

TURUN YLIOPISTON JULKAISUJA
ANNALES UNIVERSITATES TURKUENSIS

SARJA – SER. C OSA – TOM. 323
SCRIPTA LINGUA FENNICA EDITA

Metsäsäätely Suomessa ja Venäjällä

Näkökulmia kestävään metsätalouteen

Minna Pappila

TURUN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF TURKU
Turku 2011

Väitöskirja on tehty Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa ympäristöoikeuden oppiaineessa.

Ohjaajat

Professori Soili Nystén-Haarala, OTT
Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos

Professori Anne Kumpula, OTT
Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta

Esitarkastajat

Yksikönpäällikkö, dosentti Jukka Similä, OTT
Ympäristöpolitiikkakeskus/Politiikka-analyysien yksikkö
Suomen ympäristökeskus (SYKE)

Professori Tapio Määttä, OTT
Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos

Vastaväittäjä

Yksikönpäällikkö, dosentti Jukka Similä, OTT
Ympäristöpolitiikkakeskus/Politiikka-analyysien yksikkö
Suomen ympäristökeskus (SYKE)

Kannen kuva: Matti Pellinen

ISBN 978-951-29-4809-3 (PRINT/Painettu)
ISBN 978-951-29-4810-9 (PDF/Sähköinen)
ISSN 0082-6995
Suomen Yliopistopaino Oy – Uniprint, Turku, Finland 2011

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo	I
Esipuhe	III
Abstract	V
Lähteet	VII
1 Johdanto	1
1.1 Kohti kestävää metsätaloutta	1
1.2 Tutkimuksen tavoitteista ja metodista.....	2
1.3 Rajaus ja rakenne	4
1.4 Sääntelytutkimuksesta	5
2 Muuttuva sääntelykenttä	9
2.1 Oikeuden pluralismi.....	9
2.2 Metsäsääntelyn pluralismi ja koherenssi	15
2.3 Pluralistisen sääntelyn legitimitteetti.....	19
2.4 Kokonaislegitimeetti	22
3 Kestävä metsätalous - kehykset metsäsääntelyn tutkimiselle	24
3.1 Kestävä kehitys ja metsätalous	24
3.2 Sääntely ja instrumentalismi	26
3.3 Metsäsääntelyn tavoitteellisuus.....	28
4 Tutkimusartikkelien keskeiset tulokset – Venäjä	32
4.1 Kestävän metsätalouden integrointi Venäjän uuteen metsälakiin	32
4.2 Luoteis-Venäjän uudet sääntelyinstrumentit ja ekotehokkuus	33
4.3 Uudet tuulet Venäjällä	34
4.4 Venäjä – de lege lata ja yritysten vastuu.....	35
5 Suomea koskevat artikkelit – tuloksia ja keskustelua	38
5.1 Metsäsertifiointi, itsesääntelyä vai markkinointia?	38
5.2 Suomen metsänhoitoparadigman kokonaislegitimeetti.....	38
5.3 Suomi – de lege ferenda.....	39
6 Vertailua ja johtopäätöksiä	42
6.1 Kohteiden ja rakennepiirteiden suojelun vertailua.....	42
6.2 Yleisiä johtopäätöksiä.....	44
7 Lopuksi	49
8 Osajulkaisut 1-4	51

Osajulkaisut:

- 1) **Russian Forest Regulation and the Integration of Sustainable Forest Management.** Teoksessa Soili Nystén-Haarala (toim.): *The Changing Governance of Renewable Natural Resources in North-West Russia*, 2009, Ashgate. Farnham, s. 55–76.
- 2) **Muuttuva metsäsääntely Luoteis-Venäjällä.** *Ympäristöjuridiikka*, 3/2009, s. 28–60.
- 3) **Metsäsertifiointi: itsesääntelyä vai markkinointia?** *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja* vol. II, 2008, Joensuun yliopisto, s. 205–261.
- 4) **Metsien käytön paradigmat ja legitimizeetti.** *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja* vol. IV, 2010, Joensuun yliopisto, s. 7–98.

*Artikkeleiden uudelleen julkaisuun ovat ystävällisesti antaneet luvan kirjan *The Changing Governance of Renewable Natural Resources in Northwest Russia* julkaisija Ashgate ja muiden artikkelien osalta *Ympäristöpolitiikan- ja oikeuden vuosikirjan* sekä *Ympäristöjuridiikka-aikakauslehden* toimitukset.*

Esipuhe

Kaikki alkoi siitä, kun silloisen ympäristöoikeuden professorin, nykyisen KHO:n hallintoneuvoksen Kari Kuusiniemen ohjauksessa tein graduni Suomen tuohon aikaan vielä melko uudesta metsälaista. Saatuaani sen valmiiksi Kari kehotti tekemään tutkimussuunnitelman ja hakemaan rahaa jatkotutkimusta varten. Suomen metsälaki tuntui siinä vaiheessa loppuun käsitellyltä (!) aiheelta, joten lisensiaatintyöni aiheeksi valikoitui Venäjän metsälainsäädäntö. Aihe kiinnosti, koska Venäjällä oli 1990-luvulla ollut paljon kiistanalaisia hakkuita, myös suomalaisten yhtiöiden toimesta. Palattuani perhevapaalta ja päästyäni vuonna 2005 Venäjän uusiutuvia luonnonvaroja tutkivaan projektiin, jatkui tutkimustyö väitöskirjan teon muodossa ja tutkimus laajeni koskemaan myös ei-valtiollisia sääntelykeinoja, sekä Venäjällä että Suomessa.

Kiitoksia haluan esittää monille, ensin esitarkastajiksi suostuneille SYKE:n politiikka-analyysoyksikön päällikölle OTT Jukka Similälle ja ympäristöoikeuden professori Tapio Määtälle Itä-Suomen yliopistosta. Jukka Similälle lämpimät kiitokset myös vastaväittäjäksi suostumisesta. Toiseksi haluan kiittää molempia työnohjaajiani, siviilioikeuden professori Soili Nystén-Haaralaa Itä-Suomen yliopistosta ja Luleån teknisestä yliopistosta sekä ympäristöoikeuden professori Anne Kumpulaa Turun yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta. Soili on mahdollistanut väitöskirjatyöni tarjoamalla minulle tutkimusrahoituksen kahdessa hänen johtamassaan Suomen Akatemian rahoittamassa Itä-Suomen yliopiston tutkimusprojektissa, suhtautunut kärsivällisesti pienten lasten äidin osa-aikaiseen tutkimuksen tekoon sekä avannut monia ovia Venäjän tutkimukseen. Anne puolestaan on ollut ”lähiohjaaja”, joka on kannustanut ja ehtinyt aina hämmästyttävän ripeästi ja tarkkanäköisesti kommentoida tekstejäni. Suurkiitokset molemmille.

Soilin johtamissa Venäjä-projekteissa on ollut mukana sekä suomalaisia että venäläisiä tutkijoita, joihin kaikkiin on ollut ilo tutustua ja joiden kanssa yhteistyö on ollut ja on edelleen antoisaa. Heistä haluan kiittää erityisesti venäläisiä tutkijoita pietarilaisesta Center for Independent Social Research –tutkimuslaitoksesta: Maria Tysiachnioukia, Antonina Kulasovaa ja Ivan Kulasovia sekä Svetlana Tulajevaa sekä Itä-Suomen yliopistosta Anna-Maija Matilaista, Juha Kotilaista ja Jarmo Kortelaista sekä Lapin yliopistosta Monica Tennbergiä.

Turun yliopiston oikeustieteellistä tiedekuntaa ja sen henkilökuntaa haluan kiittää työhuoneesta Matthiaksessa ja monenlaisesta muusta tuesta tutkimuksenteolle. Entisen Joensuu ja nykyisen Itä-Suomen yliopiston oikeustieteen laitokselle olen kiitollinen, että olen saanut olla heidän etätyöläisensä Turussa. Laitoksen henkilökunta on aina neuvonut ystävällisesti milloin missäkin ongelmassa. Aleksanteri-instituutti puolestaan on järjestänyt mielenkiintoista ohjelmaa, johon olen tohtoriohjelman ulkojäsenenä saanut osallistua. Instituuttiin liittyen muistan lämmöllä myös Venäjän tutkijoiden ”Turun piiriä”.

Kiitän Suomen Akatemian (projektit ”Governance of Renewable Natural Resources in Northwest Russia” sekä ”Luottamus suomalais-venäläisissä metsätalouden liikesuhteis-

sa”) lisäksi myös Suomen Kulttuurirahastoa, josta sain apurahan väitöskirjan viimeistelyyn. Pienempiä apurahoja olen väitöskirjaa tehdessäni saanut myös Suomalaiselta Konkordia-liitolta ja Yrjö Sipin rahastosta.

Ilman tutkijakollegoita väitöskirjan tekeminen olisi paljon tylsempää. Lounastaukojen sekä tutkimustyön ilojen ja surujen jakamisesta haluan kiittää erityisesti Päivi Mäkelää, Essi Kinnusta, Anu Pitkästä ja varhaisemmilta vuosilta Eriika Melkasta ja Kai Kokkoa. Ja tietysti myös Sannaa, Eevaa, Antti-Jussia, Mattia, Sandraa, Marjaa, Pekkaa, Teroa, Eevaa, Ulla-Maijaa, Pasia ja kaikkia muita kollegoja. Kiitän myös kaikkia, jotka ovat eri seminaareissa ja konferensseissa kommentoineet esityksiäni, sekä anonymiksi jääviä referee-arvioitsijoita, joilta olen saanut hyödyllisiä ja rakentavia kommentteja artikkeleihin. Erikoismaininta Marjatalle, Merville, Adamille ja Antti-Jussille, jotka muutaman tunnin varoitusaikalla kommentoivat englanninkielistä abstraktiani.

Väitöskirjan esipuhe on oiva tilaisuus kiittää myös yliopiston ulkopuolisia ystäviä, jotka asuvat nykyään ympäri Suomea ja vähän maailmaakin, mutta ovat aina yhtä tärkeitä. Vanhempia tuskin tulee tarpeeksi kiitettyä, joten nyt kerrankin näin kirjallisesti ja virallisesti hurjasti kiitoksia äidille ja isälle lastenhoidosta ja lasten kanssa viettämästä ajasta ja kaikesta mahdollisesta tuesta ja avusta, jota on aina ollut tarjolla, on ongelma sitten minkälainen tahansa. Avopuolisoani Mattia kiitän viimeistelyvaiheen teknisestä avusta sekä menneistä ja tulevista yhdessä vietetyistä vuosista, ja tietysti retkien järjestämisestä niin oman perheen kuin ystäväperheidenkin iloksi. Ja lopuksi, kaikkein tärkeimpiä ovat lapsemme Alli ja Aapo. Heidän kanssaan haluan jatkossakin viettää illat, viikonloput ja lomat. (Jos jollekulle pitää luvata lisää aikaa, niin Lakulle ja Tuiskulle voin luvata parit ylimääräiset metsälenkit väitöskirjan valmistumisen kunniaksi.)

Syksyisessä Turussa 14.11.2011

Minna Pappila

Abstract

Sustainability is the aim of forest management and forest regulation in many countries. Accordingly, forest management has been steered towards more environmentally friendly methods and new regulatory instruments have been introduced. At the same time, wood trade and forest industry have become a global business. Even if the importance of national forest legislation has not decreased, it has been widely acknowledged that national regulation of forest management is no longer sufficient. The movement of goods does not acknowledge boundaries, even though most negative environmental and social consequences stay in the country of origin of wood and other raw materials. As a partial solution to this dilemma, different kinds of regulations have been developed. Various forest certification schemes and wood trade regulation in the EU (995/2010) are examples of efforts to prevent illegal logging and unsustainable forestry.

The Finland-based forest industry is to a varying extent dependent on wood trade from Russia. Especially in the 1990's, ethical questions concerning import of wood from Russian old growth forests near the Finnish border were widely discussed. Consequently, forest industry enterprises have developed systems to trace the origin of wood and to buy certified wood from Russia.

The aim of the research has been to evaluate Finnish and Russian forest regulations in order to investigate what kind of forest management these regulations enhance, and to what extent ecologically sustainable forest management has been integrated into different forms of regulation. I have examined Finnish and Russian forest regulation in four separate articles based on the topics of the Russian Forest Code, forest certification and other voluntary forest protection measures in Russia, Finnish forest certification and Finnish forest legislation. One objective has been to analyse the roles voluntary forest certification plays in promoting sustainable forest management in different countries. In my research, I have mainly concentrated on ecological sustainability and protection of biodiversity, although other aspects of sustainable forest management have been touched upon in different articles. In the following I shall conclude the findings of my research.

When the current Russian Forest Code (2006) was being adopted, the main emphasis was not on ecological issues, but on reorganizing forest governance. The role of ecological requirements was even slightly diminished during the legislative reform. There are, nevertheless, still stipulations aiming at ecological sustainability, such as the division of forests into different forest management categories and various protection zones. In 2000, FSC forest certification arrived in Russia, at present covering already 28 million hectares of forests. The PEFC scheme is now in use as well, but to a much lesser extent. If properly implemented, Russian forest certification schemes clearly improve the level of ecological and social sustainability of forestry in Russia. Certification criteria, however, are partly in conflict with the Russian forest legislation and certified enterprises have been forced to pay fines or to negotiate with forest authorities. This clearly indicates that

even if Russian forest legislation has otherwise been liberalized to a certain extent, some significant paternalism still exists. Voluntary, hands-on biodiversity protection measures are not valued, and they are not part of the official protection policies as in many other countries. However, there have been some regional solutions to this dilemma. In the Republic of Karelia forest authorities have approved a set of forest biodiversity protection rules created by a local NGO and a forest industry enterprise. By following these local rules, an enterprise can avoid fines for protection measures.

The current Finnish Forest Act was adopted in 1996. It brought forest legislation into a new era as some ecological aspects were integrated into forest legislation. The various soft-law forest management recommendations further increased the level of biodiversity protection. My evaluation of the overall legitimacy of the Finnish forest legislation and forest management paradigm revealed, however, several problematic issues. As part of this study I analysed the history of the current forest management paradigm. This analysis revealed the path dependency which still hinders the protection of biodiversity and clearly decreases the general legitimacy of forest management. Due to several historical reasons only even-structured forest management based on clear cuts has for decades been officially approved in Finland. Due to increasing demands of forest owners the legislation is finally being revised. Yet, the official approval of uneven-structured forest management would not be enough to fully improve ecological, social and cultural legitimacy. The latest ecological theories and knowledge of endangered species should be taken into account in the on-going reform of forest legislation as well as the modernisation. Forest legislation is one of the very few spheres of Finnish environmental legislation where openness and participation are still considered a threat.

The first Finnish forest certification scheme, PEFC, was established in 2000. It now covers more than 20 million hectares, about 95% of the forests in Finland. PEFC Finland does not require a higher level of biodiversity protection than the recommendations by Tapio (the Development Centre for Forestry), but certification has unified forest management practices and requires more protection measures than mere forest legislation. The study suggests that in Finland PEFC has not functioned as an instrument which would substantially improve the level of forest management. Rather it has supported the status quo of the forest sector.

While the ecological and social responsibility of Finland-based forest corporations was one impetus for this research, I want to conclude that there are problems related to forest legislation and non-state regulation in both Finland and Russia. If an enterprise buying wood from Russia buys only certified wood, and carefully avoids wood coming from high conservation value forests that are either ecologically or socially valuable, it can be claimed to be as sustainably produced as in Finland. However, there must be continuous scrutiny of the circumstances. In Russia, the level of the compliance of certification criteria varies considerably, and there are vast unprotected invaluable forest areas. The utilisation of these areas should not be based on short-sighted decisions or lack of consensus among stakeholders.

Lähteet

Kirjallisuus

- Adamowicz, Wiktor L. – Burton, Philip J. (2003): Sustainability and sustainable forest management. Teoksessa Burton, Philip J. – Messier, Christian – Smith, Daniel W. – Adamowicz, Wiktor L. (toim.): Towards Sustainable Management of the Boreal Forest. NRC Research Press. Ottawa, s. 41–64.
- Appelstrand, Marie (2007): Miljömålet i skogsbruket – styrning och frivillighet. Lund studies in sociology of law 26. Lunds Universitetet.
- Arnouts, Rikke – van der Zouwen, Mariëlle – Arts, Bas (2011): Analysing governance modes and shifts – Governance arrangements in Dutch nature policy. Forest Policy and Economics (painossa), doi:10.1016/j.forpol.2011.04.001. (8.4.2011)
- Assemble-Mvondo, Samuel (2011): Towards International Norms of Sustainable Forest Management. Publications of the University of Eastern Finland, Joensuu.
- Bernstein, Steven – Cashore, Benjamin (2004): Non-state Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention? Teoksessa Kirton, John – Trebilcock, Michael J. (toim.): Hard Choices, Soft Law. Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance. Ashgate, s. 33–63.
- Black, Julia (2002): Critical reflections on regulation. Discussion paper no. 4, London School of Economics and Political Science.
<http://www2.lse.ac.uk/researchAndExpertise/units/CARR/publications/dpAbstracts.aspx> (5.5.2010)
- Black, Julia (2004): Law and Regulation: The Case of Finance. Teoksessa Parker, Christine – Scott, Colin – Lacey, Nicola – Braithwaite, John (toim.): Regulating Law. Oxford University Press. Oxford, s. 33–59.
- Braithwaite, John – Parker, Christine (2004): Conclusion. Teoksessa Parker, Christine – Scott, Colin – Lacey, Nicola – Braithwaite, John (toim.): Regulating Law. Oxford University Press. Oxford, s. 269–289.
- Brenner, Neil – Theodore, Nick (2007): Neoliberalism and the regulation of “environment”. Teoksessa Heynen, Nik – McCarthy, James – Prudham, Scott – Robbins, Paul (toim.): Neoliberal Environments. False promises and unnatural consequences. Routledge. London, s. 153–159.
- Bulkeley, Harriet (2005): Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks. Political Geography, 24:8, s. 875–902.
- Cotterrell, Roger (2009): Spectres of Transnationalism: Changing Terrains of Sociology of Law. Journal of Law and Society, 36:4, s. 481–500.
- Coyle, Sean – Morrow, Karen (2004): The philosophical foundations of environmental law. Hart Publishing. Oxford, UK and Portland, Oregon.
- Djelic, Marie-Laure – Shalin-Andersson, Kerstin (2006): Introduction: A world of governance: The rise of transnational regulation. Teoksessa Djelic, Marie-Laure – Shalin-Andersson, Kerstin (toim.): Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation. Cambridge University Press. Cambridge, s. 1-30.
- Donner-Amnell, Jakob – Rytteri, Teijo (2010): Metsäsektorin legitimitetti murroksessa. Teoksessa Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti. Vastapaino. Tampere, s. 219–256.

- Fromond, Louise – Similä, Jukka – Suvantola, Leila (2009): Regulatory innovations for Biodiversity Protection in Private Forests – Towards Flexibility. *Journal of Environmental Law*, 21:1, s. 1–31.
- Glück, Peter – Rayner, Jeremy – Cashore, Benjamin, Agrawal, Arun – Bernstein, Steven – Capistrano, Doris – Hogl, Karl – Liss, Bernd-Markus – McDermott, Constance – Maini, Jagmohan S. – Oksanen, Tapani – Ollonqvist, Pekka – Pülzl, Helga – Rametsteiner, Ewald – Pleschberger, Werner (2005): Changes in the governance of forest resources. Teoksessa Mery, Gerardo – Alfaro, René – Kanninen, Markku – Lobovikov, Maxim (toim.): *Forests in the global balance – changing paradigms*. IUFRO World Series Volume 17. Vammala, s. 51–74.
- Goetz, Klaus H. (2008): Governance as a path to government. *West European Politics*, 31:1/2, s. 258–279.
- Goldman, David B. (2007): *Globalization and the Western Legal Tradition*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gunningham, Neil (2009): Environmental Law, Regulation and Governance: Shifting Architectures. *Journal of Environmental Law*, 21:2, s. 179–212.
- Gunningham, Neil – Kagan, Robert A. – Thornton, Dorothy (2003): *Shades of Green. Business, Regulation, and Environment*. Stanford University Press, Stanford.
- Hanski, Ilkka (2006): Täsmäsuojelun mahdollisuus – vai mahdottomuus? (jakso 5.4) Teoksessa Jalonen, Riina et al. (toim.): *Uusi metsäkirja*. Gaudeamus. Tampere, s. 200–205.
- Hanski, Ilkka (2007): Viestejä saarilta. Miksi luonnon monimuotoisuus hupenee? Gaudeamus, Tampere.
- Harrison, Kathryn (2002): Paper Trails: Environment Regulation in a Global Economy. <http://www.horizons.gc.ca/doclib/Harrison.PDF> (20.4.2010)
- Hetemäki, Lauri – Seppälä, Risto – Uusivuori, Risto (2011): Uudistuvalla politiikalla lisää hyvinvointia. Teoksessa Hetemäki, Lauri – Niinistö, Sini – Seppälä, Risto – Uusivuori, Jussi (toim.): *Murroksen jälkeen – Metsien käytön tulevaisuus Suomessa*, s. 127–139. www.metla.fi/hanke/50168/pdf/murroksen_jalkeen.pdf (15.4.2011)
- Hiedanpää, Juha – Suvantola, Leila – Naskali, Arto (toim.) (2010): *Hyödyllinen luonto. Ekosysteemipalvelut hyvinvointimme perustana*. Vastapaino. Tampere.
- Holley, Cameron – Gunningham, Neil (2011): Natural Resources, New Governance and Legal Regulation: When Does Collaboration Work? *New Zealand Universities Law Review*, 24, s. 309–336.
- Holling, C.S. – Meffe, Gary K. (1996): Command and Control and Pathology of Natural Resource Management. *Conservation Biology*, 10:2, s. 328–337.
- Howlett, Michael – Rayner, Jeremy – Tollefson, Chris (2009): From government to governance in forest planning? Lessons from the case of British Columbia Great Bear Rainforest initiative. *Forest Policy and Economics*, 11:5-6, s. 383–391.
- Hurtta, Mia (2011): WTO-jäsenyyden vaikutukset Venäjän ulkomaankauppaan. Teoksessa Korhonen, Vesa – Hurtta, Mia – Sirkjärvi, Maija – Salonen, Ilkka – Korhonen, Ilkka (toim.): *Venäjän intergraatio maailmantalouteen*. BOFIT Online, 4, s. 9–11. www.suomenpankki.fi/bofit/tutkimus/tutkimusjulkaisut/online/Documents/bon0411.pdf (4.7.2011)
- Husa, Jaakko (2010): Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa – ”oikeaa oikeusvertailua”? *Lakimies*, 5, s. 700–718.
- Impola, Kaj-Henrik (2007): Ratio ja voluntas myöhäismodernissa oikeudessa. *Oikeus*, 36:4, s. 493–496.

- Jalonen, Riina – Pelkonen, Paavo (2006): Johdanto (luku 2.1). Teoksessa Jalonen, Riina et al. (toim.): Uusi metsäkirja. Gaudeamus. Tampere, s. 25–33.
- Jänicke, Martin (2006): The Environmental State and Environmental Flows. Teoksessa Spaargaren, G. – Mol, A.P.J. – Buttel, F.H. (toim.): Governing Environmental Flows: Global Challenges to Social Theory. MIT Press. Cambridge, s. 83–105.
- Jokela, Minna (2006): The European Union in Global Forest Governance. The Dynamics of Social Learning in the Construction of Global Problems and Actorness. Turun yliopiston julkaisuja. Annales Universitatis Turkuensis, Sarja B, osa 289. Turku.
- Juntunen, Marja-Liisa – Herrala-Ylinen, Helena (2008): Metsätilaostotiedote, Metsänhoito- ja metsänparannustyöt, 21/2008. Metsäntutkimuslaitos.
<http://www.metla.fi/metinfo/tilasto/julkaisut/mtt/2008/mhpp07.pdf> (3.7.2011)
- Juurola, Muru – Karppinen, Heimo (2003): Sosiaalinen kestävyys ja metsien käyttö. Metsätieteen aikakauskirja, 2, s. 129–142.
- Karhu, Juha – Määttä, Tapio (2010): Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimizeetti. Teoksessa Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Vastapaino. Tampere, s. 59–83.
- Karjalainen, Timo – Leinonen, Timo – Gerasimov, Yuri – Husso, Markku – Karvinen, Sari (toim.) (2009): Intensification of forest management and improvement of wood harvesting in Northwest Russia – Final report of the research project. Metlan työraportteja 110. www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2009/mwp110.htm. (3.5.2011)
- Karjalainen, Timo – Ollonqvist, Pekko – Saastamoinen, Olli – Viitanen, Jari (toim.) (2007): Kohti edistyvää metsäsektoria Luoteis-Venäjällä – Tutkimushankkeen loppuraportti. Metlan työraportteja 62, Vammala.
- Karpachevskiy, Mikhail (2007): Kak s minimalnimi poterjami preodolet krizis rosta? Ustoitshivoje lesopolzovanije, 14:2, 40–42.
- Karpachevskiy, Mikhail (2008): FSC Certification in Russia. Table 4: characterizes the place of FSC certification in the long-term strategies of companies as well as the situation with protection of high conservation value forests.
www.forest.ru/eng/sustainable_forestry/certification/table-4.html (7.4.2009)
- Kingsford Smith, Dimity (2004): Beyond the Rule of Law? Decentered Regulation in Online Investing. Law & Policy, 26:3-4, s. 439–476.
- Kiviniemi, Matti (2004): Metsäoikeus. Metsälehti Kustannus. Hämeenlinna.
- Klabbers, Jan (1999): Forest Certification and the WTO. European Forest Institute. Discussion Paper 7.
- Kleinschmit, Daniela – Böcher, Michael – Giessen, Lukas (2009): Discourse and expertise in forest and environmental governance – An overview. Forest Policy and Economics, 11, s. 309–312.
- Knuutila, Jyrki (2010): Kirkkolainsäädäntö ja kirkon virka Suomessa kanonisesta oikeudesta vuoden 1993 kirkkolakiin ja –järjestykseen.
www.edilex.fi/lakikirjasto/7258 (2.3.2011)
- Koivurova, Timo – Kokko, Kai – Duyck, Sebastien – Sellheim, Nikolas – Stepien, Adam (2010): EU competences affecting the Arctic. European Parliament. Bryssel.
<http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/10/EST33381.pdf> (12.10.2011)
- Kokko, Kai (2003): Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalainen lakimiesyhdistys, A-sarja n:o 243. Jyväskylä.
- Kokko, Kai T. (2009): A Legal Method and Tools for Evaluating the Effectiveness of Regulation: Safeguarding Forest Biodiversity in Finland. Nordic Environmental

- Law Journal, s. 57–78. www.nordiskmiljoratt.se/haften/NMT%202009.pdf (10.9.2010)
- Kortelainen, Jarmo (2008): Performing the green market – creating space: emergence of the green consumer in the Russian woodlands. *Environment and Planning A*40:6, s. 1294-1311.
- Kotilainen, Juha - Kulasova, Antonina – Kulasov, Ivan – Pchelkina, Svetlana (2009): Re-Territorializing the Russian North Through Hybrid Forest Management. Teoksessa Soili Nystén-Haarala (toim.): *The Changing Governance of Renewable Natural Resources in North-West Russia*. Ashgate. Farnham, s. 131–147.
- Kulasova, Antonina – Kulasov, Ivan – Kotilainen, Juha (2006): Reshaping of the environmental administration. Teoksessa Kortelainen, Jarmo – Kotilainen, Juha (toim.): *Contested Environments and Investments in Russian Woodland Communities*. Kikumora Publications. Vaajakoski, s. 63–76.
- Kumpula, Anne (1998): Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Teoksessa Kumpula, Anne (toim.): *Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 1998*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 7. Turku, s. 157–169.
- Kumpula, Anne (2004): Ympäristö oikeutena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja n:o 252. Helsinki.
- Kuuluvainen, Timo – Mönkkönen, Mikko – Keto-Tokoi, Petri – Kuusinen, Mikko – Aapala, Kaisu – Tukia, Harri (2004): Metsien monimuotoisuuden turvaamisen perusteet. Teoksessa Kuuluvainen, Timo – Saaristo, Lauri – Keto-Tokoi, Petri – Kostamo, Jouko – Kuuluvainen, Jari – Kuusinen, Mikko – Ollikainen, Markku – Salpakivi-Salomaa, Päivi (toim.): *Metsän kätköissä – Suomen metsäluonnon monimuotoisuus*. Edita. Helsinki, s. 142–191.
- Kuusiniemi, Kari (2001): Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV*, s. 155–306. (2001a)
- Kuusiniemi, Kari (2001): Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka (toim.): *Ympäristöoikeus*. WSOY Lakitieto, s. 45–96. (2001b)
- Kuusiniemi, Kari (2002): Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka (toim.): *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*. WSOY Lakitieto. Helsinki, s. 1–80.
- Laakso, Tero (2003): Lahopuuta pykäläviidakossa. *Edilex Asiantuntijakirjoitukset* 22.5.2003. www.edilex.fi/lakikirjasto/781.pdf (10.6.2011)
- Laakso, Tero (2009): KHO 2008:66 – Metsälain tavoitteiden ja lain 5.2 §:n erityisten syiden tulkintaa. *Lakimies*, 2, s. 311–324.
- Lazdinis, Marius – Angelstam, Per (2005): Functionality of riparian forest ecotones in the context of former Soviet Union and Swedish forest management histories. *Forest Policy and Economics*, 7: 3, s. 321–332.
- Leppänen, Tanja (2003): Metsien hakkuut, uudistaminen ja metsärikokset. *Metsäoikeudellisia tutkielmia I*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, n:o 4. Joensuu, s. 117–212.
- Leskinen, Leena (2004): Purposes and Challenges of Public Participation in Regional and Local Forestry in Finland. *Forest Policy and Economics*, 6, s. 605-618.
- Leubuscher, Susan (2006): The Privatisation of Law: International Investment Agreements as acts of Pretended legislation. *Transnational Dispute Management*, 3:2, s. 1–51.

- Lipschutz, R. D. (2005): Paper or Plastic? The Privatization of Global Forestry Regulation. repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1037&context=cgirs (16.3.2009)
- Malets, Olga (2009): The Impact of Transnational Private Regulation: A Case Study of Forest Certification in Russia. PhD thesis, Universität zu Köln, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät. <http://kups.ub.uni-koeln.de/4180/> (2.11.2011)
- Määttä, Tapio (1999): Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maanomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja n:o 220. Helsinki.
- Määttä, Tapio (2000): Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena. *Oikeus*, 3, s. 333–355.
- Määttä, Tapio (2004): Ympäristöoikeuden monitieteisyyden haaste: oikeustieteen kolmannen tehtävän hahmottelua. *Lakimies*, 6, s. 1097–1107.
- Määttä, Tapio (2005): Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. *Oikeustiede-Jurisprudentia*, XXXVIII, s. 337–460.
- Mahapatra, Ajay Kumar – Tewari, D. D. (2005): Importance of non-timber forest products in the economic valuation of dry deciduous forests of India. *Forest Policy and Economics*, 7:3, s. 455–467.
- Matilainen, Anna-Maija (2009): The Struggle for the Ownership of Pulp and Paper Mills. Teoksessa Soili Nystén-Haarala (toim.): *The Changing Governance of Renewable Natural Resources in North-West Russia*. Ashgate. Farnham, s. 105–128.
- Matilainen, Anna-Maija – Pappila, Minna (2006): Lakeja, demokratiaa ja korruptiota metsäsektorilla. *Idäntutkimus*, 4, s. 68–77.
- Meidinger, Errol (2006): The administrative law of global private-public regulation: the case of forestry. *The European Journal of International Law*, 17:1, s. 47–87.
- Michaels, Ralf (2005): The Re-State-ment of Non-State Law: The State, Choice of Law, and the Challenge from Global Legal Pluralism. *The Wayne Law Review*, 51, s. 1209–1259.
- Michaels, Ralf (2009): "Global Legal Pluralism". Duke Law Faculty Scholarship. Paper 2051. scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/2051 (15.2.2011)
- Michaels, Ralf (2010): The Mirage of Non-State Governance. Duke Law Working Papers. Paper 26. scholarship.law.duke.edu/working_papers/26 (15.2.2011)
- Millennium Ecosystem Assessment (2005): Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis. World Resources Institute, Washington, DC. www.maweb.org/documents/document.354.aspx.pdf (5.5.2011)
- Mönkkönen, Mikko (2004): Suomen metsäluonto – osa globaalia monimuotoisutta. Luku 1. Teoksessa Kuuluvainen, Timo – Saaristo, Lauri – Keto-Tokoi, Petri – Kostamo, Jouko – Kuuluvainen, Jari – Kuusinen, Mikko – Ollikainen, Markku – Salkkivi-Salomaa, Päivi (toim.): *Metsän kätköissä – Suomen metsäluonnon monimuotoisuus*. Edita. Helsinki, s. 19–47.
- Mylly, Tuomas (2009): Intellectual Property and European Economic Constitutional Law. The Trouble with Private Informational Power. Publications of IPR University Center. Vaajakoski.
- Nieminen, Anu (2006): Metsäsertifiointin ekotehokkuus. Metlan työraportteja / Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 39. www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2006/mwp039.htm
- Nuotio, Kimmo (2009): Rikosoikeuden koherenssi ja fragmentaatio: esimerkkinä järjestytyneen rikollisuuden määrittely. *Lakimies*, 7–8, s. 1154–1174.

