

# Kylämaisemat ja maisemansuojelun sommittuma



Hannu Linkola

Maisemansuojelu kytkee materiaalisen maiseman, paikalliset yhteisöt, viranomaiset, kolmannen sektorin ja poliittiset toimijat toisiinsa. Luotaan artikkelissani suojelun monimittakaavaisia keskusteluasetelmia, joiden summana kylämaisemat arvottuvat ja maisemiin kohdistuvat käytännöt muotoutuvat. Aineistoani ovat valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnista vuosina 2016 ja 2020 annetut lausunnot ja kannanotot. Hahmottelen niihin tukeutuen suomalaisen maisemahallinnon sommittumarakennetta. Samalla pohdin, miten hallintosommittuman sisäiset ja ulkoiset suhteet muodostuvat, ja millaisia toimijuuksia ja sisältöjä nämä suhteet tuottavat. Artikkelini osoittaa, etteivät kylämaisemat, niiden arvot ja maisemien kautta rakentuvat identiteetit ole pysyviä, vaan ne määrittyvät jatkuvasti uudelleen osana muuttuvan yhteiskunnan sociomateriaalisia todellisuuksia.

Asiasanat: kylämaisema, maisemansuojelu, maisema-alueet, sommittuma, paikallisuus

<https://doi.org/10.51807/maaseutututkimus.161142>

**M**aisema on poliittinen. Väittämä on tuttu maisemakuvastoja, maisemia hyödyntävää identiteettipoliittikkaa sekä visuaalisia ulosluokkemia ja hegemonioita käsittelevistä tutkimuksista (esim. Duncan & Duncan 2001; Häyrynen 2005; Olwig & Mitchell 2007). Tuoreempana maisemien poliittisuutta sivuavana teemana maisemantutkimuksessa on käsitelty maisemademokratiaa, joka painottaa maisemiin kohdistuvia toimenpiteitä ohjaavien prosessien avoimuutta ja kestävyyttä (esim. Shaw ym. 2017; Egoz ym. 2018; Primdahl ym. 2018). Kaikki nämä näkökulmat osoittavat, että keskusteluissa maiseman arvoista kohtaavat yhteiskunnalliset ideologiat ja esittämisen tavat sekä sosiaalinen lähiympäristö, henkilökohtaiset kokemukset ja fyysinen maisema (Gailing & Leibenath 2017; Mels 2024).

Suomessa maisemien yhteiskunnalliset sisällöt, niiden taustalla vaikuttavat keskustelut ja hallinnon määrittelemät toimenpideodotukset yhdistyvät erikseen nimetyissä ja rajatuissa arvomaisemissa, valtakunnallisesti arvokkaissa maisema-alueissa, jotka on inventoitu ympäristöministeriön johdolla vuosina 1986–1992 ja 2010–2015 (Maisema-aluetyöryhmän mietintö I 1993; Maisema-aluetyöryhmän mietintö II 1993; Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet 2024). Pääosin maaseudulle sijoittuvat maisema-alueet edustavat perinteisiksi miellettyjä alkutuotanto- ja elinkeinomaisemia, kuten historiallisia kylämaisemia sekä viljely- ja laidun-alueita, mutta niiltä edellytetään myös elinvoimaisuutta. Niihin kohdistuu siis kahtalaisia tavoitteita: arvomaisemien halutaan säilyttävän kulttuurihistorialliset piirteensä, mutta niiden pitää myös vastata nykyisen elinkeinotoiminnan vaatimuksiin.

Tarkastelen artikkelissani näiden maisemien arvojen ja lainsäädännöllisen roolin tuottamista ja vastaanottoa. Aineistoani ovat maisema-alueiden päivitysinventoinnin yhteydessä annetut lausunnot ja kannanotot, jotka muodostavat toistaiseksi laajimman suomalaisista maisemista ja niihin liittyvistä tavoitteista kerätyn mielipideaineiston. Selvitän lausuntojen, kannanottojen ja inventoinnin taustamateriaalin avulla, 1) miten kylämaisemat kiinnittyvät osaksi maisemien suojelua ja hoitoa ohjaavia säädöksiä, 2) miten eri toimija- ja intressiryhmät ymmärtävät maaseudun elinkeinomaiseman ja sen arvot, ja 3) millaista kamppailua maisemien merkityksistä sekä maisemiin kohdistuvista säädöksistä ja niiden tuottamista odotuksista käydään.

Maisema-alueissa yhdistyy kaksi erilaista maiseman ontologiaa, joiden yhteismitallinen normittaminen on vaikeaa: visuaaliset maisemat katsomisen tapoineen sekä materiaaliset maisemat omistussuhteineen, kuulumsineen ja oikeuksineen (ks. Olwig 1996; Mels 2024). Tätä monitasoista ole-

musta ymmärtääkseni tukeudun ajatukseen maisemasta sommittumana (*agencement, assemblage*; esim. Deleuze & Guattari 1980/1987; DeLanda 2006). Sommittumat ovat heterogeenisten tekijöiden muodostamia, sosio-materiaalisia ja suhteiden varassa hahmottuvia kokonaisuuksia, jotka tuottavat territoriaalisia organisaatioita, toimintatapoja, ilmaisuja, toimijuuksia ja todellisuuksia (Müller 2015, 29). Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet miellän hallintosommittumaksi (*policy assemblage*; Savage 2020), joka on muovautunut maiseman muutosta ohjaavien tavoitteiden ympärille. Esitän, että sommittumanäkökulman avulla voi ylittää maaseudun maisemista ja niiden arvottamisesta käytyjä keskusteluja halkovat, kiinteiksi miellettyjen roolien, identiteettien ja leirytyymisten muodostamat kategoriarajat. Kylätutkimus tarvitsee tällaista relationaalisuutta korostavaa näkökulmaa tulevaisuudessa, kun maaseudun todellisuudet ja sisällöt rakentuvat yhä ylipaikallisemmin ja vihreän siirtymän kaltaiset globaalit murrokset muuttavat sekä maisemia että ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa tuohon muutokseen (esim. Sairinen ym. 2011; Kumpulainen 2018; Ahola ym. 2024).

Esittelen artikkelini alussa valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnin tavoitteet ja niiden ympärille rakentuneen hallintosommittuman. Aineiston käsittelyssä huomioni kiinnittyy eri mittakaavatasoilla määrittymiin tavoitteisiin ja rooleihin sekä mittakaavatasojen välisiin vuorovaikutussuhteisiin. Jäljitän etenkin suojele- ja elinkeinokysymysten välistä ristiriitaa, joka ulottuu puoluepolitiikasta kylätason keskusteluasetelmiin ja ilmentää samalla laajempaa yksityisen ja julkisen välistä kamppailua oikeudesta maisemaan. Yhdistän havaintoni sommittumien osatekijöitä eritteleviin analyyseihin (Deleuze & Guattari 1980/1987; Nail 2017) sekä sommittumien muotoutumista ja muutosta käsittelevien kirjoitusten (esim. Dittmer 2014; Eadson & Van Veelen 2021; Pfefferkorn 2023) pohjalta soveltamiini *territorialisuuden, deterritorialisuuden* ja *reterritoralisuuden* käsitteisiin. Näiden avulla pohdin, miten sommittumien sisäiset ja ulkoiset suhteet vaikuttavat sekä materiaalisuuteen kylämaisemaan että ihmisten käsityksiin siitä.

## **Suomalainen maisema ja hallinnon sommittumat**

Suomalaisen institutionaalisen maisemansuojelun alkuna voi pitää 1960-luvulla virinnyttä huolta rakennemuutoksen ja modernisaation vaikutuksista vanhoihin elinkeinomaisemiin (Linkola 2015; Riihimäki 2020). Tuolloisissa puheenvuoroissa maisema-arvojen puolesta omaksuttiin

konservoiva, maiseman kulttuurihistoriallista merkitystä korostanut näkökulma. Tämä katsanto juurtui lopulta maa- ja metsätalousministeriön vuonna 1977 asettaman, maisemansuojelun lähtökohtia ja toteuttamistapoja pohtineen maisematoimikunnan määritelmiin suomalaisen maiseman arvotekijöistä ja niiden vaalimista ohjaavista periaatteista (Maisematoimikunnan mietintö 1980; Maisemansuojelutoimikunnan mietintö 1985).

