

Sovittelu osana paikallisten ympäristökiistojen hallintaa

Maankäyttö- ja ympäristökiistojen sovittelun kokeiluhankkeen (SOMARI) kokemuksia, tuloksia ja arviointia

TIIVISTELMÄ

Lasse Peltonen, Aino Verkasalo, Eeva Mynttinen ja Jonna Kangasoja



Sovittelu osana paikallisten ympäristökiistojen hallintaa

**Maankäyttö- ja ympäristökiistojen sovittelun kokeiluhankkeen
(SOMARI) kokemuksia, tuloksia ja arviointia**

TIIVISTELMÄ

Lasse Peltonen, Aino Verkasalo, Eeva Mynttinen ja Jonna Kangasoja

Aalto-yliopiston julkaisusarja
TIEDE + TEKNOLOGIA 10/2012

© Tekijät

Taitto: Marina Johansson

ISBN 978-952-60-4685-3
ISBN 978-952-60-4686-0 (pdf)
ISSN-L 1799-487X
ISSN 1799-487X
ISSN 1799-4888 (pdf)

Unigrafia Oy
Helsinki 2012

Tämä julkaisu on erillinen tiivistelmä sähköisenä julkaisuna ilmestyneestä tutkimusraportista “Sovittelu osana paikallisten ympäristökiistojen hallintaa. Maankäyttö- ja ympäristökiistojen sovittelun kokeiluhankkeen (SOMARI) kokemuksia, tuloksia ja arviointia”. Aalto-yliopisto, maankäyttötieteiden laitos. (153 s.). ISBN: 978-952-60-4685-3 (pdf), http://ytk.aalto.fi/fi/julkaisut/sarjat/ytk_aalto_sarja/

Raportin taustalla on Aalto-yliopiston toteuttama tutkimushanke (2010-2012), joka tarkasteli Suomen Sovittelufoorumi ry:n käynnistämiä ja toteuttamia ympäristösovittelun pilottikohteita. Sovittelupilotteja ja niiden tutkimusta rahoittivat Kunnallisanalan kehittämissäätiö, ympäristöministeriö, Kuntaliitto, Turun kaupunki, Skanska, Rakennusteollisuus ry.

Lisätietoja hankkeesta:

Lasse Peltonen, tutkimuskoordinaattori
Suomen ympäristökeskus
lasse.peltonen@ymparisto.fi

Jukka Salomaa, ympäristösovittelu-työryhmän puheenjohtaja
Suomen Sovittelufoorumi ry
jukka.salomaa@lss-oy.com

Jonna Kangasoja, tutkija
Aalto-yliopisto, Maankäyttötieteiden laitos
jonna.kangasoja@aalto.fi

Sisältö

1 Osallistumisen ongelmat	7
2 Sovittelu ja sen lupaukset	9
3 Somari-hanke: sovittelupilotit ja niiden tutkimus	12
Tutkimuskysymykset	13
4 Tapaukset	15
Saramäki – kiista jätehuoltoyhtiön haitoista	15
Ylöjärvi – naapuruuskiista hevostallin vaikutuksista	16
Eerikinkatu – kiista puutalon kohtalosta Turun keskustassa	17
5 Hankkeen keskeiset tulokset	19
Tapaukset tarjosivat erilaisia puitteita sovittelulle	19
Haasteena sovittelun suhde virallisiin prosesseihin	21
Miten sovittelijat onnistuivat tehtävässään?	22
Fasilitatiivisen sovitteluotteen rajoitukset	23
Kohti selkeämpiä sovittelun lopputuloksia	25
6 Hankkeen opetukset ja suositukset	27
Hankkeen opetukset kiteytettyinä	27
Suositukset ympäristösovittelun kehittämisestä	29

1 Osallistumisen ongelmat

Paikallista osallistumista koskevissa tutkimuksissa on osoitettu, että kunnallinen ympäristöpäätöksenteko ja asiantuntijavetoinen valmistelu ei osaa erityisen hyvin vastaanottaa tai käsitellä erilaisten osallistumisprosessien tuottamaa tietoa (Bäcklund 2007). Kuntalaisten kokemuksellinen tieto välittyy huonosti päätöksentekoon, kun asiantuntijat ja maallikot puhuvat ”eri kieliä”. Edustuksellisesti valitut päättäjät vierastavat suoran osallistumisen muotoja, joissa vaikutusmahdollisuuksia avattaisiin asukkaille ja muille osallisille. Jännitettä kasvattaa asukkaiden kasvanut koulutustaso, ympäristötietoisuus ja näistä nouseva vasta-asiantuntijuus sekä tiedon saatavuuden ja avoimuuden lisääntyminen. (Arola 2002; Lapintie 2002; Leino 2006; Staffans 2004.)

Vuorovaikutuksen vaatimukset ovat kasvaneet ja osallistumismahdollisuudet lisääntyneet muun muassa ympäristölainsäädännön kehityessä. Huomio kiinnittyy yhä enemmän vuorovaikutuksen määrän sijaan sen yksityiskohtiin; erilaisiin menetelmiin ja laatuun. Esimerkiksi vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki on lisännyt osallistumistilaisuuksien määrää kaavoitusprosesseissa. Arolan (2002) mukaan näyttää kuitenkin siltä, että nämä kohtaamiset eivät aina ole olleet luonteeltaan vuorovaikutteisia ja rakentavia; **olennainen kysymys kunnissa onkin johdettavako ristiriidat suunnittelun ja päätöksenteon lukkiutumiseen vai pystytäänkö niitä käsittelemään.**

Lainsäädännön vaatimukset voi minimissään täyttää hyvinkin vähäisellä ja luonteeltaan muodollisella vuorovaikutuksella. Myös ympäristönsuojelulaki säätelee periaatteessa laajasta osallistumisjärjestelmästä, joka ei kuitenkaan välttämättä välity käytäntöön. Osallisia voi yksittäisissä ympäristölupatapauksissa olla satoja, jopa tuhansia, silti joissain tapauksissa lupaviranomainen voi ratkaista asian pelkästään hakemuksen perusteella ilman, että muut tahot käyttävät heille lailla luotuja mahdollisuuksia osallistua asian käsittelyyn. Laki siis luo mahdollisuuksia osallistumiseen ja vuorovaikutukseen, mutta näiden aktiiviseen käyttöön vaikuttavat monet eri tekijät. (Similä, ym. 2006.)

Ristiriitojen käsittely maankäytön suunnittelussa on vaihtelevaa ja vakiintumatonta, eikä suunnittelijoilla ole riittäviä valmiuksia konfliktien käsittelyyn. Suunnittelijoiden ammattikunnassa on myös hyvin erilaisia näkemyksiä siitä, miten tarpeellista lisääntyvä osallistuminen ja vuorovaikutus on (Peltonen, ym. 2006). Lisäksi paikalliset erot ovat kunnissa huomattavia; osallistumisen edellytyksiin ympäristökysymyksissä vaikuttavat ainakin käytettävissä olevat resurssit sekä kunnan poliittinen kulttuuri ja paikallisen hallintatavan avoimuus. Nämä määrittävät sitä nähdäänkö osallistuminen kunnassa lähinnä häiriötekijänä vai demokratian käytännön välineenä (Kettunen 1998; Laine & Peltonen 2003).

Vuorovaikutteisuuden ja osallistumisen kehitys ei ole poistanut konflikteja. Lisääntyneet osallistumismahdollisuudet ovat hiljalleen muuttaneet kiistojen käsittelyä, mutta samalla ne ovat tuottaneet turhautumista, joka kumpuaa epätydyttävistä osallistumisen kokemuksista. Esimerkiksi Helena Leinon (2006) mukaan nykyinen maankäytön suunnittelun lainsäädäntö mahdollistaa sellaisten uusien osallistumisen muotojen tarjonnan, jotka täyttävät lain kirjaimen, mutta eivät sen henkeä. Ihmiset aistivat herkästi, jos osallistumiselle ei ole aitoa tilaa ja tilausta. Kokemus todellisten vaikutusmahdollisuuksien puuttumisesta viittaa siihen, että osallistumisprosessissa ei ole kyetty ottamaan huomioon osallisten erilaisia näkökulmia siihen, millainen prosessin ja sen lopputulosten pitäisi olla. Usein jää myös epäselväksi se, miten valmisteluun liittyvä osallistuminen aiotaan kytkeä päätöksentekoon (vrt. Niemenmaa 2005, Häikiö 2005).

Tätä taustaa vasten uusille, osallistaville ja vuorovaikutukseen perustuville ristiriitojen käsittelyn käytännön menetelmille näyttäisi olevan Suomessa tilausta.

2 Sovittelu ja sen lupaukset

Sovittelu (*mediation*) ymmärretään **vapaaehtoiseksi ja luonteeltaan epäviralliseksi, tuomioistuimen ulkopuoliseksi prosessiksi, jossa puolueeton kolmas osapuoli sovittelee osapuolten välistä konfliktia**. Sovittelun keskeisiä piirteitä ovat: kolmannen osapuolen väliintulo, mikä erottaa prosessin neuvottelemisesta, ja vapaaehtoisuus tai hyväksyttävyyys, millä viitataan osapuolten haluun päästää puolueeton sovittelija auttamaan osapuolia löytämään ratkaisu. Sovittelijan puolueettomuus on perusedellytys sovittelulle, ja sillä viitataan reiluuteen ja tasapuolisuuteen osapuolten kohtelussa, sovittelijan roolin rajoituksiin sekä objektiivisuuteen. Viime kädessä konfliktin osapuolet arvioivat sovittelijan puolueettomuuden. (Ervasti 2004, 129.)