- Nystén-Haarala, Soili – Kotilainen, Juha (2009): Institutions, Interest Groups and Governance of Natural Resources in Russia. Teoksessa Nystén-Haarala, Soili (toim.): The changing governance of renewable natural resources in North-West Russia. Ashgate. Farnham, s. 9–29.
- Nystén-Haarala, Soili (2001): Russian Law in Transition. Kikumora Publications, Saarijärvi.
- Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki (2009): Mainonnan eettisyys itsesääntelyn kohteena. OPTL:n tutkimustiedonantoja 91.
- Pappila, Minna (2005): Venäjän metsälainsäädäntö ja kansainväliset sitoumukset biologisen monimuotoisuuden turvaamiseksi. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 18.5.2005. www.edilex.fi/lakikirjasto/2537.pdf
- Pappila, Minna (2007): Lainvalmistelun erityispiirteitä Venäjällä: metsälain tempoileva säätämismalli. Ympäristöoikeuden ja –politiikan vuosikirja I, Joensuun yliopisto, s.343–361.
- Pappila, Minna (2008): Metsäsertifiointi: itsesääntelyä vai markkinointia? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja II, Joensuun yliopisto, s. 205–261.
- Pappila, Minna (2009): Russian Forest Regulation and the Integration of Sustainable Forest Management. Teoksessa Soili Nystén-Haarala (toim.): The Changing Governance of Renewable Natural Resources in North-West Russia. Ashgate. Farnham, s. 55–76. (2009a)
- Pappila, Minna (2009): Muuttuva metsäsääntely Luoteis-Venäjällä, Ympäristöjuridiikka, 3, s. 28–60. (2009b)
- Pappila, Minna (2009): Luoteis-Venäjän metsät ja sääntely, Terra, 3, s. 211–216. (2009c)
- Pappila, Minna (2010): Metsien käytön paradigmat ja legitimitteetti. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IV, Itä-Suomen yliopisto, s. 7–98. (2010a)
- Pappila, Minna (2010): Metsälain uudistaminen ja polkuriippuvuus. Ympäristöjuridiikka, 3, s. 70–78. (2010b)
- Pappila, Minna – Pölonen, Ismo (2012): Rethinking public participation in the Finnish forest planning system. Scandinavian Journal of Forest Research (hyväksytty julkaistavaksi).
- Pardy, Bruce (2008): The Pardy-Ruhl Dialogue on Ecosystem Management Part V: Discretion, Complex-Adaptive Problem Solving and the Rule of Law. Pace Environmental Law Review, 25:2, s. 341-354.
- Pardy, Bruce (2009): The Hand is Invisible, Nature Knows Best and Justice is Blind: Markets, Ecosystems, Legal Instrumentalism and the Natural Law of Systems. 44 Tulsa Law Review 67. law.queensu.ca/facultyAndStaff/facultyDirectory/pardy/selectedPublications/naturalLawOfSystems.pdf (8.4.2011)
- Parker, Christine – Scott, Colin – Lacey, Nicola – Braithwaite, John (2004): Introduction. Teoksessa Parker, Christine – Scott, Colin – Lacey, Nicola – Braithwaite, John (toim.): Regulating law. Oxford University Press, s. 1–12.
- Primmer, E. – Keinonen, E., 2006. Yhteistoimintaverkostot Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman kokeiluhanke. Suomen ympäristö 45. Suomen ympäristökeskus. Helsinki.
- Ptitsnikov, A.V. – Bubko, E.V. – Zagidullina, A.T. et al. (toim.) (2011): Dobrovolnoja lesnaja sertifikatsija. Utšebnik dlja vuzov. (Vapaaehtoinen metsäsertifiointi. Opikirja korkeakouluille.) WWF Venäjä. Moskova. http://www.wwf.ru/data/publ/forests/fsc_ucheb.pdf (18.10.2011)
- Puettmann, Klaus J. – Coates, K. David – Messier, Christian (2009): A critique of silviculture. Managing for complexity. Island Press. Washington.

- Pykälä, Juha (2007): Implementation of Forest Act habitats in Finland: Does it protect the right habitats for threatened species? *Forest Ecology and Management*, 242:2–3, s. 281–287.
- Raitio, Kaisa (2008): ”You can’t please everyone” – conflict management practices, frames and institutions in Finnish state forests. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja n:o 86. Joensuu.
- Salila, Jari (2005): Metsäalueen oikeudellisesta asemasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 266. Vammala.
- Schiff Berman, Paul (2007): Global Legal Pluralism. *Southern California Law Review*, 80, s. 1155-1238.
- Schlyter, P. – Stjernquist, I. – Bäckstrand, K. (2009): Not seeing the forest for the trees? The environmental effectiveness of forest certification in Sweden. *Forest Policy and Economics* 11:5-6, s. 375–382.
- Seppälä, Risto (2010): Metsäala murroksessa. Teoksessa Roslin, Bertil (toim.): Ennustuksesta jälkiviisauteen. Sitran raportteja 86.
- Siitonen, Juha (2001): Forest Management, Coarse Woody Debris and Saproxylic Organisms: Fennoscandian Boreal Forests as an Example. *Ecological Bulletins*, No. 49, Ecology of Woody Debris in Boreal Forests, s. 11-41.
www.jstor.org/stable/20113262 (28.6.2011)
- Similä, Jukka (2002): Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat. *Oikeus*, 31:2, s.178–201.
- Similä, Jukka (2007): Regulating Industrial Pollution. The Case of Finland. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. *Forum Iuris*. Helsinki. (2007a)
- Similä, Jukka (2007): Oikeustieteellinen ympäristötutkimus ja oikeuspolitiikka. *Oikeus*, 36:4, s. 409–419. (2007b)
- Similä, Jukka – Kokko, Kai (2009): Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus. *Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja III*, s. 69–129.
- Suvantola, Leila (2006): Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. Edita. Helsinki.
- Suvantola, Leila – Similä, Jukka (2011): Luonnonsuojeluoikeus. Edita. Helsinki.
- Tahvonen, Olli – Leppänen, Tanja – Hyytiäinen, Kari – Laakso, Tero – Määttä, Tapio – Viitala, Esa-Jussi (2004): Puuntuotannolliset ja taloudelliset tavoitteet Suomen metsälainsäädännössä. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 12. Joensuu.
- Tala, Jyrki (2004): Lainsäädäntötutkimus: turhaa vai tarpeellista? *Oikeus*, 33: 4, s. 378–397.
- Tala, Jyrki (2006): Katsaus oikeudellisen sääntelyn uusiin muotoihin. Teoksessa Backman, Eero, Kulla, Heikki ja Tala, Jyrki (toim.): Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja n:o 17. Vammala, s. 185–204
- Tala, Jyrki (2007): Selvitys vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 82, Helsinki, 2007. www.optula.om.fi/42352.htm (14.10.2009)
- Taylor, Peter Leigh (2005): In the Market But Not of It: Fair Trade Coffee and Forest Stewardship Council Certification as Market-Based Social Change. *World Development*, vol. 33, no. 1, s. 129-147.
- Torniainen, Tatu – Saastamoinen, Olli – Petrov, Anatoly Pavlovich (2006): Russian forest policy in the turmoil of the changing balance of power. *Forest Policy and Economics*, 9, s. 403-416.

- Torniainen, Tatu (2009): Institutions and forest tenure in the Russian forest policy. Dissertationes Forestales 95. Suomen metsätieteellinen Seura, Metsäntutkimuslaitos, Helsingin yliopisto ja Joensuun yliopisto. Joensuu.
- Tuori, Kaarlo (2000): Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT. Vantaa.
- Tuori, Kaarlo (2004): Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. *Lakimies*, 7-8, s. 1196–1224.
- Tuori, Kaarlo (2007): Oikeuden ratio ja voluntas. WSOY. Vantaa.
- Tynkkynen, Nina (2005): Russia, a Great Ecological Power? On Russian attitudes to environmental politics at home and abroad. Teoksessa Rosenholm, Arja – Autio-Saraso, Sari (toim.): *Understanding Russian Nature. Representations, Values and Concepts*. Gummerus. Saarijärvi, s. 277–296.
- Tysiachniouk, Maria (2009): Conflict as a form of governance: the market campaign to save the Karelian forests”, teoksessa Nystén-Haarala, Soili (toim.), *The changing governance of renewable natural resources in North-West Russia*. Ashgate. Farnham, s. 169–196.
- Valtioneuvoston oikeuskansleri (2003): Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös Dnro 20/21/01, 17.6.2003.
- Vogel, David (2006): *The Private Regulation of Global Corporate Conduct*. Working Paper Series, Center for Responsible Business, UC Berkeley. escholarship.org/uc/item/8g66g3hf (10.5.2011)
- von Boehm, Aino (2008): Vihreän metsäsuunnittelun kysyntä yksityismetsänomistajakunnassa. *Metsänhoitotieteen pro gradu –tutkielma*. Metsäekologian laitos, Helsingin yliopisto.
- Wilhelmsson, Thomas (2003): Suomen kansanomaisen oikeuskulttuurin uhat. *Lakimies*, 1, s. 81–89.
- Wilhelmsson, Thomas (2004): Yleiset opit ja pienet kertomukset ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. *Lakimies*, 2, s. 199–227.
- Wilhelmsson, Thomas (2005): Oikeus, valtio ja yhteiskunta. *Lakimies*, 1, s. 105–110.

Viranomaisten raportit, selvitykset, tiedotteet

- Federal Forestry Agency (2009): Criteria and Indicators for the Conservation and Sustainable Management of Temperate and Boreal Forests (Montreal Process): Russian Federation’s National report. Ministry of Agriculture of the Russian Federation. Moscow, ARISFM. www.rinya.maff.go.jp/mpci/2009r_1.pdf (27.6.2011)
- Forest Europe (2011): Oslo Ministerial Mandate for Negotiating a Legally Binding Agreement on Forests in Europe. gyroconference.event123.no/ForestEurope/ForestEuropeMinisterialConference/documents2.cfm (14.6.2011)
- Karvonen, Lauri - Eisto, Kaija - Korhonen, Kirsi-Marja - Minkkinen, Ismo (2001): Alueekologinen suunnittelu Metsähallituksessa. Yhteenvetoraportti vuosilta 1996–2000. *Metsänhallituksen metsätalouden julkaisuja* 40. Vantaa.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2011): *Metsäkäsittelymenetelmien monipuolistaminen*. MMM:n julkaisuja 1/2011. Vammala.
- Parviainen, Jari – Västilä, Sinikka – Suominen, Silja (2007): Suomen metsät 2007. Kestävän metsätalouden kriteereihin ja indikaattoreihin perustuen. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 7/2007. Vammala.
- Rassi, P. – Hyvärinen, E. – Juslén, A. – Mannerkoski, I. (toim.) 2010: Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2010. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus, Helsinki.

Suomalainen, Susanna – Hakkarainen, Tero (2008): Nanoteknologia ja ympäristönsuojelu. Ympäristöministeriön raportteja 11.

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=81781&lan=fi> (13.4.2011)

Yrjönen, Klaus (2004): Metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt. Kartoitus yksityismetsissä 1998–2004. Loppuraportti. MMM:n julkaisuja 9/2004. Vammala.

Ei-tieteelliset lehtiartikkelit, tiedotteet, raportit

Fern (2011): Legally binding agreement of forests in Europe: “same, same but different”? EU Forest Watch LBA Special Issue June 2011.

www.fern.org/legallybindingagreement%20 (14.6.2011)

FSC (2010): Suomalaisesta hyvän metsänhoidon FSC-standardista on sovittu. Lehdistötiedote 8.10.2010. finland.fsc.org/Dokumentit/Lehdistotiedote-08102010.pdf (5.2.2011)

FSC (2011): Global FSC certificates: type and distribution. May 2011.

www.fsc.org/fileadmin/web-da-ta/public/document_center/powerpoints_graphs/facts_figures/2011-04-15-Global_FSC_certificates-EN.pdf (30.5.2011)

Investlesprom (2008): V Karelii predprijatijam Investlesproma ofitsialno pazrešili sohranjat kljutševyje biotopy. (Karjalassa Investlesprom-yhtiölle annettiin virallisesti lupa suojella avainbiotooppeja.) Tiedote 3.12.2008.

www.investlesprom.ru/news/content/view/162/1/lang.ru/ (24.11.2009)

ISEAL Alliance (2010): P005 ISEAL Code of Good Practice for Voluntary Process and Production Method Standard-Setting Procedures,

www.isealalliance.org/sites/default/files/P005%20ISEAL%20Std-Setting%20Code%20v5.01%20Apr10.pdf (10.5.2011)

ISO (1994): ISO/IEC Guide 59:1994 Code of good practice for standardization

www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=23390 (5.5.2011)

Liimatainen, Matti – Sini, Harkki (2001): Anything goes? : Report on PEFC-certified Finnish forestry. Helsinki. Greenpeace & Luonto-liitto. Edita.

Montréal Process (2007): Criteria and Indicators for the Conservation and Sustainable Management of Temperate and Boreal Forests. Third Edition.

www.rinya.maff.go.jp/mpci/meetings/an-6.pdf (2.5.2011)

PEFC (2010): PEFC workshop: Social issues in forest management.

www.pefc.org/images/stories/documents/pefc-technical/social-workshop/social-issues-summary.pdf (7.4.2011)

PEFC (2011): PEFC Global Certificates: Forest Management & Chain of Custody.

<http://pefc.org/resources/webinar/item/801> (11.11.2011)

Petrova, Marina (2011): Karjala menettää yli miljoona hehtaaria arvokasta metsää. Karjalan Sanomat 11.10.2011. <http://www.karjalansanomat.ru/node/527> (12.10.2011)

SPOK (2011): Karelija možet lišitsja boleje milliona gektarov tsennyh prirodnyh territorij, nuždajuštšihjsja v sohranenii. (Karjala saattaa menettää yli miljoona hehtaaria suojelun tarpeessa olevia arvokkaita luontoalueita). Tiedote 3.10.2011.

<http://spok-karelia.ru/2011/10/news/2319/#more-2319> (18.11.2011)

Yaroshenko, Alexey – Potapov, Peter –Turubanova, Svetlana (2001): The last intact forest landscapes of Northern European Russia. Greenpeace Russia & Global Forest Watch.

Yaroshenko, Alexey (2009). Henkilökohtainen sähköpostiviesti 11.5.2009.

1 Johdanto

1.1 Kohti kestäväää metsätaloutta

Metsäpinta-alan ja luonnon monimuotoisuuden väheneminen on jo pitkään ollut kansainvälinen huolenaihe. Suomea ja Luoteis-Venäjää ei koske huoli metsien häviämisestä. Sen sijaan metsälajien uhanalaistuminen ja metsäekosysteemien harvinaistuminen ja pirstoutuminen ovat ongelmia molemmissa maissa. Biologinen monimuotoisuus vähenee, koska metsien rakenteet yksipuolistuvat ja vanhat luonnontilaiset metsät häviävät tai jäävät talousmetsien saartamiksi sirpaleiksi.¹ Osa lajeista selviytyy ihmisen aiheuttamista muutoksista ja osa häviää, mikäli lajin yksilöt eivät löydä uutta sopivaa elinympäristöä. Enemmistö Suomen uhanalaisista lajeista elää metsissä ja metsien käsittely vaikuttaa muidenkin elinympäristöjen, kuten soiden, kallioiden ja pienvesien lajiston säilymiseen.² Metsien käytöllä ja suojelulla onkin tärkeä osa biologisen monimuotoisuuden suojelussa. Maailmanlaajuisesti merkitystä on erityisesti Venäjän metsillä, sillä ne kattavat kaksi kolmasosaa maailman metsistä. Niiden arvoa lisää se, että neljäsosa maailman koskemattomista metsistä sijaitsee Venäjällä.³

Sukupuuttoaaltoja on ollut ennenkin, mutta nyt muutoksen tahti on paljon aiempia nopeampi. Arvioiden mukaan puolet maapallon nykyisistä lajeista menetetään pääosin ihmistoiminnasta johtuen 50–500 vuodessa, ja ilmastonmuutos todennäköisesti kiihdyttää vauhtia. Emme tiedä, mitkä lajit selviävät sukupuuttoaalton seurauksista ja mitä seurauksia sukupuutoilla tulee olemaan ihmisille. Muutoksen peruuttamattomuuden voi ymmärtää, kun muistaa, että aiemmista sukupuuttoalloista toipuminen on kestänyt lajistolta 10–20 miljoonaa vuotta.⁴

Huoli biologisen monimuotoisuuden vähenemisestä on tunnustettu globaalisti.⁵ Lajien itseisarvon lisäksi huoli tulevien sukupolvien hyvinvoinnista on syy säilyttää biodiversiteettiä. Emme tiedä mitä lajeja ja mitä luonnonvaroja ihmiset tulevana vuosituhansina tarvitsevat ja arvostavat. Olemme kuitenkin jo alkaneet ymmärtää, että olemme monin tavoin riippuvaisia siitä, että erilaiset luonnon järjestelmät toimivat. Ruokaturvamme tarvitsee mm.

¹Biologinen monimuotoisuus eli biodiversiteetti merkitsee lajistollista, geneettistä sekä ekologista monimuotoisuutta. Lajistollinen monimuotoisuus tarkoittaa eliölaajien määrän ja lajikoostumuksen vaihtelua. Geneettinen monimuotoisuus on lajien yksilöiden, populaatioiden, sukujen ja heimojen perinnöllisen aineksen vaihtelua. Ekologinen monimuotoisuus koostuu eri tason ekologisten systeemien, kuten ekosysteemien, elinympäristöjen ja maisematason moninaisuutta. Mönkkönen 2004, s. 19–20.

²Suomessa ”(m)etsäelinympäristöjen muutokset ovat yhteensä 693 lajin (30,8 %) ensisijaisena uhanalaisuuden syynä. Yli puolella näistä lajeista uhanalaisuuden syynä on lahoppuun väheneminen tai metsien uudistamis- ja hoitotoimet. Lähes yhtä merkittäviä ovat metsien puulajisuhteiden muutokset sekä vanhojen metsien ja kookkaiden puiden väheneminen.” Rassi et al. 2010, s. 49.

³Federal Forestry Agency 2009, s. 7. Venäjällä noin 45 % uhanalaisista eläinlajeista elää ja 40 % uhanalaisista kasveista kasvaa metsissä. Federal Forestry Agency 2009, s. 23–24. Venäjän selkärangkaisista lajeista 15 % on harvinaisia tai uhanalaisia ja putkilokasveja 4 %. Elinympäristöjen häviäminen on tärkein syy niin uhanalaisuudelle, mutta yksittäisille lajeille myös laitton metsästyks muodostaa merkittävän uhan. Federal Forestry Agency 2009, s. 22. Ks. Myös Yaroshenko et al. 2001.

⁴Hanski 2007, s. 178.

⁵Ks. esim. Millennium Ecosystem Assessment 2005.

pölyttäjiä ja tuholaisia kurissa pitäviä lajeja ja vesihuoltomme suhteellisen luonnontilaisia maa-alueita veden suodatukseen. Kasvillisuus estää eroosiota, sitoo raskasmetalleja ja parantaa maaperää. Luonto tarjoaa lukuisia ns. ekosysteemipalveluja, joita ihmisten ei ole varaa menettää.⁶ Monimuotoisuus myös lisää metsien sopeutumiskykyä, jota tarvitaan ilmaston muuttuessa aiempaa nopeammin.⁷

Metsien häviämiseen ja metsäluonnon monimuotoisuuden vähenemiseen on koetettu puuttua 1990-luvulta lähtien uusin keinoin. Ainoana suojelukeinona ei ole enää nähty luonnon-suojelualueiden perustamista, vaan nykyään pyritään integroimaan ekologiaa ja sosiaalisia arvoja myös talousmetsien käyttöön ja sääntelyyn. Kestävä metsätalous – sisältäen niin taloudellisen, ekologisen kuin sosiaalisenkin kestävyuden – on tullut itsestään selväksi osaksi metsätalouden kehittämistä, vaikka käsitteen sisällöistä väitellään edelleen niin paikallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Kestävästä metsätaloudesta käydyn keskustelun seurauksena on alettu muun muassa laatia kansallisia metsäohjelmia, pehmentää metsänkäyttömenetelmiä ja kehittää osallistavia metsänsuunnittelumuotoja.⁸

1.2 Tutkimuksen tavoitteista ja metodista

Kestävän metsätalouden nouseminen metsien käytön uudeksi tavoitteeksi nosti ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden taloudellisen kestävyuden rinnalle sääntelyn tavoitteeksi. Toinen muutos on metsäsääntelyn ja yleisemminkin metsien hallinnan pluralisoituminen.⁹ Pluralisoitumisella tarkoitan sääntelykeinojen ja sääntelijöiden monipuolistumista, kun kansallisen lainsäädännön oheen on tullut muun muassa ylikansallista sekä ei-valtiollisten toimijoiden kehittämää sääntelyä.

Tutkimuksen lähtökohtana toimii kestävän metsätalouden integroiminen osaksi metsäsääntelyä. Kestävän metsätalouden edistäminen on ollut metsäalan megatrendi kaksi vuosikymmentä, ja tarkastelen tutkimuksessani miten se näkyy kahden hyvin erilaisen valtion, Suomen ja Venäjän metsäsääntelyssä. Tavoitteena on ollut selvittää, miten kestävä metsätaloutta on operationalisoitu tavoitteesta toiminnaksi sekä sitä, miten paljon on jo tapahtunut paradigman muutosta kohti ekologisesti kestävä metsätaloutta. Arvioin, miten eri sääntelyinstrumentit ovat toteuttaneet tätä muutosta näissä kahdessa naapurivaltiossa. Tärkein arviointikriteeri on ollut biologisen monimuotoisuuden suojelu, joka on ekologisesti kestävä metsätalouden ydinaluetta.

⁶ Ks. ekosysteemipalveluista Hiedanpää – Suvantola – Naskali 2010.

⁷ Puettmann et al. 2009, s. 145.

⁸ Esim. Glück et al. 2005, s. 57–63 ja Adamowicz – Burton 2003, s. 44. Suomen valtion metsien osalta uudistuneesta metsäsuunnittelusta ks. Karvonen et al. 2001 ja Raitio 2008, s. 150–154 ja Leskinen 2004.

⁹ Olen artikkeleissani käyttänyt myös termejä polysentrinen sääntely ja hajautunut sääntely. Ks. eri termejä käyttävät esim. Black 2002, Cotterrell 2009. Kaikilla näillä käsitteillä voidaan tarkoittaa hieman eri asiaa. Polysentrisestä oikeudesta on puhuttu mm. eri oikeudenalojen oikeuslähdeopin eriytymisen yhteydessä. Oikeuspluralismi puolestaan tarkoitti alun perin eri valtiollisten oikeusjärjestelmien olemassa oloa, ja sittemmin valtiolliselle sääntelyllä alisteisten sääntelyjärjestelmien olemassaoloa; esimerkiksi paikalliset oikeusjärjestelmät siirtomaissa. Näin Micheals 2005, s.1221.

Tutkimuksen toisena lähtökohtana on sääntelyn pluralisoituminen, jota voidaan pitää toisena metsäsääntelyn viimeaikaisista muutostrendeistä.¹⁰ Tarkastelen metsäsääntelyä pelkkää oikeudellista sääntelyä laajemmin eli myös ei-valtiollinen sääntely kuuluu tutkimukseeni piiriin. Syy pluralistisen näkökulman valitsemiseen on pitkälti käytännöllinen eli sääntelyn ja ekologisesti kestävä metsätalouden suhteen arvioiminen.¹¹ Perinteisen *command and control* metsälainsäädännön ohien on otettu käyttöön uusia sääntelykeinoja ja –instrumentteja niin Suomessa kuin Venäjälläkin.¹² Ongelmakeskeisestä näkökulmasta arvioiden näiden jättäminen tutkimuksen ulkopuolelle antaisi puutteellisen kuvan sääntelyn ja yhteiskunnan suhteista.¹³

Metodisesti tutkimukseni on *sääntely- ja ohjauskeinotutkimusta*. Toisinaan sääntelytutkimusta pidetään oikeustieteellisestä tutkimuksesta erillisenä tutkimusalana, mutta hedelmällisempää on nähdä eri tutkimussuuntaukset liukumana, jonka toisessa päässä on oikeuden sisäistä näkökulmaa korostava teoreettinen lainoppi sekä lainopillinen systematisointi ja tulkintasuositusten laatiminen ja toisessa päässä ulkoista näkökulmaa edustava lainsäädännön yhteiskunnallisia vaikutuksia tutkiva suuntaus.¹⁴ Tutkimukseni sijoittuu janan keskivaiheille, joskin lähemmäksi sääntelytutkimusta kuin lainoppia. Käsite *ympäristöoikeudellinen sääntelytutkimus* antaa oikeansuuntaisen kuvan tutkimusotteestani, sillä lähtökohtana on kuitenkin aina ollut voimassa oleva oikeus ja vallitsevat tulkinnat sen sisällöstä.¹⁵ Tavoitteena ei kuitenkaan ole ollut tutkia miten olemassa olevaa lainsäädäntöä pitäisi tulkita, vaan ennemminkin se, millaisena sääntely näyttäytyy ekologisesti kestävä metsätalouden ja erityisesti biologisen monimuotoisuuden suojelun näkökulmasta.

Tutkimukseni on ympäristöoikeudellista tutkimusta ja ympäristöoikeuden piirissä työni kuuluu ensisijaisesti metsä- ja biodiversiteettioikeuteen. Tutkimus kohdistuu nimenomaan biodiversiteetin suojeluun osana metsien käytön sääntelyä. Artikkeleitani voi myös kuvata monitieteiseksi oikeustutkimukseksi, sillä olen käyttänyt lähteinä paljon ei-oikeustieteellistä tutkimuskirjallisuutta ja ei-oikeustieteellisen alojen tutkimustuloksia. Artikkelini eivät sisällä oikeusvertailua. Suomen ja Venäjän yhteiskunnalliset olot poikkeavat toisistaan niin merkittävästi, että perinteistä oikeusvertailevaa tutkimusta en ole kokenut mielekkääksi. Vain tässä väitöskirjani yhteenvedoartikkelissa on aineksia, joita

¹⁰ Näen sääntelyn pluralisoitumisen faktana, jota ei tarvitse erityisesti todistaa oikeaksi tai vääräksi. Mylly (2009, s. 104) toteaa, että ”existence of multiple systems of rules affecting the same social field and geographical area is a social fact, rather than a perspective representing a particular school of thought”.

¹¹ Polysentrisen/pluralistisen sääntelynäkemyksen taustalla voi olla myös esim. valtio- ja länsimaisuuskeskeisyyteen kohdistuvaa kritiikkiä. Kaikkialla maailmassa käsitys valtiosta ja siten myöskään oikeudesta ei vastaa meillä vakiintunutta näkemystä. Michaels 2005, s. 1257. Ks. myös Michaels 2010.

¹² Usein sanotaan, että metsien käytön ohjaamisessa on siirrytty valtiollisesta top-down sääntelystä pluralistiseen tai monitasoiseen hallintaan: from government to governance. Glück et al. 2005, s. 51. Ks. aiheesta myös Djelic – Shalin-Andersson 2006, Gunningham 2009, Nystén-Haarala – Kotilainen 2009, s. 10–13. Termi ”new governance” puolestaan viittaa ympäristöhallinnan menettelyihin, jotka sisältävät mm. eri osapuolten yhteistyötä, avoimuutta ja neuvottelevaa konsensusuhakuista päätöksentekoa. Holley – Gunningham 2011, s. 310–312. Suomessa tämänkaltaisesta ympäristöhallinnasta voidaan mainita esimerkkinä METSO-ohjelmaan kuuluneet yhteistoimintaverkostot. Ks. Primmer – Keinonen 2006.

¹³ Tutkimukseni keskittyy silti nimenomaan sääntelyyn, ja erilaiset sääntelykentän ulkopuolelle jäävät hallinnan (governance) muodot jäävät tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka niilläkin voi olla merkitystä metsien käyttöön.

¹⁴ Parker et al. 2004, s. 3, Black 2004, s. 34.

¹⁵ Määttä 2004, s. 1107, Tuori 2007, s. 26.

voidaan pitää oikeusvertailuna: sen tutkimista miten erilaiset sääntelykeinot ja –instrumentit voivat erilaisissa olosuhteissa vaikuttaa kestävä metsätalouden edistämiseen sekä sitä millaiset mahdollisuudet puuta käyttävällä teollisuudella on vaikuttaa metsätalouden ekologiseen kestävyys eri sääntelyjärjestelmien puitteissa.¹⁶ Vertailun näkökulma ei ole kansallinen lainsäädäntö vs. kansallinen lainsäädäntö, vaan pikemminkin ongelmalähtöinen. Tarkoituksena on ollut tutkia miten hyvin ekologisesti kestävä metsänhoito toteutuu Suomessa ja Venäjällä ja mikä on erilaisten sääntelykeinojen rooli tässä: vertaan metsäsääntelyn näkökulmasta ekologisesti kestävä metsätalouden toteutumismahdollisuuksia Suomessa ja Venäjällä. Vertailun tulokset eivät palaudu niinkään lainsäädännön kehittämisideoiksi, kuin näkemykseksi siitä, miten kestävä metsätalous on eri maissa, joista suomalainen metsäteollisuus hankkii raaka-aineensa. Suomalaista lainsäädäntöä koskevin osin väitöskirjan on tietysti tarkoitus palvella myös lainsäädännön kehittämisestä käytävää keskustelua.

Väitöskirjani on osa suomalaisten metsä- ja luonnonsuojeluoikeudellisten väitöskirjojen sarjaa. Juuret löytyvät esimerkiksi seuraavista hyvin erilaisista väitöskirjoista: Kokko (2003), Salila (2005) ja Suvantola (2006). Kokon ja Suvantolan töihin yhdistää biodiversiteetin suojelun näkökulma, ja Salilaan eräänlainen oikeusvertailu, joskin lähtökohtamme ja tavoitteemme ovat olleet erilaiset. Monet muutkin ympäristöoikeudelliset väitöskirjat, kuten Määttä (1999) ja Kumpula (2004) ja lukemattomat muut tutkimukset ovat joko inspiroineet tai luoneet pohjatietämystä oman työn tekemiseen. Venäjän tutkimuksen puolelta läheisimmät väitöskirjat löytyvät muilta aloilta, kuten Torniaisen (2009) metsätieteellinen väitöskirja Venäjän metsäpolitiikasta, -hallinnosta ja omistusoikeuksista.

1.3 Rajaus ja rakenne

Lähtökohtana Venäjän metsäsääntelyä koskevalle tutkimukselle on ollut yritysvastuu ja tarve saada informaatiota siitä millaisin ehdoin metsäteollisuus rakentaa suomalaista hyvinvointia venäläisiin metsiin tukeutuen ja miten venäläinen sääntely turvaa metsien biologisen monimuotoisuuden suojelun. Enimmillään lähes neljännes suomalaisen metsäteollisuuden käyttämästä puusta tuli Venäjältä. Venäjä nostettua tullimaksuja tuonti väheni, mutta on tullien laskettua taas elpymässä. Vuonna 2010 teollisuuden käyttämästä puusta 16 % oli tuontipuuta, josta 74 % eli 7,4 miljoonaa kuutiota tuli Venäjältä.¹⁷ Aihe on edelleen ajankohtainen, vaikka tuonti onkin huomattavasti vähäisempää kuin vuonna 2005 väitöskirjatyötä aloittaessani.

Suomen osalta olen rajannut tutkimukseni koskemaan yksityismetsiä koskevaa sääntelyä, jolloin ulkopuolelle ovat jääneet valtion omistamia metsiä ja Metsähallituksen toimintaa koskeva pehmeä sääntely. Rajaus on sikäli perusteltu, että valtaosa Suomessa käytettävästä puusta tulee yksityismetsistä, jolloin niiden käyttöä koskeva sääntelykin on metsäpinta-

¹⁶ Ks. oikeusvertailun erilaisista toteuttamismahdollisuuksista Husa 2010.

¹⁷ Tilastot löytyvät osoitteesta www.metsateollisuus.fi (7.4.2011)

alallisesti arvioiden tärkeämpää. Niiden sääntely on muun muassa vahvasta omaisuuden suojasta johtuen myös haasteellisempaa kuin valtion metsien käytön ohjaaminen.¹⁸

Väitöskirja koostuu tästä yhteenvetoluvusta ja seuraavasta neljästä artikkelista: I) Russian Forest Regulation and the Integration of Sustainable Forest Management (2009), II) Muutettava metsäsääntely Luoteis-Venäjällä (2009), III) Metsäsertifiointi – itsesääntelyä vai markkinointia? (2008), IV) Metsien käytön paradigmat ja legitimitteetti (2010).¹⁹ Tarkastelen näitä artikkeleita jäljempänä tarkemmin.