Osaksi lainsäädäntöä arvomaisemat asemoituivat 1990-luvun kuluessa. Tärkeimmäksi instrumentiksi hahmottuivat ympäristöministeriön johdolla vuosina 1986–1992 inventoidut 156 valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta, joiden statuksen valtioneuvosto vahvisti vuonna 1995 periaatepäätöksellään. Kun maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999) astui voimaan vuonna 2000, kirjattiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin (VAT) velvollisuus ottaa viranomaisinventoinneissa tunnistetut kulttuuriympäristön arvot huomioon maakuntatason kaavoituksessa. Maisema-alueet inventoitiin uudestaan vuosina 2010–2015, ja päivitysinventointi otettiin valtioneuvoston päätöksellä VAT:n tarkoittamaksi inventoinniksi vuonna 2021. Samalla valtakunnallisesti arvokaiden maisema-alueiden määrä kasvoi 186:een.

Maisema-alueiden oikeusvaikutus syntyy osana kaavoitusta sekä suunnittelu- ja luvitusprosesseja. Käytännössä inventoinnit ovat maankäytön ohjauksen tausta-aineistoa: esityksiä, jotka "kehystävät alueen ja oikeuttavat tietyt maisemiin liittyvät arvot" (Butler 2018, 85). Inventoinnissa esitetyt kuvaukset maisemista paitsi yksilöivät, yhteismitallistavat ja luokittelevat materiaalisia maisemia myös luovat omia tilallisuuksiaan, joita tulkitaan materiaalista maisemaa vasten ja jotka vaikuttavat ihmisten käsityksiin noista maisemista (ks. Anderson 2015). Arvomaisemat toisin sanoen mieltävät kulttuuriperinnön todistusaineistoksi, vaikka ne samaan aikaan muokkaavat kulttuuriperintöpolitiikkaa ja muokkautuvat tuon politiikan seurauksena (ks. Aceska 2023, 2; laajemmin esim. Smith 2006; Haapoja-Mäkelä 2019).

Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet ovat malliesimerkki hallintosommittumasta. Hallintosommittuma ei pelkisty säädöksiksi ja toimenpiteiksi vaan kehkeytyy jatkuvasti ja muotoutuu uudelleen suhteessa maisemaan, yhteiskuntaan, teknologioihin, institutionaalisiin puitteisiin ja näitä käsitteleviin keskusteluihin (Savage 2020). Maisema-alueisiin tukeutuvan sommittuman perustana on viranomaisvetoinen tavoite ohjata ja hidastaa maisemissa havaittua muutosta. Vuosikymmenten aikana muutoksen hallitsemiseksi on syntynyt tiettyihin metodologioihin tukeutuva asiantuntijajärjestelmä, joka on määritellyt mai-

seman arvoja sekä luonut maisema-alueille lainsäädännöllisen statuksen ja siihen tukeutuvat politiikat (Linkola 2015). Samalla maiseman muuttamisen hallinnointi on operationalisoitunut eri mittakaavatasoille ulottuviksi käytännöiksi ja toimijuuksiksi. Kylätasolla sommittuma näkyy toimenpideodotuksina, jotka kohdistuvat ennen kaikkea maanomistajiin.

Nail (2017, 24) erottaa Deleuzea ja Guattaria (esim. 1980/1987) seuraten sommittumista kolme osatekijää: olosuhteet eli "abstraktin koneiston", elementit eli "konkreettisen sommittuman" ja toimijat eli "henkilöhahmot" (*abstract machine, concrete assemblage, personae*). Olosuhteet viittaavat siihen suhteiden verkostoon, joka yhdistää elementtejä ja toimijoita. Niitä voidaan pitää sommittuman säännöstönä tai pohjakaaviona, joka ei kuitenkaan ole luonteeltaan pysyvä vaan elää jatkuvassa muutoksessa ja suhteessa muihin osatekijöihin. Elementit ovat puolestaan sommittuman ruumiillistuma (Nail 2017, 26). Kun ne muuttuvat, muuttuvat myös niiden kautta rakentuvat suhteet. Toimijat määrittyvät vastaavasti eräänlaisiksi operaattoreiksi, joiden toiminta panee sommittuman täytäntöön. Nail tulkitsee toimijat kollektiivisiksi subjekteiksi. Niillä on toimijuus sommittuman sisällä, mutta niiden subjektiviteetti on relationaalinen ja hahmottuu osana sommittumaa.

Maisemahallinnon sommittumassa elementtejä ovat tulkintani mukaan paitsi materiaaliset maisemat myös maisemien statuksia materialisoivat representaatiot, kuten inventoinnin ja suunnittelun kartta-aineistot. Vastaavasti olosuhteiden "abstrakti koneisto" muodostuu säännöistä, periaatteista ja logiikoista, joiden varassa maisemia, niiden arvoja ja arvoasetelmien ylläpitämiseksi vaadittavia toimijuuksia, tavoitteita ja säädöksiä tuotetaan. Toimijoiden yksiselitteinen identifointi on hankalampaa. Viranomaiset tehtävineen muodostavat yhden olennaisen toimijajoukon, mutta sommittumaan kuuluvat myös kaikki ne, jotka toimivat maisemassa, jotka kohdistavat siihen intressejään tai jotka saavat jollakin muulla tavoin sisältöjä suhteessa maisemiin. Koska maisema on yhteiskunnallisella tasolla kaikille avoin "hyödyke", on toimijoiden määrä periaatteessa rajaton. Olosuhteet ja elementit vaikuttavat kuitenkin siihen, kenen sana on toista voimakkaampi ja millä tavoin sommittuman sisällä puhutaan.

Maisemiin sisältyy runsaasti emotionaalisia ja affektiivisiä tasoja, joita ulkopuolelta osoitetut arvoasetelmat ja niihin sidotut oikeudelliset seuraukset voivat provosoida esille (Kymäläinen 2024). Hallintosommittuma onkin altis ristiriidoille, joita normeista ja käytännöistä neuvottelemisen sekä niiden toteuttaminen synnyttää: vahvasti agendaansa usko-

vien viranomaisten voi esimerkiksi olla vaikea ymmärtää, miten sommittuma käyttäytyy paikallistasolla ja millaisia odotuksia se sisältää (Aceska 2023). Vastaavasti ylipaikalliset tavoitteet saattavat hahmottua paikallistasolla vaivalloisesti ja poiketa paikallisista merkityksenannoista. Mittakaavojen, säädösten ja kokemusten kohtaamattomuus voi näkyä myös julkishallinnon toimintaperiaatteiden ja kommunikatiivisen suunnittelun välisenä dikotomiana (Butler 2018; Jones 2018): Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) vuosina 2022–2023 toteuttamassa kyselyssä suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, ettei pysty juurikaan vaikuttamaan maisemia koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon (Ahola ym. 2024).

Tällaiset ristiriidat vaikuttavat siihen, millaisiksi sommittumat muotoutuvat ja miten hyvin ne säilyttävät oikeutuksensa. Ulkoiset ja sisäiset suhteet voivat kiinteyttää – *territorialisoida* – sommittumaa, jos sen taustalla vaikuttavat arvoasetelmat nauttivat laajaa yhteiskunnallista hyväksyntää, jos sen hahmo on ristiriidaton tai jos sen osatekijät ovat samanluontoisia (esim. Eadson & Van Veelen 2021). Yhtä lailla materiaallisen ja yhteiskunnallisen todellisuuden ja toimijuuksien muutokset saattavat horjuttaa ja kyseenalaistaa sommittumaa. Tällöin voidaan puhua olosuhteita muovaavasta *reterritorialisoitumisesta*, jossa esimerkiksi muutokset sommittuman sisältöä muokkaavissa diskursseissa ja valtasuhteissa vaikuttavat toimijoiden organisoitumiseen ja ohjaavat sommittumaa kohti uudenlaista territoriaalista muotoa (Dittmer 2014; Savage 2020; Pfefferkorn 2023). Sisäiset ja ulkoiset tekijät voivat myös *derritorialisoida* eli kyseenalaistaa vakiintuneet sisällöt tai jopa purkaa sommittuman (Eadson & Van Veelen 2021). Hallintosommittumia tutkitessa onkin tärkeää ymmärtää, millaisia keskinäisiä suhteita ja vuoro-vaikutuksia viranomaisilla, heidän edustamillaan instituutioilla, heidän ajamillaan aloitteilla sekä näitä muodostavilla diskursseilla on – ja miten nämä suhteutuvat muihin sommittumiin, niiden tavoitteisiin ja niissä syntyviin toimijuuksiin (Aceska 2023, 1).

## **Päivitysinventoinnin toteutus ja lausuntoaineisto**

Ympäristöministeriö käynnisti valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnin pilotti-inventointien jälkeen vuonna 2010. Inventoinnille nimettiin tuolloin ohjausryhmä, MAPIO, johon kutsuttiin edustus maa- ja metsätalousministeriöstä, ELY-keskuksista, maakuntaliitoista, Museovirastosta, Metsähallituksesta ja SYKEstä. MAPIO viimeisteli inven-

toinnin ohjeet (MAPIO-työryhmä 2010) ja hyväksyi alueittain toteutetut inventoinnit sitä mukaa kuin ne valmistuivat. Käytännön inventointityöstä vastasivat pääasiassa ELY-keskukset ympäristöministeriön toimeksiannosta.