Sovittelun ja muiden ns. vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun menettelyiden yhteisiä piirteitä ovat: 1) nopeus ja riidan käsittelyn alhaiset kustannukset; 2) ne eivät pohjaudu juridiikkaan; 3) osapuolten oman roolin korostaminen; 4) minimalistinen ja epävirallinen menettelytapa; 5) vaihtoehtoisissa menettelyissä toimitaan pitkälti yksityisesti (toisin kuin julkisissa tuomioistuimissa); 6) painotus on menettelyssä ja vuorovaikutuksessa aineellisen oikeuden sijaan. Näiden vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun funktionaalisten piirteiden ohella vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun menetelmiä yhdistää kritiikki perinteistä tuomioistuinmenettelyä kohtaan, joka ponnistaa yhtä lailla teknokraattisista (prosessin tehostaminen) kuin sosiaalireformistisista, yhteisöllisyyttä ja maallikko-osallistumista korostavista ideologisista lähtökohdista. (Ervasti 2004, 110–115.)

Yksi tapa jäsentää sovittelun kenttää on tarkastella erilaisia sovellusalueita. Esimerkiksi Suomen Sovittelufoorumin toiminnan piirissä sovittelu jakautuu erilaisiin alueisiin sen mukaan, millaisissa kiistoissa ja konteksteissa sovittelua harjoitetaan. Tällaisia alueita ovat muun muassa perhesovittelu, koulusovittelu, työyhteisösovittelu, rikossovittelu, kaupallinen sovittelu ja kansainvälinen sovittelu. Lisäksi sovittelun alueita voi jäsentää se, kuka sovittelua järjestää – esimerkiksi tuomioistuinsovittelu, Suomen

Asianajajaliiton tarjoama sovittelu ja rakennusosalalla Rakennusinsinöörien liiton tarjoama RIL sovittelu. (Poikela 2010.)

Suomessa sovittelutyön painopiste on tähän asti ollut yksityisoikeudellisissa, kahden- tai muutaman osapuolen välisissä asioissa. Rikos- ja riita-asioiden sovittelua on Suomessa harjoitettu jo 1980-luvulta lähtien, ja tuomioistuinsovittelua on kehitetty vuodesta 1993 lähtien. Sen sijaan sovittelumenettelyä ei ole sovellettu luonteeltaan julkisoikeudellisiin, useiden toimijoiden välisiin ristiriitoihin kuten ympäristökiistoihin. Suomessa lainsäädäntö ei tunne erillistä sovittelumenettelyä ympäristöasioissa, vaikka asianosaisten kuuleminen ja tähän liittyvät oikeudelliset velvoitteet periaatteessa tähtäävätkin intressien yhteensovittamiseen. Sovittelumenettelyä ei ole toistaiseksi kehitetty kaavoituksessa tai maankäytön muutoksiin liittyvissä lupamenettelyissä, vaikka näissä sen soveltamiselle arvioidaan olevan melko hyviä edellytyksiä (Kangas 2010, 187–188).

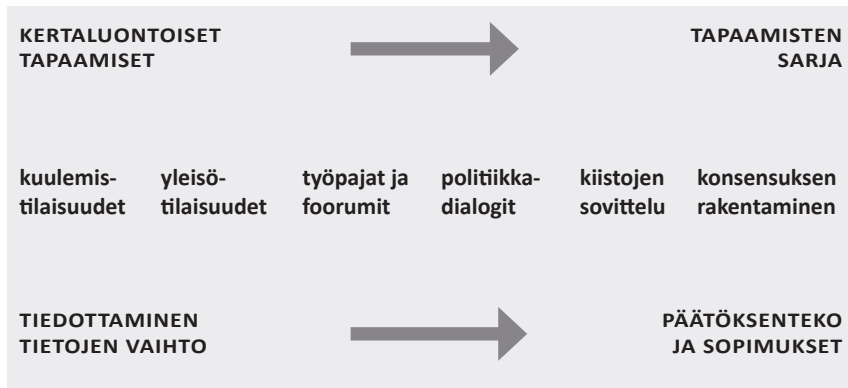
Sovittelumenetelmien kehittämisen ympäristökiistojen kontekstissa tekevät kiinnostavaksi sovittelun lupaukset, jotka erottavat sen perinteisestä hallinnollis-poliittis-juridisesta konfliktinratkaisun perinteestä: sovittelua on kehitetty nimenomaan vaikeiden konfliktien ja vuorovaikutustilanteiden käsittelyyn, jotka ovat kompastuskivenä monille muille konfliktinratkaisun kuten myös vuorovaikutuksen ja osallistumisen menetelmille. Lisäksi sovittelun lupauksissa yhdistyvät avoin ja rakentava vuorovaikutus ja päätöksenteon tehokkuus. Sovittelu myös mahdollistaa eri osapuolten suoremman osallistumisen ongelmanratkaisuun ja on siksi räätälöitävissä tilanteen vaatimuksiin ja osapuolten erityisiin tarpeisiin. (ks. Susskind & Ozawa 1983, 256.)

Sovittelumenettelyjä käytetään tyypillisesti pitkälle edenneiden ja umpikujiin ajautuneiden ristiriitojen ratkaisemiseksi. Osa sen lupauksista liittyy kuitenkin sovittelun ”ennakoivaan käyttöön”, mikäli sovittelun periaatteita ja pelisääntöjä hyödynnetään vaikeiksi ennakoitujen prosessien alusta lähtien. Tällöin sovittelun lupauksena voidaan nähdä yhtäältä demokration, avoimuuden ja osallistumisen ja toisaalta tehokkuuden välisen kuilun ylittäminen.

Sekä osallistava suunnittelu että sovittelu pyrkivät toteuttamaan varhaisen osallistumisen periaatetta; ratkaisuja ei tehdä ilman osallisten omaa panosta. Sovittelun erityispiirteenä osallistavaan suunnitteluun verrattuna on se, että osapuolilla on prosessissa myös valta tehdä yhdessä kaikkia osapuolia sitova ratkaisu. Sovittelu tähtää yhteiseen sopimukseen, kun taas vuorovaikutteisessa, osallistavassa suunnittelussa tavoitteena on tyypillisemmin eri näkökantojen kartoittaminen ja osapuolten välinen dialogi, joka

evästä suunnittelua ja päätöksentekoa, mutta jättää päätöksenteon muille, esimerkiksi kunnan edustuksellisesti valituille elimille.

Sovittelu voidaan nähdä yhtenä vuorovaikutuksen ja osallistumisen muotona jatkumossa, jossa yksinkertaisemmat muodot perustuvat yksittäisiin tapaamisiin ja haastavammat muodot edellyttävät useita tapaamisia, ja niiden lopputuloksina tavoitellaan sitovia yhteisiä päätöksiä tai osapuolten välisiä sopimuksia. Edettäessä yksinkertaisista muodoista monimutkaisempiin, kasvaa tapaamisten ja vuorovaikutuksen lisääntyessä myös vaatimus näiden menettelytapojen osaamisesta. Tätä jatkumoa kuvataan alla kaaviossa, jossa keskellä esitetään esimerkkejä erilaisista osallistumisen ja vuorovaikutuksen keinoista. Kaavio ilmentää sitä, että kiistojen sovittelu ja konsensuksen rakentaminen ovat luonteeltaan vaativia vuorovaikutusprosesseja, jotka vaativat aikaa, resursseja ja osaamista.



Erilaisia vuorovaikutteisen suunnittelun muotoja.

3 Somari-hanke: sovittelupilotit ja niiden tutkimus

Suomen Sovittelufoorumi ry:n ympäristöasioiden sovittelutyöryhmä käynnisti vuonna 2009 pilottihankkeen, joka sai myöhemmin nimen “Sovittelu maankäyttö- ja ympäristöristiriidoissa” (SOMARI). Pilottihankkeessa oli mukana kolme tapausta, joista kaksi sijoittui Turkuun ja yksi Ylöjärvelle. Tapaukset käsittelivät 1) kaavoitukseen liittyvää kiistaa puutalon kohtalosta Turun keskustassa; 2) ympäristölupaan liittyvää kiistaa jätehuoltoyhdistiön asukkaille aiheuttamista haitoista Saramäen alueella Turussa sekä 3) naapureiden välistä kiistaa hevostallin toiminnan vaikutuksista Ylöjärvellä.

