

# Lohikeskustelu meillä ja EU:ssa

Päivi Haapasaari

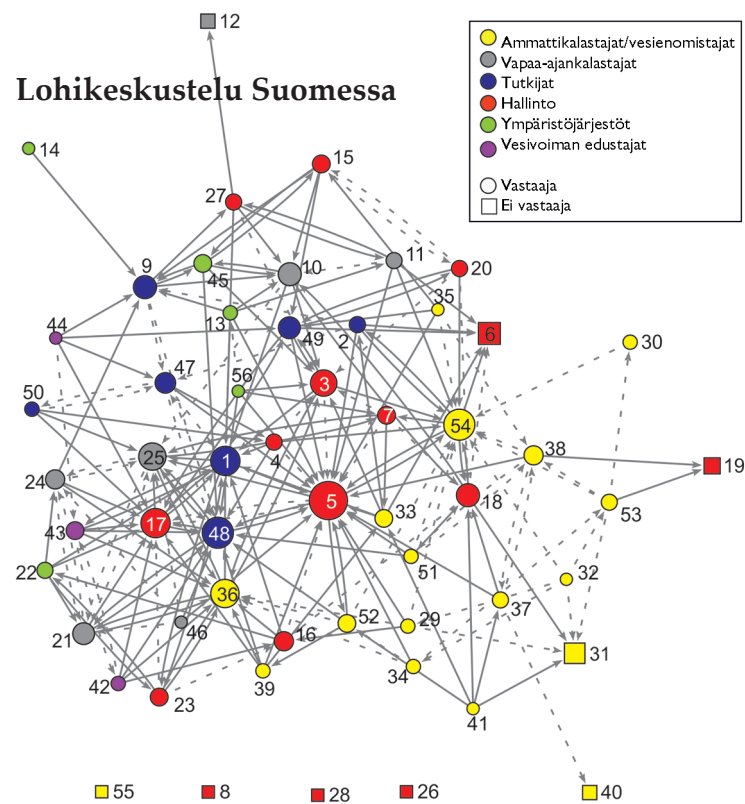
Helsingin yliopisto

**M**oni kala-alan toimija sai syksyllä 2010 vastattavakseen Itämeren lohipolitiikkaan liittyvän kyselyn. Vastajia pyydettiin nimeämään oman työpaikkansa ulkopuolelta viisi henkilöä, joiden kanssa he eniten keskustelevat lohipolitiikasta sekä ottamaan kantaa 32 väittämään, joista 16 koski biologista ja taloudellista tietoa ("faktoja") ja 16 kalastuksensäätelyyn liittyviä arvoja ja tavoitteita. Kysely lähetettiin ammattikalastuksen/vesienomistajien, vapaa-ajankalastuksen, tutkimuksen, ympäristöjärjestöjen, hallinnon sekä vesivoimalaitosten kalanyljelytoiminnan edustajille.

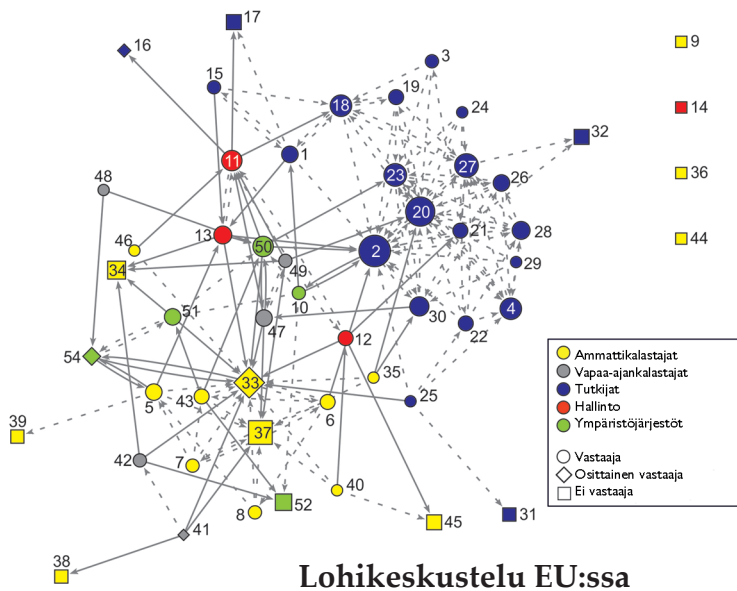
Kysely oli osa JAKFISH-tutkimusprojektia, jossa pohdittiin tieteellisen tiedon epävarmuutta ja tulkinnanvaraisuutta sekä sen käytettävyyttä eri intressiryhmät osallistavan päätöksenteon pohjana. Euroopan Unionin Yhteiseen kalastuspolitiikkaan (YKP) on kirjattu tavoite kalastajien ja muiden intressiryhmien osallistamisesta päätöksentekoprosesseihin: tarkoitus on tarjota kaikille vaikutusmahdollisuus kalastuksen säätelypäätöksiin. Yhteistyötä kuitenkin vaikeuttavat osapuolten erilaiset käsitykset kalakantojen tilasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä sekä erilaiset arvot ja tavoitteet. Tutkijoiden laatima tieteellinen neuvonanto usein kyseenalaistetaan eikä yksimielisyyden kalastuksen säätelyn tavoitteista ja keinoista välttämättä päästä. Toisaalta aktiivisen vuorovaikutuksen uskotaan lisäävän yksimielisyyttä.