Inventoinnin tarve perusteltiin muun muassa maaseutumaisemien muutoksella 1990-luvun puolivälistä alkaen sekä Museoviraston johtaman valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen inventoinnin (RKY) päivittymisellä. Työn tavoitteeksi asetettiin "tarkistaa aluevalikoima, arvoluokka ja rajaukset vastaamaan uudistuneita maisemanhoidon toteuttamis- ja ohjauksjärjestelmiä", kuten maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), silloista luonnonsuojelulakia (1096/1996) ja maatalouden ympäristötuen järjestelmiä (MAPIO-työryhmä 2010, 6). Inventointiin velvoitti myös Euroopan neuvoston maisemayleissopimus (Eurooppalainen maisemayleissopimus 2000/2006).

Päiväysinventoinnissa keskityttiin "maaseudun kulttuurimaisemiin, erityisesti viljelymaisemiin, niihin liittyvään asutukseen, vanhaan tiestöön, kulttuuriperintöön sekä mahdollisesti jonkin muun alkutuotantoon liittyvän elinkeinon synnyttämiin maisemiin" (MAPIO-työryhmä 2010, 7). Lähtökohtana oli edellisen inventoinnin alueluettelo, mutta päiväysinventoinnissa määriteltiin myös uusia arvokohteita ja -teemoja. Tällaisia olivat esimerkiksi pika-asutuksen maisemat ja kulttuurivaikutteiset suomaaisemat. Lisäksi saamelaisalueiden ja saariston kulttuurimaisemia tarkasteltiin muusta inventoinnista osin poikenneilla kriteereillä.

Maisema-alueiden merkittävyyden määreiksi linjattiin muun muassa ominaisluonteen ja erityispiirteiden edustavuus, ainutlaatuisuus ja historiallinen kerroksellisuus. Myös elinkeinotoiminnan jatkumista ja alueen "nykyistä toimivuutta" painotettiin. Inventoinnissa kiinnitettiin lisäksi huomiota maiseman "kertovuuteen/hahmotettavuuteen" sekä identiteettiarvoihin ja alueen väestölle merkittäviin piirteisiin (MAPIO-työryhmä 2010, 10–11). Paikalliset asukkaat mainittiin inventointiohjeissa mahdollisena tiedonlähteenä, ja laaja tiedottaminen sekä maanomistajien kuuleminen linjattiin tärkeiksi. Kyliä ei nimetty sellaisinaan inventoinnin kohteiksi, mutta niiden rakenteita, historiallisia piirteitä ja elinvoimaisuutta tarkasteltiin osana maaseudun rakennettua kulttuuriympäristöä.

Alueellisten inventointien valmistuttua MAPIO-ryhmä kokosi lopullisen esityksen päiväysinventoinnin tulokseksi. Aluelistaus perusteluteksteineen ja aluekuvauksineen sekä inventoinnin taustamuistio ja ympäristövaikutusten arviointi asetettiin kuultavaksi vuonna 2016. Lausuntoja pyydettiin maan-

käytön ja kulttuuriympäristön viranomaisten lisäksi esimerkiksi etujärjestöiltä, luonnonsuojeluyhdistyksiltä ja kulttuuriympäristöalan asiantuntijayhteisöiltä. Myös yksityiset henkilöt, yhdistykset ja yritykset saattoivat ottaa inventointiin kantaa. Päivytysinventointia muokattiin ensimmäisen lausunto-kierroksen pohjalta viranomaisvalmisteluna ympäristöministeriössä, ja uudelle esitykselle järjestettiin täydentävä kuuleminen loppuvuodesta 2020. Lausuntoja ja kannanottoja annettiin ensimmäisellä kuulemiskierroksella 424 ja täydentävässä kuulemisessa 130. Aineisto on arkistoitu diaarinumeroilla YM/500/2016 ja VN/6158/2020, ja ensimmäisen kuulemiskierroksen koonti sekä osa täydentävän kuulemisen palautteesta ovat saatavilla sähköisesti (Linkola ym. 2018; Valtakunnallisesti arvokkaiden... 2020).

Olen käsitellyt aineiston kertaalleen työskennellessäni SYKEssä ympäristöministeriön rahoituksella.<sup>1</sup> Tutkimusta tehdessäni olen lukenut julkisesti saatavilla olevan palautteen uudestaan luoden konstruktivisen rinnastamisen (*constructive juxtaposition*; Aceska 2023) keinoin tutkimusasetelman, jossa rinnastuksen toisen puolen muodostavat ympäristöhallinnon artikuloimat lähtökohdat ja niiden kuvaamat arvo-maisemat. Vertailevana luentana olen etsinyt aineistosta vasta-argumentteja ja niiden taustalla vaikuttavia intressejä. Olen valinnut analyysiini ne näkökulmat, jotka avaavat hallintosommittuman elementtien vuoro-vaikutuksen luonnetta, järjestäytymisen ja valtasuhteiden prosessuaalisuutta sekä sommittumaa ohjaavia strategioita ja potentiaaleja (ks. Savage 2020, 321). Mielenpidetysten ja näkemysten yleinen jakautuminen on eritelty ensimmäisen kuulemiskierroksen lausunnoista ja kannanotoista laaditussa yhteenvetoraportissa (Linkola ym. 2018) sekä täydentävän inventoinnin julkaisemattomassa koontimuistiossa.

## **Maisemakeskustelu sommittuman sisällä ja ympärillä**

### ***Hallinnolliset asetelmat***

Ympäristöhallinnon tarve ohjata maiseman muutosta perustuu pitkälti kulttuurihistoriallisiin ja ekologisiin arvoihin. Ympäristöministeriö ei inventoinnin toimeenpanevana viranomaisena antanut lausuntoa päivi-

<sup>1</sup> Olen työskennellyt päivytysinventoinnin aikana ympäristöministeriössä ja SYKEssä sekä osallistunut MAPIO-työryhmän toimintaan. Lisäksi olen tuottanut kuulemisaineistoa, jota on muokattu ohjausryhmässä. Tämän artikkelin olen kirjoittanut kuitenkin itsenäisenä tutkijana, ja työtaustani on vaikuttanut sisältöön ainoastaan osallistumisen kautta hankittuna taustatietona ja prosessien tuntemuksena.

tysinventoinnista, mutta se avasi lähtökohtiaan inventoinnin taustamateriaaleissa. Niissä korostuivat paitsi institutionaaliset reunaehdot myös maisemien historiallisuus, elinvoimaisuus ja edustavuus, esteettisyyskin. Samat painotukset näkyivät myös MAPIO-ryhmän kokoonpanossa, jossa oli edustettuna etenkin alueidenkäyttöön ja historiallisten arvojen vaalimiseen keskittynyt asiantuntemus. Inventoinnin lähtökohdat sekä maisema-alueiden ympärille rakentunut ohjaus- ja valvontajärjestelmä toisin sanoen uusinsivat itseään valikoimalla sitä, ketkä osallistuvat maisemaa koskeviin keskusteluihin (ks. Smith 2006; Linkola 2015).

Ympäristöministeriön tavoitteet välittyivät muidenkin ympäristö- ja kulttuuriympäristöaloja edustaneiden viranomaisten lausunnoista. Esimerkiksi monet ELY-keskukset allekirjoittivat lausunnoissaan inventoinnin arvoasetelmat ja maisemanhoitoon kohdistetut odotukset, vaikka vastuualueiden välillä oli paikoin ristivetoa (esim. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen lausunto 2016). Myös maakuntamuseoiden (vuodesta 2020 alkaen alueellisten vastuumuseoiden) lausunnoissa oltiin yleisesti ottaen tyytyväisiä päivitettyyn luetteloon ja inventoinnin toteutukseen, joskin moneen maisema-alueeseen esitettiin täydennyksiä tai lisänäkökulmia. Museovirasto petasi yleispiirteiltään suopeassa lausunnossaan (2016) kulttuuriympäristöalan tulevaisuutta toteamalla, että Suomesta puuttuu maisemapoliittiseksi katsottava tavoitteellinen kokonaisuus. Virasto myös moitti inventoinnin maaseutumaisemiin keskittyvää perspektiiviä turhan perinteiseksi.

