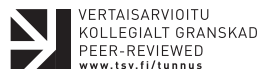


Artikkeli



Matias Sivonen^a & Lasse Peltonen^b

Yhteistoiminnallinen kapasiteetti kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisessa

Collaborative Capacity in Reconciling Fisheries and Saimaa Ringed Seal Protection

Restricting human activity for biodiversity conservation seems to evoke conflicts. In the past, measures to alleviate human-wildlife conflicts have largely focused on technical solutions while leaving less attention to the root causes of deeper social conflict between stakeholders. At the same time, traditional governance strategies have found to be insufficient to manage complex problems that overlap different sectors. This has led to an increasing interest in collaborative governance practices.

We use the lens of collaborative capacity to zoom in two ministry-led multilateral stakeholder workgroups that have encountered prolonged conflicts in reconciling fisheries and Saimaa ringed seal protection. Analysis is based on four dimensions of collaborative capacity as proposed by Innes & Booher (2003) which are individual, organizational, governance and relational capacity. Research data consists of a web-based survey (n=44) and interviews (n=24) which were gathered between 2021–2022.

Our results indicate that the conflict related to Saimaa ringed seal conservation is deep-rooted, and that contemporary ministry-led workgroup infrastructure and practices do not support collaboration or future needs of conflict resolution. Increasing the long-term collaborative problem-solving capacities requires timely attention and multidimensional actions to strengthen collaborative skills and processes but also to alter the conflict-sustaining dynamics and patterns of interaction.

Keywords: collaborative capacity, conservation conflict, reconciling interests, Saimaa ringed seal

^a Historia- ja maantieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto, matias.sivonen@uef.fi

^b Historia- ja maantieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Johdanto

Missään muualla maailmassa ei kokonainen hyljekanta ja ihminen elä niin lähellä toinen toistaan kuin Saimaalla (Kunnasranta ym. 2016, 73). Saimaannorppa jakaa elinalueensa kuuden yli 20 000 asukkaan kaupungin, 60 000 kesämökin ja 400 000 vapaa-ajan kalastajan kanssa (Autila 2015, 17). Saimaannorppa on Suomen ainoa endeeminen eli kotoperäinen nisäkäs ja luokiteltu erittäin uhanalaiseksi (Hyvärinen ym. 2019). Uhanalaisuuden ja omalaatuisuutensa kautta norppa on muodostunut myös suomalaisen luonnonsuojelun ikoni ja siihen liitetään vahvoja kulttuurisia merkityksiä. Tänä päivänä norppien keskeisimpiin uhkii kuuluvat etenkin lauhat ja vähälumiset talvet, elinalueiden supistuminen ja kuolemat kalanyydyksiin (Kunnasranta ym. 2021). Vuonna 2019 saavutettiin Saimaannorpan suojelun strategiassa asetettu 400 norpan kantatavoite kuusi vuotta etuajassa (Valtioneuvosto 2019) ja tuoreimman arvion mukaan saimaannorppakanta on nyt noin 480 yksilöä (Metsähallitus 2023). Norppia pyritään suojelemaan eri tavoin, joista kalastuksen – ja etenkin verkkokalastuksen – rajoittaminen on johtanut pitkittyneisiin jännitteisiin tiukemman ja lievemmän suojelun kannattajien välillä (Tonder & Jurvelius 2004; Salmi ym. 2005; Tonder 2005; Bell ym. 2008; Ratamäki & Salmi 2015; Jaakkola ym. 2018; Peltonen & Sivonen 2022).

Norppakysymys on tyypillinen esimerkki suojelukonfliktista, jossa yhden tai useamman tahon näkemykset suojelutavoitteista törmäävät yhteen ja risteävät. Suojelutavoitteita koskevien erimielisyyksien ohella suojelukonflikteissa on kyse usein myös arvoista, intresseistä, päätöksenteosta, tiedosta, rakenteellisista järjestelyistä ja ihmisten välisistä suhteista (Sidaway 2005; Young ym. 2010; Redpath ym. 2013; 2015; van der Molen 2018). Painopisteet eri kategorioiden välillä vaihtelevat, mikä vaikuttaa myös niihin tapoihin ja menetelmiin, joilla konflikteja pyritään ratkomaan ja hallitsemaan. Ympäristön- ja luonnonsuojelu on pohjautunut historian saatossa usein biologisiin lähtökohtiin, ja ristiriitoihin on pyritty löytämään teknisiä ratkaisuja (Redpath ym. 2013; 2015). Siten perustavanlaatuisiin sosiaalisia konflikteja ruokkiviin juurisyihin ei ole kyetty pureutumaan tehokkaasti (Madden & McQuinn 2014, 98). Tyypillisesti luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen torjunnassa konfliktit on myös koettu haitallisiksi, mikä on johtanut niiden vaillinaisiin hallintatapoihin (Young ym. 2010). Kuitenkin konfliktit voivat avata mahdollisuuksia vuorovaikutuksen ja dialogin kehittymiseen. Koska luonnon monimuotoisuuden suojelu tuntuu herättävän konflikteja, jotka hidastavat ja vaikeuttavat ongelmien ratkaisemista, on niiden kompleksisuuden tunnistaminen ja ymmärtäminen tärkeää. Kalastuksen ja saimaannorppien suojelun välinen konflikti kytketty laajempiin luonnonvarojen käyttöä ja lajiensuojelua koskeviin yhteiskunnallisiin jännitteisiin, joihin yksinkertaista ratkaisua ei ole löydettyvissä (Tonder & Salmi 2005; Salmi ym. 2013).

Perinteisten, hierarkkisten päätöksenteon ja hallinnan mallien kyvyttömyys ratkoa kompleksisia ja organisaatioiden rajat ylittäviä ongelmia on herättänyt kiinnostusta *yhteistoiminnallisiin malleihin* (Ansell & Gash 2007; Douglas ym. 2020). Etenkin ympäristökysymykset, jotka sisältävät moninaisia, yhteismitattomia intressejä ja tarpeen tehdä päätöksiä, tarjoavat kiinnostavan sovelluskontekstin yhteistoiminnallisuuteen perustuville ratkaisumalleille (Kotilainen ym. 2021, 12). Yhteistoiminnallinen hallinta on laaja käsite, joka sisältää monia erilaisia lähestymistapoja sidosryhmien vaikuttavaan osallistumiseen, kuten intressien yhteensovittamiseen. Tämä erottaa sen monista perinteisistä ohuen osallistumien muodoista. *Yhteistoiminnallinen kapasiteetti* keskittyy niihin ominaisuuksiin ja kyvykkyyksiin, joita erilaiset toimijat tarvitsevat tehokkaan yhteistoiminnan ja kestävien muutosten aikaansaamiseksi (Goodman ym. 1998).

Saimaannorpan suojelu jakautuu kahden ministeriön välille. Norppien suojelun ohjaus ja valvonta kuuluvat ympäristöministeriölle (YM) ja kalastusrajoitukset maa- ja metsätalousministeriön (MMM) vastuualaan. Molemmat ministeriöt lähestyvät norppien suojelua omilla työryhmillään: ympäristöministeriön asettama suojelutyöryhmä kehittää viiden vuoden välein suojelustrategian ja toimenpideohjelman, ja maa- ja metsätalousministeriön

työryhmä laatii – myös viiden vuoden välein – ehdotuksia kalastussäännösten kehittämiseksi. Työryhmät aloittivat toimintansa 2010-luvun taitteessa osin reaktiona voimistuneeseen vastakkainasetteluun, jolloin niiden avulla pyrittiin vahvistamaan eri sidosryhmien osallistumista (Jaakkola ym. 2018). Kalastuksen rajoittamista on kritisoitu sen keskusjohtoisuudesta (Tonder & Salmi 2005) ja ensimmäinen maa- ja metsätalousministeriön vuonna 1999 asettama kalastusrajoitus päätös herätti Natura 2000- ja rantojensuojeluohjelmaan verrattavissa olevan vastareaktion (Tonder 2005; Bell ym. 2008). Verkkokalastus kytkeytyy vahvasti paikallisiin elämänmuotoihin (Tonder 2005), ja se on tällä hetkellä keskeinen kalastusmuoto, jossa näkyy yhä veden omistajuus. Saimaannorppakonfliktin taustalla näkyykin kalaveden omistajien koettu epäoikeudenmukaisuus päättää kalastuksesta. Tienhaaran ja kumppaneiden (2025) toteuttaman kansalaiskyselyn mukaan saimaannorppien suojelu nähdään kuitenkin yleisesti kannatettavana ja kielteisimminkin suhtautuvat ryhmät ovat maltillisia suojelun kannattajia. Myös kaikista innokkaimpien suojelijoiden keskuudessa suojelun ja kalastuksen yhteensovittamista pidetään tärkeänä. Kyselyn perusteella vastakkainasettelu eri tahojen suhtautumisessa saimaannorppien suojeluun ja sen keinoihin näyttää lieventyneen, vaikkakin jänniteitä on edelleen olemassa – kiistoissa on monin paikoin kyse siitä, miten suojelu toteutetaan.

Suojelun toteutukseen liittyvät jännitteet ovat jatkuneet pitkin 2000-lukua, saaneet uudenlaisia oikeudellistuneita¹ piirteitä ja voimistuneet välillä avoimeksi konfliktiksi (Jaakkola ym. 2018). Kiistat näyttävät voimistuvan erityisesti viiden vuoden välein, kun uutta Saimaan kalastusrajoitusasetusta valmistellaan. Viimeisin maa- ja metsätalousministeriön kalastusrajoituksia arvioiva työryhmä, joka toimi vuosien 2019–2021 välillä, ei löytänyt yksimielisyyttä kevätaikaisen verkkokalastuskiellon pituudesta ja kiista politisoitui myös valtioneuvostossa. Tästä syystä asetuksen hyväksyminen viivästyi usealla viikolla ja johti norppien ”lainsuojattomuuteen”. Silloinen maa- ja metsätalousministeri joutui vetoamaan Saimaan kalastajiin, jotta he jättäisivät verkot naulaan ja turvaisivat näin norpan suojelun (Yle 2021). Myös ympäristöministeriön suojelutyöryhmässä tuoreimman suojelustrategian päivittäminen viivästyi, kun jäsenet eivät löytäneet yhteisymmärrystä mittareista, joilla suojelun edistymistä seurataan.

Tässä artikkelissa tarkastelemme kalastuksen ja saimaannorppien suojelun yhteensovittamiseen liittyviä työryhmiä yhteistoiminnallisen kapasiteetin näkökulmasta. Vaikka työryhmiä ei ole suunniteltu menetelmällisesti yhteistoiminnalliseen hallintaan perustuen, tarjoaa kapasiteetin näkökulma kehyksen tarkastella niitä olosuhteita ja kriittisiä muuttujia, joita tehokas yhteistyö ja kestävät muutokset pitkittyneen suojelukonfliktin kontekstissa vaatisivat (Foster-Fishman ym. 2001). Tutkimusotteemme on luonteeltaan paitsi normatiivinen, myös kriittinen: keskitymme erityisesti niihin osa-alueisiin, joiden voidaan nähdä jarruttavan yhteistoiminnan toteutumista ja näin ollen vaativan kapasiteetin vahvistamista. Yhteistoiminnallisen hallinnan tutkimusten keskittyessä usein ”yhteisen pöydän äärelle” (ks. Raitio 2008), ylitämme työryhmärajat ja laajennamme näkökulman koskemaan myös dialogin ulkopuolisia tekijöitä, kuten hallintojärjestelmän reunaehdoja. Artikkelin lopuksi arvioimme yhteistoiminnallisen kapasiteetin antia laajemmasta konfliktien ja suojelukiistojen ehkäisyn ja hallinnan näkökulmasta. Norppapolitiikan toimijoiden ja hallintojärjestelmän käytännöllisen kapasiteetin tarkastelun ohella tarjoamme suojelukonfliktien tulkintaan, arviointiin ja hallintaan uudenlaisen näkökulman, jota kotimaisten suojelukonfliktien kontekstissa ei ole vielä hyödynnetty.

¹ Suomen luonnonsuojeluliitto kanteli vuonna 2009 Suomen tasavaltaa vastaan EY:n luontodirektiivin rikkomisesta saimaannorpan suojelun laiminlyönnellä. Ratamäen (2022) mukaan konfliktien oikeudellistuessane muuttavat muotoaan ja siirtävät konfliktin ratkaisuja ja käsittelyä tuomioistuinten piiriin. Tällöin arvo- ja intressiristiriidoille ei ole oikeuden sisäisissä keskusteluissa enää tilaa tai roolia ja mahdollisuus intressien yhteensovittamiselle kapenee.

Artikkelin perustana hyödynnämme yhteistoiminnallisen kapasiteetin ulottuvuuksia, jotka jakautuvat 1) yksilöiden, 2) osapuolten välisen, 3) organisaatioiden ja 4) hallintojärjestelmän kapasiteettiin (Foster-Fishman ym. 2001; Innes & Booher 2003). Aineistomme koostuu kalastuksen ja norppien suojelun yhteensovittamiseen liittyvien työryhmien jäsenille toimitetusta Webropol-pohjaisesta kyselystä (n=44, vastausprosentti 57) sekä avaintoimijoiden haastatteluista (n=24). Määrällisen kyselyaineiston analyysi on kuvaileva ja laadullisen haastatteluaineiston analysoimme teorialähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Aineistoja tulkitsemme rinnakkain. Tutkimuskysymyksemme ovat: 1) millaisena suojelutyöryhmän ja asetusryhmän työskentely näyttäytyy yhteistoiminnallisen kapasiteetin näkökulmasta ja 2) mitkä kriittiset elementit jarruttavat rakentavan yhteistyön toteutumista?

Artikkelin kysely- ja haastatteluaineisto kerättiin vuosien 2021–2022 välillä osana Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen – haasteet ja kehittämistarpeet -tutkimus- ja kehittämishankettamme. Hankkeen rahoittajana toimi maa- ja metsätalousministeriö. Hankkeen tavoitteena oli tutkia maa- ja metsätalousministeriön asettaman Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän ja ympäristöministeriön asettaman Saimaannorpan suojelutyöryhmän toimintoja konfliktitutkimuksen, neuvottelumenetelmien ja intressien yhteensovittamisen näkökulmista (Peltonen & Sivonen 2022). Hankkeessa tuotetut haastattelut analysoimme kokonaisuudessaan ja kyselystä olemme valinneet artikkeliin yhteistoiminnallisen kapasiteetin ja tutkimuskysymysten kannalta relevantin aineistokokonaisuuden.

