



Kaisa Raitio



Teijo Rytteri

Kaisa Raitio ja Teijo Rytteri

Metsähallituksen ja valtio-omistajan vastuu Ylä-Lapin porotalouden ja metsätalouden välisessä kiistassa

Raitio, K. & Rytteri, T. 2005. Metsähallituksen ja valtio-omistajan vastuu Ylä-Lapin porotalouden ja metsätalouden välisessä kiistassa. *Metsätieteen aikakauskirja* 2/2005: 117–137.

Artikkelissa tarkastellaan Metsähallituksen, valtio-omistajan ja eri toimijoiden käsityksiä Metsähallituksen ja valtion vastuusta Ylä-Lapin metsien käyttäjänä. Teoreettisena lähtökohtana on vastuukäsitteen merkitysten erittely. Empiirisenä tapauksena on metsätalouden ja porotalouden välinen kiista Inarissa vuosina 2002–2005, jota analysoidaan haastatteluaineistojen ja asiakirjojen avulla. Tutkimuksen tuloksena on, että yhteistä eri toimijoiden näkemyksille on 1) paikallisten ihmisten toimeentulomahdollisuuksien korostaminen valtion käytön tärkeimpänä tehtävänä. Näkemykset Metsähallituksen toiminnasta eroavat kuitenkin sen suhteen, 2) miten aluetaloutta ja työllisyyttä parhaiten edistettäisiin. Näkemyserot selittyvät ennen kaikkea 3) toimijoiden erilaisilla käsityksillä Metsähallituksen toiminnan vaikutuksista Ylä-Lapin poro- ja metsätalouden tulevaisuuteen. Koska valtio ei ole muotoillut porotalouteen liittyviä tavoitteitaan kovinkaan selkeästi, 4) keskeisimmiksi toimintaa ohjaaviksi tavoitteiksi muodostuvat käytännössä ne toiminnot, joihin Metsähallituksessa on selkein organisaatiokulttuurin ja tradition luoma toimintamalli ja numeeriset mittarit: kannattava metsätalous ja siihen perustuva työllisyys. Tätä linjaa tukee 5) Metsähallituksen rooli liikelaitoksena. Kiistan ratkaisun kannalta ongelmallista on 6) valtio-omistajan ja Metsähallituksen välinen epäselvyys ja pallottelu sillä, kenen lopulta tulisi tehdä päätös vastuiden välisestä hierarkiasta ja käytännön tulkinnasta.

Asiasanat: vastuu, Ylä-Lappi, Metsähallitus, poronhoito, metsäkonfliktit

Yhteystiedot: *Raitio*: Yhteiskuntapolitiikan laitos, Joensuun yliopisto, PL 111, 80101 Joensuu;

Rytteri: Maantieteen laitos, Joensuun yliopisto, PL 111, 80101 Joensuu

Sähköposti kaisa.raitio@joensuu.fi; teijo.rytteri@joensuu.fi

Hyväksytty 3.6.2005

I Ylä-Lapin porometsäkiista ja valtion kohdistuvat vastuuvaatimukset

Suomalaiset metsän käytön konfliktit ovat 1990-luvulta lähtien koskeneet yleisimmin luonnonsuojelun ja metsätalouden yhteensovittamista (esim. Hellström 2001, Roiko-Jokela 2003). Voimaperäisen metsätalouden harjoittamiselle on vaadittu rajoituksia luonnonsuojelun nimissä, mutta rajoituksia on vastustettu usein työllisyyttä heikentävinä. Muusta maasta poiketen Ylä-Lapissa on kuitenkin vaadittu rajoituksia metsätalouteen paikallisen työllisyyden ja elinkeinon suojan nimissä. Tämä poikkeava asetelma tekee Ylä-Lapin metsäkiistasta kiinnostavan.

Ylä-Lappi poikkeaa paitsi muusta Suomesta, myös muusta Lapista niin luonnonoiloiltaan, maankäytöltään kuin kulttuuriltaan. Ylä-Lappi kattaa Enontekiön, Utsjoen ja Inarin kunnan alueen. Käytännössä metsätaloutta harjoitetaan vain Inarissa, jonne metsätalouden ja porotalouden kiistat ovat myös keskittyneet. Ylä-Lappi on laissa määritelty saamelaisen kotiseutualue (laki saamelaiskäräjistä (974/1995) 4 §), jonka väestöstä kolmannes on saamelaisia. Poronhoidolla on alueella suuri merkitys paitsi elinkeinona ja matkailun vetovoimatekijänä, myös osana saamelaista kulttuuria ja identiteettiä. Metsätaloutta alueella harjoitetaan lähinnä Inarissa, jonka metsät sijaitsevat tunturikoivuyöhykkeeseen ja avotunturiin rajautuvalla metsänrajavyöhykkeellä. Metsien käyttömuotoina alueella olivat pitkään keräily, metsästy, poronhoito, kun taas metsien laajamittainen teollinen hyötykäyttö alkoi vasta 1960-luvulla. (Luhta 1999, Sandström ym. 2000.) Ylä-Lapin pinta-alasta yli 90 % on valtion maata, jonka hallinnasta vastaa valtion liikelaitos Metsähallitus.

Ylä-Lapissa alueen kahden päämetsänkayttömuodon – metsätalouden ja porotalouden – suhteet kärjistyivät avoimeksi konfliktiksi, kun joukko Inarin paliskuntien edustajia vetosi keväällä 2002 useaan ministeriöön valtion hakkuiden estämiseksi poroille tärkeillä talvilaidunalueilla (Valtion ... 2002). Kiistaan ei ole vielä löytetty kaikkia osapuolia tyydyttävää ratkaisua, vaikka maa- ja metsätalousministeriö on teettänyt selvityksen elinkeinojen yhteensovittamisesta ja muotoillut

sen perusteella toimintaohjelman (Selvitys ... 2003, Ylä-Lapin ... 2003). Oman lisänsä konfliktiin tuovat poronomistajien kanssa yhteistyötä tekevät ympäristöjärjestöt. Järjestöjen mukaan luonnontilaisten metsien hakkuu on moraalisesti kestäväntöntä sen lisäksi, että sen katsotaan olevan vahingollista poronhoidolle ja saamelaisten oikeuksille.

Metsähallituksen toimintatapojen vastuullisuus on siis kyseenalaistettu siitäkin huolimatta, että sen vuosikertomuksissa toiminnan peruslähtökohdiksi todetaan ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys, ja yhteiskuntavastuun raportissa toiminnan tavoitteeksi määritellään valtion metsäomaisuuden käyttäminen niin, että se parhaimmalla mahdollisella tavalla hyödyttää suomalaista yhteiskuntaa kokonaisuudessaan. (Suomalaisten ... 2002, s. 4) Metsähallituksen laissa määriteltyjen tavoitteiden on tulkittu jopa vastaavan suoraan yhteiskuntavastuun käsitettä (Pouta 2004). Tämän lisäksi muuhun maahan verrattuna Inarissa on jo pitkään painotettu muitakin kuin puuntuotannollisia tavoitteita valtion metsien käytössä. Voidaan ajatella, että Metsähallitus on pyrkinyt laajimmin yhteensovittamaan erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita juuri Ylä-Lapissa.

Valtion yhteiskuntavastuusta Ylä-Lapissa ei kuitenkaan ole olemassa yhtä määritelmää tai näkemystä. Siinä missä poronhoitajat ovat kritisoineet valtion nykyistä politiikkaa, ovat poronomistajien vaatimukset toisaalta herättäneet paikallisella tasolla voimakasta vastustusta niiden piirissä, joiden toimeentulo perustuu metsätalouteen. Yhteiskuntavastuun nimissä ei ole vaadittu vain hakkuiden vähentämistä, vaan yhtä lailla niiden pysyttämistä nykyisellä tasollaan.

Tämän artikkelin tarkoituksena on analysoida, 1) millaisia yhteiskunnallisen vastuun vaatimuksia Metsähallituksen toimintaan kohdistuu, 2) miten niitä perustellaan ja 3) kuinka maita hallinnoiva Metsähallitus ja sen tulosohjauksesta vastaavat maa- ja metsätalousministeriö (MMM) ja ympäristöministeriö (YM) ovat porometsäkiistan yhteydessä määrittäneet ja tulkinneet valtion vastuun alueella. Artikkelimme tavoitteena on tarkastella vastuuta laajemmassa merkityksessä kuin metsäteollisuusyritysten ja Metsähallituksen tuoreissa yhteiskuntavastuuraporteissa, joissa pyrkimyksenä on lähinnä listata ja mitata mitä yhteiskunnallisia vaikutuksia toiminnalla on ollut. Raporteissa ei tyypillisesti

problematisoida näitä vaikutuksia ja tuoda esiin toimintaan sisältyviä poliittisia valintoja.

Tutkimuksen rakenne etenee siten, että ennen empiiristä analyysyä luvussa 2 eritellään vastuun käsitteen monia ulottuvuuksia ja niitä koskevia teoreettisia määrittelyitä sekä muotoillaan käsitteelliseen eritelyyn perustuvat tarkennetut tutkimuskysymykset. Artikkelissa on kyse niin sanotusta teoriasidonnaisesta tai teorialähtöisestä analyysistä, jossa aineiston tarkastelun lähtökohdat ja tutkimuskysymykset määrittyvät valitusta viitekehystä käsin (ks. Tuomi ja Sarajärvi 2002, s. 95–102). Käsitteelliset lähtökohdat siis määrittävät osaltaan sitä millaisiin kysymyksiin aineistosta etsitään vastauksia. Tämän jälkeen esitellään Ylä-Lapin kiistan analyysissä käytetty materiaali ja sen analyysimetodi (luku 3). Luvussa neljä käsitellään eri sidosryhmien näkemyksiä ja perusteluita Metsähallituksen ja valtion moraaliseen vastuusta. Valtion ja Metsähallituksen näkemyksiä analysoidaan luvussa viisi, ja luvussa kuusi vertaillaan eri näkemysten yhtäläisyyksiä ja eroja. Tulosten tarkastelussa (luku 7) keskitytään kysymykseen vallan ja vastuun jakautumisesta valtio-omistajan ja Metsähallituksen välillä. Artikkelii päättyy kirjoittajien pohdintaan vastuu-analyysin annista kiistan ratkaisuyrityksille (luku 8).

2 Vastuun monet ulottuvuudet

Mitä vastuun käsite pohjimmiltaan tarkoittaa? Vastuulla tarkoitetaan toimijan valtaa vaikuttaa johonkin asiaan siten, että toiminta edistää, ylläpitää tai loukkaa joitakin arvoja tai päämääriä. Oikeusfilosofi H. L. A. Hart erottelee klassisessa teoksessaan *Punishment and Responsibility* (1968) viisi erilaista vastuun ulottuvuutta ja käyttöyhteyttä, joita ovat 1) kausaalinen vastuullisuus, 2) vastuullisuuden edellytykset, 3) rooliin kuuluva vastuullisuus, 4) moraalinen vastuullisuus ja 5) oikeudellinen vastuullisuus.

Puhuttaessa vastuusta *kausaalimerkityksessä* todetaan toimijan aiheuttaneen toiminnallaan jonkin asian. Tämä on vastuullisuuden pohtimisen perusedellytys, mutta toimijan aiheuttamien seurausten

toteamiseen ei vielä liitetä mitään toiminnan merkitystä arvottavia määreitä. Vastuullisuuden yleisenä *edellytyksenä* on, että toimijalla on tarkoitus, kyky sekä tilaisuus tehdä tai jättää tekemättä jokin teko (ks. Fischer 1986, s. 9–15). Toimija voidaan todeta kausaaliossa merkityksessä vastuulliseksi johonkin tekoon, mutta jos teko ei ollut tarkoituksellinen, vaan kyseessä oli vahinko, vastuullisuus seurauksista katsotaan yleensä vähäiseksi. Toiminnan tarkoituksella ja motiiveilla on siis tärkeä sija vastuullisuuden määrittelyssä. Täyteen vastuullisuuteen täytyy liittyä valinnan mahdollisuus. Mitä enemmän valtaa valita erilaisia toimintatapoja, sen enemmän vastuuta. Ja vastaavasti vastuu pakon edessä tehdyistä teoista on yleensä vähäisempi: jollei ole valtaa, ei ole vastuuta.

Edellä mainituista periaatteista voidaan poiketa, jos toimijan *rooliin* katsotaan kuuluvan jonkin asian hoitaminen tai hallinta riippumatta yllättävistä olosuhteista tai siitä, tekikö kyseinen toimija suoranaisesti jonkin teon. Jonkin useita toimijoita sisältävän operaation tai instituution johtaja voidaan määritellä vastuulliseksi asioiden kulusta ja vastaamaan itse seurauksista riippumatta siitä, oliko johtaja edes tietoinen alaistensa toimista. Asioiden hallinta katsotaan rooliin kuuluvaksi, ja alaisten huolimattomuus tai virheet katsotaan johtajan laiminlyöntien tuloksiksi. Rooliin kuuluvasta vastuusta on kyse myös silloin, kun tavallisen kuluttajan rooliin ajatellaan kuuluvan vastuun ottaminen esimerkiksi ympäristön suojelemisesta ostospäätöksiä tehtäessä.

