

Yhteiskuntatieteellisen Itämeren-tutkimuksen haasteet

JOAS, MARKO, DETLEF JAHN & KRISTINE KERN (2008;toim.). *Governing a common sea. Environmental policies in the Baltic Sea region*. 238 s. Earthscan, London.

Itämeren ekologisesta tilasta on olemassa paljon luonnontieteellistä tutkimusta. Siihen nähden aiheeseen liittyvän yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen vähäisyys hämmästyttää. Marko Joasin ja kumppaneiden toimittama, Suomen Akatemian Itämeren tutkimusohjelmaan kuuluvan *Governing the Common Sea (GOVCOM)* -projektin tuotoksena syntynyt kokoomateos paikkaa puutetta ja on 1990-luvun alkupuolella julkaistujen regiimitutkimusten ohella harvoja Itämeren kansainvälistä suojelupoliittikkaa luotaavia teoksia.

Teoksessa kysytään, miten merien kaltaisia yhteisomistuksessa olevia resursseja voidaan hallita ympäristöpolitiikalla. Itämeren kohdalla kysymys on moniulotteinen erityisesti siksi, että meren länsi- ja itäpuolen valtioiden ympäristöpolitiikat eroavat toisistaan huomattavasti. Ensimmäiset luvut valottavat perusteellisesti näitä eroavaisuuksia. Ne sisältävät olennaista tietoa esimerkiksi saastumisen ja taloudellisen kehityksen suhteesta Itämeren alueella, ympäristöhuolesta Pohjoismaissa ja Baltiassa, Baltian maiden ympäristöhallinnon kehityksestä ja YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 21:n toteutumisesta. Lukijalle käy selväksi, että Itämeren länsipuolella 1970-luvulla herännyt huoli ympäristöstä johti ympäristöhallinnon asteittaiseen institutionalisoitumiseen. Itäpuolen maissa tämä kehitys tapahtui pääosin vas-

ta Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen, mutta huomattavasti nopeammin kuin länsipuolen maissa. Samalla taloudellisen kasvun ja saastumisen välinen kytkös on erityisesti 1990-luvulta lähtien ollut idässä löyhempi kuin lännessä. Silti itäpuolen maat, erityisesti Venäjä, ovat vielä jonkin matkan päässä Pohjoismaissa ja Saksassa vallitsevasta ympäristötietoisuudesta. Tämä vaikeuttaa yhteisistä suojelutoimenpiteistä sopimista.

Alueen moni-ilmeisyyteen nähden on oikeastaan yllättävää, että suojeluyhteistyötä on tehty jo yli 30 vuotta. Yhdessä kirjan mielenkiintoisimmista luvuista historioitsijat Tuomas Räsänen ja Simo Laakkonen kuvaavat yhteistyön alkutaivalta seikkaperäisesti. He osoittavat, että yleiset ulkopoliittiset tavoitteet ja ympäristöpolitiikka kytkettiin toisiinsa jo 1970-luvun alkupuolella. Ympäristökysymykset olivat suhteellisen helppo yhteistyön kohde, jonka avulla ylläpidettiin myös poliittista vuoropuhelua. Kylmä sota ja erityisesti Saksojen tunnustamisen kysymys hidastivat suojelusopimuksen syntyä, mutta rohkaisivat Suomea ottamaan johtavan roolin sen laatisemissa. Kaikkien rantavaltioiden allekirjoittama sopimus solmittiin vuonna 1974. Se oli varsin poikkeuksellinen aikansa ympäristösopimukseksi erityisesti siksi, että se kosketti kokonaista merta ja että Neuvostoliitto oli mukana.

Itämeren suojelusopimus ja sen toimeenpanemiseksi vuonna 1980 perustettu Helsingin komissio HELCOM olivat käytännössä suojeluyhteistyön ainoat muodot noin 1990-luvun puoliväliin asti. Sen jälkeen Itämeren suojeluyhteistyö on siirtynyt ”hallinnosta hallintaan”. Hallinta

onkin teoksen kantava käsitteellinen teema muiden tuoreiden ympäristöpolitiikkaa käsitteellistävien julkaisujen tavoin. Ympäristöhallinnasta puhuttaessa ajatellaan yleisesti, että perinteinen kansallisvaltiokeskeinen päätöksentekojärjestelmä soveltuu huonosti paikkaspesifien, mutta usein kauaskantoisten ympäristöongelmien ratkaisuun. Alueellisten, paikallisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden toivotaankin osallistuvan laajamittaisesti itseään koskevaan ympäristöpoliittiseen päätöksentekoon. Transnationaalissa kontekstissa tämä tarkoittaa useimmiten erilaisia verkostoja ja epävirallisia yhteistyömuotoja.