Molemmissa Turun sovittelutapauksissa oli mukana kaksi sovittelijaa. SSF etsi sovittelijat hyödyntämällä omia verkostojaan, ja kiinnitti sovittelijat hankkeeseen. Sovittelijoiden ammatilliset taustat vaihtelivat, mutta heitä voi luonnehtia organisaatioiden kehittämisen ja vuorovaikutuksen osaajiksi, joilla oli kokemusta pääasiassa työyhteisösovittelusta. Ylöjärven tapauksessa oli mukana vain yksi sovittelija. Tässä tapauksessa ei siis sovellettu kahden sovittelijan käytäntöä, eikä naapuruuskiistan kohdalla myöskään katsottu tarvittavan sovittelijan tueksi muuta erityisasiantuntemusta. Turun tapausten sovittelijoista poiketen Ylöjärven sovittelijalla oli juristitausta.

SSF:n piirissä nähtiin, että sovitteluprosesseihin tarvittaisiin myös selaista asiantuntemusta, jota valituilla sovittelijoilla ei ollut. Tästä syystä sovitteluprosesseja oli SSF:n puolelta mukana järjestämässä arkkitehti turkulaisesta arkkitehtitoimistosta. Turun tapausten työnjako muodostui sellaiseksi, että SSF:n aktiivit ja asiantuntija-arkkitehti huolehtivat prosessin käynnistämisestä ja valmisteluista, kuten tilaisuuksien käytännön järjestelyistä ja osapuolten kutumisesta mukaan. Sovittelijat puolestaan vastasivat keskustelun vetämisestä osapuolten kanssa sekä erillistapaamisissa että yhteisissä sovitteluistunnoissa. Työnjakoa pidettiin tarpeellisena, koska sovitteluprosessin käynnistämisen ja järjestelyiden vaatima työmäärä oli huomattavan suuri ja käytettävissä olevat resurssit rajallisia.

Sovittelufoorumin ympäristösovittelun työryhmä kutsui vuonna 2010 Aalto-yliopiston Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen (YTK) käynnistämään riippumattoman tutkimuksen, jonka tehtävänä oli pilottihankkeen kokemusten kokoaminen ja arvioiminen. Tutkimushankkeen tavoitteena oli arvioida pilottihankkeen lähtökohtia, seurata sovitteluprosessien kulkua, arvioida niiden lopputuloksia, sekä kerätä osapuolten omia kokemuksia ja arvioita sovittelusta. Edelleen hankkeen tavoitteeksi asetettiin evästysten tuottaminen laajempaan keskusteluun siitä, miten sovittelumenettelyä kannattaisi kehittää ympäristö- ja kaavoitusasioissa.

Taulukko 1. SSF:n pilottihankkeen ja YTK:n tutkimushankkeen välinen työnjako.

Ympäristösovittelun pilottihanke	Tutkimushanke
<ul style="list-style-type: none"> vastuutaho: Suomen Sovittelufoorumi ry sovitteluprosessien järjestelyt ja ohjaaminen yhteydenpito sovittelun osapuoliin sovittelutilanteiden vetäminen 	<ul style="list-style-type: none"> vastuutaho: Aalto-yliopisto, YTK sovittelupilottien dokumentointi, havainnointi, tiedonkeruu osapuolten haastattelut prosessien analyysi, arviointi ja raportointi
Pilottihankkeen rahoitus: Kuntaliitto, Turun kaupunki, Ylöjärven kaupunki, Skanska, L&T ja kertaluonteinen avustus Rakennusteollisuus ry:ltä	Tutkimushankkeen rahoitus: Kunnallissalan kehittämissäätiö (KAKS), Ympäristöministeriö sekä Rakennusteollisuus ry

Tutkimuskysymykset

Pilottitapausten arviointiin liittyvät tutkimuskysymykset:

- Millaisia lähtökohtia tapaukset tarjosivat sovittelulle?
- Millaisia tuloksia sovittelulla saavutettiin?
- Miten sovittelijat onnistuivat työssään?
- Miten eri osapuolet kokivat sovitteluprosessin?
- Miten sovitteluprosessit nivELYvät kunnalliseen päätöksentekoon?

Yleisemmät ympäristöasioiden sovitteluun liittyvät tutkimuskysymykset:

- Millaisia hyötyjä ja ongelmia sovitteluun liittyy?
- Mitä ympäristöasioiden sovitteluun liittyviä erityispiirteitä tapaukset paljastivat?
- Minkälaista sovitteluotetta ympäristökiistojen sovitteluprosesseissa tarvitaan?

Sovittelutapausten lähtökohtia taustoittavana aineistona käytettiin SOMARI-työryhmän keräämiä materiaaleja ja asiakirja-aineistoja (ml. esim. kaava-asiakirjat, valituskirjelmät, viranomaisten ja oikeuden

päätökset sekä kokousmuistiot). Prosessin seuranta-aineistona käytettiin sovittelutilanteista koottua materiaalia ml. sovittelutilaisuuksien ja erillistapaamisten audionauhoitukset ja muistiinpanot. Lisäksi osapuolia haastatettiin sovitteluprosessien loppuvaiheissa. Haastatteluja tehtiin yhteensä 37, ja niissä oli yhteensä 47 haastateltavaa.

4 Tapaukset

Saramäki – kiista jätehuoltoyhtiön haitoista

Saramäki sijaitsee kymmenen kilometriä Turun keskustasta pohjoiseen. Pientaloalueen vieressä toimii jätteenkäsittelylaitos. Osa asukkaista on kokenut häiriöitä yrityksen toiminnasta ja valittanut toiminnanharjoittajan ympäristöluvasta 2000-luvun alusta lähtien ympäristöviranomaiselle sekä eri oikeusasteisiin. Monet asukkaat pitävät jätteenkäsittelyä sopimattomana yritystoimintana nykyisessä sijaintipaikassaan ja ovat yrittäneet saada sen poistumaan. Jätteenkäsittelylaitoksen toiminta on kuitenkin todettu kaavanmukaiseksi. Yhdyskuntajätteenkäsittelyluvan hakeminen vuonna 2007 kärjisti riidan. Tämän myötä yrityksen ja asukkaiden välinen yhteydenpito pitkälti katkesi.

Kaupunki valitsi tapauksen sovittelavaksi, koska vaikutti siltä, että tapaus tulee toistuvasti käymään läpi eri valitusväylät. Sovitteluprosessi sisälsi seitsemän ryhmätilaisuutta sekä eri osapuolten yksittäistapaamiset. Sovittelutilaisuuksissa asukkaat toivat sovittelijoiden kannustamina esiin kokemiaan häiriöitä. Yritys vastasi asukkaille. Paikalla oli myös kaupungin viranomainen. Ongelmat ja ratkaisut kerättiin taulukkoon, jota päivitettiin prosessin edetessä. Yritys toteutti useita toimenpiteitä sovittelun johdosta. Muun muassa se ilmoitti vetäytyvänsä yhdyskuntajätteenkäsittelystä, hankki aktiivihiilisuodattimen hajuhaittojen vähentämiseksi, perusti oman hajuseurannan, tilasi rottien torjunnan alueelle ja järjesti roskien keräyksen lähiympäristöstä.

Sovittelun avulla muodostui keskusteluyhteys osan asukkaista ja yrityksen välille. Kuitenkin useat eniten häiriöitä kokeneet ja valittamisessa aktiivisimmat asukkaat eivät osallistuneet sovitteluun alun jälkeen. Asukkaat jakautuivat mielipiteessään sovittelun onnistumisesta ja hyödyllisyydestä. Osa asukkaista koki, että sovittelun avulla saatiin aikaan parannuksia, joita muuten ei olisi saavutettu. Osa asukkaista piti ainoana toivottavana ratkaisuna, että laitoksen toiminta poistuisi kokonaan alueelta, eikä pitänyt

sovittelua sopivana tapauksen käsittelyyn. Useiden asukkaiden mukaan kaavoitusratkaisu ongelman taustalla jäi liian vähäiselle käsittelylle, lisäksi he olisivat toivoneet kaupungin edustajalta aktiivisempaa osallistumista sekä keskustelua alueen tulevaisuudesta. Yrityksen edustajat olivat tyytyväisiä, että sovittelulla syntyi keskusteluvälit. He toivat kuitenkin myös esiin, että sovittelun tavoitteen ja proseduurin kirkastaminen olisi ollut tarpeellista. Heidän mukaansa sovitteluprosessi myös loppui kesken.

Ylöjärvi – naapuruuskiista hevostallin vaikutuksista

Ylöjärvellä on hevostallin pitoon kytkeytynyt pitkällinen naapuruuskiista, jossa eläkeläispariskunta on tehnyt naapurissaan olevasta hevostilasta ja sen aiheuttamista haitoista lukuisia valituksia. Hevostallin omistaja ja vuokralainen ovat parantaneet hevostallin olosuhteita ympäristölautakunnan ja hallinto-oikeuksien asettamien määräysten mukaisesti useaan otteeseen vuoden 2003 jälkeen. Ylöjärven ympäristötoimi on tehnyt tilalla tarkastuksia ja esimerkiksi ottanut rajalla kulkevasta ojasta vesinäytteitä. Ympäristötoimen mukaan toiminnasta ei aiheudu ympäristöhaittaa. Naapurit ovat kuitenkin kyseenalaistaneet sekä kunnan että hallinto-oikeuksien esittämät perustelut ja kokevat, että lain tulkinnoissa ei huomioida heidän kokemuksiaan ympäristöhaitoista.