Yhteistoiminnallinen kapasiteetti osana intressien yhteensovittamista

Yhteistoiminnallisella hallinnalla (engl. *collaborative governance*) viitataan yhteiskunnalliseen suunnitteluun ja päätöksenteon prosesseihin, jotka perustuvat tavoitteelliseen yhteistyöhön ja dialogiin julkisen sektorin, kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä (Emerson & Nabatchi 2015). Käytännöllisellä tasolla yhteistoiminnallinen hallinta on prosesseihin (engl. *collaborative processes*) perustuva tapa tehdä yleiseen etuun tähtäviä päätöksiä, joissa eri tahojen välillä vallitsee vahva keskinäisriippuvuus. Vuorovaikutuksen ja neuvottelun prosesseissa toimijat määrittelevät aktiivisesti tavoitteita, tekevät päätöksiä ja toteuttavat yhteisesti sovittuja toimia. Yhteistoiminnalliset prosessit soveltuvat erilaisille institutionaalisille tasoille, kuten kansallisten strategioiden suunnitteluun tai paikallisten konfliktien ratkomiseen (Kotilainen ym. 2021). Menettelyn juuret ovat sovittelu- ja neuvottelukirjallisuudessa (ks. Susskind 1999; Fisher ym. 2012). Innesin ja Booherin (2003) mukaan yhteistoiminnallisen päätöksenteon menestystä tulee arvioida suhteessa siihen, kuinka se kasvattaa yhteiskunnan ja hallintojärjestelmän kapasiteettia kohti itseohjautuvuutta, älykkyyttä ja kestävyyttä.

Yhteistoiminnallisen hallinnan lähestymistapaan lukeutuu yhteistoiminnallisen kapasiteetin (engl. *collaborative capacity*) käsite, joka merkitsee laajasti ymmärrettynä olosuhteita ja eri toimijoiden kykyä työskennellä yhdessä, ratkoa yhteisiä ongelmia ja edistää kestäviä muutoksia (Goodman 1998; Weber & Khademian 2008). Yhteistoiminnallisen kapasiteetin määritelmiä on kuitenkin useita ja painotukset vaihtelevat näkökulman ja tieteenalan mukaan. Kapasiteetin ominaisuuksia voidaan tarkastella erilaisten piirteiden, ulottuvuuksien ja elementtien kautta, ja samalla kapasiteetin käsite tarjoaa laajan näkökulman yhteistoiminnan muotojen tutkimukseen, arviointiin ja kehittämiseen.

Yhteistoiminnallisen kapasiteetin keskiössä ovat erilaiset yhteistoiminnalliset prosessit sekä niihin kiinnittyvät toimijat ja vuorovaikutussuhteet. Kapasiteettia voidaan tarkastella yhteisöjen ja organisaatioiden kautta (Goodman ym. 1998; Foster-Fishman ym. 2001; Weinberg ym. 2011; Cheng & Sturtevant 2012) mutta myös huomioimalla laajempia yhteiskunnallisia ja institutionaalisia kehyksiä (Innes & Booher 2003; Jones & Burgess 2005; Weber ym. 2007; DuPraw ym. 2012; Dang ym. 2016; Blythe ym. 2022). Foster-Fishman ja kumppanit (2001) tarkastelevat yhteisöjen kapasiteettia jakamalla yhteistoiminnan kriittisiä ominaisuuksia yksilön, osapuolten välisten suhteiden, organisaatioiden ja erilaisten

yhteistoiminnallisten ohjelmien² ulottuvuuksiin. Innes ja Booher (2003) mukailevat Foster-Fishmanin ym. tapaan neliosaista kapasiteettikäsitystä määrittelemällä viimeisen ulottuvuuden ohjelmataason sijaan hallintojärjestelmän kapasiteetiksi (engl. *governance capacity*), joka läpileikkaa yksittäisen ihmisen yhteistyökyvykkydestä aina systeemisen tason refleksiiviseen ja resilienttiin hallintojärjestelmään. Tässä artikkelissa hyödynnämme analyysin perustana Innesin ja Booherin (2003) ja Foster-Fishmanin ja kumppaneiden (2001) käsityksiä neliosaisesta yhteistoiminnallisesta kapasiteetista.

Yksilön kapasiteetin keskiössä ovat yksilöiden taidot ja tiedot sekä asenteet ja motivaatiot (Foster-Fishman ym. 2001; van Popering-Verkerk & van Buuren 2017). Korkean kapasiteetin omaavalla yksilöllä on hyvät kommunikaatiotaidot, luovia ideoita sekä hyvä ymmärrys käsiteltävistä ongelmista ja mahdollisuuksista. Korkeaan kapasiteettiin kuuluu refleksiivisyys, halu kokeilla uutta ja oppia virheistä (Innes & Booher 2003) sekä tunnistaa erilaisten ongelmanmääritysten merkitys yhteistyön kannalta (van Popering-Verkerk & van Buuren 2017). *Organisaation kapasiteetin* keskeisenä tunnusmerkkinä on hierarkkisuuden ja keskusjohtoisen päätöksenteon sekä tiukkojen sääntöjen ja standardien sijaan mukautuvuus. Korkean kapasiteetin organisaatio on joustava muutosten edessä, jolloin se kykenee reagoimaan nopeasti yllättäviin tilanteisiin (Innes & Booher 2003). Viralliset menettelytavat, avoin kommunikaatio, riittävät resurssit ja jatkuva kehittyminen ovat organisaatioiden toiminnan ytimessä (Foster-Fishman ym. 2001; van Popering-Verkerk & van Buuren 2017). *Hallintojärjestelmän kapasiteetti* on korkealla tasolla, kun sitä määrittelevänä tekijänä on kollektiivinen toiminta. Se painottaa monien eri ryhmien näkemyksiä ja intressejä, jotka kuvastavat laajaa yhteiskunnallista moninaisuutta. Hallinto on kykenevä kokoamaan sopivia ryhmiä, jotka ratkaisevat ongelmia ja käsittelevät mahdollisuuksia nopeasti. Korkean kapasiteetin hallinnan systeemi on myös resilientti: se reagoi nopeasti uusiin olosuhteisiin, tapahtumiin, mahdollisuuksiin ja ongelmiin sekä muuttaa toimintatapojaan tarpeen mukaan. Tärkeänä ominaisuutena on jatkuva institutionaalinen kehitys (Innes & Booher 2003). *Osapuolten välinen kapasiteetti* perustuu informaation jakamiseen ja rakentavaan dialogiin väittelyn ja kiistelyn sijaan. Työskentelyilmapiiriin keskiössä ovat yhteenkuuluvuus, yhteistyö, luottamus ja avoimuus (Foster-Fishman ym. 2001) sekä jatkuvat oppimisprosessit (Innes & Booher 2003).

Aineistot ja menetelmät

Norppatyöryhmät

Saimaannorpan suojelu jakautuu kahden ministeriön vastuualueille. Saimaannorppa on rauhoitettu luonnonsuojelulain (9/2023) nojalla, jolloin sen suojelun ohjaus sekä valvonta kuuluvat ympäristöministeriölle. Suojeltavan lajin kannan elvyttämiseksi ministeriö on nimennyt saimaannorpan suojelutyöryhmän, jonka tehtävänä on laatia tarpeen mukaan, kuitenkin vähintään viiden vuoden välein, *Saimaannorpan suojelun strategia ja toimenpidesuunnitelma*. Strategian lähtökohtana on sovittaa kestäväällä tavalla yhteen norpan suojelun tarpeet ja ihmisen toiminta Saimaalla (Saimaannorpan suojelutyöryhmä 2022). Suojelutyöryhmä jakautuu seurantaryhmään ja asiantuntijaryhmään, ja ne kokoontuvat tyypillisesti kaksi kertaa vuodessa. Asiantuntijaryhmän tehtävänä on koostaa toimenpidesuunnitelma ja sen työtä ohjaa ja valvoo seurantaryhmä. Kun suojelustrategia päivitetään, luovuttaa suojelutyöryhmä raporttinsa ympäristöministerille ja ympäristöministeriö vahvistaa päivitetyn strategian uudelle viisivuotiskaudelle.

Nykymuotoiseen seurantaryhmään kuuluu 48 virallista jäsentä ja 16 varajäsentä, ja se kokoaa laajapohjaisesti yhteen eri sidosryhmien edustajia kalastusorganisaatioista, luontojärjestöistä, säätiöistä, paikallis- ja aluehallinnosta (ELY-keskukset, kunnat, kaupungit ja maakuntaliitot), tutkimusorganisaatioista sekä ministeriöistä. Asiantuntijaryhmään kuuluu

² Yhteistoiminnallisilla ohjelmilla (engl. *programme*) voidaan viitata mm. politiikkaohjelmiin ja strategiaihin.

16 jäsentä ja 2 varajäsentä. Se koostuu pääasiassa viranomais- ja tutkimusorganisaatioihin kuuluvista tahoista ja sisältää myös yksittäiset luonto- ja kalastusjärjestöjen edustajat. Ensimmäinen suojelustrategia julkaistiin vuonna 2011 ja tuorein, vuonna 2022 julkaistu, on järjestyksessään kolmas.

Kalastuslain (379/2015) 59 §:n nojalla tietynlaisten pyydysten käyttämistä tietyllä vesialueella voidaan rajoittaa enintään viideksi vuodeksi kerrallaan valtioneuvoston asetuksella. Kalastuksen rajoittaminen norppien suojelun toimenpiteenä liittyy suojelupolitiikan myös osaksi maa- ja metsätalousministeriön vastuunalaan. Maa- ja metsätalousministeriö asettaa viiden vuoden välein Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän (myöhemmin asetusryhmä) tehtävänsä arvioida kalastuksenrajoittamistoimenpiteiden riittävyttä ja vaikutuksia sekä laatia ehdotuksia kalastussäännösten kehittämiseksi (Maa- ja metsätalousministeriö 2021). Asetusryhmä luovuttaa raporttinsa maa- ja metsätalousministerille ja valtioneuvosto vahvistaa uuden asetuksen viideksi vuodeksi kerrallaan. Kalastuksen rajoittaminen lainsäädännöllisin keinoin alkoi vuonna 1999 asetetulla valtioneuvoston päätöksellä ja tuorein vuonna 2021 julkaistu asetus on sarjassaan viides. Viimeisimpään vuonna 2019 aloittaneeseen asetusryhmään kuului 20 jäsentä ja kaksi asiantuntijajäsentä, jotka edustivat kalastus- ja luontojärjestöjä, ministeriöitä, aluehallintoa sekä ympäristö- ja kalastushallinnon asiantuntijoita. Ryhmä kokoontui 15 kertaa reilun vuoden toimintakauden aikana.

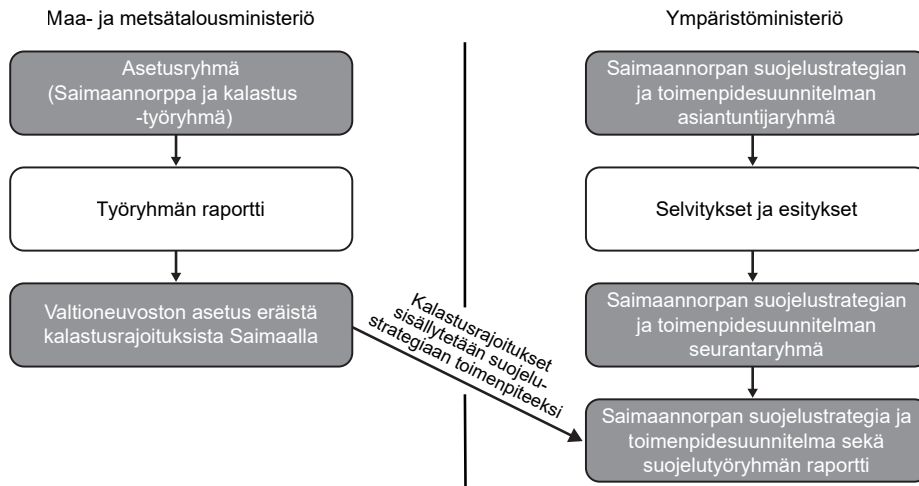
Molempien ministeriöiden asettamat työryhmät saivat alkunsa 2010-luvun taitteessa, kun vastakkainasettelu kalastuksen ja suojelun välillä oli kiivaimmillaan. Ryhmien muodostuminen on ollut luonteeltaan reaktiivista: niin asetuksen valmistelussa kuin myös suojelustrategian kehityksessä pyrittiin vahvistamaan eri intressitahojen välistä vuoropuhelua ja osallistumista (Jaakkola 2018). Vaikka uudenlaisia eri näkökulmia huomioivia menetelmiä on otettu myös norppatyöryhmissä käyttöön, on yksimielisyyden saavuttaminen osoittautunut vaikeaksi. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmä ei ole ollut kertaakaan yksimielinen, vaan raportteihin on jätetty aina eriäviä tai täydentäviä mielipiteitä, joilla on tuotu esille vaatimuksia muun muassa tiukemmista tai lievemmistä kalastusrajoituksista. Mielipiteitä ovat eri vuosina jättäneet luonto- ja ympäristöjärjestöt, Itä-Suomen yliopiston norppatutkimus, Metsähallituksen luontopalvelut, maakuntaliittojen edustajat ja kalastusorganisaatiot sekä ympäristöministeriö.

Ministeriöiden työryhmät ovat monilla tavoin vuorovaikutuksessa. YM:n nimityskirjeen (Ympäristöministeriö 2012) mukaan saimaannorpan suojelustrategian seuranta- ja asiantuntijaryhmän tulee tehdä tiivistä yhteistyötä MMM:n asetusryhmän kanssa. MMM:n asetusryhmän valmistelemat norppien kalanpyydyskuolleisuuteen liittyvät toimenpiteet kopioidaan suoraan osaksi suojelustrategiaa. Toisaalta asetusryhmä toimii myös suojeluryhmän asettamien tavoitteiden puitteissa, sillä ryhmän *”esitysten lähtökohdana on turvata saimaannorppakannan kasvu suojelustrategian tavoitteiden mukaisesti”* (Maa- ja metsätalousministeriö 2021). Tämän artikkelin aineistona hyödynnämme asetus-, seuranta- ja asiantuntijaryhmien jäsenille toimitettua kyselyä sekä ryhmien avainhenkilöiden haastatteluja, jotka tehtiin vuosien 2021–2022 välisenä aikana. Työryhmien rooleja on kuvattu kuvassa 1.

