

PEKKA SALMI
YTT, tutkija
Luonnonvarakeskus

KENNETH NORDBERG
YTT, tutkija
Åbo Akademi

Kala ja lintu rannikkoseudun jälkituotannollisessa muutoksessa

Miksi merimetsokiistasta on kehkeytynyt ilkeä ongelma?

Kalastus on rannikkoseutujen, saariston ja järvien perinteisin elinkeino, jonka toimintaympäristö on nopeasti muuttunut viime vuosikymmeninä. Suomalaiset haluaisivat syödä enemmän kotimaista kalaa. Miksi kalastusammatin elinvoima erityisesti rannikolla on kuitenkin hiipunut ja lähivesillä pyydetyn kalan saatavuus kaupoissa on harvinaista ulkomaiseen ja kasvatettuun kalaan verrattuna? Vastaus kytkeytyy viimekädessä yhteiskunnallisiin muutoksiin sekä luonnonvarojen käytön hallinnan uusiin muotoihin ja painotuksiin, joissa pienen elinkeinon ääni kuuluu heikosti. Merimetsosta jo lähes 20 vuoden ajan käyty kiistely kertoo osaltaan rannikkoseudun ja sen luonnonvarojen hallinnan nykytilanteesta.

Kalastuselinkeinolla on ollut vaikeuksia pärjätä rannikon ja yleensä maaseudun muutoksessa, jota voidaan kuvata käsitteellä jälkituotannollinen (postproduktivistinen) transitio. Siinä siirrytään tuotantonäkökulmasta kohti elämyksiä, vapaa-aikaa ja luonnon monimuotoisuuden suojelua. Lähestymistapaa on käytetty yleensä maatalouden kontekstissa, mutta sitä voidaan käyttää kuvaa-

maan maaseudun muutosta myös monisisemmin ja laajemmin (Rannikko & Salmi 2018). Kuten produktivistinen maaseutukäsitys myös jälkituotannollinen ajattelu nojaa maaseudun luonnon ulkopuoliseen kontrolliin: ristiriitoja syntyy, kun maaseutua muokataan ulkopuolisten näkökulmasta mahdollisimman houkuttelevaksi, tuottoisaksi tai monimuotoiseksi. Myös kalastuksessa ristiriidat ovat lisääntyneet uusien intressiryhmien ja arvojen sekä hierarkkisen hallintajärjestelmän myötä (Salmi 2013). Noin 96 % Suomen kaupallisista kalastajista harjoittaa pienimuotoista pyyntiä joko rannikolla tai sisävesillä (Salmi & Mellanoura 2019). Erityisesti rannikkokalastajat ovat joutuneet viime aikoina ahtaalle vesien käytön painopisteen siirryttyä elinkeinoista ja luonnonvarojen talteenotosta yhä enemmän suojeluun ja virkistykseen (Rannikko & Salmi 2018).

Suomen rannikkokalastuksen kriisiajat alkoivat jo 1950-luvulla, kun kalastajamäärät hupenivat heikon kannattavuuden myötä kaikilla rannikkoalueilla (Eklund 1994). Sitten keskusjohtoiset säätelytoimet ja kilpailu vesillä ovat kiristyneet ja kalastajien työssään arvostamat piirteet, itsenäisyys



Merimetsot Lankoslahdella. Kuva: Pekka Salmi 2006.

ja vapaus, ovat hiipuneet. Viimeisten 20–30 vuoden aikana rannikkokalastuksen kehittämistä ovat alkaneet erityisesti rajoittaa nopeasti lisääntyneiden hylkeiden ja merimetsojen tuomat tappiot (Salmi 2009; Setälä ym. 2019). Nämä lajit ovat oppineet syömään kaloja suoraan pyydyksistä. Ne myös vaurioittavat saaliskaloja ja repivät pyydyksiä. Kalastajien kokemien suorien menetysten lisäksi linnut vaikuttavat elinalueillaan enemmän tai vähemmän myös kalakantoihin ja kalojen käyttäytymiseen. Merimetsojen mahdollisia epäsuoria vaikutuksia kalastukselle on kuitenkin lähes mahdotonta osoittaa vedenpitävästi.

Harmaahylkeen aiheuttamia tappioita on pystytty lieventämään pyyntiteknisin keinoin, mutta silti hylje on useimmille rannikkokalastajille merimetsoa suurempi haaste (Salmi ym. 2010). Hylkeen metsästys on rajoitetusti mahdollista. Merimetsan häirintä tai tappaminen vaatii poikkeuslupan, koska se on suojeltu EU:n lintudirektiivin perusteella. Merimetsokiista on myös hyvin kansainvälinen: esimerkiksi Suomessa pesivät linnut muuttavat talveksi Keski- ja Etelä-Eurooppaan. Merimetsan ja kalastuksen välisiä konflikteja on

vaihtelevalla menestyksellä yritetty lieventää jo pitkään useissa Euroopan maissa (Russel ym. 2012; Salmi 2015).

Tässä katsauksessa tarkastelemme merimetsokiistaa yhtenä viime aikojen näkyvimmistä rannikon jälkituotannollista muutosta ilmentävistä konflikteista, joka on jakanut mielipiteitä vahvemmin kuin hyljekiiista. Merimetsokantojen kasvu ja sen vaikutukset ovat kuohuttaneet tunteita pitkään, eivätkä osapuolten, erityisesti rannikkoseudun asukkaiden ja ympäristöhallinnon, näkemykset ole havaittavasti lähentyneet toisiaan. Suomessa, kuten muuallakin Euroopassa, keskustelu on polarisoitunut kalatalouden ja lintujen suojelun edustajien väliseksi konfliktiksi (Salmi 2015). Kyse on pitkälti siitä, saako – ja jos saa niin missä määrin – merimetsoja häiritä tai lintumäärää pienentää vahinkojen lieventämiseksi. Kiistassa on samoja piirteitä kuin muissakin eläinkonflikteissa, mutta erojakin on. Kuten se, että kyseessä ei ole uhanalainen eläin: merimetsa poistettiin erityistä suojelua vaativien lajien joukosta jo vuonna 1997 (Cheyne 2012).

Katsauksen lopussa pohdimme, miksi merimetso-
kysymystä ei ole kyetty ratkaisemaan lukuisista
yrityksistä huolimatta. Mihin toimenpiteisiin tulisi
ryhtyä kiistojen lieventämiseksi ja rannikon kalas-
tuselinkeinon elvyttämiseksi? Kyse on hallintajär-
jestelmien toimivuudesta. Tarkastelemme meri-
metsokiistaa esimerkkinä niin sanotusta ilkeästä
ongelmasta, jonka lieventämiseksi tarvitaan osallis-
tumiseen ja vuorovaikutukseen perustuvaa halli-
ntaa. Suomessa ympäristöhallintajärjestelmä
korostaa kansalaisten osallistumista, mutta meri-
metsokiistan vaiheet heijastavat pikemminkin
ylhäältä alas suuntautuvaa autoritääristä hallinta-
mallia (Nordberg & Salmi 2019). Empiiriset
havainnot perustuvat aiheesta 15 vuoden kuluessa
tehtyihin selvityksiin, raportteihin ja artikkeleihin.
Tarkastelemme kiistoja erityisesti kalastuselin-
keinon näkökulmasta. Muun aineiston ohella hyö-
dynnämme kolmea alueellista raporttia, jotka kos-
kevat merimetsojen vaikutuksia Merenkurkun ja
Satakunnan rannikkoalueilla. Usein tehtyt selvi-
tykset ovat melko rajattuja paitsi alueellisesti myös
informanttien määrän tai kohteeksi valittujen osa-
puolten osalta. Niiden pohjalta voidaan kuitenkin
havaita alueellisia ja ajallisia yhteneväisyyksiä,
jotka auttavat hahmottamaan kokonaiskuvaa
kiistan ominaisuuksista ja etenemisestä.

Julkaisujen ja raporttien lisäksi käytämme pri-
määriaineistona vuosina 2015 ja 2016 Pohjan-
maalla Merenkurkussa tehdyn tutkimuksen posti-
kysely- ja haastatteluaineistoja. Samaa aineistoa on
käytetty jo aiemmassa tutkimusraportissa (Nord-
berg 2018), jossa tehtiin laajempi sosioekonomi-
nen arvio merimetson haitoista. Tässä katsauk-
sessa aineisto täydentää aiempia tutkimustuloksia,
ja painopisteenä ovat merimetson vaikutukset
kalastuselinkeinon edellytyksiin. Kysely lähetettiin
kaikille ruotsinkielisen Pohjanmaan ammattikalas-
tajille (N = 418, vastausprosentti 57). Kyselylo-
makkeeseen sisältyi kolmekymmentä kysymystä,
sekä avoimia että strukturoituja. Kysymykset kar-
toittivat kalastajien mielipiteitä merimetsojen ja
hylkeiden Pohjanmaan kalataloudelle aiheutta-
mista haitoista. Kvantitatiivinen kyselyaineisto
analysoitiin yksinkertaisella varianssianalyysillä.
Merenkurkun tapaustutkimuksen puolistruktu-
roidut haastattelut tehtiin Monå-Kantlax-Oravais-

alueella, jossa sijaitsevat Pohjanmaan vanhimmat
ja merkittävimmät merimetsoalueet. Kysymykset
koskivat pääasiassa eri sidosryhmien kokemuksia
merimetsosta. Haastateltavien joukko koostui
ammattikalastajista, mökkiläisistä, lintuharrasta-
jista sekä paikallisyhteisön, kalastusjärjestöjen ja
veneilyseurojen edustajista. Matkailualan yrittäjät
eivät olleet läsnä tutkituilla alueilla. Haastatteluja
tehtiin kaikkiaan 13 ja ne analysoitiin sisällönanaly-
ysin avulla. Lisäksi haastateltiin neljää ympäristö-
virkamiestä. Näissä neljässä haastattelussa keskityttiin
erityisesti merimetsoon liittyvän hallintojärjes-
telmän ja -käytäntöjen toimivuuteen.