Edellä olevat vastuuta koskevat puhuvat liittyvät vastuun muodollisiin edellytyksiin, kun taas *moraalisesta* vastuusta puhuttaessa määritellään vastuun sisältöä, sitä millaisista arvoista pitäisi kantaa vastuuta. Moraalinen vastuu ei ilmene mistään säädöksistä, vaan se perustuu yhteisön käsityksiin sopivana pidetystä toiminnasta. Moraalista vastuuttomuutta ei sanktoida samalla tavalla kuin lainrikkomuksia, mutta moraaliossa vastuulla voi olla sosiaalisia seuraamuksia, jotka ilmenevät ihmisten välisessä kanssakäymisessä (ks. Kirjavainen 1996, s. 109–138). Eri yhteisöjen moraalikäsitteet poikkeavat toisistaan, jolloin sama toiminta saa hyvin erilaisia tulkintoja riippuen siitä, millaisten moraalisten näkemysten pohjalta sitä tarkastellaan. Moraalisiin kysymyksiin liittyy usein myös yhteiskunnallista merkityskamppailua, jossa vallitseva tai

jonkin yhteisön ongelmalliseksi tulkittu arvomaailma kyseenalaistetaan ja tilalle tarjotaan uusia arvoja tai arvojärjestysten vaihtoa.

Oikeudellinen vastuullisuus on puolestaan erillään moraalista siinä mielessä, että joissakin tilanteissa lainsäädännön mukaan toimiminen ei ole moraalikäsitteiden näkökulmasta hyväksyttävää ja toisinpäin. Yleensä lakeja pyritään säätämään valitsevien moraalisten näkemysten mukaisiksi niin, että lainsäädäntöä pidetään yleisesti hyvänä ja oikeudenmukaisena. Moraali voi kuitenkin muuttua, tai kaikkia asiaan vaikuttavia seikkoja ei ole lakia säädettäessä osattu ottaa huomioon. Näin jotakin toimintaa voidaan pitää lain hengen vastaisena ja moraalin muuttuminen saattaa aiheuttaa paineita koko lainsäädännön muutokseen. Toisaalta lainsäädännöllä saatetaan myös yrittää vaikuttaa moraalisiin, jolloin lain toivotaan muokkaavan ihmisten käsityksiä oikeasta ja väärästä. Laki ja moraali voidaankin ymmärtää toisistaan erillisiksi vaikkakin vuorovai- kuteisiksi kulttuurin osatekijöiksi (Cane 2002).

Vastuuta voidaan käsitteellistää muillakin tavoin. Esimerkiksi Peter Cane (2002, s. 29–30) kritisoi Hartin jaottelua ja pitää sitä ongelmallisena muun muassa siksi, että se ei kata kaikkia vastuun käsitteen ulottuvuuksia. Tarkasteltaessa Ylä-Lapin kiistaa voidaan kuitenkin nähdä, että Hartin jaottelu tarjoaa varsin havainnollisen tavan käsitteellistää ja analysoida kiistaa. Siksi se on myös valittu tämän artikkelin teoreettiseksi jäsenyykseksi.

Vastuun eri ulottuvuuksien analyttisestä erotte- lusta huolimatta kaikki kysymykset kietoutuvat ta- valla tai toisella vastuun moraaliseen määrittelyyn, eli kysymykseen siitä, *millaisista asioista* valtio- omistajan ja Metsähallituksen tulisi ottaa vastuuta. Vastuun sisällöllisiä vaatimuksia – eli näkemyksiä moraaliseen vastuusta – perustellaan usein esimer- kiksi oikeudellisilla perusteilla, kyseenalaistamal- la asioiden syy- ja seuraussuhteita tai vetoamalla siihen, että vastuu tietyistä asioista kuuluu nimen- omaan valtion rooliin. Tästä syystä vastuun muita ulottuvuuksia tarkastellaan artikkelissa suhteessa vastuun sisältöä eli moraalista vastuuta koskeviin vaatimuksiin. Tutkimuskysymykset ovat:

- 1) Millaisia moraalisia vaatimuksia Metsähallituksen toimintaan Ylä-Lapissa kohdistuu? Millaisilla oi- keudellisilla, kausaalisilla ja roolia koskevilla vastuu- käsityksillä vaatimuksia perustellaan?

- 2) Mistä asioista Metsähallitus on tulkintansa mukaan ottanut vastuuta ja millä perusteella?
- 3) Mitkä ovat valtio-omistajan käsitykset Metsähäl- lituksen ja valtion vastuusta ja roolijaosta? Miten käsityksiä perustellaan?
- 4) Mitä yhtäläisyyksiä ja eroja eri toimijoiden näke- myksissä ja niiden perusteluissa on löydettävissä?

3 Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Vastaamme edellä asetettuihin tutkimuskysymyksiin laadullisin menetelmin. Laadullisessa tutkimuksessa ei etsitä tilastollisia yleistäyksiä, vaan siinä pyritään kuvaamaan tapahtumaa, ymmärtämään toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta ilmi- östä (Eskola ja Suoranta 1998, s. 11–14, Alasuutari 2001). Tavoitteenamme on muodostaa teoreettista taustaa vasten jäsenelty tulkinta siitä, kuinka eri toimijat ymmärtävät valtio-omistajan ja Metsähäl- lituksen vastuun ja millaiset tekijät vaikuttavat vas- tuun muodostumiseen.

Analyysimme perustuu aineistoon, joka koostuu

- 1) Raition tekemästä 14 teemahaastattelusta Metsähäl- lituksen Ylä-Lapin luonnonhoitoalueella ja Tikkurilan keskusyksikössä, maa- ja metsätalousministeriössä ja ympäristöministeriössä sekä
- 2) vuosina 2000–2005 tuotetusta Ylä-Lapin kiis- taan koskevasta kirjallisesta aineistosta: Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma (Sandström ym. 2001), Inarin paliskuntien kirjelmä usealle eri ministeriöl- le maaliskuussa 2002 (Valtion ... 2002), kirjelmän pohjalta syntynyt nk. Saarelan mietintö (Selvitys ... 2003), siitä annetut lausunnot (30 kpl) (Lausun- not on saatavissa Maa- ja metsätalousministeriöstä. Kooste lausunnoista löytyy myös MMM:n internet sivuilta osoitteesta: http://www.mmm.fi/julkaisut/tyoryhmuistiot/2003/tr2003_15_lausunnot.pdf) ja tiedotteet, MMM:n toimintaohjelma Ylä-Lapin metsä- ja porotalouden yhteensovittamiseksi (Ylä- Lapin ... 2003) sekä eduskunnassa esitetyt kirjalliset kysymykset (Satonen 2005; Lahtela ym. 2005).

Kirjallista aineistoa käytetään kaikkiin tutkimus- kysymyksiin vastattaessa, kun taas haastatteluai-

neisto kattaa vain tutkimuskysymykset 2 ja 3. Haastattelut tehtiin toukokuussa 2003–kesäkuussa 2004. Tähän ajanjaksoon sijoittuvat Saarelan muistion valmistuminen, sen lausuntokierros, MMM:n toimintaohjelman valmistuminen sekä sen toimeenpanon aloittaminen. Haasteltavat valittiin heidän asemansa perusteella (*purposive sampling*, Bernard 1995). Haastateltavat jakautuvat kahteen pääryhmään. Ensimmäiseen kuuluu päällikkötason henkilöstöä sekä ministeriöissä, Metsähallituksen pääkonttorissa että Ylä-Lapin luonnonhoitoalueella. Toisen ryhmän muodostaa käytännön suunnittelutyöstä vastaava henkilöstö luonnonhoitoalueella. Siltä osin kuin samankaltaisia tehtäviä hoitaa Metsähallituksessa useampi henkilö valinnassa käytettiin *lumipallo-otantaa*. Siinä jo haastateltuja henkilöitä pyydettiin ehdottamaan muita haastateltavia (Hirsjärvi ja Hurme 2000, s. 59–60). Haastatteluiden tyypillinen kesto oli 1,5–2 tuntia. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja nauhat litteroitiin.

Menetelmänä haastatteluissa oli teemahaastattelu eli puolistrukturoitu haastattelu, jossa edetään teorian ja tutkimuskohdetta koskevan ennakkotiedon perusteella määriteltyjen teemojen varassa. Teemahaastatteluista puuttuu strukturoidulle lomakehaastattelulle ominainen kysymysten tarkka muoto ja järjestys. Menetelmä korostaa tutkittavan omaa näkökulmaa, hänen ilmiöille antamia merkityksiä ja tulkintoja. (Hirsjärvi ja Hurme 2000, s. 48.)

Aineiston tulkinnaassa sovellamme sisällönanalyysia, jossa puheen tai tekstin analyysin tavoitteena on saada tietoa kommunikaation sisällöstä (Toivonen 1999, s. 125–129; Tuomi ja Sarajärvi 2002, s. 105). Lähtökohtana on käsitys, että eri toimijat ovat haastatteluissa ja tuottamissaan julkaisuissa tuoneet esiin niitä periaatteita ja tavoitteita, joiden ajatellaan olevan Metsähallituksen toiminnan kannalta keskeisiä tai joiden mukaan Metsähallitus toimii. Luvussa 1 esitellyt vastuun käsitteen eri ulottuvuudet muodostavat analyysin *pääkategoriat* (Hirsjärvi ja Hurme 2000, s. 66–67), joiden mukaisesti olemme etsineet ja luokitelleet aineistosta olennaisia lausumia. Tällaisia ovat toteamukset, joissa määritellään mitä Metsähallituksen toiminta käytännössä on tai mitä sen tulisi olla, mitkä ovat toiminnan tavoitteet ja millaisia reunaehtoja toiminnalla on. Kunkin pääkategorian *alaluokat* ovat puolestaan syntyneet aineistolähtöisesti, ts. niitä ei määritelty ennalta teo-

rian perusteella. Näin varmistetaan analyysin herkkyyks aineistolle ja luodaan analyysikehikko, joka on sekä empiirisesti että teoreettisesti relevantti (Dey 1993, s. 96).

Tärkeällä sijalla tulkinnaassamme on esitettyjen lausumien asettaminen institutionaaliseen, yhteiskunnalliseen ja historialliseen kontekstiinsa. Deyn (1993) mukaan aineistossa esiintyvien lausumien merkitys voidaan ymmärtää oikein vain, jos myös konteksti on ymmärretty. Suhteuttamalla argumentteja laajempiin yhteyksiinsä ja muihin näkemyksiin voidaan arvioida sekä niiden painoarvoa suhteessa toisiinsa että käytännön merkitystä Metsähallituksen toiminnassa.

Tutkimusaineiston puutteena voidaan pitää sitä, että teemahaastatteluja on tutkimusekonomisista syistä tehty vain Metsähallituksessa ja ministeriöissä. Koska muilta toimijoilta on ollut käytössä vain suppeahko kirjallinen aineisto, jossa toimijat ottavat kantaa rajattuun toimintasuunnitelmaan, on mahdollista, että heidän näkemyksensä painottuvat toisin kuin haastattelutilanteessa. Lausuntoihin perustavalla aineistolla ei myöskään ole mahdollista saada yhtä hyvää ymmärrystä näkemysten perusteista kuin haastatteluissa. Tutkijoiden on kuitenkin ollut mahdollista seurata kiistan ympärillä käytävää julkista keskustelua usean vuoden ajan. Sen perusteella eri toimijoiden valtioon kohdistuvat vastuuvaatimukset näyttävät tiivistyvän varsin hyvin Saarelan mietinnöstä esitetyissä lausunnoissa.

4 Metsähallitukseen kohdistuvat vastuuvaatimukset Ylä-Lapissa

4.1 Paliskuntien vastuullisuusvaatimukset

Keväällä 2002 joukko Inarin paliskuntien edustajia kävi vetoamassa maa- ja metsätalousministeriöön, ympäristöministeriöön ja oikeusministeriöön, jotta ne estäisivät Metsähallituksen hakkuut poroille tärkeillä talvilaidunalueilla (Valtion ... 2002). Jo kaksi vuotta aikaisemmin Inarin paliskunnat olivat ilmoittaneet Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelmaa valmisteltaessa, etteivät ne hyväksy siinä valittua vuotuista

hakkuusuunnitetta (Sandström ym. 2000, s. 172). Poronhoitajien vaatimusten ytimenä oli Ylä-Lapin kulttuuristen ja taloudellisten erityispiirteiden tunnustaminen ja ottaminen kaiken valtion toiminnan lähtökohdaksi. Kirjeessään ministeriöille neljä Inarin kahdeksasta paliskunnasta ja yhden paliskunnan osaryhmä (tokkakunta) vaativat valtiota kantamaan vastuuta poronhoidon harjoittamisedellytyksistä talvilaitumet säilyttämällä.