Muiden viranomaistahojen lausunnoissa suojele- ja hoitotavoitteet törmäsivät usein maaseutuelinkeinojen näkökulmiin tai maankäytön suunnittelun asettamiin reunaehtoihin. Esimerkiksi kunnat ja maakuntien liitot tarkastelivat inventointia pääosin omien velvoitteidensa kautta, osana kaavoitusjärjestelmää ja paikallista elinkeinoelämää. Monet kunnat eivät löytäneet inventoinnista huomautettavaa tai allekirjoittivat maisema-alueiden historialliset ja ympäristölliset arvot. Kuntien lausunnoissa kannettiin kuitenkin usein huolta siitä, ovatko maisema-alueet ristiriidassa päivitettyjen tai valmisteltujen yleis- ja osayleiskaavojen kanssa. Suunnitteluviranomaisten lausunnoissa korostui myös tarve karsia päällekkäisiä arvokategorioita.

Aluekehityksen näkökulmasta maisema-alueet koettiin useissa viranomaislausunnoissa pulmallisiksi. Epäluulo korostui niissä maakunnissa ja kunnissa, joissa maisema-alueille tai niiden liepeille oli suunnitteilla taloudellisia investointeja. Esimerkiksi Pohjois-Savossa, Nilsiän mäki-kylien maisema-alueella, inventoinnissa esitetty laajennus johti siihen,

että ympäristöministeriö jätti vahvistamatta tuulivoimamaakuntakaavaan esitetyn kaavamerkinnän ja suunnittelumääräykset (Ympäristöministeriö 2014). Alueelle suunnitellun voimalahankkeen pysähtyminen sai sekä Pohjois-Savon liiton (2016) että Kuopion kaupungin (2016) asettumaan lausunnoissaan elinkeinoelämän puolelle. Samat tahot vastustivat maisema-aluetta täydentävässäkin kuulemisessa:

Nilsin mäkikylät kokonaisuus edustaa hyvin kriteereistä maiseman ja maankäytön historiallista kehitystä ja jatkuvuutta sekä maiseman ja alkutuotannon tiiviin ja jatkuvan sidoksen takaavaa elinvoimaisuutta, mutta ei riittävällä tasolla valtakunnalliselle tasolle saakka luonnon monimuotoisuutta ja luonnonpiirteiden edustavuutta, maiseman symboli- ja identiteetti-arvoja kun on kyse Järvi-Suomen maisemamaakunnan alueesta, maisemassa on perinteiseen maisemarakenteseen liittyviä poikkeavia elementtejä kuten toimiva louhos. – – Alue on huomioitu ja aiotaan huomioida maakunnallisesti arvokkaana maisema-alueena – – (Pohjois-Savon liitto 2020)

Kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason välinen jännite pelkistyi viranomaistahojen esittämässä kritiikissä lähes poikkeuksetta kysymykseksi elinkeinotoiminnan mahdollisuuksista. Torjuvissa lausunnoissa inventointi toiseutettiin luonteeltaan konservoivaksi interventioksi, jonka vaikutukset kaavoitukseen ja elinkeinotoimintaan haluttiin minimoida. Reisjärven kunta (2016) esimerkiksi huomautti, ettei maisema-alueesityksen laatijalla "ole käsitystä maaseudun todellisista elinoloista ja maaseutuelinkeinojen ahdingosta". Vastaavasti Siuntion kunta (2016) ilmoitti, ettei voi "mitenkään hyväksyä, että valtio ensin lakkauttaa juna liikenteen Siuntiosta ja sitten kahlitsee valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden rajauksella kuntakeskuksen kehittämisen".

Viranomaisten lausunnot ilmensivät myös laajempaa keskustelua valtion roolista suunnittelujärjestelmässä. Ensimmäisen kuulemisen aikaan muutamien kunnien ja maakuntien liitot vetosivat vuonna 2015 nimitetyn Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan, jonka yhtenä tavoitteena oli purkaa "turhaa sääntelyä ja byrokratiaa" (Ratkaisujen Suomi 2015, 26). Osaksi tavoitetta hallitusohjelma nimesi maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen, jolla pyrittiin selventämään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaltaa "kuntien maankäyttövallan ja -vastuun lisäämiseksi" (emt., 10). Vaikka lain uudistus alkoi vasta 2018 – ja jatkuu edelleen – näkyi sen valmistelu maisema-alueista annetuissa lausunnoissa. Kalajoen kaupunki (2016) esimerkiksi totesi, että inventoinnin oikeusvaikutukset "ovat nykyisen hallitusohjelman linjaaman maankäytön suunnittelujärjestelmän normien purun vastaisia". Vastaa-

vasti Lapin liitto (2016) totesi, ettei inventointia tulisi viedä valtioneuvoston hyväksymismenettelyyn "tiedossa olevien" VAT:n rooliin tulevien muutosten takia.

Sama mittakaavatasojen ja toimijuuksien välinen ristiriita välittyi myös täydentävässä kuulemisessa neljä vuotta myöhemmin. Tuolloin annetuissa lausunnoissa ei kuitenkaan viitattu enää normien purkuun. Hallitus oli vaihtunut kuulemisten välillä, ja inventoinnin rooli VAT-inventointina oli päätetty säilyttää uudessakin lainsäädännössä. Näin ollen kunnat ja maakuntien liitot keskittyivät yksittäisiin maisema-alue-esityksiin sen sijaan että olisivat kyseenalaistaneet koko inventoinnin oikeuksen tai oikeusvaikutukset.

### ***Verkostoituvat mielipiteet***

Viranomaisten lausunnoissa näkynyt kahtiajako sääntelyjärjestelmään tukeutuneen ympäristönäkökulman ja luvituksen keventämisen puolesta liputtaneen elinkeinonäkökulman välillä toistui kolmannen sektorin lausunnoissa. Kolmannella sektorilla ei ole vakiintunutta roolia maisemahallinnossa, mutta yhdistysten ja järjestöjen lausunnot ilmensivät niiden tiivistä suhdetta viranomaisiin sekä kykyä jalkautua paikallistasolle ja joukkoistaa katsantojaan (ks. Selman 2003).

Suopeimmin päivitysinventoinnin tavoitteisiin ja niiden taustalta välittyviin maisemaihanteisiin suhtautuivat luonnonsuojeluyhdistykset. Ne ottivat kuitenkin kantaa pikemminkin ekologisten kuin kulttuurihistoriallisten arvojen puolesta. Suomen Luonnonsuojeluliitto (SLL 2016) esimerkiksi huomautti, että vaikka inventointi on "laajin ja paras tähän asti tehdyistä", luonnonmaisemien valikoimaa voisi kehittää. Neljä vuotta myöhemmin SLL (2020) linjasi, ettei esitystä tule supistaa "esimerkiksi poliittisista syistä", ja vastusti samoin perustein tiettyjen alueiden poistamista inventoinnista. Samalla liitto paljasti hallintosommittuman herkän luonteen: viranomaistyön sisältöihin vaikuttaa asiantuntijavetoisesti määriteltujen kriteerien ohella päivänpolitiikka painotuksineen ja intresseineen. Päivitysinventoinnissa poliittinen ohjaus tuli mukaan viimeistään lopullista päätöstä valmisteltaessa, jolloin inventoinnin hyväksyttävyydestä ja yksittäisten maisema-alueiden statuksista neuvoteltiin poliittisella tasolla ohi valtakunnallisesti määriteltujen inventointikriteerien.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton (MTK 2016), Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundin (SLC 2016), Maanomistajain liiton (2016) sekä metsäalan toimijoiden lausunnot asemoituivat ympäristöhallinnon esitystä vastaan. Järjestöt painottivat, ettei maisema-aluestatus saa aiheuttaa maanviljelijöille ja metsänomistajille riskiä tulonmenetyksestä tai elinkeinotoiminnan harjoittamisen hankaloitumisesta. MTK jopa linjasi ensimmäisessä kuulemisessa (2016), että vuoden 1995 inventoinnin tulisi riittää maisema-alueistaukseksi ja että mahdollisten laajennusten pitäisi perustua vapaaehtoisuuteen. Tuottajayhdistysten kritiikki kohdistui ennen kaikkea maisema-alueisiin maankäytön ohjauksen instrumentteina, sillä inventoinnin arvoalinoista lausujat löysivät positiivistakin sanottavaa. SLC (2016) esimerkiksi totesi, että maanviljelyn ja metsänhoidon avulla on mahdollista ylläpitää biologista monimuotoisuutta ja ekologisia verkostoja, jolloin vihreät elinkeinot ja maaseutuyrittäminen rakentavat pohjan elinvoimaiselle maaseudulle.

