisten tahto. Tämä korostaa kaupungin roolia viimekätisesti poliittisena yhteisönä: erilaisten arvokonfliktien ratkaiseminen on keskeinen osa politiikkaa.²¹

Tieto osallistumisen ja osallistumispolitiikan edellytyksenä ja seurauksena

Ratkaisu järjestäjien ja osallistujien osallistumisähkyyn, kaupunkilaisten kokemaan vaikutusmahdollisuuksien vajeeseen ja tarvittavien osallistujien puutteeseen voi ainakin osittain olla avoimuus ja tiedonkulun parantaminen. Kaupunkien ympäristöpolitiikan ohjenuoraksi sopiikin idea läpäisevästä avoimuudesta, jossa tieto on lähtökohtaisesti avointa ja se voidaan salata vain erikseen perustellusta syystä. Päätösten valmisteluvaiheessa avoimuuteen kuuluu tiedon teknisen saatavuuden lisäksi pyrkimys jaettuun ymmärrykseen. Parhaimmillaan avoimuus johtaa parempiin päätöksiin ja tuloksiin. Tämä lisää myös kansalaisten luottamusta politiikkaan siten, etteivät he hevin usko väitteitä, jotka ovat ristiriidassa avoimessa politiikassa luodun jaetun ymmärryksen kanssa.²²

Seuraavaksi esittelemme kaksi esimerkkitapausta, joissa hallinnon toiminnan läpinäkyvyys ja tiedon tuotannon avoimuus ovat vaikuttaneet keskeisesti ympäristöpoliittisen osallistumisen mahdollisuuksiin kaupunkikontekstissa. Tapaukset todistavat, että hallinnon toimintatavoilla on merkitystä siinä, miten kaupunkiyhteisö voi toimijana joko heikentyä tai vahvistua tulevien, ympäristöön liittyvien hankaluuksien edessä.

Tapaukset havainnollistavat myös, miten ympäristöpoliittisen kaupunkiosallistumisen kirjo ulottuu energijärjestelmän muutoksen ja kansainvälisen ilmastopolitiikan tasolta aina lähiluonnon merkitykseen ja yksittäisten puiden suojelemiseen. Kansalaiset eivät moninaisine arvoineen ja tavoitteineen ole yhtenäinen ryhmä, ja ihmisillä voi olla vastakkaisia näkemyksiä laajoista kestävyystavoitteista ja lähiympäristön vaalimisesta sekä kestävyysden eri ulottuvuuksista.

RAIDE-JOKERI JA PAJAMÄEN LIITO-ORAVAT

Vuosina 2019–2023 Helsinki ja Espoo toteuttavat Raide-Jokerina tunnetun uuden raitiovaunuyhteyden kaupunkien halki. Uusi rai-deyhteys on lähtökohtaisesti merkittävä ympäristöpoliittinen ratkaisu, joka suuntaa koko seudun asutusta tiiviimmäksi ja vähentää tarvetta auton käyttöön. Molemmat ovat keskeisiä ympäristöpoliittisia tavoitteita, joiden takia Raide-Jokerin rakentamiseen on ryhdytty.²³

Isot raidehankkeet edellyttävät käytännössä aina monenlaista maastonmuokkausta, kuten puiden kaatamista ja kulku-reittien muuttamista. Raide-Jokerin yhteydessä nimenomaan metsähakkuut ovat aiheuttaneet merkittävää vastustusta. Esimerkiksi Helsingin Pajamäessä Raide-Jokerin linjaus kulkee metsä-alueen poikki, minkä vuoksi paikallisaktiivit ovat asettuneet vastustamaan projektia. Työalueelta löytyi merkkejä liito-oravan esiintymisestä töiden jo alettua, joten asukkaat ja kaupunkiympäristöaktiivit hakivat töiden tilapäistä keskeyttämistä oikeudelta ja ELY-keskukselta.²⁴ Käsittelyn jälkeen oikeusasteet lopulta hyväksyivät rakentamisen, ja työt saivat jatkaa.²⁵

