

Kirja luonnonvarapolitiikan hyväksyttävyydestä

Luonnonvarapolitiikka elää uutta nousukautta. Vielä kymmenen vuotta sitten näytti selvältä, että jälkiteolliset, pääasiassa luonnon aineettomiin hyötyihin perustuvat käyttömuodot saavat keskeisemmän aseman luonnonvarapolitiikassa kuin luonnon teolliseen käyttöön nojaavat kehittämissuunnat. Toisin kuitenkin kävi. Kuten käsillä olevan kirjan toimittajat toteavat, viitisen vuotta sitten aiemmin väistyväksi ajatellut, luonnonvarojen intensiivistä käyttöä korostavat kehityspiirteet nousivat uudella ryminällä luonnonvarapolitiikan keskiöön. Tätä nykyä luonnonvarojen intensiiviseen hyödyntämiseen tähtäävät kaivos-, vesirakentamis- ja muut teollisuusolteiset hankkeet ovat taloudellisen kehittämisen kulmakiviä ympäri Suomea. Vastaavasti samaan aikaan monia luonnon suojelukäyttöä koskevia käytäntöjä on heikennetty tai muotoiltu uudelleen. Alueellisesti tämä on merkinnyt paluuta siihen, että Itä- ja Pohjois-Suomen syrjäiset alueet näyttävät samankaltaisina raaka-ainevarastoina kuin maan teollistumisen aikaan. Esimerkiksi Lappi-työryhmän lokakuussa 2008 julkaisemassa loppuraportissa Lapin kehitysvisiot muistuttavat hämmästyttävällä tavalla kolmen vuosikymmenen takaista Lappi-projektin mietintöä.

Raaka-aineperustainen politiikka on kuitenkin ajautunut monin paikoin törmäyskurssille muuttuneen yhteiskunnan, luonnonvarapolitiikan toimijakentän ja käytäntöjen kanssa. Luonnonvarapolitiikkaa ei voida harjoittaa enää kuten ennen. Kaivosten avaamista on vaikea perustella työllisyysargumentilla, kun kaivosyhtiöitä ei enää sido työllistämismäärä, tai metsän teollista käyttöä yleisellä edulla, kun samaa resurssia hyödyntävät monet muut elinkeinot. Toistuvat konfliktit luonnonkäytöstä osoittavatkin, ettei luonnonvarapolitiikan keskeinen kysymys ole raaka-aineen saatavuuden turvaaminen, vaan se, miten harjoittaa yhteiskunnallisesti kestävää luonnonvarojen hallintaa.

Perti Rannikon ja Tapio Määtän toimittama teos tarttuu tähän ajankohtaiseen aiheeseen. Kirja koostuu yhdeksästä, kymmenen kirjoittajan yhteiskunta- ja oikeustieteellisestä artikkelista, joita yhdistävänä teemana on luonnonvarojen käytön hallinta ja legitimitteetti. Luonnonvarojen hallinnalla tarkoitetaan kirjassa ”institutionaalisia järjestelyjä, joilla ohjataan yksilöiden ja organisaatioiden harjoittamaa luonnonvarojen käyttöä” (s. 9). Hallinnan näkökulman valintaa on motivoinut se, ettei luonnonvaroja koskeva päätöksenteko ole vain talouteen tai valtiohallintoon kuuluva asia. Kyse on toiminnasta, jossa sovitaan yhteen monien toimijoiden ja toimintojen erisuuntaisia intressejä ja arvoja. Kirjassa annetaan ymmärtää, että luonnonvarapolitiikassa tämä ”moniäänisten verkostojen” yhteenso-



KIRJAESITTELYSSÄ:

Rannikko, Pertti & Tapio Määttä (toim.) 2010. Luonnonvarojen hallinnan legitimitteetti.

Vastapaino, Tampere. 295 s.

JARNO VALKONEN

*Lapin yliopisto,
yhteiskuntatutkimuksen
laitos*

”Monet ennakoivat luonnonvarapolitiikan olevan nousemassa ilmastopolitiikan tapaiseksi tulevaisuuden haasteeksi.”

*Pertti Rannikko ja
Tapio Määttä, s. 7*

”Luonnonvarojen hallinnan haasteena on riittävän joustavien ja sopeutumiskykyisten instituutioiden kehittäminen.”