Vaatus esitettiin ministeriöille, koska paliskuntien mukaan Metsähallituksen Ylä-Lapin luonnonhoitoalueen metsätaloustalouden henkilökunta oli todennut, ettei sillä ole valtaa tehdä niin suuria päätöksiä kuin tilanteen ratkaiseminen edellyttäisi (*vastuullisuuden edellytykset*). Metsätaloustalouden piteistä oli paliskuntien mukaan keskusteltu Metsähallituksen kanssa puiteissa, joissa ei ollut mahdollista puuttua maankäytön perusratkaisuihin. Siksi paliskunnat peräänkuuluttivat ministeriöiltä valtiomistajan vastuuta tilanteen ratkaisemiseksi (*rooliin kuuluva vastuullisuus*). Käytännössä se edellyttäisi heidän mukaansa

- tärkeimpien jäljellä olevien talvilaidunmetsien siirtämistä kokonaan pois metsätaloustaloudesta, koska hakkuut ja muu metsänkäsittely peittävät tai hävittävät pitkiksi ajoiksi porojen talviravinnon eli maajäkälän ja puissa kasvavan lupon
- metsänkäsittelymenetelmien kehittämistä, esim. hakkuutahteen keruuta
- vuosittaisen hakkuusuunnitteen laskua näiden toimenpiteiden edellyttämällä määrällä

Kirjelmässä esitettiin, että valtion maiden käytön tavoitteena Inarissa tulisi olla aluetalouden ja työllisyyden turvaaminen sellaisella strategialla, jossa lähtökohdaksi on otettu poronhoidon edellytysten turvaaminen. Valtion vastuuna on kirjelmän mukaan toteuttaa tällainen strategia tarvittaessa taloudellisten tukien avulla. Lisäksi valtiolta perättiin vastuuta Metsähallituksen päätöksentekomenettelyn muuttamiseksi siten, että se turvaa todelliset vaikutusmahdollisuudet. Metsähallituksen nykyisin käyttämää ns. neuvottelumenettelyä paliskunnat pitivät täysin riittämättömänä poronhoitajien osallistumisen turvaamiseksi.

Vaatuksia perusteltiin sekä *oikeudellisilla* että *moraalisilla* argumenteilla. Poronhoito ja saamelaiskulttuuri nauttivat Ylä-Lapissa vahvaa lainsuo-

jaa: saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan (mukaan lukien perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito) on turvattu perustuslaissa (PL 17.3 §), minkä lisäksi poronhoitolain (848/1990) 2.2 §:n mukaan valtionmaata ei saa käyttää alueella sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Asetuksessa Metsähallituksesta (1525/1993 11 §) todetaan Ylä-Lapin osalta, että ”[...] saamelaisten kotiseutualueella Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojele yhteensovitetaan siten, että luontaiselinkeinojen ja saamelaiskulttuurin edellytykset turvataan.” Koska poronhoitolain (848/1990) 21.2 §:ssä nimetään poromäärien määrittelyperustaksi talvilaidunten kestävä kantokyky, paliskuntien mukaan valtion ja Metsähallituksen vastuulla on olla tuhoamatta näitä laitumia omalla toiminnallaan. Poronhoidon edellytysten tulisi niiden laintulkinnan mukaan olla muuta maankäyttöä määrittävä ennakkoehto.

Paliskuntien kirjelmässä todettiin, että metsätalouden työpaikat ovat myös tärkeitä, mutta niiden turvaaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa poronhoitoa, joka on edellytyksenä syrjäkylien asuttuna pysymiselle sekä omaleimaisen elämäntavan ja vuosisataisen kulttuurin säilymiselle.

4.2 Maa- ja metsätalousministeriön tilaama Saarelan mietintö

Inarin paliskuntien kirjelmän seurauksena MMM nimesi toukokuussa 2002 selvitysmieheksi Lapin TE-keskuksen johtaja Pirkko Saarelan, jonka tehtävänä oli tuottaa Ylä-Lapin metsä- ja porotalouden yhteensovittamista koskevan ongelman kartoitus ja suosituksia sen ratkaisemiseksi. Selvitysmies kuuli kiistan eri osapuolia ja raportti valmistui vuotta myöhemmin. Raportin suositukset ovat (Selvitys ... 2003, s. 54–55):

- 1) Metsätaloustoimintaa jatketaan talousmetsissä normaaliin tapaan lukuun ottamatta erikseen toiminnan ulkopuolelle rajattavia alueita. Metsätalousetteet kuuluvat neuvottelumenettelyn piiriin (ks. kohta 6).
- 2) Rajataan tietyt nykyisin metsätaloustaloudesta pois rajattavilla alueilla on hakattavaa puustoa Saarelan esittämän arvion mukaan 12 880 m³/v.

- 3) Metsänkäsittelyä muutetaan porotaloutta suosivaan suuntaan ja toimenpiteitä jaksotetaan porojen laidunkieppien mukaan.
- 4) Metsähallituksen Ylä-Lapin luonnonhoitoalueen hakkuusuunnitetta ja tulostavoitetta alennetaan vastaamaan vähentyneitä metsätalouden käytössä olevaa pinta-alaa.
- 5) Hakkuutähteet kerätään jatkossa pois niiltä hakkuu-aloilta, jotka yhdessä paliskuntien kanssa on paliskuntakohtaisessa metsätalouden toimenpidesuunnitelmassa määritelty jäkäläalueiksi. Hakkuutähteen keruu otetaan huomioon alentamalla tulostavoitetta.
- 6) Paliskuntakohtaista neuvottelumenettelyä kehitetään nykyisestä edelleen. Tavoitteena tulee olla elinkeinon harjoittaminen samoilla alueilla. Paliskuntiin tehdään metsätalouden toimenpidesuunnitelma, jonka laatimiseen myös paliskunnat velvoitetaan osallistumaan. Toimenpiteet kriittisillä alueilla keskeytetään suunnittelutyön ajaksi vain, mikäli paliskunta osallistuu suunnitelman laatimiseen. Sopimukset ovat osapuolia sitovia, ja muutokset ovat mahdollisia vain yhteisesti sopimalla.
- 7) MMM ja Metsähallitus osallistuvat taloudellisesti työllisyys- ja aluetalousvaikutusten arviointimallin kehittämiseen.

MMM pyysi Saarelan mietintöön lausuntoja 26 taholta ja sai niitä 32 taholta. Lausunnon antajat voidaan ryhmitellä seuraavasti: MMM:n muut osastot kuin selvityksen tilannut metsäosasto sekä ympäristöministeriön alueidenkäytön osasto (5 lausuntoa), alue- ja kuntatason hallinto (3), porotalouden ja saamelaisten edustajat (9), metsätaloutta ja paikallista puunjalostusta edustavat tahot (8), ympäristöjärjestöt (4) ja tutkimuslaitokset (2 lausuntoa). Myös Metsähallitus antoi oman lausuntonsa.

4.3 Saarelan mietintöön annetut lausunnot

4.3.1 Poronhoidon edustajat

Inarin paliskuntien kirjelmän ympärille syntynyt epämuodollinen yhteistyöryhmä pitää antamassaan lausunnossa selvitystä oikeansuuntaisena ja ansiokkaana askeleena ristiriidan sovittelussa. Suositukset 3, 4 ja 5 saavat yhteistyöryhmältä hyväksynnän. Sen sijaan puutteena pidetään paliskuntien vajavaista

kuulemista muistion laadinnan aikana. Paliskunnat kokosivat Saarelan muistion valmistumisprosessin aikana kartan, johon merkattiin säästettäväksi esitettävät alueet. Saarelan esityksessä mukana olevat alueet kattavat alle puolet paliskuntien karttarajauksista ja osin alueita, joita ei ollut paliskuntien esityksessä. Saarelan esittämät alueet myös jakautuvat epätasaisesti paliskuntien välillä. Tältä osin paliskuntien yhteistyöryhmä pitää esitystä riittämättömänä. Lausunnossa pidetään nurinkurisena muistion kysymystä siitä, kuinka paljon hakkuusuunnitetta voidaan laskea vaarantamatta metsätalouden työpaikkoja. YK:n ihmisoikeuskomitean Ylä-Lapin tilanteeseen liittyvän ennakkotapauspäätöksen mukaan alueen muu taloudellinen toiminta on toteutettava niin, että poronhoito säilyy kannattavana (YK:n ihmisoikeuskomitea 1994, 1996). Oikea kysymys yhteistyöryhmän mukaan olisi näin ollen, mitä poronhoidon edellytysten turvaaminen vaatii.

Yhteistyöryhmän lausuntoa tuki neljä viidestä paliskunnasta (Hammastunturi, Muddusjärvi, Muotkatunturi ja Paatsjoki). Sen sijaan Ivalon paliskunta, joka on ollut asiassa sisäisesti riitainen, ei yhtynyt yhteistyöryhmän lausuntoon. Se on huolissaan Saarelan esitysten aiheuttamien hyötyjen epätasaisesta jakautumisesta paliskuntien välillä ja vaatii tasa-arvoista kohtelua metsätaloutta ja porotaloutta yhteensovitettaessa. Eniten paliskunta vastustaa alueiden siirtämistä pois metsätaloustaloudesta, koska silloin sen mukaan neuvotteluissa ei ole enää joustovaraa. Muuten paliskunta pitää Saarelan esitystä toteuttamiskelpoisena. Paliskuntainyhdistyksen lausunnon mukaan Saarelan esitys on puolestaan realistinen ja kannatettava, kunhan Metsähallituksen tulostavoitetta laskettaisiin niin, että hakkuiden ulkopuolelle jätettävät alueet eivät lisää hakkuita muualla poronhoitoalueella.

Myös saamelaisten perustuslaillista kulttuuri- ja itsehallintoa toteuttava saamelaiskäräjät otti kantaa konfliktiin ja huomautti, että sillä ei ollut mahdollisuutta osallistua muistion valmisteluprosessiin sen asemaan kuuluvalla tavalla. Lausunnossa kiinnitetään huomiota useisiin saamelaisten ja saamelaisen poronhoidon lainsäädännölliseen asemaan liittyvien prosessien keskeneräisyyteen (*oikeudellinen vastuu*). Valtion maanomistusoikeus on saamelaisalueella epäselvä ja saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvien oikeuksien selvitystyössä on viimeisen

10 vuoden aikana edetty merkittävästi. Siksi Metsähallituksen tulisi saamelaiskäräjien mukaan ottaa toimintansa ja suunnittelunsa perustaksi tämä seikka. Saamelaiskäräjät ei pidä saamelaisten nykyistä asemaa tai Metsähallituksen hakkuisiin perustuvaa tuottoa kestävästä minkään kestävyuden osa-alueen osalta. Saarelan muistion toimenpide-esityksiä saamelaiskäräjät pitää lausunnossaan oikeasuuntaisina, mutta riittämättöminä (*moraalinen vastuu*). Metsähallitusta koskeva voiton tavoitteluun tähtäävä säännös olisi saamelaiskäräjien mukaan poistettava saamelaisten kotiseutualueen valtionmaiden osalta (*rooliin liittyvä vastuullisuus*).

4.3.2 Metsäalan toimijoiden vastuullisuusnäkömökset

Metsätaloutta ja paikallista puunjalostusta edustivat lausunnon antajista Puu- ja erityisalojen liitto, Metsäalan Asiantuntijat METO ja METO Lappi, Vapo Timber, Metsäalan kuljetusyrittäjät, Metsäkeskus Lappi, Koneyrittäjien liitto ja Ylä-Lapin luonnonhoitoalueen henkilöstöryhmät. Kaikissa metsäalan toimijoiden lausunnoissa korostuu valtion ja Metsähallituksen vastuu metsätalouden ja siihen perustuvan yritystoiminnan toimintaedellytysten turvaamisesta Ylä-Lapissa (*rooliin liittyvä vastuu, moraalinen vastuu*). Tätä perustellaan ennen kaikkea metsä- ja puutalouden huomattavalla sosiaalisella ja taloudellisella merkityksellä Inarin kunnassa. Saarelan esitys merkitsisi heidän mukaansa toteutuessaan työpaikkojen vähentymistä, kuntatalouden ja palveluiden heikentymistä ja syrjäkyläien kuihtumista Inarissa (*kausaalisen vastuun osoittaminen*). METO uskoo myös yksityismetsätalouden toimintaedellytysten vaikeutuvan, jos suositukset toteutuvat.

Poronhoidon tarpeiden huomioon ottamista ei lausunnoissa sinällään vastusteta, mutta sen katsotaan kaikissa lausunnoissa toteutuvan riittävässä määrin jo voimassa olevien linjausten puitteissa. Hakkuumäärät Inarissa ovat lausuntojen mukaan nykyisellään 30 % alemmat kuin mitä ilman porotalouden huomioon ottamista olisi mahdollista hakata. Koneyrittäjien liiton lausunnossa esitetään, että metsätalouden volyymin pitäminen nykyisellään pikemminkin takaa porotalouden korkean tuoton, koska metsätalouden harjoittamisalueella olevissa palis-

kunnissa tuotto eloporoa kohden on parhaimmasta päästä (*kausaalisen vastuun osoittaminen*). Lisäksi kahdessa lausunnossa todetaan, että hakkuumäärien laskeminen ei auta ratkaisemaan kiistanalaista maanomistuskysymystä valtion ja saamelaisten välillä (Puu- ja erityisalojen liitto, Koneyrittäjien liitto).

Kaikissa metsäalan lausunnoissa vastustetaan uusien alueiden siirtämistä metsätalouden ulkopuolelle ja/tai hakkuusuunnitteen laskemista. Toimenpiteet vaarantaisivat kannattavan metsätaloustoiminnan ja siihen liittyvän yritystoiminnan. Seurauksena olisi esim. Puu- ja erityisalojen liiton mukaan väistämättä työpaikkojen väheneminen alueella. Toisaalta samassa lausunnossa vastustetaan hakkuiden toteuttamista vain metsurityönä, sillä se johtaisi liiton mukaan suuriin kustannuksiin ja sitä kautta hakkuiden lopettamiseen tai koneellistamiseen.

