

**UUSI HALLINTA EUROOPAN UNIONIN  
YHTEISESSÄ KALASTUSPOLITIIKASSA**

Suvi Kankare  
OTM-tutkielma  
Ympäristöoikeus murroksissa  
Turun yliopisto  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Huhtikuu 2020

## TIIVISTELMÄ

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

SUVI KANKARE: Uusi hallinta Euroopan unionin yhteisessä kalastuspolitiikassa

OTM-tutkielma, XIV + 81 s.

Ympäristöoikeus

Huhtikuu 2020

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

---

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sääntelyteoreettisella tutkimusmenetelmällä, miten uusi hallinta (*new governance*) ilmenee Euroopan unionin yhteisessä kalastuspolitiikassa (YKP). Tarkastelun kohteena on YKP:n vuonna 2013 voimaan tullut uudistus. Tarkoituksena on antaa konkreettisia esimerkkejä siitä, miten uusi hallinta ilmenee YKP:ssä. Uutta hallintaa tarkastellaan kolmen uuden hallinnan ominaispiirteen – desentralisaation eli sääntelyn hajautuneisuuden, sidosryhmien osallistumisen ja läpinäkyvyyden – kautta. Lähteinä käytetään pääasiassa kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta sekä unionin virallislähteitä.

Tutkimuksessa esitetään, että komission uudistusta koskevassa vihreässä kirjassa ehdotetaan YKP:n ongelmakohtien ratkaisemiseksi monia uudelle hallinnalle tyypillisiä keinoja. Komissio esimerkiksi ehdottaa päätöksenteon hajauttamista alueellistamisen keinoin ja ehdottaa tuottajajärjestöjen roolin vahvistamista. Komissio haluaa lisätä alan toimijoiden sitoutuneisuutta ja uudistaa neuvoa-antavien toimikuntien toimintaa. Läpinäkyvyyttä komissio käsittelee lähinnä kuluttajiin kohdistuvan avoimuuden lisäämisenä, ei niinkään hallinnan läpinäkyvyytenä. Uudistusta koskevan vihreän kirjan voi kuvata omaksuneen uuden hallinnan ominaisuuksia, vaikkei se sitä suoraan uuden hallinnan käsitteellä ilmaisekaan.

Uudistetun YKP:n uutta hallintaa ilmentäviä elementtejä ovat mm. alueellistaminen sekä tuottajajärjestöjen ja neuvoa-antavien toimikuntien toiminta. YKP:ssä noudatettaviin hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvat alan toimijoiden asianmukainen osallistuminen sekä läpinäkyvyys. Tutkimuksessa esitetään, että uusi hallinta ei uudistetussa kalastuspolitiikassa ilmene yhtä voimakkaasti kuin komission vihreässä kirjassa. Uutta hallintaa on kuitenkin hyödynnetty YKP:ssä, mutta uuden hallinnan laajemman omaksumisen esteeksi voisivat tulla unionin ja jäsenmaiden väliset toimivaltamääräykset.

Asiasanat: Yhteinen kalastuspolitiikka, kalastuksenhallinta, uusi hallinta, *new governance*, desentralisaatio, osallistuminen, läpinäkyvyys

# SISÄLLYS

Sisälllys .....	III
Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	XIII
<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Tutkimuksen tausta ja tutkimusteema .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Tutkimuskysymykset, rajaukset ja tutkimuksen rakenne .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 Tutkimusmetodi ja käytetty lähdeaineisto .....</b>	<b>8</b>
<b>2 SÄÄNTELYSTÄ HALLINTAAN.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Sääntelystä ja hallinnasta yleisesti .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Hierarkkinen hallinta.....</b>	<b>13</b>
<b>2.3 Markkinaperusteinen hallinta.....</b>	<b>15</b>
<b>2.4 Älykäs sääntely .....</b>	<b>17</b>
<b>2.5 Osallistava hallinta .....</b>	<b>18</b>
<b>2.6 Uusi hallinta .....</b>	<b>21</b>
2.6.1 Käsitteen syntyminen.....	21
2.6.2 Uuden hallinnan ominaispiirteet.....	22
2.6.3 Uusi hallinta Euroopan unionin sääntelyssä .....	25
2.6.4 Johtopäätökset uudesta hallinnasta .....	29
<b>3 DECENTRALISAATIO .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1 Taustaksi desentralisaatiosta.....</b>	<b>31</b>
<b>3.2 Desentralisaatio YKP:n uudistuksessa .....</b>	<b>32</b>
<b>3.3 Desentralisaatio uudistetussa YKP:ssa.....</b>	<b>36</b>
3.3.1 Alueellistaminen.....	36
3.3.2 Itämeren kalastusyhteistyöfoorumi .....	37
3.3.3 Tuottajajärjestöt ja niiden liitot sekä toimialajärjestöt .....	39
<b>3.4 Johtopäätökset desentralisaatiosta .....</b>	<b>44</b>
<b>4 OSALLISTUMINEN .....</b>	<b>47</b>
<b>4.1 Taustaksi osallistumisesta .....</b>	<b>47</b>
<b>4.2 Osallistuminen YKP:n uudistuksessa .....</b>	<b>50</b>
<b>4.3 Osallistuminen uudistetussa YKP:ssa .....</b>	<b>53</b>
4.3.1 Neuvoa-antavat toimikunnat suositusten antajina.....	53
4.3.2 Tieteelliset elimet poliittisen päätöksenteon tukena.....	57
4.3.3 Tieteen ja kokemusperäisen tiedon yhdistäminen toimivan hallinnan perustaksi .....	60
<b>4.4 Johtopäätökset osallistumisesta.....</b>	<b>62</b>

5	LÄPINÄKYVYYS .....	64
<b>5.1</b>	<b>Taustaksi läpinäkyvyydestä .....</b>	<b>64</b>
<b>5.2</b>	<b>Läpinäkyvyys YKP:n uudistuksessa .....</b>	<b>66</b>
<b>5.3</b>	<b>Läpinäkyvyys uudistetussa YKP:ssa .....</b>	<b>67</b>
5.3.1	<i>Läpinäkyvyysperiaate .....</i>	67
5.3.2	<i>Tieteellinen läpinäkyvyys .....</i>	69
5.3.3	<i>Läpinäkyvyys sidosryhmien toiminnassa .....</i>	70
5.3.4	<i>Läpinäkyvyys tuottajajärjestöjen toiminnassa sekä yhteisillä kalastusalan markkinoilla .....</i>	71
5.3.5	<i>Läpinäkyvyys kiintiöpolitiikassa .....</i>	72
<b>5.4</b>	<b>Johtopäätökset läpinäkyvyydestä .....</b>	<b>75</b>
6	LOPUKSI .....	78

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

- Arnstein, Sherry Phyllis, A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association* 35 (1969), s. 216-224.
- Belschner, Tobias – Ferretti, Johanna – Strehlow, Harry V. – Kraak, Sarah B. M. – Döring, Ralf – Kraus, Gerd – Kempf, Alexander – Zimmermann Christopher, Evaluating fisheries systems: A comprehensive analytical framework and its application to the EU's Common Fisheries Policy. *Fish and Fisheries* 20 (1) 2019, s. 97-109.
- Blanco, Elena Merino – Razzaque, Jona, *Globalisation and Natural Resources Law, Challenges; key Issues and Perspectives*. Edward Elgar UK 2011.
- Bulkeley, Harriet – Mol, Arthur P. J., *Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate*. *Environmental Values* 12/2003. The White Horse Press 2012, s. 143-154.
- Carpenter, Griffin – Kleinjans, Richard – Villasante, Sebastian – O'Leary, Bethan C., Landing the blame: The influence of EU Member States on quota setting. *Marine Policy* 64 (2016), s. 9-15.
- Coffey, Clare, What role for public participation in fisheries governance? s. 27-44 teoksessa Gray, Tim (ed.), *Participatory Fisheries Governance*. Springer 2005.
- Dankel, D. J. – Stange, K. – Nielsen, K. N., What hat are you wearing? On the multiple roles of fishery scientists in the ICES community. *ICES Journal of Marine Science* 73 (2016), s. 209-216.
- Degnbol, Ditte – Wilson, Douglas Clyde, Spatial planning on the North Sea: A case of cross-scale linkages. *Marine Policy* 32 (2008), s. 189-200.
- Dryzek, John S., *The Politics of the Earth, Environmental Discourses*. 3<sup>rd</sup> Edition. Oxford University Press 2013.
- Dubois, Hans F. W. – Fattore, Giovanni, Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization. *International Journal of Public Administration* 32 (8) 2009, s. 704-727.
- Eden, Sally, Public participation in environmental policy: considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions. *Public Understanding of Science* 5 (3) 1996, s. 183-204.
- Eliassen, Søren Q. – Hegland, Troels J. – Raakjær, Jesper, Decentralising: The implementation of regionalisation and co-management under the post-2013 Common Fisheries Policy. *Marine Policy* 62 (2015), s. 224-232.
- Frid, Chris, The Role of Marine Science in Participatory Fisheries Governance, s. 231-247 teoksessa Gray, Tim (ed.), *Participatory Fisheries Governance*. Springer 2005.

- Gray, Tim S., *Theorising Participatory Fisheries Governance*, s. 1-26 teoksessa Gray, Tim (ed.), *Participatory Fisheries Governance*. Springer 2005.
- Griffin, Liza, *Scales of knowledge: North Sea fisheries governance, the local fisherman and the European scientist*. *Environmental Politics* 18 (4) 2009, s. 557-575.
- Gunningham, Neil, *Environment Law, Regulation and Governance, Shifting Architectures*. *Journal of Environmental Law* 21 (2) 2009, s. 179-212.
- Gunningham, Neil – Grabosky, Peter – Sinclair, Darren, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford University Press 1998.
- Gunningham, Neil – Sinclair, Darren, *Leaders and Laggards: Next-Generation Environmental Regulation*. Taylor & Francis Group 2002
- Gunningham, Neil – Sinclair, Darren, *Smart regulation*, s. 133-148 teoksessa Drahos, Peter (ed.), *Regulatory Theory – Foundations and applications*. ANU Press, Australia 2017.
- Gupta, Aarti – Mason, Michael, *Transparency in Global Environmental Governance: Critical Perspectives*. MIT Press 2014.
- Hanna, Susan, *Conclusion*, s. 309-319 teoksessa Wilson, Douglas Clyde – Raakjaer Nielsen, Jesper – Degnbol, Poul (ed.), *The Fisheries Co-management Experience – Accomplishments, Challenges and Prospects*. Springer Science & Business Media Dordrecht, 2003.
- Harvey, David, *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, 2005.
- Hatchard, Jenny, *Engaging stakeholder preferences through deliberative democracy in North Sea fisheries governance*, s. 45-64 teoksessa Gray, Tim (ed.), *Participatory Fisheries Governance*. Springer 2005.
- Hegland, Troels Jacob – Ounanian Kristen – Raakjaer, Jesper, *Why and how to regionalise the Common Fisheries Policy*. *Maritime Studies* 11 (1) 2012, s. 1-21.
- Héritier, Adrienne – Lehmkuhl, Dirk, *New Modes of Governance and Democratic Accountability*. *Government and Opposition* 46 (1) 2011, s. 126-144.
- Herman, Charlotte, *Lisbon and Access to Justice for Environmental NGOs: A Watershed? A Case Study Using the Setting of the Total Allowable Catches under the Common Fisheries Policy*. *Journal for European Environmental & Planning Law* 7 (4) 2010, s. 391-410.
- Hoefnagel, Ellen – De Vos, Birgit – Buisman, Erik, *Quota swapping, relative stability, and transparency*. *Marine Policy* 57 (2015), s. 111-119.
- Holley, Cameron – Gunningham, Neil – Shearing, Clifford, *The New Environmental Governance*. Earthscan, UK 2012.

- Howarth, William, Aspirations and Realities under the Water Framework Directive: Proceduralisation, Participation and Practicalities. *Journal of Environmental Law* 21 (3) 2009, s. 391-417.
- Hutchcroft, P.D., Centralization and decentralization in administration and politics: Assessing territorial dimensions of authority and power. *An International Journal of Policy and Administration*, 14 (1) 2001, s. 23-53.
- Jentoft, Svein, Analysis: Fisheries management – Remoteness and alienation. *Samudra Report* 3/2004, s. 14-16.
- Kerwer, Dieter – Eberlein, Burkard, New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective. *Journal of Common Market Studies* 42 (2004), s. 121-142.
- Kimmel, Jens, Assessing the democratic quality of new modes of EU governance: the industrial emissions directive as a test case. Julkaistu sähköisessä muodossa European Consortium for Political Research -sivustolla 2016. Tässä käytetty julkaisua: *European Political Science* 17 (2018), s. 240-257.
- Kokko, Kai, Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s. 29–42.
- Kooiman, Jan, *Governing as Governance*. Sage Publications Limited, UK 2003.
- Korkea-aho, Emilia, *New Governance and the EU Courts: The Experimentalist Architecture of Judicial Decision-Making*. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011.
- Kotzé, Louis J., *Global Environmental Governance. Law and Regulation for the 21<sup>st</sup> Century*. Edward Elgar Publishing Limited, UK 2012.
- Köck, Wolfgang, *Governance in der Umweltpolitik*, s. 322-345 teoksessa *Governance-Forschung*. Baden-Baden: Nomos Verlag, Saksa 2006.
- Linke, Sebastian – Jentoft, Svein, Exploring the phronetic dimension of stakeholders' knowledge in EU fisheries governance. *Marine Policy* 47 (2014), s. 153-161.
- Lobel, Orly, *The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought*. *Minnesota Law Review* 89 (2) 2004, s. 342-470.
- Long, Ronán, *The Role of Regional Advisory Councils in the European Common Fisheries Policy: Legal Constraints and Future Options*. *The International Journal of Marine and Coastal Law* 25 (2010), s. 289-346.
- Markus, Till – Salomon, Markus, *The Law and Policy Behind the Upcoming Reform of the Common Fisheries Policy*. *Journal for European Environmental & Planning Law* 9 (3-4) 2012, s. 257-284.
- Mol, Arthur P. J., *Transparency and value chain sustainability*. *Journal of Cleaner Production* 107 (2015), s. 154-161.

- Peñas Lado, Ernesto, *The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability*, John Wiley & Sons Limited, UK 2016.
- Pita, Cristina – Chuenpagdee, Ratana – Pierce, Graham, Participatory issues in fisheries governance in Europe. *Management of Environmental Quality: An International Journal* 23 (4) 2012, s. 347-361.
- Proelss, A. – Houghton, K., The EU Common Fisheries Policy in light of the precautionary principle. *Ocean & Coastal Management* 70 (2012), s. 22-30.
- Romppanen, Seita, *New Governance in Context, Evaluating the EU Biofuels Regime*, Dissertations in Social Sciences and Business Studies, N:o 104, Itä-Suomen yliopisto 2015.
- Röckmann, Christine – Kraan, Marloes – Goldsborough, David – van Hoof, Luc, Stakeholder Participation in Marine Management: The Importance of Transparency and Rules for Participation, s. 289-306 teoksessa Levin, Phillip S. – Poe, Melissa R. (ed.) *Conservation for the Anthropocene Ocean, Interdisciplinary Science in Support of Nature and People*. Academic Press 2017.
- Said, Alicia – Chuenpagdeeb, Ratana, Aligning the sustainable development goals to the small-scale fisheries guidelines: A case for EU fisheries governance. *Marine Policy* 107 (2019), s. 1-7.
- Salmi, Pekka, *Ohjauksesta vuorovaikutukseen: kalastuksen hallinnan haasteet*. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, Historia- ja maantieteiden laitos 2013.
- Salomon, Markus – Markus, Till – Dross, Miriam, Masterstroke or paper tiger – The reform of the EU's Common Fisheries Policy. *Marine Policy* 47 (2014), s. 76-84.
- Satuli, Heli, *EU-perusteos*. Ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus, Helsinki 2019.
- Scott, Joanne – Trubek, David, Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union. *European Law Journal* 8 (1) 2002, s. 1-18.
- Sen, S. – Nielsen, J. R., Fisheries co-management: a comparative analysis. *Marine Policy* 20 (5) 1996, s. 405-418.
- Similä, Jukka, *Oikeustieteellinen ympäristötutkimus ja oikeuspolitiikka*. *Oikeus* 4/2007, s. 409-419.
- Simon, William H., Solving Problems vs. Claiming Rights: The Pragmatist Challenge to Legal Liberalism. *William and Mary Law Review* 46 (1) 2004, s. 127-181.
- Smismans, Stijn, New Modes of Governance and the Participatory Myth. *West European Politics* 31 (5) 2008, s. 874-895.
- Smith, Melanie, *Centralised Enforcement, Legitimacy and Good Governance in the EU*. Routledge, UK 2010.



- Solomon, Jason M., New Governance, Pre-emptive Self-Regulation, and the Blurring of Boundaries in Regulatory Theory and Practice. *Wisconsin Law Review* 2010, s. 591-625.
- Symes, David, Regionalising the Common Fisheries Policy: context, content and controversy. *Maritime Studies* 11 (1) 2012, s. 1-21.
- Trubek, David – Trubek, Louise, New Governance & Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, and Transformation. *Columbia Journal of European Law* 3 (13) 2007, s. 539-564.
- Trubek, David – Trubek, Louise, The World Turned upside Down: Reflections on New Governance and the Transformation of Law. *Wisconsin Law Review* 2010, s. 719-726.
- van der Schans, Jan Willem, Governing aquaculture: dynamics and diversity in introducing salmon farming in Scotland, s. 95-118 teoksessa Kooiman, Jan – van Vliet, Martijn – Jentoft Svein (ed.), *Creative Governance: Opportunities for Fisheries in Europe*, Ashgate Publishing Limited, UK 1999.
- van Holten, Saskia – van Rijswick, Marleen, The governance approach in European Union environmental directives and its consequences for flexibility, effectiveness and legitimacy, s. 13-47 teoksessa *The consequences of a governance approach in European Environmental directives for flexibility, effectiveness and legitimacy*. Edward Elgar Publishing, UK 2014.
- van Tatenhove, Jan – van Leeuwen, Judith – Soma, Katrine, Marine governance as processes of regionalization: Conclusions from this special issue. *Ocean & Coastal Management* 117 (2015), s. 70-74.
- van Vliet, Martijn – Dubbink, W, Evaluating governance: state, market and participation compared, s. 11-32 teoksessa Kooiman, J. – van Vliet, M. – Jentoft, S. (ed.), *Creative Governance: Opportunities for Fisheries in Europe*. Ashgate Publishing Limited, UK 1999.
- Wilson, Douglas Clyde, *The Paradoxes of Transparency: Science and the Ecosystem Approach to Fisheries management in Europe*. Amsterdam University Press 2009.
- Zimmermann, Hubert, The European Parliament and the Layered Politicization of the External Dimension of the Common Fisheries Policy. *Politics and Governance* 7 (3) 2019, s. 237-247.

## **Verkkojulkaisut**

- ClientEarth, *Transparency in the Common Fisheries Policy*, 2014. (<https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2014-11-01-transparency-in-the-common-fisheries-policy-ce-en.pdf>, viitattu 15.1.2020).

Gibbons, Robert, Trust in Social Structures: Hobbes and Coase Meet Repeated Games, 2000. (<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.508.3007&rep=rep1&type=pdf>, viitattu 10.4.2020).

Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät julkaisussa Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2015. (<https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/kirjat/16170.pdf>, viitattu 1.12.2019).

Rondinelli, D. A. – Nellis, J. R. – Cheema, G. S., Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. World Bank staff working papers 581. The World Bank, Washington DC, USA 1983. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>, viitattu 28.11.2019).

Sissenwine, Michael P. – Mace, Pamela M., Governance for responsible fisheries: an ecosystem approach. Reykjavik Conference on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem, Reykjavik, Iceland, 1.-4.10.2001. (<http://www.fao.org/fishery/docs/document/reykjavik/pdf/21sissenwine.PDF>, viitattu 1.10.2019).

Sissenwine, Michael – Symes, David, Reflections on the Common Fisheries Policy. Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission, 2007. ([https://www.researchgate.net/publication/255631911\\_Reflections\\_on\\_the\\_Common\\_Fisheries\\_Policy/link/55c12e7b08aec0e5f44906be/download](https://www.researchgate.net/publication/255631911_Reflections_on_the_Common_Fisheries_Policy/link/55c12e7b08aec0e5f44906be/download), viitattu 9.2.2020).

Transparency International EU, Overfishing in the darkness, A case study on transparency in Council decision-making, 2016. (<https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/21-09-2016-Fishing-report-web.pdf>, viitattu 20.2.2020).

Weissenberger, Jean, The Common Fisheries Policy: Conservation of fishery resources and management of fishing activities, European Parliamentary Research Service, 2016. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/589780/EPRS\\_IDA\(2016\)589780\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/589780/EPRS_IDA(2016)589780_EN.pdf) viitattu 2.2.2020).

## **Virallislähteet**

Alueiden komitean valkoinen kirja monitahoisesta hallinnosta. 2009/C 211/01. EUVL C 211, 4.9.2009, s. 1-27.

KOM(2001) 428 lopullinen. Komission valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta.

KOM(2008) 331 lopullinen. Euroopan komission poliittinen julkilausuma vuoden 2009 kalastusmahdollisuuksista.

- KOM(2009)163 lopullinen. Komission vihreä kirja yhteisen kalastuspolitiikan uudistuksesta.
- KOM(2011) 417 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle yhteisen kalastuspolitiikan uudistuksesta.
- KOM(2017) 192 lopullinen. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle unionin valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisön kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, annetun asetuksen (EY) N:o 1224/2009 täytäntöönpanosta ja arvioinnista 118 artiklan mukaisesti.
- KOM(2018) 79 lopullinen. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 11 artiklan 2 kohdassa, 15 artiklan 2, 3, 6 ja 7 kohdassa sekä 45 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua säädösvallan siirrosta.
- KOM(2018) 452 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteisen kalastuspolitiikan tilanteesta ja vuoden 2019 kalastusmahdollisuuksia koskevasta kuulemisesta.
- KOM(2019) 274 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteisen kalastuspolitiikan tilanteesta ja vuoden 2020 kalastusmahdollisuuksia koskevasta kuulemisesta.
- SWD(2016) 113 lopullinen. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Ohjeet kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EU) N:o 1379/2013 ammatillisia organisaatioita koskevan II luvun täytäntöönpanosta.

### **Internetlähteet**

BSAC:n internetsivusto. Toimeenpanevan komitean jäsenet.

<http://www.bsac.dk/BSAC-Members/Executive-Committee>, viitattu 26.2.2020.

BSAC:n vuosikertomus 2018-2019.

Thirteenth Annual Report of the Baltic Sea Advisory Council 2018-2019

(5/2019). [http://www.bsac.dk/getattachment/BSAC/About-the-](http://www.bsac.dk/getattachment/BSAC/About-the-BSAC/BSACAnnualReport2018_2019FINAL-(1).pdf.aspx?lang=en-GB)

[BSAC/BSACAnnualReport2018\\_2019FINAL-\(1\).pdf.aspx?lang=en-GB](http://www.bsac.dk/getattachment/BSAC/About-the-BSAC/BSACAnnualReport2018_2019FINAL-(1).pdf.aspx?lang=en-GB), viitattu 10.1.2020.

Euroopan komission internetsivusto. Fisheries and aquaculture production.

[https://ec.europa.eu/fisheries/4-fisheries-and-aquaculture-production\\_fi](https://ec.europa.eu/fisheries/4-fisheries-and-aquaculture-production_fi), viitattu 10.4.2020.

Euroopan komission internetsivusto. Neuvoa-antavat toimikunnat.

[https://ec.europa.eu/fisheries/partners/advisory-councils\\_fi](https://ec.europa.eu/fisheries/partners/advisory-councils_fi), viitattu 10.4.2020.

Euroopan komission internetsivusto. Yhteiset suositukset tähän mennessä.  
[https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing\\_rules\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_en), viitattu 10.4.2020.

Fiskesekretariatet 2019.

Sidosryhmien avoin kirje BALTFISH:in puheenjohtajalle 19.19.2019. Kirje luettavissa järjestön verkkosivuilla:  
<https://www.fishsec.org/app/uploads/2019/10/191001-Baltfish-transparency-letter-updated-with-wider-list-of-signatores-FINAL.pdf>, viitattu 18.2.2020).

ICES:n internetsivusto. Our history.

<https://www.ices.dk/explore-us/who-we-are/Pages/Our-history.aspx>, viitattu 20.2.2020.

Markkinoiden neuvoa-antava toimikunta 2018.

Market Advisory Council for Fisheries and Aquaculture Products: Production & Marketing Plans Guidelines & Good Practices 2018. <https://marketac.eu/wp-content/uploads/2019/01/MAC-PMP-Guidelines-UK-3.pdf>, viitattu 15.2.2020.

Rules of Procedure for the Baltic Sea Advisory Council 2019.

<http://www.bsac.dk/getattachment/BSAC/About-the-BSAC/BSACRulesofProcedureADOPTED150519GENASSOK.pdf.aspx?lang=en-GB>, viitattu 10.1.2010.

## **Oikeustapaukset**

*Euroopan unionin tuomioistuin*

C-322/88 Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles.

C-57/16 P ClientEarth v. komissio.

*Muut tuomioistuimet*

UK House of Lords Paper 146-I. European Union Committee. 21<sup>st</sup> Report. The Progress of the Common Fisheries Policy. Volume I: Report. Chairman: Lord Sewel.

Session 2007-08. (Saatavilla osoitteesta

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/146/146.pdf>

).

*Euroopan oikeusasiamies*

Euroopan oikeusasiamiehen suositus 640/2019/FP, 10.5.2019.

## LYHENTEET

Aarhusin sopimus	Århusissa 25 päivänä kesäkuuta 1998 tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus
AFCA	Kalastus- ja vesiviljelyalan neuvoo-antava komitea, Advisory Committee for Fisheries and Aquaculture
alueellistamisartikla art.	Asetuksen (EU) 1380/2013 18 artikla artikla
BALTFISH	Itämeren kalastusyhteistyöfoorumi, Baltic Sea Fisheries Forum
BSAC	Itämeren neuvoo-antava toimikunta, Baltic Sea Advisory Council
C&C	Command and control
DG MARE	Euroopan komission meri- ja kalastusasioiden pääosasto, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries
eea.	ennen ajanlaskun alkua
EEC	Euroopan talousyhteisö, European Economic Community
EMKR	Euroopan meri- ja kalatalousrahasto
esim.	esimerkiksi
EU, unioni	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö
FIDES	Kalastuksen tietojenvaihtojärjestelmä, Fishery Data Exchange System
HELCOM	Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio, myös Helsingin komissio, Helsinki Commission
ICES	Kansainvälinen merenkulkuneuvosto, International Council for the Exploration of the Sea
ICES:n yleissopimus	Convention for the International Council for the Exploration of the Sea; Kansainvälisen merenkulkuneuvoston perustava yleissopimus
ISO	Kansainvälinen standardointijärjestö, International Organization for Standardization
ks.	katso
Liite III	Asetuksen (EU)1380/2013 liite III
LIS-kalastus lopull.	Laiton, ilmoittamaton ja sääntelemätön kalastus lopullinen
markkina-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1379/2013 kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1184/2006 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 104/2000 kumoamisesta
mm.	muun muassa
N:o	numero

perusasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1380/2013 yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta
Pöytäkirja	Memorandum of Understanding – Principles and working methods of the Baltic Sea Fisheries Forum
s.	sivu
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
STECF	Tieteellis-teknis-taloudellinen kalastuskomitea, Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries
TAC	Suurin sallittu saalis(määrä), ”kokonaiskiintiö”, Total Allowable Catch
Toimikunta	Neuvoa-antava toimikunta, myös alueellinen neuvoa-antava toimikunta
Toimikuntien säännöt	Komission delegoitu asetus (EU) 2015/242 yhteisen kalastuspolitiikan alan neuvoa-antavien toimikuntien toimintaa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä
UK	Yhdistynyt kuningaskunta, United Kingdom
USA	Amerikan Yhdysvallat, United States of America
v.	vastaan, versus
vert.	vertaa
Vihreä kirja	Komission vihreä kirja yhteisen kalastuspolitiikan uudistuksesta, KOM(2009)163 lopullinen
Valkoinen kirja	Komission valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta, KOM(2001) 428 lopullinen
WTO	Maailman kauppajärjestö, World Trade Organization
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YKP	Euroopan unionin yhteinen kalastuspolitiikka
YMJ	Euroopan unionin kalastus- ja vesiviljelytuotteiden yhteinen markkinajärjestely

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta ja tutkimusteema

Vaeltaessaan laajoilla merialueilla kalakannat eivät noudata valtiollisia rajoja, joten kalastuksen sääntely on syytä toteuttaa usean valtion yhteisin toimin. Euroopan unionin (EU, myös *unioni*) yhteinen kalastuspolitiikka (*Common Fisheries Policy*, YKP) on eräs tapa hallita rajat ylittävästi unionin vesialueilla harjoitettavaa kalastusta ja kalanviljelyä.<sup>1</sup> Poliitiikan tavoitteena on varmistaa ekologisesti kestävä kalatalous sosiaaliset, taloudelliset ja työllisyyteen liittyvät tavoitteet huomioiden.<sup>2</sup>

YKP:n juuret ulottuvat 1970-luvulle. Tuolloin Euroopan yhteisö (EY) asetti kalastusta koskevia sääntöjä sekä perusti organisaation kalatuotteiden markkinoita varten.<sup>3</sup> Monia vuosia kestäneiden neuvottelujen jälkeen YKP perustettiin vuonna 1983 asetuksella<sup>4</sup>, jolla säänneltiin mm. kalalajien suojelukysymyksistä. Uutta nostetta kalastuspoliittiset kysymykset saivat, kun suuret kalastusvaltiot Espanja ja Portugali olivat liittymässä unioniin.<sup>5</sup> Vuoden 1992 uudistuksella<sup>6</sup> pyrittiin mm. pienentämään yhteisön alueen ylisuurta laivastoa, vähentämään liikakalastusta sekä lisäämään sääntöjen noudattamista.<sup>7</sup> Vuoden 2002 uudistuspaketin kolmella asetuksella<sup>8</sup> mm. luotiin alueelliset neuvoo-antavat toimikunnat. Viimeisin uudistuspaketti tuli voimaan vuonna 2013, jolloin annettiin asetukset yhteisestä kalastuspolitiikasta (jatkossa *perusasetus*)<sup>9</sup>, kalastus- ja

---

<sup>1</sup> KOM(2009)163 lopull., s. 6.

