

Artikkeli

Paula Tulppo^a & Sami Pekola^b

Joet eivät tunne rajoja: suomalais-ruotsalaiseen rajajokisopimukseen pohjautuvan yhteistyön oikeushistoria ja nykytoimijoiden näkemykset

Rivers Do Not Know Borders: The Legal History and the Views of Today's Actors of Cooperation Based on the Finnish-Swedish Transboundary River Agreement

The article examines the legal history and the experiences of today's actors in the joint management of the Torne River basin based on the Finnish-Swedish Transboundary River Agreements. The Torne River basin is large, and as it connects Finland and Sweden in the north, its management requires cross-border cooperation. The article uses legal sources to examine how and why Finland and Sweden established a new level of transboundary water management in the 1971 Transboundary River Agreement, and how this arrangement was subsequently modified by the 2010 Agreement. It also draws on interview data to assess the experiences of current actors regarding the opportunities and challenges of joint management of the bordering waters. The article highlights the importance of effective cooperation in the shared transboundary water bodies, and raises the question of whether the current legal and administrative structures are sufficient to achieve the sound use of water bodies on the one hand, and climate and environmental objectives on the other.

Keywords: cross-border cooperation, transboundary waters, legal history, multilevel governance

Johdanto

Vesi on ympäristöarvo ja ihmisoikeus. Se on myös oleellinen tekijä valtioiden ja yhteisöjen kehitykselle (Cassidy-Neumiller ym. 2024). Vesien hyvän tilan turvaaminen on aina ollut

^a Arktinen keskus & yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto, paula.tulppo@ulapland.fi

^b Arktinen keskus, Lapin yliopisto

tärkeää mutta erilaisten ilmiöiden, kuten ilmaston lämpenemisen, eliökadon voimistumisen ja maankäytön lisääntymisen myötä vesien hyvän tilan turvaamisen merkitys on kasvanut entisestään.

Tulevaisuuden haasteissa vesistöjen hallinnointi ei ole yksinkertaista sellaisissakaan vesistöissä, jotka sijaitsevat yhden valtion alueella, mutta kun ne sijaitsevat useamman valtion alueella, hallinnan monimutkaisuus korostuu (Cooley & Gleick 2011; ks. myös Bramanti & Tulppo 2024). Valtioiden välisen rajan ylittävien rajavesistöjen tilan turvaamisessa tarvitaankin rajat ylittävää yhteistyötä, joka pohjautuu yhteisesti sovittuihin mekanismeihin. Rajavesistöjen hallintamekanismit voivat vaihdella erilaisissa taloudellisissa, kulttuurisissa, poliittisissa ja hallinnollisissa suhteissa vesistöalueen tai alueen rantavaltioiden välillä. Ne voivat olla kahdenvälisiä sopimuksia, oikeuskäytäntöjä, erilaisia järjestelyjä kuten kulttuurinormeja ja yhteisön epävirallisia yhteistyöperiaatteita tai muita vesien jakamiseen ja rajat ylittävään yhteistyöhön liittyviä toimintatapoja, joita toteuttavat yhteistyöorganisaatiot. (Cassidy-Neumiller ym. 2024.) Rajat ylittävät hallintamekanismit ovat sidottuja aikaan ja paikkaan mutta yhteistä niille on osapuolten yhteisesti sopima, valtioiden välisen rajan ylittävä rakenne, jonka avulla pyritään tukemaan yhteisen rajavesistön ja laajemman rajaseudun myönteistä kehitystä.

Suomen ja Ruotsin pohjoisessa yhdistävä Tornionlaakson raja kulkee pitkin jokia (Tornionjoki, Muonionjoki, Kōnkämäeno), jotka ovat kytköksissä laajoihin vesistöihin (Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio 2025). Siellä rajavesistöjen sääntely ja hallinnointi onkin kysymys, jonka merkitys ulottuu itse rajajokia ja välitöntä rajaseutua selvästi laajemmalle alueelle. Tämän artikkelin keskiössä ovat Suomen ja Ruotsin väliset rajajokisopimukset vuosilta 1971 (SopS [Suomen säädöskokoelman sopimussarja] 54/1971) ja 2010 (SopS 91/2010). Vuoden 1971 sopimuksella koottiin yhteen ja täydennettiin hajanaiseksi koettua rajavesistöjen sääntelyä. Sen johdantokappaleen mukaisesti tarkoituksena oli varmistaa rajavesistöjen sellainen käyttö, joka mahdollisimman hyvin vastaa kummankin valtakunnan ja rajaseudun etuja. Vuoden 1971 sopimuksen korvanneella vuoden 2010 sopimuksella puolestaan pyrittiin pitkälti mukautumaan erityisesti kansallisen ja kansainvälisöikeudellisen toimintaympäristön asettamiin uudenlaisiin edellytyksiin. Suomen ja Ruotsin välisiin rajavesistöihin liittyvää, merkittävää yhteistyötä ja kehittämistoimintaa tehdään myös muiden järjestelmien, kuten Tornio-Muonijokiseuran ja Tornionlaakson neuvoston toimesta mutta tässä artikkelissa tarkastelu kohdistuu suomalais-ruotsalaiseen rajajokisopimukseen pohjautuvaan yhteistyöhön.

Rajattomaksi usein kutsuttu Tornionlaakson raja on kahden suvereenin territoriaalivaltion ja niiden oikeudenkäyttöpiirien välinen kohtauslinja, mutta vesi virtaa ja eläimet uivat rajajoissa tietämättä valtionrajasta. Muiden valtionrajojen tapaan kyse on yhdenlaisesta historiallisen aikakautemme tilallis-oikeudellisesta kuvitelmasta (*spatio-legal imaginary*), jonka mukaisesti luonnostaan yhtenäisiä alueita on rajattu kuuluviksi erillisiin valtioihin, tässä tapauksessa osaksi Suomea ja Ruotsia (Delaney 2010).

Jatkuvasta historiallisesta muutoksesta huolimatta valtiot rajoineen on usein pyritty esittämään luonnollisina, vaikka jokaisella on oma historiallinen taustansa (Paasi 1996, 50–53). Kertakaikkisen viivanvedon sijaan raja on rakentumisprosessi, jota osaltaan ohjaavat oikeudelliset, institutionaaliset ja hallinnolliset ratkaisut. Oikeuden ja hallinnan maailma yhtäältä ilmentää kutakin aikaansa ja toisaalta luo perustaa eli konstituoii arkipäiväisiä käytäntöjä tarjoten säädännäisiä ja muodollisia, usein pakottavia puitteita ihmisten toiminnalle (Tuori 2000, 229).

Ihmisten toimintaa puitteistavalla institutionaalisten tosiseikkojen (*institutional facts*) maailmalla on merkitystä myös ihmisestä riippumattomien niin sanottujen raakojen tosiseikkojen (*brute facts*) maailmalle (Searle 2010, 9). Esimerkiksi kansallisiin oikeusjärjestyksiin kuuluvien kaivostoimintaan liittyvien lupien täytäntöönpanolla on monenlaisia ympäristö-, ilmasto- ja luontovaikutuksia. Ne eivät kohdistu ainoastaan luvan myöntäneeseen ihmislajiin, eivätkä pysy pelkästään luvanmyöntäjävaltion rajojen sisäpuolella. Näin

on myös Tornionlaaksossa, joten rajavesistöjen hallinnan säädännäis-institutionaalisia järjestelyjä ja niiden muutosta on tärkeää tutkia. Tätä tutkimustarvetta täytämme vastaamalla seuraaviin kysymyksiin:

- Miten ja miksi Suomi ja Ruotsi saivat vuonna 1971 perustetuksi Tornionjoen rajavesistöihin uudenlaisen rajan ylittävän hallinnan tason?
- Miten ja miksi vuonna 1971 aikaansaattua yhteishallintajärjestelyä muutettiin ja rajavesistöissä palattiin takaisin soveltamaan kansallisia lainsäädäntöjä ja menettelyjä?

Säädännäis-institutionaalisen perustan lisäksi yhtä olennaista on, miten sääntelyä pannaan toimeen. Lain kirjain voi jäädä merkitykseltään vain retoriseksi, jos sitä ei toteuteta tehokkaasti arkitodellisuudessa. Tämän vuoksi vastaamme myös kysymykseen:

- Miten Tornionjoen rajavesistöjen nykytoimijat kokevat yhteishallinnan käytännön mahdollisuudet ja ongelmat sekä millaisia muutoksia mahdollisesti tulisi tehdä?

Tarkastelemme artikkelissa rajavesistöjen hoidon (*transboundary water management*) hallintaa ja erityisesti hallinnan perustana olevia yhteistyösopimuksia monitasohallinnan (*multi-level governance*) (Marks 1993; Hooghe 1996; Hooghe & Marks 2001; Charbit 2011) viitekehyksessä. Aikaisemmin rajavesistösovimuksia on tutkittu muun muassa tasavertaisuuden (Jafroudi 2020), vaikuttavuuden (Zeitoun ym. 2019; Ibrahim 2020; Prniyazova ym. 2025), kansallisen toimijuuden (Karreth & Tir 2018) ja erilaisten ympäristösopimusten vertailun (Mumme 2020) näkökulmasta. Tämä tutkimus kuitenkin osallistuu tieteelliseen keskusteluun, jossa rajavesistösovimusten kehitystä ja kehittämistä tarkastellaan yleisesti, osana rajavesistöjen hallintaa (Giordano ym. 2014; Todić & Zlatić 2018; Mumme & Brown 2024; Azizi & Leandro 2025; Ibrahim & Farah 2025). Aikaisempi tutkimus on kohdistunut useille rajaseuduille eri puolilla maailmaa mutta tämä tutkimus tuo keskusteluun suomalais-ruotsalaisen ja globaalin pohjoisen näkökulman. Lisäksi monitasohallinnan lähestymistapaa on hyödynnetty aikaisemmassa rajavesistösovimusten tutkimuksessa vain vähän (ks. kuitenkin Jacobs 2012; Mumme 2016).

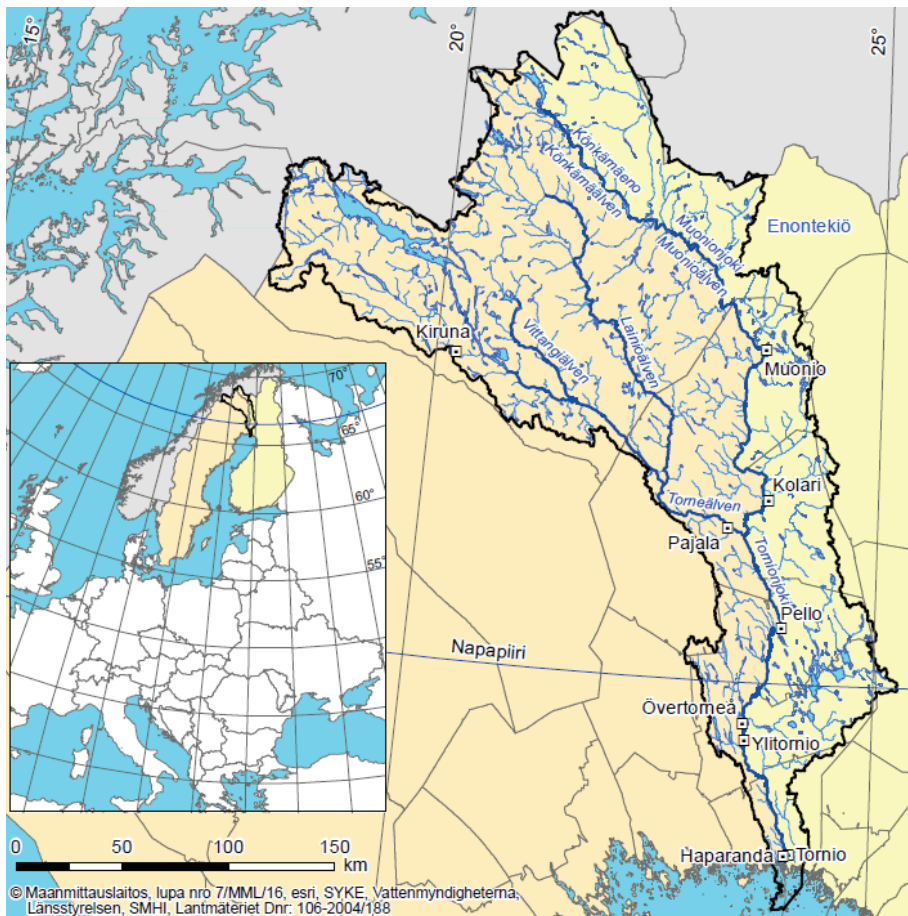
Monitasohallintaa lähestymistapana käyttävissä tutkimuksissa painotetaan yleensä hallinnon eri tasojen välistä dynamiikkaa eikä niinkään eri hallintotasojen rakentumiseen liittyvää ajallista eli temporaalista ulottuvuutta (ks. esim. Enderlein ym. 2010). Tässä tutkimuksessa molemmat ulottuvuudet tuodaan yhteen, jolloin hallintotasojen välisen dynamiikan arviointi on tietoisesti historiantuntemukseen pohjautuvaa. Tämän näkökulman vahvuus on sen hahmottaminen, että erilaisia hallintotasoja on saatu aikaiseksi ja niiden toimivaltuuksia muutettu ja muutetaan ihmisten toiminnalla. Kyse ei siten ole staattisista ja historiatommista järjestelyistä, vaan ihmisten aikaansaamasta institutionaalisesta todellisuudesta. Näin ollen niin historian kuin tilallisuuden muovaantuminen on jatkuvaa muutosta. Siihen kuulu monia samanaikaisia spatiaalis-temporaalisia prosesseja, joiden suuntaan voidaan pitkälti vaikuttaa eli ne eivät ole ennalta määrättyjä (ks. Massey 2005, 9).

Rajan ylittävien vesistövaikutusten hallinnalla on uudenlaista painoarvoa. Globaalit ilmiöt kuten ilmastomuutos aiheuttavat seurauksia, joita ei kaikilta osin tunneta. Tämän vuoksi alueellisessa kehittämistyössä ollaan tilanteessa, jossa pyritään ennakoimaan aikaisempaa epävarmempaa tulevaisuutta sekä tekemään ennakoinnin pohjalta suunnitelmia. Lisäksi nykyisessä geopolitiikassa Pohjoismaiden pohjoisten alueiden maamineraalit ja muut luonnonvarat ovat jälleen nousseet valtavaan merkitykseen. Arviot pohjoisten maakuntien teollisten investointien potentiaalista ovat olleet sadoissa miljardeissa (Suomen ulkoministeriö 2023). Pyrittäessä tekemään oikeita ratkaisuja on tärkeää tarkastella, millainen toimiva kokonaisuus erilaisista näkemyksistä ja niihin pohjautuvista toimenpiteistä muodostuu ja tätä tietoa tämä tutkimus osaltaan tuottaa. Tutkimus hyödyntää monitasohallinnan lähestymistapaa, mikä mahdollistaa eri tasoilla toimivien toimijoiden näkemysten sekä niiden välisten suhteiden näkyväksi tekemistä.

