

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA
KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-43-0 (1/2 nahk.)

ISBN 951-9068-44-9 (sid.)

ISBN 978-951-855-874-6 (PDF)

Raimo Pekkanen

Helsingin sopimus ja ympäristön- suojelun hallinto

1. Kaikki Itämeren rantavaltiot, Tanska, Suomi, Saksan Demokraattinen Tasavalta, Saksan Liittotasavalta, Puola, Ruotsi ja Neuvostoliitto allekirjoittivat Helsingissä 22. 3. 1974 yleissopimuksen Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelemisesta (Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, ns. Helsingin sopimus). Sopimus on ensimmäinen monikansallinen ympäristönsuojelua koskeva sopimus, jonka kohteena on merellisen ympäristön suojeleminen kokonaisuudessaan. Helsingin sopimus on myös poliittisesti merkittävä, koska sopijapuolet edustavat erilaisia yhteiskuntajärjestelmiä ja sopimuksella näyttää olevan suuntaa-antava vaikutus parhaillaan valmisteilla olevia muita alueellisia ympäristönsuojelusopimuksia, kuten Välimeren suojelua koskevaa yleissopimusta laadittaessa.

Helsingin sopimuksessa sovittuja menettelytapoja noudattaen ja siinä luodun organisation puitteissa Itämeren valtioilla on mahdollisuus jatkuvalla yhteistyöllä kehittää sopimusta edelleen ja siten edistää Itämeren suojelua. Tässä työssä on keskeisessä asemassa Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio, jonka sihteeristö tulee sijaitsemaan Helsingissä.

Helsingin sopimus on syntynyt Suomen aloitteesta ja Suomi on myös pääasiallisesti vastannut sopimuksen valmisteluista. Tästä syystä Suomella on erityinen velvollisuus huolehtia siitä, että maamme hallinnollisesti, lainsäädännöllisesti ja taloudellisesti kykenee täyttämään sopimuksen määräykset ja että nämä määräykset myös käytännössä toteutetaan ei ainoastaan niiden kirjaimen mukaan vaan myös niiden tavoitteet huomioon ottaen.

2. Helsingin sopimuksen tarkastelu on tässä rajoitettu koskemaan niitä erityisvelvoitteita, joita sopimusvaltioille on asetettu sopimuksen

5 artiklassa (vaaralliset aineet) ja 6 artiklassa (maalta peräisin olevaa pilaantumista koskevat periaatteet ja velvoitteet). Muista Helsinki-sopimuksen määräyksistä on mainittava laivojen aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemistä koskevat, erittäin yksityiskohtaiset määräykset sopimuksen 7 artiklassa ja siihen liittyvässä IV liitteessä. Tältä osin vuonna 1973 solmittu aluksista peräisin olevaa pilaantumista koskeva IMCO:n (Inter-Governmental Maritime Consultative Organisation) sopimus on pääosin sisällytetty Helsingin sopimukseen. Syynä tähän menettelyyn on toisaalta ollut pyrkimys saattaa IMCO-sopimuksen määräykset voimaan Itämeren alueella mahdollisimman nopeasti. Toisaalta IMCO-sopimuksen määräyksiä on tiukennettu asettamalla määräaikoja, joihin mennessä sopimuksen edellyttämiin toimenpiteisiin on ryhdyttävä. Alusten toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevien sopimusmääräyksien toimeenpanemiseksi olisi mielestäni aiheellista säätää erityinen laki, johon sisällytettäisiin myös aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen torjumisesta annetun lain (668/1972) säännökset.

Helsingin sopimukseen sisältyy vielä määräyksiä vapaa-ajan aluksista (8 art.), jätteen mereen laskemisen estämisestä (9 art.), merenpohjan tutkimisesta ja hyväksikäytöstä (10 art.) ja meren pilaantumisen torjumista koskevasta yhteistyöstä (11 art.).

3. Helsingin sopimuksen 5 artiklassa tarkoitettuina vaarallisina aineina, joiden joutumista Itämereen veden tai ilman kautta tai muulla tavalla sopimuspuolet sitoutuvat ehkäisemään, on liitteessä I lueteltu DDT ja PCB. Itämeren alueen suojelemiseksi voidaan antaa mm. näitä aineita sisältävien valmisteiden kuljetusta, kauppaa, käsittelyä, käyttöä ja jätehuoltoa koskevia kieltoja ja määräyksiä. Sopimus ei siis sisällä ehdotonta velvoitetta estää aineiden päästöt Itämereen. Toisaalta on kuitenkin korostettava sitä, että erityisen vaarallisiksi aineiksi todettujen DDT:n ja PCB:n osalta yleissopimus edellyttää sopimusvaltioiden ryhtyvän tehokkaisiin toimiin päästöjen estämiseksi.