<sup>2</sup> (EU) N:o 1380/2013 art. 2(1).

<sup>3</sup> Peñas Lado 2016, s. 38-39.

<sup>4</sup> Council Regulation (EEC) N:o 170/83 of 25 January 1983 establishing a Community system for the conservation and management of fishery resources. EUVL L 24, 27.1.1983, s. 1-13.

<sup>5</sup> Zimmermann 2019, s. 239. Espanja ja Portugali liittyivät unioniin 1.1.1986.

<sup>6</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 3760/92, annettu 20 päivänä joulukuuta 1992, yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta. EUVL L 389, 31.12.1992, s. 1-14.

<sup>7</sup> Pita ym. 2012, s. 349.

<sup>8</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002 elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa (jolla kumottiin asetukset (ETY) N:o 3760/92 ja (ETY) N:o 101/76), asetus (EY) N:o 2369/2002 kalatalousalan rakenteellisia toimia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja edellytyksistä annetun asetuksen (EY) N:o 2792/1999 muuttamisesta sekä asetus (EY) N:o 2370/2002 kalastusalusten romuttamista koskevasta yhteisön kiireellisestä toimenpiteestä. EUVL L 358, 31.12.2002, s. 59-80.

<sup>9</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1380/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta. EUVL L 354, 28.12.2013, s. 22-61. Asetusta on muutettu varsinaisen

vesiviljelytuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä (YMJ)<sup>10</sup> sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta (EMKR)<sup>11</sup>. Yhdessä nämä kolme sektoria muodostavat YKP:n peruselementit, joita kutsutaan myös pilareiksi.<sup>12</sup>

Vuoden 2013 uudistuksen taustalla vaikuttaa se, ettei vuoden 2002 uudistukselle asetettuja tavoitteita saavutettu. Vuonna 2009 komissio antoi vihreän kirjan yhteisen kalastuspolitiikan uudistuksesta (KOM(2009)163 lopull., jatkossa *Vihreä kirja*), jonka tavoitteena oli avata keskustelu tulevasta uudistuksesta ja tarjota sen myötä komissiolle palautetta, jota se voisi hyödyntää työssään.<sup>13</sup> Vihreässä kirjassa todetaan, että ”uudistus ei saa tällä kertaa jäädä hajanaiseksi ja osittaiseksi, vaan sen on merkittävä perinpohjaista muutosta ja pureuduttava keskeisiin syihin sen noidankehän taustalla, johon Euroopan kalastusala on viime vuosina juuttunut”.<sup>14</sup> Tämä viittaa siihen, että jälkimmäisen uudistuksen tarkoitus oli saattaa loppuun se uudistamistyö, joka aloitettiin ensimmäisen uudistuksen yhteydessä. Viitatessani *reformiin* tarkoitan sillä viimeisintä, vuoden 2012 lopussa hyväksyttyä uudistuspakettia, ellei toisin mainita. Myös kirjallisuudessa viitattaessa *YKP-reformiin* tai *-uudistukseen* tarkoitetaan yleensä juuri vuoden 2013 uudistusta.

YKP perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen<sup>15</sup> (SEUT), jonka 3 artiklan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisessä osana yhteistä kalastuspolitiikkaa. SEUT 4 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettava toimivaltaa sovelletaan maataloudessa ja kalastuksessa, meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä lukuun ottamatta. SEUT 3 osasto käsittelee maataloutta ja kalastusta. Sen mukaan unioni määrittelee yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan ja toteuttaa sitä. Unionin sisämarkkinat käsittävät myös

---

uudistuspaketin jälkeen (esim. (EU) N:o 1380/2013, EUVL L 302, 17.11.2013, s. 1-2), ja nämä muutokset on tässä tutkimuksessa huomioitu ja lähemmin tarkasteltu tarpeellisilta osin.

<sup>10</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1379/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1184/2006 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 104/2000 kumoamisesta (jäljempänä *markkina-asetus*). EUVL L 354, 28.12.2013, s. 1-21.

<sup>11</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 508/2014, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2328/2003, (EY) N:o 861/2006, (EY) N:o 1198/2006 ja (EY) N:o 791/2007 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1255/2011 kumoamisesta. EUVL L 149, 20.5.2014, s. 1-66.

<sup>12</sup> *Markus – Salomon* 2012, s. 257.

<sup>13</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 6.

<sup>14</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 5.

<sup>15</sup> Konsolidoitu toisinto EUVL C 326, 26.10.2012 s. 1-390.



maatalouden ja kalastuksen. SEUT:ssa olevat viittaukset yhteiseen maatalouspolitiikkaan tai maatalouteen sekä ilmaus ”maatalous” käsittävät myös kalastuksen, sen erityispiirteet huomioiden (SEUT 38(1)). Unionin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiksi mainitaan mm. tuottavuuden lisääminen sekä markkinoiden vakaus (SEUT 39(1) (a ja c)). Tavoitteiden saavuttamiseksi SEUT 40 artiklan mukaan on toteutettava yhteinen maatalouden markkinajärjestely.

Suomalaiseen kalastukseen vaikuttavasta lainsäädännöstä suuri osa on siis lähtöisin Euroopan unionista. Kaupallisen kalastuksen sääntely kuuluu edellä mainituin tavoin unionin yksinomaiseen toimivaltaan, minkä takia kansallisia säädöksiä voidaan antaa ainoastaan unionin säädöksissä olevien valtuutusten nojalla. Suomessa YKP on pantu täytäntöön mm. lailla Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta (2016/1048), lailla yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta (2014/1188) sekä lailla Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta (2014/1093). Virkistyskalastus on unionin toimivallassa vain siltä osin kuin sillä on vaikutusta yhteiseen kalastuspolitiikkaan.<sup>16</sup>

Kiintiöjärjestelmä on YKP:n tärkein kalastuksenhallintakeino.<sup>17</sup> Euroopan neuvosto hyväksyy vuotuisen kokonaiskiintiön (suurin sallittu saalis, *Total Allowable Catch*, TAC), joka jaetaan jäsenvaltioille suhteellisen vakauden perusteella kiintiöihin eli määrään, jonka kukin jäsenvaltio saa kalastaa. Suhteellinen vakaus tarkoittaa sitä, että kokonaiskiintiö jaetaan vuosittain historiallisten kalastusoikeuksien perusteella siten, että kukin valtio saa vuosittain saman suhteellisen osuuden kokonaiskiintiöstä.<sup>18</sup> Kiintiöpolitiikan lisäksi kalakantoja pyritään suojelemaan esimerkiksi erilaisilla perusasetuksissa säädetyillä säilyttämistoimenpiteillä, monivuotisilla suunnitelmilla ja poisheittämisvelvoitteella. Lisäksi YKP:lla hallitaan mm. unionin alueen kalastuskapasiteettia eli kalastuslaivaston kokoa, kalatalousalan yhteismarkkinoita, politiikan rahoitusta sekä ulkosuhteita.

Unionin yhteinen kalastusalue (*Common Pond*) on muuttunut YKP:n perustamisesta suuresti unionin laajentuessa. Nykyään se ylettyy Itämereltä Brittein saarten kautta kohti

---

<sup>16</sup> Perusasetuksen johdanto-osan 3 perustelukappale.

<sup>17</sup> *Carpenter ym.* 2016, s. 9; *Peñas Lado* 2016, s. 83.

<sup>18</sup> Perusasetuksen johdanto-osan 35 perustelukappale.

Biskajanlahtea aina Kanarian saarten trooppisille vesille asti. Välimeren rannikoiden lisäksi YKP ylettyy Bulgarian ja Romanian liittyttyä unioniin vuonna 2007 myös Mustallemerelle. Yhteisten kalavarojen hallintaa vaikeuttaa YKP:an kuuluvien merialueiden maantieteellisen laajuuden lisäksi alueiden kalastuskulttuurien moninaisuus.<sup>19</sup> Eräs YKP:n haaste kalastuksenhallintajärjestelmänä on se, miten järjestelmällä voidaan tukea ja mahdollistaa kestävä ja pienimuotoinen rannikkokalastus, jolla on merkittävä kulttuurillinen ja sosiaalis-taloudellinen asema monilla eurooppalaisilla rannikkoalueilla.<sup>20</sup>

Yhteisen eurooppalaisen merialueen kalastuksenhallinta on osoittautunut vaativaksi tehtäväksi. Sen lisäksi että YKP:lla ei ole onnistuttu saavuttamaan sille asetettuja kalakantojen elinvoimaisuutta koskevia tavoitteita,<sup>21</sup> on siihen hallintajärjestelmänä kohdistunut laajasti tyytymättömyyttä. YKP on kärsinyt legitimitietin eli oikeutuksen puutteesta ja samalla kärsinyt demokratiavajeesta (*democratic deficit*).<sup>22</sup> Vuosituhannen vaihteen eurooppalaisen kalastuksensääntelyn on luonnehdittu olleen ”tyypillisesti ylhäältä alaspäin suuntautuvaa, keskusjohtoista ja pakottavaa, komission meri- ja kalastusasioiden pääosaston (*Directorate-Generale for Maritime Affairs and Fisheries, DG MARE*) johtamaa säännöstelyä, jonka legitimitietti on perustunut hataraan välilliseen demokratiaan”.<sup>23</sup> Komission rooli nähtiin ennemmin sääntelijänä ja toimeenpanijana kuin mahdollistajana.<sup>24</sup> Yleinen luottamus alan toimijoiden ja lainsäätäjän välillä oli heikko.<sup>25</sup> Vuoden 2013 reformin taustaa kuvaillessaan *Symes* toteaa, että unioni oli ”tilanteessa, jossa sen piti lunastaa takaisin YKP:n pahoin vaurioitunut maine kalastajien keskuudessa”.<sup>26</sup>

Demokratiavajeella tarkoitetaan päätöksenteon etäännyttämistä ja vieraantumista, kun se on esimerkiksi kalastuksenhallinnan tapauksessa siirtynyt kansalliselta tasolta unionin päätäntävaltaan. Etäännyttämisen ja vieraantumisen tunteet vaikuttavat vahingollisesti kansalaisten kunnioitukseen tehtyjä päätöksiä kohtaan. Kun sääntelyä ei koeta

---

<sup>19</sup> Esim. *Symes* 2012.

<sup>20</sup> *Said – Chuenpagdeeb* 2019.

<sup>21</sup> Esim. *KOM(2009)163 lopull.*, s. 7, jonka mukaan vuonna 2009 Euroopan kalakannoista 81 prosenttia oli liikkakalastettuja.

<sup>22</sup> Esim. *Sissenwine – Symes* 2007, s. 51.

<sup>23</sup> *Coffey* 2005, s. 46.

<sup>24</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 51.

<sup>25</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 7.

<sup>26</sup> *Symes* 2012, s. 1.

legitiimiksi, päätösten noudattamisen taso heikentyy.<sup>27</sup> Demokratiavajetta on pyritty vähentämään mm. lisäämällä yleisön osallistumista päätöksentekoon, jolloin voidaan tuoda sääntelyn kohde lähemmäksi vallanpitäjää. Tämän on koettu lisäävän sääntelyn oikeutuksen tunnetta.<sup>28</sup>

Legitimiteetissä on yksinkertaisimmillaan kyse siitä, että hallituksen (tai muun auktoriteetin, hierarkiassa ylempänä olevan) vallan tulee olla rajoitettu eli sillä tulee olla (laillinen) peruste (*the rule of law*). Laillisen perusteen vaatimus korostuu erityisesti tilanteissa, joissa hallitus rajoittaa yleisön tai yksilön vapauksia tai oikeuksia. Legitimiteetti tuo myös varmuutta; kansalainen voi luottaa siihen, että viranomaisten toimilla on laillinen peruste. Sillä on myös tasa-arvoa tukeva vaikutus. Legitimiteetin periaatteeseen kuuluu myös se, että toimi voidaan kyseenalaistaa ja tarvittaessa saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi (*access to justice*).<sup>29</sup> Legitimiteetillä on myös poliittinen puolensa, sillä sääntelyn kohteen kokemuksen perusteella päätöksentekijän toimien täytyy olla oikeutettuja (*output legitimacy*). Kun esimerkiksi kansalaiset kokevat hallituksen toimet oikeutetuiksi, niitä on helpompi tukea ja hyväksyä (*input legitimacy*) ja siten myös noudattaa.<sup>30</sup>

*Eliassen ym.* tarkastelevat YKP:n uudistuksen yhteydessä tapahtunutta *sääntelyllistä uudistusta (CFP Governance Reform)*. Heidän mukaansa uudistuksen kolme *hallinnallista uudistamis päämäärää* olivat tehokkuus (*efficiency*), prosessilegitimiteetti (*process legitimacy*) ja sisäinen legitimiteetti (*content legitimacy*). Jotta järjestelmästä saataisiin tehokkaampi, tulisi sen prosessilegitimiteettiä vahvistaa mm. tuomalla päätöksenteko lähemmäksi sidosryhmiä, millä vahvistetaan sääntöjen noudattamista. Toiseksi tulisi lisätä päätöksentekijän ja päätösten täytäntöönpanijan välistä yhteistyötä, mikä vahvistaa sääntelyn tehokasta täytäntöönpanoa. Kun politiikasta tulee tehokkaampaa, lisää se samalla sen sisäistä legitimiteettiä, kun parhaaksi koettujen käytänteiden ja sidosryhmien näkemysten avulla mahdollistetaan toimiva ja tehokas politiikka.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> *Jentoft* 2004, s. 14.

<sup>28</sup> *van Holten – van Rijswick* 2014, s. 22-23.

<sup>29</sup> *van Holten – van Rijswick* 2014, s. 21-22.

<sup>30</sup> *Howarth* 2009, s. 396-399.

<sup>31</sup> *Eliassen ym.* 2015 s. 226.

Kun jonkin asian hallinta on koettu tehottomaksi ja epälegitiimiksi, on vastaukseksi tarjottu uutta hallintaa (*new governance*) eli uudenlaista tapaa hallita yhteisiä asioita.<sup>32</sup> Uusi hallinta pyrkii kasvattamaan sääntelyn oikeutusta ja tekemään siitä vaikuttavampaa.<sup>33</sup> Sille tyypillistä on julkisen osallistumisen (*participation*) korostaminen<sup>34</sup>, raja-aitojen madaltaminen<sup>35</sup> ja sääntelyvastuun hajauttaminen<sup>36</sup>. Monelle taholle jakautuvaa päätösvaltaa voidaan kutsua hajautuneeksi tai monitahoiseksi (*polycentric*) hallinnaksi taikka desentralisaatioksi (*decentralisation*).<sup>37</sup> Uusi hallinta pyrkii hierarkkiselle hallinnalle tyypillisestä ylhäältä alaspäin suuntautuvasta (*top-down*) normien antamisesta kohti sääntelyvastuun hajauttamista tai alhaalta ylöspäin suuntautuvaan hallintaan (*bottom-up*).<sup>38</sup> Uudessa hallinnassa tärkeää on hallinnan joustavuus, läpinäkyvyys ja neuvottelevuus.<sup>39</sup> On myös väitetty, että nykyaikana asiat ovat niin monimutkaisia, että perinteisellä velvoittavuuteen ja valvontaan perustuvalla (*command & control, C&C*) hallinnalla ei niitä pystytä hallitsemaan, vaan tarvitaan uutta hallintaa.<sup>40</sup>

## 1.2 Tutkimuskysymykset, rajaukset ja tutkimuksen rakenne

2000-luvun alussa uudistettu YKP sai osakseen paljon kritiikkiä sen toimimattomuudesta hallintajärjestelmänä. Se oli hierarkkinen ja epälegitiimi eikä saavuttanut tavoitteitaan. Tämä lähtökohta tuntien minua kiinnostaa, miten YKP:n vuonna 2013 voimaan tullessa uudistuksessa on hyödynnetty uutta hallintaa, sillä mielestäni uudella hallinnalla on pyritty juuri parantamaan niitä sääntelyllisiä heikkouksia (mm. legitimititeettiongelmat sekä tehottomuus), joista YKP kärsi. Onko siis uudistetussa politikassa osattu tai haluttu hyödyntää uuden hallinnan keinoja, jotka näyttäisivät lisäävän legitiimiyttä ja tehokkuutta tilanteessa, jossa perinteinen, hierarkkinen hallinta ei toimi?<sup>41</sup> Lähden olettamasta, että uuden hallinnan lisäämiseen on uudistuksen yhteydessä kiinnitetty huomiota ja että joitakin uuden hallinnan piirteitä politiikassa on. Perustelen tätä hypoteesia sillä, että jo

---

<sup>32</sup> Van Holten – van Rijswijk 2014, s. 44; Scott – Trubek 2002, s. 6-7.

<sup>33</sup> Trubek – Trubek 2007, s. 1-3.

<sup>34</sup> Solomon 2010, s. 592.

<sup>35</sup> Solomon 2010, s. 592-593.

<sup>36</sup> Scott – Trubek 2002, s. 1, 5-6.

<sup>37</sup> Esim. Hegland ym. 2012, Holley ym. 2012.

<sup>38</sup> Scott – Trubek 2002, s. 5-8.

<sup>39</sup> Simon 2004, s. 127, 181.

<sup>40</sup> Scott – Trubek 2002, s. 6-7.

<sup>41</sup> Trubek – Trubek 2007, s. 521.

unionissa noudatettavat hyvän hallinnon periaatteet ilmentävät joissain määrin uutta hallintaa esimerkiksi läpinäkyvyyden ja sidosryhmien osallistumisen osalta. YKP:ssa havaitut hallinnan haasteet sekä uuden hallinnan tarjoamat mahdollisuudet tuntien tutkimuskysymyksenäni on, miten uusi hallinta ilmenee vuoden 2013 uudistuksessa ja sen myötä uudistetussa politiikassa. Uuden hallinnan tunnistamiseksi käytän kolmea attribuuttia – eli sille ominaista piirrettä, elementtiä tai teemaa – jotka ovat desentralisaatio eli hajautuneisuus, osallistuminen ja läpinäkyvyys. Uudistusta tarkastelen pääasiassa komission Vihreässä kirjassa esittämien tavoitteiden ja ehdotusten kannalta. Vertailen komission käsitystä uudistukselle asetettavista tavoitteista kirjallisuudessa käytyyn keskusteluun sekä siihen, miten komission uutta hallintaa toteuttavat ehdotukset toteutuivat uudistuksessa eli ilmenevät nykyisessä politiikassa. Tarkoitukseni on antaa konkreettisia esimerkkejä uudesta hallinnasta EU:n yhteisessä kalastuspolitiikassa.

Jotta uuden hallinnan ilmentymistä on mielekästä tutkia, aloitan tutkimukseni selvittämällä luvussa kaksi, mitä uudella hallinnalla tarkoitetaan ja minkälaisia muita hallintakeskusteluita erityisesti ympäristönhallinnasta on käyty. Uutta hallintaa koskevassa kirjallisuudessa on pyritty kuvailemaan, millaista uusi hallinta on. Esiin nousevat erityisesti neljä uudelle hallinnalle ominaista piirrettä. Ne ovat desentralisaatio<sup>42</sup>, osallistumisen korostaminen<sup>43</sup>, läpinäkyvyys<sup>44</sup> ja joustavuus<sup>45</sup>. Mainituista kolmea ensimmäistä käsittelen tässä tutkimuksessa. Joustavuuden olen rajannut pois, koska erityisesti nämä kolme ensin mainittua piirrettä liittyvät hyvin läheisesti toisiinsa. Tietyissä tilanteissa ne ovat jopa toisistaan erottamattomia.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Esim. *Scott – Trubek* 2002, s. 1, 5-6; *Lobel* 2004, s. 381-384; *Trubek – Trubek* 2010, s. 721-722; *Héritier – Lehmkuhl* 2011, s. 126.

<sup>43</sup> Esim. *Scott – Trubek* 2002, s. 1, 5-6; *Lobel* 2004, s. 371-375; *Simon* 2004, s. 127, 181; *Solomon* 2010, s. 592; *Héritier – Lehmkuhl* 2011, s. 126; *Holley ym.* 2012; *Kimmel* 2016, s. 241-242;

<sup>44</sup> Esim. *Simon* 2004, s. 127, 181; *Solomon* 2010, s. 592; *Holley ym.* 2012.

<sup>45</sup> Esim. *Scott – Trubek* 2002, s. 1, 5-6; *Simon* 2004, s. 127, 181; *Trubek – Trubek* 2010, s. 721-722; *Kimmel* 2016, s. 241-242.

<sup>46</sup> Kirjallisuudessa on pidetty sidosryhmien osallistumista ja konsultaatiota osana läpinäkyvää hallintaa, mutta itse jaottelen osallistumisen ja läpinäkyvyyden omiksi teemoikseen, joita käsittelen omilla luvuissaan. Esim. *Transparency International EU* 2016 lukee sidosryhmien osallistumisen päätöksentekoon osaksi läpinäkyvää hallintaa ja neuvoa-antavat toimikunnat voivat toteuttaa sekä alueellistamistehtävää (desentralisaatiota) että lisätä sidosryhmien osallistumista. (Ks. esim. *KOM(2018) 452 lopull.*, s. 7, jossa komissio esittää neuvoa-antavien toimikuntien toiminnan osana alueellistamiskehitystä ja toteaa sidosryhmien aseman vahvistuneen alueellistamisen myötä.)

Joustavuus kuitenkin osaltaan ilmenee näissä kolmessa tai toisinpäin ilmaistuna, nämä kolme elementtiä lisäävät joustavuutta.

Luvussa kolme tarkastelen, miten desentralisaatio ilmenee YKP:n uudistuksessa sekä uudistetussa eli nykyisessä politiikassa. Sen jälkeen luvussa neljä vastaavalla tavalla tarkastelen uuden hallinnan esiintymistä politiikassa osallistumisen kautta. Luvussa viisi tutkin läpinäkyvyyttä. Jokaisen käsittelyluvun lopussa on johtopäätökset kyseisen luvun teeman osalta. Luku kuusi toimii tutkimukseni yhteenvedona, jossa esittelen käsittelyluvuissa todettujen johtopäätösten pohjalta tutkimukseni tulokset ja päätelmät.

Jotta tutkimukseni voisi palvella tulevaisuuden lainsäädäntötyötä, pohdin myös uuden hallinnan ilmenemistä YKP:ssa myös siitä näkökulmasta, miten kalastuksen hallintaa voitaisiin kehittää uuden hallinnan keinoin. Tutkimukseni lainsäädäntötyötä kehittävä näkökulma on varsin ajankohtainen, sillä YKP on tavannut kokea reformin kymmenen vuoden välein, joten seuraavaa uudistusta voitaneen odottaa 2020-luvun alkuvuosille. On mielenkiintoista nähdä, miten seuraava reformi uudistaa YKP:a hallintajärjestelmänä; lisääntyvätkö uuden hallinnan elementit vai ottaako kehitys kenties taka-askeleen kohti keskitetympää hallintaa. Pidän tämän näkökulman kuitenkin taka-alalla ja keskityn niihin uuden hallinnan teemoihin, joita on jo omaksuttu yhteiseen kalastuspolitiikkaan.

Tarkoitukseni ei ole käsitellä kaikkia mahdollisia edellä mainittuja uuden hallinnan piirteitä omaavia elementtejä YKP:ssa, vaan nostan esiin mielestäni keskeisimmät instituutiot ja sääntelyelementit. Tarkastelen YKP:a Itämeren näkökulmasta, joten esimerkiksi Välimeren erityiskysymykset sekä unionin kalastusalalla tekemä ulkopolitiikka jäävät rajaukseni ulkopuolelle. Keskityn perusasetukseen ja markkina-asetukseen, joten EMKR:on liittyvät rahoituskysymykset jäävät tarkastelun ulkopuolelle aiheen laajuuden vuoksi. Tutkimuksessani käsittelen hallintaa politiikan kehittämisen ja lainsäädännön antamisen sekä täytäntöönpanon näkökulmasta. Jätän tehtyjä päätöksiä koskevan muutoksenhaun rajaukseni ulkopuolelle, mikä ilmenee myös oikeuskäytännön tarkastelusta pidättäytymisenä eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.

### **1.3 Tutkimusmetodi ja käytetty lähdeaineisto**

Tutkimusmetodini on sääntelyteoreettinen. En pyri antamaan lainopillisia tulkintasuosituksia olemassa olevan oikeuden sisällöstä. Tarkoitukseni on sen sijaan

analysoida kalastuspolitiikassa käytettäviä sääntelykeinoja sekä sääntelyn ominaisuuksia. *Kokko* kuvailee sääntelyteoreettista ympäristöoikeuden tutkimusta siten, että sen avulla pyritään löytämään ”tarkoituksenmukainen ympäristösääntely johonkin tarkoitukseen”. Tällöin arvioitavana voi olla esimerkiksi sääntelyn poliittinen hyväksyttävyyys tai kustannustehokkuus.<sup>47</sup> Toisinaan sääntelyteoreettisesta ympäristöoikeustutkimuksesta käytetään nimitystä ympäristöoikeudellinen arviointi- ja ohjauskeinotutkimus, jolla saatetaan *Määttä* mukaan tarkoittaa samaa asiaa tai sitten niiden välillä nähdään jonkinlainen merkitysero. Käsitteenä sääntelyteoreettinen ympäristöoikeuden tutkimus ei näin ollen ole vakiintunut.<sup>48</sup> *Similä* korostaa sääntelyteorian tehtävää antaa nimenomaisesti teoreettinen viitekehys sääntelyn kehittämisen näkökulmasta.<sup>49</sup>

Tutkimukseni on julkisoikeudellinen ja käy välillä yhteiskuntatieteiden ja oikeustieteen välimaastossa. Se sisältää hallinto-oikeudelle tyypillisiä piirteitä, mielestäni luonnollisesti, kun tarkastelun alla on hallinta. Koska kalastus kuuluu unionin yksinomaisen toimivaltaan, voidaan tutkimustani pitää myös eurooppaoikeudellisena, sillä alalla vaikuttavat säännöt perustuvat aineelliseen Eurooppa-oikeuteen.

Tutkimuslähteinä käytän pääasiassa ulkomaista tutkimuskirjallisuutta. Luvuissa 3, 4 ja 5 käytetään tärkeänä lähteenä komission meri- ja kalastusasioiden pääosastossa työskennelleen komissaarin *Ernesto Peñas Ladon* teosta *The common fisheries policy: the quest for sustainability* (2016). *Peñas Lado* ei ole taustaltaan oikeustieteilijä, mutta on käytännön kokemuksensa myötä ansioitunut YKP:n asiantuntija. *Peñas Lado* tuo kirjassaan esiin myös poliittisen päätöksenteon taustalla vaikuttaneita seikkoja, mikä on tutkimukseni lainsäädäntöteoreettisen metodivalinnan kannalta hyödyllistä. Luvussa viisi eli läpinäkyvyyttä koskevassa luvussa hyödynnetään tutkimuskirjallisuuden lisäksi kansalaisjärjestöjen raportteja ja Euroopan oikeusasiamiehen suositusta.