Seuraavaksi esittelemme Suomen ja Ruotsin väliseen rajajokisopimukseen pohjautuvan tutkimusalueemme sekä artikkelin teoreettisen viitekehyksen, tutkimusaineiston ja analyysimenetelmät. Tämän jälkeen analysoimme tutkimusaineiston ja lopuksi kokoamme analyysin tulokset yhteen monitasohallinnan teoreettista viitekehystä hyödyntäen. Artikkelin päättyy pohdintaan tulevaisuuden näkymistä.

Tutkimusalueena Tornionlaakso

Suomen ja Ruotsin pohjoisessa yhdistävä Tornionlaakson raja kulkee pitkin jokia (Tornionjoki, Muonionjoki, Könkämäeno), jotka ovat kytköksissä laajoihin vesistöihin. Tornionjoen valuma-alueen laajuus on yli 40 000 neliökilometriä, josta noin 60 prosenttia on Ruotsissa ja loput Suomessa lukuun ottamatta pientä aluetta Norjan puolella (Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio 2025) (kuva 1).



Kuva 1. Suomalais-ruotsalaisen rajajokisopimuksen (vuodelta 2010) soveltamisala (MMM 2024).

Figure 1. The scope of the Finnish-Swedish Transboundary River Agreement (2010) (MMM 2024).

Suomen ja Ruotsin välisen rajan syntyhistoria liittyy Napoleonin ajan sotiin (1803–1815), joiden sivutuotteena ja kompromissiratkaisuna valtionraja alkoi kulkea pitkin Tornionjokea, Muonionjokea ja Könkämäenoa (Osmonsalo 1933, 25–27; Vilks 1949, 343, 348). Haminan vuoden 1809 rauhan myötä raja alkoi kulkea oikeudellishallinnollisesti,

kielellisesti, kulttuurisesti, sukulaissuhteiltaan ja identiteetiltään yhtenäisen alueen halki, jolloin Tornionlaakson rajattomuus päättyi ja raja alkoi rakentua.

Suomen ja Ruotsin pohjoisen rajaviivan rajaviivan molemmin puolin sijoittuva Tornionlaakso on alue, jonka itäosa on osa Suomen ja länsiosa Ruotsin kansallisvaltiota, mutta samaan aikaan se on monella tapaa yhtenäinen alue. Massey (2008) kuvaa tällaista aluetta samanaikaisen tilan käsitteellä, jolla hän viittaa alueeseen, joka koostuu erilaisista ja eri tasoilla olevista, samanaikaisista tekijöistä. Tornionlaakso on aina ollut monella tavalla rajat ylittävä, yhteinen alue ja vaikka valtioiden välisen rajan rajaavuus on toisinaan näyttäytynyt enemmän, toisinaan vähemmän, rajan ylittävyyden on aina ollut alueella läsnä ja se on luonut pohjaa myös tämän päivän rajajokiysteistyölle.

Monitasohallinnassa huomioidaan eri näkemyksiä

Vesivarat ylittävät usein valtioiden välisiä rajoja ja vesivarojen hoitoa on tehtävä rajat ylittävästi. Rajat ylittävä vesienhoito (*transboundary water management*) sisältää erilaisten välineiden soveltamisen rajat ylittävien vesivarojen mahdollisimman hyvän tilan tukemiseksi erilaisissa veteen liittyvissä kysymyksissä ja haasteissa (Schmeier 2018). Rajajokisopimukset mahdollistavat osaltaan rajat ylittävää yhteistyötä rajavesistöjen hoitamiseksi, sillä ne sisältävät rakenteen rajat ylittävälle yhteistyölle ja tuovat näkyväksi toimia, joilla rajavesistöjen hyvää tilaa pyritään tukemaan hallinnan (*governance*) välinein. Näemme hallinnan laajasti virallisina tai epävirallisina poliittisen ohjauksen prosesseina, joiden tavoitteena on julkisten hyödykkeiden tarjoaminen ja yhteisesti sitovien sääntöjen luominen (Panke & Stapel 2024).

Tarkastelemme Suomen ja Ruotsin välisiä rajajokisopimuksia monitasohallinnan viitekehyksessä. Monitasohallinta koostuu hallinnan eri tasoilla toimivien toimijoiden kokonaisuudesta, kuten paikallisen, alueellisen, kansallisen ja kansainvälisen tason toimijoista (Stephenson 2013). Monitasohallinta voidaan jakaa kolmeen ulottuvuuteen, joista ensimmäinen on ylempi horisontaalitaso sisältäen ministeriöitä ja muita julkisen keskuhallinnon toimijoita. Toinen taso on vertikaalinen ja siihen kuuluu paikallisten, alueellisten, kansallisten ja ylikansallisten tasojen toimijoita. Kolmas taso on alempi horisontaalitaso, joka sisältää alueellisia ja paikallisia toimijoita. (Charbit 2011.) Tasoja kuvataan usein ylemmiksi tai alemmiksi tasoiksi mutta tärkeää on huomioida, että nämä ovat vain alueellisia rajauksia eivätkä viittaa hierarkkisiin järjestäytymisiin erilaisine voimasuhteineen. Sen sijaan tasoilla viitataan alueellisiin eroihin mutta oleellisia ovat tasojen yhdistävät yhteydet (Stephenson 2013).

Monitasohallintaan perustuvassa päätöksenteossa pyrkimyksenä on jatkuva neuvottelu eri tasojen ja toimijoiden kesken (Marks 1993) ja alueelta nousevat näkemykset nähdään merkittävänä siinä missä kansalliseltakin tasolta nousevat näkemykset (Hooghe 1996). Tämä voi tukea päätöksentekoa ja tuottaa tarkoituksenmukaisempia ja monipuolisempia päätöksiä, joilla on laajempi hyväksyntä kuin hierarkkisessa päätöksenteossa. Toisaalta vaarana voi olla päätöksenteon rapautuminen kompromissien seurauksena sekä päätöksentekoon liittyvän vastuun hämärtyminen, kun päätöksentekoon osallistuu laaja toimijajoukko. (Daniell & Kay 2017.)

Špačekin (2018) mukaan kaikki hallinnollisella tasolla tehtävä, rajat ylittävä yhteistyö voidaan luokitella monitasohallinnaksi, koska siihen osallistuu kahden tai useamman maan hallintojärjestelmiä. Alueilla on omat erityispiirteensä, institutionaaliset rakenteensa ja hallinnolliset järjestelmänsä, joissa valta jakautuu eri toimijoiden välillä vaikuttaen siihen, millaista kanssakäyminen ja yhteisten asioiden edistäminen rajat ylittävästi on. Špaček kuitenkin myös mainitsee, että erilaisten hallinnollisten järjestelmien sekä niihin liittyvien toimijoiden ja tasojen erot rajan molemmin puolin vaihtelevat.

Valtioiden välisen rajan ylittävässä yhteistyössä on usein rajan ylittäviä, monitasoisia epäsuhtaisuuksia ja aukkoja. Monitasoisissa epäsuhtaisuudessa poliittista ja hallinnollista toimivaltaa ei ole jaettu samoille hallinnollisille tasoille rajan molemmin puolin ja

monitasoinen aukko on tilanne, jossa toisella puolella rajaa ei ole vastaavaa instituutiota kuin rajan toisella puolella on. Tällaisissa tilanteissa eri valtioissa tietyn teeman käsittelyyn liittyvää toimivaltaa ei ole järjestetty eikä valtioiden välisen rajan ylittävän, yhteisen alueen yhteistä toimivaltaa ole virallisesti perustettu. Tästä seuraa käytäntöihin ja teknisiin katkoksiin liittyviä haasteita, jotka ovat vaikeasti ylitettäviä ja ymmärrys sekä vastavuoroinen tiedonvaihto rajan toisella puolella olevasta järjestelmästä on jatkuva haaste. Tämä ilmenee muun muassa vaikeutena ymmärtää poliittisia agendoja, menettelytapojen erityispiirteitä ja hallinnollisia kulttuureja. Näihin ongelmiin voidaan etsiä ratkaisuja monin tavoin ja yksi niistä on rajat ylittävien instituutioiden perustaminen. (Chilla ym. 2012.)

Suomalais-ruotsalaisella rajajokisopimuksella on pyritty tuomaan välineitä valtioiden välisen rajan ylittävään vesien hallintaan Suomen ja Ruotsin välisen rajan ylittävällä vesistöalueella. Analysoimme artikkelissa suomalais-ruotsalaisiin rajajokisopimuksiin (1971 ja 2010) pohjautuvaa menettelytapojen kokonaisuutta, jolla pyritään tukemaan Suomen ja Ruotsin välisten rajajokivesistöjen sekä niiden ekosysteemin mahdollisimman hyvää tilaa nyt ja tulevaisuudessa. Tarkastelemme rajajokisopimuksia julkisten keskushallinnon toimijoiden (ylempi horisontaalitaso), paikallisten, alueellisten, kansallisten ja ylikansallisten tasojen toimijoiden (vertikaalisesti) sekä alueellisten ja paikallisten toimijoiden (alempi horisontaalitaso) (Charbit 2011) näkökulmasta myös Suomen ja Ruotsin välisen valtakunnan-rajaa ylittävien.

Aineisto ja menetelmät

Aineistonkeruu

Tornionlaakson rajavesistöjen hallinnan säädännäis-institutionaalisen perustan oikeushistoriallisessa erittelyssä nojaamme kansalliseen ja kansainväliseen aineistoon. Tärkeimpinä oikeuslähteinä ovat Suomen ja Ruotsin väliset vuosien 1971 ja 2010 rajajokisopimukset valmisteluasiakirjoineen. Niihin sisältyy sopimusten hyväksymistä koskevien Suomen ja Ruotsin hallitusten esitysten lisäksi pohjoismaisia sekä kansallisia selvityksiä ja valmistelumietintöjä. Tämä aineisto on kerätty pääosin sähköisistä lähteistä, erityisesti Finlex-palvelusta sekä Suomen ja Ruotsin valtiopäivien sähköisistä asiakirjatietokannoista. Osa aineistoista, kuten vuoden 1971 rajajokisopimusta pohjastanut yhteispohjoismainen mietintö (NU [Nordisk utredningsserie] 1968:16) on saatavilla vain painettuna.

Kaikkien rajajokisopimuksiin liittyvät valtiopäivä- ja virallisiasiakirjat lausuntoaineistoinen muodostavat mittavan kokonaisuuden. Vuoden 1962 pohjoismaisen vesivoimakomitean mietinnöstä (NU 1962:3) lähtien tässä artikkelissa olemme nimenomaisesti viitanneet 11 keskeisimpään vuosien 1971 ja 2010 sopimusten valmistelua ja hyväksymistä koskevaan dokumenttiin. Niihin liittyvän lausuntoaineiston analyysin osalta on viitattu aiempaan tutkimukseemme. Kuitenkin esimerkiksi sopimusten hyväksymistä koskevien Suomen ja Ruotsin valtiopäiväkäsittelyjen asiakirja-aineistojen (valiokunta-asiakirjat, niistä annetut asiantuntijalausunnat ja täysistuntopuheenvuorot) tarkempi erittely on pääosin jätetty tämän artikkelin tarkastelun ulkopuolelle.

Tämän kirjallisen aineiston lisäksi artikkelin tutkimusaineisto sisältää seitsemän puolistrukturoitua haastattelua, jotka on toteutettu toukokuun ja syyskuun välisenä aikana vuonna 2024. Haastateltavina on ollut Suomen ja Ruotsin väliseen rajajokisopimukseen liittyvän yhteistyön parissa paikallisesti, alueellisesti tai kansallisesti toimivia suomalaisia ja ruotsalaisia henkilöitä. Haasteltavien maakohtainen jakauma on melko tasainen kuitenkin niin, että suomalaisia haastateltavia on yksi enemmän. Kaksi haastateltavista on kansallisen, neljä alueellisen ja yksi paikallisen tason toimija. Haastateltavat ovat viranomaisia, muita työnsä puolesta asian parissa toimivia tai muista syistä aktiivisesti toiminnassa mukana olevia.

Haastattelut ovat osa laajempaa TRANSNATURE (Transboundary governance models of biodiversity protection: case studies for an enhanced protection of natural resources

in Europe) -tutkimushanketta. Haastattelutilanteissa keskusteltiin institutionaalsiin ja osallistaviin yhteistyörakenteisiin, rahoituslähteisiin ja henkilöstöresursseihin, parhaisiin käytänteisiin ja haasteisiin, rikollisuuteen ja saastumiseen, arviointiin sekä tulevaisuuden kehityspolkuihin liittyvistä teemoista. Tätä artikkelia varten haastatteluaineistoa hyödynnettiin soveltuvin osin.

Käytetyt analyysimenetelmät

Tornionjoen rajavesistöjen sääntelyä koskevan aineiston erittelyssä ja arvioinnissa sovellamme historiapainotteisesti systematisoivaa ja kontekstualisoivaa tutkimusmenetelmää (Pekola 2024, 26). Kyse on oikeudellisen muutoksen analyysistä, jossa pyritään pelkän säädösmuutosten selostamisen sijaan selvittämään, millaisiin tarpeisiin ja intresseihin tutkittavat muutokset ovat kunakin aikana liittyneet (Kekkonen 2013, 6–21). Tällöin säädösmuutosten selittämiseen otetaan ulkoinen ja laajempi näkökulma kuin millaisena ”lainsäätäjän tahto” ilmenee oikeuslähteitä kirjaimellisesti lukemalla (Minkkinen 2021, 103). Olennaista on yrittää ymmärtää, *miksi* sääntelyprosesseissa toimittiin niin kuin toimittiin. Sääntelyn muutos nähdään ennalta määrätyn kehityksen sijaan tilannekohtaisina tapoina jäsentää ja ratkaista kulloisiakin yhteiskunnallisia kehittämistarpeita ja ongelmia (Skinner 1969, 49; Miettinen 2021, 34–35; Pekola 2024, 28). Oikeudellisen muutoksen onnistunut kontekstualisointi edellyttää kuitenkin pohjaksi oikeuden sisäisen näkökulman mukaista systematisoivaa menetelmää. Tällöin sääntely ja sen muutos paitsi selvitetään ja järjestetään, myös suhteutetaan kulloisenkin ajan muuhun normistoon ja oikeusajatteluun. Säädösaineiston oikeushistoriallisessa analyysissämme yhdistyvät siten aineiston systematisointi ja kontekstualisointi (Pekola 2024, 30).

