

Lasse Peltonen – Sampo Villanen

# Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet

Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen

HELSINKI 2004

*Julkaisu on saatavana vain Internetistä:  
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>*

*Suomen ympäristö 723  
Ympäristöministeriö  
Alueidenkäytön osasto*

*Taitto: Ainoliisa Miettinen  
ISSN 1238-7312  
ISBN 952-11-1821-0 (PDF)*

*Helsinki 2004*

# Esipuhe

---

Tämä kirjallisuuskatsaus on osa ympäristöministeriön rahoittamaa tutkimusta Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet kaavoituksessa, jonka tavoitteena on selvittää suomalaisten maankäytön konfliktien piirteitä ja ratkaisumahdollisuuksia maankäytön suunnittelussa.

Konfliktien ratkaisu ja hallinta on ajankohtainen aihe. Maankäyttö- ja rakennuslain pyrkimys vuorovaikutuksen lisäämiseen korostaa paikallisten toimijoiden valmiuksia ja keskinäisten suhteiden merkitystä kaavoituksessa. Lisääntyvä vuorovaikutus voi kuitenkin merkitä paitsi yhteistyön helpottumista myös jännitteiden ja ristiriitojen puhkeamista konflikteiksi. Tästä syystä erilaisia konfliktien ratkaisun ja hallinnan keinoja tarvitaan maankäytön suunnittelussa entistä kipeämmin.

Tutkimushankkeessa on tämän kirjallisuuskatsauksen lisäksi toteutettu suomalaisen maankäytön konfliktin olemusta ja syntymekanismeja kartoittava kysely. Aiheeseen syvennyttään myös tapaustutkimuksen avulla. Näiden tutkimusten tulokset julkaistaan vuonna 2005 omana raporttinaan.

Tutkimushankkeen ohjausryhmään ovat kuuluneet Ritva Laine Suomen Kuntaliitosta, Matti Pallasvuo Vantaan kaupungilta, Pia Tynys Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (YTV), Matti Laitio ja Rauno Sairinen Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa (YTK) sekä Mauri Heikkonen, Antti Irjala ja Katri Tulkki ympäristöministeriöstä. Ohjausryhmän puheenjohtajana on toiminut Katri Tulkki.

Katsauksen ovat laatineet tutkija Lasse Peltonen ja sekä korkeakouluharjoittelija Sampo Villanen Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa (YTK). Käsikirjoitusta on ohjausryhmän lisäksi kommentoinut tutkija Rikhard Manninen YTK:sta.

Yliarkkitehti Katri Tulkki

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Konfliktin määrittelyä</b> .....	<b>6</b>
Konflikti prosessina.....	7
Maankäytön konfliktien määrittely.....	9
Kielteinen vai myönteinen asia? .....	12
<b>3 Näkökulmia konfliktitutkimukseen</b> .....	<b>14</b>
Toimijanäkökulma.....	15
Vuorovaikutusnäkökulma.....	16
Rakenteellinen näkökulma .....	17
Kulttuurinen konteksti .....	18
Kohti toimija- ja rakennenäkökulmien synteesiä? .....	19
<b>4 Konfliktien syyt</b> .....	<b>21</b>
Intressit.....	22
Tieto ja todellisuuskäsitykset .....	23
Arvot .....	24
Vuorovaikutus.....	25
<b>5 Maankäytön konfliktien erityispiirteitä</b> .....	<b>27</b>
Osapuolet maankäytön konflikteissa.....	27
Kaupunkikehitys ja konfliktien muut kontekstit .....	30
NIMBY -tapaukset maankäytön konfliktien lajityyppinä.....	33
Maankäytön konfliktien tiedonpolitiikka .....	36
<b>6 Konfliktinratkaisu ja -hallinta</b> .....	<b>39</b>
Konfliktin ratkaiseminen vs. konfliktin hallinta.....	40
"Vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu" eli ADR resolution) .....	42
Kolmannen osapuolen väliintulo .....	43
Yhteinen päätöksenteko/neuvottelu .....	43
Kulttuurinen lähestymistapa ja yhteinen oppiminen .....	46
Konfliktien tiedonpolitiikkaan liittyviä ratkaisumalleja .....	46
Konfliktien arviointi .....	48
Konfliktinratkaisun edellytyksiä ja esteitä.....	50
Yhteistoiminnallisen vuorovaikutuksen merkitys.....	51
Suunnittelijan strategiat konfliktitilanteessa.....	52
<b>7 Yhteenvedo: teesejä konfliktien tarkasteluun</b> .....	<b>54</b>
<b>Lähteet</b> .....	<b>56</b>
<b>Kuvailulehdet</b> .....	<b>62</b>

# Johdanto

Suomalaisen sananlaskun mukaan *taloa ei rakenneta riidalla*. Riita nähdään yhteisen talkoohengen ja yhteisten tavoitteiden edistämisen vastakohtana. Kaupunkirakentamista on kuitenkin vaikea verrata mökin rakentamiseen. Talkoohenkeen on vaikea vedota monimutkaisissa kaavoitus- ja rakentamisprosesseissa, joissa useiden eri toimijoiden tavoitteet, intressit, arvostukset ja tiedot kohtaavat. Jännitteet ja ristiriidat liittyvät väistämättä yhdyskuntien suunnitteluun ja rakentamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus tekee konfliktien ratkaisusta ja hallinnasta ajankohtaisen aiheen. Lain uudistuksessa luovuttiin alistusmenettelystä, jossa ympäristöministeriö valtion viranomaisena vahvasti kunnissa valmistellut kaavat. Tämä merkitsi luopumista ”objektiivisen” ylemmän auktoriteetin valtasemasta, ja edelleen maankäyttöön liittyvän päätöksenteon ristiriitaisuuden ja konfliktialttiuden tunnustamista (vrt. Haila 2000; Nyman 2000). Samalla uusi laki korostaa suunnittelun avoimuuden ja kansalaisten osallistumisen roolia kaavoituksessa. Kaiken kaikkiaan kaavoituksen katsotaan etenevän aiempaa enemmän vuorovaikutuksen ja neuvottelujen tuloksena myös viranomaisten välillä. Nämä kaksi asiaa, alistusmenettelystä luopuminen ja pyrkimys vuorovaikutuksen lisäämiseen korostavat paikallisten toimijoiden valmiuksia ja keskinäisten suhteiden merkitystä kaavoituksessa. Toimijoiden välinen vuorovaikutus voi optimistisista odotuksista poiketen merkitä paitsi yhteistyön helpottumista myös jännitteiden ja ristiriitojen puhkeamista konflikteiksi. Tästä syystä erilaisia konfliktien ratkaisun ja hallinnan keinoja tullaan varmasti tarvitsemaan maankäytön suunnittelussa.

Tämä katsaus on osa ympäristöministeriön rahoittamaa tutkimushanketta *Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet kaavoituksessa*, jonka tavoitteena on selvittää suomalaisten maankäytön konfliktien piirteitä ja ratkaisumahdollisuuksia maankäytön suunnittelussa.

Katsauksessa painotetaan konfliktien yhteiskuntatieteellistä ymmärtämistä. Katsauksen tarkoituksena on esitellä konflikteihin ja niiden ratkaisuun ja hallintaan liittyvää tutkimusta. Ensiksi kysytään, mikä konflikti on, minkä jälkeen esitellään erilaisia konfliktin määritelmiä, konfliktien syitä ja selitysmalleja. Tarkoituksena on etsiä maankäytön konflikteja selittäviä hedelmällisiä määritelmiä, joiden pohjalta voidaan lähestyä käytännöllisiä konfliktinratkaisun ongelmia.

Omissa luvuissaan käsitellään maankäytön konfliktien erityispiirteitä ja konfliktien ratkaisun ja hallinnan malleja.

Koska maankäytön konflikteissa on kyse ihmisten, toimijaryhmien ja organisaatioiden välisestä vuorovaikutuksesta, on hyödyllistä tarkastella niitä monitieteisen konfliktiteoreettisen keskustelun valossa. Tästä syystä katsauksessa rakennetaan yhteyksiä yleisempien konfliktinäkökulmien ja maankäytön konfliktien erityispiirteiden välille. Maankäytön konflikteissa on kuitenkin myös erityispiirteitä, joita täytyy tarkastella omana ongelma-alueenaan.

# 2

## Konfliktin määrittelyä

Konfliktilla tarkoitetaan Nykysuomen sanakirjan (1967) mukaan *selkkausta*, *(risti)riitaa tai rettelöä*. Konfliktit voivat olla kansainvälisiä ja aseellisia, ne voivat kärjistyä, niihin voi joutua ja niitä voi yrittää välttää. Konfliktin käsite on lähellä riidan, ristiriidan ja kiistan käsitteitä. *Ristiriidalla* tarkoitetaan *yhteensopimattomuutta, vastakkaisuutta, riitaisuutta, kollisiota, erimielisyyttä, selkkausta tai konfliktia*. Ristiriidan tyyppejä ovat mm. etujen ristiriidat, loogiset ristiriidat ja sielulliset ristiriidat. Väitteet voivat olla ristiriidassa keskenään, samoin ihmisten toiminta lain tai muiden sääntöjen kanssa. Ristiriidattomuus puolestaan merkitsee *selvää, varmaa tai sopuointuista*. Riidan vastakohtia puolestaan ovat *sopu, sovinto ja rauha*. Kiistan määritelmä on lievempi kuin konfliktin. Kiistalla tarkoitetaan *erimielisyyttä, väitteilyä, polemiikkaa, kinaa, toraa tai riitaa*.

Suomen kielen konfliktikäsitteistä voidaan vertailla englanninkielisten käsitteiden kanssa. Konfliktin ja ristiriidan piirteet löytyvät englanninkielisen sanan *conflict* määritelmästä, joita ovat mm. *aseellinen yhteenotto tai taistelu, pitkäkestoinen kamppailu eri osapuolten välillä, vastakkaisten periaatteiden, lausumien, tai argumenttien yhteentörmäys, ihmisen sisäinen (henkinen) kamppailu, (psykologiassa) yhteensopimattomien toiveiden tai tarpeiden vastakkainasettelu*. (Oxford English Dictionary Online 2003.)

Tutkimuskirjallisuus tarjoaa sanakirjamääritelmiä analyttisemmän otteen käsitteen tarkasteluun. Daniels & Walker (2001, 28-30) ovat koonneet tutkimuskirjallisuudesta erilaisia konfliktin määritelmiä. Näistä useimmat (Coser 1956, Schelling 1960, Deutsch 1973) korostavat kamppailua osapuolten ristiriitaisten ja yhteensopimattomien tavoitteiden välillä. Esimerkiksi Deutschin (1973) mukaan konfliktissa olennaista on toiminta, jolla jokin toimija *häiritsee, keskeyttää tai estää toisen toimintaa*. Joissakin määritelmässä konflikti edellyttää kamppailua samoista, niukoista resursseista Toisissa ratkaisevaa on toimijoiden oma käsitys erilaisista päämääristä, joka yksinään riittää tilanteen nimeämiseksi konfliktiksi (Ross 1993, 16). Laajaan kirjallisuuskatsaukseen näkemyksensä perustavat Wall ja Callister (1995, 517) pitävät määritelmien yhteisenä piirteenä ajatusta konfliktista *prosessina, jossa yksi osapuoli katsoo toisen osapuolen vastustavan tai muuten negatiivisesti vaikuttavan intressiensä tai tavoitteidensa toteutumiseen*.

Useat määritelmät (ks. esimerkiksi Conrad 1990, Wilmot & Hocker 2001) nostavat esiin osapuolten havainnot ja tulkinnat konfliktin merkittävänä osana. Suhautuminen osapuolten tulkintojen merkitykseen konflikteissa on yksi konfliktien tutkimusta jakanut rintamalinja. Tutkimuksessa vallitsee kuitenkin suuri yksimielisyys siitä, että konfliktin välttämätön edellytys on, että osapuolet tiedostavat tavoitteidensa ja intressiensä olevan ristiriidassa keskenään (Wall & Callister 1995, 517). Konfliktien taustalla voi siis olla monia erilaisia syitä, mutta varsinaisesta konfliktin ilmenemisestä ei voida puhua ennen kuin yksi osapuoli havaitsee tai tiedostaa toisen osapuolen asettuvan omia tavoitteitaan vastaan.

Konfliktin havaitsemisen subjektiivisuuden ja olosuhteiden objektiivisuuden välisen jännitteen ohella konfliktien määritelmässä esiintyy myös muita vastaavia koulukuntaeroja. Tällaisia ovat esimerkiksi kysymys siitä, pitäisikö huomiota kiinnittää tiettyyn konfliktitilanteeseen ja sen lopputuloksiin vai prosessiin, kysymys kohdentumisesta konfliktin toimijoiden (ryhmien ja organisaatioiden) ja näiden

käyttäytymisen välillä ja kysymys siitä, tulisiko konfliktihakuisen osapuolen tavoitteiden ymmärtäminen sisällyttää analyysiin. Mitään yhtä oikeaa tapaa vastata näihin kysymyksiin ei ole olemassa, vaan valinnat riippuvat tutkijoiden taustaoletuksista, tutkimuskohteen rajauksesta ja metodologisista valinnoista.<sup>1</sup> (Lewicki ym. 1992, 211.)

Putnam ja Wondellock (2003, 37) erottelevat konfliktin (*conflict*) ja kiistan (*dispute*) käsitteet toisistaan. Konfliktilla he tarkoittavat perustavanlaatuisia ristiriitoja konfliktin osapuolten välillä, kun kiistalla tarkoitetaan aktualisoitunutta tapausta (*episode*), joka koskee tiettyjä kysymyksiä ja tapahtumia. Yksittäinen kiista voi siis ilmentää pysyvämpiä ristiriitoja, jolloin samaan pidempikestoiseen konfliktiin voi liittyä useita yksittäisiä kiistoja. Daniels & Walker (2001, 28) puhuvat aktualisoituvista ”konfliktitilanteista” (*conflict situations*), joihin sisältyy seuraavia tekijöitä:

- osapuolten havaitsema yhteensopimattomuus tai ristiriita
- intressejä, tavoitteita, pyrkimyksiä
- kaksi tai useampia toistensa toiminnasta riippuvaista osapuolta
- yllykkeitä kilpailuun ja yhteistyöhön
- vuorovaikutusta, kommunikaatiota
- kaupankäyntiä, neuvottelua
- strategioita, strategista käyttäytymistä
- arvostelmia ja päätöksentekoa

Danielsin ja Walkerin listassa kiinnostava yksityiskohta on konfliktissa olevien toimijoiden keskinäisen riippuvuuden oletus. Tämä merkitsee sitä, että yhdellä osapuolella on ainakin jonkinlaisia mahdollisuuksia vaikuttaa toisen osapuolen tavoitteiden toteutumiseen tai niiden kariutumiseen. Pelkkä erimielisyys ei välttämättä vielä merkitse tällaista vallankäytön mahdollisuutta.

Yhteenvetona voidaan edellisen perusteella todeta, että konflikteja on tarkasteltava prosesseina, joilla voi olla monia erilaisia syitä, joissa on kaksi tai useampia osapuolia ja joiden keskeinen piirre on osapuolten havaitsema yhteensopimattomuus tai ristiriita omien ja muiden toimijoiden intressien ja tavoitteiden välillä. Konflikteja voidaan tarkastella eri tasoilla; mukana ovat 1) pysyvämmät yhteiskunnalliset perusristiriidat (esimerkiksi ympäristön suojeleminen vs. sen hyödyntäminen), 2) pysyvät tai pitkäkestoiset ristiriidat eri toimijaryhmien välillä, 3) yksittäiset konfliktitilanteet (konfliktiepisodit) eli kiistat sekä 4) erimielisyydet konfliktitilanteissa osapuolten välillä. Nämä konfliktin määrittelyn elementit sopivat lähtökohdaksi myös maankäytön konfliktien tarkasteluun.

Konfliktin määritelmän ulkopuolelle voidaan rajata yksilön sisäiset psykologiset tai henkiset konfliktit ja lähteä siitä, että konflikteissa on aina vähintään kaksi osapuolta, olivatpa nämä sitten yksilöitä, ryhmiä tai organisaatioita.

## Konflikti prosessina

Konflikteja ei ole mahdollista todella ymmärtää, ellei niitä tarkastella ajassa tapahtuvina prosesseina. Tämän tutkimuksen tarpeisiin sopivan määritelmän mukaan toimijat ovat keskenään näkyvässä konfliktiprosessissa (*manifest conflict process, MCP*), kun ”he tai heidän edustajansa tavoittelevat keskenään yhteen sopimattomia päämääriä heikentämällä suoraan tai epäsuorasti toisten mahdollisuuksia ajaa näiden omia päämääriä” (Sandole 1993, 6). Sandole esittää myös vielä jyrkemman, aggressiivisen konfliktiprosessin määritelmän, jossa osapuolet vahingoittavat toisiaan fyysisesti tai tuhoavat toistensa omaisuutta tai arvostettuja symboleja. Suomalaisissa maankäytön konflikteissa tällaista tapahtuu kuitenkin harvoin. Suoran väkivallan sijaan toimijat voivat kuitenkin pyrkiä aktiivisesti estämään muiden toimijoiden päämäärien toteutumisen monilla muilla keinoilla.<sup>2</sup>

Konfliktien tutkimuksessa on prosessinäkökulmasta kehitetty erilaisia malleja konfliktin etenemisen vaiheista. Yksi keskeisiä ”klassikoita” konfliktien vaiheistuk-

<sup>1</sup> Tutkimuskohteen rajaus on tässä erotettava konfliktin käsitteellistämisestä ja määrittelystä. Tietyn konfliktin aspektin (esimerkiksi kielenkäytön) tarkastelu voi olla perusteltua ilman, että tämä aspekti oletetaan ainoaksi mahdolliseksi konfliktin selittäjäksi.

<sup>2</sup> Martti Siisiäinen (1996) on huomauttanut, että suomalaisen kansalaistoiminnan keinovalikoimaan ei ole perinteisesti kuulunut väkivalta eikä omaisuuden vahingoittaminen. Suomalainen kansalaistoiminta on pikemminkin ollut järjestäytyntä (esimerkiksi yhdistysten perustaminen) ja lainkuuliaista.

nessä on Pondyn (1967) yritys yhdistää konfliktin rakenteelliset tekijät, toimijoiden yksilölliset tekijät sekä prosessi ja lopputulokset osaksi samaa tapahtumakulkua eli *episodia* (Lewicki ym. 1992, 212). Pandy jakoi konfliktin viiteen vaiheeseen:

- a) konfliktia edeltävät olosuhteet
- b) piilevä konflikti (*latent conflict*)
- c) havaittu konflikti (*perceived conflict*)
- d) ilmeinen, näkyvä konflikti (*manifest*)
- e) konfliktin jälkinäytös (*conflict aftermath*)

Tällainen vaiheistaminen on muodostunut vahvaksi, eri tieteenalatraditioita yhdistäväksi lähestymistavaksi konfliktien tutkimuksessa. Malliin on myöhemmin ehdotettu erilaisia lisäyksiä ja huomioita. Konfliktin manifestoitumisen jälkeen voidaan malliin lisätä konfliktien käsittelyn, sovittelun ja päätöksenteon vaiheet (Lewicki ym. 1992, 213). Rauhantutkimuksen näkökulmasta asiaa lähestyvä Sandole (1993, 6) puolestaan määrittelee konfliktin dynaamiseksi ilmiöksi, johon kuuluvat seuraavat vaiheet: käynnistyminen (*initiation*), kärjistymisen (*escalation*), kontrolloitu ylläpito (*controlled maintenance*), heikkeneminen (*abatement*) ja päättymisen/ ratkaisu (*termination/resolution*).

Yksinkertaisen prosessimallin kritiikkinä Deutsch (1973) on esittänyt, että näkyvä konflikti ei ole välttämättä sama konflikti kuin piilevä konflikti. Tällaisissa ”väärään paikkaan joutuneissa” (*displaced*) konflikteissa osapuolet kiistelevät näkyvästä konfliktista samalla, kun piilossa oleva konflikti jää käsittelemättä. Käsillä olevasta näkyvästä asiasta kiistelemisen voidaan kokea hyväksytyimmäksi ja turvallisemmaksi – ja piilossa olevan konfliktin käsitteleminen puolestaan liian araksi tai vaaralliseksi. Näkyvän konfliktin ratkaisu voi jäädä väliaikaiseksi, ellei piilossa olevaa konfliktiasetelmaa saada samalla purettua. Toisaalta helpompien kiistakysymysten ratkaiseminen ensin voi helpottaa vaikeampien kysymysten myöhempiä käsittelyä. Mikäli osapuolet saadaan innostumaan käytännöllisestä ongelmanratkaisusta, ei perustaviin (esimerkiksi ideologisiin) jännitteisiin välttämättä tarvitse puuttua.

Edellä esitetyn perusteella voidaan piirtää konfliktiprosessista kuva (ks. kuvio 1), joka muistuttaa epäilemättä monia muitakin ihmisten välisiä vuorovaikutustapahtumia. Konfliktiprosessi voidaan jakaa 1) konfliktitilannetta edeltäviin olosuhteisiin ja sen syihin, 2) varsinaiseen näkyvään konfliktiprosessiin (*manifest conflict process*) sekä 3) konfliktitilanteen jälkinäytökseen ja sen muihin, pidemmän aikavälin seurauksiin. Lisäksi on olennaista huomata, että kyseessä on syklinen prosessi, koska jokainen konflikti vaikuttaa tavalla tai toisella tulevien konfliktien muotoutumiseen – etenkin, jos konfliktin osapuolet kohtaavat toisensa uudestaan uuden konfliktin osapuolina.



Kuvio 1. Konfliktisykli (Wall & Callister 1995, 516; Sandole 1993; Pandy 1967).

Osapuolten toiminta ja vuorovaikutus konfliktitilanteissa eivät ole ”vain tahdotonta käyttäytymistä”, vaan ne voivat osaltaan muuttaa asiantiloja. Sosiaalipsykologisissa teorioissa konflikti on vuorovaikutusprosessi, jossa toimijat vaikuttavat



vastavuoroisesti toistensa käyttäytymiseen. Kuten edellä on todettu, ei ole kuitenkaan mielekästä rajata konfliktin ymmärrystä vain vuorovaikutukseen, vaan sen lisäksi on otettava huomioon myös toimijoiden taustat, kulttuuriset ja rakenteelliset tekijät sekä itse konfliktin aihe, sen substanssi (vrt. Lewicki 1993, 218; Avruch 1991, 6). Kulttuuristen käytäntöjen vaikutusta konfliktiprosessiin voidaan pohtia vaikkapa kirjailija Hannu Raittilan (2004) huomion pohjalta, jonka mukaan suomalaisilla on taipumus synteettisten kokonaiskuvien hahmottamiseen, mikä tekee suomalaisista konsensuskansaa. Erimielisyydet tuntuvat uhkaavan tätä kokonaiskuvaa, joten niitä ei ymmärretä osaksi normaalia keskustelua: ”Suomalainen irrottaa erimielisyydet taustastaan, rakentaa niistäkin freskomaisen kokonaiskuvan ja vetäytyy viikoksi hiihtomajalle vaalimaan porukalla tuota erimielisyyksien kuvaa. Väiteltyään ja kärjistettyään sydämensä pohjasta suomalainen palaa taas pyörittämään debatista eristettyä yhteiskuntaansa. Jos sinne debatti tunkeutuu, ei synny keskustelua vaan sisällissota.”

Kulttuuria tai mitään muutakaan yksioikoista syytä ei pitäisi käyttää koko konfliktin selittämiseen. Konfliktin prosessinäkökulman hyvänä puolena on pidettävä sitä, että se mahdollistaa erilaisten selitysmallien yhdistämisen (esimerkiksi rakenne- ja toimijaselitykset, mikro- ja makroselitykset) osaksi samaa kokonaiskuvaa. Tällainen dynaaminen näkemys konfliktista tarkoittaa, että konflikti nähdään muuttuvana tilanteena, johon kuuluu yhtäältä käsitys konfliktin osapuolista aktiivisina toimijoina, jotka vaikuttavat konfliktitilanteen kehittymiseen. Toisaalta konflikteissa on rakenteellisia, kulttuurisia ja olosuhteita koskeva ulottuvuus, joka asettaa toiminnalle puitteet, mutta muuttuu yleensä hitaasti. Eräänlaisena metodologisena haasteena prosessinäkökulmassa voidaan pitää sitä, että rakenteellisten säännönmukaisuuksien jäädessä selitysmallissa syrjään jokainen konfliktiprosessi alkaa näyttää ainutlaatuiselta tapaukselta. Prosesseissa voidaan kuitenkin nähdä yhteneväisyyksiä, jotka muodostavat eräänlaisia konfliktien ”lajityyppejä”, useita tapauksia yhdistäviä narratiivisia kaaria (vrt. Dear 1992).

## **Maankäytön konfliktien määrittely**

Maankäytön konflikteissa ristiriidat kiinnittyvät tilaan ja paikkaan. Maankäytön suunnittelussa samaan maa-alueeseen kohdistuu usein erilaisia intressejä ja arvostuksia, mikä voi johtaa eri osapuolten välisiin ristiriitoihin. Tilasta tulee ”niukuustekijä”, koska samalle paikalle ei voi sekä rakentaa että jättää rakentamatta. Aylingin ja Kellyn (1997) mukaan mitään vapaasti hyödynnettäviä resurssivaroja tai rajattomia erämaita ei ole enää olemassa. Tästä syystä käytännössä kaikki maankäytön muutokset, kuten rakentaminen tai luonnonvarojen hyödyntäminen, törmäävät lähes poikkeuksetta jonkinasteisiin konflikteihin. Maankäytön konflikteissa kiistan aiheena on tyypillisesti se, mitä tietylle paikalle tulisi tehdä, mitä sille saisi tehdä – ja mitä sille ei missään nimessä saisi tehdä. Kiistanalaiset rakentamisen sijoituspäätökset ovat tyypillisimpiä maankäytön konfliktitapauksia.

Suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä kaavoista tehdyt valitukset hallinto-oikeuksiin ovat yksi edellä esitettyyn määritelmään sopiva keino ”estää, häiritä tai keskeyttää” toisen toimintaa. Tästä näkökulmasta valituksia pidetään ongelmana ja valitusten tekijöitä ongelmien aiheuttajina. Valitukset ovat kuitenkin vain yksi osa konfliktiprosessia, eikä maankäytön konflikteja voi ymmärtää pelkästään kaavavalitusten näkökulmasta. Valitukset ovat joka tapauksessa hyväksytyt osa suomalaista oikeusjärjestelmää, joten ne voidaan ymmärtää myös keinona säädellä konflikteja ja estää konfliktien ”lainsuojatonta” käsittelyä. Lisäksi valitusten ongelmaa voidaan katsoa myös toisesta näkökulmasta, jolloin kaavoitus ja rakentaminen voivat olla keinoja estää ja häiritä esimerkiksi terveellisen ympäristön, maisemasuojelun tai luonnon virkistyskäytön toteutumista. Kysymys siitä, kuka häiritsee ketä vaihtelee näin ollen näkökulman mukaan.

Edellisen perusteella maankäytön konfliktit voidaan määritellä prosessina, johon kytkeytyy erimielisyyksiä tietyn maa-alan käytöstä, osapuolten välisiä ristiriitoja ja tähän liittyvää strategista toimintaa sekä ristiriitojen kärjistymistä. Maankäytön konflikteissa esiintyy siis seuraavia piirteitä:

- *Samaan maa-alueeseen kohdistuvat erilaiset tavoitteet, intressit ja arvostukset*
- *Konfliktin osapuolten toiminta, jolla pyritään estämään tai häiritsemään vastapuolen toimintaa*
- *Toimijoiden käsitykset siitä, että vastapuoli häiritsee omien tavoitteiden toteutumista*
- *Ristiriitojen kärjistyminen lukkiutuneiksi tilanteiksi toimijaryhmien ja instituutioiden välillä*

Määritelmään liittyy ajatus siitä, että osapuolet tiedostavat olevansa konfliktissa, ja se tukeutuu edellä esitettyyn näkyvän konfliktin (*manifest conflict*) määritelmään ja ajatukseen konfliktista prosessina, jossa konflikti kärjistyy tai "kypsyä" niin, että toimijoiden välille muodostuu selkeitä rintamalinjoja ja vastakkainasetteluja. Maankäytön konflikteilla ei siis tarkoiteta mitä tahansa pienempiä jännitteitä tai erimielisyyksiä suunnitteluprosesseissa. Konfliktin vakavuuden kannalta merkittävää on tietysti se, miten suuria joukkoja ihmisiä se koskettaa.

Maankäytön konfliktien keskeisenä piirteenä on suunnittelun *lukkiutuminen* eri näkökantoja edustavien osapuolten välillä. Tästä seuraa suoraan se, että osapuolet, jotka lyövät näkökantansa lukkoon prosessin varhaisessa vaiheessa, kohtaavat todennäköisemmin konflikteja kuin ne, joiden näkemykset eivät ole yhtä jyrkkiä ja ehdottomia. Sama koskee yhtä lailla sekä osapuolten tavoitteita ja näkemyksiä että näiden näkemysten esitystapaa. Yleisemmällä tasolla tämä koskee myös suunnitelmia. "Ainoan vaihtoehdon" suunnitelmat synnyttävät todennäköisemmin konflikteja kuin suunnitelmat, joissa on useita vaihtoehtoja – ja joiden yksityiskohtiin sisältyy liikkumavaraa, jota suunnitteluprosessissa voidaan käyttää yhteisten etujen ja ns. yhteisesti "toivotun" maankäytön<sup>3</sup> edistämiseen (vrt. Dorijs 1993).

Maankäytön konfliktien määritelmää ei myöskään ole mielekästä rajata koskemaan vain tiettyjen tai tietynlaisten toimijoiden välisiä suhteita. Näin ollen maankäytön konflikteilla ei tässä tarkoiteta esimerkiksi ainoastaan kuntien ja asukkaiden välisiä kaavoitukseen liittyviä ristiriitoja, vaan konflikteiksi luetaan myös erilaisten (julkisten ja yksityisten) organisaatioiden väliset lukkiuttavat ristiriidat. Mainittu tarkennus on tarpeen, sillä NIMBY -tyyppiset suunnittelukiistat ja kuvat vihaisista asukkaista ja kansalaisista hallitsevat maankäytön konflikteja koskevaa julkisuutta niin voimakkaasti, että organisaatioiden väliset maankäytön konfliktit katoavat kuvasta kokonaan. Browinin (1993) mukaan konfliktien tutkimus on yleisemminkin kiinnittänyt melko huomiota organisaatioiden välisiin suhteisiin. Pääosa tutkimuksesta on kohdistunut yksilöiden ja ryhmien sekä toisaalta kansainvälisten suhteiden tutkimuksen kohdalla valtioiden välisiin kiistoihin.

Maankäytön konfliktit voivat siis johtua monesta eri syystä, kuten erilaisista intresseistä, erilaisista osallisista ja osallistumisprosesseista – ja ne voivat johtaa erilaisiin lopputuloksiin; joskus konflikteja käsitellään julkisuudessa ja tuomioistuimissa. Toisinaan ne konfliktit johtavat suunnittelun keskeytymiseen vähin äänin. Koska konfliktit voivat päättyä monin eri tavoin ja niiden prosessit eroavat toisistaan, konfliktin määritelmää ei ole mielekästä sitoa esimerkiksi muutoksenhakumenettelyyn oikeudellisena toimenpiteenä, vaikka useissa konflikteissa näin tapahtuukin.

Myös maankäytön konflikteissa on olennaista ymmärtää konfliktin prosessiluonne. Konfliktia ennakoivat olosuhteet muuttuvat prosessin kuluessa näkyväksi kamppailuksi. Aija Kettunen (1998, 72) on määritellyt ympäristökonflikteiksi olemassa olevien intressiristiriitojen ohella tilanteet, joissa *ympäristön muuttamiseen liittyvät toimenpiteet nousevat kritiikin kohteiksi*. Tämä määritelmä sopii hyvin myös

<sup>3</sup> Doriuksen (1993) mukaan neuvottelumenetelmät kääntävät parhaimmillaan huomion pois "ei-toivotuista" maankäytön muodoista ja saavat osalliset ajattelemaan "toivottavia" maankäytön ratkaisuja (wanted land uses).

maankäytön konfliktien kohdalle – samoin kuin Kettusen määritelmän toinen osa: *ristiriidat siitä, kenellä on oikeus osallistua ympäristöä koskevaan tavoitteiden asetteluun ja päätöksentekoon*. Kettusen määritelmä sisältää ajatuksen konfliktien rakentumisesta prosessina. Näkyväksi puhjennutta konfliktia edeltää jännitteiden ja ristiriitojen olemassaolo (suhteellisen) näkymättöminä artikuloimattomina ilmiöinä. Toiseksi konfliktissa on kyse epäkohtien nousemisesta ja nostamisesta julkisuuteen, keskustelun ja kiistelyn kohteeksi. Kolmanneksi ympäristökonfliktit koskevat laajemmin epäkohtien nousemista poliittisen päätöksenteon piiriin.

