

# Ympäristöjärjestöjen juridis-poliittinen EU-aktiivisuus Vuosaaren satamakiistassa

LASSE LAITINEN

## Johdanto

EU on ainutlaatuinen ympäristö yhteiskunnallisten liikkeiden ja kollektiivisen toiminnan näkökulmasta. EU voi toimia areenana toimijoiden erilaisten intressien kohtaamiselle tai olla itse suuremmin osallisena tällaisissa konflikteissa, mutta lisäksi unioni voi olla luomassa kenttää, jolta konfliktit nousevat, tai muovata toimijoiden intressejä. Tapaustutkimuksella on mahdollista valottaa erilaisten kansalaistoimijoiden poliittisen toiminnan erityispiirteitä EU-ympäristössä.

1990- ja 2000-luvuilla käyty kiista Vuosaaren sataman rakentamisesta Helsinkiin Natura-luonnon-suojelualan yhteyteen on erinomainen esimerkki kansalaisyhteiskunnan toimijoiden politikointi- ja politisointiaktiivisuudesta ja politiikkaoppimisesta muuttuvalla kentällä sekä Suomen EU-jäsenyyden että Natura-ohjelman alkutaipaleella. Luotaessa Natura Suomeen Vuosaari oli yksi testitapauksista aina äänestyksiin edenneisiin valtioneuvoston istuntoihin saakka. Toimiminen EU-ympäristössä oli uusi haaste ympäristöjärjestöille, vaikka päättäväisyyttä ja aiempaa kokemusta heti Suomen EU-jäsenyyden alusta olikin. Kiistalla oli myös eurooppalaista merkitystä, ja tapausta käsiteltiin EU:n toimielimistä niin komissiossa kuin Euroopan parlamentissa.

Suomalaisenkin vanhan genren valtio-opin mukaan politiikka on aktiivisuutta, jonka kohteena on oikeus (Hans Kelsen). Vuosaaren satamakiistassa näkyi, että oikeusinstansseja, aikatauluja ja erilaisia valituksia ja kanteluita voidaan käyttää hyväksi ympäristösaavutusten vartioinnissa ja tavoitteiden politisoinnissa. Euroopan unionin instituutioiden ja juridisten toimijoiden ambivalentit suhteet luovat

politiikalle omintakeisia pelimahdollisuuksia. Nämä suhteet myös poikkeavat hierarkkisten oikeussuhteiden ja kansallisvaltioiden poliittisten järjestelmien vastuuperiaatteista. Kansallisen ja Eurooppa-oikeuden suhde on käytännössä jännitteinen ja näin politiikan paikka.

Julkisuuden merkitys tapauksessa oli monisyinen, eikä niin merkittävä kuin yleensä ajatellaan järjestövaikuttamiselle ja yleisödemokratialle ominaiseksi. Tavallisesti yhteiskunnallisten liikkeiden ajatellaan tavoittelevan laajaa näkyvyyttä ja massavaikuttamista, mutta tässä tapauksessa korostuivat asiantuntijuus ja juridinen tietotaito EU-mahdollisuusrakenteen hyödyntämisessä.

Keskityn tapauksen osalta yhteiskunnallisten liikkeiden tutkimuksesta käsin ympäristöjärjestöjen EU-toimiin ja tapauksen eurooppalaiseen ulottuvuuteen. Mikä toimii vaikutti ja mitä erityispiirteitä tapauksen luonteella oli? Pohdin myös oikeudellisen ja poliittisen suhteen muutosta EU:n piirissä sekä käytettyjen keinojen roolia yhteiskunnallisten liikkeiden toiminnassa. Taustalla ovat kysymykset laajemmasta eurooppalaisesta poliittisesta yhteisöstä ja eurooppalaisesta poliittisesta kansalaisuudesta, jotka syntyvät vuorovaikutuksessa, liittoutumisissa ja kamppailussa, kiistojen ja vaateiden esittämisen kautta, jos ovat syntyäkseen (Imig & Tarrow 2001, 4, 22–23, 25; Tarrow 2001, 250–251).

## Ympäristöjärjestöt ja kiista sataman rakentamisesta Vuosaareen

Helsingin kaupunginvaltuusto päätti varata paikan satamalle Vuosaaresta Itä-Helsingistä vuonna 1990.

Suunnitelmana oli lisäksi kasvattaa merkittävästi kaupunginosan väkilukua. Kaksi vuotta myöhemmin valtuusto hyväksyi satamavarauksen sisältäneen yleiskaavan, ja Helsingin seutukaavaliitto (nykyinen Uudenmaan liitto) hyväksyi muutamaa päivää myöhemmin laajemman taajamaseutukaavan. Heti alusta alkaen kaavoitus nousi tapauksessa maankäyttöä ohjaavana solmukohtana keskeiseksi konfliktitekäksi. Satamahankkeen osalta kiisteltiin lähinnä sen hinnasta, tarpeellisuudesta, paikallisista vaikutuksista, sijaintivaihtoehdoista ja ympäristöseikoista. Moninaisten vaiheiden jälkeen kaupunginvaltuusto teki lopulta vuonna 1996 periaatepäätöksen sataman rakentamisesta. Käytännössä se lopetti poliittisen kamppailun sataman rakentamisesta kaupungin päätöksentekoaikavälissä, vaikka virallisen rakentamispäätöksen valtuusto tekikin vasta vuonna 2002.

Natura 2000 on EU:n kattava, vuonna 1992 säädettyyn luontodirektiiviin perustuva suojelualueiden verkosto luonnon moninaisuuden säilyttämiseksi. Tapauksen kannalta tärkeä Natura-alue on Vuosaaren sataman läheisyydessä sijaitseva 355 hehtaarin kokoinen lintu- ja luontoalue Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet (”Mustavuori-Östersundom”), joka koostuu neljästä erillisestä osasta. Sen perustamisesta ja rajauksesta kiisteltiin, kuten Naturasta Suomessa ja Euroopassa ylipäätään. Vuonna 1997 BirdLife Suomi, WWF (Maailman Luonnonsäätiö) Suomi ja tapauksen kannalta tärkein järjestö Suomen luonnonsuojeluliitto (SLL) tekivät komissiolle kohteesta kantelun. Komissio valvoo unionin oikeuden soveltamista ja voi aloittaa jäsenvaltiota vastaan rikkomusmenettelyn, jos se katsoo, että yhteisöoikeutta on rikottu. Viime kädessä komissio voi haastaa jäsenvaltion Euroopan unionin tuomioistuimeen (vuoteen 2009 saakka Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, EYT).

