

Paikallisilla vai maailmanlaajuisilla periaatteilla – Metsäsertifiointi hallintamallina Suomessa

EERO PALMUJOKI JA PHILIPP PATTBERG

ABSTRACT

Local or universal principles – Forest certification as a governance model in Finland

This paper explores how forest certification schemes have become more similar over time in terms of their principles and norms. We examine this process by introducing the perspective of universal governance models. These models suggest that certain norms and ideas exist at the global level and are used in adapting the certification principles to the national forest management practices. We argue that certification schemes converge due to agency of industry. The process is facilitated by the existence of universal models which are used by different actors in different circumstances. Two different and sometimes contested models, referred to here as the Westphalian model and the liberal model, can be observed in forest certification. In the concrete norm-setting processes convergence takes place when the certification schemes adapt similar forest management and human rights criteria. The empirical focus of our discussion is the recent standard-setting process within the Finnish FSC and PEFC schemes. We argue that universal governance models are reshaped by political bargaining when they are adapted to national conditions. Therefore the adaptation of these models is not a top-down process, but models are converging and the convergence of the models takes place in two way processes, where local responses mould the universal models.

Johdanto

Koska kansainvälinen ympäristöhallinnan kehitys on viimeisten vuosikymmenten aikana edennyt hyvin hitaasti, kansalaisjärjestöt, tutkijat ja ympäristöaktivistit ovat kiinnittäneet yhä enemmän huomiota yksityisiin ympäristön hallintajärjestelmiin. Eräs yksityisen säätelyn muoto on ympäristösertifiointi, joka on kehitetty luonnonvarojen kestäväen käytön turvaamiseksi. Yksi vanhimmista ja laajimmalle levinneistä sertifiointien muodoista on metsäsertifiointi. Se sisältää useita kilpailevia yksityisiä järjestelmiä ja yksityisiä julkiseen hallintoon tukeutuvia hybridijärjestelmiä. Järjestelmät ovat poikenneet toisistaan joko normatiivisesti tai rakenteellisesti tai molemmilla tavoilla. Normatiivinen erilaisuus merkitsee erilaisia sertifiointiperiaatteita ja sisältöjä ja

rakenteellinen erilaisuus toisistaan poikkeavia organisoitumisperiaatteita ja valvontajärjestelmiä.

Artikkelimme tarkastelee sitä, miten kaksi kilpailevaa ja lähtökohdiltaan erilaista metsäsertifiointijärjestelmää PEFC (*Program for the Endorsement of Forest Certification*) ja FSC (*Forest Stewardship Council*) ovat muuttuneet samankaltaisiksi. Tutkimuksen kohteena on näiden järjestelmien kehittyminen Suomessa. Sertifiointia koskeva tutkimus osoittaa, että eri sertifiointijärjestelmät ovat lähestyneet toisiaan. Ilmiötä on selitetty liiketaloudellisten toimijoiden kilpailudynamiikalla eli sillä, kuinka sertifiointiohjelmat reagoivat kilpaileviin järjestelmiin, ja kuinka ylikansallinen hankintaketju luo paineita samankaltaistumiseen (Gulbrandsen 2005a; 2005b; Overdevest 2010; Schylter ym. 2009; Smith ja Fischlein 2010). Tutkimuksemme vahvistaa kilpailudynamiikan mer-

kityksen, mutta näkemyksemme on, että sertifiointijärjestelmät lähestyvät toisiaan (konvergoivat) niissä poliittisissa prosesseissa, joissa järjestelmien standardit asetetaan. Prosessi on ennen kaikkea poliittinen, ja prosessin toimijat perustavat kansallisten metsänhoito- ja suojelustandardien oikeutuksen maailmanlaajuisille malleille.

Sovellamme universaalien mallien näkökulmaa Suomen metsäsertifiointiin. Artikkelin tarkoitus on analysoida, kuinka kahden kilpailevan metsäsertifiointijärjestelmän periaatteet muotoutuvat poliittisessa prosessissa maailmanlaajuisien mallien ja suomalaisten metsähoitokäytäntöjen vuorovaikutuksessa. Lähtökohtanamme on, että kansalliseen kontekstiin sovellettavat metsäsertifiointin normit ovat universaaleja. Tutkimus operationalisoidaan paikantamalla eri toimijoiden käyttämät kehykset. Näillä kehyksillä toimijat sitovat metsänhoidon ja suojelun paikalliset käytännöt universaaleihin malleihin. Toimijoiden käyttämällä kehyksillä pyritään saamaan yhteys laajempaan yleisöön, kuten kuluttajiin, tuottajiin ja metsänomistajiin.

Artikkeli perustuu englanninkieliselle käsikirjoitukselle, ja se on organisoitu seuraavasti: Toinen luku käsittelee universaaleja malleja, konvergenssia, metsähoitokäytäntöjä ja sertifiointiperiaatteita sekä hahmottaa niitä tapoja, joilla globaalit mallit kehystävät sertifiointiperiaatteita. Kolmannessa luvussa analysoimme sertifiointiperiaatteiden konkreettista kehystämistä ja prosessia, jossa PEFC ja FSC järjestelmien periaatteet ovat konvergoituneet. Analyysi perustuu PEFC-standardin kolmannen arviointikierroksen 2008–9 ja FSC-standardineuvottelujen 2007–10 dokumentteihin sekä niiden neuvotteluprosessissa olleiden toimijoiden haastatteluihin. Nämä toimijat ovat metsäteollisuuden, metsänomistajien, ympäristö- ja kansalaisjärjestöjen edustajia ja sertifiointin parissa työskenteleviä metsäalan ammattilaisia.

Universaalit hallintamallit, konvergenssi ja metsäsertifiointi Suomessa

Metsäsertifiointi universaalina hallintamallina

Ympäristösertifiointi on esimerkki maailmanlaajuisesta hallintamallista. Universaali malli käsitteenä korostaa sitä seikkaa, että yhteiskunnalliset organisaatiot ja instituutiot ovat isomorfisia globaalilla

tasolla, huolimatta erilaisista kansallisista ja paikallista lähtökohdista. Sosiaalisen institutionalismin näkökulma korostaa, että yhteiskunnallinen käyttäytyminen heijastaa globaalisti omaksuttuja kulttuurisia muotoja paremminkin kuin rationaalisen päätöksenteon perusolettamuksia. Nämä kulttuuriset muodot, eli universaalit mallit, toimivat osana legitimaatioprosessia ja sen vuoksi konstituivat toimijaa. (Alasuutari 2013; Boli ja Thomas 1999; Buhari-Gulmez 2010; Meyer ym. 1997.) Institutionalit ovat kiinnittäneet huomiota maailmankulttuurin leviämiseen sekä maailmanlaajuisella että kansallisvaltion tasolla. Artikkelissa keskitymme valtiotasoon tutkimalla poliittisia prosesseja, joissa metsäsertifiointi tuodaan kansalliseen, suomalaiseen viitekehykseen.

Universaaleilla hallintamalleilla tarkoitamme niitä yhteiskunnallisia, taloudellisia ja poliittisia periaatteita, normeja ja käytäntöjä, joita on omaksuttu ja muotoiltu maailmanlaajuisesti. Malleja vahvistavat kansainväliset sopimukset tai vakiintuneet käytännöt. Normatiivisesti ne perustuvat kahtaalle: erityisiin funktionaalisiin periaatteisiin ja globaalin hallinnan periaatteisiin. Metsäsertifiointin ollessa kyseessä funktionaaliset normit koskevat metsänhoidon ja suojelun erityiskysymyksiä ja käytäntöjä, erityisesti metsänhoidon taloudellista tehokkuutta ja metsän uusintamista, sekä suojelun eri näkökulmia ja keinoja. Peruseriaatteet ovat maailmanlaajuisia, ja ne sisältyvät kestävä kehityksen käsitteeseen. Sen sisältöä on määritetty YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa ja kestävä metsähoidon kriteereissä, niin Kansainvälisen trooppisen puuntuottajajärjestön kuin yleiseurooppalaisissakin metsänhoidon kriteereissä, samoin kuin kansallisissa metsälajeissa ja metsänhoidon käytännöissä.

Maailmanlaajuiset hallintamallit sisältävät kansainvälisen hallinnan normatiiviset traditiot: valtiokeskeisen westfalenilaisen tradition ja yksilökeskeisen ja markkinataloudelle perustuvan liberaalin tradition. Tämä jako läpäisee kansainvälisten suhteiden poliittiset ja oikeudelliset näkökulmat. Sosiaalisen institutionalismin mukaan kansallisvaltiot ovat globaalissa kulttuurissa muodostuneita, samoin kuin liberaalit yksityiset hallinnan muodot. Sen vuoksi universaalien mallien vastustajatkin ovat osatäätä globaalissa prosessissa, vaikka he olisivat kansallisia ja paikallisia (Buhari-Gulmez 2010, 259). Kansallisvaltiot ovat universaalien hallintamallin keskiössä, ja nationalismi on osa tätä westfalenilaista poliittista

kulttuuria. Westfalenilaisen hallinnan normit ja käytännöt korostavat kansallisvaltion merkitystä, julkista hallintoa, sen lainsäädäntöä ja myös yhteiskunnallisen ja taloudellisen rakenteen kansallisia piirteitä. Liberaali hallintamalli korostaa liberaalia taloudellista ja poliittista rakennetta, yksilön oikeuksia, osallistumista, yksityistä omistusoikeutta ja markkinataloutta.

Paikallisen ja kansallisen tason tukijat ovat keskeisissä rooleissa uusien mallien omaksumisessa. Institutionalitit korostavat kansalaisjärjestöjen, yksityisten toimijoiden ja muiden ei-valtiollisten toimijoiden merkitystä mutta myöntävät myös hallitusten välisen vuorovaikutuksen globaalien mallien levittäytymisessä (Boli ja Thomas 1999; Frank ym. 2000). On korostettava, että uusien mallien vastustus ja vasta-argumentit ovat samankaltaisia maailmanlaajuisesti. Täysin vaihtoehtoisia malleja, joilla ei ole minkäänlaista kosketuspintaa universaaleihin malleihin ja jotka ovat täysin sidottuja paikallisiin traditioihin, on vaikea löytää. Jos niitä on, paikallisia malleja on vaikea puolustaa universaaleja ja rationalistisia malleja vastaan (Finnemore ja Sikkink 1998, 907; Meyer ym. 1997, 148–49).

Metsäsertifiointijärjestelmät ovat esimerkkejä globaaleista hallintamalleista. Niiden peruslähtökohina on antaa puutuotteiden kuluttajille tae siitä, että tuotteet tulevat metsästä, jota hoidetaan kestävän metsätalouden periaatteiden mukaisesti. Metsätuotteet ovat valvottavissa koko tuotantoketjun ajan, ja sertifiointin piirissä olevat tuotteet saavat merkin, että tuotantoketju täyttää ennalta määritellyt kestävän metsänhoidon kriteerit. Ulkopuolinen tarkastaja tarkastaa, että metsät on hoidettu näiden kriteerien mukaisesti ja myöntää metsäsertifikaatin. Metsäsertifiointi perustuu kuluttajien ympäristötietouteen ja yritysten intressiin hyödyntää ympäristöystävällisyyttään markkinoinnissa. Täysin toteutettuna metsäsertifiointin ympäristöhallinta perustuu markkinamekanismille. Käytännössä metsäsertifiointin keskeiset toimijat ovat metsän omistajat (etujärjestöt), metsäyhtiöt, toimijat vähittäismarkkinoilla ja kansalaisjärjestöt, erityisesti ympäristöjärjestöt (Cashore 2002; van Kooten ym. 2005).