DDT:n käyttö maassamme on nykyisin varsin vähäistä, n. 90 kg vuodessa. Maa- ja metsätalousministeriön eräiden torjunta-aineiden käyttörajoituksista antaman päätöksen (671/1972) mukaan DDT:tä sisältävää torjunta-ainetta saadaan myydä ja käyttää vain metsäpuiden taimien käsittelyyn taimitarhoissa. Kasvinsuojelulaitos on syksyllä 1974 tehnyt maa- ja metsätalousministeriölle esityksen DDT:n käytön lopettamisesta kokonaan maa- ja metsätaloudessa. Kun DDT:tä ei nykyisin käytetä muualla, merkitsisi tämä kiello DDT:n käytön tosiasiallista loppumista maassamme.

DDT:n osalta Helsinki-sopimuksen toteuttaminen ei näin ollen tuottane vaikeuksia. Toisin näyttää olevan asianlaita PCB:n osalta. PCB-aineita käytetään nykyisin raaka-aineena tiettävästi vain kahdessa teollisuuslaitoksessa suurtehokondensaattorien ja muuntajien valmistuksessa. PCB-aineiden häviöt tässä tuotannossa ovat yhteensä vain muutamia kymmeniä kiloja vuodessa. Teollisuuslaitokset ovat myös ryhtyneet toimiin käytöstä poistettujen suurikokoisten kondensaattorien keräämiseksi ja muidenkin PCB-jätteiden ottamiseksi talteen. Kotimaisen teollisuuden käyttämän PCB:n lisäksi saattavat maahan tuodut koneet ja laitteet sisältää PCB-yhdisteitä kondensaattoreissa muuntajissa, hydraulinesteissä, maaleissa ja muoveissa. Näiden tuotteiden PCB-määriä ei kuitenkaan ole selvitetty. PCB-aineiden kokonaispäästökksi Suomesta Itämereen on arvioitu alle 100 kg vuodessa.

Vaikka PCB:n käyttö siis rajoittuukin vain kahteen teollisuuslaitokseen, ei tilannetta meillä voida pitää riittävän hyvänä, koska mitään lainsäädännöllistä mahdollisuutta estää tai rajoittaa PCB-aineiden käyttöä ei meillä nykyisin ole. Ympäristönsuojelun kannalta näyttää keskeiseksi muodostuvan PCB-jätteiden hävittäminen. Toistaiseksi maassamme ei ole riittävän turvallista ja varmaa PCB-aineiden hävittämistapaa eikä näitä aineita sisältävien jätteiden kokonaismäärää ole selvitetty. Kun jätehuoltoa, erityisesti nyt kysymyksessä olevien ns. ongelmajätteiden osalta ei maassamme ole vielä järjestetty, on todettava, että Helsingin sopimuksen asianmukainen toimeenpano edellyttää jätehuoltoa koskevan lainsäädännön aikaansaamista, vaikka tällaista lainsäädäntöä ei olekaan pidettävä sopimuksen ratifiointin edellytyksenä. Hallituksen esitys jätehuoltolaiksi (Hall.es. 68/1975 vp) onkin jo annettu eduskunnalle ja ns. ongelmajätetoimikunta tutkii mm. PCB-jätteitä.

Kun PCB-aineiden hävittäminen tapahtuu yleensä polttamalla, tulee Helsingin sopimuksen 5 artiklan soveltamisessa esille myös ympäristönsuojelua koskevan lainsäädäntömme tärkein puute, yhtenäisten periaatteiden ja tavoitteiden pohjalta lähtevän, ilmansuojelun kaikkia eri aloja käsittävän lainsäädännön puuttuminen. Ilmansuojelun päämääriä voidaan tosin rajoitetusti toteuttaa eräiden voimassa olevien lakien, kuten terveydenhoitolain, rakennuslain, työturvallisuuslain ja naapurussuhteista annetun lain perusteella, mutta ainoastaan siinä määrin kuin ilmansuojelu liittyy asianomaisen lain yleisiin päämääriin, kuten terveydenhoitoon tai työsuojeluun.

PCB-yhdisteet kuuluvat nykyisin toisen luokan myrkkyyihin, mutta myrkkylain perusteella ei ole annettu mitään näiden aineiden maahan-tuontia, kauppaa, valmistusta tai käyttöä koskevia määräyksiä. Valvon-

nan lisäämiseksi olisi harkittava näiden yhdisteiden siirtämistä ensimmäisen luokan myrkyiksi.