Vaikka Kettusen (1998) määritelmä ympäristökonflikteista sopii hyvin myös maankäytön konflikteihin, ei tästä kuitenkaan seuraa, että maankäytön konfliktit tarkoittaisivat täsmälleen samaa kuin ympäristökonfliktit. Vaikka huomattava osa ympäristökonflikteista (kiistat luonnonsuojelusta ja rakentamisesta sekä useiden luonnonvarojen hyödyntämisestä, esimerkiksi soranotosta) liittyy maankäyttöön, esimerkiksi kysymykset vesien saastumistapauksista (ks. Kortelainen 1994; Ylönen 1998), liikkakalastuksesta, teollisuuden tai maatalouden päästöistä tai energiaratkaisuista kuten ydinvoiman lisärakentamisesta eivät ole leimallisesti maankäytön konflikteja. Ympäristökonflikteihin liittyy ”ympäristöongelmien” tai jopa ”ympäristökriisin” viitekehys. Tästä syystä kaikki maankäytön konfliktit eivät ole ympäristökonflikteja. Molempien konfliktityyppien ”harmaalle alueelle” jäävät lisäksi kaupunkitilan käyttöön liittyvät konfliktit, kuten ”puistoporukoinnin” aiheuttamat kiistat Helsingissä (Kopomaa 1994).

Maankäytön konflikteja voidaan kuitenkin pitää ympäristökonfliktien yleisemmän kategorian erityistapauksena. Hellström (2001, 8) erottelee omassa konfliktikulttuureja käsittelevässä tutkimuksessaan metsiin liittyvinä ympäristökonflikteina omiksi luokikseen a) metsien hoitoon liittyvät konfliktit (esimerkiksi hoitomenetelmät ja suojelukysymykset) ja b) maankäytön konfliktit, joissa on kyse saman maa-alan käytöstä kokonaan vaihtoehtoihin tarkoituksiin (esimerkiksi metsänhoito vs. kaupunkirakentaminen). Molemmat näistä ovat ympäristökonflikteja, mutta ensimmäinen on Hellströmin mukaan metsäsektorin ”sisäinen” konflikti, kun taas jälkimmäinen ei rajaudu metsäsektorin piiriin. Tällä perusteella voidaan todeta, että maankäytön konflikteissa tulevat selvästi esille erilaiset yhteiskunnalliset intressit ja hallinnon sektorit sekä näiden väliset jännitteet ja toimivaltasuhteet. Vastaavasti maankäytön konfliktien hallintamenetelmiä tarkastellaan usein yleisesti ympäristökonfliktien yhteydessä, jolloin tarkastelussa voivat samalla olla esimerkiksi luonnonvarojen hoidon, vesivarojen käytön, energiantuotannon, ympäristömyrkköjen ja ongelmajätteiden ympärillä käydyt kiistat. (Gray 1989, 7.)

Yhteistä ympäristökonflikteille ja maankäytön konflikteille on se, että ne syntyvät usein hankkeiden ja suunnitelmien ympärille, jotka uhkaavat aiheuttaa ympäristön muutoksia. Molempiin konfliktin tyyppeihin pätee ainakin pidemmän historian valossa myös se, ettei uhkien tai ongelmien eriasteinen konkreettisuus ja aistein havaittavuus yksin selitä konfliktialttiutta. Esimerkiksi Tampereella Näsijärven paha saastuminen näyttäytyi 1950-luvulta 1970-luvulle asti annettuna olosuhteena, eivätkä vesijohtoveden sameus ja haju tai kalakuolemat johtaneet protesteihin. Vastaavasti 1960-luvulla moottoritien suunnitteleminen Tampereen Pyynikin harjun läpi ei aiheuttanut maankäytön konfliktia, koska kyse oli laajasti hyväksytystä ja ”edistyksellisestä” hankkeesta. Moottoritien uhkaamat talojen omistajatkään eivät protestoineet suunnitelmia, vaikka halusivatkin varmistua riittävästä korvauksista. (Laine & Peltonen 2003, 95-122.)

Useita maankäytön konflikteja voidaan hyvällä käsitellä ”Ilkeinä ongelmina” (*wicked problems*). Tällaisten ongelmien ominaisuuksia ovat mm. se, että niissä on mukana useita toimijoita, niihin liittyy (tieteellisiä) epävarmuustekijöitä, niiden syyt eivät ole tiedossa eikä niiden tulevia vaikutuksia pystytä täysin arvioimaan. (Sotarauta 1996) Tällaisia ongelmia muodostavat etenkin suuret infrastruktuurihankkeet, jotka ovat teknisesti monimutkaisia ja joihin liittyy lukuisia

epävarmuustekijöitä ja useita erilaisia toimijoita ja toimijaryhmiä. Karkeasti ottaen voidaan todeta, että mitä ilkeämmistä ongelmista on kyse, sitä vaikeampia ovat niistä syntyvät konfliktit. Toisaalta on huomattava, että kaikki maankäytön konfliktit eivät kuitenkaan ole yhtä ilkeitä ongelmia. Esimerkiksi pienen mittakaavan NIMBY-tapauksia, joissa toimijajoukko on pieni eikä suunnittelukohteeseen liity muita ongelmallisia tekijöitä kuin sen läheisyys lähimpään asuintaloon. Epävarmuustekijät ja monimutkaisuus eivät siis ole ainoita konfliktien hankaluuden tunnusmerkkejä.

Kiistanalasiin kohteisiin liittyviä konfliktin intensiteettiä selittäviä tekijöitä ovat kysymyksen koko ja monimutkaisuus sekä ongelmaan liittyvät epävarmuustekijät. Konfliktit ovat myös yleensä sitä vaikeampia mitä enemmän toimijoita ja ongelmakysymyksiä niihin liittyy. Tosin tähän voidaan varauksena toisaalta esittää, että monien ongelmien kytkeytyminen samaan konfliktiin voi tuoda liikkumavaraa osapuolten välisissä neuvotteluissa mahdollisten haittojen kompensatioista jonkin toisen osittaisen konfliktikysymyksen kohdalla. Edelleen konflikteista muodostuu sitä vaikeampia mitä periaatteellisempia kysymyksiä niihin liittyy. Tällä näkökulmalla on yhteys arvokonfliktien piirteisiin (ks. yllä), koska selvästi arvosidonnaiset kysymykset ovat periaatteellisempia kuin intresseihin ja etujen jakamiseen liittyvät ongelmat. On siis huomattava, että teknisesti yksinkertaiset pienen mittakaavan asiat voivat olla periaatteellisuudessaan vaikeita ratkaistavaksi. (Wall & Callister 1995, 522)

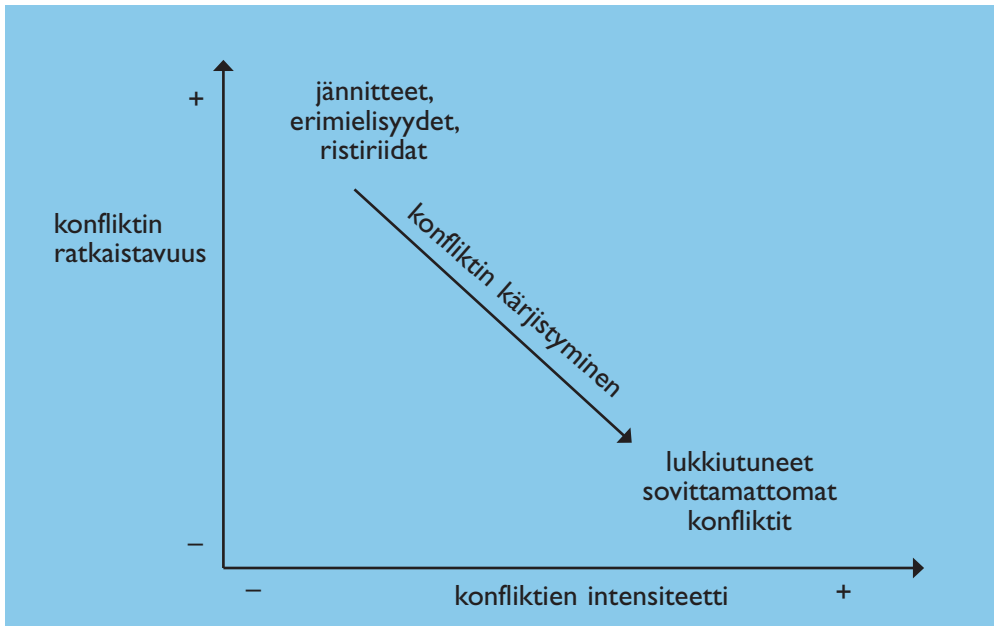
### **Kielteinen vai myönteinen asia?**

Arkiajattelussa konfliktin mielletään usein olevan yksiselitteisesti kielteinen ja ongelmallinen tilanne, jollaisista olisi hyvä päästä kokonaan eroon. Konflikti voidaan kuitenkin määritellä myös luonnolliseksi osaksi ryhmien ongelmanratkaisuja päätöksentekoprosesseja sekä ryhmien muotoutumista ja kehittymistä. Esimerkiksi päätöksentekoprosessissa syntyntä konfliktia voidaan hyödyntää kriittisen keskustelun herättäjänä. Olennaista on löytää keinoja, joilla konflikteja voidaan ryhmässä hallita. Konflikteja on aina ollut olemassa ja niitä esiintyy kaikissa kulttuureissa. Niitä pidetäänkin monissa teorioissa normaalina ihmisten vuorovaikutukseen kuuluvana osana, ja niillä nähdään olevan myös myönteisiä vaikutuksia. Tässä katsauksessa lähdetään siitä, että konflikteja näyttää olevan joka tapauksessa olemassa, joten on tarpeellista selvittää objektiivisesti ja ennakkoluulottomasti, mitä ne tarkoittavat ja miten niiden kanssa voi toimia.

Konflikteja käsittelevässä tutkimuksessa niihin suhtaudutaan kuitenkin toisin. Deutsch (1973) on esittänyt osuvan jaon destruktiivisiin (tuhoisiin) ja konstruktiivisiin (rakentaviin) konflikteihin. Konstruktiivinen konfliktinhallinta pitää sisällään yhteistyöprosesseja, joilla etsitään osapuolten yhteisiä intressejä ja pyritään avoimeen kommunikaatioon empaattisten tunteiden synnyttämiseksi. Destruktiivista konfliktia leimaavat puolestaan yhteistyön ja kommunikaation puute. Deutschin malli korostaa osapuolten tuntemuksia ja käsityksiä tilanteesta konfliktin muuttamisessa tuhoisasta rakentavaksi (Ross 1993, 193). Tuhoisiin ja rakentaviin konflikteihin palataan luvussa 6.

Mikä tahansa erimielisyys tai jännite ei siis ole konflikti eivätkä erilaiset ja ristiriitaiset arvot, intressit ja todellisuuskäsitykset eivät vielä merkitse, että toimijat ovat konfliktissa keskenään.

Tästä syystä on olennaista ymmärtää niitä kehityskulkuja, joissa jännitteistä ja ristiriidoista kasvaa konflikteja. Vakavan konfliktin ja orastavan kiistan ero voidaan ilmaista erimielisyyden intensiteetin ja ratkaistavuuden ulottuvuuksilla niin, että kiistan intensiteetti on alhaisempi kuin konfliktin, mutta ratkaistavuus korkeampi. Nämä muodostavat siis eräänlaisen jatkumon, jossa kiista voi kärjistyä ja kehittyä konfliktiksi, mikäli ratkaisun tai sovittelun mahdollisuudet käyvät



Kuvio 2. Konfliktin kärjistyminen.

vähiin samalla, kun ristiriidan intensiteetti kasvaa. (Tidwell 2001, 9-10.) Tätä konfliktin kärjistyminenprosessia on kuvattu kuviossa 2.

Konfliktien ratkaisumahdollisuuksien väheneminen (tai katoaminen osapuolten näkyvistä) voi johtaa lukkiutuneisiin tilanteisiin ihmisten ja ryhmien välisissä yhteistoimintasuhteissa. Konfliktit voidaan nähdä umpikujina, joihin päätöksenteon ja suunnittelun prosessit voivat ajautua. Konfliktien olemukseen kuuluu siis jännitteiden tai kiistojen kärjistyminen, jolloin konfliktit voivat johtaa päätöksenteon ja suunnittelun prosessien lukkiutumiseen. Esimerkiksi Susskind ja Cruikshank (1987) käyttävät umpikujan (*impasse*), takalukon (*deadlock*) ja halvaantumisen (*paralysis*) metaforia kuvamaan konfliktitilanteita. Wall ja Callister (1995, 529) käyttävät myös shakkipelistä tuttua pattitilanteen käsitettä (*stalemate*) kuvaamaan konfliktia ja sen kärjistymistä. Vastaavaa lukkiutuvien tilanteiden ajatusta on käyttänyt myös Tuija Arola (2002) omassa tutkimuksessaan, joka käsittelee vuorovaiikutteista suunnittelua suunnittelijoiden, kansalaisten ja luottamushenkilöiden näkökulmista.

Konfliktien hallinnan tehtävänä on estää suunnitteluun ja päätöksentekoon liittyvien jännitteiden ja ristiriitojen "riistäytymistä" tai "eskaloitumista" sovittamattomiksi konflikteiksi. Palaamme konfliktien hallintaan luvussa 6.

# 3

## Näkökulmia konfliktitutkimukseen

Konflikteja käsitellään tai sivutaan lukuisilla eri tieteenaloilla, kuten politiikan ja kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa, psykologiassa, sosiaalipsykologiassa, sosiologiassa, oikeustieteissä ja taloustieteissä. Lisäksi lukuisat soveltavan tutkimuksen alat käsittelevät konflikteja yhteiskunnan eri alueilla. Näitä ovat esimerkiksi suunnittelun tutkimus, organisaatiotutkimus, liike-elämän ja johtamisen tutkimus sekä yhteiskunnallisten liikkeiden tutkimus. Eri lähestymistapoja voidaan tarkastella mm. sen mukaan, mihin konfliktin ilmenemistasoon (mikro vs. makrotaso) nämä kohdistavat huomionsa.

Edellä esitetty yleinen konfliktin ilmenemisprosessi voivat toteutua samantyyppisinä usealla tasolla tai useassa eri "mittakaavassa", yksilöistä valtioihin (Wall & Callister 1995, 516). Konflikteja voidaan jaotella eri tasojen mukaan seuraavasti:

- a) *yksilöt* – yksilöiden välinen konflikti ja henkilökohtaiset ristiriidat → yksilöiden konfliktikäyttäytyminen → yksilöiden väliset riidat
- b) *ryhmät* – ryhmien sisäiset ongelmat, ristiriidat tai erimielisyydet → ryhmien ja niiden yksilöiden välinen konfliktikäyttäytyminen → ryhmien väliset riidat
- c) *organisaatiot (yksityiset tai julkiset)* – organisaatioiden välinen sekä niiden ja ryhmien tai yksilöiden väliset ristiriidat, muuttuvat olosuhteet tai muuttuvat organisaatiot → organisaatioiden konfliktit, oikeusjutut, hallinnolliset kamppailut ja muutokset
- d) *yhteiskuntarakenteet* – yhteiskunnan sisäiset ristiriidat ja eriarvoisuus → yhteiskuntaryhmien jäsenten ja kokonaisten ryhmien välinen konfliktikäyttäytyminen → yksityiset riidat, poliittiset kiistat, lakot, yhteiskunnalliset kamppailut, sisällissodat
- e) *kulttuurit* – kulttuurien kohtaamisesta seuraavat ongelmat → kulttuurien jäsenten, kulttuuristen ryhmien ja kokonaisten valtioiden välinen konfliktikäyttäytyminen → henkilöiden väliset riidat, yhteiskunnalliset ristiriidat, rasismi, poliittiset kiistat, kansainväliset konfliktit, sodat.

Yhdellä tasolla esiintyvä konflikti voi vaikuttaa muilla tasoilla. Näin esimerkiksi yksilöiden väliset konfliktit voivat laajentua ryhmien ja organisaatioiden välisiksi konflikteiksi tai kahden kulttuurin välinen konflikti voi vaikuttaa yksilöiden välisen konfliktin taustalla. Konfliktien eri ilmenemistasot voivat esiintyä myös samoissa konflikteissa. Kun konfliktit esiintyvät usealla eri tasolla samanaikaisesti, konfliktien ratkaisu vaikeutuu. Eri tasojen analyttinen erottelu onkin tärkeä taito konfliktin ratkaisumahdollisuuksien tunnistamisessa. Myös eri tieteenalojen näkökulmat jäsentyvät ainakin jossain määrin edellä mainittujen tasojen mukaan.

Konfliktien selitysmallien luokittelussa on mielekästä lähteä konfliktin määrittelmien esittämästä kolmijaosta, jonka mukaan konfliktiprosesseissa esiintyy 1) toimijoita ja näiden tavoitteita sekä 2) toimijoiden välistä vuorovaikutusta, joka tapahtuu 3) tietyssä kontekstissa. Tämä kolmijako auttaa jaottelemaan konfliktitutkimuksen eri näkökulmia. Tutkimuksessa jaetaan yleisesti konfliktien lähestymistavat vastaavasti kolmeen ryhmään: peliteoria, vuorovaikutukseen eli konfliktikäyttäytymiseen painottuvat lähestymistapa sekä institutionaalinen, konfliktin

syntytekijöitä painottava lähestymistapa (Lewicki ym. 1992, 210; Ross 1993; Pearce & Littlejohn 1997, 30). Tieteenalakohtaisen erittelyn mukaan nämä vastaavat karkeasti 1) (mikro)taloustieteellistä ja yksilöpsykologista; 2) sosiaalipsykologista ja 3) sosiologis-politologista lähestymistapaa. Näistä kaksi ensimmäistä käsittelevät konfliktikäyttäytymistä, viimeinen puolestaan konfliktin kontekstia ja muita syitä.

Konflikteja lähestytään usein vain konfliktin osapuolten käyttäytymisen näkökulmasta. Tällöin konflikti voi määritelmän mukaan olla ”tarkoituksellista kahden tai useamman osapuolen kielteisten sanktioiden tai rankaisevan käyttäytymisen vastavuoroista kohdistamista toisiin osapuoliin” (Blalock 1989, 7). Tällaiset määritelmät rajaavat konfliktin taustojen tutkimisen ulos konfliktin määritelmästä. Toimijalähtöiset määritelmät voivat myös korostaa konfliktin osapuolten ominaisuuksia, kuten näiden persoonallisia piirteitä tai mieltymyksiä. Tällaiselle selitykselle vastakkainen malli on selittää konflikteja ”objektiivisten” – toimijoista riippumattomien olosuhteiden tuottamiksi. Tällaisia selityksiä löytyy esimerkiksi ympäristökonfliktien kohdalla näkökulmista, joiden mukaan yksittäisistä toimijoista riippumattomilla tekijöillä kuten väestönkasvulla ja ylilaiduntamisella – tai yleisemmin resurssien liikakäytöllä on ratkaiseva rooli konfliktien synnyssä. (Diehl & Gleditsch 2001) Tällöin konfliktin osapuolet ovat ainoastaan olosuhteiden uhreja, jotka eivät itse mahda konflikteilleen mitään.

Konfliktien määrittelyn kannalta erottelu toimijoiden ominaisuuksiin ja konfliktin olosuhteisiin keskeinen. Sillä on myös vaikutuksensa konfliktien ratkaisumalleihin: puututaanko käyttäytymiseen (mikrotaso) vai olosuhteisiin, esimerkiksi resurssien jakoon (makrotaso). Tähän kysymykseen palataan luvussa 6.

## **Toimijanäkökulma**

*Psykologisissa* konfliktiteorioissa ovat keskeisiä yksilöihin ja heidän käyttäytymiseensä liittyvät tekijät. Konflikteja tulkitaan yksilöiden näkökulmasta käsin, jolloin niitä pyritään selittämään yksilöiden biologisilla ominaisuuksilla, kuten synnynnäisellä aggressiivisuudella, tyydyttämättömillä perustarpeilla (Burton 1993, 58-59), opituilla käyttäytymismalleilla, tai turhautumisen laukaisemalla hyökkäämisvietillä (ks. Wiberg 1975, 57-66). Stressi ja viha voidaan niin ikään lukea konfliktien syiksi, samoin kuin persoonallisuuden piirteet (Wall & Callister 1995, 519-520). Yksilöiden välisestä aggressiosta johtuvaa konfliktimallia kutsutaan yksinkertaisesti ”tappeluksi” (*fight*).

Yksilöpsykologiset selitykset kertovat myös yksilöiden keskinäiseen konfliktikäyttäytymiseen vaikuttavista tekijöistä, mutta ne eivät ota huomioon konfliktiin vaikuttavia olosuhteita, kuten eturistiriitoja, ryhmien dynamiikkaa, kulttuurisia eroja. Psykologian teorioilla voidaan selittää joitakin irrationaalisen konfliktikäyttäytymisen muotoja (Caspary 1993), jotka mutta yksinään psykologiset selitykset ovat maankäytön konfliktien kannalta tehottomia yksityiskohtaisuudessaan ja osittaisuudessaan.

*Taloustieteellistä ajattelua* edustavat esimerkiksi rationaalisen valinnan teoria ja peliteoria. Tällöin tarkastelun keskiössä ovat yksilöiden preferenssit ja tavoitteet. Tässä lähestymistavassa tarkastellaan konfliktitilannetta hyötyjään maksimoivien rationaalisten yksilöiden päätöksentekotilanteena, jossa osapuolten edut ja tavoitteet kohdistuvat samoihin resursseihin tai palkintoihin. Useat konfliktinratkaisun kaupankäyntimallit perustuvat näiden teorioiden sisältämiin oletuksiin. Peliteoreettisten mallien pohjalta on kehitetty myös erilaisia päätöksenteon optimointimalleja, joissa voidaan myös pyrkiä ennustamaan toimijoiden siirtoja konfliktitilanteissa (Hipel ym. 1997).

Ongelmina tässä lähestymistavassa ovat oletus siitä, että toimijoiden hyöty on aina laskettavissa ja vertailtavissa. Esimerkiksi maankäytön konfliktitilanteissa eri vaihtoehtojen toteuttamiselle ja toteuttamatta jättämiselle ja näihin liittyville

arvoille on usein hyvin vaikeata laskea vertailukelpoisia hintoja, joiden pohjalta neuvotella ratkaisuvaihtoehtoista. Ongelmallisia ovat niin ikään oletukset siitä, että toimijat ovat täysin rationaalisia ja siitä, että he kykenevät neuvottelemaan keskenään tasaveroisesti ja oletus siitä että he ylipäänsä haluavat neuvotella. (ks. Lewicki et al. 1992, 230.)

Taloustieteelliset konfliktikäsitteet kiinnittyvät konfliktien ratkaisumalleihin, jotka korostavat neuvottelua, jossa jaetaan hyötyjä ja haittoja. Toisin kuin valtavirran (uusklassisen) taloustieteen piirissä, ns. *institutionaalisen* taloustieteen ja *oikeustaloustieteen* piirissä on kuitenkin kiinnitetty huomiota erilaisten instituutioiden rooliin hyötyjen ja haittojen välittäjinä, esimerkiksi ns. julkishyödykkeiden kuten luonnonvarojen hyödyntämisen säätelyssä (ks. esimerkiksi Ostrom 1990). Institutionaalisen taloustieteen lähtökohdat sopivat paremmin maankäytön konfliktien tarkasteluun, koska se pyrkii tarkastelemaan taloudellisia arvoja ja näihin kytkeytyviä oikeus- ja vastuukysymyksiä keskeisten *instituutioiden* kuten lainsäädännön puitteissa.

## Vuorovaikutusnäkökulma

*Sosiaalipsykologiset konfliktiteoriat* painottavat yksilöiden välisiä ja ryhmien välisiä prosesseja ja ryhmien dynamiikkaa eli vuorovaikutusta, joka tuottaa yksilöille omaa ja muita ryhmiä koskevia tunteita ja myös ennakkoluuloja (ks. Sherif 1966, 2). Sosiaalipsykologinen näkökulma siis valottaa sitä, miten jokin yhteisö tai organisaatio toimii konfliktitilanteessa. Ryhmien jäsenillä on yhteinen ryhmäidentiteetti, joka pitää sisällään tiettyjä stereotyyppioita omaa ja toisia ryhmiä koskien. Sosiaalipsykologisessa näkökulmassa korostuvat itse konfliktiin aikaiset tunteet ja toiminta, jolloin vähemmälle huomiolle jäävät konfliktiin johtaneet syyt ja osapuolten tyytyväisyys mahdolliseen ratkaisuun prosessin jälkeen.

Sosiaalipsykologisia lähestymistapojen suurin anti on konfliktin aikaisen vuorovaikutuksen yksityiskohtainen analysointi ja ymmärtäminen, jonka avulla siihen voidaan vaikuttaa. Niitä on kritisoitu kokonaisvaltaisen näkökulman puutteesta niiden keskittyessä joko konfliktin syihin tai niiden kulkuun tai lopputulokseen (ks. Lewicki 1992; Rose & Suffling 2001). Maankäytön konfliktien kannalta sosiaalipsykologiset selitykset ja ratkaisumallit voivat olla hyödyllisiä itse konfliktiprosessin aikana, mutta niitä on täydennettävä muilla tavoilla ymmärtää konfliktia. Sosiaalipsykologisen näkökulman pohjalta on kehitetty suuri osa olemassaolevista *vaihtoehtoisista konfliktinratkaisumenetelmistä* (ns. ADR-menetelmät), joita on sovellettu työ- ja liike-elämän konfliktien lisäksi myös maankäytön suunnittelun konfliktieihin (ks. luku 6).

Vuorovaikutukseen ja kommunikaatioon liittyvät näkökulmat muodostavat yhteisen intressin vuorovaikutteisen suunnittelun ja konfliktinratkaisun tutkijoille. Keskeiseksi teoreettiseksi viittauskohteeksi suunnittelun tutkijoiden piirissä on noussut Jürgen Habermasin (1981) kommunikatiivisen toiminnan teoria. Habermasin näkökulma sisältää ajatuksen ns. "ideaalista puhetilanteesta", jossa olisi mahdollista päästä "herruudettomaan", tasa-arvoiseen ja avoimeen keskusteluun. Tällainen keskustelu olisi rationaalinen, koska se varmistaisi, että paras argumentti voittaa. Habermasin normatiivisen mallin pohjalta on kehitetty nykyisten osallistumismallien ja tutkimuksen pohjana olevaa kommunikatiivisen (kaupunki)suunnittelun teoriaa (ks. esimerkiksi Healey 1992; 1993, Fischer & Forester 1993, Dryzek 1993). Habermasin mallin idealisoidut piirteet ovat joutuneet kritiikin kohteeksi. Innes (2004) kuitenkin huomauttaa, että tällöin on helposti heitetty "lapsi pois pesuveden mukana" kieltämällä ylipäänsä yhteisymmärryksen tavoittelun mielekkyys. Innesin mukaan konsensuksen rakentaminen vuorovaikutuksen ja keskustelun kautta (consensus building) on käytännöllistä toimintaa, joka on syntynyt Habermasista riippumatta. Käytännönläheinen yhteisymmärryksen tavoittelu lähtee



realistisemmista lähtökohdista, esimerkiksi sisällyttämällä olemassaolevien ja todellisten valtasuhteiden tarkastelun osaksi prosessia. Näin voidaan välttyä kommunikaation ja vuorovaikutuksen merkityksen idealisoimiselta.

## Rakenteellinen näkökulma

*Sosiologisissa tarkastelutavoissa* painottuivat perinteisesti yhteiskunnan rakenteiden vaikutukset konfliktien syntyyn. Yhteiskunta on sosiologialle enemmän kuin yksilöidensä summa eli sen toimintaan vaikuttavat sellaiset lainalaisuudet, joita ei voi ymmärtää pelkästään yksilöitä tutkimalla. Konfliktille tämä merkitsee sitä, että erilaiset intressiryhmät ja instituutiot toimivat omien, *yksilöiden ominaisuuksista riippumattomien* logiikkojensa mukaisesti. Jotta voidaan ymmärtää intressiryhmien konflikti, on selvítettävä, mistä syistä ja millä tavalla konfliktiin osallistuvat ryhmät ovat rakentuneet.

Sosiologia on ollut kiinnostunut myös konfliktien ja yhteiskuntakehityksen suhteesta. *Funktionalistisissa teorioissa* konfliktit nähdään poikkeuksina yhteiskunnan harmoniselle normaalitilalle. Konfliktit johtuvat siitä, että yhteiskunnan osat eivät täytä omaa funktiotaan oikein. Niistä seuraa yhteiskunnan korjaantuminen eli sopeutuminen ympäristöönsä. Erityisesti arvot ja normit ovat näissä selityksissä tärkeitä konfliktien kannalta (ks. Keränen & Mäkitalo 1993, 10-11). *Konfliktiteoriat* (erityisesti marxilaiset teoriat) perustuvat käsitykseen yhteiskunnasta rakenteellisen ja pysyvän, tuotantosuhteista aiheutuvan luokkakonfliktin ilmentäjänä. Tästä näkökulmasta erilaiset päivittäiset konfliktit, kuten maankäytön konfliktit tai ympäristökonfliktit, ovat perustavammanlaatuisen luokkakonfliktin heijastuksia. Tässä perinteessä yhteiskunnallinen muutos nähdään väistämättömänä ja konflikti on sen tärkeä moottori (Wiberg 1975, 171-176).

*Sääntelyteorioissa* konflikti nähdään yhteiskunnallisen kehityksen mahdollistajana, mutta konfliktien sääntelystä riippuu, ovatko konfliktit hyödyllisiä vai haitallisia. Tämä lähestymistapa pyrkii rakentamaan konsensusta yhteiskuntaan toisin kuin marxilainen lähestymistapa, joka korostaa ristiriitoja. (Keränen & Mäkitalo 1993, 13-16.) Keränen ja Mäkitalo (1993) ovat tarkastelleet suomalaisen osallistumiskäytännön kehittymistä näitä yhteiskuntateorioita vasten. Heidän mukaansa Suomea voi tarkastella säänneltyjen konfliktien yhteiskuntana, jolle on ominaista osallistumisen maltillisuus ja sen sovittaminen institutionaaliin puitteisiin.

Sosiologinen näkökulma konflikteihin ei ole ainoastaan rakenteellinen. Monet sosiologian näkökulmat pyrkivät rakentamaan selittävää siltää toiminnan ja rakenteiden välille. Tässä mielessä kiinnostavana voidaan mainita mm. Pierre Bourdieun (1992) kenttäteoria, jossa yksilöt kamppailevat asemista keskenään yhteiskunnan sosiaalisen toiminnan kentillä. Tässä he käyttävät hyväkseen erilaisia pääomia (taloudellista, sosiaalista, kulttuurista, symbolista). Konfliktit ilmentävät tässä teoriassa näitä kamppailuja eri kenttien sisällä ja niiden välillä. Maankäytössä esimerkiksi kaavoitusasiantuntijuuden ja taloudellisten arvojen ristiriita tuo esiin kamppailuja yksilöiden ja vaikkapa hallinnon organisaatioiden välillä, joissa käytetään hyväksi erilaisia pääomia (poliittista valtaa, asiantuntijavaltaa yms.).

Toinen konfliktitutkimuksen kannalta kiinnostava tutkimusala, joka tukeutuu sosiologiaan, mutta kytkeytyy myös sosiaalipsykologiaan ja politiikan tutkimukseen, on yhteiskunnallisten liikkeitten tutkimus. Niin sanotussa uusien yhteiskunnallisten liikkeiden tutkimusperinteessä konfliktit nähdään jatkuvan yhteiskunnallisen muutoksen toteuttajina tai merkkeinä yhteiskunnan eri osien välisistä jännitteistä, yhteensopimattomuuden ilmauksina (Melucci 1996, 51-53). Tällöin ne ovat kansalaisten keino nostaa esiin yhteiskunnallisia ongelmia ja edistää julkisen vallan käytön uudistumista. Yhteiskunnallisten liikkeitten tutkimus tarjoaa hyödyllisen avauksen konfliktien ymmärtämiseen koettujen epäkohtien ja niihin liittyvien vaatimusten *mobilisoitumisen* näkökulmasta. Avoimien konfliktien synty

edellyttää muutosta tavassa, jolla ongelmallisiksi koettuja olosuhteita tai asioita tarkastellaan. Se vaatii olosuhteiden uudelleen tulkittamista epäoikeudenmukaisiksi ja muutettaviksi (Snow ym. 1986, 465-466). Epäoikeudenmukaisuuden kehys onkin olennainen kollektiivista toimintaa mobilisoiva tekijä. Asioiden tai olosuhteiden uudelleentulkinta "vääryyksiksi" liittyy myös suoraan toimijuuteen, joka uudelleentulkinnan tehneellä ryhmällä on suhteessa muihin toimijoihin. Epäoikeudenmukaisuuden tulkintahorisontti nostaa esille kysymyksiä eriarvoisuudesta ja päätöksenteon legitimitetistä. Tästä näkökulmasta ongelmien kehystäminen ja niihin liittyvät määrittelykamppailut ovat olennainen osa konflikteja. (Gamson 1992; 1995)

## **Kulttuurinen konteksti**

*Antropologiselle näkökulmalle* on ominaista nähdä konfliktit kulttuurisessa asiayhteydessään. Erityisesti pyritään välttämään virheellisiä yleistyksiä "ihmisluonnosta" tai ihmiselämän lainmukaisuudesta vertailemalla eri kulttuurien konfliktimuotoja keskenään. Antropologinen viitekehys laajentaa edellä esitettyjä lähestymistapoja. Itse konfliktitilanteessa kulttuuriset tekijät voivat auttaa ymmärtämään monia kommunikaation ongelmia esimerkiksi asukasryhmien ja viranomaisien välillä (ns. kulttuuriset linssit, joiden kautta toimijat tarkastelevat maailmaa). (Ks. Avruch & Black 1993, 133-136.)