Ilkeät ongelmat

Ilkeän ongelman käsitteen kehittivät Rittel ja
Webber (1973), jotka erottivat ilkeät (*wicked*) ja
kesyt (*tame*) ongelmat toisistaan. Jälkimmäiset
ongelmat ovat helposti määriteltävissä, ristiriidat
ovat vähäisiä, ja ratkaisu voidaan toteuttaa erillään
muista ongelmista. Yksi esimerkki kesyistä ongel-
mista on koneiden korjaus, jossa yksi ainut asian-
tuntija, konekorjaaja, voi itse saavuttaa kelvon rat-
kaisun. Sen sijaan ilkeät ongelmat ovat erittäin vas-
tustuskykyisiä yksioikoisille ratkaisuille. Ongelmat
voidaan määritellä ja niitä voidaan perustella
monin eri tavoin, jotka pitkälti riippuvat määritte-
lijän maailmankuvasta. Ilkeän ongelman ominai-
suuksiin kuuluukin, että kaikkien osapuolten
täytyä konsensusta arvoista, ongelman luonteesta ja
ratkaisukeinoista ei ole löydettävissä (Balint ym.
2011). Onkin syytä etsiä optimaalisten ratkaisujen
sijaan riittävän hyviä tai tyydyttäviä päätöksiä
(Balint ym. 2011).

Rittel ja Webber (1973) korostavat myös, että
jokaista ilkeää ongelmaa voidaan pitää merkinä
jostain toisesta ongelmasta. Toisaalta se, mikä
yhdestä näkökulmasta voi olla suuri ongelma, ei
ehkä lainkaan ole ongelma toisesta näkökulmasta.
Ilkeiden ongelmien määrittely ei itse asiassa kos-
kaan tule täydelliseksi, vaan useita oikeutettuja
määritelmiä ja ratkaisuja esiintyy samanaikaisesti.
Yksittäinen tieteenala epäonnistuu monesti täl-
laisten ongelmien ratkaisemisessa, koska moni-
mutkaisissa ja useaa intressiryhmää koskevissa
ongelmissa tutkimuskysymyksen määrittäminen

määrittelee suurelta osin myös tuloksen luonteen (Sörlin 2013). Siitä johtuen tieteelliset tutkimukset johtavat usein ristiriitaisiin johtopäätöksiin, jolloin konfliktin molemmat osapuolet löytävät tieteellisiä todisteita vaatimuksilleen. Tällä tavoin ilkeästä ongelmasta löytyy aina subjektiivinen aspekti, jossa kaikki toimijat ovat osittain oikeassa ongelman ominaisuuksista. Ongelmat ovat niin monimutkaisia, että täyttä kuvaa niiden laajuudesta tuskin koskaan saavutetaan, vaan ”tutkimukset johtavat uusiin tutkimuksiin” (Conklin 2005, 20).

Ilkeät ongelmat ovat yleistyneet nopeasti viime vuosikymmeninä, erityisesti yhteiskunnan kiihtyneestä monimutkaisuudesta ja keskinäisestä riippuvuudesta johtuen. Yhteiskunnallinen kehitys itsessään luo monimutkaisuutta, mikä näkyy yhteiskunnan eri aloilla: tuotteet ja toimitukset joutuvat monimutkaistuviksi, yksilöllistyminen, alakulttuurien ja ihmisten liikkuvuuden kasvu lisäävät sosiaalista monimutkaisuutta, monitasoinen hallinta ja kansainvälistyminen tuovat mukanaan yhä monimutkaisempia riippuvuuksia. Samalla arvot ja asenteet ovat muuttuneet nopeasti. Ihmis-eläin-konfliktit koskevat useimmiten maaseutualueita, kuten rannikko- ja saaristoalueita, ja monimutkaistuminen on vaikuttanut niihin osana jälkituotannollista muutosta.

Luonnonvaroihin ja ympäristöön liittyvät ongelmat, kuten metsäkiistat, uhanalaisten lajien suojeleminen ja ilmastomuutos, ovat tyypillisesti ilkeitä (Ludwig 2001, 759). Kalastuksessa ongelmakentän ilkeyttä lisäävät muun muassa kalakantojen runsauden, sen muutosten ja parvien liikkeiden vaikea ennustettavuus, kalavaroihin liittyvien omistusoikeuksien kirjavuus, intressiryhmien moninaisuus sekä päätöksentekojärjestelmän monitasaisuus (Salmi 2013). Vuorovaikutukset laajempaan vesialueiden käytön tai suojelun kokonaisuuteen, kuten tässä artikkelissa merimetsopolitiikkaan, lisäävät systeemin monimuotoisuutta ja kompleksisuutta.

Kuten Jentoft ja Chuenpagdee (2009) kalastukseen liittyvässä artikkelissaan korostavat, hallintajärjestelmän onnistuminen tai epäonnistuminen kytkeytyy siihen, miten hyvin ongelmien ilkeys osataan tunnistaa. Kaikki hallittavat ongelmat

eivät ole yhtä ilkeitä. Oleellista on, että valitut hallintakeinot sopivat yhteen hallittavan ongelman kanssa. Hallinnan epäonnistuminen johtuu usein siitä, että ilkeitä ongelmia käsitellään ikään kuin ne olisivat kesyjä. Tällöin tehdään nopeita korjausliikkeitä, vaikka tarvittaisiin laajaa vuoropuhelua, kumppanuuksia ja yhteishallintajärjestelyjä (Jentoft & Chuenpagdee 2009). Knightin (2000) mukaan ristiriidat ihmisten ja luonnon välillä ovat itse asiassa ”jännitteitä, erimielisyyksiä ja vihamielisyyksiä” ihmisten välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että kelvolliset ratkaisut harvoin syntyvät keskusjohtoisen politiikan kautta, vaan vaaditaan sidosryhmien suoraa osallisuutta, jolloin myös kulttuuriset, sosiaaliset ja psykologiset näkökohdat saavat tilaa prosessissa (Whitehouse 2015; Hiedanpää 2013).

Miten hallita ilkeitä ongelmia?

Jokainen ilkeä ongelma on omanlaisensa, joten ei ole yhtä ennalta määriteltyä mallia niiden lieventämiseksi. Koska itse ongelman ja sen ratkaisumahdollisuuksien ymmärtäminen nivoutuvat toisiinsa, asiassa eteenpäin pääsemiseksi tarvitaan neuvottelevia osapuolten kesken koskien ongelman määrittämistä ja parhaita keinoja kiistan lieventämiseksi (Leong ym. 2009; Raisio 2010). Jos ilkeiden ongelmien käsittely ei pohjautu laajaan vuorovaikutukseen, on vaarana, että yksittäinen näkökulma ja tietolähde hallitsevat mahdollisia ratkaisutoimia. Voidaan myös kysyä riittääkö pelkkä osallistuminen, vai sisältääkö se myös aidon mahdollisuuden vaikuttaa. Jos muut osapuolet eivät koe päätöksiä ja säädöksiä legitimeiksi, tilanne voi johtaa kansalaistottelemattomuuteen, mikä on melko tavallinen ilmiö eläinkonflikteissa. Susikonfliktissa on tehty salakaatoja ja merimetsokiistassa lintuja on ammuttu ja pesiä tuhottu laittomasti.

Hallinnan vuorovaikutteinen ja kontekstuaalinen näkökulma tarjoaa vaihtoehdon esimerkiksi kalastuksen päätöksenteossa pitkään vallalla olleelle rationaaliselle, ennustettavuuteen, käsikyihin ja kontrolliin pohjautuvalle päätöksenteolle (Song ym. 2017; Salmi 2013). Lähinnä yhteiskuntatieteen edustajat, kuten Jan Kooiman (2003), ovat kehittäneet vuorovaikutteista yhteishallinnan

teoriaa, joka sisältää monenlaisia osapuolten osallistumiseen perustuvia institutionaalisia järjestelyjä. Käsiteltäessä luonnonvarojen käyttöön ja eläinkäistoihin liittyviä ilkeitä hallintahaasteita, esiin nousee kysymys hallittavuudesta (*governability*). Hallittavuus kertoo siitä, mitä voidaan hallita ja miten hallintajärjestelyillä voidaan parhaiten vastata hallittavan sosio-ekonomisen systeemin haasteisiin (Song ym. 2017). Oleellista on, miten hallintajärjestelmä ja hallinnan taustalla olevat paradigmat sopivat yhteen hallinnan kohteena olevaan systeemiin kanssa.

