

**LEVÄPUUROA JÄTEVIEMÄRISSÄ
SUOMI, ITÄMERI JA PILAANTUMISKYSYMYKSET 1970-LUVUN
MUUTOKSESSA -YMPÄRISTÖNSUOJELUA JA ULKOPOLITIikkaA**

Helsingin yliopisto

Oikeutieteellinen tiedekunta

Rikos- ja prosessioikeuden sekä

Oikeuden yleistieteiden laitos

Oikeushistorian projekti

Ohjaaja: Jukka Kekkonen

Pro gradu-tutkielma

Maria Viljanen

HELSINGIN YLIOPISTO - HELSINGFORS UNIVERSITET - UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta - Fakultet - Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Osasto - Sektion - Department Rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos	
Tekijä - Författare - Author Maria Viljanen			
Työn nimi - Arbetets titel - Title Leväpuuroa jäteviemärissä Suomi, Itämeri ja pilaantumiskysymys 1970-luvun muutoksessa -ympäristönsuojelua ja ulkopoliittikkaa			
Oppiaine - Läroämne - Subject Oikeushistoria			
Työn laji - Arbetets art - Level Pro gradu	Aika - Datum - Month and year 23.10.2012	Sivumäärä - Sidoantal - Number of pages 75	
Tiivistelmä - Referat - Abstract <p>Tutkielma on kontekstuaalinen oikeushistorian analyysi vuoden 1974 Itämeren suojelusopimuksen syntyvaiheista ja sen liittymisestä silloiseen yhteiskunnalliseen ja kansainväliseen tilanteeseen.</p> <p>Tutkielmassa hahmotellaan ensin miten ympäristönsuojelu ja tarkemmin pilaantumiskäsitys muuttui 1970-luvulle tultessa. Tätä muutosta arvioidaan ILA:n vuoden 1958 New Yorkin ja vuoden 1966 Helsingin kokouksen ja niin sanottujen "Helsinki Rules" materiaalin myötä. Tutkielmassa analysoidaan myös Suomen ensimmäistä YK-aloitetta vuodelta 1970 ja liitetään se osaksi ympäristöoikeuden muutosta ja vuoden 1974 Itämeren suojelusopimuksen taustoja.</p> <p>Tutkielmassa arvioidaan Suomen intressejä tässä muutoksessa ja pohditaan todellisia syitä sopimuksen solmimiseen sekä arvioidaan näitä tavoitteita kansainvälisessä tilanteessa.</p> <p>Tutkielmassa tarkentavana kirjallisuutena ja yksilönäkökulman saamiseksi on käytetty Eero Johanne Mannerin mielipiteitä. Hän eli koko aikakauden tapahtumien keskiössä ja kirjoitti nimenomaan juristinäkökulmasta ympäristönsuojelusta, mutta kirjoituksista löytyi myös tietoa tapahtumien ympäristönsuojelullisista ja poliittisista tavoitteista.</p>			
Avainsanat - Nyckelord - Keywords Oikeushistoria, ympäristö, vesien suojelu, merien suojelu, ympäristöoikeus, kansainvälinen oikeus, pilaantuminen, itämeri, kansainvälinen ympäristönsuojelu, international Law Association, Eero Johannes Manner.			
Säilytyspaikka - Förvaringställe - Where deposited			
Muita tietoja - Övriga uppgifter - Additional information			

Sisällysluettelo

1 Kiitokset	IV
2 Lähdeluettelo	V
3 Johdanto	11
3.1 Tutkimuskohteen esittely.....	11
3.2 Oikeushistoriallinen lähestymistapa.....	15
3.3 Tutkimuskysymykset.....	15
3.4 Taustatietoa.....	16
Pilaantumisen sääntely.....	17
E. J. Manner	18
International Law Association.....	21
3.5 Lähdeaineisto.....	23
E. J. Mannerin arkisto.....	23
Ulkoministeriön arkisto.....	23
Haastattelut.....	24
4 Tilanne ennen sopimusta	25
4.1 Pilaantumiskäsitteen muutos kansainvälisesti.....	25
Tiivistelmä.....	25
ILA:n vuoden 1958 New Yorkin konferenssin vaikutukset	28
ILA:n Helsingin säännöt ja vesienpilaantumiskäsitteen tarkentuminen.....	29
Yhteiskunnallisen tilanteen muutos maailmalla.....	31
4.2 Muutos Suomessa.....	34
Lisääntyvät öljyonnettomuudet huolen herättäjänä	34
Kansallisen lainsäädännön synty Suomessa.....	35
Vuoden 1970 Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi.....	37
YK:n vuoden 1972 konferenssi kansainvälisen oikeuden muutoksessa ..	40
4.3 Vuoden 1974 Itämeren suojelusopimuksen synty.....	41
5 Muutoksen syyt	44
5.1 Pilaantumiskäsitys ympäristöoikeuden muutoksessa	44
5.2 ILA:n periaatteet kehittyivät korjaamaan kansainvälisen meriensuojelun puutteita.....	47
5.3 Vaikutus kansainväliseen ympäristöoikeuteen.....	48
5.4 Itämeren tilan ymmärtäminen.....	49
5.5 Itämerikysymys kansainvälisessä yhteistyössä.....	50
5.6 Yhteiskunnallinen tilanne Suomessa.....	55
5.7 Suomen YK-aloitteen merkitys.....	57
5.8 Yhteiskunnallinen aktivoituminen Suomessa.....	60
5.9 Ympäristöliikkeen herääminen Suomessa.....	61
5.10 Itämeren suojelusopimus oli ensimmäinen kattava suojelusopimus maailmassa.....	63
6 Lopuksi johtopäätelmiä	65
6.1 Mitä tutkimuksessa selvitetty.....	65
6.2 Kansainvälisestä muutoksesta.....	67
6.3 Sopimuksen solmimisen jälkeen.....	68
6.4 Alueelliset suojelusopimukset kansainvälisessä oikeudessa.....	70
6.5 Kansainväliseen sopimukseen sitoutuminen.....	71
6.6 Loppuhuomioita.....	72
Liite 1	74

1 Kiitokset

Tämän tutkimuksen tulokset ovat syntyneet minulle aineiston perusteella muodostuneesta käsityksestä asioiden silloisista syistä ja seurauksista. Toivon tutkimuksen herättävän keskustelua ja kiinnostusta ympäristöoikeuden historiaan sekä mielenkiintoisiin ympäristön suojelun aiheuttamiin poliittisiin jännitteisiin sekä sen synnyttämiin uusiin arvoihin ja keskusteluun.

Tutkimus ei olisi näin syvälle silloiseen todelliseen tilanteeseen pureutuva ilman seuraavien henkilöiden minulle jakamia henkilökohtaisia kokemuksia. Kiitos Holger Rotkirchille hänen antamastaan haastattelusta ja lainaamastaan materiaaleista. Yhtä suuri kiitos kuuluu Veli-Martti Metsälammelle hänen antamastaan haastattelusta ja lainaamastaan materiaaleista, mihin en työssäni viittaa suoraan, mutta jotka vaikuttavat kuitenkin taustalla.

Kiitän myös Eero Johannes Mannerin tytärtä Kirsti Enäjärveä isänsä arkistoihin kertyneen aineiston lainaamisesta minulle tätä työtä varten.

Kiitoksia myös perheelleni, kun Olette jaksaneet tukea minua kaikissa loistavissa ideoissani!

2 Lähdeluettelo

Kirjallisuus:

Ahtiainen Pekka et al.: Historia nyt – Näkemyksiä suomalaisesta historiantutkimuksesta. WSOY. Porvoo. 1990.

Hakapää Kari: E. J. Manner 85 vuotta, Lakimies 4/1998, 1998 s.693.

Hakapää Kari: Uusi kansainvälinen merioikeus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki. 1988.

Hollo Erkki : Kansainvälisen ympäristöoikeuden perusteista. s.609-618. 83/1985. Lakimies. 1985.

Hollo Erkki : Kansainvälisen vesioikeustieteen kehittäminen ja Helsingin säännöt. Vesitalous 6/1988.

Hollo Erkki et al. (toim.): Kansainvälinen ympäristöoikeus. Helsinki. LE-Consulting. 1994.

Hollo, Erkki: Hollo Erkki et al. (toim.): Kansainvälinen ympäristöoikeus. 2.painos. Kirjapaino A4 OY 1991.

Häyhä Juha: Minun metodini / Juha Häyhä (toim.). WSLT. Helsinki. 1997.

Johnson Bo: International Environmental Law. Schmidts Boktryckeri AB. Stockholm. 1976.

Järvikoski Timo: Ympäristönmuutokset ja sosiaaliset liikkeet : ympäristöaktiviteetin yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tarkastelua. Turun yliopisto, sosiologisia tutkimuksia. 1979.

Kalliola Reino: Suomen kaunis luonto. WSOY. Helsinki. 1955.

Kaukiainen Pirkko Leino: Luonnonsuojelusta ympäristökysymykseen. 1994.

Kekkonen Jukka: Johdatus kontekstuaaliseen oikeushistoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki. 2002.

Kekkonen Jukka: Laillisuuden haaksirikko. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki. 1991.

Kekkonen Jukka: Suomen oikeuden historiallisia kehityslinjoja. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki. 1999.

Kuokkanen Tuomas: Kansainvälisistä luonnon- ja ympäristönsuojelusopimuksista. Vesitalous 6/1990. s.27-30.

Laakkonen Simo & Lehmuskoski, Antti: "Musta meri – Öljyonnettomuuksien ympäristöhistoriaa Suomessa vuoteen 1969". s. 381-396. Historiallinen aikakauskirja 4/2005.

Laakkonen Simo, Laurila Sari, Rahikainen Marjatta: Harmaat aallot ympäristönsuojelun tulo Suomeen. Suomen Historiallinen Seura. Vammala. 1999.

Laakkonen, Simo: Vesiensuojelun synty – Helsingin ja sen merialueen ympäristöhistoriaa 1878-1929. Gaudeamus Kirja Helsinki. 2001.

Manner E. J. "Helsinki rules" ja kansainvälisen vesioikeuden kodifioinnin nykyvaihe. 1968.

Manner E. J.: Kansainvälisen merioikeuden kehittäminen ja Suomi Itämeren valtiona. Ars boni et aequi. Juhlajulkaisu Y. J. Hakulisen 70-vuotispäivänä 21.1. 1972. Kirjayhtymä. Helsinki. 1972.

Manner E. J.: Sisämeriä, erityisesti Itämerta, koskevia kansainvälisoikeudellisia näkökohtia silmällä pitäen niiden suojaamista pilaantumista aiheuttavilta aineilta. Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland, Helsinki. 1959.

Manner E. J.: Vesien pilaantuminen kansainvälisoikeudellisena kysymyksenä. Lakimies 1961.

Manner E. J.: Vesiasiat ja hallinnon ja lainkäytön kannalta. Vesilainsäädäntö nyky-yhteiskunnassa. Vammalan kirjapaino. Vammala. 1974.

Manner E.J.: Vuoden 1961 vesilainsäädännön valmistelun vaiheista. Suomen ympäristöoikeustieteen seura: Kehittyvä vesioikeus : in honorem membrorum societatis E. J. Manner et V.-H. Eronen. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja. Espoo. 1990.

Manner E.J.: Ympäristön käyttö kansallisena ja kansainvälisenä kysymyksenä. Luonnonhoito – kasvava yhteiskunnallinen tehtävä. Ympäristö. Vammalan kirjapaino oy. Vammala. 1970.

Melvasalo Terttu: Assessment of the State of the Baltic Sea. Aqua Fennica: Water Association Finland and the Finnish Limnological Society. Vol. 14.1. 1984. s.15-20.

Nuorteva Pekka: Elohopea Suomen luonnossa ja hallintokoneistossa. WSOY. Porvoo. 1976.

Ojala Olli: Luonnonsuojelun lujittunut asema. Suomen Luonto 1/1971. s.2-3.

Palokangas Risto: Ympäristösuojelulain hallinto. Ympäristönsuojelu 1. Ympäristön pilaantuminen ja hoito. 1983.Tampere. s.29-47.

Rotkirch Holger: Kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitysvaiheet ja periaatteet Suomen kannalta. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 10. Espoo. 1988.

Räsänen Tuomas, Laaksonen Simo: Suomi itämeren kansainvälisessä suojelupolitiikassa. Idäntutkimus 2/2005.

Tenovuo Rauno: Ihmisen tulevaisuus maapallolla. Kanava 8/1973. s.467-470.

Ylikangas Heikki: Käännekohtat Suomen historiassa. WSOY. Helsinki. 1986.

Muut lähteet:

Donella H. Meadows et al.(laat.) Suomennos: Kyösti Pulliainen, Pertti Seiskari, Hannu Taanila: Kasvun rajat: ihmiskunnan kohtalontilannetta koskevaan Rooman klubin tutkimussuunnitelmaan liittyvä raportti. Tammi. Helsinki. 1973.

ICES-Cooperative Research Survey of Representatives from all Border Countries 1970.

International Law Association: Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, 52nd Conference held in Helsinki on 20th August, 1966, Julkaistu Lontoossa vuonna 1967.

Kansainvälisen merentutkimusneuvoston ja merentutkimuksen tieteellisenkomitean vuoden 1974 tutkimus.

SITRA:n selvitys: Ympäristön pilaantuminen ja sen ehkäiseminen. Helsinki. 1970.

Vesi- ja ympäristöhallituksen monistesarja nro 220. 1990.

Ympäristönsuojelutoimikunnan mietintö I. 1970.

Arkistolähteet:

UM:n arkisto. Itämeren ympäristö suojele 71b. Kotelo 9. muistio 3.10.1972 keskustelusta, jossa osallisina valtiosihteeri Tötterman, suurlähettiläs Bergman ja apulaisosastopäällikkö Korhonen. Kotelo 16. Kotelo 27.

Mannerin arkisto. Manner E. J.: Vesien pilaaminen oikeudellisena kysymyksenä 22.-24.10.1962 Vesilakipäivät B. erityinen osa. Suomen teknillinen seura ja insinööriliitto, Täydennyskoulutuskurssi nro 42 22 ja Manner E. J.: Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi.

Lainsäädäntö

SopS 8/1951 Suomen hallituksen ja Norjan hallituksen kesken solmittu sopimus Garsjöen-, Kjerringvatn- ja Förstevannene-nimisistä järvistä tapahtuvan vedenjuoksun johtamisesta Näätämöjoen vesistöä Gandvikin vesistöön.

SopS 289/1957 Laki toimenpiteistä alusten aiheuttamien öljyvahinkojen estämiseksi.

SopS 31/1959, SopS 39/1960, SopS 24/1964 sopimukset Norjan kanssa koskien Tenojoen ja Näätämöjoen vesistöjä.

SopS 264/1961. Vesilaki.

SopS 146/1965. Laki pilaantumisen ehkäisemiseksi.

SopS 25-26/1965 Rajavesistöjä koskeva sopimus/Neuvostoliitto.

SopS 75/1976 Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen ympäristönsuojelusopimus

SopS 11-12/1980 Itämeren suojeelusopimus.

Internet-lähteet:

West, Chad A., For Body, Soul, or Wealth: The Distinction, Evolution, and Policy Implications of a Water Ethic. Stanford Environmental Law Journal 1/8/2007.

<http://www.internationalwaterlaw.org/bibliography/articles/general/West-Water-Ethic.pdf>

Suomen luonnonsuojeluliiton historiasta: www.sll.fi/jarjesto/historia

International Law Association: <http://www.ila-hq.org/>.

Internet-sivuja:

HELCOM: <http://www.helcom.fi/>

Pohjoismaiden neuvosto:

<http://www.norden.org/fi/pohjoismaiden-neuvosto>

Suomen ympäristöoikeustieteen Seura ry: <http://pro.tsv.fi/sys/>

The International Council for the Exploration of the Sea:

<http://www.ices.dk/indexfla.asp>

Ulkoministeriön Itämeriyhteistyö:

[http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?
nodeid=39792&contentlan=1&culture=fi-FI](http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=39792&contentlan=1&culture=fi-FI)

YK: <http://www.un.org/>

3 Johdanto

3.1 Tutkimuskohteen esittely

Suomessa ympäristönsuojelulainsäädännön muutos on ollut hidasta ja lainsäädäntö on vielä varsin nuorta, jos sitä verrataan muihin oikeudenaloihin. Luonnon muuttumiseen kiinnitettiin huomiota jo 1800-luvulla, jolloin huomio kohdistui yksittäisten kohteiden häviämisingelmiin. Lainsäädännön kehitys tapahtui tällöin niin sanotun perinteisen luonnonsuojelun puolella ja kehityksen taustalla vaikuttivat jo tällöin poliittiset ja taloudelliset intressit. Ensimmäisenä luonnonsuojelullisena tavoitteena oli tärkeiden matkailukohteiden rauhoittaminen sekä niiden häviämisen estäminen. Tämän jälkeen luonnonsuojelukeskustelu käänsi suuntaa matkailukohteiden suojaamisesta alkuperäisen luonnon säilyttämisen tarpeellisuuteen.²

Suomessa ympäristöongelmat huomattiin ensimmäisenä kaupungeissa 1900-luvun vaihteessa. Tällöin kaupunkien kasvaessa kehitettiin ratkaisuja kasvaviin jäteongelmiin luomalla viemärijärjestelmiä, joissa jätevedet johdettiin puhdistamattomina kaupunkeja ympäröiviin vesistöihin. Jätevedet eivät puhdistuneet itsestään vaan jätteet jäivät kellumaan kaupunkien lähivesiin. Kaupunkilaiset alkoivat valittaa epämiellyttävistä hajuista ja olivat muutenkin epäluuloisia vaikutuksista. Ongelmaa ratkaistaessa kehittyivät ensimmäiset vedenpuhdistamot.³ Tuolloin ongelmat kuitenkin ratkaistiin tarvepohjalta eli vasta ongelmien aktualisoiduttua. Ongelmien koettiin myös olevan vain tietyllä tasolla haitallisia, eikä niillä ajateltu olevan laajemmalti vaikutuksia. Lainsäädäntö ei kehittynyt vielä tällöin, vaan ongelmista huolehti aina kyseinen kaupunki. Valtio ei näin vielä ollut puhdistustoimissa mukana⁴.

² Kaukiainen 1994. s.44.

³ Laakkonen 2001 s.172-173.

⁴ Suomessa oikeusvaltion kehittyminen kohti hyvinvointivaltiota tapahtui vasta toisen maailmansodan jälkeen. Tällöin hyvinvointivaltio alkoi toimia myös käytännön tasolla. Hyvinvointivaltio turvaa kansalaisilleen tietyt perustavat elämisen tarpeet. Se myös kykenee suojaamaan kansalaisiaan yhteiskunnallisten ja yksilöllisten riskien varalta. Kekkonen 1999. s.84.

Ympäristöongelmia on siis tiedostettu paljon ennen 1960–70 lukuja⁵, jolloin varsinaisen ympäristönsuojelun on yleisesti ajateltu kehittyneen⁶. Esimerkiksi Simo Laakkosen mukaan 1960-luvun ympäristökäsitteen omaksuminen Suomessa olisi lähtenyt vesilain säätämisestä ja näin se olisi yhteydessä Itämeren suojelusopimuksen solmimiseen. Vuoden 1961 vesilain myötä myös valtio alkoi vähitellen osallistua ympäristönsuojeluun.⁷ Tällöin tapahtui myös merkittäviä muutoksia ympäristönsuojelun ja konkreettisten toimien tarpeellisuuden ymmärtämisessä. Tämä ymmärtäminen kulki käsi kädessä pilaantumiskäsitteen laajentumisen kanssa. Vuoden 1974 Itämeren suojelusopimus oli maailmassa ensimmäinen sopimus, joka kattoi pilaantumisen kaikista lähteistä. Sopimus sisältää myös ajatuksen ympäristöstä kokonaisuutena ja on siksi tärkeä myös ympäristöoikeuden kehittymisen kannalta.

Kansallinen lainsäädäntö ei riitä vaan ympäristönsuojelu vaatii valtioiden yhteistyötä varsinkin monen maan alueelle ulottuvissa vesistöissä. Kansainvälisesti ympäristönsuojelun muutos tapahtui ensin aatteellisella tasolla, sittemmin yhä tarkentuen ja enemmän valtioita oikeudellisesti sitoen. Tällöin ymmärrettiin yhä selkeämmin sääntöjen kehittämisen tarpeellisuus rajoitettaessa vesien käyttöä ja pilaantumista. Koska yhtenäisten kansainvälisten sääntöjen luominen kesti, kysymykset otettiin ensin esiin kansainvälisissä järjestöissä⁸. Esimerkiksi ILA⁹:ssa vesiensuojelun kysymykset pääsivät suhteellisen aikaisin mukaan ohjelmaan ja vuonna 1958 New Yorkissa pidetyssä ILA:n konferenssissa hyväksyttiin kysymystä koskevia periaatteita ja suosituksia, joita tarkennettiin vuonna 1966 Helsingissä pidetyssä ILA:n konferenssissa sovitulla ns. Helsingin säännöillä. Sittemmin kansainvälisesti pilaantumista ehkäistiin pitkään pääasiassa valtioiden välisillä alueellisilla sopimuksilla. Aihe oli myös esillä

⁵ Tätä ennen muutos oli tapahtunut vain ajatuksellisella tasolla. Kansainvälisesti tarve ympäristönsuojelulle oli kirjattu jo vuonna 1948.

⁶ Tällöin on katsottu tapahtuneet niin sanottu Ekologinen herääminen, Laakkonen et al. 1999. s.7-8.

⁷ Laakkonen et al.1999. s.224-227.

⁸ Laakkonen et al. 1999. s.153.

⁹ International Law Association.

ympäristökonferensseissa kuten YK:n vuoden 1972 Tukholman konferenssissa. Vuoden 1974 Itämerensuojelusopimus oli ensimmäinen alueellisesti solmittu ympäristönsuojelusopimus.

Itämeren suojeleminen vaatii kansainvälistä politiikkaa sen rantavaltioilta. Kun solmitaan kansainvälisiä sopimuksia, sopimusosapuolien intressit ja kulttuuri tuovat oman vaikeutensa osapuolia tyydyttävän sopimuksen luomiseen. Osin erot ovat päivän politiikkaa, mutta osapuolten oikeusjärjestelmien ja kulttuurien erot on otettava huomioon.¹⁰ Näin arvioitaessa kansainvälisen kysymyksen historiaa, tässä Itämeren suojeleminen, on huomioitava eri valtioiden oikeuskulttuuriset erot; esimerkiksi käsitys kansainvälisten sopimusten sitovuudesta ja niiden noudattamisesta eri valtioissa.

Suomea on kuvattu legalistiseksi valtioksi. Silti oikeushistoriallinen tutkimus on osoittanut, että Suomenkin historiaan mahtuu aikakausia, jolloin lain tiukka noudattaminen on hetkeksi vaimennut¹¹. Oikeuden muutokseen löydettäviä tekijöitä on useita. Jukka Kekkonen mukaan näitä tekijöitä ovat esimerkiksi yhteiskunnalliset ja kulttuuriset muutokset¹² kuten sodat ja vakavat yhteiskunnalliset konfliktit sekä teknologian kehitys. Myös uskonnolliset, opilliset ja ideologiset tekijät on otettavat huomioon. Näihin tekijöihin on suhtauduttava kuitenkin kriittisesti, sillä ne voivat olla vain näennäisiä selityksiä ja oikeat syyt, esimerkiksi taktiset syyt, ovat taustalla piilossa. Tällaiset arvioinnit kansainvälisestä muutoksesta ovat tutkijalle erittäin haastavia ja siksi lähdenkin tutkielmassa arvioimaan 1960- ja 70-luvun ympäristönsuojelusääntelyn kehitystä Suomessa kuvaamalla ensin pilaantumiskäsitteen muutoksen kansainvälisesti, sitten hahmottamalla Suomen kansallisen tilanteen ja lopuksi liittämällä nämä yhteiskunnan muutokseen kansallisesti ja kansainvälisesti.