Myös järjestöt suhteuttivat päivitysinventointia MRL:n ja VAT:iien mahdollisiin muutoksiin. Esimerkiksi Kuntaliitto (2016) moitti inventointia siitä, että se tukeutui alueidenkäyttötavoitteisiin niiden epäselvästä tulevaisuudesta huolimatta. MTK (2016) puolestaan määritteli VAT:it ja maisema-alueet valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi kokonaisuudeksi ja omaisuudensuojaan liittyväksi valuviaksi. Tukea VAT:it saivat SLL:lta (2016), joka pelkäsi maisema-alueiden jäävän "ilman turvaa", jos alueidenkäyttötavoitteiden roolia heikennetään. Liitto epäili, että "joilakin tahoilla" on yritys käyttää kuulemista hyväksi "kampanjassaan kaavoituksen poistamiseksi metsistä".

Etujärjestöjen mielipiteet pehmenivät täydentävään kuulemiseen tultaessa. Toisella kuulemiskierroksella inventoinnin roolia kritisoitiin vähemmän, joskin tutut ydinviestit toistuivat. "Toimintatapojen muuttuminen on aiemminkin tarkoittanut ja voi jatkossakin tarkoittaa muutoksia myös maisemassa: elinvoimaiseen maaseutumaisemaan kuuluvat laiduntavan karjan lisäksi niin tuulivoimalat kuin kausitunnelitkin", muistutti MTK (2020) pitäen ristiriitaisena sitä, että "samalla, kun maisema-alueiden tahdotaan olevan osa suomalaisen maaseudun elinvoiman tukemista, elinvoiman takaavat muutostekijät koetaan negatiivisina ja arvokkaat alueet valitaan sen perusteella, että ne edustavat perinteisiksi tulkittavia tuotantomuotoja". MTK ei kuitenkaan enää esittänyt päivitysinventoinnin kumoamista vaan peräänkuulutti selkeitä linjauksia oikeusvaikutuksista.

Kolmannen sektorin verkostomaisuus näkyi aineistossa mittakaavatasojen välisenä liikkumavarana. SLL ja MTK esimerkiksi käyttivät kaikupohjinaan paikallisyhdistyksiään, joiden kannanotot ankkuroivat yleisemmän tason linjauksia paikallistasolle. Kylätasolle joukkoistuneet mielipiteet osoittavat hallintosommittumien rakentuvan paitsi muodollisina myös epämuodollisina suhteina ja liittoutumina, joita hyödyntäen eri tahot lisäävät mielipiteidensä painoarvoa ja luovat moniäänisyyden vaikutelmaa. Monimittakaavaiseen vaikuttamiseen viittaa myös MTK:n lausunto (2016) ensimmäisellä kuulemiskierroksella. Liitto esitti yhtyvänsä maa- ja metsätalousministeriön (MMM) näkemykseen, "jonka mukaan maa- ja metsätalouden sekä maaseudun maisema kokonaisuudessaan muovautuu ajallisesti, paikkakohtaisesti ja harjoitettavan tuotannon mukaan jatkuvasti". Vastaavasti MMM:n ruokaosasto (2016) osallistui kuulemiseen kannanotolla, joka oli ydinsisällöltään yhteneväinen MTK:n lausunnon kanssa. Kannanotto oli poikkeuksellinen, sillä MMM oli edustettuna päivätysinventoinnin ohjausryhmässä, eikä sen – kuten muidenkaan ministeriöiden – ollut määrä kommentoida inventointia tässä vaiheessa.

### ***Sommittuma paikallistasolla***

Paikallistaso on ylemmillä mittakaavatasoilla syntyvien arvoasetelmien ja odotusten kulminaatiopiste. Päivätysinventoinnin taustamuistiossakin (2016) todetaan, että paikallista toimintaa tarvitaan, "jotta alueet voivat kehittyä omilla ehdoillaan, mutta samalla siten että kehitys tuottaa tasa-painoista, hyvin hoidettua ja viihtyisää maisemaa – –". Valtakunnallisella tasolla tunnistetut arvot ja niihin sidotut toimenpiteet saattavat kuitenkin poiketa paikallisista katsomisen, kokemisen ja käytön tavoista. Intressien erot välittyivät monista kannanotoista, joissa paikalliset asukkaat kantivat huolta elinkeinon harjoittamisen mahdollisuuksista, byrokratian lisääntymisestä ja autonomian vähentymisestä. Useat maanomistajat vaativat kannanotoissaan, että heidän maa-alansa otetaan pois alueehdotuksista tai että heidän tulee saada korvauksia kiinteistöjensä sisällyttämisestä maisema-alueisiin. Vaatimuksissa hahmottui 1990-luvun rantojensuojeluohjelman ja Natura 2000 -verkoston provosoimissa konflikteissa vakiintunut keskusteluasetelma (Hiedanpää 2002; Malmsten 2004; Paloniemi 2008), jonka jäämänä maisema-alueet miellettiin maanomistajan toimintamahdollisuuksia rajoittaviksi suojelu-alueiksi ja niitä määritellyt inventointi ympäristöhallinnon hyökkäykseksi maaseutuelinkeinoja kohtaan.

Monista kannanotoista välittyi myös tarve nostaa paikallinen asiantuntijuus "etäisen" virkamiestiedon edelle. Etenkin ensimmäisellä kuulemiskierroksella inventointia kritisoitiin maanomistajien sivuuttamisesta valmisteluvaiheessa. Joissakin kannanotoissa inventointia pidettiin jopa sanelupolitiikkana ja pyrkimyksenä museoida maisema. Tätä keskusteluasetelmaa pyrittiin myös aktiivisesti politisoimaan. Esimerkiksi ilomantsilainen kansanedustaja Hannu Hoskonen (kesk.) herätti Ylen haastattelussa epäluottamusta päivitysinventointia kohtaan syyttämällä sitä uudenlaiseksi keinoksi luoda suojelun kategorioita. "Tässä ollaan selkeästi siirtämässä rakentamisluvista päättämistä tietyiltä osin ympäristöministeriön päätösvaltaan", Hoskonen totesi tähdentäen, että "[t]ämä on selvä hyökkäys maaseudun ihmisten kimppuun" (Laitinen 2016). Hoskonen näkemykset toistuivat Ilomantsin kunnan (2016) sekä Pohjois-Karjalan liiton (2016) lausunnoissa.

Paradoksaalista kyllä, Ilomantsin vaarakylämaisemien maisema-alueella "maaseudun ihmiset" asettuivat kunnan ja liiton näkemystä vastaan: sähköistyneen keskusteluasetelman kirvoittamana koottu 39 yksityishenkilön adressi puolusti maisema-alueita ja korosti sen hyötyjä. Muutamissa muissa kylissä, kuten Sodankylän Kieringissä, Hauhon Rukkoilassa ja Jämsän Hassissa, kerättiin sitä vastoin maisema-alueita vastustaneita nimilistoja, joissa puolustettiin ennen kaikkea maanomistajien mahdollisuuksia harjoittaa maa- ja metsätaloutta jatkossakin ilman rajoituksia.

Ehdotettujen maisema-alueiden asukkaiden suhde lähimaisemiinsa oli lähtökohtaisesti myönteinen, ja paikallisuus nousi aineistossa esille ensisijaisesti ylpeydenaiheena. Monet paikallistason toimijat hyväksyivät inventoinnin alue-esitykset ja katsoivat paikallisten olojen jopa kehittyvän niiden ansiosta. Vastaavasti kriittisissäkin kannanotoissa esitettiin usein ymmärrystä inventoinnin tavoitteita kohtaan tai allekirjoitettiin inventoinnin esittämät paikalliset maisema-arvot. Muutamilla maisema-aluevalikoimasta pudotettaviksi ehdotetuilla alueilla uhka maiseman laadun ja kansallisen arvon heikkenemisestä herätti huolta ja mielipahaa. Näitä alueita toivottiin palautettavaksi listalle, tyypillisesti paikalliseen maisemanhoitohalukkuuteen ja maisemien ylläpitoon vedoten. Maisema-alueen status houkutteli ihmisiä esittämään myös kokonaan uusia alueehdokkaita.

Valtakunnallisen tason tunnustus ja kotiseuturakkaus eivät olleet ainoat syyt puoltaa inventointia. Maisema-alueita käytettiin monin paikoin instrumenttina, jonka avulla yritettiin kaataa jokin maisemakuvaan

vaikuttava hanke, kuten uusi asuinalue, kaivos tai tuulivoimala. Etenkin täydentävän kuulemisen aikaan lisääntynyt tuulivoimarakentaminen innosti lukuisat yksityishenkilöt ja ympäristöyhdistykset ottamaan kantaa maisema-alueiden puolesta, kun taas viranomaiset ja elinkeinoelämä asettuivat puoltamaan tuulivoimarakentamista. Suomen tuulivoimayhdistys (2020) pyrki ratkaisemaan kiistan toivomalla kannanotossaan, että "tuulivoiman katsotaan jatkossa kuuluvan [...] osaksi kansallismaisemaa".

