

Poliittinen taistelu ympäristöministeriöstä 1980-luvulla ja mihin sitä tarvitaan tänään?

Ympäristöministeriö 40 vuotta

Kalevi Sorsa -säätön seminaari 4.10.2023

Olli Ojala

"Varjele meitä sodalta, rutolta ja ympäristöministeriöltä"

Erkki Raatikaisen ollessa puoluesihteerinä Rafael Paasion johtamassa SDP:ssä alkoi 1960-luvun loppupuolella kiihkeä ohjelmatyö pääasiassa työryhmissä, joihin saatiin mukaan sekä puolueen keskeisiä poliitikkoja että vielä opiskelevia nuoria puoleen jäseniä. Itse olin tuolloin ollut SDP:n jäsenenä kymmenkunta vuotta mutta poliittisesti aktiivinen vasta, kun Paasio oli valittu puolueen puheenjohtajaksi ja Helsingin Sos.dem. Piiriin ilmaantui tovereita, jotka halusivat muutosta pääkaupungissa vallitsevaan menoon.

Ympäristöohjelmaa valmistelemaankin koottiin työryhmä. Puheenjohtajana oli kansanedustaja (Riihimäen kaupunginjohtaja) V. O. Mäkinen. Kansanedustajia olivat myös Jacob Söderman, Uki Voutilainen ja kirjailijanakin varsin tunnettu osakuntatoverini Arvo Salo. Muita jäseniä olivat ainakin eduskuntaryhmän asiantuntija Ilmo Kolamo sekä kaksi ympäristönsuojeluun perehtynyttä asiantuntijaa, Pentti K. Väisänen, josta myöhemmin tuli myös työtoverini ympäristöhallinnossa, ja Matti Ollikainen. Viimeksi mainitut kaksi olivat suureksi avuksi minulle, joka sihteerinä vastasin kirjoittamisesta. Käsitteet *ympäristönsuojelu* ja *ympäristöpolitiikka* eivät tuhon aikaan vielä olleet vakiintuneet. Niinpä pitkän pohdinnan jälkeen valitsimme aihepiiriksemme "luonnonhoidon", sillä pidimme "suojelua" liian passiivisena. Ohjelma, joka varsin laaja ja käsittelee myös maapallonlaajuisia ongelmia, hyväksyttiin sitten Turun puoluekokouksessa 1969. Ilmastomuutosta siinä ei käsitellä, sillä siihen aikaan tiedettiin vain eräs sen vaikutuksista, aavikoituminen. Maapallonlaajuisia ja kehitysmaiden ympäristöongelmia ja niiden syitä meidän sai pohtimaan ruotsalainen ympäristöaktivisti Hans Palmstierna (1926–1975), jonka kirjoituksista saimme virikkeitä; hänen teoksensa "Plundring, svält, förgiftning" oli hiljan ilmestynyt suomennettunakin ("Riisto, nälkä, myrkyt").

SDP:n vuoden 1969 ympäristöohjelmassa on ympäristöhallintoa vielä käsitelty verraten varovasti. Ruotsin esimerkin (Naturvårdsverket; samantapainen oli ollut myös Yhdysvaltain ratkaisu) mukaisesti tähdätään jo valtakunnankansleri Axel Oxenstiernan 1600-luvulla omaksumaan keskusvirastomalliin. Olihan meilläkin jo perusteilla vesihallitus.

Vesihallinnon keskittämistä valmisteltiin noin 25 vuotta. Vuonna 1960 oli asetettu erityinen vesihallintokomitea, joka jätti mietintönsä joulukuussa 1962. Komitean puheenjohtajana oli apulaisoikeuskansleri Eero Manner ja jäsenenä mm. sittemmin vesihallituksen pääjohtajaksi nimitetty Simo Jaatinen. Komitean neljä jäsentä (vähemmistö, johon kuului mm. puheenjohtaja) ehdotti vesihallituksen perustamista kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön alaiseksi. Tällöin olisivat vesihallitukselle kuuluneet myös uittoon koskevat asiat, jotka aikanaan, vesihallitusta perustettaessa

heinäkuussa 1970, jätettiin metsähallitukseen ja vesiliikennettä koskevat asiat, jotka sittemmin jätettiin tie- ja vesirakennushallitukseen. Komitean enemmistö, viisi jäsentä, olisi tyytynyt suppeampaan ratkaisuun ilman uutta keskusvirastoa. Seuraavaksi ehdotti kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön asettama vesihallinnon keskittämistoimikunta vesiasian hallinnon keskittämistä tie- ja vesirakennushallitukseen. Valtioneuvoston vuonna 1965 asettama ministerivaliokunta asettui erityisen vesihallituksen perustamisen kannalle. Eduskunta oli jo vuonna 1952 vaatinut, että vesihallinnon keskittämistä on selvitettävä kiireellisesti ja vuonna 1965 toivonut vesihallituksen aikaansaamista.

Sisäasiainministeriö, jossa ministerinä oli SDP:n Martti Viitanen, esitti elokuussa 1967, että vesiensuojelu siirrättäisiin sisäasiainministeriöön ja vesihuolto kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöön. Samalla ehdotettiin myös luonnonsuojelun ja maanmittaustoimen sijoittamista sisäasiainministeriöön

Marraskuussa 1968 valtioneuvosto asetti työryhmän, joka 30.4.1969 ehdotti vesihallituksen perustamista. Tämä ehdotus toteutui. Myös merentutkimuslaitoksen asemaa selvitettiin, mutta sitä ei silloin eikä myöhemminkään yhdistetty vesihallintoon, vaan aikanaan osaksi Suomen ympäristökeskusta (SYKE), osaksi ilmatieteen laitosta. Eduskunta päätti, että vesihallitus sijoitetaan *toistaiseksi* maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Sekä vasemmistopuolueet yhdessä että liberaalit ehdottivat vesihallituksen sijoituspaikaksi sisäasiainministeriötä. Taistelun tiimellyksessä Suomenmaan Heini Mankki leimasi ehdottomasti sitoutumattoman Arno Hannuksenkin sosialidemokraatiksi. V. O. Mäkisen ym. edellä tarkoitettussa lakialoitteessa ehdotettiin myös virkistyskalastuksen siirtämistä (sisäasiainministeriön alaiseen) vesihallintoon.