Leong ym. (2009) ovat tutkineet luonnonvarojen hallintaan liittyviä päätöksenteon haasteita valkohäntäpeuraa koskevien yhdysvaltalaisen esimerkkitapausten avulla ja päätyneet korostamaan, että hallinnan eri paradigmat soveltuvat erilaisiin tapauksiin. He jaottelevat hallinnan paradigmat kolmeen ryhmään. Ensimmäinen on ylhäältä alas suuntautuva keskusjohtoinen malli, jossa päätöksentekijä käyttää valtaansa ilman merkittävää vuorovaikutusta osallisten tahojen kanssa. Toisessa paradigmassa osalliset tahot voivat esittää näkemyksiään ja päätöksentekoviranomainen on vuorovaikutuksessa heidän kanssaan, mutta päätöksentekijä on selkeästi erillään muista tahoista. Kolmas paradigma soveltuu erityisesti ilkeiden ongelmien käsittelyyn. Siinä edistetään päättäjörganisaation ja muiden intressiryhmien välistä vuoropuhelua, jolla rakennetaan keskinäistä luottamusta, oppimista ja monipuolisen asiantunteumuksen hyväksikäyttöä. Tässä tasavertaisempaan yhteishallintaan pyrkivässä paradigmassa myös viranomaiset asemoivat itsensä osaksi yhteisöä (Leong ym. 2009).

Leongin ym. (2009) määrittelemän jaottelun kolmannen paradigman mukainen vuorovaikutteinen hallinta tähtää paitsi toisten osapuolten näkökulmien ymmärtämiseen myös päätöksentekoprosessin ja itse päätösten parempaan hyväksyttävyyteen – sekä kansalaisoikeuksien toteutumiseen. Jotkut tutkijat ovat kuvanneet vuorovaikutusta pyrkimyksenä ”kollektiiviseen mieleen”, eli yhteiseen näkemykseen ongelman luonteesta (Weick & Roberts 1993). Kansalaisten, tutkijoiden, virkamiesten, järjestöjen ja muiden tahojen välisellä vuorovaikutuksella tavoitellaan myös

laaja-alaista asiantuntemusta, kontekstuaalista tietoa ja kokonaiskuvaa monitahoisesta ongelmasta.

Ympäristöhallinta ja merimetso

Jälkituotannollinen muutos näyttää johtaneen tilanteeseen, jossa ympäristöpainotteisesta hallinnasta esimerkiksi rannikkoalueilla on tullut muita tavoitteita varjostava metaparadigma. Siinä päätökset tehdään usein hierarkkisesti biologiseen tietoon nojautuen, ilman esimerkiksi maanomistajien tai muiden intressitahojen mukaan ottamista (Andersson & Lehtola 2011). Myös kalastuksessa keskusjohtoinen tiedeperusteinen hallinta näyttää voimistuneen samalla kun ympäristönäkökohdat ovat saaneet aiempaa suuremman painoarvon (Salmi 2013). Strickland-Munro ym. (2016) korostavat, että merialuesuunnittelussa sosiaaliset näkökohdat jäävät usein vähemmälle huomiolle kuin ekologiset näkökohdat. Paikallisten toimintojen ja prosessien, kuten kulttuuristen erityispiirteiden ja paikallisten toimeentuloedellytysten, sivuuttaminen voi vaikeuttaa ristiriitoja (Munro ym. 2017).

Toisaalta ympäristöhallinnassa korostetaan osallistavaa, vuorovaikutteista ja läpinäkyvää päätöksentekoa. Vaikutusvaltainen Århusin sopimus, joka on vuonna 2001 hyväksytty monitasoinen ympäristösopimus (UNECE 1998), on esimerkki tästä. Sopimuksessa edistetään kansalaisten tiedonsaantia ja hallinnan avoimuutta ympäristöasioissa. Myös kansalaisten osallistaminen on yksi kolmesta pilarista, joille yleissopimus perustuu. Osallistuminen ympäristöhallintaan tuo mukanaan sen, että tarvitaan monipuolisia lähestymistapoja. Sama tarve on myös eläinkonflikteissa, joita on perinteisesti pyritty ratkaisemaan vain luonnontieteiden avulla.

Vuonna 2005 julkaistiin valtakunnallinen merimetson hoitosuunnitelma (Ympäristöministeriö 2005). Jännite eri ryhmien välillä oli jo tuolloin selkeä. Ympäristöhallinnon kutsuman työryhmän tekemässä suunnitelmassa esitettiin tiedon tason parantamista ennen kuin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä (Salmi 2009). Kalastajien ja maanomistajien edustajat sen sijaan esittivät eriävässä

mielipiteessään, että tuolloin olisi välittömästi tullut ryhtyä toimenpiteisiin merimetsokannan hillitsemiseksi. Tämän jälkeen merimetsokiistan tiimoilta on kokoontunut useita työryhmiä. Vuodesta 2009 lähtien toimi laajasti eri tahoja osallistanut Varsinais-Suomen merimetsoneuvottelukunta. Ympäristöministeri kutsui valtakunnallisen merimetsotyöryhmän kokoon vuonna 2015 (Merimetsotyöryhmä 2016). Sen ehdotuksesta perustettiin uudet alueelliset yhteistoimintaryhmät. Vuonna 2018 perustettiin jälleen valtakunnallinen työryhmä, jonka tavoitteena on kehittää strategia ja toimintasuunnitelma merimetsojen aiheuttamien vahinkojen rajoittamiseksi.

Merimetsan valtakunnallisessa hoitosuunnitelmassa vuonna 2005 taloudelliset korvaukset mainittiin yhtenä keinona kiistojen lieventämiseksi (Ympäristöministeriö 2005). Samoin vuonna 2016 julkaistussa merimetsotyöryhmän raportissa todettiin, että ”... vahinkojen ja niiden ennaltaehkäisyyn aiheuttamiin kustannuksiin liittyviä korvausjärjestelmiä tulisi tutkia ja kehittää”. Rannikkokalastajille on maksettu tietyin ehdoin ns. hylkeen-sietopalkkioita. Vuonna 2016 korvausjärjestelmää muutettiin niin, että korvauserusteissa mainitaan myös merimetsojen saaliille aiheuttamat vahingot. Kalastajien mukaan korvaussummat eivät vastaa todellisia tappioita. Lisäksi kalastajat haluavat mieluummin kalastaa kuin nostaa korvauksia – heidän mielestään merimetsokannan rajoitustoimien tulisi olla ensisijainen hallintakeino (Salmi ym. 2010).

Rannikon asukkaan ja ammattikalastajan näkökulmasta keinot merimetsan vaikutusten rajaamiseen ovat vähäiset, koska laji on suojeltu. Kalanpyydysten suojaaminen merimetsan aiheuttamilta haitoilta on usein mahdotonta. Merimetsojen määrään ja pesimäalueisiin vaikuttaminen edellyttää ympäristöviranomaisen myöntämää poikkeuslupaa. Viime aikoina EU:n lintudirektiiviin nojautuvasta poikkeuslupapolitiikasta on muodostunut merimetsokiistan ydinkysymys.

Rannikkoyhteisöjen näkökulmat

Merimetso kotiutui Suomeen 1996 johtuen Euroopan alueella tapahtuneesta kannan kasvusta

ja esiintymisalueen laajentumisesta. Vuonna 2004 maassamme pesi 2931 paria 21 yhdyskunnassa ja määrä kasvoi jyrkästi. Vuonna 2005 pareja oli noin 4 500 ja 2018 pesi jo 26 700 paria noin 50 yhdyskunnassa koko Suomen rannikolla Ahvenanmaata lukuun ottamatta (SYKE 2018). Lintujen kokonaismääräksi Suomessa on arvioitu jopa yli 150 000. Vuonna 2004 ympäristöministeriö asetti työryhmän laatimaan merimetsan kannanhoitosuunnitelman, joka valmistui seuraavana vuonna (Ympäristöministeriö 2005). Työryhmän enemmistö katsoi, että välittömästi ei ollut tarvetta puuttua merimetsojen määriin. Sen sijaan dokumentoinnin tasoa olisi parannettava.

Kiistan polarisoituminen oli nähtävissä jo konfliktin alkuvuosina merimetsan kannanhoitosuunnitelmaa laatineessa työryhmässä. Suunnitelman hyväksynyt enemmistö koostui ympäristöviranomaisista ja tutkijoista (Ympäristöministeriö 2005). Ammattikalastajien sekä maa- ja metsätaloustuottajien edustajat jättivät muistioon eriävän mielipiteen, jossa he vaativat välittömiä toimia merimetsojen aiheuttamien paikallisten ongelmien ratkaisemiseksi. Toimenpiteitä lintujen aiheuttamien haittojen vähentämiseksi ovat yleisimmin vaatineet kalastajat, kalankasvattajat, rannikon asukkaat, paikalliset maanomistajat ja paikoin myös kesäasukkaat. Lintujen suojelijat pitävät merimetsan aiheuttamia haittoja yleensä olemattomina tai niin vähäisinä ettei toimiin ole tarvetta ryhtyä. Jakolinjat suhtautumisessa merimetsaan eivät aina ole olleet yksioikoiset, mutta pitkään jatkuva kiistely ja laittomat pesien tuhoamiset kertovat rannikon asukkaiden turhautumisesta tilanteeseen.