Suhteessa universaaleihin hallintamalleihin kahden Suomessa toimivan sertifiointijärjestelmän ero on huomionarvoinen: FSC-järjestelmä on kansainvälinen järjestelmä, jossa sen kansainväliset standardit neuvotellaan kansallisiksi standardeiksi kansallisten sidosryhmien välisissä neuvotteluissa. Kan-

sainvälinen FSC lopulta hyväksyy tai hylkää kansallisen standardiluonnoksen. PEFC-järjestelmässä kansallinen sertifiointijärjestelmä voi hakea standardeilleen kansainvälisen PEFC-järjestön hyväksymismerkin. Näin PEFC-merkintä korostaa kestävän metsänhoidon kansallisia lähtökohtia ja käytäntöjä, kun taas FSC korostaa yleisten kansainvälisten periaatteiden soveltamista kansalliseen kontekstiin. Kansainvälisen FSC:n rooli kansallisen standardin hyväksymisprosessissa on ollut keskeisempi kuin PEFC:n kansainvälisen toimiston. Siksi kansallinen liikkumavara FSC-järjestelmässä on paljon kapeampi kuin PEFC-järjestelmässä. Kun FSC-järjestelmää voisi luonnehtia globaaliin talouden liberaaliin säätelyyn perustuvaksi hallintamalliksi, PEFC:tä kuvastaa kansallisista lähtökohdista nousevan säätelyn kansainvälinen hyväksyminen. Vaikka tämä luonnehdinta on paremminkin suhteellinen kuin absoluuttinen, erityisesti Suomen tapauksessa PEFC-järjestelmä pohjautuu voimakkaasti kansallisiin metsänhoitokäytäntöihin, kun eri metsäjärjestöt ja organisaatiot perustivat sen kilpailemaan ympäristöjärjestövetoisen FSC:n kanssa.

Hallintamallien konvergenssi

Universaalit mallit perustuvat siihen, että maailmankulttuuri synnyttää isomorfisia malleja maapallon eri puolille. Institutionalitit korostavat, että kansallisella tasolla universaalit mallit korvaavat kansalliset mallit. Tästä huolimatta he näkevät tälle myös rinnakkaisia prosesseja. Buhari-Gomez (2010, 258) viittaa ”kompromissimalleihin” joita voi syntyä, kun vastakkaiset universaalit mallit, kuten kapitalismi ja ympäristön suojele, kohtaavat. Eräs kompromissimalli on metsäsertifiointi (ks. myös Bartley 2007, 300). Katsomme kuitenkin, että kohtaaminen ei väistämättä heti johda yhteen kompromissiin vaan erilaisiin malleihin, joiden välillä on tai ei ole konvergenssia. Hallinnan konvergenssi merkitsee samankaltaisuuksien kasvua politiikan asetelemissa ja valikoimissa tietyllä sektorilla. Sektorikohtaisesti määritetty, mitkä ovat ne kriittiset elementit joiden yhteensopivuus mahdollistaa erilaisten mallien samanaikaisen olemassaolon konvergenssista huolimatta (Drezner 2005, 61–2; Holzinger ym. 2008, 556).

Metsäsertifiointijärjestelmien konvergenssia on tarkasteltu kahdesta eri perspektiivistä. Yhtäältä asettaista transnationaalisten sääntöjä tuottavien

organisaatioiden konvergenssina, erityisesti mitä tulee organisaatioiden rakenteisiin ja päätöksentekomenettelyihin (Cadman 2011; Dingerwith ja Pattberg 2009). Se merkitsee sitä, että on muodostumassa yhteinen transnationaalinen sääntöjä tuottava alue, joka pakottaa yksittäiset organisaatiot samankaltaiseksi ajan kuluessa. Toisaalta tutkimus on myös kohdistunut erityisesti konkreettiseen politiikkaan ja sen sisältöihin eikä sen institutionaalisiin aspekteihin (Bartley 2007; Overdevest 2010; Smith ja Fichlein 2010). Artikkelimme kohdistuu jälkimmäiseen näkökulmaan.

Tarkastelemme samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia yhteiskunnallisten käytäntöjen näkökulmasta. Vaikka toimijat tuottavat ja uusintavat käytäntöjä, tutkimuksen keskiössä ovat rutiinit eivätkä niinkään toimijat (Spaargaren 2011). Siksi käytäntöjen liittäminen hallintamalleihin on perusteltua. Hallintamalli muodostuu säännöistä ja normeista, jotka tukevat sen funktionaalisia tehtäviä. Tietyt käytännöt ovat oleellisia funktionaalisten tehtävien kannalta ja ovat ilmeisiä myös hallintamalleissa. Pyrimme löytämään hallintamalleja käytännöistä, joita metsänsertifiointijärjestelmissä on implisiittisinä ja eksplisiittisinä. Keskittyminen käytäntöihin erottaa lähestymistapamme sosiaalisen institutionalismin peruslähestymistavasta, joka korostaa mallien leviämistä aikasarjoja ja maailmanlaajuisia kvantitatiivista aineistoa hyväksikäyttäen (Frank ym. 2000) eikä, kuten tässä, leviämisen käynnistämistä poliittisia prosesseja.

Kahden universaalien hallintamallin – westfaleni-laisen ja liberaalin – avulla pyrimme arvioimaan konvergenssiprosessia. Malleja ei voi pitää todellisuuden tarkkana erittelyinä, ne ovat välineitä, joilla yhtäältä hallinta oikeutetaan ja toisaalta annetaan mahdollisuus eri käytäntöjen analysoimiselle. Malleilla on keskeinen rooli siinä, kuinka metsänhoitoon liittyvät kysymykset kehystetään kansallisella tasolla (Barr ym. 2011). Mallit ovat suhteellisia, liberaali malli ei sisällä kaikkia liberaaleja talouden ja politiikan näkökulmia. Keskeistä on markkinoiden määräävä rooli, joiden ympärillä käydään poliittista kamppailua ympäristöjärjestöjen ja taloudellisten toimijoiden välillä siitä, kuinka ympäristönormit konkretisoidaan (Bartley 2007, 336). Westfalenilainen malli ei rajoitu vain kansallisen päätävävallan oikeudellisiin kysymyksiin vaan tukeutuu laajempiin identiteetin sosiokulttuurisiin muotoihin (Swindler 2000, 98). Kansallista näkökulmaa korostetaan, ja ympäristönormien sisältö muodostuu korporatiivi-

sessä prosessissa, johon eri sidosryhmät osallistuvat. Tästä huolimatta westfalenilainen malli, kuten liberaalimalli, on universaali tapa oikeuttaa hallintaa.

Maailmanlaajuiset mallit konkretisoituvat metsänhoidon peruskäytännöissä (*on-the-ground practices*) (Gulbrandsen 2005a, 128; 2005b, 340–1). Metsänhoitomallit ja sertifiointiperiaatteet yhdistävät peruskäytännöt universaaleihin malleihin. Ne ovat tietyn aihealueen ”ankkuroivia käytäntöjä”, jotka sitten toteutuvat useana erilaisena metsänhoidon peruskäytäntönä (Swindler 2000, 95–6).

Meyer ym. (1997, 144–5) korostavat, että universaalit mallit leviävät ja rakentuvat yleismaailmallisessa ja kulttuurisessa prosessissa, joka ohjautuu kansallisvaltioihin ylhäältä alaspäin (vrt. myös Frank ym. 2000). Tästä on kuitenkin olemassa eriäviä näkemyksiä. Pertti Alasuutari kutsuu globaalien mallien sopeuttamista paikallisiin olosuhteisiin ”domestikaatioksi”, jossa mallit voivat muokkautua merkittävästikin (Alasuutari 2013, 106–7). Katsomme, että prosessi, jossa maailmanlaajuisia malleja omaksutaan, on kahdensuuntainen. Siten myös toimijoiden vuorovaikutus ja jatkuvat vaihtelut normien painotuksissa muuttavat käytäntöjä. Sertifiointijärjestelmissä vuorovaikutus ei perustu kattavaan demokraattiseen edustukseen tai yhteiskunnallisten liikkeiden laajaan osallistumiseen vaan keskeisten globaalien ja kansallisten ympäristö- ja metsäalan toimijoiden ja sidosryhmien väliseen vuorovaikutukseen.

Metsäsertifioniti Suomessa: metsänhoidon ja ympäristökysymysten kehystäminen

Metsäsertifioinnin alku Suomessa juontaa juurensa Euroopan metsäministeriöiden kokouksesta vuodelta 1993, jolloin ulkoministeriössä ryhdyttiin valmistelemaan yleiseurooppalaista metsänsertifiointijärjestelmää. Eurooppalaiset metsäministerit eivät kuitenkaan kannattaneet hanketta riittävästi, ja aloite siirtyi ulkoministeriöltä maa- ja metsätalousministeriölle. Tavoitteena oli luoda yhteispohjomainen standardi. Tavoitteesta luovuttiin, kun Ruotsin metsäteollisuus otti käyttöön ympäristöjärjestöjen tukeman FSC-standardin vuonna 1996. Vasta Ruotsin päätöksen jälkeen sertifiointi siirtyi viranomaistaholta ei-valtiolliselle sektorille, kun ryhdyttiin luomaan kansallista metsäsertifiointistandardia. Mukana suunnittelussa oli Greenpeacea lukuun ottamatta kaikki keskeiset luontojärjestöt, metsäte-

ollisuus ja MTK. Suunnittelu tuotti kansallisen standardin, josta ympäristöjärjestöt lopulta sanoutuivat irti. Viime kädessä yhteisen standardin luominen päättyi kiistaan siitä, mihin järjestelmään standardi sidottaisiin – ympäristöjärjestöt ajoivat FSC-järjestelmää, jota Suomen metsäsektori ei hyväksynyt (Ministry of Agriculture and Forestry 1997; Mäntyranta 2002; Viitala 2003).

Kahden kilpailevan sertifiointijärjestelmän syntymisen taustalla Suomessa on ollut metsän omistuspohjan rakenne ja ympäristöjärjestöjen ja metsäsektorin tulehtuneet välit. Pienmetsänomistukselle perustuvan metsätalouden on todettu olevan se perussy, miksi ympäristöjärjestöpohjainen FSC ei ole saanut merkittävää osuutta Suomen metsäsertifiointinnissa (Cashore ym. 2007; Keskitalo ym. 2009). Toisaalta useat hakkuukiistat luonnonsuojelijoiden ja yksityisten metsänomistajien sekä Metsähallituksen välillä 1980-luvun lopussa ja 1990-luvulla tukivat kilpailevien järjestelmien kehittymistä. Johtuen näistä rakenteellisista ja historiallisista seikoista suomalainen metsäsektori hylkäsi FSC-järjestelmän ja ryhtyi kehittämään omaa sertifiointijärjestelmää, FFCS (*Finnish Forest Certification System*), joka myöhemmin liitettiin PEFC-järjestelmään. Liitos oli luonnollinen, kun otetaan huomioon, että Suomen metsäsektori oli keskeinen kansainvälisen PEFC:n kehittämisessä (Mäntyranta 2002; Viitala 2003). FSC sai uuden alun Suomessa, kun metsäteollisuus liittyi myös siihen vuonna 2006. Metsäteollisuuden tulo Suomen FSC-järjestelmään käynnisti Suomen FSC-standardia koskevat neuvottelut, jotka johtivat vuonna 2006 sovitun standardin uudelleen muotoiluun. Kansainvälinen FSC hyväksyi Suomen FSC-standardin tammikuussa 2011.