Vesihallinnon keskittäminen loi vahvan keskusviraston, jossa oli paljon väkeä töissä ja muutenkin melkoiset voimavarat. Muut ympäristöviranomaiset olivat, lukuun ottamatta kaavoituksen toimielimiä muutamissa kaupungeissa ja asuntohallitusta, pitkään verraten heiveröisiä. Vesihallituksenkin merkitystä ympäristönsuojelulle heikensi pitkään se, että vesihallinnolla oli enemmän voimia hoitaa ympäristönsuojelun kanssa suorastaan ristiriidassa olevia tehtäviä kuin itse vesiensuojelua. Vähitellen vesihallinnosta kuitenkin vahvan pääjohtajansa Simo Jaatisen johdoilla kasvoi tehokas vesiensuojeluviranomainen, jonka veroisia maailmassa oli harvoja, jos ollenkaan. Vesihallituksen toimintaa sekä helpotti että vaikeutti, etteivät lupa-asiat kuuluneet vesihallinnolle vaan erityistuomioistuimille, joilla oli suurelta osin hallintoviranomaisen luonne.

Ympäristöministeriön perustaminen vei 13 vuotta. Ensimmäinen yritys pohtia ympäristöhallinnon vahvistamista oli vuonna 1960 asetetun luonnonsuojelulakikomitean ehdotus vuonna 1966 valtion luonnonsuojelunvalvojan toimiston muuttamisesta itsenäiseksi luonnonsuojelukeskukseksi. Sisäasiainministeriö puolestaan esitti joulukuussa 1968 että valtioneuvoston kanslia ryhtyisi toimiin sen selvittämiseksi, miten ympäristönsuojelun ja luonnonhoidon hallinto maassamme olisi järjestettävä. Allekirjoittajina olivat sisäasiainministeri, SDP:n Antero Väyrynen ja kansliapäällikkö Arno Hannus.

Valtion luonnonsuojeluvalvoja Reino Kalliola, joka tuolloin toimi metsäntutkimuslaitoksen luonnonsuojelutoimiston päällikkönä, ja hänen apulaisensa, FT Antti Haapanen, ottivat vuonna 1969 selkeästi kannan luonnonhoitoviraston perustamisen puolesta.

Vuotta 1970 vietettiin Euroopan luonnonsuojeluvuotena. Suomen luonnonsuojeluliitto esitti syyskuussa 1970 silloiselle luonnonsuojeluvuoden 1970 neuvottelukunnalle, että luonnonsuojelun "hallinnonalan merkitys tulee jo lähitulevaisuudessa olemaan niin huomattava, että oman ministeriön perustaminen sitä varten saattaa osoittautua tarpeelliseksi". Luonnonsuojelulla tässä tarkoitetaan suunnilleen samaa kuin ympäristönsuojelulla nykyisin, joskaan jätehuoltoa ja merien suojelua ei mainita hallinnonalan tehtävien luettelossa. – Olin tuolloin luonnonsuojeluliiton puheenjohtajana ja tuo kannanotto oli eräässä niistä ehdotuksista, joita liitto teki luonnonsuojeluvuoden joka kuukausi käsiteltävistä ja julkisuuteen tarkoitetuista ajankohtaisista aiheista.

Suomen Ylioppilaskuntien Liiton vuoden 1970 syysliittokokousta varten laadittiin "Raportti elinympäristömme yhä kiihtyvistä saastumisesta", jossa moitittiin sitä, että sama toimielin, joka muuttaa ympäristöä, myös valvoo sitä, mitä haittaa ympäristön muuttaminen aiheuttaa. Samalla vaadittiin valvonnan erottamista omaksi lohkokseen sekä vuorovaikutusta yleissuunnittelun, talouden kehittämisen ja luonnonvarojen käytön kesken. Raportin tehnyt työryhmä johti Pentti K. Väisänen.

Luonnonsuojeluvuotena 1970 valtioneuvoston kanslia, missä ympäristöasioita pyrkivät edistämään mm. ministeri Margit Eskman ja kansliapäällikkö Kauko Sipponen, asetti ympäristönsuojelun organisaatiotoimikunnan, jonka puheenjohtajana toimi hallintoneuvos Raimo Pekkanen. Toimikunta esitti kesäkuussa 1970 neljä vaihtoehtoa ympäristönsuojelun hallinnon organisaatioksi. Toimikunta itse kannatti tehtävien keskittämistä yhdelle viranomaiselle siinä määrin kuin se on mahdollista viranomaisorganisaatioita hajottamatta. Toimikunta piti tehtävien asianmukaisena sijoituspaikkana sisäasiainministeriötä, mitä toimikunta vielä uudelleenkin perusteli maaliskuussa 1971. Kansliapäällikkö Sipponenkin arveli jo huhtikuussa 1970, että "aikanaan tullaan Suomeenkin perustamaan ympäristöhoitovirasto" ja piti tärkeimpänä, että ratkaistaan, mille ministeriölle päävastuu kuuluu, sekä luodaan riittävän voimakas ja selkeä hallinto-organisaatio.

Marraskuussa 1970 annettiin asetus ympäristönsuojelun neuvottelukunnasta. Vuodenvaihteen kahta puolta neuvottelukunnalle nimitettiin sihteeristö, pääsihteerinä Ilppo Kangas. Tämä oli komitea- ja toimikuntatyön jälkeen ensimmäinen askel ympäristöhallinnon järjestämiseksi. Neuvottelukunnalla oli suhteellisen suuren päätoimisen sihteeristönä ja laajan, yhteiskunnallisesti edustavan jäsenistönä ansiosta mahdollisuus selvittää monenlaisia asioita ja jopa vaikuttaa niihin. – Siirryin eläinlääketieteellisen korkeakoulun elintarvikehygienian laitoksesta neuvottelukunnan sihteeristöön vuoden 1971 alusta.

Rafael Paasion (vähemmistö)hallitus antoi toukokuussa 1972 lisämenoarvion yhteydessä esityksen vesihallinnon ja luonnonsuojelunvalvojan tehtävien siirtämisestä sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Eduskunnan enemmistö katsoi, ettei asiaa voida käsitellä lisämenoarvioon liittyvänä kysymyksenä. Hallituksen vaihtumisen ja vaalien

jälkeen Kalevi Sorsan I hallitus lokakuussa peruutti esitykset. Vesihallintoa koskeneen esityksen mahdollisuuksia heikensi myös Kainuun vesipiirin lakkauttamisesta liikkeelle lähteneestä tai tarkoituksellisesti lasketusta huhusta vesihallinnon henkilöstöjärjestöissä syntynyt levottomuus, joka perustui pelkoon valtion vesirakennustöiden lopettamisesta.