Kantelu koski alueen rajausluonnosta, joka oli voimassa olevan kansallisen lintuvesien suojeluohjelman rajausta pienempi alueen eteläosasta. Järjestöt katsoivat tämän johtuvan halusta tehdä tilaa suunnitellulle satamalle. Luontodirektiivin ja EYT:n Lappel Bank -ennakkoratkaisun mukaan rajaukset tuli kuitenkin tehdä ensi vaiheessa puhtaasti luonnontieteellisiin perusteisiin. Oikein tehdyn Natura-alueen rajauksen jälkeen suojelualueeseen ja sen luontoarvoihin on kuitenkin mahdollista kajota. Tällaisessa poikkeuslupamenettelyssä suojelualueeseen vaikuttavan hankkeen tulee olla yleisen edun kannalta erityisen pakottava, eikä hankkeelle ole

vaihtoehtoja. Samoin tulee toteuttaa korvaavia toimenpiteitä Natura-verkoston yhtenäisyyden takaimiseksi.

Vuonna 1999 ympäristöministeri Satu Hassi (vihr) esitti Uudenmaan ympäristökeskuksen ja Uudenmaan liiton arvioiden mukaisesti, että satamahankkeen vaikutukset luontoarvoihin ovat merkittäviä, jolloin asiassa tuli edetä edellä kuvatulla poikkeuslupamenettelyllä. Valtioneuvosto päätti kuitenkin, että hanke ei heikennä merkittävästi niitä luontoarvoja, joiden perusteella aluetta on ehdotettu Naturaan. Poikkeuslupaa ei tällöin tarvittaisi. Päätöksen vuoksi ympäristöjärjestöt tekivät uuden kantelun komissiolle arvostellen luonnontieteellisen tiedon sivuuttamista luontoarvoja koskeneessa haitta-arvioinnissa ja peläten sen politisoitumista. Järjestöt katsoivat, että tarkkaan määritelty poikkeusmenettely oltiin välttämässä väärin perustein.

Kantelut voidaan nähdä ”ulkoistamisena”, jossa kansalliset toimijat pyrkivät vaikuttamaan valtioon EU-instituutioiden kautta (Della Porta & Caiani 2009, 12–18). Kansalaisjärjestöjen kansallisten vaikuttamiskanavien ollessa tukossa tai tehottomia pyrkimys vaikuttaa valtioon ulkomaisten liittolaisten ja kansainvälisten organisaatioiden kautta on kuvattavissa niin sanotuksi bumerangi-ilmiöksi (Keck & Sikkink 1998, 12–14).

Seuraavat vaiheet hankkeen Natura-päätöksenteossa olivat hyvin poukkoilevia. Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) linjauksen myötä hanke palautui valtioneuvoston käsittelyyn, ja ympäristöministeriössä alettiin sittenkin valmistella luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupapäätöstä, jossa hankkeen katsotaan heikentävän merkittävästi Natura-alueen luontoarvoja. Yllättäen oikeuskansleri kuitenkin katsoi, että pakottavaa tarvetta sataman rakentamiselle juuri Vuosaareen ei ollut osoitettu riittävällä tavalla, eikä poikkeusluvalla täten olisi perusteita. Satamaa ei voitaisi rakentaa suunnitelman mukaisesti.

Tässä tilanteessa hallituksen enemmistö katsoi valmistelussa olleesta kannasta poiketen, että satamahanke ei aiheuttanutkaan merkittäviä haittoja Mustavuori-Östersundomin luontoarvoille, jolloin poikkeuslupaa ei tarvita. Tämän päätöksen myötä Vuosaarta koskevat, sataman liikenneyhteyksineen sisältävät seutu- ja asemakaavat pystyttiin vahvistamaan vuonna 2002. Satamahankkeeseen liittyi vahvat taloudelliset intressit ja projekti oli poliittisesti tärkeä. Hallituksessa esimerkiksi pääministeri Paavo

Lipponen (sd) ja liikenneministeri Kimmo Sasi (kok) tukivat uutta satamaa voimakkaasti. Helsinki halusi vahvasti sataman omien rajojensa sisälle eikä esimerkiksi Kirkkonummen Pikkalaan, joka oli toinen esillä ollut vaihtoehto.

Satamakiista vietiin uudelle areenalle, kun SLL teki siitä vetoamuksen Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunnalle vuonna 2002 katsoen, että luontodirektiiviä oli rikottu ja että haitta-arvioinnin lopputuloksen muuttaminen oli väärin. Vetoamusvaliokunta pyrkii toimimaan ensisijaisesti välittäjänä, mutta voi tarvittaessa turvautua juridisiin toimenpiteisiin, jos se katsoo EU-lainsäädäntöä rikutun. Vetoamusvaliokunta kuuli vetoamuksen tekijöitä, sai komissiolta useaan otteeseen vastauksia selvityspyyntöihinsä, ja lopulta valiokunnan valtuuskunta teki harvinaisen tiedonhankintamatkan Helsinkiin ja Vuosaaren maaliskuussa 2004. Vetoamusvaliokunta on myöhemminkin työskennellyt Natura-verkoston parissa ja teettännyt raportin luontodirektiivin kansallisesta soveltamisesta perustuen 20 eri tapaukseen (Euroopan parlamentti 2009).