Yritystoiminnan osalta Vapo Timber ja METO korostavat Metsähallituksen vastuuta erityisesti Vapon paikallisen Peuravuonon sahan ylläpitäjänä, sillä Metsähallitus toimittaa noin 95 % sahan raaka-aineesta. Lapin Metsäkeskus korostaa lausunnossaan, että vaikka menetettäväksi esitetyt hakkuumahdollisuudet eivät sinällään ole suuret, sahaustoiminnan jatkumiselle niiden merkitys voi olla ratkaiseva.

Metsäalan Kuljetusyrittäjät puolestaan huomauttaa, että selvitysmiehen suositukset eivät sisällä lainkaan esityksiä siitä, miten vähentyneiden hakkuumäärien vaikutus kompensoidaan metsätaloudesta toimeentulonsa saaville ryhmille. Useassa lausunnossa (Vapo Timber, Metsäkeskus, METO, METO Lappi) korostetaan myös valtion vastuuta kattaa hakkuutähteen keruusta aiheutuvat lisäkustannukset metsätaloudessa. Toisaalta Koneyrittäjien liitto suhtautui kriittisesti liialliseen riippuvuuteen valtion tukipolitiikasta.

Metsäteollisuus ei ole ollut asiassa aktiivinen toimija, mutta kuitupuun merkittävä ostaja StoraEnso on todennut, että Ylä-Lapista tuleva valtion puu on sen Kemin ja Kemijärven tehtaille täysin korvattavissa olevaa raaka-ainetta. Toisaalta alueen suojelutilanteessa ei StoraEnson mukaan ole huomauttamista, joten yritys piti keväälle 2005 asti perusteltuna jatkaa puun ostamista Metsähallitukselta, erityisesti koska metsätaloudella on suuri aluetaloudellinen merkitys (Tuija Suur-Hamari, Stora Enso, suull. tiedonanto 22.6.2004). Myöhemmin maaliskuussa 2005 Greenpeacen kampanjan seurauksena Stora

Enso lopetti kuitupuunoston alueelta ja pyysi Metsähallitusta asettamaan kiista-alueet hakkuukieltoon kunnes kiistaan on saatu ratkaisu (Satonen 2005, Lahtela ym. 2005).

4.3.3 Ympäristöjärjestöjen vastuullisuusnäkömökset

Ympäristöjärjestöistä Ylä-Lapin tilanteeseen ottivat kantaa WWF Finland sekä yhteisessä lausunnossaan Suomen luonnonsuojeluliitto (SLL), sen Lapin piiri ja paikallisyhdistys Inarin luonnonystävät. Ympäristöjärjestöt tukevat lausunnoissaan paliskuntien vaatimuksia talvilaidunmetsien säästämisestä ja metsätaloustoimenpiteiden muuttamisesta. Näkemystään järjestöt perustelevat laajojen, luonnontilaisen kaltaisten erämaametsien itseisarvolla osana kansallismaisemaa sekä niiden merkityksellä paikallisille ihmisille (*moraalinen vastuu*). SLL:n mukaan, päinvastoin kuin poliitikot antavat ymmärtää, erämaametsien säästämisellä perinteisen eränkävynnin tarpeisiin on paikallisten ihmisten voimakas tuki. Tästä kertoo järjestön mukaan se, että Suomen kunnista Inarissa suurin suhteellinen osuus väestöstä kuuluu luonnonsuojeluliiton paikallisyhdistykseen.

SLL:n ja sen piiri- ja paikallisjärjestön lausunnossa kyseenalaistetaan Saarelan mietinnön lähtökohta, jonka mukaan metsätalous on liiketoimintaa, jonka taloudellisen tuloksen tulee olla selvästi positiivinen. Vaikka tätä yleisesti ottaen voidaan SLL:n mukaan pitää kannatettavana periaatteena, Ylä-Lapin tapauksessa valtion rooli ja sen toimintaa ohjaava lainsäädäntö erityisesti poronhoidon osalta asettavat lähtökohdan kyseenalaiseksi (*rooliin kuuluva vastuullisuus, oikeudellisen vastuun tulkinta*). Metsätalouden tulosta tärkeämpänä lausunnossa pidetään toiminnan työllistävyyttä ja kokonaisvaltaista hyötyä alueen hyvinvoinnille. Hyvinvointiin kuuluvat paikallisten asukkaiden perinteisten virkistys- ja eränkävintämaimien säilyminen, porotalouden tulevaisuuden turvaaminen lain mukaisesti sekä matkailun kehittäminen (*moraalinen vastuu*).

Lausunnossa huomautetaan myös, että metsätalouden mahdolliset ongelmat johtuvat aikaisemmin harjoitetusta kestävästä hakkuupolitiikasta, eivät poronhoidon tai luonnonsuojelun vaatimuksista

(*kausallinen vastuu*). Ylä-Lapin metsiä on hakattu esimerkiksi 1980-luvulla niin voimakkaasti, että nykyiset hakkuumäärät kuluttavat SLL:n mukaan ennen hakkaamattomat metsät joka tapauksessa lähivuosisikymmeninä loppuun.

Myös Greenpeace on julkisesti tukenut paliskuntia niiden vaatimuksissa ja omalla kampanjallaan aktiivisesti pyrkinyt vaikuttamaan kiistan lopputulokseen (Greenpeace 2005). Greenpeace mm. pani alulle vetoituksen, jonka allekirjoittajat vaativat pääministeri Matti Vanhaselta Metsähallituksen tulostavoitteiden ja hakkuumäärien vähentämistä. Keväällä 2005 järjestö avasi Inariin toimiston ja perusti metsäleirin vahvistamaan vaatimuksiaan. Greenpeacen kiinnostus Ylä-Lapin metsien käyttöön kytki poromiesten ja Metsähallituksen kiistan myös osaksi globaalia moraalista keskustelua, jossa vastustetaan luonnonsuojelullisesti ja kulttuurisesti arvokkaiden vanhojen metsien hakkuuta. Greenpeacen kirjakampanjassa lukuisat nimekkäät kirjailijat vaativat kustantamoita käyttämään paperia, jonka raaka-aineena ei ole käytetty vanhoja metsiä. Tämä kansainvälinen ja metsäyhtiöiden imagon kannalta keskeinen kytkentä korotti kiistan panoksia. Greenpeacen toiminta Inarissa keväällä 2005 johtikin hakkuiden lopettamiseen tilapäisesti kiistanalaisilla alueilla (Satonen 2005).

4.3.4 Aluehallinnon vastuullisuusnäkömökset

Lapin liiton mukaan valtion vastuulla on kunnioittaa jo tehtyjä maankäyttöratkaisuja, kuten seutukaavoitusta ja Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelua (*menettelytapoja koskeva oikeudellinen vastuu*). Se pitää lausunnossaan selvitysmiehen esityksiä ongelmallisina, koska ne vaarantavat olemassa olevan elinkeinotoiminnan edellytykset (*kausallinen vastuu, moraalinen vastuu*).

Myös Inarin kunta vastustaa hakkuumäärän vähentämistä nykyisestä ja pitää poronhoidon hyväksi tehtyjä myönnytyksiä metsätaloudessa riittävinä (*kausallinen vastuu*). Samoin sen mielestä Metsähallituksen suunnittelujärjestelmä toimii hyvin, toisin kuin Saarela esittää. Tosin sitä olisi syytä kehittää edelleen esimerkiksi perustamalla paikallinen toimielin, jolla olisi päätösvaltaa metsätalouden ohjauksessa. Kunta korostaa, että nykyinen metsätalou-

den volyyymi on monien sovitteluratkaisujen tulos, jota ei voida enää pudottaa ilman, että koko metsätaloustoiminta ja mm. Vapon sahan olemassaolo vaarantuvat. Valtion hakkuuvolyymien laskemisen uskotaan vaikuttavan myös yksityismetsätalouden edellytyksiin Inarissa (*kausaalinen vastuu*). Kunta korostaakin valtion metsätaloustoiminnan huomattavaa aluetaloudellista vaikutusta (*moraalinen vastuu*). Ratkaisuna kunta esittää, että hakkuuta jatketaan nykyisen suunnitteen mukaan, mutta huomiota kiinnitetään hakkuutähteen (ja muun energiapuun) keruuseen ja taimikoiden harvennukseen.

Aluehallinnon näkemyksissä korostuvat valtion ja Metsähallituksen vastuu kehittää valtion metsien käyttöä tasapuolisesti, alueen koko väestön tarpeet huomioon ottaen. Niiden mukaan olennainen kysymys on, mitkä käyttötavat tai niiden yhdistelmät olisivat kokonaisuuden kannalta edullisimpia (*rooliin kuuluva vastuu, moraalinen vastuu*).

4.3.5 Tutkimuslaitosten lausunnot

Tutkimuslaitoksista lausunnot pyydettiin ja saatiin Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselta (RKTL) ja Metsätutkimuslaitokselta (Metla). Kummankaan lausunnossa ei aseteta omia tavoitteita tai tulkin-toja valtion metsien käyttöä koskevasta vastuusta. Lausunnoissa keskitytään arvioimaan Saarelan mietinnössä esitettyjen toimenpiteiden toimivuutta suhteessa (oletettuihin) valtion omiin vastuukäsityksiin. Metlan lausunnossa huomautetaan, että tutkimustieto ei voi vastata arvokysymyksiin.

Lausunnoissa otetaan annettuina tavoitteet alue-talouden ja työllisyyden suotuisasta kehitymisestä Ylä-Lapin alueella. Sekä metsätalouden että poronhoidon säilyttämistä elinkelpoisena pidetään parhaana keinona päästä tähän tavoitteeseen. Selvitysmiehen esittämät toimenpidesuosukset edistäisivät lausuntojen mukaan jatkossa hyvin metsä- ja porotalouden välisten ristiriitatilanteiden ja ongelmien ratkaisua. Toisaalta Metla varoittaa omassa lausunnossaan, että vaikka yhteistuotannon optimointi onnistuisikin, se tarkoittaisi todennäköisesti että yksi, elleivät molemmat, osapuolet joutuisivat supistamaan toimintaansa. Kokonaisuuden kannalta paras ratkaisu ei siis välttämättä ole kaikille osapuolille mieluinen.

5 Valtio-omistajan ja Metsähallituksen vastuukäsitykset

5.1 Maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön käytännön tulkinta Metsähallituksen vastuusta

Metsähallitus on viimeiset 10 vuotta ollut valtion liikelaitos, jonka toiminnan päämäärät sekä vuosittaisen tulostavoitteen vahvistaa eduskunta. Hallinnollisesti Metsähallitus on luonnonsuojeluasioissa ympäristöministeriön (YM) ja muissa kysymyksissä maa- ja metsätalousministeriön (MMM) ohjauksessa (laki Metsähallituksesta, MHL (1378/2004) 1 §).

Tutkimuksessamme valtio-omistajan näkemysten analyysi painottuu maa- ja metsätalousministeriöön, koska ympäristöministeriö on kiistan yhteydessä ilmoittanut, että elinkeinojen väliset ristiriidat eivät kuulu sen toimialaan (Ympäristöministeriö 2003). YM pitää kuitenkin Saarelan raporttia lausunnossaan kokonaisuutena toteuttamiskelpoisena. Maa- ja metsätalousministeriössä Metsähallituksen ohjaus kuuluu puolestaan metsäosastolle. Muilta MMM:n osastoilta pyydettiin lausunnot Saarelan mietintöön. Maatalousosasto, elintarvike- ja terveysosasto, kala- ja riistaosasto sekä maaseutu- ja luonnonvaraosasto pitävät kaikki toimenpide-esityksiä toteuttamiskelpoisina.

Metsähallituksen oikeudelliseen vastuuseen vaikuttaa keskeisesti se, että sen organisaatiomuoto on valtion liikelaitos. Liikelaitoksena Metsähallitus on vastuussa valtio-omistajalle siitä, että sen toiminta on taloudellisesti kannattavaa: toiminta on rahoitettava siitä saatavilla tuloilla. Organisaatio, joka jatkuvasti tuottaa tappiota tai ylläpitää tappiollista toiminnan osaa, ei voi MMM:n tulkinnan mukaan olla liikelaitos (haastattelut LFKR26, LFKR28) (ks. myös laki valtion liikelaitoksista, LiikelaitosL, (1185/2002) 2 §). Itsestään selvänä ministeriössä pidetään vaatimusta toiminnan puuntuotannollisesta kestävydestä kaikissa valtion talousmetsissä.

Toisaalta valtion liikelaitosten ominaisuuksiin kuuluu, että organisaatiolla on laajempi yhteiskunnallinen funktio, joka sanelee taloudellisen toiminnan yhteiskunnalliset reunaehdot (LiikelaitosL 2 §). Metsähallituksen kohdalla näistä tärkeimpiä ovat valtakunnan tasolla 1) luonnon monimuotoisuuden

suojelu, 2) työllisyys, 3) virkistysmahdollisuuksien ylläpito ja edistäminen sekä 4) saamelaiskulttuurin ja poronhoidon edellytysten turvaaminen (MHL 4 §). Reunaehtojen ja liikelaitostoiminnan suhde menee MMM:n mukaan siten, että taloudellista toimintaa voidaan harjoittaa vain reunaehtojen sallimissa puitteissa (haastattelu LFKR26).