Tutkimuksen haastatteluaineiston analyysimenetelmänä on sisällönanalyysi, jossa tutkimusaineisto luokitellaan tutkimuksen tavoitteiden pohjalta kokonaisuuksiin ja analysoidaan luokiteltu aineisto (Tuomi & Sarajärvi 2018). Haastatteluaineiston pohjalta pyritään löytämään vastauksia kysymykseen, millaisena Tornionjoen rajavesistöjen toimijat kokevat suomalais-ruotsalaiseen rajavesistösopimukseen pohjautuvat käytännöt sekä tulisiko sopimusta tai sen toimeenpanoa muuttaa ja jos tulisi, niin miten. Analysoimme haastatteluaineiston aineistolähtöisesti ja luokittelimme haastateltujen näkemykset neljään luokkaan. Niistä ensimmäinen oli vuosien 1971 ja 2010 suomalais-ruotsalaisten rajajokisopimusten vertailu, toinen ylikansallisten toimijoiden kuten Euroopan unionin vaikutukset rajajokisopimuksen toteuttamiseen, kolmas paikallisten, alueellisten ja kansallisten toimijoiden rooli sekä merkitys päätöksenteossa ja neljäs tulevaisuuden näkymät ja sopimuksen mahdolliset muutostarpeet. Analysoimme aineiston luokittain ja huomioimme analyysissämme ensisijaisesti haastateltavien näkemykset monitasohallinnan viitekehyksessä ja toissijaisesti millaisia samankaltaisuuksia ja eroavuuksia vastaajien näkemyksissä on suhteessa heidän edustamaan hallinnan tasoon. Tämän jälkeen laadimme aineistosta kokonaiskuvan.

Menetelmällisesti monitasohallinnan teoreettinen viitekehys toimii tutkimuksessa analyttisenä työkaluna, jonka avulla historiallista aineistoa ja haastatteluaineistoa tarkastellaan sen kannalta, mistä tekijöistä hallinnan tasot koostuvat sekä miten hallinnan eri tasojen välinen vuorovaikutus on näyttänyt toimineen ja valta jakautuneen rajavesistöjen yhteishallinnassa (Hooghe & Marks 2001). Näin ollen monitasohallinta toimii sekä historiallis-systematisoivana että haastatteluaineiston analyysiamme ohjaavana kehyksenä.

Monitasohallinnan teoreettisen viitekehyksen operationalisoinnissa on tärkeä tiedostaa oikeuslähteaineiston ja haastatteluaineiston erot. Oikeuslähteaineisto ilmentää eri hallintotasojen välisiä, lähinnä säädännäisiä eli muodollisia suhteita. Tällöin mahdolliset ei-säädännäiset ja epämuodolliset vuorovaikutuksen ja vallan jakautumisen tavat on – jos mahdollista – pääteltävä aineiston implisiittisistä, ei-julkilausutuista merkityksistä ja painotuksista. Sen sijaan kokemuseräinen haastatteluaineisto voi kertoa laajemmin myös eri hallintotasojen epämuodollisista ja verkostomaisista rakenteista (Piattoni 2009). Tässä

tapauksessa nekin kuitenkin pitkälti kiinnittyvät muodollisiin hallintorakenteisiin, jotka on konstituoitu sääntelyllä.

Vuosien 1971 ja 2010 rajajokisopimusten historiallinen tausta ja sisältö

Vuoden 1971 rajajokisopimus: uudenlainen malli rajan ylittävään ympäristöhallintaan

Vuoden 1809 Haminan rauhan ja uuden valtionrajan jälkeen elämä Tornionlaaksossa jatkui suurelta osin ennallaan, eikä alueelle syntynyt ”kovaa rajaa” (Pekola 2021). Suomen autonomian ajalla rajan valtiolähtöinen hallinta oli suhteellisen väljää ja ihmisten väliset epäviralliset yhteydet saattoivat jatkua tiiviinä. Sujuva rajanylinen yhteistyö oli osittain välttämättömyyskin, koska valtioiden tuottamia yhteiskunnallisia palveluja oli vielä vähänläisesti. Kansallisten palvelujärjestelmien lähes puuttuessa rajaseudun ihmiset saivat paljolti turvautua rajan ylittäviin paikallisyhteisöihinsä. (Pekola 2024, 434.)

Vuoden 1809 jälkeen myös Suomen ja Ruotsin välinen oikeudellinen yhteys sai säilyä, sillä Ruotsin lait jäivät sovellettaviksi Suomen suuriruhtinaskunnassa (Tommila 2008, 103; Ervo 2015, 137). Rajaseudun käytännön kysymyksissä, kuten asumisessa, omistuksissa ja vesistöjen hyödyntämisessä valtiot pääsivät varsin sujuvasti sopuun. Ne sopivat muun muassa lohenkalastuksen jatkamisesta ja verotulojen jaosta. (Pekola 2024, 67–69.)

Suomen itsenäistyttyä rajaseudun elämä jatkui pitkälti entisellään, vaikka valtiolliset suhteet olivat kireät ja raja miellettiin yhteistyön sijaan suojamuuriksi. Kansallispoliittisista jännitteistä huolimatta vesistöyhteistyötä jatkettiin, ja esimerkiksi vuoden 1897 lohenkalastussopimus säilyi sovellettavana (Pekola 2022). Vuonna 1927 tehtiin uusi kalastussopimus ja -sääntö (SopS 30–31/1927). Uuttoa koskeva sopimus uusittiin vuonna 1949 (SopS 19/1949), jota ennen oli toimittu Venäjän ja Ruotsin välisen sopimuksen pohjalta.

Sodan jälkeinen pohjoismainen yhdentyminen lisäsi kiinnostusta valtioiden väliseen luonnonvarayhteistyöhön. Pohjoismaiden neuvoston vuoden 1957 suositus (Rekommendation nr 12/1957) luonnonvarojen yhteisestä hyödyntämisestä johti vesivoimakomitean perustamiseen. Komitean vuoden 1962 mietintö korosti tarvetta Suomen ja Ruotsin väliselle vesioikeudelliselle sopimukselle. Vaikka keskeinen motiivi tuolloin oli rajajokien vesivoimakäytännön laajaa sopimusta pidettiin hyödyllisenä myös muun vesistönkäytön kannalta. (NU 1962:3, 92–93.)

Kansainvälisessä oikeudessa käsitys ehdottomasta valtiosuvereniteetista alkoi väistyä, ja alettiin enenevästi korostaa rajavesistöjen tasapuolista yhteiskäyttöä. Vesistöjen pilaantumisen torjunta nähtiin valtioiden yhteiseksi eduksi ja sopimuksin järjestettävissä olevaksi (NU 1962:3, 131; Manner 1961, 361–377). Näin kansainvälisoikeudelliset kehityskulut tukivat Suomen ja Ruotsin välistä kattavaa sopimusta, yhdessä yhdentymishengen ja käytännön tarpeiden kanssa (Pekola 2024, 339). Ajallisesti kehitys rinnastui Reinin, Rio Granden, Niilin ja Induksen sopimusjärjestelyihin (Kuusikko 1994, 214–215).

Toisen maailmansodan jälkeisiä vuosikymmeniä on pidetty myös pohjoismaisen oikeudellisen yhteistyön syventymisen kulta-aikana (Niemi & Viikari 2018, 110). Vuonna 1952 perustettiin yhteistyöelin Pohjoismaiden neuvosto. Myös Suomi pääsi liittymään siihen, kun Neuvostoliiton vastustus hellitti Stalinin (1878–1953) kuoleman jälkeisessä poliittisessa suojasäässä (Wahlbäck 2020, 316, 322). Pohjoismaista yhteistyötä kiinteystettiin edelleen vuonna 1962 tehdyllä pohjoismaisella yhteistyösopimuksella eli niin sanotulla Helsingin sopimuksella (SopS 28/1962). Sopimus oli osaltaan pohjana yhteistyön kehittämiselle useilla valtiollisen ja yhteiskunnallisen toiminnan sektoreilla (Niemi 2020, 62). Suomen ja Ruotsin rajavesistöyhteistyön syventäminen asettuu luontevasti osaksi tätä laajempaa oikeudellista ja poliittista kokonaisuutta. Tornionlaakson rajan kannalta tapahtui myös muunlaista sääntelyllistä syventymistä. Suomi ja Ruotsi muun muassa instituutionalisoivat rajaviranomaisten perinteisiä yhteistyökäytäntöjä vuoden 1963 rajatulliyhteistyösopimuksella (SopS 2/1963).

Suomi ja Ruotsi asettivat kaikesta päätellen hyvässä yhteisymmärryksessä vuonna 1961 suomalais-ruotsalaisen rajajokikomitean, jonka oli määrä valmistella maiden välistä uutta vesioikeudellista sopimusta – kehittyvän kansainvälisen ympäristöoikeuden ja syvenevän pohjoismaisen yhteistyön hengessä. Työ kuitenkin kesti useita vuosia. Rajajokikomitea ehdotti lopulta vuonna 1968 uuden laajapohjaisen sopimuksen tekemistä Suomen ja Ruotsin välille, vaikka vesivoimarakentaminen oli menettänyt ajankohtaisuutensa ydinvoiman noustua uuden energiantuotannon perusratkaisuksi. Komitean mukaan rajajokia ei voitu hyödyntää järkevästi muuten kuin kokonaisuutena. Aiemmat järjestelyt olivat hajanaisia ja vanhentuneita, eikä teollisuuden ja kasvaneen vedentarpeen vaikutuksia voitu hallita ilman yhteistyötä. Sopimusta perusteltiin myös Tornionjoen yhdistävällä merkityksellä ja rajaseudun tiiviillä yhteyksillä. Komitea ehdotti, että sopimus olisi ensisijainen suhteessa kansallisiin lakeihin ja että toimeenpano tulisi uskoa yhteiselle toimielimelle, jolla olisi laajat toimivaltuudet. Myös alueelliset viranomaiset, Lapin ja Norrbottenin lääninhallitukset, korostivat vahvan yhteistoimielimen tarvetta vesistöjen tarkoituksenmukaisen käytön ja vesiensuojelun varmistamiseksi. (NU 1968:16, 5–6, 101–114.)

Mietintö sai myönteisen vastaanoton molemmissa maissa, vaikka Ruotsissa esitettiin myös huolia kansallisen päätäntävällän luovuttamisesta rajavesistöasioissa. Valtiosääntöisesti sopimuksen hyväksyminen ei aiheuttanut ongelmia: suvereniteetin katsottiin säilyvän eikä yksilöoikeuksia nähty uhatuiksi. Päinvastoin katsottiin, että yhteisten rajavesistöasioiden käsittely kansallisissa viranomaisissa oli aiheuttanut paljon käytännön ongelmia. (HE [hallituksen esitys] 195/1971 vp; Prop. [proposition] 1971:137; UaVM [ulkoasiainvaliokunnan mietintö] 22/1971; JoU [jordbruksutskottets betänkande] 1971:63.)

Suomen ja Ruotsin välinen vuoden 1971 rajajokisopimus oli yhdistelmä kansainvälistä sopimusta ja tavanomaisesti kansallisen lainsäädännön piiriin kuuluvaa aineellista lainsäädäntöä (HE 264/2009 vp, 4). Sopimuksen maantieteelliseksi soveltamisalueeksi määriteltiin Kōnkämäeno ja Muonionjoki sekä se osa Tornionjoesta ja ne järvet, missä Suomen ja Ruotsin välinen valtakunnanraja kulkee. Lisäksi soveltamisalueeseen kuuluivat ne järvet ja vesistöt, jotka ovat rajajokien haarautumia tai laskevat näihin jokiin sekä ne erityiset lasku-uomat, jotka muodostavat Tornionjoen eri suuhaaroista. Merialueella sopimus kattoi Suomen ja Ruotsin Alatornion kuntien alueen. Kalastusta koskevilla määräyksillä oli tarkemmin määritelty soveltamisalue, joka sisälsi jaottelun jokialueeseen ja merialueeseen.

Sopimus kattoi rakentamisen, muut vesitalousasiat (paitsi uiton), vesiensuojelun ja kalastuksen. Sen määräykset olivat 1 luvun 8 artiklan mukaan ensisijaisia kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Rajaseudun etujen huomioon ottaminen mainittiin sekä johdannossa että 1 luvun 3 artiklassa, jonka nojalla vesialueiden käytön tuli edistää rajaseudun etuja.

Sopimuksella perustettu Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio sai poikkeuksellisen laajat toimivaltuudet sopimuksen kattamissa asioissa (Kuusikko 1994, 218). Vähäistä suurempiin vesistörakentamisiin vaadittiin sen lupa. Padon rakentamisessa rajajokeen ja vastaavissa olennaisesti rajajoen vesioloihin vaikuttavissa asioissa komission tuli kuitenkin ennen luvan myöntämistä alistaa asia kummankin maan hallituksen harkittavaksi. Käytännössä lupa-asioita ei siirretty hallitustasolle (HE 264/2009 vp, 6). Komissiossa oli kuusi jäsentä, kolme kummankin valtion nimeäminä. Komission päätökset olivat yleensä lopullisia, mutta korvausten osalta oli mahdollista hakea muutosta vesiylioikeudesta.

Ainakaan virallisasiakirjoissa ei maiden hallitusten puolesta esitetty huolia rajajokikomission liian laajasta toimivallasta tai itsenäisestä asemasta. Katsottiin, että tärkeimpien kysymysten alistaminen tarvittaessa hallitusten käsiteltäväksi turvaksi valtioiden suvereniteettia. Myös komission äänestyssäännöt edellyttivät, että päätöksiä kannatti enemmistö kumpaakin valtiota edustaneista komission jäsenistä. Tämäkin osaltaan hälvensi valtiosääntöisiä huolia. (HE 195/1971 vp, 8; Prop. 1971:137, 45.)