Jo vuonna 2002 – ennen kannanhoitosuunnitelmaa – tehdyssä ympäristöbiologian seminaarityössä nostettiin esiin huoli lisääntyvän merimetsokannan vaikutuksista kalastukseen ja kalakan-toihin muun muassa Tanskasta ja Ruotsista saatujen kokemusten perusteella (Sarlin 2002). Vuonna 2005 Pohjois-Satakunnan rannikolla tehdyssä haastatteluissa lintuharrastajat kokivat merimetsan mielenkiintoisena tulokkaana, kun taas ammattikalastajat pitivät lintua uhkana heidän elinkeinolleen ja elämänmuodolleen (Ronkainen 2006). Kesäasukkaat kommentoivat tuolloin, että

lintu ei ole vielä ongelma mutta uhka kylläkin. Yhdeksän vuotta tämän jälkeen Merikarvian kunnan merimetsotyöryhmän (2014) Lankoslahden merimetsokolonian läheisten kiinteistöjen omistajille tekemän kyselyn mukaan valtaosa omistajista oli kokenut haju- ja maisemahaittoja. Yli puolet ilmoitti myös, että oli havainnut merimetsosta aiheutuneita vaikutuksia kalakannoille ja pyydyksille – samoin veden laadun ja kiinteistön arvon alenemista. Vuonna 2015 Lankoslahdella pesi 4120 merimetsoparia neljällä pikkuluodolla ja Suomen ympäristökeskuksen tutkijat kutsuttiin tutustumaan tilanteeseen. Keväälle 2016 ympäristöviranomaisen myönsi poikkeusluvan merimetsojen pesinnän estämiseksi. Häirintätoimet onnistuivat eivätkä linnut alkaneet pesiä yhdelläkään luodolla. Todennäköisesti ne siirtyivät pesimään pohjoisemmaksi Vaasan seudulle.

Vuonna 2010 tehdyssä koko Suomen rannikkokalastusta koskevassa tutkimuksessa noin puolet kalastajista kertoi merimetson vaikeuttavan heidän kalastustoimintaansa (Salmi ym. 2010). Kalastuselinkeinon kokemat merimetson aiheuttamat haitat voidaan jakaa suoriin ja välillisiin. Suorat vaikutukset johtuvat lintujen saalistaloille tai pyydyksille aiheuttamista vaurioista. Jos kala otetaan pyydyksestä kokonaan, tappio on vaikeammin havaittavissa. Vielä hankalammin mitattavia vaikutuksia ovat merimetsojen kalakannoille ja kalojen käyttäytymiselle aiheuttamat muutokset. Esimerkiksi kalaparvet saattavat merimetsaa – tai hyljettä – peläten kadota perinteisiltä pyyntialueilta. Vesien omistussuhteista johtuen kalastajien on yleensä vaikea vaihtaa pyyntialueita kalojen perässä. Merenkurkussa lähes puolet haastatelluista kalastajista oli sitä mieltä, että merimetsa karkottaa kalat ja tästä syystä he saavat vähemmän saalista (Rönn 2013).

Suhtautuminen merimetson vaikutuksiin Merenkurkussa

Tämän katsauksen primääriaineiston mukaan noin 80 prosenttia Merenkurkun kalastajista kertoi merimetson vaikeuttavan heidän kalastustoimintaansa. Noin 57 prosenttia väitti merimetson vaikuttavan kalakantoihin erityisesti heikentämällä

niiden uusiutumista. Samaan aikaan toiset kalastajat huomauttivat, että kaloja löytyy vielä. Toisaalta 74 prosenttia kalastajista koki ongelmalliseksi sen, että merimetsot pelottavat kalat pois pyyntialueilta. Vastaava osuus oli 94 prosenttia niiden kalastajien joukossa, jotka kokivat merimetson vaikeuttavan heidän kalastustoimintaansa. Merenkurkun kalastajat kuvasivat miten merimetsa metsästää suurissa parvissa ja pelottaa kalat pois laajoilta alueilta useaksi viikoksi. Sekä hylkeen että merimetson on raportoitu vahingoittavan pyydyksessä olevaa saalista, ja kalastajat kuvaavat miten he tämän välttämiseksi tarkastavat pyydyksiään useammin, kalastavat aiempaa lyhyempiä aikoja, yrittävät pelotella petoeläimet pois ja jopa kalastavat yöllä. Kaikki nämä ovat aikaavieviä, kalliita ja hankalia tehtäviä.

Merenkurkussa tehdyn tutkimuksen tulokset osoittavat, että merimetsa tekee kalastustoiminnasta raskasta ja vaikuttaa siten myös ammatin houkuttelevuuteen. Kalastajien suuri huolenaihe on elinkeinon kasvava epävarmuus, koska saaliiden ja tulojen ennustettavuus on heikentynyt. Jopa 36 prosenttia vastaajista ilmoitti, että kalastus ei ole houkutteleva ammatti ja harkitsee lopettamista merimetsojen ja hylkeiden aiheuttamien ongelmien vuoksi. Vastaajat arvioivat, että hylkeiden ja merimetsojen vuoksi heidän tulonsa olivat vähentyneet keskimäärin 36 prosenttia. He, jotka eivät ole kokeneet merimetson vaikutuksia, arvioivat, että hylkeiden ja merimetsojen aiheuttama taloudellinen tappio on 22 prosenttia, kun taas he, joihin merimetsot ovat vaikuttaneet, arvioivat tappioiden olevan 38 prosenttia. Tämä viittaa siihen, kuten kalastajien omat lausunnotkin osoittivat, että kahden lajin kombinaatio käytännössä sulkee pois mahdollisuudet löytää uusia strategioita tilanteeseen sopeutumiseksi. Merenkurkussa kalastajat ovat hylkeiden aiheuttamien tappioiden vuoksi siirtäneet siiankalastuksesta pyytämään ahvenia matalammissa vesissä. Merimetsojen saapumisen myötä tämä strategiamuutos ei useinkaan enää lyö leiville, koska merimetsot pyytävät myös ahvenia matalissa vesissä.

Paikallinen väestö kuvaa merimetsojen vaikuttavan ensisijaisesti vapaa-ajankalastukseen sekä veden laatuun. Ympäristöviranomaiset tarkkailevat

veden laatua tutkimalla bakteerien ja ravinnon tasoa, ja tutkimukset ovat osoittaneet, että merkittäviä muutoksia ei ole nähtävissä. Samanaikaisesti vapaa-ajanasukkaat, jotka asuvat kolonioiden lähellä, valittivat veden hajusta ja pölystä. Myös esimerkiksi uiminen oli muuttunut epämiellyttäväksi. Suurin osa haastatelluista koki, että tilanne lisää stressiä ja psyykkistä kuormittavuutta sekä heikentää hyvinvointia. Merenkurkussa haastatellut paikalliset pitivät merimetsoa, yhdessä viranomaisten välinpitämättömyyden kanssa, hyökkäyksenä heidän elämäntapaansa vastaan.

Merimetsokiistan hallinta

Vaikka merimetsa ei ole uhanalainen, se ei myöskään kuulu riistalajeihin, ja näin ollen toimiin vaaditaan ympäristöviranomaisen myöntämä poikkeuslupa. Kuten edellä totesimme, poikkeuslupapolitiikasta on muodostunut merimetsokiistan keskeinen kysymys ja kiistakapula. Ympäristöviranomaiset tekevät päätökset poikkeuslupahakemusten hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Päätöksissä on kyse EU:n lintudirektiivin säädösten tulkinasta. Lintudirektiivin mukaan poikkeus voidaan myöntää muun muassa viljelmille, kotieläimille, kalataloudelle ja vesistölle koituvan vakavan vahingon estämiseksi. Direktiivin alkupeäinen termi ”*fisheries*” on Suomessa virallisissakin dokumenteissa (esim. Ympäristöministeriö 2005) käännetty koskemaan vain ”kalavesiä”, vaikka kyse on sekä eri kalastusmuodoille että kalavesille koituvista vahingoista. Poikkeuslupia haetaan yleensä lintujen häirintään, ampumiseen tai munien käsittelyyn esimerkiksi öljyämällä.

Merimetson kannanhoitosuunnitelma vuonna 2005 ei johtanut edistysaskeliin kiistan lieventämiseksi. Poliittista painetta kertyi, kun hallitusohjelmaan 2007–2010 tehtiin kirjaus, joka edellytti merimetsokantoihin kohdistuvia toimia ongelmalueilla (Salmi 2009). Vuonna 2010 ympäristöministeriön ohjeistus ELY-keskuksille laajensi mahdollisuuksia hakea poikkeuslupia merimetson häirintään, pesien käsittelyyn ja ampumiseen (Ympäristöministeriö 2010). Vuosina 2005–2009 tehtiin vain kolme päätöstä koskien merimetsojen aiheuttamien vahinkojen torjuntaa, mutta 2010 ja

2011 poikkeuslupia myönnettiin kaikkiaan 26 (Aalto 2015). Turun hallinto-oikeus kumosi ELY:n tekemän myönteisen päätöksen vuonna 2011. Seuraavina vuosina poikkeuslupia vahinkojen torjuntaan myönnettiin enää 1–3 vuodessa. Viranomaiset korostavat, että lupa edellyttää perusteltua selvitystä aiheutuneista haitoista (Aalto 2015). Hakemus on hylätty myös, jos tueksi ei ole esitetty riittävästi kvantitatiivista ja konkreettista selvitystä merimetsojen aiheuttamasta taloudellisesta vahingosta kalastukselle.