Antropologi Mary Douglas on kehittänyt kulttuurista teoriaa ihmisryhmien ja -yhteisöjen käyttäytymisestä. Douglasin mukaan "instituutiot ajattelevat" eli ryhmät ja organisaatiot voivat seurata omia "aivoituksiaan" riippumatta siitä, miten yksittäiset ihmiset ko. ryhmän tai organisaation sisällä ajattelevat. (Douglas & Wildavsky 1982, Douglas 1986; 1966). Douglasin työn pohjalta on myös kehitetty ns. "kulttuurista riskiteoriaa", jonka mukaan ihmisten hyvinvointia uhkaavien riskien tunnistaminen on kulttuurisidonnaista: Tiettyjä suhtautumistapoja omaksuneet ryhmät suhtautuvat hyvin eri tavoin riskeihin. Tämä näkökulma konflikteihin on hyödyllinen, koska erilaiset käsitykset riskeistä ja niiden hyväksyttävyydestä ovat usein konfliktien taustalla (ks. esimerkiksi Kamppinen ym. 1995).

Konfliktien näkökulmasta Antropologisen lähestymistavan ongelmana on kulttuurirelativismi eli kaikkien konfliktiin vaikuttavien seikkojen näkeminen kulttuurisina eroina ja siksi muuttamattomina. Lähestymistavan ansiona taas on pyrkimys tilanteen kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen ja konfliktinratkaisun ymmärtäminen (myös) kulttuuriin käytäntöihin liittyvänä toimintana (Avruch 1991, 6). Douglasin kulttuuriteoria nostaa esille mielenkiintoisia kysymyksiä siitä, miten eri kulttuureihin kiinni kasvaneet toimijat ja ryhmät tulevat toimeen toistensa kanssa. Erottelu esimerkiksi "hierarkkisen" ja "individualistisen" kulttuurin välillä voi myös auttaa ymmärtämään "ideologisina" ristiriitoina ilmeneviä konfliktitilanteita.

Edellä esitettyjä näkökulmia täytyy pitää vain kapeana valikoimana koko konfliktitutkimuksen kentästä, joka ulottuu monelle tieteenalalle ja vielä useampaan tutkimusperinteeseen. Tässä on muistettava esimerkiksi tieteenaloja, joiden keskeisenä tutkimuskohteena ovat konfliktit. Etenkin politiikan tutkimuksen ja kansainvälisten suhteiden perinteiset lähestymistavat kiinnittyvät suoraan konflikteihin. Poliitiikan käsitteeseen kuuluu lähtökohtaisesti ristiriitojen ulottuvuus; ilman ristiriitoja ja konfliktia politiikkakaan ei olisi mahdollista. Brownin (1993, 161) mukaan politiikan tutkimukseen lukeutuvat järjestö- ja policy-tutkimuksen alat ottavat konfliktit annettuina, koska ilmiöt kuten vallankäyttö, (poliittisten) ryhmittymien jatkuva kilpailu ja suvereenien valtioiden välinen voimapolitiikka muodostavat olennaisen osan näiden tutkimusalojen tutkimuskohteista.

Lisäksi konfliktien tutkimuksen juuret ovat paitsi eri tieteenalojen tutkimustraditioissa, myös konfliktien ratkaisuun ja hallintaan liittyvissä yhteiskunnalli-

sisä käytännöissä. Näistä merkittävimpiä ovat työmarkkinasuhteisiin ja kansainvälisiin suhteisiin liittyvät käytännöt, kuten työkiistojen sovittelu, erilaisten neuvottelumenetelmien tuntemus sekä kolmannen osapuolen väliintuloon perustuvat konfliktien ratkaisumallit. (Lewicki ym. 1992, 210.) Näihin palataan tuonnempana, konfliktien ratkaisumallien yhteydessä (luku 6.)

## **Kohti toimija- ja rakennäkökulmien synteisiä?**

Ross kritisoi rakenteellista näkökulmaa siitä, että se ei pysty selittämään, miten tietty yhteiskuntarakenteen piirteet johtavat tietynlaiseen konfliktikäyttäytymiseen eikä myöskään, millä tavoin yksilöiden käsitykset ja käyttäytyminen välittyvät ryhmien ja instituutioiden käyttäytymiseen (mt., 47-49). Yksilöiden käyttäytymistä ja vuorovaikutusta painottavasta näkökulmasta puolestaan ei selviä, miksi tietyissä tilanteissa käyttäydytään juuri tietyllä tavalla eikä jollakin vaihtoehtoisella tavalla. Näin ollen konfliktin lopputulos voidaan selittää tyydyttävällä tavalla vasta jälkikäteen, koska näkökulma ei tarkastele konfliktin syntyyn ja sen kehittymiseen vaikuttavia tekijöitä. (mt., 67-68.)

Rossin oman määritelmän mukaan konflikti on olemassa silloin, kun osapuolet ovat erimielisiä resurssien jakamisesta ja toimivat joko siksi, että heidän päämääränsä ja etunsa todella ovat ristiriitaisia tai siksi, että he käsittävät etunsa ristiriitaisiksi toisten osapuolten kanssa (Ross 1993, 16). Tällainen määrittely pyrkii kokonaisvaltaiseen konfliktin ymmärtämiseen korostamalla sekä konfliktikäyttäytymistä että osapuolten käsityksiä tilanteesta. Ross liittyy näihin myös materiaalien resurssien ja symbolisten resurssien (sosiologinen näkökulma) jakautumisen ja erityisesti kulttuurien välisen vertailun tuottaman näkökulman. Näin konfliktin synty selitetään suhteessa tiettyyn yhteisöön liittyviin tekijöihin. Kun konfliktitilannetta lähestytään kulttuurisesti rakentuneena, huomioidaan samalla, että konfliktin eri osapuolilla on yleensä jonkin verran erilaiset kulttuuriset "linsit", joiden läpi he näkevät maailman. Kuhunkin katsantokantaan kuuluvat omat totuutensa, joita pidetään järjen ja kohtuuden mittareina. Tällöin toisten osapuolten toimintatavat ja näkemykset voivat näyttää oudoilta tai järjettömiltä. (Avruch & Black 1993, 133).<sup>4</sup> Ross siis puhuu sellaisen konfliktin kulttuurisen teorian puolesta, jossa yhdistyvät sosiologinen, sosiaalipsykologinen, psykologinen ja antropologinen näkökulma.

Tarkastelussa ei siis tule sulkea ulos sen enempää konfliktin aikaista käyttäytymistä kuin sen syntyyn johtaneita syitäkään, jos konflikti halutaan ratkaista tehokkaasti siirtämättä sitä vain eteenpäin seuraavaan mahdolliseen konfliktin aiheeseen.

Rakenteellisessa selitysmallissa päädytään helposti johtopäätökseen, jonka mukaan konflikti on ratkaistavissa vain olosuhteita (jopa koko yhteiskuntajärjestelmää) muuttamalla. Tämä näkemys voi olla perusteltu, mutta rakenteellisten, hitaasti muuttuvien yhteiskunnallisten tekijöiden merkitys on käytännön konfliktinratkaisumenetelmien kannalta rajallinen, koska näiden tekijöiden muuttaminen ei voi tapahtua sellaisella aikavälillä, joka olisi esimerkiksi suunnitteluprosessin aikataulun kannalta mielekäs. Konfliktin syiden ymmärtämisen kannalta niistä on kuitenkin paljon hyötyä, samoin kuin organisaatioiden ja instituutioiden – esimerkiksi lainsäädännön – kehittämisen kannalta. Konfliktin määritelmää on syytä kehittää dynaamisemmasta näkökulmasta. Rakente- ja toimijalähtöiset selitykset täytyy voida yhdistää ja nähdä saman prosessin tekijöinä (ks. kuvio 3) (vrt. Giddens 1984).

<sup>4</sup> Erilaiset kulttuuriset stereotyyppit valaisevat tätä näkemystä. Esimerkiksi "Savolaiset puhuvat paljon, koska he ovat kieroja." tai "Hämäläiset puhuvat hitaasti, koska he ovat tyhmiä."



Kuvio 3. Makro- ja mikrotason näkökulmat konflikteihin.

## Konfliktien syyt

Konflikteille on harvoin löydettävissä mitään yksiselitteistä syytä. Konfliktien analyysin kannalta on kuitenkin mielekästä pyrkiä erittelemään konfliktien syitä ja selitysmalleja. Tällaisia ovat intresseihin, arvoihin, tietoihin, argumentaation tapoihin ja konfliktin menettelytapoihin liittyvät selitysmallit. Konfliktien syiden analyysia voidaan käyttää lähtökohtana myös niiden ratkaisuyritysten hakemiseen: Erityyppiset konfliktit vaativat erilaisia ratkaisumenetelmiä.

Konfliktit voivat johtua useista tekijöistä. Wall ja Callister (1995) tarkastelevat konfliktien syitä kolmesta näkökulmasta: itse konfliktin kohteen, osapuolten ominaisuuksien ja osapuolten vuorovaikutuksen ja näkökulmasta. Konfliktin kohteen näkökulmasta voidaan perusjakona pitää jakoa intressi-, tieto- ja arvokonfliktien välillä (Dietz ym. 1989; Sairinen 1994). Tässä luvussa keskitytään näihin syihin. Intressit voivat Deutschin (1973, 15-16) mukaan liittyä resurssien jakamiseen ja kontrolliin tai erilaisiin mieltymyksiin ja häiriötekijöihin. Osapuolten vuorovaikutuksen näkökulmasta voidaan Danielsin & Walkerin (2001, 30) tavoin kiinnittää huomiota henkilösuhteisiin, toimivaltakysymyksiin sekä historiallisista syistä ja kulttuurisista johtuviin konfliktin ulottuvuuksiin.

Ennen kuin käsittelemme konfliktien syitä yksityiskohtaisemmin, on syytä tähdentää, että konfliktien syiden erottelu on analyysin väline. Todellisuudessa on mahdotonta erottaa esimerkiksi puhtaita arvokonflikteja. Käytännön konfliktitilanteissa eri tekijät esiintyvät kytköksissä toisiinsa erilaisissa muodostelmissa ja ”kimppuina”, joiden analysoiminen on konfliktinratkaisun keskeisiä lähtökoh-  
tia. Konfliktien perussyihin liittyvä keskeinen kysymys on se, miten tietystä syystä alkanut konflikti laajenee muillekin alueille, esimerkiksi arvokonflikti toimijoiden välillä voi johtaa tulehtuneisiin henkilösuhteisiin ja edelleen vaikkapa toimivaltakiistoihin organisaatiossa. Dietz ym. (1989) korostavat lisäksi konfliktin ja sen syiden sidoksia konfliktin osapuolten näkemyksiin ja asemiin. Konfliktin syyt voivat siis olla yksi konfliktin aihe. Tällöin konfliktin luonnetta pyritään määrittelemään itselle edullisesta näkökulmasta; esimerkiksi tieteelliset asiantuntijat ovat taipuvaisempia näkemään konfliktit puutteellisen tiedon aiheuttamina.

Konfliktit eivät suinkaan aina ole lähtökohdiltaan totaalisia konflikteja, joissa osapuolet olisivat erimielisiä *kaikista* kysymykseen liittyvistä asioista ja vihamielisissä suhteissa toistensa kanssa. Maankäytön konfliktitkaan eivät yleensä ilmene – ainakaan aluksi – totaalisina vastakkainasetteluina, vaan monin tavoin osittaisina kiistoina. *Osittaisia kiistoja* määritellyt Vihinen (2001, 32-33) tukeutuu Melvin Richterin (2000) luokitteluun kiistanalaisuuden eri ilmenemismuodoista, joka auttaa purkamaan konfliktin käsitettä. Kiistanalaisuus voi Richterin mukaan ilmetä esimerkiksi erilaisina käsitteellistämisen tapoina tilanteissa, joissa ollaan yhtä mieltä jonkin ilmiön olemassaolosta – mutta eri mieltä sen luonteesta, syistä, seurauksista ja tulevaisuuden kehityksestä. Toiseksi kiista voi koskea suhteellisen kyseenalaistamattoman käsitteen soveltamisalaa. Tällaisia kiistanaiheita voidaan nähdä esimerkiksi lainsäädännön tulkinnassa. Edelleen tietty käsite voidaan ymmärtää eri tavoin, esimerkiksi tasa-arvo voi viitata asemaan lain edessä tai resurssien tasapuoliseen jakoon. Kolmanneksi osittainen konflikti voi koskea tavoitteiden priorisointia: toimiminen jonkin periaatteen mukaan voi johtaa konflikteihin

jonkin toisen korkealle arvostetun periaatteen tai kehyksen kanssa. Esimerkiksi ristiriitaisten tavoitteiden priorisointi on tyyppillinen kiistelun aihe kaavoituskesymyksissä jo siksi, että kaavoituksen ideana on sovittaa yhteen ja konkretisoida erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita kaupunkisuunnittelun keinoin.

## **Intressit**

*Intressiristiriita* toimijoiden välillä on yleisin näkökulma konflikteihin. Konflikti määritellään tällöin vastakkainasetteluksi kahden tai useamman toimijan välillä, jotka pyrkivät kontrolloimaan samoja resursseja. Konfliktitilanteessa toimijat tavoittelevat samanaikaisesti jotakin, jota kaikki eivät voi saavuttaa. Intressiristiriidan ajatukseen liittyy hyötyjen ja haittojen epätasainen jakautuminen toimijoiden välillä. Taustaoletuksena onkin usein nollasummapelin idea, jossa toisen etu on toisen tappio tilanteessa, jossa kaikki eivät voi voittaa. (ks. esimerkiksi Kettunen 1998, 72; Sairinen 1994, 27-28.) Tämä oletus voidaan ottaa myös empiirisen tutkimuksen aiheeksi. Erilaisissa konfliktitilanteissa onkin syytä tarkastella sitä, kuinka selvästi eri osapuolten välille syntyy nollasummatilanteita, joissa nämä joutuvat kilpailemaan samoista resursseista – tai esimerkiksi saman tontin käytöstä.

Intressiristiriidan ajatus nollasummapelistä on pelkistetyimmillään yksinkertaisen peliteorian sovellutus, joka perustuu ajatukseen pelistä, joka on kerrasta poikki (ns. *one-shot game*): kyse on vain yhdestä ratkaisusta, joka erottelee voittajat ja häviäjät. Peliä ei toisteta eikä jälkipelejä pelata. Tällä tavoin määritellystä intressiristiriidasta siis puuttuu aikaulottuvuus, mikä tekee intresseistä ylihistoriallisia ja annettuja. Lisäksi kapea peliteoreettinen malli sisältää oletuksen siitä, etteivät pelaajat vaikuta toisiinsa millään tavalla. Kehittyneemmät peliteorian sovellukset ovat kiinnostuneet myös toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta ja ”iteraatiosta” eli ratkaisujen hakemisesta useammilla neuvottelukierroksilla. Liian tiukkojen oletusten sisällyttäminen intressiristiriidan käsitteeseen saakin toimijat näyttämään ”rationaalisilta idiooteilta” (Kontopoulos 1993, 110-111), jotka tarkastelevat monitahoista todellisuutta vain hyvin kapeasta näkökulmasta.

Intressien ajatukseen liittyy kuitenkin myös kompromissin mahdollisuus. Tämä erottaa intressikonfliktit arvokonflikteista, joiden nähdään yleensä sijoittuvan neuvottelujen ja kompromissiratkaisujen ulottumattomiin. Neuvottelu- ja kompromissimahdollisuuden vuoksi intressikonflikteissa ratkaisumenetelmänä on voitu käyttää esimerkiksi kaupankäyntiä osapuolten erilaisten etujen välillä. Intressi on taloudellinen, poliittinen, kulttuurinen, sosiaalinen tai esteettinen etu, joista konfliktin osapuolet kilpailevat. Konfliktin osapuolet pyrkivät hyötymään mahdollisimman paljon ja häviämään mahdollisimman vähän, mutta heidän pyrkimyksensä ovat ristiriidassa toisten osapuolten pyrkimysten kanssa (Sairinen 1994, 27).

Myös Ross (1993) puhuu edellä lähinnä intresseistä, jotka liittyvät resurssien jakamiseen. Intressejä on kirjallisuudessa käsitelty keskenään vaihdettavina ja jaettavina asioina. Jos kaksi osapuolta tavoittelee esimerkiksi kolmea etua, jotka ne molemmat haluavat, voidaan päätyä sopimukseen, jossa kumpikin luopuu vähiten tärkeänä pitämästään intressistä ja saa kokonaan eniten haluamansa. Väliin jäävä jaetaan puoliksi tai otetaan yhteiskäyttöön. Kun konflikti on käsitelty intressikonfliktiksi, on kehitetty suuri määrä kaupankäynti- ja neuvottelumalleja, joissa osapuolten välille haetaan kompromisseja. Tämä taktiikka ei kuitenkaan toimi, jos kyseessä ovat osapuolten jakamattomina tai välttämättöminä pitämät asiat.

Kapeaa intressinäkökulmaa vastaan suunnattu kritiikki ei merkitse koko intressin käsitteen hylkäämistä. Sanan ”intressi” etymologia juontuu välissä olemisen (lat. *inter esse*) eli eräänlaisesta ”kiistakapulan” ideasta. Intressin voisi siis etujen sijaan määritellä myös välittämisen kohteiksi tai asioiksi, jotka eivät jätä välinpitämättömäksi. Bourdieun (1998, 129-147) mukaan intressin käsite tuo sosiaalisten suhteitten tarkasteluun tarvittavaa realismia, mutta intressejä ei pidä määritellä

kapeasti sosiaalisista toimijoista irrallisiksi rationaalisen kalkyylin kohteiksi. Intressejä tulisi pikemminkin tarkastella sosiaalisina *sijoituksina*, jotka kiinnittyvät sosiaalisesti rakentuvan henkilöhistorian kautta osaksi ihmisten identiteettejä. Tämä Bourdieun sosiologinen määritelmä vie intressi -sanan lähemmäksi sitä, mitä olemme tottuneet ajattelemaan arvoina, mieltymyksinä ja tottumuksina. Tähän ajatukseen liittyy myös havainto siitä, että konfliktit kärjistyvät helpommin, mikäli osapuolet ovat hyvin vahvasti sitoutuneet tiettyihin päämääriin ja tiettyihin asemiin ja sosiaaliseen statukseen, joista he eivät voi (tai katso voivansa) perääntyä (Wall & Callister 1995, 519).

## Tieto ja todellisuuskäsitykset

Konfliktien taustalla usein vaikuttava eriävien tietojen ongelma voidaan ymmärtää eri tavoin. Kyse voi olla väärinkäsityksestä, tiedollisesta epävarmuudesta tai näkökulmien yhteismitattomuudesta. Väärinkäsityksen ajatus pitää sisällään idean yhteismitallisesta tiedosta, jonka ”oikeellisuus” voidaan osoittaa – ja jonka oikeellisuuden todentamisen kriteereistä konfliktin osapuolet voivat olla yksimielisiä. Väärinkäsitykset voivat ratketa helposti, mutta toisaalta väärinkäsityksen myöntäminen voi olla itse kullekin vaikeaa. Tässä voidaan viitata esimerkiksi Bourdieun (1998, 137) näkemykseen siitä, että ihmisten välisen vuorovaikutuksen logiikka poikkeaa ”loogikon logiikasta”. Näin ollen loogiset ristiriidat ja elävät konfliktit noudattavat eri logiikkaa.

Puutteellinen tai ristiriitainen tieto samasta aiheesta ja tähän liittyvä epävarmuus ovat otollinen tiedollisten konfliktien kasvualusta. Eriäviin tietoihin perustuvat konfliktit ovat siis tyypillisiä erityisesti epävarman tiedon olosuhteissa.<sup>5</sup> Koska käytännön suunnittelu- ja päätöksentekotilanteet toteutuvat epätäydellisen tiedon maailmassa, on eriävien tietojen ongelma usein todellinen. Tämä koskee mm. hankkeiden ja suunnitelmien vaikutusten arviointia ja niihin liittyviä epävarmuustekijöitä.

Konflikteja koskevaa tietoa voidaan kutsua yhteismitattomaksi (*incommensurable*) silloin, kun se koskee esimerkiksi yhtäältä metsän lajiston biodiversiteettiä ja toisaalta metsän taloudellista hyödyntämistä. Tässä tapauksessa tieto on kietoutunut yhteen intressien ja arvojen kanssa. Kiistelevien toimijoiden erimielisyydet rakentuvatkin usein yhteismitattomille tietojen, intressien ja arvojen ”kimpuille”, jotka kiinnittyvät tiettyihin tilanteisiin ja ovat luonteeltaan historiallisesti rakentuneita. Tällaisia kimppuja on käsitelty ns. ”argumentatiivisen käänteen” jälkeen post-positivistisen policy-analyysin yhteydessä narratiiveina, diskursseina ja tulkintakehyksinä, jotka osaltaan rakentavat ja ohjaavat suunnittelun ja päätöksenteon poliittisia prosesseja (Fischer & Forester 1993).

Kehysnäkökulma pohjautuu Erwin Goffmanin teoriaan siitä, että kokemuksemme jäsentyy erilaisten yksittäisiä havaintoja ohjaavien kehysten varaan. Kehykset ovat konfliktien näkökulmasta olennaisia, sillä ne jäsentävät havaintoja ja suuntaavat toimintaa. Kyse on valikoivasta havaitsemisesta, jolloin sama teko voi eri kehysten läpi tulkittuna näyttäytyä hyvin erilaiselta (Goffman 1974, Peräkylä 2001). Tulkintakehyksissä ei ole kyse puhtaasti esimerkiksi arvoista tai intresseistä, vaan historiallisesti muotoutuneista jäsentämisen tavoista, jotka voivat olla tyypillisiä esimerkiksi tietyille ammattiryhmille, joiden yhteiset arvot, intressit ja tiedot kietoutuvat yhteen ”kimppuun”.<sup>6</sup> Ongelmien kehykset toimivat myös reflektiivisen toiminnan välineinä: tiettyjen tilanteiden tai ongelmien määrittely, arvottaminen ja kehystäminen ovat strategista toimintaa. Konfliktinratkaisun näkökulmasta kiinnostavaa on tietysti vaihtoehtoisten kehysten etsiminen osapuolten yhteistoiminnalle (esimerkiksi sota vs. peli)

Konflikteissa tulkintakehysten erilaisuus tuottaa siis erilaisen tilannemäärittelyn, joka vaikuttaa konfliktin syntyyn ja sen ilmenemiseen. (Pinkley & Northcraft

<sup>5</sup> Emery Roen (1994) mukaan narratiivien rooli korostuu epävarmoissa päätöksentekotilanteissa. Varmojen tietojen sijaan on käytännössä usein pakko tukeutua valistuneisiin arvauksiin ja vakuuttaviin tarinoin. Käytännössä väärinkäsitykset voivat johtaa hyvinkin traagisiin lopputuloksiin, kuten Shakespearen Romeon ja Julian kohdalla.

<sup>6</sup> Kehysten syntyä sosialisatioprosessien kautta kuvaa esimerkiksi Oili-Helena Yljiöjen (1998) Akateemiset heimokulttuurit ja novisiin sosialisatio.

1994, 194). Tulkintakehykset koskevat myös konfliktin toisia osapuolia. Konfliktitilanteessa kehitetään myös esimerkiksi stereotyyppisiä käsityksiä vastapuolesta (Sherif 1966, 25). Nämä eivät ole pysyviä, mutta ne muuttuvat aina vähitellen pysyviksi uskomuksiksi, jolloin niiden muuttaminen on vaikeampaa. (vrt. Berger & Luckmann 1994.) Konfliktien kehkeytymisen ja ratkaisun näkökulmasta on olennaista ymmärtää, että tietyt kehykset vahvistavat konflikteja, toiset lieventävät niitä; samoja tilanteita voidaan näet tarkastella yhtä hyvin kilpailun kuin yhteistyön kehyksistä. Kehykset vaikuttavat myös esimerkiksi siihen, miten ympäristöongelmat määritellään ja toimijoiden väliset valta- ja vastuukysymykset ymmärretään (Väliverronen 1996).

Kehysten yhteensopivuus tai kehysten resonanssi (*frame resonance*) edistää yhteisymmärrystä ja yhteistoiminnan mahdollisuuksia toimijoiden kesken. Mikäli keskustelun osapuolet löytävät yhteisen kehyksen keskustelulle, on myös konkreettisten ratkaisuvaihtoehtojen löytyminen todennäköisempää. Kehysten käyttö on kuitenkin aina myös vallankäyttöä – hyvässä ja pahassa. Kehykset kiinnittyvät laajempiin merkitysyhteyksiin, jolloin tietty puhetapa voi saada keskustelussa erityistä painoarvoa, mikäli se ”resonoi” kulttuurisesti jaettujen merkitysten kuten vallitsevien ideologioiden kanssa. (Snow & Benford 1988, Gamson 1998)

Kehysten käyttö voidaan valjastaa konfliktinratkaisun palvelukseen. Rothman (1997) peräänkuuluttaa konfliktinratkaisukeinona refleksiivistä kehystämisestä, jossa antagonistiset, vastakkainasettelua ja kilpailua korostavat kehystämisen tavat, kuten konfliktitilanteiden ajattelemisen ”me vastaan ne” –asetelmina tulisi korvata resonoivilla kehystämisen tavoilla, esimerkiksi vahvistamalla konfliktiosapuolten käsitystä siitä, että nämä ovat ”samassa veneessä” ja voivat ajatella kuuluvansa samaan ryhmään, ”me”. Tietoinen uusien kehysten kehittäminen ja käyttö ovat tietysti taitoja sinänsä.

## Arvot

Yksilöiden persoonallisuuden piirteet tai muut henkilökohtaiset ominaisuudet eivät ennusta konfliktikäyttäytymistä kovinkaan selvästi. Sen sijaan yksilöiden arvoilla on selvempi yhteys konfliktihakuisuuteen. Mitä tiukemmin ihminen pitää arvoistaan ja periaatteistaan kiinni, sitä todennäköisemmin hän joutuu konfliktiin muiden toimijoiden tai ympäröivän yhteiskunnan kanssa. (Wall & Callister 1995, 519) Mikäli konfliktissa ovat mukana osapuolten perustavammat arvot, konfliktinratkaisu on monimutkaisempaa, sillä arvoista, jotka kiinnittyvät osapuolten identiteetteihin, ei voi noin vain käydä kauppaa (Fiske 2000, 331-332). Kompromisseista tulee vaikeita tai mahdottomia, koska arvot eivät ole yhtä helposti vaihdettavissa kuin esimerkiksi raha tai muut edut.

Eriäviin arvoihin tukeutuvan konfliktien selityksen ongelmana voidaan pitää arvojen metafyyssistä luonnetta. Arvot näyttävät helposti ikuisilta, eikä niiden alkuperää kovinkaan usein kysytä. Tällöin ne irtoavat helposti sosiaalisesta perustastaan ja *arvottamisen* käytännöistä, mikä helposti korostaa konfliktien totaalisuutta.

Arvoja voivat yksilöiden ohella puolustaa erilaiset organisaatiot ja institutiot. Tällaisia ovat esimerkiksi monet yhteiskunnalliset liikkeet ja kansalaisjärjestöt, mutta myös viranomaiset kuten vaikkapa Museovirasto. Tällöin organisaation omaksumien arvojen puolustaminen ei kiinnity (ainakaan yksinomaan) organisaation jäsenten arvoihin, vaan organisaation yhteisiin arvoihin. Organisaation jäsenet asettuvat lähes poikkeuksetta puolustamaan organisaatiota ulospäin – huolimatta mahdollisista organisaation sisäisistä jännitteistä (Brown 1993). Kääntäen voidaan huomata, että tällaisen organisaation, järjestön tai liikkeen olemassaolon oikeutus on suoraan sidoksissa tiettyjen arvojen puolustamiseen (vrt. usein halventavastikin käytetty ilmaus ”yhden asian liikkeet”). Kyse on siis samalla organisaation kollektiivisen identiteetin puolustamisesta. Tämä selittää osaltaan sitä,



miksi konfliktit, joissa tällaiset selkeästi rajattuja arvoja puolustavat organisaatiot ovat usein osapuolina vaikeissa maankäytön konfliktitilanteissa.

Kulttuurinen, arvoja ja maailmankuvia korostava tapa ymmärtää konflikteja eroaa intressiselityksistä kahdessa suhteessa: Kulttuurisesta näkökulmasta konflikteja ei nähdä yksilöllisten mieltymysten tai preferenssien ja ristiriitaisten tavoitteiden tuottamina. Toisaalta konflikteille ei pyritä löytämään ylihistoriallisia kausaalisia selityksiä, kuten "inhimillisille tarpeille" perustuva selitys (ks. Burton). Fenomenologiaan tukeutuva näkökulma konfliktintutkimukseen korostaa konfliktien yhteyksiä todellisuuden määrittelemisen tapoihin. Tällöin konfliktien keskiössä eivät ole tarpeet ja niiden tyydyttäminen, vaan yhteisen todellisuuden määrittelemisen tapojen romahtaminen tai perustavanlaatuisen määrittelyn ja luokittelun tapojen ristiriita. Konfliktit siis sijaitsevat kulttuurisessa tilassa ja niissä on kyse siitä, mikä ja kenen määritelmä todellisuudesta saa hallitsevan aseman suhteessa muihin määritelmiin. (Väyrynen 2001, 117-118)

## Vuorovaikutus

Edellä esiteltyjen kiistan kohteeseen liittyvien syiden lisäksi konfliktien syitä voidaan hakea toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta. Konfliktin osapuolten käsitykset toisistaan ovat olennaisia, koska ne ruokkivat käsityksiä siitä, miten vastapuoli pyrkii toiminnallaan estämään tai häiritsemään omien tavoitteiden toteutumista. Wall & Callister (1995) ovat koonneet konfliktien vuorovaikutuksesta johtuvia syitä liittyen 1) toimijoiden käsityksiin vastapuolesta, 2) toimijoiden väliseen kommunikaatioon, 3) käyttäytymiseen konfliktitilanteessa, 4) vuorovaikutuksen rakenteellisiin puitteisiin sekä 5) vuorovaikutuksen aiempaan historiaan. Nämä syyt on esitetty taulukossa 1 seuraavalla sivulla.

Konfliktitilanteissa konfliktien syyt eivät esiinny toisistaan irrallisina, vaan ne kietoutuvat osaksi kokonaisvaltaista kiistelyä. Edellä esitetty syiden erottelu intresseihin, arvoihin, tietoihin ja vuorovaikutukseen onkin luonteeltaan analyttinen. Toisaalta erilaisten syitten yhteenkietoutuneisuuden aste kertoo jotain myös konfliktin vakavuudesta. Tästä syystä konfliktinratkaisun yhtenä elementtinä on erilaisten kiistanaiheiden analyttinen erottelu ja pyrkimys niiden erilliseen käsittelyyn. Suuresta ristiriitojen sotkusta voidaan näin pyrkiä irrottamaan yksittäisiä, helpommin ratkaistavia kiistoja.

Maankäytön ja luonnonvarojen käytön suunnittelussa yhtenä konfliktien lähteenä on pidetty suunnittelun ja päätöksenteon suljettua mallia, jossa valmiiksi suunniteltu ja päätetty asia, esimerkiksi asemakaava, esitellään valmiina yleisölle, minkä jälkeen linnoitaudutaan puolustamaan suunnitelmaa kritiikiltä ja muutoksilta. Englanniksi tämä prosessi tunnetaan lyhenteellä "DAD" eli Decide – Announce – Defend. Suomeksi vastaava voisi siis olla "PJP" eli Päätä – Julista – Puolusta. Tällainen suunnittelun ja päätöksenteon malli on omiaan synnyttämään konflikteja, koska se pakottaa erilaisia intressejä ja arvoja puolustavat osapuolet äärimmäisiin keinoihin valmiiksi "lukkoonlyötyjen" päätösten purkamiseksi. Tässä on huomioitava, että suunnittelu ja päätöksenteko eivät muodosta ainakaan konfliktin osallisten näkökulmasta erillisiä sektoreita, vaan molemmat ovat olennaisia konfliktien synnyn ja ratkaisun kannalta. John Forester (2004) on huomauttanut, että tyypilliset yleisötilaisuudet kannustavat osallistujia käyttämään edellä mainittua DAD (tai PJP) -strategiaa: rajoitettu puheaika, keskustelun mahdottomuus ja tarjolla oleva julkinen arena kannustavat kantojen lukkoon lyömiseen ennalta, julistavaan esiintymistyyliin sekä äärimmäisten kantojen esittämiseen.<sup>7</sup>

Susskindin ym. (2000, 21) mukaan tyypillinen konflikteihin johtavassa toimintatavassa ensin päätetään mitä suunnittelusta halutaan ja tältä pohjalta esitetään vielä paisuteltuja "vaatimuksia". Myönnytyksiin ei voida ikinä ryhtyä, ellei niitä ensin tarjota. Vuorovaikutustilanteissa ei ilmaista mitään ymmärrystä vastapuolen

<sup>7</sup> **Huomio! Viitteen selitys puuttuu!!!!!!!!!!!!!!**

**Taulukko I. Toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen liittyviä konfliktin syitä (Wall & Callister 1995, 518)**

- a) käsitykset vastapuolesta
  - mielikuva vastapuolen tavoitteiden mittavuudesta
  - vastapuolen tavoitteet eivät vastaa omia reiluuden normeja
  - vastapuolen käyttäytyminen nähdään vahingollisena
  - epäluottamus toista osapuolta kohtaan
- b) kommunikaatio
  - vääristymät ja väärinkäsitykset
  - vihamielisyyden ja vastenmielisyyden ilmaukset
  - jyrkkä ja tyly kritiikki
  - kunnianhimoisten tavoitteiden julistaminen
  - loukkaukset
- c) käyttäytyminen
  - toisen osapuolen hyötyjen rajoittaminen
  - vastapuolen tavoitteiden estäminen
  - vähäinen vuorovaikutus
  - valtakamppailut
- d) vuorovaikutuksen puitteet/rakenne
  - epätasapainoiset valtasuhteet
  - keskinäisen riippuvuuden muodostuminen
  - osapuolten kilpailu samoista resursseista
  - osapuolten statuserot
  - toisen osapuolen suosiminen kolmannen toimesta
  - symboliset rakenteet
- e) aiemmat kokemukset vuorovaikutuksesta
  - aiemmin epäonnistuneet yritykset päästä sopuun
  - lukkiutuneet konfliktiasetelmat
  - muut aiempien konfliktien seuraukset

oikeutettujakaan huolenaiheita kohtaan. Vastapuolen väitteitä, tietoja ja selvityksiä vähätellään. Lisäksi vastapuolta pyritään painostamaan erilaisin keinoin, esimerkiksi huutamalla tai erilaisin uhkauksin. Koska avoimuus tulkitaan heikkouden osoittamiseksi, omien tunteitten, huolenaiheitten ja intressien paljastamista vältetään; ne kätetään "naamion" taakse.