Yhteisestä kalastuspolitiikasta on kirjoitettu suomeksi varsin vähän, varsinkin oikeustieteellisiä julkaisuja. *Pekka Salmen* väitöskirja *Ohjauksesta vuorovaikutukseen: kalastuksen hallinnan haasteet* (2013) osoittaa suomalaisesta näkökulmasta sen, että kalastuksen hallinta näyttäytyy ohjauksena, kun sen *Salmen* mukaan pitäisi perustua vuorovaikutukseen. Vaikka *Salmi* viittaakin tutkimuksessaan lähinnä kansalliseen

---

<sup>47</sup> *Kokko* 2016, s. 38-39.

<sup>48</sup> *Määttä* 2015, s. 6.

<sup>49</sup> *Similä* 2007, s. 410.

sääntelyyn (johon toki vaikuttaa unionin sääntelyn kehitys), ovat samanlaiset teemat käsillä myös unionin kalastuksen sääntelyssä: ylhäältä annetaan ohjausta, kun vaihtoehtona voisi olla vuorovaikutteisempi tapa jakaa vastuuta hallinnan toteuttamisesta. Ulkomaisessa oikeus- ja yhteiskuntatieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa kalastuksenhallintaa on käsitelty suhteellisesti huomattavasti enemmän kuin Suomessa, mutta puhtaasti oikeudellisen näkökulman sijaan tarkastelu tapahtuu usein siten, että monet yhteiskuntatieteelliset lähestymistavat ovat avainasemassa. Puhtaan lainopillisen tutkimuksen sijaan kalastuksenhallintaa koskevaa oikeuskirjallisuutta voisi mielestäni kuvailla oikeussosiologiseksi tai oikeuspoliittiseksi.

Uudesta hallinnasta on kirjoitettu Suomessa sen sijaan enemmän, mutta sitä ei on yhdistetty kalastuksenhallintaan. *Seita Romppanen* on väitöskirjassaan *New Governance in Context, Evaluating the EU Biofuels Regime (2015)* arvioinut biopolttoaineita koskevaa sääntelyä esimerkkinä uuden hallinnan keinoin säädellystä alasta. *Emilia Korkea-aho* on pohtinut uutta hallintaa unionin tuomioistuinten ratkaisuisissa väitöskirjassaan *New Governance and the EU Courts: The Experimentalist Architecture of Judicial Decision-Making (2011)*. Ulkomailla uudesta hallinnasta ovat kirjoittaneet erityisesti *Neil Gunningham, Darren Sinclair, Joanne Scott* sekä *David ja Louise Trubek*.



## 2 SÄÄNTELYSTÄ HALLINTAAN

### 2.1 Sääntelystä ja hallinnasta yleisesti

Tässä luvussa tarkastelen hallinnan käsitettä ja erilaisia tapoja hallita yhteisiä asioita. Koska tutkimuskysymykseni on, miten uusi hallinta ilmenee uudistetussa YKP:ssa, ja tutkimuksen tarkoituksena on antaa uutta hallintaa edustavia esimerkkejä, koen tarpeelliseksi tarkastella tutkimukseni alussa, mitä hallinnalla tarkoitetaan ja miten uusi hallinta eroaa siitä. Jotta valittuja hallintaa koskevia ratkaisuja voidaan analysoida, on erilaisten ympäristöhallintaa koskevien mallien ja käsitysten tunnistaminen ja ymmärtäminen hyödyllistä. Koska uusi hallinta on tutkimukseeni valittu teoria, tarkastelen sitä syvällisemmin kuin muita hallintateorioita tai -malleja. Lopuksi perustelen, minkälaisen uuden hallinnan määritelmän olen omaksunut tutkimukseni pohjaksi.

Englanninkieliselle käsitteelle *governance* on useampi suomenkielinen vastine. Monesti *governance* käännetään hallinnoksi tai hallinnaksi. Komission Valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta hallintotavasta (KOM(2001) 428 lopull., jatkossa *Valkoinen kirja*) *governance* käännetään hallintotavaksi.<sup>50</sup> Unionin toimintoihin viitattaessa *governance* kääntyy usein muotoon hallinto, kun taas tutkimuskirjallisuudessa käytetään monesti muotoa hallinta. Koska molemmat termit kääntyvät englanniksi muotoon *governance*, ja suurin osa lähdemateriaalistani on englanninkielistä, en usko, että käsitteiden välinen ero vaatii tässä yhteydessä tarkempaa tutkimusta. Käytän tutkimuksessani termiä hallinta, paitsi silloin, kun kyse on viittauksesta esimerkiksi Valkoiseen kirjaan, jossa käytetään termiä hallinto, jolloin loogista on pysyä siihen valitussa käänöksessä.

Hallinnan käsite voidaan ymmärtää tilanteesta ja lähestymistavasta riippuen eri tavoin, sillä hallinnalla on *Kotzén* sanoin ”useita eri kasvoja”. Hallinta on välillä ”kahlitsevan yksityiskohtaista ja valvovaa”, kun taas toisinaan hallinnalla mahdollistetaan yhteisten asioiden järjestäminen kevyen opastavasti.<sup>51</sup> Hallinta voi olla prosessi tai instituutio

---

<sup>50</sup> Valkoisen kirjan suomennoksessa huomautetaan, että Valkoisessa kirjassa termillä *governance* viitataan ”sääntöihin, prosesseihin ja käyttäytymiseen, jotka vaikuttavat vallan käyttöön unionin tasolla ja erityisesti avoimuuteen, osallistumiseen, vastuun kantamiseen, tehokkuuteen ja johdonmukaisuuteen. Suomenkielisenä vastineena on [Valkoisessa kirjassa] käytetty pääsääntöisesti ”hallintotapaa”.  
*KOM(2001) 428 lopull.* s. 8.

<sup>51</sup> *Kotzé* 2012, s. 58-59.

taikka sen voidaan ajatella olevan analyttinen lähestymistapa ymmärtää ja selittää jotakin ilmiötä. Hallintaa voidaan lähestyä myös normatiivisena käsitteenä, jossa erilaiset periaatteet – kuten läpinäkyvyys, demokratia ja osallistuminen – ohjaavat poliittista prosessia.<sup>52</sup> Tällaisia normatiivisia hallinnan malleja ovat esimerkiksi eurooppalainen hallintotapa ja hyvän hallinnon ideologia.<sup>53</sup>

Erilaiset lähestymistavat hallinnan käsitteeseen tunnistavat monia yhteisiä tekijöitä. Hallintaa tarvitaan siellä, missä on ihmisten toimintaa, ja hallinnan tavoitteena on ohjata ihmisten toimintaa. Hallinta on siten sosiaalinen konstruktio ja institutionaalinen vastaus tarpeeseen säännellä ihmisten toimintaa, jotta saavutetaan tietty yhteinen tavoite tai ratkaistaan jokin ongelma. Hallinnan onnistumista edesauttaa eri toimijoiden välinen yhteistyö. Hallinta voi olla yksityistä tai julkista, muodollista tai epämuodollista. Hallinnalla on normatiivinen taustansa ja se tarvitsee ”jonkinlaisen toimivaltaisen elimen toteuttaakseen itseään” eli jonkinlaisen auktoriteetin, esimerkiksi hallituksen huolehtimaan hallinnan toteutumisesta.<sup>54</sup>

Erilaisia hallintamalleja voidaan jaotella eri tavoin. Jako voidaan tehdä esimerkiksi sen mukaan, kenen tai minkä vastuulle hallinnan toteuttaminen on annettu. Jako voi tapahtua myös ajallisten trendien mukaan perinteiseen eli vanhaan (*old governance*) sekä uuteen hallintaan (*new governance*). Toisaalta esimerkiksi *Kooiman* jaottelee hallinnan itsehallintaan (*self-governance*), yhteishallintaan (*co-governance*) ja hierarkkiseen hallintaan (*hierarchical governance*). Itsehallinnassa tietty sosiaalinen kokonaisuus on itsenäisesti vastuussa hallinnastaan, kun taas yhteishallinnassa vastuu hallinnasta on yksityisillä ja julkisilla toimijoilla yhteisesti esimerkiksi erilaisten kumppanuus- ja yhteistyöverkoston kautta. Hierarkkisella hallinnalla tarkoitetaan usein vanhaa hallintaa, jona pidetään perinteistä, hierarkkista valtio- tai keskusjohtoista C&C-hallintaa.<sup>55</sup>

Erilaisten hallintamallien kuvailussa ja määrittelyssä sekä niiden asemoinnissa toisiinsa nähden on mielestäni tärkeää tunnistaa ja tunnustaa se seikka, etteivät määritelmät ja rajat ole yksiselitteisiä. Samalle ilmiölle on löydettävissä useampi nimitys, ja useat ehdotetut

---

<sup>52</sup> *Köck* 2006, s. 324.

<sup>53</sup> *Kotzé* 2012, s. 63.

<sup>54</sup> *Kotzé* 2012, s. 82.

<sup>55</sup> *Kooiman* 2003 s. 79, 96-114.

mallit sisältävät samankaltaisuuksia ja ovat osin päällekkäisiä. Mielestäni olennaista erilaisten hallintamallien tunnistamisessa ja toisistaan erottamisessa on sääntelijän ja sääntelyn kohteen suhde: onko valta sääntelijällä vai tapahtuuko hallinta yhteisesti. Onko siis kyseessä subjekti ja objekti vai kaksi subjektiä. Merkityksellistä on myös se, minkälaisia sääntelykeinoja käytetään: velvoittavia ja yksityiskohtaisia lakeja vai joustavampaa, *soft law* -tyyppistä sääntelyä. On myös mahdollista, että sääntelijä antaa vain tavoitteet, joiden toteuttamisen tavan sääntelyn kohde valitsee. Sääntely voidaan jättää myös kokonaan markkinoiden hoidettavaksi. Seuraavaksi tarkastelen muutamaa erilaista hallintatyyppiä, jotka ovat ympäristökysymysten hallinnassa ja erityisesti kalastuksenhallinnasta käytävässä keskustelussa olennaisia. Näiden hallintatyyppien tai -mallien käsittely tapahtuu siis ympäristö- ja kalastusnäkökulmasta.

## 2.2 Hierarkkinen hallinta

Ympäristöä koskevia kysymyksiä on säännelty teollistuneissa maissa 1970-luvulta lähtien. Ympäristönhallinta perustui aluksi C&C-sääntelyyn, jossa valtio asettaa sääntöjä, joiden noudattamista se valvoo. Vaikka C&C ei koskaan täysin korvannut muita sosiaalisen kontrollin muotoja, tuli sitä kuitenkin hallitseva ja edelleen keskeinen sääntelymetodi ympäristönhallinnassa.<sup>56</sup> Tällaista hierarkista, sääntöjen asettamiseen ja niiden noudattamiseen keskittyvää hallintaa kutsun tässä tutkimuksessa hierarkkiseksi hallinnaksi, kuten esimerkiksi *Gray* ja *Gunningham* tekevät.<sup>57</sup> Mielestäni adjektiivi *hierarkkinen* kuvaa C&C-sääntelyä parhaiten, sillä juuri hierarkisuus on piirre, joka mielestäni erottaa C&C-sääntelyn vaikkapa erilaisista yhteishallinnan tai uuden hallinnan malleista.

Hierarkkinen hallinta on valtiojohtoista, keskusvetoista ja ohjaavaa. Sille on tyypillistä ylhäältä alaspäin suuntautuva, *top down* -ajattelu, jossa valtiojohto asettaa sääntöjä kansalaisille. Olennaista hierarkkisessa hallinnassa on siis julkisen vallan vahva rooli, byrokraattisuus, poliittinen legitimitetti, (luonnon)tieteelle annettu suuri painoarvo päätöksenteossa sekä velvoittavuudelle ja sääntöjen noudattamisen valvonnalle perustuva sääntely.<sup>58</sup> Hierarkkisen hallinnan taustalla on hobbesilainen ajatus siitä, että ihmiset ovat

---

<sup>56</sup> *Gunningham ym.* 1998, s. 5-6.

<sup>57</sup> *Gray* 2005, *Gunningham* 2009, *Gunningham ym.* 1998, *Gunningham – Sinclair* 2017.

<sup>58</sup> *Gray* 2005, s. 25.

luonnostaan itsekeskeisiä, jolloin tehokas tapa suojata yhteistä hyvää on tiukka, institutionaalinen ja valvottu sääntely.<sup>59</sup>

Hierarkkiselle hallinnalle on tyypillistä luonnontieteelle annettu suuri painoarvo päätöksenteon tukena, mikä tunnetaan myös hallinnollisena rationalismina (*administrative rationalism*). Siinä päätöksenteko perustuu tieteellisille argumenteille eikä niinkään poliittisille näkökulmille. Tiede ikään kuin antaa suosituksen, miten valtion demokraattisesti valitun poliittisen johdon tulisi kyseistä asiaa säännellä.<sup>60</sup> Toisinaan tällaisen hierarkkisen, unionin toimielimien toteuttaman hallinnan todetaan olevan tyypillistä yhteisömetodille (*community method*).<sup>61</sup> Yhteisömetodi on unionin tavanomainen päätöksentekomenettely, johon kolme itsenäistä instituutiota, komissio, neuvosto ja parlamentti osallistuvat.<sup>62</sup>

Valtiojohtoista, ortodoksista<sup>63</sup>, hierarkkista hallintaa voidaan kritisoida monella tapaa, mikä näkyikin muiden hallinnan muotojen roolin vahvistumisena. Valtiolla ei aina ole tarvittavaa asiantuntijuutta monimutkaisten asioiden sääntelyyn, mitä taas monilla sidosryhmillä olisi. Valtion määräämät säännöt voivat tuntua epäreilulta ja perusteettomilta, mikä voi näkyä niiden noudattamisen puutteena.<sup>64</sup> Toisinaan lainsäätäjällä ei ole mahdollisuutta tai uskallusta asettaa ympäristöongelmiin nähden riittävän tiukkoja sääntöjä poliittisen suosion tai taloudellisten toimintaedellytysten heikentymisen pelossa. Poliitikot saattavat pelätä oman suosionsa hiipumista ja liian tiukat kansalliset ympäristöstandardit voivat ajaa yritykset toiminaan muiden maiden lainkäyttövallassa.<sup>65</sup> Toki hyvin suunnitellulla C&C-sääntelyllä voidaan saavuttaa monia tavoitteita tehokkaasti, paremmin kuin muilla hallintamalleilla.<sup>66</sup>

Monissa yhteyksissä unionin yhteisen kalastuspolitiikan on kuvattu edustaneen tyypillistä hierarkkista hallintaa sen ensimmäisinä vuosikymmeninä. Kalastuksen sääntelyn nähtiin

---

<sup>59</sup> Gibbons 2000, s. 2.

<sup>60</sup> Dryzek 2013, s. 73-74.

<sup>61</sup> Smismans 2008, s. 875.

<sup>62</sup> Satuli 2019, s. 44.

<sup>63</sup> Esim. Kotzé kuvaa hierarkkista, valtiojohtoista sääntelyä ortodoksiseksi (*orthodox*), joka voidaan kääntää suomeksi esim. muotoon puhdasoppinen tai oikeaoppinen. Kotzé 2012, s. 159.

<sup>64</sup> Gray 2005, s. 4.

<sup>65</sup> Gunningham ym. 1998, s. 7-8.

<sup>66</sup> Gunningham – Sinclair 2002, s. 9.

olevan keskitettyä, byrokraattista ja autoritääristä.<sup>67</sup> Vielä 2000-luvun ensimmäisen uudistuksen jälkeen, mutta ennen viimeisempää uudistusta, kuvattiin YKP:n olevan ”ehkä planeettamme *most top down* kalastuksenhallintajärjestelmä”<sup>68</sup>, jossa tarjolla on ollut enemmän keppiä kuin porkkanaa.<sup>69</sup> *Peñas Lado* ehdottaa yksinkertaiseksi syyksi hierarkkisen hallintamallin omaksumiselle sitä, että YKP:n perustamisaikaan poliittisesti muunlaista järjestelmää ei ollut mahdollista luoda. Tuohon aikaan sidosryhmien osallistumiseen ja hallinnan jakautumiseen liittyviin teemoihin ei tuolloin muutenkaan kiinnitetty nykyistä vastaavalla tavalla huomiota.<sup>70</sup> Kalastuksenhallintaan hierarkkisen hallinnan on nähty sopivan, koska kalakannat on nähty valtion omaisuutena.<sup>71</sup>

### 2.3 Markkinaperusteinen hallinta

Hierarkkisen, C&C-sääntelyyn perustuneen ympäristökysymysten hallinnan huomattiin olevan joustamatonta ja kallista – niin valvovalle viranomaiselle kuin yksityisillekin – eikä sillä saavutettu ympäristön tilaa koskevia tavoitteita. Uusliberalistit<sup>72</sup> ja ekonomista rationalismia edustaneet alkoivat kritisoida vallitsevaa ympäristösääntelyä ja ehdottivat sen tilalle tai rinnalle markkinoihin tai varallisuusoikeuksiin perustuvaa ympäristöhallintaa. 1990-luvulle tultaessa silloinen yritystoimintaan perustunut kapitalismi ja globalisaatio alkoivat vaatia tuekseen uudenlaisia, markkinoiden ehdoilla toimivia tapoja säännellä ympäristökysymyksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi päästökauppa, erilaiset standardointijärjestelmät (esim. *International Organization for Standardization*, ISO) ja yritysten yhteiskuntavastuuseen (*corporate social responsibility*) perustuvat aloitteet.<sup>73</sup>

Siinä missä hierarkkinen hallinta kokee parhaiksi päätöksentekijöiksi asiantuntijoiden mielipiteillä varustetun poliittisesti valitun valtion edustajan, luottaa markkinaperustainen hallinta päätöksenteon markkinoiden ja niillä valintoja tekevien

---

<sup>67</sup> Linke ym. 2011 s. 133

<sup>68</sup> *Degnbol – Wilson*, 2008, s. 189.

<sup>69</sup> *Gray* 2005, s. 3.

<sup>70</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 382.

<sup>71</sup> *Gray* 2005, s. 25.

<sup>72</sup> Uusi- tai neoliberalismi (*neoliberalism*) on poliittisen taloustieteen teoria, joka lähtee siitä olettamuksesta, että kaikki ihmisten hyvinvointi on parhaiten saavutettavissa mahdollisimman suurella yksilön vapaudella harjoittaa valitsemaansa elinkeinoa. Valtion rooli on luoda ja ylläpitää yrittämisen kannalta mahdollisimman suotuisia olosuhteita mm. takaamalla mahdollisimman suuren omaisuuden suojan, vapaat markkinat ja vapaan kaupan. *Harvey* 2005, s. 2.

<sup>73</sup> *Blanco – Razaque* 2011, s. 105.

kuluttajien tehtäväksi. Kuluttajilla on valta valinnoillaan ohjata markkinoita haluamaansa suuntaan ja täten päättää, mitä tuotetaan ja millä tavoin eli hallinta perustuu kysynnän ja tarjonnan lakiin.<sup>74</sup> Esimerkiksi *Dryzek* kutsuu tällaista markkinoiden toteuttamaa hallintaa ekonomiseksi rationalismiksi (*economic rationalism*). *Adam Smithin* (1723-1790) teorian mukaisesti markkinat toimivat ihmisten itsekkäiden tarpeiden tyydyttämiseksi valtion asettaessa markkinoille tietyt rajat. ”Näkymätön käsi” ohjaa kuluttajaa tekemään ”oikeita” valintoja. Ongelmaksi *Smithin* teoriassa muodostuu kuitenkin se tosiasia, ettei ihmisen päätöksenteko ole aina rationaalista ihmisluonteen tai informaation puuttumisen takia.<sup>75</sup>

Kalastuksen sääntelyssä markkinaperusteinen hallinta johtaisi toivottaviin lopputuloksiin (esimerkiksi kalakantojen kestävä käyttö) kuluttajien valintojen kautta. Jos kuluttajat eivät halua ostaa itsekkäästi, epäeettisesti ja meriluontoa vahingoittavasti pyydettyä kalaa, putoavat tällaisia pyyntimenetelmiä käyttävät kalastajat pois markkinoilta. Jos kuluttaja vaatii kestävästi kalastettua kalaa, pakottaa hän kalastajat noudattamaan kestävä kalastuksen periaatteita. Valtio voi osallistua markkinapohjaiseen sääntelyyn asettamalla sellaisia sääntöjä, jotka kannustavat markkinoita toimimaan halutulla tavalla.<sup>76</sup> Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua se, että monet luonnontieteelliset ilmiöt ovat hyvin monimutkaisia, joten päätöksenteko vaatii tuekseen asiantuntijuutta, joka ei välttämättä ole tavallisten kuluttajien saavutettavissa.

Markkinoiden toimintaan pohjautuvaa ympäristösääntelyä on puolustettu mm. sillä, että se noudattaa muillakin (teollisuuden) aloilla noudatettuja Maailman kauppajärjestön (*World Trade Organization*, WTO) markkinaperiaatteita: vapaus yrittää, toimijan kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kieltäminen, tasapuolinen pääsy kaikille markkinoille, vapaa kilpailu ja monopolitoiminnan kieltäminen. *Gray* toteaa markkinapohjaisen sääntelyn ehdottomana etuna olevan sen, että se kannustaa markkinoita toimimaan omaehtoisesti, sen sijaan, että valtiolliset säännöt rajoittaisivat yritystoiminnan mahdollisuuksia, kuten monesti hierarkkisen sääntelyn kohdalla koetaan.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> *Gray* 2005, s. 5.

<sup>75</sup> *Dryzek* 2013, s. 73-74.

<sup>76</sup> *van Vliet – Dubbink* 1999, s. 19-20.

<sup>77</sup> *Gray* 2005, s. 7.

Vaikka uusliberaali ajattelu saikin kannatusta ja sitä alettiin käyttää monilla aloilla sääntelyvälineenä, ei se *Gunninhamin* mukaan saavuttanut suurta suosiota ympäristönhallintaa koskevassa sääntelyssä verrattuna moniin muihin aloihin.<sup>78</sup> On väitetty, ettei markkinoilla toimivan ”ohjaavan käden” varaan voi laskea kaikille yhteisesti kuuluvaa hyvää, esimerkiksi merten biodiversiteettiä, sillä ihmisluonnolle on tyypillistä laittaa omat edut yhteisen hyvän edelle.<sup>79</sup> Mielestäni toimiva markkinoihin perustuva hallinta tarvitsee tuekseen valtiojohtoisen, hierarkkisen sääntelyn, jolla asetetaan rajat markkinoiden toiminnalle: minkälainen tahansa menettely ei ole vapaillakaan markkinoilla sopivaa, ja toisaalta kuluttajien todellinen valta markkinoilla on mielestäni heikompi kuin *Smith* väittää, jolloin kuluttaja tarvitsee suojakseen valtiollista sääntelyä.

## 2.4 Älykäs sääntely

Tilanteessa, jossa hierarkkinen hallinta ei toiminut, eikä markkinapohjaisella sääntelyllä pystytty vastaamaan monimutkaisten ongelmien aiheuttamiin haasteisiin, alettiin kehittää vaihtoehtoisia tapoja hallita esimerkiksi ympäristökysymyksiä, jolloin syntyi älykkään sääntelyn (*smart regulation*) teoria. Se muodostaa *Gunninghamin ym.* jaottelussa hierarkkisen ja markkinaperusteisen hallinnan jälkeen kolmannen hallintakehityksen vaiheen.<sup>80</sup>

*Gunningham & Sinclair* esittelivät ensimmäisen kerran älykkään sääntelyn teorian vuonna 1998<sup>81</sup>. Sen jälkeen he ovat kirjoittaneet siitä useita julkaisuja. Termi *älykäs sääntely* viittaa sääntelyn pluralismiin, joka ilmentää ”useampien rinnakkaisten, joustavien, innovatiivisten ja kekseliäiden sosiaalisen kontrollin muotojen” käyttämistä. Valtiollisen sääntelykoneiston lisäksi myös markkinoiden toimijat ja kolmannet osapuolet aktivoidaan osaksi hallintaprosessia. Älykäs sääntely käsittää itsesääntelyn ja yhteissääntelyn, joissa hyödynnetään kaupallisia ja taloudellisia intressejä sekä ei-

---

<sup>78</sup> *Gunningham ym.* 1998, s. 6-8.

<sup>79</sup> *Gray* 2005, s. 6.

<sup>80</sup> *Gunningham ym.* 1998, s. 11.

<sup>81</sup> *Gunningham ym.* 1998.

valtiollisia järjestöjä (*non-governmental organisation*, NGO), jotta sääntelystä saadaan vaikuttavampaa (*effective*) ja tehokkaampaa (*efficient*) kuin hierarkkisessa hallinnassa.<sup>82</sup>

Älykkään sääntelyn pääperiaate on se, että useiden, yhtäaikaisten sääntelykeinojen avulla saadaan tehokkaampi ja toimivampi hallinta kuin yhdellä sääntelyelementillä tai -instrumentilla, ja että laaja sääntelijöiden joukko takaa paremman sääntelyn verrattuna tilanteeseen, jossa vain yksi (valtiollinen) taho sääntelee alan toimijoita. Älykkään sääntelyn teoriassa olennaista on keskittyä ymmärtämään laajempia sääntelyllisiä vaikuttimia ja toimintoja, joita ovat esimerkiksi kansainväliset standardit, kauppakumppanit ja toimitusketjut, kaupalliset instituutiot ja rahoitusmarkkinat, vertaispaine sekä järjestöjen kehittämä itsesääntely.<sup>83</sup>

Älykkään sääntelyn keskiössä on sääntelyn muotoilulliset periaatteet (*regulatory design principles*) joiden avulla hallinnasta vastaavat voivat harjoittaa tehokasta ja toimivaa sääntelyä. Nämä periaatteet sisältävät seuraavat elementit: useamman sääntelyinstrumentin käyttö yhden sijaan, sääntelyn niukkuus, eritasoisten sääntelykeinojen käyttö, kolmansien osapuolien aktivoiminen ja ns. *win-win*-tilanteiden, eli tilanteiden, jossa kaikki voittavat, maksimoiminen.<sup>84</sup>

## 2.5 Osallistava hallinta

*Grayn* nimenomaan kalastuksenhallintaa koskevassa kronologisessa jaottelussa hierakkisen ja markkinaperusteisen hallinnan jälkeisen hallintatrendin tai -kauden muodostaa älykkään hallinnan teorian sijaan osallistava hallinta (*participatory governance*).<sup>85</sup> Kuten seuraavasta havaitaan, on osallistavassa hallinnassa kyse osin samasta ilmiöstä kuin älykkäässä sääntelyssä. Älykkään sääntelyn teoriassa sääntelyllisellä suunnitelmallisuudella on mielestäni tärkeämpi rooli kuin osallistavassa hallinnassa. Toisaalta osallistavan hallinnan voidaan nähdä olevan uuden hallinnan lähestymiskulma, jossa osallistumiselle annetaan erityinen painoarvo. Palaan jälleen hallintaa koskevan alaluvun lopussa todettuun hallinnan monitulkintaisuuteen ja moni-

---

<sup>82</sup> *Gunningham – Sinclair* 2017 s. 133.

<sup>83</sup> *Gunningham – Sinclair* 2017 s. 133-134.

<sup>84</sup> *Gunningham – Sinclair* 2017 s. 134-135.

<sup>85</sup> *Gray* 2005.



ilmeisyyteen – tilanteeseen, jossa erilaisten hallintametodien ja -instrumenttien yksiselitteinen jaottelu on vaikeaa tai jopa mahdotonta.

Osallistava hallinta käsittää *Grayn* mukaan ainakin viisi alalajia: teollisuuden itsesääntely (*industry selfregulation*), yhteistyöhallinta (*co-management*), yhteisön kumppanuus (*community partnership*), ympäristövaikuttaminen (*environmental stewardship*) ja kansalaissääntely (*civil regulation*). Seuraavassa käyn lyhyesti läpi, mitä näillä hallintamuodoilla tarkoitetaan erityisesti kalastuksen hallinnan kontekstissa.