Sertifiointijärjestelmien standardit perustuvat yleisille periaatteille ja niitä tarkentaville indikaattoreille. Indikaattorit ovat viime kädessä metsänhoidon peruskäytäntöjä. Kahden sertifiointijärjestelmän periaatteet ja indikaattorit heijastavat siihen osallistuvien toimijoiden ja sidosryhmien normeja ja intressejä. Suomessa seurataan yleisempää ilmiötä, jossa PEFC-järjestelmän keskeiset toimijat ovat metsänomistajat ja metsäteollisuus, ja FSC-järjestelmän keskeiset toimijat ovat ympäristöjärjestöt ja metsäteollisuus. (Bartley ja Smith 2010, 348–9; van Kooten ym. 2005) Vaikka järjestelmien standardin tekoprosessiin osallistuu nimellisesti laaja joukko sidosryhmiä, niiden ytimet kiinnittyvät westfalilaiseen ja liberaaliin hallintamalliin. Suomen PEFC-

standardiryhmän kokoonpano edustaa korporatiivista hallintoa metsäsektorissa: metsänomistajien järjestö (MTK), Metsäteollisuus ry ja metsäalan työntekijäjärjestöt, kaikki kansallisessa kontekstissa. FSC-standardiryhmän kokoonpano korostaa poliittista kamppailua ympäristöjärjestöjen ja metsäteollisuuden välillä liberaalissa viitekehyksessä. PEFC-standardiryhmään 2008–9 kuului 39 eri sidosryhmää, ja se toimi osallistuttavaa menetelmää käyttäen. FSC-standardiryhmä oli pienempi, aluksi hyvin pieni ohjausryhmä (2007–8). Ohjausryhmän epäonnistuttua laajempi mutta silti rajattu alle 10 edustajan taloudellisesta, sosiaalisesta ja ympäristökamarista koostuva ryhmä neuvotteli kahdessa ryhmässä vuonna 2011 vahvistetun standardin. Kummankin järjestelmän standardiryhmissä tärkeimmät ympäristö- ja yhteiskunnalliset periaatteet ja niiden indikaattorit neuvoteltiin pienissä kahdesta neljään henkeen käsittävissä neuvotteluissa. Tyypillisesti Suomen tapauksessa samat metsäteollisuuden neuvottelijat osallistuivat sekä FSC:n että PEFC:n standardineuvotteluihin.

Tavat, joilla sertifiointijärjestelmien funktionaaliset tehtävät kehystetään, erottelevat ne eri hallintamalleihin. Kehykset operationaalistavat maailmanlaajuiset hallintamallit suomalaisen metsänhoitoon ja -suojeluun. Ne nimeävät, tulkitsevat ja dramatisoivat metsänhoitoon liittyviä tuotanto-, ympäristö- ja sosiaalisia käytäntöjä ja mahdollistavat niiden kytkemisen laajempiin yhteiskunnallisiin merkityksiin. Kehykset kytketään niihin normeihin, jolla saadaan yhteys kohdeyleisöön (Payne 2001). Universsaalit mallit sisältävät useita normeja, mikä mahdollistaa monikertaisen ja päällekkäisen kehystämisen. Vastakehystämällä (Feagin 2010; Haydu 1999; Isaac 2008) pyritään tarjoamaan uusi näkökulma, horjuttamaan kohdeyleisöä ja luomaan uusi kohdeyleisö. Siihen voidaan pyrkiä joko viittaamalla samaan malliin ja rationaliteettiin tai kytkemällä se toiseen malliin toivoen, että se luo paremman yhteyden vallitsevaan ja hallitsevaan ajatteluun.

Ympäristöjärjestöjen PEFC-järjestelmään kohdistuva peruskritiikki lähtee siitä, että koska PEFC on metsäsektorin synnyttämä järjestelmä, se sisältää kaikki ne ympäristölle vahingolliset käytännöt, joilla taataan edullista puuraaka-ainetta metsäteollisuudelle. Taloudelliseen näkökulmaan kiinnittyvä kriittinen kehys on luonnollinen, koska tehometseenhoito tuli selvästi esille ensimmäisissä suomalaisissa metsäsertifiointistandardeissa. Vaikka ympäristönä-

kökulmat vahvistuivat myöhemmissä PEFC-standardiversioissa, hallitseva talousmetsiä koskeva metsänhoitomalli on PEFC-järjestelmän ytimessä. Koroostamalla luonnon monimuotoisuuden suojelua ympäristöjärjestöt kehystivät metsänhoidon ja ympäristönsuojelun keskeiseksi sertifiointia koskevaksi kysymykseksi ja tärkeäksi osaksi tukemaansa FSC-sertifiointijärjestelmää. FSC-järjestelmän kansainväliset periaatteet toivat esille myös muita normeja, jotka erityisesti kiinnittivät huomion alkuperäisten kansojen oikeuteen metsien hyväksikäytössä. Hieman yllättäen alkuperäiskansojen oikeudet nousivat ympäristöjärjestöjen vahvimaksi näkökulmaksi sekä metsäkiistoissa että sertifiointikeskustelussa. Valtion metsienhoito Lapissa ja saamelaisten maakäyttöoikeudet oli keskeisessä asemassa, kun ympäristöjärjestöt veivät Lapin metsäkiistat ja myös sertifiointikysymyksen kansainväliselle tasolle.

Katsomme, että sertifiointijärjestelmien periaatteiden ja normien konvergenssi tapahtuu Suomessa näillä kahdella alueella – metsänhoitokäytännöissä ja saamelaisten oikeuksia koskevilla kysymyksissä. Aiemmissä FSC- ja PEFC-järjestelmien standardeja koskevilla tutkimuksissa on päädytty metsänhoidon osalta samankaltaisiin johtopäätöksiin (Gulbrandsen 2005a; 2005b; Schylter ym. 2009; UPM 2005), mutta seuraavassa osiossa pyrimme osoittamaan, että myös sosiaaliset kriteerit, tässä alkuperäiskansojen oikeuksia koskevat kriteerit konvergoivat myös. Analysoimme seuraavassa, miten konvergenssi tapahtuu kahden sertifiointijärjestelmän konkreettisissa standardin neuvotteluprosesseissa.

Sertifiointijärjestelmien samankaltaistuminen standardointiprosessissa

Metsäteollisuuden rooli sertifiointijärjestelmien standardointityössä

FSC-standardin analysointi keskittyy vuosien 2007–10 neuvotteluvaiheeseen. Ympäristöjärjestöt olivat mukana jo ensimmäisen kansallisen metsäsertifiointistandardin kehitystyössä 1996–7. Kun ympäristöjärjestöille ja metsäsektorille syntyi kiista siitä, minkälaiseen kansainväliseen sertifiointijärjestelmään nämä standardit liitetään, yhteistyö metsäteollisuuden ja metsänomistajien kanssa katkesi (Mäntyranta 2002; Viitala 2003). Vasta vuonna 2006 ympäristöjärjestöjen tukema FSC onnistui luomaan

kansallisen standardin, jonka kansainvälinen FSC hyväksyi, tosin ehdollisena. Kansainvälisen FSC-akreditoinnin ehtona oli saada metsäsektori mukaan FSC-järjestelmään, joka nyt oli kokonaisuudessaan PEFC-järjestelmässä. Kun Suomen Metsäteollisuus ry liittyi FSC:n jäseneksi, neuvottelut vuoden 2006 standardin uudelleen muokkaamiseksi käynnistettiin. Standardin uudet indikaattorit saatiin sovittua pitkän neuvotteluvaiheen (2007–10) jälkeen, ja Kansainvälinen FSC hyväksyi standardin lopullisesti tammikuussa 2011.

PEFC-järjestelmän kolmas uudistettu kansallinen standardi hyväksyttiin marraskuussa 2009. Ensimmäinen versio hyväksyttiin 1999 vuosina 1996–7 ympäristöjärjestöjen ja metsäsektorin neuvotteleman kansallisen standardin pohjalta (Ministry of Agriculture and Forestry 1997; Mäntyranta 2002; Viitala 2003), ja toinen versio vahvistettiin 2003. Neuvotteluryhmän kokoonpano heijastelee selvästi metsäsektorin yleisempiä intressejä. Kun verrataan Suomen FSC:n vuoden 2002 standardiluonnosta ja ehdollisesti hyväksyttyä vuoden 2006 standardia, ero PEFC 2003 -standardiin on selvä: PEFC-standardi (FFCS 1002-1:2003) keskittyy metsänhoito- ja taloudellisiin kriteereihin, joille on annettu selkeät indikaattorit, mutta sosiaaliset ja ympäristökriteerit ovat yleisempiä ja epätarkempia. Vuoden 2002 FSC-standardiluonnoksessa ja vuoden 2006 standardiversiossa tilanne on pitkälti päinvastoin.

Metsäteollisuus on osallistunut aktiivisesti Suomen PEFC-kehitystyöhön, vaikkakin MTK on ollut sen keskeinen voima. Metsäsektori on kuitenkin pysynyt yhtenäisenä PEFC:n taustalla, yhtenäisyyttä on lujittanut jo se, että metsäteollisuus on riippuvainen yksityisistä metsänomistajista; 80 prosenttia metsäteollisuuden puuraaka-aineesta tulee yksityisistä metsistä (Auld ym. 2008; Cashore ym. 2007; Keskkitalo ym. 2009). Sen vuoksi ei ole yllättävää, että ensimmäinen PEFC-standardi seurasi metsälain määrittämiä kansallisia metsänhoitokäytäntöjä. PEFC-järjestelmässä nämä käytännöt on sovitettu yleiseurooppalaisiin metsänhoidon periaatteisiin.

Analysoimme Suomen PEFC-kriteereiden osalta keskittyy toisen ja kolmannen standardiversion 2003–2009 väliseen aikaan. Tätä aikaa luonnehtii ympäristöjärjestöjen PEFC-järjestelmään kohdistaman kritiikin kansainvälistyminen ja painopisteen muuttuminen. Erityisesti Euroopan unionin alueella oleva kritiikki oli merkittävää, kun unionin yhteinen politiikka ja sen jäsenvaltioiden julkisten han-

kintojen ympäristövaikutuksiin huomiota kiinnittävää politiikka voimistui.

FSC-standardineuvotteluissa 2007–2010 metsäteollisuuden rooli tuli selvästi esille Metsäteollisuus ry:n liittyttyä FSC:n jäseneksi. Kansainvälisen FSC:n pääsihteri vieraili Metsäteollisuus ry:n kutsumana Suomessa ja perusti ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli neuvotella 2006-standardille uudet kriteerit. Ohjausryhmään kuului kaksi jäsentä FSC-yhdistyksen taloudellisesta kamarista, yksi ympäristökamarista (WWF) ja yksi teollisuuden edustaja (UPM Kymmene). Ohjausryhmä sai työnsä valmiiksi huhtikuussa 2008, mutta FSC:n hallituksen ympäristökamari hylkysi sen, ja WWF menetti paikkansa ympäristökamarin edustajana. Käytännössä neuvottelut aloitettiin alusta (Finnish FSC Association 2009a; Suomen FSC-yhdistyksen vuosikokouksen pöytäkirja 18.4.2008). Huolimatta ohjaustyöryhmän epäonnistumisesta prosessi osoitti metsäteollisuuden vahvan aseman FSC-järjestelmässä, ja sitä tuki kansainvälisen FSC:n pyrkimys päästä Suomen sertifiointimarkkinoille (haastattelut 19.12.2011 ja 16.1.2012).