Osallistumisen ja osallistumismahdollisuuksien rooli on olennainen sekä konfliktien synnyn että niiden ratkaisumahdollisuuksien kannalta. Konflikteissa osalliset vaativat osallisuutta myös kiistakysymyksen päätöksentekoon. Pelkkä osallisuus suunnitteluun tai asian valmisteluun ei riitä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että osallistavien menetelmien käyttö olisi turhaa, päinvastoin. On täysin mahdollista, että osallisten sulkeminen pois valmistelusta johtaa siihen, että ainoa keino osallistua asian käsittelyyn on rakentaa sen ympärille konflikti.

# Maankäytön konfliktien erityispiirteitä

Konflikteja ilmenee ihmisten välisessä kanssakäymisessä monilla eri elämänalueilla. Huomattava osa tutkimustuloksista ja havainnoista, jotka koskevat konflikteja, konfliktikäyttäytymistä ja konfliktien ratkaisua yleensä, on sovellettavissa myös maankäytön konfliktien käsittelyyn. Maankäytön konflikteja on kuitenkin syytä tarkastella myös erikseen, omine erityispiirteineen. Maankäytön konflikteissa toistuu usein samantyyppisiä prosesseja, niissä on mukana samoja toimijoita ja niihin vaikuttavat yleisemmät kehityskulut, kuten taloudelliset suhdanteet ja aluekehitys.

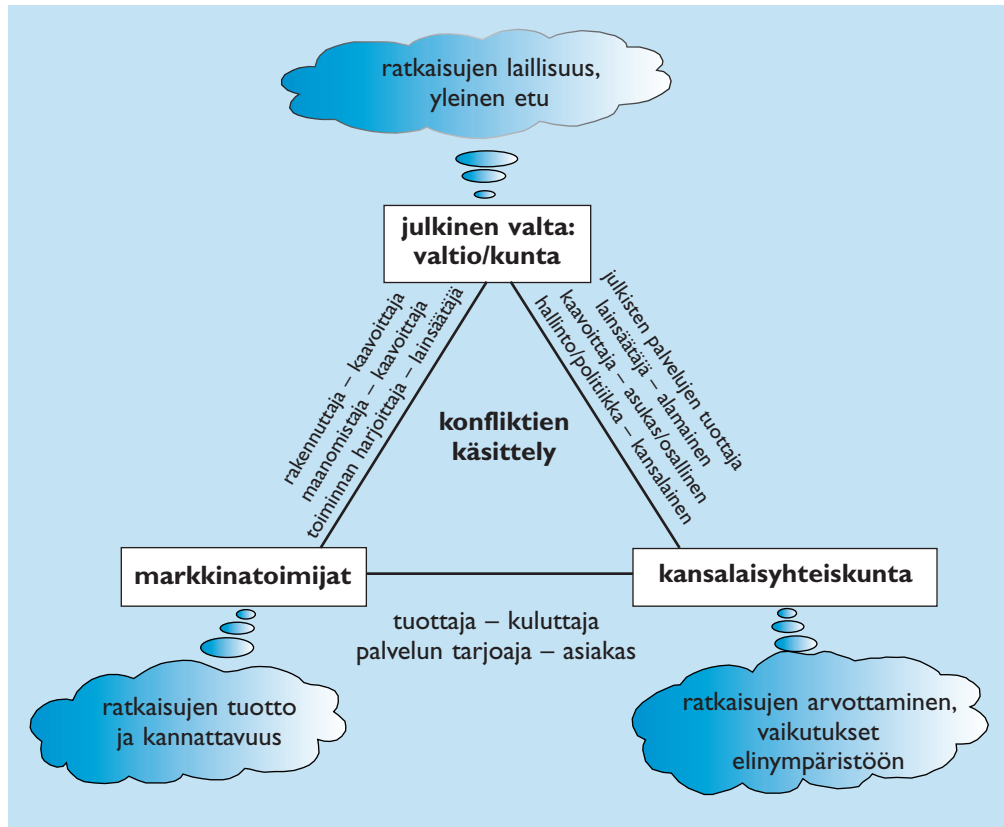
## *Osapuolet maankäytön konflikteissa*

Konfliktien ilmenemistason tarkastelu auttaa ymmärtämään maankäytön konfliktien monitasoisuutta. Maankäytön konflikteihin voi liittyä konflikteja eri tasoilla. Lähtökohtana maankäytön konfliktien osapuolten tarkastelussa voidaan pitää Sankarin (1994, 50) tapaa jakaa konflikteihin osallistuvat osapuolet yksilöihin ja byrokraatioihin. Tällöin konfliktit voidaan jakaa kolmeen eri ryhmään:

- i) yksilö(t) vs. byrokraatia(t)
- ii) yksilö(t) vs. yksilö(t)
- iii) byrokraatia(t) vs. byrokraatia(t)

Tässä jaottelussa yksilöillä viitataan yhtä lailla yksittäisiin ihmisiin kuin erilaisiin yksilöiden yhteenliittymiin, esimerkiksi yhdistyksiin ja kansalaisliikkeisiin. Byrokraatioilla puolestaan tarkoitetaan valtion ja kuntien hallinnollisia organisaatioita. Sankarin luokittelu kuvastaa suomalaiselle kansalaistoiminnalle perinteisesti tyypillistä asetelmaa, jossa konflikteja on syntynyt lähinnä kansalaisten ja julkishallinnon välille. Tämän jaottelun ulkopuolelle kuitenkin jäävät yksityiset yritykset, joilla on oma toimintalogiikkansa. Kun jaotteluun otetaan mukaan erilaiset organisaatiot, kuten yksityiset yritykset, päädytään eräänlaiseen kolmiodraamaan, jossa osapuolina ovat julkishallinto, kansalaisyhteiskunnan toimijat ja markkinatoimijat. Kuviossa 4 seuraavalla sivulla on esitetty tämä komijako, joka on luonteeltaan yleinen ja sen tarkoituksena on auttaa jäsentämään konfliktien perustoimijaryhmiä.

Tässä kolmiodraamassa voidaan nähdä aineksia sekä yhteistyölle että konflikteille. Toimijat ovat monin tavoin riippuvaisia toistensa toiminnasta ja heidän perusintressiensä välillä on jännitteitä. Keskinäinen riippuvuus perustuu siihen, että jokaisella toimijaryhmällä on jotain, mitä muut tarvitsevat: Julkinen valta tarvitsee kansalaisten luottamuksen ja hyväksynnän sekä yritystoiminnan sijoituksia ja verovaroja yhteiskunnan kehittämiseen. Kansalaisyhteiskunnan toimijat tarvitsee valtion turvaa julkisia palveluita (ns. kollektiivinen kulutus) sekä yksityisiä palveluita ja hyödykkeitä. Maankäytön kysymyksissä rakennuttajat tarvitsevat kunnille kuuluvaa kaavoitusmonopolia ja kunta tarvitsee rakennuttajia tuottamaan yksityisiä (asumis- ym.) palveluita, joita se ei yksin pystyisi tuottamaan. Kuntalaiset puolestaan tarvitsevat hyvän elinympäristön, joka syntyy julkisten ja yksityisten resurssien yhteisvaikutuksesta. Toimijaryhmien erilaiset toimintalogiikat ja tulkintakehykset synnyttävät helposti stereotyyppioita. Esimerkiksi julkinen



Kuvio 4. Maankäytön konfliktien "kolmiodraama". (vrt. Peltonen & Åkerman 2001)

hallinto nähdään usein "holhoavana" suhteessa sekä kansalaiseen että yrityksiin. Asukkaita voidaan pitää nurkkakuntaisina ja kansalaisjärjestöjä fanaattisina. Yritykset puolestaan ovat maksimoivat voittojaan häikäilemättömästi.

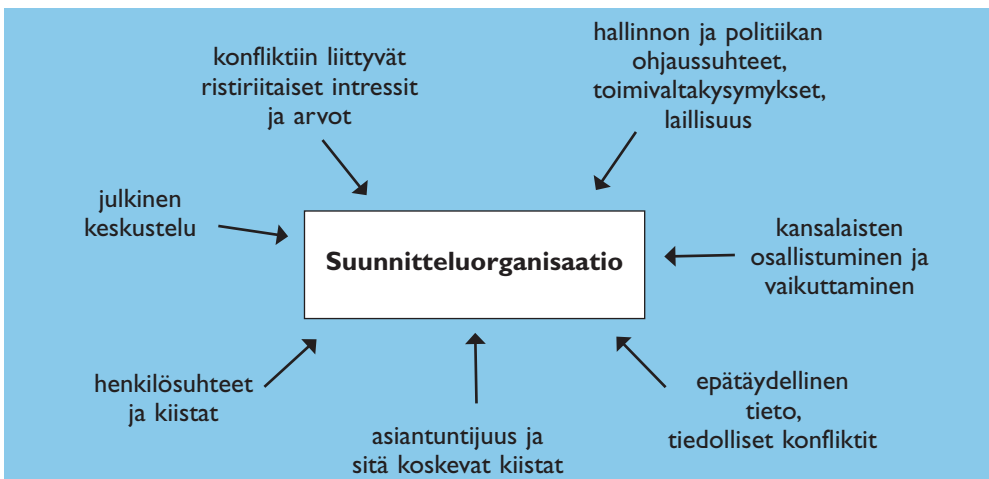
Koska valtasuhteiden epätasapainoa pidetään yhtenä konfliktien rakenteellisenä syynä (Wall & Callister 1995), turvautuvat osalliset, joilla ei ole vahvoja "pelimerkkejä" käytössään – etenkin kokiessaan asemansa (esimerkiksi lähiympäristönsä) uhatuksi – helpommin konflikteja kuin muut toimijat. Valta voidaan määritellä kontrolliksi sellaisista resursseista, joita toinen toimija tai toimijat tavoittelevat (Wrong 1979). Kaupunkisuunnittelussa tyypillinen esimerkki tällaisesta valta-asetelmasta on kunnan kaavoitusmonopoli suhteessa rakennuttajiin. Kunta kontrolloi kaavoitusmonopolin turvin rakentamista ja rakennuttajat kontrolloivat rakentamisen pääomia – eli kumpikin kontrolloi resursseja, joihin toisella on intressi. Tässä tapauksessa valtasuhde on symmetrinen. Molemmilla on jotain mitä toinen tarvitsee päämääriensä toteuttamiseen. Tätä symmetriasuhdetta vahvistaa kaavoitussopimusten käyttö kunnan ja rakennuttajan toiminnan koordinoimisessa. Selkeä resurssien hallintaan liittyvä vallankäyttö takaa varmemman valta-aseman kuin argumentaatioon perustuva poliittinen mielipidevaikuttaminen.

Edellä esitetyn kolmiodraaman ideaalimaailmassa "kaikki voittavat" -tilanne syntyy, mikäli ehdotettu suunnitteluratkaisu (esimerkiksi asemakaava) on asukas- tai kansalaisnäkökulmasta ympäristöystävällinen, maanomistajan tai yrittäjän näkökulmasta kannattava ja täyttää laillisuuden ehdot viranomaisten näkökulmasta. Mikäli esimerkkiä tarkastellaan Mäntysalon ja Nymanin (2001) ehdottamalla tavalla, joka erottaa kaavoituksen ja suunnittelun, voidaan todeta, että kaavoitusratkaisun (jolla jyvitetään taloudellisia etuja kuten rakennusoikeuksia) tulisi tyydyttää maanomistajia tai muita markkinatoimijoita ja suunnitteluratkaisun (jolla vaikutetaan ympäristön esteettisyyteen, turvallisuuteen, terveellisuuteen jne.) tulisi täyttää sekä lain tavoitteiden että kansalaisyhteiskunnan toimijoiden vaatimukset.

Kuvaa monimutkaistavat toimijat, jotka eivät edusta mitään edelläolevista puhtaasti. Esimerkiksi julkisia palvelutehtäviä hoitavat valtion edustavat sekä markkinalogiikkaa (esimerkiksi tie- ja ratahallinto). Esimerkiksi tiehallinto ja metsähallitus ovat toimijoita, joiden tehtäviin kuuluu toimia sekä markkinaperustaisesti että yleisen edun puolesta. Tämä roolien jännitteisyys tai ristiriitaisuus on selvä konfliktien lähde. Ympäristötietoisuuden kasvun vaikutus yleisen edun määrittelyn muuttumiseen on tässä merkittävä taustatekijä.

Julkisen vallan käyttö on sekä poliittisen, edustuksellisen järjestelmän että hallinto-organisaatioiden yhteinen tehtävä. Tämä poliittisen ohjauksen ja hallinnollisen toiminnan välinen yhteys on niin ikään potentiaalinen konfliktien lähde. Poliittisen järjestelmän, suunnittelujärjestelmän ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välisiä jännitteitä kuvannut Arola (2002) on tutkimuksessaan löytänyt kiinnostavia konflikteja ruokkivia ristiriitauttavuuksia, joita voi pitää mahdollisina konfliktien "siemeninä". Tällaisiksi ristiriitauttavuuksiksi Arola näkee suunnittelijoiden ja asukkaiden välisen jännitteen, kokonaisuuden ja paikallisuuden välisen jännitteen, kielten kohtaamattomuuden, suunnittelijan identiteetin ja tämän haastamisen, ns. osallistujan paradoksin (sekä hiljaiset että äänekkäät osalliset ovat ongelma) sekä suoran ja edustuksellisen demokratian kohtaamattomuuden. Konflikteja kärjistäviä näkökulmia löytyy osapuolten käsityksistä toisistaan: Esimerkiksi asukkaat pitivät suunnittelijoiden toiminnassa ongelmallisena suunnittelijoiden torjuvia ja vähätteleviä asenteita (esimerkiksi NIMBY-leiman käyttö), virkamiesten poliittisia sitoumuksia ja näiden tapaa korostaa omaa asiantuntemustaan (emt. s. 68-69).

Konflikteja on hyödyllistä tarkastella myös yhden toimijan näkökulmasta. Tällöin korostuvat ne ristipaineet, joissa kyseinen toimija tasapainottelee. Kuviossa 5 on esitetty maankäytön konfliktin ulottuvuuksia suunnitteluorganisaation näkökulmasta Sairisen (1994) esitystä mukaillen. Alla näkökulma on kaavoitusorganisaation, jonka konflikteihin voi liittyä monentasoisia näkökohtia, jotka vaikuttavat myös toisiinsa.



Kuvio 5. Suunnitteluorganisaation ristipaineet konfliktitilanteessa (vrt. Sairinen 1994)

Yllä olevat konfliktin eri lähteet ja ilmenemismuodot vaikuttavat myös toisiinsa. Kahden henkilön välinen riita voi esimerkiksi perustua heidän erilailla määrittelyihin arvoihinsa, kärjistyä julkisessa keskustelussa ja vaikuttaa suoraan kaavoitusorganisaation hallinnolliseen ja poliittiseen ohjaamiseen (ks. Mäenpää ym. 2000, 153-170, 180-183).

Konfliktien osapuolten erittelemineen on hyödyllistä myös minkä tahansa konfliktin ratkaisuyritysten kannalta. Konfliktin osallisten analysoiminen (*stakeholder analysis*) on menetelmä, joka auttaa ymmärtämään konfliktitilanteiden kokonaisuutta ja vuorovaikutussuhteita – eli konfliktin "systeemistä" luonnetta tunnis-

tamalla konfliktin keskeiset osapuolet ja arvioimalla näiden intressejä kyseisessä tilanteessa. Analyysin apuna käytetään erilaisia työkaluja osallisten tunnistamiseen ja kuvaamiseen näiden ominaispiirteiden, intressien ja keskinäisten suhteiden perusteella. Toimijoiden analyysissa tarkastellaan myös niitä sosiaalisia verkostoja, joita toimijat edustavat. Osallisten toiminnan ja ominaisuuksien katsotaan rakentuvan niiden sosiaalisten verkostojen varassa, joihin nämä kuuluvat. Konfliktin toimija-analyysissä onkin tärkeää tietää jotain osapuolten taustaverkoston luonteesta ja osallisten erilaisista rooleista, jotka rakentuvat eri verkostoissa. (Ramirez 1999, 109)

Maankäytön konfliktit näkyvät usein poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja kansalaisyhteiskunnan kosketuskohdissa, koska useitten ympäristökiistojen vaatimukset kohdistetaan valtion tai kunnan tason päätöksentekijöille. Tätä selittävät institutionaaliset tekijät: esimerkiksi kaavoitus on Suomessa kunnallinen monopoli, joten on loogista, että paikallisissa ympäristökonflikteissa vaatimukset kohdistuvat usein kuntaan. Konfliktit osuvat erilaisissa poliittisissä järjestelmissä eri kohtiin – riippuen esimerkiksi siitä, kuinka paljon toimintavaltaa ja -vapauksia paikallishallinnolla on suhteessa valtionhallintoon. Silti voidaan ajatella, että konfliktit koskevat periaatteessa kaikkia yksityisiä ja julkisia käytäntöjä, näkemyksiä, tietoja ja arvostuksia, jotka jotenkin kiinnittyvät konfliktin kohteeseen. Ympäristökonfliktien kohteena ovatkin potentiaalisesti kaikki ne yhteiskunnalliset käytännöt, jotka suoraan tai välillisesti vaikuttavat siihen, miten ympäristö muuttuu. Ympäristökonfliktit koskettavat näin hallinnon ja päätöksenteon prosessien lisäksi demokratian ja osallistumisen kysymyksiä (Paehlke 1996), asiantuntemuksen ja tiedon roolia (Saaristo 2000), tiedotusvälineitten toimintaa (ks. esimerkiksi Suhonen 1994; Väliverronen 1996) – mutta myös yksityisten ihmisten arkisia valintoja.

Maankäytön konfliktien tarkastelussa suomalaisessa kontekstissa voidaan hyvällä syyllä olettaa konfliktien kontekstiksi demokraattinen yhteiskuntajärjestys, joka säätelee eri ryhmien ja organisaatioiden vuorovaikutusta ja vallankäyttöä. Tätä lähtökohtaa voi verrata rauhantutkimuksen tarkastelutasoon, josta käsin destruktiivisista konflikteista puhutaan yleensä lähinnä väkivaltaisten konfliktien yhteydessä. Ristiriidat, jotka voidaan käsitellä rauhanomaisesti, demokraattisen järjestelmän instituutioiden piirissä, eivät ole destruktiivisia elleivät ne johda väkivaltaisiin yhteenottoihin osapuolten välillä. (ks. esimerkiksi Harris & Reilly 1998) Näin ollen maankäytön konfliktien tuhoisuudesta puhuminen on aina suhteellista. Se asettuu joka tapauksessa alemmalle tasolle kuin esimerkiksi sisällissotien tai muiden väkivaltaisten konfliktien tuhoisuus. Maankäytön konflikteja pystytään yleensä käsittelemään suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien, hallinnon ja oikeuslaitoksen instituutioiden puitteissa. Maankäytön konfliktien tuhoisuus liittyy siis pikemminkin lukkiutuvien konfliktitilanteiden yksityisiin ja julkisiin kustannuksiin, suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien kestoon ja legitimitettiin sekä eri osapuolten välisten suhteiden muotoutumiseen.

Maankäytön konfliktien yhteydessä normaalia kaavoitusprosessia voidaan pitää ensisijaisena erilaisten tavoitteiden yhteensovittamisen ja konfliktien hallinnan areenana. Vuorovaikutusta eri toimijoiden välillä käydään suunnitteluprosessin puitteissa. Niin kauan, kun ristiriidat ja jännitteet pystytään käsittelemään suunnitteluprosessin puitteissa, voidaan puhua rakentavista (!) konflikteista. Konfliktinhallinnan tehtävänä on tällöin pitää prosessi liikkeellä, vuorovaikutus elävänä ja estää osapuolten välisiä jännitteiden muuttumista tuhoisiksi.

## ***Kaupunkikehitys ja konfliktien muut kontekstit***

Harri Andersson on eritellyt suomalaisten kaupunkien kehityshistoriaan liittyviä ”makrotason” konflikteja. Historiallisessa katsannossa konflikteja ovat synnyttäneet 1800-luvun lopun jännite teollisuuskaupungin kurjistumisen ja kaupunkiuto-

pioiden välillä, ”tehottomien” ja ”vanhanaikaisten” alueiden (puutalot) purkamisen hyvinvointiyhteiskunnan ”kasvukoneiden” toimesta toisen maailmansodan jälkeen, sekä kansalaisliikkeiden nousu ja ympäristöprotestit kilpailuyhteiskunnan kaupunkikehitystä vastaan erityisesti 1980-luvulla. Viimeisenä protestien aaltona ovat olleet globalisaatiokehityksen synnyttämät konfliktit globaalien virtojen tilan ja paikkojen tilan välillä. (Andersson 2003.) Viimeisessä vaiheessa on kyse Manuel Castellsin (1997a, 1997b, 1997c) kuvaaman globaalien talouden liikkeiden (esimerkiksi sijoitustoiminta tai kaupan logiikka ja logistiikka) sekä paikkoihin sidottujen toimijoiden ja instituutioiden (esimerkiksi kunnat) törmäyksistä. Anderssonin ajatuksena on, että eri kaupunkikehityksen kausiin liittyy omat konfliktinsa, mutta konfliktit eivät seuraakaan suoraan makrotason kehityksestä, vaan erilaiset yhteiskunnalliset koneistot ja paikallinen hallintatapa vaikuttavat välittävänä tekijöinä makrotason trendien ja paikallisen kehityksen välillä. Tämän näkemyksen perusteella talouden nousu- ja laskukausia voidaan suhteuttaa konfliktien esiintymiseen, mutta paikallisella politiikalla on myös olennainen roolinsa makro- ja mikrotasojen välittäjänä.

Anderssonin näkemystä tukee paikallisen kasvukoneen ja ympäristöliikkeiden välisiä konflikteja Tampereella tarkasteleva Laineen ja Peltosen tutkimus (2003), joka tietyn poliittinen asetelman vakiintumista kaupungin johdossa (ns. aseveliaksi) hyvinvointivaltion kiivaimman rakentamisen aikaan, 1950-luvulta 1980-luvulle. Esimerkiksi Tampellan rakentamiseen liittynyt konflikti kasvoi osittain 1980-luvun taloudellisen nousukauden vaikutuksesta, mutta sen etenemisessä paikallisella poliittis-hallinnollisella eliitillä oli olennainen roolinsa. Muuttunut ympäristötietoisuus ja sen synnyttämät uudet kansalaisliikkeet törmäsivät konflikteissa aseveliakselin hallintatapaan ja puhetapaan. Tampereen tapaus siis tukee Anderssonin ajatusta eräänlaisista kaupunkikehitykseen liittyvien konfliktien sykleistä tai ”aalloista”. Vastaava ajatus protestiliikkeen aalloista on esitetty myös ympäristöliikkeiden kohdalla (Rannikko & Lehtinen 1994).

Andersson ja Laineen & Peltonen viittaavat Harvey Molotchin alun perin kehittämään ”kasvukoneteesiin” (Molotch 1976). Molotch ja John Logan ovat käsitelleet kaupunkia ”kasvukoneena” ja nimittävät paikallisen hallinnan eliittiä ”kasvukoalitioksi”. Koalitio koostuu niistä toimijoista, joilla on eniten voitettavaa tai hävittävää maankäyttöön liittyvässä päätöksenteossa. Avaintoimijoita paikallisessa hallinnassa ovat näin ollen maanomistajat, rakennusliikkeet ja kiinteistöalalla toimivat sijoittajat, jotka muodostavat vahvan painostusryhmän suhteessa paikalliseen hallintoon ja poliittikoihin. Kasvukoalition kuuluvat myös monopoliasemaan päässeet paikalliset yritykset (kuten paikallinen media), joiden menestys niin ikään riippuu kaupungin kasvusta. Kasvu on siis yhteinen intressi, joka pitää paikallista eliittiä koossa. (Logan & Molotch 1987, ks. myös Logan & Whaley 1997)

Kasvukoneteesin mukaan kasvukoalition toimijoiden vaikutus paikalliseen politiikkaan on läpikäynnä ja myös paikallisen hallinnon – jonka keskeinen tulolähde on (huom. USA:n tapauksessa!) kiinteistövero – keskeiseksi tavoitteeksi muodostuu kaupungin kasvu. Kaupungista tulee ”kasvukone”, jonka päämääränä on houkutella kaupunkiin tuottavia sijoituksia ja kasvattaa näin kasvukoalition pääoman eli maan ja kiinteistöjen arvoa. Kasvu legitimoidaan paikallisesti yhteisen edun, kuten työpaikkojen syntymisen avulla. Hyödyt voivat kuitenkin olla kyseenalaisia, koska kasvu ei hyödytä kaikkia, vaan aiheuttaa myös sosiaalisia ongelmia ja ympäristön pilaantumista. (Logan & Molotch 1987, 50-98) Näin kasvukoneen toiminnasta tulee konfliktien lähde.

Kaupunkien kehityksen dynamiikkaan on siis historiallisesti liittynyt erilaisia kehityskulkuja sekä suunnitteluideologioita, jotka ovat vaikuttaneet yksittäisten, paikallisten konfliktien taustalla. Nämä yleiset ”makrotason” jännitteet voidaan siis ymmärtää konfliktien ”aaltojen” taustatekijöinä, jolloin yksittäiset konfliktit noudattavat samantyyppistä logiikkaa. Samoin voidaan ajatella kokonaisten

suunnittelutrendien synnyttäneen omia "konfliktiperheitään". Esimerkiksi pyrkimykset hallita kaupunkien kasvua tiivistämällä kaupunkirakennetta synnyttävät konflikteja täydennysrakentamista vastaan sekä konflikteja seudullisen hallinnon ja paikallishallinnon välillä. Seudullisista pyrkimyksistä kasvun rajoittamiseen on helppo sopia, mutta vaikea pitää kiinni. (Tomalty 2002.) Tällöin rakentamisen paikallisen vastustuksen voimakkuudesta voi tulla tekijä, joka ohjaa kaupunkirakenteen kehitystä (Shen 1996). Suomessa täydennysrakentamisesta on tullut suomalaisissa kaupungeissa eräänlainen konfliktigeneraattori, joka on synnyttänyt lukuisia NIMBY -tapauksia (Päivänen 2000).

Kiinnostavaa on kuitenkin se, että voimakkaatkaan ympäristön muutokset eivät välttämättä muodostuneet konflikteiksi ilman näiden muutosten arvottamista "ongelmallisiksi". Esimerkiksi Tampereen tapauksessa kaupunkikuva muuttui voimakkaasti sotien jälkeen, mutta avoimia ympäristökonflikteja syntyi vasta 1970-luvulta lähtien, ympäristöliikkeen nousun jälkeen. Tämä tarkoittaa, etteivät ympäristön muutokset sinänsä johda konflikteihin, vaan konfliktien syntyyn liittyy myös sosiaalisia ja symbolisia ulottuvuuksia. (Laine & Peltonen 2003.) Gamsonin mukaan kulttuuriset kehykset ja niiden muutokset ovat olennainen osa protestiliikkeiden toimintaympäristöä:

Kollektiiviseen toimintaan liittyy symbolinen kamppailu. Laajimmillaan tässä on kyse kamppailusta tietyn hallintatavan (regiimin) legitimitetistä ja luottamuksesta vallassa oleviin poliittisiin toimijoihin. Jokaisella hallintatavalla on legitimoiva kehys, joka tarjoaa kansalaisille syyn pysyä tyytyväisinä. Tarjolla on jatkuvaa ponnistelua vastamäessä niille, jotka pyrkivät pitämään yllä kollektiivista toimintaa virallisia myyttejä ja metaforia vastaan. [...] Mobilisaation potentiaali sisältää siis vahvan kulttuurisen komponentin. Ymmärtääksemme sitä meidän tulee arvioida rakenteellisten tekijöiden lisäksi kulttuuristen olosuhteiden suotuisuutta. (Gamson 1988, 219-220)

Tämä merkitsee, että kaupunkikehitykseen sykleihin kiinnittyy myös symbolisia merkityksiä, jotka voivat olla enemmän tai vähemmän suosiollisia protestiliikkeen ja paikallisten konfliktien synnylle. Konfliktien kannalta olennaisia ovat paikallisissa kiistoissa konkretisoituvat symboliset kamppailut poliittis-hallinnollisen organisaation tai paikallisten kasvukoneen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, asukkaiden, järjestöjen ja kansalaisliikkeiden välillä. Tämä näkökulma on olennainen tarkasteltaessa ympäristökonfliktien puhkeamista erikokoisilla paikkakunnilla. Pienten kaupunkien konfliktierkkyys on pienempi etenkin, jos ne ovat riippuvaisia yhdestä suuresta työnantajasta (Kortelainen & Kotilainen 1994). Suuremmilla paikkakunnilla on ylipäänsä enemmän mahdollisia toimijoita, enemmän ns. "kriittistä massaa", koulutettuja osallisia ja osallisten yhteenliittymiä (organisaatioita, järjestöjä ja yhdistyksiä).

Kaupunkikehityksen ja kasvukoneiden syklien sekä kulttuuristen muutosten lisäksi konflikteilla voi olla ylipaikallisia taustasyitä, jotka johtuvat esimerkiksi valtion ja paikallishallinnon ohjaussuhteista, rahoituskysymyksistä tai erilaisista poliittisista ohjelmista. Dearin (1992) mukaan sijoituspäätöksistä syntyviin konflikteihin ja NIMBY -syndroomaan voi liittyä ylipaikallisia trendejä ja kansallisen tason tietoisia poliittisia päätöksiä, jotka luovat paineita paikalliseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Esimerkiksi sosiaaliturvan ja mielisairaanhoidon leikkaukset tai sosiaalisen asuntotuotannon vähentäminen voivat synnyttää paikallisia "protestiaaltoja", kun ns. "erityisryhmiä" yritetään vähentää laitoksista ja asuttaa normaaleihin ympäristöihin.



## NIMBY -tapaukset maankäytön konfliktien lajityyppinä

Oman lähialueen koskemattomuuden puolustaminen eli ns. NIMBY -syndrooma on usein toistuva maankäytön konfliktien "lajityyppi". NIMBY:llä (*not in my back yard*, ei minun takapihalleni) tarkoitetaan asukkaiden tai asukasyhdistysten asenteita ja toimintaa, jotka asettuvat vastustamaan ei-toivottuja rakennushankkeita paikallisella tasolla, yleensä asuinalueen mittakaavassa (Dear 1992). NIMBY -tapaukset voivat lukkiutuessaan johtaa yleishyödyllisten palveluiden ja tarpeellisten laitosten rakentamisen vaikeutumiseen. NIMBY siis kuvaa tiettyntyyppistä konfliktia, mutta samalla se on leima, jota usein käytetään konfliktitilanteisiin osallistuvista asukkaista.

