

Eeva Hellström

Ohjaavatko konfliktit metsäpolitiikkaa?

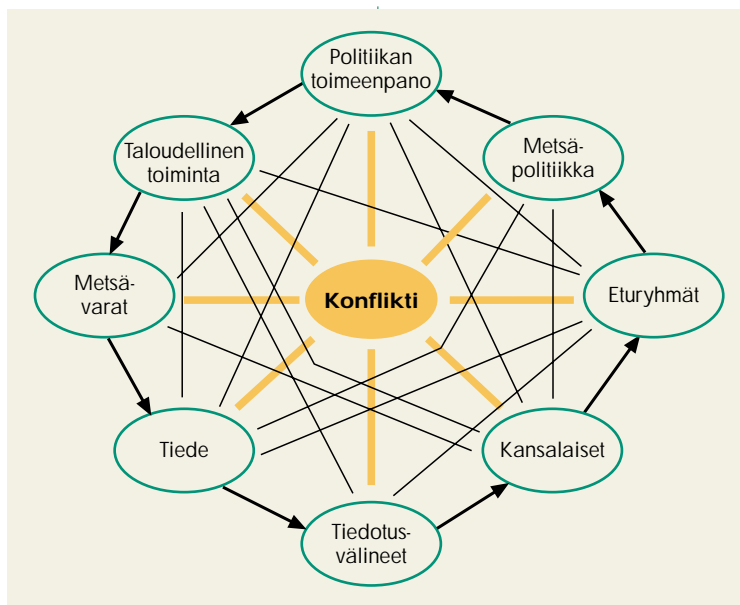
Mitä metsäsodat ovat?

”Vanhojen metsien suojeleu jakaa kansan kahtia”, ”Suojeleualueista paha aliarvio”, ”Poliisi kiipeää puuhun”, ”Luontoväki leimasi kaadettuja tukkeja”, ”Nyt puhuu ekoterroristi”, ”Kuluttaja kesytti sellujätin”, ”Ekomerkitä kovaa valtapeliä”

Edellä on koottu lehdistössä viime aikoina olleita otsikoita. Lehtikirjoittelusta käy ilmi, että metsiin liittyy arvoja ja asenteita, joihin on liitettä-

vissä voimakkaita vastakkainasetteluja, kuten taistelua oikean ja väärän, heikon ja vahvan, tai tiedon ja mielikuvien välillä. Erimielisyyttä voi esiintyä senkin suhteen, pidetäänkö metsäsotia perimmänsä hyvänä vaiko pahana.

Entä täytyykö ristiriidan ylittää jokin kynnys, jotta sitä voitaisiin kutsua metsäkonfliktiksi tai metsäsdaksi? Konfliktit voivat olla voimakkuudeltaan vaihtelevia, lievistä näkemyseroista, erimielisyyksistä tai kiistoista aina kampanjointiin, oikeuskäsittelyihin tai jopa ”sotatoimiin” asti. Suomessa puhutaan yleisesti metsäsdista, mikä kuvastaa hyvin



Kuva 1. Metsäkonfliktit metsäpolitiikan kehässä.

konfliktiemme voimakkuutta. Sen sijaan esimerkiksi Ruotsissa puhutaan metsävääntelystä, Saksassa metsäkeskustelusta ja USA:ssa puhutaan metsäkiistoista.

Kuvaan seuraavassa metsäkonflikteja ja metsäpolitiikan muutoksia USA:ssa, Saksassa, Ranskassa ja Ruotsissa sekä tarkastelen, miten Suomi eroaa näistä maista. Lopuksi pohdin, onko perusteita väittää, että ”mitä huonommin hoidetut metsät, sitä voimakkaampi konflikti, ja ”mitä voimakkaampi konflikti, sitä suurempi yhteiskunnallinen ongelma”.