Myrkkylain erityiset tavoitteet asettavat kuitenkin rajoituksia tämän lain käyttämiselle ympäristölle vaarallisten aineiden käytön valvonnassa ja rajoittamisessa. Tästä syystä jouduttaneen meilläkin varsin pian harkitsemaan erityisen ympäristölle vaarallisten aineiden ja niitä sisältävien tuotteiden valvontaa koskevan lainsäädännön laatimista. Tällaisen lainsäädännön tarkoituksena on säännöstää, paitsi ympäristölle vaarallisten aineiden maahantuontia, käyttöä ja valmistusta, myös kaikkien sellaisten tuotteiden valmistusta, käyttöä ja jätteenä hävittämistä, jotka sisältävät ympäristölle vaarallisia aineita. Tällainen laki on valmisteilla mm. Norjassa, jossa se tulee voimaan jo kuluvana vuonna.

4. Helsingin sopimuksen 6 artiklaan sisältyviä, maalta peräisin olevaa pilaantumista koskevia määräyksiä selvitetessä joudutaan ensimmäisenä ratkaisemaan kysymys, missä määrin tämä artikla ja sen liite koskevat ilmansuojelua. Artiklan 1 kohta koskee kaikkea maalta peräisin olevaa pilaantumista eli siis 2 artiklan 2 kohdassa olevan määritelmän mukaan myös ilman välityksellä joutuvia päästöjä. Tässä kohdassa on sopimuspuolille kuitenkin asetettu vain yleinen velvoite ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin maalta peräisin olevan pilaantumisen valvomiseksi ja saattamiseksi mahdollisimman vähiin määrittelemättä tavoitteita ja käytettäviä keinoja sen tarkemmin.

Maalta peräisin olevaa pilaantumista koskevat erityiset velvoitteet sisältyvät 6 artiklan 2–8 kohtiin. Ilmansuojelun osalta on 8 kohdassa sovittu, että sopimuspuolet pyrkivät käyttämään parhaita käyttökelpoisia keinoja saadakseen ilman kautta kulkeutuvan Itämeren pilaantumisen mahdollisimman vähiin. Tähän määräykseen liittyen on liitteessä II sovittu, että siinä oleva haitallisten aineiden ja aineksien luettelo koskee vain veden mukana mereen joutuvia aineita. Ilmansuojelun osalta liitteessä todetaan, että sopimuspuolet pyrkivät myös käyttämään parhaita käytettävissä olevia keinoja estääkseen vahingollisten aineiden ja ainesten joutumisen niiden ilmaan pääsemisen seurauksena Itämeren alueelle.

Ilmansuojelulle artiklassa 6 asetettuja vaatimuksia on arvosteltava näiden sopimusmääräyksiä perusteella. Kun näitä velvoitteita verrataan vesiensuojelua koskeviin 6 artiklan 2–7 kohtien ja II liitteen määräyksiin, on todettava, että ilmansuojelovelvoitteet ovat huomattavasti lievempiä kuin vesiensuojelua koskevat velvoitteet. Kun ilmansuojelun osalta ei vielä ole asetettu enempää tavoitteita kuin määritelly keinojakaan, voitaneen sopimusmääräyksiä ilmansuojelun osalta luon-

nehtia yleisiksi sopimusmääräyksiksi. Niiden täsmentämiseksi ovat erityiset sopimusmääräykset vielä tarpeen.

Edellä esitetystä on seurauksena, että sopimuksen 6 artiklan 2–7 kohtiin sisältyvät määräykset eivät koske ilmansuojelua. Niinpä ilman kautta kulkeutuvien, liitteessä II lueteltujen haitallisten aineiden osalta ei ole tarpeen hankkia kansallisen viranomaisen myöntämää erityislupaa eikä näin ollen myöskään järjestää tätä koskevaa lupamenettelyä.

Vaikka 6 artiklan määräyksiä ilmansuojelun osalta voidaan edellä esitetyllä tavalla luonnehtia yleisiksi sopimusmääräyksiksi, on toisaalta otettava huomioon, että Helsinki-sopimuksen eräs keskeinen tavoite on maalta peräisin olevan pilaantumisen ehkäiseminen. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää myös ilman kautta kulkeutuvan pilaantumisen ehkäisemistä riittävän tehokkaasti. Helsinki-sopimusta jouduttaneenkin aikanaan täydentämään ilmansuojelua koskevilla määräyksillä. Kansallisen lainsäädäntömme kannalta tällainen sopimusmääräys merkitsee velvoitusta ilmansuojelua koskevan lainsäädännön aikaansaamiseen.

5. Vesiensuojelun kannalta tärkein ja välittömästi sovellettavaksi tuleva määräys sisältyy 6 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan merkittäviä määriä liitteessä II lueteltuja haitallisia aineita ja aineksia ei saa johtaa Itämereen ilman kansallisen viranomaisen etukäteen myöntämää erityislupaa. Myönnettyistä luvista on tehtävä ilmoitus komissiolle. Kiireellisesti huomioonotettavina haitallisina aineina liitteessä II mainitaan elohopea ja kadmium, joiden lisäksi liitteessä luetellaan 15 muuta ainetta. Niistä sopimusvaltiolle yhteisistä kriteereistä, joiden perusteella erityislupia myönnetään, ei sopimukseen sisälly lähempiä määräyksiä, vaan asia on tältä osin jätetty komission toimesta myöhemmin kehiteltäväksi.