Tämän yhteenvetoluvun tarkoituksena on johdattaa lukija väitöskirjan aiheeseen, tehdä yhteenvetoa artikkeleista sekä käsitellä aihetta niistä teoreettisista näkökulmista, jotka ovat joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti olleet osa yhtä tai useampaa väitöskirjaan kuuluvaa artikkelia. Näitä ovat luvussa 2 käsiteltävät sääntelyn pluralismin tuomat haasteet sääntelyn koherenssille ja legitimitteetille sekä luvussa 3 arvioinnin kohteena olevat kestävä metsätalous ja metsäsääntelyn instrumentaalisuus. Luvussa 4 esittelen Venäjää koskevien artikkelien johtopäätöksiä. Luvussa 5 teen yhteenvetoa Suomen metsäsääntelyä koskevista artikkeleista sekä esitän de lege ferenda tyyppisiä lainsäädännön uudistamissuosituksia ja vertailen Suomen ja Venäjän metsäsääntelyä ja niiden uudistamistarpeita.

1.4 Sääntelytutkimuksesta

Asemoin edellä työni ympäristöoikeudelliseksi sääntelytutkimukseksi, joten esittelen seuraavassa lyhyesti sääntelytutkimusta ja oman työni suhdetta siihen.²⁰ Sääntelytutkimus eroaa muusta oikeudellisesta tutkimuksesta ja erityisesti lainopista tiettyjen ominaispiirteidensä vuoksi, vaikka myös yhteistä pohjaa on runsaasti.²¹ Talan mukaan lainsäädäntötutkimuksen tiedonintressi on *laajempi* kuin perinteisen oikeustutkimuksen.²² Lainsäädäntötutkimus kohdistuu joko lainsäädäntöön kokonaisuutena, instituutioon tai yksittäiseen laki- tai säädöshankkeeseen.²³ Tavoite on laajempi kuin tulkintaohjeiden tai systematisoinnin luominen tietyille oikeuden alalle. Sääntelytutkimuksen tavoitteena ei ole antaa tulkin-

¹⁸ Toisaalta on todettava, että valtion metsienkin käyttöön on liittynyt monia ongelmia ja ristiriitoja. Valtion metsistä on löytynyt paljon arvokkaita vanhoja metsiä, joiden suojelusta on kiistelty laajasti. Lisäksi ne sijaitsevat enimmäkseen syrjäseuduilla, joissa niiden työllistävä merkitys on ollut paikallisesti suuri. Konflikteja ovat aiheuttaneet myös eri elinkeinojen kuten poronhoidon ja metsänhoidon harjoittaminen samoilla alueilla. Valtion metsissä on jo 1990-luvulta saakka ollut käytössä ns. osallistava metsäsunnittelu sekä alue-ekologinen suunnittelu, joilla on pyritty vastaamaan näihin haasteisiin. Ks. valtionmetsien ja esim. poronhoidon ja ekologisten arvojen osalta Raitio 2008.

¹⁹ Pappila 2008, Pappila 2009a, Pappila 2009b, Pappila 2010a.

²⁰ Pienin painotuseroin sääntelytutkimusta kutsutaan myös lainsäädäntötutkimukseksi ja ohjauskeinotutkimukseksi. Tala 2004, s. 392, Tala 2006, s. 6, Similä 2007b, s. 410. Ohjauskeinotutkimus kohdistunee pääosin yksittäisen lakihankkeen tai lain arviointiin, kun taas lainsäädäntötutkimus voi kohdistua myös lainsäädäntöinstituutioon kokonaisuutena. Tala 2004, s. 381. Myös sääntelytutkimukseksi kutsuttu tutkimusala voi koskea sekä yksittäistä sääntelykeinoa tai -instrumenttia että koko sääntelykenttää sinänsä. Similä kutsuu tätä myös sääntelyteoreettiseksi tutkimukseksi. Similä 2007b, s. 409.

²¹ Sääntelytutkimus voi olla myös muuta kuin oikeustieteellistä tutkimusta. Oikeudellinen sääntelytutkimus eroaa muusta yhteiskuntatieteellisestä sääntelytutkimuksesta mm. siksi, että oikeustieteilijä näkee normit ja tosiasiat erillisinä kategorioina, kun taas vaikkapa sosiologi pitää oikeudellisia normeja vain tosiasioina muiden tosiasioiden joukossa. Tuori 2007, s. 26. Oikeustieteilijä näkee lait ensisijaisesti osana oikeutta ja sen eri kerrostumia, oikeuden ulkopuoliset tarkkailijat näkevät lait yleisesti osana yhteiskuntaa.

²² Tala 2004, s. 380.

²³ Tala 2004, s. 379.

tasuosituksia lainsoveltajille, vaan analysoida miksi sääntelyä on olemassa, millaista sääntely on ja miten se toimii. Sääntely nähdään yhteiskunnallisena ilmiönä ja tutkimuksen tavoitteena on yleensä sääntelyn kehittäminen.²⁴ Tätä voidaan tehdä sekä teoreettisista että empiirisistä lähtökohdista. Sääntelytutkimus, lainsäädäntötutkimus mukaan luettuna, voi kohdistua myös muuhun sääntelyyn kuin lainsäädäntöön, kuten itsesääntelyyn ja yhteis-sääntelyyn, mikä tarkoittaa oikeudellisen pluralismin ottamista tutkimuksen lähtökohdaksi.²⁵

Sääntelytutkimuksen tavoitteena ei ole tulkintasuositusten antamiseksi selvittää lainsäädännön tulkintaa *de lege lata* tyyppisesti, vaikka olemassa oleva lainsäädäntö ja sen tulkinat ja käytännön täytäntöönpano ovat tutkimuksen lähtökohtina. Tavoitteena on ennen kaikkea lain toimivuuden tai tehokkuuden arviointi. Sääntelytutkimus ei välttämättä sisällä *de lege ferenda* suosituksia, vaan tutkimus saattaa sisältää vaikkapa arvioita sääntelykeinon säätämisestä, täytäntöönpanon toimivuudesta tai vaikutuksista. Tosin sääntelytutkimuksessa yhdistyy usein empiirinen kysymys siitä, miten jokin sääntely vaikuttaa yhteiskuntaan, normatiiviseen kysymykseen siitä millaista sääntelyn pitäisi olla, jotta halutut tulokset saavutetaan.²⁶ *De lege ferenda* tyyppinen lainoppi sisältääkin usein ainakin ympäristöoikeuden piirissä myös sääntelykeinotutkimuksen piirteitä ja päinvastoin. Suositusten antaminen voi johtua myös pelkkien oikeuden sisäisten ristiriitojen paljastumisesta tutkimuksen yhteydessä, mutta ympäristöoikeudessa muutosehdotukset kumpuavat myös siitä, että tutkimusten perusteella ei katsota tietyn sääntelyn täytäntöönpanon suojaavan tarpeeksi ympäristöä. *Similä* ja *Kokko* toteavatkin, että ”sääntelyteorian ja muun ympäristöoikeudellisen tutkimuksen jyrkkä erottaminen toisistaan on hankalaa ja niiden vaikutteet kulkevat ristikkäin ja limittäin”.²⁷

Miten oikeustieteilijä pystyy arvioimaan sääntelyn tehokkuutta biologisen monimuotoisuuden näkökulmasta? Ei-valtiollisia sääntelyinstrumentteja on mahdollista verrata metsälainsäädäntöön. Jos ne eivät edellytä lainsäädäntöä parempaa tasoa, niillä ei ole käytännön merkitystä metsien käyttöön.²⁸ Valtiolliselle sääntelylle pitää löytää muita mittatikkuja. Lähtökohdaksi voi ottaa vaikkapa biologisen monimuotoisuuden käsitteen, jonka mukaan on suojeltava sekä lajien yksilöitä että niiden elinympäristöjä eli ekosysteemejä. Tähän sisältyy myös metsien rakenteellisen monimuotoisuuden suojelu ja lisääminen.²⁹ Lajien ja ekosysteemien suojelun huomioon ottaminen metsäsääntelyssä onkin ollut arvioinnin lähtökohta tässä työssä, joskin arviointinäkökulma on hieman vaihdellut eri artikkeleissa (ks. edellä jakso 2.3.).³⁰ *Kokko* on esittänyt ympäristösääntelyn oikeustieteelliseksi arviointinäkökulmiksi mm. sääntelyn tavoitteiden operationalisoinnin tai sääntelyn aukkojen analysointia, sääntelyn täytäntöönpanosäännösten arviointia sekä sääntelyn koherenssin arviointia. Yhtä ainoaa arviointitapaa ei ole olemassa, vaan se määräytyy tutkimuksen tavoitteiden ja kohteen mukaan. Oma tutkimukseni on ollut ennen kaikkea sään-

²⁴ *Similä* 2007b, s. 409–410.

²⁵ *Tala* 2004, s. 380.

²⁶ *Parker et al.* 2004, s. 3.

²⁷ *Similä – Kokko* 2009, s. 76.

²⁸ Arvioin sekä Venäjän että Suomen metsäsertifiointia tätä laajemmin kriteerein.

²⁹ *Kokko* 2009, s. 58.

³⁰ *Kokko* 2009, s. 62–72. Ks. myös *Similä – Kokko* 2009, s. 80.

telyn tavoitteiden, kuten kestävän metsätalouden ja biodiversiteetin suojelun toteutumisen arviointia. Tämän lisäksi olen arvioinneissa hyödyntänyt muun muassa metsäntutkijoiden ja ekologien tutkimuksia metsäekosysteemien muutoksista ja monimuotoisuuden suojelun edellyttämistä metsänkäytön muutostarpeista.

Olen väitöskirjaani kuuluvissa artikkeleissa arvioinut metsäsääntelyä tiettyjen kriteerien pohjalta. Kahdessa artikkelissa arvioin sääntelyä ekologisesta (I ja II), yhdessä sääntelyluonteen (III) ja viimeisessä kokonaislegitimiteetin näkökulmasta (IV). Kaikki artikkelit ovat sisältäneet biologisen monimuotoisuuden turvaamisen arviointia, mikä on myös ollut kaikkien arvioimieni sääntelyinstrumenttien julkilausuttuna tavoitteena.³¹

Artikkelissa I arvioin miten biologisen monimuotoisuuden suojelu otettiin huomioon Venäjän metsälain kehittämisprosessissa ja onko metsälain ja biologisen monimuotoisuuden yhteyttä ylipäättään tunnistettu: ensisijaisesti arvioin onko tilanne heikentynyt vai parantunut vanhaan lakiin nähden. Tässä olen käyttänyt lainsäädännön ja kirjallisuuden lisäksi hyväkseni metsälain valmisteluaineistoa, joka pitää sisällään muun muassa lain valmisteluaiheen eri versiot, duuman istuntojen pöytäkirjat, laista annetut lausunnot.

Artikkelissa II käytän Venäjällä käytössä olevien ei-valtiollisten sääntelyinstrumenttien arviointiperusteena sääntelyn ekologista vaikuttavuutta. Hyödynnän tässä artikkelissa Schlyterin et al. arviointikehikkoa³²

Suomalaisten PEFC-metsäsertifiointia on väitetty pelkäksi markkinointikeinoksi, joka ei vaadi metsänomistajilta mitään.³³ Oli jo lähtökohtaisesti selvää, että metsäsertifiointin rooli Suomessa ja Venäjällä on erilainen, minä vuoksi halusin ottaa molempien maiden metsäsertifiointijärjestelmät tarkastelun kohteeksi. Artikkelissa III tutkin suomalaisen PEFC metsäsertifiointijärjestelmän luonnetta: onko se todellinen (vaikuttava) sääntelyinstrumentti vai pelkkä markkinointikeino. Arvioin PEFC-sertifiointin osalta sekä materiaalisia että prosessuaalisia sääntöjä.

Artikkelissa IV arvioin suomalaista metsänhoidon paradigmaa kokonaislegitimiteetin käsitettä hyödyntäen, jonka avulla analysoin metsälain ja siihen kytkeytyvän metsänhoidon legitimiteettiä eri näkökulmista. Tämän artikkelin yhteydessä olen tarkastellut myös nykyisen metsänhoitoparadigman historiallisia juuria ja sitä miten ne näkyvät tämän päivän sääntelyssä.

Sääntelytutkimuksessa empiirinen aineisto on usein tärkeä osa tutkimusaineistoa. Olen hyödyntänyt väitöskirjassani muiden tutkimusalojen empiiristä tutkimusta, muun muassa ekologista, metsätieteellistä ja yhteiskuntatieteellistä tutkimustietoa.³⁴ Oma empiirinen

³¹ Arviointikriteerien voi näin katsoa nousevan sääntelystä itsestään ja sen säätäjien asettamien tavoitteiden pohjalta. Ks. tavoitteiden saavuttamisen arvioinnista Similä 2002, s. 186–187.

³² Schlyter et al. 2009.

³³ Esim. Kiviniemi (2004, s. 378) toteaa, että ”metsäsertifiointi on markkinointia”. Kriittikkiä ja käytännön esimerkkejä esittävät suomalaiset ympäristöjärjestöt: ks. Liimatainen – Harkki 2001.

³⁴ Kuten Similä (2007b, s. 417) sanoo, ”(s)e mikä toimii, on lopulta empiirinen – ja siis sääntelyteoreettinen – kysymys, jota ei voida selvittää oikeuslähteitä tutkimalla”. Arvioinnissa nousee esiin myös oikeustieteilijän ongelmat hyödynnettäessä esimerkiksi luonnontieteellistä tutkimustietoa. Arviointitutkimukset pitäisi ideaalitulanteessa tehdä oikeustieteilijöiden ja muiden alojen tutkijoiden yhteistyönä. Similä 2007b, s. 418. Ympäristöoikeuden ja muiden tieteenalojen suhteesta ks. myös Määttä 2000.

aineistoni sisältää Venäjällä ja Suomessa tekemäni haastattelut.³⁵ Ne ovat muodostaneet vain yhden osan tutkimusaineistoa ja ovat ensisijaisesti auttaneet ymmärtämään lakien ja muiden sääntelyinstrumenttien soveltamisen käytäntöä. Tällä on ollut työssäni suurempi merkitys kuin yksittäisillä oikeustapauksilla, joilla ei tutkimusasetelmastani ja -kohteista johtuen ole ollut suurta merkitystä. Kysymykseni ovat liittyneet ennemminkin yleisesti sääntelyn sisältöön ja sen suhteeseen ympäröivään yhteiskuntaan ja luontoon, kuin yksittäisten säännösten tulkintaan. Erityisesti ei-valtiollisen sääntelyn tutkiminen on vähentänyt mahdollisuutta nojautua tuomioistuinten päätöksiin. Venäjän metsälainsäädäntöä koskevan artikkelin tavoitteena taas oli analysoida metsälain uudistamisprosessia ja sitä, miten ja miksi ekologinen kestävyys siinä otettiin tai ei otettu huomioon, jolloin eivät etenkään vanhaa metsälakia koskevat oikeustapaukset olleet relevantteja.³⁶ Suomen metsälainsäädäntöä koskevassa artikkelissa puolestaan oli kyse metsänhoitoparadigmojen hyväksyttävyydestä ja käsitelin siinä metsälainsäädännön suuria linjoja ja sääntelyn lähtökohtia enkä niinkään yksittäisten pykälien tulkintaa.³⁷

³⁵ Metsäsertifiointia koskevat puolistrukturoidut teemahaastattelut on tehty Leningradin alueella Tihvinässä (7 kpl) helmikuussa 2008 ja Podporozhessa (5 kpl) heinäkuussa 2008 yhdessä venäläisten Centre for Independent Social Research -tutkimuskeskuksen tutkijoiden Antonina Kuliasovan ja Ivan Kuliasovin kanssa. Suomessa olen tehnyt Venäjän metsäsertifiointia koskevat haastattelut (kaksi ryhmähaastattelua) yhdessä Itä-Suomen yliopiston tutkijan OTM Anna-Maija Matilaisen kanssa vuonna 2008. Lisäksi olen haastattelut erirakenteiseen metsänkasvatukseen liittyen viittä henkilöä Suomessa vuonna 2009.

³⁶ Ks. uudistamisprosessista myös Pappila 2007.

³⁷ Etsin tuoreita Suomen metsälain (1093/1996) soveltamista ja ns. erirakenteista metsänkasvatusta koskevia oikeustapauksia, mutta lähimmät tapaukset koskevat metsän luontaista uudistamista ja sitä koskevia määräaikoja ja mittauksia, eivätkä ne siten suoranaisesti koskeneet erirakenteisen metsänkasvatuksen harjoittamista.

2 Muuttuva sääntelykenttä

2.1 Oikeuden pluralismi

Pelkkään valtiolliseen sääntelyyn nojaava tutkimus ei enää vastaa kaikkiin oikeudellisen tutkimuksen kysymyksiin.³⁸ Aloilla, joissa ylikansallisen tai kansallisen ei-valtiollisen sääntelyn käytännön rooli on tavalla tai toisella merkittävä, sen jättäminen pois varsinkaan ongelmalähtöisestä tutkimuksesta ei ole perusteltua.³⁹ Kokonaiskuvan saaminen eri valtioiden metsäsääntelystä ja sen arvioiminen vaatii oikeudellisen pluralismin ottamista tutkimuksen lähtökohdaksi ja tarkastelun kohteeksi. Nykyään on luontevaa nähdä oikeuden koostuvan useista päällekkäisistä oikeusjärjestelmistä tai ainakin eri sääntelijöiden luomista oikeusnormeista.⁴⁰ Tämä voi tarkoittaa pelkästään rinnakkaisia ja päällekkäisiä *valtiollisia* järjestelmiä, mutta olen katsonut, että sääntely sisältää kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisen oikeuden ohella myös ei-valtiollisten toimijoiden muodostaman sääntelyn, kunhan tämä sääntely sisältää nimenomaisesti määritellyt normit, joilla pyritään vaikuttamaan toisten käytökseen.⁴¹ Mitkä tahansa kirjoittamattomat käytösnormit eivät siis ole tarkoittamassani mielessä sääntelyä.⁴²

Oikeudellista pluralismia on ollut aina, vaikka 1900-luku olikin valtiollisen sääntelyn kulta-aikaa länsimaissa.⁴³ Tätä ennen oikeudellinen pluralismi vallitsi monta vuosisataa.⁴⁴

³⁸ Mylly 2009, s. 104, Michaels 2009, s. 22. Samanlainen valtion roolin muutos näkyy muussa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa, jossa käsitellään kansallista tai kansainvälistä hallintaa, hallitsemista (governance). Ks. esim. Bulkeley 2005, s. 882–883, Arnouts et al. 2011, Kleinschmit et al. 2009, s. 309). Governancen nähtiin vielä 1500-luvulla liittyvän mm. kirkon rooliin sekä perhesuhteisiin, ja vain yhtenä osana valtion ja kansalaisten suhteisiin. Kansallisvaltioiden muodostuminen vaikutti siihen, että hallinta/hallinto alettiin liittää pääsääntöisesti vain valtioon (Michaels 2010, s. 5–6, Wilhelmsson 2005, s. 106–107).³⁸ 1900-luvun lopulla alettiin puhua non-state governancesta, jolla tarkoitettiin ei-valtiollisten toimijoiden roolin kasvamista kansallisen ja kansainvälisen politiikan areenoilla. Sittemmin on käytetty termejä monitasohallinta (multilevel governance) tai hybridi hallinta (hybrid governance) kuvaamaan erilaisten toimijoiden ja toimijaverkkojen eri tasoilla ja usein toisiinsa jollain tavalla kytkeytyntä hallintaa ja vallan käyttöä. Toisaalta esiintyy myös kritiikkiä sitä väitettä kohtaan, että siirtymä ”from government to governance” olisi todella tapahtunut. Ks. esim. Howlett et al. 2009, s. 384, 389–390, Goetz 2008, s. 271–272.

³⁹ Määttä 2000, s. 350–354, Schiff Berman 2007, s. 1159. Sekä Harrison (2002) että Gunningham et al. (2003) tarkastelevat sääntelyn ja eri toimijoiden roolia paperiteollisuuden siirtymisessä aiempaa ympäristöystävällisempiin tuotantomenetelmiin ja toteavat, että pelkkä ympäristölainsäädännön minimitaso ei määrittele yhtiön todellista ympäristöpolitiikkaa.

⁴⁰ Mylly 2009, s. 103, Impola 2007, s. 493. Esimerkkinä valtiollisesta monitasosääntelystä voidaan mainita kansalaisten ympäristöön liittyvät oikeudet, joita säännellään valtioiden toimesta kansallisella, EU:n ja Euroopan tasolla ja kansainvälisestikin valtioiden toimesta. Ks. Kumpula 2004.

⁴¹ Ks. myös Gunningham 2009 eri toimijoiden muuttuvasta roolista osana ympäristösääntelyä ja -hallintaa.

⁴² Black 2002, s. 20: ”Regulation is the sustained and focused attempt to alter the behaviour of others according to defined standards or purposes with the intention of producing a broadly identified outcome or outcomes, which may involve mechanisms of standard-setting, information-gathering and behaviour-modification.” Olen tarkastellut sääntelyä käsitteenä tarkemmin artikkeleissa Pappila 2008 ja Pappila 2009b.

⁴³ Menneinä vuosisatoina vahvoja sääntelijöitä olivat muun muassa katolinen kirkko ja ammattikuntien killat (Braithwaite – Parker 2004, s. 273). Kanoninen oikeus oli omalla alallaan keskiajan universaalia, kansainvälistä oikeutta Euroopassa, jota Suomessakin on noudatettu ainakin 1200-luvulta 1500-luvun puoliväliin (Goldman 2007, s. 128, Knuutila 2010, s. 3). Sen vähitellen syrjäyttänyt vahvistuneiden valtioiden oma lainsäädäntö toimi rinnakkain *lex mercatorian*, maakunta-, maa- ja kaupunkilakien kanssa saavuttaen lopulta hallitsevan aseman (Goldman 2007, s. 128).

Sittemmin demokraattisesti valitut lainsäädäntöelimet ovat ainakin länsimaissa vallanneet sääntelykentän, joskin vaikkapa ammattiliitot ja muut etujärjestöt ovat monissa maissa olleet vahvoja sääntelijöitä omilla toimialoillaan. Valtioiden ”valtakauden” jälkeen on valtion roolin taas nähty vähenevän muun muassa kansainvälisten toimijoiden ja suurten ylikansallisten yhtiöiden vuoksi. Merkitystään on kasvattanut sekä ylikansallinen valtiollinen sääntely – kuten EU- tai WTO-sääntely – että kansallinen ja ylikansallinen ei-valtiollinen sääntely, kun valtion rinnalle on tullut monia uusia merkityksellisiä sääntelijöitä.⁴⁵ Toisaalta jotkut ovat jo nähneet valtioiden merkityksen ja valtiollisen sääntelytarpeen taas kasvaneen globaalien talouskriisien seurauksena. Joka tapauksessa on selvää, että valtion rooli on kaikkialla jatkuvassa muutoksessa.⁴⁶

Valtiollisen sääntelyn määrä on tuskin missään maassa vähentynyt, vaikka sääntelyn vähentämisestä (*deregulation*) on pari vuosikymmentä keskusteltu. Erityisesti ympäristöoikeuden puolella muutos on ympäristösääntelyn lisääntymisen ohella ollut sääntelyn tehokkuuden ja vaikuttavuuden kehittämistä (*reregulation*), kuten hajanaisen ympäristönsuojelusääntelyn kokoaminen ympäristönsuojelulakiin 1990-luvun lopulla.⁴⁷ Ylipäätään tavoitteena on parempi sääntely (*better regulation*) ja vaihtoehtojen hakeminen perinteiselle *command and control* sääntelylle.⁴⁸ Uutta sääntelyä tulee väistämättä teknologian kehittyessä: esimerkiksi muuntogeenisiä organismeja koskeva lainsäädäntö tuli 1990-luvulla ja tulevaisuudessa saatamme tarvita nanoteknologian käyttöä koskevaa ympäristösääntelyä. Teknologian kehittyminen ja sen aiheuttamat ja usein viiveellä havaitut haittavaikutukset lisäävät omalta osaltaan sääntelyn kokonaismäärää.⁴⁹

Valtiollisen sääntelyn määrän lisääntyminen tai pysyminen ennallaan ei tietenkään suoraan tarkoita yksittäisen valtion määräysvallan pysyneen ennallaan. Valtiollista sääntelyä annetaan lukemattomista yksityiskohdista ja teknisistä seikoista, mutta joku muu toimija saattaa tästä huolimatta tehdä ratkaisevat päätökset politiikan suunnasta tai asettaa muutoin reunaehdot valtiolliselle sääntelylle. Tosin valtiot ovat muun muassa EU:hun ja WTO:hon liittyessään samalla antaneet näille valtakirjan hallita ja säännellä. Muutos on ollut tietoinen osa valtioiden politiikkaa, jossa tärkeänä tekijänä on ollut kilpailukyvyyn ja taloudellisen kasvun turvaaminen. Saavuttaakseen taloudellista ja poliittista vakautta kansallisvaltioiden päättäjät ovat olleet valmiita osittain luopumaan päätösvalloistaan.⁵⁰

⁴⁴ Goldman 2007, s. 142.

⁴⁵ Esim. Black 2002 ja Michaels 2005.

⁴⁶ Michaels 2010, s. 3 ja 8.

⁴⁷ Similä 2007a, s. 9-11, Similä 2002, s. 178.

⁴⁸ Uudentyyppisistä valtiollisista sääntelyinstrumenteista ks. esim. Fromond – Similä – Suvantola 2009.

⁴⁹ Suomalainen – Hakkarainen 2008.

⁵⁰ Aina vallan luovuttaminen ylikansallisille toimijoille ei ole ollut aivan yhtä vapaaehtoista tai näin tarkoituksellista. Monien kehitysmaiden taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen ovat vaikuttaneet merkittävästi Maailmanpankin ja IMF:n ajamat ja paljon kritisoitujen rakennesopeutusohjelmat, joihin maiden on ollut suostuttava saadakseen lainaa. Suuryhtiöilläkin on oma, joskin yleensä epäsuorempi valtansa vaikuttaa valtiolliseen sääntelyyn ja valtioiden politiikkaan. Ne voivat vaikuttaa käytäväpolitiikoinnilla lainsäädäntövaiheessa tulevan lain sisältöön, vaalirahoituksen kautta päättäjiin taikka solmimalla laajamittaisia luonnonvarojen hyödyntämiseen tähtäviä investointisopimuksia, joiden perusteella ne voivat saada kansallisesta lainsäädännöstä merkittävästikin poikkeavaa kohtelua. Ks. esim. Lebuscher 2006.

Monilla yhteiskunnan osa-alueilla kansallisen lainsäädäntöelimen liikkumavara on epäilemättä kaventunut, mutta nimenomaan metsäsääntelyn kohdalla sitovaa sääntelyä tuottavien EU:n ja WTO:n rooli ei toistaiseksi ole ollut kovin merkittävä.⁵¹ Suomessa luonnonsuojelulainsäädännön lajiensuojelunormiston kautta EU-oikeudellakin on merkittävä vaikutus metsien käyttöön. Venäjää EU- ja WTO-sääntely ei vielä suoraan koske, koska se ei kuulu kumpaankaan näistä yhteisöistä.⁵²

Valtiot jättävät kansallisella tasolla toisinaan sääntelyvaltaansa käyttämättä aivan tarkoituksellisesti; yhteissääntelyssä valtio määrittää puitteet ja antaa tietyn toimialan itse määrittellä tarkemmat toimintakriteerit.⁵³ Yhteissääntely sisältää jonkun lainsäädännön sisältämän valtuutuksen tai sopimuksen kaltaisen linkin, jonka perusteella yksityinen taho sääntele tiettyä toimialaa. Yhteissääntelyn lisäksi ei-valtiolliset toimijat voivat antaa valtiollisen sääntelyn ”päälle” omaa sääntelyään (itsesääntely), joka saattaa kiristää lainsäädännön asettamaan vaatimustasoa tai täyttää lainsäädännön jättämiä aukkoja. Tällainen on esimerkiksi mainonnan eettisyyteen liittyvä sääntely. Asiasta on yksityisen sääntelyn lisäksi olemassa myös lainsäädäntöä, mutta valtiovalta ei ole valtuuttanut yksityistä tahoja antamaan sellaista sääntelyä.⁵⁴ Tällaisten vaihtoehtoisten sääntelykeinojen on katsottu olevan kustannustehokkaampaa ja innovatiivisempaa kuin perinteinen *command and control* sääntely. Metsäalalla ei ole Suomessa eikä Venäjällä varsinaista yhteissääntelyä, vaikka monilla suomalaisen metsäsektorin toimijoilla on ollutkin omia lainsäädäntöä tarkentavia ja metsänhoidon tasoa nostavia ohjeitaan.

Sääntelykenttä on kiistatta muuttunut sekä toimijoiden että sääntelyn eri muotojen osalta. Siitä, onko valtiollinen lainsäätävä menettänyt valtaansa tai onko se vähentynyt liikaa, on erisuuntaisia arvioita.⁵⁵ Muutosten on nähty heijastelevan uusliberalistista talouspolitiikkaa.⁵⁶ Samalla muuttunut tilanne saattaa olla looginen seuraus muuttuneesta yhä tiiviimmästä taloudellisesta ja muusta kanssakäymisestä eri maiden toimijoiden välillä. Wilhelmsson kuvaa tilannetta näin: ”Oikeuden kytkentä kansalliseen yhteiskuntaan hämärtyy, kun yhteiskunta hajaantuu erilaisten elämäntapojen ja eettisten järjestelmien valintamyymäläksi, jossa verkostoidutaan samanaikaisesti ja vaihtelevilla tavoilla paikallisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti.”⁵⁷ Valtioiden verkottuneet entistä tiiviimmin erityisesti taloudellisen, mutta muunkin yhteistyön nimissä. Yritykset toimivat yhä kansainvälisemmin.

⁵¹ Välillisesti esimerkiksi WTO on saattanut estää valtioita kehittämästä omia kansainväliseen puukauppaan ja muiden valtioiden metsänhoitomethodiin kohdistuvia sääntelyjärjestelmiään. Ks. Klabbers 1999. Muutoin metsäala on kansainvälinen ja Suomi on osallistunut aktiivisesti kestävänsä metsätalouden käsitteen kehittämiseen ja siitä keskusteluun kansainvälisestikin. Toiminta on kuitenkin pääosin tuottanut pehmeää sääntelyä, joka jättää melko paljon liikkumavaraa valtioille.

⁵² Jos neuvottelut onnistuvat, Venäjä liittyy WTO:hon vuoden 2011 lopulla. Hurta 2011, s. 9. Jäljempänä lyhyesti EU:n puukauppa-asetuksen vaikutuksesta Venäjään.

⁵³ Yhteissääntely ei ole uusi keksintö, sillä sitä on käytetty jo pitkään esimerkiksi työehtosopimuslakiin ja asianajajalakiin perustuen. Urheilujärjestöjen anti-doping-toiminta puolestaan on puhtaampaa itsesääntelyä. Tala 2007, s. 11.

⁵⁴ Pakarinen – Tala 2009, s. 73.

⁵⁵ Appelstrand 2007, s. 295: ”En governanceinriktad styrning innebär inte att statens roll förminska eller förökas i betydelse, utan att denna roll förändras. Staten kommer, enligt detta perspektiv, att i större utsträckning fungera som ”möjliggörare” och samarbetspartner, vilka medför att styrningsprocessen vidgas och blir mer öppen för påverkan från andra aktörer”.

⁵⁶ Ks. esim. Brenner – Theodore 2007.

⁵⁷ Wilhelmsson 2005, s. 108.

Raaka-aineiden toimittajat, tuotteen suunnittelijat, sen valmistajat, myyjät sekä ostajat sijaitsevat kaikki mitä todennäköisimmin eri maissa ja mantereilla. Samalla myös kansalaisjärjestöt ovat alkaneet toimia yhä kansainvälisemmin ja tehokkaammin.⁵⁸ Myös yksittäisten ihmisten verkostoituminen on yhä kansainvälisempää sekä ihmisten että tiedon liikkuvuuden helpotuttua. Uusien sääntelykeinojen synty on kytkeytynyt tähän kehitykseen, jossa eri toimijoiden aineettomat ja aineelliset verkostot ylittävät valtioiden rajoja. Perinteinen kansallinen sääntely ei yksinään riitä, vaan sen rinnalle tarvitaan monitasoisista eri toimijoiden kehittämää sääntelyä, johtuen muun muassa tuotantoketjujen monimutkaisuudesta ja WTO-säännösten vaikutuksesta.⁵⁹ Valtiot eivät ole vuosien työstä huolimatta pystyneet kansainvälisen metsäsopimuksen keinoin tai muutoin puuttumaan metsien ja metsäluonnon monimuotoisuuden vähenemiseen.⁶⁰ Tämä *government failure*, valtioiden kyvyttömyys solmia sopimusta, on lisännyt ei-valtiollisten sääntelyjärjestelmien, kuten metsäsertifoinnin tarvetta.