Metsäsodat metsäpolitiikan kehässä

Pertti Suhonen on esittänyt nk. ympäristöpolitiikan kehämallin, jota sovellan tässä metsäpolitiikan muutoksen kuvaamiseen (ks. kuva 1). *Tiede* välittää tietoa metsävaroista yleensä suppealle joukolla eturyhmien edustajia, päätöksentekijöitä ja kansalai-

sia. Paitsi että *tiedotusvälineet* välittävät tutkimustulokset laajemmin päätöksentekijöiden ja kansalaisten tietoisuuteen, ne voivat myös itse tuottaa tietoa. Lisäksi ne tarjoavat malleja metsätiedon tulkitsemiseen ja välittävät päätöksentekijöille mielikuvia kansalaisten metsiin liittyvistä näkemyksistä. *Kansalaiset* puolestaan vaikuttavat metsäpolitiikkaan mm. äänestämällä, vastaamalla mielipidetutkimuksiin, ottamalla osaa järjestöjen ja talouselämän toimintaan, päätöksentekijöinä sekä vaikuttamalla toinen toisiinsa. Metsävarojen käyttöön kansalaiset taas vaikuttavat kuluttajina ja tiedotusvälineiden toimintaan sekä aihevalintaan he vaikuttavat niiden yleisönä. *Metsäpolitiikan päätöksentekokoneisto* puolestaan laatii lakeja, säädöksiä ja budjetteja. Julkinen valta myös huolehtii *metsäpolitiikan toimeenpanosta*. *Talouselämä* on kuitenkin se metsäpolitiikan kehän osatekijä, jolla on suurin vaikutus kehän lähtökohtana oleviin *metsävaroihin*. Talouselämä vaikuttaa monimuotoisesti myös kaikkiin muihin metsäpolitiikan kehän osatekijöihin, mutta etenkin kuluttajiin, joiden tarpeita se tyydyttää. Lisäksi talouselämä mm. rahoittaa metsäntutkimusta. Suuri osa joukkotiedotuksestakin on liiketoimintaa.

Kirjoittaja työskentelee Suomen Metsäyhdistyksessä.

Vaikka edellä on kuvattu metsäpolitiikan kehää monimutkaisena, joskin sujuvana kiertokulkuna, metsäkonflikteilla on monipuolinen rooli tässä kehässä (ks. kuva 1). Osalla metsäkonflikteja, kuten Kessin, Talaskankaan ja Kuusamon konflikteilla on ympäristöliikkeiden suoran toiminnan kautta ollut välitön vaikutus näiden metsien käyttöön. Sekä tiede että tiedotusvälineet pyrkivät tuottamaan ja välittämään tietoa metsäkonflikteista, jotka myös tulevat tiedotusvälineiden toiminnan kautta kansalaisten tietoisuuteen. Metsäkonflikteissa ovat vastakkain eri eturyhmät. Julkisen metsäpolitiikan avulla puolestaan yritetään ratkaista ja ennaltaehkäistä metsäkonflikteja. Lopuksi, metsäkonflikteissa arvostelun kohteena ovat usein juuri taloudellisen toiminnan vaikutukset metsäympäristöön.

Metsäkonfliktit ja metsäpolitiikan muutos muissa maissa

Pyrkimättä edellä kuvatun kehän kaltaiseen yksityiskohtaisempaan tarkasteluun, kuvaan seuraavaksi metsäkonfliktien osuutta metsäpolitiikan muutoksessa muutamissa länsimaissa.

USA:n luoteisrannikolla kiistojen pääteemana on ollut harmaatäpläpöllön elinympäristöjen eli vanhojen metsien suojelu. Kun pöllö 1990-luvun alussa julistettiin uhanalaiseksi, valtaosa valtion metsistä suljettiin hakkuilta tuomioistuinten päätöksillä. Vuonna 1993 presidentti Clintonin laati konfliktien sovitteluun pyrkineen metsäsuunnitelman, mutta tyytymättömyys sekä itse suunnitelmaan että sen toimeenpanoon etenkin puunsaannin osalta sai kongressin viime vuonna säätämään määräaikaisen ”pelastushakkuulain”, joka vapautti osan kiistanalaisista metsistä hakkuille sekä poisti ympäristöjärjestöltä oikeuden valittaa tai nostaa niistä kantaita. Konfliktia voidaan monesta syystä kutsua äärimmäisyyksien konfliktiksi ja se on harvinainen esimerkki siitä, miten äärimmäisyyksiin kärjistyessään konfliktit voivat myös johtaa ympäristölainsäädännön vesittämiseen.