Kaupungeilla on keskenään erilaiset tiedottamis- ja osallistamiskäytännöt, minkä vuoksi myös kansalaisten mahdollisuudet toimia poikkeavat toisistaan merkittävästi. Tiettävästi Espoossa Raide-Jokerin linjauksen edellyttämät puunkaadot toteutettiin heti päätöksen jälkeen, eikä niistä tiedotettu etukäteen, kun taas Helsingissä jokaisesta hakkuusta tiedotettiin erikseen ja ne toteutettiin kiirehtimisen sijaan niin myöhään kuin mahdollista.²⁶ Tämä mahdollisti Pajamäen hakkuiden pysäyttämisen ELY-keskuksen toimenpidekiellolla siitä huolimatta, että jälkiä liito-oravasta ei ollut selvityksessä löytynyt. Joukko ympäristöaktivisteja painosti kaupunkia uuteen kartoitukseen, jossa selvisi, että liito-oravat olivat muuttaneet alueelle kesken kiistanalaisen kaavoitusprosessin.

Mikäli metsien kaato olisi tehty heti päätöksen jälkeen – eli vuosia ennen varsinaista rakentamista – eivät liito-oravat tai muut suojellut lajit olisi voineet niihin muuttua. Keskeistä on, että paikallis-ympäristöaktiivien toimintamahdollisuudet olivat vähäisemmän tiedotuksen takia pienemmät.

Tapauksessa aktiivisten ympäristökansalaisten toiminta kyseenalaisti järjestelmätason tavoitteen, eli raideliikenteeseen perustuvan vähäpäästöisemmän elämäntavan, ja nosti rinnalle luonnonsuojelukselliset arvot, itseisarvona pidetyn lähiluonnon ja luontokokemuksen. Jälkimmäiset seikat olivat kuitenkin samalla ristiriidassa ilmastonmuutoksen torjunnan kanssa. Esimerkki valaisee konkreettisella tavalla ilmastonmuutoksen ja luontokadon hillinnän hankalaa yhteenkietoutuneisuutta. Asiaa käsittelevät myös Yrjö Haila ja Ville Lähde tähän kirjaan kirjoittamissaan luvuissa.

Asukkaiden aktiivisuus nosti ristiriidan pinnalle ja kyseenalaisti, miten kestävyiden eri näkökulmat on suunnittelussa otettu huomioon. Aktiivien toiminta valaisi ympäristöpolitiikan monimutkaisuutta ja loi painetta, että tehdyt valinnat avattaisiin laajemmalle poliittiselle keskustelulle. Esimerkki korostaa myös tiedon ja avoimuuden merkitystä toimijuuden kannalta: hakkuusuunnitelmista kerrottiin avoimesti etukäteen, jolloin myös niiden estäminen helpottui. Seuraava esimerkki avaa tätä rakenteellisen avoimuuden keskeisyyttä lisää.

HIILINEUTRAALI HELSINKI

Hiilineutraali Helsinki -ohjelma on hyvä esimerkki vahvasta avoimuuden tavoittelusta ympäristöpolitiikassa. Helsingin kaupunki halusi saada ohjelman laadintaan tehokkaasti mukaan kaikki näkökulmat ja tiedonjyväset sekä antaa kaikille kiinnostuneille mahdollisuuden osallistua ohjelman kirjoittamiseen. Ohjelman

toimenpiteitä työstettiin yhdeksässä avoimessa työpajassa, ja kokonaisuudessaan se laadittiin yhteiskirjoittamisalustalla.²⁷ Avoimuus ja vuorovaikutteisuus eivät rajautuneet vain ohjelman valmisteluvaiheeseen, vaan kaupunki sitoutui lisäksi hyödyntämään avoimen päätöksenteon työkaluja ja periaatteita ohjelman toimenpiteiden seurannassa ja arvioinnissa.²⁸

Ohjelman toteutusvaihetta varten rakennettiin avoimella lähdekoodilla erityinen työkalu, Ilmastovahti. Se kertoo ohjelman kunkin toimenpiteen ja seurannan mittarien tiedot sekä etenemistilanteen. Tavanomaisesta poikkeavaa on tiedon esittäminen tietokiteenä eli verkkosivuna, joka sisältää joukkoistetusti tuotetun ja perusteellisen vastauksen täsmälliseen kysymykseen. Tietokiteen alkuperäinen idea on, että vastauksen perustelut ovat sivulla nähtävissä aina taustalla olevaan tietoaaineistoon asti.²⁹

Edistyksellistä on myös toimenpiteiden ja mittareiden sekä niiden yhteyksien visuaalinen havainnollistaminen näkemysverkon avulla. Se auttaa esimerkiksi näkemään, miten liikenteen päästöjen vähentäminen laskee myös ympäristön melutasoa ja parantaa hengitysilman laatua. Kaupunki kehitti tietokiteiden tuottamista ja näkemysverkkojen käyttöä avoimissa tilaisuuksissa yhteistyössä Open Knowledge Finland ry:n kanssa.³⁰ Ilmastovahti on rakennettu laajenevaa käyttöä silmällä pitäen, ja sitä ovat Helsingin esi-merkin innoittamana alkaneet hyödyntää muutkin organisaatiot, kuten Tampereen ja Lappeenrannan kaupungit.