Teollisuuden itsesääntely perustuu ajatukseen, että alalla toimivat keskenään sopivat säännöt, joita kaikki noudattavat. Kalastuksessa tämä voi tarkoittaa esimerkiksi kalastajien edunvalvontajärjestöjen keskinäisiä neuvotteluja, joilla pyritään turvaamaan kaikkien edut ja luomaan yhteiset tavoitteet. Täysin itsenäistä asemaa toimijoilla ei kuitenkaan ole, sillä esimerkiksi turvallisuuskysymykset ovat yleensä sellaisia, että niihin tarvitaan ylhäältä päin tulevaa, valtiollista sääntelyä. Ongelmana on nähty se, ettei teollisuus itse säännellessään omaa toimintaansa ota riittävästi huomioon muiden toimijoiden, vaikkapa virkistyskalastajien, intressejä.<sup>86</sup>

Yhteistyöhallinnassa päätöksenteko on jaettu valtiollisen sääntelykoneiston ja kalastajajärjestöjen edustajien kanssa.<sup>87</sup> Yhteisön kumppanuus taas on hallintamalli, jossa elinkeinon edustajat ja paikalliset sidosryhmät, esimerkiksi asukkaat ja ympäristöjärjestöt, sopivat toimintatavoista, jolloin valtiollisen päätöksentekijät eivät (ainakaan suoraan ja konkreettisesti) osallistu päätöksentekoon.<sup>88</sup> Selkeä etu mallissa on se, että paikallisen yhteisön näkemykset tulevat paremmin esille kuin mallissa, jossa päätöksentekijöinä ovat henkilöt tai tahot, joihin päätöksen vaikutukset eivät tosiasiallisesti vaikuta.<sup>89</sup>

Kun on havaittu, että konflikti ja vaatimusten esittäminen ei välttämättä johdakaan haluttuun, sekä ympäristöllisesti että taloudellisesti tyydyttävään lopputulokseen, on ratkaisuksi ehdotettu ympäristökumppanuutta taloudellisten toimijoiden ja järjestöjen välillä (*environmental partnership*). Vastakkainasettelun sijaan käydään rakentavaa

---

<sup>86</sup> *Gray* 2005, s. 9.

<sup>87</sup> *van der Schans* 1999, s.119.

<sup>88</sup> *Sen – Nielsen* 1996, s. 406.

<sup>89</sup> *van der Schans* 1999, s. 114.

keskustelua ja neuvotteluja, joiden lopputulos hyödyttää molempia tahoja. Samaan aikaan yhteistyö esimerkiksi ympäristöjärjestön kanssa tuo yritykselle positiivista mainetta ja luotettavuutta, kun taas järjestö saa edistettyä ajamaansa tavoitetta, kun yritys lupautuu noudattamaan järjestön asettamia ehtoja.<sup>90</sup> Ymmärrän yhteisön kumppanuuden ja ympäristövaikuttamisen tärkeimmäksi eroavaisuudeksi sen, että yhteisön kumppanuudessa päätöksentekijöinä ja neuvottelukumppaneina ovat järjestöt tai jotkin muut ryhmittymät, kun taas ympäristövaikuttamisessa kyse on ennemminkin yksilöiden motivaatiosta puolustaa ympäristöä. Kansalaissääntelyssä kansalaiset vaativat yrityksiltä toimenpiteitä haluttujen arvojen ja tavoitteiden edistämiseksi. Se voi tapahtua esimerkiksi boikottikampanjoiden avulla. Erityisesti sellaiset yritykset, joiden imago on helposti haavoitettavissa, ovat kansalaissääntelyllä hallittavia kohteita.<sup>91</sup>

*Gray* näkee ympäristövaikuttamisen ongelmana kalastuksen yhteydessä sen, että siinä keskustelu saattaa helposti johtaa kalastuksen ja kalateollisuuden demonisointiin, ikään kuin kalastus nähtäisiin ympäristönsuojelullisten ajatusten uhkana, vaikka todellisuudessa myös kalastuselinkeinon kannalta kestävä ja pitkällä aikavälillä tuottoisa päämäärä on kalavesien hyvä tila.<sup>92</sup> Myös itse pidän tätä vastakkainasettelua erittäin vahingollisena, koska se ei pyri mahdollisimman monen osapuolen edut huomioivaan kompromissiin, vaan ennemmin aiheuttaa tarvetta ”saada voittoa” sen sijaan, että erilaiset intressit ja mielipiteet tulisivat mahdollisimman hyvin edustetuiksi.

Vaikka erilaiset osallistavan hallinnan muodot poikkeavat toisistaan paljon, on niillä kuitenkin selkeitä yhtäläisyyksiä. Siinä missä hierakkinen hallinta rakentuu sääntelijän ja sääntelyn kohteen väliselle suhteelle, ja markkinapohjainen hallinta tuottajan ja kuluttajan välille, ovat osallistavassa hallinnassa tekijöinä kansalaiset ja sidosryhmät, jotka keskenään luovat yhteiset pelisäännöt. Osallistava hallintamalli toimii mesotasolla (kansalaisyhteiskunta), jonka voidaan nähdä olevan puolivälissä makro- eli valtiollisella tasolla tapahtuvaa hierarkkista hallintaa ja mikro- eli yksilötasolla toimivaa markkinapohjaista hallintaa.<sup>93</sup> Mielestäni mesotaso on kompromissiratkaisu. Jos makrotasolla tapahtuva sääntely tuntuu sääntelyn kohteesta liian kaukaiselta ja byrokraattiselta eikä mikrotasolla toimiva markkinaehtoinen hallinta sovellu tarpeeksi

---

<sup>90</sup> *Gunningham* 2009, s. 197.

<sup>91</sup> *Gunningham* 2009, s. 197.

<sup>92</sup> *Gray* 2005, s. 16.

<sup>93</sup> *van Vliet – Dubbink* 1999, s. 22.

hyvin yhteisen hyvän suojelemaan kuluttajien ajatellessa ensisijaisesti omaa etuaan, mesotaso voi olla sopiva välimuoto.

## 2.6 Uusi hallinta

### 2.6.1 Käsitteen syntyminen

Perinteisessä, hierarkkisessa command & control -sääntelyssä sekä markkinapohjaisessa sääntelymallissa esiintyneiden puutteiden takia alettiin siis etsiä uudenlaisia tapoja hallita yhä monimutkaisempaa yhteiskuntaa, mm. ympäristön käyttöä ja siitä seuraavia ympäristöongelmia. Velvoittavuuteen perustuvan ja käskävän lainsäädännön vaihtoehdoksi muotoutui joustavampia, osallistavampia ja harkinnanvaraisempia hallintatapoja. Tällaista joustavia ja päivitettävissä olevia normeja hyödyntävää, sääntelyn kohteen osallistavaa ja vallan jakavaa hallintaa alettiin kutsua uudeksi hallinnaksi.<sup>94</sup> Eräänä syynä uuden hallinnan muotoutumiselle *Trubek & Trubek* esittävät yksinkertaisesti sen, että nyky maailmassa asiat ovat niin monimutkaisesti säädeltävissä, että päätöksenteon tueksi tarvitaan monipuolista, kokemusperäistä tietoa, jota yksin valtiollisella hallinnolla ei ole. Lisäksi syitä on haettu talouden, yhteiskunnan ja politiikan muutoksista tai teknisistä innovaatioista. Heidän mukaansa kyse ei enää ole siitä, että sidosryhmien osallistuminen päätöksentekoon olisi hyödyllistä, vaan siitä, että se on välttämätöntä.<sup>95</sup>

Käsitteen suomenkielinen käännös on mielestäni hieman kömpelö, mutta paremman käännöksen puuttuessa tyydyn käyttämään sen suoraa käännöstä *uusi hallinta*. Kirjallisuudessa, jossa tarkastellaan nimenomaisesti ympäristöön kohdistuvaa sääntelyä uuden hallinnan keinoin, kutsutaan uutta hallintaa usein myös *uudeksi ympäristöhallinnaksi* (*new environmental governance*). Tässä tutkimuksessa käytän kautta linjain termiä uusi hallinta. Tarkoitin sillä uutta ympäristöhallintaa tai uutta hallintaa ympäristöoikeudellisena sääntelytapana, joilla en tässä yhteydessä koe olevan sanottavaa eroavaisuutta. Jos käyttämässäni lähdekirjallisuudessa käytetään termiä uusi

---

<sup>94</sup> *Gunningham* 2009, s. 203.

<sup>95</sup> *Trubek – Trubek* 2007, s. 4.

ympäristöhallinta, käänän sen vain uudeksi hallinnaksi, ellei ympäristö-lisämääreellä ole erityistä merkitystä tilanteessa.

Toisinaan hallintaa koskevassa kirjallisuudessa käytetään ilmaisua *new modes of governance*, joka voidaan kääntää suomeksi esimerkiksi muotoon hallinnan uudet käytännöt. Esimerkiksi *Kimmel* käsittelee tutkimuksessaan *hallinnan uusia käytäntöjä (new modes of governance)*, joiden selkärangan muodostavat joustavat, deskriptiiviset eli (tavoitetta) kuvailevat (vrt. ohjaavat) normit, sidosryhmien osallistuminen päätöksentekoprosesseihin ja sidosryhmien vastuu päätösten implementoinnista.<sup>96</sup> Vaikka *Kimmel* ei artikkelissaan käytä käsitettä *new governance*, tulkitsen hänen tarkoittavan käyttämällään ilmaisulla juuri hallinnan uudenlaisten muotojen ilmiötä (*governance turn*), jossa hierakkisesta, määräilevästä viranomaissääntelykoneistosta siirrytään kohti osallistavampaa, dialogisempaa tapaa hallita yhteistä asioita. Tulkintaani tukee se, että esimerkiksi *Kerwer & Eberlein*<sup>97</sup> sekä *Smismans*<sup>98</sup> käyttävät artikkeleissaan termejä *new governance* ja *new modes of governance* toistensa synonyymeinä. Ilmaisun *new modes of governance* lisäksi käytetään termiä *new governance approach*. *Van Holten & van Rijswick* kuvaavat perinteisten sääntelymetodien tehottomuutta ja ongelmaan tarjottua uutta lähestymistapaa, hallintalähestymistapaa (*governance approach*), joka pitää sisällään joustavampia sääntelykeinoja, kuten puitedirektiivejä.

### 2.6.2 Uuden hallinnan ominaispiirteet

Uutta hallintaa on kuvattu kirjallisuudessa eri tavoin, mutta toistuvia teemoja ovat osallistuminen, vallan jakautuminen, joustavuus ja kokemusperäisen tietotaidon huomioiminen. Uuden hallinnan käsitettä voidaan käyttää sääntelyn strategiana tai työkaluna sääntelyprosessissa. Silloin tärkeää on tavoitteiden asettaminen sekä läpinäkyvyyden ja demokraattisen osallistumisen toteuttaminen.<sup>99</sup> *Héritier & Lehmkuhlin* mukaan uusi hallinta julkisena päätöksentekotapana sisällyttää yksityiset toimijat ja muut traditionaalisen edustuksellisen demokratian päätöksentekoprosessien ulkopuolella olevat toimijat osaksi päätöksentekoa.<sup>100</sup> Uusi hallinta antaa mahdollisuuden

---

<sup>96</sup> *Kimmel* 2016, s. 241-242.

<sup>97</sup> *Kerwer – Eberlein* 2004.

<sup>98</sup> *Smismans* 2008.

<sup>99</sup> *Solomon* 2010, s. 592-593.

<sup>100</sup> *Héritier – Lehmkuhl* 2011, s. 127.

”koordinoituun monitahoisuuteen” ja suosii päätöksenteon jättämistä mahdollisimman alhaiselle tasolle, silloin kun se on käytännössä toteutettavissa.<sup>101</sup>

Toisinaan uuden hallinnan katsotaan olevan selkeä sääntelyinstrumenttien ryhmä. Näille instrumenteille on tyypillistä innovatiivisuus, joustavuus ja neuvottelevuus.<sup>102</sup> Tyypillistä on ns. ”kovan lain” (*hard law*) käyttämisen korvaaminen ”soft law” -elementeillä eli suosimalla ohjaavia, velvoittamattomia, joustavia ja vapaaehtoisuuteen perustuvia sääntelymekanismeja, jotka ovat usein ”kovaa lakia” helpommin päivitettävissä.<sup>103</sup> Näin ollen uusi hallinta voi mielestäni olla hallintaa koskevia prosesseja ohjaava menetelmä tai toisaalta taas päätöksenteon tuloksen syntyneen sääntelyn ominaisuus.

Uutta hallintaa kuvataan erilaisten ominaisuuksien tai piirteisen luetteloilla. *Scott & Trubekin* mukaan uutta hallintaa edustava hallintamekanismi sisältää ainakin osan seuraavista elementeistä: osallistuminen ja vallanjakaminen, monitasoinen integraatio, monitahoisuus ja jakautuminen, harkinta, joustavuus ja uudelleenmuokattavuus, kokemusperäisyys sekä pyrkimys tiedontuottamiseen.<sup>104</sup> *Simon* määrittelee uuden hallinnan taustalla oleviksi ”toiminnallisiksi premisseiksi” sidosryhmien kanssa käytävän neuvottelun, läpinäkyvyyden ja kokemuksen sekä oppimisen myötä uudistuvat toimintatavat (*rolling rule regimes*).<sup>105</sup> *Lobel*in uuden hallinnan ”organisoivia periaatteita” ovat mm. osallistuminen ja kumppanuus, yhteistyö, monimuotoisuus, jakautuneisuus, erilaisten sääntelykeinojen yhteensovittaminen, joustavuus, vapaaehtoisuus, sopeutuvaisuus ja dynaaminen oppiminen.<sup>106</sup> *Holley ym.* mukaan toimivan uuden hallinnan politiikan keskeisiä piirteitä ovat mm. osallistuminen, yhteistyö, oppiminen, vastuullisuus ja neuvottelu.<sup>107</sup>

Uutta hallintaa on monesti kuvailtu sen kautta, mitä se ei ole tai miten se eroaa perinteisestä, valtion säätämien lakien kautta tapahtuvasta hallinnasta. *Trubek & Trubek* kuvaavat käsitystä uudesta hallinnasta seuraavasti: se on lähestymistapana normatiivinen, mutta ei laillisesti sitova. Se luo oikeutta alhaalta ylöspäin suuntautuvien prosessien

---

<sup>101</sup> *Scott – Trubek* 2002, s. 6.

<sup>102</sup> *Scott – Trubek* 2002, s. 1, 5-6; *Héritier – Lehmkuhl* 2011, s. 127.

<sup>103</sup> *Scott – Trubek* 2002, s. 6.

<sup>104</sup> *Scott – Trubek* 2002, s. 1, 5-6.

<sup>105</sup> *Simon* 2004, s. 181.

<sup>106</sup> *Lobel* 2004, s. 371-375.

<sup>107</sup> *Holley ym.* 2012.

kautta, sen sijaan, että sääntely tulisi ylhäältä alas ja se käyttää avoimia sääntelykeinoja sen sijaan, että sääntely tapahtuisi yksityiskohtaisilla laeilla. Uusi hallinta on joustavaa ja uudistuvaa sen sijaan että se olisi täysin pysyvää tai järkähtämätöntä. Uuden hallinnan ilmiön nähdään ”tekevän” sen, mihin perinteinen lakien kautta tapahtuva hallinta ei pysty tai ei pysty tarpeeksi hyvin. Toiset näkevät uuden hallinnan prosessina, joka ohittaa tavanomaiset lainsäädännölliset kanavat eikä ole tuomioistuimen käsiteltävissä.<sup>108</sup> Mielestäni heidän käsityksensä edustaa uuden hallinnan normatiivisesta sitovuudesta sekä tuomioistuimen toimivallan ulkopuolella olemisesta edustaa varsin radikaalia näkemystä, sillä monissa yhteyksissä<sup>109</sup> olen havainnut, että jo paljon ”lievempää” hallinnan uudenlaista painostusta on kuvattu uudeksi hallinnaksi. Itse olen omaksunut tähän tutkimukseen *Smismansin* tapaan uuden hallinnan lievemmän muodon.

Toisinaan uutta hallintaa verrataan ”vanhaan hallintaan”. Vanhalla hallinnalla viitataan sääntelymalleihin ennen uuden hallinnan ilmiötä tai perinteiseen tapaan hallita keskusjohtoisesti. On kuitenkin muistettava, että monitahoinen yhteistyö ei ole sinänsä uusi asia hallinnan ja sääntelyn teorioissa, mutta uutta ennemminkin on sen merkityksen korostaminen. ”Uutuus” siis muodostuu enemmän uudenlaisista painotuksista.<sup>110</sup>

*Solomon* näkee uuden hallinnan vahvuutena sen kyvyn hämärtää teorian ja käytännön välisiä rajoja, ja haluaisikin lisätä tämän yhdeksi edellä mainituilla listoilla esiintyväksi uuden hallinnan ominaispiirteeksi.<sup>111</sup> Uusi hallinta voi hänen mukaansa esimerkiksi hämärtää tai madaltaa rajoja tai esteitä sääntelyä kehittävien tahojen välillä. Yleensä sääntelystä vastaavat valtiolliset elimet, ja sääntelyn kohteena ovat yksityiset toimijat. Kolmantena osapuolena ovat ei-valtiolliset järjestöt, jotka toimivat säänneltävällä alalla pyrkien vaikuttamaan sääntelyyn. Uuden hallinnan mallissa näiden toimijoiden roolit sekoittuvat ja roolien väliset rajat hämärtyvät tavalla, jota perinteiset sääntelymallit eivät tunnista.<sup>112</sup>

Hämärtyminen voi myös tapahtua sääntelyn eri askeleiden – lainsäätämisen ja täytäntöönpanon tai käytännön luomisen ja sen implementoimisen – välillä, kun valtio

---

<sup>108</sup> *Trubek – Trubek* 2010, s. 721-722. Myös *Smismans* käyttää vertailevaa tapaa ilmaista uuden hallinnan piirteitä: uusi hallinta on enemmän heterarkkista (*heterarchy*) kuin hierarkkista. *Smismans* 2008, s. 874.

<sup>109</sup> Esim. *Smismans* 2008.

<sup>110</sup> *Holley ym.* 2012, s. 7.

<sup>111</sup> *Solomon* 2010, s. 593.

<sup>112</sup> *Solomon* 2010, s. 594-595.

asettaa tavoitteita, mutta sääntelyn kohde valitsee ja toteuttaa keinot päämäärän saavuttamiseksi. Sääntelyn antamisen jälkeen tarkastellaan tavoitteita ja keinoja saatujen kokemusten perusteella uudelleen.<sup>113</sup> Uuden hallinnan avulla myös erilaisia hallinnan malleja tai strategioita voidaan joustavasti sekoittaa toimivaksi kokonaisuudeksi. Uusi hallinta voi myös muuttaa vallitsevaa käsitystä sääntelyn käsitteen sisällöstä.<sup>114</sup>

Edellä kuvaillun perusteella saattaa lukija saada virheellisen käsityksen siitä, että uusi hallinta pyrkisi syrjäyttämään tai korvaamaan valtiolliset lait – tai unionin olleessa kysymyksessä asetukset ja direktiivit. Kysymys ei kuitenkaan ole välttämättä siitä, että täytyisi tehdä valinta perinteisen, hierarkkisen hallintamallin ja uuden hallinnan välillä. Tavallista on, että perinteiset ja markkinapohjaiset sääntelykeinot toimivat näiden rinnalla täydentäen uudella hallinnalla toteutettuja sääntelykokonaisuuksia. Monissa tilanteissa erilaiset hallintatavat muodostavat toimivan, toisiaan tukevan kokonaisuuden, jota *Trubek & Trubek* nimittävät yhteiseloksi (*coexistence*). Heidän mukaansa tällainen yhteiselo voi ilmetä kolmella tavalla. Jos molemmat hallinnan muodot (uusi hallinta ja ”vanha hallinta” eli uutta hallintaa edeltäneet hallintatavat) toimivat yhteisen, saman päämäärän toteuttamiseksi rinnakkain, mutta eivät ole sulautuneet yhdeksi, voidaan tilannetta kutsua täydentäväksi (*complementary*). Jos taas uusi hallinta sääntelee samasta asiasta kuin perinteinen sääntely, mutta onnistuu siinä paremmin, on kyseessä kilpailutilanne (*rivalry*). Kolmas tapaus on muunnos (*transformation*), jossa perinteinen sääntely ja uusi hallinta toimivat rinnakkain, toisiaan täydentäen, kummankin ollessa välttämätön osa toimivaa kokonaisuutta yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Kyse on siis eräänlaisesta hybridimallista.<sup>115</sup>

### 2.6.3 Uusi hallinta Euroopan unionin sääntelyssä

Uuden hallinnan väitetään lisääntyneen Euroopan unionin lainsäädännössä, ja esimerkiksi *Scott & Trubek* ovat pohtineet ja eritelleet syitä uutta hallintaa edustavien sääntelykeinojen käyttämisen lisääntymisen taustalla. Ensinnäkin, kuten aiemmin tässä tutkimuksessa on todettu, uudenlaisten, monimutkaisten ja epävarmuustekijöitä sisältävien ongelmien ratkaisemiseen eivät välttämättä perinteiset hallintakeinot riitä.

---

<sup>113</sup> *Solomon* 2010, s. 595-596.

<sup>114</sup> *Solomon* 2010, s. 596-597.

<sup>115</sup> *Trubek – Trubek* 2007, s. 1-3, 5.

Toisaalta myöskään ratkaisut eivät ole yksinkertaisia. Artikkelissaan *Scott & Trubek* esittävät monimutkaistumisen eräänä syynä unionin laajentumisen; artikkelin julkaisemisen aikaan unionissa oli 15 jäsenvaltiota.<sup>116</sup> Nykypäivänä monimutkaistumisen voisi ajatella vain kasvaneen, kun unioniin on liittynyt yhä enemmän valtioita, jotka ainakin omasta mielestäni ovat yhä moninaisempia verrattuna alkuperäisiin unionin perustajamaihin.

Myös hallinnalle asetetut vaatimukset ovat muuttuneet ja nousseet keskustelunaiheiksi. Uuteen hallintaan liittyvät teemat ovat nousseet keskusteluun, kun unioni on kärsinyt demokratiavajeesta ja legitimititeettiongelmista. Osaltaan myös unionissa noudatettu subsidiariteettiperiaate on lisännyt uuden hallinnan teemoja unionin hallintaan.<sup>117</sup> Subsidiariteettiperiaatteen (myös toissijaisuus- tai läheisyysperiaate) mukaisesti unioni päättää asioista vain tilanteissa, joissa tavoite saavutetaan paremmin jäsenmaiden yhteisellä päätöksellä kuin kansallisella tasolla.<sup>118</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU)<sup>119</sup> 5(3) mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Lisäksi SEU 10 artiklan 3 kohdan mukaan päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti lähellä kansalaisia.

Esimerkkinä 2000-luvun alun lisääntyneestä hallintakeskustelusta on myös komission julkaisema Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta.<sup>120</sup> Siinä komissio antaa ehdotuksensa siitä, miten eurooppalaista hallintotapaa voitaisiin uudistaa. Komission käsityksen mukaan päätöksentekoprosessien avoimuutta tulisi lisätä ja tehdä prosesseista osallistavampia sekä selkiyttää vastuita.<sup>121</sup> Jotta unionin politiikka olisi laadukasta, tarkoituksenmukaista ja tehokasta, tulee kaikkien tahojen osallistua mahdollisimman laajasti poliittiseen päätöksentekoon sen kaikissa vaiheissa suunnittelusta aina

---

<sup>116</sup> *Scott – Trubek* 2002, s. 6-7.

<sup>117</sup> *Scott – Trubek* 2002, s. 6-7.

<sup>118</sup> *Satuli* 2019, s. 20, 183.

<sup>119</sup> Konsolidoitu toisinto EUVL C 326, 26.10.2012, s. 1-390.

<sup>120</sup> Hallintotapaa koskevan valkoisen kirjansa julkaisi myös Alueiden komitea, nimittäin valkoisen kirjan monitahoisesta hallinnosta (2009/C 211/01).

<sup>121</sup> *KOM(2001) 428 lopull.* s. 8.



täytäntöönpanoon saakka. Laajan osallistumisen voidaan nähdä parantavan yleensä luottamusta lopputulokseen ja päätöksen tehneisiin.<sup>122</sup>

Valkoisen kirjan mukaan unionin on vähennettävä ylhäältä alas suuntautuvan päätöksentekomallin käyttöä ja hyödynnettävä yhä enemmän muitakin kuin lainsäädännöllisiä välineitä. Osallistumisen pitää olla tiiviimpää, ja avoimuutta on lisättävä, mitkä tapahtuvat tiiviimmällä vuorovaikutuksella mm. alue- ja paikallishallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.<sup>123</sup> Näiden lisäksi päätöksentekoa, sääntelyä ja toimeenpanoa tulee kehittää mm. prosessien nopeuttamisella, yksinkertaistamisella sekä joustavuuden lisäämisellä. Näitä hyvän hallintotavan periaatteita tulee noudattaa myös globaalilla tasolla, kun keskustelua käydään unionin rajojen yli. Lisäksi unionin politiikan johdonmukaisuudesta ja pitkän aikavälin tavoitteista tulee huolehtia.<sup>124</sup>

Unionin päätöksenteon tulee Valkoisen kirjan mukaan pohjautua hyvän hallinnon periaatteisiin (*principles of good governance*). Hyvän hallintotavan perustana on viisi periaatetta: avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Hyvän hallinnon periaatteet muodostavat demokratian ja oikeusvaltion perustan.<sup>125</sup> Näistä kaksi ensin mainittua edustavat uuden hallinnan mukaista ajattelutapaa.

Ensisilmäykseltä Valkoisen kirjan perusteella voisi ajatella, että komissio rakentaisi eurooppalaisen hallintotavan uudistamista uuden hallinnan painopisteiden päälle. Asia ei kuitenkaan ole aivan näin. *Scott & Trubek* väittävät, että uuden hallinnan keinoista käytävä keskustelu jää Valkoisessa kirjassa pinnalliselle tasolle ja että joidenkin uuden hallinnan keinojen suhteen komissio vaikuttaa olevan jopa epäileväinen.<sup>126</sup> Vaikka Valkoisessa kirjassa komissio ehdottaa monien uuden hallinnan teemaa edustavien sääntelyinstrumenttien, kuten puitedirektiivien ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisoikeuksien varmentamisen käyttämistä, herättää se kuitenkin kysymyksiä komitologian<sup>127</sup> ja avoimen koordinoitimenetelmän (*open method of coordination*)

---

<sup>122</sup> KOM(2001) 428 lopull. s. 11.

<sup>123</sup> KOM(2001) 428 lopull. s. 4.

<sup>124</sup> KOM(2001) 428 lopull. s. 5-6.

<sup>125</sup> KOM(2001) 428 lopull. s. 11.

<sup>126</sup> *Scott – Trubek* 2002, s. 15.

<sup>127</sup> Myös YKP:ssä säädetään komiteamenettelystä (perusasetuksen 47 artikla), mutta komiteatyöskentelyä ei tässä tutkimuksessa käsitellä tätä mainintaa tarkemmin.

osalta. Komissio ei nimittäin mainitse komitologiaa ollenkaan – sen sijaan se oikeastaan ehdottaa komitologian syrjäyttäviä toimenpiteitä.<sup>128</sup>

Mielenkiintoista on se, että hallintotavan uudistusta koskevassa Valkoisessa kirjassa komission käyttää termin läpinäkyvyys (*transparency*) sijaan termiä avoimuus (*openness*). *Smith* kuvailee läpinäkyvyyden olevan uuden hallinnan trendiin kuuluva ”muotisana”, mutta on silti yllättynyt, ettei läpinäkyvyyttä otettu hyvän hallinnon periaatteisiin.<sup>129</sup> *Smith* jatkaa, että ”läpinäkyvyys, ja ehkä sen rajoitetumpi versio avoimuus, jonka komissio on omaksunut, vaatii paljon aktiivisempaa kommunikointia siitä, miten päätökset tehdään, vähintään alhaaltapäin tulevaa pedagogista tietoa”.<sup>130</sup> *Romppasen* mielestä komission valitsema lähestymistapa avoimuuteen on ”kummastuttava” ja komission suhtautuminen uuteen hallintaan on lähtökohtaisesti ristiriitainen.<sup>131</sup>

*Scott – Trubek* mielestä unioni saattaa käyttää uuden hallinnan keinoja sellaisten asioiden sääntelyyn, joissa unionilla ei ole toimivaltaa tai se on rajattu.<sup>132</sup> Näin ollen uuden hallinnan keinot toimivat ”kiertoreittinä” asian sääntelemiseksi.<sup>133</sup> Kalastuksen osalta asia ei ole näin, sillä kalastus on unionin perustamissopimusten mukaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva politiikan osa-alue. Kalastuksen osalta sen sijaan uuden hallinnan käyttäminen voisi toimia ratkaisuksi tilanteeseen, jossa poliittisten syiden takia ei päästä sitovaan lopputulokseen. Näin voisi olla tilanteessa, jossa poliittisten erimielisyyksien takia ei saada aikaan asetusta, mutta oikeudellisesti sitomattoman suosituksen antamiseen löytyy konsensus. Vaikka suositus ei ole oikeudellisesti sitova, voi se tosiasiallisesti vaikuttaa saavuttaen niitä päämääriä, joihin asetuksen muodossa ei päästy käsiksi, mutta joihin kuitenkin halukkuutta on.