NIMBY -käsitteen käyttö lienee osuvinta tilanteissa, joissa laajemman yhteisön yleisen edun kannalta perusteltujen hankkeiden kuten ongelmajätteiden käsitteilylaitosten sijoituspäätösten yhteydessä. Tyypillisiä NIMBY -kohteita ovat myös "erityisryhmien" kuten kehitysvammaisten, mielenterveyspotilaiden, entisten vankien, alkoholistien tai narkomaanien asuntolat. Tällaisissa tapauksissa on selvää, että kyseiselle laitokselle on yleisen edun kannalta perusteltu alueellinen tarve, mutta se tuottaa – tai ainakin sen tulkitaan tuottavan – paikallisia haittoja. Potentiaalisia hyötyjä voisi siis olla tarjolla useammille, mutta haitat keskittyvät yksille. Tällöin ne, joiden ympäristöä hanke uhkaa, myöntävät että sellainen tarvitaan, mutta "ei meidän takapihallemme". (Susskind 1985)

Dearin (1992, 290) mukaan NIMBY -konfliktin etenemisprosessi noudattaa yleensä samaa kaavaa: Aluksi, ns. *nuoruusvaiheessa* suunnitelma maankäytön muutoksesta tai rakentamisesta julkistetaan, mikä käynnistää konfliktin. Vastustajia on pieni joukko ja he asuvat hyvin lähellä suunniteltua rakentamiskohdetta. "Ei minun takapihalleni" -tyyppisiä tunteita ilmaistaan hyvinkin suoraviivaisesti. *Kypsymisvaiheessa* rintamalinjat vakiintuvat puolesta/vastaan -osapuolten välillä. Keskustelu muuttuu yksityisestä ja paikallisesta julkiseksi, jolloin se myös siistyy. Argumentit ovat tässä vaiheessa järkevempiä ja objektiivisia; puhutaan esimerkiksi kiinteistöjen arvoista, lisääntyvistä liikennemääristä jne. *Vanhenemisvaiheessa* tilanteen ratkeaminen usein pitkittyy. Konfliktin ratkeaminen on yleensä pitkä prosessi, tai tilanne päättyy "ratkaisemattomana". Yleensä voittajiksi selviävät ne, joilla on enemmän sitkeyttä ja kestävyyttä. Tässä vaiheessa käynnistyy usein jonkinlainen välitysprosessi, joka hyödyntää ammattilaisia ja poliittisia voimavaroja. (Dear 1992, 290)

Tyypilliset argumentit NIMBY -tapauksissa liittyvät huolehtimiseen 1) omaisuuden ja kiinteistöjen hinnan laskusta, 2) asukkaiden henkilökohtaisesta turvallisuudesta ja 3) naapuruston ympäristön viihtyisyydestä. Näistä ensimmäinen on luonteeltaan objektiivisesti mitattava ilmiö, joka ei kuitenkaan kiistattomasti päde NIMBY-tapauksissa.<sup>8</sup> Kaksi jälkimmäistä ovat asukkaiden koettuun elämän- ja ympäristön laatuun liittyviä tekijöitä, jotka ovat intuitiivisesti hyvin ymmärrettäviä, vaikkakin vaikeita todentaa objektiivisesti. Turvallisuudentunteeseen ja viihtyvyyteen vaikuttavat eniten vaarallisiksi, aggressiivisiksi ja arvaamattomiksi koetut ryhmät, kuten rikolliset, huumeidenkäyttäjät ja mielenterveyspotilaat. Ympäristön viihtyisyyden puolestaan vaikuttavat käsitykset ei-toivottujen ihmisten epäsiisteystydestä, äänekkytydestä jne. (Dear 1992, 290) Turvallisuuden ja ympäristön viihtyisyyden kysymykset ovat näkyneet myös suomalaisissa tapauksissa, kuten alkoholistien "puistorukoukoinnin" yhteydessä Helsingin Kalliossa (Kopomaa 1994).

NIMBY-kirjallisuudessa ilmiötä on tulkittu eri tavoin. Yhdestä näkökulmasta NIMBY tulkitaan irrationaaliseksi, tunneperäiseksi käyttäytymiseksi, joka perustuu tietämättömyyteen ja turhiin pelkoihin. Toinen näkökulma korostaa NIMBY -motiivien ja toiminnan itsekästä luonnetta. Tältä pohjalta NIMBY-ongelmia voidaan pitää vähemmän merkittävänä kuin laajempia yhteiskunnallisia ongelmia. Toisaalta itsekkyyttä voidaan toiminnan motiivina ymmärtää: esimerkiksi oman

<sup>8</sup> Dearin (1992, 290) mukaan yhteyttä NIMBY-hankkeiden ja asuntojen hintojen laskun välillä ei ole kyetty osoittamaan. Hintoihin vaikuttavat selvästi enemmän suhdannetekijät tai huomattavan suuret rakentamishankkeet kuten ostoskeskukset. Yhtä hyvin alueelle rakentaminen voi myös tuoda nostaa kiinteistöjen arvoja.

kiinteistön arvosta huolehtiminen on täysin rationaalista vapaiden markkinoiden yhteiskunnassa. Kolmas näkökulma pitää NIMBY -asennoitumista järkevästä mallillisena tai varovaisena. Lentokentät, jätteiden käsittelylaitokset jne. tuottavat todennäköisesti jonkinlaisia haittoja, joihin voi suhtautua varauksella. Tämä näkökulma korostaa kansalaisten kykyä itse arvioida omaa ympäristöään ja on sellaisenaan vastakkainen ensiksi mainitun, asukkaiden irrationaalisuutta korostavan NIMBY-tulkinnan kanssa. (Burningham 2000, Freudenberg & Pastor 1992)

NIMBY -tapauksia ei siis voi lukea helposti vain asukkaiden tunneperäiseksi ja itsekkääksi puolustusreaktioksi kaikkea ulkopuolista vastaan. Kyse ei ole vain asukkaiden epäluottamuksesta rakennuttajia tai suunnittelijoita kohtaan, vaan epäluottamus on molemminpuolista. Epäluottamus osapuolten välillä ei kuitenkaan yksin synnytä konflikteja (Smith & Marquez 2000). Freudenbergin ja Pastorin (1992, 39) mukaan yksioikoisesta NIMBY -leimasta ja siihen liittyvistä yksilöllistävistä ja syyllistävistä selitysmalleista pitäisi ylipäänsä päästä konfliktien tutkimuksessa eroon ja pikemminkin kiinnittää huomiota laajempiin syy-yhteyksiin, jotka "alun perin luovat konflikteja."

Myös Fischer (2000) ja Piller (1991) pitävät NIMBY -ilmiötä laajempien yhteiskunnallisten tendenssien ilmauksena. Kyse on ympäristöuhkien aikakaudelle tyypillisenä ahdistuksen ja epäluottamuksen ilmenemisestä paikallisella tasolla. Suuri yleisö on tullut yhä tietoisemmaksi erilaisten riskien läsnäolosta lähiympäristössään, eikä kukaan halua elää ongelmajätteiden käsittelylaitosten, ydinvoimaloiden tai öljynjalostamoiden lähetyvillä. Ympäristötietoisuuden, lisääntyneen tiedon tason ja riskiyhteiskunnalle tyypillisen epävarmuuden ja epäluottamuksen siivittämänä NIMBY -tyyppinen vastustus onkin levinnyt suunnittelukysymyksestä toiseen kulovalkean tavoin: kaatopaikkahankkeista vankiloihin, voimaloihin, teollisuusalueisiin, kodittomien asuntorakentamiseen.

Pillerin mukaan moninaisia erilaisia NIMBY -tapauksia yhdistää se, että ne saavat alkunsa "uhriksi itsensä kokevien ihmisten turhautuneesta raivosta, jotka huomaavat elämänlaatunsa olevan uhattuna" (Piller 1991, 12; sit. Fischer 2000, 125). Fischerin mukaan NIMBY -aktivisteja yhdistää myös näiden vastentahtoisuus hyväksyä asiantuntijoiden ja teknokraattien asemaa teknologisten riskien määrittelijöinä. Näin NIMBY -tapaukset nostavat esiin jännitteen maallikkotiedon ja asiantuntijatiedon välillä. (Fischer 2000, 125-126)

Eroavaisuudet Fischerin ja esimerkiksi Dearin (1992) edellä esitettyjen näkemysten välillä NIMBY -liikehdinnän logiikasta ovat huomattavat. Missä Dearin näkökulma tarkastelee NIMBY -tapauksia lähinnä paikallisissa yhteyksissään tapauksina, jotka ovat suunnittelun kannalta kiusallisia, siinä Fischer näkee NIMBY:t riskiyhteiskunnan ilmentymänä, itsetietoisina "paikallisen tiedon" puolustajina ja asiantuntijajärjestelmien kriitikkoina. Fischerin näkökulma kytkee NIMBY -tapaukset jälkimodernin riskiyhteiskunnan tiedonpolitiikkaan. Ulrich Beckin mukaan riskiyhteiskunnan keskiössä ovat modernin ja teollisen järjestelmän synnyttäneiden asiantuntijajärjestelmien uskottavuuden ja legitimitietin mureneminen. (Asiantuntijuuden ja professioiden politiikasta ks. myös Puustinen 2001, Lapintie 2002, Mykkänen & Koskinen 1998)

Erilaisten riskianalyysien, kustannus- ja hyötylaskelmien sekä vaikutusten arviointimenettelyjen taustalla on pyrkimys löytää perusteita rationaaliselle päätöksenteolle. Tässä ei tietysti ole sinänsä mitään arveluttavaa. On kuitenkin huomattava, että pyrkimykset rationalisoida asukkaiden (NIMBY-aktivistien) ympäristösuhde asettuvat tiedonpolitiikan näkökulmasta vastakkain eräänlaisen kognitiivisen itsemääräämisoikeuden kanssa. Tässä mielessä "oikeus omaan" voidaan ymmärtää myös tiedon tuottamisen ja sen hallinnan näkökulmasta. Fischer kritisoi riskien arviointimenettelyä (*risk assessment*) erityisesti siitä, että se pyrkii kääntämään keskustelun teknisiiin yksityiskohtiin etsiessään "hyväksyttävän riskin" määritelmälle käytännön vastineita. Lisäksi tähän diskurssiin liit-

tyy myös riskejä ymmärtämättömän suuren yleisön kielikuva. (Fischer 2000, 126)

Objektiivinen kustannus-hyöty laskelmointi ei auta selittämään NIMBY -tapauksia. Susskindin (1985) mukaan tällaisissa tapauksissa rakentajien mahdolliset voitot voivat olla suurempia kuin häviäjien tappiot, mutta potentiaaliset häviäjät ovat sinnikkäitä ja käyttävät kuitenkin usein enemmän aikaa ja vaivaa hankkeiden vastustamiseen kuin potentiaaliset hyödyn saajat hankkeiden läpiviemiseen. Susskind muistuttaa myös, että hankkeiden vastustaminen on yleensä ymmärrettävää ja järkevää. Esimerkiksi jätteiden käsittelylaitos ei ole täysin haitaton naapurustossa. Ylipaikalliset luonnonsuojelujärjestöt – joille laitosten rakentamisesta ei ole hyötyä – saattavat puolestaan vastustaa pieniäkin paikallisia ekologisia haittoja. Tuomas Nevanlinna on esittänyt NIMBY -tapauksiin hyvin soveltuvan ajatuksen, jonka mukaan ihminen voi toimia jopa oman etunsa vastaisesti pyrkiessään säilyttämään ”oikeuden omaan”:

Halu omaan on oman edun tavoittelua vahvempi asia. Tämä totuus on ollut vapaamieliselle sosiaalidemokratialle, jota kaikki muutoin tietysti edustamme, työläs tajuta. [...] Ihmiset eivät aina halua omaa etuaan. Eikä kyse ole siitä, että ihmisillä on ”oikeus” tyhmiin kantoihin. On vain niin, että ihmiset uhraavat etunsa, jos pystyvät siten turvaamaan identiteettinsä tai ”tunteen omasta”. Voidaan tietysti sanoa, että kyseessä on pelkkä ”uhma”, jolloin ”omuus” on vähintään kyseenalaista – kyseessä on käänteinen riippuvuus. Toki, mutta ”uhmaavaa” ihmistä ei lainkaan häiritse tieto tästä: tärkeintä on kiusa ynnä se, että omaksi otettu on saavuttamatonta toiselle. (Nevanlinna 2000, 77)

Tämä ajatus tekee ymmärrettäväksi sinnikkään NIMBY -vastustuksen, joka ei tai- vu taloudellistenkaan houkuttimien edessä. Kyse on luovuttamattomista arvoista, joiden yhteismitallinen arvioiminen ei välttämättä onnistu. Konfliktien hallinnan ja vuorovaikutuksen haasteena onkin huomioida ihmisten ”halu omaan”.

Yhteenvetona NIMBY -keskustelusta voidaan todeta, että NIMBY on tutkimusaiheena mielenkiintoinen, mutta tutkijoiden ei pitäisi käyttää NIMBY-retoriikkaa liian huolettomasti. Burningham suosittelee NIMBY -leiman käytön tarkastelua osana erilaisten maankäytön kiistojen tutkimista. (Burningham 2000) NIMBY -käsitettä ei enää voikaan pitää ongelmattomana todellisuuden kuvaajana, vaan pikemminkin konflikteihin liittyvän määrittelykamppailun välineenä. Tämä NIMBY -tutkimuksen ”refleksiivinen käänne” poikkeaa sekä toimijalähtöisistä että rakenteellisista selittämisen tavoista. Tässä, kuten muussakin mielekkäästi tehdyssä diskursiivisessa tutkimuksessa, kielestä tulee olennainen osa konfliktin toimintaympäristöä, joka on läsnä ”tarjoumina” kiistojen toimijoille – jotka joko kykenevät tai eivät kykene käyttämään niitä hyväkseen.

NIMBY:n käsitteen problemaattisuus paljastuu, kun se rinnastetaan muihin vastaaviin käsitteisiin; NIMBY on näet ollut käsitteenä siinä määrin puhutteleva, että sen pohjalta on syntynyt englanninkielisessä kontekstissa useita vastaavia ilmauksia. Tällaisia ovat LULU (*locally unwanted land use*, paikallisesti ei-toivottu maankäyttö), NOOS (*not on our street*, ei meidän kadullemme), astetta radikaalimpi NIABY (*not in anyone's backyard*, ei kenenkään takapihalle), tinkimättömien ympäristöjärjestöjen nousun myötä syntynyt NOPE (*not on planet earth*, ei maapallolla), CAVE (*citizens against virtually everything*, lähes kaikkea vastustavat kansalaiset) tai BANANA (*build absolutely nothing anywhere near anyone/anything*, älkää rakentako yhtään mitään minnekään kenenkään/minkään lähelle). Päätöksentekijöistä on myös kehitetty NIMBY:ä vastaava käsite, NIMTOO (*not in my term of office*, ei minun virkakaudellani). (Dear 1992, 289) Suunnittelijoista voidaan vastaavasti käyttää nimitystä NIMPA (*not in my planning area*, ei minun suunnittelualueella). Nimitykset siis vaihtelevat näkökulman mukaan.

## Maankäytön konfliktien tiedonpolitiikka

Maankäytön konflikteissa erilaiset tiedolliset väittämät nousevat keskeisiksi kiistakapuloina (Lisääntyvätkö liikennemäärät? Onko jätteidenkäsittelylaitoksella haittavaikutuksia? Onko vanhalla rakennuksella historiallista arvoa?). Kiistaa käydään näiden väittämien totuusarvosta yhtä lailla kuin erilaisten ennustusten, arvottavien väittämien ja riskien arvioinnin pätevyydestä (Edmondson & Nullmeier 1997, 215). "Puhtaan tiedon" ja "likaisen politiikan" erottaminen toisistaan osoittautuu tällöin vaikeaksi tai mahdottomaksi. Bent Flyvbjergin (1998) mukaan on realistista olettaa, että vallankäyttö tuottaa aina omat tietonsa ja tietämisen tapansa. mukaan kaupunkisuunnittelun konflikteissa vallan rationaalisuus ja rationaalisuuden valta asettuvat vastakkain. Tällöin Flyvbjergin näkemys vallasta tukeutuu Foucault'n valta-analyysiin, jonka mukaan vallankäyttö on läsnä kaikissa ihmisten välisissä suhteissa ja organisaatioiden toiminnassa. Tästä seuraa se, että tieto ja valta sekoittuvat toisiinsa, jolloin esimerkiksi suunnitteluprosessia ei ole mahdollista puhdistaa vallankäytöstä. Tämä sekoittuminen muodostaa haasteen ns. kommunikatiiviselle suunnittelulle, jossa ratkaisuihin päädytään "puhtaalta pöydältä" avoimen keskustelun kautta. Ideaalin mukaista puhdasta pöytää on vaikea löytää mistään.

Argumentaation analyysi auttaa ymmärtämään niiden takana olevia arvostuksia ja näihin liittyviä sitoumuksia. Samalla se kertoo suunnitteluun liittyvistä tiedollisista jännitteistä. Taulukkoon 2 on koottu ympäristökiistoissa toistuvia argumentteja. Tämä Attfieldin ja Dellin (1996) esitys osoittaa, että samantyyppisillä argumenteilla voidaan yhtä hyvin sekä puolustaa että vastustaa tiettyä hanketta.

Voidaanko yllä olevat argumentit todistaa oikeiksi tai vääriksi ja päästä niistä yhteisymmärrykseen? Osa argumenteista on selvemmin faktuaalisia, osa perustuu puhtaammin arvostuksiin tai ideologisiin sitoumuksiin. Joka tapauksessa tiedon ja vallan väistämätön sotkeutuminen toisiinsa on ilmeinen konfliktien lähde. Tämä kysymys nostaa esiin konfliktien liittyvän tiedonpolitiikan.

Tiedonhallinnan, tiedon tuottamisen ja tiedollisen epävarmuuden kysymykset liittyvät läheisesti maankäytön konflikteihin. Esimerkiksi Häklin (2000, 3) mukaan nykyisessä maankäytön suunnittelussa osallisten määrän kasvaessa ja ristiriitaisien tavoitteiden noustessa esiin korostuu kysymys siitä, miten voitaisiin samalla sekä hyödyntää osallisten ja käyttäjien tietoa että välttää konfliktien lamauttava vaikutus suunnitteluprosesseissa. Osallisten määrän lisääntyessä myös suunnittelukohdetta koskevan tiedon määrä ja näkökulmat lisääntyvät. Tämä on potentiaalinen konfliktien synnyttäjä.

Merkittävänä tekijänä konfliktien tiedonpolitiikassa ovat erilaiset puhetaut, joilla paikoista, alueista ja kaupungeista tehdään merkityksellisiä. Nämä puhetaut ovat vahvasti näkökulmasidonnaisia; eri toimijoilla on omat tietämisen tapansa ja puhetautensa kaupungista ja sen paikoista. Tiedotusvälineiden välittämä julkisuus on tästä näkökulmasta areena, jolla eri tietämisen ja puhumisen tavat kamppailevat hallitsevasta asemasta. Tämä tekee tiedotusvälineistä olennaisen toimijan maankäytön konflikteissa. Näistä aineksista syntyy määrittelykamppailu, jota Jaana Nevalainen (2004) on nimittänyt "tilapelin tiedonpolitiikaksi". Tässä kamppailussa institutionaalisilla toimijoilla kuten kunnilla ja kaupunkisuunnittelijoilla on etulyöntiasema, koska ne pääsevät asemansa puolesta määrittelemään kaupunkikehityksen ja -suunnittelun suuntaviivoja. Muut toimijat joutuvat kilpailemaan näiden näkemysten kanssa ja haastamaan institutionaalisia toimijoita. Tämä sinänsä täysin normaali jännite luo ristiriidoille kasvualustaa. Lisäksi konflikteilla on tiedonlähteitä ja esittämisen tapoja "politisoiva" vaikutus – konfliktitilanteessa osapuolten tulokset julkisuudessa esitetyistä faktoista kärjistyvät.

**Taulukko 2. Ympäristökiistoissa toistuvia argumentteja (Attfield & Dell 1996, 3-26).**

	<b>Rakentamisen ja kehityksen puolesta</b>	<b>Rakentamista ja kehitystä vastaan</b>
<b>A. Taloudelliset argumentit</b>	<p>Rakentaminen... luo vaurautta yksilöille                      ...luo vaurautta yhteiskunnalle                      ...synnyttää työpaikkoja                      ... kasvattaa maatalouden tuotantoa                      ...turvaa elintarvikkeiden ja raaka-aineiden saatavuuden ja edullisuuden                      ... vähentää liikennemääriä olemassaolevilla teillä ja johtaa liikenneonnettomuuksien vähenemiseen (teidenrakennus)                      Vaihtoehtoiset ehdotukset ja ympäristönsuojelutoimet ovat liian kalliita                      maisemaan kohdistuvat mielitymykset muuttuvat ajan kuluessa                      On välttämätöntä pitää yhteiskunta teknologisesti innovatiivisena ja edistyskelpoisena                      Kyseessä on vain pieni pala maata kaupunkialueella</p>	<p>Kiinteistöjen arvo alenee, mikäli muuta kuin asuinrakentamista sijoitetaan asuinalueelle                      Rakentaminen                      ... johtaa yhteisten resurssien liiakäyttöön                      ... ei ota huomioon pitkän luonnonvarojen tuhoamisen pitkän aikavälin kustannuksia                      ... hyödyttää rikkaita köyhien kustannuksella                      Spekulatiivista maankäyttöä on hillittävä, koska se johtaa vain muutamien suurien maanomistajien voittoihin                      Skeptisyys taloudellisia argumentteja kohtaan on oikeutettua, koska ne ovat valikoivia eivätkä välttämättä luotettavia                      Tulevien sukupolvien maksettavaksi jäävät kustannukset jätetään huomioimatta                      Kehitysmaissa hankkeet voivat loukata huonosti ymmärrettyjen alkuperäiskansojen intressejä ja oikeuksia</p>
<b>B. Sosiaaliset argumentit</b>	<p>Kohtuuhintaisten talojen ja asuntojen rakentaminen Omistusoikeudet                      Maanomistajat ovat itsekkäitä vastustaessaan rakentamista, joka on enemmistön intressien mukaista                      Matka-ajat lyhenevät                      Matkustamisesta johtuva stressi vähenee                      Tien rakentaminen suojelee kaupunkien ja kylien ympäristöä ja ominaislaatua ohjaamalla liikenteen niiden ulkopuolelle                      Vuorovaikutus ihmisten välillä lisääntyy                      ... auttaa huolehtimaan enemmistön sosiaalisista tarpeista                      Vain keskiluokkainen elitistinen vähemmistö on kiinnostunut (tai sillä on varaa olla kiinnostunut) ympäristönsuojelusta                      Länsimaisia standardeja ei tulisi sattumanvaraisesti toteuttaa kehitysmaissa</p>	<p>Rakentaminen vähentää ympäristön tuottamaa arvoa ihmisen terveydelle ja onnellisuudelle                      ...palvelee yleensä autoilijoiden tarpeita                      ... tuhoaa virkistysalueita                      ... tuhoaa yhteisöllisyyden tekemällä kaikesta liian suurta ja tunteetonta                      ... saastuttaa ilman ja vedet                      Kaupunkilaiset tarvitsevat ja arvostavat avointen ja vihreiden alueiden säilyttämistä                      Yhteisöllisyyden tunne säilyy, mikäli alueiden väliin jätetään rakentamatonta tilaa                      Meidän on ajateltava tulevia sukupolvia ja kehitystä pidemmällä aikavälillä                      Materiaalisiin arvoihin keskittyminen tuhoaa vaatimattoman ja ihmisläheisen elämäntavan                      Vaarat kuten radioaktiivisuus, kemialliset prosessit ja ongelmajätteet uhkaavat ihmisyyhteisöjä</p>
<b>C. Psykologiset argumentit</b>	<p>Kehitys on jännittävää                      Työstä tulee vähemmän yksitoikkoista; kehitys on vapauttanut ihmisen monista raskaista töistä                      Kehitys ratkaisee käytännöllisiä, ei vain teoreettisia ongelmia                      Varmat lyhyen aikavälin hyödyt ovat tärkeämpiä kuin epävarmat pitkän aikavälin haitat                      Kehitysmaiden ihmiset toivottavat länsimaisen teknologian saavutukset tervetulleiksi</p>	<p>Pilaamaton ja tunnistettava ympäristö tuottaa mielihyvää                      Kulttuuriperinnön suojeleminen on osa kansallista identiteettiä ja sivilisaation perusteita                      Rakentaminen                      ...synnyttää haittoja: melua, hajuja ym. jotka voivat johtaa fysiologisiin tai ainakin psyykkisiin sairauksiin                      ... tekee elämästä stressaavampaa                      ... hämärtää ihmisten käsityksen luonnollisista rytmeistä kuten päivän ja yön vaihtelusta sekä vuodenaikojen vaihtelusta                      Kehitys tuhoaa perinteisiä arvojärjestelmiä</p>
<b>D. Poliittiset argumentit</b>	<p>Rakentaminen kuuluu oikeuksiimme                      Enemmistö haluaa tätä                      suunnitteluprosessi tuki tätä vaihtoehtoa                      Hanke edistää yleistä etua</p>	<p>Enemmistö ei halua tätä                      Suunnittelu- ja päätöksentekoprosessi oli riittämätön                      Hanke sotii yleistä etua vastaan</p>
<b>E. Biologiset / ekologiset argumentit</b>	<p>Kehitys hyödyttää uusien kestävämpien lajikkeiden kehittämistä (vihreä vallankumous)                      Teknologiasta voi olla arvaamatonta hyötyä tietyille eläimille (vaikea ennakoita tai suunnitella)                      Olemassaolevat lajit voidaan suojella esim. eläintarhoja rakentamalla</p>	<p>Muiden eliölajien oikeudet täytyy huomioida                      Rakentaminen vaarantaa lajien selviytymisen                      Vähittäinen eroosio voi johtaa kokonaisten elinympäristöjen tuhoutumiseen                      Rakentaminen uhkaa monia eläinlajeja                      Eläimiin kohdistuva julmuus täytyy välttää                      Tutkimuksen kannalta tärkeät luontokohteet voivat tuhoutua                      Tietyn ekosysteemin toiminta voi häiriintyä                      Suojelu voi hyödyttää tulevia sukupolvia</p>
<b>F. Esteettiset argumentit</b>	<p>Rakentaminen ja kehitys mahdollistavat makujen muuttumisen                      Uusi on parempi kuin vanha, vanhan parantaminen                      Huonot vanhat rakennukset voidaan poistaa                      Rakentaminen antaa toivoa luovuudesta arkkitehtuurissa ja suunnittelussa</p>	<p>Kauniit paikat ovat inspiroivia ja niillä on siksi oma arvonsa                      Kauniita ja merkityksellisiä rakennuksia/katuja/maisemaa ei saa hävittää                      Kulttuuriperintöä ei tule hävittää</p>

Suunnittelun tietopohja ei ole selväpiirteinen eikä yhtenäinen, vaan maankäytön suunnittelun tehtävänä on yhdistää tietoja monesta eri lähteestä ja eri tieteenaloilta. Konfliktien kannalta keskeinen haaste on asiantuntijatiedon ja maallikkotiedon yhdistäminen osaksi samaa suunnitelmaa. Hyväksytyjen suunnitelmien tulisi kunnioittaa sekä paikallista maallikkotietoa (myös poliittiseen päätöksentekoon liittyvä tieto on maallikkotietoa) että asiantuntijatietoa. Konflikteille on kuitenkin tyypillistä, että asiantuntemus ja asiantuntijan rooli kyseenalaistetaan. Konflikteissa vastapuolen asiantuntijat voidaan leimata puolueellisiksi, epäpäteviksi ja epäuskottaviksi. Vastasuunnittelu on tästä näkökulmasta paitsi tapa tuoda suunnitteluun uusia vaihtoehtoja, myös virallisen (esimerkiksi kunnan kaavoituksen) asiantuntemuksen haastamista tai kyseenalaistamista.

Yksi tiedollisten konfliktien syy on käsiteltävien ongelmien monimutkaisuus. Monimutkaisuus kaupunkisuunnittelun kysymyksiin liittyy hyvin monenlaisia erilaisia ongelmia, joiden ymmärtäminen vaatii monenlaista asiantuntemusta. Tällaisia ongelmavyhtejä on kutsuttu "ilkeiksi ongelmiksi" (wicked problems). Ilkeille ongelmille ominaisia piirteitä ovat mm. tiedon puutteet ja epävarmuus, tulevan kehityksen arvioinnin vaikeus, syiden ja seurausten erittelyn vaikeus, ratkaisumahdollisuuksien kietoutuminen ongelman syntyhistoriaan. (Ilkeistä ongelmista ks. Sotarauta 1996; Mason & Mitroff 1981).

## Konfliktinratkaisu ja -hallinta

Konfliktinratkaisu ja konfliktien hallinta viittaavat erilaisiin menetelmiin, joilla pyritään estämään konfliktien kärjistyminen ja löytämään kaikkia osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja konfliktitilanteisiin. Erityyppiset konfliktitilanteet voivat vaatia erilaisia menetelmiä. Eturistiriitoihin perustuvat konfliktit ovat yleensä helpommin ratkaistavissa neuvottelemalla kuin periaatteellisin arvostiritoihin perustuvat konfliktit. Konfliktinratkaisua helpottavat mm. osapuolten järjestäytyminen, kiistakysymysten selvä rajaaminen ja selkeät pelisäännöt. Vuorovaikutus ja osapuolten yhteinen oppiminen ovat aina keskeisessä asemassa konfliktien ratkaisussa ja -hallinnassa. Kaikkia konflikteja ei ole mielekästä ratkaista neuvotteluteitse. Konfliktien arviointia käytetään menetelmänä, kun yritetään selvittää kannattaako sovittelun ja neuvottelun prosesseja soveltaa tietyssä konfliktitilanteessa.

Konfliktinratkaisu ei muodosta omaa tieteenalaansa, vaan se on käytännöllinen, ongelmalähtöinen tutkimuksen ja osaamisen alue, joka hyödyntää eri alojen tutkimusta (ks. luku 3) Keskeisiä tieteenaloja konfliktinratkaisun näkökulmasta ovat suunnittelutieteet, psykologia, viestinnän ja vuorovaikutuksen tutkimus, oikeustiede, filosofia ja etiikka, politiikan tutkimus sekä sovellettu matematiikka, erityisesti peliteoria (Maailmanpankki 2002). Tidwellin mukaan keskeisiä konfliktinratkaisun avauksia ovat tuottaneet organisaatioiden ja johtamisen tutkimus, kansainvälisten suhteiden ja rauhantutkimus sekä vaihtoehtoisen ristiriitojen sovittelun koulukunta (ADR, *alternative dispute resolution*). (Tidwell 2001, 8-17)

Konfliktien ratkaisun ja hallinnan lähtökohtana on pidettävä sitä, että jännitteet ja ristiriidat ihmisten välisissä suhteissa ovat väistämättömiä. Lisäksi osalliset eroavat toisistaan monissa suhteissa, esimerkiksi iän, sukupuolen, koulutuksen, uskonnon mukaan – ja erot tuottavat myös erilaisia näkökulmia todellisuuteen. Peruskysymyksenä on se, miten konflikteja pystytään käsittelemään rakentavasti tai miten yksilöt tai ryhmät saadaan motivoitua kehittämään kestäviä ratkaisuja yhteisiin ongelmiin. *Konfliktinratkaisussa* pyritään saattamaan konflikti selvään päätökseen, kun taas *konfliktin hallinta* tähtää ongelmanratkaisuun konfliktin osapuolten välistä kommunikaatiota parantamalla niin, että erimielisyyksiä voidaan käsitellä rakentavilla tavoilla.

Deutschin (1973) termin kyse on tuhoisien (*destructive*) konfliktien välttämisestä ja muuttamisesta rakentaviksi (*constructive*) konflikteiksi. Tuhoisilla konflikteilla on taipumus laajentua ja kärjistyä. Tällöin konflikti irtoaa ja "itsenäistyy" niistä syistä, jotka sen alun perin käynnistivät. Näin konfliktit voivat jatkua senkin jälkeen, kun konfliktin alkuperäiset syyt ovat lakanneet olemasta tai kun ne on unohdettu. Konfliktin laajentuminen voi tapahtua monella tavalla: se voi merkitä kiistakysymysten lisääntymistä ja painoarvon kasvua, toisiaan vastustavien osapuolten määrän ja motiivien lisääntymistä, uhatuiksi koettujen periaatteiden määrän ja merkityksen lisääntymistä, lisääntyneitä valmiutta maksaa konfliktin vaatimia kustannuksia, vastapuolen kohtelussa sivuutettavien moraalisten periaatteiden lukumäärän kasvua. Konfliktin kärjistyessä haitalliset ja vaaralliset ainesosat syrjäyttävät ne tekijät, jotka voisivat pitää konfliktin aisoissa. Tämä joh-

taa siihen, että konfliktin kärjistyessä turvaudutaan yhä helpommin suoraviivaisempaan vallankäyttöön, uhkailuun, erilaisiin pakottamistoimiin ja vastapuolen harhauttamiseen. Tämä tapahtuu suostuttelun, sovittelun, yhteisymmärryksen ja hyväntahtoisuuden kustannuksella. Tällöin kompromissien mahdollisuus vähenee olemattomiin ja osapuolten näkemykset toisistaan radikalisoituvat. (Deutsch 1973, 351)

Konfliktien hallinta ehkäisee onnistuessaan konfliktien kärjistymisen tuhoiseksi, jolloin osapuolet pääsevät pois keskinäiseltä törmäyskurssilta. Deutschin (1973, 359-361) mukaan tämä edellyttää samantyyppisiä elementtejä kuin luova ajattelu: 1) ongelman ratkaisemiseen tarvittavan riittävän motivaation synty; 2) olosuhteet, joissa pystytään muotoilemaan ongelma uudestaan sen jälkeen, kun se on ajautunut umpikujaan, sekä; 3) luovien ideoiden olemassaoloa ja mahdollisuuksia yhdistellä näitä uusin tavoin. Rakentavien konfliktien taustalla on ajatus siitä, että yhteiskunta muuttuu väistämättä erimielisyyksien kautta ja tämä on normaalia. Danielsin ja Walkerin (2001, 18) mukaan konfliktit voivat olla lähtökohtina yhteiskunnallisille uudistuksille ja parannuksille. Yksi konfliktien hyvistä puolista on se, miten ne voivat synnyttää motivaation ratkaista ongelmia, jotka muuten jäisivät kokonaan huomaamatta. mukaan valmius muutokseen syntyy kuitenkin todennäköisimmin silloin, kun ongelmanratkaisun motivointiin ei liity osapuolten omanarvontunnon tai sosiaalisen aseman ("kasvojen") menettämisen uhkaa (Deutsch 1973, 361.)