Vuosien 2003 ja 2009 PEFC-standardien välillä on merkittäviä eroja. Vuoden 2009 standardissa vain kahdeksan kriteeriä 29:stä säilyi muuttumattomina. Muutosten jälkeen 22 kriteeriä oli vaativampia kuin lainsäädäntö edellyttäisi. Monet muutoksista tosin viittasivat kansalliseen metsänhoitomalliin: kuten toinen kriteeri metsän tuotantofunktioista, joissa kuusi seitsemästä kriteeristä ylitti lainsäädännön vaatimukset (Indufor 2010). Toisin kuin Suomen FSC-standardineuvotteluissa, jotka etenivät tiukoissa neuvotteluissa ja joissa lähes jokaisesta kriteeristä käytiin poliittista debattia, paine PEFC-standardiin tuli järjestelmän ulkopuolelta. Kun paine kohdistui erityisesti metsäteollisuuteen, siitä ei tullut pelkätään välimies PEFC-järjestelmän sisällä vaan myös välittäjä PEFC-järjestelmän ja FSC-järjestelmän välillä. Sen vuoksi metsäteollisuuden rooli kahden sertifiointijärjestelmän konvergensissa korostui. Teollisuuden näkökulmasta kaksi kilpailevaa järjestelmää johtaa ”markkinahäiriöihin”, varsinkin jos Euroopan maat ja paperin ja puun ostajat omaksuvat erilaisia sertifiointijärjestelmiä. Ainoa tapa välttää mahdolliset kaupan esteet on osallistua kumpaankin sertifiointijärjestelmään (haastattelu 19.12.2011). Kun toimitaan kahdessa eri sertifiointiympäristössä, teollisuuden intressi on, että järjestelmät lähestyvät toisiaan niin paljon kuin mahdollista.

Metsänhoitomallit ja sertifiointijärjestelmät

Erityisen tärkeä kysymys PEFC:n sisältämän metsänhoitomallin kriittisen kehystämisen kannalta oli avohakkuut ja vanhojen metsien suojeleminen. Suomessa avohakkuut omaksuttiin laajamittaisesti toisen maailmansodan jälkeen, ja niitä vastaan esitetty kritiikki puhkesi avoimiksi kiistoiksi ympäristöjärjestöjen, metsänomistajien ja metsäviranomaisten välillä 1980-luvun loppupuolella. Avohakkuut ovat hallitsevan metsänhoitomallin, jaksottaisen metsänhoidon, näkyvin peruskäytäntö. Jaksottainen metsähoito on menetelmä, jossa metsää kasvatetaan jaksoissa alkaen uuden metsän istutuksesta, harvennushakkuista ja päättyen samanikäisen ja samankokoisen metsän pääte- tai avohakkuuseen (Finnish Forest Association 2004). Vaihtoehtoisessa metsähoitomallissa, jatkuvassa kasvatuksessa, pyritään säilyttämään metsän peite harsintahakkuiden avulla ja tuottamaan sekakokoisia tai -ikäisiä metsiköitä ja kasvupaikalle tyypillisiä puulajikkeita (Lähde ym. 1999; Pukkala ym. 2009). Jälkimmäisen mallin kannattajat ovat olleet vähemmistössä niin metsäasiantuntijoiden kuin metsänhoitajienkin piirissä, kun taas jaksottaista metsänhoitoa tukevat metsäorganisaatiot, metsäammattilaisten enemmistö, metsäteollisuus ja myös 1900-luvun aikana kehittynyt metsälainsäädäntö (Mielikäinen ja Hynynen 2003).

Vaikka ympäristöjärjestöt eri yhteyksissä ja eri tavoin nostivat esille avohakkuut osoittaakseen PEFC-järjestelmän heikkoudet, Suomen tapauksessa se ei ollut riittävää nostamaan FSC:n kannatusta ja pakottamaan puunostajia siirtymään FSC-sertifioituun puuhun. Ympäristöjärjestöt kannattivat avoimesti jatkuvaa metsänkasvatusta, joka yhdessä muiden metsien suojelukäytäntöjen kanssa ylläpitäisi myös talousmetsien monimuotoisuutta. (Gulbrandsen 2005a; 2005b). Kun jaksottainen metsänhoito pyrkii metsän uudistamiseen, ei sertifiointissa Suomessa ole ollut kysymys metsäkadosta vaan luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä ja metsien monikäytöstä (Greenpeace 2010; Luonto-Liiton metsäryhmä 2005; Suomen luonnonsuojeluliitto 2004). Siten jatkuva kasvatusta oli osa ympäristöjärjestöjen metsänhoitomallia, mutta se ei ollut koko malli, vaan siihen liittyi muita monimuotoisuutta tukevia toimenpiteitä.

Metsäorganisaatiot yhdistelivät sekä ammattitietoa että kansallisia identiteettinäkökulmia vastatesaan ympäristöjärjestöjen kritiikkiin ja tukiessaan

jaksottaisen metsänhoidon käytäntöjä. Metsäsektorin kehityksessä metsänhoito ja metsäteollisuus nostetaan keskeiseksi osaksi Suomen taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. Siten perinteinen vallitseva metsänhoito ja koko metsäteollisuuden tuotantoketju ovat vakiintuneita osia ei vain metsäammatilaisten vaan myös laajempien väestöryhmien identiteetissä. Hallitsevana käytäntönä jaksottainen metsänhoito on nähty kansallisena metsänhoitomallina, vaikka ajatuksena se on universaali ja sitä tuetaan Suomen tavoin lainsäädännöllä muissakin Pohjoismaissa (Weetman 1996; Yrjölä 2002). Sen mukaan ideaalinen metsä on hyvin hoidettu, harvennettu ja tasapituinen metsä ilman aluskasvosta. Hallitsevan koulukunnan metsäasiantuntijat korostavat, että metsän kasvu on Suomessa jaksottaisen kasvatuksen myötä ylittänyt hakkuut, huolimatta siitä, että metsän kokonaisala on pienentynyt jo useina vuosikymmeninä. Sen sijaan jatkuva kasvatusta Suomen olosuhteissa olisi taloudellisesti kannattamatonta (Forest.fi 2009; Mielikäinen ja Hynynen 2003, 52–53; Peltola 2008, 70–71). Myös se, että samanikäinen metsä vähentäisi monimuotoisuutta, kiistetään. Koska metsänomistajien metsäala koostuu useista metsiköistä ja metsäkuvioista, ne ovat kierron eri vaiheissa, aina taimikkometsistä hakkuukypsiin metsiin. Sen vuoksi traditionalistit päättävät, että yhden metsänomistajan metsät, jaksoittain kasvatettuina, ovat monimuotoisuudellaan rikkaampia kuin jatkuvalla kasvatuksella hoidetut metsät (Forest.fi 2011; Mielikäinen ja Hynynen 2003).

Metsäteollisuus ry:llä on mielenkiintoinen kaksisrooli niin PEFC- kuin FSC-järjestelmässään. FSC-standardineuvotteluissa se ei ole ainoastaan pyrkinyt puolustamaan teollisuuden intressiä, vaan se puolusti myös metsänomistajien näkemyksiä. Kun PEFC-standardineuvotteluissa se pyrki taivuttamaan MTK:ta hyväksymään vaativampia ympäristökriteereitä, FSC-neuvotteluissa se pyrki estämään muotoilut, jotka aiheuttaisivat lisätyötä metsäomistajille ja rajoittaisivat metsien taloudellista käyttöä (haastattelu 19.12.2011). FSC:n taloudellinen kamari sai konsultointiapua Metsähallitukselta maankäytössä, metsänhoidossa ja suojelussa. Luonnollisesti useimmissa tapauksissa metsäteollisuuden intressit olivat yhtenevät Metsähallituksen kanssa. Kommentoidessaan vuoden 2006 standardia metsäteollisuus hylkäsi kaikki ne kohdat, jossa jaksottaista kasvatusta rajoitettiin, vaati suojavyöhykkeiden kaventamista ja vastusti yksityiskohtaisia indikaattoreita, mukaan

lukien korkean suojeluarvon metsien (*high conservation value forest, HCVF*) määrittelyn siltä osin kun se ylitti Suomen lainsäädännön (Finnish FSC Association 5.6.2007; Ympäristöjärjestöjen lausunto Suomen FSC-yhdistykselle 4.4.2008; haastattelu 17.1.2012).

Hallitseva jaksottainen metsänhoitomalli ja sen näkyvin peruskäytäntö avohakkuut ovat olleet tärkeimmät keinot kehystää PEFC-järjestelmään kohdistuva kritiikki. Kuitenkaan kritiikki ei heijastunut millään tavalla Suomen uuteen FSC-standardiin, jonka kansainvälinen FSC hyväksyi vuoden 2011 alussa. Siinä ei ollut mainintaa metsänhoitomalleista, eikä se sisältänyt myöskään avohakkuille asetettavia rajoituksia, eivätkä metsänhoitoimenpiteiden ulkopuolelle asetetut suojavyöhykkeet ole ratkaisevasti laajempia kuin PEFC-standardissa. Sen vuoksi ei ole yllättävää, että Ekometsätalouden liitto, joka oli jäsenenä FSC:n sosiaalisessa kamarissa, kritisoi ankarasti uutta standardiesitystä ja sen tultua hyväksytyksi erosi FSC:n jäsenyydestä. Käytettävissämme olleet FSC:n dokumentit ja standardiryhmän jäsenen haastattelut vahvistavat sen, että metsänhoitomalleista ja avohakkuista ei neuvoteltu standardin valmistelun aikana FSC:n kamarien kesken (haastattelut 19.12.2011, 16.1. ja 17.1.2012; Finnish FSC Association 2009b). Vain Ekometsätalouden liitto, joka ei ollut mukana neuvotteluissa, kritisoi avoimesti FSC:n sisältämää jaksottaista metsänhoitomallia kutsuen niin hoidettuja metsiä ”boreaaliseksi metsäplantaaseiksi” (Ekometsätalouden liitto 2008; 2011).

Ympäristöjärjestöt myönsivät FSC-standardin puutteet mutta hyväksyivät sen kompromissina (Eräjää ym. 2011, 19). Silti ympäristöjärjestöjen vaikeaminen metsänhoitomalleja ja avohakkuuta koskien on yllättävää, jos tarkastellaan sitä, mikä merkitys niillä oli PEFC-järjestelmää koskevassa kritiikissä. Toisaalta sekä dokumentit, että haastattelut antavat viitteitä siitä, että ympäristöjärjestöjen ja metsäteollisuuden välissä intensiivisissä keskusteluissa myös ympäristöjärjestöt alkoivat osoittaa ymmärrystä metsien taloudelliselle hyväksikäytölle.