---

<sup>128</sup> *Scott – Trubek* 2002, s. 15.

<sup>129</sup> *Smith* 2010, s. 69.

<sup>130</sup> *Smith* 2010, s. 69: “Transparency and, perhaps, even the more limited version of openness adopted by the Commission, requires much more than active communication about the ways in which decisions are taken, but also (at the very least) an educative information from the EU ‘downward’.”

<sup>131</sup> *Romppanen* 2015, s. 78.

<sup>132</sup> Ks. esim. tapaus C-322/88 Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles, joka koski komission suositusten sitovuutta. Unionin tuomioistuin vahvistaa ratkaisussaan, että komission suosituksella ei sellaisenaan luoda yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia, joihin ne voisivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa, mutta kansallisten tuomioistuinten on kuitenkin otettava suositukset huomioon ratkaistessaan niiden käsiteltäväksi saatettuja asioita erityisesti silloin, kun suositukset selventävät muiden kansallisten tai yhteisön säännösten tulkintaa.

<sup>133</sup> *Scott – Trubek* 2002, s. 6.

#### 2.6.4 Johtopäätökset uudesta hallinnasta

Uuteen hallintaan perustuva sääntely voi olla avuksi tilanteissa, joissa sääntely on karannut kauas sääntelyn kohteesta ja sääntelyn kohde kokee, ettei sillä ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa sääntelyyn. Kun sääntelyn kohde ja lainsäätävä näkevät toisensa vastakkain, voi sääntöjen noudattamisen kulttuuri murentua, sillä säännöt eivät tunnu oikeutetuilta. Tällöin sääntely kärsii legitimitetin puutteesta ja tehottomuudesta.

Uuden hallinnan keinoilla voidaan osallistaa sääntelyn kohdetta ja madaltaa raja-aitoja. Uudessa hallinnassa ei ole tarvetta muita määräilevälle *Leviathanille*, vaan kaikki osallistuvat yhteisen politiikan luomiseen ja ylläpitoon. Uuden hallinnan teemojen ilmentyminen erityisesti ympäristöhallinnassa kertoo mielestäni myös siitä pohdinnasta, kenellä on oikeus määrätä ympäristöstä. Tällöin desentraalille hallintamallille rakentuva, kaikki toimijat osallistava hallintamalli voi lisätä legitimiuden tunnetta, joka taas on ehto sääntöjen tehokkuuden ja niiden noudattamisen varmistamiseksi.

Kun uutta hallintaa sovelletaan erilaisiin hallintatilanteisiin, toistuvat tietynlaiset piirteet tai teemat, vaikka sääntelykonteksti vaihtuisi. Mielestäni keskeisimmät, voimakkaimmin uutta hallintaa edustavat elementit ovat desentralisaatio, osallistuminen ja läpinäkyvyys. Niiden avulla tutkin uuden hallinnan esiintymistä YKP:n uudistuksessa sekä nykyisessä YKP:ssä. Seuraavassa esittelen vielä lyhyesti, miten valitsemieni piirteitä on kuvailtu uutta hallintaa koskevassa tutkimuskirjallisuudessa.

**Desentralisaatio.** Tärkeimmäksi uuden hallinnan elementiksi koen säädösvallan jakautumisen eli epähierarkkisuuden. Uudessa hallinnassa päätöksenteko tapahtuu sääntelyn kohteiden keskuudessa eli sitä voidaan kuvata hajautuneeksi. Uudessa hallinnassa päätöksenteon tulisi tapahtua mahdollisimman alhaisella tasolla. Jos täysin hajautettu, heterarkkinen malli ei ole mahdollinen (kuten monesti ei ole) voi uusi hallinta ilmetä hieman ”lievemmin”. Desentralisaatiota toteuttava päätöksenteko suuntautuu alhaalta eli sääntelyn kohteiden suunnalta kohti lainsäätäjää (*bottom-up*), sen sijaan että päätöksenteko tulisi keskusjohtoiselta päätöksentekijältä sääntelyn kohteen noudatettavaksi. Myös hallinnan pluralismi eli monella päällekkäisellä ja rinnakkaisella tavalla tapahtuva hallinta liittyy saman teemaan.

**Osallistuminen.** Jotta desentralisaatio ja säädösvallan jakautuminen voi tapahtua, tulee sidosryhmät ja sääntelyn kohde integroida osaksi päätöksentekomenettelyä.

Osallistumisen lisäämisellä voidaan mm. pienentää demokratiavajetta ja lisätä kokemusta järjestelmän legitimiyydestä. Osallistumisella voidaan myös lisätä hallinnan avoimuutta. Tärkeää on, että osallistuminen mahdollistaa aidon dialogin, jossa erilaiset intressitahot voivat neuvotella keskenään. Monesti osallistumisella tarkoitetaan nimenomaan kansalaisyhteiskunnan sekä sidosryhmien osallistumista päätöksentekoon – ei niinkään yksittäisten kansalaisten<sup>134</sup> – ja tämä lähestymistapaa käytän myös itse tässä tutkimuksessa.

**Läpinäkyvyys.** Läpinäkyvyys on erityisen tärkeää, jotta kaksi aiemmin mainittua voivat toimia hallinnan laatua nostattavasti. Läpinäkyvyyden puute voi vahingoittaa kansalaisten käsitystä päätöksentekijän vastuullisuudesta ja luotettavuudesta, mikä voi ilmetä siten, että päätökset eivät saa laajaa yleisön hyväksyntää. Läpinäkyvässä hallinnassa ollaan avoimia siitä, ketkä päätöksen ovat tehneet ja ketkä heidän päätöksentekoonsa ovat vaikuttaneet. Päätöksen perustana olevat asiakirjat ovat julkisia, ja päätökset kyseenalaistettavissa.

Olen päätenyt näihin kolmeen uuden hallinnan attribuuttiin sen takia, että niistä löytyy selkeitä esimerkkejä perusasetuksesta. Ne ovat myös sellaisia teemoja, joita esiintyy sellaisessakin hallinnassa, jota ei välttämättä voisi kutsua tyypilliseksi uudeksi hallinnaksi. Näitä uuden hallinnan piirteitä on havaittavissa myös hierakkisemmissä sääntelykokonaisuuksissa. Ne eivät siten edusta ”moderneinta” uutta hallintaa. Desentralisaatiota, osallistumista ja läpinäkyvyyttä voisi kuvata päätöksentekoprosesseja koskeviksi ominaisuuksiksi, jotka täydentävät toisiaan ja yhdessä edistävät uudella hallinnalla tavoiteltavia päämääriä.

---

<sup>134</sup> Ks. esim. *Smismans* 2008, s. 875.

### 3 DESENTRALISAATIO

#### 3.1 Taustaksi desentralisaatiosta

Tutkimukseni johdantoluvun lisäksi edellisen luvun lopussa perustelin sitä, miksi tarkastelen uutta hallintaa nimenomaan desentralisaation, osallistumisen ja läpinäkyvyyden kautta. Desentralisaatio – hallinnan monitahoisuus, jakautuneisuus ja hajautuneisuus – on teema, joka johdannossa todetuin tavoin esiintyy uutta hallintaa koskevassa kirjallisuudessa lähes poikkeuksetta. Tämän luvun alkuun taustoitan desentralisaatiota yleisellä tasolla. Sen jälkeen tarkastelen, miten se ilmeni yhteisen kalastuspolitiikan uudistuksessa sekä kolmanneksi tutkin, miten desentralisaatio ilmenee uudistetussa YKP:ssa.

Kuten hallintateemaisten käsitteiden keskuudessa tavallista, on myös desentralisaatiolle annettu monenlaisia merkityssisältöä eri konteksteissa. Desentralisaation typologioita ovat mm. tutkineet *Dubbois & Fattore*, jotka esittävät katsauksen erilaisiin kirjallisuudessa esiintyviin desentralisaation määritelmiin ja alakategorioihin.<sup>135</sup> *Rondinelli ym.* mukaan desentralisaation alakäsitteitä ovat mm. hajauttaminen (*deconcentration*) ja vallan siirtäminen (*devolution*). Ensin mainittua voidaan kuvata vallan jakamiseksi. Vallan siirtämistä on esimerkiksi se, että päätöksenteko siirretään hallitukselta virastossa tehtäväksi. Kolmantena desentralisaation alakäsitteenä todetaan yksityistäminen (*privatisation*).<sup>136</sup> *Hutchcroft* jakaa hallinnollisen desentralisaation kahteen pääluokkaan: hajauttaminen ja siirtäminen.<sup>137</sup> Desentralisaatio voi liittyä myös alueellisen autonomian vahvistamiseen.<sup>138</sup>

Desentralisaation ei tarvitse olla aina aktiivisten toimien tulosta. Se voi tapahtua myös hiljalleen, muiden hallinnassa tapahtuvien muutosten sivutuotteena, mitä kuvaa hiljaisen desentralisaation (*silent decentralisation*) käsite. Desentralisaatio voi tapahtua myös osin aktiivisten desentralisaatiota edistävien toimien ja osin hiljaisen desentralisaation yhteisvaikutuksen tuloksena.<sup>139</sup> Desentralisaatio voi siten olla aktiivista tai passiivista ja

---

<sup>135</sup> *Dubbois – Fattore* 2009.

<sup>136</sup> *Rondinelli ym.* 1983.

<sup>137</sup> *Hutchcroft* 2001.

<sup>138</sup> *Dubbois – Fattore* 2009, s. 714.

<sup>139</sup> *Dubbois – Fattore* 2009, s. 717-718.

tapahtua horisontaalisesti tai vertikaalisesti. Valta voidaan siirtää alemmalle tasolle tai hajauttaa se monelle (samantasoiselle) toimijalle.<sup>140</sup> Kysymys on aina prosessista, jossa tapahtuu jonkinlainen vallan ja vastuun siirtyminen.<sup>141</sup>

Eräänä desentralisaation alaluokkana voidaan pitää alueellistamista (*regionalisation*). Desentralisaatio ja alueellistaminen, ”regionalisaatio” eivät siis tarkoita samaa asiaa, sillä alueellistaminen käsitteenä sisältää territoriaalisen eli maantieteellistä aluetta kuvaavan elementin, joka ei ole desentralisaatiolle välttämätöntä.<sup>142</sup> *Van Tatenhove ym.* määrittelevät alueellistamisen tarkoittavan meri- ja kalastuskontekstissa tietyllä merialueella tapahtuvien toimintojen ja käytänteiden integraatiota sekä yhteistyötä kyseisellä merialueella.<sup>143</sup>

Desentralisaatiokeskustelun yhteydessä tuodaan toisinaan esiin unionissa noudatettava subsidiariteettiperiaate (myös läheisyysperiaate tai toissijaisuusperiaate), jonka mukaan päätökset tulee tehdä mahdollisimman lähellä kansalaisia.<sup>144</sup> Subsidiariteettiperiaatetta tarkastelin edellä uuden hallinnan eurooppaoikeudellista näkökulmaa käsittelevässä luvussa 2.6.3.

## 3.2 Desentralisaatio YKP:n uudistuksessa

Desentralisaatio on voimakkaasti esillä komission Vihreässä kirjassa YKP:n uudistuksesta. Komissio myöntää kalastuspolitiikan keskitetyn päätöksenteon olevan ”erittäin epätydyttävä tilanne”, minkä seurauksena YKP:n säännöt ovat huomattavan yksityiskohtaisia ja joustamattomia. Ne ovat johtaneet lyhyen aikavälin näkökohtien liialliseen korostamiseen sen sijaan, että niillä tavoiteltaisiin pidemmän aikavälin hyötyjä.<sup>145</sup> Keskitetyllä, ylhäältä alas suuntautuvalla hallinnalla on vaikea mukauttaa YKP unionin erilaisten merialueiden erityispiirteisiin.<sup>146</sup> Komissio toteaaakin ”Brysselin” – toisin sanoen neuvostossa kokoontuvien kalastusasioista vastaavien ministerien – päättävän jokaisesta politiikan täytäntöönpanoon liittyvästä yksityiskohdasta, mihin

---

<sup>140</sup> *Dubbois – Fattore* 2009, s. 707, 714-715.

<sup>141</sup> *Dubbois – Fattore* 2009, s. 707.

<sup>142</sup> *Hegland ym.* 2012, s. 2.

<sup>143</sup> *van Tatenhove ym.* 2015, s. 70

<sup>144</sup> Esim. *Scott – Trubek* 2002, *Hegland ym.* 2012.

<sup>145</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 11.

<sup>146</sup> *KOM(2011) 417 lopull.*, s. 7.

komissio on tyytymätön.<sup>147</sup> Komission mukaan on tarpeellista arvioida uudelleen nykyistä lähestymistapaa, joka liittyy korkeimmalla poliittisella tasolla toteutettuun mikrotason hallinnointiin.<sup>148</sup> Niin tiedeyhteisö kuin NGO:t osoittivat suurta kiinnostusta päätäntävällän siirtämisestä pois ”Brysselin teknokraateilta” heille, joihin päätökset tosiasiallisesti vaikuttavat. *Peñas Lado* näkee keskusjohtoiseen hallintaan liittyvän tyytymättömyyden yhdeksi tärkeimmistä uudistuksen taustalla vaikuttaneista syistä.<sup>149</sup>

Vaihtoehdoksi YKP:n hierarkkisen hallintajärjestelmän tilalle komissio ehdottaa alueellisia hallintoratkaisuja.<sup>150</sup> Komission näkemyksen mukaan se, että perussopimuksessa määrätty kalastuspolitiikan kuuluminen yksinomaisesti unionin toimivaltaan, ei estäisi alueellistamisen toteuttamista delegoimalla täytäntöönpanopäätöksiä jäsenmaiden tehtäväksi. Komission ehdotuksen mukaan esimerkiksi kestävän enimmäistuoton tasolla harjoitettavaa kalastusta, laivastokapasiteetin mukauttamista käytettävissä oleviin resursseihin tai saaliiden poisheittämisen lopettamista koskevat päätökset voitaisiin edelleen tehdä unionin toimielimissä, mutta jäsenvaltioiden vastuulle jäisi säännellä kalastusta unionin asettamien toimivaltuuksien puitteissa. Komissio huomauttaa, että edellä mainittu delegointi olisi syytä järjestää merialueiden tasolla tapahtuvaksi, koska kalakantojen ja meriekosysteemien ollessa yhteisiä eivät yksittäiset jäsenvaltiot pysty huolehtimaan yksinään niiden hallinnoinnista.<sup>151</sup> Tähän kiteytyy merellä tapahtuvan kalastuksenhallinnan keskeinen periaate; valtion ei ole tehokasta yrittää yksin hallita merialueita, joita ulottuvat monen maan lainkäyttövaltaan.

*Sissenwine & Symes* kannattavat uudistusta koskevassa raportissaan<sup>152</sup> unionin kalastuspolitiikan alueellistamista. Unionin merialueilla on erilaisia ekosysteemejä, jotka johtuvat vaihtelevista morfologisista ja hydrologisista ympäristöistä sekä erilaisista ilmastotyypeistä. Lisäksi unionissa on hyvin erilaisia kalastuskulttuureja ja poliittisia järjestelmiä. Näiden eroavaisuuksien takia olisi hyödyllistä, jos päätöksenteko tapahtuisi

---

<sup>147</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 11.

<sup>148</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 11.

<sup>149</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 440.

<sup>150</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 11-12.

<sup>151</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 12.

<sup>152</sup> *Sissenwine – Symes* 2007. DG MARE tilasi tulevan YKP-uudistuksen valmistelua varten raportin riippumattomilta kalastusalan asiantuntijoilta, ja raportin tarkoituksena oli, että YKP:ta tarkasteltaisiin avoimin mielin, ”laatikon ulkopuolelta”. Vaikka raportti on DG MARE:n tilaama, ovat *Sissenwine* ja *Symes* työstäneet sen itsenäisesti ja riippumattomasti. *Sissenwine – Symes* 2007, s. 2.

alueellisesti. *Sissenwine & Symes* kannattavat alueellistamista erityisesti siten, että paikallinen kalateollisuus voisi ottaa suuremman vastuun kalastuksen hallinnasta yhteishallinnon avulla.<sup>153</sup>

Alan toimijoiden osallistumista lisättäessä voitaisiin heille komission ehdotuksen mukaan antaa lisää vastuuta itsehallinnon kautta. Eräs tällainen itsehallinnollinen järjestelmä on tuottajajärjestöt, jotka ovat kalastusalan toimijoiden muodostamia järjestöjä, jotka voivat ottaa vastuulleen eräitä jäsenmaille kuuluvia tehtäviä. Tuottajajärjestöjä tarkastellaan lähemmin seuraavan alaluvun lopussa luvussa 3.3.3. Komissio ehdottaa, että tuottajajärjestöjen asemaa voitaisiin vahvistaa muuttamalla ne elimiksi, jotka esimerkiksi ottaisivat täyden vastuun pyyntiin liittyvästä dokumentoinnista sekä kiintiöiden ja pyyntiponnistusten hallinnasta, jotka Vihreän kirjan laatimisaikaan ovat osin kuuluneet jäsenvaltioille.<sup>154</sup>

Komissio perustelee tuottajajärjestöjen aseman vahvistamista YKP:n uudistusta koskevassa tiedonannossaan. Sen mukaan uudistuksen tavoitteena olikin tuottajajärjestöjen ja toimialakohtaisten organisaatioiden aseman vahvistaminen siten, että ne voisivat myös ottaa suuremman vastuun tuotannon ja markkinoinnin suunnittelusta. Lisäksi tuottajajärjestöille voitaisiin antaa enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa kalavarojen kestäväen hyödyntämisen varmistamiseen niin suunnittelussa kuin täytäntöönpanossakin.<sup>155</sup> Komission kuitenkin huomauttaa Vihreässä kirjassa, että poliittisten päätösten tekeminen säilyisi kuitenkin joka tapauksessa yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden toimivallassa.<sup>156</sup> Tällä toimivaltaa koskevalla varaumalla komissio mielestäni ilmaisee sen, ettei yhteisömetodista ole tarkoitus erkaantua, vaikka alan toimijoiden itsehallinnollisia ratkaisuja tukevien järjestelyiden roolia halutaankin vahvistaa.

Vihreässä kirjassa esitettyjen näkemysten kannalla ovat myös *Markus & Salomon*, jotka määrittelevät uudistuksen onnistumisen mittariksi sen, miten kalastusteollisuus hyväksyy uudistuksen tavoitteet ja on valmis sitoutumaan niihin. Heidän mukaansa ilman teollisuuden sitoutumista politiikkaan ei politikalle asetettuja kestävyystavoitteita

---

<sup>153</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 69-70.

<sup>154</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 13.

<sup>155</sup> *KOM(2011) 417 lopull.*, s. 7, 10.

<sup>156</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 12.



saavutettaisi.<sup>157</sup> Sen lisäksi, että *Markus & Salomon* näkevät reformin onnistumisen kannalta tärkeäksi teollisuuden vastuunottamisen osallistumalla politiikkaan, on sen rinnalla tärkeää myös se, että teollisuus sitoutuu politiikan täytäntöönpanoon ja noudattamiseen.<sup>158</sup>

Komissio ehdottaa YKP:n hallinnan uudistamiseksi myös tulosohjauksen laajempaa käyttöönottoa. Tulosohjauksessa kyse on siitä, että sen sijaan, että unionin antaisi yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, miten alalla tulisi toimia, se antaisikin tavoitteet, joiden saavuttamiseksi alan toimijat saisivat itse valita keinot. Jos unionin toimielimet tai jäsenmaiden viranomaiset vahvistaisivat rajat, minkä puitteissa teollisuuden ja alan toimijoiden tulee toimia, jäisi taloudellisesti ja teknisesti parhaiden ratkaisujen löytäminen alan toimijoille. Edellä mainittujen tuottajajärjestöjen toimintaa voidaan pitää komission mukaan esimerkkinä tällaisesta tulosohjauksesta, jota se kaipaa lisää. Komissio myös huomauttaa tulosohjauksella saatavista kustannushyöyistä hallinnon keventyessä.<sup>159</sup>

Desentralisaatio ilmenee Vihreässä kirjassa kahdella tavalla: alueellistamispyrkimyksenä sekä teollisuuden vastuun lisäämisenä lähinnä politiikan täytäntöönpanossa. Tältä pohjalta tarkastelen seuraavaksi, millä tavalla uuden hallinnan elementti, desentralisaatio, näkyy uudistetussa politiikassa eli nykyisessä YKP:ssa. Kahdessa ensimmäisessä alaluvussa tarkastelen alueellistamista ensinnäkin perusasetuksen alueellistamista koskevan sääntelyn kannalta ja sen jälkeen kyseisen sääntelyn nojalla perustettua alueellista järjestöä sekä kolmannessa alaluvussa markkina-asetuksen mukaisia tuottajajärjestöjä. Lopuksi pohdin kokonaisuutena uudistukselle komission Vihreässä kirjassa asettamia desentralisaatiotavoitteita ja -ehdotuksia suhteessa toteutuneeseen uudistukseen.

---

<sup>157</sup> *Markus – Salomon* 2012, s. 264.

<sup>158</sup> *Markus – Salomon* 2012, s. 265

<sup>159</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 13.

### 3.3 Desentralisaatio uudistetussa YKP:ssa

#### 3.3.1 Alueellistaminen

YKP:n alueellistamiskeskustelussa tärkeää on tiedostaa unionin perussopimusten kalastuksen hallinnan uudelleenjärjestämiselle asettamat ehdot. Vaikka alueellistaminen ja päätöksentekovallan siirtäminen olisikin komission, jäsenmaiden ja sidosryhmien etujen sekä halujen mukaista ja lisäksi toteuttaisi subsidiariteettiperiaatetta, ei se unionin ensisijaisen lainsäädännön (perussopimusten) nojalla ole täysimääräisesti mahdollista. Perussopimukset eivät *Solomon ym.* sanoin mahdollista ”voimakasta kalastuksenhallinnan uudelleenjärjestelyä”<sup>160</sup>, koska unionilla on yksinomainen toimivalta meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisessä osana yhteistä kalastuspolitiikkaa (SEUT 3(1)(d)) ja komissiolla on lainsäädäntöaloitteita koskeva yksinoikeus (SEU 17(2)). SEUT 2 artiklan 1 kohdan perusteella jäsenvaltiot voivat kuitenkin toimia lainsäätäjänä unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi. Toisin sanoen, mahdollisuudet päätöksenteon siirtämiseen kokonaan muille kuin unionin toimielimille tai jäsenmaille ovat rajoitetut unionin ensisijaisen oikeuden perusteella.

Alueellistaminen on unionin perussopimuksista huolimatta mahdollista – ja toisaalta niiden johdosta – jos jäsenvaltiot valtuutetaan siihen. Alueellistamisesta säädetään YKP:n perusasetuksen 18 artiklassa (jatkossa myös *alueellistamisartikla*). Sen mukaan alueellistamista voidaan harjoittaa kolmella tavalla. Ensinnäkin, jäsenvaltiot voivat antaa yhteisiä suosituksia monivuotisisin suunnitelmiin tai muihin suojelutavoitteisiin liittyen, ja komissio voi hyväksyä ne. Jäsenvaltiot voivat myös motivoida komissiota tekemään normaaliin lainsäätämisyjärjestykseen kuuluvan lakialoitteen. Kolmantena vaihtoehtona on se, että jäsenvaltioille on delegoitu valta antaa tarkempia määräyksiä esimerkiksi monivuotisissa suunnitelmissa määriteltyjen suojelutavoitteiden saavuttamiseksi. Nämä kaikki kolme vaihtoehtoa koskevat ympäristönsuojelullisia toimenpiteitä. Seuraavassa tarkastelen näitä kolmea alueellistamismahdollisuutta lähemmin.

Alueellistamisartiklan 1-3 kohtien mukaan tietyllä maantieteellisellä alueella sijaitsevat jäsenvaltiot voivat tehdä yhteisiä suosituksia komissiolle niiden tavoitteiden

---

<sup>160</sup> *Solomon ym.*, 2014, s. 82.

saavuttamiseksi, jotka esitetään unionin säilyttämistoimenpiteissä, monivuotisissa suunnitelmissa tai poisheittämisvelvoitetta koskevilla erityisillä suunnitelmissa. Suositus on tehtävä artiklan mukaan alueella relevanttien valtioiden toimesta yhteisesti ja neuvoa-antavia toimikuntia on kuultava. Komissiolle on delegoitu valta hyväksyä tällainen jäsenvaltioiden tekemä suositus, jolloin se voi antaa asiasta komission delegoidun asetuksen.

Edellä mainitun komission suunnitelmiin perustuvan tavoitteen saavuttamiseksi annettavien yhteisten suositusten lisäksi jäsenvaltiot, joilla on maantieteellisesti määritellyn alueen kalakantoihin liittyvä välitön kalastuksenhoitoetu, voivat alueellistamisartiklan 7 kohdan mukaisesti myös laatia yhteisiä suosituksia toimenpiteistä, joita komissio voi ehdottaa tai hyväksyä lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti. Tällaisia yhteisiä suosituksia on annettu toistaiseksi kuusi kertaa, ja ne ovat koskeneet Pohjanmerta ja Itämerta. Suomi ei ole ollut yhdessäkään mukana toisin kuin Saksa ja Tanska, jotka ovat osallistuneet kaikkiin.<sup>161</sup>

Näiden lisäksi jäsenvaltioille voidaan antaa asiaankuuluvaan maantieteelliseen alueeseen sovellettavan unionin säilyttämistoimenpiteellä (myös monivuotisella suunnitelmalla), valta hyväksyä asetetussa määräajassa toimenpiteitä, jotka määrittävät tuota säilyttämistoimenpidettä tarkemmin. Asianosaisten jäsenvaltioiden on tehtävä tiivistä yhteistyötä ja komission mahdolliset huomautukset on otettava huomioon. Jäsenvaltio voi hyväksyä omat kansalliset toimenpiteensä vain, jos toimenpiteiden sisällöstä on päästy yhteisymmärrykseen kaikkien asianomaisten jäsenvaltioiden kesken. Jos komissio kuitenkin katsoo, että jäsenvaltion toimenpide ei vastaa säilyttämistoimenpiteessä vahvistettuja edellytyksiä, se voi asianmukaisesti perustellen pyytää asianomaista jäsenvaltiota muuttamaan toimenpidettään tai kumoamaan sen (18(8)).

### 3.3.2 Itämeren kalastusyhteistyöfoorumi

Perusasetuksen alueellistamisartiklan nojalla ja EU:n Itämeren alueen kehittämisstrategian (*EU Strategy for the Baltic Sea Region*) puitteissa perustettiin joulukuussa 2013 Itämeren alueen EU-maiden,<sup>162</sup> joihin viitataan tässä alaluvussa

---

<sup>161</sup> Euroopan komission internetsivusto. Yhteiset suositukset tähän mennessä.

<sup>162</sup> Latvia, Liettua, Puola, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska ja Viro.

*jäsenmaina*, välisellä yhteisymmärryspöytäkirjalla (*Memorandum of Understanding – Principles and working methods of the Baltic Sea Fisheries Forum*, jatkossa pöytäkirja) Itämeren kalastusyhteistyöfoorumi (*Baltic Sea Fisheries Forum*, BALTFISH).<sup>163</sup> Jäsenmaiden kalastusasioista vastaavien ministerien allekirjoittaman pöytäkirjan mukaan se ei ole oikeudellisesti sitova, mutta luo pohjan Itämeren alueen vapaaehtoiselle yhteistyölle. BALTFISH toteuttaa käytännön tasolla edellisessä alaluvussa käsiteltyä alueellistamistehtävää. Foorumin keskeisin tavoite on pöytäkirjan 1.2 kohdan mukaan vahvistaa ja kehittää jäsenvaltioiden välistä koordinaatiota ja yhteistyötä kalastuksenhallinnassa Itämerellä sekä kehittää yhteistyötä avainasemaassa olevien sidosryhmien kanssa. BALTFISH muodostaa foorumin, jolla voidaan jakaa ideoita, näkemyksiä ja tietoa, joiden pohjalta mahdollistetaan yhteiset toimet ja projektit Itämeren kestävä kalastuksen edistämiseksi.