¹⁰ Kekkonen 2002. s.9.

¹¹ Kekkonen 1991. s.111.

¹² Kekkonen 1999. s.7.

Kansainvälinen ympäristöoikeus on alana nuori ja nykyvaiheen on katsottu alkaneen 1970-luvulla. Nuoruutta kuvastaa hyvin se, että vielä 1990-luvulla Kansainvälinen ympäristöoikeus -kirjan johdannon ensimmäisessä luvussa pohditaan, että voidaanko siitä edes kansainvälisessä mielessä puhua oikeudenalana¹³. Perinteisesti oikeudesta puhuttaessa oikeus ymmärretään sitovaksi ja velvoittavaksi. Kansainvälinen oikeus on kuitenkin omalaatuista ja se on usein ristiriidassa valtion itsemääräämisoikeuden kanssa. Kansainvälisessä oikeudessa valtio itse velvoittaa itsensä sopimuksia solmimalla. Onko olemassa oikeutta, joka sitoisi valtioita ilman, että ne olisivat siihen itse sitoutuneet? Tämä on kysymys, johon pro gradu -tutkielman tasolla tuskin kannattaa etsiä vastausta, mutta joka vaikuttaa kaikkien kansainvälisoikeudellisten asioiden taustalla.

Ympäristöoikeus oikeudenalana on mielenkiintoinen, koska siihen liittyy valtioiden intressien lisäksi ympäristöarvot ja yleensä koko elämä maapallolla. Nämä kysymykset ovat niin painavia, että niiden luulisi kyseenalaistavan perinteistä valtioiden suvereniteettiä. Pitävätkö valtiot edelleen kiinni omista intresseistään, vai olisiko ympäristönsuojelu arvona niin tärkeä, että valtiot sitoutuvat suojelemaan sitä luopumalla esimerkiksi taloudellisista intresseistään? Tutkimuskohteenani on vuoden 1974 Itämeren suojelusopimuksen solmisen taustasyt. Jos valtiot eivät ole valmiit luopumaan intresseistään, niin mitkä tekijät vaikuttivat sopimuksen solmimiseen?

¹³ Hollo et. 1991 s.1. Toisaalta taas Bo Johnson kirja International Environmental Law on julkaistu jo vuonna 1976. Kirjassa Johnson käsittelee ympäristöoikeuden kansainvälisoikeudellisia kysymyksiä, myös niiden suhdetta yleiseen kansainväliseen oikeuteen.

3.2 Oikeushistoriallinen lähestymistapa

Historiallinen tieto on tarpeen arvioitaessa oikeudellisia ilmiöitä tai lakien vaikutuksia ja esimerkiksi niiden oikeudenmukaisuutta tai paikkaa historiallisessa muutoksessa. Oikeushistoriallisella tutkimuksella on tärkeä tehtävä myös nykypäivän oikeusjärjestelmän ja sen muutoksen arvioinnissa. Historiantutkimus pyrkii löytämään ja selittämään yhteiskunnallisia prosesseja¹⁴. Tämä ei tarkoita, että tällaisia kehitystapoja löytyisi aina tutkimusta tehdessä, mutta mielestäni tämä tavoite on pidettävä kuitenkin mielessä. Tutkimusta tehdessä on myös muistettava, että historialliset yksilöt, yhteisöt ja instituutiot ovat vaikuttaneet omana aikanaan kyseessä olevan ajan ehdoilla. Näin oikeushistoriallinenkin tutkimus tulee nähdä osana tutkittavan ajanjakson yhteiskuntaa: sen politiikkaa, kulttuuria ja taloudellisia lähtökohtia.¹⁵ Hannu Tolosen mukaan oikeus on kulttuurisesti kehittyvä järjestelmä¹⁶. Ymmärrän tutkimuskohteen kokonaisuutena ja tulen arvioimaan potentiaalisia selitystekijöitä ja niiden painoarvoa¹⁷.

3.3 Tutkimuskysymykset

Vuoden 1974 Itämeren suojelusopimuksen taustalla vaikuttaviksi tekijöiksi on esitetty halu saada ratkaistua Itämeren pilaantumisongelma¹⁸ sekä sopimuksen solmimisen liittyminen kansainväliseen poliittiseen tilanteeseen. Itämeren suojelusopimus ensimmäisenä kattavana suojelusopimuksena on vaikuttanut niin ympäristönsuojelun muutokseen, myöhempiin vesiensuojelusopimuksiin kuin kansainvälisen oikeuden sisältöön. Vaikka sopimuksen solmiminen ei merkinnyt pilaantumisen määrittelyn loppumista, se oli kuitenkin ensimmäinen sopimus, jossa pilaantuminen koski kaikkia pilaantumislähteitä. Sopimus on näin liitetty yhdeksi kulmakiveksi ympäristönsuojelun ja tarkemmin vesiensuojelun historiassa ja siksi sen

¹⁴ Ahtiainen 1990 s.35.

¹⁵ Ahtiainen 1990 s.11 ja 35.

¹⁶ Hannu Tolonen teoksessa Häylä 1997 s.288.

¹⁷ Jukka Kekkonen teoksessa Häylä 1997 s.141.

¹⁸ Räsänen ja Laaksonen: Idäntutkimus 2/2005. s.39.

syntytausta on mielenkiintoinen tutkimuskohde. Saadakseni kuvan ympäristösuojelun muutoksesta selvitän ensimmäiseksi tutkielmassa miten pilaantumiskäsite muuttui. Miten pilaantumiskäsitys liittyy vuoden 1974 Itämeren suojelusopimukseen? Suomi toimi aktiivisesti vesiensuojelun kehittämisen hyväksi. Pääkysymys on miten sopimuksen solmiminen liittyy Suomen yhteiskunnalliseen tilanteeseen ja Suomen asemaan kansainvälisessä politiikassa? Lopuksi arvioin mitä kuvattu muutos kertoo ympäristöstä arvona?

Tutkimukseni päätarkoitus on yhdistää ympäristönsuojelun ja tarkemmin pilaantumiskäsityksen muutos silloiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen Suomessa tarkastellen samalla vuoden 1974 Itämeren suojelusopimuksen taustoja. Koska oikeusneuvos E.J. Manner on toiminut aktiivisesti ympäristönsuojelun sääntelyn parissa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti sekä kirjoittanut tästä aktiivisesti, käytän hänen kirjoituksiaan oikeudellisen muutoksen hahmottamisessa sekä muutoksen taustoja arvioidessani. Tällä toivon saavani tutkimukseen syvempää otetta yksilönäkökulman kautta. Toki, niin kuin lainsäädännön esitöitä luettaessa, tässäkin on otettava huomioon kirjoitusten todelliset tavoitteet. Ne voivat piileksiä myös rivien välissä.

3.4 Taustatietoa

Tutkimuksen ymmärtämisen helpottamiseksi avaan tässä siihen liittyviä vaikuttajia. Arvioin tutkimuksessa ympäristöoikeuden muutosta pilaantumiskäsitteen muuttumisen kautta. Yhdistän pilaantumisen määrittelyn muutoksen yhteiskunnalliseen kontekstiin. ILA ansaitsee tässä tulla esitellyksi, kun se määritteli ”virallisesti” pilaantumiskäsitteen ensimmäisenä maailmassa. E.J. Manner osallistui kansallisesti ja kansainvälisesti pilaantumisesta käytyyn keskusteluun. Arvioin tutkimuksessa pilaantumiskäsitteen muutosta ja taustoja erityisesti E.J. Mannerin kirjoituksia apuna käyttäen.

Tarkoitin luonnonsuojelulla niin sanottua perinteistä tapaa kohdistaa huomio tiettyihin ongelmiksi koettuihin kohteisiin luonnossa ja niiden häviämisen ehkäisyyn. Ympäristönsuojelu¹⁹ on laajempi käsite ja se kohdistuu koko yhteiskuntaan. Se omaksuttiin 1970-luvulle tultaessa ja tavoitteeksi asetettiin ympäristön pilaantumisen ehkäisy. Tällä tarkoitettiin ihmisen elinympäristössä tapahtuvia fysikaalisia, kemikaalisia ja biologisia muutoksia, joista on haittaa hänen fyysiselle ja psyykkiselle terveydelleen tai jotka vaikeuttivat hänen aineellisten ja henkisten tarpeittensa tyydyttämistä.²⁰

Vesiensuojelu on osa ympäristönsuojelua. Vesien pilaantumislähteet voidaan jakaa maalta käsin tulevaan pilaantumiseen, alusten aiheuttamaan pilaantumiseen, jätteiden tahalliseen mereen laskemiseen sekä merien tutkimisesta ja hyödyntämisestä aiheutuvaan pilaantumiseen. Tästä määritelmästä on puuttunut ilman kautta kulkeutuva saastuminen ja normaalin merenkulun aiheuttama saastuminen.²¹

Pilaantumisen sääntely

Valtioiden sisäisiä toimia pilaantumisen ehkäisemiseksi säännellään kansallisessa oikeudessa. Valtion ympäristöstrategia välittyy lainsäädännön kautta yhteiskuntaan. Valtioiden oma toiminta ei kuitenkaan yksin riitä suojelemaan esimerkiksi vesistöjä, jotka ovat useamman valtion alueilla ja siksi tutkimusaihetta tulee lähestyä myös kansainvälisesti.

Kansainvälinen oikeus on alueelliselta sitovuudeltaan kaikkein ”laajinta” oikeutta ja se kattaa periaatteessa koko maapallon. Se on globaalia, eikä ole alueellisesti rajattua. Kuitenkin perinteisesti kansainvälisen oikeuden sitovuus on edellyttänyt valtion omaa halua sitoutua siihen, kun kansainvälinen oikeus on tapahtunut valtioiden välisten sopimusten avulla. Sen yleisenä ongelmana

¹⁹ Ympäristönsuojelu oli käsite, jonka osa-alueina ovat vesiensuojelu, ilmansuojelu, meluntorjunta, maaperänsuojelu, ympäristömyrkkien haittavaikutusten torjunta sekä luonnon- ja maisemansuojelu.

²⁰ SITRA:n selvitys 1970, s.3-4; Ympäristönsuojelutoimikunnan mietintö I 1970, s.5-6; Palokangas 1983, s.29; Ojala 1971, s.2

²¹ Hollo et. 1994. s.148.

on ollut muutoksen hitaus ja vaikeus saada sääntöjä, jotka tyydyttäisivät kaikkien valtioiden tarpeita.

Kansainvälinen vesioikeus jakautuu suolaisten ja makeiden vesien jaottelun mukaisesti merioikeuteen ja kansainvälisiä vesistöjä koskevaan oikeuteen. Merioikeudessa on perinteisesti vallinnut aavan meren vapaus ja rannikkovaltioiden oikeudet omilla aluevesillään. Kansainvälisten vesistöjen puolella pyrkimyksenä on ollut laivaliikenteen vapauden turvaaminen sekä vesistöalueiden tasapuolisen käytön turvaaminen rannikkovaltioiden kesken.²²

E.J. Manner

Eero Johannes Manner (1913-1999) oli aktiivinen toimija ympäristönsuojelun historiassa ja siksi lähestyn aiheetta hänen kirjoitustensa pohjalta. Hän vaikutti osaltaan pilaamiskäsitteen muutokseen ja ympäristönsuojelulainsäädännön muutokseen niin Suomessa kuin kansainvälisesti sekä Itämeren suojelusopimuksen syntyyn. Holger Rotkirchin mukaan kuuluu ympäristöoikeuden uranuurtajiin, koska hän osallistui aktiivisesti sen kehittämiseen 1960-luvulta alkaen. Esimerkkinä Rotkirch mainitsee Mannerin osallistumisen Pohjoismaisille lakimiespäiville vuonna 1969. Hän alusti tuolloin aiheenaan ”ympäristön pilaaminen kansallisena ja kansainvälisenä oikeudellisena ongelmana”. Rotkirchin mukaan Manner loi alustuksessaan laajan katsauksen kansainvälisiin ympäristökysymyksiin, jotka säilyttivät ajankohtaisuutensa pitkään. Samassa kirjoituksessaan Rotkirch mainitsee Mannerin osallistuneen aktiivisesti ILA:n²³ työhön kansainvälisten jokien veden hyväksikäyttöä koskevien sääntöjen kehittämiseksi²⁴. Hän kirjoittaa myös näiden sääntöjen kehittämisen olleen merkittäviä askeleita kansainvälisen ympäristöoikeuden kehittämisen kannalta.

²² Kuokkanen, Tuomas 1990. s.27

²³ International Law Association.

²⁴ ”Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers”

Manner vaikutti myös kotimaassa ympäristöoikeuden kehitykseen ja osallistui Suomessa tapahtuneeseen keskusteluun ja muutokseen. Hän oli muun muassa vesiensuojelukomitean jäsen ja puheenjohtaja ja oli mukana rajajokisopimusten valmistelussa ja perustamassa vesihallitusta, jonka perustamisessa keskityttiin nimenomaan ympäristökysymysten huomioimisen tehostamiseen myös käytännössä. Itämeren asioissa hän oli mukana osallistumalla Itämeren suojelukonferenssia valmistelleen toimikunnan toimintaan. Hän ei osallistunut vuoden 1974 Itämeren suojelusopimuksen varsinaisiin sopimusneuvotteluihin. Syyksi Rotkirch sanoi haastattelussa²⁵, että ulkoministeriöllä oli tällöin apunaan luonnonsuojelun asiantuntijoita, joten oikeudellisen neuvonnan tarvetta ei tällöin UM:ssä ollut. Sopimuksen solmimisen jälkeen Manner osallistui Itämerensuojelusopimuksen voimaansaattamiseksi tarvittavaa lainsäädäntöä valmistelleen toimikunnan toimintaan puheenjohtajana. Hänen työtehtävänsä olivat tällöin jo muuttuneet YK:n suuntaan, jossa hän toimi merioikeuskonferenssin puheenjohtajana 1971-1982, mitä on pidetty hänen uransa suurimpana saavutuksena. Samalla hän toimi Suomen valtuuskunnan puheenjohtajana YK:n vesikonferenssissa vuonna 1977.

Paitsi käytännön vaikuttaminen, Manneria kiinnosti myös vesiensuojelun tieteellinen kehittäminen. Hän toimi TKK:lla professorina sekä oli Helsingin yliopistossa dosenttina²⁶. Edellä lueteltujen lisäksi Manner kutsuttiin myös moniin luottamustehtäviin. Hän toimi useiden komiteoiden sekä toimikuntien jäsenenä ja niiden luotettuna puheenjohtajana. Mannerin ura oli pitkä ja monipuolinen. Suomen kansainvälisessä vertailuissa ansiokkaat rajajokisopimukset ovat suurelta osin Mannerin käsialaa. Maailmalla hänet tunnettiin ennen muuta ILA:n vesioikeuskomitean jäsenenä ja pitkäaikasena puheenjohtajana. Vesi olikin hänen pääelementtinsä.²⁷ Manner oli valmistelemassa vuoden 1966 Helsingin sääntöjä.

²⁵ Holger Rotkirchin haastattelu 3.4.2007

²⁶ Kun KKO suositteli, ettei hänellä saisi olla niin paljon sivutoita, hän jatkoi dosenttina vapaaehtoisesti ilman korvausta. Mielestäni tämä kertoo halusta opettaa ja innostaa nuoria aktiivisuuteen sekä tiedon jakamisen palosta. Tämä antoi myös varmasti toisenlaisen näköalan konkreettiseen toimintaan vesiensuojelun hyväksi.

²⁷ Hakapää 1998 Lakimies 4/1998, s.693.

On vaikea arvioida mikä Mannerin vaikutus todellisuudessa oli. Mannerin pitkää uraa on mielestäni katsottava kokonaisuutena. Hän osallistui nimenomaan kansainväliseen keskusteluun ahkerasti, mutta oli kiinnostunut myös kotimaansa asioista. Manner osallistui myös kansallisen lainsäädännön kehittelyyn ja toimi Korkeimman oikeuden jäsenenä ja näin vaikutti Suomen voimassa olevan oikeuden sisällön kehittämiseen. Sivutoimisesti hän toimi ulkoasiainministeriön neuvottelevana virkamiehenä vuodesta 1965 vuoteen 1983. Mannerin tehtävänä Ulkoasiainministeriössä oli antaa neuvoja kansainvälisen oikeuden kysymyksissä. Hän oli kiinnostunut myös tieteellisestä työstä, mistä kertoo hänen tekemänsä väitöskirja sekä muu tieteellinen ura tärkeimpänä toimiminen TKK:n talusoikeuden professorina. Hän teki myös vuonna 1953 väitöskirjan otsikolla ”Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä”.

Holger Rotkirch sanoi haastattelussa, että Manner oli laajasti osaava asiantuntija, jota käytettiin apuna myös muissa kuin vesioikeuden kysymyksissä. Ennen vuotta 1970 ulkoasiainministeriössä ei ollut erityistä kansainvälisen oikeuden asiantuntemusta ja siksi siellä käytettiin paljon ulkopuolista asiantuntemusta²⁸. Rotkirchin mukaan oikeudellisen osaston tehtävänä aikaisemmin oli ollut hoitaa kansalaisten kysymyksiä kuten perintöasioita ja merimiesten asioita. Kun Paul Gustavssonista tuli ulkoministeriön oikeudellisen osaston johtaja, hän lähti kehittämään tätä kysymystä ja tähän hän palkkasi ensimmäiseksi Holger Rotkirchin. Osaston tehtäviä laajennettiin näin maiden välisiin kysymyksiin ja kansainvälisiin asioihin. Tähän kehitykseen Holger Rotkirch sanoi vaikuttaneen kansainvälisen yhteistyön räjähdysmainen kasvu, joka johti tarpeeseen varmistaa ulkoasiainministeriön kyvykkyys hoitaa asioita. Näin parissa vuodessa kehittyi poliittiselle osastolle kansainvälisen oikeuden jaosto ja tarve ulkopuoliseen apuun väheni. Mannerin työn kuva muuttui osallistumiseksi kansainvälisiin neuvotteluihin, joihin hänen kykijänsä tarvittiin. Rotkirch sanookin hänen olleen kyvykäs johtaja halliten myös vaikeat tilanteet.

²⁸ Muina asiantuntijoita olivat voitto Saarnio ja Erik Castrén.

Manner osallistui muun muassa moneen otteeseen ILA:n työryhmien työskentelyyn puheenjohtajana tai jäsenenä. Hän osallistui Suomen valtuuskunnan jäsenenä YK:n 20., 21., 24., 25., 30. ja 33. yleiskokouksiin. Hän myös osallistui Suomen ja sen naapurimaiden välillä solmittujen rajavesisopimusten valmisteluun. Vaikka Manner osallistui Itämeren suojelukonferenssia valmistelleen toimikunnan toimintaan, hän ei osallistunut vuoden 1974 Itämeren suojelusopimuksen varsinaisiin sopimusneuvotteluihin. Rotkirch sanoi haastattelussa²⁹, että ulkoministeriöllä oli tällöin jo apunaan luonnonsuojelun asiantuntijoita ja oikeudellisen neuvonnan tarvetta ei tällöin UM:ssä ollut. Hän kertoi, ettei hänen aikanaan Mannerilta kysytty neuvoa vesiensuojelusta vaan nimenomaan laajemmista kansainvälisistä kysymyksistä. Manner osallistui kuitenkin Itämerensuojelusopimuksen voimaansaattamiseksi tarvittavaa lainsäädäntöä valmistelleen toimikunnan puheenjohtajana. Hänen työtehtävänsä ovat jo tällöin suuntautuneet YK:hon suuntaan, jossa hän toimi merioikeuskonferenssin puheenjohtajana 1971-1982, mitä on pidetty hänen uransa suurimpana saavutuksena. Samalla hän toimi Suomen valtuuskunnan puheenjohtajana YK:n vesikonferenssissa vuonna 1977 sekä YK:n merioikeuskonferenssissa Suomen valtuuskunnan varapuheenjohtajana vuosina 1974-1976 ja puheenjohtajana vuosina 1977-1982. Hän oli myös Haagin pysyvän välitystuomioistuimen valintakomitean jäsen.

International Law Association

International Law Associationiin eli ILA:aan kuuluu eri maiden juristeja, jotka ovat alansa asiantuntijoita. Järjestön toiminta rakentuu komiteoista, joita se itse asettaa päivän polttavista aiheista.³⁰ ILA kokoontuu myös joka toinen vuosi konferenssiin, jossa sen tutkimusryhmien ja komiteoiden on määrä antaa selvitys tutkimustuloksistaan. Jokaisen konferenssin jälkeen julkaistaan raportti konferenssista. Näin on syntynyt lukuisa joukko periaatteita ja suosituksia, joilla on ollut vaihtelevia vaikutuksia kansainvälisen oikeuden muutokseen. Esimerkiksi vuoden 1966 ”Helsingin säännöt” ovat olleet osa

²⁹ Holger Rotkirchin haastattelu 3.4.2007

³⁰ <http://www.ila-hq.org/>.

pilaantumiskäsityksen muuttumisen historiaa.

ILA perusti vuonna 1954 vesiensuojelun kysymyksiä ratkaisemaan kansainvälisten vesistöjen käyttökomission, jonka tehtävänä oli miettiä kysymyksiä kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Vesiensuojelun kehitykseen vaikuttaneista raporteista syntyi ensin vuonna 1958 New Yorkin raportti ja vuonna 1966 Helsingissä pidetyssä ILA:n konferenssissa sovittiin ns. Helsingin säännöt, jotka tarkensivat New Yorkissa sovittuja periaatteita. Helsingin konferenssin suosituksesta vesistöjen käyttökomissio muutettiin vesistöoikeuskomissioksi³¹, jonka työ kesti pitkään. Komission loppuraportti hyväksyttiin vasta vuonna 1986 Soulissa.

Koska ILA on asiantuntijajärjestö, raporttien ongelmana on ollut oikeudellisesta näkökulmasta niiden suositusluontoisuus ja sitomattomuus. ILA:n työhön on osallistunut kuitenkin alansa asiantuntijat ja komiteoiden töiden tuloksien voidaankin olettaa kuvastavan aina parhainta sen hetkistä tietoa asetetuista tutkimuskysymyksistä. Lisäksi toiminta perustuu nykyäänkin asiantuntijoiden vapaaehtoisuuteen.

³¹ Eli Committee on International Water Resources Law.