Ruotsin valtiopäiväasiakirja-aineistosta käy kuitenkin ilmi, että kaikki eivät olleet rajan ylittävän toimivallan laajentamisen kannalla. Esimerkiksi kamarikollegio (*kammarkollegiet*) eräiden muiden lausunnonantajien ohella katsoi, ettei näin laaja toimivallan

luovuttaminen rajajokikomissiolle olisi ollut enää tarpeen, kun rajajokien vesivoimarakentamissuunnitelmista oli luovuttu. Toisaalta viitattiin myös molempien maiden vesilainsäädäntöjen kehitykseen, minkä toivottiin tekevän valtiosopimusperusteisista yhteishallintajärjestelyistä yhä tarpeettomampia. (Prop. 1971:137, 21.) Tämän osalta valtiollinen ympäristöviranomaisen Naturvårdsverket katsoi, että rakentamista ja pilaantumista koskevien lupakäsittelyjen hoitaminen kummassakin maassa erikseen mahdollistaisi sen, että tarvittaessa voitaisiin soveltaa myös toista rajavaltiota tiukempaa kansallista ympäristölainsäädäntöä (Prop. 1971:137, 22).

Edellä kuvattujen epäilyjen ohella toisaalta esitettiin myös toiveita komission alueellisen edustuksen vahvistamiseksi. Lapin läänin kansanedustajista koostunut allekirjoittajajoukko painotti vuoden 1987 kirjallisessa kysymyksessään, että rajaseudun kuntien olisi tullut saada nimetä rajajokikomissioon omat edustajansa. Vastauksessaan maa- ja metsätalousministeri Toivo T. Pohjola (kok.) kuitenkin katsoi, ettei vesioikeuden tavoin toimivan komission kokoonpanoa tulisi muuttaa esitetyllä tavalla. Vastauksessa myös vedottiin, että komission jäsenistön ja sihteeristön paikallistuntemus oli jo muutenkin ollut hyvällä tolalla (KK [kirjallinen kysymys] 86/1987). Vastaava kunnallisdemokratian laajentamista ajanut aloite tehtiin myös Ruotsissa. Sielläkin valtiopäivien lakivaliokunta katsoi, ettei valtiosopimusta soveltaneen tuomioistuimen kaltaiselle elimelle ollut sopivaa, että paikallissaatikka puoluepoliittiset näkökannat ohjaisivat rajajokikomission toimintaa (Mot. [motion] 1986/87:L807; LU [lagutskottets betänkande] 1987/88:5).

Vuonna 1972 toimintansa aloittaneen rajajokikomission alkuvuosien merkittävä asiatekijä koski Outokummun Tornion tehtaan jätevesipäästöjä. Paikallisten kalastuskuntien ja luonnonsuojelijoiden vastustuksesta huolimatta komissio myönsi yhtiölle jätevesien laskuluvan toukokuussa 1975. Tehdastuotannon kasvaessa lupachdot ylittyivät, mutta komissio hyväksyi uudet, alkuperäisiä korkeammat raja-arvot. Ne olivat kuitenkin matalammat kuin yhtiö oli hakenut. (Teerijoki 2010, 413–414.) Lupakäsittelyt osoittivat, ettei komissio ollut varsinainen ympäristönsuojeluviranomainen, vaan se osaltaan myös yhteensovitti ristiriitaisia paikallisia ja alueellisia intressejä.

Komission toimintaympäristön kannalta eittämättä juuri ympäristön- ja luonnonsuojelunäkökohdat alkoivat nousta yhä tärkeämmiksi 1970-luvulta lähtien. Aiempaa ympäristötietoisemman kansalaistoiminnan ja poliittisen ajattelun rinnalla kasvoivat myös rajavaltioiden ympäristöasioihin liittyvät oikeudelliset velvollisuudet. Tätä havainnollistaa vuoden 1974 pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus (SopS 75/1976), jonka tarkoituksena oli määritellä nimenomaisesti rajan ylittävien ympäristöhaittojen syntymisen rajoittaminen. Vuonna 1974 tehtiin lisäksi Helsingin sopimuksena tunnettu Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 12/1980). Myös kansallinen ympäristölainsäädäntö alkoi laajentua, mistä esimerkkinä Ruotsin vuoden 1969 uusi ympäristönsuojelulaki (SFS [Svensk författningssamling] nr: 1969:387, *miljöskyddslag*). Siinä painotettiin, että luonnonsuojelu oli niin valtiollinen kuin kunnallinen velvoite (Prop. 1969:28, 45).

Vuoden 1971 rajajokisopimuksen ja komission aikaansaaminen edellytti Suomen ja Ruotsin hyviä suhteita ja yhteistä oikeuskulttuuria (Kuusikko 1994, 216). Suomen siirtyminen Venäjän alaisuuteen vuonna 1809 ei tullut merkitsemään oikeuskulttuurisen yhteyden katkeamista maiden välillä. Päinvastoin oikeudellisten olojen suhteellinen pysyvyys oli osaltaan mahdollistanut Tornionlaakson rajaseudun sääntelyllisten erityispiirteiden muodostumisen ja säilymisen verrattuna siihen, jos Suomessa olisi alettu kokonaisvaltaisesti soveltaa yleisvenäläistä lainsäädäntöä. Paine tätä kohti toki kasvoi Suomen autonomian ajan loppupuolella. (Pekola 2024, 433.) Oikeuskulttuurisen siteen säilyminen eittämättä auttoi Suomea pysymään myös laajemmin kulttuurisesti ja yhteiskunnallisesti pohjoismaisella tiellä valtiollisen itsenäisyyden ensivuosikymmeninä, jolloin autoritaariset tuulet puhalsivat niin Manner-Euroopasta kuin Suomen itärajan takaakin. Mikäli Suomelle olisi valtiollisesti ja yhteiskunnallisesti käynyt huonommin,

myöskään Tornionlaakson rajasta ei varmastikaan olisi voinut tulla sotienjälkeisen pohjoismaisen ja länsieurooppalaisen lähentymisen esimerkkialuetta (Pekola 2024, 443).

Osana Pohjoismaiden välistä lähentymistä vuoden 1971 rajajokisopimus siis loi osittain oman oikeudenkäyttöpiirinsä, jossa se oli ensisijainen oikeuslähde ja komissio sopimusmääräysten varsin autonominen soveltaja. Kyse oli rajan ylittävistä yhteishallinnan tasosta, joka ohitti kansalliset lainsäädäntö- ja hallintorakenteet Tornionlaakson vesistöasioissa. Suomi tosin oli jo ehtinyt tehdä Neuvostoliiton kanssa rajavesistöjä koskevan sopimuksen (SopS 26/1965), jolla myös oli perustettu rajavesistöjen käyttökomissio. Suomalais-ruotsalaiseen rajajokikomissioon nähden sen rooli oli kuitenkin varsin suppea, koska käytännössä sille saatettiin asioita käsittelyyn lähinnä lausunnon antamista varten. Vastaavasti Suomi teki myös Norjan kanssa sopimuksen yhteisen rajavesistökomission perustamisesta (SopS 32/1981). Sillekään ei sopimusmääräyksissä annettu varsinaista vesioikeudellista toimivaltaa (ks. MMM [maa- ja metsätalousministeriö] 2002:1, 3, 17–19). Tämän vertailun perusteella vuoden 1971 suomalais-ruotsalainen rajajokisopimus näyttäytyy oikeudellisesti poikkeuksellisen kattavana. Tätä tutkimusta varten ei ole ollut mahdollista tehdä rajavesistöjärjestelyjen täysimääräistä kansainvälistä vertailua, mutta ainakaan tietoomme ei ole tullut aivan vuoden 1971 sopimuksen kaltaista rajavesistöasioiden alueellista hallinnointimallia.

Vaikka sopimuksen valmistelu sujui poliittisesti ja oikeudellisesti ongelmitta, käytännön vaikeudet ilmenivät pian. Nämä johtivat lopulta siihen, että vuonna 1971 perustettua yhteishallinnan tasoa heikennettiin merkittävästi.

Vuoden 2010 rajajokisopimus: paluu valtiokeskeisempään hallinnointiin

Vain parissa vuosikymmenessä vuoden 1971 sopimus ja rajajokikomissio alkoivat näyttäytyä ongelmallisina valtiosääntö-, EU-, kansainvälis- ja ihmisoikeudellisesta näkökulmasta. Etenkin ruotsalaisia ammattikalastajia hirttänyttä rajajokikomission toimivaltaa kalastusasioissa heikennettiin jo valtioiden välisellä sopimuksella vuonna 1997 (SopS 35/1997). Oikeudellisenä perusteena esitettiin, että kalastussääntö oli sisällytetty Ruotsin oikeuteen vain asetuksella, mikä ei täyttänyt hallitusmuodon vaatimuksia.

Komission ratkaisuihin ei pääsääntöisesti ollut muutoksenhakumahdollisuutta, mikä puolestaan johti niin kansallisten kuin eurooppalaistenkin perus- ja ihmisoikeusvalvontaelinten moitteisiin. Vielä vuonna 1971 yksilön oikeuksien toteuttamisella ei ollut Suomen tai Ruotsin oikeusjärjestyksissä myöhempää vastaavaa painoarvoa – Suomessa Euroopan ihmisoikeussopimuksin tuli sitovaksi vasta vuonna 1990 (Pekola 2024, 353–354). Myös Ruotsissa ihmisoikeussopimuksen painoarvo oli kasvanut 1990-luvulle tultaessa ja maa inkorporoi eli sisällytti sopimuksen oikeusjärjestykseensä lailla (SFS nr: 1994:1219, *lag om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*); Prop. 1993/94:117, 8–12) vuonna 1994. Suomessa myös valtiosääntö muuttui: vuoden 2000 perustuslain 80 §:n 1 momentin nojalla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tämä teki rajajokisopimuksen ja kalastussäännön rangastussäännöksistä entistä ongelmallisempia.

Vuoden 1971 sopimus valmisteltiin yhteistyössä, mutta sen muuttamista koskevat selvitykset tehtiin kansallisesti. Ruotsin hallitus tilasi vuonna 1997 selvityksen rajavesistöjen hallinnon uudelleenjärjestelystä. Taustalla oli halu sääntelyn yksinkertaistamiseen ja tietoisuus siitä, ettei vuoden 1971 sopimus ottanut huomioon uusia kansainvälisiä ympäristösopimuksia tai EU-lainsäädäntöä. Molemmat valtiot olivat liittyneet EU:hun vuonna 1995, ja EU-oikeuden täytäntöönpano vaati sekin päivitettyä sääntelyä. (Dir. [kommittédirektiv] 1997:79.)

1990-luvun lopulla oikeudellinen ympäristö oli muuttunut enemmän kuin itse rajavesistöjen käytännön olosuhteet. Ruotsin vuonna 1998 julkaistu selvitys katsoi vuoden 1971 sopimuksen olevan vanhentunut, epärationaalinen ja osin ristiriidassa uuden oikeustilan kanssa. Erityistä rajavesistöyhteistyön sääntelytasoa pidettiin vaikeasti ylläpidettävänä, ja

sen korvaamista suositeltiin yksinkertaisemmalla mallilla. Vaikka jonkinlainen sopimus nähtiin tarpeellisenä, vanha järjestely ehdotettiin lakkautettavaksi. (SOU [statens officiella utredningar] 1998:39, 7, 30, 58–59.)

Vuonna 2002 valmistunut suomalaisselvitys päättyi samaan johtopäätökseen kuin ruotsalainen: oli laadittava kokonaan uusi sopimus, ja vesistöön sovellettavan sääntelyn tulisi määräytyä kummankin maan kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan. Rajajokikomissio oli lakkautettava, mutta tilalle oli perustettava uusi yhteistyöelin EU-oikeuden toimeenpanoa varten. Samalla ratkaistaisiin muutoksenhakuun liittyvät ja muut ihmisoikeusongelmat, ja kansalliset viranomaiset huolehtisivat EU-sääntelyn täytäntöönpanosta. (MMM 2002:1, II–III, 49–50.)

Aluksi rajajokisopimuksen muutosehdotukset eivät kohdanneet selkeää vastustusta alueella. Monet paikalliset ja alueelliset toimijat pitivät nekin sääntelyn yksinkertaistamis- ja selkeyttämistavoitteita kannatettavina. Esimerkiksi osa rajaseudun ruotsalaiskunnista piti kansallisiin järjestelmiin palaamista rajayhteistyötä yksinkertaistavana. Toivottiin, että etenkin kalastusasiat otettaisiin ylivaltiolliselta tasolta takaisin omassa maassa päätettäväksi. Suomen lausuntokierroksella muun muassa kuntien yhteistyöelin Tornionlaakson neuvosto katsoi vielä tässä vaiheessa luottavansa molempien maiden viranomaisten taitoon hoitaa asiat kansallisesti jokivarren asukkaiden etujen mukaisesti, vaikka alkoikin monien jäsenkuntiansa tavoin pian kiivaasti vastustaa valtioveltoista sopimusuudistustyötä. (Pekola 2024, 360–368.)

Suomi ja Ruotsi aloittivat virallisesti neuvottelut uudesta rajajokisopimuksesta keväällä 2002 (HE 264/2009 vp, 4). Lopullinen sopimus allekirjoitettiin marraskuussa 2009, mutta sitä edelsi kaksi epäonnistunutta yritystä – etenkin kalastusasioista sopimisessa oli vaikeuksia (HE 264/2009 vp, 21; Pekola 2024, 376). Sopimusmuutosten edetessä alkoi esiintyä kasvavaa alueellista vastustusta. Monet aiemmin neutraalisti tai myönteisesti suhtautuneet tahot kääntyivät uudistusta vastaan, peläten paikallisten näkökohtien sivuuttamista ja päätöksenteon kankeutumista. Esitettiin myös, että muutokset loukkaisivat EU:n subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaatetta.

Toisin kuin vielä vain muutamia vuosia aiemmin, useimmat alueen kunnista suhtautuivat nyt kielteisesti uuteen sopimukseen ja silloisen rajajokikomission lakkauttamiseen. Myös Tornionlaakson neuvoston kanta oli kääntynyt päinvastaiseksi: se ei enää luottanutkaan valtiollisten toimijoiden harkintaan vaan peräänkuulutti tuolloisen rajajokisopimuksen ja -komission säilyttämistä ja kehittämistä. Neuvosto piti erittäin tärkeänä, että Tornionlaaksoa ja alueen ihmisiä koskevat päätökset tehtäisiin myös vastaisuudessa alueella. Neuvosto ei voinutkaan hyväksyä, että hyvin toimiva, päätösvaltainen ja arvostettu viranomainen supistettaisiin vain lausunnonantajaksi. Neuvosto piti todennäköisenä, että jatkossa kansallisten viranomaisten tekemät päätökset olisivat vastakkaisia rajan eri puolilla. Siksi se vaati, että rajajokikomission päättävältä vesi- ja ympäristölainsäädäntöä sekä kalastusta koskevissa asioissa säilytettäisiin. (Pekola 2024, 371–373.)