Kaupungin hyväksymään avoimeen päätöksentekokäytäntöön kuuluu myös, että kaupunkilaisilta kysytään ohjelman toteutusvaiheessa näkemyksiä ajankohtaisista kysymyksistä ja toimenpiteitä päivitetään asiantuntijatiedon ja kansalaisten palautteen pohjalta. Helsingin työ hiilineutraaliuden edistämässä onkin edistyksellistä tiedon avoimuuden ja yhteisen ymmärryksen kehittämisen näkökulmasta. Kansalaiset on tunnistettu toimijoina, joiden

käyttäytyminen on ohjelman tavoitteiden toteutumisessa avainasemassa.

Hiilineutraalisuustyö on tarjonnut kaupunkilaisille useita rooleja tiedon tuottajina, yhteiskirjoittajina ja työn valvojina. Nämä roolit ovat lisänneet tietoa ja synnyttäneet laajemmin jaettua yhteisymmärrystä. Vahvempi mukanaolo voi myös lisätä kansalaisten kiinnostusta toteuttaa ohjelman tavoitteita. Jatkuvasti päivittyvä tieto Ilmastovahdissa antaa välineitä laajemman toimijuuden toteuttamiseen – mikäli jokin asia jää kaupunkiorganisaation ratkaisiin, on siihen mahdollista vaikuttaa kansalaistoiminnalla tai politiikan kautta.

Kohtaamisia, välineiden jakoa ja resurssiviisautta

Kansalaistoiminta ei Suomessa osoita laantumisen merkkejä, ja kansalaisten osallistuminen ympäristöä koskevan tiedon tuotantoon on kasvussa.³¹ Tästä aiheesta kirjoittaa myös Taru Peltola tässä kirjassa. Kaupunkilaisten ja muiden kansalaisten aktiivisuuden ympäristöpolitiikassa on yhä enemmän mahdollisuuksia niin omaehtoisena ja radikaalina arjen toimeliaisuutena kuin virallisten prosessien yhteistyönä ja esimerkiksi sosiaalista mediaa hyödyntävinä projekteina.³² Kaupungin edustajat ovat käyneet keskusteluja kansalaisten käyttämällä foorumeilla, kuten Facebookin Puskaradio Oulu -ryhmässä ja Lisää kaupunkia Helsinkiin -ryhmässä, ja monilla viranhaltijoilla on halua kehittää hallintoa kuntalaislähtöisempään suuntaan sekä tekemisen demokratiaa paremmin arvostavaksi.³³ Kaupunkilaisten ja kuntalaisten tiedon tuottajan ja politiikan tekijän roolit kiinnostavat monia toimintatutkimusta tekeviä tutkijoita, ja vuorovaikutteisen tutkimuksen ja kaupunkisuunnittelun yhteyksien kehittäminen voi muovata myös ympäristökaupunkilaisten toimija-asemaa.³⁴

Hallinnon prosessien avoimuuden ja tehokkaamman vuorovaikutteisuuden kehittäminen parantaa kansalaisten edellytyksiä osallistua ympäristöpoliittiseen päätöksentekoon, mutta iso kysymys on vuorovaikutteisuuden tarkoitus ja kohdentaminen. Millaisia vaikuttamismahdollisuuksia kansalaisille tarjotaan heille tärkeissä asioissa? Minkä tiedon varassa kuntalaiset arvioivat, mihin olisi tärkeää vaikuttaa? Kunta on velvollinen järjestämään osallistumista joissakin asioissa riippumatta siitä, kiinnostavatko ne kansalaisia.