Jätteiden mereen laskeminen eli ns. dumping on sopimuksen 9 artiklan mukaan täysin kielletty. Poikkeuksena ovat ainoastaan ruopausjätteet, joiden mereen laskeminen edellyttää asianomaisen kansallisen viranomaisen etukäteen myöntämää erityislupaa.

6. Edellä selostettujen Helsingin sopimuksen määräyksien toimeenpanemiseksi on ilmeisesti tarkoituksenmukaisinta uudistaa voimassaoleva laki meren pilaamisen ehkäisemisestä (146/1965). Tämän lain mukaan radioaktiivisen aineen mereen sijoittamiseen tarvittavan luvan myöntää asianomainen vesioikeus. Milloin toimenpide on aiottu suoritettavaksi Suomen aluevesien ulkopuolella, asian käsittelee Länsi-Suomen vesioikeus.

Helsingin sopimuksen edellyttämiä hallinnollisia järjestelyjä harkittaessa on huomattava, että toisaalta kysymys ympäristönsuojelun hal-

linnon ja lupamenettelyn järjestämisestä on vielä kiistanalainen ja ratkaisematta, ja että toisaalta Helsingin sopimuksen toimeenpanemiseksi tarpeellinen lainsäädäntö tulisi Suomen osalta saattaa voimaan mahdollisimman pian. Nämä näkökohdat puoltavat sitä, että Helsingin sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä ei pyritäisi ratkaisemaan ympäristönsuojelun hallintoon kokonaisuudessaan liittyviä periaatteellisia ongelmia, vaan lupamenettely järjestettäisiin tässä vaiheessa entiselle pohjalle. Helsingin sopimuksen edellyttämät, edellä mainitut luvat myöntäisi siis asianomainen vesioikeus. Niissä tapauksissa, joissa toimenpide on aiottu suorittaa Suomen aluevesien ulkopuolella ja sillä siten saattaa olla laajankantoisia vaikutuksia, olisi kuitenkin nykyisestä menettelystä poiketen syytä antaa luvan myöntäminen valtioneuvoston tehtäväksi.

Helsingin sopimusta voimaansaattaessa ei näin menetellen siis pyritäisikään korjaamaan niitä epäkohtia, joita nykyisessä ympäristönsuojelun hallinnossamme on ja joiden korjaamista myös Helsingin sopimuksen tehokas toteuttaminen perimmältään edellyttää.

Ympäristöhallintoa suunniteltaessa on lähdettävä ympäristönsuojelun tavoitteista ja hallintokoneistolle annettavista tehtävistä. Tältä kannalta on mielenkiintoista tarkastella sitä keskustelua, jota kansainvälisesti on käyty ympäristönsuojelun tavoitteista ja hallintokoneiston järjestämisestä.

ECE:n (Economic Commission of Europe) ympäristöalan hallitusneuvonantajien kolmannessa istunnossa 24.—28. 2. 1975 esitetyssä kansallisten raporttien yhteenvedossa todetaan, että ECE-maiden yhteisenä pyrkimyksenä näyttää olevan sellaisten tehokkaiden menetelmien etsiminen, joiden avulla taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristönsuojeluun liittyvien tekijöiden huomioon ottaminen voitaisiin asianmukaisesti yhtenäistää. Ympäristön pilaantumisongelmat ovat läheisessä yhteydessä luonnonvarojen käyttöä koskeviin ratkaisuihin, erityisesti alueiden käytön suunnitteluun. ECE-maissa näyttääkin ilmenevän pyrkimystä käyttää alueiden käytön suunnittelua keinona koordinoitaessa taloudellisia ja sosiaalisia intressejä ekologisten periaatteiden kanssa.

Myös tekniikan merkitykseen luonnonvarojen käytön, taloudellisen kehityksen ja ympäristönsuojelun kannalta on kiinnitetty lisääntyvää huomiota. Luonnonvarat muutetaan tekniikan avulla tarvikkeiksi, energiaksi ja jätteiksi, mistä syystä sovelletun tieteen ja tekniikan seurauksena saattaa olla monia ympäristöongelmia. Tästä syystä tulisi pyrkiä vähemmän ympäristöä pilaavaan tekniikkaan, raaka-aineiden kierrätyk-

seen ja uudistuvien luonnonvarojen käyttämiseen kestäväen talouden periaatteen pohjalta.

Perimmältään kysymys on kehitystavoitteiden uudelleen arvioinnista. Jos päämääräksi asetetaan rajoittamattoman taloudellisen kasvun sijasta ihmisen perustarpeiden tyydyttäminen ekologisten periaatteiden mukaisesti, mikä käytännössä ainakin teollistuneissa maissa merkitsee aineellisina hyödykkeinä mitattavan elintason nousun hidastumista, on selvää, että tällainen tavoitteen muutos edellyttää myös perusteellista muutosta kansalaisten sosiaalisissa asenteissa ja käyttäytymistavoissa.