Arto Naskali, s. 114

vittaminen ei ole sujunut ongelmitta, mistä on seurannut luonnonvarahallinnon legitimizeettikriisi tai -vaje. Sitä ei kuitenkaan ilmaista suoraan, miten tai missä legitimizeettivaje käytännössä ilmenee. Sen sijaan tarkastellaan, millaisia legitimizeettihaasteita luonnonvarapolitiikka on kohdannut ja tulee kohtaamaan. Tavoitteeksi on asetettu kasvattaa luonnonvarakysymyksen parempaa ymmärtämistä ja tässä teos myös onnistuu.

Kirjan artikkelit on jaettu neljään kokonaisuuteen. Ensimmäisessä osassa esitellään legitimizeettitutkimuksen käsitteistöä ja tavoitteena on tarjota välineitä luonnonvarapolitiikan tutkimukselle. Osuuden avaa Simo Kyllösen artikkeli, jossa hän tarkastelee legitimizeettikäsitteen teoreettisia ulottuvuuksia luonnonvarapolitiikan näkökulmasta. Kirjoitus tuo hyvin esille, miten tärkeää legitimizeettikysymyksen tutkimisessa on huomioida aiheen lähestymisnäkökulma. Juha Karhu ja Tapio Määttä puolestaan tarkastelevat poliittis-oikeudellisten säätelytekniikoiden toimivuutta legitimizeetin eri ulottuvuuksien kannalta. Heidän pääsanomansa on, että toimiva luonnonvarapolitiikka edellyttää perinteisten legitimizeettivaatimusten uudistamista ja painopisteen siirtämistä yksittäisistä ratkaisuista niiden yleisempään ja kokonaisvaltaisempaan hallintaan.

Toisessa osassa esitellään ja arvioidaan luonnonvarapolitiikan uusia hallintamenetelmiä. Arto Naskali perehdyttää luonnonvarahallinnan perustaksi kehitettyyn käytäntöön ja avainsanahirviöön, ekosysteempalveluihin. Artikkelin avaa hyvin ekosysteemiajattelun taustalla olevat ideat ja tavoitteet sekä osoittaa, millaisia ongelmia siihen sisältyy. Naskalin mukaan ajatus ekosysteempalveluista voisi tarjota ratkaisun luonnonvarahallinnan ongelmiin, sillä se pakottaa näkemään yhteiskunnallisten toimien ympäristölliset riippuvuus-suhteet. Edellytyksenä on kuitenkin ekosysteempalvelujen riittävän joustava ja sopeutumiskykyinen hallinto. Uusien ohjauskeinojen toimivuusongelmista kirjoittaa myös Leila Suvantola, joka käsittelee omassa osuudessaan luonnonvarapolitiikan ohjauskeinoja asiantuntevasti ja selkeästi oikeudellisesta näkökulmasta. Päällimmäiseksi vaikutelmaksi jää markkinaperusteisten ohjauskeinojen ongelmallisuus itsessään ja erityisesti niiden oikeudelliseen yhteensovittamiseen liittyvät vaikeudet.

Kirjan kolmannessa osassa tarkastelussa ovat luonnonvarapolitiikan oikeudelliset käytännöt. Tuomas Kuokkasen näkökulmana on kansainvälinen ympäristöoikeus. Hänen mukaansa ympäristöpolitiikan kansainvälistyminen on sekä monipuolistanut luonnonvarapolitiikkaa että problematisoinut asiantuntemuksen ja osallisuuden kysymyksiä. Kai Kokko ja Leila Suvantola puolestaan analysoivat tuomioistuinten toimintaa ja tehtäviä luonnonvarahallinnon osana. Artikkelissa tuodaan esille erilaisia ekologisten kysymysten ratkaisemisen tuomioistuimille aiheuttamia ongelmia. Mietin sitä lukiessani, miten esimerkiksi Ylä-Lapissa metsätalouden toimintaa säätelevä normi ”valtionmaata ei saa käyttää sillä tavoin, että käytöstä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle” on tuomioistuimen arvioitavissa ja päätösvallassa oleva asia. Kyse on ennen kaikkea siitä, voiko tuomioistuin toimia tuomarina erityisasiantuntemusta vaativissa, sosio-ekologisissa kysymyksissä ilman, että sen oma uskottavuus kärsii. Artikke-

lin lopputulema onkin, että luonnonvarapolitiikka asettaa lainvalmistelulle ekologis-kommunikatiivisen haasteen: jos tuomioistuinten toivotaan aidosti edistävän kestävää luonnonvarojen hallinnointia, tarvittavat työvälineet, kuten oikeusperiaatteet, ohjauskeinot ja standardit on kirjattava säännöksiin.