Ylöjärven tapauksessa järjestettiin kaksi sovittelutilaisuutta ilman edeltäviä erillistapaamisia osapuolten kanssa. Ensimmäisessä sovittelutapaamisessa lähdettiin liikkeelle keskeisten ongelmien yksilöimisestä ja mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen seulomisesta. Sovittelijan pyrkimyksenä oli, että esiin nostetuissa kiistakohdissa päästäisiin pian yhteisymmärrykseen ja sovintoon. Toiseen sovittelutapaamiseen osallistuivat naapuripariskunnan lisäksi kaupungin ympäristöpäällikkö ja rakennustarkastaja. Sovittelutapaamisessa Ylöjärven kaupungin ympäristöpäällikkö ja rakennustarkastaja kävivät läpi naapuripariskunnan kirjeessään esiin nostamat epäkohdat ja totesivat toiminnan hevostilalla olevan määräysten mukaista ja lainvoimaista. Lisäksi tapaamisessa käsiteltiin hallinto-oikeuksien antamat päätökset.

Käydyn keskustelun jälkeen sovittelutapaamisessa ei onnistuttu rakentamaan sovintoa eteenpäin. Sovitteluyritykset päätettiin lopettaa marraskuussa 2011 ja todettiin, ettei kiistassa onnistuttu löytämään sovintoratkaisua. Viranomaisten selvitysten jälkeenkään naapuripariskunta ei voinut hyväksyä hevostallin toiminnalle asetettuja määräyksiä. Ongelmaksi näyttää muodostuneen se, että hevostallin naapureilla on hyvin tiukat tulkinnat

hevostallin toimintaa säätelevästä lainsäädännöstä ja käsitys, että heidän tulkintansa laista on oikeampi kuin valvovan viranomaisen.

Sovitteluun liittyi kaikkien osapuolien näkökulmasta ongelmia, koska kiista oli ehtinyt pitkittyä ja sitä oli käyty jo lähes kymmenen vuotta eri oikeusasteissa. Pitkään jatkunut kiista ei kuitenkaan ollut kypsyttänyt naapurien halua sovintoon. Vaikka sovittelussa ei päästy sovintoon, olivat osapuolet pääasiassa tyytyväisiä sovitteluprosessin etenemiseen ja puitteisiin. Ongelmallisena koettiin, ettei sovittelussa onnistuttu järjestämään yhtään tapaamista, johon kaikki kolme osapuolta (kaksi naapuria ja kunta) olisivat tulleet paikalle. Sovittelijan näkökulmasta sovittelussa on tärkeää, että pitkänkin kiistan jälkeen osapuolille ainakin annettiin mahdollisuus sovinnon rakentamiseen.

Eerikinkatu

– kiista puutalon kohtalosta Turun keskustassa

Kiistan aiheena on Turun ydinkeskustassa, Eerikinkadun ja Koulukadun kulmassa sijaitsevien kahden vanhan puutalon kohtalo kaavamuutoksessa. Rakennuspaikkana puutalojen tontti on erittäin houkutteleva. Toisaalta myös puutalojen suojelua puolustavat tahot, sisältäen muun muassa joitakin viranomaistahoja ja kansalaisjärjestöjä, pitävät puutaloja kulttuurihistoriallisesti ja kaupunkikuvallisesti huomattavan merkittävinä. Tontin omistaja on vaihtunut 1990-luvulta lähtien monta kertaa. Kulloinenkin omistaja on anonut tontille runsaasti rakennuslupaa. Kaavamuutos on ollut poliittisten luottamuselimien käsittelyssä useaan otteeseen, mutta se ei ole päätyntä valtuustokäsittelyyn asti.

Sovittelua päätettiin soveltaa tapaukseen, sillä kaupungin näkökulmasta kaavamuutoksen päätyminen pitkään valituskierteeseen vaikutti todennäköiseltä. Sovitteluprosessi sisälsi viisi yhteistilaisuutta sekä yksittäistapaamiset eri osapuolille. Sovitteluun osallistui maanomistaja, rakennusliike sekä osa koko korttelin taloyhtiöistä, kaksi kansalaisjärjestöä sekä kaavoituksen, museokeskuksen ja ELY-keskuksen edustajat. Sovittelutilaisuuksissa osapuolet keskustelivat kaavamuutoksen periaatteista. Sovittelun aikana nähtiin eri tahojen laatimia luonnosehdotuksia kulman toteuttamiseksi. Yksimielistä päätöstä parhaasta ratkaisusta ei kuitenkaan saavutettu. Prosessin loppupuolella yksi järjestäjistä päätti toteuttaa arkkitehtitoimistonsa kanssa oman ratkaisuehdotuksensa kun sovittelu ei näyttänyt tuottavan tulosta. Ehdotuksessa puutalot säilyvät ja viereiselle tontille rakennetaan runsaasti. Sovittelun loputtua kyseinen arkkitehtitoimisto lähti jalostamaan tätä ehdotusta kaavoittajan kanssa yhteistyönä.

Osapuolten mielestä kiista oli vaikea ja sen perusta ideologinen. Osallistujat pitivät vuorovaikutusta prosessin parhaana puolena, sen koettiin kehittyneen rakentavaan suuntaan. Kaavoittajalle prosessi muodosti Turussa erityislaatuisen mahdollisuuden kuulla osallisia. Prosessin myötä kaavoituksen pohjaksi karttui myös tavallista kattavammin tausta-aineistoa. Kansalaisjärjestöille sovittelu tarjosi harvinaisen tilaisuuden päästä kaavoittajan kanssa saman pöydän ääreen. Sovittelun lupaama innovatiivinen yllätys jäi kuitenkin näkemättä, ja eri osapuolet pitivät ratkaisua kompromissina. Viranomaiset pitivät epäselvänä sovittelun roolia osana virallista kaavaprosessia. Osapuolet kokivat, että sovittelun onnistuminen selviää, kun asia on ratkennut poliittisessa käsittelyssä.

5 Hankkeen keskeiset tulokset

Tapaukset tarjosivat erilaisia puitteita sovittelulle

Kaikki tapaukset osoittautuivat haastaviksi sovittelun kannalta. Ne kuitenkin tarjosivat erilaisia lähtökohtia sovittelulle. Periaatteessa selkeisiin ympäristöhaittoihin liittyvät Saramäen ja Ylöjärven hevostallien tapaukset tarjosivat helpommin hahmottuvan lähtökohdan sovittelulle. Näissä tapauksissa haittojen luonne oli selkeä, ja haitan aiheuttaja sekä haitan kärsijä, olivat molemmat hyvin tiedossa. Ympäristöhaittojen käsittely ja niiden lieventäminen muodostivatkin Saramäessä selkeän kehyksen sovittelulle.

Saramäen tapauksessa sopiminen liittyi siis ympäristöhaittojen lieventämiseen, eli samantyyppisiin asioihin kuin ympäristöluvan käsittelyssä. Lupaprosessi ei kuitenkaan riittänyt takaamaan asukkaille heidän vaatimuksiaan vastaavaa ympäristön laatua. Saramäen sovittelupilotti osoitti, että virallinen lupaprosessi ja siihen kytkeytyvä oikeudellinen prosessi eivät ratkaise ongelmia asukkaiden kokemuksen tasolla. Tässä mielessä tapaus kuvaa hyvin sovittelun perusideaa, jossa ongelman omistajuus palautuu viranomaisilta osapuolille itselleen. Ylöjärven tapauksessa haittojen luonne osoittautui kuitenkin epäselväksi, eikä niistä päästy prosessissa yksimielisyyteen. Kaavoituksen konteksti toi Eerikinkadun puutalojen tapaukseen sellaisia ulottuvuuksia, joita kahdessa muussa tapauksessa ei käsitelty. Kaavoituksen erityinen luonne sovittelun taustalla liittyy siihen, että kaavoituksessa ratkaistaan tyypillisesti laaja-alaisia asioita, jotka ovat kunnallinen itsehallinnon ja kunnallistalouden ytimessä. Lisäksi ne koskettavat tyypillisesti niin suurta ihmisjoukkoa, että tämän joukon kokoaminen sovitteluprosessiin on hyvin vaikeaa (Kangas 2010). Tällaisissa tapauksissa syntyy helpommin jännitteitä yhtäältä sovitteluprosessin (tai muun suoraan osallistumiseen tukeutuvan prosessin) sekä kunnallisen edustuksellisen demokratian välille.

Sovittelussa ei päästy sitoviin sopimukseen

Molemmassa Turun tapauksissa luovuttiin jo alkuvaiheessa tavoitteesta päästä selkeään, allekirjoitettavaan sopimukseen. Osapuolet suhtautuivat epäillen allekirjoitetun sopimuksen mielekkyyteen ja mahdollisuuksiin, ja sovittelijat näkivät allekirjoitusten vaatimisen lisäävän osapuolten ennakkoluuloja sovitteluprosessia kohtaan. Kun Ylöjärven tapauksessa sovittelu keskeytettiin, jäi sopimus – yksi sovittelun selkeistä tunnusmerkeistä – kaikissa tutkituissa tapauksissa saavuttamatta. Kun sitovan sopimuksen tavoitteesta oli luovuttu, jäi monille osapuolille epäselväksi, mitä prosessilla tavoiteltiin.