Minnesotan ”järviosavaltiossa” konfliktit ovat sen sijaan olleet lieviä. Vanhoja metsiä osavaltiossa ei ole. Keskeisenä huolenaiheena onkin 1980-luvun puolivälistä lähtien ollut metsäteollisuuden nopea laajeneminen ja puunkäytön räjähdysmäinen kas-

vu. Tämän johdosta vuonna 1989 aloitettiin perusteellinen metsäpolitiikan uudistusprosessi, joka perustui Jaakko Pöyry Oy:ltä tilattuun ympäristövaikutusten arviointiin. Kestävän metsätalouden laki säädettiin vuonna 1995 ja lain toimeenpanon suunnittelua varten asetettiin metsävaraneuvosto. Eri eturyhmät sidottiin jo varhaisessa vaiheessa politiikan uudistusprosessiin, jolloin ristiriidat on pääosin käsitelty prosessin sisällä. Avoimuudesta huolimatta prosessi on ollut hidaskas ja tulokset ovat ympäristöjärjestöjen mielestä jääneet vähäisiksi, aiheuttaen turhautuneisuutta, uusien vaikutuskanavien etsintää ja siten kasvavaa konfliktipotentiaalia muilla alueilla.

Koska *Saksan* metsälainsäädäntö jo 1970-luvulla asetti metsien tuotanto-, virkistys- ja suojelutavoitteet tasa-arvoisiksi, metsäpolitiikan tavoitteista on kiistelty vähemmän kuin sen tulkinnasta. Konfliktit ovatkin suoran toiminnan sijaan olleet periaatteellista väittelyä siitä, missä määrin luonnonmukaiseen metsätalouteen tulisi pyrkiä ja mitä käsitteitä sisällään. Metsätalouden kannattavuuskriisi sekä luonnontuhoista ja ilmansaasteista johtuvat puuntuotannon riskit ovat edistäneet pyrkimyksiä luonnonmukaiseen metsätalouteen, jossa metsänuudistamisen välittömät kustannukset ovat alhaiset ja jonka mukaan hoidettuja metsiä pidetään vastustuskykyisinä ulkoisille uhkille. Koska Saksassa ei ole suojelemattomia luonnontilaisen kaltaisia metsiä, kansallispuistoja on pyritty laajentamaan talousmetsiin, mikä on aiheuttanut paikallisia konflikteja.

Ranskan ympäristöliike on hajanainen ja myös metsäkonfliktit ovat olleet paikallisia. Keskeisiä teemoja ovat olleet mm. metsäteiden rakentaminen vuoristoalueilla, kaupunkien läheisten metsien hoito, tulva-alueiden metsien raivaaminen poppeli-istutusten tieltä ja EU:n elinympäristödirektiivi. Konflikteihin vaikuttavien paikallisten tekijöiden ohella Ranskan metsäpolitiikassa on sisäinen konfliktit ja voimistava ristiriita puuntuotantoon keskittyvien taloudellisten tukien vaikeuttaessa metsälainsäädännön moniulotteisempien tavoitteiden saavuttamista. Poliitiikan perusteellisten uudistusten sijaan konflikteihin on pyritty vaikuttamaan etenkin tiedottamiseen liittyvällä koulutuksella, informaatiokampanjoilla ja periaateohjelmilla.