MMM:n metsäosasto julkisti Saarelan esityksen ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta toimintaohjelman Ylä-Lapin porometsäkiistan ratkaisemiseksi joulukuussa 2003 (Ylä-Lapin ... 2003). Toimintaohjelmassa MMM toteaa, että Ylä-Lapin tapauksessa keskeistä on pyrkiä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta parhaaseen tulokseen (*rooliin kuuluva vastuu, moraalinen vastuu*). Ministeriö korostaa Metsähallituksen vastuuta Ylä-Lapissa saamelaiskulttuurin, poronhoidon ja työllisyyden edellytysten turvaamisesta, ja on erikseen todennut taloudelliseksi tavoitteeksi riittävän sen, että toiminta ei ole tappiollista. Luonnonsuojelutavoitetta ei ministeriön mukaan ole tarpeen korostaa nykyisessä tilanteessa, jossa alueen metsistä on suojeltu eriasteisesti 53 %.

Toimintaohjelmassa MMM määrittelee aluetalouden yhdeksi kaikkein keskeisimmäksi Metsähallituksen toiminnan tavoitteista Ylä-Lapissa. Ohjelman mukaan Ylä-Lapin metsätalouden ensisijainen tavoite ei ole hakkuutoiminnan tulos vaan aluetalouden tukeminen. Tätä seikkaa korostaa ohjelman mukaan se tosiasia, että puunkorjuusta tehdään Ylä-Lapissa metsuriryönä 90 % ja monitoimikoneella 10 %, kun kaikilla muilla valtion alueilla puunkorjuu on koneellistettu 90 %:sti (Ylä-Lapin ... 2003, s. 6).

Aluetalouden merkityksen korostaminen kiinnittää huomiota, koska sitä ei ole määritelty Metsähallituslaissa liikelaitoksen toiminnan tavoitteeksi. Ministeriössä tehdyissä haastatteluissa kävikin ilmi, että ministeriön sisällä on tulkintaeroja siitä, missä määrin aluetaloutta lopulta voidaan pitää Metsähallituksen toimintaa ohjaavana tekijänä.

”Siis Metsähallituksellehan [...] ei oo suoraan asetettu mitään tämmöistä aluepoliittista, tai aluetaloudellista [...], funktiota tai tavoitetta, [...] se ensisijainen lähtökohta on, [...]että] se on markkinaohjautuvasti toimiva organisaatio, [...] eikä ensisijaisesti [...] aluepoliittisesti ohjautuva.” (haastattelu LFKR26)

”Eli se, mistä tässä puhutaan, on paikallisten ihmisten työpaikat ... sahan olemassaolo, ja nää on nimenomaan paikallisia asioita, ja myös aluepoliittisia asioita. Siis tää ei oo pelkästään nyt MH:n liiketoiminnasta kyse, vaan myös aluepolitiikasta, [...] Ja, ja[...] meidän ministeri on näitten selvitysten jälkeen linjannu, että kyllä siellä, siellä nyt vaan pitäis töitäkin olla.” (LFKR 28)

Maa- ja metsätalousministeriön näkemys Metsähallituksen aluetaloudellisesta vastuusta ei näin ollen ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Lisäksi, kuten toimintaohjelmasta (Ylä-Lapin ... 2003, s. 6) käy ilmi, aluetalouden tulkinta rajautuu myös metsätaloukskeskeisesti, eikä porotaloutta tarkastella aluetalouden yhteydessä. MMM ei katsokaan itsensä tai Metsähallituksen olevan vastuussa porotalouden kannattavuudesta. Kannattavuus on ministeriön mukaan ensisijaisesti kiinni tuottajahinnasta ja Norjan lihantuontikiintiöistä sekä elinkeinon harjoittajien omasta aktiivisuudesta (Ylä-Lapin ... 2003, s. 7; ks. myös Raitio ja Heikkinen 2003).

Yksi keskeinen vastuukysymys Metsähallituksen ja Ylä-Lapin kohdalla on, kenellä lopulta on valta ja vastuu tehdä kiistaa koskevia päätöksiä (*vastuullisuuden edellytykset*). MMM on korostanut, että niin kauan kuin toiminta on selkeästi kannattavaa, Metsähallituksella on varsin suuret vapaudet päättää valtion maiden käytöstä.

”Maa- ja metsätalousministeriö ei tee päätöksiä alueellisista suunnitetasoista, vaan tämä on seurausta [Metsähallituksen] luonnonvarasuunnittelussa tehdystä monitavoitteisesta ja osallistavasta suunnitteluprosessista. Ministeriö ei päättää Metsähallituksen valtakunnallistakaan suunnitetta, vaan edellyttää Metsähallitukselta tiettyä monitavoitteista lähestymistapaa, jolla pyritään koko yhteiskunnan kannalta parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen.” (Ylä-Lapin ... 2003, s. 11)

Tällä perustella MMM ei Ylä-Lapin toimintaohjelmassa tehnyt päätöstä metsätalouden ulkopuolelle säästettävistä metsäalueista tai Metsähallituksen Ylä-Lapin hakkuusuunnitteen laskemisesta (Saarelan esitykset 1 ja 4). Lausunnoissa runsaasti kannatusta saaneen hakkuutähteen keruun osalta (toimenpide 5) MMM puolestaan totesi, että sen

toteuttaminen edellyttää rahoitusmahdollisuuksien selvittämistä.

Valtiovallan eri edustajien välinen rooliepäselvyys on jatkunut kiistassa myös keväällä 2005. Metsähallituksen ja paliskuntien neuvotteluiden ollessa vielä kesken toukokuussa, maa- ja metsätalousministeri ilmoitti vastauksessaan kansanedustajien kahteen kirjalliseen kysymykseen (Lahtela ym. 2005, Sato-nen 2005) että metsureiden työllisyyden turvaamiseksi kiistametsissä tullaan toteuttamaan hakkuita syksyllä 2005 riippumatta siitä, löytävätkö paliskunnat ja Metsähallitus neuvotteluratkaisun vai eivät. Ministeri siis määritteli linjauksen asiassa, jonka päätösvallan ministeriö aiemmin oli delegoinut Metsähallitukselle.

5.2 Metsähallituksen käytännön tulkinta reunaehdoista

5.2.1 Reunaehdot taloudelle vai talous reunaehtona?

Metsähallituksen Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelmassa v. 2000 asetettiin luontaiselinkeinot tärkeimmäksi Metsähallituksen toimintaa rajaavaksi tekijäksi. Suunnitelman mukaan alueen luonnonvarojen hoidon, käytön ja suojelun keskeinen kysymys on toimintojen yhteensovittaminen ja mitoittaminen niin, että luontaiselinkeinojen ja saamelaiskulttuurin edellytykset turvataan. Metsähallitus turvaa luontaiselinkeinoja ja saamelaiskulttuuria säädöksiin perustuvilla yleisillä, alueellisilla ja toimintakohtaisilla menettelyillä (*moraalinen vastuu, oikeudellinen vastuu*). (Sandström ym. 2000, s. 12–13, 129–130.) Tämä vastaa MMM:n tulkintaa liiketalouden ja sen reunaehto- ja suhteesta sekä näkemystä saamelaiskulttuurin ja poronhoidon vahvasta asemasta Ylä-Lapissa.

Kuitenkaan konfliktin ydinkysymyksen, metsätalouden volyymin, määrittäminen ei luonnonvarasuunnitelmassa perustu porotalouden (minimi)-tarpeiden määrittämiseen sen enempää tutkimustiedon kuin paliskuntien esittämien näkemysten kääntä perusteella. Pikemminkin päinvastoin: Inarin paliskuntien tyytymättömyys suunnitelmassa valittuun hakkuusuunnitteeseen oli tiedossa jo päätöstä tehtäessä (mt. s. 172). Suunnitelmaan kirjattua tavoit-

tetta, jonka mukaan metsien pinta-alasta 40 % säilyy vanhana, yli 140-vuotiaana metsänä jatkossakin, ei perustella sillä, että poronhoidon kynnyksarvo olisi juuri kyseinen vanhojen metsien osuus. Prosentti syntyi, kun ensin reunaehdoiksi oli asetettu metsätalouden kannattavuus ja Peuravuonon sahan puuhuollon turvaaminen.

”Siis lähtökohtana oli vaan, että katsotaan, että miten voidaan [...] kannattava, plus nolllaan pääsevän metsätalouksyksikön ja paikallisen sahan puunkorjuu, miten sitä voitais pyörittää, ja siten turvata talousmetsissäkin suuri vanhojen metsien osuus.” (haastattelu LFKR 27)

Metsätalouden osalta suunnitelmassa todetaankin, että toiminnan lähtökohtana on nykyisin metsätaloukskäytössä olevien alueiden säilyminen metsätalouden piirissä sekä metsätalouden kannattavuus (mt. s. 154). Metsätalouden kannattavuuden asettamien reunaehto- ja suhteiden lisäksi valittua hakkuusuunnitetta perustellaan suunnitelman tekoon osallistuneiden toimijoiden enemmistön kannoilla.

”Niin me katottiin, että se on niin kohtuullinen [...] joku Inarin työryhmä, selvä enemmistö kannatti tätä. Ei niitä kylläkään äänestetty. [...] Katsoimme, että nämä ... aluetalousvastuuta kantavien orgaanien [...] kantaa noudatella. Ja kun se näytti asiantuntijataarkastelmakin, että ollaan hyvin kohtuullisessa, niin siihen se pannaan, rutisi, rutisi eräät tahot mitä rutisi.” (haastattelu LFKR27)

Metsätalouden kannattavuudesta huolehtimisen taustalla on puolestaan ollut metsätalouden työllisyyden turvaaminen: työllistämistä pidetään yhtenä keskeisenä perusteluna Metsähallituksen olemassaololle ja tärkeydelle Ylä-Lapissa. Erityisesti Metsähallituksen Ylä-Lapin henkilökunta korostaa, että tärkeintä on paikallisten ihmisten toimeentulomahdollisuuksien turvaaminen (*moraalinen vastuu*). Toisaalta Metsähallituksen työllisyyttä koskevissa kannanotoissa kiinnittää huomiota se, että käytännön tulkinta valtion vastuusta paikallisten toimeentulomahdollisuuksien turvaamisessa rajoittuu sen oman organisaation ja erityisesti metsätalouden työpaikkoihin (ks. esim. Suomalaisten elämässä 2002). Metsähallituksen toiminnan vaikutukset sen

itsensä ulkopuolella arvioidaan vain metsätalouden osalta: työllisyyttä koskevissa maininnoissa kiinnitetään usein huomiota siihen, miten hakkuumahdollisuuksien vähentäminen vaikuttaisi kielteisesti metsäalan työllisyyskehitykseen ja kuntatalouteen Inarissa. Metsähallituksen suunnitelmissa tai niiden tausta-aineistoissa ei sen sijaan pohdita sitä, voiko nykyisen toimintalinjan säilyttämisellä olla jotain kielteisiä työllisyys- tai aluetalousvaikutuksia porotalouden harjoittamisen vaikeutumisen kautta, kuten poronhoitajat esittävät. Metsähallitus on teettänyt työllisyystarkastelua sekä metsätalouden (Erkkiä ja Kurkela 2000) että porotalouden (Heikkilä 2000) osalta, mutta elinkeinon välisen vuorovaikutuksen vaikutuksia työllisyyteen ei ole luonnonvarasuunnittelua varten selvitetty tai pohdittu. Valtion maiden merkitystä muiden elinkeinon työllistävyydessä ei arvioida, kuten ei myöskään sitä, miten eri toimintavaihtoehdot vaikuttaisivat alueen tai kunnan kokonaistyöllisyyteen.

Yksi haastatelluista (LFKR 18) esitti ajatuksen, että poro- ja metsätalouden työpaikkojen välillä on itse asiassa positiivinen syy-yhteys: poromiesten metsätalouteen kohdistaman kritiikin takia Metsähallitus on tarvinnut kaikki käytettävissä olevat perustelut oikeuttaakseen toimintansa – ja tehokkain niistä on työllisyys. Haastateltu piti todennäköisenä, että ilman poronhoitoa metsurit olisi jo korvattu monitoimikoneella Inarissakin. Ajatusta tukee se tosiasia, että muualla Suomessa Metsähallituksen hakkuiden koneellistamisaste on yli 90% ja että myös Inarissa osa hakkuista on alettu tehdä monitoimikoneella kannattavuuden takaamiseksi. Toinen haastateltu kuvaakin metsurityötä ”muinaiseksi toimintatavaksi” (LFKR 7).

Yhteenvetona poronhoitoa koskevista käytännön linjauksista voi todeta Metsähallituksen lähtevän oletuksesta, että Metsähallituksen ja valtion vastuunotto porolaidunten tilasta on ollut riittävää jo toteutuneiden metsätalouden rajoitusten seurauksena (*kausallinen vastuu*). Koska metsätalouden menetykset suhteessa laskennallisiin hakkuumahdollisuuksiin ovat olleet niin huomattavat, oletetaan sen tarkoittavan, että hyödyt poronhoidolle ovat olleet merkittäviä. Metsähallituksessa toisaalta myös kyseenalaistetaan hakkuiden vähentämisen merkitys poronhoidon toimintaedellytysten parantajana. Kyse ei tämän näkemyksen mukaan välttämättä olekaan

todellisista ongelmista porotalouden ja metsätalouden välillä, vaan elinkeinon sisäisten kannattavuus-ongelmien sysäämisestä ulkopuolisten niskoille sekä saamelaisten maanomistuspolitiikan ajamisesta. Nämä taas eivät ole Metsähallituksen vastuulla (*rooliin liittyvä vastuullisuus*).