3.5 Lähdeaineisto

Itämeren suojelusopimuksen syntytaustoja arvioitaessa muutos on liitettävä historialliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen kontekstiin. Käytän tutkimuksessa hyväkseni sekä kirjallisia että alkuperäisiä lähteitä. Tutkimuksen aiheeseen liittyy oikeushistorian ja historian teoreettista kirjallisuutta. Itämeren suojelun historiaan liittyy politiikka, kansainvälinen oikeus ja ympäristöoikeus. Itämeren suojelusopimuksen syntyhistoriaa arvioidessani olen hyödyntänyt alkuperäislähteinä Eero Johannes Mannerin omaa arkistoa ja Ulkoministeriön arkistoa sekä haastatellut Veli-Martti Metsälampea ja Holger Rotkirchiä.

E. J. Mannerin arkisto

Yhtenä alkuperäislähteenä olen käyttänyt E. J. Mannerin itse keräämää arkistoa, johon avautui ovi hänen tyttärensä Kirsti Enäjärven ystävällisen avustuksen myötä. Arkisto käsittää esimerkiksi Mannerin muistiinpanoja kokouksista, joihin hän osallistui sekä lausuntoja, joita Manner oli häneltä pyydettyä tehnyt. Materiaalia oli paljon myös ympäristönsuojelun ulkopuolelta. Koska Manner toimi laajalla alueella, osa materiaalia koski kansallista ja toisaalta taas kansainvälistä muutosta. Kuitenkin työn sivumäärä rajasi paljon mahdollisuuksiani käsitellä arkiston materiaalia sen kattavuuden ansaitsemalla tavalla.

Ulkoministeriön arkisto

Toisena alkuperäislähteenä olen käyttänyt ulkoasiainministeriön arkistoa, josta löysin materiaalia liittyen Itämeren suojelusopimuksen valmisteluun ja syntyyn. Lisäksi materiaali käsitti myös YK:n kokouksiin liittyvää valmistelumateriaalia, esimerkiksi Suomen hallinnon ja kansainvälisten järjestöjen välillä käytyjä keskusteluja sekä lehtileikkeitä koskien Itämeren saastumiskysymystä ja esimerkiksi uutisointia tapahtuneista onnettomuuksista Itämerellä. Ympäristönsuojelusta löytyi varsin vähän materiaalia UM:n arkistosta. Siellä oli vain yksi asiaa käsittelevä kansio numero 71b, joka koski Itämeren ympäristönsuojelua. Sen sisältämissä koteloissa oli kuitenkin tietoa myös

muista edellä mainitsemistani kysymyksistä.

Haastattelut

Kävin haastattelemassa Veli-Martti Metsälampea ja Holger Rotkirchia. Tämä antoi minulle näkökulmaa ja taustaa silloisesta tilanteesta. Varatuomari Veli-Martti Metsälampi työskenteli pitkään E. J. Mannerin kanssa ILA:n Suomen osastolla. Hän esimerkiksi osallistui ILA:n vuoden 1966 kokoukseen Helsingissä ja hän työskenteli vesistöoikeuskomission sihteerinä. Manner toimi tällöin komission puheenjohtajana.

Holger Rotkirch valittiin ulkoasianministeriöön jaostopäälliköksi vuonna 1970 ja hänen päätehtävänään oli kansainvälinen oikeus ulkoasiainministeriön oikeudellisella osastolla. Ympäristönsuojeluasioihin hän tutustui ensi kerran tällöin ja osallistui vuoden 1972 YK:n järjestämään ympäristönsuojelukonferenssiin Tukholmassa ollen mukana Suomen valtuuskunnassa. Hän osallistui myös Itämeren suojelusopimuksen jälkeiseen toimintaan. UM:n oikeudellinen osasto koordinoi Itämeren suojelusopimuksen yhteydessä perustettua väliaikaista komissiota, jonka tiimoilta järjestettiin muun muassa kokouksia. Tätä jatkui vuoteen 1981 asti, kunnes sopimus tuli voimaan. Rotkirch jatkoi myös tämän jälkeen komission Suomen valtuuskunnan puheenjohtajana sopimusvaltioiden kokouksissa. Hän on ollut ILA:ssa mukana vuodesta 1966, jolloin hän oli yksi kolmesta apulaispääsihteeristä, jotka järjestivät kokouksia. Tämän jälkeen hänestä tuli ILA:n Suomen osaston sihteeri. Hän on nykyään ILA:n Suomen osaston jäsen. Hän työskenteli E. J. Mannerin kanssa muun muassa YK:n kokouksessa vuonna 1972.

4 Tilanne ennen sopimusta

4.1 Pilaantumiskäsitteen muutos kansainvälisesti

Tiivistelmä

Kun vuonna 1948 kirjattiin kansainvälisesti ympäristönsuojelun ajatus, ei sen vaikutus käytännössä ollut suurta. Tällöin järjestetystä Unescon ja Ranskan hallituksen organisoimasta luonnonsuojelukonferenssista Reino Kalliola toi mukanaan ympäristönsuojelun ajatukset Suomeen. Tässä kokouksessa perustettiin myös kansainvälinen luonnonsuojeluliitto³². Kokouksessa tavoitteeksi asetettiin perinteisen luonnonsuojelun ja uhanalaisten eläinten pelastamisen lisäksi maan, veden ja metsien suojelu kaikkialla maapallolla. Maailmassa oli tultu tilanteeseen, jossa ihmisen elintaso uhkasi alentua, koska luonnonvarat eivät enää riittäneet sen ylläpitoon. Tällöin kiinnitettiin jo huomiota muun muassa kansainvälisesti uhkaavaan vesipulaan. Nämä olivat varsinaisia ensi askeleita suojelun tarpeellisuuden kattavassa ymmärtämisessä. Tässä kohdassa on hyvä korostaa kysymyksessä olleen nimenomaan sitomaton julistus, joka vain kirjasi ensi kertaa huolen ympäristöstä luoden pohjaa tulevalle kehitykselle. Suomesta kokoukseen osallistui Reino Kalliola. Hänen mukaansa luonnonsuojelussa oli hylättävä käsitys talouselämän ja luonnonsuojelun etujen ristiriitaisuudesta. Asiaa ei ollut saatu muutettua, kun kyseiset edut kilpailivat keskenään. Lisäksi hän kehoitti ihmisiä opettelemaan tekemään kompromisseja luonnon kanssa, sitä vastaan ei olisi hyvä taistella. Vuonna 1955 Reino Kalliola esitti artikkelissaan, että luonnonsuojelu tulisi uloittaa koskemaan myös maaperää, vesien ja koko luonnonympäristön biologisesti oikeaa suojelua ja hoitoa. Luonnonsuojelun pitäisi siis ulottua kaikkialle mihin ihmisen käsi vaikuttaa.³³ Hän kuvasi luonnon suojelua kattavana ja ihmisen toimintaa rajoittavana asiana. Ihmisen tulisi mukautua ja ottaa tosissaan pilaantumisen ongelmat.

³² Eli International Union for Conservation of Nature. Järjestö keskittyi perinteiseen luonnonsuojeluun, eikä näin varsinaisesti vaikuttanut ympäristönsuojelun muutokseen.

³³ Kalliola 1955 s.421-423.

Yhteistyö sitovan lainsäädännön aikaansaamiseksi alkoi valtioiden välillä rajajokisopimuksista. Suomi aloitti jokien suojelemisen jo 1950-luvulla sopimuksilla Norjan kanssa koskien Tenojoen ja Näättämojoen vesistöjä³⁴. Varsinaisen rajajokiyhteistyön Suomi aloitti yhteistyössä Neuvostoliiton kanssa vuoden 1965 sopimuksella³⁵. Vuonna 1971 solmittiin sopimus Ruotsin kanssa. Rajajokisopimuksen 6. luku sisälsi yksityiskohtaiset aineelliset pilaantumismääräykset. Vasta vuonna 1980 saatiin solmittua sopimus Norjan kanssa. Tällä sopimuksella annettiin kuitenkin suhteellisen laajat valtuudet perustetulle rajajokikomissiolle.³⁶ Hollon mukaan ILA:n vuoden 1966 Helsingin sääntöjen mukainen tietyn vesistön käsitteleminen kokonaisuutena vaikutti myös näihin valtioiden välille solmittuihin rajavesistö sopimukseen³⁷. Näin myös ILA:n New Yorkin kokouksen tulokset välittyivät vuoden 1966 Helsingin sääntöjen kautta valtioiden kahdenvälisiin sopimuksiin.

Kansainvälisissä järjestöissä keskustelu ympäristönsuojelusta alkoi 1960-luvulla. Esimerkiksi ILA:n vuonna 1966 sovitut Helsingin säännöt pohjustivat tulevaa muutosta. Ympäristönsuojelukysymyksiä ratkottiin valtiotasoisesti samaan aikaan maiden kahdenkeskisissä ja useamman maan välisissä neuvotteluissa. Maat solmivat keskenään rajajokisopimuksia ja alueellisia ympäristönsuojelusopimuksia. Esimerkiksi vuonna 1972 tehtiin pohjoismaiden neuvostossa aloite pohjoismaisen ympäristönsuojelusopimuksen aikaansaamiseksi. Neuvottelujen tuloksena vuonna 1974 syntyi pohjoismaiden kesken ympäristönsuojelusopimus³⁸. Sopimus syntyi ennen Itämeren suojelusopimusta.

YK:ssa vesiensuojelu jäi kuitenkin pitkään muiden tärkeämpien kysymysten taakse. Manner esitti aloitteen asian ottamisesta YK:n asialistoille/luettelon. Vuonna 1970 Suomi esitti, että YK tekisi asiasta yleissopimuksen³⁹. Esitys ei

³⁴ SopS 8/1951, 31/1959, 39/1960 ja 24/1964.

³⁵ SopS 25-26/1965.

³⁶ Kuokkanen. Tuomas 1990. s.28.

³⁷ Hollo 1985 s.616.

³⁸ SopS 75/76.

³⁹ Myöhemmin asia siirrettiin YK:n International Law Commissioniin. Asiasta solmittiin vasta vuonna 1998

mennyt läpi, mutta esitys ei kuitenkaan jäänyt vaikutuksettomaksi. Vuoden 1972 Tukholman konferenssissa Suomi teki aloitteen Itämeren suojeleusopimuksen aikaansaamiseksi. Samassa kokouksessa annettiin myös julistus, jossa oli maininta ihmisten oikeudesta ympäristöön. Samassa YK:n kokouksessa annettiin myös suositus perustaa YK:n ympäristöohjelma eli UNEP⁴⁰. Tästä suosituksesta YK:n yleiskokous perustikin UNEP:n samana vuonna⁴¹.

Pohjoismaiden kesken vuonna 1974⁴² solmittua sopimusta ei voida suoraan verrata Itämeren suojeleusopimukseen, koska se on sisällöltään suppeampi kuin Itämeren suojeleusopimus. Sopimus asetti kuitenkin ensimmäisenä maailmassa valtiolle velvollisuuden pyytää toiselta sopimusvaltiolta lausuntoa toimenpiteestä, joka voi aiheuttaa vahinkoa toisen valtion alueella. Sopimus velvoitti tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia. Lisäksi sopimukseen kuului niin sanottu yhdenvertaisuuden periaate sopimuspuolten kansalaisten kesken vahingoista vaatimuksia esitettäessä.⁴³ Velvoittaessaan tuomioistuimia ja viranomaisia se vaikutti suoraan suojeleuksen kansalliseen toteutumiseen. Kyseisellä sopimuksella ei ollut suoranaisesti tekemistä pilaantumisen ehkäisemisen kannalta, vaikka sen nimi tähän saattaisi viitata. Se koski kuitenkin pilaantumista ennakoivia toimia ja velvollisuutta ottaa huomioon myös muut valtiot myös valtion aluerajojen sisäpuolella. Näin se kuitenkin kuului vesiensuojeleuksen muutokseen ja sopimukseen, joiden pyrkimyksenä on hallita etukäteen pilaantumista. Itämeren suojeleusopimus solmittiin heti tämän jälkeen. Sopimukset ovatkin ajallisesti samojen tavoitteiden tuloksia. Niitä yhdistää pyrkimys vesiensuojeleuksen kehittämiseen ja valtioiden vallan rajoittaminen.

yleissopimus.

⁴⁰ United Nations Environmental Program.

⁴¹ Vuonna 1972.

⁴² Solmittiin 1 kk ennen Itämerensuojeleusopimusta.

⁴³ Rotkirch s.4. 1988.

ILA:n vuoden 1958 New Yorkin konferenssin vaikutukset

E. J. Manner piti ILA:n vuonna 1958 New Yorkissa pidetyssä konferenssissa hyväksytyjä periaatteita ja suosituksia merkittävänä edistyksenä. Kuitenkaan edelleen ei voitu puhua kansainvälisestä vesioikeudesta positiivisena järjestelmänä. Manner myönsi, että myös Itämeren osalta aavaan mereen soveltui Genève'n sopimus⁴⁴ ja että tällä seikalla oli tärkeä merkitys. Kuitenkin hän huomioi ilmestyviä epäkohtia, kun sisämeriin sovellettiin merialueita yleensä koskevia sääntöjä. Hänen mukaansa siis sisämerien pilaantuminen edellytti erilaista suhtautumista, kuin jos kysymyksessä olisi ollut avomeri. Sisämerien keskiosan lukeminen aavaan mereen asetti sisämeren valtameren asemaan ja esti näin rannikkovaltioita harjoittamasta valvontaa muualla kuin omalla alueellaan.

Aluemerta koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin ei oltu otettu yleisiä määräyksiä valtion velvollisuudesta estää sille kuuluvalla alueella sellaisten toimien suorittaminen, joiden vaikutus erityisesti sisämeren piirissä olisi voinut ulottua toisen valtion aluevesille.⁴⁵ Tässä kohtaa Manner viittaa New Yorkin periaatteisiin ja kansainväliseen vesioikeuteen, jotka tunnustivat vesistön yhtenäisyyden periaatteen ja hyväksyivät säännön, että valtion tuli pidättyä toimenpiteistä, jotka olisivat voineet loukata toisen valtion samaan vesistöön kohdistuvia laillisia oikeuksia, sille kuuluvan vesistöalueen osalta ⁴⁶. Vaikka valtion olisi tullut pidättyä toimenpiteistä, valtiolla ei ollut tuolloin kuitenkaan velvollisuutta tätä tehdä. Tällöin tiedostettiin siis tarve säännellä valtion velvollisuuksia, vaikka ei ollut vielä syntynyt mahdollisuuksia toteuttaa sääntelyä konkreettisesti.

⁴⁴ Vuoden 1958 Genève'n merioikeussopimukset laadittiin Mannerin mukaan nimenomaan pitäen silmällä suuria avoimia merialueita ja näiden rannikoita. Sisämeret rinnastuivat siinä avomeriin. E. J. Manner: 1959. s. 250–251

⁴⁵ Manner: 1959. s. 246–259.

⁴⁶ Manner: 1959. s. 252–253.

ILA:n Helsingin säännöt ja vesienpilaantumiskäsitteen tarkentuminen

ILA:n toimesta asetettu kansainvälinen vesioikeuskomitea esitti 12 vuotta kestäneen työnsä tuloksena järjestön kokouksessa Helsingissä vuonna 1966 hyväksytyt 37 artiklaa käsittelevän sääntökoonnoksen, jolle kohteliaisuudesta isäntämaata kohtaan annettiin nimeksi "Helsinki rules". Kyseisten sääntöjen merkitystä on korostettu ja tästä työstä ehdotettiin Nobelin rauhanpalkinnon myöntämistä ILA:lle.⁴⁷ Sääntöjen lähtökohtana oli New Yorkissa sovitut periaatteet. Kun säännöt saatiin valmiiksi, komitea oli yksimielinen sääntöjen sisällöstä kansainvälisten vesistöjen käyttämisessä. Manner tuo esiin, että tällöin käytettiin ensi kertaa kansainvälisen vesistöalueen käsitettä. Säännöistä löytyi myös veden pilaantumisen määritelmä. Pilaantuminen aiheutuu ihmistoiminnasta ja ilmenee vahingollisena muutoksena kansainvälisen vesistöalueen veden koostumuksessa tai sen laadussa⁴⁸.

Säännöt sisältävät vielä tasapuolisen käytön periaatteen. Lisäksi ne laajensivat vesistön käytöstä päättävien valtioiden piiriä. Helsingin säännöissä puhuttiinkin valuma-alueesta, jota vesistön asiat koskivat, mikä näin korostaa vesistön ajattelemista kokonaisuutena. Manner piti sääntöjen hyväksymistä erittäin merkittävänä saavutuksena, varsinkin kun YK:ssa kyseistä aihetta ei oltu yrityksistä huolimatta saatu sisällytettyä ILC:n toimintaan⁴⁹. Kansainvälinen yhteistyö ei ole helppoa ja se on varmasti paljolti kompromissien tekoa. Manner lisäsi, että näkemuserot olivat suuria komission aloittaessa työt, mutta erot tasoittuivat aikaa myöden.

Manner osallistui vuoden 1966 ILA:n Helsingin kokoukseen ja käytti siellä puheenvuoron, jonka pituus oli kaksi sivua. Manner tuki periaatteiden hyväksymistä, mutta näki niiden tarvitsevan vielä kehittelyä ja tarkennuksia. Hän mielestään kaikkia ongelmia ei ollut käsitelty tarpeeksi. Hän esitti myös, että vesikomitean työtä tulisi jatkaa ja perustaa siihen komitea. Helsingin

⁴⁷ UM:n arkisto 21.3.1969 Helsinki muistio koskien kysymystä Suomen YK-aloitteesta.

⁴⁸ Manner 1968. s. 273.

⁴⁹ Manner 1968.

sääntöjen puutteena Manner näki sen, että niissä ei ollut sääntöä käsitellä yhtä vesistöä yhtenäisenä kokonaisuutena. Niistä puuttui myös kunnioittamislauseke, jonka mukaan jokaisella rantavaltiolla olisi ollut oikeus kohtuulliseen ja oikeudenmukaiseen osuuteen hyödyistä. Peruseriaatteena säännöissä oli, että ne ovat toissijaisia, jos oli olemassa alueellinen sopimus tai voimassa olevaa tavanomaista oikeutta. Säännöissä ei ollut riidanratkaisukeinoja ja näin ongelmiin oli suhtauduttava ehkäisevästi tai sovinnollisesti⁵⁰.⁵¹ Huomioitavaa on, että tuolloin ei vielä ollut valtioiden välisiä sopimuksia sisämerien suojelusta eikä kattavia kansainvälisiä suojelusopimuksia⁵².

Erkki J. Hollon mukaan vuoden 1966 Helsingin sääntöjen periaatteista keskeisenä vaikuttajana kansainväliseen muutokseen oli järkevä ja tasapuolisen hyötykäytön periaate. Periaatetta sivuttiin myös YK:n Tukholman kokouksessa vuonna 1972. Periaate sisältyy myös Suomen ja sen rajanaapurien välillä solmittuihin rajajokisopimuksiin. Säännöissä oli myös pilaantumisvastuuta käsitteleviä artikloja. Hollo pitää periaatteellisesti merkittävänä muutoksena luonnontilan muutoksen lukemista pilaantumiskäsitteeseen. Näin pilaantumista ei enää sidottu pelkästään taloudellisiin menetyksiin. Järkevän hyötykäytön periaatteeseen kuului valtion velvollisuus välttää valtion omalta alueelta tai myös valtion toimista aluerajojen ulkopuolella syntyvää pilaantumista. Hollo viittaa, että tällainen pilaamiskieltojärjestelmä muistutti paljon Suomen vuoden 1961 vesilain mukaista pilaamiskieltoa, joka koski pilaantumista aiheuttavia toimia. Hänen mukaansa Helsingin säännöt tarjosivat pilaamiskieltoperiaatteellaan hyvän lähtökohdan niin rajavesistöjen kuin aavan meren suojelulle pilaantumista vastaan.⁵³

⁵⁰ Manner viittaakin YK:n peruskirjan mukaisiin rauhanomaisiin keinoihin.

⁵¹ International Law Association at the 52nd Conference held in Helsinki on 20th August 1966. Julkaistu vuonna 1967. s.465-466.

⁵² Vuoden 1974 Itämeren suojelusopimus oli ensimmäinen kattava alueellinen suojelusopimus, joka suojasi niin maalta, mereltä kuin ilmasta tulevalta saastumiselta. Kuitenkin siinäkin oli puutteensa kuten jäljempänä tulemma huomaamaan.

⁵³ Hollo 1988. s. 25-26.

Hollon mukaan Helsingin säännöt olivat tietyiltä kohdilta New Yorkin periaatteiden tarkentamista. Yhteistä näille säännöille oli valtioiden vastuu niin välittömistä pilaantumisvaikutuksista kuin niiden hallinnollisesta ennaltaehkäisystä. Niin New Yorkin periaatteiden kuin Helsingin sääntöjen pilaantumiskäsite sekä valtion huolellisuusvelvollisuudet ovat samanlaiset. Suomi seurasi ILA:n sääntöjä muotoillessaan Itämeren suojelusopimusta sekä kehittäessään kansallisen oikeuden meriensuojelulainsäädäntöä^{54, 55}

Yhteiskunnallisen tilanteen muutos maailmalla

Eurooppaa koetteli 1900-luvun keskivaiheilla modernisaation etenemiseen liittyvät kasvukivut. Kekkonen liittää nämä yleisellä tasolla yhteiskunnan muuttumiseen maatalousvaltaisesta yhteiskuntarakenteesta kohti teollista yhteiskuntaa. Eurooppaa ravistelleet suuret yhteiskunnalliset muutokset loivat kahdenlaista yhteiskuntajärjestystä; oikeistolainen yhteiskuntajärjestelmä (äärimuodossaan fasistinen) tai liberaalis-demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä.⁵⁶ Tämä kahtiajako aiheutti tietysti jännitteitä Euroopassa.

Hyvinvointivaltiota voidaan kuvailla valtioksi, jossa kansalaiset suojataan kattavasti erilaisten yhteiskunnallisten ja yksilöllisten riskien varalta ja jossa heille turvataan tietyt elämisen ehtoihin vaikuttavat palvelut. Se on eräänlainen turvaverkko. Suomessa demokraattinen oikeusvaltio on kehittynyt vasta toisen maailmansodan jälkeisillä vuosikymmenillä.⁵⁷

Suomi irrottautui sodasta syyskuussa vuonna 1944. Väli rauhansopimuksen raskaat velvoitteet vaikuttivat voimakkaasti seuraavien vuosikymmenten yhteiskuntaan ja oikeuselämään. Vuonna 1947 Suomi solmi sodan voittajamaiden kanssa Pariisin rauhansopimuksen. Vuonna 1948 Suomi solmi

⁵⁴ Suomi asetti viranomaisille velvollisuuden olla myöntämättä vastoin kansainvälisiä sopimuksia ns. pilaantumislupaa.

⁵⁵ Hollo 1988. s. 26.

⁵⁶ Kekkonen 1999 s.71.

⁵⁷ Kekkonen 1999 s.84.

Neuvostoliiton kanssa YYA-sopimuksen, joka velvoitti sitä Neuvostoliiton hajoamiseen asti. YYA-sopimus vaikutti niin Suomen ulko- kuin sisäpolitiikkaankin. Sodan häviämisestä johtuen Suomi joutui demokratisoimaan valtiollista järjestelmäänsä.⁵⁸ Samalla avautui sisäpoliittinen areena äärimmäiselle vasemmistolle.