Saramäen tapauksessa eräänlaiseksi sopimukseksi muodostui jätehuoltoyhtiön toimenpiteiden lista, jolla pyrittiin vastaamaan asukkaiden erilaisiin huolenaiheisiin. Ongelmallista oli tässä tapauksessa se, etteivät kaikkia asukkaita ei saatu mukaan sovittelutapaamisiin. Sovitteluprosessi kuitenkin synnytti keskusteluyhteyden jätehuoltoyhtiön ja joidenkin asukkaiden välille, ja sillä saavutettiin parannuksia, joita ei oikeusteitse syntynyt. Eerikinkadun tapauksessa sovittelu päättyi sopimuksen sijaan yhteisymmärrykseen siitä, että kaavaprosessia jatketaan sovittelun tuottaman aineiston pohjalta. Tässä mielessä prosessi näyttyy jälkikäteen kaavoitusprosessin valmisteluun liittyvänä uudenlaisena osallistumiskierroksena. Sellaisena prosessi palveli kaavoittajia, jotka kokivat, että he saivat eri osapuolten käsityksistä ja tavoitteista paremman kuvan kuin normaalissa kaavan valmistelussa. Osapuolet olivat tyytyväisiä uudenlaiseen vuorovaikutuksen tapaan, mutta prosessin lopputulokseen suhtauduttiin ristiriitaisesti, ja lopputulosta pidettiin myös yllätyksettömänä kompromissina. Ylöjärven tapauksessa tulokset olivat vähäisiä, mutta kaupungin edustaja kuitenkin piti tärkeänä prosessin tuloksena sitä, että asioita oli selvitetty asiallisesti ja järjestelmällisesti niin, että eri osapuolille, ja erityisesti valituksia tehneille naapureille tuli selväksi eri vaiheissa tehtyjen päätösten faktapohja. Saavutukseksi jäi myös tärkeä opetus siitä, että kaikkia kiistoja ei pystytty sovittelemaan.

Uudenlaista vuorovaikutusta

Sisällöistä sopimisen ohella haastatteluissa korostuikin osapuolten välisen suhteiden paraneminen ja vuorovaikutuksen laatu, joita pidettiin yleisesti sovitteluprosessin onnistumisina. Erityisesti sovittelijoiden omista arvioista korostui sovittelun vuorovaikutuksellinen aspekti. Sovittelun yksi merkittävä saavutus olikin heidän mukaansa osapuolten välisen vuorovaikutuksen laadun huomattava parantuminen prosessin edetessä.

Esimerkiksi Eerikinkadun tapauksen sovittelija kuvaa tätä kehitystä siten, että osapuolet ”alkoivat puhua enemmän toisilleen”, eikä vuorovaikutus tapahtunut enää niin paljoa sovittelijoiden kautta. Alkuvaiheen tunteiden purkamisesta päästiin vähitellen rakentamaan vuorovaikutukseen.

Eerikinkadun tapauksessa yksi merkittävimmistä sovittelun etuja koettiin olleen vuorovaikutuksen syntyminen eri osapuolten välille. Prosessin intensiivinen vuorovaikutus poikkesi selvästi tiedottamiseen tähtäävistä yleisötilaisuuksista, joita Turussa oli tyypillisesti kaavoitusprosessien yhteydessä järjestetty. Asemakaavapäällikkö luonnehtii yleisötilaisuuksien ja sovittelun eroa siten, että sovittelu ainakin periaatteessa mahdollistaa paremmin pohdinnan ja näkökantojen muuttumisen. Monet haastateltavat kuitenkin kokivat, että sovittelu ei ehkä lähentänyt eri osapuolia, koska arvot ja intressit olivat valmiiksi kaukana toisistaan ja viranomaisillakin oli varsin selkeät mielipiteet.

Parantuneesta vuorovaikutuksesta huolimatta Eerikinkadun että Saramäen tapausten osapuolet kuitenkin korostivat onnistumisen arvioinnissa prosessin sijaan lopputuloksia. Tämä näkökohta korostui erityisesti kaupungin näkemyksissä, jolla on selvä intressi edistää kaavoitus- ja lupaprosessien sujuvuutta. Valitusten esiintyminen asetettiin selkeäksi mittariksi prosessien onnistumiselle. Apulaiskaupunginjohtajan mukaan: ”jos valituksia ei tule, sovitteluprosessi voidaan todeta hyödylliseksi.” Toisin sanoen sovittelun onnistuminen ei ole kiinni vain prosessin onnistumisesta, vaan sen hyväksyttävyydestä ja osapuolia sitouttavasta vaikutuksesta.

Haasteena sovittelun suhde virallisiin prosesseihin

Sovittelumenettelyn paikan osoittaminen suhteessa virallisiin prosesseihin osoittautui haastavaksi. Ylöjärven kohdalla paljastui, että toinen osapuolista odotti sovittelulta oikeuskäsittelyn tyyppistä lopputulosta, eli juristin vastauksia kaikkiin heidän hevostallin toiminnassa osoittamiinsa ongelmakohtiin. Saramäen tapausta leimasi kysymys sovitteluprosessin ja ympäristölupaprosessin sekä siihen liittyneen oikeuskäsittelyn välisestä suhteesta. Sovitteluprosessin käynnistymistä vaikeutti se, että osa alueen asukkaista oli hakenut oikeusteitse jätehuoltoyhtiön ympäristöluvan kumoamista. Asukkaat suhtautuivat sovitteluprosessiin epäillen. Eniten haitoista kärsineiden asukkaiden epäilykset kohdistuivat muun muassa siihen, että sovittelu voisi vaikuttaa muutoksenhakuprosessiin, josta asukkaat odottivat itselleen suotuisaa ratkaisua. Eerikinkadun tapauksessa päänsä vaivaa aiheutti muun muassa se, miten puutalotapauksen sovittelu ja siinä

kehitettävät ratkaisut suhteutuvat kaavoitusprosessiin. Kysymyksenä oli voidaanko kaavan ongelmakohtia ratkaista sovittelussa, vai onko sovittelu lähinnä laajennettu valmistelu- ja tiedon kokoamisprosessi kaavoittajalle. Kun varsinaista yhteistä ja sitovaa sopimusta ei tehty, päädyttiin käytännössä jälkimmäiseen.

Perusjännitteenä sovittelussa on myös suhde kunnalliseen päätöksentekoon. Tapauksissa kävi selväksi, että sovittelulle tarvitaan kunnan viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden hyväksyntä, eikä se kuitenkaan voi sitoa lautakuntien tai valtuuston päätöksiä. Rajatun joukon toimijoiden välinen sovitteluprosessi nähtiin potentiaalisesti ongelmallisena myös päätöksenteon avoimuuden näkökulmasta.

Miten sovittelijat onnistuivat tehtävässään?

Vuorovaikutuksen kehittymisen osalta haastattelujen tulokset kertovat, että sovittelujen osapuolet olivat pääosin tyytyväisiä sovittelijoiden toimintaan. Monien mielestä vuorovaikutuksen kehittyminen prosessin kuluessa oli hieno saavutus, erityisesti suhteutettuna vaikeisiin lähtökohtasetelmiin. Sovittelijat onnistuivat vetämään sovittelutilaisuuksia niin, että keskustelu säilyi jännitteistä huolimatta pääosin maltillisena, ja ilmapiiri pystyttiin pitämään kuuntelevana niin, että osapuolet alkoivat aidosti oppia uutta toistensa näkemyksistä. Tärkeä havainto on myös vuorovaikutuksen paraneminen ja syveneminen sovittelutilaisuuksien sarjan edetessä. Toisaalta vuorovaikutukselle olisi pitänyt olla joidenkin haastateltujen mielestä vieläkin enemmän aikaa, ja useampia istuntoja. Kritiikkiä esitettiin myös siitä, että sovittelijoiden tapa vetää prosesseja ei ollut tarpeeksi napakka, ja välillä vuorovaikutus jäi ”junnaamaan” paikoillaan, kun samoja asioita ja asetelmia toistettiin peräkkäisissä sovittelutapaamisissa. Tapauksista syntyykin vaikutelma, että sovittelijat eivät olleet tottuneet käsittelemään ja jäsentämään moniulotteisia ja pitkäkestoisia vuorovaikutusprosesseja.

Sovittelijoiden puolueettomuuden osalta koettiin kaikissa tapauksissa, että ulkopuolisen, neutraalin sovittelijan läsnäolo oli prosessille hyväksi. Sovittelijoita arvioitiin yleisesti ottaen puolueettomiksi ja heihin oltiin pääosin tyytyväisiä. Toisaalta sovittelijoiden neutraali, puolueeton rooli kuitenkin myös kyseenalaistettiin, etenkin Eerikinkadun tapauksessa, jossa yhdeksi kritiikin kohteeksi nousi se, miten sovittelijat käsittelevät rakennusliikkeen vaatimuksia rakentamisen volyyymistä ”annettuina”. Lisäksi puolueettomuuden ongelmiin liittyi sovittelijoiden ja SSF:n sovittelun koordinaattoreiden työnjako: Toisin kuin SSF:n kiinnittämät sovittelijat,

eivät prosessin järjestäjät kiinnittäneet riittävästi huomiota oman toimintansa puolueettomuuteen sekä siihen, miltä heidän roolinsa näytti osapuolten silmissä. Näin ollen myös sovittelun järjestäjien ja taustatahojen neutraalisuus nousi tärkeäksi kysymykseksi.