Sääntelykentän muutokset ovat johtaneet arvioihin eri maiden oikeusjärjestelmien lähentymisestä ylikansallisten sääntelyjärjestelmien vaikutuksesta. Puhutaan jopa globaalista oikeuskulttuurista. *Cotterrell* katsoo, ettei välttämättä ole kyse valtiollisten oikeusjärjestelmien lähentymisestä, vaan siitä, että erilaiset sosiaaliset järjestelmät ovat laajentuneet yli kansallisvaltioiden rajojen ja samalla myös näihin järjestelmiin kohdistuva sääntely on laajentunut koskemaan näillä uusilla alueilla toimivia toimijoita.⁶¹ Erilaiset sosiaalisten järjestelmien tilat eivät ole yhteneväisiä kansallisvaltioiden rajojen kanssa, eikä kansallinen lainsäädäntö kaikissa tapauksissa kykene vastaamaan sääntelytarpeeseen. Tällöin voi syntyä ylikansallisia oikeusjärjestelmiä, kuten *lex mercatoria*, *lex sportiva* ja *lex digitalis*.⁶²

Vaikka kansainvälinen puukauppa ja metsäteollisuus ovat muodostaneet eräänlaisia rajat ylittäviä sosiaalisia järjestelmiä, ei-valtiollinen metsäsääntely ei ole muodostanut niin merkittävää kokonaisuutta, että olisi syytä puhua kansainvälisestä *lex forestaliasta*.⁶³ Meneil-

⁵⁸ Gunningham 2009, s. 195, Jänicke 2006, s. 100–101.

⁵⁹ Jänicke 2006, s. 87. Tyypillistä tälle uudellekin sääntelylle on, että niissä pyritään parantamaan prosessin laatua, oli sitten kysymys metsänhakuista tai teollisuuden kemikaalipäästöjen vähentämisestä, eikä niinkään luonnonvarojen kulutuksen määrää. Jänicke 2006, s. 84. WTO-säännöksistä johtuen esimerkiksi metsäsertifiontijärjestelmien on ennen kaikkea oltava vapaaehtoisia. Klabbers 1999, s. 29.

⁶⁰ YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa vuonna 1992 pyrittiin solmimaan kansainvälinen metsäsopimus, mutta valtiot saivat hyväksytyä vain ei-sitovat metsäperiaatteet (Virallisesti ”Ei-oikeudellisesti sitova arvovaltainen kannanotto maailmanlaajuisen yksimielisyyden saavuttamiseksi kaiken tyyppisten metsien hoidon, käytön, suojelun ja kestäväen kehityksen periaatteista”). Tämän jälkeenkään ei monista yrityksistä ja prosesseista huolimatta ole saavutettu yhteisymmärrystä kansainvälisen metsäsopimuksen laatimisesta. Rion jälkeen metsäsopimuksesta keskusteltiin ensin IPF:n (Intergovernmental Panel on Forests), sitten IFF:n (Intergovernmental Forum on Forests) ja lopuksi UNFF:n (United Nations Forum on Forests) neuvotteluissa, mutta ne lopetettiin tuloksettomina vuonna 2007. Assembe-Mvondo 2011, s. 20. Ks. Myös Jokela 2006, s. 88–98.

⁶¹ Cotterrell 2009, s. 494. Tämä on selvää myös metsäsääntelyn kohdalla. Ei voida sanoa esimerkiksi Suomen ja Venäjän oikeusjärjestelmien lähentyneen toisiaan. Ylikansallinen metsäsääntely sitä vastoin on tuonut molempien maiden metsien käsittelyyn yhtenäisiä piirteitä. Yritysvastuusta sinänsä on puhuttu jo 1900-luvun alkupuolella, mutta vastuu on kohdistunut yrityksen toiminnan lähipiiriin, kuten työntekijöihin ja yhteisöön, jossa tehdas tms. sijaitsee. Uutta on yritysvastuun ja siihen liittyvän sääntelyn kansainvälistyminen ja kohdistuminen tuotantoketjuihin ja niiden vaikutuksiin työntekijöiden oikeuksiin, ympäristöön, ihmisoikeuksiin. Vogel 2006, s. 2.

⁶² Tuori 2007.

⁶³ Metsäalan kansainvälisistä hallintajärjestelmistä ks. Kortelainen 2008 ja Kotilainen et al. 2009.

lään on metsäsertifiointijärjestelmien sääntelykilpailu, ensisijaisesti FSC:n (Forest Stewardship Council) ja PEFC:n (Programme for the Endorsement of Forest Certification) välillä, eikä yhtenäistä järjestelmää ole luotu.⁶⁴ Metsäsertifiointijärjestelmät eroavat edellä mainituista muun muassa siinä, etteivät ne koske yleisesti alalla toimivia vaan ainoastaan niitä, jotka ovat vapaaehtoisesti liittyneet järjestelmään. Metsäalan ei-valtiollinen sääntely poikkeaa myös siinä, että sillä pyritään turvaamaan nimenomaan ulkopuolisia tahoja, kuten biodiversiteettiä tai alkuperäiskansoja, eikä se pyri niinkään sääntelemään metsätalouden toimijoiden keskinäisiä suhteita.

EU:lla ei ole metsätalouteen liittyvää toimivaltaa, mutta tämä ei estä jäsenvaltioita yhteistoimin sääntelemästä metsätaloutta. Monien eurooppalaisten valtioiden ja muun muassa Venäjän toimesta Eurooppaan ollaan parhaillaan laatimassa omaa metsäsopimusta.⁶⁵ Neuvotteluja käydään osana 1990 alkanutta metsäministerikonferenssien sarjaa. Päätös aloittaa neuvottelut Euroopan metsäministerikonferenssista tehtiin kuudennen konferenssin yhteydessä kesällä 2011.⁶⁶ Euroopan mahdollinen metsäsopimus tulee todennäköisesti edustamaan perinteistä kansainvälistä ympäristöoikeudellista sääntelymallia, joka jättää valtioille runsaasti harkintavaltaa sopimuksen täytäntöönpanossa. EU:n uusi puuntuontiasetus sen sijaan puuttuu suoraan ja jäsenmaita sitovasti globaaleihin materiaalivirtoihin, mutta ei määrittele millaista metsänhoidon tulee olla alkuperämaassa.⁶⁷ Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto hyväksyivät vuonna 2010 asetuksen puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta. Tämä puukaupan ns. *due diligence* -asetus pyrkii takaamaan EU:n alueelle tuodun puun laillisuuden ja se koskee siten myös Venäjältä tuotavaa puuta. Asetus ei koske suoraan Venäjän valtiota, mutta Venäjältä puuta muihin maihin vievien venäläisten ja muunmaalaisten toimijoiden on otettava asetus huomioon, jotta puuntuonti EU-maihin voisi jatkua. Asetuksen on arvioitu vahvistavan metsäsertifiointin asemaa puuntuontimaissa, sillä metsäsertifiointi toimii suoraan asetuksen mukaisena takeena puun laillisesta alkuperästä. Asetus muodostaa näin vahvan yhtymäkohdan ylikansallisen, valtiollisen ja ei-valtiollisen sääntelyn välille.⁶⁸

Vaikuttaminen yrityksiin on monessa tapauksessa todettu helpommaksi tai tehokkaammaksi kuin kohdemaan valtionjohtoon vaikuttaminen. Käytännössä EU:n puukauppa-asetuskin kohdistaa velvoitteet puuta tuoviin yrityksiin, vaikka asetus välillisesti saattaa

⁶⁴ Suomessa on käytössä ensisijaisesti PEFC-metsäsertifiointi, joka kattaa noin 95 % talousmetsistämme eli 20.786.936 hehtaaria. FSC-sertifioitua metsää on Suomessa vain 256 hehtaaria. Venäjällä tilanne on päinvastainen: siellä on 28.752.302 hehtaaria FSC-sertifioitua ja 177.396 hehtaaria PEFC-sertifioitua metsää. Ks. PEFC 2011 ja FSC 2011.

⁶⁵ EU:n kompetenssista metsäalalla ks. Koivuova et al. 2010, s. 39–40. Metsäalan sääntelykompetenssista huolimatta mm. luonnonsuojelukoskevat direktiivit vaikuttavat myös metsien käyttöön.

⁶⁶ http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/metsat/kvmetsapolitiikka/forest_europe.html (12.10.2011)

⁶⁷ Asetus n:o 995/2010. Asetus ei aseta metsänhakkuille laadullisia vaatimuksia esimerkiksi biodiversiteetin tai alkuperäiskansojen huomioon ottamisesta, vaan edellyttää, että puu on hakattu alkuperämaassa ko. valtion lainsäädäntöä noudattaen.

⁶⁸ Kun puukauppa-asetus koskee vain puutavaran laillista alkuperää, EU:n FLEG-ohjelmat (Forest Law Enforcement and Governance) pyrkivät edistämään laajemmin kestäväää metsätaloutta ja laittomien hakkuiden vastaisia toimia yhteistyömaissa. Venäjä on yksi ENPI FLEG (Improving Forest Law Enforcement and Governance in the European Neighbourhood Policy East Countries and Russia) ohjelmaan osallistuvista maista ja siihen osallistuu myös ympäristöjärjestöjä sekä Maailmanpankki. Ohjelma on tuottanut julkilausemia, mutta kansainvälisten säädösten luominen ei ole sen tavoitteena, vaan yhteistyömaiden metsäpolitiikan ja metsävarojen hallinnan kehittäminen. <http://www.enpi-fleg.org/index.php?id=10> (12.10.2011)

vaikuttaa myös kolmansien valtioiden metsäpolitiikkaan. Markkinamekanismia hyödyntäen ovat syntyneet myös ei-valtiolliset sääntelyinstrumentit kuten reilun kaupan merkit ja metsäsertifiointijärjestelmät sekä yleisemmällä tasolla toimiva OECD-lähtöinen Global Compact ohjelma. Vastuu taloudellisen toiminnan kestävästä on näin osittain siirretty kuluttajille sekä erityisesti yrityksille että niitä valvoville kansalaisjärjestöille. Kuluttajien on vaikeaa, jollei mahdotonta seurata erilaisten jatkuvasti lisääntyvien merkkien sisältöä ja luotettavuutta. Metsäalalla tämä on erityisen vaikeaa, kun sekä yhteiskunnalliset että luonnonolosuhteet vaihtelevat maasta toiseen niin merkittävästi, että yhteismitallisia arvioita eri sertifiointijärjestelmien tehokkuudesta on vaikea tehdä. Taistelu sääntelyjärjestelmien vaa- tivuustasosta ja hyväksyttävyydestä käydään ainakin metsäsertifioinnin puolella ensisijaisesti yhtiöiden, etujärjestöjen ja ympäristöjärjestöjen kesken eikä niinkään ostopäätöksiä kauppojen hyllyjen äärellä.⁶⁹

Edellä kuvattua eri toimijat ja eri sääntelykeinot sisältävää sääntelykenttää on toisinaan kuvattu sääntelyverkkona, jossa laki on vain yksi, mutta tärkeä osa kokonaisuutta.⁷⁰ Sääntely irtautuu paikasta, mutta samalla luo sääntely uudenlaisia, kansainvälisesti kytkeytyneitä paikallisia sääntelyn solmukohtia, joissa eritasoiset sääntelyt kohtaavat. Metsäsertifiointi on hyvä esimerkki tällaisesta sääntelyverkon solmukohdasta: paikallisella tasolla, tietyssä konkreettisessa metsänkäyttötilanteessa kohtaavat kansallinen metsälainsäädäntö, kansainvälinen metsäsertifiointijärjestelmä ja sen kansalliset standardit. Metsien käyttö saattaa olla erilaista tällaisessa paikassa kuin paikassa, johon metsäsertifioinnin standardit eivät kohdistu.⁷¹

Mikä näissä muutoksissa sitten on oleellista tai mielenkiintoista? Yleisesti ottaen valtion roolin muuttuminen ja merkitys oikeusvaltion kehittymiselle on tärkeä kysymys. Sääntelytutkimuksen kannalta on oleellista arvioida sitä, miten pluralisoitunut sääntely on vaikuttanut metsäsääntelyn koherenssiin, metsänomistajaan, metsäyhtiöön ja metsäluonnon monimuotoisuuteen. Takaako metsäsertifiointi tuotteen olevan kestävästi tuotettu ja mikä on sen kestävyys suhteessa kansallisen lainsäädännön ilmentämään ”viralliseen” käsitykseen kestävästä metsätaloudesta? Lainopin kannalta katsottuna muutos ei näytä merkittävältä, vaikka toki *de lege ferenda* pohdintoihin voi saada aineksia ei-valtiollisesta sääntelystä.

On tärkeää pohtia tarkemmin, miksi valtio ei ole voinut tai halunnut vastata sääntelytarpeeseen, sillä valtio poliittisena ja oikeudellisena toimijana ei ole kadonnut eikä katoamassa. Ei ole olemassa yksiselitteistä vastausta siihen, onko valtiollinen vai ei-valtiollinen sääntely parempaa, sillä sääntely-ympäristöt ja tarkastelunäkökulmat vaihtelevat suuresti. On kuitenkin selvää, että valtion tulee tarvittaessa puuttua globalisaation aiheuttamiin haasteisiin, ja varmistettava, että yksityiseen sääntelyyn turvauduttaessa se todella ottaa

⁶⁹ Vogel 2006, s. 37. Vrt. reilun kaupan elintarvikkeisiin, Taylor 2005, s. 142.

⁷⁰ Parker et al. 2004, s. 6.

⁷¹ Kortelainen toteaa Venäjän metsiin ja FSC-metsäsertifiointiin liittyen: ”The identity and form of some Russian places and regions is transformed when they relate to westward export. This causes disparities in environmental politics between apparently similar places. Some places are affiliated with hybrid and multiscalar ‘green politics’, which can lead to logging moratoriums and certified forests that form a sort of sparse ‘green archipelago.’” Kortelainen 2008, s. 1308.

huomioon myös yleisen edun. EU:n puukauppa-asetus on askel tähän suuntaan.⁷² *Lipschutzin* mukaan tärkeiden arvojen turvaamista, kuten ympäristönsuojelua ja ihmisoikeuksia ei tulisi jättää pehmeän sääntelyn varaan, vaan niistä tulisi pyrkiä säätämään valtiollisin sääntelyn keinoin tai sopimaan valtioiden kesken.⁷³ Yksityinen sääntely voi kuitenkin toimia hyvänä apuna silloin, kun valtiot eivät toimi tai esimerkiksi WTO-sääntely estää valtioita asettamasta yksipuolisia rajoituksia puuperäisten tuotteiden kaupalle. Ekologisesta näkökulmasta ei-valtiolliseen sääntelyyn liittyvä ongelma on epävarmuus. Koska siihen sitoudutaan vapaaehtoisesti ja määrääjäksi, voivat sääntelyn ekologiset vaikutukset olla pitkäjänteistä valtiollista sääntelyä heikompia.⁷⁴ Toisaalta vapaaehtoisuus mahdollistaa lainsäädännön vaatimustasoa korkeammat suojelutavoitteet ja lisää suojelutoimien yleistä hyväksyttävyyttä.

2.2 Metsäsääntelyn pluralismi ja koherenssi

Keskustelu sääntelyn koherenssista ja fragmentaatiosta liittyy usein oikeuden pluralismiin ja Euroopassa erityisesti EU-oikeuden vaikutukseen jäsenvaltioiden lainsäädäntöön.⁷⁵ Oikeuden pluralisaatio on tuonut uusia haasteita monille oikeudenaloille ja aiheuttanut yhteiskunnallisia jännitteitäkin, kun kansalaiset ovat tunteneet päätösvallan valuneen oman maan ulkopuolelle. Tämän sekä eri oikeudenalojen erilaisen muuttumistahdin on katsottu uhkaavan sääntelyn koherenssia. Eniten muutoksia ovat tuoneet kansainväliset järjestelmät, kuten EU- ja WTO-sääntely. Tarkastelen seuraavassa mikä rooli koherenssilla on osana oikeusjärjestelmää ja metsäsääntelyä.

Koherenssi-ideaalin juuret kiinnittyvät eurooppalaisten kansallisvaltioiden syntyyn. Valtiollisen lainsäädännön muodostamaa yhtenäistä ja ristiriidatonta kokonaisuutta alettiin pitää oikeusjärjestyksen ideaalina. Manner-Euroopassa koherenssiin on pyritty laajojen kodifikaatioiden avulla. Suomessa koherenssia ei ole tavoiteltu kodifikaatioiden, vaan muun muassa yhtenäisyyttä luovien yleisten oppien – oikeusperiaatteiden ja käsitteiden – avulla.⁷⁶ Sittenmin on luovuttu ajatuksesta koko oikeusjärjestelmän koherenssista, ja on alettu puhua oikeudenalakohtaisesta koherenssista. Toiset näkevät tämänkin liian laaja-alaisena tavoitteena, ja katsovat osaoikeudenalakohtaisen koherenssin olevan riittävää.⁷⁷ *Wilhelmsson* kannattaa suurten kaikenkattavien kertomusten sijaan pieniä tarinoita. Pienien tarinoiden muodostamiseen voivat osallistua oikeudelliset toimijat, ja tarinat keskittyvät yleensä tietyn ongelman ympärille, eivätkä ole niinkään teoreettisesta systematisoinnin tarpeesta alkunsa saavia projekteja.⁷⁸ Näin koherenssi syntyy tiettyyn kysymykseen liittyvän sääntelyn ympärille. *Tuori* näkee koherenssin tarpeen ja mahdollisuuden hieman laajemmin oi-

⁷² Michaels 2005, s. 1259, Kingsford Smith 2004, s. 445. EU:n due diligence –asetus on hyvä esimerkki tästä. Sillä voidaan valvoa puun laillista alkuperää, mutta ei-valtiollisia metsäsertifiointijärjestelmiä ja niiden kehittämistä tarvitaan edelleen puuntuotannon ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden parantamiseksi.

⁷³ Lipschutz 2005 s. 27. Näihin kysymyksiin saattaa osittain vastata Euroopan maiden pyrkimys solmia sitova sopimus eurooppalaisten metsien suojelusta. Ks. Forest Europe 2011.

⁷⁴ Lainsäädäntöönkin perustuvia vapaaehtoisia, määräaikaista metsiensuojelusopimusten ekologista vaikuttavuutta on epäilty samoista syistä. Ks. aiheesta esim. Suvantola – Similä 2011, s. 33–34.

⁷⁵ Wilhelmsson 2004, s. 210.

⁷⁶ Wilhelmsson 2003, s. 83, 88.

⁷⁷ Wilhelmsson 2004, s. 202.

⁷⁸ Wilhelmsson 2004, s. 215.

keudenalakohtaisena, ja katsoo, että lokaali koherenssi on edelleen saavutettavissa yleisten oppien välityksellä.⁷⁹

Oikeuden koherenssia nakertavaa fragmentaatiota ei ole pidetty pelkästään negatiivisena kehityksenä. Nuotio toteaa, että ”oikeastaan fragmentaatio ja koherenssi kuuluvat yhteen, sillä vain koherenssiin pyrkivässä oikeudessa fragmentaatio tulee näkyviin. Fragmentaatio ilmentää järjestystä, mutta uudessa muodossa.”⁸⁰ Oikeuden fragmentaatio sääntelijöiden ja sääntelykeinojen lisääntyessä voi jossain tapauksessa olla tarpeellistakin monimutkaisten ja ylikansallisten suhteiden sääntelemiseksi ja uusien keskusteluyhteyksien avaamiseksi.⁸¹ Päinvastoin, koherenssin liiallisessa korostamisessa on nähty vaarojakin. Yhden sääntelijän eli yleensä valtion muodostaman sääntelyn sisäisen koherenssin puolustaminen ei välttämättä ole neutraalia oikeuden yhtenäisyyden puolustamista sillä kuten Mylly toteaa, ulkopuolelta tulevan sääntelyn kiistäminen tai huomiotta jättäminen johtaa samalla myös tuon toisen sääntelyn sisältämien arvojen ja intressien kiistämiseen. Koherenssin korostaminen voi käytännössä olla naamioitua pyrkimystä turvata *status quo* ja siihen liittyvät intressit.⁸² Samaan suuntaan viittaa Wilhelmsson: ”Konstruoitu systeemi tarjoaa helposti piilopaikan, jossa ei tarvitse avoimesti perustella ratkaisuja yhteiskunnallisesti relevantilla tavalla.”⁸³ Katson, että oikeudenalakohtainen koherenssi – ja yleisempien periaatteiden kohdalla myös koko oikeusjärjestelmää koskeva koherenssi – on edelleen tavoiteltava ja oikeusvarmuutta lisäävä lähtökohta. Se ei kuitenkaan saa olla itseisarvoinen tavoite, josta ei oikeudenalojen tai niiden osien kehitykseen ja ominaispiirteisiin liittyvistä perustelluista syistä voisi poiketa. On esimerkiksi aivan selvää, että oikeusvarmuuden on oltava rikosoikeuden alalla eri tasolla kuin ympäristöoikeudessa, jossa vaikkapa ympäristönsuojelulain (86/2000) paras käyttökelpoinen tekniikka –periaatteen mukainen vaatimustaso muuttuu jatkuvasti tekniikan kehittyessä, mutta sääntelyn sisällön pysyessä samana.

Tämä keskustelu koskee ensisijaisesti valtiolähtöistä sääntelyä, erityisesti kansallista, EU-sääntelyä ja kansainvälistä sääntelyä. Metsäsääntelyn pluralisoitumisen pehmeän sääntelyn puoli ei juuri näy perinteisillä oikeudellisilla areenoilla, kaikkein vähiten tuomioistuimissa, sillä pehmeää sääntelyä, jota suurin osa uudesta sääntelystä on, ei sovelleta suomalaisissa tuomioistuimissa.⁸⁴ Joskin käytännön soveltamistyössä pehmeällä sääntelyllä, kuten met-sänhoitosuosituksilla, on ollut suuri merkitys metsälakien tulkintaan.⁸⁵ Sitä kautta suosittukset yksityismetsälain voimassaoloaikana epäilemättä vaikuttivat myös tuomioistuinten ratkaisuihin.⁸⁶

Pääsääntöisesti pluralisoituminen näkyy Suomessa sääntelyn käytännön soveltamisen tasolla viranomaisten, neuvontaorganisaatioiden, metsäyhtiöiden ja metsänomistajien toi-

⁷⁹ Tuori 2004, s. 1219, 1223.

⁸⁰ Nuotio 2009, s. 1155.

⁸¹ Schiff Berman 2007, s. 1236-1237.

⁸² Mylly 2009, s. 110, 116.

⁸³ Wilhelmsson 2004, s. 227.

⁸⁴ Ylipäättään hyvin pieni osa metsien käyttöön ja suojeluun liittyvistä ongelmatapauksista päättyy tuomioistuinten käsittelyyn. Leppänen 2003, s. 181–183.

⁸⁵ Tahvonen et al. 2004, s. 39.

⁸⁶ Toisaalta EU-oikeus on tuonut uutta oikeudellista pluralismia myös metsäluontoa koskeviin oikeustapauksiin. Erityisesti EU-oikeuden, yleensä luontodirektiivin (92/43/ETY) tai lintudirektiivin (79/409/ETY) tulkinta vaikuttaa kotimaisen lainsäädännön tulkintaan. Ks. esim. KHO 2003:38 ja KHO 2007:74.

minnassa. Metsäviranomaisten päätöksentekoon vaikuttaa lainsäädännön lisäksi valtiollinen ei-sitova sääntely eli soft law, jollaista ovat muun muassa erilaiset viranomaisten suosituksen ja ei-sitovat ohjeet.⁸⁷ Metsänhoito- ja hakkuuammattilaisten ja metsänomistajien päätöksentekoon ja konkreettisiin toimiin metsissä vaikuttavat myös ei-valtiolliset soft law normit, kuten metsäsertifiointijärjestelmä. Metsähallituksen ja metsäyhtiöiden noudatettavien normien määrä on vielä laajempi niiden omaa toimintaa koskevien itsesääntelynormien vuoksi. Lainsäädäntö takaa vain vähimmäistason, jota oikeuslaitos viime kädessä turvaa.

Koherenssin uhkana ei Suomessa voidakaan pitää ei-valtiollista metsäsääntelyä.⁸⁸ Pikemminkin voidaan katsoa, että ne lisäävät sääntelyn koherenssia integroimalla samaan sääntelyinstrumenttiin, kuten metsäsertifiointijärjestelmään, laajalti kestävään metsätalouteen kuuluvia osa-alueita, kuten ympäristö-, työ- ja ihmisoikeudellisia aineksia. Metsäsertifioinnin voidaan näin katsoa ainakin teoriassa lisäävän oikeusjärjestelmän koherenssia, kun se kokoaa kestävä metsätaloutta koskevaa sääntelyä yhteen. Samalla tämän eräänlaisen ”pehmeän kodifioinnin” yhteydessä on mahdollista ottaa tarkastelun kohteeksi miten eri lakien säännökset ja metsätalouden tukimuodot edistävät kestävä metsätaloutta. Metsäsertifiointi ei ole Suomessa tuonut vieteriukkovaaraa tai vieraita aineksia metsäsääntelyyn, vaan ennemminkin se on täsmentänyt olemassa olevaa sääntelyä ja yhdenmukaistanut sen soveltamista.⁸⁹ Pahimmillaan metsäsääntelyn sisäinen koherenssi voi hidastaa sääntelyn kehittämistä tai pyrkiä legitimoimaan ekologisesti tai sosiaalisesti kestäväntöntä metsien käyttöä.

Kysymys metsäsääntelyn koherenssista koskee ehkä yllättäen kipeimmin ei-valtiollisia toimijoita, erityisesti metsäyhtiöitä, joiden on luovittava kansallisten ja kansainvälisten normien sekä sijoittajien, jatkojalostajien ja kuluttajien odotusten välillä.⁹⁰ Metsäyhtiöt noudattavat metsäsertifiointistandardeja, koska ostajat ja ympäristöjärjestöt vaativat sitä. Toisaalta vaatimus on osa laajempaa keskustelua kestävästä metsätaloudesta, johon myös metsäteollisuus osallistuu ja on sitoutunut. Kestävän metsätalouden periaate luo osaltaan legitimitettä ja perusteita metsäsertifiointistandardin noudattamiselle silloinkin, kun se on osittain ristiriidassa kansallisen metsälainsäädännön kanssa, kuten on tapahtunut Venäjällä.⁹¹

⁸⁷ Ks. Määttä 2005, s. 368, 380, Kiviniemi 2004, s. 377–378.

⁸⁸ Metsälainsäädännön sisältä sen sijaan löytyy aineksia, jotka hajottavat metsäoikeuden sisäistä koherenssia ja pyrkimystä kestävä metsätalouteen. Ks. esim. Laakso 2003. Metsäalan toimijoiden lisääntyminen ja monimuotoistuminen on johtanut Suomessa metsäalan tavoitteiden ja arvojen monipuolistumiseen ja osittain ristiriitoihinkin, muun muassa koska kansainvälistyneen metsäteollisuuden ja ”kansallisen edun” välinen kytkös on heikentynyt. Ks. Donner-Amnell – Rytteri 2010, s. 234.

⁸⁹ Nieminen 2006, s. 58. Venäjällä tilanne on toinen, ks. jakso 4.2.

⁹⁰ Donner-Amnell – Rytteri 2010, s. 237.

⁹¹ Venäjällä hallinnollisia rangaistuksia eli sakkoja voi saada melko helpostikin, sillä lakia alemmanasteiset hakkuuta koskevat säädökset ovat monimutkaisia ja ristiriitaisia. Sakkojen määrät eivät usein kuitenkaan ole merkittäviä, joten yhtiöt ovat jossain tilanteissa valinneet noudattavansa metsäsertifiointimääräyksiä, vaikka ne ovat olleet Venäjän metsälainsäädännön vastaisia. Metsäsertifikaatin peruuttaminen olisi yhtiölle suurempi uhka ja taloudellinen menetys, kuin muutamasta säästöpuusta tai suojelluista elinympäristöistä maksetut sakot. Ristiriita on paikallisella tasolla ratkaistu toisinaan sopimalla poikkeusjärjestelyistä, jolloin metsäsertifioinnin noudattaminen on ollut mahdollista (Haastattelut 2008, ks. myös Pappila 2009b). Valitettavasti täl-

Onko sääntelyinstrumenttien keskinäisen koherenssin taustalla sellaisia yleisiä oppeja tai pieniä kertomuksia, jotka ylläpitävät sääntelyn koherenssia? Kestävä metsätalous on muodostunut vahvaksi, joskin melko yleisluontoiseksi periaatteeksi, jonka voisi ajatella tarjoavan koherenssia sääntelypaljouden keskelle. Se on metsäalan ”suuri kertomus”, joka on osa kestävän kehityksen tavoitetta ja ennen kaikkea ei-oikeudellinen prosessi, jonka muodostamiseen ovat osallistuneet laajasti eri toimijat. Sen pohjalta kiteytynyt pieni oikeudellinen kertomus on vain osa tätä suurempaa tarinaa. Kuten edellä todettiin, saattaa koherenssin korostaminen toisinaan olla esteenä sekä sääntelyn että sen kohteen, eli tässä metsien käytön muuttumiselle ja kritisoimiselle. Näin ei ainakaan vielä näyttäisi tapahtuneen metsäsääntelyn kohdalla. Oikeusperiaatteenä kestävä metsätalous, tai yleisemmin luonnonvarojen kestävä käyttö, on niin yleisluontoinen, ettei sille ole oikeudellisissa käytännöissä määritelty yksityiskohtaista sisältöä eikä se siten myöskään ole jarruttanut metsäsääntelyn kehittämistä, vaan päinvastoin.⁹² Muutosta on kestävä metsätalous –käsitteen sijaan jarruttanut vallitseva metsähoidon paradigma.

Kestävän metsätalouden rooli saattaa silti muuttua *status quon* varmistajaksi. Osa ympäristöjärjestöistä epäilee, että suunnitteilla olevalla eurooppalaisella metsäsopimuksella sementoidaan nykyinen, edelleen melko talouspainotteinen näkemys kestävästä metsätaloudesta ja hidastetaan näin metsien käytön ja suojelun kehittymisprosessia.⁹³ On tarkkaan harkittava, millä tavoin on mahdollista sopia sitovasti jatkuvasti muutosprosessissa olevasta kestävästä metsätalouden käsitteen sisällöstä. Tähän asti sitä on kehitetty osana Euroopan metsäministerikonferenssisarjaa.

Kun tarkastellaan ympäristöoikeuden sisäistä koherenssia, voidaan todeta, että metsäsääntely poikkeaa monin paikoin muusta ympäristösääntelystä.⁹⁴ Yhteiskunnan ja sen arvot ovat monilta osin muuttuneet viimeisten 20–30 vuoden aikana ja nämä muutokset näkyvät muun ohella perustuslakiin kirjattuina ympäristöperusoikeuksina (velvollisuuksina): perustuslain 20.2 § mukaisesti julkisen vallan tulee turvata mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Näiden ympäristöä koskevien perusoikeussäännösten tulisi konkretisoida lainsäädännössä.⁹⁵ Ympäristölainsäädäntöön 1990-luvun lopulta lähtien tehtiin muutoksia onkin korostettu avoimuuden ja osallistumisoikeuksien merkitystä osana ympäristöä koskevaa päätöksentekoa. Näiden avoimuutta korostavien arvojen muutoksen ei toistaiseksi ole katsottu koskevan metsäalaa vedoten mm. omaisuuden- ja yksityisyydensuojaan.⁹⁶ Osallistumisoikeudet on kuitenkin vähitellen otettu osaksi

lainen normijärjestelmien ristiriita on Venäjällä omiaan lisäämään houkutusta pyytää ja tarjota lahjuksia, jotta viranomaiset eivät puuttuisi tilanteeseen.

⁹² Kestävä metsätalous on osa luonnonvarojen kestävä käytön periaatetta. Kuusiniemi 2002, s. 22.

⁹³ Fern 2011, s. 4.

⁹⁴ Tarkoitan tässä yhteydessä metsäsääntelynä vain suppeasti metsälakia, eikä esimerkiksi luonnonsuojelulainsäädäntöön liittyvää metsäluonnon suojelua tai metsärikosten sääntelyä. Ks. metsäsääntelyn sijoittumisesta eri oikeudenalojen piiriin Leppänen 2003, s. 136.

⁹⁵ Kumpula 1998, s. 159.

⁹⁶ Esim. valtioneuvoston oikeuskansleri 2003. Ks. aiheesta myös Pappila 2010a s. 59–64 ja Pappila – Pölonen 2012.

lähes kaikkea muuta luonnonvarojen käyttöä ja suojelua koskevaa sääntelyä.⁹⁷ Tästä kehityksestä voidaan mainita esimerkkinä uusi kaivoslaki (621/2011), jossa osallistumisoikeudet ovat saaneet aiempaa selkeämmän roolin. FSC-metsäsertifiointi on ollut ainoa yksityismetsiä koskeva sääntelyinstrumentti, joka on sisältänyt avoimuutta ja osallistumisoikeuksia koskevaa sääntelyä.