Sotien jälkeinen aika oli yhteisvastuun korostamista ja 1950- ja 1960-luvulla lainsäädännöllisillä uudistuksilla ja sosiaaliturvan parantamisella luotiin pohjaa hyvinvointivaltiolle ja uuden aikakauden alulle. Edelleen yhteiskunnallisen vakauden turvaaminen oli kaiken taustalla. Sotakorvaukset Suomi sai maksettua vuonna 1954. Tämän jälkeen alkoi säännöstelystä irtautuminen ja protektionistisen ulkomaankauppapolitiikan vaihtuminen kohti globaalia vapaakauppaa. Vuonna 1947 solmittiin GATT-sopimus, jonka tavoitteena oli alentaa tulleja ja kaupanesteitä. Vuonna 1951 solmittiin hiili- ja teräsyhteisösopimus ja vuonna 1957 solmittiin sopimus Euroopan talousyhteisön sekä atomienergiayhteisön perustamisesta. Lisäksi vuonna 1957 alkoi yhteistyö OECD-maiden kesken. Suomen oli otettava politiikassaan Neuvostoliiton intressit huomioon ja se solmikin vuonna 1961 FINNEFTA sopimuksen, jossa taattiin Neuvostoliitolle samat edut, jotka Suomi tarjosi muille EFTA-maille. Muutos yhdisti niin taloudellisesti kuin poliittisesti. Kaupan vapauttamisen ohella tavoiteltiin kilpailuolosuhteiden yhdenmukaistamista⁵⁹.

Kasvaneen teollisuuden aiheuttama pilaantuminen ja tästä käyty keskustelu toivat esiin ympäristöongelmat eri laajuudessa kuin miten ne aikaisemmin oli ymmärretty. Myös Itämereen kohdistui yhä enemmän painetta kasvavan öljyn kuljetuksen muodossa. Kansainvälisessä politiikassa vallitsi tällöin kylmä sota; elettiin rauhanomaisesti, mutta pinnan alla käytiin ankaraa ideologioiden taistelua⁶⁰. 1960-luvulta alkaen edellä kuvattu muutos vaikutti yhä näkyvämmiin yhteiskunnassa. Tämä ei voinut olla vaikuttamatta pilaantumisesta käytyyn keskusteluun kansainvälisen oikeuden areenoilla.

⁵⁸ Kekkonen 1999 s.94.

⁵⁹ Kekkonen 1999 s.102-105.

⁶⁰ Kekkonen 1999 s.107.

Mannerin kirjoitti kansainvälisen oikeuden kriisi alkoi vuosina 1958 ja 1960 pidetyistä YK:n merioikeuskonferensseista, joissa epäonnistuttiin yrityksissä saada aikaan alumeren yhdenmukainen määrittely sekä kalastusvyöhykkeiden perustaminen. Hän ei kuitenkaan pidä kriisiä vain negatiivisena vaan myöntää, että myös kehitystä tapahtui. Lisäksi YK:n rooli lisääntyi kansainvälistä muutosta ohjaavana tekijänä^{61.62} Kansainvälisellä tasolla vesiensuojelun kehitystä ei juuri 1960-luvullakaan vielä tapahtunut. Tätä koskevat ehdotukset jäivät muiden kysymysten varjoon. Vuonna 1959 Bolivian aloitteesta YK:n yleiskokous oli kuitenkin hyväksynyt päätöslauselman, jossa myönnettiin tarve alustavasti selvittää kansainvälisten vesistöjen oikeudellisia kysymyksiä. Tämän pohjalta oli kerätty muistio, joka myös julkaistiin YK:n pääsihteerin toimesta, mutta joka ei vielä johtanut muihin toimenpiteisiin.⁶³ Mannerin mukaan keskustelut YK:n istuntosaleissa ja käytävillä meriä koskevien kansainvälisten sääntöjen kehittämiseksi alkoivat vasta melkein vuosikymmen myöhemmin. Malta teki vuonna 1967 aloitteen koskien merenpohjaa. Tämän on katsottu aloittaneen muutoksen kohti valtioiden lainvallan ulkopuolella olevan aavan meren varaamista vain rauhanomaisiin tarkoituksiin ja luonnonvarojen käytön rajoittamista koko ihmiskunnan hyväksi.⁶⁴

⁶¹ YK:n merioikeuskonferenssit ja erityisesti III-konferenssi vuonna 1974.

⁶² Manner 1972, s.164.

⁶³ Mannerin arkisto. Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi. s.60.

⁶⁴ Manner 1972, s.172-173. YK:n III merioikeuskonferenssi pidettiin vuonna 1974 Caracasissa Venezuelassa. Itämeren suojelusopimus esiteltiin Mannerin johdolla konferenssissa.

4.2 Muutos Suomessa

Lisääntyvät öljyonnettomuudet huolen herättäjänä

Ymmärrys siirtyi hiljalleen ympäristön suojelun suuntaan, kun ympäristön pilaantuminen lisääntyi. 1960-luvulla julkisuudessa käytiin yhä enenevässä määrin keskustelua ympäristön tilasta. Tiedemiehet ja poliittiset hahmot toivat esiin puheenvuoroissaan dokumenttiaineistoa, varoituksen sanoja ja tuhon ennusteita. Lisäksi lehdistössä uutisoitiin öljyonnettomuuksista, jotka aiheuttivat huolta⁶⁵. Öljyonnettomuuksia tapahtui 1950-luvun lopulta alkaen. Helsingin edustalla italialaiselle tankkerille tapahtunut onnettomuus vuonna 1957 oli ensimmäinen, josta kirjoitettiin lehdistössä laajasti. Öljyn pelättiin pilaavan Helsingin edustan vedet sekä tuhoavan rannikon lintukannan. Tämä ei ollut suinkaan 1950-luvun ainoa onnettomuus.⁶⁶ Kulttuurinen sietokyky aleni onnettomuuksien myötä vuosikymmenen lopulle tultaessa ja seuraavan vuosikymmenen koittaessa.

Ennen 1960- ja 1970-lukuja onnettomuuksien määrää voitiin kuitenkin pitää vähäisenä niin Itämerellä kuin maailmanlaajuisesti. Aluksi tahattomia öljyonnettomuuksia ei pidetty sanomalehdistössä yhtä vakavina kuin tahallisten öljypäästöjen aiheuttamia ongelmia⁶⁷. Myös onnettomuuksien seuraukset luonnossa olivat vielä suhteellisen pieniä. Kuitenkin toisen maailmansodan jälkeen öljytuotteiden tuonti Suomeen kasvoi nopeasti kasvattaen samalla myös alusten rahti- ja polttoainesäiliöiden kokoja moninkertaisiksi⁶⁸. Ominaista Laakkosen ja Lehmuskosken mukaan muutokselle oli myös öljyn laadun muuttuminen kevyistä kohti raskaampia öljylaatuja. Lisäksi he arvioivat, että turvallisuuden taso aluksissa oli heikko toisen maailmansodan jälkeen⁶⁹. Suurimmat onnettomuudet 1960-luvulla

⁶⁵ Lehtileike Helsingin Sanomista. Kotelo 16. 17.9.1978. UM:n arkisto.

⁶⁶ Laakkonen ja Lehmuskoski. Historiallinen aikakauskirja 4/2005. s.386–387.

⁶⁷ Laakkonen ja Lehmuskoski. Historiallinen aikakauskirja 4/2005. s. 395.

⁶⁸ Öljyonnettomuuksien määrä nelinkertaistui 1960-luvulla. Laakkonen ja Lehmuskoski. Historiallinen aikakauskirja 4/2005.

⁶⁹ Laakkonen ja Lehmuskoski. Historiallinen aikakauskirja 4/2005. s. 385.

sattuivat ulkomaisille aluksille. Miksi sitten onnettomuudet saivat yhä kasvavassa määrin huomiota? Laakkonen ja Lehmuskoski esittävät, että kulttuurinen hyväksyntä muuttui. Vielä 1950-luvulla onnettomuuksia pidettiin teollisen tuotannon sivuvaikutuksena, eikä siis ongelmana⁷⁰.

Kansallisen lainsäädännön synty Suomessa

Suomessa valtiorajojen sisällä sodanjälkeisestä ja tutkittavan ajanjakson muutoksesta ensimmäisenä on mainittava vuonna 1957 annettu ja vuonna 1966 suurelta osin muutettu laki toimenpiteistä alusten aiheuttamien öljyvahinkojen estämiseksi⁷¹. Lailla ja sen muutoksella saatettiin voimaan vuonna 1954 tehty Lontoon kansainvälinen yleissopimus ja sen vuonna 1962 tehty muutossopimus määräysten täyttämistä.⁷²

Vuonna 1961 säädetty vesilaki⁷³ syntyi huolellisen valmistelun tuloksena. Se syntyi vesilakikomitean ja vuonna 1954 asetetun vesiensuojelukomitean yhteistyönä. Valmistuessaan se oli uudenaikainen ja täydellinen, mutta jo vähän ajan kuluttua sen täydellisyys kyseenalaistettiin. Ongelmia tuottivat lain muutoksenhakujärjestelmän puutteellisuus ja hallinnon hajanaisuus. Lisäksi Mannerin mukaan tällöin ihmiset eivät olleet riittävän valmiita hyväksymään laajempialaista vesienkäytön yleissuunnittelua. Hänen mukaansa vesiasiat myös juutuivat hallinnon pyörteisiin ja hallintoa vaivasi tällöin esimerkiksi työvoiman puute, mutta myös ajankohdalla oli merkitystä lain soveltamisessa. Jos laki olisi tullut voimaan vuosikymmen myöhemmin, olisi soveltaminen ollut tehokkaampaa jo pelkästään asenteiden muuttumisen vuoksi.

Ongelmien ratkaisemiseksi perustettiin vesihallitus. Mannerin mukaan vesilain

⁷⁰ Tahallisia öljypäästöjä ei hyväksytty, koska ne eivät olleet välttämättömiä.

⁷¹ SopS 289/1957.

⁷² Manner 1972. s.172.

⁷³ SopS 264/1961. Muutettu eräiltä osin vuonna 1963 ja 1970.

soveltaminen oli jo tuolloin siirtynyt rakentamishankkeista ja kuljetuskysymyksistä vesihuollon ja vesiensuojelun aloille. Mannerin mukaan juuri 1960-luvun loppu ja 1970-luvun alku olivat aikaa, jolloin ihmiset alkoivat vaatia vesiensuojelun huomioon ottamista keskusteluissa. Vesilaki ei pystynyt enää vastaamaan muuttuneeseen tilanteeseen. Lakia säädettäessä on vaikea ennustaa tulevaa tarvetta. Lisäksi tällöin tapahtunutta asenteiden muutoksen suuruutta ei pystytty ennakoimaan vesilakia säädettäessä.⁷⁴ Vesilaki sisälsi kuitenkin jo pilaamislausekkeen.

Ensimmäinen ympäristönsuojelun kannalta merkittävä laki Suomessa oli kuitenkin vuonna 1965 säädetty laki meren pilaantumisen ehkäisemisestä⁷⁵, jonka valmisteluun E. J. Manner myös osallistui. Laki täydensi vesilain pilaamissäännöksiä. Se tarkoitti aavaa merta koskevan Genevèn yleissopimuksen 24 ja 25 artikloissa tarkoitettujen velvollisuuksien toteuttamista kansallisessa lainsäädännössä. Sillä kiellettiin sellaiset ympäristövahingot, joita Suomen alueella tai suomalaisessa aluksessa tapahtuva toiminta aiheutti Suomen alueen ulkopuolella,⁷⁶ siis myös aavalla merellä. Suomen kehitys oli edistyksellistä, kun Suomi vapaaehtoisesti rajoitti omaa valtaansa aluerajojensa ulkopuolella⁷⁷. Suomi muutti näin voimassa olevan lainsäädännön vastaamaan myös pilaantumisen laajempaa ajattelua ja Suomi otti vastuuta aiheuttamistaan vahingoista myös aluerajojensa ulkopuolella. Säättämisen jälkeen huomattiin, että kansalliset toimet eivät yksinään riittäneet tehokkaaseen suojeluun, kun vesialueet yhtenevät monen maan alueella. Suomi alkoi osallistua yhteistoimintaan aluerajojensa ja kansallisen lainsäädäntönsä ulkopuolella osallistuen mm. Helsingin sääntöjen kehittämiseen, Helsingin sopimukseen pohjautuvan Itämeren suojelusopimuksen syntymiseen ja Pohjoismaisen

⁷⁴ Manner 1974. s. 7-10.

⁷⁵ SopS 146/1965.

⁷⁶ Manner 1972. s. 172.

⁷⁷ Hakapää 1988. s.239. Esim. Neuvostoliitto ei vielä vuoden 1974 Itämeren suojelusopimuksen solmimisneuvotteluissakaan ollut valmis luopumaan omasta oikeudestaan aluerajojensa sisäpuolella tapahtuvat pilaantumisen kontrolloimiseen. Siksi se vaati Itämeren suojelusopimuksen kohdistumista vain aavaan mereen.

ympäristönsuojelusopimuksen solmimiseen⁷⁸ sekä solmimalla rajajokisopimuksia naapurivaltioiden kanssa.

Vuoden 1970 Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi

Manner esittää väitteen, että ilman ILA:n kokousta Suomessa vuonna 1966 ja siellä hyväksytyjä Helsingin sääntöjä, Suomi ei olisi tehnyt esitystä vesioikeuden kehittämiseksi vuonna 1970 YK:n 25. konferenssissa. Lisäksi hän esittää, ettei Suomen aloite ollut sattumanvarainen. Se liittyi Helsingin sääntöihin, mutta se ei ollut pelkästään niistä johtuva. Jos yleiskokous ei olisi ottanut asiaa käsiteltäväksi, ajateltiin, että muutoksia olisi saatu odottaa jatkossakin. Näin keskusteltiin mm. YK:n pääsihteerin kutsusta pidetyssä asiantuntijakokouksessa Wienissä vuonna 1968. Lisäksi kokouksessa Helsingin sääntöjen oikeusperiaatteet ja suositukset liitettiin, kansainvälisen oikeuden puuttuessa, tärkeiksi vaikuttajiksi vesioikeuden kysymyksissä. Asiaan vaikutti sääntöjen tuoreus sekä se, että niiden katsottiin suurelta osin kuvastavan alalla vallitsevia yleisiä mielipiteitä. Lisäksi ne sisälsivät mm. ympäristösuojelun kannalta tärkeitä vesistön pilaantumista koskevia oikeusohjeita. Kutsuilla todettiin myös, että YK:n oli ryhdyttävä toimenpiteisiin Helsingin sääntöjen käytäntöön soveltamisen edistämiseksi. Mannerin mukaan syitä aloitteen tekemiseksi voidaan tarkastella niin Suomen YK-intressien kannalta, ILA:n toiminnan kannalta kuin kansainvälisen oikeuden kehittämisen kannalta.⁷⁹

Suomi aloitti varsinaisesti aloitteen valmistelut vuoden 1969 keväällä mm. esittämällä pohjoismaisessa ulkoministerikokouksessa aloitetta koskevan selonteon. Se tunnusteli myös maiden kantoja edellisessä YK:n 24. kokouksessa, missä Manner sanoo suhtautumisen aloitetta kohtaan olleen muutamia haramielipiteitä lukuunottamatta positiivista. Tällöin esiintyi kuitenkin epäilyksiä, jotka koskivat mm. vireillepanon ajankohtaa sekä joiltain osin

⁷⁸ Hollo 1985. s.610.

⁷⁹ Mannerin arkisto. Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi. s.59-60.

aloitteen sisältöä. Myös vireillä olevien kansainvälisten ristiriitakysymysten ajateltiin vaikeuttavan asian käsittelyä yleiskokouksessa sekä varsin yleisesti maat katsoivat, että aloitteen johdosta annettavassa päätöslauselmassa ei tulisi hyväksyä Helsingin sääntöjä ja siinä ei tulisi esittää valtioille sääntöjen noudattamisvelvollisuutta⁸⁰.⁸¹

Aloite oli Suomen ensimmäinen yleiskokousaloite YK:ssa. Suomen YK-politiikan kannalta sillä oli siis tärkeä merkitys. Sen tarkoituksena oli mm. lujittaa Suomen asemaa maailmanjärjestön jäsenenä. Siksi aloitteen esittäminen edellytti, että sillä olisi myös tarpelliset edellytykset tulla hyväksytyksi. Suomen tunnettavuuden lisääntyminen olisi lisännyt Suomen mahdollisuuksia investoida mahdollisiin kansainvälisiin hankkeisiin.⁸² Aloite antoi tunnustusta ILA:lle ja muille kansainvälisen oikeuden hyväksi toimiville ei-hallitustenvälisille elimille⁸³ ja niiden tekemälle työlle sekä antoi virikkeitä tämän työn jatkamiselle ja yhteistyölle järjestöjen ja YK:n kesken myös muilla kansainvälisen oikeuden aloilla. ILA:ssa oli myös tavoitteena saada saatuja tuloksia konkreettisesti toteutuneiksi. Kansainvälisen oikeuden ongelmana oli keskityksen puuttuminen. Näin aloitteen merkitys liittyikin kansainvälisten järjestöjen ja elinten tekemiin yrityksiin saada aikaiseksi yhdet ja yleiset oikeusperiaatteet. YK oli tuolloin mahdollinen väline niiden muodostamiseen. Lisäksi YK:n kautta toimiminen mahdollisti kaikkien elimien tuottaman materiaalin hyväksi käyttämisen.

Alkuperäinen tavoite mainita Helsingin säännöt päätöslauselmassa, ei toteutunut, koska valtaosa maista ei sitä halunnut. Ne mainittiin kuitenkin ehdotuksen johdanto-osassa. Mannerin mukaan osa valtioista vastusti Helsingin sääntöjen soveltamista, koska eivät tunteneet niitä.

⁸⁰ Tämä ajatus koski kaikkia ei-hallitusten välisten elinten valmistamia ehdotuksia. Toisaalta, jotkut maat pitivät ratkaisevan tärkeänä juuri Helsingin sääntöjen mainitsemista.

⁸¹ Mannerin arkisto. Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi. s.62-63.

⁸² Mannerin arkisto. Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi. s.61-62.

⁸³ Manner mainitsee erityisesti Institut de Droit International-organisaation.

Suomen pysyvä edustusto toimitti 24.4.1970 YK:n pääsihteerille nootin, jossa esitettiin tarve kansainvälisiä vesistöjä koskevien kansainvälisen oikeuden sääntöjen kehittämistä ja koontamisesta sekä ottamisesta yleiskokouksen 25. istunnon asialuetteloon. Nootissa esitettiin mm. että valmistelutöiden pohjana olisi pitänyt käyttää olemassa olevia tekstejä ja muuta aineistoa, erityisesti Helsingin sääntöjä, ja myöhemmässä vaiheessa olisi pyrittävä kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseen. Nootissa mainittiin myös mahdollisuus sisällyttää päätöslauselmaan suositus Helsingin sääntöjen soveltamisesta tapauksissa, joissa muita valtiota sitovia sääntöjä tai määräyksiä ei ollut.⁸⁴

Aloite otettiin yleiskokouksen 25. istunnon asialuetteloon ja se käsiteltiin yleisistunnon oikeudellisessa komissiossa 13.11.1970. Asia päätettiin komissiossa 25.11.1970. Hyväksytyksi tuli Libanonin ehdotus Helsingin sääntöjä koskevan maininnan poistamisesta myös komitean raporttiin tarkoitettusta lausumasta. Mannerin mukaan valtiot pelkäsivät Helsingin sääntöjen sitovuutta. Toisaalta hän esitti toisten maiden kannattaneen Helsingin sääntöjen mainitsemista. Nämä valtiot olivat löytäneet säännöistä oikeutusta omille vaatimuksilleen.⁸⁵ Lieneekö kahtiajakoon vaikuttanut ero kärsivien ja hyötyvien maiden välillä? Valtiot, jotka eivät kärsi saastumisesta, eivät tarvitse suojelupykälää muita valtioita vastaan. Päin vastoin, sääntöjen olemassaolo rajoittaisi tai asettaisi velvoitteita tällaisille valtioille. Toisaalta valtiot, jotka kärsivät toisen valtion alueelta tulevasta saastumisesta, olivat varmasti tällaisen sääntelyn tarpeessa.

Manner esitti myös, että puhtaasti yksittäisen henkilön kunnioittaminen saattoi vaikuttaa Helsingin sääntöjen puuttumiseen päätöslauselmasta. Hänen mukaansa asian käsittelyssä tuli ilmi miten tehokkaasti voimakas ja arvossa pidetty henkilö yksin voi vaikuttaa myös YK:n tasolla. Hän mainitsi Irakin suurlähettiläs Yasseenin, joka kaikin keinoin pyrki vastustamaan Helsingin sääntöjen ottamista päätöslauselmaan. Lisäksi tulokseen vaikutti länsivaltojen

⁸⁴ Mannerin arkisto. Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi. s.63-64.

⁸⁵ Mannerin arkisto. Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi. s.65-67.

jakautuminen tämän kysymyksen osalta kahtia.⁸⁶ Olisi mielenkiintoista selvittää miten Yasseen toimi ja pyrki estämään Helsingin sääntöjen ottamisen päätöslauselmaan. Voiko yksittäisellä henkilöllä olla vaikutusta suurissa kansainvälisissä järjestöissä kuten YK:ssa? Tällainen tuntuu ainakin nykyajan perspektiivissä epätodennäköiseltä. Toisaalta yksittäisellä henkilöllä voi olla erinomaiset johtajan kyvyt. Tuntuu kuitenkin, että tällöin ansiot eivät olisi pelkästään tämän henkilön, vaan muutoksen ajamiseksi tarvittaisiin monen valtion intressi ja tuki. Vaikuttajaksi saatettaisiin katsoa keulakuvana ollut asian esitellyt henkilö.

Vaikka 1960-luvulla pilaantumisen ehkäisemisestä oli puhuttu ja kirjoitettu, 1970-luvulle tultaessa sen käytännölliset seuraukset olivat jääneet varsin vähäisiksi⁸⁷. Manner sanoo hallinnollisten järjestelyjen olleen tuolloin vasta alussa. Tästä johtuen valtiot alkoivat yksipuolisiin toimenpiteisiin, joilla suojeltiin valtion alueisiin liittyvien aavan meren osien suojaamista pilaantumiselta. Tällöin valtiot tekivät yhä enemmän alueellisia järjestelyjä, varsinkin sisävesien osalta^{88, 89}

YK:n vuoden 1972 konferenssi kansainvälisen oikeuden muutoksessa

Helsingin säännöt ovat vaikuttaneet kansainvälisen oikeuden muutokseen ja sen kautta myös YK:n vuonna 1972 Tukholmassa pidettyyn ympäristökonferenssiin, jota on perinteisesti pidetty ympäristönsuojelun käännekohtana. Tästä on katsottu alkaneen muutos, joka johti mm. YK:n ympäristön suojeluohjelman perustamiseen⁹⁰. Kokous hyväksyi tuolloin myös julistuksen koskien ihmisen elinympäristöä ja vauhditti monien

⁸⁶ Mannerin arkisto. Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi. s.66-67.

⁸⁷ Genevèn aavaa merta koskeva yleissopimus sekä Lontoon 1954 ja Brysselin 1969 tehdyt sopimukset alusten aiheuttamien öljyvahinkojen ehkäisemisestä.

⁸⁸ Esimerkiksi vuoden 1969 sopimus pohjanmeren suojaamisesta öljyvahingoilta.