Sovittelijoiden asiantuntemuksen osalta suurin osa sovitteluun osallistuneista oli sitä mieltä, että ympäristöasioiden sovittelijan ei tarvitse olla alan ammattilainen. Tarpeellisena kuitenkin pidettiin ymmärrystä tapauksen käsittelyn puitteista, kuten kaavoituksesta, esimerkiksi niin, että sovittelijalla olisi parina asiantuntija, joka tuo substanssiosaamisensa prosessiin. Jotkut osapuolet pitivät pikemmin etuna, että sovittelijat eivät olleet alan asiantuntijoita. Toisaalta Eerikinkadun tapauksessa esitettiin kritiikkiä siitä, että sovittelijat eivät ymmärtäneet riittävässä määrin kaavoituksen kontekstia ja erityisesti rakennusoikeuksien roolia tapauksen keskeisenä kiistakapulana.

Fasilitatiivisen sovitteluotteen rajoitukset

Sovittelun tyyliin ja prosessin järjestämiseen liittyi sellaisia ongelmakohtia, jotka eivät palaudu yksittäisten sovittelutilanteiden vuorovaikutukseen, sovittelijan puolueettomuuteen tai asiantuntemukseen sinänsä. Kritiikkiä herätti sovitteluote ja sen riittämättömyys käsiteltäessä kaavoitus- ja ympäristölupatapauksia.

Sovittelun lähtökohtana tutkituissa tapauksissa on ollut yksityishenkilöiden välisten kiistojen tausta, sovittelijoiden kokemukset lähinnä työyhteisösovittelun piiristä ja niin sanottu fasilitatiivinen sovitteluote, joka sisältää ajatuksen osapuolten avustamisesta sovintoon sekä siitä, että sovittelija ei puutu sisältökysymyksiin, vaan jättää nämä osapuolten ratkaistaviksi. Näihin lähtökohtiin sisältyi tapauksista nousevien havaintojen valossa useampia haasteita, jotka osoittavat, että työyhteisökiistoista tutut lähtökohdat ja menetelmät eivät tarjoa riittäviä välineitä ympäristökiistojen sovitteluun.

SSF:n järjestäjät kiinnittivät huomiota edustuksellisuuden haasteisiin sovitteluprosesseissa tapausten alkuvaiheessa ja pyrkivät kutsumaan olenaiset osapuolet mukaan ja sitouttamaan nämä prosessiin. Tältä osin prosessit toimivatkin kohtuullisesti; mukaan saatiin tapausten kannalta olenaiset toimijat. Sekä Saramäen että Eerikinkadun tapauksissa sovittelijat kuitenkin totesivat, että edustuksellisuus osoittautui eri tavalla ongelmalliseksi kysymykseksi kuin yksityishenkilöiden välisessä sovittelussa. Työyhteisökonflikteissa ihmiset edustavat pääasiassa itseään, kun esimerkiksi

Eerikinkadun tapauksessa jokainen osapuoli edusti jonkinlaista viiteryh-
mää, esimerkiksi kansalaisjärjestöä tai naapurin taloyhtiötä. Eerikinkadun
tapaukseen liittyi kysymys osapuolten neuvottelualtuuksista – koskien
erityisesti rakennusliikettä, jonka edustaja pitäytyi tarkasti tiettyssä kerros-
neliömäärässä prosessin alusta loppuun asti. Tästä heräsi kysymys, oliko
rakennusliikkeen edustajalla valtuuksia käydä neuvotteluja aidosti, vai
oliko tämä vain puolustamassa ylhäältä annettua tavoitetta, jonka reuna-
ehdot määräytyivät taloudellisin perustein, ja jotka perustuivat vain raken-
nusliikkeen omiin laskelmiin. Sovittelussa ei päästy avaamaan kysymystä
rakentamisen volyymistä ja kannattavuudesta.

Taulukko 2. Hankkeessa ilmenneitä eroja sovittelijoiden aiempien kokemusten ja
ympäristösovittelun välillä.

	Sovittelijoiden aiemmat kokemukset sovittelu- prosesseista	Ympäristösovittelu Saramäen ja Eerikinkatujen tapauksissa
Sovitteluprosessin kesto	Tunteja, päiviä	Kuukausia
Organisaation näkökulma	Organisaation sisäinen prosessi	Usean organisaation välinen prosessi
Osallistujien määrä	Selvästi nimettävissä ja tunnistettavissa esim. saman työyhteisön piiristä	Epäselvä, vaikeasti tunnistettavissa, helposti satoja, jopa tuhansia ihmisiä
Osallistujien motivaatio ja tavoitteet	Melko selvä, tavoite ”saa- da homma toimimaan”, ei periaatteellisia erimielisyyksiä yhteisistä tavoitteista, osallis- tutjat osallistuvat työajalla	Eriävät tavoitteet, motivointi vaati erityistä suostuttelua, periaatteelli- set erimielisyydet mahdollisia, jopa tyypillisiä, osallistujat osallistuvat vapaa-ajalla
Vuorovaikutuksen muoto	”Ihmiskeskeinen” lähestymis- tapa; tunteiden ja loukkausten, käyttäytymisen käsittely	”Asiakeskeinen” lähestymistapa, asiakysymysten selvittäminen ja ongelmanratkaisu
Edustuksellisuus	Osapuolet edustavat itseään	Erilaisia edustuksellisuuden tapoja
Tiedon käsittely	Asiantuntijatietoa ei tarvita	Asiantuntijatietoa ja erillisiä selvi- tyksiä tarvitaan

Sovittelun vaiheistuksen ja kartoittavien erillistapaamisten merkitys

Sovittelun pilottikohteissa oli tunnistettavissa valmisteluvaihe erillista-
paamisten pohjalta sekä neuvotteluvaihe, joka koostui useammasta tapaa-
misesta. Nämä vaiheet oli suunniteltu ja nähtävissä Turun pilottitapauk-
sissa. Ylöjärven tapauksessa puolestaan sovittelutapaaminen järjestettiin
ilman varsinaisia erillistapaamisia, käytännössä suoraan ensimmäisten
yhteydenottojen jälkeen. Pilottihankkeiden tarkempaan vaiheistamiseen

ei kuitenkaan kiinnitetty erityistä huomiota, ja monet sopimuksen muotoiluun, toimeenpanoon ja seurantaan liittyvät sovitteluprosessin vaiheet toteutuneet, koska varsinaisia sopimuksia ei saatu aikaan.

Sovittelun päävaiheista Turun pilottikohteista on erotettavissa erillistapaamisten varaan rakentunut valmisteluvaihe ja varsinainen, sovittelutilaisuudet sisältänyt neuvotteluvaihe. Erillistapaamisten järjestämisestä on kahdenvälisissä riita-asioissa erilaisia koulukuntia, eivätkä kaikki sovittelijat pidä niitä mielekkäinä (Ervasti 2009). **Pilottitapausten pohjalta konfliktin kartoitusvaihetta erillistapaamisineen voi kuitenkin pitää tärkeänä osana ympäristösovittelua.** Julkisen sektorin sovitteluprosesseissa erillistapaamisia pidetään välttämättöminä neuvotteluvaiheen pohjustamiseksi. Lisäksi koko sovittelua edeltävä konfliktin arviointimenettely pohjautuu osapuolten haastatteluille erillistapaamisissa (Peltonen & Kangasoja 2009). Ilman tällaista vaihetta sovittelun edellytysten kartoittaminen voi jäädä tekemättä, jolloin päädytään turhaan sovittelemaan tapauksia, joissa sovinnolle ei ole edellytyksiä. Erityisesti umpikujaan päättyneessä Ylöjärven tapauksessa tällaisesta kartoitusvaiheesta olisi voinut olla hyötyä.

Kohti selkeämpiä sovittelun lopputuloksia

Yhtäältä tapaukset osoittivat, että sopuun ei aina päästä. Ylöjärven tapauksessa kävi selväksi, että osapuolten väliset jumiutuneet asetelmat eivät aukea, ellei sovitteluun osallistuvilla osapuolilla ole aitoa kiinnostusta sekä omista lähtökohdista kasvanutta pyrkimystä ja mahdollisuutta päästä sopuun. Toisaalta tapaukset nostivat esiin kysymyksen mahdollisten sopimusten luonteesta.

Muodoltaan lähimmäksi sopimusta päästiin Saramäen tapauksessa, jossa syntyi selkeä lista esiin nousseista ongelmista (esim. hajuhaitat, haittaeläimet, melu) sekä ratkaisukeinoista, joita jätehuolto-yhtiö voisi käyttää asukkaisiin kohdistuvien haittojen vähentämiseksi ja tilanteen korjaamiseksi. Lista muistuttaa jossain määrin muodoltaan ”hyvän naapuruuden sopimusta” (good neighbor agreement). Tällaisia hyvän naapuruuden sopimuksia on solmittu haittoja aiheuttavien teollisuuslaitosten ja haitoista kärsivien asukkaiden välillä, ja niitä on vauhdittanut asukkaiden tyytymättömyys viranomaisten toimiin teollisuuslaitosten haittojen sääntelemiseksi (Bryan 1993; Lewis & Henkels 1996). Tällaisiin hyvän naapuruuden sopimukseen voi liittyä paitsi haittojen suoria vähentämistoimia, myös sitoumuksia toisen osapuolen (esim. asukasyhdistyksen) toiminnasta jatkossa, tai viestinnästä ja ongelmien seurantaprosessista tulevaisuudessa.