Tuomioistuinpäätökset ovat vaikuttaneet ympäristöviranomaisen poikkeuslupapolitiikan muotoutumiseen. Aiemmista alueellisen ympäristöviranomaisen myönteisistä päätöksistä, joista valitettiin hallinto-oikeuteen, lähes kaikissa ratkaisussa katsottiin selvityksen vakavasta vahingosta olleen riittämätön (Merimetsotyöryhmä 2016). Vain yhdessä alueellisen hallinto-oikeuden ratkaisussa perustelut vakavista vahingoista katsottiin riittäviksi ja ELY-keskuksen lupapäätös pysyi voimassa, mutta hallinto-oikeuden ratkaisu kumottiin myöhemmin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuksien päätösten myötä merimetson poikkeuslupapolitiikka tiukentui vuodesta 2012 alkaen.

Vuosina 2010 ja 2011 myönnettiin merimetson ampumislupia yhteensä 890, mutta vain 205 lintua ammuttiin (Aalto 2015). Tämän jälkeen ampumislupia myönnettiin vähemmän ja toimet painottuivat häirintään. Vuonna 2010 tehdyissä haastatteluissa ammattikalastajat kuitenkin pitivät metsästystä sekä munien ja pesien tuhoamista tärkeimpinä merimetsojen aiheuttamien haittojen lieventämiskeinoina (Salmi ym. 2010). Poikkeuslupien saannin vaikeus on aiheuttanut voimattomuuden tunnetta. Paikoin rannikkoalueilla koettiin, että lailliset toimet eivät olleet riittäviä, ja useana vuonna raportoitiin laittomista pesien tuhoamisista.

Poikkeusluvut ja todistustaakka Merenkurkussa

Vastuu poikkeuslupapolitiikan toteuttamisesta keskitettiin Varsinais-Suomen ELY-keskukselle tammi-kuussa 2015. Tätä ennen Etelä-Pohjanmaan ELY-



**Lankoslahdella käytettiin muun muassa karkotustykkiä merimetsojen pesimisen estämiseen.
Kuva: Pekka Salmi 2016.**

keskus ehti käsitellä kuusi poikkeuslupahakemusta. Kaikki hakemukset hylättiin tuomioistuimissa joko ELY-keskuksen tai valituksen jälkeen. Hakijat saivat yleensä ELY-keskukselta pyynnön täydentää hakemusta. Hakemus vuodelta 2011 (EPOELY / 884/07.01/2011) on erityisen mielenkiintoinen,

koska se johti Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ennakkotapauksena toimivaan tuomioon (KHO:2014:44).

Hakemuksessa viisi kalastajaa raportoi merimetsojen ammatilliselle toiminnalleen aiheuttamista haitoista. ELY-keskus pyysi täsmällisempiä

arvioita taloudellisesta vahingosta, ja tiedot koottiin seitsemän ammattikalastajan laskelmista. KHO katsoi, että ”alueella pesivien merimetsojen lukumäärän kasvusta huolimatta asiassa esitetyn selvityksen perusteella ei ollut mahdollista katsoa, että alueen kalavesille aiheutuneet vahingot olisivat olleet lintudirektiivin 9 artiklassa tarkoitettuja vakavia vahinkoja” ja ”ennen asian ratkaisemista ELY-keskuksen olisi tullut neuvotella asiasta Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen ja Suomen ympäristökeskuksen kanssa”. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos huomauttaa myöhemmin Merenkurkun alueella tehtyä hakemusta koskevassa lausunnossaan (RKTL 550/401/2014), että tutkimuksia merimetson ruokavaliosta ei ole tehty Merenkurkussa, ja siksi ei ole mahdollista arvioida merimetsojen vaikutusta siikakantaan kyseisellä alueella. Tutkimuslaitos uskoi, että kalastukselle koituvien haittojen riski merimetson pesimäalueiden läheisyydessä on iso, mutta tutkimukset puuttuvat näilläkin alueilla. Lisäksi todettiin, että yksityiskohtaiset tiedot kalastajien menetyksistä on hankittava itse kalastajilta. Samalla Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos kuitenkin totesi, että kalastajat eivät pysty kuvaamaan merimetson aiheuttamaa kalojen karkottumista pyyntialueilta riittävällä tarkkuudella. Hallinnosta vastaava virkamies totesi haastattelussa, että hakijoiden mahdollisuudet esittää riittäviä todisteita olivat pienet:

Heidän ongelmansa oli se, että heidän oli voitava todistaa, että kyseessä on vakava vahinko -- Hakijoilla ei ollut aineistoa käytettävissä tähän tarkoitukseen.

Hakijat olivat turhautuneita korkeista todistusvaatimuksista:

Kalastusalueemme on pieni. Se maksaa paljon, mistä saamme rahat? Kuinka luotettavia todisteet ovat? Kalastajille on annettu kaksi tilaisuutta ilmoittaa, mitä he katsovat menettävänsä, mutta se ei vielä ole riittänyt. Toisella kerralla vastauksia ei juuri tullut. Miksi he vastaisivat toisen kerran, kun viranomaiset eivät huomaa ensimmäistä kertaa? He alkavat kyllästyä.

Hakijat edellyttivät viranomaisilta aktiivisempaa roolia tutkimusten ja riittävän todistusaineiston aikaansaamiseksi. Virkamies kuitenkin selittää, että heidän tehtävänsä on olla puolueettomia, että he eivät voi ajaa osapuolien asioita:

”Viranomaisen rooli tarkoittaa että ... emme voi olla kenenkään konsultti ... puolueettoman viraston täytyy olla hieman ulkopuolella”. Viranomaiset Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa katsoivat kuitenkin, että oli tarvetta lisätutkimuksille ja keskusteluille sidosryhmien kanssa. ELY-keskus käynnisti sitä varten hankkeen, jossa järjestettiin muun muassa useita kokouksia sidosryhmien kanssa. Virkamiesten mielestä hanke oli onnistunut, koska ”he löytävät viranomaisille kasvot, ja me löydettiin sidosryhmiä, jotka voivat kertoa mistä tässä on kysymys, ja minkälaiset tunteet heillä on”. Toisaalta, sidosryhmät olivat petettyinä hankkeen tulokseen, koska he todennäköisesti toivoivat, että saataisiin todisteita merimetsojen aiheuttamista vakavista vahingoista: ”emme edistyneet mihinkään. Suurin ongelma oli se, että viranomaiset ... sulkivat pois sen, että asia voisi johtaa toimintaan”. Hankkeen loppuun mennessä KHO:n tuomio oli annettu, mikä käytännössä tarkoitti, että viranomaiset eivät voineet hyväksyä muita poikkeuslupia ongelma-alueiden ulkopuolella. Virkamiehet ilmoittavat selkeästi, että kokoukset auttoivat heitä ymmärtämään sidosryhmien aseman, mutta sidosryhmät eivät olleet tyytyväisiä hankkeeseen. Hanke ei sisältänyt sosioekonomisia tutkimuksia eikä kokonaisarviota ammatillisten kalastajien toimintaedellytyksistä. Virkamies näki myös sosioekonomisten tutkimusten puuttumisen:

Se mikä puuttui oli ettemme tee sosioekonomisia arviointeja -- me teemme vain biologisia arviointeja lintudirektiivin mukaisesti -- se heijastaa, että tämä puuttuu.

Työryhmistäkö ratkaisu?

Kuten aiemmin todettiin, valtakunnallisen merimetson hoitosuunnitelman laatimisen jälkeen perustettiin Varsinais-Suomen merimetsoneuvottelukunta. Tavoitteena oli ottaa käyttöön vuorovaihtuteisuuteen perustuva toimintamalli, jossa käytetään monipuolista asiantuntemusta, keskustellaan, opitaan ja keskinäisen luottamuksen kautta aikaansaadaan järkevät ratkaisut (Ranta-aho 2016). Neuvottelukunnan toiminta kuitenkin hiipui muutamien vuoden kuluessa, kun tavoitteisiin ei päästy.

Työryhmää vetänyt Kari Ranta-aho (2016) totesi, että törmättiin ”suomalaiseen todellisuuteen -- kielämällä ongelman olemassaolon se ikään kuin poistuu”.

Vuonna 2015 perustetun valtakunnallisen merimetsotyöryhmän tehtäväksi asetettiin esittää toimenpide-ehdotukset merimetsojen aiheuttamien ongelmien vähentämiseksi kestäväällä tavalla. Tavoitteena oli saavuttaa eri tahojen välillä yhteisymmärrys merimetsokannan kokoon ja kasvuun liittyvistä tiedoista, lintujen aiheuttamien vahinkojen rajoittamistarpeesta ja rajoittamiskeinoista sekä tehdä jatkotoimia koskevia ehdotuksia (Merimetsotyöryhmä 2016). Työryhmän keskeinen esitys koski alueellisten yhteistoimintaryhmien perustamista parantamaan vuorovaikutusta ja tietojen vaihtoa haittaa kokevien tahojen (mm. kesämökkiläisten ja muiden paikallisten asukkaiden sekä kalastajien), viranomaisten, järjestöjen, tutkijoiden ja kuntien kesken.