⁸⁹ Manner 1972. s.183-184.

⁹⁰ UNEP eli United Nations Environment Programme.

sopimusjärjestelyjen valmistelua^{91,92} Holger Rotkirch kirjoituksessaan toteaa myös, että YK:n konferenssi oli osallisena uuteen ajattelutapaan kasvun rajallisuudesta. Lisäksi julistuksessa asetettiin valtioille velvollisuus valvoa, että valtion omalta alueelta ei johdu toisille valtioille vahinkoa⁹³. Rotkirch mainitsee Tukholman konferenssin julistuksen kehittyneen Suomen toivomaan suuntaan, koska siihen lisättiin myös nälkä- ja puuteongelmat. Suomi halusi myös, että ihmisen lähiympäristö luettaisiin kuuluvaksi ympäristönsuojelun piiriin. Kyseisessä konferenssissa päätettiin UNEP:n perustamisesta ja Suomi teki aloitteen Itämeren suojelusopimuksen solmimisesta.

4.3 Vuoden 1974 Itämeren suojelusopimuksen synty

Itämeren suojelusopimus⁹⁴ solmittiin vuonna 1974. Yleismaailmallinen poliittinen ilmapiiri oli siirtynyt liennytyksen suuntaan 1970-luvulle tultaessa. Itämeren suojelusopimus oli kolmas sopimus, jonka Itämeren rantavaltiot valtiot saivat yhteisesti solmittua.⁹⁵ Ensimmäinen oli salakuljetusta koskeva vuonna 1925 solmittu sopimus. Toiseksi solmittiin vuoden 1973 Gdankin sopimus. Helsingin sopimuksen allekirjoittivat Suomen lisäksi kuusi Itämeren rantavaltiota⁹⁶. Suomen hallitus on sopimuksen talletushallitus. Tämä niin kutsuttu Helsingin sopimus tuli voimaan 3.5.1980. Se tehtiin Suomen aloitteesta. Sopimus oli kuitenkin vasta konventio, jolla sovittiin sopimuksen tekemisestä. Vuonna 1980 ratifioitiin yksityiskohtainen Itämerensuojelusopimus. Sopimusta muutettiin 1992 säätämällä kokonaan uusi Itämeren suojelusopimus, joka tuli voimaan vuonna 2000⁹⁷.

⁹¹ Esimerkiksi Oslon ns. Dumppaussopimus, ns. Lontoon dumppaussopimus ja vauhditti myös Suomen organisoimaa Itämerensuojelusopimuksen syntyä.

⁹² Rotkirch 1988. s.2.

⁹³ Hollo 1985. s.618.

⁹⁴ SopS 11-12/1980.

⁹⁵ Hollo 1991. s. 96. Tätä ennen oli solmittu vain vuonna 1925 hyväksytty laki alkoholin salakuljetuksesta ja vuonna 1973 Gdankissa solmittu Itämeren kalastussopimus.

⁹⁶ Tällöin sopimukseen liittyi Tanska, Suomi, Saksan Demokraattinen Tasavalta, Saksan Liittotasavalta, Puola, Ruotsi ja Neuvostoliitto.

⁹⁷ Sopimusmaat katsoivat sen olevan tarpeen, koska sopimus muuttui kohtalaisen paljon.

Vuoden 1974 Itämerensuojelusopimus kattoi ensimmäistä kertaa⁹⁸ kaikki tietyn alueen pilaamislähteet⁹⁹ ja aluetta rasittavat haitalliset aineet. Varsinaiseen sopimusosaan sisältyi yleiset suojeluperiaatteet ja eri pilaamislähteitä koskevat perussäännökset, joita täsmennettiin sopimuksen liitteissä. Sopimuksessa perustettiin Itämeren ympäristönsuojelukomissio johtamaan ja edistämään sopimuksen toteutumista. Lisäksi korostettiin yhteistoimintavelvollisuuksien merkitystä. Sopimuksessa jokaiselle valtiolle jaettiin itämerestä oma vastuualueensa, jossa sillä oli päävastuu torjunta- ja pelastustoimissa. Komission pysyvä kansainvälinen sihteeristö sijaitsee Helsingissä. Komissio kokoontuu minimissään kerran vuodessa. Sopimuksen merkitystä on vähentänyt päätösten suositusluontoisuus^{100, 101}

Tuomas Räsänen ja Simo Laakkonen ovat arvioineet Suomen roolia Itämeren kansainvälisessä suojelupolitiikassa tutkimuksessaan vuoden 1974 Itämerensuojelusopimuksen historiasta. He korostavat, että Helsingin sopimuksella oli ympäristösuojelullisen arvon lisäksi vahvasti poliittinen merkitys. Laakkosen mukaan sopimuksella pyrittiin juuri legitimoimaan ja perustelemaan poliittisia tavoitteita¹⁰².

Suojelusopimuksen syntymistä edelsi kansainvälisen politiikan mutkikas tie. Ruotsi yritti ennen Suomea saada aikaiseksi sopimuksen Itämeren suojelusta, mutta sai kärsiä Saksojen poliittisesta kiistasta yrittäessään ensimmäisenä aikaansaada sopimusta. Kaksi Ruotsin yritystä kariutuivatkin poliittisista syistä umpikujiiin¹⁰³. Keskusteluja käytiin mm. yhteistyön laajuudesta; voisiko yhteistyö tapahtua vain Neuvostoliiton, Ruotsin ja Suomen välillä vai

⁹⁸ YK:n ympäristöohjelman tuella hyväksyttiin 1976 Välimeren suojelua koskeva sopimus ns. Barcelonan sopimus. Se muistuttaa Itämeren sopimusta mutta on kuitenkin yleisempi.

⁹⁹ Se kattaa pilaantumisen niin mereltä, ilmasta kuin maalta tulevista lähteistä.

¹⁰⁰ Muutos ympäristön pilaantumisongelman ymmärtämisestä kattavaan Itämerensuojelusopimuksen on tapahtunut pitkän ajan kuluessa. Vasta vuonna 2000 tuli voimaan vuonna 1992 solmittu Itämeren suojelusopimus, joka suojelee kattavasti merta.

¹⁰¹ Vesi- ja ympäristöhallituksen monistesarja nro 220. 1990 s.12

¹⁰² Laakkonen et al. 1999. s. 224 alaviite 30.

¹⁰³ Vuonna 1969 ja 1970.

laajemmin¹⁰⁴. Ruotsi halusi, että sopimus olisi tehty ammattiviranomaisten taholla. Neuvostoliitto, Puola sekä DDR eivät tätä halunneet vaan, että sopimus olisi toteutettu hallitustasolla. Suomi oli ilmoittanut olevansa mukana kummassakin vaihtoehdossa, mikäli kaikki maat olisivat olleet siinä mukana. Tämän tutkielman kappaleessa 5 pureudutaan enemmän ongelman syihin.

¹⁰⁴ Perusteluna viitattiin näiden maiden 4/5 osuuteen Itämerestä.

5 Muutoksen syyt

5.1 Pilaantumiskäsitys ympäristöoikeuden muutoksessa

Luonnonsuojelun kehityksen suurimman muutoksen voidaan sanoa olevan luonnonsuojelukäsitteen muuttuminen ympäristönsuojeluksi. Muutos sisälsi ympäristön käsittämisen kokonaisena ja erillisenä. Samalla suojeltavan objektin on katsottu muuttuneen yksittäisistä kohteista kokonaiseksi ympäristöksi. Mielestäni kuitenkin ajattelun muutosta kuvaa parhaiten sana laajentuminen. Onhan edelleen voimassa myös luonnonsuojelulaki, joka suojaa samoja arvoja kuin mitä luonnonsuojelukäsite aikaisemmin piti sisällään. Ympäristöoikeuden muutos yhä kattavampaan sääntelyyn on arvioitava pilaantumiskäsitteen muuttumisen kautta. Tämän avulla muutos voidaan yhdistää yhteiskunnalliseen kontekstiin. Ympäristöoikeuden sääntelyn muuttuminen ja lisääntyminen voidaan selittää ympäristön pilaantumisen ymmärtämisenä ja ympäristön käsittelemisenä kokonaisuutena. Kuvattu kehitys liittyy yhteiskunnalliseen muutokseen ja poliittiseen tilanteeseen niin Suomessa kuin kansainvälisesti.

Suomessa luonnon muuttumiseen kiinnitettiin huomiota jo 1800-luvulla, jolloin ongelma syntyi. Tällöin kiinnitettiin huomiota vain yksittäisten kohteiden häviämiseen. Ympäristön pilaantumista ei myöskään koettu suurena uhkana vielä 1900-luvun alussa. Kaupunkien kasvaessa jäteongelmat kuitenkin lisääntyivät väistämättä. Tällöin huomio keskittyi kaupungeissa ilmenneisiin ongelmiin ja niiden poistamiseen. Kaupunkiympäristön pilaantumisesta ei ollut vielä lainsäädäntöä. Tieto oli vielä rajallista ja ongelmia ei ollut ilmennyt juurikaan. Tilanne johtui toisaalta ymmärtämättömyydestä, toisaalta taas yhteiskunnan tilasta ja myös esimerkiksi käsityksistä lain roolista yhteiskunnassa. Lisäksi ympäristöllä ei ollut sellaista itseisarvoa, mikä sille nykyään annetaan. Lain tehtävänä nähtiin aikaisemmin nimenomaan yksilön oikeuksien ja ympäristön turvaaminen. Vaikka tuolloin ympäristönsuojelua perusteltiin ympäristön säilymisellä ja luonnossa tapahtuvilla muutoksilla, pilaantumisen määritelmään sisältyi ajatus, että pilaantumisen muutoksilla tulee olla vaikutusta ihmisen elinympäristössä tai ihmisessä itsessään. Manner

oli aikaansa edellä, sillä hän ehdotti jo vuonna 1961 artikkelissaan¹⁰⁵, että pelkkä ympäristön pilaantumismahdollisuus voisi olla velvollisuuksia valtiolle luova tekijä. Näin hän heitti jo varsin aikaisin ilmoille, että vahinkoa ei välttämättä olisi tarvinnut syntyä, vaan vastuu voitaisiin liittää valtioon jo pelkän vaaran vuoksi.

1960- ja 1970-luvuille tultaessa edellä kuvatut vanhat käsitykset alkoivat murtua ja ihmiset alkoivat ymmärtää ympäristön tilaa paremmin ja sen suojelemisen tarve sisäistettiin. Samalla pilaantumiskäsite muuttui oikeuden sisällön saadessa uusia tehtäviä.

Näin ympäristön suojeleminen oli vaikuttanut ensin periaatteena, sitten valtioiden sisällä, kuten Suomessa. Tämä muutos tapahtui, kun yhteiskunnassa ymmärrettiin ympäristön pilaantuminen laajemmin. Tähän vaikutti mm. öljyonnettomuudet, joita oli sattunut 1950-luvulta alkaen, myös Itämerellä. Vuonna 1962 pitämässään esitelmässä Manner arvioi pilaantumisen ehkäisyä ja jättää öljysopimukset vain maininnan varaan niiden kohdistuessa yksittäiseen kohteeseen, öljyyn. Kuitenkin näistä onnettomuuksista ja niiden herättämästä huomiosta alkoi ajattelu muuttua kohti ympäristön suojelua. Ymmärtäminen muuttui tiedon lisääntyessä pilaamislähteen, tässä öljyn, aiheuttamista vaikutuksista ympäristössä. Onnettomuuksia ei pidetty enää vain teollisuuden haitallisina sivutuotteina vaan vesiä pilaavina todellisina ongelmina. Määräys yleisestä meren pilaamisesta sisältyi Genevessä vuonna 1958 tehtyyn aavaa merta koskevaan sopimukseen. Vuonna 1962 sopimus ei vielä ollut tullut voimaan. Mannerin mukaan, koska Suomi oli tehnyt sopimuksen, se oli ennen sopimuksen voimaan tuloa ainakin moraalisesti velvollinen noudattamaan sitä. Manner lisää myös, että kyseinen yleinen pilaamissääntö on kansainvälisenä tavanomaisena oikeutena jo voimassa.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Manner 1961.

¹⁰⁶ Mannerin 22.-24.10.1962 pitämän kurssin materiaali s. 396.

Syyt ympäristönsuojelukysymyksen ajankohtaisuuteen 1960-1970-luvuille tultaessa vaihtelivat eri maissa erilaisten olosuhteiden takia. Tällöin ympäristön pilaantuminen oli esillä paljon kansainvälisesti ja yhteistyön tarve tiedostettiin, myös Itämeren suojelun osalta. Tämä tulee hyvin esille ICES:n vuoden 1970 raportista, jossa todettiin hyvin selkeästi Itämeren suojelun tarve¹⁰⁷. Raportin mukaan Itämeren uhkaksi meriaavikoituminen mikäli tilanne merellä jatkuisi ennallaan. Jokaisella valtiolla oli omat kansalliset motiivit kansainvälisessä yhteistyössä. Mannerin mukaan pilaantumisen ehkäisyssä pääpaino motiiveissa oli ollut aatteellisella pohjalla, mutta myös sosiaalisilla, taloudellisilla ja poliittisilla näkökohdilla oli vaikutusta muutokseen.¹⁰⁸ Tällöin ympäristönsuojelukysymykset huomioitiin lakimiesten keskuudessa. Asia oli esillä monien kansainvälisten järjestöjen piirissä¹⁰⁹. Tieto alkoi levitä laajalle yhteiskuntaan ja sai hyvinkin radikaaleja ilmaisuja, kuten Valtialan teos vuodelta 1970¹¹⁰. Teoksen takasivulta löytyy mm. Helsingin Sanomien arviointi kirjasta: ”Ensimmäinen elinympäristömme ja elämisemme mahdollisuudet tuhoavan saastumisen kokonaistilitys”.

Yhtenä kansainvälisenä ja myös suomalaisten herättelijänä toimi varmasti niin sanottu Rooman klubi, joka muodostettiin vuonna 1968. Klubi oli epäpoliittinen toimija ja koostui kansainvälisestä tutkijaryhmästä, joka oli huolissaan maapallon tulevaisuudesta. Klubi julkaisi ensimmäisen raporttinsa vuonna 1972 ja suomeksi se käännettiin vuonna 1973 nimellä Kasvun rajat¹¹¹. Vuonna 1975 ilmestyi suomeksi raportti Ihmiskunta tienhaarassa. Raportit todistelivat edessä olevaa tuhoa. Viestinä oli, ettei kasvu voi jatkua loputtomiin ja maailma tuhoutuu luonnonvarojen loppuessa. Raportin mukaan kehitystä ei voida estää, koska teknologia tuo mukanaan aina uusia ongelmia ja niitä ei voida pelkällä kehityksellä saada kuriin. Ainoaksi keinoksi Rooman klubi esitti taloudellisen kehityksen pysäyttämistä. Myös väestömäärä maapallolla piti

¹⁰⁷ ICES-Cooperative Research Survey of Representatives from all Border Countries 1970.

¹⁰⁸ Manner 1970. s.10.

¹⁰⁹ Esimerkiksi IAEA:ssa, ECE:ssa ja WHO:ssa. Lisäksi oikeudellisista ongelmista keskusteltiin myös vuonna 1969 Pohjoismaisessa lakimieskokouksessa Suomen alustuksen pohjalta. E. J. Manner 1970. s.11.

¹¹⁰ Esimerkiksi Nalle Valtiala-Varokaa ihmistä, wsoy 1970.

¹¹¹ Rooman klubi kasvun rajat.

vakauttaa, teolliset prosessit arvioida uudelleen ja luonnonvarojen käyttöä tuli rajoittaa. Rooman klubi ei ollut ainoa, joka esitti radikaaleja ennustuksia.¹¹²

5.2 ILA:n periaatteet kehittyivät korjaamaan kansainvälisen meriensuojelun puutteita

Vesiensuojelu on osa ympäristönsuojelua ja tämän tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että kattava ympäristönsuojeluajattelu on lähtöisin juuri vesiensuojelun tarpeesta. Vesiensuojelussa muutos pitää sisällään samanlaisen laajentuneen kehityskulun. Ensimmäiseksi vesiensuojelu tapahtui yksittäisten kohteiden suojelemisena ja tämän jälkeen keskityttiin pilaantuneiden alueiden parantamiseen. Esimerkkinä jälkimmäisestä voin mainita vuosisadan alussa kaupungeissa syntyneiden jäteongelmien ratkaisut. Vasta 1960– ja 1970–luvulla problematisoitiin ongelmalähtöisen vesien pilaantumisen toimivuus. Tämän jälkeen vesiensuojelussa siirryttiin lyhyin askelin, mutta toiselta kannalta varsin pitkän kehityksen tuloksena vahingonkorvaamiskysymyksistä ennakoivaan vahingon torjumiseen.

Vesiensuojelun kehitystä tapahtui niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Se on muuttunut 1960–luvulta alkaen. Vesiensuojelu alkoi valtioiden taholta, niiden ratkaistessa muun muutoksen tuomia ympäristöongelmia. Kansainvälisessä muutoksessa keskityttiin aluksi vain meriensuojeluun. E. J. Manner näki ongelmia meriensuojelun ratkaisussa ja niiden kattamattomuudessa. Esimerkkinä hän pohti Itämeren vesiensuojelun ongelmia ja meriensuojelusäännösten sopimattomuutta Itämereen. Näitä säännöksiä sovellettaessa Itämereen oli kyseenalaista voitiinko tällöin edes puhua Itämeren suojelusta. Suomessa lainsäädännön muutokset 1960–luvulla eivät tuoneet tyydyttävää ratkaisua yhä kasvavaan saastumisongelmaan. Näin Suomi alkoi toimia suojelun kehittämiseksi, mikä edellytti siltä yhteistyötä muiden valtioiden kanssa. Se kuulosteli samaan aikaan mahdollisuuksia kansainväliseen yhteistyöhön, mutta oli samalla valmis kaikkeen mahdolliseen pilaamisen ehkäisyyn.

¹¹² Meadows et al. 1973 sekä Tenovuo 1973. s. 467-469.

Kansallisen kehityksen aikaan alkoi myös kehittyä kansainvälinen vesiensuojelu, mutta se tapahtui vielä 1960-luvulla epävirallisesti, ilman mahdollisuutta rajoittaa valtioiden itsemääräämisoikeutta. Yritykset luoda vesiensuojelulle viralliset kansainväliset sitovat säännöt eivät vielä ottaneet tuulta alleen. ILA perusti kuitenkin komitean, jonka tehtävä oli juuri tämän ongelman pohtiminen. Ensimmäisenä tuloksena tästä työstä syntyivät New Yorkissa vuonna 1958 pidetyssä konferenssissa hyväksytyt periaatteet ja suositukset. Toisena tuloksena syntyivät vuonna 1966 Helsingin konferenssista niin sanotut Helsingin säännöt.

5.3 Vaikutus kansainväliseen ympäristöoikeuteen

Yleisesti pilaantumisen ehkäisyn tarve kehitti kansainvälistä vesioikeutta, joka voidaan siis jakaa merivesien ja makeidenvesien sääntelyyn. Suurimmat kansainvälisen oikeuden ongelmat ovat olleet alueilla, jotka historiallisesti ovat olleet ei-kenenkään alueita. Valtioilla on siis perinteisesti ollut vahva itsemääräämisoikeus alueellaan. Näissä kysymyksissä vaikuttavat valtioiden intressi- ja oikeuspiirin laajuuden määrittäminen sekä kysymyksiin liittyvät monet ei-juridiset, etenkin valtiolliset ja poliittiset vaikuttimet. Kansainvälisen oikeuden kysymyksissä olisi pyrittävä ympäristön ja juridiikan kannalta tasapuolisten oikeusperiaatteiden kehittämiseen.¹¹³ Näiden ongelmien ratkaisemiseksi sääntely keskittyi ensimmäiseksi merien suojeluun, jolloin tarkoituksena oli suojella meriä pilaantumiselta sekä muodostaa yhteiset pelisäännöt merialueilla. Sääntelyyn jäi aukkoja muun muassa sisämerien osalta kansallisen vesiensuojelun ja kansainvälisen meriensuojelun väliin. Esimerkiksi Itämeren alueella suojelu oli puutteellista ja se ei kattanut koko merialuetta. Merioikeus ei myöskään ulottunut makeiden vesien alueelle ja maiden aluevesillä olevaan meriveteen. Samoihin aikoihin syntyi myös sääntelyä makeiden vesien osalta, mikä sekään ei suoranaisesti kattanut vielä sisämeriä. Näin suojattomiksi jäivät valtioiden väliset rajajoet ja kysymykset valtion vastuusta omilla aluevesillä tapahtuvaan pilaantumiseen sekä pilaantumiskysymyksissä, joissa pilaantuminen siirtyy omilta aluevesiltä toisen

¹¹³ Hollo 1985. s.611.

valtion alueelle.

5.4 Itämeren tilan ymmärtäminen

Vuonna 1966 Suomessa havaittiin kaloissa hälyttävät määrät metyylielohopeaa. Ongelman yhteydessä ilmeni, että Suomessa ei ollut valmiutta saastumisongelmien kokonaisvaltaiseen käsittelyyn.¹¹⁴ Nuortevan mukaan Suomessa elohopeakiistan taustalla pohjimmillaan olivat myös erilaiset maailmankatsomukset ja asenteet¹¹⁵. Nuortevan mukaan kiistassa mukana olleet poliitikot olivat värikkäitä ja näin edesauttoivat yleisön mielenkiinnon säilymisessä. Tällöin viranomaistahot ei osaneet punnita saastehaittojen yhteiskunnallista merkitystä ja sosiaalisia vastuuongelmia¹¹⁶. Osaksi ongelmana oli asiantuntijuuden puute oikeuslaitoksessa. Teollisuuden kannattavuutta lisättiin myös jätteiden puhdistamista laiminlyömällä, mikä varmasti vaikutti osaltaan Itämeren saastumiseen. Samoin ympäristösuojelullinen hallinto oli kehittymätön.

Keskustelua Itämeren tilasta käytiin 1960-luvulta alkaen myös julkisen elämän edustajien kesken kansainvälisissä kokouksissa. Tämä tulee esiin esimerkiksi Pohjois-Euroopan ja Itämeren valtioiden parlamentaarikkojen ja muiden julkisen elämän edustajien tapaamisen julkilausumasta 9.7.1969 Rockstockissa. Kokouksen julkilausumassa tulevaisuuden tavoitteeksi asetettiin joka suhteessa Itämeren tervehtyttäminen sekä sen likaantumisen estäminen. Samalla myös Itämeren poliittista merkitystä haluttiin tuoda esiin painottamalla sen asemaa niin sanottuna rauhan merenä. Lisäksi tavoitteeksi asetettiin ihmisten elinolojen parantaminen. Itämeren pilaantumiskysymystä pidettiin kokouksessa erityisen tärkeänä ja siihen olisi pitänyt heti puuttua. Samalla kokouksessa tiedostettiin, että tavoitteita ei olisi voitu saada aikaan ilman kaikkien rantavaltioiden yhteistoimintaa. Tämä edellytti myös kaikkien rajojen tunnustamista eli suurin ongelma liittyikin Itä- ja Länsisaksan kysymykseen. Tavoitteeseen pääsemiseksi kaikkien valtioiden olisi tullut olla

¹¹⁴ Nuorteva 1976. s. Pekka Nuorteva on ensimmäinen ympäristönsuojelun professori Suomessa.