Pöytäkirjan toisessa osassa määritellään foorumin toimintaperiaatteet. Foorumi toimii kahdella tasolla. Sen korkean tason ryhmä (*High-level group*) koostuu jäsenmaiden kalastusalan johtajista ja komission virkamiehistä. Ryhmä konsultoi perusasetuksen periaatteita noudattaen myös Itämeren alueen neuvoa-antavaa toimikuntaa (*Baltic Sea Advisory Council*, BSAC) (neuvoa-antavia toimikuntia tarkastellaan seuraavassa luvussa). Ryhmään voi osallistua myös jäsenvaltioiden ministeritason edustajia. BALTFISH-seminaari puolestaan koostuu jäsenvaltioiden edustajista, EU:n komissiosta, BSAC:sta, hallitustenvälisistä järjestöistä, kuten Kansainvälisen merenkulkuneuvoston (ICES) ja Itämeren merellisen ympäristön suojelukomission (HELCOM) edustajista sekä Itämeren kalastusalan keskeisten sidosryhmien edustajista. Ryhmä voi myös kutsua ad hoc -periaatteella relevanttien sidosryhmien edustajia neuvotteluihinsa. Korkean tason ryhmän puhetta johtaa kukin jäsenmaa vuorotellen.

Pöytäkirjan kolmannessa osassa sovitaan BALTFISH:n toimintaperiaatteista. Korkean tason ryhmän toiminnan kulmakiviä ovat yhteistyö, läpinäkyvyys ja tiedonvaihto muiden järjestöjen ja sidosryhmien kanssa. Itämeren kalastusalan sidosryhmät voivat osoittaa näkemyksiään ja ehdotuksiaan puheenjohtajalle, joka välittää ne eteenpäin muille jäsenvaltioille ja nostaa ne korkean tason ryhmän tai seminaarin asialistalle.

---

<sup>163</sup> BALTFISH:a vastaavia yhteistyöalustoja on myös muilla merialueilla, mutta niitä ei tässä yhteydessä käsitellä Itämeri-lähtöisen rajauksen takia.

Korkean tason ryhmä muodostaa konsensuksella päätöksensä, jota kutsutaan tilanteen mukaan joko BALTFISH:n yhteiseksi kannaksi tai yhteiseksi suositukseksi. Puheenjohtaja lähettää suositukset ja kannat EU:n komissiolle ja tarvittaessa myös neuvostolle. Jos jokin jäsenvaltio ei halua yhtyä yhteiseen näkemykseen tai suositukseen, voi se kieltäytyä siitä. Se johtaa luonnollisesti konsensuksen savuttamattomuuteen, eikä siten yhteistä suositusta tai kantaa voida antaa. Yhteiset suositukset ja kannat voivat koskea komission aloitteesta valmisteltua lainsäädäntöehdotusta tai muuta ehdotusta taikka alueellistamisartiklan mukaisesti kansalliselle tasolle siirretyn toimivallan alaista, jäsenvaltiotasoista säilyttämistoimenpidettä koskevaa hanketta. Myös perusasetukseen liittymättömiä kestävän kalastuksen edistämiseksi annettavia suosituksia ja yhteisiä kantoja voidaan muodostaa. Valmistelussa on huomioitava tieteellinen tutkimus ja muutoinkin otettava huomioon YKP:n tavoitteet sekä perusasetuksen vaatimukset. Komissio valvoo ehdotusten soveltuvuutta unionin yhteiseen kalastuspolitiikkaan. Näistä sovitaan pöytäkirjan neljännessä osassa.

BALTFISH-foorumin sidosryhmille kohdistettu seminaari puolestaan keskustelee luonnosvaiheessa olevista korkean tason ryhmän suosituksista ja ehdotuksista, jotta annettaviin suosituksiin ja kantoihin pystytään ottamaan huomioon sidosryhmien näkemykset. Peruasetuksen alueellistamista koskevan artiklan 8 kohdan mukaisesti jäsenmaat voivat konsensuksella hyväksyä alueellisia säilyttämistoimenpiteitä, jotka pöytäkirjan neljännen osion mukaan pannaan täytäntöön kansallisella lainsäädännöllä.

### 3.3.3 Tuottajajärjestöt ja niiden liitot sekä toimialajärjestöt

Ensimmäiset tuottaja- ja toimialajärjestöt perustettiin jo 1970-luvulla, ja niiden alkuperäisenä tehtävänä oli avustaa jäsenlaivastojaan saamaan saalistaan mahdollisimman hyvän hinnan. Nykyään Euroopassa tuottajajärjestöjen ja niiden liittojen sekä toimialajärjestöjen (joihin viitataan *tuottajajärjestöinä*<sup>164</sup>) rooli on kalastusalan markkinoilla yhä voimakkaampi. Kiintiöiden jakamisen ohella tuottajajärjestöt myös pystyvät koordinoimaan, milloin kiintiötä käytetään, ja siten vakauttamaan alueen

---

<sup>164</sup> Markkina-asetuksessa tarkoitetuista järjestöistä (*organisation*) käytetään rinnakkain sekä käännöstä *organisaatio* että *järjestö*. Markkina-asetuksessa käytetään organisaatiota, kun taas kirjallisuudessa ja esim. Vihreässä kirjassa puhutaan niistä järjestöinä. Yhdenmukaisuuden vuoksi käytän käännöstä *järjestö* välttääkseni anglismeja.

kalastustuotteiden markkinoita. Järjestöt myös käyttävät omia merkkejä alueensa tuotteiden merkitsemiseksi tuottaen siten lisäarvoa kuluttajan silmissä esimerkiksi kalatuotteen paikallisuudella tai ekologisuudella.<sup>165</sup> EU:ssa toimii yhteensä 218 tuottajajärjestöä 18 jäsenvaltiossa vuonna 2017. Tuottajajärjestöjä ei ole kaikissa kalastusta harjoittavissa valtioissa, eikä myöskään – tutkimukseni kannalta valitettavasti – Suomessa.<sup>166</sup>

Nykyään tuottajajärjestöistä säädetään asetuksessa kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä ((EU) 1379/2013, *markkina-asetus*)<sup>167</sup>. Tuottajajärjestöjen lisäksi markkina-asetuksessa säädetään mm. kaupan pitämistä koskevista vaatimuksista, kuluttajille annettavista tiedoista ja markkinatietouden edistämisestä. YKP-asetuksen 35 artiklassa mainitaan yhteiselle markkinajärjestelylle asetetut tavoitteet, joita ovat mm. kestävä meriluonnonvarojen käytön edistäminen sekä kalastus- ja vesiviljelytuotteiden markkinoiden vakauden ja avoimuuden lisääminen.

Tuottajajärjestöjen toiminnassa on monia desentralisaatiota toteuttavia elementtejä. Tuottajajärjestöjen on mahdollista saada jäsenvaltioille delegoituja tehtäviä hallinnoitavakseen. Esimerkiksi unionin myöntämien kiintiöiden jako voi olla tuottajajärjestön vastuulla. Ne voivat myös määrätä yksityisiä seuraamuksia jäsenilleen, jotka ylittävät osuutensa kiintiöstä muiden jäsenten kustannuksella. Tuottajajärjestöjen kautta alan toimijat ovat myös ottaneet suuremman vastuun dokumentaation esittämisestä, millä on ollut myönteinen vaikutus tuotteiden jäljitettävyyksivaatimusten suhteen.<sup>168</sup> Tuottajajärjestöt lisäävät myös osallistumista, kun paikallisilla kalastajilla on mahdollisuus osallistua järjestön toimintaan, ja sen myötä päästä osaksi kalastuksenhallintaa.

Tuottajajärjestöt ovat markkina-asetuksen 6 artiklan mukaan kalastus- ja vesiviljelyalan tuottajien aloitteesta perustettuja, yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa toimivia järjestöjä, jotka 7 artiklan mukaisesti edistävät useiden tavoitteiden saavuttamista, mm. kestävä kalastustoiminnan edistämiseen ja luonnonvarojen suojelemiseen liittyviä

---

<sup>165</sup> *Sissenwine – Symes 2007*, s. 69.

<sup>166</sup> Euroopan komission internetsivusto. Fisheries and aquaculture production.

<sup>167</sup> (EU) N:o 1379/2013, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1184/2006 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 104/2000 kumoamisesta.

<sup>168</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 13.

tavoitteita sekä sosiaalisia tavoitteita. Asianomaisen jäsenvaltion niin säätäessä, tuottajajärjestöjen on osallistuttava myös meren elollisten luonnonvarojen hoitoon (7(1)(a)). Komission valmisteluasiakirjan<sup>169</sup> mukaan tuottajajärjestöjen avulla voidaan sitouttaa ala yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteisiin ja täytäntöönpanoon.<sup>170</sup> Mielestäni ajatus on siinä, että kalastusalan toimijat saavat itse aktiivisesti ottaa vastuuta politiikan tavoitteiden toteutumisesta sen sijaan, että niitä ainoastaan käskettäisiin ja valvottaisiin (*command & control*), mitä pidän selkeänä uuden hallinnan piirteenä.

Tuottajajärjestöjen tulee markkina-asetuksen 7 artiklan mukaisesti edistää myös kaupallisten kalakantojen tahattomien saaliiden välttämistä sekä pyrkiä vaikuttamaan kalamarkkinoihin siten, että mahdolliset tahattomat saaliit saataisiin hyödynnettyä, kuitenkin luomatta sallittua viitekokoja pienemmille kaloille omia markkinoita. Lisäksi niiden tulee myötävaikuttaa laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen (LIS-kalastus) poistamista sekä edistettävä kalastustuotteiden jäljitettävyyttä ja kuluttajille suunnatun selkeän ja kattavan tiedon saatavuutta.

Vesiviljelyalan tuottajajärjestöt edistävät jäsentensä kestävästä vesiviljelyä tarjoamalla näille mm. kehittymismahdollisuuksia (7(2)(a)). Niiden on noudatettava yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjä, ympäristölainsäädäntöä ja otettava huomioon sosiaalipolitiikka sekä kansalliset strategiasuunnitelmat (7(2)(a-b)). Kansallisista strategiasuunnitelmista säädetään YKP-asetuksen 34 artiklassa. Sen mukaan kansallisissa strategiasuunnitelmissa laaditaan suuntaviivat mm. vesiviljelyalan kilpailukykyä sekä sen kehittymistä ja innovointia koskien sekä suunnitelma siitä, miten hallinnollista rasiitetta voidaan vähentää, tehdä unionin oikeuden täytäntöönpanosta tehokkaampaa ja sidosryhmien tarpeet ja intressit paremmin huomioon ottavaa. Vesiviljelyalan tuottajajärjestöjen tehtävänä on myös pyrkiä varmistamaan, että sen jäsenet käyttävät vesiviljelytoiminnassaan mahdollisimman kestäväällä tavalla hoidetusta kalastuksesta peräisin olevaa rehua.

Tuottajajärjestöille on edellä olevien lisäksi asetettu markkina-asetuksen 7 artiklan 3 kohdassa velvollisuus edistää vähintään kahta seuraavista tavoitteista: jäsentensä

---

<sup>169</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Ohjeet kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EU) N:o 1379/2013 ammatillisia organisaatioita koskevan II luvun täytäntöönpanosta (*SWD(2016) 113 lopull.*).

<sup>170</sup> *SWD(2016) 113 lopull.*, s. 5.

kalastus- ja vesiviljelytuotteiden markkinoille saattamisen edellytysten parantaminen; tuottojen parantaminen; markkinoiden vakauttaminen; elintarviketarjonnan lisääminen ja elintarvikkeiden laatua ja turvallisuutta koskevien korkeiden vaatimusten tukeminen edistämällä samalla työllisyyttä rannikko- ja maaseutualueilla; kalastuksen ympäristövaikutusten vähentäminen muun muassa pyydysten valikoivuutta parantavilla toimenpiteillä. Myös muihin toisiaan täydentäviin tavoitteisiin voi ryhtyä.

Tuottajajärjestöillä on markkina-asetuksessa säädetyin tavoin kattava keinovalikoima tavoitteidensa saavuttamiseksi tai edistämiseksi. Mainitsen esimerkkinä asetuksen 8 artiklan monikohtaisesta listasta muutaman, joilla on erityisesti merkitystä uuden hallinnan kannalta. Tuottajajärjestöt voivat mm. mukauttaa tuotantoa markkinoiden vaatimuksiin, edistää jäsentensä tuotannon menekkiä erilaisilla sertifioinneilla (esimerkiksi alkuperämerkinnät, maantieteelliset merkinnät sekä laatu- ja kestävyysmerkinnät) sekä kerätä ja tarjota alaa koskevaa informaatiota.

Vihreässä kirjassa komissio ehdottaa tuottajajärjestöjen aseman vahvistamista ja toimialan sitouttamista tiiviimmin politiikan täytäntöönpanoon,<sup>171</sup> mitkä myös tapahtuivat toteutuneessa uudistuksessa. Uudistuksen yhteydessä tuottajajärjestöille luotiin mm. kokonaan uusi keino hallita kalan kysyntää ja vaihdantaa laatimalla tuotanto- ja markkinointisuunnitelmat (*production and marketing plans*).<sup>172</sup> Näillä suunnitelmissa pyritään toteuttamaan edellä kerrottuja markkina-asetuksen 3 ja 7 artikloissa mainittuja tavoitteita. Suunnitelmat ovat tärkeä työkalu tuottajajärjestöjen toiminnassa sen toteuttaessa YKP:n tavoitteita.<sup>173</sup>

Tuotannon ja kaupan pitämisen suunnittelusta ja niitä koskevista suunnitelmista säädetään markkina-asetuksen 28 artiklassa. Kunkin tuottajajärjestön on tehtävä tuotantoa ja kaupan pitämistä koskeva suunnitelma ainakin tärkeimmistä lajeista, joita se pitää kaupan. Suunnitelman tulee sisältää mm. kaupan pitämistä koskeva strategian, jossa tarjonnan määrä, laatu ja muoto mukautetaan markkinoiden vaatimuksiin sekä ilmoituksen niistä toimenpiteistä, joilla edistetään 7 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista. Suunnitelmassa on myös ilmoitettava seuraamukset, joita sovelletaan

---

<sup>171</sup> KOM(2009)163 lopull., s. 13.

<sup>172</sup> Peñas Lado 2016, s. 469; Markkinoiden neuvoa-antava toimikunta 2018, s. 4.

<sup>173</sup> Markkinoiden neuvoa-antava toimikunta 2018, s. 4



suunnitelman toteuttamiseksi tehtäviä päätöksiä rikkoviin jäseniin. Suunnitelma toimitetaan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen hyväksyttäväksi.

Suunnitelmilla pyritään siten tukemaan kalastus- ja vesiviljelyteollisuuden sitoutumista kestäväan kalastuksen. Lisäksi niillä tuetaan teollisuutta toimimaan aiempaa tehokkaammin. Suunnitelmien avulla tuottajajärjestöillä on vahva rooli luotaessa kalastusalan markkinoille lisäarvoa ja modernisoitaessa markkinoita. Lisäksi suunnitelmien avulla voidaan tehostaa tuotantoketjun jäsenten välistä yhteistyötä.<sup>174</sup> *Markkinoiden neuvoa-antava toimikunta (Market Advisory Council)* suosittaa alhaalta ylöspäin suuntautuvaa lähestymistapaa (*bottom-up approach*), kun tuottajajärjestöt päättävät suunnitelmista sekä niiden toteuttamiseksi tehtävistä toimenpiteistä. Tuottajajärjestöillä on sen mukaan paras asiantuntemus olosuhteista ja ympäristöstä, jossa ne toimivat.<sup>175</sup>

Tuottajajärjestöt voivat keskenään perustaa tuottajajärjestöjen liittoja (9 art.). Niillä on kaksiajakoinen tehtävä: toisaalta ne tekevät samoja asioita kuin tuottajajärjestötkin ja toisaalta taas koordinoivat jäsenjärjestöjensä toimintaa (10 art.). Kalastusalan ja vesiviljelyalan tuottajajärjestöjen ja niiden muodostamien liittojen lisäksi YMJ mahdollistaa toimialakohtaisten järjestöjen muodostamisen, joiden toiminnasta säädetään asetuksen 11-13 artikloissa. Toimialakohtainen järjestö voidaan perustaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa toimivan kalastus- ja vesiviljelytuotealan toimijan aloitteesta, ja sen tehtävänä on parantaa ”kalastus- ja vesiviljelytuotteiden markkinoilla saataville asettamisen koordinointia ja edellytyksiä”. Edellä mainittu voi tapahtua esimerkiksi unionin lainsäädännön mukaisten mallisopimusten laatimisella, tuotteiden menekin edistämällä esimerkiksi sertifiointein sekä koulutustoiminnan muodossa. Toimialakohtainen järjestö voi myös vahvistaa unionin tai kansallisen lainsäädännön säännöksiä tiukempia sääntöjä kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuotannolle ja kaupan pitämiseksi sekä valvoa toimialakohtaisen järjestön vahvistamien sääntöjen noudattamista.

---

<sup>174</sup> *Markkinoiden neuvoa-antava toimikunta* 2018, s. 4.

<sup>175</sup> *Markkinoiden neuvoa-antava toimikunta* 2018, s. 17.

### 3.4 Johtopäätökset desentralisaatiosta

YKP:n tarjoamien alueellistamismahdollisuuksien on väitetty olevan varsin vaatimattomat.<sup>176</sup> *Salomon ym.* mukaan alueellistamisartiklan voidaan nähdä olevan eräänlainen puite- tai prototyypimalli alueellisen hallinnan lisäämiseksi YKP:ssa. Alueellistaminen on suojelutoimenpiteiden osalta mahdollista, mutta tällöin jäsenvaltioilla on vastuu aktiivisesta yhteistyöstä ”yhteisen, koherentin vastuullista kalastusta koskevan alueellisen strategian” luomiseksi ja täytäntöön panemiseksi.<sup>177</sup> Kuten artiklan otsikkokin kuuluu, kyse on *alueellisesta yhteistyöstä säilyttämistoimenpiteissä*, eikä sen laajemmasta säädösvallan jakamisesta jäsenvaltioille.

*Peñas Ladon* mukaan YKP-reformissa alueellistamista koskevien, Vihreän kirjan lupailmien uudistusten toteutumatta jääminen aiheutti turhautumista. Hänen mielestään alueellistamispyrkimysten toteutumisen esteenä oli kaksi seikkaa: ensinnäkin perussopimusten tiukka toimivaltamääräys ja toisekseen tiettyjen tahojen pidättyväisyys ”siirtyä tuntemattomalle alueelle”.<sup>178</sup> Tuntemattomalle alueelle siirtymisestä pidättäytymisellä hän tarkoittanee sitä, etteivät jäsenmaat olleet innokkaita kalastuksenhallinnan uudelleenjärjestelyyn, koska nykyisen järjestelmän on kuitenkin koettu toimivan sen verran hyvin, että riskiä nykyistä toimimattomammasta politiikasta ei haluttu ottaa. *Peñas Lado* on koonnut alueellistamista koskevia jäsenmaiden uudistusta edeltävien neuvotteluiden lomassa esitettyjä mielipiteitä. Niissä korostuu epäluottamus. Hänen mukaansa vaikuttaa siltä, että joko jäsenmaat eivät uskaltaisi jättää päätöksentekoa naapurimailleen tai pelkäävät, että menettävät äänensä päätöksenteossa. Kysymys on epätasapainoisten voimasuhteiden aiheuttamasta pelosta, jolloin turvallisemmaksi koetaan jättää päätöksenteko ylemmälle elimelle, joka huolehtisi kaikkien intresseistä tasapuolisesti.<sup>179</sup>

Uuden hallinnan näkökulmasta YKP:n alueellistamista koskevat mahdollisuudet ovat varsin rajoitetut, eivätkä mielestäni rakennu sille ajatukselle, joka on leimallista uudelle hallinnalle. Alueellistamisartiklalla toteutetaan ennemmin vallansiirtoa jäsenmaille kuin itse kalastusalan toimijoille tai sidosryhmille. Lisäksi alueellistaminen koskee rajattuja,

---

<sup>176</sup> *Salomon ym.* 2014, s. 82.

<sup>177</sup> *Salomon ym.* 2014, s. 82.

<sup>178</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 450.

<sup>179</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 450-451.

ympäristönsuojelullisia toimenpiteitä, eikä niissä valtaa ole täysin siirretty unionilta, vaan komissio osallistuu ja valvoo jäsenmaiden toimia. Mielestäni YKP:n alueellistamisessa jäsenvaltioille annettu rooli on lähinnä konsultoiva. Itsenäistä päätäntävaltaa jäsenmailla tai alueellisilla ryhmillä ei ole, vaan niiden tekemät päätökset tarvitsevat komission valtuutuksen ja hyväksynnän. Tällä perustelen näkemystäni siitä, että YKP:n alueellistaminen ei vastaa täysimääräisesti uuden hallinnan ajatusta alueellistamisesta ja päätöksenteon hajauttamisesta, vaikka kehitystä kohti alueellisempaa ja hajautetumpaa hallintaa tapahtuikin.

Vaikka *Peñas Lado* on sitä mieltä, että Vihreässä kirjassa ehdotettuja alueellistamisuudistuksia ei täysimääräisesti toteutunutkaan, on hän hyvillään tuottajajärjestöjen sekä kuluttajien roolin vahvistumisesta. Tällä hän viittaa ennen kaikkea uudistuksessa tuottajajärjestöille luotuun uuteen keinoon hallita kalan kysyntää ja vaihdantaa edellä käsiteltyjen tuotanto- ja markkinointisuunnitelmien avulla. Lisäksi tuottajajärjestöjen asemaa vahvistettiin antamalla niille vastuu poisheittokiellon myötä syntyvän hävikin hallinnassa.<sup>180</sup>

Uudistuksella myös parannettiin kuluttajan asemaa, kun kalatuotteiden vähimmäismerkintävaatimuksia tiukennettiin. Näin kuluttajilla on paremmat mahdollisuudet saada tietoa mm. kalatuotteen alkuperästä. Kuluttajiin kohdistuvan avoimuuden lisääminen merkintöjen avulla olikin keskeinen uudistuksen tavoite. *Peñas Ladon* mukaan asetuksen antoa edeltäneissä neuvotteluissa nousi esille erityisesti se, miten unionin toimivalta määrittyy suhteessa vähimmäismerkintää koskeviin säännöksiin. Pakollista kestävän kehityksen mukaisesti kalastetun kalan sertifiointimerkkiä silmällä pitäen katsottiin, ettei unionin toimivalta riittäisi tällaisen pakollisen instrumentin luomiseen. Myös rahoitusta ja markkinoiden toimivuutta koskevia uudistuksia tehtiin.<sup>181</sup>

Yhteenvetona totean, että komissio kaavailee Vihreässä kirjassa todetuin tavoin desentralisaation lisäämistä siten, että unionin tasolla tehtäisiin periaatteita ja linjauksia koskeva päätöksenteko ja asianomaisilla merialueilla sijaitsevat jäsenvaltiot sekä tuottajajärjestöt olisivat vastuussa sääntöjen täytäntöönpanosta alueidensa

---

<sup>180</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 469.

<sup>181</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 470.

erityisolosuhteet huomioiden, jolloin ne ”ottaisivat enemmän vastuuta kohtalostaan”, kuten komissio asian ilmaisee<sup>182</sup>. Aivan näin voimakasta desentralisaatiokehitystä ei mielestäni tapahtunut, mutta kehityksen suunta osoittaa mielestäni varovaista kehitystä kohti uutta hallintaa.

---

<sup>182</sup> KOM(2009)163 lopull., s. 12.

## 4 OSALLISTUMINEN

### 4.1 Taustaksi osallistumisesta

Uudelle hallinnalle on ominaista sidosryhmien ja erilaisten intressiryhmien välisen yhteistyön ja osallistumisen merkityksen korostaminen. Monet uuden hallinnan mekanismit pyrkivät edistämään laajaa pohdintaa ja käsillä olevan kysymyksen tarkkaa pintia sidosryhmien keskuudessa, jotta ongelmaan löydettäisiin toimiva ratkaisu. Sidosryhmien dialogi auttaa paitsi löytämään toimivan ratkaisun, on sillä myös mahdollista lisätä päätöksenteon demokraattista legitimitettä. Sidosryhmien kanssa käytävän dialogin avulla voidaan oppia ja opettaa, jakaa kokemuksia ja tietotaitoa sekä kehittää uudenlaisia hallintakeinoja.<sup>183</sup> Paikallisen tuntemuksen ja kokemusperäisen tietotaidon jakaminen voi tapahtua epävirallisia tai virallisia menettelyjä pitkin.<sup>184</sup> Tässä luvussa tutkin edellisen luvun rakennetta vastaavalla tavalla, miten osallistumisteema näkyi YKP:n uudistuksen yhteydessä sekä sitä, miten nykyisessä politiikassa erilaiset sidosryhmät – kalastajat, ympäristöjärjestöt ja luonnontieteilijät – voivat osallistua EU:n kalastuksenhallintaan.

Kansalaisten ja sidosryhmien osallistuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon on ollut ajankohtainen teema viime vuosikymmenet, kun ympäristökysymysten hallinta institutionalisoitiin läntisissä teollisuusmaissa.<sup>185</sup> Osallistuminen voi tarkoittaa mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoprosessissa. Se voi toteutua myös mahdollisuutena saada tietoa siitä, mistä päätetään ja keitä päätöksen takana ovat. Niin ikään osallistumisena voidaan pitää oikeutta saattaa tehty päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>186</sup> Näistä osallistumisoikeuksista määrätään tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyssä yleissopimuksessa (jatkossa *Aarhusin sopimus*), jonka sopimusosapuoli EU on.<sup>187</sup> Lisäksi päätöksentekoon vaikuttaminen on keskeinen

---

<sup>183</sup> Vrt. esim. *Smismans* 2008, jossa varoitetaan yliarvostamasta osallistumisen mahdollisuuksia ratkaista hierarkkisen hallinnan ongelmakohtia, sillä esim. koskaan ei ole mahdollista saada kaikkien mahdollisten sidosryhmien näkemyksiä kuulluksi.

<sup>184</sup> *Scott – Trubek* 2002, s. 6.

<sup>185</sup> *Bulkeley – Mol* 2003, s. 143-144.

<sup>186</sup> Esim. *Blanco – Razzaque* 2011, s. 21.

<sup>187</sup> *Århusissa* 25 päivänä kesäkuuta 1998 tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus.

perusoikeus, josta on säännöksiä lukuisissa sopimuksissa, esimerkiksi SEU:ssa, SEUT:ssa ja Rion julistuksessa.<sup>188</sup>

Tässä tutkimuksessa olen rajannut osallistumisen käsitteenä koskemaan toimintaa, jossa sidosryhmät pääsevät osallistumaan päätöksentekoprosessiin. Tarkastelen edellä mainittua oikeutta tiedonsaantiin tutkimuksen seuraavassa luvussa osana läpinäkyvyyttä. Oikeus saattaa päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi, jää johdantoluvussa esitetyin tavoin tutkielmani rajauksen ulkopuolelle.

Erilaisia julkiseen päätöksentekoon osallistumisen muotoja on kuvattu käsitteellä Arnsteinin tikkaat (*Arnstein's Ladder*). Käsite kuvastaa osallistumista ja sen laajuutta erilaisina tasoina: alimmalla tikkaan askelmalla vireillä olevasta asiasta informaation saamiseen, hieman ylempänä siihen vaikuttaminen ja ylimpänä tikkaan askelmana neuvottelemisen päätöksentekijöiden kanssa, johon tässä mallissa kuuluu yleisön veto-oikeus.<sup>189</sup>

Julkisen osallistumisen hyötyjä on tutkittu suhteellisen paljon. Esimerkiksi *Bulkeley & Mol* ja *Howarth* ovat eritelleet seikkoja, miksi tehokas julkinen osallistuminen on hyödyllistä juuri ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Laaja sidosryhmien osallistuminen auttaa kaventamaan tieteellisesti määritellyn ympäristöongelman ja sen ratkaisemisen keskiössä olevien toimijoiden kokemusten, arvojen ja käytäntöjen välistä kuilua. Ymmärrän tämän niin, että kaukaiselta tuntuva ongelma tuodaan käytännönläheisesti sellaisten toimijoiden tietoisuuteen, joilla on mahdollisuus ja halu sitoutua ongelman ratkaisemiseen.<sup>190</sup> Samalla erilaiset, usein vastakkaiset näkemykset ja intressit ympäristöongelmaan liittyen voidaan kuulla ja siten ottaa huomioon tarkoituksenmukaisesti. Kun sidosryhmät osallistuvat päätöksentekoon, voi hallinnan oikeutuksen tunne kasvaa sidosryhmien keskuudessa. Se lisää sääntöihin sitoutumista ja siten niiden noudattamista. Lisäksi osallistuminen on tärkeä oppimisprosessi, joka vaikuttaa päätöksenteon laatuun positiivisesti.<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> Rion julistus, Rio Declaration on Environment and Development. YK 14.6.1992. Rion julistuksen 10 periaatteen mukaan ympäristöasioita voidaan käsitellä parhaiten mm. siten, että kansalaiset voivat osallistua päätöksentekoon ja heille varataan mahdollisuus saada nähtävilleen ympäristöä koskevat viranomaisten asiakirjat.