5.2.2 Metsähallituksen tulkinta vastuustaan konfliktin ratkaisijana

Menettelytapojen osalta haastatellut Metsähallituksen Ylä-Lapin henkilöstön edustajat korostavat oikeudenmukaisuuden, tasapuolisuuden ja johdonmukaisuuden merkitystä. Päätöksenteon on oltava avointa ja perustuttava tosiasioihin. Haastatellun Ylä-Lapin henkilökunnan mukaan Metsähallitus voi paikallisesti päättää hakkuiden ajoituksesta ja muista yksityiskohdista. Sen sijaan heillä tai Metsähallituksella ylipäätään ei heidän näkemyksensä mukaan ole valtuuksia päättää laajemmista maankäyttöratkaisuista, kuten alueiden siirtämisestä pois metsätaloukskäytöstä paliskuntien vaatimusten mukaisesti. Metsähallituksen Ylä-Lapin henkilökunnan mukaan olikin helpotus, että ministeriö nimesi selvitysmiehen ja otti näin vastuun konfliktin ratkaisemisesta ministeriötasolle.

Metsähallituksen oman keskusyksikön rooli kiistassa vaikuttaisi olevan hyvin vähäinen. Päätöksenteko pyritään organisaatiossa viemään mahdollisimman alas. Tikkurilan keskusyksikössä ei ole ketään monikäytön tai poronhoidon kysymyksiin erikoistunutta työntekijää, eikä sellaista pidetä tarpeellisenä, koska poronhoitoon liittyvät kysymykset tulee Tikkurilan mukaan ratkaista alueilla aluejohtajien asiantuntemukseen nojautuen:

”Tai pikemminkin se on niin suuri asia, että sitä ei pidä tuoda missään nimessä Tikkurilaan.” (haastattelu LFKR2)

MMM:n Ylä-Lappia koskeva toimintaohjelma poikkeaa konfliktin ratkaisijan roolin määrittelyn osalta Metsähallituksen käsityksestä (Ylä-Lapin ... 2003, s. 14–15). Hakkuusuunnitteen määrittäminen ja metsätalouden ulkopuolelle siirrettävien alueiden kohtalo jätetään toimintaohjelmassa Ylä-Lapin Metsähallituksen ja sen luonnonvarasuunnittelun

vastuulle. MMM ei toimintaohjelmassaan näin ollen ota kantaa niihin kysymyksiin, joita paliskunnat kirjessään korostivat ja joita koskevan päätöksenteon Metsähallitus katsoo kuuluvan poliittisen päätöksenteon tasolle.

6 Eri toimijoiden näkemysten vertailu

Edeltävissä luvuissa 4 ja 5 esitellyt valtiota ja Metsähallitusta koskevat vastuunäkemykset on koottu taulukoon 1. (Taulukosta puuttuvat tutkimuslaitokset, koska ne eivät ottaneet omaa kantaa Metsähallituksen vastuuseen, vaan arvioivat lausunnossaan keinojen toimivuutta annettujen tavoitteiden toteuttamisessa.) Taulukon jaottelu perustuu artikkelin alussa esittämäämme vastuun käsittelyä koskevaan teoreettiseen kehykseen, jonka mukaan on mahdollista eritellä kausaalinen vastuullisuus, vastuullisuuden edellytykset, rooliin liittyvä vastuullisuus, oikeudellinen vastuullisuus ja moraalinen vastuullisuus. Taulukossa esitetään kunkin kategorian kohdalla eri toimijaryhmien tulkinnat valtio-omistajan ja Metsähallituksen vastuusta Ylä-Lapin kiistassa.

Eri toimijoiden Metsähallitusta koskevien vastuukäsitysten pohjalta olemme muotoilleet empiirisesti relevantit alaluokat vastuun teoreettisesti muodostetuille eri ulottuvuuksille. Ne on eritelty taulukossa 2. Alaluokat kertovat, millaisista kysymyksistä kunkin vastuukategorian kohdalla Ylä-Lapin tapauksessa puhutaan.

Kuten molemmista taulukoista (rivi *moraalinen vastuu*) käy ilmi, Metsähallituksen ja valtio-omistajan toimintaan kohdistuu *hyvin monia erilaisia moraalisen vastuun vaatimuksia*. Hieman karrikoiden voidaan sanoa, että valtion katsotaan olevan vastuussa lähes kaikista Ylä-Lapin hyvinvointiin ja kehitykseen liittyvistä tekijöistä. Nämä vaatimukset eivät sikäli ole yllättäviä, että Ylä-Lapissa lähes kaikki elinkeinot perustuvat ympäröivään luontoon ja valtion hallinnassa on noin 90 % alueen pinta-alasta. Valtion toiminnalla on siis alueella poikkeuksellisen suuri merkitys. Kaikki toimijaryhmät myös lähtevät siitä, että valtiolla on toimintansa yhteiskunnallisista seurauksista suurempi vastuu kuin yksityisillä toimijoilla – siltä voidaan siis vaatia muita enemmän

(*rooliin liittyvä vastuu*).

Vaatimusten moninaisuudesta huolimatta yhteistä eri toimijoiden moraalisen vastuun näkemyksille on *paikallisuuden korostaminen*. Nykytilanteessa Metsähallituksen tärkeimpinä tehtävinä nähdään aluetalouden sekä paikallisen ja alueellisen työllisyyden edistäminen. Vaikka Metsähallituksen hakkuista kaksi kolmasosaa on kuitupuuta, joka toimitetaan alueen ulkopuoliselle paperiteollisuudelle, suurteollisuuden puuhuolto ei pidetä asiassa keskeisenä kysymyksenä, toisin kuin metsäkiistoissa yleensä.

Paikallisen näkökulman ja elinkeinojen rinnakaiselon korostaminen ei kuitenkaan tarkoita, että toimijat ymmärtäisivät työllisyyden ja aluetalouden edistämisen samalla tavoin. Vaikka puhutaan paikallisesta kiistasta, paikallinen ei ole yksimielinen. Tilannetta ei helpota se, että lähes jokaisen vaatimuksen esittäjä löytää sille myös oikeudellisen perusteen (*oikeudellinen vastuu*). Keskenään kilpailevat vastuuvaatimukset – valtion metsätalouden kannattavuus, saamelaiskulttuurin ja poronhoidon edellytysten turvaaminen, työllisyys, virkistys ja luonnon monimuotoisuuden suojelu – löytyvät kaikki Metsähallituslaista Metsähallituksen toiminnalle esitettyinä tavoitteina ja tehtävinä.

Mistä sitten johtuu, että yksimielisesti paikallista hyvinvointia korostavat tahot ovat niin erimielisiä siitä, miten valtion tulisi sitä käytännössä edistää? Mahdollinen selitys on löydettävissä eri näkemysten perusteluista ja niiden eroista. Kuten taulukosta 2 käy ilmi, moraalisten vaatimusten taustalla on varsin suuri joukko oletuksia valtion toiminnan aiheuttamista vaikutuksista (*kausaalinen vastuu*). Ilman näitä oletettuja kausaalisuhteita esitetyt moraalisen vastuun vaatimukset olisivat vailla pohjaa. Taulukon 1 kausaalista vastuuta koskevaa riviä tarkastelemalla voidaan todeta, että eri toimijoiden käsitykset perustuvat toisistaan selvästi poikkeaviin – usein keskenään täysin vastakkaisiin – oletuksiin valtion toiminnan vaikutuksista.

Esimerkiksi vaikka kaikki näkevät Metsähallituksen olevan moraalisisessa ja oikeudellisessa vastuussa saamelaiskulttuurista ja poronhoidosta, Metsähallituksen toiminnan seurauksia koskevat kausaaliset tulkinnat poikkeavat niin voimakkaasti toisistaan, että käytännön tulkinnat moraalisen vastuun toteuttamisesta ovat yhtäläillä eri näköisiä. Ongelmana

on, että kausaalisuhteista olemassa oleva tieto on puutteellista.

Ei ole tiedossa, onko luonnonlaitumiin perustuvan, kannattavan poronhoidon harjoittaminen mahdollista, jos kaikki metsätalouskäyttöön nyt määritellyt alueet todella otetaan hakkuiden piiriin. Ei myöskään tiedetä, lakkaisiko teollinen metsätalous alueella kokonaan jos porotalouden esittämät vaatimukset toteutettaisiin.

Maa- ja metsätalousministeriön Ylä-Lappia koskevan toimintaohjelman kohta, jonka mukaan päätös- vaihtoehtoja mietittäessä on ensin selvitettävä niiden aiheuttamat aluetaloudelliset ja työllisyysvaikutukset (Ylä-Lapin ... 2002, s. 11) kertookin siitä, ettei tällaisia selvityksiä ole ollut tähän mennessä tapahtuneen päätöksenteon pohjana. Kun porotalouden ja metsätalouden välisen suhteen hallinta on jo 1970-luvulta saakka ollut keskeinen Metsähallituksen vastuualue Ylä-Lapissa (Saastamoinen ym. 2000), voidaan pitää erikoisena, ettei asiasta ole olemassa yhtään elinkeinojen suhteita ja eri strategiavaihtoehtoja analysoivaa selvitystä.

Valtio-omistaja ja Metsähallitus eivät kuitenkaan kavahta eri toimijoiden niille esittämiä moraalisia vaatimuksia. MMM ja Metsähallitus yhtyvät näkemykseen valtion korostuneesta vastuusta (*rooliin kuuluva vastuu*) ja katsovat, että eri tarpeiden yhteensovittaminen siten, että 'yhteiskunnan kokonaisuus' toteutuu, nimenomaan on Metsähallituksen tehtävä. Se on niiden mukaan myös täysin mahdollista toteuttaa, kunhan noudatetaan monitavoitteisuuden ja päällekkäiskäytön periaatteita.

Huomion arvoisaa on kuitenkin se, että MMM ja Metsähallitus eivät ole yksimielisiä siitä, kumman tehtäviin vastuun kanto kunkin kysymyksen osalta kuuluu (taulukko 1, *vastuun edellytykset*). Siinä missä muut toimijaryhmät eivät näe eroa valtio-omistajan ja Metsähallituksen välillä vaan pitävät niitä saman valtiiovallan ilmentymänä, Metsähallitus ja MMM (ja YM) kiistelevät toimivaltarajoista ja pallottelevat vastuuta toinen toiselleen. Tämä kysymys siitä, mikä organisaatio Ylä-Lapin tilanteessa kantaa valtion vastuuta, on aivan keskeinen vastuukeskustelun näkökulmasta. Valtion korostunut yhteiskuntavastuu on käytännössä merkityksentöntä, jos mikään valtion toimielin ei pidä vastuuta omanaan. Kysymystä pohditaan siksi tarkemmin seuraavassa luvussa.

7 Valtio-omistaja ja Metsähallitus – kumman on valta ja vastuu?

Lainsäädäntö asettaa tietyt reunaehdot Metsähallituksen toiminnalle. Ylä-Lapin konfliktin näkökulmasta keskeisimpiä reunaehtoja ovat liiketoiminnan kannattavuus, työllisyyden edistäminen sekä porotalouden ja saamelaiskulttuurin edellytysten turvaaminen. Periaatteessa reunaehtoien välinen hierarkia on selvä: liiketoimintaa tulee harjoittaa vain yhteiskunnallisten tavoitteiden sallimissa puitteissa. Käytännössä rajoitteiden sisällön ja suhteiden määrittely on kuitenkin tulkinnanvaraista, ja Metsähallitukselle jää valtaa omiin tulkintoihin.

Esimerkiksi vaatimus voiton tuottamisesta ei aseta suoranaisia vaatimuksia sille, millä volyyymilla metsätaloutta on harjoitettava, joten hakkusuunnitteita määritellään muilla perusteilla. Lainsäädäntö ei määrittele suoraan sitäkään, millä tavoin Metsähallituksen tulisi edistää työllisyyttä. Keskittyminen metsätalouden työllisyyteen on Metsähallituksen oma tulkinta vähintään yhtä paljon kuin lainsäätäjän. Myös sen tulkinta, missä mittakaavassa erilaisia rajoituksia noudatetaan, on paljolti Metsähallituksen omissa käsissä. Jos liikevoiton vaatimuksen tulkitaan tarkoittavan kutakin hoitoaluetta erikseen, se rajaa pois joitakin toimintavaihtoehtoja. Jos Metsähallituksen liiketaloudellisuutta tarkastellaan sen sijaan valtakunnallisella tasolla, joustonvaraa paikallisella tasolla on runsaasti. Metsähallituksen liikevoitto koko maan osalta on ollut viime vuosina yli 70 miljoonaa euroa, josta valtiolle tuloutettava osuus on ollut 47 miljoonaa euroa (Suomalaisten elämässä 2002, 2003).

Kaikilta osin Metsähallituksen vallan rajat eivät kuitenkaan ole selviä, sillä ainakin Ylä-Lapin tapauksessa valtio-omistajan ohjaus on ollut sisäisesti ristiriitaista ja epäselvää. MMM:n asettama metsätalouden kannattavuusvaatimus reunaehtona paikallisten tarpeiden huomioon ottamiselle on ristiriidassa MMM:n oman tulkinnan kanssa liiketoiminnan ja yhteiskunnallisten tavoitteiden hierarkiasta valtion liikelaitoksissa. Liiketoiminnan kannattavuudesta on käytännössä tullut reunaehtoien noudattamista rajoittava reunaehto. Metsähallituksella

Taulukko 1. Eri toimijoiden Metsähallituksen ja valtio-omistajan vastuuta Ylä-Lapissa koskevat käsitteet.