¹¹⁵ Nuorteva 1976. s. 12-13.

¹¹⁶ Nuorteva 1976. s. 63-67.

tasavertaisessa asemassa ja mitään valtiota ei olisi saanut syrjiä. Kokouksessa nämä nähtiin valtioiden yhteistyötä edistäviksi kysymyksiksi sekä pysyvää rauhaa edistäviksi tekijöiksi Euroopassa.¹¹⁷

Keskustelut itä-länsi suhteesta osoittavat, että yhteiskunnallinen ilmapiiri kansainvälisesti oli muuttunut ratkaisevasti. Samoin muutosta viestittää kansainväliseen keskusteluun yhteiskuntaa kuvaamaan ilmestyneet termit ”informaatioyhteiskunta” ja ”tietoyhteiskunta” 1970-luvun alussa. Tämä uudenlainen ajattelutapa mursi itsensä läpi myös oikeuskulttuurin eri sektoreilla, mutta sen näkyvyys ja voimakkuus vaihtelivat 1970-luvun lopulla. Oikeuspolitiikassa tämä ilmeni uusien lainsäädäntötyötä ohjaavien taustaprinsiippien ja -ideologian sekä lainvalmistelun retoriikan olennaisena uudistumisena. Muutokseen vaikutti osaltaan myös vuoden 1973 öljykriisi, joka katkaisi kerta heitolla uskon maailman talouden loputtomaan kasvuun.¹¹⁸

5.5 Itämerikysymys kansainvälisessä yhteistyössä

Vuonna 1968 pidetyssä Suomen ja Neuvostoliiton rajavesistöjen käyttökomission kuudennessa kokouksessa keskusteltiin Itämeren tilanteesta. Kävi ilmi, että Neuvostoliitto oli kiinnittänyt huomiota Itämeren suojelemisen ajankohtaisuuteen ja se oli myös katsonut tämän edellyttävän kaikkien osapuolten myötävaikutusta. Kokouksen raportissa 19.3.1969 Paul Gustafsson kirjoitti, että Suomen olisi ollut vaikea jättäytyä tämän yhteistyön ulkopuolelle ja että sen olisi tullutkin osallistua Itämeren suojelua koskevaan kokoukseen, jos sellainen olisi järjestetty. Yrjö Väänänen kommentoi 25.3.1969 Gustafssonin raporttia. Hänen mukaansa suojelu oli ajankohtaista, varsinkin kun öljyn kuljetuksissa aiottiin ottaa käyttöön yhä suurempia kuljetusaluksia ja nämä kuljetukset toivat mukanaan arvaamattomia riskejä. Lisäksi saksojen kysymys tuli huomioida Itämeren yhteistyötä rakennettaessa, koska Neuvostoliitto piti tärkeänä DDR:n tasapuolista kohtelua. Sen mukaan Itämeren suojeluyhteistyö ei olisi onnistunut ilman DDR-kysymyksen

¹¹⁷ UM:n arkisto. 71b. Kotelo 27.

¹¹⁸ Kekkonen 1999 s.132-133.

ratkaisemista. Väänänen mainitsi mahdollisuuden kolmen sopimuksen tekemisestä, millä olisi kierretty DDR-kysymykseen liittyvät ongelmat.¹¹⁹ Mahdollisuus olisi siis ollut tehdä sopimus ilman DDR:ää, mutta näin ei toimittu. Neuvostoliitto näki Itämeren suojelukysymyksen ja yhteistyön varmasti myös painostuskeinona poliittisen pattitilanteen ratkaisemiseksi ja DDR:n tunnustamiseksi.

Ruotsin aloitteesta Ruotsin, Tanskan ja Suomen edustajien kesken 15.5.1970 pidetyssä kokouksessa keskusteltiin Itämeren saastumisen ehkäisemisestä ja yhteistyön aloittamisesta Itämeren rannikkovaltioiden kesken. Kokouksessa viitattiin Pohjoismaiden neuvoston Reykjavikissa hyväksymään päätöslauselmaan 30/1970¹²⁰. Päätöslauselmassa suositeltiin, että Tanskan, Suomen ja Ruotsin hallitukset pyrkisivät aloitettujen Itämeren saastumista koskevien hankkeiden yhtenäistämiseen sekä kehoitettiin valtioita tekemään uusi aloite Itämeren saastumista koskevan yhteistyön aikaansaamiseksi Itämeren rannikkovaltioiden kesken.¹²¹

Tätä ennen oli jo saatu viitteitä siitä, että myös Neuvostoliitto olisi kiinnostunut yhteistyön aloittamisesta. Tämä oli tullut ilmi Neuvostoliiton suurlähetystön edustajan ja osastopäällikkö Risto Hyvärisen 31.3.1970 käymästä epävirallisesta keskustelusta. Tämä oli ollut jo viesti mahdollisuudesta järjestää kokous ammattiviranomaisten kesken koskien Itämerikysymystä. Koska tilanne oli poliittisesti vaikea, keskusteluissa parempana vaihtoehtona katsottiin olevan lähteä liikkeelle suppeasta näkökulmasta, jota myöhemmin olisi voitu laajentaa.¹²²

¹¹⁹ UM:n arkisto. 71b. Kotelo 27.

¹²⁰ Pohjoismaiden neuvoston kokous 7.–12.2.1970 Reykjavikissa.

¹²¹ UM:n arkisto. 71b. Kotelo 27.

¹²² UM:n arkisto. 71b. Kotelo 27.

Neuvostoliiton asennoitumiseen Itämeren suojelusopimukseen ja muuhun yhteistyöhön Itämerellä vaikuttivat niin kansallinen turvallisuus kuin taloudelliset näkökohdat. Esimerkiksi Neuvostoliitolle vapaapääsyisiä meriä oli ollut vaikea hallita. Juuri Itämeren alueella maantieteellisistä syistä Neuvostoliiton asema aikaisemmin oli ollut heikko ja Neuvostoliitolle vihamielisten olisi ollut helppo hallita sisääntuloreittejä, mikä varmasti vaikutti sen politiikkaan Itämeren alueella. Neuvostoliitolla oli ollut pyrkimys sulkea Itämeren alue muilta paitsi Itämeren rannikkovaltioilta¹²³. Lisäksi Neuvostoliiton kauppalaivat olivat tuhoutuneet ensimmäisessä maailmansodassa, mikä oli puolestaan lisännyt Neuvostoliiton riippuvuutta muiden valtioiden kauppalaivoista ja lisäsi painetta poliittisella rintamalla. Neuvostoliiton suhtautumista kuvasi myös maasta ja vedestä saatavien rikkauksien kansallistaminen. Kalastus oli Neuvostoliitossa myös kuudenneksi tärkein teollisuuden haara, mikä vaikutti sen haluun suojella rannikkokalastusta. Myös näiden pyrkimysten vahventamista auttoi Neuvostoliitossa vahva suvereenisuuden korostaminen. Lisäksi Neuvostoliiton asennoitumiseen vaikutti sen pitkä historia. Itämeren alueella sen vaikutus oli ollut suhteellisen lyhyt verrattuna muihin sen rannikkoalueisiin. Neuvostoliitto oli katsonut, että vesialueet olivat rannikkovaltioiden omaisuutta ja näin se oli luonut itselleen rajattoman käyttöoikeuden omiin aluevesiinsä.

Myös Suomella oli omat tavoitteensa suojelusopimuksen solmimisessa. Tuolloin Suomen arvioitiin olevan poliittisesti erikoisasemassa. Oikeusosaston aloitteesta pidetyssä ulkoasiainministeriön sisäisessä kokouksessa 17.8.1972¹²⁴ keskeiseksi poliittiseksi kysymykseksi arvioitiin Itäsaksan tilanne, jota tuli seurata. Lisäksi ulkoasiainministeriössä käydyssä keskustelusta 3.10.1972¹²⁵ ilmenee, että Itämeren suojelusopimuksen solmimista koskevan kokouksen saaminen Suomeen oli tärkeä poliittinen tavoite, jonka saavuttamiseksi Suomen oli ryhdyttävä luomaan organisaatiota sekä aloitettava diplomaattiset tunnustelut. Ensin suunniteltiin järjestettäväksi

¹²³ Nämä seikat vaikuttaneet myös julistukseen mannermaajalustan käytöstä, Neuvostoliiton politiikkaan esimerkiksi Mustan meren alueella sekä suhteisiin NATO:on.

¹²⁴ UM:n arkisto. kotelo 9. muistio 17.8.1972 UM:n sisäinen kokous.

¹²⁵ UM:n arkisto. Kotelo 9. muistio 3.10.1972 keskustelusta, jossa osallisina valtios sihteeri Tötterman, suurlähettiläs Bergman ja apulaisosastopäällikkö Korhonen.

tiedemieskokous, joka niin sovittaessa johtaisi hallitusten väliseen Itämeren suojelusopimuksen valmistelemaan kokoukseen. Lisäksi sopimusta tuli sisäisesti valmistella ja välttää tarpeetonta julkisuutta. Katsottiin myös, että Suomi menettäisi erikoisasemansa saksakysymyksen lopullisesti selvittyä ja muiden maiden solmittua siihen diplomaattiset suhteet. Lisäksi piti selvittää oliko Suomi siinä asemassa, että se olisi hyväksytty isäntämaaksi.

DDR-kysymyksen ratkaisemiseksi mietittiin myös muita keinoja, joilla sopimusosapuolet olisivat voineet kiertää ongelman. Ulkoasiainministeriön kirjeessä¹²⁶, joka on kirjoitettu 29.3.1971, osastopäällikkö Risto Hyvärinen kirjoittaa, että Suomen olisi pitänyt tunnustella mahdollisuutta saada aikaan YK:n euroopan taloudellisen komission kautta sopimus, jossa olisi ollut useampia tallettajavaltioita ja näin olisi välttytty allekirjoittajamaiden valtioasemaa koskevalta ongelmalta. Myös Kurt Uggeldahl kirjoitti¹²⁷ 8.3.1971, että Suomen olisi ollut edullista osallistua kaikkiin moninkeskisiin sopimuksiin, joiden pyrkimys olisi ollut ennalta ehkäistä Itämeren saastuminen. Poliittinen tilanne ei ollut vielä muuttunut toiseksi, kun kysymystä yritettiin ratkaista. Kuitenkin muutosta oli ilmassa ja Saksakysymyksen ratkettua vuonna 1972 myös hallitusten välinen Itämeren suojelusopimus saatiin solmituksi.

Ulkomaanpolitiikasta tuli Suomelle sodan jälkeen uusi ja tärkeä vaikuttamiskanava. Se sai nimekseen niin sanotun Paasikiven linja¹²⁸. Kun Urho Kekkosesta tuli vuonna 1956 presidentti, suunta muuttui Paasikiven—Kekkonen linjaksi. Heikki Ylikankaan mukaan sisällössä ei kuitenkaan tapahtunut muutoksia, koska muita vaihtoehtoja ei ollut tarjolla. Lisäksi Ylikangas jatkaa, että Kekkonen linjaa määräisivät idänsuhteet, eikä toisin päin. Ylikangas pääättelee, että liikkumavara politiikassa ei ollut vielä tällöin suuri. Kyse oli juuri Suomen nuoren valtion aseman vakauttamisesta¹²⁹. Suomi oli tällöin siis vahvasti poliittisesti ja kaupallisesti riippuvainen

¹²⁶ Risto Hyvärisen kirje 29.3.1971. Ulkoasiainministeriön arkisto.

¹²⁷ Kurt Uggeldahlin kirje 8.3.1971. Ulkoasiainministeriön arkisto.

¹²⁸ ”Ystävällismielisen politiikan harjoittamisen suhteessa Neuvostoliittoon ja Neuvostoliiton saaminen vakuuttuneeksi Suomen tarkoitusperien vilpittömyydestä”.

¹²⁹ Ylikangas 1986, s.206—212.

suhteestaan Neuvostoliittoon.

Kansainvälinen tilanne oli 1970-luvulle tultaessa siinä mielessä muuttunut, että Itämeren suojelusopimuksen aikaansaaminen vihdoinkin nähtiin mahdollisuutena vahvistaa Suomen asemaa itsenäisenä valtiona ja irrallisena Neuvostoliitosta. Tämän vuoksi Suomi tavoitteli sopimuksen isäntämaaksi pääsemistä, mikä olisi ollut hyväksi myös Suomen asemalle idän ja lännen välissä. Lisäksi 1970-luvulle tultaessa Suomella oli jo suunnilleen saman verran ulkomaankauppaa kumpaankin suuntaan. Kaupan lisääntyminen lisäsi myös osaltaan poliittisia paineita. Myös ETYK-kokous vaikutti Itämeren suojelusopimuksen taustalla. Räsänen ja Laakkonen yhdistävät kokouksen järjestämisen Itämeren suojelun taustalle vaikuttavaksi poliittiseksi voimaksi. Vuonna 1975 järjestettiin ETYK¹³⁰ kokous Helsingissä. Kokouksessa hyväksyttiin päätösasiakirjaan sisältyi muun muassa periaate, jonka mukaan kunkin allekirjoittajavaltion tulisi huolehtia, että sen alueilla tapahtuva toiminta ei aiheuta ympäristöolosuhteen huonontumista toisessa valtiossa tai alueella, jotka sijaitsevat kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolella¹³¹. Kokouksen järjestämisen onnistuminen edellytti nimenomaan liennytyksen jatkumista ja suurvaltasuhteiden ylläpitämistä kansainvälisesti.

Räsänen ja Laakkonen lisäävät yhdeksi motiiviksi Suomen puolueettomuuspolitiikan vahventamisen, mikä ei ollut aikaisemmin ollut tarpeeksi uskottavaa.¹³² Myös Rotkirch¹³³ mainitsee tämän olleen yksi tavoitteista. Lisäksi hän mainitsee Suomen pyrkineen laajentamaan puolueettomuusajattelun myös sotakonfliktien ulkopuolelle¹³⁴. Taustalla Rotkirchin mukaan olivat myös aito huoli vesien suojelusta ja tarve saada toimiva vaikutuskanava yhteistyölle.

¹³⁰ Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi.

¹³¹ Rotkirch 1988 s.4-5.

¹³² Räsänen ja Laakkonen 2005. s. 39-41.

¹³³ 3.4.2007 Holger Rotkirchin haastattelu.

¹³⁴ Puolueettomuus oli tätä aikaisemmin ymmärretty sotatilan aikaiseksi valinnaksi jättäytyä ko. sodan ulkopuolelle.

Suomi toimi aktiivisesti Itämeren suojelusopimuksen sopimusvalmisteluissa. Sopimusluonnos oli lähes kokonaan suomalaisten asiantuntijoiden laatima. Suomen panostus tunnustettiin yksimielisesti muiden sopimusosapuolten taholta. Suomen laatima sopimusluonnos otettiin lähes sellaisenaan sopimuksen pohjaksi.¹³⁵ Sopimusluonnos oli laadittu tunnustelujen pohjalta, joten sitä laadittaessa Suomi tiesi muiden maiden ympäristöstrategiat ja ymmärsi varmasti mitä 1970-luvun poliittisessa ilmapiirissä laadittu sopimus voi sisältää ja miten se on mahdollista saada hyväksytyksi.

5.6 Yhteiskunnallinen tilanne Suomessa

Suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtui samaan aikaan rajuja muutoksia. Hannu Soikkasen mukaan tässä muutoksessa voidaan erottaa kaksi päävaihetta; ensiksi esivaihe, joka ajoittuu vuosille 1955-1965, sekä kiihtyvän murroksen vaihe vuosina 1965-1975. Tämä murros loi paineita Suomen politiikkaan niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Muutoksen trendeinä olivat maatalousväestön väheneminen, palveluelinkeinojen tuntuva kasvu sekä voimakas muuttoliike maalta kaupunkiin. Näiden seurauksena tai sivuilmiönä taas oli suuri kulttuurinen murros, koulutuksen ja tiedon lisääntyminen. Kaupungistuminen toi varmasti yhä enenevässä määrin esiin pilaantumisongelmat, samallalalla kuin vuosisadan alussa oli käynyt. Lisäksi esimerkiksi palveluelinkeinojen lisääntyminen varmasti vaikutti myös arvojen muuttumiseen. Palveluelinkeinojen lisääntyminen tarkoittaa, että ihmiset sijoittivat yhä enemmän itseensä rahaa, myös hyvinvointiinsa. Tässä muutoksessa myös ympäristöarvoilla oli varmasti tilaisuus saada vahvempi asema, kun ihmiset alkoivat vaatia parempaa ympäristöä.

Samaan aikaan nuorissa alkoi kyteä uuden sukupolven kapina vanhoja auktoriteettejä vastaan. Kekkosen mukaan kapinointi oli olennaisesti tilan ja aseman raivaamista uusille päättäjille, siis poliittista taktikointia! Perusteluina järjestelmän toimimattomuudelle käytettiin maailman kasvavia ongelmia. Kysymyksessä oli samaan aikaan niin aito ”maailman parantaminen”, kuin

¹³⁵ 5.-16.11.1973 pidetyssä suomalaisten asiantuntijoiden kokouksessa asetettiin työryhmä asiaa valmistelemaan.

paremman huomisen vaatiminen¹³⁶. Nuorten kouluttautuminen lisäsi osaltaan tietoa ympäristön tilasta.

Poliittisesti oli siirrytty vasemmalle vuoden 1966 vaaleissa, jolloin vasemmisto oli saanut enemmistön eduskunnassa. Kekkonen mukaan tällöin iski Suomeen sama yleinen radikalisoitumisen aalto kuin vuosina 1905 ja 1917. Tällaisessa tilanteessa suuret yhteiskunnalliset ja oikeudelliset muutoksen näyttävät mahdollisilta ja eritoten realistisilta. 1960-luvun lopulta lähti liikkeelle vuosikymmenen kestänyt uudistusten kausi. Uudistusten tavoitteiksi oli asetettu oikeusturvan parantaminen, kansalaisten oikeusaseman vahvistaminen ja hyvinvointivaltiolliset uudistukset. Muutosta Kekkonen kuvaa rajuksi ja se kulki myös läpi oikeuselämän eri tasojen; oikeuspolitiikasta ja -käytännöstä oikeusajatteluun ja oikeudelliseen opetukseen.¹³⁷ Eritoten vuotta 1968 pidetään niin sanotun uusradikalismien aikana¹³⁸. Ylikangas esittää, että esimerkiksi vasemmistoradikalismi olisi ollut oire yhteiskunnan syvemmästä muutoksesta¹³⁹. Suomen poliittinen siirtyminen vasemmalle vaikutti varmasti suhteisiin positiivisesti Neuvostoliiton kanssa, mutta samaan aikaan taas taloudelliset paineet länteen päin kasvoivat. Suomella oli siis intressejä kahteen kahteen suuntaan samaan aikaan.

Oikeuspolitiikassa vallitsi erittäin vahva sääntelyoptimistinen painotus. Tällöin eli voimakkaana ajatus, että laeilla kyettiin muuttamaan yhteiskuntaa tavoiteltuun suuntaan. Perinteisen lainsäädännön ohella kasvoi uudentyöppisten tavoite-, kehittämis-, suunnittelu- ja puitelainsäädäntö. Yhteiskuntaan kehitettiin myös uusia ohjailun välineitä kuten julkisoikeudelliset sopimukset, erinäiset vapaamuotoiset järjestelyt valtiovallan ja eri etujärjestöjen kanssa sekä laajat eri hallintoja koskevat lakisääteiset suunnittelujärjestelmät. Kekkonen mukaan voidaan laajemmassa mielessä

¹³⁶ Kekkonen 1999. s.106-108.

¹³⁷ Kekkonen 1999. s.109.

¹³⁸ Esimerkiksi vuonna 1968 Vanhan ylioppilastalon valtaus Helsingissä ja Suomessa vierailleen Persian shaahin vastaiset mielenosoitukset syksyllä 1969, mitkä merkitsivät radikalismien alkua. Ylikangas 1986. s.215–224.

¹³⁹ Esimerkiksi yliopiston hallintoa muutettiin, vasemmistolaisia pääsi suuria määriä hyviin aseisiin ja joksikin aikaa yhteiskunta moniarvoistui. Ylikangas 1986. s.217.

nähdä ajan katsomustavoissa vahvaa luottamusta poliittiseen demokratiaan ja uskoa aidon poliittisen keskustelun mahdollisuuksiin. Tosin taustalla vaikutti Kekkosen mukaan vahvaan taloudelliseen kasvuun luottava ilmapiiri.¹⁴⁰ Suomessa tiedostettiin hyvin kansallisen sääntelyn riittämättömyys pilaantumisen ehkäisyssä. Näin tämä on yksi hyväksyttävä selitys sille miksi Suomessa ajettiin niin ponnekkaasti ympäristön suojelun muutosta sopimusten kautta.

Sodan jälkeen sisä- ja talouspoliittinen linja oli kokenut suunnanvaihdoksen, joka ei voinut olla vaikuttamatta ympäristön suojelun muutokseen. Muutoksen korvilla metsäteollisuus hakeutui länteen päin. Metalliteollisuus sai pontta sotakorvauksien maksamisesta. Kehityksen seurauksena koitti nopea muutoksen kausi, jota 1960-luvulle tullessa jo nimitettiin ”toiseksi teolliseksi vallankumoukseksi”. Itämeren ongelmat lisääntyivät samaan aikaan, kun teollisuus kasvoi. Tämä lisäsi varmasti niin öljyn kuin tavaran kuljetuksia Itämerellä. Teollisuudesta oli tullut suurin saastuttaja Itämerellä.

5.7 Suomen YK-aloitteen merkitys

Suomi osallistui aktiivisesti vuodesta 1957 ILA:n toimesta suoritettuun kansainväliseen vesioikeuden kehittämis- ja kodifointityöhön. Tämä oli tärkeää, koska YK:n kansainvälisen oikeuden komissio ILC¹⁴¹ ei ollut muiden sille annettujen kiireellisten tehtävien vuoksi voinut sisällyttää puheena olevaa asiaa työohjelmaansa. YK:n yleiskokous oli tosin hyväksynyt vuonna 1959 päätöslauselman 1401(XIV), jossa todettiin olevan tarpeellista alustavasti selvittää kansainvälistä vesistöjen käyttöä koskevia oikeudellisia kysymyksiä, jotta voitaisiin päättää onko aihetta kodifointitoimenpiteisiin¹⁴². Suomen YK-aloite oli osa Suomen harjoittamaa ympäristöön liittyvää kansainvälistä politiikkaa, niin kuin oli Itämeren suojelu. Mannerin mukaan Suomen kuva kansainväliseen oikeuteen vakavasti suhtautuvana valtiona sekä YK:n yleisiä

¹⁴⁰ Kekkonen 1999 s.117.

¹⁴¹ Eli International Law Commission.

¹⁴² 21.3.1969 Helsinki. Muistio koskien Suomen YK-aloitetta kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi. Ulkoasiainministeriön arkisto.

päämääriä edistämään pyrkivänä valtiona vahvistui YK-aloitteen myötä. Keskustelujen aikana kirjoitettiin monia Suomelle myönteisiä kannanottoja. Manner tuokin esiin, että aloitteen tekijänä Suomi puolueettomana valtiona kasvatti aloitteen kannatusta. Se olisi voinut saada suurempaakin huomiota, mutta jäi varmasti osaksi suurempien asioiden varjoon¹⁴³.¹⁴⁴ YK-aloitekin varmasti vahvisti osaltaan tavoitteita, että Suomen itsenäinen asema vahvistuisi ja se nähtäisiin kansainvälisesti aidosti riippumattomana valtiona.