Vesihallitus suhtautui perustamisestaan saakka, jolloin sen hallinnollista asemaa oli vielä eduskunnassa pohdittu melko perusteellisesti, varsin penseästi ajatuksiin sisäasiainministeriön kehittämisestä ympäristöasioita hoitavaksi ministeriöksi. Tukea haettiin sekä omalta ministeriöltä että ainakin lääkintöhallitukselta, missä ympäristöhallinnon keskittämishankkeita myös vastustettiin enemmän tai vähemmän aktiivisesti. Tammikuussa 1972 pitivät vesihallitus ja lääkintöhallitus yhteisen tiedotustilaisuuden, missä vesihallitus esitti maa- ja metsätalousministeriölle ympäristönsuojelun hallinnon keskittämistä pääosiltaan maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen ja yhteistyötä lääkintöhallituksen kanssa. Vielä vuonna 1976 lääkintöhallituskin pyrki laajentamaan toimintaansa ympäristönsuojelun alalle.

Sisäasiainministeriön syksyllä 1971 asettama työryhmä valmisteli ehdotuksen ympäristönsuojeluosaston perustamisesta sisäasiainministeriöön, ympäristönsuojelun neuvottelukunnan muuttamisesta ympäristöneuvostoksi sen siirtämisestä ja valtioneuvoston kansliasta sisäasiainministeriöön, vesihallituksen siirtämisestä sisäasiainministeriöön sekä luonnonsuojelutoimiston siirtämisestä metsätutkimuslaitoksesta perustettavaan ympäristönsuojeluosastoon ja luonnonsuojelunvalvojan virkanimikkeen säilyttämistä. Työryhmän kuuluivat ympäristönsuojelun neuvottelukunnan pääsihteeri Ilppo Kangas, lainsäädäntöneuvos Klas G. Ivars, hallitussihteeri Arto V. Klemola, valtiovarainministeriön hallintotarkastaja Heikki Aaltonen (myöhemmin valtion keskushallintokomitean pääsihteeri) sekä sihteerinä ympäristönsuojelun neuvottelukunnan sihteeri Olavi Martikainen. Olavi Martikainen oli toiminut jo valtioneuvoston kanslian tammikuussa 1970 asettaman ympäristönsuojelun organisaatiotoimikunnan sihteerinä laatimassa pitkän ajanjakson ympäristönsuojeluohjelmaa ja oli siten perusteellisesti perehtynyt ympäristönsuojelun hallinnon kehittämisen ongelmiin.

Kalevi Sorsan I hallitus antoi ohjelmansa mukaisesti lokakuussa 1972 eduskunnalle esityksen, jonka mukaan sisäasiainministeriöön perustettaisiin ympäristönsuojeluosasto ja maa- ja metsätalousministeriölle kuuluisivat asiat, "jotka koskevat ympäristönsuojelua uudistuvien luonnonvarojen osalta", ja esitti luonnonsuojelunvalvojan tehtävien siirtämistä maa- ja metsätalousministeriöön. Kansanedustaja Erkki Haukipuro ja joukko muita Keskustapuolueen kansanedustajia olivat jo toukokuussa – toisin kuin silloinen Rafael Paasion II hallitus – esittäneet lakialoitteessaan (1972:490) luonnonsuojelunvalvojan tehtävien siirtämistä maa- ja metsätalousministeriöön, kun taas kansanedustaja Kaisa Raatikainen ym. halusivat lokakuussa tekemässään lakialoitteessa (1972:530) siirtää ne sisäasiainministeriöön. Kansanedustajien Seppo Tikka ja Jorma Rantala marraskuussa 1972 tekemät lakialoitteet puolestaan tähtäsivät vesihallinnon siirtämiseen sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Varmuuden vuoksi edustajat Pär Stenbäck, Olavi Borg, Seppo Tikka ja Kalevi Kivistö tekivät samanaikaisesti toisen lakialoitteen, missä esitettiin Sorsan hallituksen esityksestä poikkeavaa sanamuotoa maa- ja metsätalousministeriön

ympäristönsuojelutehtävistä. Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykset perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisesti muodossa, jonka voidaan tulkita antavan sisäasianministeriön yleisvastuun ympäristönsuojelusta, kun taas maa- ja metsätalousministeriölle tulivat kuulumaan ne ympäristönsuojeluasiat, jota on nimenomaan säädetty sen tehtäviksi. Näin sisäasianministeriöön tuli ympäristönsuojeluosasto ja maa- ja metsätalousministeriöön luonnonvarainhoitotoimisto. Vesihallituksen asema jäi ennalleen.

Kalevi Sorsan I hallituksen aikana valtioneuvoston kanslia, jonka toimialaan kuuluvia asioita käsitteli samassa tehtävässä jo Paasion vähemmistöhallituksessa toiminut ministeri Matti Louekoski, asetti helmikuussa 1973 työryhmän selvittämään ympäristöhallinnon kehittämistä. Mietintö jätettiin "valtioneuvoston kanslian käytettäväksi" tammikuussa 1974. Työryhmään kuuluivat puheenjohtajana suunnittelija (1.5.1973 alkaen osastopäällikkö) Olli Ojala sekä erikoistutkija Antti P. Järvinen, pääsihteeri Ilppo Kangas, toimistopäällikkö Arto V. Klemola, suunnittelija (1.5.1973 alkaen toimistopäällikkö) Pertti Seiskari ja toimistopäällikkö Markku Temmes. Työryhmä laati kaksi hallintomallia, kuten aikoinaan vesihallintotokomiteakin, joista enemmistö oli ns. laajan vaihtoehdon kannalla. Tämä oli keskushallintoa koskevilta osin toimialaltaan samanlainen kuin nykyinen ympäristöministeriö, paitsi että kartasto- ja maanmittaustoimi ja geodeettinen tutkimus eivät ole ympäristöministeriön alaisia. Pertti Seiskarin, jonka eväät olivat peräisin keskustapuolueelta, eriävän mielipiteen mukaan maa- ja metsätalousministeriö käsittelisi edelleen luonnonvarainministeriönä ympäristönsuojeluasioita. Lisäksi hän vastusti asuntohallinnon siirtoa ympäristöministeriöön. Työryhmän ehdotuksista saadut lausunnot neuvottelukunnan olivat luonnollisesti sangen ristiriitaisia. MTK:n lisäksi myös teollisuus vastusti ympäristöhallinnon keskittämistä. Mielenkiintoisimman lausunnon antoi Kuopion lääninhallitus, joka lopettaa varsin kielteisen kannanottonsa seuraavasti: "Varjele meitä sodalta, rutolta ja ympäristöministeriöltä." - Työryhmän ehdotuksen SDP omaksui tavoitteekseen.