Etenkin suomalaisten kalastajien näkemyksissä sopimusuudistuksesta oli kuitenkin hajontaa pitkälti sen mukaan, oliko kyse ammattimaisesta merikalastuksesta vai jokikalastuksesta. Esimerkiksi Kalatalouden keskusliitto ja Suomen Ammattikalastajaliitto (SAKL) pitivät kannatettavana, että rajajokikomissio ei enää päättäisi kalastusasioista. Muutosta ei sen vastustajista poiketen myöskään nähty unionioikeuden vastaisena vaan päinvastoin EU:n oikeusjärjestelmän periaatteiden ja kansalaisten oikeusturvan toteutumista parantavana uudistuksena. Täysin päinvastaisesti esimerkiksi Tornio-Muonijokiseura sekä Muonionjoen ja Tornionjoen kalastusalueet katsoivat, että muutos veisi Tornionlaakson kulttuuriin leimallisesti kuuluneesta yhteisestä päätöksenteosta kansallisiin ratkaisuihin. Niinpä rajajokikomisison asema olisi paitsi säilytettävä myös vahvistettava sitä. (Pekola 2024, 375.)

Sopimusuudistukseen liittyvästä runsaasta lausuntoaineistoista ei voi yksiselitteisesti päätellä, miksi pohjoinen vastustus voimistui. Ehkä alueella koettiin, että uusi oikeudellinen kehys tekisi rajayhteistyöstä aiempaa vaikeampaa. Samanaikaisesti kariutui myös

suomalais-ruotsalaisessa ministeriötasoisessa yhteistyössä valmisteltu hanke, jossa olisi perustettu uusia rajakunnallisia toimielimiä Tornionlaaksoon. Ne olisivat voineet hoitaa myös kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja käyttää julkista valtaa. (Pekola 2024, 263–298.) Kyseessä olisi ollut vuoden 1971 rajajokisopimuksen tapainen poikkeuksellisen pitkälle menevä alueellinen yhteishallinnan muoto.

Sopijavaltioiden hallitusten mukaan uudistus oli kuitenkin välttämätön kansalaisten oikeusturvan ja EU-direktiivien täytäntöönpanon varmistamiseksi (HE 264/2009 vp; Prop. 2009/10:212). Suomen hallituksen esityksessä sopimuksen hyväksymiseksi kuitenkin tuotiin esiin, että Tornionlaakson neuvosto, rajajokikomissio ja useat alueen kunnat olivat arvostelleet sopimukseen sisältyvää ratkaisua siirtää vesi- ja ympäristölupien käsittely kansallisille viranomaisille. Lisäksi todettiin, että kalastuksen osalta lausunnonantajien näkemykset poikkesivat toisistaan hyvin voimakkaasti. Esityksen mukaan lausuntopalautteen perusteella sopimukseen tehtiin vähäisiä muutoksia liittyen pyydysten määritelmiin ja pyydyksiä koskeviin siirtymäsäännöksiin. (HE 264/2009 vp, 21.) Ruotsissa lausuntokierros uudesta rajajokisopimuksesta järjestettiin keväällä 2010 eli vasta sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Näin ollen lausunnoilla ei enää tuossa vaiheessa voitu vaikuttaa sopimusdistuksen lopputulokseen. (Pekola 2024, 397.)

Vuoden 2010 rajajokisopimus säilytti vuoden 1971 sopimuksen maantieteellisen soveltamisalueen, mutta merialuetta supistettiin. Erityisesti kalastuksen osalta soveltamisalue Perämerellä pieneni huomattavasti, mikä vastasi ruotsalaisten merikalastajien pitkäaikaisia toiveita (Prop. 2009/10:212, 76). Sopimuksen 1 artiklan 3 kohdassa määrätään, että sopimuksen maantieteellinen soveltamisalue muodostaa suomalais-ruotsalaisen vesienhoitoalueen. Sopimuksen 2 artiklan mukaisesti tarkoituksena on muun muassa turvata vesienhoitoalueella kummankin sopimuspuolen mahdollisuudet rajajokien tasapuoliseen käyttöön ja muutoinakin edistää yhteistyötä vesi- ja kalastusasioissa, kansainväliset velvoitteet ja EU-oikeus huomioon ottaen.

Jo selvitysvaiheessa oli linjattu, että vesilupia koskeva sääntely perustuu kansalliseen lainsäädäntöön. Suomen hallituksen esityksen mukaan maiden lainsäädäntöjen samankaltaisuus mahdollisti kansallisten normien soveltamisen yhteisen sääntelyn sijasta: *”Kansallisesta järjestelmästä erillistä rakentamis- ja pilaamisasioita käsittelevää lupaviranomaista ei enää tarvita.”* (HE 264/2009 vp, 1, 15). Siirtymäsäännökset säilyttivät vuoden 1971 sopimuksen nojalla annetut luvat voimassa.

Vuoden 1971 sopimuksella perustettu Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio lakkautettiin, mutta uusi yhteistyöelin perustettiin samalla nimellä. Uuden komission tehtävät on määritelty sopimuksen 10 ja 11 artikloissa: se muun muassa edistää yhteistyötä vesienhoitoalueella, yhteensovittaa toimenpiteitä ja seuraa vesiympäristön tilatavoitteiden toteutumista. Toimivalta vesilupa- ja kalastusasioissa siirtyi kansallisille viranomaisille, eikä komissiolla ole enää varsinaista päätösvaltaa näissä kysymyksissä.

Vuoden 2010 sopimus sisältää määräyksiä muun muassa rajan ylittävien vaikutusten valvontaviranomaisista, tiedottamisesta ja lupakäsittelyjen yhteensovittamisesta. Ruotsin hallituksen mukaan kansallinen lupaharkinta tehdään kuitenkin itsenäisesti, toisesta valtiosta riippumatta (Prop. 2009/10:212, 81). Tämä poikkeaa vuoden 1971 sopimuksesta: yhteensovittamista voidaan tavoitella, mutta päätökset ovat kansallisia.

Näkökulma oli kääntynyt vuoden 1968 mietinnöstä ja vuoden 1971 sopimuksen perusteluista. Tuolloin yhteishallinta nähtiin keinona turvata vesistöjen järkevä käyttö ja suojele. 2000-luvulla puolestaan paluu kansallisiin ratkaisuihin esitettiin oikeudellista tilannetta selkiyttävänä. Oikeudellisen kontekstin kansainvälistyminen johti paradoksaalisesti kansallisvaltiollisiin järjestelmiin palaamiseen.

Asiakirjalähteistä ei käy ilmi uudistuksen taustalla vaikuttaneet reaalioliittiset näkökohdat, mutta niitä käsiteltiin Suomen eduskuntakeskusteluissa. Useissa puheenvuoroissa uusi rajajokisopimus näyttäytyi paitsi oikeudellisenä välttämättömyytenä myös kalastusasioiden järjestämisen osalta tietynlaisena maaotteluna, jossa Suomi jäi lopulta

alakynteen (Pekola 2024, 410–413). Ruotsin valtiopäivillä oppositio arvosteli komission lakkauttamista, mutta uusia kalastussäännöksiä kiiteltiin yli puoluerajojen. Sopimus hyväksyttiin Suomessa äänin 141–20 ja Ruotsissa 202–112. (Pekola 2024, 413, 417.)

Uusi rajajokisopimus tuli voimaan lokakuussa 2010. Uudistetun komission vuoden 2017 strategian mukaan se toimii alueellisenä resurssina, edustaa vesistöä valtioiden välillä ja toimii neuvoa-antavana elimenä. Komissio myös seuraa sopimuksen toteutumista ja voi tehdä aloitteita sekä hakea muutosta vesilupa-asioissa mandaattinsa rajoissa. Muuttunutta oikeustilaa kuvaa hyvin strategian toteamus, jonka mukaan rajajokikomissio on kahden suvereenin valtion yhteinen alueellinen resurssi. (Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio 2017.)

Vaikka uuden rajajokisopimuksen valmisteluasiakirjoissa toisin uumoiltiin, rajan ylittävien lupa-asoiden käsittely ei ole aina ollut ristiriidatonta. Vuonna 2019 Pajalan kaivoksen toimintaa jatkanut Kaunis Iron Ab haki lupaa kaivostoiminnan jatkamiseen ja laajentamiseen Uumajan maa- ja ympäristötuomioistuimelta. Asiassa käytiin neuvonpitoa Suomen kanssa vuoden 2010 rajajokisopimuksen ja Espoon sopimuksen (SopS 67/1997) nojalla. Suomen viranomaiset, mukaan lukien ympäristöministeriö, kritisoivat ympäristövaikutusten arviointiselostusta (YVA) sen yksipuolisuudesta ja siitä, ettei siinä arvioitu vaikutuksia Suomeen, eikä yhteisvaikutuksia samaan aikaan Suomessa vireillä olleiden hankkeiden kanssa (Suomen ympäristöministeriö 2021). Uumajan tuomioistuin puolestaan totesi, että kaikki oikeudelliset velvoitteet oli täytetty, ja myönsi luvan (M [mål] 2090-19, 1–4, 19, 232–236). Tuomioistuimen ratkaisun perusteluissa uuden rajajokikomission antama lausunto mainittiin yhtenä muiden joukossa. Asiaa koskeva valitusprosessi on tätä kirjoitettaessa kesken.

Toisaalta myös Suomessa on tehty ympäristölupapäätöksiä, jotka ovat herättäneet arvostelua Ruotsissa. Vuonna 2012 Pohjois-Suomen aluehallintovirasto myönsi Outokummun Tornion tehtaalle luvan tuotannon kasvattamiseen. Ruotsin Havs- och vattenmyndigheten ja Norrbottenin lääninhallitus hakivat muutosta vedoten merkittäviin haittoihin Pohjois-Ruotsissa. Outokumpu kiisti rajan ylittävät haittavaikutukset ja suomalaisviranomaiset tukivat sen kantaa. Vaasan hallinto-oikeus hylkäsi valitukset arvioimatta erikseen vaikutuksia Ruotsin puolelle. (Vaasan HAO [hallinto-oikeus] 14/0353/2.)

Vuoden 2010 rajajokisopimus palautti siten suvereenia toimivaltaa valtioille, mikä oli myös uudistuksen tavoite. Olemukseltaan ylikansallisvaltiolliset oikeuden tasot – perus- ja ihmisoikeudet, kansainväliset velvoitteet ja unionioikeus – esitettiin perusteina, joiden nojalla vuoden 1971 rajajokisopimuksella luotu alueellinen yhteishallinta pitkälti purettiin.

Nykytoimijoiden näkemykset suomalais-ruotsalaiseen rajajokisopimukseen pohjautuvasta vesien hallinnasta

Kuten tutkimuksen kirjallisesta aineistosta myös haastatteluaineistosta ilmenee tarpeen vuoden 1971 rajajokisopimuksen uudistamiselle olleen ilmeinen ja nousseen monelta eri toimijatasolta, eikä kukaan haastateltavista maininnut, ettei uudistamista olisi tullut tehdä. Uudistamistarpeelle nähtiin useita syitä ja ne olivat pitkälle yhteneväisiä edellä esitettyjen perustelujen kanssa, kuten Suomen ja Ruotsin myöhemmin ratifioima kansainvälinen lainsäädäntö sekä kansainväliset sopimukset. Moni haastateltava mainitsi EU:n olevan oleellinen tekijä vesistöjen hoidon ja hallinnan määrittelijänä alueella. EU:n vesipuitedirektiivi on tänä päivänä tärkeä vesienhoidossa Suomessa sekä Ruotsissa ja maiden väliset raja-ajat ovat myös Natura-vesistöjä. Tämä osaltaan luo puitteet ekosysteemin turvaamiselle ja siihen liittyvälle rajayhteistyölle alueella. Aikaisemman rajajokisopimuksen puutteena moni haastateltava mainitsi myös sen, ettei vanhan rajajokisopimuksen päätöksistä ollut tarvittavaa valitusoikeutta, eikä se näin ollen mahdollistanut eriävien näkemysten esiin tuomista riittävästi.

Voidaankin sanoa, ettei aikaisempi rajajokisopimus kaikilta osin sopinut enää suomalaisen ja ruotsalaisen yhteiskunnan toimintamalleihin mutta tämä muuttui uuden

rajajokisopimuksen myötä. Haastatteluissa mainittiin nykyisen, vuoden 2010 rajajokisopimuksen olevan linjassa EU-lainsäädännön, Suomen ja Ruotsin kansallisten lakien sekä erilaisten sopimusten kanssa. Suomen ja Ruotsin toimintaympäristöjen samankaltaisuuden katsottiin edesauttavan rajayhteistyötä.

”[...] kun meillä on periaatteessa yhteiset tavoitteet annettuna ympäristöihin, ympäristönsuojeluun tai vesiensuojeluun liittyvästi, niin me yhdessä, yhteisestä vesiresurssista pidetään huolta. [...] pyritään osaltamme turvaamaan sitä, että vesiensuojelun taso säilyy näillä rajavesistöillä sellaisena, kuin direktiivit ja lainsäädännön, säädännöt sen määrittää.” (Haastateltava 1)

”[...] [Kumppanina on] Suomi, joka on täysin samalla sivulla. Tarkoitan, että he ovat kiinnostuneita samoista asioista ja huolenaiheet ovat samoja.” (Haastateltava 7)

Tarkasteltaessa rajajokien hyvän tilan tukemista sekä luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä Tornionlaakson vesistöalueella oleellista on kuitenkin huomioida myös se, ettei toiminta perustu vain hallinnan ylätasolta, Euroopan unionista ja kansallisista päätäntäelimistä paikallistasolle suunnattuun lainsäädäntöön ja sen toimeenpanoon, vaan myös paikallisten ja alueellisten toimijoiden näkemyksiin. Moni haastateltava koki nykyisen rajajokisopimuksen mahdollistavan rajaseudun äänen kuulumista. He näkivät Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission tärkeänä alueen näkemysten esiintuojana ja keskustelun herättäjänä rajavesistöasioissa sekä paikallisten, alueellisten ja valtiollisten toimijoiden yhteistyön mahdollistajana. Sen mainittiin tuovan yhteen toimijat eri tasoilta keskustelemaan Tornionlaakson rajavesistöjen asioista sekä välittävän tietoa paikallisen tason toimijoilta ylätason päättävälle elimille ja ylätason näkemyksiä paikallistason toimijoille, myös valtioiden välisen rajan ylittävästi. Samalla se tukee rajat ylittävää yhteistyötä muun muassa välittämällä tietoa rajan toisella puolella olevista toimista, rakenteista ja käytännöistä huomioiden myös tiedon käyttäjien erilaiset kielelliset tarpeet.