Aineiston tuottaminen ja analyysi

Tässä artikkelissa hyödynnämme kysely- ja haastatteluaineistoja, jotka tuotettiin osana KASSY-tutkimus- ja kehittämishankettamme (Peltonen & Sivonen 2022). Hankkeessa tuotetut haastatteluaineistot analysoimme kokonaisuudessaan ja kyselyaineistosta olemme valinneet tutkimuskysymysten kannalta relevantin aineistokokonaisuuden. Analyysin tulokset raportoidaan yhteistoiminnallisen kapasiteetin neljän ulottuvuuden mukaisesti.

Hankkeen tavoitteena oli alun perin tarkastella ainoastaan vuosien 2019–2021 välillä toimineen MMM:n asetusryhmän toimintatapoja konfliktinhallinnan näkökulmasta. Hanketta taustoittavien esihaastattelujen myötä kuitenkin havaitsimme ympäristöministeriön suojelutyöryhmän olevan keskeinen osa kalastuksen ja saimaannorpan suojelun



Kuva 1. Työryhmien roolit norpansuojelussa.

Figure 1. The roles of the working groups in the protection of Saimaa ringed seal.

yhteensovittamista, minkä takia se päätettiin ottaa myös huomioon tutkimushankkeen tarkastelussa. Siten toimitimme verkkopohjaisen Webropol-kyselyn vastattavaksi kaikille MMM:n ja YM:n ryhmien jäsenille (ks. kuva 1) ja siihen vastasi 44 jäsentä (vastausprosentti 57). Kyselyrunгон kehittämistä tukivat esihaastattelujen ohella Lasse Peltosen havainnot, joita hän teki asiantuntijajäsenenä MMM:n työryhmän viimeisimmällä toimikaudella. Verkkokysely mahdollisti vastaajajoukon tavoittamisen ilman aikaa tai paikkaan liittyviä osallistumusrajoitteita sekä näkyvimpien toimijoiden väliin jäävien hiljaisten tahojen näkökulmien huomioimisen.

Kysely sisälsi kahdenlaisia kysymystyypppejä. Asenneväättämät pohjautuivat Likert-asteikkoon, joissa vastaajat arvioivat väittämiä viisiportaisella asteikolla: 1) täysin eri mieltä, 2) eri mieltä, 3) ei samaa eikä eri mieltä, 4) samaa mieltä ja 5) täysin samaa mieltä. Toinen kysymystyyppi oli positiivikysymys, jossa vastaajat valitsivat haluamansa kohdan vastakohtaparien välillä viiden sarakkeen asteikolla. Kysely sisälsi niin kaikille vastaajille suunnattuja väittämiä kuin myös työryhmäkohtaisia väittämiä. Määrällisen kyselyaineiston analyysi on kuvaileva, ja keskityimme muuttujien jakaumiin ja yhteyksiin (Tähtinen ym. 2020, 36).

Kyselyn jälkeen toteutimme teemahaastatteluja, joiden tavoitteena oli syventää kyselyssä esiin nousseita havaintoja sekä mahdollistaa eri toimijoiden vapaampi kerronta ja yksilöllisten tulkintojen esittäminen tutkittavasta aihepiiristä. Haastattelut toteutettiin väljästi ennalta suunniteltuihin teemoihin edeten yksityiskohtaisten ja valmiiksi muotoiltujen kysymysten sijaan. Teemat toimitettiin haastateltaville tutustuttavaksi ennakoon ja ne käsiteltiin jokaisen haastattelun yhteydessä, joskin ei välttämättä samassa laajuudessa. Haastateltaviksi pyrittiin saamaan 1) vain MMM:n asetusryhmään kuuluvat jäsenet (11 kpl), 2) kaikki useampaan kuin yhteen ryhmään kuuluvat jäsenet (17 kpl) sekä 3) aiemmin ryhmissä toimineet avaininformantit (1 kpl). Samaa organisaatioon kuuluvista jäsenistä haastateltiin vain yhtä henkilöä (poissulkien Metsähallitus). Neljään haastateltavaan ei saatu yhteyttä tai haastattelua ei muusta syystä onnistuttu järjestämään. Haastatteluja kertyi 24 ja niiden kesto vaihteli 1,5 tunnista 2,5 tuntiin. Haastattelut litteroitiin kirjalliseen muotoon, ja analyysissä hyödynnettiin ATLAS.ti-ohjelmistoa.

Haastatteluaineistot analysoimme teorialähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Analyysin perustana on yhteistoiminnallisen kapasiteetin (Foster-Fishman ym. 2001; Innes & Booher 2003) neljä ulottuvuutta: 1) yksilöulottuvuus kattaa työryhmiin osallistuvat jäsenet, 2)

organisaatioulottuvuus jäsenten taustaorganisaatiot, 3) hallintojärjestelmän ulottuvuus työryhmien organisoitumisen ja 4) osapuolten välinen ulottuvuus jäsenten suhteet ja työryhmätyöskentelyn areenat. Analyysin aloitimme etsimällä aineistoista kapasiteetin teoriaan liittyviä aihepiirejä ja koodaamalla kyselyn tulokset ja haastattelujen ilmaisut neljän ulottuvuuden mukaisesti. Toisen analyysikierroksen toteutimme etsimällä jokaisesta ulottuvuudesta niitä kriittisiä elementtejä, jotka jarruttavat rakentavan yhteistyön toteutumista. Tässä artikkelissa emme asemoi kumpaakaan aineistoa tai metodia päärooliin, vaan sen sijaan tulkitsimme aineistoja rinnakkain.

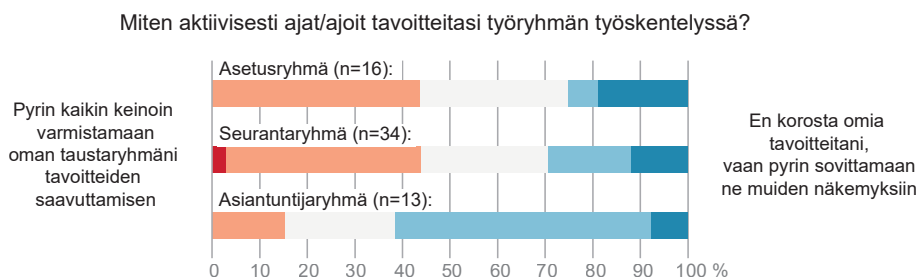
Tulokset

Yksilön kapasiteetti

Yksilön kapasiteetin kriittisiä tekijöitä ovat toimijoiden yhteistoimintaa kohtaan kokemat asenteet ja motivaatiot (Foster-Fishman ym. 2001, 244). Jäsenten suhtautumista työryhmätoimintaan näyttää heikentävän suurelta osin konfliktin historiallinen taakka, joka voidaan jäljittää pidemmälle aiempien kalastusrajoitusten aikaisiin kiistoihin. Useat jäsenet ovat toimineet työryhmissä jo vuosikymmeniä. Vaikka monista vanhoista kiistakysymyksistä, kuten norppakannan koosta (ks. Bell ym. 2008) on jo päästy yli ja luonnontieteellinen tieto on yhä hyväksyttävää, usea haastateltava kuvasi jäsenten poteroituneen ja betonoineen vaatimuksiaan yhä voimakkaammin.

Jäsenten suhtautuminen työryhmätyöskentelyä kohtaan niin asetus- kuin myös strategiaprosesseissa näyttää hankaloittavan yhteistä työskentelyä, uusien tavoitteiden asettamista ja suojelullisten saavutusten näkemistä onnistumisina. Eräs haastateltava kuvasi jäsenten asenteita MMM:n asetusryhmän ensimmäisessä kokouksessa seuraavasti: ”*Joku oli tullut sinne pitämään puoltansa [...]. Toinen oli tullut vaatimaan. Kolmas oli tullut ehkä niin kun estämään jotakin*” (H10, aluehallinto). Yksilön kapasiteetin kannalta avointa suhtautumista yhteistyöhön (Foster-Fishman ym. 2001) ei kriittisimpien jäsenten keskuudessa näytä esiintyvän kun ”*selkävoroitaja ei tässäkään saa, mutta tavallaan kaikki luovutus suuntaan tai toiseen koetaan kuin selkähäviönä*” (H8, aluehallinto). Asetusryhmässä hankalin käsiteltävä aihe oli kevät-aikaisen verkkokalastuskiellon pituus ja strategiaryhmässä suojelun edistymisen seuranta-työkaluna toimiva norppakannan kasvuprosentti. Kyselyn perusteella jäsenten oman taustaryhmän tavoitteiden painottaminen oli voimakkaampaa asetus- ja seurantar ryhmässä, kun taas asiantuntijaryhmän jäsenistä suurin osa pyrki sovittamaan tavoitteita muiden näkemyksiin (kuva 2).

Muiden jäsenten näkökulmien kunnioittaminen ja tunnustaminen legitimeiksi nousevat esille myöhemmin tarkasteltaessa osapuolten välisiä suhteita, mutta ne ovat myös kriittisiä yksilön yhteistoiminnallisen kapasiteetin elementtejä (Foster-Fishman ym. 2001, 244).



Kuva 2. Vastaajien arvioita omien tavoitteiden ajamisesta työryhmissä.

Figure 2. Respondents' assessments about pursuing goals in working groups.

Usea haastateltava toi esille vahvan kokemuksensa ”intressien epäsymmetriasta”, jossa omat tavoitteet koetaan perusteltuina ja vastapuolen perustelemattomina. Kuten seuraavista haastattelukatkelmista ilmenee, suojeluintressiä edustavat tahot pyrkivät omasta näkökulmastaan turvaamaan ainutkertaisen nisäkkään olemassaolon ja selviytymisen, mutta näkevät verkkokalastuksen harrastustoimintana, jonka ohi aika on ajanut. Kalastusta edustavat tahot taas puolustavat kalavesien hallinto-oikeutta osana omaisuuden-suojaa ja pelkistävät suojeluintressin kalastuksen ideologiseksi vastustamiseksi ja ulkopuolisten varainkeruiksi.

”Tämä intressien yhteensovittaminen tässä on sinänsä ihan mielenkiintoinen kysymys ylipäänsä, koska nämä intressit, jotka tässä niin sanotusti kohtaa ja niistä puhutaan intresseinä, niin neidän eivät ole ollenkaan tasapainoisia. Eli meillä on toisessa vaakakupissa tavallaan saimaannorppa, joka on ainutkertainen nisäkä maapallolla ja niitä on hyvin vähän jäljellä. Ja toisessa vaakakupissa on kalastusharrastus, jota ihmiset haluaavat jatkaa niin kuin ennenkin ja samoilla välineillä kuin ennenkin.” (H2, valtionhallinto)

”Tietysti siinä sekin ero, että nyt puhutaan osakaskunnista ja kalastusalueista. Se on se heidän omaisuutensa. Kalastusoikeuden haltijat, heidän oikeuttaan tässä rajoitetaan. Ja jos puhut vaikka, että olet Luonnonsuojeluliiton tai WWF:n edustaja, niin etihän sinä ole menettämässä siinä yhtään mitään. [...] Se ei kosketa sinua muuten kuin että sinulla on tavoite lajin suojelusta voimakkaasti, joka on esimerkiksi varainkeruusi yksi lähde. Niin siinä intressit ovat... Jälleen kerran, ne eivät ole symmetriset.” (H14, aluehallinto)

Konfliktia ruokkivaksi ja yhteistoiminnan horisonttia kaventavaksi ongelmaksi muodostuu se, että molemmat intressiryhmät vähättelevät toiselle osapuolelle tärkeitä arvoja ja periaatteita.

Kaikki tahot eivät kuitenkaan esittäneet työryhmissä ehdottomia vaatimuksia – tai vaatimuksia ylipäänsä. Nämä tahot järjestäytyivät lievempien ja tiukempien rajoitustoimien muodostamien koalitioiden väliin neutraalimpana ja sovittelevana ryhmänä. Usea asetusryhmän haastateltava totesi, ettei heillä ole kantaa mm. kevätaikaisen verkkokalastuskiellon pituuteen, ja he kokivat argumenttien puolesta ja vastaan olevan perusteltuja. Näissä lausunnoissa intressien epäsymmetriaa ei tunnistettu, vaan niin kalastuksen kuin myös suojelun näkökulmat nähtiin legitiimeinä, erilaisia näkökulmia kunnioitettiin ja ne tunnus-tettiin tärkeiksi osiksi strategia- ja asetusprosesseja. Kuitenkin työryhmissä esiintyvä polarisaatio ja puolesta ja vastaan -asetelmat johtivat joidenkin sovittelevien tahojen vieraantumiseen prosesseista. He kyseenalaistivat omaa rooliaan ja osallistumisen mielekkyyttä, kuten seuraavista haastattelulainauksista voi havaita.

”Itse tuntuu siltä, että jää katsomoon siinä. Se on kuin tennisottelussa, että seuraa sitä pallottelua, mutta ei pysty itse ottamaan kauhean syvällistä kantaa asiaan.” (H8, aluehallinto)

”Kyllä mulla on jäänyt tosi epäselväksi esimerkiksi se, että mikä se meidän rooli siinä tavallaan mitä me voimme antaa sille keskustelulle ja mitä meiltä siinä ylipäänsä sitten odotetaan.” (H15, aluehallinto)

Työryhmät kokoavat yhteen useita sidosryhmiä, jotka eivät kiinnity suoraan kalastukseen tai norppien suojeluun. Kuitenkin työryhmien sisällöt koostuvat paljolti teknisistä kalastukseen ja suojelubiologiaan liittyvistä aihepiireistä, mikä rajaa ymmärrettävästi mahdollisuuksia osallistua keskusteluihin. Muutamia ylilyönneiksi koettuja tilanteita lukuun ottamatta usea haastateltava kuvasi työryhmien keskustelukulttuurin rakentuvan kuitenkin hyvässä hengessä.