Eerikinkadun tapauksessa sovitteluprosessin tuloksena voidaan pitää suunnitelmaluonnosta, joka seurasi sovitteluprosessista edellä kuvatulla tavalla ja joka luovutettiin kaavoittajalle pohjaksi varsinaisen kaavaluonnoksen valmisteluun. Prosessin lopputulos oli kuitenkin kiistanalainen, eivätkä kaikki toimijat sitoutuneet siihen. Periaatteessa kaavoitustapauksissa sovittelu on mielekästä kytkeä mukaan mahdollisimman varhaiseen vaiheeseen. Kuten Eerikinkadun tapaus osoittaa, kaavaluonnoksen laatiminen on mielekäs vaihe kytkeä kaavoitusprosessi ja sovitteluprosessi toisiinsa. Tässä mielessä sovittelu voikin olla luonteeltaan ”ennaltaehkäisevää”, jos sitä sovelletaan prosessin alusta lähtien, eikä vasta konfliktien kärjistymisen jälkeen. Koska kaavaluonnoksen syntyminen ei kuitenkaan edellytä sovitteluprosessia, vaan se on nimenomaan kaavaproessin tulos, tulisi sovittelun antia nostaa jollain muulla tavalla esiin. Sovitteluprosessi voisi päättyä esimerkiksi osapuolten yhteiseen julkilausumaan kaavaluonnoksesta. Sovitteluun osallistuneet tahot toteaisivat yhteisessä julkilausumassa, että he ovat osallistuneet sovitteluprosessiin ja sen tuloksena päätyneet ehdottamaan kaavaluonnokseksi tietynlaista ratkaisua. Tämä julkilausuma voitaisiin liittää kaavaluonnokseen, joka etenisi edelleen luottamushenkilöiden käsittelyyn esimerkiksi kaupungin ympäristölautakunnassa tai valtuustossa. Tällainen dokumentti ei ole oikeudellisesti sitova, vaan sen merkitys liittyy ennen kaikkea osapuolten yhteisen sitoumuksen moraaliseen velvoittavuuteen.

Näin sovittelun näkökulmasta ”tulokseton” prosessi voisi kuitenkin tuottaa hyödyllistä materiaalia jatkokäsittelyyn esimerkiksi kaavoitusprosessissa paikalliselle ympäristölautakunnalle. Sovittelu voisi tällöin kirkastaa linjaristiriitoja eri näkökantojen välillä, mikä helpottaisi päätöksentekijöitä ymmärtämään millaisista kysymyksistä vallitsee arvoristiriitoja, joiden linjaamiseen tarvitaan poliittista päätöksentekoa.

6 Hankkeen opetukset ja suositukset

Hankkeen opetukset kiteytettyinä

Sovittelun onnistumisen kannalta erittäin tärkeitä asioita ovat luottamuksen rakentuminen osapuolten välillä, osapuolten vapaaehtoinen osallistuminen ja halu löytää sovintoratkaisu, sekä sovittelijan / sovittelijoiden ehdoton puolueettomuus. Sovitteluun osallistuvien tahojen roolien täytyy olla mahdollisimman selkeät.

Ympäristökiistat ovat julkisen sektorin kiistoja, ja niiden ominaislaatu täytyy huomioida sovitteluyrityksiä suunniteltaessa. Ympäristökiistojen sovittelu onkin nivellettävä osaksi virallisia suunnittelun, päätöksenteon ja muutoksenhaun menettelyjä. Sovittelua voidaan hyödyntää esimerkiksi kaavoitukseen liittyvässä valmistelussa tai erilaisissa vaikutusten arviointiprosesseissa. Sovittelun roolin ja paikan täytyy olla selkeä, ja prosesseilla täytyy olla julkisen vallan taholta valtuutus, jotta niillä olisi todellista merkitystä.

Toimivat vuorovaikutuksen ja osallistumisen käytännöt luovat pohjan, jonka varaan sovitteluprosessejakin voidaan kunnassa rakentaa. Joskus vuorovaikutuksen parantaminen riittää sellaisenaan, eikä erillistä sovitteluprosessia tarvita. On kuitenkin tehtävä ero vuorovaikutuksen kehittämisen ja sovittelumenettelyjen käyttöönoton välillä. Mikä tahansa vuorovaikutus ei ole sovittelua, eikä kuka tahansa voi olla sovittelija. Sovittelulla tavoitellaan paitsi yhteistä ymmärrystä, myös sen selkeästi dokumentoitua ilmaisua esimerkiksi sopimuksen tai julkilausuman muodossa.

Sovittelussa pitäisi tavoitella yhteisesti hyväksyttävää ja selkeästi jäsennellyä lopputulosta. Prosessi voisi päättyä esimerkiksi ”hyvän naapurisuuden” julistukseen, johon on kirjattu pelisääntöjä ympäristöhaittojen vähentämisestä, seurannasta ja viestinnästä tai kaavoituksessa osapuolten yhteiseen julkilausumaan yhteisesti neuvotellun vaihtoehdon puolesta – tai siitä, missä kysymyksissä sovinto saavutettiin ja mitkä asiat jäivät erimielisyyksien vallitessa ratkaisematta.

Ympäristösovittelu vaatii erityistä osaamista. Ympäristösovittelua tekevien sovittelijoiden täytyy tuntea ympäristökiistojen erityispiirteitä ja virallisten prosessien puitteita riittävässä määrin. Mikäli riittävää kontekstin tuntemusta ei ole, voidaan päätyä osapuolten kannalta kestävämpiin, jopa epäeettisiin ratkaisuihin.

Mahdollisissa sovittelutapauksissa sovittelijan on oltava vastuussa koko prosessista, sen edustuksellisuudesta, tiedon tarpeista, linkityksistä virallisiin prosesseihin ja niin edelleen, ei vain sovittelutilaisuuksien vetämisestä. Ympäristökiistojen sovittelussa sovittelijoiden täytyy olla erittäin aktiivisia ja määrätietoisia. Sovittelija voi esittää ratkaisuehdotuksia.

Sovittelun asemaa osana julkishallinnollista kokonaisuutta tulee selvittää, ja sen soveltuvuutta erilaisiin ympäristökiistoihin täytyy arvioida monipuolisesti. Erilaisia ympäristökiistoja ja institutionaalisia / lainsäädännön konteksteja tulisi sisällyttää tämän harkinnan piiriin, ja siinä tulisi ottaa huomioon sovittelun menetelmien ja osaamisen kehittämisen mahdollisuus.

Sovittelun ja osallistuvan suunnittelun tutkimusta ja käytäntöjä tulisi tuoda lähemmäksi toisiaan; nykyisellään nämä kaksi alaa eivät kohtaa riittävässä määrin. Ympäristösovittelun kehittämisessä tulee tukeutua laajasti vuorovaikutteisesta suunnittelusta eri aloilla (esim. yhdyskuntasuunnittelusta ja luonnonvarojen käytön suunnittelusta) saatuihin kokemuksiin ja osaamiseen.

Ympäristösovittelun lupausten lunastaminen ympäristöasioissa vaatii sovittelijoiden osaamisen kehittämistä; ihmiskeskeisen sovittelutyylin ja ihmissuhteiden käsittelyn ohella tarvitaan enemmän osaamista mutkikkaiden prosessien hallintaan ja intressipohjaisten neuvotteluiden vetämiseen. (Työyhteisösovittelun perinteessä huomio kiinnittyy osapuolten välisiin suhteisiin, jolloin vähemmälle huomiolle jää asioiden käsittely, asioista neuvottelemine ja yhteinen ongelmanratkaisu.)

Liian avoin sovitteluote ei sovi ympäristöasioiden sovitteluun. Ympäristökiistojen erityispiirteet, kuten osallisten määrä ja prosessien kesto, edellyttävät sovittelulta jämäkämpää, ohjaavaa otetta. Ihmiskeskeisen, fasilitatiivisen sovitteluotteen arvo vuorovaikutuksen laadun kannalta on kuitenkin huomattava ja sitä on hyvä pitää laajaan osallistumiseen perustuvan ympäristösovittelun yhtenä lähtökohtana. Kiinnostavana vaihtoehtona voidaan pitää ns. fasilitatiivista intressipohjaista sovitteluotetta, joka yhdistää asia- ja ihmiskeskeistä sovitteluotetta.

Prosessin hallinnan tulisi olla määrätietoista ja harkittujen menetelytapojen avulla strukturoitua. Osapuolia pitäisi auttaa enemmän

ymmärtämään paitsi konflikti- ja sovitteluprosessia yleensä, myös heidän omaa rooliaan ja neuvotteluasetelmaansa siinä. Ympäristökiistojen ja niiden sovittelun prosessia eri vaiheineen ja näissä saavutettuja tuloksia täytyy dokumentoida huomattavasti tarkemmin kuin kahdenvälisen sovittelun vaiheita ja tuloksia.