Ympäristönsuojelun ongelmat ovat näin ajatellen suurelta osalta luonnonvarojen käyttöön ja hoitoon liittyviä ongelmia. Taloudellisen tehokkuuden käyttäminen yksinomaisena kriteerinä päätettäessä luonnonvarojen käyttämisestä on johtanut ilmeisiin epäkohtiin ja luonnonvarojen harkitsemattomaan käyttöön. Tästä syystä luonnonvaroja koskevassa päätöksenteossa tulisi ottaa huomioon myös ekologiset ja muut ympäristönsuojeluun laajassa mielessä liittyvät näkökohdat taloudellisten ja sosiaalisten tekijöiden rinnalla. Kun tällaiset pyrkimykset ovat usein ristiriidassa nykyisten tavoitteiden kanssa, ei niiden tehokas toteuttaminen myöskään aina näytä mahdolliselta nykyisten hallinnollisten järjestelyjen puitteissa, vaan saattaa edellyttää niiden varsin perusteellista uudistamista.

Myös ympäristönsuojelua koskevassa päätöksenteossa keskushallinnon tasolla on siten perimmältään kysymys luonnonvarojen käytön säätelystä ja sen ratkaisemisesta, mitkä käyttötarkoitukset on asetettava etusijalle toisiin nähden. Tämä edellyttää kaikkien kilpailevien intressien huomioon ottamista päätöksenteossa. Kun näistä intresseistä huolehtiminen useimmiten kuuluu eri viranomaisille, näiden viranomaisten edut ovat monasti ristiriidassa keskenään eikä näitä intressejä aina voida edes sovittaa yhteen. Keskeiseksi ongelmaksi näyttää tällöin muodostuvan viranomaisten toiminnan koordinoiminen.

Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen piiriin raportissa luetaan ilmansuojelu, vesiensuojelu, meluntorjunta sekä kiinteiden jätteiden huolto. Nämä pollutio-ongelmat on yleensä sijoitettu samaan hallinnolliseen yksikköön. Kun alueiden käytön suunnittelua edellä esitetyn mukaisesti on pidettävä tehokkaana preventiivisenä keinona ympäristönsuojelun toteuttamisessa on mm. Tanskassa ja Norjassa ympäristön pilaantumiskysymykset ja alueiden käytön suunnittelu sijoitettu samaan yksikköön, joka näissä maissa on ympäristöministeriö.

7. Mielenkiintoisen vertailukohdan erityisesti Helsingin sopimuksen tavoitteiden kannalta tarjoaa parhaillaan valmisteilla oleva Välime-

ren suojeluun tähtäävä sopimus. Barcelonassa 28. 1.—4. 2. 1975 pidetyssä Välimeren suojelua koskeneessa hallitusten välisessä kokouksessa käsitelty sopimusluonnos on luonteeltaan Helsinki-sopimusta vastaava puitesopimus, ja siihen on tarkoitettu sisällyttää samoja kysymyksiä käsittelevät määräykset kuin Helsinki-sopimukseenkin. Näissä suhteissa sopimukset ovat varsin lähellä toisiaan. Tärkeänä ja ympäristönsuojelun tavoitteiden kannalta mielenkiintoisena kysymyksenä Barcelonan kokouksessa käsiteltiin myös Välimeren alueen luonnonvarojen kehittämistä ja hoitoa koskevan suunnittelun yhtenäistämistä. Tässä tarkoituksessa UNEP:n (United Nations Environment Programme) tehtäväksi annettiin laatia yhteisiä toimenpiteitä koskeva koordinoitu ohjelma, jonka tavoitteena olisi alueen kehittämistä koskevien vaatimuksien sovittaminen yhteen Välimeren alueen ympäristön laadun suojelemista ja parantamista koskevien tavoitteiden kanssa. Hyväksytyssä toimintasuunnitelmassa luetellaan joukko toiminta-aloja, joilla tällaista yhteistä suunnittelua pidettiin mahdollisena.

Se, että Helsingin sopimusta valmisteltaessa ei kiinnitetty huomiota alueen luonnonvarojen käytön yhtenäistettyyn suunnitteluun, johtuu nähdäkseni pääasiassa siitä, että Helsingin sopimusta valmisteltaessa ympäristön pilaantumiskysymyksiä pidettiin keskeisinä ongelmina. Välimerisopimuksessa tarkastelukulma on laajempi. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisellä, kuten vesiensuojelulla, ilmansuojelulla, meluntorjunnalla ja jätehuollolla, on tietenkin tärkeä merkityksensä. Niiden ohella on kuitenkin yhä lisääntyvässä määrin ryhdytty kiinnittämään huomiota ympäristön ja luonnonvarojen kokonaisvaltaiseen hoitoon ja suunnitteluun. Pyrkimyksenä on yhteensovittaa taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristönsuojeluun liittyvät tavoitteet. Tätä tietä voidaan myös tehokkaimmin ehkäistä ympäristön pilaantumista.