Vaikka valtaosa vastaajista näki työryhmiin osallistumisen tarjoavan itselle tai taustaorganisaatiolle selkeitä hyötyjä (69–82 % vastaajista), koki 15–20 prosenttia vastaajista

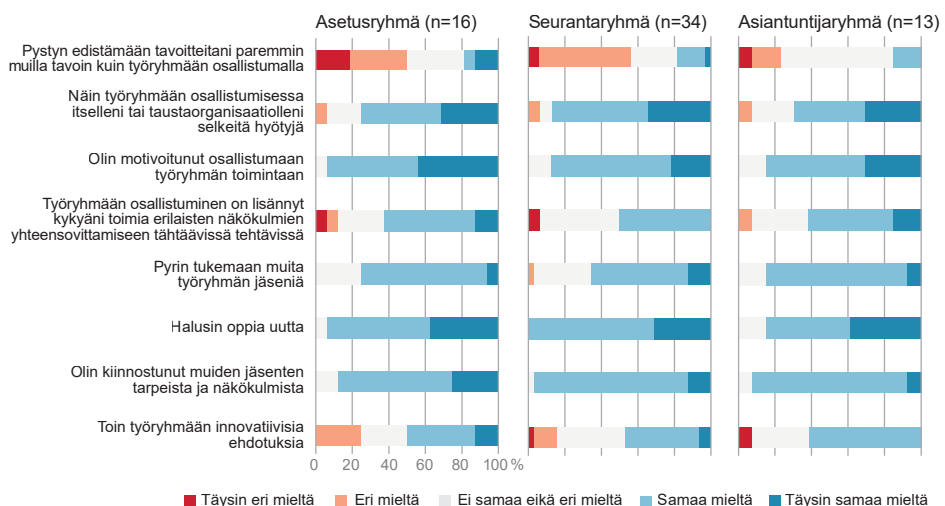
pystyvänsä edistämään tavoitteitaan paremmin muilla tavoin kuin työryhmään osallistumalla (kuva 3). Työryhmien työskentelyä on pyritty haastamaan aiemmin myös neuvottelupöytien ulkopuolisilla pyrkimyksillä muun muassa eriävin mielipitein ja julkisten kannanottojen kautta, mikä on osaltaan lisännyt jännitteitä osapuolten välillä. Tämä havainto tukee toisaalta haastatteluissa esille noussutta työryhmistä vieraantumisen kokemusta, mutta valottaa myös eri tahojen vaikutusmahdollisuuksien puutetta, jota käsitellään tarkemmin hallintojärjestelmän kapasiteetin ulottuvuuden yhteydessä. Usko siihen, että yhteistyö on vaivan arvoista ja palvelee omia intressejä, ovat keskeisiä tekijöitä mahdollistamassa ja ylläpitämässä yksilöiden ydinasenteita ja -motivaatiota yhteistoimintaa kohtaan (Foster-Fishman ym. 2001, 244).

Foster-Fishmanin ja kumppaneiden (2001) mukaan yksilön kapasiteettiin kuuluvat toimijoiden yhteistoiminnalliset tiedot ja taidot. Kaikkien kolmen työryhmän jäsenet arvioivat oman toimintansa hyvinkin rakentavaksi tukemalla ja huomioimalla muita jäseniä sekä olemalla motivoituneita ja oppimishaluisia. Kyselyn vastaukset tukevat myös haastattelujen havaintoa siitä, että jäsenet näkevät oman toimintansa rakentavaksi ja edustamansa intressit perustelluiksi.

Haastatteluissa osa jäsenistä pohti omia kyvykkyyksiään osana työryhmän työskentelyä, kuten neuvotteluja, yhteiskirjoittamista ja erilaisten vaikutusten arviointia. Seuraavan katkelman haastateltava koki sen, että asiantuntijat haastavat ja kritisoiivat maallikkojen kannanottoja jopa kiusanteoksi ja koki siten jäävänsä alakynteen:

”Tämän median ja tavallaan se, että sinun pitää joku hanke viedä läpi, niin he tietävät kyllä miten sinun asiaa voidaan hankaloittaa siten, ettei se muuten mene nopeasti läpi. He löytävät sinun kirjoituksestasi jonkun lauseen tai virkkeen, joka voisi olla toisella tavalla tai olet kirjoittanut sen sillä tavalla, että tämän voi ymmärtää näin. [...] Minä olen huono lukemaan ja en ollut sellainen kielioppinut, mutta siinä mielessä he olivat kyllä helvetin hyviä.” (H4, kalastusorganisaatio)

Tällöin jäsenen omia tietoja ja taitoja luetaan suhteessa muihin jäseniin ja kyvykkyyksiä värittää osaltaan kilpailu sekä ”he vastaan minä” -asetelma.



Kuva 3. Vastaajien arvioita työryhmiin osallistumisesta, asennoitumisesta ja valmiuksista.

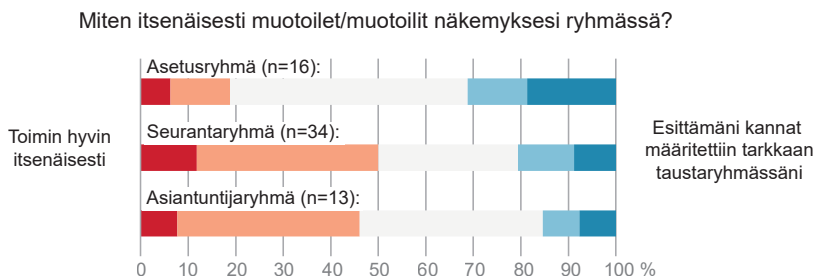
Figure 3. Respondents' assessments of attitudes, abilities and participation in the working groups.

Organisaation kapasiteetti

Kapasiteetin kannalta on keskeistä, että organisaatiot ovat yhteistoiminnallisia niin ulkoisesti kuin myös sisäisesti (Innes & Booher 2003, 16). Kyselyssä selvitettiin jäsenten taustaorganisaatioiden vaikutusta näkökantojen muotoiluun ja yhteydenpidon aktiivisuutta (kuvat 4 ja 5). Seuranta- ja asiantuntijaryhmästä noin puolet ja asetusryhmästä noin viidesosa vastasi toimivansa työryhmässä itsenäisesti. Vastaavasti 32 prosenttia asetusryhmän, 21 prosenttia seurantar ryhmän ja 16 prosenttia asiantuntijaryhmän jäsenistä vastasi kantojensa olleen määriteltä tarkkaan omassa taustaryhmässään. Valtaosa (50–63 %) kaikkien kolmen ryhmän vastaajista piti yhteyttä taustaryhmäänsä usein ja aktiivisesti kun taas 8–18 prosenttia vastasi yhteydenpidon tapahtuvan harvoin tai ei lainkaan (kuva 5).

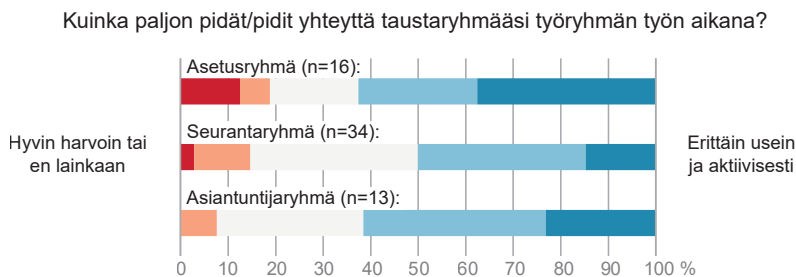
Kalastus- ja suojeluintresseihin vahvasti kiinnittyvien tahojen mukaan on selkeää, että he ajavat ja puolustavat oman taustaryhmänsä tavoitteita ja etuja. Siitä, millä mandaatilla ja toimivallalla muut jäsenet työryhmissä toimivat, ei ollut selkeää kuvaa. Kuitenkin ehdottomien vaatimusten koettiin juontuvan monin paikoin toisten organisaatioiden asettamista rajoitteista. Tämä koettiin turhauttavana yhteistyön kannalta, kuten seuraavasta haastattelulainauksesta voidaan havaita.

”Ensinnäkin onko hän saanut niin kuin edustamaltaan tabolta mahdollisuuden tulla vastaan suojelun tavoitteissa vai onko se lähtökohta se, että se tabo jota hän edustaa niin on jyrkkä, niin silloin se ihminen jos se tekee niin kuin edustamansa tabo on linjannut. Että me emme tässä asiassa jousta, niin eihän se ole silloin sitä yhteensovittamista. Ei siinä ole sitä mahdollisuutta.” (H10, aluehallinto)



Kuva 4. Kuinka itsenäisesti vastaajat muotoilivat näkemyksensä työryhmätoiminnan aikana.

Figure 4. How independently did the respondents formulate their views during the working group activities.



Kuva 5. Kuinka paljon vastaajat pitivät yhteyttä taustaryhmäänsä työryhmätoiminnan aikana.

Figure 5. How much did the respondents stay in contact with their background organizations during the working group activities.

Näin ollen muiden jäsenten toimivalta neuvotteluissa nähtiin rajoittuneena, mutta oma toiminta, jopa ehdottomat vaatimukset, legitimiinä ja perusteltuna. Havainto kertoo toisaalta osapuolten välisistä tulehtuneistakin suhteista, mutta ilmentää myös yksilön kapasiteetin kohdalla kuvattua intressien epäsymmetriaa.

Osa haastateltavista tunnisti organisaatioihin kytkeytyviä kapasiteetin rajoitteita. Erään valtionhallinnon edustajan mukaan ”*vanhanaikainen edunvalvonta-ajattelu*” (H6, valtionhallinto) ei sovi nykymuotoiseen työryhmien työskentelyyn ja intressien yhteensovittamisen tavoitteisiin, ja se hankaloittaa myös uusien ratkaisujen etsimistä:

”Siinä se muuten on, että koska me edustamme organisaatioita, jotka asettavat ne tietyt raamit, niin se tappaa sen ideoinnin ja innovoinnin myös osaltaan.” (H6, valtionhallinto)

Edunvalvontarakenne juontuu kuitenkin ryhmien koollekutsumisesta ja työryhmä-areenojen historiallisesta muotoilusta, mikä liittyy hallintojärjestelmän kapasiteettiin. Työskentelykulttuurin uudistuminen ja organisaatioiden kapasiteetin kehittyminen näyttää siten törmäävän osin vahvaan edunvalvontaan.

Työryhmissä esiintyvä polarisaatio aiheutti sisäisiä kriisejä joidenkin tahojen taustaorganisaatioissa. Muun muassa asetusryhmän jakautuminen puolesta ja vastaan -asetelmaan koettiin osin vieraannuttavana eikä sen koettu edustavan oman organisaation toimintatapoja ja -periaatteita.

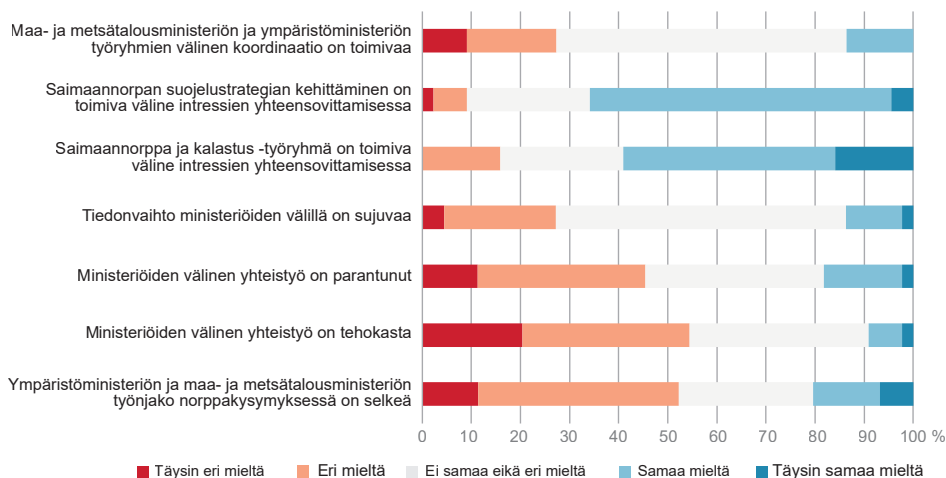
Hallintojärjestelmän kapasiteetti

Norppien suojelua määrittää kansallisten raamien ohella myös kansainvälinen lainsäädäntö. Monen muun velvoitteen ohella Euroopan komissio edellyttää suojelun edistymisessä selkeitä mittareita. Suojeluryhmässä tätä on toteutettu määrittämällä norppakannan kasvuprosentin tavoite. Usea haastateltava näki taustaintresseistä riippumatta prosentuaalisen tavoitteen määrittelyn strategiaprosessissa turhauttavana. Muuttuvassa ympäristössä norppakantaan liittyvä tietopohja sisältää paljon epävarmuuksia, joiden nähdään voimistuvan yhä tulevaisuudessa. Vaatimusten värittämä prosenttikeskustelu sai ryhmissä haastateltavien mukaan liian suuret mittasuhteet ja sen nähtiin jarruttavan kaikkien ryhmien välistä yhteistyötä, ja kilpistyvän suojelustrategian seuranta- ja asiantuntijaryhmän väliseksi tinkaamiseksi. Työryhmät eivät ole kyenneet sopeuttamaan strategista työskentelyä muuttuviin ympäristöoloihin ja tiedollisiin epävarmuuksiin. Kuten seuraavista haastattelukatkelmista voidaan havaita, taustalla vaikuttaa myös 2010-luvulla toteutunut Euroopan komission valvontamenettely (ks. Jaakkola ym. 2018), jonka koettiin jääneen ”kummittelemaan” norppien suojelupolitiikassa ja vaikuttavan siten myös strategisten tavoitteiden muotoiluun tulevaisuudessa.

”Tietysti EU sitten puuttuu, jos on joku tavoite, mikä on numeerinen, mistä EU:ssa tykätään. Jos selkeästi sitä aina alitetaan, niin siinä voi tulla ongelmia, mutta jatkossa voi olla yhä hankalampi numeerisesti mitään mitata.” (H12, tutkimusorganisaatio)

”Joku on sanonut, että taas kohta rupeaa joku pelottelee EU:lla ja niin pois päin niin se on semmoinen vähän toisaalta viitsi siellä, mutta toisaalta jotkut ihan varmaan pelkää sitä.” (H21, aluehallinto)

Innesin ja Booherin (2003, 17) mukaan hallintojärjestelmän kapasiteettiin kuuluvat myös hyvät horisontaaliset verkostosuhteet eri hallintoalojen välillä. Kyselyyn vastanneet suhtautuivat melko kriittisesti vastuuministeriöiden suhteisiin kalastuksen ja saamaanorppien suojelun yhteensovittamisessa (kuva 6). Vastaajista 45–55 prosenttia näki, että ministeriöiden työjako ei ole selkeä, yhteistyö ei ole tehokasta eikä se ole parantunut.



Kuva 6. Kyselyyn vastanneiden arvioita ministeriöiden suhteesta osana kalastuksen ja norppien suojelun yhteensovittamista (n=44).

Figure 6. Respondents' assessments about the relationship between the ministries in reconciling fisheries and Saimaa ringed seal (n=44).

Kuitenkin noin 60–65 prosenttia vastaajista koki asetus- ja suojeluryhmien olevan toimivia välineitä intressien yhteensovittamiseen.