Merimetsotyöryhmän (2016) raportissa todetaan, että

--[alueellisten yhteistoimintaryhmien] tehtävänä olisi tunnistaa asiantuntijaorganisaatioiden (LUKE, SYKE) tuottaman tiedon ja paikallistutemuksen pohjalta erityiset ongelma-alueet ja --tilanteet alueillaan ja keskustella konkreettisista toimenpiteistä, joita tarvitaan vahinkojen ehkäisemiseen ja torjuntaan. Ne tuottaisivat ja täsmentäisivät paikallisia olosuhteita koskevaa tarkkaa ja objektiivista tilannetietoa todettujen ongelmien luonteesta, kohdentumisesta ja mahdollisten vakavien vahinkojen ilmenemisestä ja perusteista sekä erityisistä luontoarvoista, jotka tulee ottaa huomioon vahinkojen torjuntakeinoja ja ennaltaehkäisyä arvioitaessa. Tiedot olisivat lupaviranomaisten käytettävissä poikkeuslupahakemuksia käsiteltäessä ja voisivat siten osaltaan edesauttaa vakavan vahingon osoittamista.

Vuonna 2016 ympäristöhallinto lähetti ohjekirjeen (Ympäristöministeriö 2016) viidelle ELY-keskukselle alueellisten yhteistoimintaryhmien perustamiseksi. Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan alueellinen merimetsoyhteistyöryhmä (2017) julkaisi jo seuraavana vuonna Pohjanmaan rannikkoalueen merimetsan toimenpidesuunnitelman. Siinä yhteisesti laaditut suuntaviivat ja niitä koskevat perustelut eri osa-alueiden merimetsa-ongelmien lieventämiseksi eivät kuitenkaan näytä merkittävästi

vaikuttaneen poikkeuslupia koskevaan päätöksen tekoon. Pohjanmaa on toistaiseksi ainoa alueellinen yhteistoimintaryhmä, joka on laatinut suunnitelman oman alueensa merimetsa-ongelmien lieventämiseksi.

Vuonna 2018 perustettiin jälleen valtakunnallinen työryhmä, jonka tavoitteeksi asetettiin kehittää strategia ja toimintasuunnitelma merimetsojen aiheuttamien vahinkojen rajoittamiseksi. Merkittävällä osalla työryhmän jäsenistä on kytköksiä lintuharrastajien organisaatioihin ja kalatalouden edustajat ovat vähemmistönä (Nyqvist 2019). Työryhmän jäsenistössä on neljä ympäristöviranomaisten edustajaa, mutta ei yhtään kalatalousviranomaista (Nyqvist 2019).

Vuorovaikutteisuus mahdollisuutena

Aikoinaan Eila Ronkaisen (2006) tekemissä haastatteluissa Pohjois-Satakunnan kalastajat pelkäsivät, että ”merimetsojen kanssa käy samalla tavalla kuin hylkeiden kanssa, että niitä on joka paikka täynnä, eikä niille enää voida mitään”. Tämän artikkelin havainnot osoittavat, että kalastajien pelko on toteutunut: kolmentoista vuoden aikana merimetsokiista on laajentunut alueellisesti ja lintupopulaation moninkertaistuttua myös sen hallinta on vaikeutunut – hallintajärjestelmä ei ole kyennyt löytämään toimivia ratkaisuja. Merimetsokiistasta on kehkeytnyt jälkituotannon aikakauden ilkeä ongelma, jonka lieventäminen edellyttäisi toimivia vuorovaikutteisia hallintajärjestelyjä.

Konfliktin vaikeutumisen on aiheuttanut epäsuhta hallittavan ongelman ja hallintajärjestelmän välillä. Keskusjohtoinen hallinto voi toimia hyvin, jos ongelmat ovat kesyjä ja yksinkertaisia ja jos tiedetään mistä tutkimusalasta löytyy asiantuntevasta ongelman ratkaisemiseksi. Tämä katsauksemme osoittaa, että merimetsokiistassa on kyse ilkeästä eli monimuotoisesta, ristiriitaisesta ja tiedollisesti epävarmasta ongelmasta. Siihen on vaikea löytää tyydyttävää ratkaisua keskusjohtoisen ja osallistavan hallintamallin (Leong ym. 2009) avulla. Poikkeuslupapäätökset heijastavat keskusjohtoisuutta. Ilkeän ongelman ja keskusjohtoisen

hallinnon yhdistelmä mahdollistaa pahimmillaan hyvin yksipuolisen määritelmän ongelman laajuudesta. Lukuisat työryhmät ovat osoitus pyrkimyksestä osallistavaan hallintamalliin. Käytännössä työryhmätyö on kuitenkin tähdännyt tiedon keruuseen hallinnolle, eikä niinkään ilkeän ongelman lieventämiseen paremmin soveltuviin tapoihin lieventää ristiriitoja, eli tasavertaiseen vuoropuheluun sekä ongelman ja niiden ratkaisukeinojen yhteiseen määrittelyyn.

Merimetsokiistassa kyse on ollut paljolti siitä kuka – tai mikä sidosryhmä – saa määritellä sen mikä on ongelma. On selvää, että ammattikalastajat ja vapaa-ajanasukkaat ovat tärkeitä sidosryhmiä merimetsokysymyksessä ja että näiden ryhmien näkökulmat ovat jääneet vähälle huomiolle käytännön päätöksenteossa. Näemme tähän epäsuhtaan useita syitä. Yksi tekijä voi johtua osittain sattumasta. Suomen ympäristöhallinto rakennettiin aikoinaan ympäristökoulutettujen henkilöiden ympärille hierarkkiseksi organisaatioksi, jossa osaminen pikemmin kuin poliittinen ohjaus oli tärkeintä (Emmelin 2000). Hansson-Forman ym. (2018) väittävät myös, että Suomen ympäristöhallinto on ruotsalaiseen ja norjalaiseen verrattuna varsin keskitettyä. Suomessa tavoitteet asetetaan lähes kokonaan kansallisesti, ja vuorovaikutusten tapa määritellään keskitetysti. Myös merimetsohallinto on Suomessa määritetty suurelta osin ympäristöministeriön ja sen alueellisen toteuttajan ELY:n kautta, sekä ministeriön alaisen SYKEN asiantuntemuksen avulla. Keskittymisessä on myös sektoriulottuvuus: vaikka itse ongelma kytkeytyy sekä luonnonvarahallintoon että ympäristöhallintoon, päätöksenteko keskittyy ympäristöhallinnolle, koska merimetsa on suojeltu laji. Lisäksi haastatellun vanhemman virkamiehen mukaan ominaista Suomen merimetsohallinnolle on ollut, että ympäristöhallinnon keskeisissä asemissa olevat ihmiset ovat yksinkertaisesti kieltäytyneet sallimasta edes kokeellisia toimenpiteitä merimetsokantaan puuttumiseksi: ”On olemassa tällainen ystävyyksiipiiri”, joka on ”sidottu voimakkaasti omiin ja Birdlife Finlandin etuihin”. Nämä ovat pelkästään yhden virkamiehen väitteitä, mutta ne havainnollistavat keskusjohtoisen hallinnon haavoittuvuutta: poliittinen hallinto voi olla heikkoa,

jolloin sidosryhmillä on vaikeuksia päästä tasavertaisesti osallistumaan ongelman ja hallintakeinojen määrittelyyn.

Merenkurkun tapaustutkimus, samoin kuin muita alueita koskevat havainnot, osoittavat, että tekniset ja taloudelliset hallintakeinot eivät juurikaan helpota kiistaa. On myös tehty aloitteita merimetsojen metsästyksen sallimisesta. Se voisi helpottaa paikallisten turhautumista vaikutusmahdollisuuksien puutteeseen, mutta ei kuitenkaan toisi nopeaa ratkaisua merimetsokiistaan. Ammattikalastuksen tilanne on hälyttävä, sillä suuri osa kalastajista kertoi kasvaneista vaikeuksista harjoittaa toimintaansa. Tarvitaan tasapainoista vuoropuhelua. Viranomaisten antama kuva roolistaan kuitenkin on, että heidän on oltava passiivisia, mikä käytännössä vähentää mahdollisuuksia vastata ajankohtaisiin ongelmiin. Hallintamalli vaikeuttaa sekä koettujen ongelmien tunnistamista että ratkaisukeinojen hahmottamista.