Paliskunnat Saamelaiskäräjät	Metsätalouden edustajat	SLL, WWF, Greenpeace	Alue- ja kuntahallinnon edustajat	MMM	Metsähallitus
KAUSAALINEN VASTUULLISUUS					
Porolaidunten tila on heikentynyt valtion metsätalouden seurauksena	Porojen tuotto paras metsätaloustalossa paliskunnissa, joten porotalouden ongelmat eivät johdu metsätaloudesta	Porolaidunten tila on heikentynyt valtion metsätalouden seurauksena Erämaiset metsät vähenevät valtion hakkuiden seurauksena	Poronhoidon hyväksi tehdyt rajoitukset metsätaloudesta ovat riittäviä	Metsätalouden merkitys poronhoidon ongelmien ratkaisemisessa on kyseenalainen	Koska metsätaloudesta tehdyt rajoitukset ovat huomattavia, ne ovat riittäviä poronhoidolle Metsätalouden merkitys poronhoidon ongelmien ratkaisemisessa on kyseenalainen Hakkuiden vähentäminen paliskuntien esittämällä tavalla tarkoittaisi nykytuotoisen valtion metsätalouden alasajoa
Hakkuiden vähentäminen parantaisi Inarin hyvinvointia	Hakkuiden vähentäminen kurjistaisi Inaria	Hakkuiden vähentäminen parantaisi Inarin hyvinvointia	Hakkuiden vähentäminen kurjistaisi Inaria		
	Metsähallituksen hakkuut edistävät yksityismetsätalouden kannattavuutta	Metsätalouden ja puunjalostuksen ongelmat eivät johdu luonnonsuojelusta tai poronhoidosta vaan kestämättömästä metsätaloudesta	Metsähallituksen hakkuut edistävät yksityismetsätalouden kannattavuutta		
MMM:n tehtävä päätöksistä, koska MH:lla ei ole valtaa tehdä maankäytön linjapäätöksiä	Hakkuiden vähentäminen ei ratkaise maanomistuskriisiä.				MH:lla ei ole valtaa tehdä laajoja maankäyttöpäätöksiä
VASTUULLISUUDEN EDELLYYKSET					
	Ei erittelyä MH:n ja MMM:n välillä. Kyse on valtion vastuusta ja valtion vastuusta	Kyse on valtion vastuusta. Metsätaloutta harjoittavat toimijat, kuten Metsähallitus, ottavat vastuun luonnonmetsien hävittämisestä	Ei erittelyä MH:n ja MMM:n välillä. Kyse on valtion maista ja valtion vastuusta	Kannattavuuden puitteissa MH:lla on paljon harkintavallaa	
ROOLIIN LIITTYVÄ VASTUULLISUUS					
Valtion vastuu yhteiskunnallisista vaikutuksista suurempi kuin yksityisen	Valtion vastuu yhteiskunnallisista vaikutuksista suurempi kuin yksityisen	Valtion vastuu yhteiskunnallisista vaikutuksista suurempi kuin yksityisen	Valtion vastuu yhteiskunnallisista vaikutuksista suurempi kuin yksityisen	Valtion vastuu yhteiskunnallisista vaikutuksista suurempi kuin yksityisen	Valtion vastuu yhteiskunnallisista vaikutuksista suurempi kuin yksityisen
Voiton tavoittelusta luovuttava saamelaisien kotiseutualueella	Voiton tavoittelusta luovuttava saamelaisien kotiseutualueella	Voiton tavoittelusta luovuttava saamelaisien kotiseutualueella	Voiton tavoittelusta luovuttava saamelaisien kotiseutualueella	Valtion liikelaitoksena MH ei saa tuottaa tappiota	Valtion liikelaitoksena MH ei saa tuottaa tappiota
			Valtiolla ei vastuuta poronhoidon kannattavuudesta		

Paikskunnat Saamelaiskäräjät	Metsäalan edustajat	SLL, WWF, Greenpeace	Alue- ja kuntahallinnon edustajat	MMM	Metsähallitus
Poronhoidon lakisäätöinen asema Ylä-Lapin ensisijaisena maankäyttömuotona Saamelaisien oikeudellisen aseman turvaaminen.		Poronhoidon lakisäätöinen asema Ylä-Lapin ensisijaisena maankäyttömuotona	Olemassa olevien maankäyttöratkaisuiden kunnioittaminen	Liiketaloudellinen kannattavuus yhteiskunnallisten reunaehtojen asettamisessa puitteissa	Liiketaloudellinen kannattavuus yhteiskunnallisten reunaehtojen asettamisessa puitteissa
OIKEUDELLINEN VASTUULLISUUS					
MORAALINEN VASTUULLISUUS					
		Luonnon monimuotoisuuden suojelu ja erämaisten metsien itseisarvo	Olemassa olevan elinkeino- toiminnan edellytysten turvaa- minen: kokonaisuus ja tasapainoisuus.	Yhteiskunnan kokonaisetu	Yhteiskunnan kokonaisetu
		Paikallisten eränkävintäisemat			
Poronhoito		Poronhoito	Poronhoito	Monitavoiteisuus, päällekkäiskäytöt	Monitavoiteisuus, päällekkäiskäytöt
Saamelaiskulttuuri		Saamelaiskulttuuri		Poronhoito	Poronhoito
Paikallinen työllisyys	Paikallinen työllisyys (ert. metsäala)	Paikallinen työllisyys	Paikallinen työllisyys	Saamelaiskulttuuri	Saamelaiskulttuuri
Aluetalous	Yksityismetsätalous Ylä-Lapissa	Aluetalous	Aluetalous	Paikallinen työllisyys	Paikallinen työllisyys
	Paikallisen puunjalostuksen puuhuolto, Peuravuonon saha.	Yksityismetsätalous Ylä-Lapissa	Yksityismetsätalous Ylä-Lapissa	Aluetalous	Aluetalous
	Metsätalouden kannattavuus (ei tukia)	Paikallisen puunjalostuksen puuhuolto, Peuravuonon saha.	Paikallisen puunjalostuksen puuhuolto, Peuravuonon saha.	Paikallinen työllisyys	Paikallinen työllisyys
				Liiketoiminnan kannattavuus	Liiketoiminnan kannattavuus

Taulukko 2. Metsähallituksen ja valtio-omistajan vastuuta Ylä-Lapissa koskevien käsitysten luokittelu – pääkategoriat ja niiden alaluokat.

KAUSAALINEN VASTUULLISUUS

- Valtion metsätalouden vaikutus porolaitumiin / poronhoidon ongelmiin.
- Valtion metsätalouden vaikutus maanomistuskysymyksen ratkaisuun
- Valtion metsätalouden vaikutus yksityismetsätalouden harjoittamiseen
- Porotalouden vaatimusten vaikutus metsätalouden tai puunjalostuksen harjoittamiseen
- Porotalouden vaatimusten vaikutus aluetalouteen ja työllisyyteen

VASTUULLISUUDEN EDELLYTYKSET

- Valtiota edustavien toimijoiden vastuullisuuden määrittelyminen suhteessa toisiinsa (erityisesti MMM/Metsähallitus)
- Metsähallituksen päätöksenteon mandaatti ja reunaehdot

ROOLIIN KUULUVA VASTUULLISUUS

- Valtion vastuu verrattuna muihin maanomistajiin
- Valtion vastuu poronhoidon kannattavuudesta
- Voiton tavoittelu osana valtion toimintaa

OIKEUDELLINEN VASTUULLISUUS

- Liiketalouden kannattavuus
- Luonnon monimuotoisuuden suojeleminen
- Saamelaiskulttuuri
- Saamelaisten oikeudellisen aseman turvaaminen
- Poronhoito
- Työllisyys
- Virkistys

MORAALINEN VASTUULLISUUS

- Yhteiskunnan kokonaisuus
- Aluetalous ja kuntatalous
- Paikallinen työllisyys
- Pällekkäiskäyttö, monitavoitteisuus
- Luonnon monimuotoisuuden suojeleminen
- Erämaametsien itseisarvo
- Saamelaiskulttuuri
- Poronhoito
- Virkistys, eräntäyttö
- Yksityismetsätalous Ylä-Lapissa
- Puunjalostus Ylä-Lapissa
- Valtion liiketoiminnan kannattavuus
- Neuvottelujärjestelmän luominen

on ratkaistavanaan dilemma: tappion tekeminen on ristiriidassa MMM:n liikelaitoslakia koskevan tulkinnan kanssa, mutta niin on myös yhteiskunnallisista reunaehdoista tinkiminen taloudellisen tuloksen varmistamiseksi. Valtio-ohjauksen tulkintaa vaikeuttaa myös se, että yhteiskunnallisten velvoitteiden osalta tavoitteet on kuvattu hyvin yleisellä tasolla, eikä niille ole olemassa selkeästi seurattavia mittareita. Liiketaloutta sen sijaan ohjataan euro-määräisillä tavoitteilla.

Saadakseen ratkaisun tilanteeseen Metsähallitus on toivonut poliittista päätöstä ja omistajan selkeää ohjausta. Sitä ei ole tullut, eikä Metsähallituksen päätöksentekovallasta vielääkään ole yksimielisyyttä MMM:n ja Metsähallituksen välillä. Ylä-Lapin toimintaohjelmassa MMM selvästi delegoi päätöksenteon alueiden säästämistä ja hakkuus suunnittelemaan Metsähallitukselle sen sijaan, että olisi tehnyt päätökset toimintaohjelmassa ja kantanut niistä vastuun. Niin kauan kuin ministeriön tulkinta taloudellisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden välisestä hierarkiasta on epäselvä, päätöksentekoon liittyvät ongelmat eivät ole Metsähallituksen kannalta olennaisesti muuttuneet.

Metsähallituksen sisällä poronhoitoa koskevat kysymykset on puolestaan delegoitu niin alas kuin mahdollista. Käytännössä ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittamisesta vastaa paikallisella tasolla leimikkosuunnittelua toteuttava henkilöstö. Subsidiariteettiperiaatetta korostavina aikoina ratkaisua olisi helppo pitää edistyksellisenä. Miksi poromiehet ja Metsähallituksen alueellinen henkilökunta sitten ovat vaatineet asian ratkaisemista ministeriötasolla?

Kuten mm. Metla ja Metsähallitus korostavat Saarelan mietinnöstä antamissaan lausunnoissa, tilanteen ratkaisemissa ei ole kyseessä tekninen optimointi vaan erittäin vaativa ja viime kädessä arvoihin perustuva punninta markkinahintaisten ja muiden valtion metsien käyttöä koskevien tavoitteiden välillä. Päivittäistä leimikkosuunnittelua toteuttava metsätalousinsinööriin rooliin ei perinteisesti ole kuulunut saamelaiskulttuurin tai poronhoidon toimintaedellytysten turvaaminen, vaan tulosohjauksessa leimikkosuunnittelijan työn tulosta mitataan suunniteltujen leimikoiden määrällä. Hänen roolinsa ja vastuunsa on pikemminkin ristiriidassa yhteensovittajan tehtävän kanssa: mitä enemmän suunnittelija

paneutuu vuorovaikutukseen paliskuntien kanssa ja mitä enemmän hän kuuntelee paliskuntien tarpeita, sitä vähemmän leimikoita hän todennäköisesti ehtii ja pystyy suunnittelemaan.

Vaikka suunnittelija ei pitäisi tulostavoitteistaan vaan pyrkisi parhaansa mukaan ratkaisemaan poronhoidon ja metsätalouden väliset intressiristiriidat, hänen todennäköisyytensä onnistua tehtävässä on huomattavasti pienempi kuin ministeriön toimintaohjelmaa valmistelevien virkamiesten. Valtakunnan tasolla käytössä oleva ”työkalupakki” – vaihtoehtoisten ratkaisujen määrä – on ratkaisevasti monipuolisempi kuin Metsähallituksen alueellisessa toimistossa. Maankäyttöratkaisuihin on valtakunnan tasolla mahdollista liittää – ja on usein liitetty – kompensatioita, lainsäädännön uudistuksia ja muita muutoksia toiminnan reunaehtoihin, joilla ratkaisun joihinkin osapuoliin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia on mahdollista vähentää. Lukuisten vaihtoehtoisten ratkaisujen ja toimintansa reunaehtojen muuttamisen sijaan metsäsuunnittelijalla on edessään lähinnä kaksi vaihtoehtoa: tinkiä joko metsätalouden tai porotalouden tarpeista. Ratkaisujen delegointi organisaatiossa mahdollisimman alas tarkoittaa näin ollen käytössä olevien vaihtoehtojen vähentymistä ja nollasummaratkaisujen korostumista. Voidaan jopa sanoa, että koska metsäsuunnittelijalla ei ole todellisia vaihtoehtoja, vastuullisuuden edellytykset (*valinnan mahdollisuus*) eivät täyty.