Oikeudelliselta kannalta on vaikea nähdä metsäsääntelyn luonnetta niin erillisenä ja erityisenä sääntelyalana, etteivätkö muuta ympäristösääntelyä koskevien periaatteiden tulisi koskea sitäkin. Asiaa tulisi tarkastella nykyistä laajemmin ja perusteluja koherenssissa poikkeamiselle esittää nykyistä selvemmin.⁹⁸ On ymmärrettävää, että metsät uusiutuvana luonnonvarana asetetaan hieman eri asemaan kuin vaikkapa maa-ainekset ja kaivoskivennäiset, mutta tästä huolimatta löytyy luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja naapureiden oikeuksiin liittyviä perusteita avoimuuden lisäämiseksi.⁹⁹

Muutoin metsälainsäädäntö on lähentynyt muuta ympäristöoikeutta, erityisesti luonnon-suojelulainsäädäntöä, kun läpäisyperiaatteen mukaisesti biodiversiteetin suojelua koskevia säädöksiä on sisällytetty metsälakiin ja vastaavasti myös luonnonsuojelulain sisältämät lajien- ja luontotyyppien suojeluvelvoitteet koskevat myös metsien käyttöä. Tämä tukee sitä näkemystä, että metsäsääntelyn tulisi muutoinkin lähentyä muuta ympäristösääntelyä sen sijaan, että se säilyisi erillisenä muusta oikeuden kehityksestä jälkeen jääneenä saarekkeena. Tarvitaan selvästi lisää keskustelua siitä, mikseivät avoimuus ja moderni omaisuus-suojan tulkinta koske myös metsäalaa.¹⁰⁰ Oikeuden yleiset opit muuttuvat monista syistä johtuen nykyisin nopeammin kuin aiemmin ja metsäsääntelyn kohdalla kestävän metsätalouden tavoite on tuonut oikeusjärjestelmäämme sellaisia uudenlaisia tavoitteita ja painotuksia, että oikeusperiaatteiden suhdetta toisiinsa on jatkuvasti arvioitava uudelleen.¹⁰¹ Koherenssia on siis arvioitava myös kestävän kehityksen näkökulmasta. Tämä ei tarkoita minkään oikeusperiaatteen hylkäämistä, vaan mahdollisesti niiden sisällön ja painoarvon asteittaista muuttumista.¹⁰²

2.3 Pluralistisen sääntelyn legitimitetti

Kysymys sääntelyn legitimitetistä nousee esiin myös silloin, kun käsitellään ei-valtiollisia sääntelykeinoja.¹⁰³ Kyseenalaistamisen ensisijainen syy on se, ettei sääntelyä anneta perustuslain mukaisessa demokraattisessa säätämisyjärjestyksessä, vaan sääntely saattaa olla eri eturyhmien tai ympäristöjärjestöjen kehittämää ja markkinoille tuomaa. Yleisesti katsotaan, että tietyn sääntelyinstrumentin pitää olla sekä sisällöltään että säätämistavaltaan hyväksyttävä. Lainsäädännön ja muun valtiollisen sääntelyn kohdalla tilanne on oikeustieteellisessä tutkimuksessa ainakin teoriassa selkeä: sääntelyn sisällön hyväksyttävyyden

⁹⁷ Metsälain ohella osallistumisoikeudet on integroitu puutteellisesti myös metsästyslakiin. Tätä puutetta osoittavat mm. KHO:n ratkaisut 2004:76 ja 2007:74, joissa on tutkittu oikeutta valittaa metsälain mukaisista poikkeuslupapäätöksistä.

⁹⁸ Vrt. Pappila 2010a, s. 59–64.

⁹⁹ Pappila – Pölönen 2012.

¹⁰⁰ Ks. myös Määttä 1999, s. 518–519.

¹⁰¹ Tuori 2004, s. 1224.

¹⁰² Kuusiniemi 2001a, s. 288–291.

¹⁰³ Metsäsertifiointin osalta ks. esim. Bernstein – Cashore 2004 ja Meidinger 2006.

arviointikriteerit löytyvät oikeudesta itsestään, sen syvärakenteista, joihin kuuluvat muun muassa tärkeimmät ihmisoikeus- ja oikeusvaltiolliset periaatteet.¹⁰⁴ Menettelyllisen hyväksyttävyyden määrittelevät perustuslaki ja sen nojalla säädetyt lait. Edellä mainitut yhdessä muodostavat oikeuden sisäisen legitimitietin. Ulkoista legitimitiettiä eli kansalaisten näkemyksiä lainsäädännön hyväksyttävyydestä tutkitaan esimerkiksi kyselytutkimuksin.

Valtiollisen pehmeän sääntelyn ja erityisesti ei-valtiollisen sääntelyn kohdalla legitimitiettikysymys on epäselvempi. Mikä tekee PEFC- tai FSC-metsäsertifiointijärjestelmästä legitimiä sääntelyä? Metsäsertifioinnin säätämismenettely on sääntelijöiden itse valitsema eikä sisältökään ole sidottu valtiolliseen auktoriteettiin. Voidaan kysyä onko tällaisen soft law'n legitimitietin arviointi edes oleellista. Metsäsertifiointi on *vapaaehtoinen* sääntelyjärjestelmä, johon metsänomistajat ja metsää vuokraavat yritykset voivat halutessaan liittyä. Mikäli eri osapuolet eivät koe sitä legitimiiksi, sen käyttö mitä ilmeisimmin päättyy. *Prima facie* saattaisi vaikuttaa, että tällöin sen legitimitiettiäkään ei tarvitse arvioida. Koska metsäsertifiointijärjestelmien kuitenkin katsotaan olevan tae kestävän metsätalouden harjoittamisesta, ja metsäsertifioinnilla, kuten muullakin sääntelyllä voi olla myös haitallisia ulkoisvaikutuksia, pitää myös ei-valtiollisen sääntelyn pystyä jotenkin legitimoimaan itsensä.

Monien kansainvälisten ei-valtiollisten sääntelyjärjestelmien hyväksyttävyyttä voidaan jakaa kansalliseen ja kansainväliseen hyväksyttävyyteen.¹⁰⁵ Hyväksyttävyyttä kansainvälisellä tasolla perustuu osittain kansallisten toimijoiden hyväksymiseen eli toimijat joko ottavat tai eivät ota käyttöön kyseistä sääntelyjärjestelmää. Kansainvälinen hyväksyttävyyttä onkin monilla aloilla tärkeä kansallisen legitimitietin ohella, koska monien toimialojen markkinatkin ovat kansainvälisiä. Muissa maissa toimivien ostajien – ja jossain määrin myös muiden toimijoiden kuten kansainvälisten ympäristöjärjestöjen – on hyväksyttävä järjestelmä.¹⁰⁶ Vapaaehtoisuuteen perustuvien ei-valtiollisten markkinapohjaisten sääntelyinstrumenttien ulkoista hyväksyttävyyttä voidaankin *Bernsteinin* ja *Cashoren* termiä käyttäen kutsua *markkinapohjaiseksi legitimitietiksi*.¹⁰⁷

Metsäsertifioinnin kaltaiselle kansainväliselle sääntelyjärjestelmälle ei kuitenkaan riitä pelkkä markkinapohjainen hyväksyttävyyttä. Markkinapohjainen sääntely, kuten metsäsertifiointi, on niin oleellinen osa monen maan metsien käytön ja suojelun sääntelyä – ja alun perin metsäsertifiointi kehitettiin korvaamaan myös kansainvälisen metsäsopimuksen puutetta – ettei legitimitietin arviointi voi pysähtyä tähän. Myös sen normatiivista legitimitiettiä tulee arvioida, vaikkei kyseessä olekaan samalla tavalla oikeuden sisäinen hyväksyttävyyttä, kuten valtiollisen sääntelyn kohdalla. Suurimpien metsäsertifiointijärjestelmien eli PEFC:n ja FSC:n tavoitteena on laajasti ymmärretty kestävä metsätalous eli sekä taloudel-

¹⁰⁴ Tuori 2000, s. 211.

¹⁰⁵ Bernstein – Cashore 2004, s. 34.

¹⁰⁶ Tosin jos kaikkien muiden toimijoiden näkemyksen mukaan järjestelmä on legitimi, ei legitimitietin arviointi järjestöjen puolelta välttämättä vaikuta järjestelmän käyttöön. Esimerkiksi PEFC-metsäsertifiointijärjestelmä on saanut niin vahvan tuen muiden kansallisten ja ylikansallisten toimijoiden kesken, ettei ympäristöjärjestöjen kritiikki (esim. Liimatainen – Harkki 2001) ole juuri vaikuttanut siihen. Ks. kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksista Venäjällä tapahtuviin metsänhakkuisiin esim. Tysiachniouk 2009.

¹⁰⁷ Bernstein – Cashore 2004, s. 39.

lisen, ekologisen että sosiaalisen kestävyuden huomioon ottaminen metsien käytön yhteydessä. Mikäli tällaisia tavoitteita sisältäviä järjestelmiä arvioitaisiin vain ulkoisen hyväksyttävyyden kannalta, jää järjestelmien kestävyys huomioon ottamatta. Laajalti metsäsektorin toimijoiden piirissä hyväksytyt ja käytössä oleva, mutta vaatimustasoltaan heikko sertifiointijärjestelmä ei automaattisesti edistä metsätalouden ekologista tai sosiaalista kestävyyttä.¹⁰⁸ Tämän vuoksi tarvitaan legitimitetin arviointikriteeristö, joka ottaa huomioon metsäsertifiointin pyrkimyksen holistisuuteen eli metsien käyttöön, joka ottaa huomioon metsien eri arvot ja käyttötarpeet. Pohjaksi voitaisiin ottaa vaikkapa kansainvälistä yhteisymmärrystä konkretisoivat kestävä metsätalouden kriteerit ja indikaattorit tai soft law asiakirjat, kuten Rio de Janeirossa 1992 hyväksytyt metsäperiaatteet. Voidaankin katsoa, että ollakseen legitimiä kansainvälisen ei-valtiollisen sääntelyn tulee olla myös kansainvälisen sääntelyn mukaista ja heijastella yhteistä näkemystä aiheesta.¹⁰⁹

Loppujen lopuksi yllä esitetty johtaa siihen johtopäätökseen, että kansainvälisen ja kansallisen ei-valtiollisen sääntelyn on täytettävä sekä ulkoisen (empiirisen) että sisäisen (normatiivisen) legitimitetin vaatimukset. Sisällöllistä normatiivista legitimitettiin voidaan siis arvioida kansallisen ja kansainvälisen oikeuden ja soft law'n tarjoamin arviointikriteerein. Muodolliseen hyväksyttävyyteen on löydettävä muut kriteerit. Kansainvälisen tai kansallisen lainsäädännön prosessinormeja ei voida soveltaa ei-valtiolliseen sääntelyyn, koska sääntelyä tuottaa ei-valtiollinen elin. Tähän voidaan löytää arviointikriteereitä kansainvälisten organisaatioiden periaatteista. ISO-järjestelmien piiristä löytyy standardi standardien luomista varten.¹¹⁰ ISEAL Alliance puolestaan on luonut säännöt sosiaalisten ja ympäristöstandardien luomiseksi.¹¹¹ Viimeksi mainitun järjestelmän mukaan ympäristöstandardin laatimisprosessin legitimitetin luovat laajat osallistumismahdollisuudet ja konsensuspohjainen päätöksenteko.¹¹² Ainakin metsäalalla sertifiointistandardien valmistelu on melko avointa ja vähintään kommentteja pyydetään laajalti, joskin myös kehittämistarpeita on olemassa.¹¹³ Demokratian ja osallistumisen kannalta ongelmallisempia voivatkin olla yhteissääntelyn menettelyt, joissa valtio on ehkä vain löyhästi tavalla tai toisella valtuuttanut jonkin yksityisen tahon sääntelemään toimialaansa; nämä sääntelyprosessit ovat harvemmin avoimia.¹¹⁴

Kansainvälisen metsäsertifiointijärjestelmän, kuten PEFC- tai FSC-järjestelmän arvioimiseksi voidaan näin käyttää pohjana kansainvälisiä sopimuksia ja soft law -asiakirjoja sekä hyvän standardisoinnin periaatteita. Tämäkään ei kuitenkaan vielä ole riittävä arviointiperusta. Metsäsertifiointijärjestelmät on alun perin luotu kestävä metsätalouden harjoittamisen varmentajaksi eli käytännössä *parantamaan* metsänhoidon tasoa olemassa olevasta tasosta ja *ratkaisemaan* nykyisen sääntelyn tai sääntelyn puutteiden muun muassa biologi-

¹⁰⁸ Bernstein – Cashore 2004, s. 55.

¹⁰⁹ Bernstein – Cashore 2004, s. 41.

¹¹⁰ ISO 1994.

¹¹¹ ISEAL Alliance 2010.

¹¹² Meidinger 2006, s. 69.

¹¹³ Esimerkiksi standardien muuttamiseen liittyvän päätöksenteon perustelu on puutteellista. Ks. Pappila 2008, s. 238.

¹¹⁴ Kingsford Smith 2004, s. 470.

selle monimuotoisuudelle ja alkuperäiskansoille aiheuttamia ongelmia.¹¹⁵ Sertifiointijärjestelmän arviointi ei tällöin voi perustua sääntelylle, joka on koettu riittämättömäksi.

2.4 Kokonaislegitimiteetti

Lopullista tai täydellistä arviointikriteeristöä sääntelylle on tietysti mahdotonta määritellä. Tämä johtuu osittain siitä, että käsityksemme kestävästä metsätaloudesta ja sen reunaehdoista muuttuu jatkuvasti. Tarkastelen seuraavaksi kokonaisvaltaisuuden pyrkivää kokonaislegitimiteetin käsitettä ja sitä voisiko se täydentää yllämainittuja legitimiteetti-arvioinnin kriteereitä.

Karhun ja Määttän määritelmän mukaan kokonaislegitimiteetti muodostuu poliittis-oikeudellisesta, taloudellisesta, yhteiskunnallis-kulttuurisesta sekä ekologisesta legitimiteetistä.¹¹⁶ Poliittis-oikeudellinen legitimiteetti vastaa suunnilleen normatiivista legitimiteettiä, jota arvioidaan oikeuden sisäisin kriteerein. Taloudellinen legitimiteetti on tärkeä, jottei sääntelyllä rajoitettaisi perusteettomasti tai suhteettomasti taloudellista toimintaa, ja se onkin poliittis-oikeudellisen legitimiteetin ohella yleensä se alue, jota ei unohdeta tarkastella.¹¹⁷ Karhu ja Määttä korostavat tällaisen monipuolisen legitimiteetti-arvioinnin merkitystä erityisesti luonnonvarasääntelyn kohdalla.¹¹⁸ Luonnonvarasääntelyssä kohtaavat hyvin konkreettisesti käyttö ja suojele, sekä yleinen ja yksityinen etu.

Metsäsertifioinnin kohdalla sen vapaaehtoisuus vähentää tarvetta sertifioinnin taloudellisen legitimiteetin arviointiin, sillä taloudellisten toimijoiden, kuten metsänomistajien tai -vuokraajien ei voi olettaa osallistuvan sertifiointijärjestelmään, mikäli se on heille taloudellisesti tappiollista. Tällöin taloudellisesti kestävämmän järjestelmän pitäisi jäädä itsestään pois käytöstä, kun metsäalan toimijat eivät liity järjestelmään tai eroavat siitä. Lähtökohtaisesta vapaaehtoisuudesta huolimatta toimijat saattavat liittyä metsäsertifiointijärjestelmään ulkoisten paineiden vuoksi ja vapaaehtoisetkin sääntelyjärjestelmät voivat aiheuttaa eriarvoisuutta eri metsänomistajien tai käyttäjien parissa, sillä markkinoille pääsy voi olla kiinni järjestelmään liittymisestä, joka taas saattaa osalle toimijoista olla taloudellisista syistä mahdotonta. Tästä syystä taloudellisen legitimiteetin tarkastelu voi tuottaa tietoa, joka ylittää pelkän järjestelmän suosioon keskittyvän tarkastelun. Taloudellisen legitimiteetin kohdalla pitää ainakin jossain tilanteissa ottaa huomioon sekä yksityinen että yleisempi taloudellinen näkökulma. Yksittäiselle metsänvuokraajalle metsänhakkuu ja sen sertifiointi voi olla taloudellisesti kannattavaa, mutta kokonaisuutta arvioitaessa metsästä

¹¹⁵ Maailman suurimmat metsäsertifiointijärjestelmät, PEFC ja FSC määrittelevät tehtävänsä (mission) seuraavasti: PEFC: “We are committed to conserving forests and their invaluable biodiversity, and the communities and families that own, work, and live in and around forests.” <http://www.pefc.org/about-pefc/who-we-are/mission-vision>. FSC: “The Forest Stewardship Council (FSC) shall promote environmentally appropriate, socially beneficial, and economically viable management of the world's forests.” http://www.fsc.org/vision_mission.html

¹¹⁶ Karhu – Määttä 2010, s. 60–61.

¹¹⁷ Karhu – Määttä 2010, s. 62.

¹¹⁸ Karhu – Määttä 2010, s. 60.

voitaisiin saada pitkällä aikavälillä suurempi taloudellinen hyöty vaikkapa keräilytuotteiden kautta.¹¹⁹

Taloudellisella legitimititeetillä on kiinteät yhteydet yhteiskunnallis-kulttuuriseen legitimitettiin, joka tarkoittaa *Karhun* ja *Määttän* mukaan sääntelyn vaikutuksia ihmisten arkielämään.¹²⁰ Tämäkään legitimitetin osio ei tyhjene pelkästään vapaaehtoisen järjestelmän suosioon, eli siihen, että toimijat joko ottavat käyttöönsä sertifiointin tai eivät ota tai joko ostavat sertifioituja tuotteita tai eivät osta. Huomioon on otettava myös paikalliset asukkaat ja yrittäjät, heidän elin- ja toimeentulomahdollisuutensa, elinympäristönsä tila ja viihtyisyys sekä osallistumismahdollisuudet.¹²¹ Tämä osuus legitimitetistä jää helposti syrjään, mikäli arvioidaan vain normatiivista ja taloudellista legitimitettiä.

Neljäntenä kokonaislegimititeetin osa-alueena tulee arvioitavaksi ekologinen legitimitetti. Jotta muilla legitimitetin osa-alueilla olisi mieltä koko ihmiskunnan ja tulevien sukupolvien kannalta, on ekologisen legitimitetin reunaehdoja kunnioitettava.¹²² Näistä reunaehdoista saamme tietoa ekologisen ja muun tutkimuksen kautta. Kun lisäksi otamme huomioon varovaisuusperiaatteen sekä sen, että ekologinen ja muu tietomme on aina väistämättä vajavaista, saamme kokoon aineksia ekologisen legitimitetin arvioinnille.

Kestävän metsätalouden periaatteet ja kriteerit rakentuvat myös ekologisen tiedon pohjalle, mutta ne ovat samalla myös kompromissi ekologisen ja metsätaloudellisen tiedon ja tarpeiden välillä, eivätkä siten voi yksinään toimia mittareina ekologiselle kestävyydelle. Lisäksi kansainväliset sopimukset ja soft law -asiakirjat pitää muotoilla riittävän yleisluontoisiksi, jotta ne sopivat erilaisiin yhteiskunnallisiin ja luonnon olosuhteisiin. Ne ovat tästä johtuen sekä poliittisten kompromissien myötä liian yleisluontoisia tarjotakseen todelliset arviointikriteerit sille, miten jokin sääntelyjärjestelmä vaikuttaa tietyn alueen metsissä.

Tarkastelun laajentaminen kokonaislegimititeetin suuntaan tuo uusia näkökulmia perinteisen oikeudellisen legitimitetiärvion oheen. Näkökulmat tarkoittavat kuitenkin ensisijaisesti erilaisten vaikutustenarviointien lisäämistä oikeudelliseen legitimitetiäarviointiin. Kyseessä on eräänlainen oikeudellisen legitimitetin arvioinnin ja monitieteisen sääntelyteoreettisen vaikutustenarvioinnin yhdistäminen uudeksi näkökulmaksi, kokonaislegimitetiksi. Kokonaislegimiteteetissä ei ole kyse vain empiirisen ja normatiivisen legitimitetin yhdistämisestä, vaan normatiivisen legitimitetin laajentamista ja syventämistä taloudellisyhteiskunnallis-ekologisen legitimitetin suuntaan. Tutkimuskohteesta ja tiedonintressistä riippuu kannattaako arvioinnin lähtökohdaksi ottaa kokonaislegimitettiä. Joka tapauksessa se tarjoaa joka tilanteessa sopivan muistutuksen siitä, mitkä osatekijät sääntelyn ja sen vaikuttavuuden tarkastelussa pohjimmiltaan ovat oleellisia ja vyöryttää ehkä jopa jonkinlaisen todistustaakan niille, jotka jättävät ekologisen tai jonkun muun kokonaislegimitetin osa-alueen tarkastelun ulkopuolelle.

¹¹⁹ Tätä on tutkittu paljon erityisesti trooppisten ja subtrooppisten metsien osalta. Ks. esim. Mahapatra – Tewari 2005.

¹²⁰ Karhu – Määttä 2010, s. 61.

¹²¹ Ks. Pappila 2010a, s. 50.

¹²² Karhu – Määttä 2010, s. 61, Juurola – Karppinen 2003, s. 132.

3 Kestävä metsätalous - kehukset metsäsääntelyn tutkimiselle

3.1 Kestävä kehitys ja metsätalous

Tämän luvun tarkoituksena on keriä auki kestävän metsätalouden käsitettä sekä tarkastella sen suhdetta metsäsääntelyyn. Kestävä metsätalous on vanha käsite 1700-luvun Saksasta. Tällöin sillä tarkoitettiin metsien taloudellisesti kestävää käyttöä eli puun alueellisen saataavuuden turvaamista pitkällä aikavälillä.¹²³ Nykymuotoisen kokonaisvaltaisemman kestävän metsätalouden käsitteen taustalla on kestävä kehitys, joka on muotoutunut Brundtlandin komitean raportin (1987) alulle panemana. Raportissa kestävä kehitys määriteltiin toiminnaksi, joka turvaa nyt elävien ihmisten tarpeiden tyydyttämisen vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuutta tyydyttää omia tarpeitaan. Sen mukaan tavoitteeksi pitää asettaa kehitys, jonka seurauksena emme jätä maailmaa lapsillemme sen huonomassa tilassa kuin millaisena olemme sen itse saaneet. Lisäksi pitäisi saavuttaa tasapaino ekologisen, sosiaalisen, kulttuurisen ja taloudellisen kestävyuden välille.¹²⁴ Eurooppalaiseen metsäkeskusteluun taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden kriteerit vakiintuivat toisen, vuonna 1993 pidetyn Metsäministerikonferenssin myötä.¹²⁵

Painotuksista riippuen kestävyyttä on kutsuttu joko vahvaksi tai heikoksi sen mukaan mikä on ekologisen kestävyuden painoarvo määritelmässä ja poliitikoissa.¹²⁶ Kestävyuden eri osa-alueet voidaan määritellä tasa-arvoisiksi tai ekologisen kestävyys voidaan nähdä välttämättömäksi pohjaksi, jonka varaan muut osa-alueet rakentuvat. Ongelmana on, että kestävän kehityksen aikaperspektiivi ulottuu tai ainakin pitäisi ulottua vuosisatojen päähän, mutta yhteiskunnallinen ja taloudellinen näkökulma ulottuu usein vain vuosikymmenen, vaalikauden tai kvartaalin loppuun.

Yksityiskohtaista maailmanlaajuista tai edes koko Eurooppaa koskevaa kestävän kehityksen tai metsätalouden toimintareseptiä on mahdotonta antaa paikallisista ja alueellisista olosuhteiden vaihteluista johtuen.¹²⁷ Rio de Janeirossa vuonna 1992 hyväksytyt metsäperiaatteet sekä Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus ovat muodostaneet rungon kansainväliselle yhteisymmärrykselle kestävän metsätalouden pääpiirteistä. Sen pohjalta Euroopassa on metsäministerikonferenssien toimesta laadittu yhteisiä kestävän metsätalouden kriteerejä ja indikaattoreita.¹²⁸ Sekä Suomi että Venäjä ovat olleet mukana tässä työssä. Venäjä on lisäksi ollut mukana Montrealin prosessissa, jossa on laadittu kriteerit ja indikaattorit lauhkean ja boreaalisen vyöhykkeen metsille.¹²⁹ Suomi on laatinut omat kestävän metsätalouden indikaattorinsa jo vuonna 1996, minkä jälkeen niitä on uusittu vuosina 2000 ja 2007.¹³⁰ On selvää, että kestävän metsätalouden eri osa-alueet ja käsityksemme

¹²³ Jalonen – Pelkonen 2006, s. 25.

¹²⁴ Kuusiniemi 2001b, s. 76–77, Kumpula 2004, s. 63.

¹²⁵ Jalonen – Pelkonen 2006, s. 26.

¹²⁶ Adamowitz – Burton 2003, s. 42.

¹²⁷ Holling – Meffe 1996, s. 334.

¹²⁸ Parviainen – Västilä – Suominen 2007, s. 17, Glück et al. 2005, s. 55–57.

¹²⁹ Criteria and Indicators for the Conservation and Sustainable Management of Temperate and Boreal Forests. Uusin versio ks. Montréal Process 2007.

¹³⁰ Parviainen – Västilä – Suominen 2007, s. 18.

niistä muuttuvat jatkuvasti: metsät muuttuvat ilmastonmuutoksen seurauksena, ekologista tutkimustietoa tulee lisää ja yhteiskunnalliset olosuhteet ja arvostukset muuttuvat. Näiden mukana kokonaisnäkemysemme kestävästä metsätaloudesta ja sen operationalisoinnista lainsäädäntöön ja muuhun sääntelyyn on myös muututtava.

Metsäministerikonferenssin päätöslauselman mukaan ”Metsien kestävä käyttö tarkoittaa metsien ja metsämaiden hoitoa ja käyttöä siten, että säilytetään niiden monimuotoisuus, tuottavuus, uusiutumiskyky, elinvoimaisuus ja mahdollisuus toteuttaa nyt ja tulevaisuudessa merkityksellisiä ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia toimintoja paikallisilla, kansallisilla ja maailmanlaajuisilla tasoilla, sekä siten, että ei aiheuteta vahinkoa muille ekosysteemeille.”¹³¹

Eurooppalaisten kestävä metsätalouden kriteerien pohjalta muokatuissa kansallisissa indikaattoreissa tarkastellaan metsävarojen kehitystä (mm. pinta-ala, hiilivarasto), metsien terveyttä ja elinvoimaisuutta (mm. maaperän tila, puiden harsuuntuminen), metsien tuotannollisten toimintojen ylläpitoa ja käyttöä (mm. puuston kasvu ja poistuma), luonnon monimuotoisuuden suojelua ja lisäämistä (mm. puulajikoostumus, geenivarat, uhanalaiset metsälajit), metsien suojatoimintojen ylläpitämistä (mm. metsänrajametsät, metsätalouden vesistövaikutukset) sekä metsien yhteiskunnallista ja taloudellista merkitystä (mm. metsäsektorin osuus BKT:stä ja työvoimasta, kansalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien turvaaminen).¹³² Näistä kriteereistä ja indikaattoreista ekologiseen kestävyys voidaan katsoa kuuluvan paitsi luonnonmuotoisuuden suojelua mittaavat indikaattorit, myös metsätalouden vesistövaikutukset ja maaperän kemiallinen tila. Näistä olen väitöskirjassani tarkastellut ensisijaisesti biologisen monimuotoisuuden suojelun toteutumista osana kestävä metsätalouteen pyrkiviä sääntelyinstrumentteja.

Suomen metsälain 1 §:n mukaan ”lain tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään.” Usein korostetaan, että vuoden 1997 metsälain myötä biodiversiteetin suojelu on noussut puuntuotannon rinnalle lain tavoitteeksi.¹³³ Näin onkin tapahtunut. Lainsäädännöllä vahvistettiin se metsätalouden muutoskehitys, joka oli käynnistynyt Suomessa jo ennen Rion kokousta. Metsälakiin (1093/1996) sisällytettiin erityisen tärkeiden elinympäristöjen suojelu ja kestävä metsätalouden rahoituslailla (1094/1996) mahdollistettiin ympäristötuen saaminen monimuotoisuuden suojeluun ja metsäluonnon hoitohankkeisiin. Lisäksi metsätalouden käytäntöihin, joko metsäsertifiointin tai metsänhoitosuosituksen nojalla, sisältyy monia vapaaehtoisia, mutta laajalti käytössä olevia metsänhoitomenetelmiä, joilla edistetään monimuotoisuuden säilymistä. Tällaisia ovat muun muassa säästöpuiden jättäminen, lehtipuiden suosiminen sekä vähintään viiden metrin levyisen suojakaistan jättäminen vesistöjen ja pient vesien varteen. Edellä mainittu ei kuitenkaan vielä tarkoita, että monimuotoisuuden säilyttäminen olisi noussut *tasa-arvoiseksi* tavoitteeksi puuntuotannon rinnalle saatikka että ekologisesti kestävä kehitys muodostaisi taloudellisen kehityksen reunaehdot, kuten tulevien

¹³¹ Helsingin metsäministerikonferenssi Euroopan metsien suojelemiseksi 1993, päätöslauselma H1, artikla D.

¹³² Parviainen – Västilä – Suominen 2007, s. 25–26.

¹³³ Parviainen – Västilä – Suominen 2007, s. 22.

sukupolvien tarpeiden huomioon ottaminen edellyttäisi. Kestävyyden eri osa-alueiden toteuttamiseksi onkin jatkettava keskustelua.

Myös Venäjän metsälain (4.12.2006, nro 200-FZ) tavoitesäännös korostaa kestävästä metsätaloutta. Lain 1 §:n mukaan metsälainsäädäntö pohjautuu muun muassa seuraaviin periaatteisiin: kestävä metsänhoito ja suojeleminen, metsäekosysteemien biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen, metsien potentiaalinen lisääminen; metsien ympäristöä muodostavien, vesiä suojelevien, suojaavien, puhdistavien ja tervehdyttävien sekä muiden hyödyllisten ominaisuuksien säilyttäminen jokamiehenoikeuksien turvaamiseksi viihtyisään ympäristöön. Venäjällä on myös useita politiikka-ohjelmia, joissa on suunnattu metsäpolitiikan ja luonnonsuojelun linjauksia ja mahdollisia toteuttamiskeinoja. Ne ovat kuitenkin olleet melko hajanaisia eikä niiden täytäntöönpanoon ole sijoitettu resursseja. Tällaisia ohjelmia ja strategioita ovat esimerkiksi: Kansallinen suunnitelma laittomia hakkuuta vastaan (2006), Laittomien hakkuiden ja puukaupan vastainen strategia (2007), Järjestelmä Venäjän Federaation metsätalouden kehittämiseksi vuosiksi 2003–2010 ja Venäjän biodiversiteetin suojelestrategia (2001) sekä Strategia harvinaisten ja uhanalaisten eläin-, kasvi- ja sienilajien suojelemiseksi (2004).

Venäjällä kestävästä metsätaloutta ovat uhanneet ennen kaikkea laajamittaiset laittomat hakkuut, massiiviset metsäpalot sekä metsähallinnon kaottinen tila.¹³⁴ Myös monet metsälakiin ja sen täytäntöönpanoon liittyvät puutteet, kuten metsänuudistamisen ja valvonnan puutteet heikentävät kestävästä metsätaloutta, samoin kuin myös puuvarojen hyödyntämisen tehottomuus eli kaadetun puutavaran tuhlaava käyttö. Metsälainsäädännön muutosten yhteydessä ei juuri ole keskusteltu tarpeesta parantaa metsätalouden ekologista kestävästä metsätaloutta, vaan vanhojen metsien jaottelujen ja suojavyöhykkeiden on katsottu turvaavan riittävän suojan biologiselle monimuotoisuudelle. Suurimman uhan ehkä muodostaakin jo olemassa olevien säästöjen heikko toteuttaminen ja valvonta, sillä sääntely puutteistaan huolimatta myös mahdollistaisi monet biologisen monimuotoisuuden huomioon ottavat menetelmät.

3.2 Sääntely ja instrumentalismi

Lainsäädännön tavoitteet ovat vaihdelleet eri vuosisatoina ja -kymmeninä. Metsäsääntelyn tavoitteena oli lähes koko 1900-luvun puuntuotannon lisääminen eli metsätalouden taloudellisen kestävästä metsätaloutta edistäminen. Nyt tavoitteena on lisäksi myös ekologisen ja sosiaalisen kestävästä metsätaloutta tukeminen. Tarkastelen tässä jaksossa instrumentalismi-käsitteen kautta, onko lainsäädännön tavoitteellisuus edistänyt siirtymistä kohti kestävästä metsätalouden paradigmaa. Metsäsääntelyn problematiikkaan liittyy läheisesti kysymys sääntelyn tavoitteellisuudesta ja instrumentalismista. Lainsäädännön tavoitteiden tutkiminen on myös oleellinen osa sääntelytutkimusta. Keskustelu instrumentalismista kytkeytyy myös kysymykseen sääntelyn legitimitetistä: valtion oikeuteen puuttua ihmisten toimintaan ja ihmisten oikeuteen puuttua luonnon toimintaan.