<sup>189</sup> *Arnstein* 1969, s. 216-224.

<sup>190</sup> *Bulkeley – Mol* 2003, s. 151.

<sup>191</sup> *Howarth* 2009, s. 399.

Jos tärkeimmät intressiryhmät jäävät päätöksenteon ulkopuolelle, on vaarana menettää päätöksen legitimitetti. On tärkeää huolehtia, että erityisesti aliorganisoituneiden sidosryhmien näkemykset tulevat huomioituiksi. Järjestäytymättömien intressinhaltijoiden kuulemista voidaan edistää päätöksentekoprosessien läpinäkyvyydellä, edustajien valtuuttamisella ja alijärjestäytyneiden ryhmien tukemisella. Relevantit sidosryhmät tulisi myös tehdä vakuuttuneiksi siitä, että heidän osallistumisensa on tärkeää ja että sillä on todellista merkitystä ja vaikutusta päätöksentekoon.<sup>192</sup>

Päätöksentekoon osallistuminen ei saisi kuitenkaan liiaksi hidastaa päätöksentekoprosessia. Siksi on määriteltävä, kenen on hyödyllistä osallistua ja missä vaiheessa prosessia. Lisäksi on syytä määrittää, mitä sidosryhmien osallistamisella tavoitellaan.<sup>193</sup> Huomion on otettava myös transaktiokustannukset ja konsensuksen vaikutus yhteistyön tuloksena tehtävään päätökseen. Yhteistyön toimimattomuus voi johtua osallistujien keskinäisen luottamuksen puutteesta, joidenkin osallistujien passiivisuudesta tai liian suurista osallistumiskustannuksista.<sup>194</sup> Jotta osallistuminen toteutuisi toivotulla tavalla, tulee osallistujien olla tasavertaisia, edustaa tasaisesti erilaisia päämääriä ja intressitahoja sekä olla neuvottelevia.<sup>195</sup>

Suhteellisen vanhassa mutta edelleen ajankohtaisessa artikkelissaan *Eden* pohtii dilemmaa, joka liittyy ympäristöoikeudelliseen päätöksentekoon. Koska ympäristöongelmat ovat usein hyvin monimutkaisia ja tieteeseen perustuvia, eivät maallikoiden mielipiteet ole relevantteja tilanteessa, jossa he eivät ymmärrä tarpeeksi ongelman tieteellistä perustaa. Jos taas osallistuminen rajataan vain alan asiantuntijoille, mitätöi se julkisesta osallistumisesta saatavat hyödyt.<sup>196</sup> Jotta osallistumisella ja erilaisten mielipiteiden esittämisellä tavoiteltavat hyödyt voidaan saavuttaa, tulisi löytää välimuoto, jossa julkinen osallistuminen toteutuu, mutta osallistujilla on tarpeeksi tietoa ja osaamista alan teknisiin ja tieteellisiin kysymyksiin liittyen.

---

<sup>192</sup> *Trubek – Trubek* 2007, s. 24.

<sup>193</sup> *Bulkeley – Mol* 2003, s. 151.

<sup>194</sup> *Holley ym.* 2012, s. 38-39.

<sup>195</sup> *Holley ym.* 2012, s. 74-75.

<sup>196</sup> *Eden* 1996, s. 183.

Kalastuksen sääntelyssä osallistavan hallinnan suosiota voi selittää post-materialismin (*post-materialism*) teorian avulla. Maailmansotien jälkeen länsimaissa alettiin arvostaa yhä enemmän elämänlaatua materiaalisen kulutuksen sijasta. Arvot muuttuivat post-materialistisiksi, ja niihin kuuluvat mm. ympäristönsuojelulliset arvot ja halu päättää itse omista asioistaan. Post-materialistiset arvot näkyvät ihmisten haluna osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Ilmiö konkretisoitui esimerkiksi sosiaalisten ympäristöliikkeiden syntymisenä.<sup>197</sup> Osallistavan hallinnan lisääntymistä kalastuksenhallinnassa voidaan selittää myös kokemuseräisen tiedon arvostuksen lisääntymisellä<sup>198</sup> ja halulla lisätä yleistä dialogia yhteiskunnassa.<sup>199</sup> Osaltaan myös EU:n subsidiariteettiperiaate on lisännyt kannatusta siitä, että päätöksenteon tulisi tapahtua mahdollisimman lähellä sääntelyn kohdetta.<sup>200</sup> Käsittelin subsidiariteettiperiaatetta edellä luvussa 2.6.3.

Käytännönläheisenä syynä osallistavan hallinnan lisääntymiselle on pidetty yksinkertaisesti sitä, että hierarkkinen ja markkinaperustainen hallinta ovat epäonnistuneet tehtävässään.<sup>201</sup> Hierarkkisen hallintamallin, jossa päätöksentekovalta keskittyy hierarkian ylätasolle, heikkoutena voidaan pitää sitä, että se jättää sääntelyn kohteen – tässä tapauksessa luonnonvaran hyödyntäjät eli esimerkiksi kalastajat – jos ei kokonaan, niin ainakin osaksi päätöksentekoprosessien ulkopuolelle. Samalla käytännön kokemus ja paikallisten olojen tuntemus voivat jäädä huomioimatta päätöksenteossa.<sup>202</sup>

## 4.2 Osallistuminen YKP:n uudistuksessa

Jotta ylhäältä alaspäin suuntautuvaa hallintamallia voidaan purkaa, on Vihreän kirjan mukaan päätöksentekohierarkian alimman tason osallistuttava hallintaan. Komissio kokee kuluttajien jalostus-, pyynti- ja elintarvikealan toimijoiden osallistumisen, tulevan uudistuksen kannalta tärkeäksi, sillä muutoin ”uudistuksen saavutukset jäävät hyvin vähäisiksi”. Komissio näkee aiheelliseksi arvioida uudistuksen yhteydessä myös neuvoo-antavien rakenteiden roolia. Komissio huomauttaa saman desentralisaation yhteydessä

---

<sup>197</sup> Gray 2005, s. 8.

<sup>198</sup> Sissenwine – Mace 2001, s. 13.

<sup>199</sup> Gray 2005, s. 8.

<sup>200</sup> Gray 2005, s. 8.

<sup>201</sup> Ks. Hanna 2003, s. 311.

<sup>202</sup> Hatchard 2005, s. 47.



mainitun seikan, että poliittisten päätösten tekeminen säilyisi joka tapauksessa yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden toimivallassa. Alueellisiin järjestelyihin siirtyminen lisäisi hyvin todennäköisesti alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien neuvonantotehtäviä.<sup>203</sup> Lisäksi tutkijoiden, poliittisten päättäjien ja sidosryhmien, erityisesti (sittemmin lakkautetun) neuvoa-antavan kalatalous- ja vesiviljelykomitean ja alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien, välisen viestinnän parantamisen ja näiden toimijoiden täysipainoisen sitoutumisen varmistamisen tulisi pysyä komission mielestä ensisijaisena tavoitteena.<sup>204</sup>

*Sissenwine & Symes* esittävät, että uudistuksessa tulisi arvioida ja selkeyttää toimikuntien roolia: ovatko ne neuvoa-antava, konsultoivia vai voidaanko niistä tehdä hallintaa järjestäviä, yhteishallintoa toteuttavia (*co-management*) elimiä. He pohtivat, että uudistuksen jälkeen toimikuntien rooli olisi todennäköisesti jatkossakin lähinnä konsultoiva, sillä rakenteeltaan ynnä muista syistä ne eivät olisi kovin toimivia hallinnointitehtävien hoitamiseen. He näkevät neuvoa-antavissa toimikunnissa potentiaalia, joka pitäisi saada nykyistä paremmin hyödynnetyksi.<sup>205</sup> Lisäksi he suosittelevat tieteellisiä neuvoja ja suosituksia muodostavien prosessien avoimuuden lisäämistä luotettavuuden lisäämiseksi sekä ottamaan tieteellisissä neuvoissa huomioon myös sellaisen kokemukseräisen tiedon, joka on ennemmin välittynyt lähinnä neuvoa-antavissa sidosryhmien kuulemisissa.<sup>206</sup>

Sidosryhmien kanssa käytävä dialogi tai oikeammin sen puuttuminen YKP:ssa on puhututtanut jo 1970-luvulta lähtien, vaikka siihen on varmasti alettu kiinnittää huomiota enemmän vasta myöhempinä vuosina hyvän hallinnon periaatteiden yhteydessä. *Peñas Lado* on pohtinut sitä, miksi YKP:ta on kritisoitu niin voimakkaasti sidosryhmien konsultoinnin puutteesta, vaikka kalastus- ja vesiviljelyalan neuvoa-antava komitea (*Advisory Committee for Fisheries and Aquaculture, ACFA*) erilaisine nimineen ja järjestelyineen oli ollut olemassa jo vuodesta 1971<sup>207</sup>. Ennen varsinaisten alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien perustamista sidosryhmiltä saatavaa konsultaatiota

---

<sup>203</sup> KOM(2009)163 lopull., s. 12-13.

<sup>204</sup> KOM(2009)163 lopull., s. 22.

<sup>205</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 68.

<sup>206</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 45.

<sup>207</sup> Neuvoa-antava kalatalouskomitea perustettiin komission päätöksellä EEC (1971) *Décision de la Commission, du 25 février 1971, portant création d'un comité consultatif de la pêche*, EUVL L 68, 22.3.1971, s. 18-20.

kerättiin AFCA:n ja sen alaisten alueellisten työryhmien (*Regional Workshop*) avulla.<sup>208</sup> AFCA lakkautettiin vuoden 2013 uudistuksen yhteydessä samalla kun (alueellisten) neuvoa-antavien toimikuntien toimintaa uudistettiin. *Peñas Ladon* mukaan AFCA:n lakkauttaminen ei herättänyt sidosryhmien keskuudessa vastustusta<sup>209</sup> uskoakseni siksi, että samalla vahvistettiin neuvoa-antavien toimikuntien roolia.

Eräänä syynä sidosryhmien osallistumisen kritiikkiin voidaan pitää *Peñas Ladon* mukaan sitä, että alun pitäen silloiset neuvoa-antavat komiteat ovat antaneet näkemyksiään lähinnä yleisistä, horisontaalisista kysymyksistä siten, että konsultoinnin on konkreettisesti järjestänyt kukin jäsenmaa itsenäisesti. Järjestelmä, jossa komissio järjestäisi konsultoinnin, koettiin epäluotettavaksi, joten jäsenmaat hoitivat konsultoinnin.<sup>210</sup> Jäsenmaiden tasolla tapahtunut konsultointi ei kuitenkaan ilmeisesti tavoittanut komissiota tavalla, jota sidosryhmät olisivat toivoneet. On myös mahdollista, että tuloksilla ei ole ollut tosiasiallista vaikutusta päätöksentekoon, jolloin julkisuuteen tilanne on näyttäytynyt samana kuin konsultaatiota ei olisi ikinä ollutkaan. Olen *Peñas Ladon*<sup>211</sup> kanssa samaa mieltä siitä, että syyt sille, miksi sidosryhmien osallistumiseen ei olla oltu tyytyväisiä, olisi hyvä tuntea, jotta vanhoja virheitä ei toistettaisi tulevaisuudessa.

Seuraavassa alaluvussa käsittelen ensin sidosryhmien osallistumista politiikan valmisteluun neuvoa-antavien toimikuntien toiminnassa sekä sitä, miten sidosryhmillä oleva kokemukseräinen tieto hyödynnetään yhteisessä kalastuspolitiikassa. Sen jälkeen tarkastelen, miten tiedeyhteisö, lähinnä luonnontieteilijät, osallistuvat politiikkaan. Lopuksi tarkastelen sitä, millainen suhde kokemukseräisen tiedon ja tieteen välillä on YKP. Esitän myös pohdintani siitä, miten osallistuminen uuden hallinnan attribuuttina näkyy YKP:n uudistuksessa ja uudistetussa politiikassa.

---

<sup>208</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 371.

<sup>209</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 368.

<sup>210</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 366-367.

<sup>211</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 366-367.

## 4.3 Osallistuminen uudistetussa YKP:ssa

### 4.3.1 *Neuvoa-antavat toimikunnat suositusten antajina*

Peruasetuksen 3 artiklassa säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden f kohdassa säädetään sidosryhmien osallistumisesta. Sen mukaan hyvään hallintoon kuuluu alan toimijoiden, erityisesti neuvoa-antavien toimikuntien, asianmukainen osallistuminen toimenpiteiden kaikkiin vaiheisiin, suunnittelusta täytäntöönpanoon. Peruasetuksen johdanto-osan 65 perustelukappaleen mukaan alan sidosryhmien kanssa käytävä vuoropuhelu on osoittautunut yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaisen tärkeäksi. Kun otetaan huomioon moninaiset olosuhteet unionin vesillä ja yhteisen kalastuspolitiikan lisääntynyt alueellistaminen, on tärkeää, että yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanossa voidaan käyttää neuvoa-antavien toimikuntien välityksellä hyödyksi alan kaikkien sidosryhmien tiedot ja kokemukset.

Alueelliset neuvoa-antavat toimikunnat olivat YKP:n vuoden 2002 uudistuksen mukanaan tuoma keino lisätä sidosryhmien osallistumista päätöksentekoon. Alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien perustamisesta säädettiin muiden YKP:n uudistusten tavoin aiemman asetuksen kumonneessa neuvoston asetuksessa (EY) 2371/2002 elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa. Uudistuksen yhteydessä instituution nimi *alueellinen neuvoa-antava toimikunta* muuttui lyhyempään muotoon, kun määre *alueellinen* jäi pois ja toimikunnista tuli *neuvoa-antavia toimikuntia* (*Advisory Council*, jatkossa myös *toimikunta*). Perusasetuksen 55 artiklan 4 kohdassa valtuutetaan komissio antamaan delegeoitu säädös, jossa säännellään tarkemmin toimikuntien toimintaa. Komissio on antanut kaksi toimikuntia koskevaa delegeoitua asetusta: asetuksen neuvoa-antavien toimikuntien yksityiskohtaisista säännöistä<sup>212</sup> (jatkossa myös *toimikuntien säännöt*) ja asetuksen näiden sääntöjen muuttamisesta<sup>213</sup>. Jälkimmäisellä tarkennettiin *alakohtaisten organisaatioiden* määritelmää.

---

<sup>212</sup> Komission delegeoitu asetus (EU) N:o 2015/242, annettu 9 päivänä lokakuuta 2014, yhteisen kalastuspolitiikan alan neuvoa-antavien toimikuntien toimintaa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. EUVL L 41, 17.2.2015, s. 1-4.

<sup>213</sup> Komission delegeoitu asetus (EU) N:o 2017/1575, annettu 23 päivänä kesäkuuta 2017, yhteisen kalastuspolitiikan alan neuvoa-antavien toimikuntien toimintaa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun delegeoidun asetuksen (EU) N:o 2015/242 muuttamisesta. EUVL L 239, 19.9.2017, s. 1-2.

Neuvoa-antavat toimikunnat määritellään komission kertomuksessa säädösvallan siirrosta (KOM(2018) 79 lopull.)<sup>214</sup> sidosryhmien organisaatioiksi, jotka on perustettu antamaan komissiolle ja jäsenvaltioille suosituksia ja tietoja kalastuksenhoitoon liittyvistä kysymyksistä sekä kalastukseen ja vesiviljelyyn liittyvistä sosioekonomisista ja kalavarojen säilyttämistä koskevista näkökohdista.<sup>215</sup> Mielestäni neuvoa-antavien toimikuntien tarkoituksen on onnistunut kuvaamaan erittäin hyvin *Long*, jonka mukaan neuvoa-antavien toimikuntien ”tarkoituksena on integroida sidosryhmien näkemykset päätöksentekoprosessiin ja mahdollistaa se, että sidosryhmien tieto ja kokemukset voidaan hyödyntää YKP:ssa”<sup>216</sup>.

Perusasetuksen 44 artiklassa säädetään toimikuntien tehtävistä. Toimikuntien perustehtävä ilmenee 44 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan komission on tarvittaessa kuultava neuvoa-antavia toimikuntia. Artiklan 2 kohdan mukaan toimikunnat antavat suosituksia ja esittävät ehdotuksia komissiolle ja asianomaiselle jäsenvaltiolle kalastuksenhoitoon liittyvistä kysymyksistä sekä kalastukseen ja vesiviljelyyn liittyvistä sosioekonomisista ja kalavarojen säilyttämistä koskevista näkökohdista. Ne voivat erityisesti antaa suosituksia tavoista yksinkertaistaa kalastuksenhoitoa koskevia sääntöjä. Ne voivat myös oma-aloitteisesti ilmoittaa komissiolle ja jäsenvaltioille omalla maantieteellisellä alueellaan ilmenevistä kalastuksenhoitoon sekä kalastukseen ja tarvittaessa vesiviljelyyn liittyvistä sosioekonomisista ja kalavarojen säilyttämistä koskevista ongelmista. Ne voivat myös ehdottaa ratkaisuja näihin ongelmiin. Lisäksi ne osallistuvat tiiviissä yhteistyössä tutkijoiden kanssa kalavarojen säilyttämistoimenpiteiden kehittämissä tarvittavien tietojen keräämiseen, esittämiseen ja analysointiin. Neuvoa-antavat toimikunnat toteuttavat myös alueellistamistehtävää, sillä perusasetuksen 44 artiklan 3 kohdan mukaan toimikuntia kuullaan yhteisistä suosituksista 18 artiklan mukaisesti. Komissio ja jäsenvaltiot voivat kuulla niitä myös muiden toimenpiteiden osalta.

Toimikuntien suositusten sitovuus ilmaistaan perusasetuksen 44 artiklan 3 ja 4 kohdissa, joiden mukaisesti jäsenmaiden ja komission on otettava neuvoa-antavien toimikuntien

---

<sup>214</sup> Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 11 artiklan 2 kohdassa, 15 artiklan 2, 3, 6 ja 7 kohdassa sekä 45 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua säädösvallan siirrosta.

<sup>215</sup> *KOM(2018) 79 lopull.*, s. 1.

<sup>216</sup> *Long* 2010, s. 321.

lausunnot huomioon. Ne eivät siten ole sitovia, mutta jos lopulliset toimenpiteet poikkeavat neuvoa-antavilta toimikunnilta saaduista lausunnoista, suosituksista ja ehdotuksista, komission tai asianomaisen jäsenvaltion on esitettävä yksityiskohtaiset syyt poikkeamiselle.

Neuvoa-antavien toimikuntien kokoonpanosta säädetään perusasetuksen 55 artiklassa ja perusasetuksen liitteessä III (jatkossa myös *Liite III*). 55 artiklan 2 kohdan mukaan kukin neuvoa-antava toimikunta muodostuu yleiskokouksesta ja toimeenpanevesta komiteasta, joihin kuuluu tarvittaessa sihteeristö ja työryhmiä. Liitteen III mukaan yleiskokouksessa ja toimeenpanevesta komiteassa 60 prosenttia paikoista myönnetään kalastajien edustajille, joihin lasketaan myös jalostamisen ja kaupan pitämisen edustajat. Loput 40 prosenttia paikoista on varattu yhteisen kalastuspolitiikan vaikutuspiiriin kuuluvien muiden eturyhmien edustajille, kuten ympäristöjärjestöille ja kuluttajaryhmille. Toimikuntien säännöissä tarkennetaan toimikuntien kokoonpanoa seuraavasti: toimikuntien sääntöjen 2 artiklan mukaan toimikunnat koostuvat alakohtaisten organisaatioiden ja muiden eturyhmien edustajista. Alakohtaiset organisaatiot ovat asetuksen (EU) 2017/1575 1 artiklan mukaan kalatalousalan (mukaan lukien työsuhteessa olevat kalastajat) ja tapauksen mukaan vesiviljelyalan toimijoita edustavia järjestöjä ja jalostuksen ja kaupan pitämisen alojen edustajia. Muita eturyhmiä ovat mm. ympäristöjärjestöt, kuluttajat ja virkistys- tai urheilukalastajat.

Toimikuntien sääntöjen mukaan toiminnassa on varmistettava kaikkien sidosryhmien tasapainoinen ja laaja edustus sekä korostettava tarvittaessa pienimuotoista kalastusta harjoittavia laivastoja. Pienimuotoista kalastusta harjoittavien laivastojen edustajien lukumäärän olisi 4 artiklan mukaan heijastettava pienimuotoista kalastusta harjoittavien laivastojen osuutta asianomaisen jäsenvaltion kalastusalalla. 5 artiklan mukaan kunkin neuvoa-antavan toimikunnan on työskentelytavoistaan päättäessään pyrittävä varmistamaan kaikkien jäsenten tehokas ja täysimääräinen osallistuminen käyttämällä moderneja tieto- ja viestintätekniisiä välineitä ja tarjoamalla tulkkaus- ja käännöspalveluita.

Alun perin alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien kokoonpano muodostui neuvoston päätöksen alueellisten neuvoa-antavien toimikuntien perustamisesta yhteisen

kalastuspolitiikan alalla<sup>217</sup> 5 artiklan mukaan siten, että kaksi kolmasosaa edusti kalastusalaan ja yksi kolmasosa muita sidosryhmiä. Nykyisten toimikuntien kokoonpano (60 prosenttia kalastusalan edustajia ja 40 prosenttia muiden sidosryhmien edustajia) kuvastaa ja mukailee *Peñas Ladon* mukaan yhteiskunnan kehitystä ja osaltaan se myös toteuttaa YKP-uudistuksen tavoitteita siitä, että sosiaaliset ja ekologiset näkökulmat huomioitaisiin entistä paremmin.<sup>218</sup>

Toimikuntien antamat suositukset pyritään perustamaan konsensukseen. Liitteen III mukaan toimeenpanevan komitean jäsenten on mahdollisuuksien mukaan hyväksyttävä suositukset konsensuksella. Jos konsensusta ei voida saavuttaa, jäsenten esittämät eriävät mielipiteet on merkittävä läsnä olleiden ja äänestykseen osallistuneiden jäsenten enemmistön hyväksymiin suosituksiin. Hallinnon avoimuuden toteuttamiseksi ovat toimikuntien yleiskokoukset yleisölle avoimia, mutta toimeenpanevan komitean kokoukset voidaan poikkeuksellisesti pitää myös yleisön läsnä olematta, komitean enemmistön niin päättäessä (Liite III kohta 2 g).

Toimikuntien haasteena on ollut konsensukseen perustuvan suosituksen muodostaminen. Käytännössä ei ole helppoa löytää esimerkiksi teollisuuden edustajien ja ympäristöjärjestöjen väliltä sellaista ratkaisua, johon kumpikin olisi tyytyväinen. Kenties toimikuntien vahvuus on juuri tässä; kun hyvin erilaiset näkemykset saadaan esitytetyiksi saman pöydän ääressä, voidaan keskinäistä ymmärrystä lisätä. Myös luottamus ja kunnioitus erilaisia näkemyksiä kohtaan voi kasvaa. Erilaisten näkemysten käsittelyn avulla voi myös oppia sekä laajentaa ja kyseenalaistaa omaa näkemystä ja tietämystä.<sup>219</sup> Juuri tällaiset tavoitteet ovat tyypillisiä uudelle hallinnalle, jonka ominaispiirteitä ovat mm. oppiminen ja keskinäisen luottamuksen kasvattaminen.<sup>220</sup>

Kuten mainittu, on YKP:n historian aikana ollut käytössä erilaisia sidosryhmien konsultointimenetelmiä, eikä viimeisimmässä YKP:n uudistuspaketissa suinkaan luotu ensimmäistä kertaa sidosryhmien konsultaatioelintä. Kuitenkin viimeisimmällä uudistuksella on lisätty sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia merkittävästi.

---

<sup>217</sup> Neuvoston päätös 2004/585/EY, tehty 19 päivänä heinäkuuta 2004, alueellisten neuvoo-antavien toimikuntien perustamisesta yhteisen kalastuspolitiikan alalla, EUVL L 256, 3.8.2004, s. 17-22.

<sup>218</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 461.

<sup>219</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 66-67.

<sup>220</sup> *Scott – Trubek* 2002, s. 6; *Holley ym.* 2012.

Keskeisin 2013 uudistuksen osallistumisteemaa koskeva muutos lienee neuvoa-antavien toimikuntien kuulemista. Perusasetuksella kumotun asetuksen (EU) 2371/2002 31 artiklan 4 kohdan mukaan komissio *voi* kuulla alueellista neuvoa-antavaa toimikuntaa, kun taas nykyisessä perusasetuksessa komissio ja jäsenmaat ovat siihen tietyissä tilanteissa *velvoitettuja* (perusasetuksen 44(3)(4)).

Neuvoa-antavia toimikuntia on nykyään 11 kappaletta.<sup>221</sup> Suomalaisten sidosryhmien kannalta relevantein toimikunta on Itämeren neuvoa-antava toimikunta (*Baltic Sea Advisory Council*, BSAC), joka aloitti toimintansa vuonna 2016. Toiminnan rahoittavat komissio, BSAC:n jäsenvaltiot ja jäsenet.<sup>222</sup> BSAC:n sääntöjen mukaan se toteuttaa EU-sääntelyn (perusasetus ja neuvoa-antavia toimikuntia koskevat asetukset) sille asettamia tehtäviä ja tavoitteita.<sup>223</sup> Komissio konsultoi lainsäädännön valmistelussa myös monia muita, neuvo-antavia toimikuntia epävirallisemmassa asemassa olevia kalastusalan järjestöjä, kuten EU:n kalantuottajien järjestöä *EU Fish Processors' Association*, EU:n kalantuotteiden maahantuojien ja -viejien järjestöä, *EU Federation of National Organizations of Importers and Exporters of Fish* ja Euroopan vesiviljelijöiden liittoa *Federation of European Aquaculture Producers*.<sup>224</sup>

#### 4.3.2 Tieteelliset elimet poliittisen päätöksenteon tukena

Yhteisen kalastuspolitiikan on kuvattu olevan yksi teknisimmistä ja tieteeseen perustuvimmista politiikan aloista.<sup>225</sup> Kalastuksenhoidon on komisison tiedonannon mukaan perustuttava vankkaan tutkimustietoon, ja siinä on sovellettava ekosysteemilähtöistä ja ennalta varautuvaa lähestymistapaa.<sup>226</sup> Yhteiseen kalastuspolitiikkaan liittyvän poliittisen päätöksenteon tulee pohjautua tieteellisiin suosituksiin tai neuvoihin (*scientific advice*). Tieteellinen neuvo voi olla esimerkiksi vastaus kysymykseen, kuinka paljon tiettyä kalalajia esiintyy tietyllä alueella tai kuinka paljon tiettyä lajia voidaan kalastaa vaarantamatta lajin elinvoimaisuutta.<sup>227</sup>

---

<sup>221</sup> Euroopan komission internetsivusto. Neuvoa-antavat toimikunnat.

<sup>222</sup> BSAC:n vuosikertomus 2018-2019, s. 2.

<sup>223</sup> Rules of Procedure for the Baltic Sea Advisory Council, Adopted by the BSAC General Assembly on 15<sup>th</sup> May 2019.

<sup>224</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 379.

<sup>225</sup> *Griffin* 2009, s. 563.

<sup>226</sup> *KOM(2011) 417 lopull.*, s. 4.

<sup>227</sup> *Frid* 2005, s. 232.