Ruotsin metsäkonfliktit ovat olleet lähinnä voi-

makasta kampanjointia, eikä 1970-luvun vesakkosotien jälkeen metsien käsittelyä ole pyritty estämään suoralla toiminnalla. 1980-luvulla metsäkiistojen pääaiheina olivat valtionmetsien hakkuut etenkin vuoristoalueilla sekä metsälain ympäristöpykälän toimeenpano. Valtion metsien siirryttyä metsäteollisuuden haltuun (1993) konfliktit ovat liittyneet etenkin metsäteollisuuden tekemiin vanhojen metsien hakkuisiin sekä biodiversiteetin turvaamiseen metsien käsittelyssä. Konfliktien käsittely on ollut melko refleksiivistä, eli konflikteihin on pyritty vaikuttamaan nopeasti ja monipuolisesti metsätalouden ja yhteiskunnan eri osa-alueilla, mikä on vähentänyt konfliktien voimakkuutta. Konfliktipotentiaalia liittyy kuitenkin siihen, vastaavatko käytännön toimet tehtyjä aloitteita. Vaikka Ruotsin metsälaki uudistettiin vuonna 1994 nostamalla ympäristötavoitteet samanarvoisiksi puuntuotannon kanssa, uudistuksille oli myös selvät taloudelliset perusteet.

Miten Suomi eroaa muista maista?

Suomessa koettiin voimakas konfliktiaalto 1960- ja 1970-lukujen taitteessa, ja konfliktit jäivät kytemään pitkin 1970-lukua. Hattuvaaran vesakkosodan (1980) jälkeen konfliktit laimenivat hieman, kunnes Kessin erämaakiista tuli julkisuuteen vuonna 1986. Tunnettujen erämaametsien suojelukiistojen sarjassa seurasivat mm. Talaskankaan (1988–89) ja Porkkasalon (1991) kiistat. Kuusamon kiistaan (1994–) mennessä erämaiden suojelutavoite oli muuttunut vanhojen metsien suojeluksi, biodiversiteetin turvaamisen metsien käsittelyssä noustessa toiseksi keskeiseksi teemaksi. Viime vuosina voimakasta huomiota on kiinnitetty myös tuontipuun alkuperään sekä luonnonsuojelun vaikutuksiin omistusoikeuteen ja työllisyyteen.

Suomen metsäkonfliktit ovat olleet voimakkaita, joskaan eivät yhtä voimakkaita kuin USA:n luoteisrannikolla. Suomen konfliktit ovat myös olleet muiden maiden konflikteihin nähden hyvin kansainvälisiä. Esimerkiksi USA:n metsäkonflikteissa ei juuri ole kansainvälisiä osapuolia. Teemoiltaan Suomen konfliktit muistuttavat Ruotsin ja osittain myös USA:n luoteisrannikon konflikteja; yhteisiä teemoja ovat olleet etenkin erämaametsien suojelu

ja vanhojen metsien hakkuut. Suomessa on esiintynyt erittäin vähän metsä- ja ympäristöhallinnon välisiä konflikteja, kun taas esimerkiksi Ranskassa ja Saksassa niitä on saatettu pitää jopa ympäristöjärjestöjen ja metsähallituksen tai metsäteollisuuden välisiä konflikteja merkittävämpinä.

Suomessa merkittävä *metsäpolitiikan prosessin* muutos oli ympäristöjärjestöjen lisääntynyt mukaanottaminen metsäpolitiisiin toimikuntiin ja työryhmiin etenkin 1980-luvun loppupuolelta alkaen. Eräs erikoispiirre tarkasteltuihin Euroopan maihin nähden on uuden metsälain edellyttämä eri tahojen osallistuminen alueellisten tavoiteohjelmien laadintaan. Toinen suomalainen erityispiirre on ollut metsälainsäädännön ja ympäristölainsäädännön koorinoitu samanaikainen uudistaminen, mikä politiikan sisäisiä ristiriitoja vähentäessään saattaa osoittaa konflikteja vähentäväksi tekijäksi tulevaisuudessa. Myöskään metsähallituksen harjoittamaa osallistavaa metsäsunnittelua ei käytetä yleisesti valtionmaiden metsänkätön suunnittelussa muissa tarkastelluissa Euroopan maissa.