Eduskunta edellytti hyväksyessään ympäristönsuojeluhallinnon uudistamiseen tähtäävän Sorsan I hallituksen lakiehdotuksen, että "hallitus kiirehtii suunnitelmia ympäristönsuojelun kannalta tärkeiden toimintojen keskittämiseksi valtioonhallinnossa omaksi ympäristönsuojeluministeriöksi". Tämä lausuma oli eräs peruste valtion keskushallintokomitean asettamiseen syyskuussa 1974. Komitean tehtävänä oli mm. selvittää eräät ministeriöiden toimialajakoa koskevat kysymykset. Tätä tehtävää pidettiin kiireellisenä ja siihen loi aikaa vuoden 1975 loppuun asti. Mietintö luovutettiin tammikuun alussa 1976. Komitean puheenjohtajana oli virastovaltuutettu Seppo Salminen ja jäsenenä mm. kansliapäälliköt Arno Hannus sisäasianministeriöstä ja Kari Puro sosiaali- ja terveysministeriöstä. Komitealla oli iso sihteeristö ja kaikkia eduskuntapuolueita edustava poliittinen asiantuntijajaosto, jonka puheenjohtajana oli silloinen kansanedustaja Jacob Söderman ja jäsenenä mm. silloinen johtaja Heikki Koski. Ministeriön tehtäviksi komitea ehdotti kaavoitus- ja rakennustointa, maanmittaushallintoa ja geodeettista tutkimusta, ympäristönsuojelua, luonnonsuojelua sekä säteilyturvallisuutta koskevia asioita sekä vesiasioita muutamien poikkeuksin. Hannuksen eriävän mielipiteen mukaan myös asuntotuotantoa ja asunto-oloja koskevien asioiden tulisi kuulua ympäristöministeriön toimialaan.

Keskushallintokomitean ehdotusta ympäristöministeriön perustamisesta vastusti ankarasti mm. maa- ja metsätalousministeriö, joka mm. käytti ehdotuksesta ja sen perusteluista laatusanoja "kummallinen", "omalaatuinen", "täysin asiaton", "hämärä" ja "keinotekoinen", kun taas sisäasiainministeriö oli perustamisen kannalla, mikä tarkoitti myös asuntohallinnon siirtämistä uuteen ministeriöön.

Tuohon aikaan, ennen ympäristöministeriön perustamista, oli ympäristönsuojelun hoitaminen vaikeaa. Silloinen Mikkelin läänin ympäristönsuojelutarkastaja Ilkka Stén valittikin maaliskuussa 1976, ettei "(sisäasiainministeriön) ympäristönsuojeluosasto ... pääse päättämään yhdestäkään ympäristöä uhkaavasta toimesta tai torjumaan yhtään ympäristöä tuhoavaa hanketta". Kokoomuksen ympäristöpoliittisen ohjelman julkistamistilaisuudessa professori Martti Markkula, joka pitkän aikaa oli ollut tärkeässä osassa ympäristönsuojelun ja sen hallinnon kehittämisessä, puolestaan moitti henkilöitä, "jotka vuosia sitten luonnonsuojelujärjestöjen johtotehtävissä vaativat valtiolta ... pikaista toimintaa (ja) jarruttavat nyt virkamiehinä organisaation kehittämistä." Tämä saattoi tarkoittaa mm. Pertti Seiskaria.

Vastustus oli edelleen vahvaa

Maaliskuussa 1977 ympäristöministeriö "kummitteli jälleen" (Maaseudun Tulevaisuuden otsikko). Valtioneuvosto teki nimittäin periaatepäätöksen, jonka mukaan valtioneuvoston kanslian oli yhdessä ympäristöhallinnon tehtävistä vastaavien viranomaisten ja valtiovarainministeriön kanssa saatettava vuoden 1978 loppuun mennessä päätökseen valtion keskushallintokomitean mietintöön perustuva valmistelu, joka koski ympäristöhallinnon organisaation uudistamisen edellyttämää ministeriöiden toimialojen tarkistamista. Asiaa käsitteli myös II valtiovarainministeri Jouko Loikkasen johtama ministerivaliokunta.

Maa- ja metsätalousministeriössä oli toukokuusta 1974 alkaen toiminut ministeriön hallinnonalan virkamiehistä koostuva luonnonvaraintyöryhmä, joka jätti mietintönsä helmikuussa 1976 ja ehdotti tällöin maa- ja metsätalousministeriön muuttamista luonnonvarainministeriöksi. Huhtikuussa 1977 vesihallitus jälleen esitti vesihallituksen muuttamista ympäristönsuojelun keskusvirastoksi. Maa- ja metsätalousministeriö asetti vuonna 1977 luonnonvaraintyöryhmä II:n, joka laati ehdotuksen maa- ja metsätalousministeriön toimivaltaa laajemman luonnonvarainneuvoston perustamisesta sekä hahmotteli ministeriön muuttamista luonnonvarainministeriöksi. Tähän tähtäsi myös Martti Miettusen II hallituksen viimeisenä poliittisen olemassaolonsa päivänä toukokuussa 1977 antama asetus luonnonvarainneuvostosta (378/1977), mihin viitaten työryhmä työtään jatkaessaan päätyi ehdottamaan luonnonvarain- ja ympäristönsuojeluministeriötä, joka saataisiin aikaan siirtämällä ympäristönsuojeluosasto sisäasiainministeriöstä maa- ja metsätalousministeriöön.

Maa- ja metsätalousministeriön muuttaminen luonnonvarainministeriöksi, jonka alainen keskusvirasto (vesi- ja ympäristöhallitus) hoitaisi kaikki varsinaiset ympäristönsuojeluasiat, olisi ehkä ollut Maataloustuottajain keskusliitonkin (nykyisin Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK) mieleen. MTK nimittäin vastusti jyrkästi ympäristöhallinnon sijoittamista sisäasiainministeriöön.