Kyselytutkimuksen tavoitteena oli siis tarkastella virallisen päätöksentekojärjestelmän taustalla tapahtuvan lohipolitiittisen keskustelun kanavoitumista sekä sitä, miten keskustelu vaikuttaa siihen osallistuvien ihmisten yksi- tai erimielisyyteen. Oletuksena oli, että vuorovaikutus yli ryhmärajojen lisää yksituumaisuutta kalatalouteen liittyvistä asioista.

Lohikeskusteluun liittyvä kysely toteutettiin sekä Suomessa että EU:ssa. Lisäksi tehtiin eri kalalajeihin liittyvä kyselytutkimus Virossa, Välimerellä, USA:ssa sekä Australiassa. USA:ssa ja Australiassa intressiryhmien yhteistyö kalastuksensäätelyssä on pitkälle kehittynyttä. EU:ssa alueellisten neuvonantajien komiteoiden (Regional Advisory Council, RAC) toiminta osana EU-päätöksentekoa on neuvonantava. Suomessa kalataloutta koskevat päätökset tehdään maa- ja metsätalousministeriössä eikä intressiryhmien osallistaminen ole muodollista; yleensä MMM kuitenkin kysyy eri osa-



Eri väreillä merkityt pallot kuvaavat eri intressiryhmiin kuuluvia henkilöitä ja viivat vuorovaikutusta heidän välillään. Mitä keskempänä verkossa pallokuvio sijaitsee ja mitä isompi se on, sitä keskeisempi henkilö on lohikeskustelussa eli sitä useammin hänet nimettiin keskustelukumppaniksi. Yllä lohikeskustelu Suomessa ja alla lohikeskustelu EU:ssa.



puolten mielipidettä kalastuksensäätelyyn liittyvissä asioissa. Samantyyppinen käytäntö on Virossa.

## Lohikeskustelu Suomessa

Suomessa käytävä lohikeskustelu rakentuu yhden keskeisen, hallintoa edustavan henkilön (numero 5), ympärille. Kuvion vasemmassa puoliskossa eri väriset pallot linkittyvät toisiinsa, mikä osoittaa että hallinto (punainen), tutkimus (sininen), vapaa-ajankalastajat (harmaa), ympäristöjärjestöt (vihreä) ja vesivoimalaitosten edustajat (violetti) keskustelevat toistensa kanssa. Oikealle kasaantuneet keltaiset pallot puolestaan kertovat, että ammattikalastajat/vesienomistajat ovat harvemmin yhteydessä muihin kuin oman ryhmänsä edustajiin. Heidän vuorovaikutuksensa muiden ryhmien

kanssa rajoittuu pääasiallisesti ministeriön virkamiehiin.

Kansallisen tason ohella keskustelua käydään myös paikallisella tasolla, jossa verkostot kietoutuvat alueellisten virkamiesten 17, 23, 16, 18, 19, 20, 15 ympärille. Kuvion vasen alanurkka kuvaa aktiivisinta paikallistason keskustelua, jossa ammattikalastajien/vesienomistajien edustajakin (36) keskustelee tutkijoiden ja vapaa-ajankalastajien kanssa.

Vastaukset etenkin faktaväittämiin vaihtelivat paljon. Ihmisillä oli hyvin erilaisia näkemyksiä lohikantojen tilasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä kuten meri- ja jokikalastuksen merkityksestä kannoille. Merikalastajien käsitykset erottuivat tutkijoiden ja etenkin ympäristöjärjestöjen edustajien ja vapaa-ajankalastajien käsityksistä, kun taas vesivoimalaitosten edustajat olivat useammin samaa mieltä heidän kanssaan. Yleisesti ministe-

riön edustajien näkemykset olivat ääripäiden välissä. Keskustelu näytti hieman lisänsen yksituumaisuutta, vaikkakin sen vaikutus oli vähäinen.

## Lohikeskustelu EU:ssa

EU:ssa kuvataan Kansainvälisen merentutkimusneuvoston (ICES), Itämeren alueellisen neuvonantajien komitean (BSRAC) ja Euroopan komission ympärille rakentunutta keskusteluverkosta. Kuviossa tutkijat (sininen) erottuvat oikealla puolella, BSRAC:n jäsenet eli ammattikalastajat (keltainen), vapaa-ajankalastajat (harmaa) sekä ympäristö- ja kuluttajajärjestöjen edustajat (vihreä) vasemmalla, ja kolme EU-virkamiestä näiden välissä (punainen 11, 13, 12).