Nykyisen rajajokikomission puheenjohtajat ovat alueellisten ympäristöviranomaisten edustajia ja jäsenet kuntien nimeämiä, paikallisia toimijoita. Tämän mainittiin lisäävän ymmärrystä alueen erityisolosuhteista verrattaessa tilanteeseen, jossa asioita tarkasteltaisiin vain kansallisesti Helsingistä ja Tukholmasta tai ylikansallisesti Brysselistä.

”[Rajajokikomissiossa] keskustellaan näistä asioista muutamassa kokouksessa vuosittain ja [pyritään] aidosti katsomaan tämän alueen etua. Niin kyllä se on aivan, aivan niinku, puolustaa paikkaansa tämä sopimus.” (Haastateltava 5)

Päättävät viranomaiset kysyvät komission ja muiden alueelleen toimijoiden näkemyksiä esimerkiksi aloittaessaan vuosittaiset neuvottelut kalastussäännöstä ja kalastuksen määrästä. Nykyisellä Suomalais-ruotsalaisella rajajokikomissiolla ei ole viranomaisvaltuuksia päättää kalastuksesta ja ympäristöluvituksesta samaan tapaan kuin sen edeltäjällä, vuoden 1971 rajajokisopimukseen pohjautuvalla rajajokikomissiolla oli. Sen sijaan nykyisellä rajajokikomissiolla on lausunnonanto-oikeus ja aloitteenteko-oikeus. Haastatteluissa ei noussut esiin näkemyksiä, joissa olisi kaivattu nykyiselle rajajokikomissiolle viranomaisvaltuuksiin perustuvaa ympäristöluvitusta vuoden 1971 rajajokisopimuksen tapaan. Ympäristöluvituksen katsottiin muun muassa vaativan tänä päivänä monenlaista, laajaa ja syvällistä ympäristöalan asiantuntemusta sekä siihen liittyvää resurssointia. Sen sijaan paikallisen ja alueellisen tason haastateltavat laajasti toivoivat vahvempaa painoarvoa rajaseudulta tuleville näkemyksille päätöksenteossa.

”Jos mennään vähän kauemmas sinne edelliseen komissioon niin sillähän oli viranomaisvaltuudet ja se oli [...] viranomainen tai tuomioistuin suorastaan [...]. En nyt ehkä lähtisi kaipaamaan takaisin ympäristöluvitusta tällaiselle organisaatiolle, joka on näin kevyt. [...] [Sen sijaan] pitäisi olla

painavampi se [rajajokikomission] lausunto ja mielipide, mielipiteet, kalavarojen hoidosta ja kalastuksesta.” (Haastateltava 3)

Toisaalta kansallisten toimijoiden haastatteluissa mainittiin, että paikallistasolta nousevat näkemykset otetaan vakavasti ja niistä keskustellaan päätöksenteossa maiden kesken. Tämä näkemys tuli jossakin määrin esiin myös muutamassa alueellisen toimijan haastattelussa. Näkemysten painoarvoon liittyvä tarkastelu ilmentää osaltaan sitä näkemysten diversiteettiä, joka liittyy Tornionlaakson rajavesistöihin ja niiden eliölajeihin.

Yhtenä esimerkkinä näkemysten moninaisuudesta haastatteluissa mainittiin vaelluskalojen elinkaari. Vaelluskaloihin Tornionjoen ja Muonionjoen vesistöissä kuuluvat lohi, siika ja meritaimen. Ne syntyvät näissä vesistöissä ja poikasvaiheen jälkeen ne vaeltavat Itämereen muutamaksi vuodeksi. Myöhemmin ne palaavat synnyinjokiinsa lisääntymään. Vaelluskalojen elinkaaren aikana niiden elinympäristöön vaikuttavat monet toimijat erilaisine näkemyksineen sekä rajajoissa että koko Itämeren alueella, sillä vaelluskala voi vaeltaa merellä kauas ennen palaamistaan kotijokeensa. Itämerellä vaelluskalojen elinpiiriin voivat vaikuttaa useiden eri valtioiden toimijat erilaisine tavoitteineen, strategioineen ja lainsäädäntöineen. Merialueella vaelluskaloihin ja niiden elinympäristöön kiinnittyvien toimijoiden intressit voivat liittyä paitsi kalastukseen myös esimerkiksi merituulivoimaan ja teollisuuteen, vaikuttaen kalakantojen määrään, elinolosuhteisiin ja vaelluskalojen kykyyn palata synnyinjokiinsa. Toisena esimerkkinä näkemysten moninaisuudesta haastatteluissa mainittiin kaivannaisteollisuus ja sen tulevaisuuden suunnitelmat mahdollisine vaikutuksineen rajavesistöihin. Kaiken kaikkiaan Suomen ja Ruotsin välisiin rajajokiin vaikuttavia toimijoita omine intresseineen on useita, kuten alueen asukkaat, jokikalastajat, merikalastajat sekä turismin, kaivosteollisuuden ja merituulivoiman parissa toimivat mutta myös Suomen ja Ruotsin valtiot sekä EU: ”*se [päättöksenteko] on yhteensovittamista ja se on... se on diplomatiata.*” (Haastateltava 2)

Eri toimijoiden intressit voivat olla yhteneväisiä, mutta ne voivat myös olla vastakkaisia ja vaikeasti yhteensovitettavia. Tällöin oleellista vesistön hoitoon liittyvässä päätöksenteossa mainittiin haastatteluissa olevan yhteisen tilannekuvan luominen tutkitun, puolueettoman tiedon pohjalta sekä yhteiseen tilannekuvaan pohjautuvien toimenpiteiden laatiminen. Tutkitun tiedon merkitystä päätöksenteon pohjana korostettiin kaikissa haastatteluissa ja moni toi esiin, että lisää tietoa erilaisten toimenpiteiden vaikutuksista kaloihin tarvitaan muun muassa ilmastonmuutoksen ja siihen liittyen uusien toimien, kuten vihreän siirtymän toimenpiteiden osalta ennen kuin uusia innovaatioita lähdetään toteuttamaan. Tarvetta olisi myös toimenpiteiden nykyistä kattavammalle, kansainväliselle, luontonäkökulmat huomioivalle koordinaatiolle eri toimijoiden kesken, kun vihreään siirtymään liittyviä toimenpiteitä tehdään Itämerellä useiden valtioiden alueella, jossa muun muassa vaelluskalat viettävät osan elämästään.

Paasin ja Zimmerbauerin (2016) mukaan rajat ovat puolivarjoisia (*penumbral borders*). Tällä he viittaavat siihen, että rajoilla voi olla hallinnollisia, lakiin perustuvia, sosiaalisia, kulttuurisia, taloudellisia, identiteettiin perustuvia ja muita tasoja, joista osa on rajoiltaan huokoisia ja läpäiseviä, kun taas osa voi olla rajana kovia. Heidän mukaansa rajat ovat suhteellisia ja muuttuvia, aktivoituen erilaisten tilanteiden ja tarpeiden mukaan. Haastateltavat kaikilla hallinnan tasoilla toivoivat valtioiden välisen rajan ylittävien rakenteiden kehittämistä ja rajaesteiden poistamista edelleen horisontaalisen, rajat ylittävän yhteistyön lisäämiseksi. Yhtenä kehittämistarpeena muutama haastateltava paikallis- ja aluetasolta mainitsi horisontaalisen yhteistyön lisäämisen siten, että Tornionjoki-Muonionjoki-Könnämäeno-vesistölle tehtäisiin yhteinen, suomalais-ruotsalainen vesienhoitosuunnitelma sen sijaan, että molemmat maat tekevät omat vesienhoitosuunnitelmansa, joista tehdään yhteinen kooste.

”mehän tehdään kuusivuotiskaudella, tai syklissä, vesienhoidon suunnittelua, niin kyllä olisi aika järkevää, että esimerkiksi Tornion-Muonionjoelle tehtäisiin yksi vesienhoidon suunnitelma, joka olisi

kansainväliselle vesienhoitoalueelle. [...] Me tehdään siis erilliset suunnitelmat molemmissa [...] maissa ja sen jälkeen niistä yhteinen koonti. Mutta se ei ole yhteinen suunnitelma.” (Haastateltava 1)

Toisena horisontaalista yhteistyötä edistävänä kehittämistarpeena sekä paikallisen että muutaman alueellisen toimijan haastattelussa mainittiin tarve luoda yhteinen, pidemmän aikavälin monivuotinen ja pitkäjänteinen strategia kalakantojen ja laajemmin luonnonvarojen hoitoon alueella. Erään haastateltavan mukaan yhteiselle lohi- ja meritaimenstrategialle olisi ollut tarvetta jo pitkään. Samalla kuitenkin muutama haastateltava mainitsi, että tarvittaisiin myös mahdollisuus reagoida muuttuviin tilanteisiin nopeammin kesken kalastuskauden ja muuttaa kalastussääntöä tarvittaessa kauden aikana. Tämä mahdollisuus olisi tärkeää silloin, jos kalojen tilanne osoittautuu kesän aikana toisenlaiseksi, kuin keväällä on ennakoitu. Viime vuosina esimerkiksi kesät ovat olleet odotettua lämpimämpiä, mikä voi aiheuttaa kaloille ennakomatonta kuormitusta. Tällöin kalastuksen lisärajoitukset kauden aikana voisivat olla tarpeen.

”[Kalastussäännöstä] sovitaan jo ennen huhtikuun alkua ja niillä sitten mennään, mennään se kansi. Että se on tunnistettu semmoiseksi kehittämistarpeeksi, että se [kalastussääntö] olisi enempi reaktiivinen ja adaptiivinen jo kauden aikana.” (Haastateltava 3)

Tietystä kehittämistarpeista huolimatta moni haastateltava näki, että nykyinen vesienhoitojärjestelmä toimii pääsääntöisesti hyvin mahdollistaen hyvän päätöksenteon. Oleellista on, että erilaisia, Suomen ja Ruotsin välisen rajan ylittäviä yhteistyöjärjestelmiä hyödynnetään tehokkaasti ja monipuolisesti esimerkiksi tilanteissa, joissa toimijoilla on ylirajaisia ympäristövaikutuksia aiheuttavia hankkeita. Myös nykyisen rajajokisopimuksen katsottiin tarjoavan toimivat puitteet sekä kansalliselle että valtioiden väliset rajat ylittävälle vesistöyhteistyölle. Samaan aikaan haastateltavat kuitenkin kokivat, että rajajokisopimusta sekä sen toimeenpanoa on hyvä myös yhteisesti tarkastella ja kehittää, jotta se vastaa mahdollisimman hyvin tämänhetkisiin ja tuleviin haasteisiin.

”Vaikka meillä asiat on todella hyvin ja Suomi-Ruotsi rajajokisopimuksesta on kirjoitettu YK:n julkaisuihin tavallaan malliesimerkkinä ja onnistumisena, niin ei ole varaa kuitenkaan tuudittautua liiaksi, vaan kyllä pitäisi tavallaan semmoista jatkuvaa arviointia ja kehittämistä pystyä tekemään ja sitä me nyt tässä ollaan puskettu.” (Haastateltava 6)

Oleellisena rajavesistöjen hallinnassa nähtiin pyrkimys hallita niitä vesistö- ja valuma-alueiden mukaisesti niin, että hallintaa ohjaavat luonnolliset rajat pikemminkin kuin ihmisten piirtämät rajat. Tämä korostuu ympäristöasioiden hoidossa valtion välisen rajan ylittävällä vesialueella. Ympäristövaikutukset eivät seuraa rajoja, joten rajat ylittävä yhteistyö on ratkaisevassa roolissa ympäristön tilasta huolehdittaessa.

”Kyllähän sitten tavallaan valtion raja siitä, että mitä enemmän se siitä häyräytyy pois, niin sen parempi vesien hallinnan ja hoidon, ja sitä kautta vesibiologian ja monimuotoisuuden näkökulmasta on. Ja siihenhän tässä on koko ajan pyritty.” (Haastateltava 6)

Valtioiden väliset yhteistyörakenteet tukevat toimijoita heidän pyrkimyksissään yhteisten tavoitteiden pitkäjänteisessä edistämisessä, mutta ne mahdollistavat toimenpiteet myös silloin, jos tarvitaan nopeaa puuttumista yllättävään tilanteeseen. Tällaisessa tilanteessa ei ole tarpeen aloittaa yhteistyötä alusta, vaan toimivat rakenteet mahdollistavat liikkeelle lähdön myös nopeasti. Tätä yhteistyötä olemassa oleva rajajokisopimus osaltaan tukee.

”[...] ehkä isoin anti, joka tuntuu ehkä vähän triviaalilta, niin on se, että se yhteistyörakenne on synnyt sopimuksilla ja sitten se, tämä yhteistyörakenne, mahdollistaa sen yhteistyön silloin kun sitä tarvitaan. Ja se ehkä on se ydin koko asiassa lopulta.” (Haastateltava 1)

Rajavesistöjen suojelemisen ja siihen liittyvän yhteistyön merkityksen nähtiin yhä kasvavan, kun ilmastonmuutos etenee ja muuttaa elinolosuhteita monin tavoin, eikä tarkkaan tiedetä, mitä siitä seuraa. On kuitenkin selvää, että muutoksella tulee olemaan vaikutuksia moniin pohjoisen eliölajeihin. Tällöin yhteistyön merkitys korostuu ja moni haastateltava mainitsi olevan tärkeää, että yhteistyö jatkuu aktiivisena tulevaisuudessakin: ”On tärkeää, että meidän nämä kysymykset pysyy niin kun [päättäjien ja muiden toimijoiden] pöydällä.” (Haastateltava 4)

Suomalais-ruotsalaiseen rajajokisopimukseen pohjautuva hallinta on monitasoista

Vuoden 1971 rajajokisopimuksella perustettu järjestely paikantuu Charbitin (2011) monitasohallinnan jäsentelyssä lähimmin ylimmälle horisontaalitasolle, koska kyse oli kahden kansallisvaltion välisestä rajan ylittävstä yhteishallintajärjestelystä. Rajajokikomissio oli kuitenkin sopimuksen soveltamisalueella vesistöasioissa itsenäinen toimija, eikä muodollisesti riippuvainen valtioiden yleishallintotasosta (*general jurisdictions*). Myöskään käytännössä asioita ei siirretty hallitustasolle, vaikka sopimus olisi sen tietyin edellytyksin mahdollistanut. Kyse oli alueellisesta federalismista (Stein & Turkewitsch 2008), joka edellytti valtioilta poikkeuksellista ennakkoluulottomuutta. Ne luopuivat osasta toimivaltuuksiaan kunnianhimoisen yhteishallintajärjestelyn aikaansaamiseksi, jonka katsottiin tehostavan rajavesistöjen hallintaa. Valtionhallintojen kannalta järjestelyn kääntöpuolena oli kuitenkin suvereenin hallintovallan kaventuminen sopimuksen soveltamisalueella.