### **Konfliktin ratkaiseminen vs. konfliktin hallinta**

Konfliktinratkaisu ei siis tarkoita konfliktien lopettamista millä keinolla tahansa. Varsinaisena konfliktinratkaisuna voidaan pitää lähinnä rauhanomaista ratkaisua, jonka konfliktin osapuolet hyväksyvät. Konfliktinratkaisun käsite (*conflict resolution*) viittaa kuitenkin konfliktin loppumiseen tai sen poistamiseen. Puhe konfliktien lopettamisen tarpeesta antaa ymmärtää, että konfliktit ovat ei-toivottuja ja negatiivisia ilmiöitä, jotka tulisi ratkaista tai muuten poistaa päiväjärjestyksestä. Monimutkaisten konfliktien lopullinen ratkaiseminen ei kuitenkaan aina onnistu. Konfliktien hallinta (*conflict management*) on kuitenkin mahdollista silloinkin, kun kaikkia osapuolia tyydyttävää ratkaisua ei löydy. Konfliktien hallinnalla tarkoitetaan toimintaa, joka estää konflikteja muodostumasta tuhoisiksi. Konfliktien hallinnan käsite sisältää, mutta ei välttämättä edellytä konfliktien ratkaisua. Konfliktien ratkaiseminen on siis eräänlainen konfliktin hallinnan ideaali ja tavoitetilä, johon ei kuitenkaan aina päästä. (Daniels & Walker 2001, 35)

Konfliktien ratkaisuun tähtäävät menetelmät ja konfliktin hallinnan menetelmät eroavat toisistaan. Konfliktinratkaisun ja konfliktin hallinnan painottaminen tuo esiin koulukuntaeron "kovien" ja "pehmeiden" menetelmien välillä. Esimerkiksi kolmannen osapuolen väliintulo konfliktin ratkaisijana (*arbitration*) tähtää konfliktin päättämiseen riippumatta osapuolten vuorovaikutuksen laadusta tai sen etenemisestä. Vastaavasti yhteistä ongelmanratkaisua ja oppimista korostavat menetelmät eivät tähtää suoraan kiistan päätökseen, vaan niiden ensisijaisena tavoitteena on osapuolten rakentava lähentyminen. (Lewicki ym. 1992, Daniels & Walker 2001)

Konfliktien ratkaiseminen ja hallinta ovat läheisesti sidoksissa siihen, millaisia piirteitä konflikteihin katsotaan eri tapauksissa kuuluvan. Perustava koulukuntaero jakaa intresseihin ja arvoihin perustuvat konfliktit eri luokkiin, joita on myös käsiteltävä eri tavalla. Intressien kohdalla voivat toimia erilaiset kaupankäyntimallit, joissa konfliktin kohteena olevia etuja voidaan osittaa ja yhdistellä tai jopa kehittää keinoja saada lisää etuja. Arvojen joutuessa keskenään konfliktiin voidaan tarvita syvemmälle käyvää pohdiskelua siitä, miten erilaisten arvojen pohjalta voidaan tehdä yhteinen päätös tai toimia yhdessä kiistan kohteena olevassa asiassa. (Rothman 1997.)



Rothmanin ajatuksena on, että arvokonfliktit kiinnittyvät osapuolten identiteetteihin niin voimakkaasti, että ajatus vaihdettavuudesta – joka on intressien kohdalla ongelmaton (esimerkiksi maaomistuksen vaihtaminen rahaan) – ei ole mitenkään mahdollinen. Esimerkiksi NIMBY-tapauksissa voidaan nähdä paitsi intressikonflikti myös identiteetti-ulottuvuus, kun asukkaat kokevat oman kotipiirinsä ja siten oman elämäntapansa, ylipäänsä ”oikeutensa omaan” (ks. Nevanlinna 2000) uhatuksi. Toisaalta arvokonfliktien liittäminen yksilöiden identiteetteihin ei kuitenkaan ole osuvaa analyysia esimerkiksi museoviraston kaltaisten laitosten kohdalla, jotka ovat mukana rakentamassa arvokonflikteja, mutta toimijana eivät olekaan yksilöt vaan organisaatiot. Tämä voi myös selittää konfliktien jyrkkyyttä. Asian-tuntijaorganisaatio voi näet olla näkemyksiltään selvästi ehdottomampi kuin sen sisällä toimivat yksilöt. Tämä huomio korostaa erottelua yksilötoimijoiden ja organisaatiotoimijoiden välillä konflikteissa (vrt. Brown 1993).

Rothmanin mallia tukee Kenneth Bouldingin (sit. Kontopoulos 1993, 279-280) väite siitä, että ihmisten välisen yhteiselämän organisoimisessa on kolme perusmahdollisuutta: uhka (*threat*), vaihto (*exchange*) ja integraatio (*integration*). Näistä ensimmäinen, uhka, perustuu hierarkkiseen sosiaaliseen järjestykseen, jossa ihmisiä voidaan painostaa toimimaan tietyllä tavalla esimerkiksi uhkaamalla heitä väkivallalla tai muilla ei-toivotuilla toimenpiteillä. Kolmannen osapuolen taholta esitetty uhka yleensä hillitsee kahden muun osapuolen välistä konfliktia (Wall & Callister 1995, 529) Maankäytön konfliktien kohdalla tämä voidaan liittää esimerkiksi valtion viimekätiseen ”väkivaltamonopoliin” ja oikeuslaitoksen toimintaan. Oikeuslaitoksella on mahdollisuus syyttää, tuomita ja vangita kansalaisia yhteiskuntarauhan ylläpitämiseksi. Voidaan siis ajatella, että *viime kädessä* kaikkien yhteiskunnallisten konfliktien, myös maankäytön konfliktien, ratkaisu perustuu tähän valtiollisen auktoriteetin ”uhkaan” – joka on legitiimi, ainakin demokraattisissa oikeusvaltioissa.

Kaksi muuta Bouldingin yhteistoiminnan keinoa, vaihto ja integraatio, ovat mielenkiintoisempia konfliktien ratkaisun ja hallinnan kannalta. Ne tukevat edellä esitettyä Rothmanin ajatusta intressi- ja identiteettikonfliktien erilaisista ratkaisukeinoista. Bouldingin toinen yhteistoiminnan perusperiaate, vaihto, perustuu tasa-arvoisten suhteiden ajatukseen. Ihmiset käsittelevät intressejään omista lähtökohdistaan ja ovat harkituissa vaihtosuhteissa toisten kanssa silloin, kun katsovat sen hyödylliseksi. Vaihdon ajatukseen liittyy myös molemminpuolinen riippuvuussuhde (joka voi olla myös tasa-arvon edellytys neuvottelutilanteessa!). Tällöin konfliktin osapuolilla on sekä saatavaa että annettavaa konfliktitilanteessa. Kolmas yhteistoiminnan vaihtoehto on integraatio. Tämän periaatteen taustalla on ajatus ihmisten välisestä yhteenkuuluvuudesta ja keskinäisestä solidaarisuudesta. Ihmisten yhteistoiminnan katsotaan tällöin olevan arvo sinänsä.

**Taulukko 3. Konfliktien syiden ja ratkaisumenetelmien yhteys.**

konfliktin syy	ratkaisun perusta	ratkaisumenetelmä
Intressit	vaihto	Kaupankäynti ja neuvottelumenetelmät
Arvot	integraatio	Yhteistoiminnallinen oppiminen, sovittelu

## ”Vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu” eli ADR (*alternative dispute resolution*)

Konflikteja koskeva soveltava tutkimus tarkoittaa tutkimusta käytännön elämässä ilmenevien konfliktien hallinnassa ja ratkaisemisessa. USA:ssa tällaisella toiminnalla on juurensa 1960- ja 1970-lukujen teollisuuden ja työvoiman välisten suhteiden kehityksessä, kansainvälisten sovittelujen institutionaalisessa kehityksessä, uskonnollisessa riitojenratkaisuliikkeessä sekä tuomioistuinpäätösten herättämän tyytymättömyyden aikaansaamassa vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenetelmien kehityksessä (Scimecca 1991, 21-31). Jälkimmäisen merkitys alan kirjallisuudessa on kasvanut niin laajaksi, että *vaihtoehtoista kiistojen ratkaisua* (*Alternative dispute resolution, ADR*) on verrattu jopa yhteiskunnalliseen liikkeeseen (Adler 1987). Sen alle on Yhdysvalloissa luettu hallituksen toimesta kaikki muut kiistojen ratkaisumenetelmät kuin oikeuskäsittely, ja erilaisia ratkaisumalleja ja -menetelmiä on kehitelty valtava määrä. (Scimecca 1991, 29-30; Lewicki et al. 1992, 209-210). ADR-lähestymistavasta on sittemmin kasvanut konfliktinratkaisun ja hallinnan kattokäsite, johon tutkimuksessa viitataan tiiviisti.

Vaihtoehtoisia konfliktinratkaisutapojen kehittämisen yhtenä motiivina on USA:ssa ollut kalliiden oikeusjuttujen välttäminen. Vaihtoehtoisuus (*alternative*) tarkoittaa tässä siis vaihtoehtoa oikeuskäsittelylle. ADR-lähestymistavan taustalla on pyrkimys halvempiin, mutta myös luovempiin ja vähemmän ristiriitoja synnyttäviin suunnitteluprosesseihin. Oletuksena on, että mikäli konfliktia ei voida ratkaista neuvottelemalla, se tullaan ratkaisemaan tuomiovaltaa käyttäen oikeusistuimissa. Tästä syystä useat ADR-prosessit käsittelevätkin vahingonkorvauksia tai muita neuvoteltavissa olevia kiistakysymyksiä (Scimecca 1991).

ADR -koulukunnan myötä on syntynyt myös erityisesti ympäristökonfliktien käsittelyyn ja ratkaisuun keskittyvä koulukunta EDR (*Environmental dispute resolution* eli ympäristökiistojen ratkaisu). Binghamin (1986) määritelmän mukaan EDR tarkoittaa sellaisten ympäristökonfliktien ratkaisumenetelmien joukkoa, jotka mahdollistavat osapuolten henkilökohtaiset osapuolten kohtaamiset, joiden avulla pyritään yhteisesti hyväksyttävään ratkaisuun kiistanalaisista kysymyksistä. Kaikki nämä menetelmät ovat vapaaehtoisia ja niihin liittyy erilaisia konsensuksen rakentamisen, yhteisen ongelmanratkaisun tai neuvottelun elementtejä.

Crowfootin ja Wondolleckin (sit. O’Leary ym. 1999, 516) päätöksentekoa korostavan määritelmän mukaan ympäristökiistojen ratkaisumenettely perustuu paitsi osapuolten vapaaehtoiseen osallistumiseen ja henkilökohtaiseen vuorovaikutukseen myös *molemminpuoliseen sopimukseen tai konsensuspäätökseen sekä suunnittelu-prosessin menetelmistä että tästä mahdollisesti syntyvän ratkaisun sisällöstä*. O’Learyn ym. (1999) mukaan ainakin ne USA:n osavaltiot, jotka ovat ottaneet käyttöön hyvin rakennettuja ja rahoitettuja EDR -ohjelmia ovat kokeneet ne hyödyllisiksi. Kokemukset EDR -menetelmistä osoittavat, että ne eivät ainoastaan auta konfliktien sovittelemisessä, vaan edistävät laajemminkin eri toimijaryhmien yhteistyötä ja luovaa ongelmanratkaisua.

Pieter Glasbergenin (1995) kehittämä verkostohallinnan (*network management*) lähestymistapa on perusteiltaan hyvin lähellä ADR ja EDR lähestymistapoja. Network management -lähestymistavan perusajatuksena on kutsua kaikki (potentiaalisen) kiistan osapuolet saman pöydän ääreen neuvottelemaan ja sopimaan yhteisestä ratkaisusta, josta tehdään ns. package deal, eli kaikkia osapuolia ja kaikkia konfliktin aspekteja koskeva sitova sopimus. Glasbergenin (1995, 12-16) korostaa, että verkostohallintänäkökulmasta konfliktit nähdään osana laajan suunnittelu-prosessin dynamiikkaa, ja niitä varten luodaan järjestelmä, joka pystyy ottamaan vastaan erilaisia ongelmatilanteita ja käsittelemään niitä osana jatkuvan oppimisen prosessia. Glasbergenin mallia on kokeiltu paitsi yksittäisissä suunnittelutapaauksissa myös Hollannin ympäristöpolitiikan tavoitteiden alueellistamisproses-

sisä, jossa mukana olivat paitsi paikallisten toimijoiden ryhmät, myös hallinnon eri sektoreiden (maatalous ja ympäristöhallinto) edustajat.

Konfliktinratkaisuun on kehitetty eri tieteenaloilla lukemattomia erilaisia malleja. Lewickin ym. (1992, 243) mukaan tutkijat ovat kehitelleet sekä deskriptiivisiä (kuvaavia) että normatiivisia malleja konflikteista jopa niin innokkaasti, että mallien empiirinen testaaminen on jäänyt liian vähälle huomiolle. Usein myös malleja on kehitelty erillään aiemmasta tutkimuksesta. Erilaisiin konflikteja kuvaaviin malleihin ja konfliktinratkaisumalleihin on siis syytä suhtautua kriittisesti.

Pohdittaessa konfliktinratkaisua on tärkeää ymmärtää, että konfliktinhallinta tai ratkaiseminen ei ole poliittisesti neutraalia (Ozawa 1990, 301). Tämä tarkoittaa, että mitään yhtä ”objektiivisesti oikeaa” mallia ei ole, vaan valittaessa jokin tietty tapa ratkaista konflikti jätetään aina toisenlaiset tavat valitsematta. Koska erilaisilla konfliktinratkaisutavoilla on erilaiset seurauksensa osapuolille konfliktin jälkeen, on tehty valinta aina myös poliittinen, mikä ei tarkoita, ettei se voisi olla esimerkiksi mahdollisimman edullinen kaikille osapuolille.

Ross (1993) sekä Lewicki ym. (1992) jakavat konfliktien ratkaisumenetelmät kahteen luokkaan: konflikti voidaan ratkaista joko kolmannen osapuolen tekemällä päätöksellä tai osallisten kesken neuvottelemalla.

### **Kolmannen osapuolen väliintulo**

Kolmannen osapuolen rooli suhteessa osallisiin voi painottua eri tavoin. Mikäli kyse on vain konfliktinratkaisuprosessin kontrollista, puhutaan sovittelusta (*mediation*). Kun kolmas osapuoli kontrolloi neuvottelujen lopputulosta, on kyse väliesmenettelystä (*arbitration*). Lewicki ym. (1992) nimeävät ”inkvisitiomalliksi” kolmannen osapuolen puuttumisen kaikkiin konfliktinratkaisun osatekijöihin, sekä prosessiin että lopulliseen päätökseen. Yksi sovittelun mahdollisuus on myös se, että kolmas osapuoli kuulee molempia osapuolia, mutta nämä eivät neuvottele konfliktinratkaisusta keskenään (*conciliation*).

Ns. Sheppardin matriisimalli tarkentaa tätä jaottelua. Tämän mallin mukaan kolmas osapuoli voi ulottaa kontrollin 1) prosessiin (siihen, miten kiistan osapuolet ovat vuorovaikutuksessa konfliktinratkaisun kuluessa), 2) sisältöön (asiakysymyksiin ja niiden lopulliseen ratkaisuun), 3) motivaatioon (siihen, miten sovittelija käyttää valtaa kiistakumppaneihin esimerkiksi suostuttelun tai legitiimin auktoriteetin keinoin, uhkauksin ja lupauksin) sekä 4) vain niihin asioihin, joihin osapuolet haluavat kolmannen osapuolen puuttuvan. (Lewicki ym. 1992, 231)

Tutkimuksessa on myös erotettu erilaisia tyyliä, joilla neuvottelujen ulkopuoliset sovittelijat voivat toimia. Sovittelija voi esimerkiksi jättää vähälle huomiolle konfliktin aiemmat vaiheet (ja traumat) ja pyrkiä suoraan sopimuksen ja yhteisymmärryksen saavuttamiseen (ns. *dealmaking*). Vaihtoehtoisesti ulkopuolinen sovittelija voi panostaa toimijoiden yhteisymmärrykseen ja keskusteluun. Menetelmästä riippumatta ulkopuolisen sovittelijan aktiivisuus ja intensiivinen ote konfliktin ratkaisuprosessissa on ratkaisun kannalta hyväksi. Olennaista sovittelijan toiminnan ja osapuolten hyväksynnän kannalta on myös se, miten sovittelijan rooli muodollisesti määritellään (Lewicki ym. 1992, 233-234, 240.)

### **Yhteinen päätöksenteko/neuvottelu**

Waltonin ja McKersien määritelmän mukaan neuvottelemisen tarkoittaa ”tavoitteellista vuorovaikutusta kahden tai useamman kompleksisen sosiaalisen yksilön välillä, jotka pyrkivät määrittelemään tai muotoilemaan uudelleen keskinäisen riippuvuutensa ehtoja.” Teknisesti neuvottelu voi olla osallisten itsensä järjestämä tai ns. avustettu neuvottelu (Susskind & Cruikshank 1987). Luonteeltaan neuvottelu voi olla joko hyötyjen jakoon tähtäävää (*distributive*), jolloin molemmat osapuolet

pyrkivät maksimoimaan oman osuutensa saatavilla olevasta potista, tai integroivaa (*integrative*), jolloin haetaan yhdessä keinoja kasvattaa yhteistä pottia. Jälkimmäisessä tapauksessa neuvottelu muistuttaa enemmän yhteistä ongelmanratkaisua. Olennaista tällaisen neuvottelun onnistumiselle on osapuolten valmius jakaa tietoa ja kommunikoida avoimesti toisen kanssa. (Lewicki ym. 1992, 219.)

Ensimmäisestä, jakoon keskittyvästä ratkaisumallista, hyvänä esimerkkinä on NIMBY-konfliktien ratkaisemiseen tarkoitettu malli, joka pyrkii yhteismitallistamaan haitalliseksi koetun laitoksen arvottamisen tapoja ja rakentamaan haittojen tasapuolisen kompensaaation sääntöjä. Kun osapuolten preferenssit saadaan selville, voidaan niistä käydä myös kauppaa. Ajatus perustuu oletukseen siitä, että NIMBY-konfliktien taustalla on epäsymmetrinen hyötyjen ja haittojen jakautuminen paikallisella tasolla. (Quah & Tan 1998.)

Maankäytön konflikteissa on ratkaisun kannalta on olennaista, että neuvotteluprosessin tulisi 1) lykätä osapuolten sitoutumista tiettyihin ratkaisuihin liian varhaisessa vaiheessa, 2) rakentaa osallisten yhteistä vastuuta ongelmanratkaisusta suunnittelussa ja, 3) etsiä osapuolten yhteisiä etuja ja hyötyjä. Parhaimmillaan neuvottelumenetelmät kääntävät huomion pois "ei-toivotuista" maankäytön muodoista ja saavat osalliset ajattelemaan "toivottuja" maankäytön ratkaisuja (*wanted land uses*). (Dorius 1993)

Doriuksen (1993) mukaan julkisorganisaatiot kuten kunnat hyötyvät konfliktinratkaisuun tähtäävien neuvottelumekanismien sisällyttämisestä maankäytön suunnitteluprosessiin. "Yleistä etua" vaalivat kaavoittajat voivat tehokkaammin edistää omia tavoitteitaan, mikäli he nauttivat osapuolten luottamusta konfliktien ratkaisijoina ja sovittelijoina. Näin paikallisesta kaavoituksesta vastaava suunnittelija voi hyvin olla sopiva henkilö vetämään tällaista prosessia, eikä ulkopuolista sovittelijaa välttämättä tarvita. Suunnittelijalta kuitenkin edellytetään tällaisissa tehtävissä fasilitaattorin ("kättilön") taitoja.

Barbara Gray (1989) on käsitellyt ympäristökonflikteissa tyypillisiä ristiriitoja, joihin osallistuu useita eri osapuolia (*ns. multiparty problems*) (ks. myös Daniels & Walker 2001). Gray lähestyy näitä tilanteita yhteistoiminnallisen konfliktinratkaisun näkökulmasta, jossa osalliset itse ovat yhteisesti vastuussa neuvotteluista ja sovun löytymisestä. Grayn (1989, 57) mukaan yhteistoiminnalliseen ongelmanratkaisuprosessiin kuuluu kolme vaihetta. Prosessi alkaa ongelmanasettelulla. Tässä vaiheessa olennaisia kysymyksiä ovat ongelman yhteisen määrittelyn ja osapuolten sitoutumisen varmistaminen. Toisessa vaiheessa etsitään ratkaisun suuntaa. Sopimukseen edetään yhteisten pelisääntöjen, esityslistan laatimisen, yhteisen informaation hankinnan ja toimintavaihtoehtojen kartoittamisen kautta. Kolmas vaihe on toimeenpano, jossa toimitaan neuvottelun osapuolten taustaryhmien ja muiden ulkopuolisten tahojen kanssa tavoitteena varmistaa sopimuksen noudattaminen ja ulkopuolinen tuki (ks. taulukko 4).

Pelisääntöjen laatiminen on olennaista osapuolten välisen kanssakäymisen onnistumisen kannalta. Ne antavat ristiriitojen käsittelylle puitteet ja suunnan. Pelisäännöissä voidaan erotella sopiva käyttäytyminen sopimattomasta ja niillä voidaan vähentää prosessiin liittyviä epävarmuustekijöitä niin, että väärinkäsitysten mahdollisuus vähenee. Pelisäännöistä tulee sopia kaikkien osapuolten kanssa yhdessä ja tämän sopimuksen tulisi edeltää neuvotteluja konfliktien asiakysymyksistä. Ne luovat osapuolten yhteistä luottamusta mahdollisuuksiin sovun löytymisestä. (Gray 1989, 75)

#### Taulukko 4. Yhteistoiminnallisen prosessin kolme vaihetta (Gray 1989, 57).

##### Ensimmäinen vaihe: Ongelmanasettelu (problem setting)

- yhteinen ongelman määrittely (common definition of problem)
- sitoutuminen yhteistoimintaan (commitment to collaborate)
- osapuolten tunnistaminen (identification of stakeholders)
- osapuolten toimivalta (legitimacy of stakeholders)
- kokoonkutsujan piirteet (convenor characteristics)
- resurssien tunnistaminen (identification of resources)

##### Toinen vaihe: Suunnan etsiminen (direction setting)

- pelisääntöjen sopiminen (establishing ground rules)
- esityslistan laatiminen (agenda setting)
- alaryhmien organisointi (organizing subgroups)
- yhteinen informaation hankinta (joint information search)
- vaihtoehtojen kartoittaminen (exploring options)
- sopimukseen pääseminen ja sopimuksen vahvistaminen (reaching agreement and closing the deal)

##### Kolmas vaihe: Toimeenpano (implementation)

- toiminta taustaryhmien kanssa (dealing with constituencies)
- ulkoisen tuen /kannatuksen hankkiminen (building external support)
- jäsentäminen ja rakenteistaminen (structuring)
- sopimuksen valvonta ja sen noudattamisen varmistaminen (monitoring the agreement and ensuring compliance)

Esimerkkinä pelisäännöistä Gray (1989, 75- 76) esittelee Milton Wesselin (1976, 23-24) laatiman listan, jossa olennaisia piirteitä ovat toisen osapuolen kunnioitus sekä haitallisen taktiikoinnin ja tiedon pimitämisen välttäminen.

#### Taulukko 5. Yhteistoiminnallisen ristiriitojen ratkaisun pelisääntöjä (Gray 1989, 75-76).

1. Tietoja ei salata eikä pantata siksi, että ne olisivat ”negatiivisia” tai ”tarpeettomia”.
2. Suljettuja käsittelytapoja ei käytetä pelkän sulkeutumisen halun takia.
3. Viihyttelyä ei käytetä ei-toivottujen tulosten välttämisen taktiikkana.
4. Toisten harhauttamiseen tarkoitettuja epäreiluja ”temppuja” ei käytetä kiistan voittamiseen.
5. Eettisesti arveluttavia konsteja ei käytetä.
6. Vastustajien motivaatiota ja tavoitteita ei tarpeettomasti tai kepeästi halvenneta.
7. Vastustajan henkilökohtaisia tapoja ja ominaisuuksia ei kyseenalaisteta ellei se ole selvästi asiaankuuluvaa.
8. Missä tahansa mahdollista, on varattava mahdollisuus vastapuolen perääntymiseen tai ”poistumiseen kunnialla”.
9. Äärimmäisyyksiin menemiseen voidaan vastata voimakkaasti ja tarvittaessa hyvinkin tunteellisesti, mutta ei koskaan erisuuntaisilla äärimmäisyyksillä.
10. Dogmatismia tullaan välttämään.
11. Monimutkaisia käsitteitä selvennetään niin paljon kuin mahdollista, jotta saavutetaan paras mahdollinen vuorovaikutus ja tavallisten ihmisten ymmärrys.
12. Asiakysymyksissä pyritään kohti teknisiä ”välitilinpäätöksiä” tunnistamalla ja erottamalla toisistaan eri substanssikysymyksiä.
13. Asiaankuuluvat tiedot julkistetaan kaikille osapuolille heti, kun ne ovat valmiita analyysiä ja arviointia varten.
14. Yleisesti hyväksytystä ammatillisista käytännöistä ei luovuta taktisista syistä. (Tarkista käännös: Socially desirable professional closure will not be postponed for tactical advantage).
15. Hypoteettista, epävarmaa ja riittämätöntä tietoa vältetään mikäli mahdollista.
16. Perusteettomia oletuksia ja hihasta vedettyjä kommentteja vältetään.
17. Prosessin tuloksiin liittyvät intressit, suhteet muihin toimijoihin sekä erilaiset puolueelliset asenteet, ennakkoluulot ja mieltymykset paljastetaan vapaaehtoisesti ja normaalina osana prosessia.
18. Tutkimusta ja selvityksiä tehdään käsillä olevan ongelman edellyttämällä tavalla. Olkoonkin, että selvitystehtävän laajuus vaihtelee käsiteltävän asian mukaan, sen tulee olla linjassa ongelman ratkaisuun liittyvän yleisen vastuun kanssa.
19. Osapuolten integriteetti (loukkaamattomuus) asetetaan kaikkien muiden periaatteiden edelle.

## **Kulttuurinen lähestymistapa ja yhteinen oppiminen**

Ross (1993) on teoksessaan *Culture of Conflict* (konfliktin kulttuuri) kritisoinut intressien jakoon tai yhteensovittamiseen tähtääviä neuvottelumenetelmiä siitä, että ne eivät yritäkään puuttua konfliktin taustalla vaikuttaviin kulttuurisiin syihin. Kritiikki tuntuu perustuvan ajatukseen neuvottelumenetelmien ”pinnallisesta” luonteesta konfliktien käsittelyssä. Rossin mukaan konfliktinratkaisu onkin parhaimmillaan osapuolten välisten erimielisyyksien ja tulkintakehysten erojen syvempää käsittelyä.

Tällaisen kritiikin taustalla voidaan nähdä tieteenalaeroja taloustieteellisten tai ainoastaan soveltavaan ADR-menetelmien käyttöön perustuvien näkökulmien ja antropologien ja sosiaalipsykologien välillä. Jälkimmäisten ymmärrys konfliktin syistä ja mekanismeista on selvästi laajempi kuin esimerkiksi käytännön neuvottelijoiden. Muistettakoon kuitenkin, ettei laaja näkökulma konfliktiin ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sen parempaa hallintaa tai ratkaisumahdollisuuksia. Pienten ongelmien käsittelyn kautta voidaan päästä rakentamaan luottamusta konfliktin osapuolten välillä (IDEA 2001).

Rothmanin (1997) kehittämässä ARIA -mallissa pyritään siirtymään vastakkainasetteluista (*antagonism*) kohti toimijoiden identiteettitarpeiden (kuten tunnustuksen saaminen ja turvallisuuden tunne) sopusointua (*resonance*). Tästä päästään edelleen luoviin keksintöihin (*innovation*) siitä, miten ongelmat voitaisiin ratkaista. Rothman näkee toimijoiden identiteetit olennaisena osana konflikteja.

Antropologit ja muut kulttuurintutkijat korostavat kulttuuristen näkökulmien erityisyyttä. Heidän mielestään universalistinen näkökulma konfliktiratkaisuun on ongelmallinen, koska se yleensä kuitenkin edustaa tietyn kulttuurin, yleensä länsimaisten hyvinvoivien demokratioiden näkökulmia (Avruch & Black 1993, 140; Lewicki et al. 1992). Vaikka monet kulttuurisia tekijöitä painottavista kysymyksistä liittyvät selvemmin etnisiin (väkivaltaisiin) konflikteihin, ovat nämä kysymykset merkittäviä myös maankäytön suunnittelussa. Ne vain jäävät liiankin helposti syrjään suomalaisessa paikallisessa kontekstissa, jossa osallistujakunta on kuitenkin moneen muuhun maahan verrattuna kulttuuriselta taustaltaan hyvin homogeeninen.

## **Konfliktien tiedonpolitiikkaan liittyviä ratkaisumalleja**

Konfliktien tiedollisessa ulottuvuudessa on kyse faktojen ja niiden esittäjien luotettavuudesta; kärjistyneen konfliktin osapuolet ovat taipuvaisia epäilemään paitsi toistensa motiiveja myös toistensa tuottamia ja esittämiä selvityksiä, raportteja ja tutkimustuloksia. Susskindin (1985, 160-161) mukaan konfliktialttiiseen sijoituspäätökseen ja sen riskeihin liittyvän tiedontarpeiden yhteistoiminnallinen selvittäminen ja yhteinen tiedonhankinta auttavat konfliktin hallinnassa. Tällaisessa ”*joint fact finding*” -menettelyssä kaikki osapuolet kutsutaan mukaan päättämään yhdessä selvitysten määrästä ja aiheista sekä selvitysten tekijöistä. Tähän voidaan tarvita puolueetonta välittäjää, joka huolehtii siitä, että tiedonkeruu pysyy puolueettomana. Yhteinen tiedonkeruu on keino ratkaista konfliktien tietopohjaan liittyviä ongelmia, esimerkiksi suunnittelun pohjana olevien selvitysten luotettavuuskysymyksiä.

Tiedonpolitiikkaan liittyvien konfliktien ratkaisemiseen paneutuu myös Emery Roen (1994) näkemys ”narratiivisesta policy -analyysistä”. Roen mukaan suunnitteluprosesseja voi tarkastella narratiiveina eli eräänlaisina kertomuksina siitä, mistä ongelmassa (esimerkiksi luonnonsuojelukiista tai teollisuuslaitoksen sijoituspäätös) on kysymys. Roen mukaan vahvimmat narratiivit eli selkeimmät kertomukset ongelman rakentumisesta ja sen ratkaisukeinoista yleensä ohittavat päätöksenteossa heikommat kertomukset, jotka voivat esimerkiksi olla hatarampia argumen-

taatiossaan. Näin on etenkin ”ilkeiden ongelmien” kohdalla, jotka sisältävät paljon epävarmuustekijöitä. Roen mukaan eri ratkaisuvaihtoehtojen punninta tulisi tehdä mahdollisimman tasapuolisesti niin, että vaihtoehtoiset policy-narratiivit olisivat vertailukelpoisia eli yhtä eheitä esimerkiksi taustaselvitysten suhteen.

Susskindin ja Roen tiedonpolitiikkaan liittyvien näkemysten taustalla on ajatus paitsi tasapuolisuudesta, myös eri tiedon tuottajien osallisuudesta itse tiedon tuottamisen prosessiin. Nämä periaatteet korostavat Flyvbjergin (1998) esittämää ajatusta tiedon ja vallan kietoutumisesta toisiinsa. Suunnittelussa käytettävää tietoa ei voi käsitellä irrallaan tiedon tuottamisen hyväksyttävyydestä eri osallisten näkökulmasta. Konfliktien hallinnan kannalta on siis tärkeää varmistaa se, että kaikki osapuolet ovat yksimielisiä käytettävissä olevan tiedon ja selvitysten ja niiden tekijöiden luotettavuudesta. Tästä näkökulmasta demokratiaa voi olla esimerkiksi se, että edustajat tai osalliset päättävät yhdessä niiden asiantuntijoiden ja vasta-asiantuntijoiden valinnasta, joiden vastuulle jonkin suunnitteluongelman selvittäminen ja ratkaiseminen kuuluu. Ulrich Beck (1990) on esittänyt riskiyhteiskunta-analyysissään demokraattisen päätöksenteon delegoinnin mahdollisuutta.

Yhteistoiminnallisen oppimisen (*collaborative learning*) tapauksessa yhteisen ymmärryksen tuottaminen on koko konfliktinratkaisun avaintekijä. Myös tässä tiedon yhteinen rakentaminen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin osallisten kesken on olennainen tekijä suunnitelmien hyväksyttävyyden kannalta. Yhteistoiminnallisen oppimisen ajatus asettuu tietysti jännitteeseen perinteisen asiantuntijamallin kanssa. Asiantuntijalta vaaditaan avoimuutta ja herkkyyttä toimijoiden paikallisen tiedon hyödyntämiselle (Fischer 2000, ks. myös Saaristo 2000).