Kysymys oli kaksijakoinen ympäristöjärjestöille, joista toinen puoli viittasi poliittiseen realiteettiin ja taktiseen myöntymiseen ja toinen puoli jaksottaisen metsänhoidon yleisempään hyväksymiseen. Suhteessa poliittisiin realiteetteihin ympäristöjärjestöt eivät lähteneet keskustelemaan metsänhoitomalleista, koska se mahdollisesti olisi merkinnyt metsäteolli-

suuden vetäytymistä FSC-standardineuvotteluista. Sen vuoksi ympäristöjärjestöt keskittyivät muihin keinoihin, kuten sellaisten monimuotoisuudelle avokkaiden alueiden määrittämiseen, jotka jätettäisiin kokonaan metsänhoidollisten toimenpiteiden ulkopuolelle. Kompromissimallin hyväksyminen kävi mahdolliseksi myös, kun ympäristöjärjestöt sopivat Metsähallituksen kanssa metsän suojelutoimista muun muassa Ylä- ja Itä-Lapissa. Näin FSC-sertifiointi yhdistettiin Lapin metsäkiistoihin yleisemmin (haastattelu 16.1.2012). Toisaalta sekä haastattelut että dokumentit antavat viitteitä siitä, että ympäristöjärjestöt eivät vain taktisesti hyväksyneet hallitsevaa metsänhoitomallia, vaan myös hyväksyivät sen keskeisenä osana metsien taloudellista hyväksikäyttöä ja siten osana FSC-järjestelmää. Ensinnäkin mikään metsänhoitomenetelmä ei korvaa perinteistä suojelua ja suojelumetsien lisäämistä (Eräjää ym. 2011; haastattelut 16.1. ja 17.1.2012). Toiseksi ympäristöjärjestöt osoittivat ymmärrystä metsäsektorin argumenteille pohjoisista luontolosuhteista, jotka edellyttävät tasakasvuuisia metsiä, ja toisaalta sille, että jaksottainen metsänhoito jäljittelee päätehakkuineen metsäpaloön päättyvää luonnollista kiertoa. Ympäristökamarin jäsenen mukaan ”se [hakkuuaukiot] ei ole asia mitä olemme nähneet ongelmana, Suomessahan hakkuuaukioiden keskikoko ei ole valtava, pari hehtaaria... ei myöskään isommilla yhtiöillä ole keskimäärin isompia [hakkuu]aukkoja”, mikä ympäristökamarin jäsenen mukaan johtuu siitä, että hakkuut toteutetaan kuvioitain ja kuviot suunnitellaan puuston ja kasvuolosuhteiden mukaisesti (haastattelu 17.1.2012). Samankaltaiset näkemykset metsänhoitoasiantuntijoiden valtavirran kanssa heijastaa sitä, että ympäristöjärjestöt metsäteollisuuden kanssa käytyjen keskustelujen johdosta yhä enemmän näkevät sertifiointin metsien taloudellisen käytön eikä suojelun kannalta (ks. FSC 2006).

Kolmannen PEFC-standardityöryhmän perustaminen ajoittuu mielenkiintoisella tavalla FSC-standardin valmisteluprosessiin. Kun työryhmä perustettiin kesäkuussa 2008, ensimmäinen neuvottelukierros FSC-standardista oli juuri käyty, joten teollisuudella oli hyvä näkemys kilpailevan standardin kehittämisestä. Vaikka nämä prosessit eivät olleet millään lailla kytköksissä toisiinsa, keskeinen toimija, Metsäteollisuus ry, oli osallisena molemmissa prosesseissa. Metsäteollisuus ry:n edustajan toimenkuvana oli ”metsäsertifiointin tasapuolinen edistä-

minen” (haastattelu 19.12.2011), mikä viittaa tähän metsäteollisuuden kaksoisrooliin. Tästä huolimatta sertifiointijärjestelmien konvergenssin mekanisme on vaikea jäljittää PEFC:n dokumenteista. PEFC:n standardineuvottelut käytiin konsensukseen pyrkivää osallistavaa päätöksentekoprosessia hyväksi käyttäen. Vuosien 2008–9 standardityöryhmässä oli 39 jäsentä, ja ympäristöjärjestöjen puuttuessa keskeisimmät toimijat olivat metsäteollisuus ja metsänomistajat. Tästä johtuen tietyistä lähtökohdista, kuten jaksottaisesta metsänhoidosta, vallitsi yksimielisyys (haastattelu 19.12.2011). Koska metsänhoidon kriteerejä koskevia, konsensukseen pyrkiviä keskusteluja luonnehdittiin ”luottamuksellisiksi” (haastattelu 17.1.2012), mahdollisia osapuolten kiistoja on vaikea jäljittää.

Metsäteollisuus ry:n edustajat osallistuivat sekä PEFC- että FSC-neuvotteluihin. Siten he olivat linkki näiden neuvottelujen välillä. Metsäteollisuus ry:n edustaja luonnehti omaa rooliaan FSC-neuvotteluissa istumiseksi pienomistajan ja metsäurakoitsijoiden ”tyhjiillä tuoleilla” ja siten metsänomistajan näkökulman tuomiseksi FSC-standardeihin. PEFC-neuvotteluissa tiukimmat keskustelut käytiin teollisuuden ja MTK:n välillä ympäristökysymyksistä, kun teollisuus esitti vaativampia ympäristökriteerejä. MTK perinteisesti puolusti metsänomistajan intressejä, jonka mukaan ”kaikki suojelutoimet ovat pois metsänomistajan kukkarosta” (haastattelu 19.12.2011). Metsäteollisuus ry:n edustajilla oli päinvastainen rooli FSC-standardineuvotteluissa, missä se taloudellisessa kamarissa vastusti metsänomistajan kannalta liian tiukkoja suojelukriteerejä. Erimielisyydet FSC:n ympäristökamarin ja taloudellisen kamarin välillä ovat selvästi esillä FSC:n dokumenteissa (Ympäristöjärjestöjen lausunto Suomen FSC-yhdistykselle 4.4.2008). Kahden neuvotteluprosessin lopputuloksena erot kahden järjestelmän ympäristökriteereissä eivät ole kovin suuria (Finnish FSC Standard 2010; PEFC FI 1002: 2009).

Alkuperäiskansojen oikeudet metsäsertifiointin keskiössä: saamelaiskysymys ja sertifiointikriteerien konvergenssi

Valtio omistaa noin 70 prosenttia Lapin metsistä ja saamelaisalueella yli 90 prosenttia (Forest.fi, Suomen tilastollinen vuosikirja 2009). Valtion metsät kuuluvat Metsähallituksen hallintaan. Metsähallituksen

tehtävä ylläpitää valtion talousmetsiä on kautta Metsähallituksen historian luonut konflikteja puuntuotannon ja maankäytön ja maankäyttöoikeuksien välille. Lapissa konfliktit Metsähallituksen hakkuiden ja poronhoidon välillä nousivat esille verrattain myöhään. Metsänhakkuut tarjosivat poromiehille lisäansiot, mutta hakkuiden koneellistuminen katkaisi yhteisen intressin poromiesten ja Metsähallituksen välillä (Ruotsala 2002, 348). Ennen kaikkea metsätalouden ja poronhoidon välinen maankäytön konflikti tuli osaksi saamelaisten identiteettikamppailua alkuperäiskansojen kansainvälisessä liikkeessä. Globaali aspekti, joka kehystettiin ihmisoikeuskysymykseksi, ei heijastunut ainoastaan saamelaisten ja muun paikallisen väestön välille vaan myös Suomen kansalliseen politiikkaan ja kansainvälisiin suhteisiin (Joonas 2012; Nyssönen 2008).

Suomessa on säädetty useita lakeja, joilla tunnustetaan saamelaisten asema alkuperäiskansana ja joilla pyritään turvaamaan heidän oikeutensa perinteisiin elinkeinoihinsa, kuten metsästykseen, kalastukseen ja poronhoitoon. Sen sijaan Suomi ei ole ratifioinut käsillä olevan artikkelin kirjoittamiseen mennessä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansoja koskevaa sopimusta (169) vuodelta 1989, johtuen saamelaisten aseman määrittämisestä ja siitä seuraavista mahdollisista maankäyttö-, hallinta- ja omistuskysymyksistä muiden paikallisten asukkaiden kesken (Aarnio 2001, 123; Joonas 2012; Tirronen 2002).

Alkuperäiskansojen oikeudet osoittautuivat tehokkaaksi tavaksi kehystää saamelainen poronhoito ja metsätalous. Niin ympäristöjärjestöt kuin FSC:n eri standardiluonnoksetkin korostivat saamelaisten aseman turvaamista metsänhoitotoimenpiteiden yhteydessä. Kun ympäristöjärjestöjen ja saamelaisten poronhoitajien yhteistyö tiivistyi 2000-luvun puoleenväliin tultaessa, jo ensimmäinen FSC-standardiluonnos vuodelta 1996 korosti saamelaisten elinkeinojen huomioimista metsätaloudessa. Vastaavasti vuoden 2003 PEFC-standardissa oli kaksi kriteeriä, joista toinen koski saamelaisia ja toinen poronhoitoa, mutta kriteerien indikaattorit kirjoitettiin ilman saamelaisedustusta.

Ihmisoikeuskysymys osoittautui merkittäväksi pontimeksi Lapin metsäkiistojen kansainvälistymiselle ja Suomen PEFC-järjestelmän tärkeimmäksi kriittiseksi kansainväliseksi kehykseksi. Kaikkein intensiivisin vaihe saamelaisten aktivistien ja ympäristöjärjestöjen metsäkampanjassa 2000-luvun puo-

lessa välissä sattui yhteen Euroopan unionin jäsenmaissa meneillään olleiden julkisten hankintojen ympäristönäkökulmia korostavien suunnitelmien (*green public procurement policy*) kanssa. Euroopan unionin tasoisessa prosessissa (*EU action plan for forest law enforcement, governance, and trade, FLEGT*) kiinnitettiin erityisesti huomiota puuraaka-aineen ja puutuotteiden kestävän ja laillisen alkuperän tarkistukseen. Vaikka näillä toimenpiteillä pyrittiin estämään ennen kaikkea laittomat hakkuut, varsinkin ympäristöjärjestöt ajoivat yhtenäistä sertifikaattia, joka ylittäisi laillisen puun minimivaatimukset ja kohentaisi myös niiden metsien tilaa, joista laillinen puutavara tulee. Pyrkimyksenä oli saada FSC-sertifiointi eurooppalaisten maiden julkisten hankintojen yleiseksi ja yhteiseksi standardiksi.

Eurooppalaisella tasolla Lapin metsäkiista, saamelaisten maankäyttöoikeudet ja suomalainen metsänsertifiointiprosessit asettuvat tähän viitekehykseen. Euroopan ympäristöjärjestöt osallistuivat aktiivisesti sekä unionin tason keskusteluihin että jäsenvaltioiden julkisten hankintojen metsästandardien arviointiin, pyrkien samaan lainsäätäjät vahvistamaan FSC-standardille monopoliaseman metsäsertifioinnissa. Muun muassa Ison-Britannian parlamentti keskusteli saamelaisten asemaan viitaten PEFC-kriteerin soveltuvuudesta julkisten hankintojen standardina. Vaikka ympäristöjärjestöt epäonnistuivatkin estämään PEFC-standardin hyväksymistä julkisten hankintojen standardiksi Isossa-Britanniassa, keskustelu jätti epäilyksiä Suomen PEFC-standardin kriteerien kattavuudesta ja luotettavuudesta (EAC 2004-5, Vol.1., 20–35; EAC 2005-6a, Vol.2., 83–84; EAC 2005-6b, 10–11).