Sääntelyn tavoitteista ja sääntelyn instrumentaalisuudesta puhuttaessa voidaan tarkoittaa hieman eri asioita. Kyse voi olla formalismi-instrumentalismi-dualismista, jossa formalis-

¹³⁴ Metsähallinnon jatkuvista muutoksista ks. esim. Kulasova – Kulasov – Kotilainen 2006, Torniainen 2009, s. 38, 55.

mi edustaa lain kirjaimen mukaista tulkintaa ja instrumentalismi lain tavoitteen mukaista tulkintaa. Instrumentalismi voi myös tarkoittaa sitä, että laki nähdään ääripositiivisesti pelkästään tiettyjen poliitikkojen saavuttamisen keinona vailla syvempiä velvoitteita toteuttaa *oikeutta*.¹³⁵ *Similän* ja *Kokon* mukaan nimenomaan ”sääntelyteoreettisesta näkökulmasta oikeus on julkisen sektorin tavoitteellista toimintaa, jolla pyritään ohjaamaan ihmisten käyttäytymistä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi”.¹³⁶ Näiden näkökulmien lisäksi instrumentalismista voidaan puhua arvioitaessa tiettyä säädöstä ja sen tavoitteita ja tavoitteellisuutta sinänsä: asettaako sääntely vain vähimmäisreunaehdot, ja kuinka tarkkaan sääntely määrittelee tavoitteita sekä keinoja niiden saavuttamiseksi. Käsittelen tässä lainsäädäntöä ja instrumentalismia tästä jälkimmäisestä näkökulmasta.¹³⁷

Erityisesti ympäristöoikeuden piirissä puhutaan sääntelyyn instrumentaalisuudesta yhtenä ympäristöoikeutta oleellisesti kuvaavana piirteenä.¹³⁸ Ympäristöoikeuden ensisijaisena tavoitteena on ympäristönsuojelu eli tiettyjen ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttaminen, kuten pohjavesien suojeleminen tai kemikaalien haittavaikutusten estäminen. Nämä tavoitteet suhteutetaan muihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin ja arvoihin. Vaikka lainsäädäntöä pidetään pääosin tehokkaana keinona ohjata yhteiskunnan kehitystä toivottuun suuntaan, erään näkökulman mukaan lainsäädännön pitäisi olla mahdollisimman vapaata instrumentalismista, joka määrittää miten ihmisten pitäisi toimia. Oikeuden pitäisi vain tarjota raamit, joiden sisällä yhteiskunnalliset ja taloudelliset toimijat voivat itse määrittää tavoitteensa ilman lainsäädännön ohjaavaa kättä.¹³⁹

Sääntelyn instrumentaalisuuden vähentämisen tarvetta perustellaan yhtäältä ideologisin perustein. Tällöin taustalla on usein liberalistinen näkemys yhteiskunnasta ja siitä, että valtion puuttuminen ihmisten elämään ja taloudelliseen toimintaan tulisi rajoittaa minimiin. Talouden toiminnalle tulisi asettaa vain välttämättömät reunaehdot, jotka turvaavat ympäristöä, vapaata kilpailua ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta, mutta ei ohjaa talouden toimintaa muutoin.¹⁴⁰ Toisaalta instrumentalismin vastustamisen motiivina voi olla myös näkemys siitä, että valtion sääntelyn ei tulisi valtuuttaa tai velvoittaa ihmisiä manipuloi-

¹³⁵ Pardy 2009, s. 75. Tuori (2000, ks. esim. s. 29–31) on vastannut tähän modernin oikeuden dilemmaan tasoajattelun avulla. Tämän mukaan oikeuden pintatason eli oikeudellisten säädösten sisältöä rajoittavat oikeuden hitaammin muuttuvien pinnanalaisten tasojen – oikeuskulttuurin ja syvärakenteen – sisällöt. Ks. Tuori 2000, ss. 163.

¹³⁶ Similä – Kokko 2009, s. 76.

¹³⁷ Ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa on käsitelty instrumentalismia myös ihminen – luonto – dualismin näkökulmasta. Instrumentaalinen näkökulma luontoon korostaa luonnon asemaa pelkkänä hallinnan ja käytön kohteena ja kiistää tai vähättelee luonnon itseisarvoa sekä ihmisen tosiasiallista riippuvuutta ja vastuuta luonnosta. Ks. Kumpula 2004, s. 43–45. Coyle ja Morrow puolestaan tarkastelevat ympäristösääntelyä yksityisten ja yleisten intressien näkökulmasta. Heidän mukaansa ympäristösääntely nähdään yleensä välineenä toteuttaa tiettyä ympäristöpolitiikkaa, jolloin joudutaan ulkoapäin sääntelyn keinoin rajoittamaan yksityisten henkilöiden tai yritysten toimintaa, mikä johtaa ympäristösääntelyn ja omaisuuden suojan näkemiseen vastakkaisina intresseinä. Tarkasteltuaan omistusoikeutta ja siihen liittyviä konfliktitilanteita ja oikeustapauksia 1700–1900-luvuilla, he päätyvät toteamaan, ettei ympäristöoikeus oikeastaan ole välineellistä, vaan se toteuttaa (omistus)oikeuden sisäisiä periaatteita, joihin kuuluu moraalinen vastuu siitä, miten oma toiminta vaikuttaa muihin. Sosiaalinen ja ekologinen vastuu on näin siis sisäinrakennettuna omistusoikeuteen. Coyle – Morrow 2004, s. 172–174. Ks. Omistusoikeuden sosiaalisesta sidonnaisuudesta esim. Määttä 1999, s. 235–238.

¹³⁸ Esim. Kuusiniemi 2001b, s. 54.

¹³⁹ Pardy 2009, s. 82.

¹⁴⁰ Pardy 2009, s. 83.

maan luontoa, joka on itseohjautuva elävä kokonaisuus, jonka toiminnoille monet ihmisten hallinnointipyrkimykset aiheuttavat ja ovat aiheuttaneet vahinkoa. Ympäristönsuojelua koskeville väitteille voi näin jopa ottaa vauhtia talouden itseohjautuvuutta koskevasta liberalistisesta keskustelusta.¹⁴¹ *Pardyn* mielestä oikeuden pitäisi toimia kuten ekosysteemit ja talous; sen pitäisi olla lähtökohtaisesti neutraalia ja muodostua yleisistä, kaikkia tasapuolisesti koskevista säännöistä ja periaatteista. Ihmiset voivat toimia vapaasti omia tavoitteitaan edistäen, kunhan eivät vahingoita toisiaan tai ekosysteemejä.¹⁴² Näkemys korostaa oikeuden sisäistä yhtenäisyyttä, koherenssia, johon yleisesti sovellettavat säännöt ja oikeusperiaatteet johtavat.¹⁴³ *Pardyn* mukaan oikeuden pitää ennemminkin pyrkiä ehkäisemään ekosysteemien ja talouden manipulointi kuin pyrkiä itse manipuloimaan niitä.¹⁴⁴

Lainsäädäntö ei tietenkään voi koskaan olla täysin vapaata instrumentalismista, sillä jokaisella sääntelyllä on jonkinlaiset tavoitteet. Kyse on ennemminkin aste-eroista. Erona on tavoitteiden yksityiskohtaisuus tai ”neutraalius”; pyritäänkö sääntelyllä vain määrittämään toiminnan reunaehdot vai pyrkiikö lainsäädäntö kokonaan tai osittain sanelemaan toiminnan sisällönkin?¹⁴⁵ Tavoitteena voi olla muun muassa energiantuotannon hiilidioksidipäästöjen vähentäminen. Aste-erot tulevat näkyviin siinä, tukeeko sääntely suoraan tiettyjä energiantuotantomuotoja, kuten tuulivoimaa, vai estääkö tai vaikeuttaako se hiilidioksidipäästöjen tuottamista siten, että energiantuotanto suuntautuu markkinoiden ohjaamana kustannustehokkaimpien ja samalla vähäpäästöisten energiantuotantomuotojen suuntaan.¹⁴⁶ Tietyn ongelman ratkaisu voi johtaa hyvinkin erilaiseen sääntelyyn. Taustalla on ensin ongelman tai tavoitteen määrittely, minkä pohjalta keinot pyritään valitsemaan.

3.3 Metsäsääntelyn tavoitteellisuus

Metsäsääntelyä on hedelmällistä arvioida instrumentalismin näkökulmasta ottaen huomioon edeltävän keskustelun kestävästä metsätaloudesta ja sääntelyn legitimitetistä. Suomen

¹⁴¹ Pardy 2005, s. 25.

¹⁴² Pardy 2009, s. 88.

¹⁴³ Tämän ei *Pardyn* mukaan pitäisi johtaa joustamattomaan formalismiin eikä toisaalta liikaa harkintavaltaa viranomaisille jättävään sääntelyyn. Pardy 2009, s. 88–89.

¹⁴⁴ ”The hand is invisible, nature knows best, and justice is blind. Establish the general conditions, and then let the systems run. Once generally applicable legal parameters are established, the “right” result is what the system says it is.” Pardy, 2009, s. 91–92.

¹⁴⁵ Esimerkkinä vähä-instrumentalistisesta sääntelystä voidaan mainita kiinteistönmuodostuslaki (554/1995), joka ei ensisijaisesti tähtää ihmisten toiminnan suuntaamiseen tiettyyn suuntaan luo suhteellisen neutraaleja instituutioita, kuten kiinteistöt ja muut rekisteriyksiköt, mutta ei tähtää ihmisten toiminnan suuntaamiseen tiettyyn suuntaan. Astetta instrumentalistisempaan esimerkkinä voi toimia ympäristönsuojelulaki (86/2000), joka asettaa tavoitteet (esim. ympäristön pilaamisen ehkäisy), mutta jättää pääsääntöisesti toiminnanharjoittajien harkittavaksi miten tämä saavutetaan. Vastaavasti toimii paras käyttökelpoinen tekniikka –periaate: toiminnan harjoittajaa ei velvoiteta käyttämään tiettyä teknologiaa, mutta kuitenkin ”mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä, teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia tuotanto- ja puhdistusmenetelmiä ja toiminnan suunnittelu-, rakentamis-, ylläpito- sekä käyttötapoja, joilla voidaan ehkäistä toiminnan aiheuttama ympäristön pilaantuminen tai tehokkaimmin vähentää sitä”. Valinnanvapauden katsotaan edistävän innovaatioita ja mahdollistaa ainakin teoriassa mahdollisimman edullisen, mutta tehokkaan teknologian käyttöönoton. Similä 2007, s. 188.

¹⁴⁶ Eri sääntelyinstrumenttien tavoitteellisuus eroaa myös siinä kuinka vahvasti ne astuvat etiikan ja moraalin kentille. Modernin oikeuden tulee jättää omaa elämää koskevat eettiset valinnat yksilön itsensä tehtäväksi ja keskittyä vain yhteiskunnan ja yhteiselon toimivuuden moraalialueeseen. Ks. Tuori 2004, s. 1222–1223.

metsälain tavoitteena ”on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään” (1 §). Määritelmässä viitataan kestäväan metsätalouden kokonaisuutena sekä toisaalta erityisesti taloudelliseen ja ekologiseen kestävyys-teen.

Metsälain ensisijaisena ja – oikeastaan ainoana – tavoitteena oli pitkään maksimaalisen puuntuotannon saavuttaminen eli ennen kaikkea kansantaloudellinen tuottavuus ja metsäteollisuuden puunsaannin turvaaminen.¹⁴⁷ Tehokkain puuntuotanto katsottiin saavutettavan tasarakenteisen metsänkasvatuksen avulla. Sekä tavoite että keinot on määritelty melko tarkkaan metsälain- ja asetuksen sekä maa- ja metsätalousministeriön määräysten avulla. Vuonna 1996 uutta metsälakia säädettäessä tavoitteisiin lisättiin biologisen monimuotoisuuden suojeleminen, joka operationalisoitiin velvoitteella suojella tietyt erityisen tärkeät elinympäristöt.

Vaikka nykyisen metsälain (1996/1093) säätämällä on todettu olleen positiivista vaikutusta metsäluonnon tilaan, on lakia kritisoitu biologisen monimuotoisuuden suojeleminen onnistumisen kannalta.¹⁴⁸ Onko vika tavoitteissa vai keinoissa, joilla niitä on pyritty toteuttamaan? Ylemmän tason metatavoitteissa (taloudellinen ja ekologinen kestävyys) ei sinänsä varmaankaan ole vikaa, joskin niiden painotus on ollut edelleen hyvin vahvasti talouskeskeinen. Taloudellisesta kestävydestä johdettuna alatavoitteena voidaan nähdä se ”normaalimetsä”, jonka puitteissa arvioidaan saavutettavan yllämainitut metatavoitteet.¹⁴⁹ Tavoitteena on ollut tietynlainen tasarakenteinen kasvava metsä, jossa nyttemmin pistemäisesti suojellaan 10 §:n mukaisia erityisen tärkeitä elinympäristöjä.¹⁵⁰ Tämä tavoite, normaalimetsä, puolestaan on pohjautunut 1900-luvun alkupuolen tavoitteisiin taloudellisesta kestävydestä ja silloiseen metsätieteelliseen tietoon ja yhteiskunnallisiin oloihin.¹⁵¹ Pystytäänkö tällä edelleen vastaamaan laajentuneisiin metatavoitteisiin eli myös biologisen monimuotoisuuden suojelemaan?

Metsänhakkuita ja -hoitoa ekologisista lähtökohdista arvioivat *Puettmann, Coates* ja *Messier* vastustavat sitä, että metsien käytön ja hoidon tavoitteet määriteltäisiin jo ennakolta ja että hoitokäytäntöjen pitää olla kaikissa metsiköissä samat. He katsovat, että nykyiseen ekologiseen tietoon pohjaten ei voida enää noudattaa pitkään vallalla ollutta viljelymallia, joka tähtää samanlaisen optimaalisen ja tasaisen metsärakenteen, normaalimetsän saavuttamiseen kaikkialla.¹⁵² He korostavat metsien ekologiaan olennaisesti kuuluvan epävarmuuden ja ennakoimattomuuden hyväksymistä, mikä johtaa väistämättä metsien rakenteen monipuolistumiseen, kun erilaisia kehityskulkuja ei suljeta pois kaavamaisin käsittelyohjein. Myös *Kuuluvainen et al.* korostavat metsien rakenteiden monipuolistamista, metsämaisan heterogeenisyyden ja kytkeytyneisyyden edistämistä, pienvesiekosysteemien

¹⁴⁷ Laakso 2009.

¹⁴⁸ Esim. Pykälä 2007, Hanski 2006.

¹⁴⁹ Ks. Pappila 2010b.

¹⁵⁰ ”Metsälain erityisen tärkeitä elinympäristöjä talousmetsistä on kartoitetusta kokonaispinta-alasta keskimäärin 0,5 %.” (Yrjönen 2004, s. 26). Yli puolet kohteista sijaitsee kitu- tai joutomailla, joiden metsätaloudellinen merkitys on vähäinen (Ibid. s. 28).

¹⁵¹ Ks. Pappila 2010b, s. 73

¹⁵² Puettmann – Coates – Messier 2008, s. 68–69, 146–147.

suojelua sekä riskien hajauttamista eli vaihtelevia hoitotoimenpiteitä ja monitasoista suunnittelua.¹⁵³

Nykyinen normaalimetsä-tavoite on kiinnittynyt ensisijaisesti 1900-luvun viralliseen näkemykseen taloudellisesta kestävydestä ja samalla vaikeuttanut ekologisesti kestävä metsätalouden näkökulmien integroimista metsäsääntelyyn sekä johtanut ristiriitaiseen suhtautumiseen metsänomistajiin. Yhtäältä metsien *käytön* sääntely on ohjannut metsänomistajia kohti tasarakenteista normaalimetsää, mutta toisaalta metsien *suojelun* sääntelyn puolella erirakenteisia metsiä pidetään suojelunarvoisina ja tavoiteltavina esimerkiksi osaksi METSO-ohjelmaa.¹⁵⁴ Metsälaki on suorastaan estänyt tämän suojelutavoitteen toteutumista. Näitä kahta näkökulmaa – käyttöä ja suojelua – ei siis sittenkään ole vielä täysin integroitu metsäsääntelyssämme ja metsien käyttöä ja suojelua koskeva sääntely ei ole tältä osin koherenssia.¹⁵⁵ Valtion pitäisi muuttaa roolinsa ensisijaisesti rajoittavasta sääntelijästä mahdollistavaan sääntelijään. Nykyinen yksipuolinen instrumentaalinen lähtökohta metsien sääntelyyn tuottaa monista eri näkökulmista tarkasteltuna epätydyttävän tuloksen ja sama lähtökohta on saattanut supistaa myös taloudellisten mahdollisuuksien piiriä metsäalalla.¹⁵⁶

Jos siis ilmastosääntelyssä annettaisiin markkinoiden hoitaa vähäpäästöiseen energiantuotantoon siirtyminen, miten tavoitteiden pitäisi metsäsääntelyssä määrittä? Tähän asti muut kuin normaalimetsään johtavat kehitysmahdollisuudet on pyritty tukahduttamaan metsänhoidollisin toimin, minkä seurauksena metsiemme rakenteet ovat yksipuolistuneet. Pitäisikö maanomistajien saada itse määrittellä omat tavoitteensa vai noudattaa *Pardyn* näkemystä, että luonto määrittää itse tavoitteet eli ekosysteemin luonnollisen toiminnan ja muuttumisen, vai olisiko nämä kaksi näkemystä mahdollista yhdistää?

Vähimmäismuodossaan erirakenteisen metsänkasvatuksen salliminen muuttaisi jo merkittävästi lainsäädännön instrumentaalisuutta; se lisäisi metsänomistajan valinnanmahdollisuuksia eikä niin selvästi ohjaisi metsää tasarakenteiseksi normaalimetsäksi. Edelleenkin säilyisi tietynlainen instrumentaalisuus, sillä nyt normaalimetsiä olisi kaksi: tasarakenteinen ja erirakenteinen normaalimetsä, joihin molempiin kohdistuisi omat määräyksensä hakkuiden suorittamisesta ja jätettävän puustoon määrästä. Metsänomistajien ja ekologian näkökulmasta tämä vaikuttaa kuitenkin paremmalta vaihtoehdolta kuin nykyinen järjestelmä.

¹⁵³ Kuuluvainen et al. 2004, s. 173.

¹⁵⁴ Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma 2008–2016 eli METSO on vapaaehtoisuuteen perustuva suojeluohjelma, jonka rahoittamana yksityiset omistajat voivat suojella metsiään määräaikaista tai pysyvästi.

¹⁵⁵ Suojelun ja käytön integroinnilla en tarkoita uusien suojelualueiden perustamista, vaan ensisijaisesti monipuolisempia ja eriaistisesti talouskäytössä olevia metsiä, jotka sisältävät erirakenteisen metsän piirteitä, jotka pitkälti puuttuvat nykyisistä talousmetsistä.

¹⁵⁶ Lainsäädäntömme ja ylipäättään talouspolitiikkaamme on ollut vahvasti instrumentaalista myös talouden sääntelyä ajatellen. Metsäteollisuuden voimakas tukeminen on saattanut vähentää metsäalan innovaatioita sekä sulkea pois muita mahdollisia menestyksekkäitä talouden kehityskulkuja. (Hetemäki – Seppälä – Uusivuori 2011, s. 130, Seppälä 2010, s. 74.) Muutoksen jarruttamisen sijaan nyt tarvittaisiinkin uusia mahdollisuuksia ja muutosta tukevaa metsä- ja talouspolitiikkaa. (Hetemäki – Seppälä – Uusivuori 2011, s. 130–132, Donner-Amnell – Rytteri 2010, s. 237, 253.) Muutokseen tai siihen varautumiseen ei ole panostanut myöskään metsäteollisuus itse, sillä se on sijoittanut selvästi muita teollisuudenaloja vähemmän tutkimukseen ja tuotekehitykseen. (Seppälä 2010, s. 76.)

Avoimeksi jää, voidaanko Puettmannin et al. korostama ennakoimattomuuden ja epävarmuuden salliminen yhdistää metsäsääntelyyn. Metsänomistajilla on monia taloudelliseen tuottoon, virkistykseen ja suojeluun liittyviä tavoitteita metsilleen, joten uuden metsänkasvatustavan salliminen lisäisi jo itsessään enemmän tai vähemmän vaihtelua metsissä ja toisi lisää ennakoimattomuutta metsien hoitoon, jolloin lopputuloksena voi syntyä uudenlaista heterogeenisyyttä metsien rakenteisiin.

Joidenkin metsien rakennepiirteiden turvaaminen tai lisääminen saattaa kuitenkin vaatia jopa nykyistä parempaa suunnitelmallisuutta. Esimerkiksi pienvesien suojelu ja niiden muodostaminen nykyistä paremmin ekologisiksi käytäviksi, edellyttäisi joko nykyistä tehokkaampia määräyksiä metsälakiin tai alueellista suunnittelua. Sama koskee metsien pirstoutumiseen liittyviä ongelmia. Alueellinen tarkastelu olisi mahdollista tehdä myös metsänomistajien omia tavoitteita kunnioittaen. Avohakkuut ja erirakenteisen metsänkasvatuksen voisi sijoittaa ekologiset ja metsänomistajien erilaiset metsänkasvatustavoitteet yhteen sovittaen. Samalla vaikkapa lahopuiden määrää voitaisiin tarkastella yhden omistajan metsiä laajemmalla alueella ja saada lahopuiden määriin nykyistä suurempaa alueellista vaihtelua. Tämän heterogeenisyyden lisäämisen tekee realistiseksi tavoitteeksi metsänomistajakunnan eriytyneet tavoitteet sekä se, että jo nyt kolmannes metsänomistajista olisi valmis noudattamaan nykyistä kevyempiä metsänhoitomenetelmiä ja tinkimään hakkuutuloistaan.¹⁵⁷

Pardy kritisoi ekosysteemien hoitoa, koska hänen mukaansa se yleensä johtaa ekosysteemien tilan heikkenemiseen. Hänen näkemyksensä mukaan ekosysteemien hoidon suunnittelijoille on jätetty niin paljon harkinnanvaltaa, että suunnittelu ja päätöksentekoprosessissa taloudelliset intressit ohittavat lopulta ekosysteemin toiminnan suojelun. Hän perää yleisen ekosysteemihoitoajattelun sijaan vahvoja ympäristöoikeudellisia periaatteita, jotka sitovat sekä ympäristöviranomaisia että luonnonvarojen omistajia ja käyttäjiä. Lisäksi hän korostaa avointa ja osallistavaa suunnittelua.¹⁵⁸ Kritiikki on epäilemättä perusteltua ja samantyyppistä kritiikkiä on kohdistunut myös Suomen valtion metsien hoidon ja käytön suunnitteluun.¹⁵⁹ Osallistumismahdollisuuksien heikkous vähentää järjestelmän legitimitettä eri toimijoiden keskuudessa.¹⁶⁰ Liian epäselvät ekologiset tavoitteet puolestaan saattavat johtaa ekosysteemien tilan heikentymiseen suunnittelijoiden ollessa monien eri tavoitteiden ristipaineessa. Ekologisten ja mahdollisesti myös sosiaalisten tavoitteiden, avoimuuden ja osallistumisoikeuksien sekä kompensatioperiaatteiden mahdollisimman selkeä määrittely olisikin tärkeä osa mahdollisen uuden metsäsuunnittelumuodon kehittämistä.

¹⁵⁷ von Boehm 2008, s. 43.

¹⁵⁸ Pardy 2008.

¹⁵⁹ Raitio 2008, s. 246.

¹⁶⁰ Tässä pitäisi erikseen pohtia metsänomistajien ja muiden mahdollisten osallisten osallistumismahdollisuuksia.

4 Tutkimusartikkelien keskeiset tulokset – Venäjä

4.1 Kestävän metsätalouden integrointi Venäjän uuteen metsälakiin

Avaan tässä luvussa Venäjän metsäsääntelyä koskevien artikkelieni sisältöä ja johtopäätöksiä sekä teen niiden perusteella yleisiä arvioita venäläisestä metsäsääntelystä. Tarkoitukseni on Venäjää koskevissa artikkeleissa ollut ennen kaikkea tutkia suomalaisyhtiöiden *velvollisuuksia* ja *mahdollisuuksia* harjoittaa ekologisesti kestävää metsätaloutta Venäjällä.¹⁶¹ Metsälainsäädäntö velvoittaa tiettyihin suojelutoimenpiteisiin ja toisaalta lainsäädäntö ja sen tulkinnat ovat vaikeuttaneet tiettyjen metsäsertifiointimääräysten noudattamista.

Artikkelissa ”Forest regulation and the integration of sustainable forest management” analysoin Venäjän vuonna 2006 hyväksytyin metsälain uudistamisprosessia kestävä metsätalouden ja erityisesti biodiversiteetin suojelun näkökulmasta.¹⁶² Yksittäiset toimijat yrittivät tuoda ekologista näkökulmaa mukaan uudistustyöhön, mutta ehdotukset työnnettiin syrjään ja niiden todettiin kuuluvan luonnonsuojelulainsäädännön, eikä metsälainsäädännön alaan. Taloudellisen kestävyuden edistäminen ja Neuvostoliiton aikaisista raskaista hallintojärjestelmistä eroon pyrkiminen veivät prosessissa kaiken huomion. Metsälakia onnistuttiinkin jonkin verran liberalisoimaan, mikä tässä tarkoittaa ennen kaikkea hallinnon keventämistä ja metsänvuokraajien vastuun lisääntymistä. Tämä voi aiheuttaa ongelmia kestävyuden näkökulmasta, koska samalla ei vahvistettu lain ekologiaa ja sosiaalisia tavoitteita. Toisaalta muutos ei heikentänyt metsäyhtiöiden ja ympäristöjärjestöjen yhteistyömahdollisuuksia kestävä metsätalouden edistämiseksi.

Vakavana puutteena voidaan nähdä se, että biodiversiteettiä suojaavien säännösten konkretisointi edellyttää monimutkaisia hallinnollisia prosesseja, mikä heikentää suojelun toteutumista käytännössä ja vähentää metsänhaltijan mahdollisuuksia oma-aloitteeseen suojeleluun. Metsälain uudistamisen yhteydessä tehtiin myös muutamia metsien ekologisesti kes-

¹⁶¹ Yleisten kulttuuri- ja kieliasioiden ohelle oikeustieteellisessä Venäjän tutkimuksessa nousevat kysymykset lainsäädännön ja sen noudattamisen tilasta. Monet käytännöt poikkeavat suomalaisista ja virallisella tasollakin nähdään Venäjän metsäsektoria vaivaava korruptio vakavana ongelmana. (Ks. lainsäädännön noudattamisen ongelmista metsäalalla myös Matilainen – Pappila 2006, Matilainen 2009 ja yleisesti venäläisen lainsäädännön kehittymisestä Nystén-Haarala 2001.) Kannattaako venäläistä metsäsääntelyä edes tutkia? Katson, että konkreettisen metsätalouden harjoittamiseen, esimerkiksi metsänhakkuiden tekemiseen säädösten mukaisesti eivät niinkään suoraan näyttäisi vaikuttavan laajalle levinnyt korruptio ja heikko luottamus lainsäädäntöön, vaikka ne toki muuten heikentävät metsätalouden kannattavuutta, kilpailua ja toimintamahdollisuuksia. Luoteis-Venäjällä toimivat yhtiöt, joilla on kytköksiä länsimaihin joko omistuksen tai viennin kautta, joutuvat varomaan mainettaan, mikä pienentää riskiä, että ne itse syyllistyisivät vakaviin metsälainsäädännön rikkeisiin tai että ne ostaisivat laitonta puuta. Muihin metsäalan laittomuuksiin ei näillä keinoilla todennäköisesti pystytä puuttuman. Metsäsertifiointi ja puun alkuperän seurantajärjestelmät eivät pysty varmentamaan esimerkiksi sitä, onko metsäalan vuokrannut yhtiö syyllistynyt metsäalan haltuun saadakseen lahjontaan tai muuhun huutokauppakäytäntöjä vääristävään toimintaan. Tällainen toiminta heikentää metsätalouden taloudellista kestävyttä, mutta ei välttämättä suoraan heikennä ekologista kestävyttä. Länsimaisten yhtiöiden toimintaan ja venäläiseen oikeusjärjestyksen heikkoon tilaan liittyviä puutteita suurempi ongelma saattavat olla ne sinänsä lailliset hakkuut, jotka uhkaavat yhtenäisiä koskemattomia metsäalueita, joita ei juuri muualta Euroopasta enää löydy. Ks. esim. Yaroshenko et al. 2001.

¹⁶² Pappila 2009a. Ks. biodiversiteetin suojelun osalta myös Pappila 2005 ja lainsäätämisen prosessin osalta Pappila 2007.

tävää käyttöä potentiaalisesti heikentäviä uudistuksia: avohakkuiden suurinta sallittua pinta-alaa on mahdollista saada nostettua, suojametsiin rakentamista helpotettiin ja metsäsuunnitelmia koskenut velvollisuus tehdä pienimuotoinen ympäristöarviointi poistettiin. Toisaalta metsälain säätämisen jälkeen tuli myös muutamia positiivisia uudistuksia, kuten se, että luonnonvaraministeriön asetuksessa mahdollistettiin säästöpuiden jättäminen. Tämä helpotti metsäsertifioinnin kriteerien noudattamista.¹⁶³

Erääksi ongelmaksi poukkoilevan metsälain säätämisen prosessin ja jo sitä edeltäneen jatkuvan lain ja hallinnon edestakaisin muuttamisen taustalla havaitsin yhtenäisen ja pitkäjänteisen metsäpolitiikan puuttumisen Venäjällä.¹⁶⁴ Metsäsuurvallassa tulisi metsien käyttö ja suojele yhdistää myös politiikan tasolla, vaikka metsälainsäädäntö sisälsikin jo ennestään joitakin luontoa huomioon ottavia säännöksiä.¹⁶⁵

Kansainvälinen keskustelu kestävästä metsätaloudesta ei siis juuri ole heilauttanut Venäjän metsälainsäädäntöä, vaikka Venäjä on sekä allekirjoittanut biodiversiteettisopimuksen että osallistunut Euroopan metsäministerikonferenssiprosessiin. Muutosinon laimeudelle voidaan löytää monia syitä. Ensinnäkin, kansainvälinen keskustelu kestävästä metsätaloudesta alkoi samoihin aikoihin kun Neuvostoliitto hajosi, minkä jälkeen Venäjällä on tähän päivään saakka riittänyt työtä markkinatalouden ehdoilla toimivan metsäsektorin luomisessa. Toisekseen, Venäjä on entinen suurvalta, joka pitää itseään ekologisena suurvaltana.¹⁶⁶ Venäjän osallistuminen muun muassa ilmastotalkoisiin on ollut hidasta ja vastahakoista. Metsäsuurvallana Venäjä voikin esiintyä, ainakin metsien valtavan pinta-alan vuoksi. Metsävaroja on perinteisesti pidetty ”loppumattomina”, mikä on johtanut ekstensiiviseen metsätalouteen ja omalta osaltaan myös metsävarojen tuhlailevaan käyttöön.¹⁶⁷ Venäjällä jo ennen kansainvälistä keskustelua olleet kestävä metsätalouden piirteet ovat varmasti myös vaikuttaneet siihen, ettei tarvetta erityisille muutoksille ole nähty, vaikka käytännössä toteutettu metsäpolitiikka onkin aiheuttanut ympäristöongelmia.

4.2 Luoteis-Venäjän uudet sääntelyinstrumentit ja ekotehokkuus

Toisessa Venäjää koskevassa artikkelissa ”Muuttuva metsäsääntely Luoteis-Venäjällä” arvioin Venäjän lähialueilla käytössä olevia ei-valtiollisia uusia sääntelyinstrumentteja.¹⁶⁸ Tarkastelin artikkelissa sekä venäläisten metsäsertifiointijärjestelmien (FSC ja PEFC) että sopimussuojelun merkittävyyttä biologisen monimuotoisuuden kannalta. Sovellan artikkelissa väljästi *Schylterin et al.* kehittämää metsäsertifioinnin ekologisen vaikuttavuuden arviointimenetelmää, jossa otetaan huomioon määräysten vaativuus, pinta-ala jolla järjestelmää sovelletaan ja sertifiointijärjestelmän hyväksyttävyyttä.¹⁶⁹ Molemmat Venäjällä käytössä olevat sertifiointijärjestelmät, FSC ja PEFC ovat selvästi Venäjän lainsäädäntöä vaa-

¹⁶³ Pravila zagotovki drevesinu, 16.7.2007, no. 184. Ks. myös Pappila 2009a, s. 67.

¹⁶⁴ Ks. myös Torniainen – Saastamoinen – Petrov 2006, s. 404.

¹⁶⁵ Näitä ovat etenkin metsien jako kolmeen eri käyttöluokkaan ja suojakaistojen määrääminen esim. jokien varsille ja järvien rannoille, mikä vähentää metsien käytön intensiteettiä monilla metsäalueilla.

¹⁶⁶ Tynkkynen 2005, s. 290.

¹⁶⁷ Esim. Karjalainen et al. 2007, s. 34.

¹⁶⁸ Pappila 2009b.