Yksittäisten kannanottajien mielipiteet inventoinnista olivat kaikkiaan monitahoisemmat ja jäsentymättömämmät kuin viranomaisten kannat. Tämä osoittaa, että inventointi toimi eräänlaisena katalyyttinä, joka aktivoi paikallisia maisemasuhteita ja maisemaan liittyviä intressejä, vaikka pakottikin asukkaat muotoilemaan argumenttinsa suhteessa viranomaisten rakentamiin arvoasetelmiin. Joissakin ihmisissä inventointi herätti halun kehua tuttua maisemaa ja korostaa sen positiivisia piirteitä mutta myös puolustaa omistajuuttaan siihen. Samalla paikallistaso asemoitui eräänlaiseksi resurssiksi, jonka mielipiteisiin vaikuttamalla sommittumaa ylläpitävät tai sen purkamiseen tähtäävät viranomaistahot tai kolmannen sektorin edustajat pyrkivät edistämään tavoitteitaan. Vastaavasti monet maanomistajat ja kylien asukkaat hyödynsivät olemassa olevia rakenteita ja verkostoja esittämällä kantojaan kyläyhdistysten sekä paikallisten tuottaja- ja luontoyhdistysten kautta.

## **Sommittuman dynamiikka ja maiseman muutos**

Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnista annetut lausunnot ja kannanotot konkretisoivat sen, että maiseman sisällöt ja niitä määrittelevät keskustelut positioineen rakentuvat relationaalisesti, hajautetusti ja monikeskuisesti (ks. Savage 2020, 328). Samalla inventoinnista annettu palaute auttaa ymmärtämään hallintosommittumien rakennetta. Kun sommittuman toimijat kamppailevat maisemien merkityksistä ja keskustelevat maisemaan kohdistuvista toimenpiteistä, ne myös neuvottelevat omista rooleistaan ja oikeuksistaan materialisoida näkemyksiään. Vastaavasti maisema on sommittuman aktiivinen osatekijä silloinkin, kun keskustelut painottuvat ennen kaikkea olosuhteisiin ja pyrkimykseen vaikuttaa niihin.

Lausunnot ja kannanotot osoittavat myös, kuinka erilaiset strategiat muodostuvat ja kohdentuvat sommittuman sisällä. Esimerkiksi ympäristöministeriön hallinnan kohteena ovat ensisijaisesti sommittuman olo-

suhteet, vaikka sen toiminnan – ja sitä kautta koko hallintosommittuman – lähtökohtana ovat materiaaliset elementit. Samalla olosuhteet määrittävät lainsäädännön kautta esimerkiksi ELY-keskusten ympäristövastuualueiden ja kulttuuriympäristön historiallisista arvoista vastaavien viranomaisten toimijuuksia ja sitovat nämä edistämään ympäristöhallinnon tavoitteita. Sommittuman säädösisältöjä ja arvopohjaa hyödyntävät ja puolustavat myös esimerkiksi suojeluagendaansa ajavat luontoyhdistykset. Viesti resonoi paikallistasollakin, jossa valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen statukseen vedoten on mahdollista edistää lähiympäristön laatua, kehittää maisemapohjaista elinkeinotoimintaa ja vastustaa maisemaan vaikuttavia hankkeita.

Olosuhteiden hallinnasta kamppaillaan kuitenkin jatkuvasti. Esimerkiksi tuottajajärjestöjen ja joidenkin viranomaistoimijoiden lausunnoissa korostui pyrkimys muuttaa inventoinnin hallinnollista asemaa tai oikeusvaikutuksia. Kyse ei ollut niinkään sommittuman sisäisestä leirilinjasta vaan sommittuman kohtaamisesta muiden sommittumien kanssa; tässä tapauksessa valtion roolia korostavan suojelu- ja sääntelypolitiikan varassa rakentuneen hallintosommittuman sekä paikallista toimintavapautta ajavien maa- ja metsätalouden sommittumien törmäyksestä. Asetelma linkittyy Purcellin ja Brownin (2005) huomioon, jonka mukaan mittakaavat eivät ole valmiiksi olemassa olevia yksiköitä myötäsyntyisine ominaisuuksineen vaan niitä tuotetaan ja hyödynnetään strategisesti esimerkiksi poliittisiin tarkoituksiin: inventointia kritisoidessa palautteessa paikallisuuden arvo perusteltiin usein sosiaalisella kestävyydellä ja demokraattisuudella, mutta yhtä lailla se näyttäytyy uusliberalistisena keinona toteuttaa mittavia rakenteellisia uudistuksia kilpailukyvyyn ja taloudellisen edun edistämiseksi (ks. Beunen & Opdam 2011; Moisio 2012).

Paikallisuuden korostaminen ja paikallisten asukkaiden osallistaminen maisemien arviointiin on myös yksi maisemademokratian muoto. Se kyseenalaistaa maisematyön taustalla olevia suunnittelu- ja valtarakenteita (Butler 2018) ja nostaa esille maiseman "käyttöä" ohjaavien normien sekä paikallisten intressien ja kokemusten välisen ristiriidan (Kymäläinen 2024). Päivitysinventoinnissa tämä ristiriita paikallistui yksittäisistä kohteista esitettyjen mielipiteiden ohella siihen, millaisina eri toimijat näkivät vaikutusmahdollisuutensa ja suhteensa inventointiin. Siinä missä viranomaiset ja etujärjestöt pyrkivät vaikuttamaan sommittuman muotoihin olosuhteita ohjaamalla, korostui paikallistasolla keskustelu maiseman materiaalisuuksista ja siitä "henkilöhahmosta", jonka sommittuma

osoittaa yksittäisille maanomistajille. Maanomistajien inventointia kohdetaan esittämä kritiikki kuvasti heidän haluaan sanoutua irti sommittuman tarjoamasta roolista ja määritellä omat maisemaan kuulumisen ehtonsa. Heidän intressinsä ja argumenttinsa muotoutuivat kuitenkin paitsi paikallisesti, suorana suhteena maisemaan, myös monimittakaavaisesti, reaktiona eri toimija- ja mielipideverkostojen luomiin väittämiin ja positioihin.

Paikallisuuden korostaminen ei näin ollen tarkoita automaattisesti paikallisen autonomian lisääntymistä, vaan toimijuudet hahmottuvat paikallistasollakin osana eri sommittumien keskinäisiä dynamiikkoja, voimasuhteita ja organisoitumisia. Tämä näkyi aineistossa eräänlaisena paikallisten mielipiteiden ambivalenssina: maanomistajat saattoivat sitoutua päivitysinventoinnin osoittamiin elementteihin – maisemaan itseensä – mutta kieltäytyivät sitoutumasta maisemahallinnon sommittuman olosuhteisiin.

Sommittuman elementtien merkitykset todentuivat lausuntoaineistossa vaikeammin. Materiaalisen maiseman muutos ja sen sääntelyn tarve on kuitenkin ympäristöhallinnon käytäntöjen ympärille muodostuneen sommittuman lähtökohta – ja yhtä lailla materiaallinen maisema on pohja niille periaatteille ja tavoitteille, joita sommittuman toimijat omaksuvat ja joiden pohjalta sommittuman olosuhteet muotoutuvat. Sommittuman elementeiksi voidaan tulkita myös ne foorumit ja vaikuttamisen paikat, joissa ihmisillä ja eri tahoilla on mahdollisuus esittää näkemyksiään. Nämä paikat olivat päivitysinventoinnissa korostuneen viranomaisvetoisia, ja niiden muodot ja saavutettavuudet sanelivat osin sen, miten niihin oli mahdollista reagoida. Lähtökohtaisesti elementit siis ylläpitävät sommittumaa ja uusintavat sen sisäisiä diskursseja, mutta samaan aikaan ne tarjoavat toimijoille mahdollisuuksia muuttaa rakenteita tai vaikuttaa siihen, millaisia statuksia yksittäiset maisemat saavat ja millaisia muutospaineita niihin tulee kohdistumaan. Ilman materiaalisuuksia sommittumaa ei pohjimmiltaan olisi olemassa.

Joustavuudessaan sommittuma on kestävä, mutta relationaalisuus tekee siitä myös hauraan: sen territoriaalisuus määrittyy koko ajan uudestaan suhteessa deterritorialisoiviin voimiin. Esimerkiksi materiaalisen maiseman dramaattinen muutos voi paikallisesti murtaa inventoinnin ympärille rakentuneen hallintosommittuman tekemällä sen tavoitteet ja lähtökohdat tyhjiksi. Muutamassa kannanotossa vedottiin myös paikallisen maiseman "tavallisuuteen" ja pyrittiin siten irrottautumaan sommittumasta sekä sen arvoasetelmista.