SLL ja sen lakimiehet, joita rahoittivat myös paikalliset maanomistajat, toimivat vetoamuksen osalta kiinteässä yhteistyössä SLL:n eurooppalaisen kattojärjestön European Environmental Bureau (EEB) ja Euroopan parlamentin vihreiden kanssa. EEB:n lisäksi BirdLife International teki ulostuloja satamakiistan aikana. Ympäristöjärjestöjen ja Euroopan parlamentin vihreiden yhteenliittymää voi luonnehtia Kathryn Sikkinkiltä lainatulla termillä hieman eri merkityksessä sisä- ja ulkopiiriläisten koalitioksi (*insider-outsider coalition*) (Sikkink 2005). Kattojärjestöjen aktivoitumista tapauksessa ei voi ajoittaa kiistan tiettyyn vaiheeseen, esimerkiksi tiettyyn kanteluun tai vetoamuksen tekemiseen Euroopan parlamentille, vaan kattojärjestöjen aktiivisuus liittyi yleisemmin Vuosaaren eurooppalaiseen ennakkotapausmerkitykseen ja prosessin etenemiseen ratkaisemattomana.

SLL, Euroopan parlamentin vihreät ja EEB muodostivat kampanjakoalition (ks. Tarrow 2005, 166–168), joka ajoi tapausta Euroopan tasolla. Koalition kaikki jäsenet kommunikoivat keskenään myös kahdenvälisesti sekä komission kanssa. Taustalta löytyy keskeisessä roolissa SLL:n ja EEB:n jäsenjärjestö-kattojärjestö-suhde, joka antoi kehikon tapaus-spesifisemmän yhteistyön kehittämiseksi. On myös huomattava, että toimintaa oli sinällään enemmän kattojärjestön kanssa kuin sen sisällä, sillä EEB:n

keskustoimisto oli asiassa toimija, kun taas muilta kansallisilta jäsenjärjestöiltä saatiin järjestön biodiversiteettiryhmän kautta lähinnä taustatietoa muista vastaavista tapauksista.

Kattojärjestönä EEB:n laajempi merkitys on kuitenkin suurelta osin sen foorumiluonteesta ja asemassa areenana, joka kerää yhteen ja välittää informaatiota sekä asiantuntemusta. Kyky koota ja prosessoida tietoa eri jäsenmaista onkin tarpeen yleisemmän ympäristöpolitiikkaan vaikuttamisen lisäksi yhteisölainsäädäntöön liittyvissä ympäristökiistoissa, erityisesti kun on pyritty suosimaan yksittäisten kanteluiden sijaan niin sanottuja strategisia kanteluita. Niissä kerätään tiettyyn teemaan liittyen useita hyvin dokumentoituja tapauksia eri EU-jäsenvaltioista ja niistä valitetaan kokonaisuutena. Hyvä esimerkki on EEB:n ja WWF:n European Policy Officen vesipuitedirektiivikantelu, joka koski 11 jäsenvaltiota (EEB 2006).

Kesäkuussa 2002 KHO hylkäsi seutukaavasta tehdyt valitukset todeten, että satamahanke kyllä heikentää Natura-alueen luontoarvoja, muttei niin merkittävästi, että poikkeuslupa olisi tarpeen. Satamahanke oli näin laillinen sellaisenaan, ilman poikkeusmenettelyn edellyttämää yleisen edun ja vaihtoehtojen arvioimista. Ratkaisussaan KHO hylkäsi myös valittajien vaatimuksen ennakkoratkaisupyyntön tekemisestä EYT:lle.

Ratkaisun jälkeen komissio otti SLL:n ja BirdLife Suomen kantelun virallisesti käsiteltäväkseen. Kantelussa ympäristöjärjestöt vetosivat muun muassa tapauksen ennakkotapausmerkitykseen, valtioneuvoston joulukuun 1999 haitta-arviopäätöksen ja ympäristöministeriön tammikuun 2002 kaavapäätöksen puutteisiin sekä kyseessä olevan Natura-alueen väärin toteutettuun rajaukseen. Kyse oli myös sen määrittämisestä, missä suunnittelun vaiheessa tietty hanke tuli huomioida osana eri hankkeiden yhteisvaikutusta Natura-kohteeseen, sillä tuolloin Sipoon puolelle Itäsalmeen (Östersundom) suunniteltiin kauppakeskusta Natura-alueen viereen. Kantelua täydennettiin useaan otteeseen, ja kantelijat olivat aktiivisesti yhteydessä komission edustajiin.

Huhtikuussa 2004 komissio päätti lopettaa SLL:n ja BirdLife Suomen kantelun tutkimisen. Komission mukaan heillä itsellään ei ollut syytä eikä tietoja, joiden perusteella haastaa KHO:n näkemys, jonka mukaan merkittävää haittaa kohteen luontoarvoille ei ollut näytetty toteen ja kohteen rajausta perustui luonnontieteellisiin seikkoihin. Ylin kansallinen oi-

keusaste KHO oli vahvistanut seutukaavan kesällä 2002, mikään kansallinen tuomioistuin ei ollut tehnyt ennakkoratkaisupyyntöä EYT:lle, eikä komissio aloittanut Suomea vastaan EY-sopimuksen mukaisista rikkomusmenettelyä, mikä saattaa johtaa jäsenvaltion haastamiseen EYT:een. Vetoamusvaliokunta käsitteli kiistaa komission päätöksen jälkeen, mutta mihinkään toimiin komissiota vastaan parlamentti ei ryhtynyt, vaikka se moitti kansallisten viranomaisten ja komission toimintaa asiassa. Sataman rakennustyöt etenivät hyvin, ja laivaliikenne Vuosaaren satamassa alkoi marraskuussa 2008.

### “There Will Be Lobbying in the Offices”

Mustavuori-Östersundomin todelliset luontoarvot eivät olleet mitenkään poikkeukselliset, vaan tapauksessa oli kyse ennakkotapausmerkityksestä ja lainkäytön periaatteista. Tärkeitä ulottuvuuksia ennakkotapausmerkityksessä olivat muun muassa vaihtoehtotarkastelun toteuttaminen, lintu- ja luontodirektiivien mukaisen biologisen arvioinnin politisoituminen sekä kompensatiovelvollisuus Natura-kohteen heikentymisestä.