Konfliktien synnyn kannalta voidaan tiedonpolitiikan ja asiantuntemuksen näkökulmasta olettaa, että luotettavina ja puolueettomina pidetyt ”kolmannen osapuolen” tiedon tuottajat ovat myös erittäin arvokas voimavara suunnittelussa. Luottamuksen puute puolestaan voi johtaa siihen, että pienetkin säröt asiantuntijoiden otteessa tai selvitysten laadussa johtavat konfliktin kärjistymiseen entisestään.

Suunnitteluun liittyvät selvitykset ja vaikutusten arviointi ovat usein keskeisiä kysymyksiä konflikteissa. Arviointitiedon osalta ristiriidat voivat koskea esimerkiksi arvioinnin tietopohjaa, haittojen ja hyötyjen arvottamista sekä vaikutusten merkittävyyden tulkintoja. (Sairinen & Kohl 2004.) Eri toimijoilla (esimerkiksi eri viranomaisilla) on omat näkemyksensä siitä, millaisen tiedon pohjalta suunnittelun ongelmia tulisi lähestyä. Usein konflikteissa myös vaaditaan lisäselvityksiä ja toivotaan näistä ratkaisua kiistaan. Onkin huomattava, että vaikutusten arviointi tarjoaa konflikteille sekä syitä että niiden ratkaisumahdollisuuksia (Tielaitos 2000). Tiedon lisääminen tilanteessa, jossa vallitsee tiedon näkökulmasidonnaisuuteen liittyviä ristiriitoja ei kuitenkaan välttämättä auta konfliktin ratkaisussa. Tällaisessa tilanteessa olisikin mielekäästi erotella ne faktuaaliset kysymykset, joiden selvittämisestä kaikki osapuolet ovat aidosti kiinnostuneita.

Ihmisten, ryhmien ja instituutioiden välisten konfliktien käsittely sopii luontevasti sosiaalisten vaikutusten arvioinnin piiriin. Sairisen ja Kohlin (2004) mukaan suunnitelmia ja niiden vaikutuksia koskevien ristiriitojen analyysi voidaankin nähdä olennaisena osana sosiaalisten vaikutusten arviointiprosessia, vaikka konflikteja ei olekaan totuttu käsittelemään osana suunnitteluasiakirjoja. SVA:n arviointi voi kohdistua useisiin eri konfliktien ulottuvuuksiin, jotka voivat koskea yhtä lailla hankkeen yleistä hyväksyttävyyttä, sen laajuutta ja kokoa tai hankkeen yhteiskunnallista merkitystä. Konfliktit ja niiden ratkaistavuus voitaisiin myös ottaa systemaattisen arvioinnin kohteeksi. Tällaisessa conflict assessment -työssä voitaisiin ottaa avoimeen arviointiin 1) kiistan substanssikysymykset, mukaan lukien toimijoiden tavoitteet ja prioriteetit, 2) konfliktiprosessi ja suunnittelun etenemisen ongelmat sekä 3) toimijoiden valmiudet vuorovaikutukseen vastapuolen kanssa ja edelleen yhteiseen ongelmanratkaisuun. (Daniels & Walker 2001, luku 8.)

Tällainen menettely voisi vähentää osapuolten vaatimuksia yhä uusien selvitysten tarpeesta. Ennen kaikkea se kuitenkin helpottaisi konfliktin ratkaistavuuden arviointia ja auttaisi arvioimaan kuinka paljon osapuolten välisiin neuvotteluihin kannattaa panostaa.

## **Konfliktien arviointi**

Konfliktien arvioinnilla (*conflict assessment*) tarkoitetaan menetelmää, jota konfliktien sovittelijat käyttävät määritellesään ketkä ovat kiistan osapuolia (*stakeholder*), mitkä näiden intressit ovat ja onko tilanne otollinen konsensuksen rakentamiselle. Kynnyskysymyksenä voidaan kysyä onko neuvotteluilla mitään onnistumisen mahdollisuuksia tai millä edellytyksillä osapuolet voisivat osallistua konsensusta rakentavaan neuvotteluun. Muita konfliktien arvioinnista käytettyjä nimityksiä ovat kiistakysymysten arviointi (*issues assesment*), konfliktitilanteen arvioniti (*situation assessment*), kokoonkutsutumisen arviointi (*convening assessment*), konfliktianalyysi (*conflict analysis*), tai osallisten analyysi (*stakeholder analysis*). (Sobel 2000, 144, Susskind & Thomas-Larmer 1999). Konfliktien arviointia on käytetty etenkin yhdysvalloissa erilaisten kiistojen sovittelussa 1970-luvulta lähtien. Nykyään konfliktien arviointi on yleisesti käytössä erilaisissa sovittelu- ja neuvotteluprosesseissa, joissa haetaan osapuolten välille konsensusta. (Susskind & Thomas-Larmer 1999.)

Konfliktien sovittelijoiden keskuudessa ollaan yhtä mieltä siitä, että konfliktin arviointi on tarpeen ennen konfliktinratkaisuun tähtäävien neuvottelujen aloittamista (McKearnan 1997). Arviointi toteutetaan haastattelemalla eri osapuolia, minkä jälkeen laaditaan ehdotus siitä, millaiseen sovitteluun tulisi ryhtyä, vai pitäisikö ylipäänsä ryhtyä koko prosessiin. Arviointi etenee tyypillisesti arvioinnin aloittamis päätöksestä tietojen kokoamiseen, joka tapahtuu konfliktin osapuolten haastatteluilla. Haastattelun keskeiset kysymykset on esitetty taulukossa 6. Niiden avulla pyritään kartoittamaan konfliktin historia, asiakysymykset sekä konfliktin osapuolet. Lisäksi kysytään mitä osapuolet arvelevat saavuttavansa ilman neuvotteluja. Tämä kysymys kertoo konfliktin ratkeamisen mahdollisuuksista; mikäli toimijoiden odotukset ovat selvästi ylivoimaiset tai toimijoiden valtasuhteet selvästi epäsymmetriset, ovat neuvottelujen mahdollisuudet huonommat. Haastattelujen tulokset analysoidaan ja niitä käytetään yhteisen ongelmanratkaisun ja neuvotteluprosessin suunnitteluun – ellei käy niin, että neuvotteluihin lähteminen todetaan toivottomaksi. Lopuksi arvioinnin tulokset puretaan yhdessä osallisten kanssa. (The Consensus Building Institute 2000.)

### **Taulukko 6. Konfliktin arvioinnin haastattelujen keskeiset kysymykset**

- Mikä on konfliktitilanteen historia? Miten tähän on tultu?
- Mitkä kysymykset tässä konfliktissa ovat keskeisiä? Mitkä ovat sinulle tärkeitä? miksi?
- Mitä muita osapuolia (yksilöitä tai organisaatioita) on osallisina konfliktitilanteessa?
- Mitkä ovat sinun nähdäksesi näiden toisten toimijoiden tavoitteet, intressit ja huolenaiheet?
- Miten arvelet konfliktin päättyvän ilman neuvotteluja?
- Mikä on arviosi mukaan saavutettavissasi oleva paras mahdollinen lopputulos ilman neuvotteluja? (eli ns. BATNA – best alternative to negotiated agreement)
- Olisitko valmis työskentelemään yhdessä muiden osapuolten kanssa konsensuksen saavuttamiseksi tässä tilanteessa?

Haastattelujen jälkeen konfliktin arvioijalla on hyvä käsitys siitä, ketkä ovat olleet olennaisia osapuolia konfliktitilanteessa, mitkä heidän huolenaiheensa ovat ja onko sovittelulla edellytyksiä onnistua. Tulokset voidaan järjestää toimijaryhmittäin (esi-



merkiksi 1) yritykset/teollisuus/maanomistajat, 2) viranomaiset/kunta, 3) kansalaisjärjestöt). Analyysissä kartoitetaan asiat, joista osapuolet ovat yksimielisiä ja asiat, joista vallitsee erimielisyyksiä. Kiistakysymykset voidaan sijoittaa matriisiin, josta ilmenee miten tärkeitä kyseiset kysymykset eri toimijoille ovat.

Daniels & Walker (Daniels & Walker 2001, 156-168) ovat kehittäneet kattavan kehikon konfliktien ja erityisesti konfliktien hallinnan edistymisen arvioimiseksi. Heidän menetelmänsä pohjautuu ns. yhteistoiminnallisen oppimisen (*collaborative learning*) prosessiin ja menee pidemmälle konfliktitilanteen analysointiin kuin edellä esitetyt, sovitteluprosessia valmistelevat menetelmät. Kyseessä on kehikko, jonka avulla pystytään seuraamaan paitsi konfliktitilanteen ratkaisun edellytyksiä myös laajemmin yhteistoiminnan edistymistä kuvaava kolmiomalli (*progress triangle*). Daniels & Walker lähestyvät konfliktien arviointia 1) osapuolten välisten suhteiden, 2) prosessin ja menettelytapojen sekä 3) sisällöllisten kysymysten näkökulmasta. Seuraavassa on näihin ulottuvuuksiin liittyvät tarkastelun aiheet: ja ratkaisujen etenemistä:

### Osapuolet

1. Ketkä ovat osapuolia/osallisia? (ensisijaiset vs. toissijaiset)
2. Onko jokin osapuoli erityisasemassa?
3. Mitkä ovat osapuolten julkilausutut kannat, intressit, huolenaiheet, arvot?
4. Minkälainen on osapuolten suhteiden historia?
5. Mitkä ovat osapuolten kannustimet yhteistyöhön, kilpailuun tai oppimiseen?
6. Mitkä ovat osapuolten parhaat mahdolliset lopputulokset ilman neuvottelua? (ks. edellä BATNA)
7. Onko luottamus riittävää?
8. Onko osapuolilla riittävästi taitoja informaation käsittelyyn, erimielisyyksien käsittelyyn, ja kunnioittavaan kanssakäymiseen?

### Menetelmätavat ja prosessi

1. Missä vaiheessa konflikti on? Onko tilanne sopivalta rakentavalle toiminnalle?
2. Minkälaiset ovat lainsäädännön rajoitukset?
3. Kenellä on toimivalta?
4. Minkälaisia lähestymistapoja konfliktin hallintaan on käytetty aikaisemmin?
5. Onko molemminpuolinen oppiminen toivottua?
6. Kuinka paljon on tilaa päätöksenteolle?
7. Ovatko resurssit riittäviä? (mm. aika, raha, henkilökunta?)
8. Mitkä ovat menetelmälliset vaihtoehdot? Kuinka osallistavia ne ovat?
9. Onko tarvetta puolueettoman osapuolen käyttämiselle tilanteen helpottamiseksi

### Sisällölliset kysymykset (kysymykset, joista neuvotellaan)

1. Mitä kysymyksiä on mukana? (sekä konkreettiset että symboliset)
2. Millaisia jännitteitä näiden kysymysten ympärille on syntynyt (esimerkiksi faktat, intressit, arvot, kulttuuri, historia, toimivalta, henkilökohtaiset ristiriidat)?
3. Ovatko kysymykset monimutkaisia? Teknisiä?
4. Tarvitaanko tietoa? Onko sitä saatavilla?
5. Ovatko asioihin liitetyt merkitykset, tulkinnat ja ymmärrys yhteneväisiä vai hajallaan?
6. Onko mahdollisuuksia oppimiseen tarjolla?
7. Mitä vaihtoehtoja on tarjolla, josta kaikki osapuolet hyötyisivät (mutual gain options)?

## Konfliktinratkaisun edellytyksiä ja esteitä

Tidwellin mukaan konfliktinratkaisun edellytyksenä on kolme tekijää: 1) mahdollisuus ratkaisuun, 2) toimijoiden kyky ratkaista konflikti sekä 3) toimijoiden halu ratkaista konflikti. Näistä ensimmäinen, mahdollisuus (opportunity), tarkoittaa konfliktinratkaisulle otollista hetkeä tai tilannetta, joka mahdollistaa konfliktin osapuolten lähentymisen. Toimijoiden kyky liitetään tyypillisesti heidän vuorovaikutustaitoihinsa. Toimijoiden halu ratkaista konflikti on välttämätön edellytys kestäväälle ratkaisulle. Tämän ei kuitenkaan tarvitse tarkoittaa sitä, että konfliktin osapuolten pitäisi ystävystyä toistensa kanssa. Yhtä hyvin ratkaisu voi lähteä osapuolten väsymisestä alituiseseen kamppailuun. Konfliktinratkaisun mahdollisuudet perustuvat joka tapauksessa osapuolten näkemyksille konfliktin tarpeellisuudesta tai haitallisuudesta. Mikäli yksikin konfliktin osapuolista kokee hyötyvänsä konfliktista, ratkaisun edellytykset heikkenevät merkittävästi. (Tidwell 2001, 4-5.)

ADR-malleista saatuja kokemuksia tarkastellut Turtiainen (1996, 15-16) käsittelee sovittelumenetelmien sovellettavuutta ja toteaa, että ne sopivat huonosti konflikteihin, joissa on mukana vahvoja perusarvoja (esimerkiksi ydinvoiman vastustus), täysin vastakkaisia ja toisensa poissulkevia intressejä tai kärjistyneitä negatiivisia psyko-sosiaalisia ristiriitoja. Myös hyvin epätasaväkisiä valtasuhteita sisältävät konfliktit ovat vaikeasti ratkaistavia, koska näistä lähtökohdista neuvotteleminen ei ole heikompien osapuolten edun mukaista.

Konfliktien ratkaistavuus helpottuu, kun osapuolten välillä on yhteensopivia intressejä tai toisistaan riippumattomia, samaan aikaan toteutettavissa olevia intressejä. Yksimielisyys intressien taustalla vaikuttavista perusarvoista helpottaa neuvotteluja samoin kuin kiistakysymysten rajautuneisuus ja mittakaava: selvästi rajautuvissa paikallisissa hankkeissa menettelyn sovellettavuus on parempi kuin laajalle levittäytyvissä ongelmissa. Yksittäisten suunnitteluhankkeitten sovittelu on helpompaa kuin kokonaisten politiikkasektoreiden tai esimerkiksi ympäristölainsäädännön uudistusten (ns. *policy dialogue* -sovellukset). Turtiaisen listaa tarkentaa Ramirezin (1999, 121) esitys, jonka mukaan konfliktinratkaisun ja yhteistyön edellytykset ovat huonot, mikäli

- konfliktin juuret ovat perustavanlaatuisissa ideologisissa eroissa
- yhdellä konfliktin osapuolista on yksipuolinen toimivalta asiassa
- kaikkien hyväksymää "kokoontusjua" ei ole saatavilla
- konfliktiin kiinnittyy perustuslaillisia oikeudellisia ongelmia
- toimijoiden väliset valtasuhteet ovat selvästi epätasapainoiset, tai jonkin toimijaryhmän edustus puuttuu täysin
- aiemmat ratkaisuyritykset ovat toistuvasti epäonnistuneet
- käsiteltävät asiat ovat liian tulenarkoja aiempien, historiallisten jännitteiden takia
- osapuolet kärsivät "infoähkystä" ja joutuvat tämän vuoksi vetäytymään konfliktista/ vuorovaikutuksesta
- organisaatioiden välisten suhteiden ylläpito tulee osapuolille huomattavan kalliiksi tai muuten

Vastaavasti vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun lähtökohdat ovat hyvät, mikäli neuvottelua voidaan käydä yhteensopivista intresseistä tasaveroisten osapuolten kesken, joita voi tarvittaessa avustaa luotettu ja neutraali kolmas osapuoli. Tilannetta helpottaa myös osapuolten positiivinen tai neutraali asennoituminen toista osapuolta ja itse neuvottelu/sovittelumenettelyä kohtaan sekä mutkaton tiedonkulkua ja tiedon käsittely konfliktin kuluessa. Burtonin (1993, 61) mukaan vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenetelmien riskinä on kuitenkin se, että niitä pääsevät hyödyntämään toimijat, joiden toimivaltaa oikeusjärjestelmä rajoittaa – ja että näin vaihtoehtoiset menetelmät avaisivat areenoita "vahvemman oikeudelle".

## Yhteistoiminnallisen vuorovaikutuksen merkitys

Vuorovaikutuksen määrä sinänsä ei välttämättä auta ja kommunikaatio osapuolten välillä on kaksiteräinen miekka. Yhtäältä vuorovaikutuksen vähäisyys voi johtaa yhteistoiminnan vaikeutumiseen, mikä voi edelleen johtaa konflikteihin. Toisaalta intensiivinen vuorovaikutus johtaa helpommin väärinkäsityksiin ja näistä seuraaviin konflikteihin. Kommunikaatioon liittyvät ongelmat korostuvat, mikäli osapuolet ovat entuudestaan vihamielisiä ja ennakkoluuloisia toistensa suhteen. (Wall & Callister 1995, 520)

### Taulukko 7. Konfliktilievittäviä tekijöitä (Wall & Callister 1995, 529).

#### Konfliktilievittäviä tekijöitä

- Yhteisen vihollisen ilmaantuminen
- konfliktin kärjistymisen jälkeinen pattitilanne
- kiistelyyn uupuminen
- ajan kuluminen
- toisen osapuolen vapaaehtoinen perääntyminen
- muutokset osapuolten päämäärissä
- askel vastapuolen suuttumuksen lepyttämiseksi
- osapuolen merkki toiselle siitä, ettei pidä tätä läpeensä pahana
- askel tai ele jännitteiden lievittämiseksi
- merkinanto halusta liennytykseen

Konfliktitutkimuksessa on vallitseva suuri yksimielisyys siitä, että yhteistoiminnallisten menettelytapojen merkitys on keskeinen kaikissa konfliktinratkaisuyrityksissä. Yhteistyötä korostavan ja suosivan neuvottelutyylin on todettu tuottavan parempia tuloksia erilaisissa sovittelumenettelyissä kuin kilpailuhenkisen tyylin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita osapuolten luopumista omista tavoitteistaan; parhaat tulokset neuvotteluissa saavutetaan, kun osapuolet huolehtivat sekä omien että toisen osapuolen tavoitteiden toteutumisesta. (Lewicki ym. 1992, 217)

Yhteenvedona konfliktien ratkaisun ja hallinnan edellytyksistä esittävät Lewicki ym. (2003) vertailun selväpiirteisten (tractable) ja sovittamattomien (*intractable*) konfliktien välillä. Lewickin ym. vertailun etuna on se, että siinä nousevat esiin yhtä lailla konfliktin osapuoliin, kiistakysymyksiin ja sosiaaliseen kontekstiin kuin vuorovaikutukseenkin liittyvät ulottuvuudet (ks. taulukko 8.)

**Taulukko 8. Selväpiirteiset ja sovittamattomat konfliktit (Lewicki ym. 2003, 45)**

	<b>Selväpiirteiset konfliktit</b>	<b>Sovittamattomat konfliktit</b>
<b>Osapuolet</b>	<i>kiinteät</i> Hyvin organisoituneet ryhmät Selvät jäsenyydet, roolit ja tavoitteet	<i>hajanaiset</i> Organisoitumattomat Hajanaiset ryhmät ilman selkeitä tavoitteita ja rakenteita
<b>Asia-kysymykset</b>	<i>yhteisymmärrys</i> Yksimielisyys perusarvoista Vähän ratkaistavia kysymyksiä	<i>erimielisyydet</i> Perustavat arvostiriidat Ongelmien yhteenkietoutuminen
<b>Sosiaaliset rakenteet</b>	<i>jäsentyneet</i> Hyvin määritellyt rakenteet Selvät menettelytavat ja säännöt	<i>epämääräiset</i> Huonosti määritellyt rakenteet Menettelytapojen epävarmuustekijät
	Legitiimit auktoriteetit	Legitiimin auktoriteetin puute
<b>Konflikti-prosessi</b>	<i>kärjistymisen välttäminen</i> Fokusoitunut ja selvästi rajattu Sitoutuminen asioiden selvittämiseen ja ratkaisuun Konfliktisykliin murtaminen	<i>kärjistyminen</i> Asioiden, osapuolten määrän ja kustannusten kasvaminen Polarisoituminen ja ryhmien eristäytyminen Konfliktien uusiutuvat kehät

Lewickin ym. jäsenitys liittyy konfliktien sekä konfliktien tutkimuksen näkökulmien jäsentämiseen (vrt. kuvio 3) että konfliktien ratkaisumahdollisuuksiin. Konfliktien hallintaa voi tästä näkökulmasta tarkastella niiden toimien kokonaisuutena, jotka tekevät konfliktitilanteista ja ristiriidoista selväpiirteisiä ja siten helpommin ratkaistavia. Tilanteen ”turbulenssin” (vrt. Gray 1989, 27) lisääntyminen sekä konfliktin osapuolten välien kärjistyminen puolestaan voivat tehdä konflikteista vaikeita ja sovittamattomia. Kiinnostavana näkökulmana Lewicki ym. (2003) korostavat tulkintakehysten merkitystä konfliktien ratkaisussa. Ajatuksena on, ettei kaikkia konfliktiin vaikuttavia syitä voi ”ajatella pois”, mutta käsillä olevien ongelmien muotoilu yhtä lailla kuin osapuolten välisten stereotyyppien ja ”pelisääntöjen” jäsentäminen on mahdollista tehdä usealla tavalla, joista toiset ovat suotuisampia konfliktien hallinnan kannalta ja toiset voivat suistaa ristiriidat syvempiin umpikuijiin.

### **Suunnittelijan strategiat konfliktitilanteessa**

John Forester (1989, 88-96) on esitellyt suunnittelijan erilaisia mahdollisia rooleja konfliktitilanteissa. Suunnittelijat toimivat yhtäältä sovittelijoina, jotka pyrkivät huolehtimaan eri osapuolten intressien välittymisestä suunnitteluun ja toisaalta neuvottelijoina, jotka neuvottelevat osapuolten kanssa mahdollisista ratkaisusta ennen kuin lautakunnat ja valtuustot tekevät kaavoista päätöksiä. Suunnittelijat voivat omaksua työssään passiivisempia tai aktiivisempia strategioita kanssakäymisessään eri osapuolten kanssa – sekä suhteessa päätöksentekoon ja vallankäyttöön:

*Ensimmäinen strategia: ”regulaattori”.* Suunnittelija pyrkii kokoamaan mahdollisimman hyvää tietoa päätöksenteon tueksi, soveltaen omaa ammatillista osaamistaan. Suunnittelija pyrkii varmistamaan, että lakia ja erilaisia määräyksiä noudatetaan ja arvioimaan parhaan kykynsä mukaan mitä suunnitteluratkaisussa tulisi huomioida.

*Toinen strategia: ennalta sovittelu ja neuvottelu.* Tässä strategiassa suunnittelija ennakoii suunnittelukohteeseen liittyviä osallisten ja asukkaiden huolenaiheita ja pyrkii sitten löytämään rakennuttajien kanssa sopivia kompromisseja, jotka vastaisivat näihin huolenaiheisiin. Suunnittelija nostaa asukkaiden huolenaiheita

esiin neuvotteluissaan rakennuttajien kanssa. Tämä strategia on selvästi aktiivisempi kuin edellinen

*Kolmas strategia: suunnittelija resurssina.* Suunnittelija pyrkii kannustamaan rakennuttajia ja asukkaita yhteistyöhön, yhteisiin tapaamisiin jne. Näin suunnittelija pyrkii varmistamaan, etteivät suunnitelmat ilmene asukkaille ”valmiiksi sovittuina” ratkaisuin liian myöhään – mikä voi johtaa konfliktitilanteisiin. Suunnittelija itse pyrkii toimimaan kyseisissä tilanteissa riippumattomana resurssina, joka on molempien osapuolten käytössä. Tässä on huomattava, että suunnittelijalla ja tämän taustaorganisaatiolla on omat sitoumuksensa, mikä vaikeuttaa puolueettoman roolin ottamista.

*Neljäs strategia: sukkuloiva diplomaatti.* Suunnittelija kulkee tai ’sukkuloi’ osapuolten välillä välttääkseen vaikeat tilanteet, joissa suunnittelija on samassa pöydässä riitelevien osapuolten välissä. Näin suunnittelija voi huomioida eri osapuolten intressejä ja välittää niitä toisille, vastakkaisille osapuolille ilman, että joutuisi epäilyksi puolueellisuudesta samoin kuin neuvottelutilanteessa, jossa kaikki ovat läsnä. Suunnittelijat eivät ole tällöin riippumattomia

*Viides strategia: Aktiivinen ja kiinnostunut sovittelu.* Suunnittelija haluaa toimia ristiriitojen ja konfliktitilanteen sovittelijana. Suunnittelija kokoaa työryhmän osallisista tekemään yhdessä ehdotusta tietyn alueen suunnitelmaksi. Suunnittelija toimii ”varoventtiilinä”, kun osalliset puhuvat toisistaan pahaa, pyrkien aktiivisesti rakentamaan luottamusta osapuolten välille. Kaikkien osapuolten huolellinen kuunteleminen ja keskusteleminen ovat prosessissa avainasemassa. Tämä mahdollistaa sen, että suunnittelija pystyy muotoilemaan eri osapuolten intressejä niin, että toisetkin pystyvät ymmärtämään niitä. Olennaista tässä strategiassa on, että suunnittelija ottaa itse vastuun prosessin etenemisestä ja pelisääntöjen laatimisesta.

*Kuudes strategia: Työnjako: sinä sovittelet, minä neuvottelen.* Tässä strategiassa sovittelijaksi otetaan esimerkiksi tunnustettu poliittinen vaikuttaja. Suunnittelija kokee olevansa niin sidottu ammatillisen ja poliittisen toimivaltansa rajoihin, ettei neutraalina sovittelijana esiintyminen onnistu. Tällöin suunnittelijan roolissa korostuu suunnittelun asiakysymysten osaaminen ja näistä neuvottelemisen muiden osapuolten kanssa. Kyse on myös henkilökohtaisista ominaisuuksista: kaikki suunnittelijat eivät halua sovittaa ristiriitoja – jolloin sovittelijaksi voi löytyä sopivampi, puhetaitoinen ja arvostettu henkilö.

Näitä strategioita ei kannata rakentaa viralliseksi osaksi suunnitteluprosesseja, koska mitään patenttiratkaisua ei ole olemassa. Eri tilanteissa ja eri suunnitteluorganisaatioissa voidaan soveltaa erilaisia strategioita. Suunnitteluorganisaatioissa tulisi paitsi pohtia sopivia strategioita, myös pyrkiä osoittamaan eri osapuolille, kuten asukkaille ja poliitikoille, että sovittamalla ristiriitoja on mahdollista löytää ratkaisuja, joista kaikki osapuolet hyötyvät. Samalla täytyy kuitenkin tunnistaa sovittelu- ja neuvotteluprosessien rajat: sovittamalla ei ratkaista osapuolten eriarvoisia valta-asetelmia tai perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Sen sijaan voidaan kääntää vastakkainasetteluja yhteistoiminnan suuntaan ja laajentaa suunnittelussa huomioitavien intressien kirjoa. (Forester 1989, 100.)

# 7

## Yhteenveto: teesejä konfliktien tarkasteluun

Maankäytön konfliktien ratkaiseminen ja parempi hallinta edellyttävät konfliktien parempaa ymmärtämistä. Tässä katsauksessa on esitetty elementtejä, jotka auttavat ymmärtämään mistä konflikteissa oikeastaan on kyse. Tähän on koottu katsauksen aiheita teesien muotoon:

- Maankäytön konflikteja on mielekästä tarkastella prosesseina, joissa vaikuttavat yhtäältä pidemmälle yhteiskunnallisiin, historiallisiin tekijöihin liittyvät taustasyyt ja toisaalta konfliktin osapuolten käyttäytyminen ja keskinäinen vuorovaikutus. Konflikteja ei pidä ymmärtää vain yksittäisinä tekoina kuten kaavavalituksina. Konfliktin vaiheiden tunnistaminen auttaa löytämään eri vaiheisiin sopivia konfliktin hallinnan keinoja.
- Konfliktit eivät välttämättä ole vain negatiivisia ilmiöitä. Tuhoisat konfliktit on kuitenkin syytä välttää. Kaikkia konflikteja ei voi ratkaista, mutta kaikkia konflikteja voi yrittää hallita. Konfliktien hallinnan tavoitteet ovat melko lähellä avoimen, osallistuvan ja vuorovaikutteisen suunnittelun periaatteita.
- Vakaumuksellisiin periaatteisiin ja arvoihin liittyvät konfliktit ovat tyypillisesti vaikeammin ratkaistavissa kuin jaettaviin intresseihin tai selvitettäviin faktoihin perustuvat konfliktit. Osapuolten aiemmat sitoumukset rajaavat kompromissin mahdollisuuksia. Arvoristiriidoista huolimatta kaikista kysymyksistä ei kuitenkaan tarvitse tehdä periaatteellisia. Osapuolilla voi olla yhteneväisiä näkemyksiä esimerkiksi suunnittelun käytännöllisistä yksityiskohdista.
- Käyttäytyminen ja kommunikaatio konfliktitilanteessa voivat olla ratkaisevassa asemassa konfliktin kehittymisen kannalta. Henkilökohtaisuuksiin menevät loukkaukset tai toisten osapuolten vähättely pahentavat tilanteita, kun esimerkiksi anteeksipyyntö voi avata lukkiutuneita tilanteita. Vuorovaikutustilanteiden pelisäännöistä sopiminen vähentää tilanteen kärjistymisen riskejä.
- Suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä omaksuttu osallistavan suunnittelun periaate on konfliktien käsittelyn näkökulmasta lähempänä konfliktien hallintaa 'yhteistoiminnallisen oppimisen' (*collaborative learning*) keinoin kuin konfliktien ratkaisua kaupankäynti- ja neuvottelumenetelmillä.
- Konfliktin hallinnan keskeisenä tavoitteena on avata, intressien, näkemysten, tavoitteiden ja tulkintakehysten muuttumiselle liikkumatilaa. Liikkumatilan järjestäminen suunnittelussa – esimerkiksi aitojen suunnitteluvaihtoehtojen käsittely – on siis hyvä konfliktien välttämisen lähtökohta. Osapuolten henkinen liikkumatila mahdollistaa myös "kunniallisen vetäytymisen" konfliktitilanteesta kasvoja menettämättä.
- Konfliktin hallintaa voidaan ajatella vaikeiden vuorovaikutustilanteiden purkamisena, joka auttaa avaamaan luotuneita asetelmia ja irrottamaan paikoilleen jämähtäneitä käsityksiä. Konfliktien tulkintakehyksiin voidaan tietoisesti vaikuttaa. Yhteistoiminnallisia tulkintakehyksiä (esimerkiksi "yhteisen kirjan kirjoittaminen" osapuolten yhteistyönä) kannattaa suosia kilpailukehysten (esimerkiksi kaavoitus pelinä tai kamppailuna) kustannuksella.
- Kehyksenä "kaikki voittavat" (win-win) on tietysti paljon houkuttelevampi kuin nollasummapelin kehys. Uuden kehyyksen käyttöönotto voi parhaimmillaan saada toimijat ajattelemaan tilannetta uudesta näkökulmasta. Samoin luo-

vat kompromissiehdotukset ovat arvokkaita, koska ne kiinnittävät konfliktin osapuolten huomion uuteen asiaan vanhan vastakkainasettelun sijaan.

- Tiedollisen epävarmuuden ”tyhjiö” täyttyy yleensä vakuuttavilla kertomuksilla, joskus myös vahvemman oikeudella.
- Konfliktinratkaisuun liittyy aina vallankäyttöä, johon on suhtauduttava kriittisesti kysymällä kenen etuja vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät palvelevat. Joskus konfliktinratkaisu neuvottelemalla tms. vaihtoehtoisella keinolla voi olla huonompi ratkaisu kuin asian oikeuskäsittely.
- Konfliktinratkaisun mahdollisuuksia voidaan kartoittaa arvioimalla konfliktitilanteita. Konfliktien ratkaistavuuden arviointi voidaan rinnastaa suunnittelusta tuttuihin vaikutusten arvioinnin menetelmiin. Konfliktien arviointi mahdollistaa perustellun harkinnan siitä, kannattaako konflikteja yrittää ratkaista osallisten välisissä neuvotteluissa vai onko parasta jättää ratkaisu muille toimijoille kuten oikeusistuimille.
- Mikäli konfliktit eivät ratkea, on osapuolten silti jotenkin voitava elää yhdessä. Tällöin kaikki osapuolten välistä luottamusta ja liennytyistä tukevat teot ovat tervetulleita. Tämä on tärkeää siksi, että samat toimijat kohtaavat usein toisensa uusissa suunnittelutilanteissa, joiden riskinä on aiempien kiistojen toistuminen.
- Neuvotteluissa ns. ”win-win” -tilanteet (joissa kaikki osapuolet hyötyvät yhteistyöstä) eivät synny tyhjästä, vaan ne vaativat aktiivista ja luovaa yhteistä ongelmanratkaisua. Win-win -tilanteiden syntymiseen ei voi luottaa mitenkään automaattisesti. Toiveajattelun sijaan tarvitaan lisää tutkimusta ja käytännön kokemuksiin pohjautuvaa tietoa todellisten konfliktiprosessien kohtaloista.
- Itse konfliktitilanteessa konfliktin käsittelyn välineet liittyvät vuorovaikutuksen parantamiseen. Konfliktien rakenteelliset taustatekijät on kuitenkin myös huomioitava. Pidemmällä aikavälillä ja institutionaalisilla ratkaisuilla näihinkin voidaan vaikuttaa (esimerkiksi lainsäädännön keinoin). Joissakin tapauksissa vaatimukset institutionaalisista muutoksista nousevat keskeisiksi konfliktin aiheiksi.
- Konfliktitilanteissa suunnittelijat voivat toimia useassa erilaisessa roolissa. Kunkin on valittava itselleen sopiva rooli niin, että suunnitteluprosessissa voidaan huolehtia sekä osapuolten yhteen saattamisesta ja luottamuksen rakentamisesta että asiakysymysten kohdalla neuvottelemisesta eri intressien välillä. Erilaisia sovittelu- ja neuvottelumenetelmiä tulee soveltaa luovasti käsillä olevan tilanteen mukaan.