Tiheet katkoviivat sinisten pallojen välillä osoittavat, että vilkkain keskustelu käydään tutkijoiden kesken. Tiedeyhteisössä henkilöt 2 ja 20 ovat keskeisessä asemassa. BSRAC:ssa vuorovaikutus keskittyy kahden merikalastajan edustavan henkilön (37, 33) ympärille; muita useammin heidän keskustelukumppaninsa ovat merikalastajia.

Huomionarvioista on tiedeyhteisöä ja BSRAC:ia kuvaavien puoliskojen erillisuus toisistaan, mikä kertoo näiden organisaatioiden jäsenen olevan varsin vähän tekemisissä toistensa kanssa. Kokonaisuutena verkostossa keskustelu yli ryhmärajojen on vähäistä.

Myös EU:n tasolla ammattikalastajilla oli useimmin muista eroavia näkemyksiä sekä faktoihin että arvoihin liittyen; erityisesti korostui erimielisyys faktoista tutkijoiden ja ammattikalastajien välillä. Vapaa-ajankalastajilla oli jossain määrin muista eroavat mielipiteet arvokysymyksistä, mutta BSRAC:n sisällä he jakoivat joitakin ajatuksia säätelytavoitteista ja -menetelmistä ammattikalastajien kanssa. Myös EU-tasolla keskustelu hieman lisäsi yksituumaisuutta.

## Keskustelu ei aina lisää yksimielisyyttä

Lohipolitiikan keskusteluverkostot Suomessa ja EU:ssa ovat erilaiset, mutta molemmissa vastaajat olivat varsin eri mieltä väittämistä, etenkin faktoista. Suomessa korostui ammattikalastajien/vesienomistajien ja EU:ssa tutkijoiden vähäinen kommunikointi muiden ryhmien kanssa. Etenkin ammattikalastajat ja tutkijat näyttivät keskustelelevan varsin vähän toistensa kanssa ja heidän näkemyksensä olivat myös kauimpana toisistaan. Tältä osin tulos oli ennako-oletuksen mukainen: keskus-

telun puute näyttäisi liittyvän erimielisyyteen. Toisaalta osallistamiseen perustuvissa päätöksentekojärjestelmissä (Australia, USA) aktiivinen vuorovaikutus näyttikin yllättävän lisäävän erimielisyyttä. Olisiko erimielisyys sittenkin merkki siitä, että ihmiset keskustelevat? Järjestelmissä, joissa eri intressiryhmillä ei ole muodollista roolia päätöksenteossa, keskustelu usein pyörii harvojen toimijoiden ympärillä ja hallinnon edustajien rooli korostuu.

Eri maissa toteutetut tapaustutkimukset eivät olleet täysin vertailukelpoisia. Selvää kuitenkin on, että aktiivinen vuorovaikutus ei välttämättä merkitse yksituumaisuuden lisääntymistä. Jos intressit ja arvot ovat syvään juurtuneet ja panokset kovat, keskustelu voi käydä vaikeaksi, sillä ihmisillä on taipumus tulkita todellisuutta puolustakseen arvojaan. Mikäli tieteellinen tieto on hyvin epävarmaa ja vaikeaselkoista, tulkinnoille jää paljon tilaa.

Intressiryhmien yhteistyössä korostuu vaatimus tieteen läpinäkyvyydestä ja ymmärrettävyydestä sekä avoimuudesta epävarmuuksien suhteen. Tiedeyhteisön lisäksi myös muiden toimijaryhmien tulee pystyä arvioimaan tieteellistä tietoa ja sen käytettävyyttä päätöksenteossa sekä osallistumaan epävarmuuksien tunnistamiseen. Kalakantoja koskevan tiedon ei siis tule kulkea vain tutkijoilta muille toimijaryhmille, vaan tiedon tulee välittyä molempiin suuntiin.

## Entäpä jos...

Hankkeessa testattiin mahdollisuutta jäsentää keskustelua faktoista, epävarmuuksista ja ristiriitaisista tavoitteista osallistamalla eri intressiryhmiin kuuluvia henkilöitä tieteellisten mallien rakentamiseen ja arvioimiseen. Tällöin yhteistyö alkaisi jo kalastuksensäätelyyn liittyvän prosessin ensimmäisessä vaiheessa, jolloin intressiryhmien näkemykset voitaisiin ottaa huomioon tieteellisessä neuvonannossa.

Osallistavan mallinnuksen avulla voitiin esimerkiksi keskustella kalakanta-arvioiden taustalla olevista syy-seuraussuhteista ja erilaisista mahdollisista tulevaisuuden tapahtumaketjuista, ja sisällyttää erilaiset oletukset ja tavoitteet todennäköisyysmalliin. Todettiin, että intressiryhmien osallistaminen mallinnukseen voi helpottaa keskustelua, lähentää tutkijoita muiden toimijaryhmien kanssa, edistää tieteellisen tiedon ymmärtämistä ja lisätä päätösten hyväksyttävyyttä.