¹⁶⁹ Schylter et al. 2009, s. 377.

tivimpia biodiversiteetin suojelun osalta.¹⁷⁰ Pinta-alan totesin hieman ristiriitaiseksi vaikuttavuuskriteeriksi, sillä nopeasti lisääntynyt metsäsertifioinnin pinta-ala on myös lisännyt sertifioinnin laatuun ja valvontaan liittyviä ongelmia.¹⁷¹

Metsäsertifiointijärjestelmien hyväksyttävyyden on viranomaisten näkökulmasta lisääntynyt alemmanasteisen lainsäädännön muututtua sertifiointimyönteisemmäksi ja sääntelyjärjestelmien välisten ristiriitojen tällöin vähennyttyä. Edelleen viranomaisten asenne vaihtelee ja sertifiointikriteerien noudattamiseen liittyvistä erityistoimista (esim. avainbiotooppien suojelu) yhtiö voi joutua sopimaan etukäteen. Karjalan tasavallassa tätä tarvetta on vähentänyt ympäristöjärjestön ja metsäyhtiön laatima ja viranomaisen hyväksymä metsänhoito-ohje, jota noudattamalla yhtiö välttää sakot tai erillisneuvottelut. Sertifiointi on näin tavallaan ylittänyt itsesääntelyn ja valtiollisen sääntelyn rajan ja johtanut eräänlaisen yhteis-sääntelyn syntymiseen.

Toinen artikkelissa tarkastelemani sääntelyinstrumentit ovat metsäyhtiöiden ja ympäristöjärjestöjen väliset suojelusopimukset, joilla on suojeltu laajoja metsäalueita Karjalan tasavallassa. Suojelu kohdistuu metsiin, joita yhtiöt ovat vuokranneet valtiolta metsätalouksikäyttöön. Vaikka suojelu on tehokasta eli alueet ovat pääsääntöisesti täysin metsätalouksikäytön ulkopuolella, ovat sopimukset määräaikaista, ja vasta valtiollisen suojelualueen perustaminen turvaisi nämä alueet kokonaisuudessaan ja pysyvästi. Suojelusopimusten tarve myös osoittaa, että pelkkä metsäsertifiointi ei riitä turvaamaan laajojen koskemattomien metsäalueiden yhtenäisyyttä, sillä moni sopimuksia solmineista yhtiöistä on myös sertifioinut vuokrametsänsä.

4.3 Uudet tuulet Venäjällä

Venäjä on sääntelijänä Suomea itsenäisempi ja itsepäisempi, sillä Venäjää ei luonnollisesti EU-lainsäädäntö sido eikä esimerkiksi WTO-sääntely ole toistaiseksi juuri vaikuttanut Venäjään.¹⁷² Maan kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksia ei pidetä yleisesti kovin hyvinä. Tämän vuoksi on yllättävää kuinka suuria muutoksia ei-valtiollinen sääntely on paikallisesti saanut aikaan. Metsäsertifiointi on levinnyt nopeasti; FSC-sertifioinnit kattavat nyt jo yli 29 miljoonaa hehtaaria Venäjän metsistä.¹⁷³ Se on muuttanut monia metsänhakkuiden käytäntöjä, tuonut uusia velvoitteita ja parantanut paikallisten asukkaiden tiedonsaantia. Metsäsertifiointiin liittyen Karjalan tasavallan ministeriö on hyväksynyt ohjeet, joilla säännellään aiemmin sakkoja aiheuttanutta avainbiotooppien suojelua. Metsäyhtiöiden ja ympäristöjärjestöjen välisillä metsänsuojelusopimuksilla on puolestaan saatu virallisesti talousmetsiksi luokiteltuja vanhan metsän alueita ainakin määräaikaista suojeltua ja jopa otettua osaksi alueellisia maankäytön suunnitelmia.

Nämä prosessit eivät olisi lähteneet liikkeelle ilman venäläisten ja muiden Venäjällä toimivien metsäyhtiöiden yhteyksiä kansainvälisiin markkinoihin. Fiktiivinen eurooppalainen

¹⁷⁰ Silloin vielä PEFC:n hyväksyntää odottanut RSFC-sertifiointijärjestelmä sen sijaan vain toisti valtiollisen sääntelyn vaatimustasoa. RSFC:n kehittämisestä ja käyttöönotosta on kuitenkin artikkelin kirjoittamisen jälkeen luovuttu.

¹⁷¹ Karpachevskiy 2007, s. 40.

¹⁷² Ks. Hurta 2011.

¹⁷³ FSC 2011.

”vihreä kuluttaja”¹⁷⁴ pystyi siihen, mihin valtiot eivät pystyneet; metsälalla kansainvälinen sääntely muodostuu vain ei-sitovista asiakirjoista ja erilaisista kestävän metsätalouden prosesseista, jotka on kansallisella tasolla helppo ottaa vain retorisesti huomioon tai tulkita jo huomioon otetuiksi asioiksi. Alueellisella tasolla sekä paikallistasolla ymmärretään ja koetaan konkreettisesti metsätalouden riippuvuus kansainvälisestä viennistä ja ollaan metsäpolitiikasta osittain eri mieltä kuin federaatiotason päättäjät. Suhtautuminen metsäsertifiointiin on vaihdellut alueittain. Vähitellen se on jonkinlaisen saavuttanut hyväksynnän myös sellaisilla alueilla, joissa metsäviranomaiset alun perin vastustivat sertifiointia, kuten Karjalan tasavallassa.

Venäjältä puuta ostavien yhtiöiden on seurattava puun alkuperää – kuten ainakin suuret metsäyhtiöt jo tekevät – sekä edellytettävä puun myyjältä metsäsertifiointia. Venäjällä itse tai tytäryhtiöidensä kautta toimivilla metsäyhtiöillä on suoraan mahdollisuus vaikuttaa vuokraamiensa metsien hakkuisiin, jolloin ympäristöjärjestöjen on helppo puuttua siihen ja vaatia parannuksiin esimerkiksi biodiversiteetin huomioon ottamiseen. Suomessa sen sijaan metsäyhtiöiden ja metsänhoidon välillä ovat tuhannet yksityiset metsänomistajat, joihin ei voi kohdistaa vastaavia painostustoimia kuin ylikansalliseen metsäyhtiöön. Suomessa muutosten on edettävä toista kautta.

4.4 Venäjä – de lege lata ja yritysten vastuu

Venäjän osalta en metsäsääntelyä maan ulkopuolelta katsovana halua antaa varsinaisia de lege ferenda suosituksia, eikä se alun perin ollut tarkoituskaan. Tavoitteenani oli arvioida de lege lata tilannetta eli sitä millaista on sääntely, joka koskee suomalaisyhtiöitä, jotka hakkaavat metsää tai ostavat puuta rajan takaa.¹⁷⁵ Yhteenvedona voidaan todeta, että Venäjän lainsäädännössä on hyviä puolia, jotka edistävät, tai ainakin mahdollistavat ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden toteutumista. Metsien jako erilaisiin käyttöluokkiin edellyttää avohakkuita kevyempiä hakkuita ekologisesti herkkiin kohteisiin, sillä suojele- ja suoja-metsissä avohakkuut on pääsääntöisesti kielletty. Suojavyöhykkeet vesistöjen varsilla pait-si suojelevat vesistöjä myös edistävät biologisen monimuotoisuuden suojelua kyseisissä metsissä.¹⁷⁶

Metsälain modernisointitarpeita selvästi on olemassa. Lajinsuojelun ja (vesistöjä lukuun ottamatta) ekosysteemien suojelemisen integroiminen metsälainsäädäntöön ei ole onnistunut, eikä integroimista lainsäätäjän osalta edes haluttu edistää metsälain uudistamisen yhteydessä. Venäjän metsälaki esimerkiksi mahdollistaa ns. punaisten kirjojen mukaisten uhanalaisten lajien elinympäristön suojelun, mutta se vaatii monimutkaisen hallinnollisen menettelyn, eikä siksi ole käytännössä toimiva suojelukeino. Avainbiotooppien suojelua metsälain suojelumääräysten ei ole katsottu mahdollistavan. Metsäyhtiöt, jotka ovat metsäsertifioinnin vuoksi niitä vuokra-alueillaan säästäneet, ovat joutuneet maksamaan sakkoja tai ryhtymään erityisjärjestelyihin viranomaisten kanssa.¹⁷⁷ Sama koski aiemmin myös

¹⁷⁴ Kortelainen 2008.

¹⁷⁵ Tein tätä arviota jo lisensiaatintyössäni (Pappila 2005) ja syvensin ja laajensin analyysia väitöskirja-artikkeleissa ja muissa Venäjää koskevista artikkeleissani.

¹⁷⁶ Lazdinis & Angelstam 2005, s. 231.

¹⁷⁷ Haastattelut 2008 (suomalainen metsäyhtiö), Investlesprom 2008.

säästöpuita, mutta nyt metsälainsäädäntö mahdollistaa puiden jättämisen hakkuualueelle, mikäli niistä ei ole haittaa metsän uudistamiselle. Kaiken kaikkiaan Venäjän metsälainsäädäntö on hyvin jäykkää *command and control* sääntelyä, joka ei juuri jätä tilaa metsänvuokraajan omaehtoiselle suojelulle. Venäjällä ei myöskään ole sellaista valtiollisen pehmeän sääntelyn kulttuuria kuten Suomessa, vaan kaikki metsien hoitoa koskevat normit on annettu sitovina ja hyvin yksityiskohtaisina lakia alemmanasteisina määräyksinä. Venäläisen metsälainsäädäntö on merkillinen yhdistelmä liberalismia ja paternalismia: metsää vuokraaville yhtiöille on annettu runsaasti uusia vastuuta, kuten metsien uudistaminen ja palosuojelu, mutta luonnonsuojelukysymyksissä lainsäätäjät ei edelleenkään luota yhtiöihin.¹⁷⁸ Lainsäädännön modernisaatio on tältä osin jäänyt puolitiehen.

Toisaalta lainsäädännöllisistä ristiriidoista huolimatta metsäsertifiointi on – ainakin monien toimijoiden kohdalla – muuttanut metsien käsittelyä Venäjällä enemmän kuin Suomessa.¹⁷⁹ Mukaan ovat tulleet muun muassa metsien inventoinnit, erityisten luontokohteiden ja vanhojen metsien ainakin osittainen säästäminen hakkuilta, paikallisten asukkaiden kuuleminen sekä sosiaalisesti tärkeiden metsäalueiden suojelu.¹⁸⁰ Molemmat venäläiset metsäsertifiointijärjestelmät myös korostavat avohakkuiden määrän vähentämistä.¹⁸¹

Venäjällä käytössä olevat FSC ja PEFC-metsäsertifiointi edellyttävät ekologisesti ja sosiaalisesti arvokkaiden metsäkohteiden suojelua hakkuilta, mutta kriteerit eivät edellytä laajojen koskemattomien metsäalueiden jättämistä kokonaan hakkuiden ulkopuolelle. Suuria vanhan metsän alueita onkin suojeltu yksityisten toimijoiden välisin määräaikaisin sopimuksin. Sopimuksin on saatu näille ekologisesti arvokkaille ja Euroopan mittaluokassa ainutlaatuisen laajoille metsäalueille lisää aikaa valtiollista suojelua ajatellen. Enemmistö näistä sopimuksien suojelluista alueista jopa hyväksyttiin osaksi Karjalan tasavallan alueidenkäyttösuunnitelmaa ja metsäsuunnitelmaa, mutta suojelu ei ole vielä konkretisoitunut. Nyt Karjalan tasavalta suunnittelee muuttavansa alueidenkäyttösuunnitelmaa siten, että 1,3 miljoonaa hehtaaria aiemmin suojeltavaksi merkittyä aluetta otettaisiin metsätalous- ja muuhun käyttöön.¹⁸² Karjalan tasavallan mahdollinen perääntyminen suojelusuunnitelmista korostaa ei-valtiollisten toimijoiden vastuuta näiden koko Euroopan luonnolle tärkeiden metsien suojelemisesta.

Osittaista ei-valtiollisen sääntelyn institutionalisoitumista on nähtävillä myös metsäsertifiointin osalta Karjalan tasavallassa, missä viranomaiset hyväksyivät ympäristöjärjestön ja metsäyhtiön yhdessä laatimat biodiversiteetin suojelua koskevat metsänhoito-ohjeet.

¹⁷⁸ Osittain taustalla ovat esimerkiksi metsien ”hygieniamääräykset”, jotka edellyttävät puiden ja hakkuutahteiden keräämistä pois hakkuualueelta tulipaloriskin vähentämiseksi. Tämä esti ennen lainsäädännön muutosta säästöpuiden jättämisen hakkuualueelle tai johti sakkoihin.

¹⁷⁹ Yleistäminen on vaarallista. Sertifioidun metsän pinta-ala on kasvanut nopeasti, eivätkä esimerkiksi ympäristöjärjestöt enää pysty seuraamaan sertifiointin tasoa samoin kuin aiemmin. Jos lähtötaso on hyvin alhainen, ei voi odottaa nopeita muutoksia yhtiön toiminnassa.

¹⁸⁰ Pappila 2009b, s. 42, Pappila 2009c, s. 213.

¹⁸¹ Pappila 2009c, s. 213. Muiden hakkuumuotojen käyttö ei ole sinänsä venäläisen lainsäädännön vastaista, sillä myös erityyppiset poimintahakkuut ovat mahdollisia. Niitä koskevat säädökset vain ovat niin monimutkaisia, että käytännössä metsien hakkuissa suositaan avohakkuuta, jollei laki erikseen velvoita esim. harvennushakkuiden käyttämiseen. Yaroshenko 2009.

¹⁸² Petrova 2011, SPOK 2011.

Ei-valtiollisen sääntelyn voidaan katsoa toimineen Venäjällä paljon merkityksellisempänä metsien käytön ja suojelun muuttajana kuin Suomessa. Tämä johtuu mm. erilaisesta omistusrakenteesta ja maiden erilaisesta asemasta kansainvälisillä markkinoilla. Suomessa ei-valtiollisilla toimijoilla on suuri merkitys suojeluprosessien käynnistäjinä ja eteenpäin viejinä, viimeisimpänä esimerkkinä uudet suojelualueet Lapissa. Pääasiallisena keinona on kuitenkin yleensä valtion painostaminen suojelutoimiin tai lainsäädännön muuttamiseen, eivätkä ei-valtiollisten toimijoiden keskinäiset sopimukset ja sertifiointit. Toki ympäristöjärjestöt ovat painostaneet myös suomessa toimivia metsäyhtiöitä, minkä seurauksena metsäyhtiöt ovat luvanneet olla ostamatta puuta ympäristöjärjestöjen määrittelemiltä alueilta, mutta yhtä laajamittaista yhteistä ”suojeluhanketta” ei Suomessa ole ollut.

Voivatko kuluttajat tai muut huolestuneet kansalaiset siis luottaa siihen, että Venäjältä tullut FSC-sertifioitu puu on tuotettu ekologisesti kestäväällä tavalla? Venäjällä käytössä olevat FSC-metsäsertifiointijärjestelmä kiistatta edellyttää enemmän muutoksia metsänhakkuisiin kuin Suomessa käytössä oleva PEFC-järjestelmä.¹⁸³ Lähtökohtaisesti sertifiointin siis pitäisi kertoa luontoarvot huomioon ottavasta metsänhoidosta. Metsäsertifiointin nopean kasvun ja valvonnan heikkouden vuoksi ei tästä kuitenkaan voida olla täysin varmoja. Ympäristö- ja muut järjestöt eivät pysty valvomaan kaikkien sertifiointin laatua.¹⁸⁴

Joka tapauksessa Venäjältä tuleva FSC- tai PEFC-sertifioitu puu tai tuote kertoo, että metsätalouden harjoittamisen yhteydessä on yleensä keskimääräistä paremmin otettu huomioon luontoarvoja. Kaiken kaikkiaan on selvää, ettei mikään sertifiointijärjestelmä ei pysty takaamaan, että väärinkäytöksiä ei tapahdu ja etteikö metsänhoitomenetelmissä aina olisi kehitettävää. Metsäsertifiointijärjestelmien standardeja uusitaan säännöllisin väliajoin, jolloin muutokset sekä parempaan että huonompaan ovat mahdollisia. Sääntelykilpailu voi johtaa standardien ekologisen tason laskemiseen, kuten on jo tapahtunut monessa maassa. Suomessa laskettiin PEFC-sertifiointin vaatimustasoa, vaikkei kilpailua olekaan. Venäjän esimerkki kuitenkin osoittaa, että metsäsertifiointilla on myös mahdollista muuttaa metsänhoitomenetelmiä ekologisesti ja sosiaalisesti kestävämpään suuntaan.

Laadun valvonnan ohella toisen ongelman muodostavat suurten koskemattomien metsäalueiden hakkuut. Niiden suojeluun pelkkä metsäsertifiointi ei riitä, mistä kertovat muun muassa Karjalan tasavallassa tehdyt suojelusopimukset.¹⁸⁵ Metsäsertifiointi ei siis automaattisesti ratkaise kiistaa siitä mikä on suojelun arvoista metsää ja paljonko metsää tietyllä alueella pitäisi suojella, vaikka se velvoittaaakin enimmäns osan niistä suojelemaan.¹⁸⁶

¹⁸³ Venäläinen PEFC-järjestelmä on Venäjän FSC:n kanssa yhteensopiva.

¹⁸⁴ Metsäsertifiointin suosion nopea kasvu Venäjällä on aiheuttanut sertifiointikriteerien täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia. Kaikki sertifioitu puu ei siis välttämättä täytä sertifiointin kriteerejä. Tilanne saattaa tosin parantua, kun yritykset vähitellen kehittävät toimintaansa. Metsäsertifiointin pitäisi tietysti kertoa jo toteutuneesta sertifiointistandardin mukaisesta toiminnasta. Kyse ei ole ISO 14000 -ympäristöjärjestelmän kaltaisesta toimintatapojen kehittämisprosessista, vaan tarkoituksena on, että FSC-sertifikaatin saa vasta, kun toiminta täyttää tietyt kriteerit. Karpachevkiy 2007, s. 40, Malets 2009, 250–251.

¹⁸⁵ Ks. Pappila 2009b, s. 47–51.

¹⁸⁶ Ptitsnikov et al. 2011, s. 96. Karpachevkiy (2008) on selvittänyt miten metsäyhtiöt ovat sitoutuneet sertifioitujen metsäalueiden arvokkaiden kohteiden suojeluun.

5 Suomea koskevat artikkelit – tuloksia ja keskustelua

5.1 Metsäsertifiointi, itsesääntelyä vai markkinointia?

Tässä luvussa käsittelen Suomea koskevia artikkeleita ja joitakin niistä esiin nousevia teemoja. Artikkelit ”Metsäsertifiointi, itsesääntelyä vai markkinointia?” käsittelee Suomalaista PEFC metsäsertifiointijärjestelmää osana metsäsääntelyä ja sen luonnetta todellisena sääntelynä.¹⁸⁷ PEFC-sertifiointi on nostanut vain hieman metsien hoidon ekologista vaatimustasoa. Muutoinkin sen merkitys on suurempi metsäammattilaisten kautta vaikuttavana ohjeistona kuin suoraan metsänomistajien käyttäytymiseen vaikuttavana sääntelyinstrumenttina. Järjestelmän on prosessina todettu yhtenäistyneen metsänhoitomenetelmiä ja parantaneen luonnontuntemusta metsälalla, vaikka sen normit eli sertifiointikriteerit eivät juuri ole muuttaneet tilannetta metsälakiin ja metsänhoitosuositukseen verrattuna. Pieniä muutoksia on kuitenkin ollut, joten järjestelmää ei voi väittää aivan pelkäksi markkinointikeinoksi.

PEFC:in liittyvä valvonta ja riitojen ratkaisu eivät ole avoimen ympäristösääntelyn mukaisia eikä standardin uusimisen perusteita avata ulkopuolisille. PEFC-järjestelmään kuuluu standardien jatkuva parantaminen ottaen huomioon uusin tieteellinen tieto ja yhteiskunnan muutokset.¹⁸⁸ Suomessa ekologisia vaatimuksia heikennettiin ensimmäisellä tarkistuskierröksellä ilman julkituotuja perusteita, mikä on selvä puute sekä ekologisesti että järjestelmän uskottavuuden kannalta arvioiden. Tällaiseen menettelyyn sisältyy pysähtyneisyyden ja pelkäksi viherpesujärjestelmäksi muuttumisen vaara.

5.2 Suomen metsänhoitoparadigman kokonaislegitimiteetti

Neljännessä artikkelissa arvioin Suomen metsälainsäädäntöön kytkeytyneen metsänhoitoparadigman hyväksyttävyyttä. Analyysin kehyksenä olen käyttänyt Määtä ja Karhun kehittämää kokonaislegitimiteetin käsitettä.¹⁸⁹ Kokonaislegitimiteetti sisältää poliittis-oikeudellisen, taloudellisen, ekologisen ja yhteiskunnallis-kulttuurisen legitimiteetin, joiden luomaa tarkastelukehikkoa käyttäen arvioin nykyisen virallisen metsänhoitoparadigman hyväksyttävyyttä. Nykyiseen paradigmaan sisälle päästäkseen on kuitenkin ensin tunnettava sen syntyhistoria, joten käyn artikkelissa aluksi läpi metsien käytön muuttumista harsintahakkuista kohti nykyistä tasarakenteista avohakkuisiin perustuvaa metsänhoitoa. Tätä taustaa vasten on nähtävissä polkuriippuvuus, jota on ollut hyvin vaikea muuttaa.¹⁹⁰ Lisäksi legitimiteetin kaikilta osa-alueilla paljastui puutteita. Taloudellisesta näkökulmasta arvioituna metsälainsäädäntö sisältää muun muassa omaisuuden suojaan liittyviä ongelmia, sillä nykytiedon mukaan tasarakenteinen metsänkasvatus ei ole ainoa taloudellisesti kannattava metsänkasvatusmuoto, jolloin metsänomistajan valinnanvapauden rajoittamiselle ei

¹⁸⁷ Pappila 2008.

¹⁸⁸ PEFC is based on the principle of continuous improvement, which allows us to incorporate the latest scientific research, changes in society, and consumer expectation into our scheme to ensure that PEFC remains current, appropriate, just and responsive to stakeholders’ needs. PEFC 2010.

¹⁸⁹ Karhu – Määtä 2010.

¹⁹⁰ Ks. myös Pappila 2010b.

enää ole perusteita. On ylipäättään arveluttavaa, voidaanko kansantalouteen vedoten kieltää vaihtoehtoiset metsänkäyttömenetelmät, jotka voisivat tuoda kaivattua rakenteellista monimuotoisuutta metsiimme. Teollisessa toiminnassakin edellytetään ympäristönsuojeluyksittä ns. parasta käyttökelpoista tekniikkaa, vaikka se aiheuttaa yrityksille kustannuksia ja siten laskee BKT:tä.

Metsälainsäädäntö ei myöskään täytä perustuslain 20 §:n vaatimusta parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Avohakkuuta ei edelleenkään yleisesti pidetä sellaisena ympäristön muutoksena, joka edellyttäisi muun ympäristönlainsäädännön tavoin päätöksenteon avoimuutta ja naapureiden huomioon ottamista.

Ekologisen tiedon pohjalta arvioiden metsälainsäädännössä ja sen mukaisessa metsänhoitoparadigmassa on pyrittävä selvästi monipuolisempaan metsien rakenteeseen ja siten tehokkaampaan lajien suojeluun. Nyt otetut askeleet kohti erirakenteisen metsänkasvatuksen sallimista ovat osa, mutta vain osa tarvittavaa muutosprosessia. Käynnissä oleva Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden suojeluohjelma METSO pyrkii yksityismetsissä lähinnä suojelemaan olemassa olevia monimuotoisia metsäalueita, mutta ei juuri sisällä keinoja niiden kiireelliseksi lisäämiseksi, vaikka juuri nykytilanne on johtanut satojen lajien uhanalaistumiseen. Tarvitaan metsänhoidon polkujen monipuolistamista, muutosten sietämistä ja sen myöntämistä, ettei ole saavutettavissa lopullista totuutta ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti parhaasta metsänhoitoparadigmasta.

Muutoksiin ei Suomessa riitä ei-valtiollisen sääntelyn syntyminen, vaan lainsäädännön muutos on välttämätön, jotta eri suunnittelu- ja metsänhoitotavat voivat tulla laajalti käyttöön. Metsäsertifioinnin kautta jo vaikkapa pelkästään erirakenteisen metsänkasvatuksen käytön merkittävä lisääminen ei olisi Suomessa mahdollista. Metsäalan toimijat eivät ole olleet tähän valmiita.¹⁹¹ Myöskään metsiään sertifioivien metsänomistajien enemmistö ei olisi ollut valmis pelkästään sertifioinnin saadakseen ryhtymään tasapainoilemaan laillisen ja lainvastaisen metsänhakkuun välimaastossa.

5.3 Suomi – de lege ferenda

Metsäsääntelyssä on kiistatta tapahtunut merkittäviä muutoksia. Onko kyseessä jo varsinainen paradigman muutos kohti taloudellisesta myös ekologisesti kestävästä metsätaloutta? Muutokset ovat toistaiseksi olleet varovaisia ja pyrkineet säilyttämään vanhan tasarakenteiseen metsänkasvatukseen perustuvan paradigman niin pitkälle kuin mahdollista. Muutokset ovat olleet ennemminkin pistemäisiä kuin koko paradigmaa muuttavia. Katson, että silti voidaan puhua ekologistuneesta, joskaan ei vielä ekologisesti kestävästä metsäsääntelystä.

Nykyiseen jo hieman ekologistuneeseen paradigmaan kohdistuukin jo lisää muotospaineita. Sen legitimitetti on kyseenalaistettu niin oikeudelliselta kuin oikeuden ulkopuoleltakin tarkasteltuna. Metsänomistajille vaaditaan nykyistä enemmän valinnanvapautta. Metsäteol-

¹⁹¹ Tämä ei ole toteutunut FSC-sertifioinninkaan kautta, vaikka FSC:n metsänhoitostandardi muuten poikkeaa PEFC-standardia enemmän metsälainsäädännöstä. FSC 2010: ”Standardin hyväksymispäätökseen liittyy Ekometsätalouden liiton eriävä mielipide, jonka mukaan standardi ei riittävästi rajoita avohakkuiden toteutumista.”

lisuus elää murroskautta. Biodiversiteetin vähenemistä ei ole saatu pysäytettyä. Metsäekologinen tutkimus korostaa paremmin metsien luonnollisia prosesseja jäljitteleviä hakkuuta-poja. Uusi metsätaloudellinen tutkimus osoittaa, ettei tasarakenteinen metsänkasvatus ole ainoa taloudellisesti kannattava metsänhoitomenetelmä. Suomen metsälainsäädäntö ei nykyisellään riitäkään täyttämään modernin ympäristöoikeuden sekä ekologisen, taloudellisen ja yhteiskuntatieteellisen tutkimustiedon asettamia vaatimuksia eikä edellä kuvattuja muutostarpeita. Ekologisesta näkökulmasta katsottuna olisi tarve ottaa muun muassa ekosysteemien eheys, metsien rakenteiden monipuolistaminen ja alueellinen, sopeutuva suunnittelu huomioon sääntelyssä. Taloudellinen sopeutuvuuskaan ei välttämättä ole paras mahdollinen, sillä sääntely, tuet ja metsäneuvonnan tavoitteet ovat keskittyneet paperi- ja selluteollisuuden etuun, mikä on vääristänyt kilpailua ja vähentänyt innovaatioita metsäalalla.

Edeltävien pohdintojen pohjalta voidaan todeta, että muutosta olisi syytä jatkaa nykyistä enemmän alueellisesti orientoituneen metsänhoidon ja -suunnittelun suuntaan. Tähän tarvitaan Suomessa nimenomaan lainsäädännöllistä muutosta. Metsäalan vahvojen käytäntöjen muuttamiseen tarvitaan laaja konsensus, jota ei ole helppo saavuttaa. Suunnittelujärjestelmästä pitäisi kuitenkin tehdä mahdollisimman hyvin maanomistajien oikeudet turvaava: se ei saa olla viranomaisten sanelupolitiikkaa vaan yhdessä oppimista ja suunnittelua ja lisäksi mahdolliset taloudelliset menetykset on jossain määrin korvattava vaikkapa puun myyntiveroa laskemalla suhteessa suojelutoimiin.

Tietyt ekologiset reunaehdot olisi rakennettava tällaisen suunnittelujärjestelmän sisään, eli lainsäädännössä olisi määriteltävä riittävän selvät tavoitteet esimerkiksi avainbiotooppisuojelua edelleen kehittämällä ja asettamalla konkreettiset alueelliset – ei metsänomistajakohtaiset – tavoitteet lahopuun määrälle. Samoja tavoitteita ei tarvitsisi toteuttaa kaikissa metsiköissä, vaan tavoitteita ja suunnitelmia tarkasteltaisiin alueellisesti, jolloin metsiin tulisi nykyistä enemmän paikallista vaihtelua. Tätä voisi kompensoida erilaisin keinoin: suojelu yhdessä metsikössä voisi alentaa verotusta metsänomistajan toisesta metsästä myydyistä puusta tai metsäänsä suojella haluava omistaja voisi myydä ”lahopuukiintiöitä” tehometsätaloutta koko omistamallaan metsäpinta-alalla harjoittavalle lähiseudun metsänomistajalle. Tällainen uusi suunnittelujärjestelmä vaatisi paljon muutoksia ja lukuisten avoimien kysymysten ratkaisemista. Metsäsuunnittelumenetelmien ja -teknologian edistyminen lisää osaltaan mahdollisuuksia entistä monipuolisempaan ja eri tavoitteita integroivaan metsäsuunnitteluun. Monimuotoinen luonto on nyt ja tulevaisuudessa ihmiskunnan elinehto, joten jo johdantoluvussa mainittu lajien häviämisen jatkuminen ja peruuttamattomuus on hyvä pitää mielessä, jotta sääntelyä muistetaan kehittää myös tulevat sukupolvet huomioon ottaen.

Vähitellen mahdollisesti myös suljettua metsäneuvonta- ja muuta palvelujärjestelmää saadaan muutettua. Tämä on jo jonkin aikaa virallisestikin myönnetty ongelma. Nyt metsänhoidon neuvonnan monopoli kuuluu metsäkeskuksille ja metsänhoitoyhdistyksille, vaikka näissä ei välttämättä aina ole riittävän monipuolista asiantuntemusta monipuolisen metsänomistajakunnan toiveiden täyttämiseksi, ja metsäalan tuet ja mm. metsäyhdistysten pakolliset jäsenmaksut ovat vääristäneet kilpailua. Muutoksen yhteydessä ehkä saadaan samalla

avattua myös metsänomistajien, metsäviranomaisten ja metsäteollisuuden kolmiyhteyttä, johon ympäristöviranomaisten ja paikallisten asukkaiden on ollut lähes mahdotonta osallistua. Metsäala on erikoinen sekoitus taloudellista toimintaa ja vahvaa omaisuuden sekä yksityisyyden suojaa. Omaisuuden suoja on olennainen osa yhteiskuntajärjestelmäämme, mutta samalla on nähtävä sen suhde muihin perustuslaillisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Lisäksi omaisuuden suojan sisältö on aina kautta aikojen muuttunut yhteiskunnallisten muutosten myötä eli sillä ei ole stabiilia muotoa.¹⁹² Perusteltu on myös näkemys, jonka mukaan omistamiseen sinänsä jo sisältyy moraalinen velvoite toimia *oikein*, eikä vain taloudellisesti tuottavalla tavalla. Se, mikä milloinkin on moraalisesti oikein, vaihtuu yhteiskunnan muuttuessa, mutta oleellista on nähdä, että moraalisuus määrittää omaisuuden suoja *sisältä* päin.¹⁹³

Metsäalalla omaisuudensuojaan liittyvät tulkinnan muutokset näyttävät tapahtuvan huomattavasti hitaammin ja vaikeammin kuin muilla ympäristöoikeuden aloilla. Ehkä tietyistä erityispiirteistään johtuen metsälainsäädäntö onkin jäänyt jälkeen muusta ympäristö- ja luonnonvarasääntelystä. Muussa luonnonvarasääntelyssä avainsanoina ovat ympäristövaikutusten tapauskohtainen minimointi, avoimuus ja osallistuminen, kun taas metsälainsäädäntö ei sisällä mitään konkreettiseen päätöksentekoon liittyviä osallistumismahdollisuuksia.¹⁹⁴ Ekologisilta ja sosiaalisilta vaikutuksiltaan metsätalous ei kuitenkaan eroa niin merkittävästi muista ympäristösääntelyn kohteena olevista toiminnoista, jotta sitä olisi syytä kohdella näin suuresti muista poikkeavasti. Tästä erimerkkinä voidaan mainita metsätietojen (esimerkiksi erityisen arvokkaat elinympäristöt) pitäminen salassa pidettävänä henkilötietoina, vaikka ne voisivat olla vain karttaan merkittyjä paikkatietoja, joita ei liitetä maanomistajien tietoihin mitenkään. Tällainen avoin järjestelmä koskee muinaismuistoja ja suojeltuja rakennuksia, jotka on merkitty kaavoihin, karttoihin sekä museoviraston ylläpitämästä kulttuuriympäristön rekisteriportaalista, josta löytyy yksityiskohtaiset tiedot sekä sijainti kartalla.¹⁹⁵ Metsälain 10 §:n mukaisen elinympäristön sijainti ei ole tietyn rakennuksen suojelua henkilökohtaisempi tieto, mutta arkaluontoiseksi sen ilmeisesti tekee läheinen kytkös metsätalouteen. Toisaalta muuta yritystoimintaa koskevat ympäristöluvut ja muut päätökset ovat kaikkien saatavilla ja niihin liittyy tiedottamista sekä osallistumis- ja valitusmahdollisuuksia. Avoimuuden tulisikin olla yksi osa metsätalouden muutostrendiä. Metsänomistajien nimien ja henkilötietojen ei tarvitse olla julkisia, mutta metsien luontoarvoja ja hakkuita sekä muita suunnitelmia koskevat tiedot tulisi olla julkisesti saatavilla maastoa koskevana tietoina ilman yhteyttä maanomistajietoihin.