Kansallisena järjestönä SLL:lla oli eurooppalaista ennakkotapausmerkitystä enemmän mielessä mahdolliset kansalliset seuraukset. Erityisesti pelättiin, että periaatteita ja menettelytapoja, joilla voitaisiin kajota Natura-alueeseen Uudellamaalla, voitaisiin soveltaa myös Vuotoksen allashankkeeseen ja hiekkadyneistään tunnettuun Vattajanniemeen Pohjanlahdella. Ennakkotapausmerkityksen vuoksi suora viivaisten protestikeinojen hyöty olisi ollut vähäinen. Kuvaavaa on, että kun poliisi varautui järjestyshäiriöihin sataman maaliikenneyhteyksien rakennustöiden avajaisjuhlassa Vuosaaressa vuonna 2004, SLL ja kansanedustaja Heidi Hautala pitivätkin samaan aikaan tiedotustilaisuuden eduskunnassa.

McAdam ym. (2005) ovat osuvasti otsikoidussa artikkelissaan (“There Will Be Fighting in the Streets”) kritisoineet miten 1960-luvun perinnön jäljiltä yhteiskunnallisten liikkeiden nähdään yhä käyttävän erityisesti häiritseviä ja protestitaktiikoita. Erityisesti tarkasteltaessa EU:ta Brysselin ja Strasbourgissa tasolla kansalaisjärjestöjen ja niiden kattojärjestöjen toiminta ei ole kovin protestisuuntautunutta, vaan toimintamuodot ovat EU:n poliittista mahdollisuusrakennetta mukailleen olleet konventionaalisia ja instituutiosuuntautuneita (Marks &

McAdam 2009, 110). Erityisesti ympäristöasioissa protestit ovat olleet vähäisiä, ja komissio kannustaa ympäristöjärjestöjä muihin kuin protestitaktiikoihin jopa siinä määrin, että Brysselissä myös Greenpeace on toiminut konventionaalisin keinoin (Rootes 2002, 385–387; ks. myös Imig & Tarrow 2001, 21).

Protestikeinojen tehokkuus perustuu pitkälti niiden saamaan huomioon ja julkisuuteen, kuten Greenpeacen loihtimissa mediatempauksissa. Innovatiiviset protestit ja erilaiset laittomuudet herättävät ihmisissä kiinnostuksen. Tieto protestikeinoista leviää yleensä laajalle ja se saattaa nostattaa yleisössä intensiivisiä, vaikkakin yleensä lyhytaikaisia tunteuksia. Välillä laittomat aktiot johtavat järjestysvalan voimankäyttöön ja erilaisiin eskalaatioihin toimijapuolten välillä – mahdollisesti myös mediassa.

Toimittaessa konventionaalisin keinoin, pyrittäessä vaikuttamaan muodollisia ja laajalti hyväksytyjä reittejä pitkin, asian tai kiistan julkisuusarvo saattaa nousta korkeaksi. Silti voi käydä niin, että joskus konstikkaiden keinojen ja monimutkaisten argumenttien poliittinen koreografia ei helposti avaudu laajan yleisön maailmaan. Vuosaaren kiistan aikaan Helsingin Sanomat (2004) kirjoitti aiheesta laajan artikkelin sunnuntainumeroonsa, mutta keinojen monimutkaisuuden osalta annettiin melkein lohuton kuva: ”Valituskiemurat ovat menneet välillä niin sotkuisiksi, että ainoastaan juristit ovat tienneet missä mennään – ja mistä voi valittaa”. Käsittelemieni komissiokanteluiden lisäksi tapauksessa tehtiin paljon valituksia kotimaisiin oikeusistuimiin.

Konventionaalisin keinoin toimittaessa vaikuttaminen perustuu ekstensiivisen, laajaan paineeseen perustuvan vaikuttamisen sijaan usein intensiiviseen toimintaan, jossa aktiviteetit täytyy keskittää muun muassa mahdollisimman hyvin argumentteihin, käyttökelpoisen informaation tarjoamiseen päätöksentekijöille, lobattavien avainhenkilöiden löytämiseen ja muodollisen toimintaympäristön ja lainsäädännön haltuunottoon.

### Keinot ovat vain lähtökohta

Yhteiskunnallisia liikkeitä käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa valitusten ja kanteluiden käyttöä analysoidaan paljolti välineenä kiistojen voittamisessa (ks. esim. Andretta & della Porta 2002; Tarrow 2005, 151–152; Burstein 1991). Käytettävissä olevat keinot eivät kuitenkaan ole irrotettavissa päämääris-

tä ja toimintaympäristöstä, ja niiden valitsemisen suhteen on aina rajoitteita. Ympäristöjärjestöt ovat valinneet ja kehittäneet valtavan määrän tapoja edistää ympäristön hyvinvointia ja parantaa ihmisyyteiskunnan suhdetta ympäristöön, mutta siirryttäessä tarkemmin rajattuihin tavoitteisiin ja toimintaympäristöihin keinovalikoima pienenee. Sekä nuorisoleirit että kunnallisten päättäjien lobbaaminen ovat hyviä toimintamuotoja, mutta sopimattomia yritettäessä vaikuttaa EU:n ympäristölainsäädäntöön. Siirryttäessä vielä pienempiin kokonaisuuksiin ja yksittäisiin tapauksiin keinovalikoima saattaa pientyä entisestään.

Kuvailemaani lainkäyttöä ja -tulkintaa koskevaa, ennakkotapausmerkitystä hakenutta kamppailua ei juurikaan olisi voitu käydä muilla keinoilla. Kun tapausta katsotaan etäämpää, tavoitteena oli Natura-lainkäyttöön ja poliittisiin toimintamalleihin vaikuttaminen. Tällöin Vuosaaren tapaus muuttuu tarkastelun keskiössä olevasta monisyisestä kiistasta yhdeksi tapaukseksi, jolla ympäristöpolitiikkaa pyrittiin tekemään. Tästä näkökulmasta tapaus oli siis keino tai väline.