Näitä vaikutuksia vahvistaa muistio, joka käsittelee YK:n pääsihteerin kutsusta Wienissä joulukuussa 1968 pidettyä asiantuntijakokousta, johon Manner ILA:n kansainvälisen vesioikeuskomitean silloisena puheenjohtajana osallistui ja jossa käsiteltiin kansainväliseen vesivarojen hyväksikäyttöön liittyviä oikeudellisia ja hallinnollisia kysymyksiä. Kokous päätti esittää YK:n pääsihteeristölle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin Helsingin sääntöjen käytäntöön soveltamisen edistämiseksi. Keskusteluissa arvioitiin, että asialle olisi hyvästä, jos se jonkin valtion esityksestä saatettaisiin YK:n yleiskokouksen käsiteltäväksi. Kokouksessa myös viitattiin, että Suomi voisi olla sopiva aloitteen tekijä. Se olisi myös osoitus Suomen halusta toimia YK:n päämäärien hyväksi alalla, jossa kansainvälisten periaatteiden kehittäminen oli erityisen tärkeää ja oikeuden alaa, joka suhteellisen neutraali. Suomen tekemä aloite edistäisi myös mahdollisuutta investoida teknillistä ja taloudellista kapasiteettia tutkivien projektien toteuttamiseen. Lisäksi niin Suomen ja Neuvostoliiton kesken vuonna 1964 tehty sopimus rajavesistöjen käyttämisestä kuin vuonna 1968 valmistunut ehdotus Suomen ja Ruotsin rajavesistöjä koskeva sopimus rakentuvat oleellisilta osin Helsingin säännöissä ilmaistujen periaatteiden varaan, minkä vuoksi ”Helsingin sääntöjen” vahvistaminen YK:n toimesta lisäisi Suomen mahdollisuuksia noudattaa kyseessä olleita sopimuksia. Suomella oli tällöin myös käytännölliset edellytykset huolehtia aloitteen vireillepanosta sekä käsittelystä yleiskokouksessa.¹⁴⁵

¹⁴³ Poliittista arvoa enemmän omaavia tärkeämpiä aloitteita olivat esimerkiksi Namibiaa ja turvallisuusneuvoston kokoontumisaikoja koskevat aloitteet.

¹⁴⁴ Mannerin arkisto. Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi . s.68.

¹⁴⁵ 21.3.1969 Helsinki. Muistio koskien Suomen YK-aloitetta kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi. Jakelu: UM ja Suomen YK neuvosto. Ulkoasiainministeriön arkisto.

Kokouksessa pohdittiin myös vaihtoehtoja ”Helsingin sääntöjen” voimaan saattamiseksi. Yhtenä vaihtoehtona mainittiin lausunto, jossa valtioita kehoitettaisiin vesistöjä koskevissa asioissa soveltamaan Helsingin sääntöjä. Toisena vaihtoehtona olisi ollut julistus, jossa olisi vahvistettu sääntöjen olevan osa kansainvälistä oikeutta. Kolmantena vaihtoehtona olisi ollut asian siirtäminen ILC:n käsiteltäväksi siinä tarkoituksessa, että Helsingin sääntöjen pohjalta valmisteltaisiin ehdotus kansainväliseksi yleissopimukseksi.

Myös YK-aloitteen johdosta ILA sai osakseen paljon huomiota. Tämän takia Manner ei pidä Helsingin sääntöjen mainitsematta jättämistä varsinaisesta päätöslauselmasta varsinaisena tappiona. Hän esittääkin, että Helsingin säännöillä ja muilla kansainvälisen oikeuden kehittämiseksi tarkoitetuilla ehdotuksilla oli vaikutusta kansainvälisen toimikunnan aloittaessa vesiensuojelua koskevaa työtään. Lisäksi yleiskokous oli täysistunnossa tunnustanut selvästi ei-hallitustenvälisen elinten työn merkityksen YK:n päämäärien kannalta.¹⁴⁶ Tästä voidaan päätellä, että ILA:n merkitys pilaantumiskäsitteen tarkentumisessa on selkeä. ILA muotoili sen ensimmäistä kertaa ja säännöt ovat olleet pohjana niin YK:n kehityksessä kuin suojelusopimuksia valmistellessa. Ei-hallitustenvälisen elinten valmistelemat suositukset kuvaavat aina silloista parhainta asiantuntijuutta kyseessä olevassa asiassa ja niiden rooli kansainvälisen oikeuden muutoksessa on näyttää asiantuntijaorganisaationa suuntaa muutokselle sekä tuottaa sisältöä kansainvälisen oikeuteen. Näin ne ovat tärkeitä yhteistyökumppaneita kansainvälisille elimille sitovien sääntöjen muutostyöhön.

Kun ILA:n työ sai arvostusta YK:n kokouksessa, se sai ymmärrettävästi puhtia jatkaa työtään kansainvälisen oikeuden kehittämisessä. Vaikka vuoden 1966 ”Helsingin sääntöjä” ei otettu päätöslauselmaan, voidaan ILA:n toiminnan merkitys liittää näin YK:n kansainvälisen oikeuden kehittämis- ja yhtenäistämistyöhön. Myös pilaantumiskäsitteen muutos kulkee taustalla. On selvää, että pilaantumiskäsitteen laajentuminen ja vesistön ymmärtäminen kokonaisuutena kuuluvat osana muuttuvan kansainvälisen meri- ja

¹⁴⁶ Mannerin arkisto. Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi . s.68.

vesioikeuden historiaa ja tätä kautta ovat vaikuttaneet koko ympäristöoikeuden muutokseen. Kuitenkin kansainvälisen oikeuden muutos ei aina tapahdu kohti parempaa ja se on täynnä valtioiden intressien yhteentörmäyksiä. Suomen esitystä ei hyväksytty, mutta se ei kuitenkaan ollut vaikutukseton. Mannerin mukaan yleiskokouksen päätöksellä oli kuitenkin merkitystä kansainvälisen vesioikeuden kehittämisessä ja myös pilaantumiskäsitteen muutos vaikutti YK:n toimintaan. Päätöksen johdosta kansainvälisen oikeuden toimikunta otti asian esille vuoden 1971 istunnossaan ottaen sen samalla yhdeksi työkohteistaan.¹⁴⁷ Tämän jälkeen kehitys johti myöhemmin UNEP:n perustamiseen ja vielä suurempaan muutokseen, joka on johtanut sittemmin ympäristön arvoajatteluun.

5.8 Yhteiskunnallinen aktivoituminen Suomessa

Suomessa aktivoituminen tapahtui laajasti yhteiskunnassa. Tämä vahvisti osaksi muutosta, joka Järvikosken mukaan on selitettävissä korkeilla odotuksilla, joita suomalaiset ympäristöönsä asettivat. Ihmiset ryhtyivät toimimaan, kun nämä odotukset vaarantuivat ympäristöongelmien myötä ja uhka konkreettisesti havaittiin¹⁴⁸.

Yhteiskunnallinen aktivoituminen lähtee yksilöistä. Yksittäisen henkilön aktivoituminen lähtee hänen tietoisuudestaan ja tähän vaikuttaa henkilön asema ja se miten hän on ollut kosketuksissa ympäristöongelmien kanssa. Yhtenä vaikuttavana tekijänä Järvikosken mukaan on henkilön resurssit. Jos henkilöllä on rahaa ja tietoa, hän pystyy paneutumaan laajempiin kysymyksiin ja asioihin. Lisäksi myös ihmisten haluttomuus luopua taloudellisista eduistaan varmasti vaikuttaa toimimisaktiivisuuteen. Muutos on kuitenkin viime kädessä lähtöisin ihmisten haluista ja tiedostamisesta. Miksi ihmiset eivät sitten vaadi vielä kovemmin muutosta? Järvikosken mukaan osa ihmisistä ei tiedosta ongelmia lainkaan ja osa ihmisistä mukautuu muuttaen käytöstään.¹⁴⁹ Tietoisuuden kasvuun yhteiskunnassa varmasti vaikutti myös Järvikosken

¹⁴⁷ Mannerin arkisto. Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi s.67.

¹⁴⁸ Järvikoski 1979. s.8–9.

¹⁴⁹ Järvikoski 1979. s.18–20.

mainitsema tieteellis–tekninen kumous, jonka vaikutuksesta ongelmat alkoivat hahmottua ihmisten mielissä. Järvikosken mukaan kiinnostus ympäristöasioihin vaihtelee eri yhteiskuntaryhmissä¹⁵⁰.

5.9 Ympäristöliikkeen herääminen Suomessa

Yhteiskunnassa tapahtui ympäristön suojellista heräämistä jo 1960-luvulta alkaen. Järvikosken mukaan pääsyyinä tähän oli ympäristön heikentyminen, mutta selittäjäksi hän löysi myös muita yhteiskunnallisia tekijöitä. Ympäristösuojelun ajatus levisi yhteiskuntaan sosiaalisten liikkeiden kautta. Luonnonsuojeluyhdistys oli perustettu jo vuonna 1938 ja vuonna 1969 se muutettiin Suomen luonnonsuojeluliitoksi. Tässä muutoksessa aikaisemmin tieteellinen seura muuttui kansalaisjärjestöksi. Näin perustettiin keskusjärjestö ja sen alle koko maan kattava paikallisten luonnonsuojelupiirien- ja -yhdistysten verkosto. Uudistustyö vei seitsemän vuotta.¹⁵¹ Tässä muutoksessa myös suojelun suunta muuttui luonnon suojelusta ympäristön suojeluun ja se ulottui myös ihmisen muokkaamaan ympäristöön. Samalla ympäristökäsitys muuttui laajemmaksi. Timo Järvikoski tutki erityisesti luonnonsuojeluliikkeen ideologista ja organisatorista kehitystä. Ympäristöliikkeiden kehitys ilmeni lisäksi kahdella tavalla. Samalla kun vanhat ympäristöliikkeet voimistuivat syntyi myös uusia ympäristöliikkeitä, jotka kiinnittivät huomionsa koko luonnonympäristöön sekä ihmisen muokkaamaan ympäristöön. Suomen luonnonsuojeluliitto syntyi juuri tarpeesta saada organisoitua koko Suomen kattava suojeluverkosto. Järvikoski tuo esiin Suomen ympäristöliikkeelle ominaisen toiminnan kanavoitumisen vakiintuneiden organisaatioiden puitteisiin¹⁵². Lisäksi oli niin sanottuja radikaaleja liikkeitä, mutta ne olivat yksittäisiä tapauksia¹⁵³. Yksittäisiä hankkeita vastustavat liikkeet tyypillisesti hajoavat tavoitteen saavuttamisen tai tappion jälkeen. Osassa tapauksia, ne kykenivät omaksumaan myös

¹⁵⁰ Järvikoski 1979. s.11–13.

¹⁵¹ www.sll.fi/jarjesto/historia.

¹⁵² Järvikoski kuitenkin täsmentää, että ympäristönsuojeluliikkeitä on olemassa monenlaisia ja näin tyypittelyjä on vaikea tehdä, näin myös esimerkiksi luonnonsuojeluliitossa näkemyksiä oli monenlaisia.

¹⁵³ Esimerkiksi kojärvi-liike.

laajempia tavoitteita ja näin jatkamaan toimintaansa. 1960-luvulla tällaisia liikkeitä syntyi yhä enemmän. Näin syntyi myös Suomen Vihreäliitto.¹⁵⁴ Vaikka Järvikosken kirja tutkii tiettyihin ympäristöhankkeisiin liittyvää liikehdintää, voidaan tästä myös päätellä ympäristötiedoisuuden laaja-alainen kasvu. Tutkimuksen mukaan Suomessa liikehdintää selittäisi myös elinympäristöön kohdistuneet suuret odotukset.

Samaan aikaan yhteiskunnassa myös ihmiskäsitys laajeni ja luonnon resurssien rajallisuus ymmärrettiin yhä paremmin.¹⁵⁵ Luonnosuojeluliiton synty ja organisaatio uudistus liittyvät tiiviisti muuhun muutokseen yhteiskunnassa. Se ilmiönä vahvistaa käsitystä, jonka mukaan Suomessa asioiden hoidossa on sijaa myös ei-hallinnollisille liikkeille ja näillä liikkeillä voi olla vaikutusta asioiden tilaan yhteiskunnassa. Suomi oli aktiivinen Itämeren suojelussa mikä voi selittyä myös osaksi yhteiskuntarakenteesta ja kulttuurista. Se toimi aktiivisesti yhteistyössä ILA:n kanssa ja oli tätä kautta osaltaan vaikuttamassa myös ILA:n ”Helsingin sääntöjen” saamaan tunnustukseen YK:ssa ja näin voidaan ajatella, että Suomi tuki toiminnallaan myös kansainvälisen ympäristöoikeuden muutosta kohti kattavampaa sääntelyä.

Vaikka pilaantuminen ymmärrettiin jo paremmin, tietoisuus oli tuolloin vielä rajallista. Tästä kertoo se, että alkujaan esimerkiksi ydinvoima katsottiin puhtaaksi energiamuodoksi. Järvikosken arvion mukaan ydinvoiman merkitystä ympäristöliikkeiden heräämiselle olisi tästä johtuen liioiteltu, koska vasta 1970-luvun kuluessa ydinvoiman vastustus lisääntyi. Ympäristöoikeudessa muutos on tapahtunut pilaantumisen myötä. On täysin loogista, että ydinvoiman vastustus lisääntyi vasta, kun sen käyttöaste kasvoi ja ongelmia havaittiin. Muutokseen luonnonsuojelusta ympäristönsuojeluksi onkin mielestäni vaikuttanut enemmän tarve vesien suojeluun ja tästä lähtöisin oleva pilaantumismääritelmä kuin esimerkiksi ydinvoima. Tietysti ydinvoimalla on oma asemansa myöhemmässä muutoksessa. Tutkimuksen rajallisuuden takia jätän tämän asian vain maininnan varaan.

¹⁵⁴ Järvikoski 1979. s.1–3.

¹⁵⁵ Järvikoski 1979. Esipuhe.

5.10 Itämeren suojelusopimus oli ensimmäinen kattava suojelusopimus maailmassa

Itämeren suojelun keinoissa mielipiteet jakautuvat itä-länsi linjassa ja Suomi puolueettomana valtiona olisi hyväksynyt minkä ratkaisun vaan. Näin varmasti siksi, että tilanne oli tuolloin poliittisesti varsin kireä ja pelkän sopimuksen aikaansaaminen olisi ollut edistysaskel. Syynä oli varmasti se, että Itämerenkysymys nähtiin akuutiksi vesiensuojelukysymykseksi, ja siksi millainen sopimus tahansa olisi ollut parempi vaihtoehto kuin ilman sopimusta tapahtuva Itämeren kontrolloimaton saastuminen. Se voi myös kuvastaa Suomen vaikeaa tilaa kahden linjan välissä sekä halukkuutta olla tässä linjassa puolueeton. Ruotsin päämäärä aikaansaada virkamiessopimus ehkä kuvastaa sen halua saada aikaan millainen sopimus vaan, koska länsi ei ollut valmis vielä tunnustamaan DDR:ää valtioksi. Toisaalta Itä-Euroopan maiden tavoite saada aikaan hallitustenvälinen sopimus voisi kuvastaa taktista painostusta saada DDR hyväksytyksi valtioksi. Hallitusten väliseen Itämeren suojelusopimukseen olisi osallistunut kaikki Itämeren alueen maat, siihen olisi näin kuulunut myös DDR.

Vaikka Itämeren suojelusopimuksen solmimisella olisi ollut poliittiset tausta-ajatukset ja motivaattorit, voidaan kuitenkin sanoa, että Itämeren saastumisongelmat tiedostettiin. Todellisesta ongelmasta kertoo siitä vaihdetut keskustelut ja tutkimukset¹⁵⁶. On totta, että tällöin muilla kansainvälisillä ongelmilla oli isompi merkitys. Jos kansainvälinen muutos ja poliittiset suhteet olisivat kulkeneet hieman eri rataa, on mahdollista, että sopimusta ei olisi vielä tuolloin allekirjoitettu lainkaan¹⁵⁷. Sopimuksen valmistelua ohjaili vahva poliittinen harkinta. Suomen edustajat näkivät, että aika oli tuolloin sopiva painostamiseen ja tätä mahdollisuutta ei saisi hukata. Suomi ei ollut ainoa valtio¹⁵⁸, jolla oli poliittisia kannustimia solmia sopimus. Voidaankin ajatella,

¹⁵⁶ mm. Ulkoasiainministeriön arkisto.

¹⁵⁷ Ulkoasiainministeriön asiakirjoista ilmenipaine saada sopimus juuri sillä hetkellä aikaiseksi tai Suomi olisi menettänyt poliittisen asemansa ja näin sopimusta ei olisi syntynyt. Tosin tässä tapauksessa voi olla, että esimerkiksi Ruotsi olisi tehnyt aloitteet jonkin ajan päästä, koska sekin oli pyrkinyt samaan päämäärään.

¹⁵⁸ Esimerkiksi Neuvostoliitto ja muut Itä-Euroopan maat halusivat hallitusten välistä sopimusta.

että tällöin ympäristöongelmien ei nähty ylittävän muita ongelmia ja niitä käytettiin muiden tavoitteiden saavuttamiseen.

Kuitenkin, jos Itämeren suojeleusopimuksen valmisteluasiakirjoissa ei pohdita poliittisia vaikutuksia, merkittävyys poliittisesti erillisenä voi olla kyseenalaista. Se pitääkin liittää osaksi muuta politiikkaa ja muutosta. Esimerkiksi pohjoismaisen ympäristösuojeleusopimuksen, joka solmittiin vain kuukautta aikaisemmin kuin Itämeren suojeleusopimus, valmisteluaineistoon kuuluu paljon pohdintaa esimerkiksi Saksojen tunnustamiskysymyksestä. Sen sijaan Itämeren suojeleusopimuksen asiakirjoissa pohdittiin vain ajankohdan olevan sillä hetkellä hyvä ja jos hetkeä ei olisi käytetty, se ei olisi tullut takaisin.¹⁵⁹

Itämeren suojeleusopimus mahdollisti yhteistyön alkamisen itä-länsi maiden kesken. Se mahdollisti muun muassa sen, että valtiot pystyivät tämän jälkeen yhdessä sopimaan paremmin tavoitteista. Sopimuksen vaikutuksista voisi myös kertoa sen ajankohta ja sopimuksen solmisen jälkeinen kehitys. Holger Rotkirch¹⁶⁰ kertoi esimerkiksi Välimeren suojeleusopimusta valmistelleiden henkilöiden käyneen tutustumassa Suomessa Itämeren suojeleusopimukseen. Lisäksi hän mainitsi, että sopimuksen solmimisen jälkeen vuonna 1974 suomalaiset esittelivät Mannerin johdolla YK:n III-ympäristökongressissa Caracasissa Itämeren suojeleusopimuksen sisällön. Sopimus herätti tuolloin mielenkiintoa, kun samanlaista sopimusta ei vielä löytynyt muualta. Sopimusta solmittaessa YK:ssa kehitys kulki vielä julistuksen asteella. Valtioita sitovaa sääntelyä ei vielä ollut.

¹⁵⁹ Ulkoasiainministeriön arkisto.

¹⁶⁰ Holger Rotkirch 3.4.2007 haastattelu.

6 Lopuksi johtopäätelmiä

6.1 Mitä tutkimuksessa selvitetty

Ympäristön- ja vesiensuojelun muutos on ollut osa laajempaa kansainvälistä ja oikeudellisen ajattelun muutosta. Se on ollut osa oikeuden merkityksen muuttumista ja ihmisen kytkemistä ympäröivään todellisuuteen sekä osa kansainvälistyvää maailmanyhteisöä. Oikeus ei nykyään luo vain oikeuksia, vaan se myös toimii ihmisen ja valtioiden toimintaa rajoittavana tekijänä. Ihminen on ymmärtänyt toimiensa rajat ja niiden mahdolliset seuraukset. Kuitenkin kansainvälinen oikeus tulee olemaan jatkuvassa muutoksen tilassa ja näin uusien ongelmien ilmetessä samanlaiset ristiriidat herättävät keskustelua jatkossa. Näin nykyinen sääntely ei vielä riitä, kun edessämme on kasvava saastuminen ja sen torjuminen. On tärkeää, että muutos on vaiheessa, jossa YK:n toimesta on luotu kansainvälinen ympäristönsuojelusopimus.

Mieleenkiintoista tutkimuksessa oli huomata, että tämän päivän ympäristönsuojelu on kohdannut samoja ongelmia kuin se kohtasi 1960– ja 1970-luvuilla. Kansainvälistä oikeutta rajoittaa edelleen niin politiikka kuin valtioiden omat intressit. Kansainväliset ongelmakysymykset ovat lisääntyneet ja historiallisen muutoksen ymmärtäminen kokonaisuutena voi auttaa meitä myös nykyisten ongelmien ratkaisemisessa.

Olen tutkimuksessani selvittänyt vuoden 1974 Itämeren suojelusopimuksen syntyä ja sen taustoja. Itämeren suojelu liittyy kokonaisvaltaiseen ympäristöajattelun ja ympäristönsuojelun muutokseen Suomessa. Itämeren saastuminen oli ja on edelleen todellinen ongelma sen rannoilla eläville ihmisille, kun levälautat yhä enenevässä määrin rantautuvat ihmisten näköpiiriin. Tämä varmasti aiheutti jo silloin ja myös nykyään huolta Itämeren tilasta ja on omalta osaltaan vaikuttanut vaatimukseen kunnollisesta elinympäristöstä. Ympäristönsuojelun muutosta on arvioitava kokonaisuutena. Sen taustavaikuttajia ovat kansainvälinen tilanne ja valtioiden harjoittama politiikka. Yksittäisen valtion näkökulmasta asiaa on tarkasteltava myös valtion

sisäisen tilanteen kautta, johon vaikuttaa niin kyseisen valtion harjoittama politiikka kuin sen ympäröivä yhteisö. Ympäristöliikkeen asemaa ja sen sanomaa ihmisten mielipiteiden ja huolen välittäjänä muutoksessa ei voi väheksyä. Kuitenkin niiden toiminta voi olla rajoitettua ja riippua hyvinkin paljon yhteiskunnallisesta tilanteesta. Esimerkiksi Järvikosken mukaan tutkittavassa ajanjaksossa ympäristöliikkeiden toimintaa rajoitti tehokkaiden painostuskeinojen puuttuminen¹⁶¹. Liikkeiden toiminta oli tällöin tehokkainta median välityksellä ja se sai yhä enenevässä määrin myös tilaa poliittisella areenalla¹⁶². UM käytti tuolloin neuvonantajinaan ympäristönsuojelun asiantuntijoita, joiden kautta ympäristönsuojeluliikkeiden ideologia varmasti välittyi myös kansalliseen ja kansainväliseen lainsäädäntötyöhön ja on näin ollut yksi Itämeren suojelusopimuksen taustalla vaikuttaneista tekijöistä.