Entäpä *metsäpolitiikan tavoitteiden* muutos? Tarkastelluista maista tai alueista metsälainsäädännön perusteellinen uudistus on tällä vuosikymmenellä tehty tai on parhaillaan tekeillä vain Suomessa (1997), Ruotsissa (1994) ja Minnesotassa (1995). Muutokset ovat olleet samansuuntaisia, eli puuntuotannon tavoitteiden rinnalle on nostettu ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden tavoitteita. Saksassa ja Ranskassa metsälainsäädännön uudistusta ei sen sijaan ole vaadittu, koska ympäristöjärjestöjen vaatimukset eivät ole olleet ristiriidassa vallitsevien lakien perustavoitteiden kanssa. Siinä missä Ruotsin metsälain uudistus kuitenkin pantiin alulle jo ennen UNCED:in Rion kokousta, Suomessa allekirjoittamamme kansainväliset sopimukset olivat merkittävä taustatekijä lakiuudistuksen käynnistämiseksi. Metsätalouden tukijärjestelmää on uudistettu paitsi Suomessa, myös Ruotsissa ja Saksassa, kun taas Ranskassa metsätaloustukien tavoitteet ovat edelleen ristiriidassa metsälainsäädännön tavoitteiden kanssa.

Suomessa, Ruotsissa ja USA:n luoteisrannikolla konfliktit ovat ajoittain kanavoituneet myös *politiikan toimeenpanon* kautta. Suomessa nk. metsänhävitys-oikeudenkäyntien seurauksena yksityismetsälain tulkintaa muutettiin joustavammaksi, mikä on

saattanut lieventää lain toimeenpanoon liittyviä myöhempiä ympäristökonflikteja. Ruotsissa puolestaan metsälain ympäristöpykälän toimeenpanoa jouduttiin tehostamaan voimakkaan arvostelun vuoksi ja USA:ssa tuomioistuimet jopa pakottivat metsäviranomaiset ympäristölakien toimeenpanoon.

Mitä voimmetästä oppia?

Vaikka metsäkonfliktien vaikutusta metsäpolitiikan muutokseen on metsäpolitiikkaan liittyvien monimutkaisten vuorovaikutusten (ks. kuva) vuoksi yleensä vaikea suoraan osoittaa, eikä se ole tämän esityksen tarkoitus, on ilmeistä, että konfliktien käsittely tai niihin vaikuttaminen on ollut eräänä tavoitteena lukuisissa viime vuosien niin yksityisissä että julkisissa metsäpolitiikan aloitteissa niin Suomessa kuin muissakin maissa. Koska politiikka (engl. *politics*) on itseasiassa eri arvojen, intressien ja valta-asetelmien välisessä jännitteessä tapahtuvaa ongelmanratkaisua, se jo määritelmänsä puolesta sisältää konfliktiaselman. Jos konfliktit nähdään politiikan muutoksen oleellisena osana – tai jopa ”moottorina” (ks. kuva) – tulisiko niihin lainkaan pyrkiä vaikuttamaan, vai voidaanko konfliktien syihin edes vaikuttaa?

Yksittäisiä, teemaltaan rajattuja ja paikkaan sidottuja konflikteja voidaan sekä ehkäistä että ratkaista, ja niiden syihin voidaan usein vaikuttaa. Jos konfliktien esiintymistä taas tarkastellaan laajemmin, niitä ei voida kokonaisuudessaan ehkäistä eikä ratkaista, vaan ne ovat väistämätön osa yhteiskunnan muutosta. Se missä määrin konfliktit tällöin edistävät tai ehkäisevät kehitystä riippuu niiden käsittelystä. Kun konfliktit johtuvat yhteiskunnan murroksesta, niiden syitä ei siis voida poistaa, vaan niihin tulisi reagoida refleksiivisesti valjastamalla ne kehitystä edistäväksi voimaksi. Tällöin konfliktien käsittelyyn tulee myös sisältyä niiden edistäminen, edellyttäen että sillä ei tarkoiteta yksittäisten ryhmien etujen yksipuolista ajamista, vaan näkemyserojen avointa esiintuomista kiistojen kärjistyksen välttämiseksi.

Tarkastelun perusteella on ilmeistä, että konfliktit ovat useissa tapauksissa edistäneet metsäpolitiikan muutosta kohti monitahoista kestävyttä, mutta kertovatko konfliktit ”kestävyyden puutteesta”?