Tapaus sai kosolti julkisuutta monimutkaisuudestaan huolimatta. Yleensä julkisuutta pidetään yhtenä välineenä, jolla kiistoissa voi poliittisesti toimia. Tällöin asia nostetaan laajaan tietoisuuteen ja julkisen keskustelun ja yleisen mielipiteen kautta luodaan painetta omalta kannalta suosiollisen lopputuloksen saavuttamiseksi ja uudenlaisen poliittisen ajattelutavan edistämiseksi. Lopputuloksella voi olla vaikutuksia kyseisen tapauksen lisäksi tulevaan politiikkaan ja lainsäädäntöön. Vuosaarella taas kamppailu käytiin lainkäytöstä, jolla saattoi olla vaikutusta politiikkaan ja yksittäistapaukseen. Asian edistäminen etupäässä julkisuuden kautta ei olisi ollut tehokain toimintamuoto, sillä kiista käytiin lainsäädännön tulkinnasta valtioneuvoston, KHO:n ja komission käytävillä, kohdistuen usein jo tehdyn päätöksen lainmukaisuuteen.

Julkisuus oli ikäänkuin tapauksen sivutuote: arvokasta, mutta pikemminkin ympäristöjärjestöjen näkyvyyden, ekologisten rikkomusten väsymättömän tarkkailun eetoksen, ympäristöteemojen esiinnostamisen ja tulevaisuuden kuin käsillä olevan kiistan voittamisen kannalta. Ylipäänsä yhteiskunnallisissa liikkeissä oikeusvetoomukset ja valitukset ovat olleet konkreettinen toimintamuoto, joka on saanut legitimoivaa näkyvyyttä ainakin liikkeen kannattajien keskuudessa.

Vuosaarella vaikutti 1990-luvun alkupuolella ennen kaikkea kaupunginosan rajua kasvattamista vastustanut asukasliike Pelastetaan Vuosaari, joka vastusti myös sataman rakentamista. Liikkeen monipuoliseen keino- ja protestirepertuaariin kuuluivat muun muassa adressit, yleisötilaisuudet, yleisönsatokitirjoitukset, mielenosoitukset ja muut julkisuustempaukset sekä vaihtoehtoisten suunnitelmien esittäminen. Protestitaktiikoihin ja oman asuinalueen muutoksia vastustavaan NIMBY-asetelmaan yhdistyi laajaa liittoutumista, realismia tavoitteiden asettamisessa sekä proaktiivista vaihtoehtojen esittämistä. Toiminnassaan he hyödynsivät myös symboleja, vetosivat tunteisiin sekä massavoimaan adresseillaan ja pyrkivät medianäkyvyyteen.

Kiistan luonne oli ennen vuoden 1996 periaatepäätöstä satamasta sellainen, että kokonaisvaltainen poliittinen vaikuttaminen kaupunginosan tulevaisuuteen vaati kokonaisvaltaista toimintamallia, johon Pelastetaan Vuosaari -asukasliike pyrki. Ympäristöjärjestöt kohtasivat myöhemmässä vaiheessa omista intresseistään käsin eriytyneemmän kohteen, johon vaikuttaminen kokonaisvaltaisesti vaati eriytyneempiä toimia. Kansalaisjärjestöjen ja yhteiskunnallisten liikkeiden pyrkiessä vaikuttamaan asioihin, toimintaympäristö on yleensä niin monimutkainen, että kampanjan seuraavaksi askeleeksi on useita vaihtoehtoja. Vuosaarella taas kansallisen oikeuskäsittelyn ratkettua kantelu komissioon oli yksi harvoista vaihtoehdoista edetä asiassa. Tapauksen vahva juridinen luonne siis loi eräänlaisen pullonkaulan, jonka läpi oli mentävä. SLL:n päätös lähettää asiasta vetoamus Euroopan parlamentille taas oli uusi avaus, joka toi kiistan uudelle areenalle – vaihdettiin tavallaan pelilautaa. Vetoamuksen tekeminen oli vähemmän itsestään selvää kuin komissiolle kanteleminen.

EU ei liittynyt niinkään siihen, että kiistassa siirryttiin Pelastetaan Vuosaari -asukasliikkeen jälkeen käyttämään lähinnä hallinnollis-juridisia keinoja, vaan siihen, että kiistassa ylipäänsä käytettiin joitain keinoja. EU:n ja Naturen ulkopuolelle jättäytyneessä Suomessa Vuosaaren kiista olisi ehkä ollut ensisijaisesti kiista sataman rakentamisesta, ei niinkään luonnonsuojelualueista ja ainakin vähemmän luonnonsuojelulainsäädännöllisestä ennakkotapausmerkityksestä. Ainakin kiista olisi jäänyt kestoltaan lyhyemmäksi, kun väyliä asian viemiselle komissioon ja parlamenttiin ei olisi ollut. On muistettava, että Natura loi tämän satamakiistan siinä muodossa kuin

se johti tarkastelemaan prosessiin ja siten kuin se oli merkityksellinen ympäristöjärjestöille.

Kanteluiden laadukas tekeminen vaatii juridista osaamista, vaikka oikeudelliset peruskysymykset vaikuttaisivatkin melko yksinkertaisilta. Tämä suosii ammattimaisempia kansalaistoimijoita, asiantuntumusta ja niitä, joilla on joko mahdollisuus ostaa oikeudellista tietoutta tai houkutella sitä muuten asiansa palvelukseen. Toisaalta tämä vaatii vaikuttamiselta enemmän, toisaalta taas oikeudellinen toimintaväylä tarjoaa periaatteessa universaalien, tasarvoisten, avoimen ja strukturoidun toimintaympäristön. Paikallisen ja kansallisen tason ylittävillä, muun muassa ihmisoikeus- ja ympäristönormiregiimeillä, niiden laajentamisella sekä niillä politiikoinnilla on kasvava merkitys.