Sekä suunnitellun ympäristöministeriön toimintakykyä epäilevät että ministeriön perustamisen vastustajat vetosivat usein ns. *läpäisyperiaatteeseen*. Tästä sinänsä kiistatta oikeasta periaatteesta seuraavassa muutamia lausuntoja.

Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto ympäristönsuojelun organisaatiotoimikunnan mietinnöstä II 19.5.1971: "Luonnon- ja ympäristöhoidon tehtävien kannalta on keskeinen asema kaavoituksesta ja suunnittelusta vastaavalla viranomaisella. ... olisi johdonmukaista työn koordinaation takia sijoittaa luonnon- ja ympäristönsuojelun ylin valvonta sisäasiainministeriöön. Toimikunnan esittämät muut mallit ovat tässä suhteessa ratkaisevasti heikompia. ... vesihallitus ... olisi siirrettävä sisäasiainministeriön alaisuuteen. valtion luonnonsuojelutoimiston tehokkaan toiminnan edellytyksenä olisi siirto sisäasiainministeriöön, jolloin samalla suoritettaisiin sen toimialan uudelleen määrittely ja toimiston tehokkuuden huomattava lisääminen. Toimikunnan esittämä malli 4 ei ... ole toimintakelpoinen, ellei niitten viranomaisten, joiden tehtävänä on luonnon- ja luonnonvarojen hyväksikäyttö, luonnon- ja ympäristönsuojeluelvoitteita tuntuvasti lisätä. ... keskusvirastoihin, kuten metsähallitukseen ja tie- ja vesirakennushallitukseen, tulisi perustaa omat luonnonsuojelu- ja monikäyttöosastot, ja paikallishallintoon lisätä ympäristönsuojelukoulutuksen saanutta henkilökuntaa." Liitto vaati mm. metsähallinnosta ja metsälautakunnista annettujen lakien ja metsäparannuslain nopeaa uudistamista. - Olin tähän aikaan luonnonsuojeluliiton puheenjohtajana.

Yhteiskuntatieteilijä, professori Krister Ståhlberg 22. - 23.11.1976 (virastopäällikköpäivät): "T.ex. miljöfrågor och regionala frågor är ofta sådana som berör nästa alla traditionella förvaltningsenheter om därför i första hand borde ombesörjas genom att markera de miljöpolitiska ... aspekterna av verksamheten inom de traditionella enheterna."

Janez Stanovnik (YK:n Euroopan talouskomission toimeenpaneva - executive - sihteeri): totesi selkeällä tyylillä 1970-luvun puolivälin tienoilla, että ympäristönsuojelu on sekä yhteiskuntapolitiikan *lohko* että *ulottuvuus*.

Arno Hannus 15.12.1980: "Ympäristönsuojelun kohdalla puhutaan usein läpäisyperiaatteesta. Onkin lähdeittävä siitä, että ympäristönsuojelu näkökohdat olisi saatava iskostumaan kaikille asianomaisille hallinnon ja yleensä yhteiskuntaelämän aloille niin, että ne otetaan huomioon muiden, esim. taloudellisten, näkökohtien ohella. Mutta aivan niin kuin esim. väestönsuojelussakaan ei selvitä pelkällä läpäisyperiaatteella, siitä ei selvitä myöskään ympäristönsuojelussa."

Luonnonsuojelunvalvoja Antti Haapanen 16.4.1982: "Vaikka luonnonsuojelutoiminta siirrettäisiinkin sisäasiainministeriöön, maa- ja metsätalousministeriö tarvitsee silti asiantuntemusta valvomaan ekologisten periaatteiden toteuttamista ...

Olli Ojala ympäristöministeriön ensimmäisen täyden toimintavuoden alussa (tammikuussa 1984): "Ympäristöministeriön täytyy pystyä vaikuttamaan yhteiskuntapolitiikkaan varsin monin tavoin. Ympäristöministeriön olisi esimerkiksi syvennyttävä lähes kaikkien muiden ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmiin, valtion muuhun keskipitkän ja pitkän ajanjakson suunnitteluun sekä eduskunnalle annettaviin selontekoihin, tiedonantoihin ja ohjelmiin. Vaikka ministeriön toimialalla on selvät rajat, ministeriön toiminnalla ei voi olla tällaisia rajoja. Ympäristönsuojelun on

oltava ihmisen kaiken toiminnan eräs ulottuvuus. Ympäristöpolitiikan tavoitteet on otettava huomioon yhteiskuntapolitiikan muilla lohkoilla, erityisesti talous- ja elinkeinopolitiikassa sekä teollisuus- ja muuta elinkeinorakennetta ohjaavissa toimissa. Ympäristönsuojelu edellyttää myös sosiaali- ja terveystieteellisiä, oikeuspoliittisia, veropoliittisia, koulutus- ja tiedepoliittisia sekä maapoliittisia toimia. Näiden alojen tavoitteet ja toimet on siis suunnattava siten, että ne asianmukaisesti tukevat ympäristönsuojelua ja ympäristöpolitiikkaa." Tässä kaikuun Suomen Luonnonsuojeluyhdistyksen vuoden 1968 taisteluhuuto: "Totaalisen suunnitteluun!" Harri Holkerin hallituksen aikana kestävästä kehityksestä eduskunnalle annettu selonteko on ainakin ajatustavaltaan aika lähellä tätä utopiaa. Sekä tuonaikaisen että myöhempien hallitusten ohjelmia voidaan myös silmäillä tällaisesta kokonaisvaltaisesta ympäristönäkökulmasta.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestössä (OECD) aloitettiin ympäristönsuojelu ympäristön pilaantumisen torjunnasta erilaisin puhdistimin ja erottimin ja niiden käyttöön rinnastettavin menetelmin eli keinoin, joita on nimitetty "piipunpäätekniikaksi" (end-of-pipe technology). Tämä oli ensimmäinen vaihe (first generation). Toinen vaihe (second generation) oli ennaltaehkäisy eli ennakkotorjunta (anticipatory approach), kuten teollisuuden prosessien uudistaminen, mikä Suomen raskaassa teollisuudessa alkoi verraten varhain. Kolmas vaihe (third generation) on ollut nimenomaan ympäristöulottuvuuden tuomista ja iskostamista kaikkien yhteiskuntapolitiikan lohkojen ja yleensäkin ihmisen kaikkeen toimintaan ja ajatteluun, mikä tarkoittaakin jo ympäristövaikutusten arviointia, ympäristöjohtamista ja ennen kaikkea pyrkimistä kestäväen kehityksen tielle.