Siinä missä joku reagoi stressiin mielenterveyden häiriöillä, toinen vatsahaavalla niin kolmas sydäninfarktilla. Tuntematta heidän fyysisiä heikkouksiinsa olisi yksioikoista päätellä, että stressi olisi ollut sydäninfarktin saaneella suurempi kuin vatsahaavan saaneella. Konflikteilla on vastaavasti taipumus kanavoitua yhteiskunnan haavoittuvimman osan kautta siten, että konfliktien ilmenemismuoto ja toisinaan myös niiden voimakkuus saattaa heijastaa näiden kanavien heikkoutta jopa enemmän kuin metsätalouden kestävyttä. Kanavoitumisella tarkoitan siis sitä, millä tavoin eri yhteiskunnalliset tekijät, kuten oikeusjärjestelmä, teollisuuden ja markkinoiden rakenne, politiikka, kulttuuri, jne. vaikuttavat konfliktien muotoon (esim. oikeustaisteluiden, suoran toiminnan, kampanjoinnin, julkisen väittelyn ym. esiintymiseen), enkä suinkaan sitä, esiintyykö konflikteja vai ei.

Esimerkiksi USA:n länsirannikolla oikeusjärjestelmän rakenne ja lainsäädännön pirstoutuneisuus ovat selvästi voimistaneet konflikteja lisäämällä oikeustaistelujen määrää, kun taas Suomen konfliktien kansainvälisyyteen ja suoran toiminnan määrään on vaikuttanut mm. riippuvuutemme kansainvälisistä markkinoista ja mielikuvista. Huomattakoon, että luonnontilaisten metsien vähyys on itseasiassa lieventänyt konflikteja Minnesotassa ja Saksassa! Metsätalouden kestävyden kuvaajana konfliktien voimakkuus tai ilmenemismuoto on siis huono indikaattori – huomattavasti parempia on kehitteillä lukuisissa kansainvälisissä prosesseissa sekä niiden kansallisissa sovelluksissa.

Lisäksi kunkin maan sosioekonominen rakenne, kulttuuri, politiikka ja fyysinen ympäristö vaikuttavat paitsi siihen, miten ja millä voimakkuudella konfliktit ilmenevät niin myös ”konfliktien sietokykyyn”, eli miten suurena ongelmana konfliktit koetaan. Eräissä kulttuureissa lievemmätkin kiistat voidaan kokea suurempina yhteiskunnallisina ongelmina kuin esimerkiksi oikeustaistelut toisissa kulttuureissa.

Kirjallisuutta

Hellström, E. 1996. Environmental forestry conflicts, forest policies and the use of forest resources. Recent developments in USA, Germany, France, Sweden,

- Finland and Norway. European Forest Institute, Working Paper 7. 71 s.
- 1996. Environmental forest conflicts from an international comparative point of view. Käsikirjoitus, joka julkaistaan teoksessa: Solberg, B. & Miina, S. (toim.). Conflict management and public participation in land management. Proceedings of an International Conference, Joensuu, Finland, 17–19 June 1996. EFI Proceedings 14.
- & Welp, M. 1996. Environmental forest conflicts in Germany: From national to international concern. European Forest Institute, Working Paper 11. 68 s.
- Kilgore, M.A., Ellefson, P.V. & Rose, G.A. 1994. Innovative forestry initiatives. Minnesota prepares for the future. *Journal of Forestry* 1(94): 21–25.
- Löf, M. 1993. Relationen mellan miljörelsen och skogsbolagen 1970–93. Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för skogsekonomi, Arbetsrapport 176. 64 s.
- Reunala, A. & Heikinheimo, M. 1987. Taistelu metsistä. Voimaperäinen metsätalous Suomessa ja muissa maissa. Kirjayhtymä, Helsinki. 188 s.
- Suhonen, P. 1994. Mediat, me ja ympäristö. Hanki ja Jää, Helsinki.
- Yaffee, S.L. 1994. The wisdom of the spotted owl. Policy lessons for a new century. Island Press, Washington D.C./Covelo, California. 430 s.