Vuoden 2010 sopimuksen myötä vuonna 1971 perustettua yhteishallinnan tasoa heikennettiin merkittävästi. Arviomme mukaan yksi keskeinen syy oli se, että rajavesistöihin perustettu erityinen oikeudenkäyttöpiiri (*special purpose jurisdiction*) alettiin kokea molemmissa maissa lopulta jopa liian itseriittoiseksi suhteessa valtiokoneistoihin. Monitasohallinnan kannalta oikeudellinen konteksti oli olennaisesti muuttunut. Aikanaan tiukasta kansallisen suvereniteetin noudattamisesta rajavesistöasioissa oli ollut perusteltua siirtyä vesistöjen tehokkaaseen yhteishallintaan. Kuitenkin 1990-luvun loppupuolelle tultaessa Suomi ja Ruotsi olivat sitoutuneet moniin uusiin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin ja ne olivat EU-jäsenyyksiensä myötä velvollisia toimeenpanemaan sekä soveltamaan unionioikeutta. Charbitin (2011) jaottelun kannalta nämä muutokset koskivat etenkin ylempää horisontaalitasoa tavalla, joita ei vielä vuoden 1971 sopimuksen valmisteluajana voitu ennakoida. Ympäristöhallinnon kehittämiseen tähdännyt kansainvälinen ja eurooppalainen sääntely näytti merkinneen kansallisten hallintotasojen näkökulmasta sitä, että Tornionjoen vesistöön jo aikaansaadusta alueellisesti rajatusta yhteishallintotasosta oli pitkälti luovuttava. Oikeudellisten toimivaltuuksien näkökulmasta tämä heikensi Tornionlaakson alueellista federalisoitumista (Stein & Turkewitsch 2008). Kyse oli siirtymästä erityisestä oikeudenkäyttöpiiristä (*special purpose jurisdiction*) kohti hallitusten välistä valtiokeskeisyyttä (*inter-governmental state-centrism*) (Piattoni 2009).

Vuoden 2010 rajajokisopimuksen myötä merkittävä alueellinen rajan ylittävän ympäristöhallinnon taso purettiin. Jo aikaansaadusta osittaisesta alueellisesta federalismista palattiin kohti tyypillisempää rajaseutujärjestelyä, jossa kumpikin rajanaapuri on omalla valtioalueellaan viime kädessä suvereeni vallankäyttäjä (Hooghe & Marks 2001). Kyse oli siirtymästä oikeudellisesti sitovasta yhteishallinnasta valtioiden väliseen rajavesistöyhteistyöhön. Kuten Faludi (2012) huomauttaa, ”hallinta” (*governance*) voi tarkoittaa eri asiayhteyksissä eri asioita: vuonna 1971 kyse oli juridisesti ensisijaisesta ja oikeusvaikutteisesta hallinnasta, vuonna 2010 taas pehmeämmästä, valtioiden kontrolloimasta yhteistyöstä (Hooghe & Marks 2001; Piattoni 2009). Tätä voidaan pitää rajavesistöjen yhteishallinnan näkökulmasta taka-askeleena – mutta aikanaan katsottiin, ettei oikeudellisia vaihtoehtoja ollut.

Myös haastattelujen perusteella nykyiseen, vuoden 2010 suomalais-ruotsalaiseen rajajokisopimukseen pohjautuva rajavesistöyhteistyö näyttäytyy pitkälti monitasohallintaan

pohjautuvana järjestelmänä olleen hallinnan muoto, joka koostuu laajasti virallisen ja epävirallisen poliittisen ohjauksen prosesseista (Panke & Stapel 2024). Rajavesistön hallinnan määrittelyyn osallistuvat Euroopan unioni, Suomen ja Ruotsin kansalliset toimijat, Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio alueellisine ja paikallisine toimijoinen sekä muut sidosryhmät tavoitteenaan yhteisesti sitovien sääntöjen luominen ja toteuttaminen rajavesistön hyvän tilan tukemisessa. Rajajokikomissio osaltaan osallistuu eri tasoilla olevien toimijoiden yhteyksien edistämiseen ja keskustelun herättämiseen (ks. Stephenson 2013). Rajajokikomissio voidaankin nähdä monitasohallinnan mahdollistajana, yhdistäen toimijoita niin vertikaalisesti kuin horisontaalisestikin (Charbit 2011). Euroopan unioni ja kansalliset lait muodostavat viitekehyksen, jonka puitteissa toimitaan.

Monitasohallintaan perustuvassa päätöksenteossa pyritään jatkuvaan neuvotteluun eri tasojen toimijoiden kesken (Marks 1993) ja haastattelujen mukaan tämä näyttää toteutuvan myös suomalais-ruotsalaiseen rajajokisopimukseen pohjautuvassa hallinnassa. Alueelta nousevat näkemykset nähtiin merkittävänä siinä missä kansalliseltakin tasolta nousevat näkemykset ja tämä koettiin tärkeänä kaikilla haastattelujen tasoilla. Tämä on perusteltua, sillä näkemysten esille tuominen monipuolisesti tuottaa laajempaa tietoa päätöksenteon pohjaksi ja tukee toimijoiden sitoutumista päätöksiin.

Niin tärkeänä kuin eri tasojen näkemysten esiin tuominen nähtiinkin, esiin nousi myös monitasohallintaan pohjautuvan päätöksenteon dilemma, joka on monitasohallinnan kirjallisuudessaakin tunnistettu (ks. esim. Daniell & Kay 2017). Millaiseksi päätökset lopulta muotoutuvat ja kenen näkemykset painottuvat sellaisessa päätöksenteon tilanteessa, jossa näkemykset hajaantuvat? Moni paikallis- ja aluetason haastateltava toivoi rajaseudulta nousevien näkemysten suurempaa vaikuttavuutta päätöksenteossa. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin myös rajavesistöjen hoitoon vaikuttavien toimijoiden laajuus ja monimuotoisuus erilaisine intresseineen, mikä monimutkaistaa päätöksentekoa. Tähän liittyen haastatteluissa kaikilla tasoilla korostui tutkitun, puolueettoman, rajavesistön tilaa ja siihen liittyviä tekijöitä tarkastelevan tiedon merkitys päätöksenteon perustana.

Kokonaisuutena haastatteluissa näkyi yhteisen rajavesistön hoidon hallinta sekä horisontaalisena että vertikaalisena yhteistyönä (Charbit 2011) ja esiin nousi pyrkimys horisontaalisen monitasohallinnan edelleen vahvistamiseen. Konkreettisena tavoitteena mainittiin rajat ylittävän vesienhoitosuunnitelman laatiminen sekä mahdollisuus yhteisen pitkäjänteisemmän strategian laatimiseen ja toisaalta tarvittaessa nykyistä nopeamman päätöksenteon toteuttamiseen.

Pääosin haastateltavat olivat tyytyväisiä nykyiseen, vuoden 2010 rajajokisopimukseen, mutta kehittämistarpeitaikin havaittiin. Merkittäviä eroja eri tasoilta tai horisontaalisesti eri maista nousevien näkemysten välillä ei ollut, vaan kaikissa haastatteluissa korostui tarve ja halu yhteisen rajavesistön mahdollisimman hyvän tilan tukemiseen ja erilaisten näkemysten esiin tuomista kehittämistoimien edistämiseksi pidettiin tärkeänä. Kuitenkaan paikallis- ja aluetason toimijoiden haastatteluissa esiin noussut tarve rajaseudun näkemysten suurempaan vaikuttavuuteen päätöksenteossa ei tullut samalla tavalla esille kansallisen tason haastatteluissa. Tämä voi johtua rajavesistöön vaikuttavien intressiryhmien laajuudesta ja monimuotoisuudesta kansallisia päätöksiä tehtäessä. Tärkeänä kaikilla tasoilla nähtiin se, että alueelta nousevat näkemykset tulevat kuulluiksi ja tätä rajajokisopimus osaltaan mahdollistaa.

Pohdintaa

Nyt voimassa olevan vuoden 2010 rajajokisopimuksen valmisteluajkojen jälkeen moni asia on muuttunut. Kuten vuoden 1971 sopimuksen osalta 1990-luvulla, nyt 2020-luvun puolivälissä voidaan nostaa arvioitavaksi, onko Tornionjoen vesistöasioita koskeva säädännäis-institutionaalinen perusta kaikilta osin ajantasainen, kun ilmasto lämpenee ja ympäristön tila monella tavalla muuttuu, mutta vielä ei tarkkaan tiedetä miten. Tulevaisuus näyttää epävarmalta.

Historiasta voidaan haluttaessa ottaa oppia tulevaa varten. Suomen ja Ruotsin yhteisten vesistöjen hallinnan osalta on tosiasia, että ennen vuotta 2010 oli voimassa nykyistä kattavampi yhteishallinnan taso, jonka toimeenpanosta vastasi silloinen rajajokikomissio laajoin toimivaltuuksin. On toinen kysymys, oliko vanha järjestely esimerkiksi ympäristö- ja luontotavoitteiden saavuttamisen kannalta nykyistä parempi, mutta olennaista on, että yhteisen oikeus- ja yhteiskuntakulttuurin jakavat Suomi ja Ruotsi pystyivät aikanaan yhteistuumiin perustamaan edistyksellisen yhteishallinnointijärjestelyn eikä siihen tuolloin liittynyt juuri minkäänlaista juridista problematisointia – sellaisen aika tuli vasta myöhemmin oikeudellisen kontekstin yleisen muutoksen myötä.

Vuoden 2010 rajajokisopimuksessa rajavesistöjen hoitoon liittyvä hallinta ja päättökenteko järjestettiin toisin mutta edelleen tiiviinä, valtioiden välisen rajan ylittävänä yhteistyönä. Kuitenkin verrattuna vuoden 1971 rajajokisopimukseen, nykyjärjestelyssä korostuu yhteistyö, jota tehdään kahden suvereenin valtion välillä. Siinä missä rajavaltiot olivat aiemmin luovuttaneet Suomalais-ruotsalaiselle rajajokikomissiolle itsenäisiä toimivaltuuksia vesistöasioissa, nykyisen sopimusjärjestelyn puitteissa yhteistyö näyttäytyy pitkälti yhteydenpitona. Oikeudelliset sitovat ratkaisut tehdään kummassakin valtiossa erikseen ja suvereenisti.

Tämä artikkeli tarjoaa osaltaan näkökulmaa siihen, että nykyinen kansallisvaltiokeskeisyys ei ole rajavesistöhallinnoinnissa ainoa vaihtoehto. Edellä tarkasteltu vuosien 1971–2010 rajajokisopimusjärjestely tarjoaa konkreettisen historiallisen esimerkin laajasta yhteishallinnoinnista, joka saatiin aikaiseksi määrätietoisella valtioiden välisellä yhteistyöllä. Kuten nykytoimijoiden haastatteluista käy ilmi, vuoden 1971 sopimuksen mukainen malli ei varmastikaan olisi enää suoraan sellaisenaan sovellettavissa. Kuitenkin jos tarvetta ja poliittista tahtoa löytyy, nykyisiä rajavesistöjen ja yleisestikin rajaseutujen hallintojärjestelyjä on periaatteessa mahdollista tehdä toisenlaisiksi. Historian tuntemus antaa siis näkökulmaa sen ymmärtämiseen, että kulloisetkin ”välttämättömyydet” ja niihin liittyvät tilallis-oikeudelliset kuvitelmat ovat kuitenkin tosiasiaa muuttuvaisia ja muutettavissa.

Suomalais-ruotsalainen rajajokisopimus on tuonut välineitä yhteisen rajavesistön hallintaan. Se tukee monitasohallintaan pohjautuvaa yhteistyötä niin horisontaalisesti kuin vertikaalisestikin ja tarjoaa yhteyksiä eri tasoilla olevien toimijoiden välille. Valmis, rajat ylittävä yhteistyörakenne mahdollistaa yhteiset toimet pitkäjänteisesti mutta tarvittaessa myös nopeasti. Yhteistyön parissa toimivien nykytoimijoiden mukaan tämänhetkinen rajajokisopimus on monella tapaa toimiva, mutta kehittämistäkin tarvitaan. Toimivan rajayhteistyösopimuksen avulla pystytään vastaamaan muun muassa ilmastonmuutoksen vaikutuksiin, joista toistaiseksi tunnemme vain osan, mutta jotka kiihtyvällä vauhdilla tulevat yhä näkyvämmiksi. Samalla rajayhteistyösopimukseen pohjautuvan yhteistyön merkitys vesien hoidossa tällä rajat ylittävällä vesistöalueella tulee todennäköisesti entisestään kasvamaan.

Rahoitus



Tätä tutkimusta rahoitti osittain Biodiversa+, the European Biodiversity Partnership, osana TRANSNATURE-hanketta vuoden 2021–2022 BiodivProtect-yhteishaun puitteissa. Hanketta rahoittivat myös Euroopan komissio (GA nro 101052342) sekä seuraavat rahoitusorganisaatiot: Suomen Akatemia, the Autonomous Province of Bolzano-Bozen - South Tyrol, Agencia Estatal de Investigación ja the Research Foundation Flanders.