Monipuolinen tietopohja

Poikkeuslupakäytäntöjä koskevat esimerkkimme osoittavat, että käytännön päätöksenteossa – kuten myös yleisemmin ongelman määrittelyssä – tärkeä rooli on ollut tiedolla ja todistustaakalla. Luonnontieteellistä tietoa painottavalla tietokäytännöllä on myös valtaulottuvuus: jos haittoja ei voida vedenpitävästi näyttää toteen ja ennakoida, niin toimenpiteisiin voidaan olla ryhtymättä – vaikka tiedollista ihannetilannetta harvoin voidaan saavuttaa. Merimetsan hallinnassa on ollut vallalla ajatusmalli, että kiista helpottuu tai ratkeaa lisäämällä tutkimustietoa, kuten kesyn ongelman osalta voisi olla mahdollista. Merimetsokiistan lieventämiseksi tarvittaisiin monipuolisempaa tietopohjaa, johon kuuluu tutkimustiedon ohella kalastajien tuottama paikallinen tieto. Yhteishallinnan periaatteiden mukaisesti erilaiset tiedon muodot täydentäisivät toisiaan.

Myös tutkimustiedon tulisi olla monipuolisempaa. Viime vuosina on tutkittu lähinnä merimetsan ravinnonkäyttöä ja kalakantavaikutuksia, mutta johtopäätökset ovat olleet ristiriitaisia. On toisaalta luonnollista, että tulokset eivät ole yhdenmukaisia, koska olosuhteet lintujen runsauden,

kalakantojen, kalastuksen ja vesialueiden osalta vaihtelevat alueittain ja ajankohdittain. Merimetson vaikutukset kalakantoihin ilmentävät vain pientä osaa kokonaisuudesta, kun vaikutuksia katsotaan ammattikalastajan tai rannikon asukkaan silmin. Kuten David Carss ja Mariella Marzano (2012) ovat todenneet, merimetsojen aiheuttamien vaikutusten ja kiistan lieventämismahdollisuuksien laajempi tunnistaminen edellyttää paitsi tasapainoista vuoropuhelua myös yhteiskunta- ja taloustieteellistä tutkimusta. Tutkijat voisivat esimerkiksi vertailla eri EU-maiden merimetsopoliittikkoja, joita periaatteessa ohjaa sama lintudirektiivi. Käytännön hallintamallit ja -keinot ovat eri maissa kuitenkin hyvin erilaisia. Mistä erot juontuvat? Yksi tekijä saattaa liittyä eri sidosryhmien saavuttamaan yhteiskunnalliseen asemaan. Suomessa kalastuselinkeinon ja sitä koskevan tietämyksen marginalisoituminen suhteessa muihin intressiryhmiin selittää osaltaan sen, miksi vuoropuhelu on ollut epätasapainoista ja ilkeä ongelma on jatkunut pitkään.

Kalastuselinkeinon kriisi – vai renessanssi?

Jälkituotannollisen kehityksen myötä kalastuselinkeinon painoarvo suomalaisessa yhteiskunnassa on hiipunut, ja vesien käytön uudet arvot ja intressit ovat vallalla. Samalla yhteiskunta on kaupungistunut, mikä muun muassa merkitsee sitä, että yhä pienemmällä osalla väestöstä on suora yhteys kalastusyhteisöihin. Kalastajat ovat tässä tilanteessa kokeneet, että korkeintaan lähiyhteisö tukee heidän mahdollisuuksiaan harjoittaa elinkeinoaan (Salmi 2005). Poliittisesti kala-ala on äärimmäisen syrjäytynyt: mikään poliittinen puolue ei näytä olevan erityisen kiinnostunut edustamaan kalastuskysymyksiä. Samalla ympäristö- ja suojelupäätökset ovat alkaneet yhä laajemmin vaikuttaa elinkeinon toimintaedellytyksiin ja päätöksentekoon – esimerkiksi haitaksi koettujen eläinten kantoihin puuttuminen – on siirtynyt paikalliselta ja alueelliselta tasolta yhä yleisemmin hierarkkisen tiedeperustaisen hallintajärjestelmän piiriin. Merimetsokiista ilmentää selvästi tätä kehitystä yhdessä hylkeiden aiheuttamien haittojen ja kalastuksen

tiukentuneiden säätelytoimien kanssa. Kestävästi pyydettyä lähikalaa saadaan yhä vähemmän kauppoihin. Samoin saaristo- ja rannikko-olosuhteisiin vuosisatojen aikoina sopeutunut rikas kalastuskulttuuri on vaakalaudalla.

Miksi paikallisesti pyydetyn kalan tarjonta tai kalastuskulttuurin jatkuvuus eivät ole poliittisesti merkittäviä kysymyksiä? Eikö näitä asioita pidetä tärkeinä? Vai olettavatko kansalaiset, että hallinto ottaa kalastusalan elinolosuhteet tasapainoisesti huomioon? Vai onko yksinkertaisesti niin, että toimijat, jotka asettavat poliittisen keskustelun agendan, erityisesti poliitikot ja journalistit, eivät tiedä, että alan olemassaolo on vaarassa? Miksi asia, ihan periaatteellisesti, on tärkeää? Ensinnäkin kyseessä on perustuslakikysymys: kalastajien sekä paikallisten asukkaiden, kuten kaikkien ihmisten, tulee voida ”osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Toiseksi, keskeiset yhteiskunnalliset kysymykset tulevaisuudessa, eli ilmasto- ja ruokakriisit sekä luonnonvarojen niukkuus, ovat tässä yhteydessä merkityksellisiä. Tutkijat puhuvat nyt uudesta produktivistisesta maaseutukäsityksestä. Toisin sanoen, energian ja elintarvikkeiden tuotantoa on kasvatettava, samalla kun luonnonvarojen käytöstä on tultava kestävämpää. Tutkijat tarjoavat yhä useammin ratkaisuksi nykyistä paikallisempia ruokajärjestelmiä, eli sellaisia järjestelmiä, joissa taloudelliset, ekologiset ja sosiaaliset olosuhteet ovat vuorovaikutuksessa, mikä puolestaan vahvistaa kestävyyttä pitkällä aikavälillä (Marsden ym. 2018). Paikallisesti kestävä kalastus on luonnollinen osa tällaista järjestelmää.

Keskustelu pienimuotoisen kalastuksen merkityksestä erityisesti sosiaalisesti ja ekologisesti kestävästä elinkeinona on voimistunut globaalisti (Barragan-Paladines ym. 2017). Samalla tutkijat ovat ryhtyneet puhumaan yhä voimallisemmin pienkalastajien yleistyvistä sosiaalisesta kamppailusta (*social struggle*), jolla pyritään edistämään oikeudenmukaisuutta ja turvaamaan vaikutusmahdollisuuksia. (Bavinck ym. 2018). Kuten edellä todettiin, Suomessa voimakkaita äänenpajia on toistaiseksi kuultu harvoin. Itämeren alueen kalatalousryhmien yhteistyöhanke voidaan kuitenkin nähdä esimerkkinä hylje- ja

merimetsokiistoihin kytkeytyvästä sosiaalisesta kamppailusta. Siinä eri alueiden edustajat pyrkivät yhteistuumiin löytämään ratkaisuja hyl-

keiden ja merimetsojen kalastukselle aiheuttamiin ongelmiin (Taani 2018).

Lähteet ja kirjallisuus

- Aalto, Tapio 2015. Merimetsaa koskevat Is-lain mukaiset poikkeusluvut V-S ELYn alueella. Alustus Merimetsotyöryhmässä 9.12.2015. Kalvosarja 14 s. <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B21FF0512-79EA-4672-83FA-B0FF021BE6CB%7D/117767>
- Andersson, Kjell & Minna Lehtola 2011. Regulating the New Equine Industry in Finland. Wicked Problems, Governance Models and Gendered Power Structures. *Sociologia Ruralis* 51(4): 387–403.
- Balint, Peter, Stewart, Ronald, Desai, Anand & Walters, Lawrence 2011. Wicked Environmental Problems. Managing Uncertainty and Conflict. Island Press, Washington.
- Barragán-Paladines, María José, Ratana Chuenpagdee, Nicole Franz & Svein Jentoft (eds) 2017. The Small-Scale Fisheries Guidelines. Global Implementation. Mare Publication Series 14. Springer.
- Bavinck, Maarten, Svein Jentoft & Joeri Scholtens 2018. Fisheries as social struggle: A reinvigorated social science research agenda. *Marine Policy* 94: 46–52.
- Carss, David & Mariella Marzano 2012. Introduction and background to Intercafé's social, cultural and legal perspectives. In: Marzano, Mariella & Carss, David N. (eds) *Essential Social, Cultural and Legal Perspectives on Cormorant-fisheries Conflicts*. COST Action 635 Final Report IV. Pp 9–19.
- Cheyne, Ilona 2012. Legal institutions and instruments in EU law. In: Marzano, Mariella & Carss, David N. (eds) *Essential Social, Cultural and Legal Perspectives on Cormorant-fisheries Conflicts*. Intercafé-project. COST Action 635 Final Report IV. Pp. 87–97.
- Conklin, Jeff 2005. *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Wiley, New York.
- Eklund, Erland 1994. Kustfiskare och kustfiske i Finland under den industriella epoken. Studier i en yrkesgrupps yttre villkor, sociala skiktning och organisation 1860–1970. SSKH Skrifter 5. Universitetsstryckeriet. Helsingfors.
- Emmelin, Lars 2000. Nordisk miljöförvaltnings professionskultur och några aktuella frågeställningar i miljöpolitiken. *Tidskrift för Samfunnsforskning* 41(3): 486–517.
- Hansson-Forman, Katarina, Elsa Reimerson, Annelie Sjölander-Lindqvist & Camilla Sandström 2018. Governing Large Carnivores—Comparative Insights from Three Different Countries. *Society & Natural Resources*, 31(7): 837–852.
- Hiedanpää, Juha 2013. Institutional Misfits: Law and Habits in Finnish Wolf Policy. *Ecology and Society* 18(1). DOI: 10.5751/ES-05302-180124
- Kooiman, Jan 2003. *Governing as governance*. SAGE Publications, London. 249 s.
- Knight, John (toim.) 2000. *Natural Enemies: People-Wildlife Conflicts – An Anthropological Perspective*. Routledge, London ja New York.
- Leong, Kristen M., Daniel J. Decker, T. Bruce Lauber, Daniela B. Raik & William F. Siemer 2009. Overcoming jurisdictional boundaries through stakeholder engagement and collaborative governance: Lessons learned from White-tailed deer management in the U.S. Teoksessa: Kjell Andersson, Erland Eklund, Minna Lehtola & Pekka Salmi (toim.): *Beyond the rural-urban divide: Cross-continental perspectives on the differentiated countryside and its regulation*. Research in rural sociology and development vol. 14. Emerald. United Kingdom. Ss. 221–247.
- Ludwig, Donald 2001. The Era of Management Is Over. *Ecosystems* (4): 758–764.
- Marsden, Terry, Paul Hebinck & Erik Mathijs 2018. Re-building food systems: embedding assemblages, infrastructures and reflexive governance for food systems transformations in Europe. *Food Security* 10: 1301–1309.
- Merikarvian kunnan merimetsotyöryhmä 2014. Merimetsakolonioiden vaikutukset Merikarvialla v. 2014. Kyselyraportti.
- Merimetsotyöryhmä 2016. Työryhmän raportti 6.4.2016, Ympäristöministeriö. Saatavissa: <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B7BEA039BD-F154-4E2B-8B85-D8B0F406B712%7D/117793> [2.4.2019.]
- Mitchell, Ronald, Bradley Agle & Donna Wood 1997. Towards a theory of stakeholder identification. *Defining the principle of who and what really counts*. *Academy of Management Review*, 22(4): 853–856.