Ennen 1960- ja 1970-lukuja muutos ja suojelu ympäristönsuojelussa tapahtui tarvepohjalta, vasta kun ongelmia luonnossa syntyi. Tutkimus vahvistaa mielestäni käsitystä siitä että kun pilaantumiskäsityksen laajentuminen virallistettiin vuoden 1974 Itämeren suojelusopimuksessa, se osaltaan oli mukana vahvistamassa myös ajatusta ennakkolisesta vaikuttamisesta ja näin myös tämä ajatuksellinen muutos olisi lähtenyt viime kädessä pilaantumiskäsitteen muutoksesta. Vaikka kansainvälisen oikeuden muutos tapahtuu suhteellisen hitaasti, mielestäni reagointi pilaantumisen tajuaamisessa ja määrittämisessä sekä sen jälkeen Itämeren suojelusopimuksen solmimisessa oli erittäin nopeaa. Se tapahtui suunnilleen yhdessä vuosikymmenessä. Laajempi tutkimus siitä miten ympäristöoikeus on vaikuttanut yleisemmin kansainväliseen oikeuteen olisi mielestäni todella mielenkiintoinen lisätutkimuskohde.

¹⁶¹ Järvikoski 1979. s.17.

¹⁶² Suomessa tämä tapahtui kuitenkin vasta 1970- ja 1980 luvun taitteessa.

6.2 Kansainvälisestä muutoksesta

Kiinnostavaa yleisesti muutoksen arvioinnissa on, pidetäänkö epäonnistuneita yrityksiä negatiivisina vai hitaina muutoksina. Mielestäni epäonnistuneita yrityksiä on pidettävä yhtenä osana kansainvälisen oikeuden ominaisia piirteitä ja sen hidasta muuttumista. Esimerkiksi YK:ssa vuosina 1958 ja 1960 epäonnistuneet muutosyritykset sekä Suomen vuonna 1970 tekemä YK-aloite epäonnistumisistaan huolimatta sisälsivät kehitystä, joka oli tarpeellista ennen kuin kansainvälisessä oikeudessa voitiin saada aikaiseksi sitovampaa sääntelyä. Varsinaisia takapakkeja vesiensuojelussa ei tuolloin ollut, mutta välillä muutos oli hitaampaa. Se, että muutosyritykset eivät kyseisenä hetkenä synnyttäneet varsinaista sitovuutta, ei tarkoita niiden merkityksettömyyttä. Ne olivat tärkeitä osia ajattelun muutoksessa, mikä johti myöhemmin sitovampiin tuloksiin.

Itämerensuojelusopimus on esimerkki siitä, miten paljon helpompaa ja nopeampaa valtioita sitovampien järjestelmien kehittämisen on, kun aluetta rajataan. Kuitenkin alueellisissa sopimuksissakin on omat vaikeutensa, ja vaikeudet kasvavat mitä enemmän sopimuksessa on sopimusosapuolia. Lisäksi niiden huono puoli on sopimusten sitomattomuus suhteessa sopimuksen ulkopuolella olevia saastuttajia vastaan, kun alueelliset sopimukset velvoittivat vain sopimukseen sitoutuneita valtioita. Ongelman ratkaisemiseksi voidaan kehittää kansainvälistä sääntelyä yhteisten normien luomiseksi. Näin kansainvälisen oikeuden ja alueellisten sopimusten suhde muodostuu vuorovaikutukselliseksi. Vaikutusta ei ole tapahtunut vain toiseen suuntaan, vaan myös varsinainen kansainvälinen oikeus on kehittynyt ei-hallinnollisten organisaatioiden muodostuneista suosituksista kuten tässä ”Helsingin säännöt” ja alueellisten sopimusten kautta kuten tässä Itämeren suojelusopimuksen välityksellä.

Poliittisilla vaikutteilla on ollut aivan erityinen merkitys tämän ajan jakson muutoksessa. Maailma oli toipumassa toisen maailmansodan traumaista ja esimerkiksi Suomi kamppaili vielä olemassaolostaan lännen ja idän välissä. Minulle herää kysymys, onko tällaisissa tilanteissa tilaa muille tavoitteille, joita

ei välttämättä koeta niin akuuteiksi. Jos tällaisissa tilanteissa tapahtuu vesien pilaantumista, reagoidaanko pilaantumiseen tarvittavalla tavalla? Varsinkin, jos valtion suhteet eivät ole lämpimät sen valtion kanssa, joka pilaantumisen aiheuttaa. Suomen politiikkaan ja kansainväliseen asemaan vaikutti pitkään sijainti idän ja lännen välissä. Näin se vaikutti Suomen kansainväliseen toimimiseen myös YK:ssa sekä alueellisten sopimusten solmimisessa. Tutkimuksen perusteella sopimuksen solmimiseen kiirehtimiseen tässä tapauksessa olisi vaikuttanut enemmän huoli Suomen erikoisaseman menettämisestä neuvotteluissa. Sopimuksen tarkoituksena oli erityisesti vahvistaa Suomen itsenäistä asemaa kansainvälisesti. Tutkimuksen perusteella Itä-Länsisaksa -kysymys oli siis oleellinen taustavaikuttaja muutoksessa. Sama kysymys mikä oli ennen 1970-lukua rajoittanut yhteistoimintaa, aiheutti kovan paineen poliittiseen tilanteeseen 1970-luvulle tultaessa ja edesauttoi sopimuksen solmimisessa. Asiaa voi tarkastella myös käänteisesti ja todeta, että ilman poliittista painetta ja muutosta sopimusta ei olisi syntynyt. Tämä antaa lisävahvistusta siitä, miten riippuvaista kansainvälisen oikeuden muutos tosiasiallisesti on politiikasta ja näin muutos edellyttää poliittista yhteisymmärrystä.

6.3 Sopimuksen solmimisen jälkeen

Pilaantumiskäsitteen muutos ja sopimuksen solmiminen ovat osa ympäristöoikeuden historiaa ja yrityksiä saada pilaantumista hallintaan. Itämeri on ollut ja on tulevaisuudessa tiedotusvälineissä uutisaiheena, koska sen saastuminen ongelmana on edelleen ajankohtainen aihe ja sen pilaantuminen jatkuu. Helsingin Sanomat uutisoi 17.9.1978, että Itämeri oli 1970-luvun alussa maailman saastunein meri¹⁶³, jossa havaita jo tällöin muutoksia. Itämeren tilanne on edelleen kriittinen. Tietoisuus Itämeren tilanteesta lisääntyi kuitenkin sopimuksen solmimisen myötä ja varsinkin kun sopimuksella perustetun HELCOM:in toiminta alkoi. Ennen kuin Itämeren suojelusopimus oli tullut voimaan, Itämeri oli alkanut jo puhdistua. Itämeren maat olivat melkein kokonaan poistaneet DDT:n käytön ja kieltäneet jätteiden

¹⁶³ Itämerestä käytettiin myös nimeä likameri ja jäteviemäri.

dumppaamisen.¹⁶⁴ Kansainvälisen merentutkimusneuvoston ja merentutkimuksen tieteellisenkomitean vuoden 1974 tutkimuksen mukaan avomeren raskasmetallipitoisuudet vastasivat luonnontilaa, mutta kloonattujen hiilivetyjen määrät olivat huomattavasti korkeammat kuin sisävesissä¹⁶⁵. Suurimpana saastuttajana katsottiin olevan Suomen ja Ruotsin puuteollisuus.¹⁶⁶ Sopimuksen solmimisen myötä Itämeri oli alkanut puhdistua. Kalojen elohopeapitoisuudet olivat alkaneet laskea ja niiden määrä oli kaksi kolmasosaa kymmenen vuotta aikaisempaan tutkimukseen nähden. Lisäksi DDT oli vähentynyt käyttökiellon ansiosta, kun taas PCB ei ollut vähentynyt. Tutkimuksen mukaan elohopea ja PCB tulivat teollisuuden kuormittamista Itämeren joista ja DDT maanviljelyalueilta. Metsäteollisuudessa supistuksien katsottiin myös vähentäneen päästöjä. Öljytuhoja oli edelleen vaikka voimassa oli öljyn päästökielto. Öljytuhoista 75-80% oli tahallisia.¹⁶⁷

Töitä riitti edelleen. Pilaantuminen ymmärrettiin ja siihen reagoitiin tiedon lisääntymisen myötä 1970-luvulla. Ympäristön pilaantumisen tutkiminen on kuitenkin työlästä ja aikaa vievää puuhaa. Ei ole mikään ihme, että Itämeren pilaantuminen on edelleen ongelma yhä kasvavassa taloudessamme. Ympäristöongelmissa on ollut tapana että kun vanhat ongelmat saadaan ratkaistua, löytyi aina uusia ongelmia ratkottavaksi.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Melvasalo 1984. s.15-19.

¹⁶⁵ DDT:n ja PCB:n pitoisuudet huomattavasti korkeammat kuin sisävesissä. Kansainvälisen merentutkimusneuvoston ja merentutkimuksen tieteellisenkomitean vuoden 1974 tutkimus.

¹⁶⁶ International Environment Reporter 11.5.1980.

¹⁶⁷ Kansainvälisen merentutkimusneuvoston ja merentutkimuksen tieteellisenkomitean vuoden 1974 tutkimus.

¹⁶⁸ Melvasalo 1984. s.19.

6.4 Alueelliset suojelusopimukset kansainvälisessä oikeudessa

Alueelliset sopimukset ovat ensimmäisenä vaikuttaneet varsinaisen sitovan vesiensuojelun kehittymiseen. Ne sisälsivät ensimmäisenä virallisia päätöksiä laajasta ympäristönsuojelusta. Kuitenkin poliittinen tilanne on vaikuttanut siihen miksi varsinainen vesiensuojelu sai tuulta purjeisiin vasta verraten myöhään, vaikka ongelmat oli tiedostettu jo aikaisemmin. Vesien pilaantuminen on valtioiden yhteinen ongelma ja niiden suojelua on mielestäni edesauttanut aiheen poliittinen neutraalius, jos sitä verrataan muihin kansainvälisiin kysymyksiin. Hyvänä esimerkkinä tästä on juuri Itämeren maiden tulehtunut tilanne ja Saksa–kysymys 1970-luvun alussa, joka saatiin ratkaistua Itämeren pilaantumisesta käytyjen neuvottelujen aikaan. Itämeren suojelusopimuksen merkitys näkyi yhteistyön mahdollistumisena sopimuksen solmimisen jälkeen itä- ja länsimaiden välillä myös muissa kysymyksissä kuin vesiensuojelun alalla. Näin sopimus vaikutti yleisesti rauhan vahvistajana Itämeren alueella ja kansainvälisesti.

Itämeren suojelusopimus liittyy yhteen pohjoismaisen yhteistyön kanssa. Ilman sitä sopimus ei olisi syntynyt. Ja toisaalta sitä, että Itämeren suojelusopimusta edelsi poliittiset arvioinnit ja niitä oli jo pohdittu 1960-luvun lopulta lähtien. Pohjoismaista yhteistyötä mielestäni kuvaa nimenomaan juuri poliittinen pohdiskelu itä-länsi suhteista, mutta myös aito kiinnostus Itämeren suojeluun.

Vaikka Itämeren suojelusopimuksen solmimisella oli poliittiset tausta-ajatukset ja motivaattorit, voidaan kuitenkin sanoa, että Itämeren saastumisongelmat myös tiedostettiin ja niitä pyrittiin ratkaisemaan. Todellisesta ongelmasta kertoo siitä vaihdetut kannanotot ja tutkimustulokset. On totta, että muut kansainväliset ongelmat hidastivat ympäristönsuojelun muutosta, mutta toisaalta tultaessa 1970-luvulle poliittinen paine kasvoi kansainvälisesti, mikä taas edesauttoi muutoksessa. Jos poliittiset suhteet olisivat kulkeneet hieman eri rataa, voi olla, että Itämeren suojelusopimus ei olisi tuolloin vielä syntynyt.

Sopimuksen valmistelua ohjaili vahva poliittinen harkinta. Tuolloin kuitenkin Suomen edustajat näkivät, että aika oli sopiva myös poliittiseen vesiensuojelukeskusteluun. Myös muilla mailla oli poliittisia kannustimia sopimuksen solmimiseen. Sopimus nähtiin neutraalina tapana kommunikoida itä- ja länsiliiton välillä. Mielestäni kipakat kannanotot Itämeren suojelun puolesta kuvaavat hyvin valtioiden muita päämääriä ja tavoitteita, joita ne yrittivät saada toteutetuksi myös vaikeassa poliittisessä tilanteessa.

6.5 Kansainväliseen sopimukseen sitoutuminen

Kansainvälisesti voimassa oleva kaiken kattava ympäristönsuojelusopimus on tavoitteena haastava ja historia on osoittanut sen vievän paljon aikaa. Jotta sopimukseen tarvittava yhteinen halu saada aikaan sopimus syntyy, tarvitaan politiikkaa ja pitkää yhteistyötä. Jokaisen valtion osallistumiseen vaikuttavat sen omat intressit. Ne joko laskevat tai nostavat valtion halua sitoutua sopimukseen. 1960- ja 1970-luvuilla muutosta tapahtui kohti kattavampia alueellisia sopimuksia. Muutosta tapahtui esimerkiksi pilaamislähteiden laajentumisena sekä pilaantumisen kattavuuden lisääntymisenä.

Kansainvälisen oikeuden kehittyminen on ollut sidoksissa vesiensuojelun ja pilaantumisen ehkäisemisen kehittymiseen. Kansainvälisen oikeuden muutos on ollut välttämätön edellytys, jotta vesiensuojelun konkreettista kehitystä tapahtuisi. Tarvittiin valtioita velvoittavaa sääntelyä, jotta vesiensuojelu ei perustuisi vain valtioiden vapaaehtoisuuteen.

Tutkimuksen kohteena olleena ajanjaksona vesiensuojelun osalta ei saatu aikaan kansainvälisesti sitovaa sääntelyä. Tämän Manner kuitenkin oli asettanut tavoitteeksi jo 1960-luvulla. Suurimmat muutosta hidastavat tekijät olivat ymmärtämättömyys, valtioiden haluttomuus ajaa epäitsekkäitä intressejä sekä kansainvälinen poliittinen tilanne. Jokainen näistä syistä on suhteellisen vaativa este ylitettäväksi.

6.6 Loppuhuomioita

Historiallisesti vesikysymykset ovat olleet valtioiden intressissä antiikin Roomasta asti. Ihminen on aina kiinnittänyt huomiota ympäristöönsä ja ympäristöongelmia on ollut jo esimerkiksi antiikin Roomassa. Kristinuskossa ympäristö on käsitetty Jumalan luomaksi. Kun liberalistin valtio ja vapaa yksilö alkoivat kehittyä, kirkon luomat ajattelutavat menettivät vaikutusvaltaansa. Jotta ihmiset pystyivät rikastumaan ja saamaan haltuunsa omaisuutta, heidän oli luotava perusteet millä toimia. Ihmiset katsoivat jo tällöin omia intressejään. Samalla, kun luotiin edellytykset vapaakaupalle, annettiin myös vapaus olla välittämättä ympäristöstä. On selvää, että ne jotka olivat tätä muutosta vastaan joutuivat välillä turvautumaan radikaaleihinkin toimiin ja kritiikkiä syntyi. Toisaalta ihmisten haluttomuuteen suojella ympäristöään vaikutti varmasti myös tiedostamattomuus. Jos tieto ongelmien seurauksista ja suuruudesta olisi ollut aikaisempien sukupolvien käytössä tässä laajuudessa kuin ne ovat meillä tänä päivänä, tuloksia olisi voinut syntyä jo aikaisemmin. Ihminen on aina pyrkinyt selviytymään ja siksi ympäristönsuojelu tulee olemaan suuri kiistakysymys myös tulevaisuudessa, mutta toisaalta ympäristönsuojelu on saanut aivan eri arvostuksen kuin mitä sillä oli 1960- ja 1970-luvulla.

Valtioiden intressissä on olla perillä naapurivaltioiden vesipolitiikasta yhteisten rajamerien osalta. Nykypäivänä taloudelliset arvot ja merkitys yhteiskunnalle vaikuttavat päätöksenteossa. Kehittyneissä maissa veden kulttuurinen ja esteettinen arvo myös merkitsee ja vaikuttaa valtion harjoittamassa politiikassa. Kun Suomi haluaa suojella Itämeren, on sen väistämättä otettava huomioon muiden valtioiden harjoittama ympäristöpolitiikka.¹⁶⁹

Jos ympäristöoikeuden kansainvälistä kehitystä peilataan kansainvälisen oikeuden yleiseen muutokseen, on sen kehitys alkanut nuorena oikeudenalana muita alueita myöhemmin. Kuitenkin voidaan sanoa, että se on kehittynyt lyhyellä aikavälillä paljon. Ehkä siksi, että se ei suoranaisesti rajoita

¹⁶⁹ West Chad A. 1/8/2007. s.228-232.

esimerkiksi yksilön vapautta tai se ei hyödytä valtioita taloudellisesti ja sen suojaama intressi on kaikkia koskettava. Nämä piirteet ovat myös myötävaikuttaneet sen kehitykseen. Kun se ei suoranaisesti rajoita yksilön tai valtion vapautta, on se ollut ”helppo” neuvottelun aihe, jos sellaisia edes on olemassa. Kuitenkin ympäristöoikeus rajoittaa valtioiden vapauksia, mutta toisaalta, sopimuksia on sovittu niin väljästi, että valtiot ovat voineet lähteä niihin mukaan. Tämä piirre kuvastaa yleisemminkin kansainvälistä oikeutta. Valtioiden kannalta kysymys on eritoten valtion suvereeniteetin rajoittamisesta. Kuvattuun muutokseen on varmasti myös vaikuttanut ajatus, että tulevilla sukupolvilla on oltava oikeus elinympäristöön. Ympäristösopimusten solmimisen taustalla varmasti vaikuttavat ympäristöongelmat ja niiden tiedostaminen. Jos katsotaan kansainvälistä politiikkaa yleisesti, valtioiden toimintaan on vaikuttanut myös niiden omat poliittiset strategiat ja tavoitteet. Vaikka ympäristö on itsessään arvokas luonnonvara ja sen tuhoutuminen ihmisen toimien perusteella merkittävä ongelma, valtioiden omat intressit tulevat aina hankaloittamaan myös tämän oikeuden alan kansainvälistä yhteistyötä. Ympäristön pilaantuminen on kaikkien maailman valtioiden yhteinen ongelma ja tästä johtuen se voisi sisältää myös voimavaroja yhdistää kansakuntia kuten tekevät esimerkiksi urheilutapahtumat.

Liite 1

Eero Johannes Mannerin ansiolista on pitkä¹⁷⁰:

Mannerin merkittävimmät päätoimet:

- Apulaisoikeuskansleri vuosina 1956-1965
- Teknillisen korkeakoulun talousoikeuden professori vuosina 1965-67
- Korkeimman oikeuden jäsen ja oikeusneuvos vuodesta 1967 eläkkeelle jäämiseensä asti vuoteen 1983
- Ulkoasianministeriön neuvotteleva virkamies vuodesta 1965 vuoteen 1983
- Laintarkastuskunnan puheenjohtaja vuosina 1976-1980.

Mannerin merkittävimmät sivutoimet:

- Maa- ja vesioikeuden dosentti vuosina 1954-71
- International Law Associationin kansainvälisen vesioikeuskomitean jäsen vuosina 1957-1966
- International Law Associationin kansainvälisten vesivarojen käyttöä käsittelevän komitean puheenjohtaja vuosina 1966-?
- Vesiensuojelun neuvottelukunnan puheenjohtaja vuosina 1958-1967
- Vesihallintokomitean puheenjohtaja vuosina 1960-1962.
- Vesilainsäädännön täytäntöönpanokomitean jäsen vuosina 1960-1968; varapuheenjohtaja 1969-1972.
- Kansainvälisen Atomiennergiajärjestön asettaman radioaktiivisten jätteiden sijoittamista mereen käsittelevän asiantuntijaryhmän jäsen vuosina 1960-1963.
- Suomen edustaja ja raportööri Genèvessä pidetyssä vesiensuojelun hallinnollisia ja oikeudellisia kysymyksiä käsitelleessä konferenssissa vuonna 1961.
- Eräiden rajavesistöjen käyttöä koskevia oikeudellisia kysymyksiä selvittävän toimikunnan puheenjohtaja vuosina 1961-1962.
- Merisopimustoimikunnan puheenjohtaja vuosina 1961-1963.
- Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomitean Suomen ryhmän puheenjohtajana vuosina 1962-1971.
- Suomen edustajana ja puheenjohtajana vesiensuojelua koskevia kansainvälisoikeudellisia kysymyksiä käsitelleen asiantuntijaryhmän kokouksessa Genèvessä vuonna 1964.
- Suomen ja SNTL:n välillä käytäviä rajavesistösopimusneuvotteluja varten asetetun valtuuskunnan puheenjohtaja vuosina 1964-1965.
- Vesihallinnon kehittämistoimikunnan puheenjohtajana vuonna 1964.
- Suomen valtuuskunnan jäsen YK:n 20. ja 21. yleiskokouksessa vuonna 1965 ja 1966.

¹⁷⁰ Mannerin nimikirjaote, KKO.

- Suomen ja SNTL:n rajavesistöjen käyttökomission suomalainen puheenjohtaja vuosina 1966-1967.
- Osallistunut YK:n pyynnöstä sen asettaman kansainvälisten vesivarojen käyttöä koskevia oikeudellisia kysymyksiä käsittelevän asiantuntijaryhmän kokouksiin Wienissä ja New Yorkissa vuonna 1968 ja 1969.
- Suomen edustaja YK:n 24., 25., 30 ja 33 yleiskokouksessa.
- Vesihuollon ja vesiensuojelun rahoittamiskomitean puheenjohtaja vuosina 1970-1971.
- International Law Associationin asettaman ympäristösuojelua käsittelevän työryhmän ja komitean jäsen vuosina 1970-1982
- Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunnan puheenjohtajana vuosina 1966-1977
- YK-asiain neuvottelukunnan jäsen vuosina 1969-1972; asiantuntijana vuosina 1973-1979.
- Merioikeuskonferenssitoimikunnan puheenjohtaja vuosina 1971-1982.
- Suomen edustaja suhteiden järjestämisestä Saksan Demokraattisen Tasavallan kanssa käydyissä neuvotteluissa vuonna 1972
- Osallistunut merioikeuskonferenssia valmistelleen komitean istuntoihin vuosina 1972- 1973.
- Osallistunut ETYK-neuvotteluihin Genèveissä vuonna 1973.
- Itämeren suojelukonferenssia valmistelleen toimikunnan jäsen vuosina 1972-1973 ja konferenssivaltuuskunnan jäsen vuonna 1974.
- Itämerensuojelusopimuksen voimaansaattamiseksi tarvittavaa lainsäädäntöä valmistelleen toimikunnan puheenjohtaja vuonna 1974
- YK:n merioikeuskonferenssissa Suomen valtuuskunnan varapuheenjohtaja vuosina 1974-1976 ja puheenjohtaja 1977-1982 sekä konferenssin merirajakysymyksiä käsitelleen neuvotteluryhmän puheenjohtaja vuosina 1978-1980.
- YK:n vesioikeuskonferenssia valmistelleen toimikunnan puheenjohtajana vuosina 1975-1977.
- Suomen valtuuskunnan puheenjohtaja YK:n vesikonferenssissa vuonna 1977.