Lapin metsäkiista ei ympäristöjärjestöjen kampanjoinnista huolimatta tuonut FSC:lle monopolia julkisten puuhankintojen standardina Euroopan maissa. Kiistan kansainvälistyminen vakuutti kuitenkin Suomen metsäteollisuuden FSC-sertifioinnin tarpeellisuudesta metsäteollisuuden tuotteiden viennille (haastattelu 19.12.2011). Toisaalta eurooppalainen keskustelu ja FSC-standardin mahdollinen nousu Suomen metsäsertifiointimarkkinoille kannustivat Suomen PEFC-standardiryhmän arvioimaan uudelleen saamelaisia koskevia kriteerejään, kun kolmas standardikierros alkoi vuonna 2008. Vaikka FLEGT ja keskustelut julkisista hankinnoista keskittyivät viime kädessä ympäristönäkökulmiin, yhteiskunnalliset kysymykset nousivat jatkuvasti esille EU-maissa näissä yhteyksissä (ks. esim. Danish Min-

istry of Environment 2007; Letter of Auvo Kaivola, Secretary General, FFCC, to Christian Lundmark Jensen, Danish Ministry of Environment, 31 May 2007).

Tavat, joilla kilpailevat sertifiointijärjestelmät toivat alkuperäiskansojen oikeudet sertifiointin peruskäytäntöihin, heijastavat niiden taustalla olevia hallintamalleja. Alkuperäiskansojen oikeuksia tarkastellaan FSC:n piirissä rutiininomaisesti ihmisoikeuskysymyksinä, joissa ne liberaalin ajattelutavan mukaisesti konkretisoituvat yksilön oikeuksina suhteessa valtioon, tässä yksittäisten poronhoitajien suhteessa valtionyhtiöön. Toisaalta myös PEFC, joka pohjautuu olemassa oleviin metsähoidon rakenteisiin, joutui ottamaan alkuperäiskansat huomioon. PEFC-järjestelmässä tämä ei merkitse yksilöoikeuksien suhdetta valtioon, vaan westfalenilaista mallia mukailten haluttiin yhdistää saamelaisten viralliset organisaatiot PEFC:n standardineuvotteluihin osallistavan lähestymistavan mukaisesti.

PEFC pyrki myös kehittämään saamelaista poronhoitoa, muita perinteisiä elinkeinoja ja kulttuuria koskevia indikaattoreita. Erityisen tärkeää oli saada uskottava saamelaisten edustus PEFC-järjestelmään. Tilaisuus tarjoutui, kun Saamelaiskäräjät, Suomen saamelaisten korkein poliittinen elin, pyrki löytämään uuden lähestymistavan saamelaisten maankäyttöoikeuksien turvaamiseksi. Kun Saamelaiskäräjät olivat aikaisemmin pyrkineet varmistamaan tämän kampanjoimalla ILO:n alkuperäiskansoja koskevan sopimuksen ratifioinnin puolesta, vuonna 2008 alkanee käräjät ryhtyivät etsimään tapoja, joilla maankäyttöoikeudet varmistetaan myös tilanteessa, jossa sopimusta ei ole ratifioitu. Uusi lähestymistapa edellytti toimivia suhteita Metsähallituksen kanssa, kuten osallistumista Metsähallituksen maankäyttöä koskeviin suunnitelmiin. Saamelaiskäräjien osallistuminen PEFC:n standardityöryhmän työkentelyyn 2008–9 oli osa tätä uutta strategiaa. Saamelaiskäräjien puheenjohtaja osallistui saamelaisia koskevien kysymysten käsittelyyn ja poronhoitoa koskien yhdessä muiden intressitahojen, kuten Paliskuntien yhdistyksen, kanssa. PEFC uudisti erityisesti saamelaismetsiä koskevat indikaattorinsa, joilla pyrittiin turvaamaan porotalouden kannalta tärkeät loppo- ja naavametsät, jotka ovat keskeisiä porojen talviruokinta-alueita. Saamelaisten asema alkuperäiskansana ylitti myös kansallisen lain tulokinnan, kun PEFC omaksui Saamelaiskäräjien esityksestä luonnon monimuotoisuutta koskevan sopi-

muksen kahdeksannen (j) pykälän määrittelyn alkuperäiskansojen oikeuksista. Uuden PEFC:n 27. kriteerin indikaattorit seurasivat myös käräjien esitystä saamelaisten osallistumisesta valtion metsänhoitoon (PEFC FI 1002:2009; Saamelaiskäräjät 2008).

Saamelaiskäräjillä oltiin kuitenkin erimielisiä uuden puheenjohtajan lähestymistavasta. Ristiriidat tulivat selvästi esille PEFC-kriteerien käsittelyn yhteydessä. Käräjät olivat jakaantuneet PEFC- ja FSC-järjestelmien kannattajien välillä. Toisena osapuolena oli puheenjohtajan muodostama niukka enemmistö ja toisena puolena ympäristöjärjestöjen kanssa läheisesti tekemisissä oleva vähemmistö. Puheenjohtajan johdolla ja enemmistön tuella Saamelaiskäräjät hyväksyivät uudet PEFC-kriteerit. Opposition ytimessä oli Suomen porosaamelaiset -yhdistys, joka tuki FSC-järjestelmää. Sen mukaan uudetkaan PEFC-kriteerit eivät antaneet konkreettisia mahdollisuuksia saamelaisille rajoittaa Metsähallituksen hakkuita. Käräjien puheenjohtaja korosti osallistumisen PEFC-järjestelmään olevan parempi tapa turvata saamelaisten metsänkäyttöoikeudet kuin FSC, jolla ei ole sertifioituja metsiä saamelaisalueella (Näkkäljärvi 2009).

Metsäteollisuuden tultua mukaan FSC-järjestelmään myös alkuperäiskansoja koskeva kriteeri neuvoteltiin uudelleen. Alkuperäisessä vaativassa muodossaan vuoden 2006 standardi antoi yksittäiselle poronhoitajalle mahdollisuuden pysäyttää valtion metsänomistajan metsähoitotoimenpiteet. Kriteerin mukaan Metsähallituksen tuli sopia ei vain paliskuntien vaan myös tokkakuntien – usein käytännössä poroperheiden – kanssa metsänhoitotoimenpiteitään. Metsäteollisuus ei hyväksynyt kriteeriä, vaan standardineuvottelujen ensimmäisen vaiheen aikana 2007–8 kriteeri neuvoteltiin uudelleen ja hyväksyttiin muun standardin vahvistamisen yhteydessä 2011.

FSC-standardineuvottelujen ohjausryhmä delegoi alkuperäiskansoja ja poronhoitoa koskevat kriteerineuvottelut sosiaalista kamaria edustavalle Porosaamelaiset ry:lle ja taloudelliselle kamarille. Taloudellisen kamarin edustajana toimi Metsähallituksen aluejohtaja. Vaikka Metsähallitus ei ollut mukana FSC-järjestelmässä, taloudellinen kamari pyrki saamaan Metsähallituksen näkökulman esille, koska valtio omisti saamelaisalueen metsistä yli 90 prosenttia ja koko Lapin metsistä 70 prosenttia. Sen sijaan saamelaisten ja varsinkin poronhoitajien edustus oli kapea. Saamelaiskäräjillä porosaamelaisten edustajat olivat vähemmistössä, ja enemmistö seurasi puheen-

johtajaa, joka neuvotteli PEFC-standardityöryhmässä. Poronhoidon näkökulmasta edustus oli diskriminoiva, neuvottelija keskittyi selkeästi saamelaiseen poronhoitoon liittyviin kysymyksiin, ja neuvotteiluissa ei kiinnitetty huomiota saamelaisalueen ulkopuolella tapahtuvaan poronhoitoon ja mahdollisiin ristiriitoihin metsänhoidon kanssa (haastattelut 16.1. ja 19.1.2012). Paliskuntain yhdistys ei hyväksynyt neuvottelutulosta ja valitti menettelystä FSC:n kansainväliseen toimistoon (Letter of Chairman of the Reindeer Herders' Association Jukka Knuutti to Hans Joachim Droste, the FSC International Center 1.12.2010). Kansainvälinen FSC kuitenkin hyväksyi myös nämä kriteerit yhdessä Suomen standardin akreditoinnin kanssa.

Alkuperäiskansoja koskeva kriteeri säilyi uudessakin FSC-standardissa vaativana, vaikka saamelaiset joutuivat hyväksymään lievennyksiä alkuperäiseen vuoden 2006 standardiin. Uudessakin standardiversiossa varsin pieni määrä poronhoitajia pystyi pysyttämään metsänhoitotoimenpiteet saamelaisalueella. Kun aikaisemmassa versiossa yksi tokkakunta pystyi estämään metsähoitotoimenpiteet, pitkien neuvotteluiden jälkeen saamelaisedustajat luopuivat tokkakuntakäsitteestä. Uudessa versiossa indikaattori 3.1.4. määrittelee, että poropaliskunnan tehdessä sopimuksia Metsähallituksen kanssa paliskunnassa vaaditaan ehdoton enemmistö – indikaattorille määritetään alaviitteessä 5/6 kaikista äänistä. Sen vuoksi kriteeri takaa varsin vahvan vähemmistösuojan, kun pienimmillään kahdella poroperheellä on mahdollisuus pysäyttää hakkuut valtion metsissä paliskunnan alueella. Taloudellinen kamari pystyi tekemään myönnytyksen epäilemättä siksi, että kriteeri ei käsittänyt saamelaisalueen ulkopuolista poronhoitoaluetta, jossa ovat paljon tuottavammat talousmetsät (Suomen FSC yhdistyksen hallituksen pöytäkirjat 19.4.2007, 17.3.2008; 19.5.2008; haastattelu 16.1.2011; haastattelu 19.1.2012).

Mielenkiintoista on se, että kummatkin sertifiointijärjestelmät eksplisiittisesti (PEFC) tai implisiittisesti (FSC) käyttivät alkuperäiskansojen määritelmää, joka pohjautui saamelaiskäräjien kieliperustaiseen määritelmään eikä niinkään ILO 169 -sopimuksen antamiin vaihtoehtoihin, kuten polveutumiseen ja itse-identifikaatioon. Vaikka kieliperustaisuus on aiheuttanut erään keskeisen ongelman ILO-sopimuksen ratifioinnin kannalta (Joonas 2012), sertifiointijärjestelmät ovat ottaneet sen saamelaisuuden määrittäjäksi. Huolimatta siitä, että olemassa oleva

ja selkeä määritelmä helpottaakin kriteerin indikaattoreiden laadintaa, tämä ei liene ainut selitys järjestelmien konvergenssille, vaan saamelaisen kansallisten ja kansainvälisten verkostojen asema on ollut keskeinen tekijä kieliperustaisuuden valitsemiseen suomalaisissa sertifiointistandardeissa.

Johtopäätökset

Argumenttimme on, että sertifiointijärjestelmät tulevat samankaltaisiksi niissä poliittisissa prosesseissa, joissa standardit asetetaan. Kansallisella tasolla käydyt poliittiset prosessit eivät kopioi suoraan universaaleja malleja, vaan globaalit mallit saavat uudenlaisen sisällön paikallisten toimijoiden vuorovaikutuksessa ja poliittisessa kamppailussa. Sen vuoksi ne eivät vain lieviä paikallisiin olosuhteisiin, vaan nämä prosessit muokkaavat myös universaaleja malleja. Metsäsertifiointijärjestelmien konvergenssi on osoitus tästä prosessista.