Erilaiset kantelut ja valitukset pyrkivät saamaan tekijänsä näkökulmasta lainkäytön vastaamaan lakia. Maailmaa ei siis ensisijaisesti pyritä muuttamaan uudenlaiseksi, vaan ”oikeanlaiseksi”: pyritään osoittamaan, että asiat eivät ole oikein, niin kuin niiden yhteisen normiston eli lain mukaan tulisi olla. Vaikuttamisessa on suuri diskursiivinen etu, että voidaan vedota siihen, että laivaa ollaan palauttamassa oikealle kurssille sen sijaan, että haluttaisiin kääntää se uudelle, itselle mieluisalle kurssille. Tällöin tuodaan esille lain kirjaimen ja todellisuuden välinen juopa, jota on helppo pitää kirjaimellisesti epäoikeudenmukaisena.

Yhtäläisyytenä erilaisten protestien kanssa on se, että kummassakin tapauksessa pyritään tuomaan esille nykytilanteen vääryys varsinaisen vaihtoehdoisen suunnitelman esittämisen sijaan. Toisaalta sekä lain sovellusten että itse lain normien koettu epäoikeudenmukaisuus on muistutus Euroopan ja kansallisten oikeusvaltioiden historiallisuudesta ja politiikan mahdollisuudesta paljastaa oikeuspäätösten poliittisia aspekteja ja ylipäänsä muokata lakeja poliittisesti uusiksi.

## **Poliittinen ja oikeudellinen EU:ssa**

Tehdyistä päätöksistä kanteleminen ulkopuoliselle taholle on ollut yhteiskunnallisten liikkeiden piirisä yleinen ja ajoittain hyvin menestyksenkäs toimintamuoto. Yhdysvalloissa liittovaltion poliittisen ja juridisen mahdollisuusrakenteen mukaisesti kansalaisoikeusliike hyödynsi laajalti oikeuslaitosta, ja toista maailmansotaa seuranneina viitenä vuotena

mustien kansalaisoikeusjärjestö NAACP (National Association for the Advancement of Colored People) voitti yli 90 prosenttia korkeimpaan oikeuteen edenneistä kanteistaan (Mann 2013, 72). Poliittisten mahdollisuuksien puute johtaa kansalaisjärjestöt usein käyttämään juridisia mahdollisuuksia (Hilson 2002, 250). Lisäksi politiikan toteutus ja lainsäädännön soveltaminen ovat aina jossain määrin erillinen kokonaisuus, johon täytyy vaikuttaa. Tällöin tärkeä keino on oikeuslaitokseen turvautuminen. Voidaan väittää, että erilaiset valitukset ovat olleet kansallisten ympäristöliikkeiden tehokkain toimintatapa, joka on sittemmin omaksuttu EU-tasolla (Marks & McAdam 1996, 270).

Kanteluiden merkitys unionin ympäristöpolitiikan kokonaisuudessa vaihtelee. Esimerkiksi luontodirektiivi, johon Natura-verkosto perustuu, on jo yli 20 vuotta vanha, ja verkoston puutteista huolimatta lain tulkinnan ja soveltamisen tukena on joukko ennakkoratkaisuja. Lainkäyttö on vakiintuneempaa kuin tuoreen lainsäädännön kohdalla, jota ei ole vielä testattu oikeusistuimissa. Yhteisöläinsäädännön tulkinnan ja soveltamisen ollessa täten ennustettavampaa kantelut johtavat harvemmin jatkotoimenpiteisiin, jos kanteluita ylipäättään nähdään tarpeelliseksi tehdä. Natura-verkoston osalta kanteluiden merkitys on nykyään murto-osa siitä mitä se oli lainsäädännön soveltamisen alkuvaiheissa 1990-luvulla ja vielä viime vuosikymmenellä. Komissio potee myös kroonista resurssipulaa kanteluiden käsittelyssä. Vaikka kanteluissa kyse ei ole kansalaisyhteiskunnan etujen ja arvojen poliittisen mobilisoinnin keihäänkärjestä, nyt tai aiemmin, kansallisista toimista kanteleminen ylikansalliselle tasolle on käytettävissä oleva toimintatapa, joka antaa oman näkökulmansa ja poliittisen säikeensä EU:n ja eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan suhteisiin.

Vuosaaren satamahankkeen tapauksessa EU:n tarjoaman institutionaalisen mahdollisuusrakenteen kautta asian käsittely siirtyi kansallisista oikeusistuimista ja valtioneuvostosta komissioon, joka valvoo yhteisöläinsäädännön noudattamista. Asiaa käsiteltiin oikeusistuimissa ainoastaan kansallisesti, sillä mikään suomalainen oikeusistuin ei tehnyt ennakkoratkaisupyyntöä EYT:een, eikä komissio haastanut Suomea kyseiseen oikeuteen. Euroopan parlamentti taas oli kiistan periaatteessa poliittisin foorumi eduskunnan ohella (eduskunnassa kiistaa käsiteltiin melko lyhyesti osana talousarviota). Tietyllä tapaa parlamentin mahdollisuutta valvoa komissiota voi

verrata komission tehtävään valvoa jäsenvaltioita, ja kummankin valta asiassa perustuu viime kädessä mahdollisuuteen viedä asia eteenpäin tuomioistuimeen. Komissiolle tehtävä on kuitenkin paljon keskeisempi ja sen toimintavalmiudet ovat paremmat sekä esimerkiksi moniportaisen rikkomismenettelyn kautta tarkemmin järjestetyt.

Päätöksenteko ja linjojen vetäminen kiistassa kulki siis kunnallisesta päätöksenteosta ja Uudenmaan liitosta valtioneuvostoon ja ympäristöministeriöön, joiden tekemien päätösten myötä KHO käsitteli asiaa ennen komissiota ja Euroopan parlamenttia. Kansallisesti katsottuna foorumit vaihtuivat loogisesti poliittisesta oikeudelliseen. Aluksi tehtiin poliittisesti päätökset siitä mitä tehdään, minkä jälkeen tuomioistuimet vasta pystyivät arvioimaan päätöksiä juridisesti.

EU-ulottuvuus kuitenkin sekoitti tätä järjestystä. Tietynlaisesta viranomaisfunktiosta huolimatta komissiolla on poliittinen pohja osin samaan tapaan kuin kansallisilla hallituksilla. Lisäksi on esitetty kritiikkiä, että komissio antaa joskus poliittisten paineiden vaikuttaa liikaa tilanteissa, joissa vaaditaan poliittisen päätöksenteon sijaan juuri esimerkiksi lain tulkintaa. Täten kansallisen oikeuskäsittelyn jälkeen asia siirtyi varsinaisesti Euroopan tasolle ja poliittisempien instituutioiden komission ja parlamentin käsittelyyn.