Usea ryhmien jäsen koki, että ministeriöt ovat lähtökohtaisesti kallellaan joko suojelun tai kalastuksen suuntaan, kuten seuraavan tutkimusorganisaation edustajan haastattelukatkelmasta käy ilmi.

”No alusta lähtien näkyy työryhmän, nyt kun puhutaan tästä ministeriön norppakalastustyöryhmän [asetusryhmä] toiminnasta, niin ministeriön tulosohejus näkyy siinä toiminnassa hyvin läpi, että pystyi päättämään melkein ne loppupäätelmät mihin siinä tullaan.” (H12, tutkimusorganisaatio)

Siten tiukempien ja lievempien rajoitustoimien kannattajat pyrkivät vaikuttamaan pääasiassa siihen prosessiin, jonka vastuuministeriön he kokevat olevan myönteisiä omalle intressilleen. Sektorijako koetaan ongelmallisena, mutta omaan intressiin kiinnittävistä prosesseista ei haluta kuitenkaan luopua. Tämä näyttää johtaneen korostuneisiin vaatimuksiin, mutta myös jäsenten vieraantumiseen itselle periaatteellisesti epäsuotuisasta prosessista ja ministeriöstä.

Kiista kevätaikaisen verkkokalastuskiellon pituudesta keväällä 2021 osoittautui haasteeksi sekä asetusryhmän että hallintojärjestelmän kapasiteetille. Vastuuministerien välinen kiista ja erityisesti ennenaikaiset kannanotot näyttivät laskeneen asetusryhmän jäsenten motivaatiota, uskoa ja luottamusta neuvotteluprosessia kohtaan, kuten seuraava haastattelukatkelma osoittaa.

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

teatterilla. [...] Varmaan ei ole noin paha välistävetoa vähään aikaan tapahtunut, että varmaan se on mielissä seuraavalla kierroksella. Käykö nyt taas niin, että kuinka paljon tämän kannattaa panostaa.” (H5, luontojärjestö)

Kiistan kärjistyminen tällä tasolla altistaa työskentelyn politisoitumiselle, ja lukeutuu osaksi järjestelmätason kapasiteettia. Erityisesti edellisessä haastattelukatkelmassa kuvattujen kevään 2021 tapahtumien nähtiin jättäneen syvät haavat tulevien asetuskierrosten näkökulmasta ja uhkaavan yhteistyön jatkuvuutta. Kun hallintojärjestelmä ei tarjoa tilaa yhteensovittamiselle, näyttää se johtavan jäsenten ja taustaorganisaatioiden turhautumiseen – jopa kynnistymiseen.

Asetus- ja strategiaprosessit näyttäytyvät päällekkäisinä epätoivotuilla tavoilla. Prosessit ovat riippuvaisia toisistaan niin asetettujen tavoitteiden kuin myös tietopohjan osalta. Usean haastateltavan mukaan prosessit sijoittuvat ajallisesti liian kauas toisistaan, jolloin niin strategia- kuin myös asetusryhmä joutuvat tukeutumaan mahdollisesti vanhentuneeseen tietoon päätöksiä tehdessään. Siten ne rajoittavat toistensa liikkumavaraa eikä sopeutumista uusiin olosuhteisiin, tapahtumiin, mahdollisuuksiin ja ongelmiin pääse tapahtumaan täysmääräisesti (Innes & Booher 2003). Prosessien integraatiota ja tarkempaa ajoitusta ei ole kyetty toteuttamaan, mikä kertoo myös hallintojärjestelmän kyvyttömyydestä muuttaa toimintatapojaan ketterästi tarpeen mukaan.

Norppakannan kasvuprosenttiin liittyvä kiista kilpistyi suurelta osin tiukempien kalastusrajoitusten pelkoon, mutta taustalla vaikuttivat haastattelujen perusteella myös erimielisyydet saimaannorppien sivusaalisluonteisuuden hyväksyttävästä määrästä. Osa haastateltavista myös totesi, että aiemmin asetusryhmän tuloksiin tyytymättömät tahot ovat pyrkineet vaikuttamaan kalastusasioihin suojelustrategiaryhmien kautta – ja päinvastoin. Esimerkiksi suojelustrategiaryhmän toimintaan pyritään vaikuttamaan siten, etteivät tavoitteet, kuten kannan kasvuprosentti, sitoisi asetusryhmän käsiä liikaa ja johtaisi laajempiin kalastusrajoituksiin. Näin ollen keskeisimmät kiistat kiinnittyvätkin paitsi eri tahojen vaikutusmahdollisuuksiin myös suojelun tarkempiin määrittelyihin, jotka vaikuttavat kalastusrajoituksia koskevaan yhteensovittamiseen. Keskustelun kulminoituminen muutamaa kiistanaiheeseen koetaan haastatteluissa surullisena ja ryhmien potentiaalin valuvan osin hukkaan.

Työryhmäprosesseissa ratkaistavat ongelmat liittyvät toisiinsa monin tavoin, mutta ryhmien työskentelyä määrittävät hallinnonalojen ”siilot”. Tämä hankaloittaa eri näkökulmien, intressien ja kilpailevien tavoitteiden ja toiveiden integraatiota. Haastattelujen mukaan suojelutyöryhmässä ei voida käsitellä vahvasti kalastukseen liittyviä aihepiirejä ja asetusryhmän sisällöistä rajataan useat muut suojeluaiheet ulkopuolelle. Luonto- ja valtionhallinnon edustajat kuvailevat ilmiötä seuraavilla tavoilla:

”[...] onhan se jossain määrin semmoinen sekava ja hankala tilanne saimaannorppien osalta, että on ympäristöministeriön laatima koko norpan suojelustrategia ja sitten yksi pala siitä on ulkoistettu sinne maa- ja metsätalousministeriön puolelle. Kyllä siinä jatkuva semmoista jonkinlaista epäselvyyttä on, että mitä asiaa missäkin ryhmässä käsitellään ja mikä on näiden kahden ministeriön rooli. Että se on jossain määrin semmoinen taustalla vaikuttava asia, joka osittain selittää tätä tällaista jatkuva, voiko sitä sanoa konfliktiksi, mutta tällaista keskustelua edes ja takas.” (H5, luontojärjestö)

”Eihän siinä nyt ole mitään järkeä, että samasta asiasta puhutaan eri ryhmissä vähän eri toimeksiannoilla ja varotaan astumasta toisten tontille.” (H6, valtionhallinto)

Aihepiirit ovat kuitenkin erottamattomia osia norppien suojelun kokonaisuutta, jolloin keskinäisriippuvuuksien vaillinaisen tunnustaminen ja integraatio johtaa jäsenistön turhautumiseen. Rakentavan neuvottelun kannalta ongelmaksi muodostuu se, että kiistojen juurisyihin ei päästä käsiksi, vaan ryhmät jäävät kiertämään kehää numeropelin, kuten kannan kasvuprosentin, ympärillä.

Eri näkökulmien, tiedon lajien ja asiantuntijuuden tyyppien integraatio näyttäytyi haasteellisenä myös MMM:n työryhmässä. Kun asetustyöryhmä ei päässyt yksimielisyyteen kevätaikaisen verkkokalastuskiellon pituudesta – tulisiko se ulottaa kesä- vai heinäkuun loppuun – päätti työryhmä jättää kollektiivisen suosituksen avoimeksi ja sen sijaan toteuttaa vaihtoehtoista vaikutusarvion. Vaikutusarvio laadittiin ottaen huomioon oikeusministeriön ohjeissa säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista mainitut vaikutusalueet³ (Maa- ja metsätalousministeriö 2021). Ongelmaksi muodostui, että jäsenet eivät jakaneet yhteistä käsitystä olennaisesta tiedosta, sen kriteereistä ja integraation prosessista. Eräs valtiohallinnon edustaja kuvasi vaikutusarvion toteuttamista seuraavalla tavalla:

”Siinä sitten tavallaan siinä vaikutusarvioinnissa sekoittui faktat ja mielipiteet, että kaikista asioista se ei ollut yhdenvertaista se tieto, jota siinä käytettiin, niin se tuotti sen ongelman.” (H6, valtionhallinto)

Päätös tuottaa suosituksen sijaan vaikutusarvio ei siten laukaissut jännitteitä, vaan kiista sai uudenlaisen areenan, jossa toimijat painottivat omia tavoitteita puoltavia vaikutuksia ja vastakkaisen tavoitteiden vaatimuksia haastettiin ja kyseenalaistettiin. Samalla se teki näkyväksi myös haasteita yhteensovittamisen paikantumisessa. Intressien yhteensovittamisen käytännöt eivät paikannu työryhmissä selkeästi tietyille tasoille ja areenoille, mikä aiheuttaa epäselvyyttä ja turhautumista jäsenistössä. Seuraavissa haastattelukatkelmissa tutkimus- ja kalastusorganisaatioiden edustajat pohtivat yhteensovittamista ja vaikutusmahdollisuuksiaan.

”Minä vähentäisin tätä yhteensovittamista, jos minulta kysyttäisiin. [...] Sovitelkoon sitten siellä politiikassa, mutta politiikan sotkeminen siihen perusbiologiaan on todella masentavaa.” (H12, tutkimusorganisaatio)

”Ja vesialueen omistajissa oli paljon semmoista ilmapiiriä, että on ihan turha neuvotella, kun kuitenkin sitten joku poliittinen päättäjä vie maton jalkojen alta, että se on ihan sama mitä sovitaan. Kun tavallaan niin kuin se monesti onkin, että vaikka sovitaan jotain, mutta politiikka voi sotkea sitten sen bomman, että tehdäänkin sitten ihan toisenlainen päätös mitä oli kentällä ajateltu. [...] Ainakin siinä työryhmässä [suojelustrategian seurantar ryhmä] sellainen olo tulee, että meiltä haetaan valtuudet, että me oltaisiin kumileimasin.” (H18, kalastusorganisaatio)

Epäselvyyttä esiintyy myös siitä, tuleeko työryhmässä tavoitella konsensusta. Erään luontojärjestön edustajan mukaan asetusryhmässä ei ole tarvetta yksimielisyydelle, sillä eri toimijoiden näkemykset ovat lähtökohtaisesti niin kaukana toisistaan ja kalastusasetukseen liittyvät päätökset tehdään viime kädessä valtioneuvostossa. Nämä tekijät voimistavat työryhmien ulkopuolisia vaikuttamispyrkimyksiä, kuten eriäviä mielipiteitä ja muita julkisia ulostuloja, jotka ovat omiaan paitsi herättämään epäluottamusta ja kiristämään jäsenen välisiä suhteita, mutta myös heikentämään sitoutumista neuvotteluihin ja yhteisten ongelmien omistajuutta.

Työryhmärakenteiden voidaan tulkita muotoutuvan osaksi hallintojärjestelmän kapasiteettia. Epäselvät pelisäännöt ja toimintatavat (mm. päätöksentekorakenne, mandaatti, vaikutusten arviointi) näyttäytyvät puutteellisina tilanteessa, kun polarisaatio työryhmien jäsenten välillä voimistuu. Erään aluehallinnon edustajan mukaan tämä voi olla perustavanlaatuinen este ongelmien ratkaisulle tulevaisuudessa:

”Tämmöinen vapaamuotoisempi toiminta onnistuu silloin, kun se konsensus löytyy. Sillä aikaa ei tarvitse pelisääntöjä, mutta se [kiista norppakannan kasvuprosentista] näköjään nyt niinku osoitti, että se

³ Vaikutusarvion tarkastelunäkökulmat olivat: ympäristövaikutukset, yhteiskunnalliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, taloudelliset vaikutukset ja muut vaikutukset.

halvaantuu sitten tietenkin heti kun tulee liittyvää iso ristiriitä. Että sitä kautta tietysti melkein tekisi mieli tehdä se johtopäätös, että tällä nykyisellä tätä ratkaisua ei ehkä löydykään.” (H24, aluehallinto)

Osapuolten välinen kapasiteetti

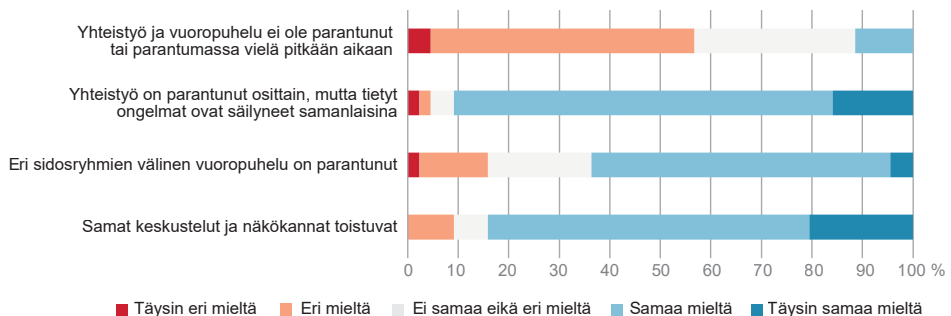
Vaikka yhteistoiminnallinen kapasiteetti vaatii kyvykkäitä toimijoita, tarvitaan yhteistoimintaan ja haluttujen tavoitteiden saavuttamiseen ennen kaikkea sosiaalisten suhteiden rakentamista (Foster-Fishman ym. 2001). Kaikista neljästä ulottuvuudesta on osapuolten välinen kapasiteetti luonteeltaan dynaamisin. Se liittyy vahvasti yksilöihin ja taustaorganisaatioihin ja on vahvassa vuorovaikutuksessa hallintojärjestelmän asettamien raamien kanssa.

Kyselyssä 65 prosenttia vastaajista näki, että eri sidosryhmien välinen vuoropuhelu on parantunut (kuva 7). Vastaajista 91 prosenttia taas koki, että yhteistyö on parantunut osittain, mutta tietyt ongelmat ovat pysyneet samanlaisina. Uskoa yhteistyön ja vuoropuhelun kehittymiseen kyselyn perusteella kuitenkin esiintyy.

Positiivinen työskentelyilmapiiri, jota rakennetaan luottamuksen, yhteistyön, yhteenkuuluvuuden ja avoimuuden kautta, on osapuolten välisen kapasiteetin keskiössä (Foster-Fishman ym. 2001; Blythe ym. 2022). Työryhmäkohtaisissa väittämässä (kuva 8) kukaan maa- ja metsätalousministeriön asetusryhmän vastaajista ei kokenut työryhmän toiminnan parantaneen jäsenten välistä luottamusta ja 37 prosenttia oli eri mieltä. Viimeisin asetuskierron näytti siten heikentäneen osapuolten välisiä suhteita entisestään. Suojelustrategian seurantaryhmästä suurempi osa koki luottamuksen parantuneen kuin heikentyneen ja asiantuntijaryhmässä vastaukset jakautuivat tasaisemmin. Luottamusputa on aineiston perusteella keskeinen yhteistyön laatua rajoittava tekijä.