Konfliktien arviointi on syytä ottaa käyttöön menettelytapana, jolla arvioidaan sovittelun mahdollisuuksia kiistassa; näin voidaan välttyä kaikkien osapuolten resurssien tuhlaukselta. Konfliktin kartoitusvaihe edeltää varsinaista sovittelua, jossa kartoitetaan tapauksen taustoja, toimijoiden intressejä ja sitä, onko kiista ylipäänsä soviteltavissa (Peltonen & Kangasoja 2009). Näin voidaan välttää tiettyjä SOMARI-hankkeen pilottikohteissa havaittuja ongelmia, kuten 1) sitä, että kaikkia osapuolia ei saada mukaan sovitteluprosessiin, mikä voi murentaa prosessin hyväksyttävyyden; 2) sovittelun kohteena oleva tapaus rajataan tavalla, joka jättää olennaisia kysymyksiä tai toimijoita prosessin ulkopuolelle, jolloin voidaan päätyä käsittelemään väärää kysymystä; tai 3) ryhdytään sovitteluun tapausta, joka ei ole soviteltavissa; tuhlataan aikaa ja rahaa.

Suosituksukset ympäristösovittelun kehittämisestä

Ympäristökiistojen sovitteluun ei vielä ole Suomessa valmiita toimintamalleja eikä selkeitä pelisääntöjä. Ympäristösovittelun kehittäminen Suomessa edellyttää ainakin seuraavia toimenpiteitä:

Sovittelun rooli täytyy ymmärtää ja sen asemointia selkeyttää suhteessa maankäytön ja ympäristön suunnittelun virallisiin prosesseihin (esim. kaavoitus- ja lupamenettelyt, eri laeissa säädetyt vuorovaikutusprosessit). Tarvitaan myös periaatteellista keskustelua siitä, millaisiin tapauksiin ympäristösovittelua voidaan tai ei voida soveltaa

Kokemuksia osallistavan suunnittelun käytännöistä tulee hyödyntää laajasti sovittelun kehittämisessä. Eräs hankkeeseen liittyvä tutkimuksellinen havainto liittyy suomalaisen osallistumistutkimuksen ja sovittelun tutkimuksen välisten linkkien vähäiseen määrään. Näiden kahden alan tutkimustulosten vertailusta ja vaihdosta olisi kuitenkin selvää hyötyä molemmille tutkimuskentille

Tarvitaan lisää kokemuksia sovittelusta ja innostavia hyviä esimerkkejä onnistuneista sovittelukohteista. Sovittelun edelleen kehittämiseksi olisi myös tarpeen toteuttaa ja tutkia uusia sovittelukokeiluita, joissa SOMARI-hankkeen opetukset olisi huomioitu ja menettelytapoja kehitetty tietoisemmin julkisoikeudellisten kiistojen sovittelun (public policy mediation)

suuntaan. Olisi kiinnostava tutkia millaisia tuloksia on saavutettavissa intressipohjaisella fasilitatiivisella sovittelustrategialla (Ervasti 2004, 150).

Ympäristösovittelun kehittäminen edellyttää perehtymistä ympäristöristiriitojen sovittelusta muualla (Yhdysvallat, Hollanti) kehitettyihin parhaisiin käytäntöihin ja niiden soveltamista suomalaisen lainsäädäntö- ja toimintakulttuuriin. Jatkotutkimuksessa olisi olennaista selvittää miten sovittelukokeilut ovat toimineet oikeusvaltio- ja hyvinvointivaltiokontekstissa, jossa julkisen vallan rooli ympäristöpäätöksenteossa on suhteellisen vahva.

Tarvitaan ympäristökiistoihin erikoistuneiden sovittelijoiden kouluttamista. Tässä on kaksi todennäköistä rinnakkaista kehityssuuntaa: 1) sovitteluun erikoistuneiden ulkopuolisten sovitteluammattilaisten (konsulttien) kouluttaminen ja 2) kaavoitus- ja ympäristöhallinnon ammattilaisten sovittelu- ja neuvottelutaitojen kehittäminen. Yksi mahdollinen työnjako voisi toteutua ”ennaltaehkäisevän” sovittelun ja ”kypsien kiistojen” sovittelun välillä. Edellinen sopisi hyvin osaksi viranhaltijoiden omaa toimintaa esimerkiksi kunnissa kaavoitus- ja lupaprosessien yhteydessä (vrt. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston vuorovaikutussuunnittelijan toimenkuva). Kärjistyneiden ristiriitojen sovitteluun tarvitaan kuitenkin ulkopuolisia osajia, koska kiistojen kärjistyminen merkitsee luottamuksen vähenemistä.

Tarvitaan ympäristösovittelun kentän organisoitumista, laatuvaatimusten ja käytäntöjen yhteisiä pelisääntöjä. Ympäristösovittelun ala ei voi kehittyä ”villisti”, vaan se tarvitsee oman eettisen koodistonsa, joka toimii sovittelun laadunvarmistusmenetelmänä. Eettiset koodit koskevat sovittelijan neutraalia asemaa ja velvoitteita sovittelun osapuolille. Eettisen koodiston tulisi myös selkiyttää sitä, mitä sovittelijalta edellytetään ”yleisen edun” takaamiseksi sovitteluprosesseissa.

Sovittelun resurssointia ja rahoitusmalleja täytyy kehittää. Ympäristösovittelussa keskeisiä toimijoita myös sovittelun rahoituksen kehittämisessä ovat kunnat ja valtio. Tarvitaan pelisääntöjä myös siitä, miten sovittelun kustannuksia jyvitetäisiin eri osapuolille ja miten rahoituksen ”puolueettomuus” varmistettaisiin.

LÄHTEET

- Arola, T.** (2002). Vuorovaikutteinen kaavoitus ja kuntalaisten vaikuttaminen. Kansalaisyhteiskunnan, suunnittelun ja päätöksenteon kohtaaminen maankäytön suunnittelussa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Bryan, T.** (1993). Positive Incentives for Resolving NIMBY Conflicts: Conflict Research Consortium Working Paper 93–17.
- Bäcklund, P.** (2007). Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Ervasti, K.** (2004). Käräjäoikeuksien sovintomenettely. Empiirinen tutkimus sovinnon edistämisestä riitaprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 207. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Ervasti, K.** 2009. Kohti sovintoratkaisuja ja pragmaattisia kompromisseja. *Lakimies*. 2009(7–8): 1071–1093.
- Kangas, P.** (2010). Sovittelun mahdollisuudet ympäristöasioissa. In Poikela, E. (Ed.), *Sovittelu. Ristiriitojen kohtaamisesta konfliktien hallintaan*. 187–194. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Kettunen, A.** (1998). Kunnat ja ympäristökonfliktit. Helsinki: Åbo Akademi ja Suomen kuntaliitto.
- Laine, M., & Peltonen, L.** (2003). Ympäristökysymys ja aseveliaksi. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959–1995. Tampere: Tampere University Press.
- Lapintie, K.** (2002). Tarinoita takapihalta. Asukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. In Bäcklund, P., J. Häkli, & H. Schulman (Eds.), *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Leino, H.** (2006). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. *Acta Universitatis Tamperensis* 1134. Tampere: Tampere.
- Lewis, S., & Henkels, D.** (1996). Good Neighbor Agreements: A Tool For Environmental and Social Justice. *Social Justice*. 23(4): 134–151.
- Peltonen, L., Hirvonen, J., Manninen, R., Linjama, H., & Savikko, R.** (2006). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomalaisen nykytilan kartoitus. [Land use conflicts and possibilities for their resolution. A review of current Finnish practice] Suomen ympäristö 12/2006. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Peltonen, L., & Kangasoja, J.** (2009). Konfliktien kartoitus suunnittelun apuvälineenä. *Yhdyskuntasuunnittelu*. 47(4): 88–87.
- Poikela, E., Toim.** (2010). *Sovittelu. Ristiriitojen kohtaamisesta konfliktien hallintaan*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Similä, J., Inkinen, A., Pennanen, J., Lönngrén, H., & Tritter, J.** (2006). Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006. Vol. 4/2006. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Staffans, A.** (2004). Vaikuttavat asukkaat – vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Susskind, L., & Ozawa, C.** (1983). Mediated Negotiation in the Public Sector: Mediator Accountability and the Public Interest Problem. *American Behavioral Scientist*. 27(2): 255–279.

ISBN 978-952-60-4685-3
ISBN 978-952-60-4686-0 (pdf)
ISSN-L 1799-487X
ISSN 1799-487X
ISSN 1799-4888 (pdf)

Aalto-yliopisto
Maankäyttötieteiden laitos
Insinöörیتieteiden korkeakoulu
www.aalto.fi

**KAUPPA +
TALOUS**

**TAIDE +
MUOTOILU +
ARKKITEHTUURI**

**TIEDE +
TEKNOLOGIA**

CROSSOVER

**DOCTORAL
DISSERTATIONS**