Huomiota herättää myös ympäristöministeriön vähäinen rooli valtio-omistajan tavoitteiden määrittelyssä metsätalousalueella Ylä-Lapissa. Valtaosa Ylä-Lapin pinta-alasta on erilaisia suojelualueita ja niiden hallinta kuuluu ympäristöministeriön ohjauksessa olevalle Metsähallituksen Luontopalvelu-yksikölle. Luontopalveluiden roolia on haluttu alueorganisaatiossa tietoisesti korostaa, mutta metsätalouden ja porotalouden kiistasta se on vetäytynyt täysin.

Ympäristöministeriö perustelee omaa linjaustaan sillä, että elinkeinojen väliset ristiriidat eivät kuulu sen toimialaan. Kuitenkin Luontopalveluiden toteuttama erämaasuunnittelu ja kansallispuistojen hoito- ja käyttösuunnitelmien tekeminen sisältää paljon mm. poronhoidon ja matkailun tarpeiden yhteensovittamista ja jopa metsätalouden suunnittelua erämaa-alueilla. Jos metsätalouksikäytössä olevat alueet rajataan Luontopalveluiden ja YM:n vastuualueen ulkopuolelle ja vastaavasti suojelu-

alueet Metsätalouden ja MMM:n vastuualueen ulkopuolelle, kenen tehtävänä ja vastuuna on katsoa Ylä-Lappia kokonaisuutena?

Metsähallitus ja ministeriöt ovat siis erimielisiä siitä, kenelle kiistan ratkaiseminen kuuluu eli millä taholla on valta tehdä asiaa koskevia päätöksiä. Erikoista kyllä, omaa valtaa ei haluta käyttää. Tämä kertoo siitä, että mikään osapuoli ei näytä haluavan ottaa vastuuta ratkaisujen tekemisestä monimutkaisessa ja arassa kysymyksessä. Artikkelia kirjoitettaessa Ylä-Lapin kiista on edelleen ratkaisematta ja paliskuntien säästettäväksi esittämien talvilaidunmetsien kohtalo auki.

8 Vastuu-analyysin anti kiistan sovittelulle

Monet modernit ympäristöongelmat ovat vaikeita ratkaista siksi, että viranomaisten käytössä olevat ohjaukeinot ja päätöksentekovalta ovat riittämättömiä. Ylä-Lapin kiistan ratkaisemisen näkökulmasta voidaankin pitää myönteisenä sitä vastuuanalyysin tuottamaa havaintoa, että kiistan kohteena olevat kysymykset ovat keskeisiltä osiltaan valtion päätösvallan alaisia. (Metsähallituksen toiminnan lisäksi mm. porotalouden ohjaus kuuluu kokonaisuudessaan MMM:n alaisuuteen.) Sekä muut toimijat että valtio itse tunnustavat valtion keskeisen roolin Ylä-Lapissa. Metsähallitus on periaatteessa tiiviisti valtion ohjauksessa oleva liikelaitos, jonka vastuunoton kohteet ja muodot määrittelee valtio.

Kiistan ratkaisun kannalta ongelmallista vastuun määrittelyssä on kuitenkin 1) valtio-omistajan määrittämien vastuiden epäkonkreettisuus ja osittainen ristiriitaisuus periaatteellisella ja etenkin käytännön ohjeistuksen tasolla. Sikäli kun kaikkia tavoitteita ei ole mahdollista toteuttaa yhtä aikaa, ongelmaksi muodostuu 2) ympäristöministeriön vetäytyminen tavoitteiden määrittelystä suojelualueiden ulkopuolella ja siten maa- ja metsätalousministeriön vallan korostuminen valtio-omistajan ohjauksessa. Tavoitteenmäärittelyä koskevaa vastuunottoa hämärtää myös 3) MMM:n ja Metsähallituksen välinen epäselvyys ja pallottelu sillä, kuka vastuiden välisestä hierarkiasta ja käytännön tulkinnasta lopulta tekee

päätöksen.

Koska valtio ei ole muotoillut monikäyttöön ja porotalouteen liittyviä tavoitteitaan kovinkaan selkeästi, 4) keskeisimmiksi toimintaa ohjaaviksi tavoitteiksi luonnonsuojelualueiden ulkopuolella ovat tähän mennessä muodostuneet ne toiminnot, joihin Metsähallituksessa on selkein organisaatiokulttuurin ja tradition luoma toimintamalli ja numeeriset mittarit: kannattava metsätalous ja siihen perustuva työllisyys. Tätä linjaa tukee Metsähallituksen rooli liikelaitoksena. Muiden vastuuden toteutumista tarkastellaan metsätalouden näkökulmasta: se, kuinka suuresta osasta toiminta-alaansa metsätalous on joutunut luopumaan toimii muiden velvoitteiden, kuten porotalouden tarpeiden, toteuttamisen mittarina.

Valtion tekemänä taloudellisten tavoitteiden ja toiminnan reunaehtojen välisenä kompromissina Ylä-Lapissa on Metsähallituksessa ja MMM:ssä pidetty siitä, että nollatuloksen katsotaan riittävän. Kiistaan on kuitenkin esitetty useita muitakin osaratkaisuehdotuksia, jotka olisivat edullisia sekä poro- että metsätaloudelle. Näitä ovat ennen kaikkea nykyistä suuremmat harvennushakkuut sekä niistä ja muista hakkuista syntyvän energiapuun keruu. Näillä toimenpiteillä ei voida ratkaista hakkuumääriin ja säästettäviin alueisiin liittyviä erimielisyyksiä etenkin tukkipuun saannin osalta, mutta ne osoittavat, että työllisyyden ja aluetalouden näkökulmasta yhteisiä intressejä on löydettävissä kaikkien paikallisten toimijoiden kesken. Näitä ratkaisuvaihtoehtoja rajoittaa kuitenkin MMM:n mukaan vaatimus Metsähallituksen liiketaloudellisesta tuloksesta.

Tuloksen tekeminen on liikeyrityksille ymmärrettävää, mutta voidaan kysyä, tarvitseeko valtion tuottaa voittoa tai mikä on valtionalouden kannalta lupausta edullisempää: tinkiä puuntuotannon kannattavuudesta Ylä-Lapissa vai maksaa työttömyyskorvauksia sille joukolle, jonka työllisyys puuntuotannon kannattavuuden reunaehtojen puristuksessa kenties heikkenee? Synkimmässä skenaariossa työttömyys uhkaa sekä metsureita (kun Metsähallituksen tulos täytyy pitää Ylä-Lapissakin vähintäänkin nollassa) että poromiehiä (kun hakkuut jatkuvat useilla talvilaidunalueilla).

Ylä-Lapin kaltaisten kiistojen ratkaisemiksi Metsähallituslaissa varsin väljästi määritellyille yhteiskunnallisille tehtäville tulisikin määritellä konkreettinen sisältö. Myös liiketoiminnan logii-

kan soveltuvuutta valtion toimitaan syrjäseuduilla voi olla tarpeen harkita uudelleen. Liiketaloudenkin puitteissa Metsähallituksen sisäisessä taloudessa näyttäisi kuitenkin tällä hetkellä olevan joustonvaraa ratkaista Ylä-Lapin tilanne tavalla, joka mahdollistaisi yhtäältä poronhoidon edellytysten ja toisaalta paikallisen kokonaistyöllisyyden turvaamisen.

Kiitokset

Tutkimus on Kaisa Raition osalta osa Suomen Akatemian Luonnonvarojen kestävä käyttö -tutkimusohjelmaa (projekti 76703 LINK-FOREST) ja ympäristöministeriön ympäristöklusterin tutkimusohjelmaa (projekti *Metsäluonnon monimuotoisuuden suojelun ekotehokkaat ratkaisut talousmetsissä ja suojelualueilla*), sekä Teijo Rytterin osalta Suomen Akatemian rahoittamaa Provinssit, yhteisöt ja biopolitiikka -tutkimushanketta (projekti 201536). Käsikirjoitukseen esittivät arvokkaita parannusehdotuksia esitarkastajat sekä Päivi Hokkanen, Kaisa Junninen, Atte Komonen, Aki Pitkänen, Olli-Pekka Tikkanen sekä Jarno Valkonen.

Kirjallisuus

- Alasuutari, P. 2001. Laadullinen tutkimus. Vastapaino, Tampere. 317 s.
- Bernard, H.R. 1995. Research methods in anthropology – qualitative and quantitative approaches. Altamira Press, Thousand Oaks. 585 s.
- Cane, P. 2002. Responsibility in law and morality. Hart Publishing, Oxford, Portland Oregon. 303 s.
- Dey, I. 1993. Qualitative data analysis. A user-friendly guide for social scientists. Routledge, London. 285 s.
- Erkkilä, J. & Kurkela, M. 2000. Metsähallituksen metsätalouden talous- ja työllisyysvaikutukset Ylä-Lapissa. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja 43/2002. 33 s.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere. 268 s.
- Fischer, J. M. 1986. Moral responsibility. Cornell University Press, Ithaca. 260 s.
- Greenpeace 2005. Inari-kampanjan internet-sivut. Saa-

- tavissa: <http://weblog.greenpeace.org/metsa/> [Viitattu 1.6.2005].
- Hart, H.L.M. 1968. Punishment and responsibility: essays in the philosophy of law. Clarendon Press, Oxford. 271 s.
- Heikkilä, L. 2000. Luontaiselinkeinot ja Metsähallituksen toiminta Ylä-Lapissa. Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelmaan liittyvä tutkimus. Metsähallitus, julkaisemat. 107 s.
- Hellström, E. 2001. Conflict cultures – qualitative comparative analysis of environmental conflicts in forestry. *Silva Fennica Monographs* 2. 109 s.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu: teema-aastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki University Press, Helsinki. 213 s.
- Kirjavainen, H. 1996. Moraali, motivaatio ja yhteiskunta. Suomalaisen teologisen kirjallisuusseuran julkaisuja 199, Helsinki. 242 s.
- Lahtela, S., Kallis, B., Juhantalo, K. & Lahtela, E. 2005. Kirjallinen kysymys 350/2005 vp. Puunhakkuun jatkaminen Ylä-Lapin luonnonhoitoalueen talousmetsissä. Saatavissa: <http://www.eduskunta.fi>. [Viitattu 30.5.2005].
- Luhta, V. 1999. Inarin havumetsävyöhyke. Luonnonolot ja käyttö. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja 21/1999. Metsähallitus, Vantaa. 122 s.
- Pouta, T. 2004. Mistä yhteiskuntavastuu rakentuu? *Metsä.fi* 4/2004: 3.
- Raitio, K. & Heikkinen, H. 2003. Vähemmän valitusta, enemmän oma-aloitteisuutta. Hallinnon näkemyksiä poronhoidon osallistumiseen perustuvien instituutioiden kehittämistä. Teknillisen korkeakoulun ympäristönsuojelun laboratorion julkaisu 4/2003, Espoo. 48 s.
- Roiko-Jokela, H. 2003. Arvot ja edut ristiriidassa. Kiistoja valtion metsistä: Hattuvaara, Kessi, Murhijärvi, Talaskangas-Sopenmäki, Porkkasalo. Minerva, Jyväskylä. 264 s.
- Sandström, O. ym. 2000. Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma. Metsähallitus, Vantaa. 246 s.
- Satonen, A. 2005. Kirjallinen kysymys 341/2005 vp. Inarin metsähakkuiden jatkaminen. Saatavissa: <http://www.eduskunta.fi>. [Viitattu 30.5.2005].
- Selvitys Ylä-Lapin metsä- ja porotalouden yhteensovittamisesta. Työryhmämuistio MMM 2003:15. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki. 5 s.
- Suomalaisten elämässä. Metsähallituksen yhteiskuntavastuuraportti. 2002. Metsähallitus, Vantaa. 53 s.
- Suomalaisten elämässä. Metsähallituksen yhteiskuntavastuun katsaus. 2003. Metsähallitus, Vantaa. 11 s.
- Toivonen, T. 1999. Empiirinen sosiaalitutkimus. Filosofia ja metodologia. WSOY, Porvoo. 447 s.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi, Helsinki. 159 s.
- Valtion metsätalouden vaikutuksista poronhoitoomme ja esityksiä tilanteen korjaamiseksi. 2002. Hammastunturin, Muddusjärven, Muotkatunturin ja Paatsjoen paliskuntien sekä Ivalon paliskunnan Nellimin tokkakunnan muistio Maa- ja metsätalousministeriölle, oikeusministeriölle ja ympäristöministeriölle 20.–21.3.2002. Saatavissa: <http://www.inarinpaliskunnat.org/hakkuut.html>. [Viitattu 30.5.2005].
- YK:n ihmisoikeuskomitea 1994. YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisu valituksessa Ilmari Länsman ja muut vastaan Suomi 26.10.1994 (valitus no. 511/1992).
- YK:n ihmisoikeuskomitea 1996. YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisu valituksessa Jouni E. Länsman ja muut vastaan Suomi 22.11.1996 (valitus no. 671/1995).
- Ylä-Lapin metsä- ja porotalouden yhteensovittamista koskeva toimintaohjelma. 2003. Maa- ja metsätalousministeriö, Metsäosasto, Helsinki. 15 s.
- Ympäristöministeriö 2003. Ympäristöministeri Enestam: Pohjois-Suomessa ei ole kysymys luonnonsojeluongelmasta vaan elinkeinojen keskinäisestä suhteesta. Ympäristöministeriön tiedote 26.9.2003. 1 s.

30 viitettä