- Munro, Jennifer, Joanna Pearce, Greg Brown, Halina Kobryn & Susan A. Moore 2017. Identifying 'public values' for marine and coastal planning: Are residents and non-residents really so different? In *Ocean & Coastal Management* 148: 9–21.
- Nordberg, Kenneth 2018. Skarvens och sälens socioekonomiska konsekvenser i Österbotten och Finland – En fallstudie av wicked problems, Närings-, trafik-, och miljöcentralen, Rapporter 5/2018.
- Nordberg, Kenneth & Pekka Salmi 2019. Addressing the gap between participatory ideals and the reality of environmental management: The case of the cormorant population in Finland. *Environmental Policy and Governance* 2019, 1–11.
- Nyqvist, Marina 2019. Miljöministeriet vägrar ge fiskerimyndigheterna plats i skarvarbetsgruppen. *Fiskarposten* 2019, s. 10.
- Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan alueellinen merimetsöyhteistyöryhmä 2017. Pohjanmaan rannikkoalueen merimetsön toimenpidesuunnitelma. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus. Raportteja 60. http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/146312/Raportteja_60_2017.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Raisio, Harri 2010. Embracing the Wickedness of Health Care, Essays on Reforms, Wicked Problems and Public Deliberation, *Acta Wasaensia* No 228, Social and Health Management 5, Universitas Wasaensis.
- Rannikko, Pertti 2008. Postproduktivismi metsässä. Teoksessa: Karjalainen, Timo, Pentti Luoma & Kalle Reinikainen (toim.). *Ympäristösosiologian virrat ja verkostot*. Juhlakirja professori Timo Järvikosken 60-vuotispäivänä. Oulun yliopisto. 83–95.
- Rannikko, Pertti & Pekka Salmi 2018. Towards Neo-Productivism? – Finnish Paths in the Use of Forest and Sea. *Sociologia Ruralis* 58(3): 625–643.
- Ranta-aho, Kari 2016. Kokemuksia hylje- ja merimetsoneuvottelukunnan toiminnasta ja tavoitteista. Varsinais-Suomen ELY-keskus/Kalatalouspalvelut-yksikkö. Alustus merimetsöyryhmässä 4.1.2016. <https://docplayer.fi/38539450-Kokemuksia-hylje-ja-merimetsoneuvottelukunnan-toiminnasta-ja-tavoitteista.html>
- Rittel, Horst & Melvin Webber 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4: 155–169.
- Ronkainen, Eila 2006. Onko merimetsä tervetullut lisä Satakunnan linnustoon? Alueen asukkaiden näkemyksiä merimetsöistä ja niiden vaikutuksista. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Kala- ja riistaraportteja nro 392.
- Russell, Ian, Bruce Broughton, Thomas Keller & David Carss 2012. The INTERCAFE Cormorant Management Toolbox. Methods for reducing Cormorant problems at European fisheries. INTERCAFE COST Action 635 Final Report III. http://www.intercafeproject.net/pdf/Cormorant_Toolbox_Manual_FOR_WEB.pdf
- Rönn, Carina 2013. Skarvens inverkan på fisket i kustområdet i Österbottens. Raportti. 47 s.
- Salmi, Juhani, Pekka Salmi & Pentti Moilanen 2010. Ammattikalastus ja merimetsä. Merestä elantoon hankkivien näkemyksiä. Riista- ja kalatalous – Selvityksiä 1/2010.
- Salmi, Pekka 2009. Rural resource use and environmentalisation: governance challenges in Finnish coastal fisheries. *Maaseudun uusi aika. Finnish Journal of Rural Research and Policy, Special Issue* 2/2009. Volume 17: 47–59.
- Salmi, Pekka 2013. Ohjauksesta vuorovaikutukseen – Kalastuksen hallinnan haasteet. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 64. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere. 58 s.
- Salmi, Pekka 2015. Lintu vai kala? Merimetsäkiistoista Euroopassa. *Kalastaja* 2/2015, s. 6–7.
- Salmi, Pekka & Juhani Mellanoura 2019. Finnish small-scale fisheries: marginalisation or revival? Teoksessa Pascual Fernandez, J., Pita, C. & Bavinck, M. (toim.) *Small-Scale Fisheries in Europe: Status, resilience and governance*. MARE publication series, Springer. In Print.
- Sarlin, Annastina 2002. Mellanskarvens (*Phalacrocorax carbo sinensis*) introduktion till Finland, ett välkommet tillskott till vårt ekosystem? Åbo Akademi. Seminarium i miljöbiologi. 17 s.
- Setälä, Jari, Hannu Harjunpää, Mikko Jaukkuri, Esa Lehtonen, Juhani Mellanoura, Jari Niukko, Tapio Keskinen, Pekka Salmi & Kaija Saarni 2019. Kalastuksen olosuhdekatsaus 2017. Kalvosarja. Luonnonvarakeskus (Luke). <https://merijakalatalous.fi/wp-content/uploads/Ammattikalastuksen-olosuhdekatsaus-2017.pdf>
- Song, Andrew M., Jahn P. Johnsen & Tiffany H. Morrison 2017. Reconstructing governability: How fisheries are made governable. *Fish and Fisheries*. 2017, 1–13.
- Strickland-Munro, Jennifer, Halina Kobryn, Greg Brown & Susan A. Moore 2016. Marine spatial planning for the future: Using Public Participation GIS (PPGIS) to inform the human dimension for large marine parks. *Marine Policy* <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2016.07.011>

- SYKE 2018. Merimetsoseuranta 2018. Suomen ympäristökeskus SYKE. Julkaistu 9.8.2018, päivitetty 7.11.2018 https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Lajien_seuranta/Merimetsoseuranta
- Sörlin, Sverker 2013. Reconfiguring environmental expertise. *Environmental Science & Policy* 28: 14–24. DOI:10.1016/j.envsci.2012.11.006.
- Taanila, Esko 2018. Kalatalousryhmät yhteistyössä. *Kalastaja* 2018, s. 5.
- Weick, Karl & Karlene Roberts 1993. Collective Mind in Organizations: Heedful Interrelating on Flight Decks. *Administrative Science Quarterly* 38: 3, 357–381.
- Whitehouse, Andrew 2015. Anthropological approaches to conservation conflicts in *Conflict in Conservation – Navigating Towards Solutions*, Redpath Stephen, Gutierrez R. J., Wood Kevin, Young Juliette (Eds), Cambridge University Press: Cambridge.
- UNECE 1998. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. The United Nations Economic Commission for Europe, Aarhus.
- Ympäristöministeriö 2005. Merimetson kannanhoitosuunnitelma. Ympäristöministeriön moniste 161.
- Ympäristöministeriö 2010. Ohjekirje luonnonsuojelulain 49 §:n säännöksen soveltamisesta merimetsoa koskeviin poikkeuksiin lajirauhoitussäännöksistä (YM 1/5713/2010). 5 s. <https://docplayer.fi/2582496-Elinkeino-liikenne-ja-ymparistokeskukset.html>