Metsäsertifiointi, vaikka se laajasti ottaen on perustunut samankaltaiselle, markkinoiden ohjaukseen perustuvalla säätelyllä, sisältää useita sovellutuksia, jotka ovat johdettavissa kahteen eri lähtökohtaan. Toinen, voimakkaammin markkinapohjaiseen säätelyyn perustuva liberaali malli, jossa korostetaan kansainvälisen kysynnän määräävää vaikutusta sertifiointikriteerien asettamisessa, painottaa ympäristöjärjestöjen näkökulmasta metsänhoidon ekologisuutta ja luonnon monimuotoisuutta. Toinen, pitkälti edelliselle luotu vaihtoehtomalli, korostaa kestävyttä taloudellisessa metsänhoidossa ja perustuu sekä olemassa oleviin metsänhoitokäytäntöihin että metsänomistajien ja metsätalouden eri osapuolten yhdessä sopimaan säätelyyn. Pyrimme havainnollistamaan kahdella mallilla sitä, kuinka metsän sertifiointikriteerit samankaltaistuivat, kun globaaleja periaatteita sovellettiin Suomen kontekstiin. Lyhyesti sanottuna sertifiointijärjestelmien keskeiset toimijat kehystivät metsänhoitoa, ympäristönsuojelua ja sertifiointiin liittyviä sosiaalisia kysymyksiä kahdella mallilla. Katsomme, että kaksi keskeistä kysymystä, metsänhoitomallit ja alkuperäiskansojen oikeudet, olivat ne kaksi keskeistä kehystä, jotka yhdistivät universaalit mallit sertifiointin peruskäytäntöihin ja muodostivat keskeisen osan järjestelmien välisestä kilpailusta.

Samankaltaisten metsänhoitokäytäntöjen muodostuminen ja alkuperäiskansoja koskevan kriteerin

samankaltaistuminen olivat seurausta sekä poliittisesta kamppailusta FSC-järjestelmän sisällä että PEFC:hen kohdistuvasta kansainvälisestä paineesta. Standardointiprosessi sisälsi siten kolme elementtiä: järjestelmien sisäisen poliittisen kamppailun, järjestelmien välisen kamppailun, joka korostui erityisesti PEFC:hen kohdistuvana kansainvälisenä paineena, ja järjestelmien välisen välittäjän roolin. Konvergenssiprosessin välittäjäksi nousi metsäteollisuus, jonka edustajana Suomen Metsäteollisuus ry toimi kummankin järjestelmän standardointiprosesseissa. Välittäjän rooli ei olisi ollut mahdollista, jos metsäteollisuus olisi pysynyt vain PEFC-järjestelmän piirissä. Kolme asiaa seurasi toisiaan. Metsäteollisuuden liittyminen FSC-järjestelmään synnytti todellisen kilpailun näiden kahden järjestelmän välillä ja sai aikaan myös näiden järjestelmien konvergenssin. On myös huomioitava, että metsäteollisuuden ero PEFC-järjestelmästä ei ole todennäköinen. Metsäyhtiöt omistavat vain vajaat kymmenen prosenttia Suomen metsistä, ja sen vuoksi FSC ei voi uhata PEFC-järjestelmää, joka pohjautuu yksityiselle pienomistajuudelle. Kuitenkin yhdessä kansainvälisen metsästandarddeja koskevan keskustelun kanssa FSC-järjestelmän vaativampi standardi lisäsi painetta PEFC-standardin kehittämiseksi. Sen sijaan Suomen FSC-standardineuvotteluissa kuvaavaa on poliittinen kaupankäynti ympäristökamarin ja taloudellisen kamarin välillä sekä kansainvälisen FSC:n halu saada aikaan standardi, jonka metsäteollisuuskin hyväksyy. Poliittinen kaupankäynti ja kansainvälisen FSC:n asenne pakotti ympäristöjärjestöt kompromisseihin.

Metsäteollisuuden rooli siis korostuu. FSC-neuvotteluissa se vastusti sellaisia kriteerejä ja indikaattoreita, jotka nostaisivat metsän omistajien ja metsäteollisuuden kuluja, ja kannatti sellaista säätelyä, joka mahdollistaa perinteisen metsänhoitomallin ja puutavaran toimitusketjun. PEFC-järjestelmässä metsäteollisuus oli taipuvainen tukemaan vaativampia ympäristöstandardeja kuin metsänomistajat. Näissä kahdessa neuvotteluprosessissa Metsäteollisuus ry kehysti tavoitteitaan onnistuneesti sekä westfalenilaisella että liberaalilla mallilla, ja mallien päällekkäinen käyttö vahvisti konvergenssia. Metsäteollisuuden rooli tukee myös sitä yleisempää tutkimuksessa esiintyvää väitettä, että liiketaloudelliset voimat pitävät yllä konvergenssia.

Kahden standardineuvotteluprosessin analyysi osoittaa, että samankaltaistuminen tapahtui kahden

kehysten näkökulmassa: hallitsevan metsänhoitomallin ja alkuperäiskansojen oikeuksien näkökulmassa. Hallitseva perinteinen metsänhoitomalli viittaa jaksottaiseen metsänkasvatukseen, jonka kaikkein näkyvin peruskäytäntö on avohakkuut. Huolimatta siitä, että ympäristöjärjestöt ovat varsin laajasti kritisoineet avohakkuuta, kysymys ei noussut esille FSC-standardineuvotteluissa. Näin vaikka avohakkuiden salliminen olisi osittain taktista, se osoittaa, kuinka tärkeässä asemassa perinteinen metsänhoitomalli ja sen keskeiset käytännöt ovat. Tässä suhteessa Suomen FSC-standardi seuraa muita kansallisia FSC-standardeja, joissa jaksollinen metsänhoito ja avohakkuut ovat vallitsevia käytäntöjä.

Alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan kysymyksen nouseminen keskeiseksi on myös kiinnostava. Saamelaisten maankäyttöoikeuksien kehystäminen alkuperäiskansoja koskevaksi kysymykseksi oli mahdollista kansainvälisen keskustelun kautta. Tapa, jolla se ankkuroitui kilpaileviin järjestelmiin, osoittaa mielenkiintoisella tavalla konvergenssia. Se kiinnittyi kilpaileviin järjestelmiin erilaisilla peruskäytännöillä. PEFC-järjestelmässä alkuperäiskansojen oikeudet näyttävät saamelaisten hallinnollisten elinten osallistumisella PEFC-standardin neuvotteluprosessiin korostaen kansallista viitekehystä. FSC-järjestelmässä alkuperäiskansojen oikeudet kehystettiin yksilön oikeuksiksi liberaalissa viitekehyksessä takaamalla saamelaisten poronhoitajien veto-oikeus metsänhoidollisissa kysymyksissä vähemmistöklauusulilla. Huolimatta siitä, että taloudellinen kamari hyväksyi näin vaativan klausuulin taktisista syistä, se mahdollisesti pakottaa PEFC-järjestelmän tarkistamaan alkuperäiskansoja koskevan kriteerin indikaattoreita tulevissa standardineuvotteluissa. Keskeistä kuitenkin on, että kumpikaan järjestelmä ei aseta kyseenalaiseksi Saamelaiskäräjien tukemaa alkuperäiskansan kieliperustaista määritelmää.

Suomen metsäsertifiointia koskeva tapaus osoittaa, että mallit eivät ole isomorfisia ylhäältä alaspäin suuntaavan luonteensa vuoksi, vaan konvergenssi on kahdensuuntainen prosessi. Siksi paikalliset käytännöt mahdollistavat globaalien mallien muutoksen. Suhde ei ole kuitenkaan kausaalinen vaan kontingenti. Metsäsertifiointikysymyksessä kahden erilaisen hallintamallin rajat hämärtyvät, kun kysymyksessä on politiikan sisältö, normit ja käytännöt. Siksi metsäsertifiointi maailmanlaajuisena mallina pitää sisällään niin westfalenilaisia kuin liberaalejakin normeja. Eri toimijat kehystävät ne eri tavoin ja

tuovat ne kansalliseen kontekstiin, jolloin hallintamalli saa uusia piirteitä aikaisempiin maailmanlaajuisiin muotoiluihin.

LÄHTEET

- Aarnio, Eero. J. 2001. Saamelais- ja alkuperäiskansa-asioiden hoito Suomen hallituksessa 1980- ja 1990-luvuilla. Teoksessa Martin Shein and Taina Dahlgren (toim.), *Toteutuvatko saamelaiden ihmisoikeudet*. Helsinki: Helsinki University Press, 120–137.
- Alasuutari, Pertti. 2013. Spreading global models and enhancing banal localism: the case of government cultural policy development. *International Journal of Cultural Policy* 19:1, 103–119.
- Auld, Greame, Gulbrandsen, Lars H. ja McDermott, Constance L. 2008. Certification schemes and the impacts on forests and forestry. *Annual Review of Environmental Resources* 33, 187–211.
- Barr, Stewart, Gilg, Andrew ja Shaw, Gareth. 2011. Citizens, consumers and sustainability: (Re)Framing environmental practice in an age of climate change. *Global Environmental Change* 21, 1224–1233.
- Bartley, Tim. 2007. Institutional emergence in an era of globalization. The rise of transnational private regulation of labor and environmental conditions. *American Journal of Sociology* 113:2, 297–351.
- Bartley, Tim ja Smith, Shawna N. 2010. Communities of practice as cause and consequence of transnational governance: the evolution of social and environmental certification. Teoksessa Marie-Laurie Jelic ja Sigrid Quack (toim.), *Transnational Communities. Shaping Global Economic Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 347–74.
- Boli, John ja Thomas, George M. 1999. INGOs and the organization of world culture. Teoksessa John Boli ja George M. Thomas (toim.), *Constructing world culture. International nongovernmental organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press, 13–49.
- Buhari-Gulmez, Didem. 2010. Stanford School on sociological institutionalism: A global cultural approach. *International Political Sociology* 4, 253–270.
- Cadman, Timothy. 2011. *Quality and legitimacy of global governance. Case lessons from forestry*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cashore, Benjamin. 2002. Legitimacy and the privatization of environmental governance: How non-state market driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 15:4, 503–529.
- Cashore, Benjamin, Egan, Elizabeth, Auld, Greame ja Newsom, Deanna. 2007. Revising theories of non state market-driven (NSMD) governance: lessons from the Finnish forest certification experience. *Global Environmental Politics* 7:1, 1–44.
- Danish Ministry of Environment. 2007. *Draft criteria for legal and sustainable timber and assessment of certification schemes*. Forest and Nature Agency, April.
- Dingwerth, Klaus ja Pattberg, Philipp. 2009. World politics and organizational fields: The case of sustainability governance. *European Journal of International Relations* 15:4, 707–743.
- Drezner, Daniel W. 2005. Globalization, harmonization, and competition: the different pathways to policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12:5, 841–859.
- EAC 2004–5. House of Commons, Environmental Audit Committee, *Sustainable Timber, Second Report of Session 2004–05*. Volume 1, Report together with formal minutes. Julkaistu 19.1.2006.
- EAC 2005–6 a. House of Commons, Environmental Audit Committee, *Sustainable Timber, Second Report of Session 2005–06*. Volume 2, Oral and written evidence. Julkaistu 24.1.2006.
- EAC 2005–6 b. House of Commons, Environmental Audit Committee, *Government Response to the Committee's Second Report of Session 2005–06 on Sustainable Timber*. Third Special Report of Session 2005–06. Julkaistu 4.5.2006.
- Ekometsätalouden Liitto. 2008. *Lausunto FSC-standardiehdotuksesta*.
- Ekometsätalouden Liitto. 2011. Suomen FSC-sertifioitu avohakkuutalous. *Luonnonsuojelija* 3, 19.
- Eräjää, Sini, Kaukonen, Maija, Lehtiniemi, Teemu, Liimatainen, Matti, Niemi, Mari E. ja Nordman, Bernt. 2011. *FSC-sertifiointi tuo parannuksia. Luonnonsuojelija* 3, 19.
- Feagin, Joe R. 2010. *White racial frame: Centuries of racial framing and counter-framing*. New York: Routledge.
- FFCS 1002-1:2003, *Ryhmäsertifoinnin kriteerit metsäkeskuksen toimialueen tasolla*. http://www.pefc.fi/media/Standardit/FFCS_1002_1_2003SU.pdf. Luettu 25.3.2011.
- Finnemore, Martha ja Sikkink, Kathryn. 1998. International norm dynamics and political change. *International Organization* 52:4, 887–917.
- Finnish Forest Association. 2004. How are the Finnish forests managed and protected. http://www.forest.fi/yr2004/eng/4_1.html, luettu 25.3.2011.
- Finnish FSC. 2010. *Suomen FSC-yhdistyksen vuosikertomus 2009*. 26.1.2010.
- Finnish FSC Association. 2007. *National forest stewardship standard for Finland*. The Finnish FSC Association, A Working Group of the FSC – Forest Stewardship Council. Kommentit 4.6.2007, työstetty 5.6.2007.
- Finnish FSC Association. 2009a. *FSC standard setting process in Finland – milestones*. A Working Group of the FSC – Forest Stewardship Council. Luonnos 4.11.2009.
- Finnish FSC Association. 2009b. *Ympäristökamarin palaute tuoreimman FSC-standardilunnonkseen 4.6.2009*.
- Finnish FSC Standard 2010.
- Forest.fi. 2009. Continuous-cover silviculture fails its promise. <http://www.forest.fi/smyforest/foresteng.nsf/10256a7420866fd0c2256b0300248b0d/1a1d7df5e5b31f14c22575ac003c960d?OpenDocument>. Julkaistu 5.5.2009, luettu 25.3.2011.
- Forest.fi. 2011. Kari Mielikäinen is not afraid to disagree. <http://www.forest.fi/smyforest/foresteng.nsf/10256a7420866fd0c2256b0300248b0d/0537a8860eba5eebc22578160046ddb?OpenDocument#popupPic>. Julkaistu 13.1.2011, luettu 25.3.2011.
- Frank, David J., Hironaka, Ann ja Schofer, Evan. 2000. The nation-state and the natural environment over the twentieth century. *American Journal of Sociology* 65:1, 96–116.
- FSC. 2006. *FSC yli rajojen. FSC-sertifiointi ja standardien harmonisointi Itämeren maissa*. Uppsala: FSC.
- Greenpeace. 2010. *Suomen metsät (the Forests of Finland)*. <http://www.greenpeace.org/finland/fi/kampanjat/metsa/suomenmetsat/>. Luettu 8.12.2011.
- Gulbrandsen, Lars.H. 2005a. The effectiveness of non-state governance schemes: A study of forest certification in Norway and Sweden. *International Environmental Agreements* 5, 125–149.
- Gulbrandsen, Lars.H. 2005b. Sustainable forestry in Sweden: The effect of competition among private certification schemes. *The Journal of Environment & Development* 14:3, 338–355.
- Haydu, Jeffrey. 1999. Counter action frames: Employer repertoires