Voidaankin katsoa, että EU-mahdollisuusrakenteen kautta ympäristöjärjestöt saattoivat ”uudelleenpolitisoida” tapauksen, erityisesti parlamenttiin lähetetyn vetoamuksen avulla. Uudelleenpolitisoinnilla tarkoitan foorumien vaihtumista oikeudellisemmista ja viranomaismaisemmista takaisin poliittisemmän luonteen omaaviin. Lopputulos ei ollut ympäristöjärjestöille suosiollinen, mutta jos parlamentaarista vetoamusmahdollisuutta ei olisi, eivät poliittiset vaikutukset voisi enää tulla esille samalla tavalla. Samoin kantelu komissiolle on poliittisempi toimi kuin kansallinen valitus oikeusistuimeen. Kantelun käsitteleminen on kevyempää kuin oikeusprosessi, eivätkä komissiota sido asiassa yhtä tarkat vaatimukset kuin oikeusistuimia, koska näiden instituutioiden tehtävät prosessin varrella ovat erilaiset.

Uudelleenpolitisointi ei tarkoittanut yhtä laajaa vaihtoehtojen määrää kuin oikeassa poliittisessä päätöksentekovaiheessa koskien rakennushankkeen toteutusta ja toimimista suhteessa luontoarvoihin, mutta ainakin kantelut komissioon nähtiin merkittävinä toimina.

Tämä ei koskenut pelkästään lainkäytön periaatteita vaan myös itse konkreettista rakennusprojektia. Helsingin Sanomat (2000) arvioi pääkirjoituksessaan, että KHO:n ja komission käsittelyn ja päätösten myötä satamahanke voi hyvinkin viivästyä. ”Niin KHO kuin komissiokin saattavat tietenkin hylätä valitukset, mutta mitenkään varmaa se ei ole”.

Tapaus myös politisoitui sanan yleisemmässä merkityksessä, ainakin valtioneuvoston tehdessä haitta-arviointia satamahankkeen vaikutuksista Natura-kohteen luontoarvoihin. Täten juridiikka politisoitui ja politiikka juridisoitui. Satamahankkeen ympärille syntynyt kiista myös kesti pitkään, aivan 1990-luvun alun ensimmäisistä kunnallispäätöksistä viime vuosikymmenen puoliväliin, kun Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunta käsitteli (sekä oli käsittelemättä) tapausta. Hanke ja sen ongelmat avautuivat poliittiseen keskusteluun eri tavoin eri vaiheissa.

Varsinainen tutkimuskohteeni on ollut tämän jatkumon viimeinen osa, kun tehdyistä päätöksistä on tehty kanteluita, joita on alettu käsitellä päätöksistä annettujen tuomioiden jälkeen. Vaikka juuri EU:n rakenne mahdollisti tapauksessa siirtymisen oikeudellisemmilta areenoilta takaisin poliittisemmille, eivät tämä ja siitä juontuvat ongelmat johtuneet ylikansallisen poliittisen tason olemassaolosta kansallisen lisäksi. Ei ole siis väistämätöntä, että EU:ssa tai sen kaltaisessa sekä valtioliiton että liittovaltion piirteitä omaavassa unionissa kantelu tai muu vastaava asia uudelleenpolitisoituisi edellä kuvatulla tavalla sen siirtyessä kansalliselta tasolta ylikansalliselle.

Kyse on enemmän EU:n instituutioiden välisistä suhteista, joissa myös poliittista valtaa käyttävälle komissiolle on haluttu antaa eräänlainen portinvarijan rooli. Esimerkiksi kantelujen kautta jäsenvaltioita ei voi haastaa suoraan Euroopan unionin tuomioistuimeen, vaan sen voi tehdä vain komissio harkintansa mukaan. Euroopan unionin tuomioistuimelle on annettu viimekätinen avain yhteisöoikeuden tulkinnassa, mutta moni avain prosessin varrelta on muilla toimijoilla, esimerkiksi juuri komissiolla.

## Lopuksi

On olemassa erilaisia kriteerejä sille, mitä poliittista toimintaa kannattaa tarkastella ja tutkia. Voidaan

pyrkä esimerkiksi hahmottamaan relevantti poliittinen yhteisö ja tutkimaan, mistä löytyy eniten poliittista valtaa, mitkä ovat vallankäytön suurimmat ongelmat, mitkä teemat nousevat keskeisiksi demokratian puolesta-vastaan-polemiikissa tai missä politiikalle relevanteissa asioissa muutos on nopeinta tai suurinta. Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden harjoittama hidas ja arkinen, mutta ammattitaitoinen poliittinen toiminta jää usein julkisuuden tutkakatveeseen. Kuitenkin ylikansalliset ratkaisut ympäristöoikeudessa ja sen normien koettelu ja kehittäminen muodostunevat entistä relevantimmiksi. Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden puurtaminen poliittisen päätöksenteon suhteen ei yleensä tuo tuloksia nopeasti, mutta tulosten vaikutus on usein pitkäkestoista. EU-politiikassa etuna on lisäksi se, että kompromisseissa saavutetut pienetkin tulokset vaikuttavat samalla kertaa kaikissa jäsenvaltioissa, yli puolen miljardin ihmisen unionissa. Erilaisten järjestöjen konventionaalinen Eurooppa-tasoinen poliittinen toiminta ja oikeusvalvonta ei välttämättä edusta yhteiskunnallisten liikkeiden ja kansalaisvaikuttamisen nopeimmin kehittyvää kärkeä, joka on luonnollinen kiinnostuksen kohde tutkimukselle, mutta juuri tällaisen konventionaalisen toiminnan arkipäiväistyminen ja yleistyminen kertoo sen menestyksestä.