8. Ympäristöhallinnon nykyisestä tilasta Suomessa riittänee tässä vain lyhyt yleiskatsaus. Nimenomaan ympäristön suojelua varten perustettuja hallintoyksiköjä ovat meillä sisäasiainministeriön ympäristönsuojeluosasto sekä maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarainhoitotoimisto. Sisäasiainministeriön ympäristönsuojeluosaston tehtäviin kuuluvat ympäristönsuojelun yleissuunnittelu ja -valvonta sekä näihin kuuluvien tehtävien hoidon koordinointi, ilmansuojelu, meluntorjunta ja ulkoilu. Sisäasiainministeriölle kuuluu myös alueiden käytön suunnittelu. Maa- ja metsätalousministeriön toimialaan taas kuuluvat luonnonsojelu, vesiensuojelu sekä uudistuvien luonnonvarojen hoito. Kauppa- ja teollisuusministeriössä käsitellään mm. luonnonvarojen teollisen käytön suunnittelua, energiataloutta sekä kaivostoimintaa koskevat

asiat. Ympäristöhygienia, myrkkyasiat sekä osittain jätehuoltoasiat kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Näiden lisäksi ympäristönsuojeluasiat liittyvät useimpien muidenkin ministeriöiden tehtäväkenttään, esim. kansainväliset ympäristönsuojelukysymykset ulkoasiainministeriön ja liikennemeluntorjunta liikenneministeriön toimialaan.

Keskusvirastotasolla hoitavat ympäristönsuojeluun kuuluvia tai siihen läheisesti liittyviä tehtäviä mm. vesihallitus, asuntohallitus, maanmittauslaitos, työsuojeluhallitus, metsähallitus, lääkintöhallitus, maatalushallitus, tie- ja vesirakennushallitus, merenkulkuhallitus, merentutkimuslaitos, ilmatieteen laitos ja museovirasto. Välittömästi ympäristönsuojelu kuuluu vesiensuojelun osalta vesihallitukselle, jolle kuitenkin kuuluu myös vesiensuojelun kanssa ristiriidassa olevia tehtäviä, kuten vesistön säännöstelyyn, vesivoiman käyttöön ja vesistön rakentamiseen liittyviä tehtäviä.

9. Jo edellä oleva yleiskatsaus nykyiseen ympäristönsuojeluhallintoomme lienee osoittanut siinä erään keskeisen epäkohdan, jolla on ratkaiseva merkitys myös ympäristönsuojelun lainsäädännön kehittämisen kannalta. Vesiensuojelu ja ilmansuojelu, jotka siis tähtäävät samaan päämäärään, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen, kuuluvat meillä eri ministeriöiden toimialaan. Tätä ei ympäristönsuojelun tavoitteiden toteuttamisen enempää kuin hallinnon tehokkuudenkaan kannalta voida pitää hyväksyttävänä. Yritykset tämän epäkohdan poistamiseksi ovat kuitenkin kilpistyneet muun ohella siihen, että näiden ministeriöiden on katsottu kuuluvan eri puolueiden valtapiiriin eikä tarvittavaa poliittista sopimusta ympäristönsuojelun hallinnosta ole saatu aikaan.

Tämä kahtiajako vesiensuojelun ja ilmansuojelun hallinnossa näyttää olevan johtamassa vastaavaan kahtiajakoon myös lupamenettelyssä. Vesilain tarkistamiskomitean mietinnössä (Komiteamietintö 1972: B 134) ehdotettu jätevesiä koskeva lupamenettely poikkeaa täysin siitä lupamenettelystä, jota ilmansuojelu- ja meluntorjuntatoimikunta ehdottaa mietinnössään (Komiteamietintö 1973: 6) ilmansuojelun osalta. Kun jätteiden laskeminen vesistöön taikka niiden hävittäminen polttamalla usein ovat toistensa vaihtoehtoja, ei tällaista kahtiajakoa voida hallinnon tehokkuuden kannalta pitää mielekkäänä. Siitä aiheutuu päällekkäistä työtä sekä lisävaivaa ja ajanhukkaa luvanhakijoille. Ehdotomana vaatimuksena lupajärjestelmää luotaessa onkin pidettävä sitä, että ainakin vesiensuojeluun ja ilmansuojeluun liittyvät luvat myönnetään saman viranomaisen toimesta samassa menettelyssä. Yhtenäisen lupajärjestelmän aikaansaamista edellyttää myös Helsingin sopimus.