- and the union menace in the late nineteenth century. *Social Problems* 46:3, 313–331.
- Holzinger, Katharina, Knill, Christoph ja Sommerer, Thomas. 2008. Environmental policy convergence: The impact of international harmonization, transnational communication, and regulatory competition. *International Organization* 62:4, 553–587.
- Indufor. 2010. *Vertailuraportti uudistettuun PEFC FI 1002-Standardiin tehdyistä muutoksista ja niiden vaikuttavuudesta metsien hoidossa*. Helsinki: Indufor.
- Isaac, Larry. 2008. Counterframes and allegories of evil. Characterizations of labor by Gilded Age elites. *Work and Occupations* 35:4, 388–421.
- Joona, Tanja. 2012. *ILO Convention 169 in a Nordic context with comparative analysis. An interdisciplinary approach*. Rovaniemi: Lapland University Press.
- Keskitalo, E. Carina. H., Sanström, Camilla, Tyasiachniouk, Maria ja Johansson, Johanna. 2009. Local consequences of applying international norms: Differences in the application of forest certification in Northern Sweden, Northern Finland, and Northwest Russia. *Ecology and Society* 14:2, 1. <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art1/>. Luettu 17.8.2013.
- Letter of Auvo Kaivola, Secretary General, FFCC, to Christian Lundmark Jensen, Danish Ministry of Environment, 31 May 2007. <http://www.skovognatur.dk/International/English/Forestry/Comments.htm>. Luettu 4.3.2010.
- Letter of Chairman of the Reindeer Herders' Association Jukka Knuutti to Hans Joachim Droste, the FSC International Center, 1 December 2010.
- Letter of Pasi Miettinen, National FSC Contact Person to Alistair Monument, Head of Accreditation, Forest Stewardship Council Accreditation Business Unit, Bonn, Germany, 17 February 2005.
- Luonto-Liiton metsäryhmä. 2005. Avohakkuut iso maisemahaitta. <http://www.metsavetoomus.fi/media/050707.html>. Julkaisu 7.7.2005, luettu 8.12.2011.
- Lähde, Erkki. 1992. *Metsämafia*. Helsinki: Suomen yksityismetsänomistajain keskusliitto.
- Lähde, Erkki, Laiho, Olavi ja Norokorpi, Yrjö. 1999. Diversity-oriented silviculture in the Boreal Zone of Europe. *Forest Ecology and Management* 118, 223–243.
- Meyer, John W., Boli, John, Thomas, George. M. ja Ramirez, Francisco O. 1997. World society and the nation-state. *American Journal of Sociology* 103:1, 144–181.
- Mielikäinen, Kari ja Hynynen, Jari. 2003. Silvicultural management in maintaining biodiversity and resistance of forest in Europe – boreal zone: case Finland. *Journal of Environmental Management* 67, 47–54.
- Ministry of Agriculture and Forestry. 1997. *Development of forest certification in Finland*. Forest Certification Committee. Helsinki: Ministry of Agriculture and Forestry.
- Mäntyranta, Hannes. 2002. *Metsäsertifiointi – Ideaalista isetarkoitukseksi*. Helsinki: Metsälehti Kustannus.
- Näkkäläjärvä, Klemetti. 2009. Suomen Saamelaiskäräjien puheenjohtajan Klemetti Näkkäläjärven blogi 15.3.–31.3 2009. <http://klemetti.blogspot.com>. Luettu 1.12.2010.
- Nyysönen, Jukka. 2008. Between global movement and national politics: Sami identity politics in Finland from the 1970s to the early 1990s. Teoksessa Henry Minde (toim.), *Indigenous peoples: Self-determination, knowledge, indigeneity*. Delft: Eburon Academic Publishers, 87–105.
- Overdevest, Christine. 2010. Comparing forest certification schemes: the case of ratcheting standards in the forest sector. *Socio-Economic Review* 8, 47–76.
- Payne, Rodger A. 2001. Persuasion, frames and norm construction. *European Journal of International Relations* 7:1, 37–61.
- PEFC FI 1002:2009. *PEFC-ryhmäsertifiointin kriteerit metsäkeskuksen tai metsänhoitoyhdistyksen toimialueen tasolla*.
- Peltola, Heli. 2008. Miksi viljellen tapahtuvaan uudistamiseen perustuva metsätalous on perusteltua Suomessa? Teoksessa Anssi Niskanen, Jakob Donner-Amnell, Simo Häyrynen ja Taru Peltola (toim.), *Metsän uusi aika. Kohti monipuolisempaa metsätalouden elinkeinorakennetta*. Joensuu: Silva Carelica 53, 70–71.
- Pukkala, Timo, Lähde, Erkki ja Laiho, Olavi. 2009. Growth and yield models for uneven-sized forest stands in Finland. *Forest Ecology and Management* 258, 207–216.
- Ruotsala, Helena. 2002. *Muuttuvat palkiset*. Helsinki: Kansantieteellinen Arkisto 49.
- Saamelaiskäräjät. 2008. *Lausunto metsäsertifiointikriteeristä 27.26.5.2008*. Dnro 359/D.a.5/2008.
- Schlyter, Peter, Stjernquist, Ingrid ja Bäckstrand, Karin. 2009. Not seeing the forest for the trees? The environmental effectiveness of forest certification in Sweden. *Forest Policies and Economics* 11, 375–382.
- Suomen luonnonsuojeluliitto. 2004. Avohakkuut vaikeuttavat vakavasti metsien monikäyttöä. <http://www.sll.fi/tiedotus/tiedotteet/liitto/2004/avohakkuut>. Luettu 8.12.2011.
- Smith, Timothy ja Fischlein, Miriam. 2010. Rival private governance networks: Competing to define the rules of sustainability performance. *Global Environmental Change* 20, 511–522.
- Spaargaren, Gert. 2011. Theories of practices: Agency, technology, and culture. Exploring the relevance of practice theories for governance of sustainable consumption practices in the new world-order. *Global Environmental Change* 21, 813–822.
- Suomen FSC-yhdistyksen hallituksen pöytäkirjat 19.4.2007, 17.3.2008, 19.5.2008.
- Suomen FSC-yhdistyksen vuosikokouksen pöytäkirja 18.4.2008. *Suomen tilastollinen vuosikirja 2009*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Swindler, Ann. 2000. What anchors cultural practices. Teoksessa Theodore R. Schatzki (toim.), *Practice turn in contemporary theory*. Florence, KY: Routledge, 83–101.
- Tirronen, Tanja. 2002. *Toteutuvatko saamelaisten maa- ja metsäsertifiointi? ILO:n alkuperäiskansasopimus No. 169 ja Suomi/Norja/Ruotsi*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- UPM. 2005. *Parallel field testing of forest certification standards. A project to promote a global increase in the use of certified wood*. Valkeakoski: UPM ja WWF.
- Vaara, Lauri. 1990. *Oikeus omaan metsään*. Helsinki: WSOY.
- Vallejo, Nancy ja Hauselmann, Pierre. 2001. *PEFC. An analysis*. WWF Discussion Paper. January.
- van Kooten, G. Cornelius, Nelson, Harry W. ja Vertinsky, Ian. 2005. Certification of sustainable forest management practices: a global perspective on why countries certify. *Forest Policy and Economics* 7, 857–867.
- Weetman, Gordon F. 1996. *Are European silvicultural systems and precedents useful for British Columbia silviculture prescriptions?* Victoria: Canadian Forest Service, Pacific Forestry Centre.
- Viitala, Juhani. 2003. *Metsäsertifiointimme koko kuva*. Helsinki: Hakapaino.
- Ympäristöjärjestöjen lausunto Suomen FSC yhdistykselle 4.4.2008.
- Yrjölä, Tiia. 2002. *Forest management guidelines and practices in Finland, Sweden and Norway*. European Forest Institute, Internal Report No. 11. Joensuu: European Forest Institute.

HAASTATTELUT

Pääsihteeri, PEFC Suomi	19.12. 2011
Varapuheenjohtaja, FSC Suomi	19.12. 2011
Taloudellisen kamarin jäsen, FSC ja standardineuvotteluryhmän jäsen, PEFC	19.12. 2011
Ympäristökamarin jäsen, FSC	16.01. 2012
Taloudellisen kamarin jäsen, FSC ja standardineuvotteluryhmän jäsen, PEFC	16.01. 2012
Ympäristökamarin jäsen, FSC	17.01. 2012
Johtokunnan jäsen, PEFC	17.01. 2012
Sosiaalisen kamarin jäsen, FSC	19.01. 2012
Standardineuvotteluryhmän jäsen, PEFC	23.01. 2012