Kirjan viimeinen osa käsittelee luonnonvarapolitiikan legitimizeettikysymyksiä suomalaisen metsätalouden näkökulmasta. Jakob Donner-Amnell ja Teijo Rytteri luotsaavat lukijan suomalaisen metsäteollisuuden historiaan ja pohtivat, miksi metsäsektorin yhteiskunnallinen legitimizeetti on ajautunut ongelmiin. Heidän mukaansa metsäsektorin rakennemuutos ja kansainvälistyminen asettavat paineita metsien käyttöä ja jalostusta koskevan politiikan muuttamiselle. Kirjoittajien päätelmä metsän moniarvoisuuden ja -äänisyyden paremmasta huomioimisesta luonnonvarapolitiikassa ratkaisuna alan legitimizeettiongelmiin on uskottava. Myös Pertti Rannikko tarkastelee omassa osuudessaan metsätalouden legitimizeetin muutosta ja siihen johtaneita syitä. Artikkelit on kiinnostava analyysi luonnonvarapolitiikan muutoksen mukanaan tuomista haasteista paikallisella tasolla, Lieksassa.

Kaikkienensa kirja on vakuuttava esitys luonnonvarapolitiikan legitimizeettikysymysten hallinnalle tuomista haasteista ja legitimizeettitutkimuksen näkökulmista. Kirjan luettuaan tulee jokseenkin vakuuttuneeksi johdannossa esitetyn väitteen – luonnonvarapolitiikka nousee ilmastopolitiikan kaltaiseksi tulevaisuuden haasteeksi – paikkansapitävyydestä. Väitteen hyväksyttävyyttä olisi kuitenkin parantanut, jos kirjan sivulla olisi selvemmin tuotu esille luonnonvarahallinnon kohtaamia, käytännön legitimizeettiongelmia. Kirjasta on toki luettavissa viittauksia, millaisia legitimizeettiongelmia luonnonvarahallinnossa on, mutta esimerkit valitettavasti puuttuvat. Luonnonvarapolitiikan moniäänistyminen, ympäristöhallinnon kankeus, oikeudellisten säätely- ja hallintamekanismien kyvyttömyys käsitellä sosio-ekologisia kysymyksiä tai osallisuuden ja asiantuntemuksen problematisoiminen kansainvälistyvässä maailmassa ovat sinänsä uskottavia tulkintoja luonnonvarahallinnon ongelmista. Asettamalla ne konkreettisiin yhteyksiinsä, esimerkiksi hyödyntämällä tapaustutkimuksia, kirja olisi kuitenkin tarjonnut parempia välineitä niin tutkimukselle kuin hallinnollekin ymmärtää, miksi nykyuotoinen ympäristöhallinnointi ajautuu aika-ajoin ympäristökonfliktitilanteisiin.

Empiirisestä niukkuudesta huolimatta on selvää, että kirja on painava lisä yhteiskuntatieteellisen ympäristötutkimuksen kirjallisuuteen. Kirjassa problematisoidaan, asetetaan asiat yhteyksiinsä, osoitetaan eri osien väliset suhteet ja niiden takana olevan kokonaisuudet. Näin se avaa uudenlaisia tapoja keskustella luonnon, luonnonkäytön ja yhteiskunnallisten toimien välisistä suhteista ja ongelmista. Kirjan monet johtopäätökset kutsuvat keskusteluun ja uskonkin teoksella olevan tärkeä rooli luonnonvarapolitiikan tutkimuksessa. Toivoa sopii, että teoksesta tulisi luonnonvarahallinnon parissa askartelevien päättäjien, kansalaisaktiivien ja tutkijoiden peruslukemistoa tai ainakin osa ympäristötutkimuksen tutkintovaatimuksia.

”Markkinoihin perustuvat ohjauskeinot eivät ole viisastenkivi, joka ratkaisisi kerralla luonnon monimuotoisuuden turvaamisen haasteet, mutta eivät myöskään Pandoran lipas, jonka käyttöönotto päästäisi maailman kaikki vitsaukset ja sallisi eniten maksavalle luonnonarvojen tuhoamisen.”

Leila Suvantola, s.155

”Legitimeetin määrittely riippuu viime kädessä yhteiskunnan eri tasoilla ja tahoilla toimivien vastaajien näkemyksistä siitä, millaiset poliittiset ja institutionaaliset valta-asetamat, poliittiset päämäärät ja toiminnan seuraukset ovat metsien käytössä toivottavia.”

Jakob Donner-Amnell ja Teijo Rytteri, s. 254