Käsitykseni mukaan yhtenäisen lupajärjestelmän luominen ei välttämättä edellytä yhtenäistä vesien- ja ilmansuojelun hallinto-organisaatiota, vaikka ympäristönsuojelun asianmukainen hallinto sitä edellyttääkin.

Muut ympäristöhallinnon epäkohdat jäävät siinä määrin edellä vesien- ja ilmansuojelun hallintoa koskevan ongelman varjoon, että ne tässä yhteydessä voidaan sivuuttaa vain maininnalla. Eräät epäkohdat johtuvat siitä, että joitakin ympäristönsuojelun osa-alueita ei ole määritetty selkeästi minkään viranomaisen vastuulle. Tällaisia ovat esim. jätehuolto ja uudistumattomien luonnonvarojen hoito. Toisissa tapauksissa taas tehtävä on tosin annettu jollekin viranomaiselle, mutta toiminnan tehokkuuden esteenä on käytettävissä olevien resurssien vähäisyys taikka lainsäädännön puutteellisuus ympäristönsuojelun tavoitteiden kannalta. Tällaisia epäkohtia on esim. uudistuvien luonnonvarojen hoidossa.

Kun seuraavassa pyrin hahmoittelemaan eräitä ympäristöhallintoa uudistettaessa huomioon otettavia näkökohtia, haluan erityisesti korostaa sitä, että välttämättä tarvittavan ympäristönsuojelua koskevan lainsäädännön aikaansaaminen on sidoksissa tähän hallinnolliseen ratkaisuun. Poliittisen tason ratkaisulla on jo kova kiire, sillä uudistukset vievät aikaa eikä maamme kansainvälinen maine enää kestä kovin pitkää viivytystä.

10. Ympäristöhallinnon uudistamista koskevassa keskustelussa on kiinnitetty huomiota kahteen ratkaisumalliin, keskitettyyn ja hajautettuun järjestelmään. Näitä kumpaakaan ei kuitenkaan voida käytännössä toteuttaa loppuun saakka, vaan tarkoituksenmukaisin ratkaisu löytyy ilmeisesti jostain niiden väliltä. Ratkaisuperusteena on hallinnon tehokkuus. Samalle viranomaiselle on keskitettävä ne tehtävät, jotka on tarkoituksenmukaista hallinnon tehokkuuden kannalta katsoen käsitellä saman viranomaisen toimesta. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että pääosa ympäristöhallinnon tehtävistä jää edelleenkin nykyisten viranomaisten hoitoon. Tällöin on vain huolehdittava siitä, että nämä viranomaiset ottavat ns. läpäisyperiaatteen mukaisesti riittävästi huomioon myös ympäristönsuojeluun liittyvät näkökohdat.

Epäilystä ei mielestäni voi olla siitä, että hallinnon tehokkuus edellyttää vesien- ja ilmansuojelun keskittämistä samalle viranomaiselle, samoin kuin myös näitä asioita koskevan yhtenäisen lupamenettelyn järjestämistä. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevana kysymyksenä pidetään yleensä myös meluntorjuntaa, mistä syystä senkin sijoittamista samaan hallintoyksikköön kuin vesien- ja ilmansuojelu

on harkittava. Toisaalta on ilmeistä, että meluntorjunta ainakin eräiltä merkittäviltä osilta, kuten työntekijäin suojelun kannalta, näyttäisi olevan syytä edelleenkin jättää muiden kuin ympäristönsuojeluviranomaisten hoidettavaksi.

Myös jätehuolto kiinteiden ja ns. ongelmajätteiden osalta liittyy läheisesti ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen. Painopiste jätehuollossa on siirtymässä terveydellisistä näkökohdista yhä lisääntyvässä määrin jätteiden hyväksikäyttöön ja niiden uudelleen kierrätykseen, mikä seikka puoltaa näiden kysymyksien käsittelemistä yhdessä ympäristön pilaantumista koskevien asioiden kanssa.

Valtioneuvoston kanslian asettaman työryhmän 21. 2. 1974 antamassa selvityksessä ympäristöhallinnon kehittämisestä ehdotetaan edellä mainittujen lisäksi samaan hallintoyksikköön, ympäristöministeriöön, keskitettäväksi myös luonnonsuojelu, maisemanhoito ja luonnon virkistyskäyttö. Vaikka nämä asiat liittyvätkin varsin läheisesti alueiden käytön suunnitteluun, niillä on toisaalta myös kiinteä yhteys uudistuvien ja osittain myös uudistumattomien luonnonvarojen hoitoon, joten niiden käsitteleminen ympäristön pilaantumisasioiden yhteydessä ei mielestäni ole ainakaan välttämätöntä.