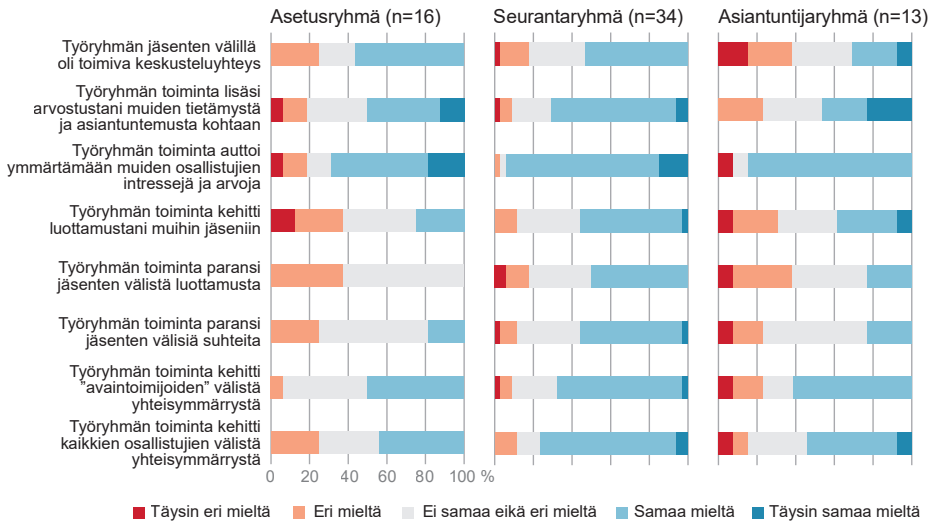
Haastattelujen perusteella osapuolten välinen epäluottamus on myös henkiloitynyttä ja sen juuret ulottuvat aiempien kalastusrajoitusten aikaisiin kiistoihin. Kalastusorganisaatioiden piirissä epäluottamusta koetaan etenkin tutkijoita, viranomaisia ja keskushallintoa kohtaan. Epäluottamusta voimistaa etenkin suojelun ”ruuvi”, jonka koetaan kiristyvän vuosi vuodelta. Erään kalastusorganisaation edustajan mukaan ”*kyllä se on kantapään kautta jo viimeistään opittu meilläkin, että ei kannata yhtään niissä [työryhmissä] lepsuilla ja antaa periksi*” (H18, kalastusorganisaatio)

Vuonna 2019 saavutettiin suojelustrategiassa nimetty 400 norpan kantatavoite kuusi vuotta etujassa. Tavoitteen saavuttaminen oli johtanut eri tahojen ristikkäisiin johtopäätöksiin suojelutoimien ja kalastusrajoitusten tulevaisuudesta, mikä varjosti osapuolten välistä työskentelyä niin viimeisimmällä strategiakaudella kuin myös MMM:n asetusvalmistelussa.



Kuva 7. Vastaajien arvioita sidosryhmien välisen vuoropuhelun ja yhteistyön kehittämisestä (n=44).

Figure 7. Respondents' assessments about the development of dialog and cooperation among the stakeholders (n=44).



Kuva 8. Vastaajien arvioita työryhmien jäsenten välisistä suhteista.

Figure 8. Respondents' assessments of the relationships between working group participants.

"[...] toiset näkee sen niin, että kun siihen [400 norpan kantatavoite] on päästy niin nyt voidaan niinku bellittää suojelussa kun sitten suojelupuolella ja tutkimuspuolella nähdään että kun siihen on päästy niin nythän meidän pitää niinku kirittää vaan että me päästään päästään kohti sitä suotuisan suojelun tasoa ja meillä on niinku enemmän mitä suojella." (H19, luontojärjestö)

"Koko ajan todetaan, että uhkia on paljon ja että tämä ei riitä. Että sitä suotuisaa suojelutasoa ei pystytä muuttamaan millään numeroiksi. Se aiheuttaa ainakin osassa epäluottamusta siihen, että tämä suotuisa suojelutaso ei tule koskaan totentumaan. Että se on joku epämääräinen tavoite, joka menee aina edellä karkuun." (H16, tutkimusorganisaatio)

Epäluottamusta ei esiinny ainoastaan ryhmien sisällä eri intressitahojen välillä, vaan myös työryhmien välisissä suhteissa. YM:n suojelustrategian seuranta- ja asiantuntijaryhmän välinen vuorovaikutus ja toimintaperiaatteet ovat monelle epäselviä ja vaikutusmahdollisuudet suojelustrategiaan sekä sen sisältämiin toimenpiteisiin ja tavoitteisiin näyttäneet molempien ryhmien jäsenten näkökulmasta hämärinä. Viimeisimmällä strategiakaudella asiantuntijaryhmä esitti useita kertoja biologisiin ja ekologisiin lähtökohtiin perustuvaa kannan kasvuprosenttia, jota laajempi ja useita intressiryhmiä kokoava seurantaryhmä ei hyväksynyt. Samaan aikaan useat asiantuntijaryhmän jäsenet kokivat tulevaisuuden sivuutetuksi, sillä heidän suojelubiologiseen erityisosaamiseensa pohjautuvat esitykset palautettiin valmisteluun. Siten niin korkeamman kuin myös matalamman kasvuprosentin kannattajat kokivat, että heillä yritetään hyväksyttää jotakin sellaista, mitä he eivät voi hyväksyä. Osin hallintojärjestelmän kapasiteettiin lukeutuva epäselvä yhteensovittamisen paikantuminen ja työryhmä-infrastruktuuri näyttää ruokkivan epäluottamusta niin osapuolten kuin myös työryhmien välillä, mikä näkyy seuraavissa haastattelukatkelmissa:

"Sitten joudutaan, meidän kalapuoli, olemaan koko ajan varpaillaan, että mitä seuraavaksi, yrittääkö ne taas seuraavassa [seurantaryhmän] kokouksessa viedä sitä läpi. [...] Sitten vain sinne mennään, että jaa, mitäs nyt tulee. Sieltä tulee esityksiä ja sitten lähdetään niitä joko hyväksymään tai torppaamaan." (H18, kalastusorganisaatio)

”[...] minun toiveeni olisi se, että asiantuntijat tekisivät sen työn mitä he osaavat. Elikkä jos on vaikka norpan suojelun asiantuntijaryhmä, niin silloin sitä katsotaan vain yksinomaan ja ainoastaan sitä norpan biologiaa, norpan suojelubiologiaa ja norpan suojelua. Siinä on tiedettä ja tutkimusta takana ja sille tasolle ei vielä tuotaisi politiikkaa. Ja sen jälkeen, kun se lähtee liikenteeseen, niin se seuraava taso tekisi sen päätöksen. Silloin he ottavat sen poliittisen vastuun siitä ja sitten hyväksyttäisi se, että olemme tietoisia, että tämä päätös johtaa todennäköisesti vaikka viiden norpan kuolemaan, mutta me otamme sen riskin nyt sen takia, että otamme tässä huomioon sosioekonomiset näkökulmat.” (H12, tutkimusorganisaatio)

Näkökulmia työryhmätyöskentelyyn suojelukonfliktin hallinnassa

Yhteistoiminnan estyminen

Olemme edellä tarkastelleet norppatyöryhmiä yhteistoiminnallisen kapasiteetin näkökulmasta, ja nostaneet esille kriittisiä elementtejä, jotka jarruttavat tai edistävät rakentavan yhteistyön ja ryhmätyöskentelyn toteutumista kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisessa. Yksilön kapasiteetin näkökulmasta kiinnitimme huomiota jäsenten yhteistyötä kohtaan koettuihin motivaatioihin ja asenteisiin. Vaikka norppatyöryhmien jäsenet mieltävät oman toimintansa rakentavaksi, kokevat olevansa motivoituneita sekä pääsääntöisesti hyötyvänsä työryhmien työskentelystä, rajoittaa yksilötasolla yhteistoimintaa erityisesti osapuolten välinen kilpailuasetelma, jossa tavoitteena on päihittää toinen osapuoli sekä joidenkin jäsenten vieraantuminen neuvotteluprosesseista. Konfliktitilanteissa dialogiin perustuvat vaihtoehdot usein estyvät, kun sitoutuminen prosesseihin nähdään heikkouden osoituksena (Redpath ym. 2015, 6). Avointa suhtautumista yhteistyöhön (Foster-Fishman ym. 2001) ei näytä esiintyvän, kun työryhmien työskentely nähdään nollasummapeliksi ja myönnetykset kääntyvät häviöksi. Yksilöiden yhteistoiminnallisia tietotaitoja (Foster-Fishman ym. 2001) tai tärkeää substanssiosaamista ei myöskään tunnisteta osaksi työryhmien kollektiivista resurssivarantoa, vaan joko heikkoudeksi tai vahvuudeksi osapuolten välisessä kilpailussa. Työryhmien historian saatossa muotoutunut kilpailuasetelma näyttää juurtuneen osaksi työryhmien kulttuuria, mikä tulee näkyväksi jäsenten välisenä tinkaamisena (engl. *positional bargaining*, ks. Fisher ym. 2012) mm. verkkokalastuskiellon pituudesta ja kannan kasvuprosentista. Tällöin työskentelyn lähtökohdat ja yksilöiden kyky rakentavaan neuvotteluun ovat rajallisia.

Myös suojelukonflikteille tyypilliset arvoperusteiset ristiriidat (Sidaway 2005) esiintyvät jäsenten kokemana intressien epäsymmetriana, kun verkkokalastus pelkistetään harrastukseksi, jonka ohi aika on ajanut, ja suojelutyö kalastuksen ideologiseksi vastustukseksi tai varainkeruuksi. Asetelma ei näytä mahdollistavan toisten näkökulmien kunnioittamista ja tunnustamista legitiimeiksi (Foster-Fishman ym. 2001), mikä voimistaa konfliktia, luo työryhmien sisälle ja niiden välille lukkotilanteita sekä jarruttaa niin yksilön kuin myös osapuolten välisen kapasiteetin vahvistumista.

Keskittyminen työryhmien tutkimukseen mahdollisti aiemmista norppakonfliktiin liittyvistä tutkimuksista (mm. Tonder & Jurvelius 2004; Salmi ym. 2005; Tonder 2005) poiketen myös kiistojen näkyvimpien toimijoiden väliin jäävien tahojen tunnistamisen osana suojelukysymystä. Nämä työryhmien jäsenet omaavat useita yksilön korkean kapasiteetin piirteitä, mutta he passivoituvat ja vieraantuvat asetus- ja strategiaprosesseista niiden polarisoivan työskentelykulttuurin takia, mitä organisaatioiden edunvalvonta-ajattelu vahvisti. Yhteistoiminnallinen liikkumavara vaikuttaa kaventuvan, kun yhteistyötä kohtaan koetut motivaatiot laskevat ja kielteiset asenteet voimistuvat. Lisääntynyt polarisaatio ja asenteista juontuva jakautuminen puolesta ja vastaan -asetelmiin näytti ajaneen joitakin organisaatioita myös sisäisiin kriiseihin, ja siten estävän organisaation kapasiteettia toimia yhteistyössä muiden kanssa. Organisaatioihin liittyvät kapasiteetin rajoitteet keskittyivät laajempaan edunvalvonta-ajatteluun, jossa eri toimijoiden vaatimukset saavat

likorostuneen roolin. Vahvaan edunvalvontaan perustuva työryhmäinfrastruktuuri, kuten yhteensovittamisen areenojen muotoilu ja koollekutsuminen (engl. *convening*, ks. Susskind 1999) kytkeytyvät toisaalta hallintojärjestelmän kapasiteettiin, kun ministeriöt määrittelevät osallistumisen reunaehdot ja jäsenten rooleja työryhmissä.

Verkostoituneet suhteet osana hallintojärjestelmän kapasiteettia (Innes & Booher 2003, 17) eivät näytä toteutuvan, kun ministeriöt ”siiloutuvat” omiin vastuualueisiinsa. Haastattelujen mukaan suojelustrategiaryhmästä rajataan vahvasti kalastukseen liittyvät aihepiirit ulkopuolelle ja asetusryhmässä ei voida käsitellä monia muita suojeluun liittyviä aiheita. Tämä näyttäytyy keskeisenä yhteensovittamisen kokonaisuutta ja kapasiteettia lamaannuttavana tekijänä. Ministeriöiden kalastus-suojelu-jaottelu ei tunnista yhteistoiminnallisen hallinnan kannalta tärkeitä keskinäisriippuvuuksia (Emerson & Nabatchi 2015, 45), vaan johtaa työryhmien työskentelyn päällekkäisyyksiin ja rajoittaa ryhmien liikkumavaraa eri kiistakysymysten käsittelyssä. Siten kapasiteetin kannalta joustavaa mukautumista ja reagointia uusiin olosuhteisiin, tapahtumiin, mahdollisuuksiin ja ongelmiin ei pääse tapahtumaan (Foster Fishman ym. 2001; Innes & Booher 2003). Kyselyn perusteella myös jäsenet suhtautuvat ministeriöiden väliseen yhteistyöhön kriittisesti. Sektorijaottelun mukaisesti jäsenet vieraantuvat siitä prosessista ja ministeriöstä, jonka he eivät koe olevan suopea omalle intressilleen. Vastaavasti yksilöt ja intressiryhmät panostavat siihen prosessiin, jonka he näkevät myötämielisenä tavoitteilleen. Neuvottelupöytien ulkopuoliset tekijät, kuten eriävät mielipiteet ja ennenaikaiset kannanotot ovat tekijöitä, jotka asemoivat ministeriöitä kiistakysymysten osapuoliksi ja vaikuttavat siten siihen tapaan, kuinka jäsenet suhtautuvat keskushallintoon.