Lähteet

Kirjallisuus

- Azizi, M.A. & Leandro, J. (2025) Factors affecting transboundary water disputes: Nile, Indus, and Euphrates–Tigris River Basins. *Water* 17(4) 525. <https://doi.org/10.3390/W17040525>
- Bramanti, A. & Tulppo, P. (2024) A cross-border perspective on European local and regional development policies. Teoksessa Dotti, F., Musialkowska, I., De Gregorio Hurtado, S. & Walczyk, J. (toim.) *EU Cohesion Policy: A Multidisciplinary Approach* 213–228. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802209402.00026>
- Cassidy-Neumiller, M., Nagabhatla, N., Islam, M.R. & Debray, A. (2024) Cross-border water management. Teoksessa De Lombaerde, P. (toim.) *Handbook of Regional Cooperation and Integration* 372–396. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800373747.00025>
- Charbit, C. (2011) Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-Level Approach. *OECD Regional Development Working Papers* 4. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>
- Chilla, T., Evrard, E., & Schulz, C. (2012) On the territoriality of cross-border cooperation: "Institutional mapping" in a multi-level context. *European Planning Studies* 20(6) 961–980. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.673563>
- Cooley, H. & Gleick, P.H. (2011) Climate-proofing transboundary water agreements. *Hydrological Sciences Journal* 56(4) 711–718. <https://doi.org/10.1080/02626667.2011.576651>
- Daniell, K.A. & Kay, A. (toim.) (2017) *Multi-Level Governance: Conceptual Challenges and Case Studies from Australia*. ANU Press. <http://doi.org/10.22459/MG.11.2017>
- Delaney, D. (2010) *The Spatial, the Legal and the Pragmatics of World-Making. Nomospheric Investigations*. Routledge.
- Enderlein, H., Wälti, S. & Zürn, M. (toim.) (2010) *Handbook on Multi-Level Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Ervo, L. (2015) Comparative analysis between East-Scandinavian countries. *Scandinavian Studies in Law* 61 135–152. <https://lawpub.se/en/artikel/5842>
- Faludi, A. (2012) Multi-level (territorial) governance: Three criticisms. *Planning Theory & Practice* 13(2) 197–211. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677578>
- Giordano, M., Drieschova, A., Duncan, J.A., Sayama, Y., De Stefano, L. & Wolf, A.T. (2014) A review of the evolution and state of transboundary freshwater treaties. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 14(3) 245–264. <https://doi.org/10.1007/s10784-013-9211-8>
- Hooghe, L. (toim.) (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198280644.001.0001>
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001) Types of multi-level governance. *European Integration online Papers* (EIoP) 5(11) 1–24. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>
- Ibrahim, I.A. (2020) Water governance in the Mekong after the Watercourses Convention 35th ratification: Multilateral or bilateral approach? *International Journal of Water Resources Development* 36(1) 200–220. <https://doi.org/10.1080/07900627.2019.1636769>
- Ibrahim, I.A. & Farah, P.D. (2025) Where climate meets water in transboundary systems: Breaking boundaries through law. *Water International* 50(3–4) 329–349. <https://doi.org/10.1080/02508060.2025.2491960>
- Jacobs, I.M. (2012) A community in the Orange: The development of a multi-level water governance framework in the Orange-Senqu River basin in Southern Africa. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 12(2) 187–210. <https://doi.org/10.1007/S10784-012-9166-1>
- Jafroudi, M. (2020) A legal obligation to adapt transboundary water agreements to climate change? *Water Policy* 22(5) 717–732. <https://doi.org/10.2166/WP.2020.212>
- Karreth, J. & Tir, J. (2018) International agreement design and the moderating role of domestic bureaucratic quality: The case of freshwater cooperation. *Journal of Peace Research* 55(4) 460–475. <https://doi.org/10.1177/0022343317749271>
- Kekkonen, J. (2013) *Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria?* Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Kuusikko, K. (1994) Suomalais-ruotsalainen rajajokisopimus ja -komissio kansainvälisoikeudellisesti tarkasteltuna. *Tornionlaakson vuosikirja 1994*. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 213–228.
- Manner, E.J. (1961) Vesien pilaantuminen kansainvälisoikeudellisena kysymyksenä. *Lakimies* 354–377.
- Marks, G. (1993) Structural policy and multilevel governance in the E.C. Teoksessa Cafruny, A.W. & Rosenthal, G.G. (toim.) *The State of the European Community* (2) 391–412. Lynne Rienner.
- Massey, D. (2005) *For Space*. Sage Publications.
- Massey, D. (2008) *Samanaikainen tila*. Lehtonen, M., Rantanen, P. & Valkonen, J. (toim.). Käännös, Rovio, J. Vastapaino.

- Miettinen, T. (2021) *Eurooppa: Poliittisen yhteisön historia*. Kustannusosakeyhtiö Teos.
- Minkkinen, P. (2021) Oikeustieteen itseymmärryksestä – lyhyt kommentti Thomas Wilhelmssonille. *Oikeus* 1 100–104. <http://hdl.handle.net/10138/328368>
- MMM (2024) Rajajokisopimus Suomen ja Ruotsin välillä. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 20. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-716-7>
- Mumme, S.P. (2016) Scarcity and power in US–Mexico transboundary water governance: Has the architecture changed since NAFTA? *Globalizations* 13(6) 702–718. <https://doi.org/10.1080/14747731.2015.1129710>
- Mumme, S.P. (2020) The 1944 Water treaty and the incorporation of environmental values in U.S.-Mexico transboundary water governance. *Environmental Science & Policy* 112 126–133. <https://doi.org/10.1016/J.ENVSCI.2020.05.001>
- Mumme, S.P. & Brown, C. (2024) Managing the Santa Cruz river: Prospects for a future binational minute. *Water* 16(13) 1909. <https://doi.org/10.3390/W16131909>
- Niemivuo, M. & Viikari, L. (2018) Nordic cooperation at a crossroads. *The Yearbook of Polar Law* X 103–131. https://doi.org/10.1163/22116427_010010007
- Niemivuo, M. (2020) *Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö*. Kauppakamari.
- Osmonsalo, E.K. (1933) *Suomen rajapolitiikka Venäjän vallan aikana. Osa 1: Ruotsin vastaista rajaa koskevat kysymykset 1809–1924*. Suomen Historiallinen Seura.
- Paasi, A. (1996) *Territories, Boundaries and Consciousness. The Changing Geographies of the Finnish–Russian Border*. John Wiley & Sons.
- Paasi, A. & Zimmerbauer, K. (2016) Penumbral borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. *Environment and Planning A: Economy and Space* 48 (1) 75–93. <https://doi.org/10.1177/0308518X15594805>
- Panke, D. & Stapel, S. (2024) Multi-level governance. Teoksessa De Lombaerde, P. (toim.) *Handbook of Regional Cooperation and Integration* 417–430. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800373747.00028>
- Pekola, S. (2021) Länsirajan rakentaminen ja ylittäminen. *Ennen ja nyt: Historian tietosanomat* 21(6) 3–26. <https://doi.org/10.37449/ennenjanyt.110966>
- Pekola, S. (2022) Kohti pohjoismaista rajayhteistyötä. Pohjoisen länsirajan ylittävä toiminta ja sen sääntely Suomen itsenäistymisestä sotienjälkeiseen aikaan. *Faravid – historian ja arkeologian tutkimuksen aikakauskirja* 53 53–78. <https://faravid.journal.fi/article/view/112467>
- Pekola, S. (2024) *Rajaton raja. Oikeushistoriallinen tutkimus Tornionlaaksen rajasta vuodesta 1809 nykyaikaan*. Lapin yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-422-5>
- Piattoni, S. (2009) Multi-level governance: A historical and conceptual analysis. *European Integration* 31(2) 163–180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Prniyazova, A., Turaeva, S., Turgunov, D. & Jarihani, B. (2025) Sustainable transboundary water governance in Central Asia: Challenges, conflicts, and regional cooperation. *Sustainability* 17(11) 4968. <https://doi.org/10.3390/SU17114968>
- Schmeier, S. (2018) What is water diplomacy and why should you care? *Global Water Forum*. <https://www.globalwaterforum.org/2018/08/31/what-is-water-diplomacy-and-why-should-you-care/>
- Searle, J.R. (2010) *Making the Social World. The Structure of Human Civilization*. Oxford University Press.
- Skinner, Q. (1969) Meaning and understanding in the history of ideas. *History and Theory* 8(1) 3–53.
- Špaček, M. (2018) Multilevel cross-border governance in the czech-saxon borderland: Working together or in parallel? *Halduskultuur* 18(2) 175–202. <https://doi.org/10.32994/AC.V18I2.161>
- Stein, M. & Turkewitsch, L. (2008) The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism. Paper Presented at the 2008 International Political Science Association (IPSA) International Conference. Concordia University, Montréal, Québec, Canada, May 2, 2008.
- Stephenson, P. (2013) Twenty years of multi-level governance: ”Where does it come from? What is it? Where is it going?” *Journal of European Public Policy* 20(6) 817–837. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>
- Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio (2017) *Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, strategia*. Hyväksytty 1.3.2017. https://www.fsgk.se/wp-content/uploads/2022/04/Strategi_SVE_OCH-FI_2017_03_01.pdf
- Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio (2025) *Tornionjoen valuma-alue*. <https://www.fsgk.se/fi/suomalais-ruotsalainen-rajajokikomissio/>
- Suomen ulkoministeriö (2023) Barentsin alueen vihreä siirtymä sai oman toimintaohjelmansa. Verkkotiedote 3.3.2023. https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/barentsin-alueen-vihrea-siirtyma-sai-oman-toimintaohjelmansa (Luettu 14.1.2025)
- Suomen ympäristöministeriö (2021) *Suomen ympäristöministeriön vastaus 22.11.2021 Ruotsin Suomelle antamaan ilmoitukseen kaivostoiminnan jatkamisesta ja laajentamisesta Tapulin, Palotievan ja Sabavaaran kaivoksissa sekä Kaunisvaaran rikastamossa Pajalan kunnassa valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista solmitun Espoon sopimuksen artiklojen 4 ja 5 mukaisesti*. Dnro VN/724/2019.
- Teerijoki, I. (2010) *Tornion historia 3 1918–2000*. Tornion kaupunki.

- Todić, D. & Zlatić, M. (2018) Transboundary cooperation of Western Balkan states in the field of water resource management: Between the existing treaties and a new international treaty. *Environmental Science & Policy* 89 67–72. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.07.008>
- Tommila, P. (2008) *Suomen autonomian synty 1808–1819*. 2. uudistettu painos. Edita.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Ensipainoksen uudistettu laitos. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tuori, K. (2000) *Kriittinen oikeuspositivismi*. Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Vilkuna, K. (1949) Kemin-Kaakaman nautintarajan sijainti ja kansatieteellinen tausta. *Kalevalaseuran vuosikirja* 29 343–400.
- Wahlbäck, K. (2020) *Jätiläisen henkäys. Suomen-kysymys Ruotsin politiikassa 1809–2009*. Kustannusosakeyhtiö Siltala.
- Zeitoun, M., Abdallah, C., Dajani, M., Khresat, S., Elaydi, H. & Alfarra, A. (2019) The Yarmouk tributary to the Jordan River I: Agreements impeding equitable transboundary water arrangements. *Water Alternatives* 12(3) 1064–1094. <https://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/volume-12/v12issue3/555-a12-3-11/file>

Valtiopäivä- ja valmisteluasiakirjat

- Dir. 1997:79. Översyn av det gränsöverskridande miljö-, vattenrätts- och fiskesamarbetet i det finsksvenska gränsälvområdet.
- HE 195/1971 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen ja sen liitteiden sekä Suomen ja Ruotsin kesken 17 päivänä helmikuuta 1949 uitosta Tornion ja Muonion rajajoissa tehtyyn sopimukseen tehdyn lisäsopimuksen ja sen liitteen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 264/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta.
- JoU 1971:63. Jordbruksutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition om godkännande av gränsälvöverenskommelse mellan Sverige och Finland, m.m. jämte motion.
- KK 86/1987 vp. Kirjallinen kysymys Tennilä ym.: Tornionjokilaakson kuntien edustuksen saamisesta suomalais-ruotsalaiseen rajajokikomissioon.
- LU 1987/88:5. Lagutskottets betänkande om kommunrepresentation i gränsälvkommissionen.
- MMM 2002:1. Työryhmämuistio. Tornionjokityöryhmän loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Mot. 1986/87:L807. Bruno Poromaa m.fl. s Kommunrepresentation i den s.k. gränsälvkommissionen.
- NU 1962:3. Vattenkraften i Torne och Kalix älvar. Slutrapport från Nordiska vattenkraftkommittén.
- NU 1968:16. Gränsälvöverenskommelse mellan Finland och Sverige. Förslag avgivet av finsksvenska gränsälvkommittén.
- Prop. 1969:28. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till miljöskyddslag m.m.; given den Stockholms slott den 21 februari 1969.
- Prop. 1971:137. Kungl. Maj:ts proposition om godkännande av gränsälvöverenskommelse mellan Sverige och Finland, m.m.; given Stockholms slott den 9 oktober 1971.
- Prop. 1993/94:117. Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
- Prop. 2009/10:212. Ny gränsälvöverenskommelse med Finland.
- SOU 1998:39. Betänkande av Gränsälvutredningen.
- UaVM (22/1971 vp) Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 22 hallituksen esityksen johdosta Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen ja sen liitteiden sekä Suomen ja Ruotsin kesken 17 päivänä helmikuuta 1949 uitosta Tornion ja Muonion rajajoissa tehtyyn sopimukseen tehdyn lisäsopimuksen ja sen liitteiden määräysten hyväksymisestä.

Kansainväliset sopimukset ja suositukset

- Pohjoismaiden neuvosto (1957) Rekommandation nr 12/1957.
- SopS 30–31/1927. Suomen ja Ruotsin välinen yhteisen lohenkalastuksen järjestämisestä Tornion- ja Muonionjoissa koskeva sopimus sekä Tornionjoen kalastusalueen kalastussääntö.
- SopS 19/1949. Sopimus Suomen Tasavallan ja Ruotsin Kuningaskunnan kesken uitosta Tornion ja Muonion rajajoissa.
- SopS 28/1962. Yhteistyösopimus Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä.
- SopS 2/1963. Sopimus Suomen ja Ruotsin välillä rajatulliyhteistyöstä.
- SopS 26/1965. Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välinen rajavesistöjä koskeva sopimus.

SopS 54/1971. Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus.
SopS 75/1976. Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen ympäristönsuojelusopimus.
SopS 12/1980. Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus.
SopS 32/1981. Suomalais-norjalaisesta rajavesistökomissiosta Suomen ja Norjan välillä tehty sopimus.
SopS 35/1997. Ruotsin kanssa tehdyn rajajokisopimuksen B liitteen eräiden määräysten soveltamisen keskeyttämisestä kirjeenvaihdolla tehty sopimus.
SopS 67/1997. Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (Espoon sopimus).
SopS 91/2010. Rajajokisopimus Suomen ja Ruotsin välillä.

Tuomioistuinten ratkaisut

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. M (2090-19) Dom (deldom) 2022-12-12, meddelad i Umeå.
Suomenkielinen käännös: M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022, annettu Uumajassa.
Vaasan hallinto-oikeus. Vaasan HAO (14/0353/2).