Jos tavoitteena pidetään sitä, että ainakin pilaantumiskysymykset on käsiteltävä samassa hallintoyksikössä, voidaan tämä päämäärä hyvin yksinkertaisesti saavuttaa sijoittamalla nämä asiat jompaan kumpaan nykyisistä ministeriöistä, sisäasiainministeriöön taikka maa- ja metsätalousministeriöön. Ympäristönsuojelun organisaatiotoimikunta piti mietinnössään II (Komiteanmietintö 1971: B 25) sisäasiainministeriötä parempana lähinnä kahdesta syystä: sisäasiainministeriön toimialaan kuuluu ympäristönsuojelun kannalta tärkeä alueiden käytön suunnittelu eikä sillä ole valvottavanaan muita sellaisia etuja jotka saattaisivat olla ristiriidassa ympäristönsuojelun kanssa.

Kun kaikki pyrkimykset sijoittaa pilaantumiskysymykset sisäasiainministeriöön taikka maa- ja metsätalousministeriöön ovat kuitenkin epäonnistuneet, ei jäljellä näytä olevan muuta mahdollisuutta kuin niiden sijoittaminen uuteen ministeriöön. Jos tämä vaihtoehto otetaan pohjaksi, näyttää ilmeiseltä, ettei pelkästään ympäristön pilaantumiskysymyksiä varten olisi aihetta perustaa omaa ministeriötä.

Mahdollisesti perustettavan uuden ministeriön toimialaa harkittaessa tulisikin ottaa huomioon ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja alueiden käytön välinen läheinen yhteys, jota edellä on jo tarkasteltu. Tästä syystä näyttäisi perustellulta sijoittaa nämä tehtävät samaan ministeriöön, niin kuin on menetelty mm. Norjassa ja Tanskassa. Uuden

ministeriön keskeiseksi tehtäväksi näyttäisi tällöin muodostuvan alueiden käytön suunnittelu, missä tehtävässään sen tulisi taloudellisten ja sosiaalisten näkökohtien ohella kiinnittää riittävää huomiota myös ympäristönsuojeluun. Keskushallitustasolla tämä ratkaisu ilmeisesti merkitsisi joko vesihallituksen toimialan muuttamista siten, että siitä tulisi vesien- ja ilmansuojeluasioita sekä mahdollisesti myös ainakin osittain meluntorjuntakysymyksiä hoitava keskushallitus, taikka näiden tehtävien sijoittamista mahdollisesti tarvittavaan uuteen ympäristöhallitukseen.

Edellä hahmoiteltu uusi ministeriö olisi mielestäni jo sellaisenaankin toteuttamiskelpoinen, vaikka se kieltämättä jäisikin varsin pieneksi. Tästä syystä olisi vielä selvitettävä toisaalta, olisiko valtion hallinnossa suoritettavaa suunnittelua ja siihen liittyviä erilaisia toimielimiä laajemmaltikin syytä siirtää uuteen ministeriöön, ja toisaalta, onko ympäristönsuojelun alalla pilaantumiskysymyksien lisäksi sellaisia asiaryhmiä, jotka sopivasti voitaisiin sijoittaa uuteen ministeriöön. Näihin kysymyksiin ei tässä ole syytä paneutua, sillä ympäristönsuojelun kannalta on mielestäni tässä vaiheessa tärkeintä se, että ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen liittyvät asiat saatetaan saman hallintoveranomaisen hoitoon. Uuden ympäristöministeriön perustaminen on tässä mielessä vain eräs ratkaisumalli, mutta ei suinkaan ainoa mahdollinen.

Ratkaistiinpa ympäristöhallinnon järjestäminen miten tahansa, joudutaan joka tapauksessa huolehtimaan myös eri ministeriöiden ja keskushallituksien toiminnan koordinoinnista ympäristönsuojeluun liittyvien näkökohtien huomioon ottamista silmällä pitäen. Koordinointitehtävä voidaan antaa jollekin ministeriölle taikka asettaa sitä varten valtioneuvostoon erityinen koordinoiva ympäristöministeri. Koordinointiin voidaan myös pyrkiä eri viranomaisten yhteistoiminnalla, joka valtioneuvoston tasolla voisi tapahtua ympäristönsuojelun ministerivaliokunnan puitteissa. Kun ministerivaliokunnassa voidaan käsitellä vain kaikkein tärkeimmät asiat, tarvitaan lisäksi käytännön koordinointitehtäviä varten asianomaisten ministeriöiden ja keskushallituksien välinen yhteistoimintaelin. Tälle elimelle ei kuitenkaan voitane antaa ratkaisuvalltaa, vaan ristiriitatilanne jouduttaneen ratkaisemaan valtioneuvoston tasolla. Yhteistoimintaelimen yhteyteen voitaisiin sopivasti kytkeä myös ympäristönsuojelun tutkimusta, vapaaehtoista ympäristönsuojelutyötä sekä erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä edustava neuvottelukunta.