EU:ssa kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat pystyneet luomaan ja vakiinnuttamaan toimintaansa. Tähän on liittynyt erityisiä haasteita toimittaessa kansallisten rajojen yli ylikansallisiin elimiin suuntautuen. EU on myös pyrkinyt nivomaan kansalaisyhteiskuntaa toimintaansa, muun muassa vahvistaakseen legitimitettiään. Periaatteessa järjestelmä on ollut myötämielinen kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Tärkeää on myös, miten Euroopan poliittisessa integraatiossa on alusta alkaen annettu lainsäädännölle tärkeä rooli, ja miten aidosti ylikansalliset poliittiset instituutiot ovat olleet vähintään komission ja sen edeltäjien muodossa läsnä alusta alkaen.

EU:n päätöksenteon hallitustenväliset piirteet taas ovat yleensä vähentäneet äänestäjien joukkovoiman ja muun laajemmalla pohjalta kumpuavan poliittisen paineen määrää EU-päätöksenteon ja oikeusvalvontainstanssien ytimessä. Tällaiset tekijät ovat olleet muokkaamassa poliittista kenttää, jossa pitkäjänteinen oikeudellinen ja poliittinen aktiivisuus ylikansallisen poliittisen kansalaisuuden ja ympäristönormien puolesta vaatii tietynlaista mukautumista ja hyväksikäyttävää asennetta unionin avaamiin poliit-

tis-juridisiin toimintamahdollisuuksiin usein elitistisessä, hallinnollisesti vaativassa poliittisessa ympäristössä.

## VIITTEET

- <sup>1</sup> Katsaus perustuu kirjoittajan Helsingin yliopistossa vuonna 2011 hyväksytyyn sosiologian pro gradu -tutkielmaan ”EU-aikakauden ympäristötaisto. Ympäristöjärjestöjen toiminnan eurooppalainen ulottuvuus kiistassa Vuosaaren sataman rakentamisesta”. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/26384>
- <sup>2</sup> Nordberg (2007) sekä Marttinen (2008) ovat kokonaiskuvauskiistasta sataman rakentamisesta ja Mustavuori-Österundomin Natura-alueesta.

## LÄHTEET

- Andretta, Massimiliano & della Porta, Donatella. 2002. Changing Forms of Environmentalism in Italy: The Protest Campaign on the High Speed Railway System. *Mobilization: An International Journal* 7:1, 59–77.
- Burstein, Paul. 1991. Legal Mobilization as a Social Movement Tactic: The Struggle for Equal Employment Opportunity. *American Journal of Sociology* 96:5, 1201–1025.
- della Porta, Donatella & Caiani, Manuela. 2009. *Social Movements & Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- EEB. 2006. Complaint to the European Commission concerning failure of Austria, Belgium, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Hungary, Ireland, Poland, Sweden and The Netherlands to comply with the provisions of the EU Water Framework Directive 2000/60/EC (“WFD”) Article 5§1. [www.eeb.org/publication/20060717-EEB-WWF-Complaint-EC-on-WFD-application-final.pdf](http://www.eeb.org/publication/20060717-EEB-WWF-Complaint-EC-on-WFD-application-final.pdf). 30.12.2013.
- Euroopan parlamentti. 2009. National Implementation of Council Directive 92/43/EEC of 21/05/92. [www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200910/20091013ATT62399/20091013ATT62399EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200910/20091013ATT62399/20091013ATT62399EN.pdf). 15.1.2014.
- Helsingin Sanomat. 2000. Oikotie satamaan mutkistui. 27.8.2000. Pääkirjoitus.
- Helsingin Sanomat. 2004. Vuosikymmenen valitus. 17.10.2004. Sunnuntai.
- Hilson, Chris. 2002. New Social Movements: The Role of Legal Opportunity. *Journal of European Public Policy* 9:2, 238–255.
- Imig, Doug & Tarrow, Sidney. 2001. Studying Contention in an Emerging Polity. Teoksessa Doug Imig & Sidney Tarrow (toim.), *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Keck, Margaret E. & Sikkink, Kathryn. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mann, Michael. 2013. *The Sources of Social Power. Volume 4: Globalizations, 1945–2011*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marks, Gary & McAdam, Doug. 1996. Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union. *West European Politics* 19:2, 249–278.
- Marks, Gary & McAdam, Doug. 2009 (1999). On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: The Case of the European Union. Teoksessa Donatella della Porta, Hanspeter Kriesi & Dieter Rucht (eds.), *Social Movements in a Globalizing World*. London: Macmillan



- Marttinen, Kari. 2008. Vuosaaren satamahanke ja Natura 2000. Teoksessa Mauri Heikkonen (toim.), *Vuosaaren satama ja ympäristö. Suunnittelusta rakentamiseen*. Helsinki: Vuosaaren satamahanke, 28–35. [www.portofhelsinki.fi/download/12955\\_Vuosaaren\\_satama\\_ja\\_ymparisto.pdf](http://www.portofhelsinki.fi/download/12955_Vuosaaren_satama_ja_ymparisto.pdf). 19.1.2011.
- McAdam, Doug, Sampson, Robert J., Weffer, Simon & MacIndoe, Heather. 2005. “There Will Be Fighting in the Streets”: The Distorting Lens of Social Movement Theory. *Mobilization: An International Journal* 10:1, 1–18.
- Nordberg, Lauri. 2007. Vuosaaren satamahanke EU:n yhteisöoikeuden valossa. Luonto- ja lintudirektiivien tulkinta Vuosaaren satamahankkeen päätöksenteossa. *Ympäristöjuridiikka* 28:1, 43–69.
- Rootes, Christopher. 2002. The Europeanisation of Environmentalism. Teoksessa Richard Balme, Didier Chabanet & Vincent Wright (eds.), *L'action collective en Europe. Collective action in Europe*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Sikkink, Kathryn. 2005. Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition. Teoksessa Donatella della Porta & Sidney Tarrow (eds.), *Transnational Protest and Global Activism*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Tarrow, Sidney. 2001. Contentious Politics in a Composite Polity. Teoksessa Doug Imig & Sidney Tarrow (eds.), *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Tarrow, Sidney. 2005. *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.