Ympäristöministeriöhanke etenee kaikesta huolimatta

Kalevi Sorsan II hallituksen aikana, toukokuusta 1977 toukokuuhun 1979, ympäristönsuojeluasiat kuuluivat ensin opetusministerin, Kristian Gestrinin, ja tämän erottua hallituksesta kauppa- ja teollisuusministerin, Eero Rantalan, tehtäviin. Kuten valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita käsittelevänä ministerinä ja toisena valtiovarainministerinä toimiva kansliapäällikkö Esko Rekola kesäkuussa 1978 totesi, asia oli edennyt hitaasti mm. siksi, että hallitus tuohon aikaan vaihtui melko usein. Valtion keskushallintoa valmisteleva ministerivaliokunta päätti samoin kesäkuussa 1978, että ympäristöhallinnon uudistamisen valmistelua jatketaan työryhmässä, jonka asettaa valtioneuvoston kanslia. Sen työn lähtökohtana pidettiin sitä, että tulevaan organisaatioon kuuluu myös uusi ministeriö.

Minulla ei ole konkreettisia perusteita, mutta kaiken tämän vetkutyksen taustalla saattoi olla, ettei pitkäaikainen tasavallan presidentti, jonka aika politiikassa oli täyttymässä, halunnut valtioneuvostoon lisää ministeriöitä eikä varsinkaan ympäristöministeriötä.

Seuraava hallitus, toukokuussa 1979 nimitetty Mauno Koiviston II hallitus, pani ympäristöministeriön perustamisen jälleen liikkeelle. Kansliapäällikkö Arno Hannus oli jo huhtikuussa ennen uuden hallituksen nimittämistä todennut, että "ympäristö- tai ympäristö- ja asuntonministeriön perustaminen olisi kovin tarpeellista". Hannuksen muistiossa ehdotettiin myös, että kaikkien ministeriöiden ympäristöasioita käsittelevä sama ministeriö. Sisäasiainministeriössä ja ensi kertaa koko hallituksessa ympäristöasiat

(ainakin sen jälkeen, kun niitä ei enää hoidettu valtioneuvoston kansliassa) kuuluivat tässä hallituksessa Johannes Koikkalaiselle, Turun kovassa kunnalliselämässä karaistuneelle veteraanipoliitikolle, Hän ei omien sanojensa mukaan aikonut liiemmin puuhailla pikkuasioiden kanssa, vaan panna ministeriöasian järjestykseen. Kansliapäällikkö Hannus puolestaan laati useitakin muistioita, joissa hän pohti mahdollisuuksia koota ympäristöhallinto osittain yhteen.

Tällä välin oli mm. täysinpalvellut professori Ilmari Hiitonen, tunnettu kasvitieteilijä, toukokuussa 1981 kysellyt, "milloin Suomi saa vihdoinkin erityisen ympäristönsuojelun ministeriön?"

Presidentinvaalien jälkeen maaliskuussa 1982 nimitetty Kalevi Sorsan III hallitus, jossa sisäasiainministerinä oli Matti Ahde – hänelle, kuten Koikkalaisellekin, kuuluivat kaikkien ministeriöiden ympäristöasiat – antoi toukokuussa eduskunnalle tiedonannon kolmin vaihtoehdoin ympäristöministeriön perustamisesta. Kesäkuussa eduskunta vastasi perustuslakivaliokunnan mietinnön (1982 vp. PeVM n:o 16) mukaisesti, mikä edellytti, että "valtioneuvosto asettaa välittömästi parlamentaarisen komitean, jonka tehtävänä on 31 päivään joulukuuta 1982 mennessä selvittää:" mitkä muut kuin ympäristönsuojelua suppeassa merkityksessä koskevat asiat olisi sijoitettava ympäristöministeriöön. Kysymys oli ennen kaikkea kaavoitus-, rakennus- ja asuntoasioista ja siitä, miltä osin vesihallinto jäisi ympäristöministeriön toimialan ulkopuolelle. Vielä kesäkuussa hallitus asettikin ympäristöministeriökomitean. Sen sijaan valtion keskushallintokomitean vuonna 1975 ja valtioneuvoston kanslia ympäristöhallintoa selvittämään asettaman työryhmän vuonna 1974 ympäristöministeriöön siirrettäviksi ehdottamat maanmittaus- ja kartastotoimi sekä geodeettinen tutkimus eivät kuuluneet niihin tehtäviin, joita komitean olisi perustuslakivaliokunnan mielestä ollut selvitettävä. Valiokunnan sosialidemokraattiset ja kansandemokraattiset jäsenet tosin edellyttivät tätä vastalauseessaan.

Ympäristöministeriökomitean puheenjohtajana oli kansanedustaja Erkki Pystynen. Komitean jäsenet olivat kaikki selkeästi poliittisia henkilöitä, suurin osa kansanedustajia. Komitealla oli asiantuntijajaosto, johon kuuluivat kansliapäällikkö Arno Hannus sekä valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkö Uolevi Hakavuori, virastovaltuutettu Seppo Salminen ja osastopäällikkö Matti Kekkonen. Pääsihteerinä toimi toimistopäällikkö Markku Temmes.

Ympäristöministeriökomitean toimeksianto oli muotoiltu niin väljästi, että komitea otti käsiteltäväkseen myös maanmittaus- ja kartastotoimen sekä geodeettisen tutkimuksen sijoittamisen ja ehdottikin välimietinnössään (1982:37) elokuussa 1982, että nekin siirrettäisiin perustettavaan ympäristöministeriöön. Muilta osin komitea ehdotti toimialaltaan jokseenkin nykyisenkaltaisen ympäristöministeriön perustamista, joskin vesihallinto olisi tullut ympäristöministeriön hallinnonalalle melkein kokonaisuudessaan. Komitea ei ollut yksimielinen kaavoitus-, rakennus- ja asuntoasioiden eikä maanmittaus- ja kartastotoimen sekä geodeettisen tutkimuksen siirtämisestä ympäristöministeriöön. Tästä asiasta äänestettäessä keskustapuolueen ja ruotsalaisen kansanpuolueen edustajat jäivät vähemmistöön ja vetäytyivät pois komiteasta. Heidät vapautettiin sen jäsenyydestä eikä komiteaa täydennetty. Ruotsalaista kansanpuoluetta edustanut MMT Per-Edvin Persson arvosteli kovin sanoin komitean työtä, koska se ei hankkinut riittäviä selvityksiä ja päättyi ratkaisuihin, jotka

"johtavat ... siihen, että ympäristöministeriöstä tulee pikemminkin ympäristön suojelun vastustamiskeino".