Myös muuttuvat olosuhteet voivat deterritorialisoida sommittuman. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus ja sen yhteydessä käyty keskustelu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden statuksesta oli maisemainventoinnin hyväksyttävyyden kannalta tärkeä prosessi, joka perustui kamppailuun valtion roolista ja sääntelyn mittakaavoista. Mikäli inventointi olisi uudistuksen myötä menettänyt VAT:ssa määritellyn asemansa, olisi se hajonnut tai muuttanut muotoaan ennakoimattomilla tavoilla. Vastaavasti kuulemisaineistosta välittyvä norminpurkuretoriikka osoittaa, kuinka poliittiset kamppailut voivat nakertaa sommittuman legitimiteettiä eri tasoilla sekä jalkauttaa valtiotason ideologioita kylätasolle, osaksi paikallisia toimijuuksia.

Maisemasommittumassa tapahtuu myös jatkuvaa reterritorialisaatiota: olosuhteiden, henkilöhahmojen ja elementtien uudelleenaseoitumista. Esimerkkinä tästä on vapaaehtoinen maisemanhoito. Muutamissa lausunnoissa korostettiin, että vaikka maanomistajat vastustavat ympäristöministeriön puuttumista paikallisiin maisemiin, he pitävät maiseman arvoja yllä ja tuottavat ministeriön tavoitteiden mukaista maisemaa. He toisin sanoen pyrkivät muuttamaan sommittuman olosuhteita vaikka ylläpitävät sen elementtejä. Yhtä lailla paikalliset asukkaat voivat sitoutua hallintosommittumassa artikuloituihin ihanteisiin, vaikka sitoutuminen perustuisi eri lähtökohtiin kuin ympäristöhallinnossa. Esimerkiksi päivitysinventoinnissa korostettu kansallisen kulttuuriperinnön sanoma ei välttämättä ole paikallisille samastuttava tai motivoiva, mutta havainto tai pelko oman maiseman muuttumisesta saattaa herättää tarpeen vaalia, hoitaa tai puolustaa maisemaa.

## **Päätelmät**

Materiaalinen maisema ilmentää poliittisia päätöksiä ja linjauksia. Vaikutuksetjut ovat kuitenkin moninaisia ja tuottavat samanaikaisesti sommittuman kaikkia osatekijöitä: olosuhteita, elementtejä ja toimijoita. Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnin ympärillä käyty keskustelu osoittaa, kuinka hallintovetoisesti rakentuvat ja hallinnon artikuloimiin intresseihin perustuvat maiseman sisällöt uusintavat itseään monella mittakaavatasolla ja pyrkivät ohjaamaan materiaaliseen maisemaan vaikuttavia toimijuuksia. Samalla ne kytkeytyvät laajempiin yhteiskunnallisiin kamppailuihin siitä, millä ehdoilla ja mihin politiikkoihin tukeutumalla alueita ja paikkoja hallinnoidaan.

Kylätasolla maisemille annetut sisällöt kohtaavat puolestaan materiaallisen todellisuuden siihen liittyvine omistajuuksineen, intresseineen sekä henkilökohtaisesti ja yhteisöllisesti rakentuneine maisemasuhteineen. Viime kädessä maisemien merkitykset sekä niitä hyödyntävät ja ohjaavat diskurssit toimijoineen muodostuvat koko tämän monimutkaisen sosio-materiaalisen suhdevyöhydin – sommittuman – summana.

Valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista annettu palaute noudattelee yleispiirteiltään maatalous-, ympäristö- ja aluepolitiikasta tuttua jakolinjaa. Sen toisella puolella ovat ympäristöarvot sääntelyjärjestelmineen ja toisella puolella talousnäkökulmat, joissa korostuu toive valtiotason ohjauksen purkamisesta. Asetelma ei ole kuitenkaan pysyvä. Aineistossa näkyy esimerkiksi poliittisten trendien, lainsäädäntötyön ja maiseman muutosten aiheuttamia siirtymiä ja strategioiden muutoksia, jotka hahmottuvat ennen kaikkea suhteessa sommittuman olosuhteisiin.

Moninaisimmillaan maiseman arvoasetelmat ovat paikallistasolla, jossa maiseman muutokset tapahtuvat ja johon toimenpideodotukset ensisijaisesti kohdistuvat. Paikallistaso ilmentää konkreettisesti yhteisöjen ja maisemien suhdetta, ja siten se on myös politisoitunut monessa samanaikaisessa diskurssissa: sen roolia määritellään osana useita sommittumia ja poliittisia kamppailuja. Lisäksi paikallistason toimijaverkostot ovat moninaiset ja osin vakiintumattomat; viime kädessä jokaisella paikallisella on oma suhteensa maisemaan. Nämä suhteet ja niiden ilmentyminen linkittyvät ihmisten henkilökohtaisiin tuntemuksiin ja intresseihin, paikallisten ryhmien dynamiikkaan, taloudellisiin puitteisiin, edunvalvonta- ja elinkeinopolitiikkaan sekä ympäristökysymyksiin ja yrityksiin ratkaista niitä.

Koska maisema-alueet perustuvat ensisijaisesti maaseudun elinkeinomaisemien maisemallisiin ja historiallisiin arvoihin, ne ottavat kantaa myös yksittäisiin kyliin ja kylämaisemiin. Samalla maisema-alueita ja niiden sisältöjä luovan hallintosommittuman tarkastelu tarjoaa eväitä kylien sosiaalisten ja materiaalisten todellisuuksien ymmärtämiseen. Jos maisemat määrittyvät monimittakaavaisesti, eivät kylätkään ole vain paikallisia. Niiden toiminnalliset ja sosiaaliset kontekstit rakentuvat monimutkaisina suhdeverkostoina, joiden osana niin inhimilliset kuin ei-inhimillisetkin toimijuudet määrittyvät, mutta joita nämä toimijuudet myös muokkaavat. Perspektiivistä riippuen kylämaisemat näyttäytyvät joko yksityisinä tai yleishyödykkeinä, henkilökohtaisina tai kansallisina,

taloudellisina tai ekologisina, arvoiltaan vaihtelevina tai kanonisesti tunnustettuina, muuttuvina materiaalisuuksina tai jatkuvasti neuvoteltavina merkityksinä. Pohjimmiltaan yksi maisema voi olla tätä kaikkea.

## **Kiitokset**

Artikkeli on syntynyt osana Suomen Kulttuurirahaston Satakunnan rahaston ja Satakunnan korkeakoulusäätiön rahoittamaa tutkimuskokonaisuutta. Kiitän rahoittajien ohella teemanumeron toimittajia ja nimetömiä vertaisarvioitsijoita, joiden antama palaute syvensi analyysiäni ja tutkimusasetelmiani ratkaisevasti. Osoitan lämpimän kiitokseni myös maisema- ja inventointikysymyksiä kanssani pohtineille entisille ja nykyisille kollegoilleni.

## **Lähteet**

- Linkola, H., Eloranta, L., Forss, S., Heikkilä, T. & Heliölä, J. 2018. Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnista annetut lausunnot ja kannanotot. Ympäristöministeriön raportteja 14. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4793-7>
- Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointi, täydentävä kuuleminen 2020. Saatavissa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=468d9434-6d93-479e-b1a3-f1d2ba1b31e9> (Viitattu 10.11.2024.)
- Ympäristöministeriö kuulee ehdotuksista valtakunnallisesti arvokkaiksi maisema-alueiksi ja pyytää niistä lausuntoja 2020. Saatavissa: <https://ym.fi/maisemakuuleminen> (Viitattu 10.11.2024.)