## Lähteet

- Adler, Peter (1987): Is ADR a Social Movement? *Negotiation Journal* 3 (1): 59-71.
- Andersson, Harri (2003): Kaupunkitalan muutos ja konflikti. Esitelmä YTK:n erikoistumiskurssilla 16.9.2003.
- Arola, Tuija (2002): Vuorovaikutteinen kaavoitus ja kuntalaisten vaikuttaminen. Kansalaisyhteiskunnan, suunnittelun ja päätöksenteon kohtaaminen maankäytön suunnittelussa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Attfeld, Robin & Dell, Kahtarine (toim.) (1996): *Values, Conflict and the Environment*. Ashgate, Aldershot.
- Avruch, Kevin (1991): Introduction: Culture and conflict Resolution. Teoksessa Avruch, Kevin & Black, Peter W. & Scimecca, Joseph A. (toim.): *Conflict Resolution – Cross-cultural Perspectives*. Lontoo, Greenwood Press.
- Avruch, Kevin & Black, Peter W (1993): *Conflict Resolution in Intercultural Settings*. Teoksessa Sandole, Dennis J.D. & van der Merwe, Hugo (eds.): *Conflict Resolution Theory and Practice – Integration and application*. Manchester, Manchester University Press.
- Beck, Ulrich (1990): Riskiyhteiskunnan vastamyryt. Vastapaino, Tampere.
- Bergdahl, Eva & Rönn, Magnus (2003): Planering för funktionsintegrering - problem och utgångspunkter. Internetartikkeli Kungliga Tekniska Högskolanin arkkitehtiosaston tutkimusohjelmassa Funktionsintegrerade stadsmiljöer för hållbar utveckling. [Http://www.slf.net/lt/artiklar/01/04a.htm](http://www.slf.net/lt/artiklar/01/04a.htm)
- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1994): *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. Helsinki, Gaudeamus. [Alkuperäinen: *The social construction of reality : a treatise in the sociology of knowledge*, Harmondsworth, Penguin,] ]
- Bingham, Gail (1986): *Resolving environmental disputes. A decade of experience*. The Conservation Foundation, Washington, D.C.
- Blalock, Hubert M (1989): *Power and Conflict – Toward a General Theory*. Sage, Newbury Park, CA.
- Bonta BD (1996): Conflict resolution among peaceful societies: The culture of peacefulness. *Journal of Peace Research* 33, 4: 403-420.
- Bourdieu, Pierre (1992): *Distinction : a social critique of the judgement of taste*. Lontoo, Routledge.
- Bourdieu, Pierre (1998): *Järjen käytännöllisyys*. Vastapaino, Tampere.
- Brown, Brack (1993): Public organizations and policies in conflict: Notes on theory and practice. Teoksessa Sandole, Dennis J.D. & van der Merwe, Hugo (toim.): *Conflict resolution theory and practice: Integration and application*. Manchester University Press, Manchester, s. 158-175.
- Burningham, Kate (2000): Using the language of NIMBY: a topic for research, not an activity for researchers., *Local Environment*. Vol. 5. 55. Carfax Publishing Company.
- Burton, John W. (1993): Conflict resolution as political philosophy. Teoksessa Sandole, Dennis J.D. & van der Merwe, Hugo (toim.): *Conflict resolution theory and practice: Integration and application*. Manchester University Press, Manchester, s. 55-64.
- Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) (2002): *Osalliset ja osaajat*. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki.
- Caspary, W.R.(1993): New Psychoanalytical Perspectives on the Causes of War. *Political Psychology* 14 (3): 417-446.
- Castells, Manuel (1997a): *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. I: *The Rise of Network Society*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Castells, Manuel (1997b): *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. II: *The Power of Identity*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Castells, Manuel (1997c): *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. III: *End of Millenium*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Conrad, C. (1990): *Strategic Organizational Communication: An integrated perspective*. Holt, Rinehart & Winston, Forth Worth (Texas).
- Coser, L. (1956): *The Functions of social conflict*. The Free Press, New York.



- Crossley, Nick (2002): *Making Sense of Social Movements*. Open University Press, Milton Keynes.
- Daniels, Steven E. & Walker, Gregg B. (2001): *Working Through Environmental Conflict: The Collaborative Learning Approach*. Praeger, Westport (Connecticut).
- Dear, Michael (1992): *Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome*. American Planning Association. *Journal of the American Planning Association* 58: 3, s. 288-300.
- Deutsch, Morton (1973): *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*. Yale University Press, New Haven.
- Diehl, Paul F. & Gleditsch, Nils Petter (2001): *Controversies and Questions*. Teoksessa Diehl, Paul F. & Gleditsch, Nils Petter (toim.): *Environmental Conflict*. Westview Press, Boulder (Colorado), s. 1-9.
- Dietz, Thomas, Stern, Paul C. & Rycroft, Robert W. (1989): *Definitions of Conflict and the Legitimation of Resources: The Case of Environmental Risk*. *Sociological Forum* 4: 1, s. 47-70.
- Dorius, Noah (1993): *Land use negotiation: Reducing conflict and creating wanted land uses*. American Planning Association. *Journal of the American Planning Association* 59: 1, s. 101.
- Douglas, Mary (1966): *Purity and Danger. An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Douglas, Mary (1986): *How Institutions Think*. Syracuse University Press.
- Douglas, Mary & Wildavsky, Aaron (1982): *Risk and Culture: An essay on the selection of Technical and Environmental Dangers*. University of California Press, Berkeley.
- Dryzek, John S. (1993): *Policy Analysis and Planning: From Science to Argument*. Teoksessa Fischer, Frank & Forester, John (toim.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press, Durham, s. 213-232.
- Edmondson, Ricca & Nullmeier, Frank (1997): *Knowledge, rhetoric and political action in context*. Teoksessa Edmondson, Ricca (toim.): *The Political Context of Collective Action - Power, Argumentation and Democracy*. Routledge, London, s. 210-238.
- Fischer, Frank (2000): *Citizens, Experts and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Duke University Press, Durham.
- Fischer, Frank & Forester, John (toim.) (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press, Durham and London.
- Fiske, Emmett (2000): *Values and Interests in Conflict Resolution*. *Rural Sociology* 65 (2), 331-337.
- Flyvbjerg, Bent (1998): *Rationality and Power: Democracy in practice*. University of Chicago Press, Chicago.
- Forester, John (1989): *Planning in the Face of Power*. University of California Press, Berkeley.
- Forester, John (2004): *Reconstructing Communicative Planning*. Luento TKK:n Arkkitehtiasettolla 18.6.2004, Espoo, Otaniemi.
- Freudenberg, W. & Pastor, S. (1992): *NIMBYs and LULUs, stalking the syndromes*. *Journal of Social Issues* 48: 4, s. 39-61.
- Gamson, William A. (1988): *Political Discourse and Collective Action*. *International Social Movement Research* 1, 219-244.
- Gamson, William A. (1992): *Talking Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gamson, William A. (1995): *Constructing Social Protest*. Teoksessa Johnston, Hank & Bert Klandermands (toim.) *Social Movements and Culture*. UCL Press, London, 85-106.
- Gamson, William A. (1998): *Social Movements and Cultural Change*. Teoksessa Giugni, Marco G., McAdam, Doug & Tilly, Charles (toim.): *From Contenton to Democracy*. Rowman & Littlefield, Lanham, s. 57-77.
- Giddens, Anthony (1984): *Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analysissä*. Otava, Helsinki.
- Goffman, Erving (1974): *Frame analysis : an essay on the organization of experience*. Harper & Row, New York.
- Gray, Barbara (1989): *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des Kommunikativen Handelns. Osat I ja II*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Haikonen, Matti (1999): *Konflikteista aiheutuva stressi ja siitä selviytyminen opettajan työssä. Tutkimusraportteja 1*. Helsingin yliopiston sosiaalipsykologian laitos. Helsingin yliopiston verkkojulkaisuja. <http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/val/sosps/vk/haikonen/konflikt.html>

- Hajer, Maarten (1996): Ecological modernisation as cultural politics. Teoksessa Lash, Scott (toim.) Risk, Environment and Modernity. Towards a New Ecology. Sage, London, 246-268.
- Harris, Peter & Reilly, Ben (toim.) (1998): Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators. International IDEA Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.
- Healey, Patsy (1992): Planning through debate. The communicative turn in planning theory. *Town planning review* 63: 2, 143-162.
- Healey, Patsy (1993): Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. Teoksessa Fischer, Frank & Forester, John (toim.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke University Press, Durham, s. 233-253.
- Hellström, Eeva (2001): Conflict Cultures - Qualitative Comparative Analysis of Environmental Conflicts in Forestry. Silva Fennica, Monographs 2. The Finnish Society of Forest Science/ The Finnish Forest Research Institute, Helsinki.
- Horkheimer, Max & Adorno, Theodor W (1969): Dialektik der Aufklärung. Fischer, Frankfurt am Main.
- Häkli, Jouni (2000): Uusi rakennuslaki ja yhdyskuntasuunnittelun haasteet. *Alue ja Ympäristö* 29: 1, s. 1-4.
- IDEA (2001): Democracy at the Local Level. The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance. Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.
- Innes, Judith E. (2004): Consensus Building: Clarifications for the Critics. *Planning Theory* 3: 1, s. 71-92.
- Kamppinen, Matti, Raivola, Petri, Jokinen, Pekka & Karlsson, Hasse (1995): Riskit yhteiskunnassa. Mallikot ja asiantuntijat päätösten tekijöinä. Gaudeamus, Helsinki.
- Keränen, Tiina & Mäkitalo, Maija-Riitta (1993): Suomalaisen osallistumiskäytännön yhteiskuntateoreettinen tulkinta. Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos, A 7. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Kettunen, Aija (1998): Kunnat ja ympäristökonfliktit. Åbo Akademi ja Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Kontopoulos, Kyriakos (1993): The Logics of Social Structure. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kopomaa, Timo (1994): Ei-toivottu puistoporukointi ja Vallilan viinakauppa. Teoksessa Lehtinen, Ari & Pertti Rannikko (toim.) Pasilasta Vuotokselle. Ympäristökamppailujen uusi aalto. Gaudeamus, Helsinki, 139-150.
- Kortelainen, Jarmo (1994): Uimaharju - yhteisestä asiasta ristiriitojen näyttämöksi. Teoksessa Lehtinen, Ari & Pertti Rannikko (toim.) Pasilasta Vuotokselle. Ympäristökamppailujen uusi aalto. Gaudeamus, Helsinki, 194-211.
- Kortelainen, Jarmo & Kotilainen, Juha (1994): Ympäristön paikalliset tulkinnat. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja No 109, Joensuu.
- Laine, Markus & Peltonen, Lasse (2003): Ympäristökysymys ja aseveliaksi. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959-1995. Tampere University Press, Tampere.
- Lapintie, Kimmo (2002): Tarinoita takapihalta. Asukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki.
- Lewicki, Roy J & Weiss, Stephen E. & Lewin, David (1992): Models of conflict, negotiation and third person intervention: A review and synthesis. *Journal of Organizational Behavior*, vol 13 (1992): 209-252.
- Lewicki, Roy J., Gray, Barbara & Elliott, Michael (toim.) (2003): Making Sense of Intractable Environmental Conflicts. Concepts and cases. Island Press, Washington.
- Lindroos, Kia & Palonen, Kari (2000): Aika politiikan kohteena. Teoksessa Lindroos, Kia & Kari Palonen (toim.) Poliitiikan aikakirja. Ajan politiikan ja politiikan ajan teoretisointia. Vastapaino, Tampere, 7-24.
- Logan, John & Molotch, Harvey (1987): Urban Fortunes. University of California Press, Berkeley.
- Logan, John & Whaley, Rachel Bridges (1997): The Character and Consequences of Growth Regimes. *Urban Affairs Review* 32: 5, s. 603-630.
- Mack, Raymond & Schnyder, Richard (1957): The Analysis of Social Conflict: Toward an Overview and Synthesis. *Journal of Conflict Resolution* 1, 212-248.

- Mason, R. O. & Mitroff, I.I. (1981): *Challenging Strategic Planning Assumptions. Theory, Cases and Techniques.* John Wiley & Sons,
- McKernan, Sarah (1997): *Conflict Assessment: A Preliminary Step That Enhances Chances of Success.* Consensus, April (1997)
- Melucci, Alberto (1996): *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Molotch, Harvey (1976): *The City as a Growth Machine.* American Journal of Sociology 82: 2, s. 309-355.
- Mykkänen, Juri & Koskinen, Ilpo (toim.) (1998): *Asiantuntemuksen politiikka.* Yliopistopaino/Helsinki University Press, Helsinki.
- Nevalainen, Jaana (2004): *Tilapelin tiedonpolitiikat - kamppailu kaupunkikeskustan muutoksesta.* Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 67. Joensuun yliopisto, Joensuu.
- Nevanlinna, Tuomas (2000): *Hyväkuntoisena taivaaseen.* Tammi, Helsinki.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action.* Cambridge University Press, Cambridge ; New York.
- Oxford English Dictionary Online (2003): <http://dictionary.oed.com/> 17.6.2003.
- Ozawa, Connie P (1990): *Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Disputes and Reaching Agreement.* Susan L. Carpenter ja W.J.D. Kennedy. Kirja-arvostelu. Environmental Impact Assessment Review 10: 299-301.
- Paehlke, Robert (1996): *Environmental challenges to democratic practice.* Teoksessa Lafferty, William M. & James Meadowcroft (toim.) *Democracy and the Environment. Problems and Prospects.* Edward Elgar, Cheltenham, 18-38.
- Palonen, Kari (2000): *Ajanpeluusta ajallapeluuseen.* Weberiläinen näkökulma politiikan käsitteistön temporalisoitumiseen. Teoksessa Lindroos, Kia & Kari Palonen (toim.) *Politiikan aikakirja. Ajan politiikan ja politiikan ajan teoretisointia.* Vastapaino, Tampere, 195-221.
- Peltola, Taru (2001): *Verkostosuhteet ja toiminnan muotoutuminen.* Teoksessa Haila, Yrjö & Pekka Jokinen (toim.) *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka.* Vastapaino, Tampere, 182-197.
- Peräkylä, Anssi (2001): *Erving Goffman - Sosiaalisen vuorovaikutuksen rakenteet.* Teoksessa Hänninen, Vilma, Partanen, Jukka & Ylijoki, Oili-Helena (toim.): *Sosiaalipsykologian suunnannäyttäjät.* Vastapaino, Tampere, s. 347-364.
- Pondy, L.R. (1967): *Organizational conflict.* Administrative Science Quarterly 12: 2, s. 296-320.
- Pruitt, Dean & Rubin Jeffrey (1986): *Social Conflict: Escalation, Stalemate and Settlement.* New York, Random House.
- Putnam, Linda L. & Wondolleck, Julia M. (2003): *Intractability: Definitions, Dimensions and Distinctions.* Teoksessa Lewicki, Roy J., Gray, Barbara & Elliott, Michael (toim.): *Making Sense of Intractable Environmental Conflicts.* Island Press, Washington, s. 35-59.
- Puustinen, Sari (2001): *Suunnittelijaprofessio refleksiivisyyden puristuksessa.* Yhteiskuntasuunnittelu 39: 1, s. 26-45.
- Päivänen, Jani (2000): *Kaupungin tiiviys ja täydennysrakentaminen - Sosiologisia kysymyksiä.* Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 81. YTK, Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Quah, E. & Tan, K.C. (1998): *The siting problem of NIMBY facilities: Cost-benefit analysis and auction mechanisms.* Environment & Planning C: Government & Policy. Vol. 16. 255.
- Raittila, Hannu (2004): *Kenen kuvasta kerrot? (kolumni)* Helsingin Sanomat 5.5.2004, s. C6.
- Ramirez, Ricardo (1999): *Stakeholder analysis and conflict management.* Teoksessa Buckler, Daniel (toim.): *Cultivating Peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management.* International Development Research Centre, Ottawa, s. 101-126.
- Rannikko, Pertti (1994): *Ympäristökamppailujen aallot.* Teoksessa Lehtinen, Ari & Pertti Rannikko (toim.) *Pasilasta Vuotokselle. Ympäristökamppailujen uusi aalto.* Gaudeamus, Helsinki, 11-28.
- Richter, Melvin (2000): *Conceptualizing the contestable: Begriffsgeschichte and political concepts.* Felix Meiner Verlag, Hamburg.
- Roe, Emery (1994): *Narrative Policy Analysis. Theory and Practice.* Duke University Press, Durham.
- Rose, Marc & Suffling, Roger (2001): *Alternative dispute resolution and the protection of natural areas in Ontario, Canada.* Landscape and Urban Planning 56, 1-9.
- Ross, Marc (1993): *The Culture of Conflict. Interpretations and Interests in Comparative Perspective.* New Haven, Yale University Press.

- Rothman, Jay (1997): *Resolving Identity-Based Conflict in Nations, Organizations and Communities*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Saaristo, Kimmo (2000): *Avoim asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.*
- Sairinen, Rauno (1994): *Ympäristökongfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa*. Suomen Kuntaliitto, Acta 31, Helsinki.
- Sairinen, Rauno (2000): *Regulatory Reform of Finnish Environmental Policy*. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Sairinen, Rauno & Kohl, Johanna (2004): *Sosiaalisten vaikutusten arviointi - tavoitteista konkreettiseen sisältöön*. Teoksessa Kohl, Johanna (toim.): *Ihminen ja ympäristön muutos. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin teoriaa ja käytäntöjä. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 87*. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Sandole, Dennis J.D. (1993): *Paradigm, theories, and metaphors in conflict and conflict resolution: Coherence or confusion?* Teoksessa Sandole, Dennis J.D. & van der Merwe, Hugo (toim.): *Conflict resolution theory and practice: Integration and application*. Manchester University Press, Manchester, s. 3-24.
- Schein, Edgar H (1987): *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Espoo, Weilin + Göös.
- Schelling, T.C. (1960): *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press, Cambridge.
- Scimecca, Joseph A. (1991): *Conflict Resolution in the United States: The Emergence of a Profession*. Teoksessa Avruch, Kevin & Black, Peter W. & Scimecca, Joseph A. (toim.): *Conflict Resolution – Cross-cultural Perspectives*. Lontoo, Greenwood Press.
- Shen, Q. (1996): *Spatial impacts of locally enacted growth controls: the San Francisco Bay Region in the 1980s*. *Environment and Planning B: Planning and Design* 23: s. 61-91.
- Sherif, Muzafer (1966): *Group-conflict and co-operation. Their social psychology*. Lontoo, Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Smelser, Neil J. (1962): *Theory of Collective Behavior*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Smith, Eric R. A. N. & Marquez, Marisela (2000): *The Other Side of the NIMBY Syndrome*. *Society & Natural Resources* 13: 3, s. 273-280.
- Snow, David A. & Benford, Robert D. (1988): *Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization*. *International Social Movement Research* 1: s. 197-217.
- Snow, David A., Rochford Jr., E. Burke, Worden, Steven K. & Benford, Robert D. (1986): *Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation*. *American Sociological Review* 51, 464-481.
- Sobel, Gregory (2000): *Case 3: Coastal Zone Regulations in Delaware*. Teoksessa Susskind, Lawrence & Thomas-Larmer, Jennifer (toim.): *Negotiating Environmental Agreements*. Island Press, Washington, D.C., s. 143-166.
- Sotarauta, Markku (1996): *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tulevaisuuden tutkimuksen seura / Finnpublishers, Jyväskylä.*
- Suhonen, Pertti (1994): *Mediat, me ja ympäristö*. Hanki ja jää, Helsinki.
- Suopajarvi, Leena (2001): *Vuotos- ja Ounasjoki-kamppailujen kentät ja merkitykset Lapissa*. Lapin yliopisto, Yhteiskuntatutkimuksen laitos, Rovaniemi.
- Susskind, Lawrence (1985): *The Siting Puzzle. Balancing Economic and Environmental Gains and Losses*. *Environmental Impact Assessment Review* 5: s. 157-163.
- Susskind, Lawrence & Cruikshank, Jeffrey (1987): *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. Basic Books, New York.
- Susskind, Lawrence & Thomas-Larmer, Jennifer (1999): *Chapter 2: Conducting a Conflict Assessment*. Teoksessa Susskind, Lawrence, McKearnan, Sarah & Thomas-Larmer, Jennifer (toim.): *Consensus Building Handbook. A comprehensive guide to reaching agreement*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Susskind, Lawrence, Levy, Paul F. & Thomas-Larmer, Jennifer (2000): *Negotiating Environmental Agreements. How to Avoid Escalating Confrontation, Needless Costs, and Unnecessary Litigation*. Island Press, Washington.
- The Consensus Building Institute (2000): *Conducting Conflict Assessments in the Land Use Context. A Manual*. The Consensus Building Institute & Pace University Land Use Law Center: <http://web.mit.edu/publicdisputes/practice/pacemanual-ls-111500.pdf>
- Tidwell, Alan C. (2001): *Conflict resolved? A critical assessment of conflict resolution*. Continuum, London.

- Tielaitos (2000): Tiehankkeen vaikutukset ihmisiin ja yhteisöihin. Tiehallinto, Tie- ja liikenteenkniikka, Helsinki.
- Tomalty, Ray (2002): Growth Management in the Vancouver Region., Local Environment. Vol. 7. 431. Carfax Publishing Company.
- Torgerson, Douglas (1999): The Promise of Green Politics. Environmentalism and the Public Sphere. Duke University Press, Durham.
- Turtiainen, Markku (1996): Ympäristöristiriitojen sovittelumenettely – kirjallisuuskatsaus yhdysvaltalaisista kokemuksista. Suomen ympäristökeskuksen moniste 40. Suomen Ympäristökeskus, Helsinki.
- Vihinen, Hilikka (2001): Recognising Choice. A Study of the Changing Politics of the Common Agricultural Policy through an Analysis of the MacSharry Reform Debate in Ireland and the Netherlands. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus/ Agrifood Research Finland Economic Research (MTTL), Publications 99, Helsinki.
- Väliverronen, Esa (1996): Ympäristöuhkan anatomia. Tiede, mediat ja metsän sairaskertomus. Vastapaino, Tampere.
- Väyrynen, Tarja (2001): Culture and international conflict resolution. A critical analysis of the work of John Burton. Manchester University Press, Manchester.
- Wall, James A. & Callister, Ronda R. (1995): Conflict and its management. Journal of Management 21: 3, s. 515-558.
- Wilmot, W. W. & Hocker, J. L. (2001): Interpersonal Conflict. McGraw-Hill, Boston.
- Wrong, Dennis H. (1979): Power: its forms, bases, and uses. Blackwell, Oxford.
- Ylijoki, Oili-Helena (1998): Akateemiset heimokulttuurit ja noviisien sosialisatio. Vastapaino, Tampere.
- Ylönen, Marja (1998): Liikkeen ja valtasuhteiden muodostuminen ympäristökonfliktissa. Teoksessa Ilmonen, Kaj & Martti Siisiäinen (toim.) Uudet ja vanhat liikkeet. Vastapaino, Tampere, 245-280.

# Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto	Julkaisu-aika Lokakuu 2004
Tekijä(t)	Peltonen, Lasse & Villanen, Sampo	
Julkaisun nimi	Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet • Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen	
Tiivistelmä	<p>Kirjallisuuskatsauksessa esitellään maankäytön konflikteja selittäviä lähestymistapoja määritelmiä, joiden pohjalta voidaan lähestyä käytännöllisiä konfliktinratkaisun ongelmia. Katsauksessa rakennetaan yhteyksiä konfliktitutkimuksen ja maankäytön konfliktien erityispiirteiden välille.</p> <p>Konflikteja on mielekästä tarkastella prosesseina, joissa erilaiset konfliktien syyt ja ristiriidat puhkeavat näkyviksi yksittäisissä konfliktitilanteissa. Konfliktitilanteet voivat kärjistyä, lieventyä ja lopulta raueta tai ratketa. Konflikteja käsitellään tai sivutaan lukuisilla eri tutkimusaloilla. Eri lähestymistapoja voidaan tarkastella mm. sen mukaan, mihin konfliktin ilmenemistasoon (mikro vs. makrotaso) nämä kohdistavat huomionsa. Prosessinäkökulma mahdollistaa näiden tasojen yhteisen tarkastelun.</p> <p>Suuri osa tutkimustuloksista ja havainnoista, jotka koskevat konflikteja, konfliktikäyttäytymistä ja konfliktien ratkaisua yleensä, on sovellettavissa myös maankäytön konfliktien käsittelyyn. Maankäytön konfliktien erityispiirteinä voidaan pitää monien toimijoiden osallistumista, julkisen vallan merkittävää roolia, monien ongelmien yhteenkietoutumista, vaativien tiedollisten ja teknisten kysymysten käsittelyä ja suunnittelun pitkäaikaista aikajännettä.</p> <p>Konflikteille on harvoin löydettävissä yksiselitteistä syytä. Konfliktien analyysin kannalta on kuitenkin mielekästä pyrkiä erittelemään konfliktien syitä ja selitysmalleja. Tällaisia ovat intresseihin, arvoihin, tietoihin, argumentaation tapoihin ja konfliktin menettelytapoihin liittyvät selitysmallit. Konfliktien syiden analyysia voidaan käyttää lähtökohtana myös niiden ratkaisuyritysten hakemiseen.</p> <p>Konfliktinratkaisu ja konfliktien hallinta viittaavat erilaisiin menetelmiin, joilla pyritään estämään konfliktien kärjistyminen ja löytämään kaikkia osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja konfliktitilanteisiin. Eri tyypiset konfliktitilanteet voivat vaatia erilaisia menetelmiä. Eturistiriitoihin perustuvat konfliktit ovat yleensä helpommin ratkaistavissa neuvottelemalla kuin periaatteellisiin arvoriitituihin perustuvat konfliktit. Konfliktinratkaisua helpottavat mm. osapuolten järjestäytyminen, kiistakysymysten selvä rajaaminen ja selkeät pelisäännöt. Vuorovaikutus ja osapuolten yhteinen oppiminen ovat aina keskeisessä asemassa konfliktien ratkaisussa ja -hallinnassa.</p>	
Asiasanat	kaavoitus, maankäyttö, ristiriidat, konfliktit, konfliktinratkaisu	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 723	
Julkaisun teema	Alueiden käyttö	
Projektihankkeen nimi ja projektinumero		
Rahoittaja/toimeksiantaja		
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot		
	ISSN	ISBN
	1238-7312	952-11-1821-0 (PDF)
	Sivuja	Kieli
	64	suomi
	Luottamuksellisuus	Hinta
	julkinen	
Julkaisun myynti/jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: <a href="http://www.edita.fi/netmarket">http://www.edita.fi/netmarket</a>	
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö	
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2004	
Muut tiedot	Yhteyshenkilö ympäristöministeriössä Katri Tulkki, puh. (09) 1603 9594	

# Presentationblad

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum Oktober 2004
Författare	Peltonen, Lasse & Villanen, Sampo	
Publikationens titel	Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet • Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen (Konflikter och konfliktlösning i markanvändningen • En översikt över begrepp och litteratur)	
Sammandrag	<p>Litteraturöversikten tar upp infallsvinklar och definitioner som gäller konflikter i markanvändningen och som kan användas för att konkret behandla konfliktlösningarna. Översikten hänvisar till konfliktforskning som sådan och till de specifika egenskaper i konflikter i samband med områdesanvändningen. Översikten hänför sig till ett forskningsprojekt som gäller konflikter och konfliktlösning i markanvändningen.</p> <p>Det är meningsfullt att behandla konflikter i form av processer där orsaker och motsättningar kommer till synes i specifika konfliktsituationer. Konflikter kan tillspetsas, mattas av och slutligen antingen förfalla eller lösas. Konflikter behandlas eller relateras inom ett otal forskningsområden. Infallsvinklarna kan bl.a. indelas på basen av den nivå på vilken de kommer till synes (mikro- eller makronivån). Den processbaserade infallsvinkeln gör det möjligt att behandla vardera nivån samtidigt.</p> <p>En stor del av de forskningsresultat och observationer som gäller kontroverser, konfliktbeteende och konfliktlösning över lag kan också tillämpas på handläggningen av konflikter i markanvändningen. Till de specifika dragen i dessa frågor hör att många aktörer medverkar, det allmänna spelar en framträdande roll, det rör sig ofta om problemkomplex, det gäller att handlägga krävande information och teknik samt att planera på lång sikt.</p> <p>Det förekommer sällan en entydig förklaring till konflikter. Med tanke på konfliktanalysen är det i alla fall meningsfullt att försöka specificera orsaker och förklaringsmodeller. Sådana omfattar intressen, värderingar, kunskap, argumentation och förfaringssätt vid konflikter. Analysen av konfliktens orsaker kan utgöra en utgångspunkt för konfliktlösningen.</p> <p>Lösning av konflikter och konflikthantering utgör olika metoder som kan användas för att förhindra tillspetsning och komma fram till lösningsmodeller som tillfredsställer samtliga parter. Olika konfliktsituationer kan kräva tillämpning av olika metoder. Konflikter som beror på intressekonflikter kan i allmänhet lättare biläggas genom underhandlingar än sådana konflikter som har sina rötter i principiellt olika värderingar. Konfliktlösningen underlättas bl.a. av att parterna är organiserade, att konflikten avgränsas klart och tydligt och att spelreglerna är bestämt definierade. Interaktion och för vardera parten gemensam inlärning är alltid viktiga vid konfliktlösning och konfliktbehärskning.</p>	
Nyckelord	planläggning, markanvändning, motsättningar, konflikter, konfliktlösning	
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 723	
Publikationens tema	Markanvändning	
Projektets namn och nummer		
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet	
Organisationer i projektgruppen		
	ISSN	ISBN
	1238-7312	952-11-1821-0 (PDF)
	Sidantal	Språk
	64	finska
	Offentlighet	Pris
	offentlig	
Beställningar/distribution	Edita Publishing Ab, Kundservice, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: <a href="http://www.edita.fi/netmarket">http://www.edita.fi/netmarket</a>	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2004	
Övriga uppgifter	Kontaktperson vid miljöministeriet Katri Tulkki, tfn 09-1603 9594.	

# Documentation page

Publisher	Ministry of the Environment Land Use Department	Date	Oktober 2004
Author(s)	Peltonen, Lasse & Villanen, Sampo		
Title of publication	Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet • Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen (Land use conflicts and solutions • An overview of concepts and literary sources)		
Abstract	<p>The literature review presents approaches to and definitions describing land use conflicts, thus providing a basis for discussing solutions to practical planning problems. The review seeks to link broader issues in conflict research with the specific features in land use conflicts. It is an outcome of a broader research project on land use conflicts and their resolution in Finland.</p> <p>It is fruitful to discuss conflicts as processes where background causes and differences between parties become manifest in specific situations. Such situations may then escalate or de-escalate, and finally the conflict either peters out or is resolved. Conflicts are studied and discussed in various fields of research and practice. Different approaches may be used according to the conflict level (the micro or the macro level). The process view makes it possible to study both levels.</p> <p>Much of the research results and observations pertaining to conflicts, conflict behaviour and conflict resolution in general can be applied to the handling of land use conflicts. The specificity of land use conflicts includes following features: the situations involve multiple stakeholders, public bodies play an important role, many controversial issues are intertwined, requirements for handling information and technical data are extensive, and the time frame for planning is long</p> <p>Conflicts cannot be attributed to one unambiguous cause. For conflict resolution, however, it is often helpful to try and analyse the causes and explanations. Explanation can be related to differing interests, values, information and knowledge, forms of argumentation, and conflict procedures. The analysis can also provide a starting point for conflict resolution.</p> <p>Conflict resolution and conflict management refer to different methods of preventing escalation and finding solutions acceptable to all parties. Different conflict situations may require different methods. Conflicts rooted in conflicting interests are generally easier to solve than those which are based on fundamentally different values. Conflict resolution is facilitated if the parties are well organized, if the issues at stake are clearly defined, and if there are clear rules and procedures to follow. Interaction, co-operation and learning engaging the parties are central in conflict resolution and conflict management.</p>		
Keywords	land use planning, land use, conflicts, conflict resolution		
Publication series and number	The Finnish Environment 723		
Theme of publication	Land Use		
Project name and number, if any			
Financier/ commissioner	Ministry of the Environment		
Project organization			
	ISSN	ISBN	
	1238-7312	952-11-1821-0 (PDF)	
	No. of pages	Language	
	64	Finnish	
	Restrictions	Price	
	for public use		
For sale at/ distributor	Edita Publishing Ltd, Box 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: <a href="http://www.edita.fi/netmarket">http://www.edita.fi/netmarket</a>		
Financier of publication	Ministry of the Environment		
Printing place and year	Helsinki 2004		
Other information	Contact at the Ministry of the Environment: Katri Tulkki, phone +358-9-1603 9594		