Eri tiedonlajien integraatio (Foster-Fishman ym. 2001) osoittautuu haastavaksi kaikissa työryhmissä, mikä näyttää voimistavan kalastuksen ja norppien suojelun välistä polarisaatiota. Lievempien ja tiukempien suojelutoimien vaatimusten taustalla näkyy kilpailu ekologisten ja sosioekonomisten näkökulmien välillä, eivätkä työryhmät ole kyenneet rakentamaan yhteistä ja kaikille hyväksyttävää tietopohjaa päätöksenteon tueksi. Haasteet tulevat näkyviksi erityisesti työryhmien keskeisimmissä kiistakysymyksissä. Kannan kasvuprosenttiin ja kevätaikaiseen kalastuskieltoon liittyviä ristiriitoja on pyritty ratkomaan, mutta laantumisen sijaan kiistat ovat saaneet uusia areenoja ja kiristäneet osapuolten välisiä suhteita entisestään. Kun työryhmät eivät pääse rakentavan dialogin kautta käsiksi perustavanlaatuisiin erimielisyyksiin, jää keskustelu kiertämään kehää numeropelin ympärille. Tiedonlajien vaillinaista integraatiota ylläpitää osaltaan ryhmien infrastruktuuri, mutta myös ministeriöiden sektorihallinto, joka asettaa yhteensovittamisen temaattiset rajat asetus- ja suojelustrategiaproessin välille. Vaillinaisen integraation takia yksilöiden, organisaatioiden ja osapuolten väliset kapasiteetit eivät pääse kehittymään ja rikastuttamaan laajempaa yhteensovittamisen kokonaisuutta.

Yhteistoiminnallista kapasiteettia lamaannutti myös ylhäältä käsin kontrollointi (ks. Innes & Booher 2003) molemmissa työryhmissä. Suojelustrategiatyössä suuret mittasuhteet saanut norppakannan kasvuprosenttiin liittyvä kiista juontuu osin Euroopan komission velvoitteista. Prosenttikiista sai korostuneet mittasuhteet, kiristi jäsenten sekä työryhmien välisiä suhteita, eikä sen nähty taustaintressistä riippumatta palvelevan yhteensovittamista tai suojelutyötä. Asetusryhmässä koeteltiin jäsenten sitoutumista ja luottamusta, kun silloinen vastuuministeri esitti ennenaikaisia julkisia kannanottoja asetusprosessin keskeisimmästä kiistakysymyksestä. Aineiston mukaan monet tahot kokivat tämän sivuuttaneen oman työ merkitystä, ja siten jättäneen syvät haavat, voimistaneen epäluottamusta keskushallintoa kohtaan ja heikentäneen uskoa omiin ja asetusryhmän vaikutusmahdollisuuksiin tulevaisuudessa. Työryhmien rakenteelliset järjestelyt näyttäytyvät puutteellisina, kun polarisaatio eri tahojen välillä voimistuu. Monet rakentavan neuvottelun kulmakivet, kuten päätöksentekorakenne, roolit, työryhmien mandaatit ja päättävä valta (ks. Susskind 1999) näyttäytyvät jäsenille epäselvinä, mikä ei mahdollista ennustettavia ja vakaita suunnitteluprosesseja ja työrauhaa. Nämä tekijät ovat omiaan kasvattamaan epäluottamusta

yhteensovittamisen prosesseihin sekä voimistamaan työryhmien ulkopuolisia vaikuttamisyrittämyksiä. Nykymuotoiset asetus- ja suojelutyöryhmät eivät näin ollen näytä tukevan yhteistä oppimista, ongelmanratkaisua ja dialogia jäsenten välillä.

Yhteistoiminnallisen kapasiteetin kannalta kriittinen tekijä osapuolten välillä on voimistuva luottamusvaje, joka näyttää varjostavan yhteistä työskentelyä niin YM:n kuin myös MMM:n työryhmissä sekä niiden välillä. Luottamuspulalla on historiallinen tausta, ja se näkyy monin paikoin suhteessa toisiin jäseniin, taustaorganisaatioihin ja keskushallintoon. Historian saatossa koettu epäoikeudenmukaisuus mm. kalastusrajoituksia kohtaan varjostaa suhtautumista tämän päivän suojelutoimenpiteisiin – suurelta osin kriittisin tavoin, kun suojelun ”ruuvien” nähdään kiristyvän vuosi vuodelta. Tilanteessa, jossa toimijat jakavat konfliktin historian ja kilpailevat rajallisista resursseista, on luottamuksen kasvattaminen erityisen tärkeää (Ansell & Gash 2007).

Kapasiteetin staattisuus ja dynaamisuus

Vaikka yhteistoiminnallisen kapasiteetin ulottuvuuksien teoreettinen jaottelu on hyvin staattinen, sisältävät ne dynaamisia piirteitä, jakautuvat erilaisiin mittakaavoihin ja ovat alttiita prosessien ulkopuolisille vaikutteille. Yhteistoiminnan kannalta kriittisten tekijöiden sekä niiden syy-seuraus-suhteiden selkeä paikantaminen kapasiteetin ulottuvuuksiin osoittautui analyysissä osin haastavaksi. Kapasiteetin ominaisuuksien analysointi yksilötasolla edellytti eri toimijoiden ryhmittelyä ja havaintojen luokitteluja, jotka ilmensivät samalla kiistojen osapuolten, kuten tiukemman ja lievemman rajoitustoimien kannattajien, välistä (konfliktin) dynamiikkaa. Jäsenten lannistumisen tunteet ja asenteet lukeutuvat yksilötason kapasiteettiin, mutta ne muodostuvat suhteessa hallintojärjestelmän keskusjohtoiseen kontrolliin, työryhmien epäselvään infrastruktuuriin ja jäsenten välisiin tulehtuneisiin suhteisiin. Siten yhteensovittamisen ongelmakohdat tulevat tyypillisesti näkyviksi ryhmien työskentelyssä ja osapuolten välisissä suhteissa, mutta juontuvat monin paikoin muista kapasiteetin ulottuvuuksista. Voidaankin kysyä, ovatko osapuolten suhteet muiden kapasiteetin ulottuvuuksien dynaaminen ilmenemismuoto, eikä niinkään oma ulottuvuutensa. Havainto on tärkeä etenkin konfliktin hallinnan ja yhteistoiminnan kehittämisen näkökulmasta.

Analyysimme perusteella voidaan todeta, että kapasiteetin ulottuvuuksien roolit ristiriitojen voimistajana vaihtelevat. Institutionaaliset reunachdot, kuten hallintojärjestelmän sektorijaottelu, työskentelytapojen muotoilu ja osapuolten välinen kilpailuasetelma ovat merkittävässä roolissa hankaloittamassa osapuolten välistä yhteistyötä ja lamaannuttamassa yksilöiden motivaatioita ja asenteita. Institutionaalinen maisema, joka jää usein vähemmälle huomiolle yhteistoiminnallisen hallinnan tutkimuksissa (ks. Raitio 2008), on yksi merkittävimpiä konfliktin hallintaa jarruttavia tekijöitä kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittamisessa.

On kuitenkin huomionarvoista, etteivät yhteensovittamisen prosessit ole suljettuja systeemejä, vaan kapasiteettia voivat uhata myös ulkopuoliset tekijät, kuten yllättävät muutokset norppakannassa tai poliittisessa ilmapiirissä. Kuinka ryhmät kykenevät muotoilemaan suojelu- ja rajoitustoimia, jos norppien kuolleisuus yllättäen kasvaa tai kalastusrajoitukset politisoituvat valtioneuvoston tasolla, kuten tapahtui keväällä 2021. Yhteistoiminnallisen kapasiteetin näkökulmasta olennaista on se, kuinka työryhmät ja hallintojärjestelmä reagoivat myös ulkopuolisiin muutospaineisiin ja ylläpitävät pitkäaikaista ja sopeutuvaa kykyä intressien yhteensovittamiseen. Onkin ilmeistä, että eriävien intressien yhteensovittamisen ’arkkitehtuuriin’ sisältyy paitsi työryhmien toiminta ja niiden jäsenten valmiudet, myös poliittisesti määrittävä mandaatti ja liikkumavara ratkaisujen etsimiseen.

Johtopäätökset

Vaikka analyysimme tavoite ei ollut tarkastella suoranaisesti konfliktin historiaa, vaan yhteistyötä prosessitasolla, ei konfliktin dynamiikasta ole mahdollista irtautua. Norppien suojelupolitiikka sisältää syvälle juurtuneen konfliktin piirteitä (engl. *deep-rooted conflict*), joiden vaillinaisen tunnistaminen johtaa parhaimmillaan lyhytaikaisiin ratkaisuihin ja pahimmillaan konfliktin kärjistymiseen (Madden & McQuinn 2014). Vaikka kalastuksen ja norppien suojelun yhteensovittamiseen on tuotu uusia osallistavia menetelmiä, ovat konfliktin hallinnan tavat tähän saakka jääneet pinnallisten intressien ja vaatimusten tasolle, jolloin ristiriidat ja epäluottamus ovat päässeet syventymään.

Yhteistyön vahvistaminen vaatii oikea-aikaisia panostuksia kaikissa kapasiteetin ulottuvuuksissa. Jotta osapuolten välistä luottamusta voidaan kehittää, vaatii se mm. työryhmäinfrastruktuurin selkeyttämistä, tiedonlajien rakentavaa integraatiota ja aiempien ristiriitojen sovittelua dialogisin menetelmin. Mikäli toimenpiteitä ei tehdä samanaikaisesti useassa ulottuvuudessa ja työryhmiä suunnataan yhteensovittamaan pinnallisia vaatimuksia, voidaan yhteistyön edellytykset lamaanuttaa pitkälle tulevaisuuteen. Koska eri tiedonlajien hyödyntäminen ei ole intresseistä vapaata, hyötyisi kalastuksen ja norppien suojelun yhteensovittaminen myös *integraivan kapasiteetin* (ks. van der Molen 2018) vahvistamisesta, mikä korostaa siltojen rakentamista eri sidosryhmien episteemisten ja normatiivisten näkökulmien välille mm. yhteistoiminnallisen tiedontuotannon (ks. Ehrmann & Stinson 1999; Matsuura & Schenk 2017) prosessien avulla. Tilanteessa, jossa 400 norpan kantatavoite on saavutettu, mutta luottamusvaje ja vastakkainasettelu jatkavat voimistumistaan, ovat panostukset kapasiteettien vahvistamiseksi kriittisen tärkeitä.

Artikkelimme nostaa esiin työryhmien toimintaan liittyviä jatkotutkimuksen tarpeita. Näyttää siltä, että norppatyöryhmät ovat alkaneet luomaan omaa (osin konfliktista) työryhmäkulttuuriaan, jonka osallistuva tutkimus mahdollistaisi syvemmän ymmärryksen pitkittyneiden suojelukonfliktien piirteistä ja hallintatavoista. Samoin kuin yhteistoiminnallisen hallinnan prosessien tuloksellisuudesta on kaivattu lisätietoa (Bodin 2017), tarvittaisiin lisäymmärrystä myös kapasiteetin vahvistamisesta – miten sitä tehdään ja kenen toimesta. Kapasiteetin dynaamisten piirteiden lähempi tarkastelu mahdollistaisi konfliktisten neuvotteluprosessien interventioiden mahdollisuuksien paikantamisen, ajallisen suunnittelun ja syy-seuraussuhteiden tarkemman tunnistamisen. Myös työryhmien tehokkuuden ja ”kollektiivisen älykkyyden” tutkimusta voisi hyödyntää monenvälisen ongelmanratkaisun tarkastelemaan (Woolley ym. 2015).

Kuten monissa suojelukonflikteissa, myös norppakysymyksen painopisteet muuttuvat ajassa. Norppakonfliktin muodonmuutos näyttää luovan joillekin tahoille jopa virheellisen kuvan konfliktin suunnasta. Se, että monista aiemmista kiistakysymyksistä on päästy yli, ei välttämättä merkitse konfliktin laantumista. Norppien ekologiaan liittyvä tietopohja ei olekaan enää kiistojen keskiössä, vaan sen pohjalta tehtävät suojelupoliittiset johtopäätökset – tietopohjan aukkopaikat ovat muuttuneet eri tiedonlajien integraation haasteiksi. Samaan aikaan kun norppakanta kasvaa, siirtyvät eri intressiryhmien odotukset strategia- ja lainvalmistelutyöstä yhä kauemmas toisistaan. Myös Hast (2021) on havainnut, että luonnonvarapolitiikassa yhteensovittamiseen tähtäävistä pyrkimyksistä huolimatta toimijat voivat ajautua yhä etäämmälle sovitteluratkaisuja etsivistä neuvottelupöydistä ja toisistaan, mikäli kiistojen taustalta löytyy perustavanlaatuista yhteensovittamattomuutta. Siten olisi myös tarpeellista kysyä, sisältääkö norppien suojelupolitiikka sellaisia osa-alueita ja käytäntöjä, joissa yhteensovittaminen ei ole mahdollista, ja mitä se tarkoittaa asetus- ja strategiaprozessien tulevaisuuden kannalta.

Täysin ristiriidatonta tilaa tuskin saavutetaan, eikä tämä olekaan mielekäs konfliktinratkaisun tavoite. Konfliktinhallinnassa on kyse aina väliaikaisista ratkaisuista ja siitä, kuinka estetään konfliktien muuttumista tuhoisiksi (engl. *destructive conflict*, ks. Deutsch 1973). Konflikteille tyypillisesti myös kalastuksen ja norppien suojelun yhteensovittaminen elää

ajassa; siinä on latenteja ja näkyviä vaiheita. Konfliktiasetelmat ja ristiriidat näyttävät nousevan esiin samassa syklissä strategia- ja asetusprosessien kanssa. Yhteistoiminnallisen kapasiteetin vahvistaminen kasvattaisi norppapolitiikan verkoston resilienssiä muuttuvissa tilanteissa ja parantaisi sen pitkäaikaista ongelmanratkaisukykyä aina työryhmien jäsenistä ministeriöiden tasolle saakka.

Olemme edellä valottaneet 2020-luvun norppakonfliktin uudenlaisia piirteitä sekä niihin liittyvien monenvälisten suunnittelu- ja neuvotteluprosessien haasteita. Yhteistoiminnallisen kapasiteetin analyysin kautta olemme rikastuttaneet ympäristöön ja suojeltuihin eläimiin liittyvien konfliktien hallinnan teoreettista keskustelua sekä yhteistoiminnallisten menetelmien tapaustutkimusten kirjoa. Artikkelin tulokset ovat relevantteja paitsi käytännön konfliktinhallinnan, mutta myös osallistavien politiikkaprosessien suunnittelun kannalta. Analyysimme perusteella yhteistoiminnallisen kapasiteetin tarkastelukehys tarjoaa hyödyllisen näkökulman monenvälisten ryhmien työskentelyn analyysiin ja kehittämiseen, sillä sen avulla on mahdollista tunnistaa osallistavan politiikan rajoitteita ja mahdollisuuksia.

Luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen lisää yhä kasvavissa määrin luonnonvaraisten eläinlajien suojelutarpeita ja samaan aikaan monien muiden lajien populaatiot kasvavat ja levittäytyvät uusille alueille. Tarve erilaisten intressien yhteensovittamiseen suojelupolitiikassa ei ole katoamassa, vaan nousemassa tärkeäksi osaksi niin paikallisia kuin myös keskushallinnon tietotaitoja. Eri toimijoiden yhteisymmärrys suojelupoliittisista kysymyksistä, niiden ajallisista muutoksista ja kapasiteetista ratkoa ongelmia tulee yhä tärkeämmäksi.

Kiitokset

Haluamme kiittää kyselyyn vastanneita ja haastatteluihin osallistuneita norppatyöryhmien jäseniä. Lisäksi kiitämme kahta nimetöntä arvioijaa sekä Alue ja Ympäristö -lehden toimittajia rakentavasta palautteesta. Kiitämme myös artikkelikäsitkirjoitusta kommentoineita Outi Ratamäkeä, Taru Peltolaa ja Emma Luomaa sekä KASSY-hankkeen ohjausryhmää, johon kuului Minttu Jaakkola, Taru Peltola, Outi Ratamäki ja Pekka Salmi.

Artikkelin tutkimusaineisto on kerätty pääosin Maa- ja metsätalousministeriön rahoittamassa KASSY-hankkeessa 2021–22. Artikkelin tutkimus- ja kirjoitustyön ovat mahdollistaneet Olvi-säätiö, Suomen Kulttuurirahaston Etelä-Savon rahasto sekä Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama DEMOC-ohjelman hanke Reducing polarization via material participation (Material Democracy), päätösnumero 365736. Kiitämme kaikkia rahoittajia.

Kirjoittajien kontribuutiot

Sivonen: tutkimuksen ideointi ja suunnittelu, aineiston tuottaminen ja analyysi, tekstin kirjoitus. Peltonen: tutkimuksen ideointi ja suunnittelu, tekstin muokkaaminen.

Lähteet

- Ansell, C. & Gash, A. (2007) Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4) 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Autila, M. (2015) *The endangered Saimaa ringed seal in a changing climate – challenges for conservation and monitoring*. Dissertations in Forestry and Natural Sciences 194. University of Eastern Finland. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-1918-2>
- Bell, S., Hampshire, K. & Tonder, M. (2008) Person, place, and knowledge in the conservation of the Saimaa ringed seal. *Society and Natural Resources* 21(4) 277–293. <https://doi.org/10.1080/08941920701860516>
- Blythe, J., Cohen, P., Eriksson H. & Harohau, D. (2022) Do governance networks build collaborative capacity for sustainable development? Insights from Solomon Islands. *Environmental Management* 70 229–240. <https://doi.org/10.1007/s00267-022-01644-5>

- Bodin, Ö. (2017) Collaborative environmental governance: achieving collective action in social-ecological systems. *Science* 357(6352) <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aag1422>
- Cheng, A. & Sturtevant, V. (2012) A framework for assessing collaborative capacity in community-based public forest management. *Environmental Management* 49 675–689. <https://doi.org/10.1007/s00267-011-9801-6>
- Dang, T.K.P., Visser-Hamakers, I. & Arts, B. (2016) A framework for assessing governance capacity: an illustration from Vietnam's forestry reforms. *Environment and Planning C: Government and Policy* 34(6) 1154–1174. <https://doi.org/10.1177/0263774X15598325>
- Deutsch, M. (1973) *The Resolution on Conflict: Constructive and Destructive Processes*. Yale University Press, New Haven. <https://doi.org/10.1177/000276427301700206>
- Douglas, S., Ansell, C., Parker, C., Sørensen, E., Hart, P. & Torfing, J. (2020) Understanding collaboration: introducing the collaborative governance case databank. *Policy and Society* 39(4) 495–509. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1794425>
- DuPraw, M., Cardwell, H., Placht, M. & McGongle, T. (2012) Assessing the collaborative capacity of the U.S. Army Corps of Engineers: relevant literature, a practical assessment tool, and reflections on third-party roles. *Conflict Resolution Quarterly* 30(1) 81–132. <https://doi.org/10.1002/crq.21056>
- Ehrmann, J. & Stinson, B. (1999) Joint fact-finding and the use of technical experts. Teoksessa Susskind, L., McKernan, S. & Thomas-Larmer, J. (toim.) *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching an Agreement* 375–398. Sage, Thousand Oaks
- Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015) *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press, Washington D.C.
- Fisher, R., Ury, W. & Patton, B. (2012) *Getting to Yes: Negotiating an Agreement Without Giving In*. 3. painos. Random House Business Books, Lontoo
- Foster-Fishman, P., Berkowitz, S., Lounsbury, D., Jacobson, S. & Allen, N. (2001) Building collaborative capacity in community coalitions: a review and integrative framework. *American Journal of Community Psychology* 29(2) 241–261. <https://doi.org/10.1023/A:1010378613583>
- Goodman, R., Speers, M., McLeroy, K., Fawcett, S., Kegler, M., Parker, E., Smith, S., Sterling, T. & Wallerstein, N. (1998) Identifying and defining the dimensions of community capacity to provide a basis for measurement. *Health Education & Behavior* 25(3) 258–278. <https://doi.org/10.1177/109019819802500303>
- Hast, S. (2021) *Yhteensovittamattomat luonnonvarat? Tutkimus Lapin luonnonvaraistumisesta*. Acta elektronica Universitatis Lapponiensis 323. Lapin yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-285-6>
- Hyvärinen, E., Juslén, A., Kempainen, E., Uddström, A. & Liukko, U. (2019) *Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019: The 2019 Red List of Finnish Species*. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus, Helsinki. <http://hdl.handle.net/10138/29950>
- Innes, J. & Booher, D. (2003) The impact of collaborative planning on governance capacity. *IURD Working Paper Series*. <https://escholarship.org/uc/item/98k72547>
- Jaakkola, M., Vuorisalo, T. & Peltonen, L. (2018) *Saimaannorppa ja ihminen: sosiaalisesti kestävä luonnonsuojelun haaste*. Into, Helsinki.
- Jones, P. & Burgess, J. (2005) Building partnership capacity for the collaborative management of marine protected areas in the UK: a preliminary analysis. *Journal of Environmental management* 77 227–243. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2005.04.004>
- Kalastuslaki (379/2015) <https://finlex.fi/eli/uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/2015/379/ajantasa/2024-12-05/fin>
- Kotilainen, J.M., Peltonen, L. & Sairinen, R. (2021) Yhteistoiminnallinen ympäristöhallinta erityispiirteineen ja sovelluksineen. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV* 7–47. https://www.edilex.fi/ymparistopolitiikka_ja_oikeus/1000410001
- Kunnasranta, M., Niemi, M. & Auttila, M. (2016) Saimaannorppan suojelubiologiaa: tutkimuksista toimenpiteisiin. *Suomen riista* 62 71–82.
- Kunnasranta, M., Niemi, M., Auttila, M., Valtonen, M., Kammonen, J. & Nyman, T. (2021). Sealed in a lake – biology and conservation of the endangered Saimaa ringed Seal: A review. *Biological Conservation* 253. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108908>
- Luonnonsuojelulaki (9/2023) <https://finlex.fi/eli/uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/2023/9/ajantasa/2024-06-28/fin>
- Maa- ja metsätalousministeriö (2021) Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän raportti. *Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja* 2021:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-393-0>
- Madden, F. & McQuinn, B. (2014) Conservation's blind spot: the case for the conflict transformation in wildlife conservation. *Biological Conservation* 178 97–106. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2014.07.015>
- Matsuura, M. & Schenk, T. (toim.) (2017) *Joint Fact Finding in Urban Planning and Environmental Disputes*. Routledge / Earthscan, Lontoo.
- Metsähallitus (2023) Saimaannorppan kanta-arvio vuodelle 2023 julkaistu – norppakannan tilaa voi seurata uudessa avoimessa Norppatilanne-palvelussa 16.10.2023. <https://www.metsa.fi/tiedotteet/saimaannorppan-kanta-arvio-vuodelle-2023-julkaistu/> (Luettu 1.8.2024)

- Peltonen, L. & Sivonen, M. (2022) Kalastuksen ja saimaannorpan suojelun yhteensovittaminen. Haasteet ja kehittämistarpeet. *Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja* 2022:18. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-743-3>
- Raitio, K. (2008) ”You can't please everyone” – conflict managements practices, frames and institutions in Finnish state forests. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 86. Joensuun yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-219-117-5>
- Ratamäki, O. (2022) *Luonnonvaraoikeudelliset konfliktit ja legitimitetti: koettu, tulkittu ja päätetty hyväksymisenarvoisuus*. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies 267. University of Eastern Finland. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-4477-1>
- Ratamäki, O. & Salmi, P. (2015) The most contested in Finland: large carnivores and the Saimaa ringed seal – challenges in socio-ecological rhythms and their practical implications. *European countryside* 7(1) 1–15. <https://doi.org/10.1515/euco-2015-0001>
- Redpath, S., Young, J., Evelyn, A., Adams, W., Sutherland, W., Whitehouse, A., Amar, A., Lambert, R., Linnell, J., Watt, A. & Gutiérrez, R. (2013) Understanding and managing conservation conflicts. *Trends in Ecology & Evolution* 28(2) 100–109. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2012.08.021>
- Redpath, S., Gutiérrez, R., Wood, K., Sidaway, R. & Young, J. (2015) An introduction to conservation conflicts. Teoksessa Redpath, S., Gutiérrez, R., Wood, K. & Young, J. (toim.) *Conflicts in Conservation: Navigating Towards Solutions* 3–15. Cambridge University Press.
- Saimaannorpan suojelutyöryhmä (2022) Saimaannorpan suojelun strategia ja toimenpidesuunnitelma 2022. Saimaannorpan suojelutyöryhmä 31.5.2022. https://ym.fi/documents/1410903/39422803/Saimaannorpan_suojelun_strategia_ja_toimenpidesuunnitelma_2022.pdf/2e943e9b-c1f3-000a-a017-e5b55145dacc?t=1653982009796
- Salmi, P., Tonder, M., Jurvelius J. & Auvinen H. (2005) Saimaannorppa, suojelu ja kalastus – monitieteinen tutkimus Saimaan Pihlajavedellä. Teoksessa Salmi, P. (toim.) *Kalastus, saimaannorppa ja kansalaisnäkökulma: Hallinnan haasteet ja luonnon monimuotoiset tulkinnot*. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, Helsinki.
- Salmi, P., Kolari, I., Auvinen, H., Kunasranta, M., Eskelinen, P., Mellanoura J. & Hirvonen E. (2013) Kalastus, saimaannorppa ja norppahavainnointi. *Riista- ja kalatalous: tutkimuksia ja selvityksiä* 3/2013. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/520113>
- Sidaway, R. (2005) *Resolving Environmental Disputes: From Conflict to Consensus*. 1. painos. Routledge, Lontoo.
- Susskind, L., McKernan, S. & Thomas-Larmer, J. (1999) *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Sage, Thousand Oaks.
- Tienhaara, A., Salmi, P., Pouta, E. & Lankia, T. (2025) Saimaannorpan suojelun hyväksyttävyyys: kansalaisten näkemykset suojelukeinojen kannatuksen taustalla. *Alue ja Ympäristö* 54(1) 9–27. <https://doi.org/10.30663/ay.143884>
- Tonder, M. (2005) *Anatomy of an environmental conflict: a case study of the conservation of the Saimaa ringed seal*. University of Joensuu Publications in Social Sciences 75. University of Joensuu.
- Tonder, M. & Jurvelius, J. (2004) Attitudes towards fishery and conservation of the Saimaa ringed seal in Lake Pihlajavesi, Finland. *Environmental Conservation* 31(2) 122–129. <https://doi.org/10.1017/S0376892904001201>
- Tonder, M. & Salmi, P. (2005) Instituutiot kalastuksen ja saimaannorpan suojelun välisessä kiistassa. Teoksessa Salmi, P. (toim.) *Kalastus, saimaannorppa ja kansalaisnäkökulma: Hallinnan haasteet ja luonnon monimuotoiset tulkinnot* 105–122. <http://urn.fi/URN:ISBN:951-776-513-4>
- Tähtinen, J., Laakkonen, E. & Broberg, M. (2020) Tilastollisen aineiston käsittelyn ja tulkinnan perusteita. *Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja C: oppimateriaalit* 22. Turun yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-8091-8>
- Valtioneuvosto (2019) Saimaalla on yli 400 norppaa – Norppakannan hidas kasvu jatkuu. 16.10.2019. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410837/saimaalla-on-yli-400-norppaa-norppakannan-hidas-kasvu-jatkuu> (Luettu 1.8.2024)
- van der Molen, F. (2018) How knowledge enables governance: the coproduction of environmental governance capacity. *Environmental Science and Policy* 87 18–25. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.05.016>
- van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2017) Developing collaborative capacity in pilot projects: lessons from the Dutch flood risk management experiments. *Journal of cleaner production* 169 225–233. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.04.141>
- Weber, E. & Khademian, A. (2008) Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review* 68(2) 334–349. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>
- Weber, E.P., Lovrich, N.P. & Gaffney, M.J. (2007) Assessing collaborative capacity in a multidimensional world. *Administration and Society* 39(2) 194–220. <https://doi.org/10.1177/0095399706297213>
- Weinberg, D., Cooney-Miner, D., Perloff, J., Babington, L. & Avgar, A. (2011) Building collaborative capacity: promoting interdisciplinary teamwork in the absence of formal teams. *Medical Care* 49(8) 716–723. <https://doi.org/10.1097/MILR.0b013e318215da3f>

- Woolley, A.W., Aggarwal, I. & Malone, T.W. (2015) Collective intelligence and group performance. *Current Directions in Psychological Science* 24(6) 420–424. <https://doi.org/10.1177/0963721415599543>
- Yle (2021) Saimaannorppa on nyt lainsuojaton – ministeri pyytää kalastajia ja mökkilisiä jättämään verkot naulaan. 15.4.2021. <https://yle.fi/uutiset/3-11884773> (Luettu 1.8.2024)
- Ympäristöministeriö (2012) Ympäristöministeriön kirje 17.2.2012, YM 011:00/2012.
- Young, J.C., Marzano, M., White, M.R., McCracken, D.I., Redpath, S.M., Carss, D.N., Quine, C.P. & Watt, A.D. (2010) The emergence of biodiversity conflicts from biodiversity impacts: characteristics and management strategies. *Biodiversity Conservation* 19 3973–3990. <https://doi.org/10.1007/s10531-010-9941-7>