## **Kirjallisuus**

- Aceska, A. 2023. 'Constructive juxtaposition' as a policy assemblage method: Towards an understanding of the European Union's heritage initiatives and the making of 'European city' ideals. *Cities* 143, e104589. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104589>
- Ahola, N., Kontio, P., Uddström, A., Faehnle, M. & Shemeikka, P. 2024. "Paikka maailmassa": Valtakunnallisten maisemakyselyjen tulokset. Suomen ympäristökeskus. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-5655-7>
- Anderson, J. 2015. Towards an assemblage approach to literary geography. *Literary Geographies* 1:2, 120–137.
- Beunen, R. & Opdam, P. 2011. When landscape planning becomes landscape governance, what happens to the science? *Landscape and Urban Planning* 100, 324–326. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2011.01.018>

- Butler, A. 2018. Landscape assessment as conflict and consensus. Teoksessa Egoz, S., Jørgensen, K. & Ruggeri, D. (eds.). *Defining landscape democracy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham. 85–95. <https://doi.org/10.4337/9781786438348>
- DeLanda, M. 2006. *A new philosophy of society*. Continuum, London.
- Deleuze, G. & Guattari, F. 1980/1987. *A thousand plateaus*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Dittmer, J. 2014. Geopolitical assemblages and complexity. *Progress in Human Geography* 38:3, 385–401. <https://doi.org/10.1177/0309132513501405>
- Duncan, J. & Duncan, N. 2001. The asetheticization of the politics of landscape preservation. *Annals of the Association of American Geographers* 91:2, 387–409. <https://doi.org/10.1111/0004-5608.00250>
- Eadson, W. & Van Veelen, B. 2021. Assemblage-democracy: Reconceptualising democracy through material resource governance. *Political Geography* 88, e102403. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102403>
- Egoz, S., Jørgensen, K. & Ruggeri, D. (eds.) 2018. *Defining landscape democracy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham. <https://doi.org/10.4337/9781786438348>
- Eurooppalainen maisemayleissopimus 2000/2006. Euroopan neuvosto. Saatavissa: <https://rm.coe.int/16802f3faa> (Viitattu: 14.11.2024.)
- Gailing, L. & Leibenath, M. 2017. Political landscapes between manifestations and democracy, identities and power, *Landscape Research* 42:4, 337–348. <https://doi.org/10.1080/01426397.2017.1290225>
- Haapoja-Mäkelä, H. 2019. Näkymiä suomalaiseen muinaisuuteen: Aineeton kulttuuriperintö, kalevalaisuus, paikka ja maisema. *Terra* 131:2, 97–112.
- Hiedanpää, J. 2002. European-wide conservation versus local well-being: The reception of the Natura 2000 Reserve Network in Karvia, SW-Finland. *Landscape and Urban Planning* 61:2–4, 113–123. [https://doi.org/10.1016/S0169-2046\(02\)00106-8](https://doi.org/10.1016/S0169-2046(02)00106-8)
- Häyrynen, M. 2005. *Kuvitettu maa*. SKS, Helsinki.
- Jones, M. 2018. Landscape democracy: More than public participation? Teoksessa Egoz, S., Jørgensen, K. & Ruggeri, D. (eds.). *Defining landscape democracy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham. 16–28. <https://doi.org/10.4337/9781786438348>
- Kumpulainen, K. 2018. Kylät tulevaisuuden paikallisyhteisöinä. *Maaseutututkimus* 26:2–3, 55–65.
- Kymäläinen, P. 2024. Emotional and affectual legal landscapes. Teoksessa Jones, M., Strecker, A., Setten, G. & Mitchell D. (eds.) *Landscape, law and justice: 20 years*. Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien, Konferenser 113. 65–79. <https://doi.org/10.62077/9n5auj.saukba>
- Laitinen, T. 2016. Kansanedustaja hermostui ympäristöministeriölle – "Tämä on hyökkäys maaseudun ihmisten kimppuun". *Yle* 19.1.2016. Saatavissa: <https://yle.fi/a/3-8604678> (Viitattu 10.11.2024.)
- Linkola, H. 2015. Administration, landscape and authorised heritage discourse – Contextualizing the Nationally Valuable Landscape Areas of Finland. *Landscape Research* 40:8, 939–954. <https://doi.org/10.1080/01426397.2015.1074988>
- Maisema-alue työryhmän mietintö I. 1993. Maisemanhoito. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, Mietintö 66/1992. <http://hdl.handle.net/10138/29082>
- Maisema-alue työryhmän mietintö II. 1993. Arvokkaat maisema-alueet. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, Mietintö 66/1992. <http://hdl.handle.net/10138/29087>

- Maisemansuojelutoimikunnan mietintö 1985. Komiteamietintö 1985:4.  
Maisematoimikunnan mietintö 1980. Komiteamietintö 1980:44.
- Malmsten, A. 2004. Natura 2000 -verkosto maanomistajien silmin Lounais-Suomessa. *Terra* 116:2, 67–76.
- MAPIO-työryhmä 2010. Inventointiohje. Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnit. Maaseudun kulttuurimaisemat ja maisemanähtävyydet. Ympäristöministeriö 10/2010. Saatavissa: [http://www.maaseutumaisemat.fi/wp-content/uploads/2011/09/inventointiohje\\_fi\\_300910.pdf](http://www.maaseutumaisemat.fi/wp-content/uploads/2011/09/inventointiohje_fi_300910.pdf) (Viitattu 10.11.2024.)
- Mels, T. 2024. The substantive landscape as a framework of interpretation: A personal view. Teoksessa Jones, M., Strecker, A., Setten, G. & Mitchell, D. (eds.) *Landscape, law and justice: 20 years*. Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien, Konferenser 113. 233–249. <https://doi.org/10.62077/9n5auj.rkap02>
- Moisio, S. 2012. Valtio, alue, politiikka. *Vastapaino*, Tampere.
- Müller, M. 2015. Assemblages and actor-networks: Rethinking socio-material power, politics and space. *Geography Compass* 9:1, 27–41. <https://doi.org/10.1111/gec3.12192>
- Nail, T. 2017. What is an assemblage? *SubStance* 46:1, 21–37. <https://doi.org/10.1353/sub.2017.0001>
- Olwig, K. R. 1996. Recovering the substantive nature of landscape. *Annals of the Association of American Geographers* 86:4, 630–631. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1996.tb01770.x>
- Olwig, K. R. & Mitchell, D. 2007. Justice, power and the political landscape: From American space to the European Landscape Convention. *Landscape Research* 32:5, 525–531. <https://doi.org/10.1080/01426390701552688>
- Paloniemi, R. 2008. Luonnonsuojelu arjessa: Maanomistajien näkemyksiä ja kokemuksia yksityismaiden tilapäisestä luonnonsuojelusta ja sen uudistumisen prosessista. *Environmentalica Fennica* 26.
- Pfefferkorn, J. 2023. *Museums as assemblage: Analysing dynamic museum practice*. Routledge, London.
- Primdahl, J. Søderkvist Kristensen, L., Arler, F., Angelstam, P., Aagaard Christensen, A. & Elbakidze, M. 2018. Rural landscape governance and expertise: on landscape agents and democracy. Teoksessa Egoz, S., Jørgensen, K. & Ruggeri, D. (eds.). *Defining landscape democracy*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham. 153–164. <https://doi.org/10.4337/9781786438348>
- Purcell, M. & Brown, J. C. 2005. Against the local trap: Scale and the study of environment and development. *Progress in Development Studies* 5:4, 279–297. <https://doi.org/10.1191/1464993405ps122oa>
- Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-181-7>
- Riihimäki, M. 2020. Polkuja maisemaan – maiseman polkuja: Maisemanhoitoalueet kulttuurimaiseman suojelun välineenä. Turun yliopisto, Turku. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-7835-9>
- Sairinen, R., Kohl, J. & Järvinen, S. 2011. Ilmastonmuutoksen sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset maaseudulla. *Maaseutututkimus* 19:2, 39–54.
- Savage, G. C. 2020. What is policy assemblage? *Territory, Politics, Governance* 8:3, 319–335. <https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1559760>

- Selman, P. 2003. Community participation in the planning and management of cultural landscapes. *Journal of Environmental Planning and Management* 47:3, 365–392. <https://doi.org/10.1080/0964056042000216519>
- Shaw, B. J., Draux, H., García Martín, M., Martin, J. & Bieling, C. 2017. Contributions of citizen science to landscape democracy: Potentials and challenges of current approaches. *Landscape Research* 42:8, 831–844. <https://doi.org/10.1080/01426397.2017.1385750>
- Smith, L. 2006. *Uses of heritage*. Routledge, Abington.
- Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet 2024. Saatavissa: <https://www.ymparisto.fi/luonto-vesistot-ja-meri/maisemat/arvokkaat-maisema-alueet> (Viitattu 10.11.2024.)
- Ympäristöministeriö 2014. Päätös 15.1.2014, DNr:o YM5/5222/2013. Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaavan vahvistaminen. Saatavissa: [https://www.pohjois-savo.fi/media/4-maakuntakaavat-ja-liikenne/voimassa-olevat-maakuntakaavat/tuulivoima/paatokset-ja-voimaantulo/tuulivoima\\_ym\\_paatos.pdf](https://www.pohjois-savo.fi/media/4-maakuntakaavat-ja-liikenne/voimassa-olevat-maakuntakaavat/tuulivoima/paatokset-ja-voimaantulo/tuulivoima_ym_paatos.pdf) (Viitattu 10.11.2024.)