¹⁹² Määttä 1999, s. 521.

¹⁹³ Coyle – Morrow 2004, s. 172–173. He tutkivat mm. vanhojen oikeustapausten avulla omaisuuden suojan sisältöä 1700–1900-lukujen Englannissa ja totesivat omistusoikeuden sisältäneen moraalisia velvoitteita ja rajoitteita jo pitkään ennen modernin ympäristöoikeuden syntyä.

¹⁹⁴ Pappila – Pölönen 2012.

¹⁹⁵ Ks. <http://kulttuuriymparisto.nba.fi/netsovellus/rekisteriportaali/portti/default.aspx> (11.11.2011)

6 Vertailua ja johtopäätöksiä

6.1 Kohteiden ja rakennepiirteiden suojelun vertailua

Similä ja *Kokko* jakavat metsätalouden metsäluontoon kohdistuvat haitalliset vaikutukset kahteen kategoriaan. Metsätaloudelliset toimenpiteet voivat ensinnäkin heikentää tai hävittää biodiversiteetin kannalta tärkeän kohteen ominaisuuksia. Toiseksi metsätalous voi aiheuttaa haitallisia rakenteellisia muutoksia metsiin, kuten vähentää lahopuiden määrää, pirstoa yhtenäisiä metsäalueita sekä yksipuolistaa puulajikoostumusta ja ikärakennetta.¹⁹⁶ Molemmat muutokset vaikuttavat haitallisesti biodiversiteettiin. Tarkastelen seuraavassa Venäjän ja Suomen metsälainsäädännön suhdetta biodiversiteetin suojeluun tämän jaotteen kautta.

Suomen lainsäädännön velvoittavat elementit ovat kohdistuneet arvokkaiden kohteiden suojeluun. Metsälain 10 §:n mukaisten erityisen tärkeiden elinympäristöjen kohdalla ongelmia ovat muodostaneet mm. kohteiden valinta ja rajaaminen.¹⁹⁷ Metsänhoitosuositukset ja metsäsertifiointi ovat myös ohjanneet suojelemaan tiettyjä elinympäristöjä, jotka eivät kuulu metsälain suojelun piiriin. Metsälainsäädäntö ei estä metsänomistajaa jättämään hakkaamatta haluamiaan kohteita ja mahdollistaa erityishakkuut monimuotoisuuden kannalta tärkeissä kohteissa (6 §).

Rakenteelliseen suojeluun lainsäädäntö ei ole velvoittanut eikä kannustanut. Metsänhoitosuositukset suosittavat ja PEFC-metsäsertifiointijärjestelmä edellyttää säästöpuiden jättämistä hakkuualueille, mikä edistää lahopuiden lisääntymistä ja siten metsien rakenteiden muuttumista. Muilta osin metsäsäätely ei ole kannustanut rakenteelliseen monimuotoisuuteen, ja säätely on suorastaan estänyt muunlaisen metsien rakenteiden monipuolistamisen edellyttämällä tasarakenteisen metsänkasvatuksen käyttämistä. Poikkeaminen on ollut sallittua lähinnä vain 6 §:n mukaisissa erityiskohteissa¹⁹⁸. Tämä on rajoittanut myös metsäsertifiointin mahdollisuuksia kannustaa rakenteelliseen monipuolisuuteen, joskaan PEFC ei ole nykytilanteessakaan pyrkinyt korostamaan metsälain 6 §:n tarjoamia mahdollisuuksia tasarakenteisuudesta poikkeavaan metsänhoitoon.

Osa rakenteellisista muutoksista on sellaisia, joihin lainsäädäntö suhtautuu ainakin näennäisesti neutraalisti: lainsäädäntö ei kummassakaan maassa kannusta metsien pirstoutumiseen, mutta Suomessa metsäautoteiden rakentamiseen ja parantamiseen annettava valtion tuki edesauttaa metsätieverkoston laajentamista ja ylläpitoa, kun taas Venäjällä rahoituksen puute on johtanut huomattavasti harvempaan metsäautotieverkoston.¹⁹⁹ Lainsäädännön ohella myös pehmeällä säätelyllä on ollut suuri merkitys Suomen metsien rakenteen, kuten puulajikoostumuksen, yksipuolistumiseen. Suomen metsälainsäädäntö ei menneinä vuosina kieltänyt haapojen ja koivujen kasvattamista metsissä, mutta aiempien metsänhoi-

¹⁹⁶ Similä – Kokko 2009, s. 81–82.

¹⁹⁷ Similä – Kokko 2009, s. 98.

¹⁹⁸ Tosin erityisesti kuusikkoa kasvatetaan vähäisissä määrin kaksijaksoisena, suojuspuuhakkuin. Ks. esim. Juntunen – Herrala-Ylinen 2008.

¹⁹⁹ Luoteis-Venäjällä metsäautotieverkoston kattavuus on 1/10 Suomen verkostosta. Tätä pidetään taloudellisesta näkökulmasta tarkastellen ongelmallisena. Karjalainen et al. 2009, s. 37.

tosuositusten mukaisesti niistä pyrittiin pääsemään eroon, minkä seurauksena niiden määrä metsissä väheni merkittävästi.

Venäjällä lainsäädäntö ja sen tulkinta on suhtautunut negatiivisesti nimenomaan kohdesuojeluun, jollei kyse ole varsinaisista luonnonsuojelualueista. Oma-aloitteisia eli metsäsertifiointin vaatimaa avainbiotooppien ja muiden arvokkaiden kohteiden suojelua ei ole nähty lainsäädännön mukaisina, koska Venäjän metsälain mukaiset suojelutoimet vaativat viranomaisen päätöksen ja kohteella pitäisi lain 102.3 §:n mukaisesti esiintyä esimerkiksi uhanalainen eläinlaji. Varsinaisia rakenteelliseen suojeluun pyrkiviä säännöksiä ei myöskään ole metsälainsäädännössä, vaikka teoriassa Venäjän lainsäädäntö tunnistaa huomattavasti monipuolisemman hakkuuvalikoiman kuin suomalainen metsälainsäädäntö.²⁰⁰ Käytännössä talousmetsissä suurin osa hakkuista on kuitenkin laajoja avohakkuita, sillä muita hakkuumuotoja koskevat säädökset vain ovat niin monimutkaisia, että niiden noudattaminen on hyvin vaikeaa ja lisää riskiä saada sakkoja.²⁰¹

Venäjän metsien jako metsälain 10 §:n mukaisesti suoja-, talous- ja reservimetsiin mahdollistaa rakenteellisen monimuotoisuuden säilymistä metsissä, vaikkei se olekaan ollut jaon varsinainen tarkoitus.²⁰² Jaolla on pyritty määrittelemään erityistä suojelua tai metsienkäyttelyä edellyttävät metsät. Tavoite voi olla joko tietyn metsäalueen suojelu, kuten varsinaiset luonnonsuojelualueet tai jonkun ulkopuolisen kohteen, kuten vesistön tai asutuksen suojelu. Metsien katsotaan suojaavan vesistöjä, parantoloita, vedenottoja, eroosioherkkiä alueita sekä jopa teitä ja rautateitä (102.2 §). Viranomaisten määritellyä suojavyöhykkeet ovat avohakkuut pääsääntöisesti kiellettyjä näillä alueilla, mikä johtaa monipuolisiin metsärakenteisiin ja samalla myös suojelee biodiversiteettiä muun muassa vesistöjen varrella, vaikka lainsäädännössä nimenomaan mahdollistetaan kuolleen ja vaurioituneen puun poistaminen suojavyöhykkeiltä (107.3 §).²⁰³ Toisaalta metsien hoito, kuten harventaminen, on Venäjällä Suomea vähäisempää, joten lahopuun määrä on keskimäärin paljon suomalaisia metsiä runsaampaa.²⁰⁴ Toisaalta metsien hoidon alhainen taso on lahopuiden lisääntymisen ohella tarkoittanut ns. ekstensiivistä metsätaloutta. Metsien hakkuissa on siirrytty aina uusille alueille sen sijaan, että olisi pyritty edistämään puuston kasvua aiemmin hakatuilla alueilla. Tämä on aiheuttanut ongelmia puuston ikärakenteessa ja järkevien kulkuyhteyksien päässä olevien metsien vähenemiseen.²⁰⁵ Intensiivinen metsätalous sopisi myös paremmin nykyiseen metsänvuokrajärjestelmään, jossa tavoitteena ovat pitkäaikaiset ja metsien hoitoon sitoutuneet vuokralaiset.²⁰⁶

²⁰⁰ Ks. Karjalainen et al. 2009, s. 22–23.

²⁰¹ Yaroshenko 2009. Venäjällä suurin osa hakkuista on päätehakkuita (49 %) ja näistä suurin osa (80 %) avohakkuita. Suomessa enemmistö hakkuista on kasvatushakkuita (71 %) ja vain 28 % päätehakkuita. Luvut kuvaavat hyvin venäläisen metsänhoidon ekstensiivisyyttä ja suomalaisen intensiivisyyttä. Venäjällä siirrytään aina uuteen paikkaan tekemään avohakkuu, minkä jälkeen alue yleensä enemmän tai vähemmän unohdetaan. Metsänuudistamisesta huolehtiminen on puutteellista. Suomessa sen sijaan metsiä käsitellään harvennushakkuin koko metsänkierron ajan. Karjalainen et al. 2009, s. 25–26.

²⁰² Talousmetsät muodostavat 54,8 % metsistä, suoja- ja suojelumetsät 22,6 % ja reservimetsät 22,6 %. Federal Forest Agency 2009, s. 14.

²⁰³ Lazdinis – Angelstam 2005, s. 231.

²⁰⁴ Siitonen 2001, s. 31.

²⁰⁵ Karjalainen et al. 2009, s. 8–9.

²⁰⁶ Ks. Torniainen 2009.

Venäjällä metsälaki painottaa voimakkaasti suojametsäsääntelyä, toisin kuin Suomessa, jossa vain pohjoisen hitaasti uusiutuvien metsien on katsottu tarvitsevat erityistä suojametsästatusta. Metsien muita suojafunktioita ei ole katsottu niin merkittäviksi, että niistä olisi säädetty lailla. Suomalaiset metsänhoitosuosituksot ja metsäsertifiointi ovat ohjanneet jättämään maan muokkaamatta vesistöjen varrelta, mutta ne eivät ole estäneet puiden hakkaamista kyseisiltä alueilta; muuta puustoa, paitsi säästöpuita voidaan korjata tältä vähintään viisi metriä leveältä suojavyöhykkeeltä.

Yhteenvedonä vertailusta voidaan todeta, että Suomessa on tarvetta nimenomaan rakenteellisen suojelun kehittämislle ja mahdollistamiselle. Venäjällä ei ole erityisesti pyritty kumpaankaan tavoitteeseen eli yksittäisten arvokkaiden kohteiden suojeluun tai arvokkaiden rakennepiirteiden suojeluun, vaikka käytännössä suojametsäkäytäntö on jossain määrin edistänyt näitä kumpaakin tavoitetta. Toisaalta lainsäädäntö on samalla myös vaikeuttanut metsäsertifiointiin perustuvaa oma-aloitteista suojelua.

6.2 Yleisiä johtopäätöksiä

Tutkimukseni on osoittanut, että ei-valtiollisen sääntelyn rooli voi olla merkittävä metsänhoitoparadigman muutoksen edistäjänä ja metsätalouden ekologisen kestävyyden parantajana. Näin on käynyt Venäjällä, jossa metsäteollisuuden on tullut eurooppalaisia ”vihreitä markkinoita” varten hankkia sertifioitua puuta tai sertifioida omat vuokrametsänsä sekä solmia vuokrametsiään koskevia suojelusopimuksia (artikkeli II). Venäjän metsälakia ei modernisoitu biologisen monimuotoisuuden suojelun osalta, kun uusi laki säädettiin vuoden 2006 lopussa. Osa metsälakiin sisältyvistä vanhoista monimuotoisuuden suojelukeinoista taas on niin byrokraattisia, etteivät ne sovellu nykyiseen metsänhoitojärjestelmään, jossa yksityiset, metsiä vuokraavat metsäyhtiöt hoitavat ja hakkaavat metsiä (artikkeli I). Ei-valtiolliset sääntelyjärjestelmät ovat siellä parantaneet biologisen monimuotoisuuden suojelun tasoa ja tietyiltä osin jopa kyseenalaistaneet vallitsevaa metsänhoitoparadigmaa. Muutos koskee kuitenkin vain sertifioituja alueita – joita tosin on jo yli 25 miljoonaa hehtaaria Venäjällä – ja lisäksi sertifiointikriteerien noudattamisen taso vaihtelee.

Suomessa ei-valtiollista metsäsääntelyä merkittävämpiä ovat olleet metsätalouden kehittämiskeskus Tapion metsänhoitosuosituksot, joiden avulla metsien hoidon taso on nostettu metsälainsäädännön vaatimustasoa korkeammaksi. Vapaaehtoinen metsäsertifiointi on tullut sen rinnalle todistamaan lähinnä kansainvälisesti metsätaloutemme pyrkimyksestä kestävyteen. PEFC-metsäsertifiointi ei siten ole pyrkinyt muuttamaan tai edes nostamaan olemassa ollutta metsien hoidon laatua, vaan se on lähinnä legitimoinut status quo'ta (artikkeli III). Näistä lähtökohdista tarkastellen ei vaikuta todennäköiseltä, että ainakaan PEFC-metsäsertifiointi jatkossakaan muuttaisi vallitsevan metsänhoidon periaatteita. FSC-metsäsertifiointi sisältää metsälaista poikkeavia määräyksiä muun muassa avoimuuden ja arvokkaiden metsäalueiden suojelun osalta, mutta se ei ole toistaiseksi ollut laajassa käytössä Suomessa, minkä vuoksi en ole sitä tässä tutkimuksessa lähemmin tarkastellut. Sen käytön kuitenkin odotetaan lisääntyvän standardiin tehtyjen muutosten

jälkeen, jolloin sillä tulevaisuudessa voi olla merkitystä metsänhoidon muutosten edelläkävijänä.²⁰⁷

Sääntelyn pluralismilla on ollut erilaisia vaikutuksia Suomessa ja Venäjällä. Venäjällä ei-valtiollinen sääntely on ollut osittain ristiriidassa lainsäädännön kanssa, mikä on pakottanut metsäyhtiöt tietyissä kohdin valitsemaan eri sääntelyinstrumenttien välillä ja käymään neuvotteluja metsäviranomaisten kanssa, jotta sanktioilta on välttytty. Venäjällä metsäyhtiöt ovat usein päättäneet metsälainsäädännön ja metsäsertifiointikriteerien ristiriitatilanteessa noudattaa sertifioinnin määräyksiä, koska metsänhakkuiden legitimiteetin menettäminen läntisten ostajien silmissä on ollut suurempi haitta kuin hallinnolliset sakot tai neuvottelujen käyminen viranomaisten kanssa (artikkeli II).²⁰⁸

Suomessa ei vastaavaa tilannetta ole ollut, koska mikään ei-valtiollinen sääntely, kuten metsäsertifiointi ja eri organisaatioiden suositukset, ei ole ollut ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Ristiriidassa ovat olleet vain lainsäädäntö ja tietyn metsänomistajajoukon käytännöt tai toiveet; metsälainsäädäntö ja sen tulkinnat ovat huomattavasti hankaloittaneet erirakenteisen metsän kasvattamista. Tilanne ei ole muutoinkaan sama kuin Venäjällä, missä yritykset ovat kansainvälisten markkinoiden vuoksi valinneet metsäsertifiointikriteerin noudattamisen myös silloin, kun ne ovat olleet ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Suomessa erirakenteista metsänkasvatusta harjoittaneet ovat valinneet sen itsenäisesti ja oman tavoitteidensa ja arvojensa pohjalta, eivätkä minkään tietyn sääntelyjärjestelmän tai ulkoisen paineen ohjaamina.

Erirakenteista metsänkasvatusta tuskin saataisiinkaan merkittävästi lisättyä Suomessa metsäsertifioinnin avulla, sillä PEFC-sertifiointi on ollut vahvasti virallisen metsänhoitoparadigman mukainen, eikä se ole metsänomistajien aktiivinen valinta. FSC-sertifiointi on puolestaan ollut niin vähäisessä käytössä Suomessa, ettei sillä ole ollut vaikutusta metsänkäsittelymenetelmien muuttamiseen. Erirakenteisen metsänkasvatuksen lisääminen FSC-standardiin tuskin olisi lisännyt sen käyttöä, sillä sertifioinnin tarve ei ohjaa suomalaisen metsänomistajan käyttäytymistä samalla tavalla kuin Venäjällä sertifioinnin tarve määrittelee metsäyhtiöiden toimintaa. Metsänkäsittelymenetelmien monipuolistamiseen tarvitaan tämän vuoksi Suomessa ensisijaisesti lainsäädännön muutoksia.

Maa- ja metsätalousministeriö julkaisi vuoden 2011 alussa selvityksen metsänkäsittelymenetelmien monipuolistamisen tarpeista. Raportin tarpeellisten ja perusteltujen muutosesitysten perusteella näyttää siltä, että lainsäädännön muutoshanke vastaisi osaan havaitsemistani legitimiteettiongelmissa.²⁰⁹ Muutos parantaa mm. metsälain taloudellista legitimiteettiä sekä osan ekologista ja yhteiskunnallis-kulttuurista legitimiteettiä koskevista puutteista. Osa ongelmista ei kuitenkaan ole vielä edes noussut julkiseen keskusteluun. Näitä ovat muun muassa avoimuuden lisääminen metsäalalla sekä metsien rakenteellisen yksipuolistumisen ongelmien alueellinen tarkastelu (IV).

Monet metsien rakenteelliset ongelmat ovat sellaisia, että niitä ei optimaalisesti ratkaista yksittäisten metsänomistajien päätöksillä, vaan laajempaa aluetta koskevien neuvottelujen

²⁰⁷ Maa- ja metsätalousministeriö 2011, s. 12.

²⁰⁸ Tutkimuksessani ei ole selvitetty tämän vaikutusta mahdollisen lahjonnan lisääntymiseen.

²⁰⁹ Maa- ja metsätalousministeriö 2011, s. 19–20.

ja suunnittelun avulla. Myös pienvesien tilan parantaminen vaatii laajempaa tarkastelua, mikäli niitä halutaan suojella yhtenäisenä ekosysteeminä. Tämänäköisiin uudistuksiin tuskin päästään ilman jonkinlaista määrittelyä lainsäädännössä sekä hallinnollista ja taloudellista tukea. Tämä ei estä, etteivätkö monet näistä toimista voisi olla vapaaehtoisuuteen perustuvia.

Suomen metsälainsäädännön sosiaalista legitimitettä arvioidessani totesin, nyky-yhteiskunnan arvoihin kuuluu myös avoimuuden lisääntyminen, mitä korostetaan perustuslain ympäristöperusoikeussäännöksessä sekä muussa lainsäädännössä. Tutkimukseni on kuitenkin osoittanut, että metsälainsäädäntö ei tältä osin vastaa ympäristölainsäädännön yleistä kehitystä.²¹⁰ Keskustelu myös tämän polkuriippuvuuden murtamiseksi tulisi avata, joskin on selvää, että se tulee tehdä ottaen huomioon metsänomistajien oikeudet. Keskustelussa pitää kuitenkin muistaa myös, että maanomistus ei ole vain oikeuksia, vaan myös velvollisuuksia: omaisuudesta on huolehdittava siten, ettei se aiheuta muille ihmisille tai luonnolle (kohtuutonta) haittaa. Ympäristösääntely heijastelee tätä moraalista ja myös perusoikeuksiin kirjattua velvollisuutta huolehtia muun muassa luonnon monimuotoisuudesta. Tästä näkökulmasta katsottuna ympäristösääntely ei rajoita ihmisten omistusoikeutta, vaan tuo esiin omistamiseen sisältyvän luonnonoikeudellisen tai moraalisen velvoitteen suojella luontoa ja muiden ihmisten hyvinvointia.²¹¹

Sekä Suomessa että Venäjällä lainsäädäntö sisältää myös ekologisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kestävyuden huomioon ottamista, mutta taloudellisen kestävyuden reunaehdot sekä osittain tästä riippumaton polkuriippuvuus ja tietynlainen instrumentaalisuus määrittävät ja rajoittavat mahdollisuuksia muiden kestävyuden osa-alueiden huomioon ottamiseen. Suomessa tämä on näkynyt mm. siinä, ettei metsänhoitoa ole perustettu tieteelliselle käsitykselle metsän ekologiasta, vaan vanhalle näkemykselle avohakkuiden ja tasarakenteisen metsänkasvatuksen paremmuudesta puuntuotannon maksimoinnissa. Metsänhakkuit on nähty ennen kaikkea uusiutuvan luonnonvaran käyttöön pohjautuvana taloudellisena toimintana, joita eivät koske muuta ympäristön käyttöä koskevat periaatteet ja jonka sääntelyä ohjaa yksipuolisesti puuntuotanto metsäteollisuuden tarpeisiin. Puuntuotannon turvaajaksi tarkoitettu tavoitteellinen ”normaalismetsä” on säilynyt sääntelyn perustana, vaikka sääntelyn julkilausut tavoitteet ovat laajentuneet koskemaan myös ekologista ja sosiaalista kestävyyttä.

Venäjällä talouden ensisijaisuus on näkynyt paitsi lainsäätäjän priorisoinneissa, myös monien metsäviranomaisten kielteisenä asenteena metsänvuokraajien omaehtoiseen biologisen monimuotoisuuden suojeluun. Tilanne on nyt helpottunut, mutta kaikkia muutoksia ei ole kirjattu lainsäädäntöön. Yleisimmin lainsäädännöstä poikkeavasta toiminnasta on sovittu alueellisella tasolla; näin on tapahtunut muun muassa Karjalan tasavallassa. Toisaalta Venäjällä on jo pitkään tunnustettu metsien eri roolit erilaisten ekosysteemipalvelujen tuottajina ja metsät on jo vuosikymmenten ajan ollut jaettuna erilaisiin käyttöryhmiin (nykyisen metsälain mukaan talous-, reservi- ja suojametsiin). Tiettyjä metsiä on suojeltu niiden vesistöjä tai asutusta suojaavien vaikutusten vuoksi ja avohakkuit on ko-

²¹⁰ Tarkemmin Pappila – Pölönen 2012.

²¹¹ Määttä 1999, s. 510–511, Coyle – Morrow 2004, s. 172–174.

konaan kielletty osassa suojametsiä. Muutkin kuin puuntuotantopalvelut on siis tunnustettu Venäjällä pidempään ja laajemmin kuin Suomessa. Metsätalouden kestävyys kokonaiskuvaa ovat kuitenkin heikentäneet muun muassa laajamittaiset avohakkuut ja metsävarantojen tuhlaileva käyttö, sekä myös laittomien hakkuiden yleisyys.

Venäjällä suhtautuminen metsälain soveltamiseen edustaa tietynlaista polkuriippuvuutta. Neuvostoliiton aikana metsälaki koski nimenomaan metsäviranomaisia, jotka tekivät metsissä kaikki hoito- ja hakkuutoimenpiteet. Sittemmin metsäviranomaisten roolia on lainsäädäntöuudistuksin muutettu valvontaviranomaisen rooliksi, mutta lain sisältö ja tulkinta on edelleen hyvin jäykkää ja viranomaislähtöistä. Metsälainsäädännön tarjoamia biologisen monimuotoisuuden suojelun mahdollisuuksia ei metsää vuokraava yhtiö pysty omaaloitteisesti soveltamaan, koska suojelutoimenpiteet edellyttävät viranomaisen nimenomaista päätöstä tai vähintään suostumusta. Tältä osin venäläisen metsälainsäädännön modernisointi markkinatalouden toimintaympäristöön sopivaksi ei ole toteutunut, vaikka muutoin metsäsääntelyä on monelta osin liberalisoitu.

Kaikkea sääntelyä, niin lainsäädäntöä kuin ei-valtiollista sääntelyäkin koskee sama tosiasiassa: tietomme metsistä ja luonnon monimuotoisuuden suojelusta muuttuu jatkuvasti, emmekä voi vuosikymmeniksi sitoutua tiettyyn metsänhoitoparadigmaan, kuten on tapahtunut sekä Suomessa että Venäjällä 1900-luvulla. Venäjällä luonnon monimuotoisuuden suojelun uudenlaista integroimista metsälainsäädäntöön ei metsälain uudistamisen yhteydessä nähty tarpeelliseksi, vaan uudistukset ovat keskittyneet metsätalouden käytännön järjestelyjen uusimiseen. On selvää, että metsänhoidon ulkoisia puitteita ei tulekaan toistuvasti rakentaa uusiksi, kuten Venäjällä on viime vuosikymmeninä tehty. Ennemmin suunnittelujärjestelmästä on tehtävä niin joustava, että se sallii metsänhoidon muutosten integroimisen osaksi järjestelmää ilman että perusta pitäisi aina luoda uudestaan.

Molempien tarkasteltujen maiden, Suomen ja Venäjän, metsäsääntelyssä on puutteita niin ekologiselta kuin sosiaaliseltakin kannalta tarkasteltuna. Tässä valossa Venäjältä tuotavan puun voidaan parhaimmillaan katsoa olevan yhtä kestävästi tuotettua kuin suomalainen puu. Edellytyksenä on, että metsänhakkaaja todella noudattaa sekä valtiollisia että ei-valtiollisten sääntelyjärjestelmien vaatimuksia. Venäläinen lainsäädäntö sisältää tiettyjä ekologisia arvoja turvaavia elementtejä, joista osaa ei kuitenkaan järjestelmällisesti sovelleta käytäntöön. Metsäsertifiointi parhaimmillaan toimiikin tämän vuoksi ekologisen ja sosiaalisen kestävyys tason parantajana. Pelkkä sertifiointi ei kuitenkaan välttämättä takaa kestävyttä, sillä sertifioidun metsäalan nopeasta kasvusta ja laadunvalvontaongelmista johtuen sertifiointimääräysten käytännön soveltamisessa on suuria vaihteluja, eikä sertifiointi yksinään turvaa laajojen yhtenäisten vanhojen metsien suojelua. Tämän vuoksi Venäjältä puuta tuovan suomalaisyhtiön on edelleen, sertifiointista huolimatta, kuunneltava herkällä korvalla Venäjältä kuuluvia viestejä: hakataanko jossain paikallisten asukkaiden toimeentulolle tärkeitä lähimetsiä tai luonnon monimuotoisuuden säilymistä kannalta arvokkaita ikimetsäalueita, joita ei muualta Euroopasta enää löydy.²¹² Kuluttaja ei tällaista seurantaa pysty tekemään, joten metsäyhtiöiden on kannettava vastuunsa siitä, että niiden käyttämä raaka-aine tulee metsistä, joissa on otettu huomioon kestävä metsä-

²¹² Yaroshenko et al. 2001.

talouden eri osa-alueet. Karjalan tasavallassa käytössä olevat suojeleusopimukset yhtiöiden ja ympäristöjärjestöiden välillä ovat eräs esimerkki toimenpiteestä, joka lisää luottamusta yhtiöiden haluun harjoittaa kestävä metsätaloutta.

7 Lopuksi

Sääntelykenttä on muuttunut, mutta valtion rooli on edelleen vahvasti sääntelijän rooli. Metsäsääntelyssä käytetään yhä perinteistä *command and control* sääntelyä, mikä on monin paikoin aivan perusteltua. Metsien *suojelun* puolella on Suomessa osittain siirretty uudenaikaiseen vapaaehtoisuutta ja yhteistyötä korostavaan valtiolliseen sääntelyyn, jossa maanomistajat ovat aktiivinen ja aloitteellinen osapuoli. Metsien *käytön* sääntelyssä ei ole tapahtunut vastaavia muutoksia. Sen tavoitteena on edelleen ensisijaisesti puuntuotannon turvaaminen ja keinona tasarakenteisen ideaalimetsän kasvattaminen ja sitä seuraava avohakkuu. Metsänomistajalle ei juuri ole jätetty vaihtoehtoja, jollei kyseessä ole erityiskohde. Metsänhoitoparadigman 1990-luvulla alkaneesta ekologistumisesta huolimatta, se sisältää edelleen elementtejä, jotka vaikeuttavat biodiversiteetin suojelua metsien rakenteita muuttamalla.

Nykyisen metsänhoidon ja siihen velvoittavan lainsäädännön legitimitetti on kyseenalaistettu muun muassa taloustieteen, metsäekologian ja kansalaisten näkökulmasta. Tilannetta parantaisi, mikäli valtio muuttuisi käskijästä mahdollistajaksi. Metsänomistajien pitäisi lähtökohtaisesti voida toteuttaa omien tavoitteidensa ja arvojensa mukaista metsien hoitoa, biologinen monimuotoisuus huomioon ottaen. Metsien hoitovaihtoehtojen monipuolistaminen parantaisi paitsi maanomistajan tyytyväisyyttä, myös monimuotoisuuden suojelua. Pitkään jatkunut tasarakenteinen metsänkasvatus, on pyrkinyt tasapäistämään Suomen metsät, ja nyt tavoitteeksi pitäisi ottaa erilaistaminen: tasarakenteisia, erirakenteisia, paljon lahoppua sisältäviä, vähemmän lahoppua sisältäviä, kokonaan ja osittain talouskäytössä olevia ja suojeltavia metsiä. Tämän tavoitteen saavuttamisessa auttaa metsänkäsittelymenetelmien monipuolistaminen, mutta ekologisesta näkökulmasta tarkasteltuna se ei välttämättä vielä ole riittävää.

Kritiikistä huolimatta on todettava, että biodiversiteetin suojelun sisällyttämistä suomalaiseseen metsälainsäädäntöön ja metsien hoitoon on jo panostettu ja avohakkuihin kiinnittynyt polkuriippuvuus on vähitellen murtumassa. Sen sijaan muuta ympäristölainsäädäntöä leimaavaa kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia ei edes alettu integroida metsälainsäädäntöön, vaan metsien käyttö nähdään edelleen tältä osin erillisenä ja erityisenä toimialana ja metsänomistus muista omistusmuodoista poikkeavana omistusmuotona. Tästä metsäsääntelyn polkuriippuvuudesta ei ole vielä oikeastaan edes alettu keskustella.

Venäjälläkin valtion pitäisi ryhtyä nykyistä enemmän mahdollistajaksi. Nyt valtio vaikeuttaa tiukalla ja yksityiskohtaisella sääntelyllä metsien hyödyntäjien mahdollisuuksia säästää arvokkaita luontokohteita ilman byrokraattista päätöksentekoa. Valtion pitäisi kannustaa metsänvuokraajia omaehtoiseen suojeluun ja sisällyttää tämä linja myös metsälainsäädäntöön. Osa metsälainsäädännön tämänhetkisistä suojelumahdollisuuksista hukkuu monimutkaisten päätöksentekojärjestelmien alle. Venäläinen lainsäädäntö on vahvasti valtiokeskeistä ja pakottavaa, eikä missään määrin oma-aloitteeseen suojeluun kannustavaa.

Edellä mainitusta huolimatta on metsäsertifiointi tuonut muutoksia venäläiseen metsien käyttöön. Ekologisten parannusten lisäksi sertifioijien pitää ottaa huomioon myös paikal-

listen asukkaille tärkeät metsäalueet, kuten hyvät marjastus- ja metsästyspaikat. Järjestelmä ei toimi täydellisesti, mutta on monilla alueilla johtanut positiivisiin muutoksiin metsäyhtiöiden toiminnassa ja lisännyt paikallisten asukkaiden tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksia. Paradigman muutos onkin Venäjällä tapahtunut ei-valtiollisen sääntelyn kautta. Ongelmaksi jää muutosten mahdollinen tilapäisyys, jolleivät ne muutu osaksi metsäyhtiöiden käytäntöjä tai niitä integroida lainsäädäntöön tai muihin valtiollisiin sääntelyjärjestelmiin.

Metsäsertifiointi ei ole Suomessa ainakaan toistaiseksi osoittautunut muutoksen airueksi, vaan se on lähinnä tullut metsänhoitosuosituksen rinnalle määrittelemään metsien hoidon tavoitetasoa. Sillä on kuitenkin mahdollisuus ottaa jatkossa uusi, innovatiivisempi rooli metsien hoidon käytäntöjen monipuolistamisessa ja vapaaehtoiseen suojeluun kannustamisessa, kunhan metsälainsäädäntöä ensin muutetaan mahdollisuuksia tarjoavaan suuntaan.

8 Osajulkaisut 1-4