Kokemusta vaikutusmahdollisuuksien puuttumisesta lisää taas se, jos päätökset itselle tärkeistä asioista tehdään kansalaisia kuulematta tai luottamushenkilötkin sivuuttaen. Kuntalaiselle merkityksellinen ympäristö ei tarkoita vain välitöntä lähiympäristöä. Yhdelle on tärkeää oman pihan kasvivalikoima ja esteettömyys, toinen arvostaa skeittaumahdollisuuksia, kolmas luonnonvaroja, ja neljäs pohtii globaaleja ympäristökysymyksiä ja kaupunkiyhteisöjä. Kansalaisten ympäristötoimijuuden tukemiseksi tarvitaan keskustelua siitä, missä kysymyksissä avoimuutta, tiedonkulkua ja vaikuttamismahdollisuuksia pitäisi erityisesti parantaa ja miten resurssit siihen järjestäisivät.

Osallistava, kaikki huomioon ottava dialoginen päätöksenteko on kaupunkien kestävyuden tehokkaan edistymisen edellytys jos siksi, että ilman sitä kestävyuden vaatimille linjamuutoksille on vaikea saada laajaa hyväksyntää ja sitoutuneita toteuttajia. Kaupunkiyhteisöjen vahvuus kimuranttien ympäristöongelmien ja sosiaalisten ongelmien maailmassa rakentuu myös valmiuksista toimia moniarvoisen yhteisön kesken kaikkien osaamista, ideoita ja toimijuuksia hyödyntäen. Kansalaisten toiminnan merkityksiä on tunnistettava yli yksittäisten päätöksentekoprosessien ja rajattujen projektien.

Kunnat voisivat toimia nykyistä avoimemmin esimerkiksi avaamalla välineitään laajemmin ympäristökaupunkilaisuutta pal-

veleviksi. Ilmastovahdin tyyppistä ohjelmaa voisi kehittää ja kuntayhteisön muidenkin toimijoiden työkaluksi (ks. Taulukko 5). Kansalaiset voivat ottaa nämä välineet omakseen ja käyttää niitä ahkerasti, jos välineet on suunniteltu heidän arvonsa ja tarpeensa huomioon ottaen.³⁵ Välineitä ja niiden käyttöä tulisi myös kehittää niin, että ne ohjaavat selvittämään ja ottamaan huomioon myös vähemmän osallistuvien kansalaisten arvoja ja tarpeita.

Kuntalaiset ja yhteisöt voivat paitsi tuottaa tietoa toimenpiteiden päivittämistä ja seurantaa varten myös käyttää vahti-palvelua oman toimintansa suunnittelun tukena. Työkalulla voisi tarkastella omaa arkea tai oman organisaation käytäntöjä suhteessa ohjelman toimenpiteiden edistymiseen – vaikkapa omien liikumis-, ruoka- tai energiaratkaisujen vaikutusta – tai nostaa seurantaan mukaan ohjelman tavoitteille merkityksellisiä aloitteita ja prosesseja, jotka muuten jäisivät katveeseen. Kuntalaisen ilmastovahti voisi helpottaa asukkaiden hiilineutraaliustavoitteiden asettamista ja kirittää eri alueita tavoittelemaan alhaisempaa hiilijalanjälkeä tai kilpailemaan siitä, kuka on tuottanut eniten tavoitteita hyödyntävää avointa dataa. Datan käytön näkymisestä voisi syntyä positiivinen kierre, joka lisäisi sen tuotantoa.

Hiilineutraali Helsinki -ohjelman kaltaista avointa yhteiskehittämistä ja seurantaa voisi soveltaa laajemminkin, esimerkiksi alueiden tulevaisuustyössä. Säännölliset, alueelliset, kansalaisen, paikallishallinnon ja muiden toimijoiden keskustelut ja mahdollisimman yhteinen näkemys alueen kehityksestä saattaisivat tukea vuorovaikutteisuuden koordinoitua yli hanke- ja organisaatorajojen. Yhteinen visio voisi myös tukea organisaatioiden ja itseorganisoiduvien verkostojen toiminnan yhteensovittamista ja yhteistyötä esimerkiksi yhteisten energiaratkaisujen toteuttamisessa, muissa ympäristöhankkeissa ja alueellisen viestintärakenteen luomisessa.³⁶

Kunta voisi kehittyä kansalaisten kampanjoinnin kirittämänä samalla tavoin kuin Hiilineutraali Helsinki -ohjelma syntyi osin kansalaisjärjestöjen Hiilivapaa Helsinki -kampanjan pohjalta.³⁷ Tällaisen toiminnan rinnalla toistuvaksi rakennettava, hallinnon ja kansalaistoimijoiden prosesseja yhteen tuova visiotyö voisi auttaa myös yhdistämään voimavaroja varhaisessa vaiheessa ja vapauttaisi tilaa esimerkiksi uusille arjen aktivismeille sekä työlle, jossa politiikanteosta sivuun jäävien kansalaisten ääntä kuunnellaan.