Loppumietinnössään (1982:69) ympäristöministeriökomitea joulukuussa 1982 ehdotti myös ilmatieteen laitoksen ja merentutkimuslaitoksen siirtämistä ympäristöministeriön alaisiksi sekä ympäristöhygienian tehtävien päällekkäisyyden lopettamista sosiaali- ja terveysministeriön kanssa siirtämällä ne pääosiltaan ympäristöministeriöön sekä vielä uudelleen maanmittaus- ja kartastotoimen sekä geodeettisen tutkimuksen siirtämistä ympäristöministeriöön. Nämä muutokset olisi komitean mielestä ollut tehtävä vuoden 1984 tulo- ja menoarvion käsittelyssä. Tällä välin kuitenkin muutosvastarinta asianomaisissa laitoksissa sekä sosiaali- ja terveysministeriössä ja lääkintöhallituksessa kasvoi niin rajusti, ettei näitä muutoksia ole ainakaan vielä tehty.

Ympäristöministeriö perustetaan

Eduskunnalle annettiin syksyllä 1982 valtion tulo- ja menoarvioesityksen yhteydessä hallituksen esitys, jossa ehdotettiin perustettavaksi ympäristöministeriö, toimialanaan ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu, ulkoilu ja luonnon virkistyskäyttö sekä vesihallinnon tehtävistä vesiensuojelu. SDP:n ja SKDL:n eduskuntaryhmät tekivät yhteisen rinnakkaisen lakialoitteen, ensimmäisenä allekirjoittajana SDP:n kansanedustaja Matti Luttinen, ja siihen liittyvän raha-asiainaloitteen, ensimmäisenä allekirjoittajana SKDL:n kansanedustaja Veikko Saarto. Näiden aloitteiden mukaan ympäristöministeriön toimialaan kuuluisivat edellisten lisäksi myös vesihallinnon muut tehtävät, öljyvahinkojen torjunta, meriympäristön suojelu, kemikaalien aiheuttamien ympäristöhaittojen torjunta, kartasto- ja maanmittaustoimi sekä kaavoitus-, rakennus- ja asuntoasiat. Kokoomuksen eduskuntaryhmä puolestaan jätti rinnakkaisaloitteen (130/82), jonka ensimmäinen allekirjoittaja oli kansanedustaja Pentti Sillantaus. Vesihallintoa koskevilta osin se oli hallituksen esityksen mukainen eikä siinä ehdotettu maanmittaus- ja kartastotoimen siirtämistä uuteen ministeriöön. Muuten nämä kaksi aloitetta olivat jokseenkin samansisältöisiä. Syksyn mittaan vesihallinnosta väännettiin kättä. Mm. Valtion työntekijäin ja viranhaltijain liitto (VTVL) esitti vesihallinnon sijoittamista kokonaisuudessaan ympäristöministeriön alaisuuteen. Vesi- ja Kalatalouden Ammattijärjestö puolestaan vaati vesihallintoon lisää luonnontalouden ja vesiensuojelun asiantuntemusta. Tällainen asiantuntemus oli vesihallinnossa voimavaroiltaan toisarvoisessa asemassa vesihallinnon alkutaipaleella.

Perustuslakivaliokunta päätyi ehdottamaan edustaja Luttisen ym. lakialoitteen hyväksymistä siten muutettuna, että ympäristöministeriölle kuuluisi vesihallinnon tehtävistä vain vesiensuojelu ja, ettei kartasto- ja maanmittaustointa siirrettäisi ympäristöministeriöön. Käytännössä tämä tarkoitti, että ministeriön tehtävät mietinnön mukaan olisivat juuri ne, joita edustaja Sillantaus ym. olivat esittäneet. Vastalauseessaan SDP:n ja SKDL:n edustajat ehdottivat jälleen koko vesihallinnon sekä maanmittaus- ja kartastotoimen sijoittamista ympäristöministeriön hallinnonalalle, kun taas keskustan vastalause oli hallituksen esityksen mukainen, paitsi että siinä lisäksi ehdotettiin ympäristöministeriön tehtäviin kemikaalien aiheuttamien ympäristö- ja myös terveyshaittojen torjuntaa, säteilyturvallisuutta sekä ydinjätehuoltoa ja ydinenergian käytön valvontaa. Suuri valiokunta asettui perustuslakivaliokunnan kannalle.

Perustuslakivaliokunnan keskustalaisten jäsenten vastalauseessa ympäristöministeriöön siirrettäviksi ehdottamia tehtäviä ei myöhemminkään ole siirretty ympäristöministeriön hallinnonalalle. Kysymystä kemikaalivalvonnan tehtävistä valtion keskushallinnossa pohdittiin kyllä ankarasti. Kun lääkärien – myös Suomen Lääkäriliiton – kiinnostus ympäristöasioihin alkoi kasvaa ja sekä sosiaali- ja terveysministeriössä sekä johtavina virkamiehinä että ministereinä – Sorsan IV hallituksessa tässä ministeriössä oli yhtäaikaa kaksi lääkäriä ministereinä – oli mahdotonta siirtää kemikaalien terveyshaittojen torjuntaa pois terveysasioita ja työsuojelua käsittelevästä ministeriöstä. Sittemminhän on perustettu turvallisuus- ja kemikaalivirasto (TUKES), joka kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan.