Teos rikastaa keskustelua ympäristöhallinnasta käyttämällä Itämerta esimerkkinä siitä, miten moninainen tavoin alueellinen hallinta voi järjestyä ja millaisia ovat sen haasteet. Poliitiikan tutkijat Kristine Kern ja Tina Löffelsund kuvaavat kahta Itämeren alueen kehityskulkua, transnationalisoitumista ja eurooppalaistumista. Ne ovat vaikuttaneet huomattavasti alueen ympäristönsuojeluun viime vuosikymmenen aikana. Eurooppalaistumisen vaikutus Itämeren ympäristöhallintaan on ollut suuri muun muassa siksi, että Euroopan unionin jäsenyyden haku edisti jätiharppauksin uusimpien jäsenmaiden kansallisen ympäristöpolitiikan kehittymistä. Lisäksi yhteistyötä Itämeren alueella voidaan tulevaisuudessa hallinnoida entistä enemmän EU-politiikan ja lainsäädännön kautta. Transnationalisoitumisen esimerkeiksi kirjoittajat nostavat erityisesti Baltic 21 -prosessin ja Itämeren alueen kaupunkien liiton (Union of the Baltic Cities). Näissä yhteistyötä tekevät esimerkiksi kunnat ja kaupungit sekä kansalaisyhteiskunnan toimijat, toisin kuin perinteisessä valtiollisella tasolla toteutettavassa ympäristöyhteistyössä. Kern ja Löffelsund esittävät, että erilaiset transnationaaliset verkostot ovat nykyisin olennainen osa Itämeren ympäristöhallintaa. Erityisen tärkeitä ne ovat maissa, joissa valtiotason ympäristöhallinto on kehittynyt puutteellisesti.

Riku Varjopuro, Aija Kettunen ja Yrjö Haila käsittelevät teksteissään Itämeren ympäristöhallinnan haasteita, joiden ratkaisemiseen valtiotason suojeluyhteistyö on riittämätön. He osoittavat tapaustutkimusten avulla, että hierarkkinen menettelytapa toimii huonosti, sillä ylhäältä käsin asetetut yleiset määräykset ja standardit edellyttävät monesti radikaalejakin muutoksia totutuissa käytännöissä ja toiminnoissa. Siten ne helposti sivuuttavat paikalliset olosuhteet. Varjopuron ja Kettusen tekstissä harmaahylkeen suojelupolitiikka ja kalastajien elinkeino joutuivat törmäyskurssille, ja konfliktin ratkaisu edellytti uusien vuoropuheluun perustuvien alueellisen hallinnan muotojen kehittämistä. Suojelun onnistuminen näyttää-

kin pitkälti riippuvan päätöksenteon kyvystä sallia ja luoda uusia ongelmakohtaisia hallinnan muotoja. Haila painottaa tätä todetessaan, että vaikka ympäristöpolitiikan yhtenäistäminen helpottaa ympäristönäkökulman tuomista politiikan muille lohkoille, merkitsevät ympäristöongelmien paikka- ja aikasidonnaisuus sitä, että jossakin mittakaavassa suojelupolitiikan muotojen ja toimenpiteiden eriyttäminen on välttämätöntä. Haasteeksi jää ratkaista, mikä on tämä sopiva mittakaava kussakin tapauksessa. Se on ratkaistava kysymys kerrallaan ja siten, että mahdollisimman monet osalliset saavat äänensä kuuluviin.

Teoksen viimeisessä luvussa toimittajat vertaavat Itämerta muihin vastaaviin merialueisiin. Kirjoittajat toteavat, että vaikka yhtäläisyyksiä löytyy, Itämeri on erityistapaus, jonka ympäristöhallinnan kehitystä leimaavat ennen muuta kylmän sodan aikainen kahtiajako, pitkä yhteistyön perinne, eurooppalaistumiskehitys sekä transnationalisoituminen. Nämä selittävät Itämeren alueen suhteellisen onnistunutta yhteistyötä. Rohkenen kuitenkin huomauttaa, että päätökset tehdään useimmiten edelleen valtiotasolla, erityisesti Venäjällä. Tämä vaikuttaa valtasuhteisiin myös monissa transnationaalisisissa verkostoissa ja hankaloittaa paikallisen kontekstin huomioon ottamista.

Teos on tärkeä lisä kansainväliseen Itämeren-tutkimukseen ja sinänsä hyvä avaus Itämeren suojelun problematiikkaan. Hieman irrallisen tuntuiset luvut asettuvat syvällisellä perehtymisellä loogiseen järjestykseen. Tämä on ansiokas saavutus monista osahankkeista koostuvan tutkimusprojektin tuotokselta. Teos sisältää runsaasti taustatietoa, jota tarvitaan suojelupolitiikan ja suojeluun liittyvien käytännön kysymysten pohtimisessa ja kiinnostavien tutkimuskysymysten muotoilussa. Varsinaiseen Itämeren suojelupolitiikan tai -yhteistyön analyysiin teos ei kuitenkaan yllä paria poikkeusta lukuun ottamatta. Tietyiltä osin kirja sortuu kuin samaan kuin regiimitutkijat kymmenen vuotta sitten. Se ylistää Itämeren suojeluyhteistyön ja yhteisen ympäristöhallinnan toimivuutta, vaikka kaikki kuitenkin tietävät Itämeren ekologisen tilan heikkenevän jatkuvasti. Institutionaalisisessa mielessä yhteistyö on ehkä suhteellisen onnistunutta, mutta vaikutukset ympäristöön ovat vaatimattomia. Jään siis yhä odottamaan Itämeren suojelua käsittelevää yhteiskuntatieteellistä analyysia, joka pureutuisi institutionaalisen vaikuttavuuden lisäksi ympäristövaikutuksiin.

NINA TYNKKYNNEN

*Yhteiskuntatutkimuksen instituutti,
Tampereen yliopisto*