Toimijuus on mahdollista ainoastaan niissä hallinnollisissa puitteissa, jotka sille tarjotaan. Keskeistä on, kuinka avoimia hallintokoneistot ovat kansalaisten aktiivisuudelle ja itse tuottamille ratkaisuille eli tekemisen demokratialle. Tällaista avoimuutta luodaan tiedottamalla sekä keräämällä dataa ja hyödyntämällä sen tuomaa tietoisuutta. Myös politiikka ja kansalaistoiminta vaikuttavat avoimemman yhteiskunnan luomiseen. Kestävän arjen kysymykset ovat myös demokratiakysymyksiä: mikäli vaikuttaminen jää ainoastaan osallistumisähkyn uhkaamille superosallistujille, jää monen kansalaisen huoli kuulematta. Planeetan kokoista arkea ei tuoteta vain harvojen voimin.

IV
OSALLISUUS, TOIMIJUUS JA
DEMOKRATIA

9.
*Osallistumisähkystä
tekemisen demokratiaan
– kaupungit ja aktiivinen
ympäristökansalaisuus*

1. Tässä luvussa hahmotamme kunnat yläkäsitteenä, joka kattaa myös kaupungit.
2. Käytämme sanaa urbaani mutta voimme myös puhua avarasta paikallisesta ympäristöpolitiikasta. Sanan urbaani käyttö alleviivaa niitä erityiskysymyksiä, joita kaupunkiseutuun liittyy.
3. Ks. Sauri 2015.
4. Baiocchi & Ganuza 2017.
5. Faehnle ym. 2020.
6. Mäenpää & Faehnle 2021.
7. Mäenpää 2005; Simmel 2005.
8. Wood & Kallio 2019.
9. Ympäristökansalaisuudesta ks. Hutunen ym. 2020.
10. Ks. esim. Baiocchi & Ganuza 2017; Eranti 2014.
11. Ks. esim. Helsingin kaupunki 2020.
12. Vrt. Rosanvallon 2008.
13. Kuntien osallistumisvälineistä ks. Ahonen & Rask 2019; Bäcklund, Häkli & Schulman 2017; Häikiö & Lehtonen 2016.
14. Nummi 2020.
15. Eranti 2017; 2016; Kopomaa, Peltonen & Litmanen 2008.
16. Niittyjen perustamisesta ks. Pikner, Willman & Jokinen 2020. Varjokaa-voista ks. esim. Urban Helsinki 2015.
17. Kuokkanen 2020.
18. Faehnle ym. 2020.
19. Eranti 2014.
20. Bäcklund 2007; Staffans 2004.
21. Eranti 2017.
22. Tuomisto, Pohjola & Rintala 2020.

23. Raide-Jokeri (päiväämätön).
24. Pajamäki-seura 2021.
25. Salomaa 2021.
26. Niskasaari 2020.
27. Nikunen 2018.
28. Helsingin kaupunki 2018, 113.
29. Opasnet 2019.
30. Kansalaiskide-tiimi 2019.
31. Kansalaistoiminnasta ks. Ruuskanen ym. 2020.
32. Virallisten prosessien kehityksestä ks. Litmanen & Salo 2020; Luoma 2019. Sosiaalisesta mediasta ks. Nummi 2020.
33. Facebookin Puskaradio Oulu -ryhmästä ks. Mäenpää & Niemelä 2020. Lisää kaupunkia Helsinkiin ryhmästä ks. Niitamo & Sjöblom 2018. Viranhaltijoiden halusta kehittää demokratiaa enemmän kuntalaisia osallistavaan suuntaan ks. Mäenpää & Faehnle 2021
34. Toimintatutkimuksesta ks. esim. Stringer 2014.
35. Palacin Silva 2020.
36. Yhteisistä energiaratkaisuista ks. Lukkarinen ym. 2020. Alueellisesta viestintärakenteesta ks. Wallin 2019.
37. Hiilivapaa Suomi (päiväämätön).