Eduskunta käsitteli ympäristöministeriön perustamista tarkoittavat lakiesitykset marraskuussa 1982. Toisen käsittelyn päättyessä 26.11. perustuslakivaliokunnan ehdotus ns. laaja-alaisesta ministeriöstä, mihin suuri valiokunta oli yhtynyt, voitti äänestyksen äänin 124 – 51. Enemmistöön kuuluivat kokoomuksen, SDP:n ja SKDL:n eduskuntaryhmät kokonaisuudessaan, keskustaryhmän neljä liberaaliedustajaa ja kaksi Kristillisen Liiton edustajaa, vähemmistöön taas keskustapuolueen, ruotsalaisen kansanpuolueen ja maaseudun puolueen edustajat sekä Kristillisen Liiton eduskuntaryhmän enemmistö.

Ensimmäinen ministeri

Eduskunnan päätösten mukaan ympäristöministeriön tuli aloittaa toimintansa lokakuun 1. päivänä 1983. Tätä varten valtioneuvostossa pantiin toimeen muutos, jossa siihenastinen sisäasiainministeri Matti Ahde määrättiin ympäristöministeriksi. Hänelle kuuluivat myös säteilyturvallisuutta koskevat sosiaali- ja terveysministeriön asiat. Näistä oli pientä kitkaa sosiaali- ja terveysministeri Eeva Kuuskoski-Vikatmaan (kesk.) ja Matti Ahteen kesken. Tämä johtui varmaankin suurimmaksi osaksi virkamiesten reviiikkiistoista, joista ei ehkä koskaan päästä täysin eroon. Ministerit Ahde ja Kuuskoski-Vikatmaa eivät halunneet koskea asiaan, vaan pitivät parhaana antaa vastuun Tšernobylin ydinvoimalaitoksen Suomessa aiheuttamista välittömistä toimista, varsinkin tiedottamisesta, sisäasiainministerille, jona keväällä 1986 toimi Kaisa Raatikainen (SDP), mikä sittemmin lienee pudottanut hänet eduskunnasta.

Matti Ahde oli Suomen ensimmäinen varsinainen ympäristöministeri. Kun hänet nimitettiin sisäasiainministeriksi, hänellä oli ehkä vielä vähemmän tietoa ympäristöstä kuin niillä kahdeksallatoista virkamiehellä, joista sisäasiainministeriön ympäristönsuojeluosaston väki kesäkuussa 1973 oli koostunut. Mutta ministeriö oli kova koulu – ympäristöministeri Ahde oli monipuolinen ympäristöasiaintuntija ja ympäristötaistelija, kun Kalevi Sorsan neljäs hallitus huhtikuussa 1987 teki tilaa Harri Holkerin hallitukselle. Sitä paitsi hänen oli täytynyt oppia myös asunto- ja kaavoitusasiat. Kaikilla näillä kolmella loholla oli jopa oma kielensä, joita ulkopuolisten, etenkin kansalaisten saattaa olla vaikea ymmärtää.

Muussa yhteiskunnassa oli paljon epäluuloja ympäristöministeriötä kohtaan. Tuulikki Ukkola – myöhemmin saman vaalipiirin kansanedustaja, mistä Matti Ahdekin melkein nuorukaisena oli aikoinaan valittu eduskuntaan – nimitteli vuonna 1984 ympäristöministeriötä "kuristusministeriöksi" ja syytti sitä maaseudun autioittamisesta. Uusi Suomi moitti vuonna 1985 ministeriötä virkamiesten kapasiteetin, so.

työkokemuksen ja hallintokoulutuksen puutteesta, asioiden ruuhkauttamisesta ja täsmentämättömistä ympäristönsuojeluvaatimuksista.

Matti Ahteen ja samalla ympäristöministeriö työtä helpotti suuresti se, että sekä silloinen maa- ja metsätalousministeri Toivo Yläjärvi (kesk.) ja maa- ja metsätalousministeriön ympäristönsuojelun kannalta tärkein virkamies, osastopäällikkö P. O. Väisänen, suhtautuivat stoalaisella tyyneydellä ministeriönsä toimialan supistumiseen ja tekivät uuden ministeriön kanssa sen hankalaa alkutaivalta tukevaa vilpitöntä yhteistyötä. Uuden ministeriön tärkeimpiä tehtäviä oli luottamusta herättävän yhteistyöverkon luominen joka suuntaan, mikä itse asiassa onnistui siinä suhteessa liiankin hyvin, että vain ympäristöjärjestöjen tai sellaisiksi julistautuneiden ryhmien, kuten Greenpeacen, suunnalta kuului eniten arvostelua, varsinkin valtion sinänsä kyllä melko masentavia talousarvioita julkistettaessa – nehan alkoivat näyttää hieman valoisammilta vasta Harri Holkerin hallituksen aikana, vaikka talous silloin oli kääntymässä kireään suuntaan. Omassa roolissaan eräs ensimmäisistä ympäristöasioiden ministereistä, Kalevi Sorsan ensimmäisen hallituksen sisäasiainministeri Heikki Tuominen, onnitteli ministeriönsä uuden ympäristönsuojeluosaston vasta nimitettyä päällikköä sanoin "Sinun tehtäväsi on tehdä tuo ala hovikelpoiseksi". Siinä ehkä on onnistuttu; sen sijaan toista, jostakin muualta kaikin tavoin tavoitetta, jonka mukaan ympäristönsuojelun hallinnon tärkein tehtävä on tehdä itsensä tarpeettomaksi, ei ole vielä saavutettu – päinvastoin, maapallon ympäristöasiat ovat vielä huonommassa tilassa kuin YK:n Tukholman ympäristökonferenssin aikaan vuonna 1972.

Suomen ympäristöhallintoa järjestettäessä on paljolti ollut kysymys yleisen ja yksityisen edun vastakkaisuuksista ja rajankäynnistä niiden välillä. Sosialidemokraatit ovat kunnan päättäjinä usein myös ratkaisseet ristiriidan siten, että yleisenä etuna on pidetty paikallisen yrityksen toimintamahdollisuuksia. Tällöin on "oman" osuuskunnan etu tasapuolisuuden nimissä pakottanut ottamaan huomioon muidenkin yritysten tarpeet. Kaavoitus ja rakentaminen näillä ehdoilla ovat tuottaneet nykyisen kaupunkikuvan kaikkien ihasteltavaksi. Omistusoikeuden vahvaan suojaan on usein kompastunut luonnonarvojen suojeleminen ja rantojen näihin asti lähes esteetön rakentaminen on tehnyt saaristoon ja rannoille pääsyn vaikeaksi etenkin asutuskeskusten lähellä mutta liikkumisen helpotuttua yhä kauempanakin niistä.