Luonnontieteellä on mielenkiintoinen kahtiajakoinen rooli osana kalastuksenhallintaa. *Fridin* mukaan tieteen ensimmäinen tehtävä on olla kouluttajan tai opettajan roolissa, kun se keskustelee sidosryhmien kanssa erilaisista luontoon kohdistuvista uhista ja niiden ratkaisemisesta. Sen jälkeen tiede toimii neuvonantajan roolissa, kun se suosittaa päätöksentekijälle, millaiseen ratkaisuun tämän tulisi asiassa päätyä, jotta saavutettaisiin sääntelylle asetettu tavoite.<sup>228</sup>

Tieteellinen suositus ei sido päätöksentekijää. Tällöinhän tieteentekijöistä tulisi päätöksentekijöitä, mikä ei ole heidän tehtävänsä eikä järjestelmän tarkoitus. Toisinaan tieteen ja poliittisen päätöksenteon välinen rajamaasto hämärtyy. Viime vuosina on monesti kritisoitu päätöksentekijää tieteen huomiotta jättämisestä, mutta tyydyttävänä ei olla pidetty myöskään tilannetta, jossa tieteellistä suositusta seurataan sanatarkasti vähäisellä poliittisella harkinnalla.<sup>229</sup> Toisaalta taas pohdintaa on herättänyt se, millainen on tieteellisen neuvon ja sidosryhmien kokemuksen välinen suhde, mihin keskitytään seuraavassa alaluvussa.

Perusasetuksen 26 artiklan mukaan komissio kuulee asianmukaisia tieteellisiä elimiä. YKP:ssa tärkeimpiä tieteellisten neuvojen antajia ovat Tieteellis-teknis-taloudellinen kalastuskomitea (*Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, STECF*) ja Kansainvälinen merenkulkuneuvosto (*International Council for the Exploration of the Sea, ICES*). Perusasetuksen 26 artiklan mukaan STECF:a kuullaan tarvittaessa meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen ja hoidon kannalta merkittävistä kysymyksistä, jollaisia ovat muun muassa biologiset, taloudelliset, ympäristölliset, sosiaaliset ja tekniset tekijät. STECF perustettiin vuonna 1993, ja se koostuu riippumattomista asiantuntijoista monilta kalastukseen liittyviltä aloilta.<sup>230</sup> Nykyään sen oikeudellisena perustana on komission päätös Tieteellis-teknis-taloudellisen kalastuskomitean perustamisesta (2005/629/EY, jatkossa myös *STEFEC-päätös*)<sup>231</sup>.

STEFEC:n tehtävänä on STEFEC-päätöksen mukaan avustaa komissiota lainsäädäntöehdotusten, delegoitujen säädösten ja poliittisten aloitteiden valmistelussa, kun ne liittyvät meren elollisten luonnonvarojen säilyttämiseen ja hoitoon. Huomioon on

---

<sup>228</sup> *Frid* 2005, s. 244-246.

<sup>229</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 331.

<sup>230</sup> *Weissenberger* 2016, s. 21.

<sup>231</sup> EYVL L 225, 31.8.2005, s. 18-22.



otettava niin biologiset, taloudelliset, ympäristöön liittyvät, sosiaaliset kuin teknisetkin tekijät. Lisäksi se seuraa politiikan kehitystä ja edistää toimivaksi koettujen toimintamallien vaihtoa.

Kansainvälinen merenkulkuneuvosto ICES on vuonna 1902 perustettu hallitusten välinen organisaatio, jonka tehtävänä on tuottaa riippumatonta tieteeseen perustuvaa tietoa merien ja valtamerien kestävästä käytöstä.<sup>232</sup> ICES perustettiin perustamiskokoukseen osallistuneiden valtioiden välisellä kirjeenvaihdolla useiden konferenssien jälkeen. ICES sai oikeudellisen perustansa ja täyden kansainvälisen tunnustuksen, kun siitä allekirjoitettiin kansainvälinen sopimus, ICES:n yleissopimus<sup>233</sup> vuonna 1964.<sup>234</sup> Sopimusta päivitettiin vuonna 2002 Kööpenhaminan julkistuksella<sup>235</sup>.

Työnjako<sup>236</sup> ICES:n ja STEFC:n välillä kiintiöasetusten valmistelussa on ratkaistu siten, että ICES keskittyy määrittelemään kaupallisesti merkittävimpien lajien TAC:ejja erityisesti kalalajien biologisen tilan perusteella, kun taas STEFC keskittyy asetetun kiintiön vaikutuksiin taloudelliselta ja sosiaaliselta kannalta.<sup>237</sup> Näin pyritään löytämään määrä, joka voidaan kalastaa siten, että kalastus on kestävää niin ekologisesti, taloudellisesti kuin sosiaalisestikin. Sosiaalisella ulottuvuudella viitataan esimerkiksi kalastuksen työllistävään vaikutukseen.<sup>238</sup>

Tieteellisten toimielinten merkitys kalastuspolitiikan päätöksenteossa ilmenee mielestäni hyvin vuosittaisten kalastuskiintiöiden asettamisprosessissa, jossa Euroopan komissio laatii ehdotuksen kiintiöasetuksesta ICES:n ja STEFC:n tieteellisten lausuntojen sekä neuvoa-antavien toimikuntien lausuntojen perusteella. Tieteellisillä suosituksilla määritellään sellaiset rajat, joiden puitteissa kalastuksella voidaan savuttaa suurimmat pyyntisaaliit eli suurin mahdollinen taloudellinen tuotto siten, että se tapahtuu kestäväällä tavalla. Tieteellinen neuvo tai suositus on YKP-kontekstissa ollut perinteisesti biologista tietoa, mutta 1990-luvulta lähtien myös taloudellinen tarkastelu omaksuttiin osaksi tieteeseen perustuvaa päätöksentekoa. Nykyään perustettaessa YKP-päätöksenteko

---

<sup>232</sup> ICES:n yleissopimus, johdanto ja artikla 1.

<sup>233</sup> Convention for the International Council for the Exploration of the Sea, 12.9.1964.

<sup>234</sup> ICES:n internetsivusto.

<sup>235</sup> Copenhagen Declaration on Future ICES Strategy, 2.10.2002.

<sup>236</sup> Peruasetuksen 26 artiklan mukaan tieteellisiä elimiä kuultaessa otetaan huomioon julkisten varojen asianmukainen hoito, jotta vältetään tällaisten elinten työn päällekkäisyys.

<sup>237</sup> *Carpenter ym.* 2016, s. 10.

<sup>238</sup> *Carpenter ym.* 2016, s. 10.

tieteeseen huomioidaan myös sosioekonominen tieto perinteisen meribiologisen tutkimuksen ohella.<sup>239</sup>

Komissio neuvottelee kiintiöistä myös sellaisten kolmansien maiden kanssa, joilla on intressi kalastuskiintiöiden asettamisessa. Itämeren kohdalla neuvotteluja käydään esimerkiksi Norjan ja Venäjän kanssa. Tämän jälkeen komissio antaa kiintiöehdotuksensa neuvoston käsittelyyn, jossa unionin jäsenmaiden kalastusasioista vastaavat ministerit sopivat sitovista kiintiöistä. Huomioitavaa on, että toisin kuin monien muiden päätösten kohdalla, kalastuskiintiöistä päättää neuvosto yksin, ilman parlamenttia.<sup>240</sup>

Neuvoston antamassa kiintiöasetuksessa TAC:t on monesti asetettu komission kiintiöehdotusta korkeammaksi. *Hermanin* mukaan tämän voidaan yleisesti ottaen nähdä johtuvan siitä, että komission ehdottama TAC on liian alhainen jäsenvaltioiden taloudellisiin intresseihin ja odotuksiin nähden.<sup>241</sup> *Carpenterin ym.* tutkimuksen mukaan neuvoston asettama TAC on tarkasteluajanjaksona ollut keskimäärin 20 prosenttia tieteellistä suositusta korkeampi. Lajien, joille säädetään TAC, kohdalla seitsemän kymmenestä TAC:sta on ollut tieteellistä suositusta korkeampi. Kuitenkin, tutkimuksen perusteella asetetun TAC:n ja tieteellisen suosituksen välinen eroavaisuus näyttäisi pienentyneen viime vuosina, mikä tarkoittaa sitä, että TAC:t ovat lähentyneet tieteellistä suositusta. Mielenkiintoista on se, että asetetun TAC:n ja tieteellisen suosituksen välinen eroavaisuus vaihtelee merkittävästi eri valtioiden ja alueiden välillä. Esimerkiksi Espanjan ja Portugalin saama kiintiö on suhteessa tieteellisen neuvon paljon suurempi kuin Itämerelle asetetut kiintiöt.<sup>242</sup>

#### 4.3.3 Tieteen ja kokemusperäisen tiedon yhdistäminen toimivan hallinnan perustaksi

Se, miten tieteellisten tutkimustulosten tulisi vaikuttaa käytäntöihin, sääntöihin ja politiikkaan, on kysymys, jota ovat pohtineet niin yhteiskuntatieteilijät kuin luonnontieteilijätkin. *Wilsonin* mukaan taustalla vaikuttaa turhautuminen siihen, ettei

---

<sup>239</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 334.

<sup>240</sup> *Carpenter ym.* 2016, s. 10.

<sup>241</sup> *Herman* 2010, s. 400-401.

<sup>242</sup> *Carpenter ym.* 2016, s. 11.

ympäristöongelmien ratkaisemiseen tähtäävässä poliittisessa päätöksenteossa ole huomioitu tutkijoiden mielestä riittävällä tavalla tutkimustietoa.<sup>243</sup>

Tieto (*knowledge*) itsessään on monimutkainen sosiaalinen rakenne. Kaikilla on jonkinlaista tietoa, joka voi olla hankittu esimerkiksi kokemuksen kautta. Tutkijoiden tai tiedemiesten tietoa pidetään monesti erityisen laadukkaana. Ympäristötieteiden kontekstissa on katsottu, että erityisesti kahdella ryhmällä on erityistä tietoa luonnonvarojen käytöstä: luonnontieteilijöillä, joilla on tutkimukseen perustuva tietoa sekä käyttäjäryhmillä, joilla on paikalliseen kokemukseen perustuvaa tietoa. Monet tuntuvat *Wilsonin* kokemuksen mukaan ajattelevan, että ainoa oikea tieto on tutkimukseen perustuvaa tietoa ja ”niin totta kuin vain voi olla”. Tosiasiassa kuitenkin erilaiset tutkimukset tuottavat ristiriitaista tietoa, eikä ehdotonta totuutta ole aina löydettävissä.<sup>244</sup> Lienee myös mahdollista, että ekologiset tutkimukset kertovat tiettyä faktaa, mutta käytännön kokemus osoittaa, ettei se pidä jollain tietyllä alueella paikkaansa.

*Linke & Jentoft* tutkivat, miten erityyppinen tieto otettiin huomioon YKP:ssa. Pohjana he käyttivät *Aristoteleen* (384-322 eaa.) oppia kolmeen luokkaan jaetusta tiedosta: *episteme*, *techne* ja *phronesis*. *Episteme* on teoreettista, yksiselitteistä tietoa, joka ”ei voi olla toisin”, kun taas *techne* on teknistä tietoa. *Phronesis* on käytännöllistä kokemukseen perustuvaa tietoa, etiikkaa ja mielipiteitä, joiden avulla asiat yritetään tehdä eettisesti ja sosiaalisesti oikein. *Phronesis* on juuri sellaista kokemukseen perustuvaa tietoa, jota sidosryhmillä, esimerkiksi luonnonvaran hyödyntäjällä on.<sup>245</sup>

*Linke & Jentoft* havaitsivat, että YKP – kuten muutkin kalastuksenhallintajärjestelmät maailmalla – on kärsinyt vuosikymmeniä hyvin kapeakatseisesta teknistieteellisestä (*techno-scientific*) lähestymistavasta. Teknistieteellisyyteen perustuva hallintamalli lähtee ajatuksesta, että luonnontieteellinen tieto, ennusteet ja neuvot voisivat olla helposti sovellettavissa poliittisessa päätöksenteossa sekä hallinnollisissa implementoinneissa ja että sen pohjalta tapahtuva hallinta johtaisi automaattisesti kestävä<sup>246</sup> kalastukseen.

---

<sup>243</sup> *Wilson* 2009, s. 53.

<sup>244</sup> *Wilson* 2009, s. 21.

<sup>245</sup> *Linke – Jentoft* 2014, s. 155, jossa on käytetty lähteenä teosta *Aristotle: The Nicomachean ethics*. Harmondsworth Penguin, UK 1976.

<sup>246</sup> *Linke – Jentoft*’n käyttämä ilmaisu *sustainable* eli *kestävä* ei sellaisenaan kerro, tarkoittavatko he sillä ekologista kestävyyttä vai lukevatko siihen mukaan myös esim. taloudellisen ja sosiaalisen kestävyuden.

Tämä ei kuitenkaan ole kalastuspolitiikan todellisuutta, sillä poliittinen päätöksenteko ei seuraa näin suorasti luonnontieteellistä tietoa, vaan lisäksi tarvitaan myös sosiaalisten näkökulmien ja kokemusperäisen tiedon huomioonottamista.<sup>247</sup> Luonnontieteellinen tieto, *episteme*, on saanut vahvan roolin yhteisessä kalastuspolitiikassa tehtävässä päätöksenteossa, *phronesis* 'n jäädessä taka-alalle.

Kun yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteena on kestävä kalastus niin ekologisesti, taloudellisesti kuin sosiaalisestikin, ei politiikka voi perustua ainoastaan ekologiseen, luonnontieteelliseen tutkimukseen, vaan lisäksi tulee hyödyntää tietoa siitä, miten politiikka vaikuttaa sosiaalisesti ja taloudellisesti. Mielestäni paikallinen, käyttäjäryhmillä oleva tieto eli paikallisten kalastajien ja paikallisten sidosryhmien kokemusperäinen tieto auttaa tekemään poliittisia päätöksiä, jotka tukevat YKP:n tavoitetta sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästä kalastuspolitiikasta Euroopan merillä. Osallistava, kokemusperäistä tietoa keräävä ja osaksi päätöksentekoa integroiva prosessi voi olla myös oiva tilaisuus keskustella siitä, mikä ylipäätään on politiikan tavoitteena.<sup>248</sup>

#### 4.4 Johtopäätökset osallistumisesta

Viimeisimmän YKP:n valmisteluasiakirjassa, komission Vihreässä kirjassa, komissio selvästi tunnustaa sidosryhmien konsultoinnin ja osallistamisen tärkeäksi niin heillä olevan kokemusperäisen tiedon saamiseksi kuin heidän aktivoimisekseen ottamaan vastuuta politiikan täytäntöönpanosta. Siitä huolimatta ei mielestäni neuvoa-antaville toimikunnille kuitenkaan annettu niin suurta vaikutusmahdollisuutta kuin Vihreä kirja voisi antaa olettaa. Vaikka neuvoa-antavat toimikunnat ovat voimakkaasti institutionalisoitu, on niiden todellinen valta päätöksenteossa maltillinen, koska vaikka niitä pitää komission kuulla, ei niiden suositukset ole velvoittavia. Kiinnostusta herättävä kuriositeetti on Ison- Britannian *House of Lords Select Committee* 'n näkemys siitä, että neuvoa-antavien toimikuntien perustaminen oli vuoden 2002 uudistuksen positiivisin kehitysaskel.<sup>249</sup>

---

Kontekstin perusteella tulkitsem heidän tässä kohden kuitenkin tarkoittavan juuri ekologista kestävyyttä. Ks. Linke – Jentoft 2014, s. 153.

<sup>247</sup> Linke – Jentoft 2014, s. 153, 158-160. Ks. myös Markus – Salomon 2012, s. 264.

<sup>248</sup> Röckmann ym. 2017, s. 302-303. Ks. myös Howarth 2009.

<sup>249</sup> UK House of Lords, Paper 146-I (2007), kappale 136.

Mielestäni YKP huomioi lainsäädännöllisesti hyvin erilaisten sidosryhmien kuulemisen toteutumisen. Asetustasolla on säädetty siitä, miten ja minkälaisia sidosryhmiä tulee kuulla. Siksi onkin mielenkiintoista, miksi YKP on saanut kenties tarpeettoman hierarkkisen maineen ja komissiota on syytetty norsunluutornista katselemisesta,<sup>250</sup> vaikka neuvoo-antavat toimikunnat ensinnäkin kokoavat erilaisten intressiryhmien kokemuksia suositustensa pohjaksi ja toisaalta pyrkivät erityisesti lisäämään alueellista näkökulmaa sekä politiikan toteuttamista alueelliset olosuhteet huomioiden. Itämeren alueen neuvoo-antavan toimikunnan toimeenpanevassa komiteassa kaudella 2018-2021 edustavat mm. Latvian kalastajajärjestö (*Latvian Fisheries Organization*) ja Suomen luonnonsuojeluliitto.<sup>251</sup> Näillä esimerkeillä pyrin havainnollistamaan sitä, että sekä alueelliset että toisaalta erilaisia intressejä ja tavoitteita edustavat sidosryhmät pääsevät esittämään kantansa ja siten vaikuttamaan toimikunnan antamiin suosituksiin.

Erilaisen tiedon välisestä suhteesta ja etusijasta on epävarmuutta. YKP:n monikulmainen tavoite – ekologisesti kestävä talous sosiaaliset, taloudelliset sekä työllisyyteen vaikuttavat seikat – huomioiden aiheuttaa sen, että tavoitteiden välille voi syntyä ristiriitaa. Mielestäni tämä ristiriita heijastelee epäselvyytenä siitä, miten eri tavoin hankitut ja eriluonteiset tiedot tulisi priorisoida.

Uudistuksessa otettiin kehitysaskelia kohti uuden hallinnan omaksumista, koska sidosryhmillä olevan tiedon arvo tunnustettiin sekä sidosryhmien asemaa vahvistettiin mm. neuvoo-antavien toimikuntien avulla. Mielestäni myös kokemukseräisen ja tieteellisen tiedon välistä suhdetta lähennettiin; esimerkiksi neuvoo-antavan toimikunnan työssä mukana ovat myös tiedettä edustavia tahoja ja taas luonnontieteellistä tietoa keräävien toimijoiden tulee huomioida entistä paremmin myös sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset.

---

<sup>250</sup> Esim. Peñas Lado 2016, s. 366.

<sup>251</sup> BSAC:n internetsivusto.

## 5 LÄPINÄKYVYYS

### 5.1 Taustaksi läpinäkyvyydestä

Teollistuneissa yhteiskunnissa 1960- ja 1970-luvuilla lisääntyneen hallinnasta käydyn keskustelun myötä myös hallinnan vastuullisuuteen ja päätöksenteon läpinäkyvyyteen alettiin kiinnittää uudella tavalla huomiota. Hallinnan läpinäkyvyys on ollut laajasti esillä teollistuneissa maissa, ja se on siirtynyt myös osaksi kehittyvien maiden, erityisesti ympäristöoikeudesta ja kestävästä kehityksestä käytyä yhteiskunnallista keskustelua.<sup>252</sup> Läpinäkyvyyden lisäämisellä on havaittu voitavan vaikuttaa sääntelyn legitimitettiin, vaikuttavuuteen, laatuun ja päätöksentekijän vastuullisuuteen.<sup>253</sup> Siinä missä yksityiset toimijat saattavat avata päätöksentekoaan vapaaehtoisesti saavuttaakseen yritysvastuuseen liittyviä tavoitteita (*corporate sustainability goals*), voivat julkiset toimijat lisätä läpinäkyvyyttä esimerkiksi paikatakseen demokratiavajeen aiheuttamaa epäluottamusta hallinnan vastuullisuudesta.<sup>254</sup> Läpinäkyvyys, avoimuus ja vastuullisuus ovat olleet esillä myös uudesta hallinnasta käydyissä keskusteluissa, joten olen valinnut läpinäkyvyyden yhdeksi tarkastelemakseni uuden hallinnan attribuutiksi. Tässä luvussa tutkin yhtäältä, miten läpinäkyvyyttä käsiteltiin YKP:n uudistuksessa ja toisaalta, millainen läpinäkyvyyskäsitelmä nykyisessä YKP:ssa on.

Läpinäkyvyys terminä liitetään avoimuuteen (*openness*) ja tiedonjakamisen (*information flows*). Monesti termi yhdistetään myös hallinnan vastuullisuuteen (*accountability*) ja julkisuuteen (*publicity*).<sup>255</sup> Merkitysero avoimuuden ja läpinäkyvyyden välillä ei ole yksiselitteinen. Luvussa 2.6.3 todettiin tavoin Valkoisessa kirjassa hyvästä hallintotavan yhteydessä käytetään kauttaaltaan termiä *avoimuus*. Esimerkiksi *Smith* pitää avoimuutta läpinäkyvyyden ”rajoitetumpana versiona”.<sup>256</sup> Monissa yhteyksissä<sup>257</sup> luetaan osaksi läpinäkyvyyttä myös sidosryhmien osallistuminen päätöksentekoon, mikä osaltaan lisääkin prosessin läpinäkyvyyttä, kun päätökset eivät synny suljettujen ovien takana. Aikaisemmin kuvatuin tavoin olen käsitellyt osallistumisteemaa kuitenkin erillisenä

---

<sup>252</sup> *Mol* 2015, s. 154.

<sup>253</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 45.

<sup>254</sup> *Gupta – Mason* 2014, s. 6.

<sup>255</sup> *Gupta – Mason* 2014, s. 5.

<sup>256</sup> *Smith* 2010, s. 69.

<sup>257</sup> Esim. *Sissenwine – Symes* 2007, *Proelss – Houghton* 2012, *Gupta – Mason* 2014, *Transparency International EU* 2016.

kokonaisuutena. Monesti läpinäkyvään päätöksentekoon luetaan myös mahdollisuus päätöksen riitauttamiseen.<sup>258</sup> Avoimuus voi koskea myös esimerkiksi neuvoa-antavien toimikuntien osallistujia koskevaa avoimuutta sekä tieteellisen neuvon läpinäkyvyyttä, esimerkiksi tutkimustyön rahoituksen suhteen.<sup>259</sup> Käytän tässä tutkimuksessa termiä läpinäkyvyys, paitsi tilanteissa, joissa esimerkiksi unionin säädöstekstiin on valittu termi on avoimuus.

Ympäristönhallintaan liittyvää läpinäkyvyyttä voidaan tarkastella kahden kriteerin avulla. *Molin* mukaan läpinäkyvyyden tarkastelu voi tapahtua ensinnäkin normatiivista kehystä vasten, jossa se liittyy demokratiaan, osallistumiseen vastuullisuuteen ja oikeuteen saada tietoa (*right-to-know*). Siinä läpinäkyvyyden tehtävänä on vahvistaa heikomman asemaa tarjoamalla tasa-arvoisemman mahdollisuuden osallistua poliittiseen keskusteluun sekä lisätä hallinnon vastuullisuutta. Toisena tarkastelukulmana voidaan pitää substantiivista kokemusta, jolla voidaan lisätä (sosiaalista) kestävyyttä ja tehokkaampaa ympäristönhallintaa.<sup>260</sup> *Holley ym.* kuvaavat, että perinteisesti vastuullisuutta on julkisoikeuden ja sääntelytutkimuksen piirissä käsitelty suppeana ilmiönä. Yleensä pääpaino on ollut hierarkkisessa ja muodollisessa päämies-agentti-suhteessa, jossa päämiehen antama valtuutus oikeuttaa agentin tietyn tehtävän hoitamiseen. Uuden hallinnan diskurssissa vastuullisuudella on kuitenkin laajempi, myös horisontaalisesti ulottuva vaikutus. Sen lisäksi, että esimerkiksi järjestöjen tulee ansaita luottamuksensa kannattajien silmissä tai poliitikkojen äänestäjiensä, tulee *Holley ym.* sanoin neuvottelukumppanien myös katsoa toistensa perään.<sup>261</sup>

SEU 10(3) mukaan unionissa tehtävät päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. SEU 11 artikla sisältää myös säännöksen unionin toimielinten välisestä tietojenvaihdosta ja siihen liittyvästä läpinäkyvyydestä. SEUT 15(1) mukaan unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen. Artikla sisältää myös asiakirjajulkisuutta koskevan säännöksen. Mahdollisuudesta tutustua unionin asiakirjoihin säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission

---

<sup>258</sup> *Belschner ym.* 2019, s. 103.

<sup>259</sup> Ks. esim. *Dankel ym.* 2016.

<sup>260</sup> *Mol* 2015, s. 154.

<sup>261</sup> *Holley ym.* 2012, s. 100-101.

asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi sekä EU:n perusoikeuskirjan<sup>262</sup> 42 artiklassa. Lisäksi läpinäkyvyydestä säädetään mm. Aarhusin sopimuksessa. Unionin läpinäkyvyyskeskustelua on käyty laajasti unionin tuomioistuimissa<sup>263</sup> ja Euroopan oikeusasiamiehen toimistossa<sup>264</sup>.

## 5.2 Läpinäkyvyys YKP:n uudistuksessa

Hallinnan läpinäkyvyys ja avoimuus ovat teemoja, joita komission Vihreässä kirjassa yhteisen kalastuspolitiikan uudistuksesta ei juurikaan käsitellä. Käytännössä ainoa selvä viittaus avoimuuteen koskee jo ennen varsinaista uudistusta tehtäviä parannuksia mm. kalastustuotteiden jäljitettävyyteen sekä koko markkinointiketjuun tehtäviä parannuksia kuluttajiin kohdistuvan avoimuuden lisäämiseksi.<sup>265</sup> Muuhun avoimuuteen tai läpinäkyvyyteen ei suoraan oteta kantaa, vaikka toki Vihreässä kirjassa useassa kohtaa viitataan hyvän hallinnon periaatteisiin, joihin läpinäkyvyys luetaan. Suoraa mainintaa esimerkiksi läpinäkyvyyden lisäämiseen ei ole, mikä on mielenkiintoista, sillä tutkimuskirjallisuuden perusteella tarvetta läpinäkyvyyden lisäämiselle olisi kuitenkin ollut.<sup>266</sup> Vähäiset viittaukset läpinäkyvyyteen jatkavat samaa Valkoisessa kirjassa omaksuttua, varsin vähäiselle läpinäkyvyyden käsittelylle pohjautuvaa mallia, mitä käsiteltiin tämän tutkimuksen 2.6.3 luvussa uudesta hallinnasta EU:n oikeudessa.

Komissiolle uudistusta varten toimittamassaan raportissa *Sissenwine & Symes* ovat sitä mieltä, että vuoden 2013 uudistusta edeltänyt YKP kärsi läpinäkyvyyden puutteesta.<sup>267</sup> He jopa väittävät, että YKP oli paljon läpinäkymättömämpi kalastuksenhallintajärjestelmä kuin muilla merialueilla käytössä olleet järjestelmät. He eivät ole varmoja, mikä on suurin läpinäkyvyyden puutetta aiheuttava seikka, eli minkä

---

<sup>262</sup> EUVL C 202, 7.6.2016, s. 389-405.

<sup>263</sup> Ks. esim. tapaus C 57/16 P ClientEarth v. komissio, jossa käsiteltiin komission päätöksenteon pohjana olevien dokumenttien julkista avoimuutta. YKP-kontekstissa kritiikkiä on saanut se seikka, että ympäristöjärjestöjen on hankala saattaa neuvoston mahdollinen YKP:n sääntöjen rikkominen unionin tuomioistuimen arvioitavaksi (SEUT art. 263). Yleisen huolen ja ympäristöintressien unionin tuomioistuimeen saattamisen vaikeudesta esim. *Proelss – Houghton* 2012.

<sup>264</sup> Ks. luku 5.4.

<sup>265</sup> *KOM(2009)163 lopull.*, s. 27.

<sup>266</sup> Esim. *Sissenwine – Symes* 2007.

<sup>267</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 10, 30, 45.



ongelman ratkaisemiseen pitäisi keskittyä, mutta sen sijaan antavat usean esimerkin, miten läpinäkyvyyttä voidaan lisätä.<sup>268</sup>

*Sissenwine & Symes* esittävät, että läpinäkyvyyden puute alkaa jo päätöksenteon tukena käytettävästä tieteellisestä neuvonannosta, sillä niitä koskevissa tapaamisissa sai olla paikalla vain harva tarkkailija. Sen lisäksi neuvostossa ja sen työryhmissä tehtyjen päätösten perustelut eivät heidän mukaansa olleet riittävän selkeitä läpinäkyvyyden toteuttamiseksi. Yleisön oli vaikea saada käsiinsä tilaisuuksien pöytäkirjoja, joista olisi selvinnyt, miten päätökset on tehty ja miten yleisön mielipiteet on niissä huomioitu. Heidän mukaansa läpinäkyvyyden puute voi aiheuttaa poliittista lehmänkauppaa ja siten johtaa ”köyhään päätöksentekoon”.<sup>269</sup> YKP:n läpinäkyvyyden lisäämiseksi *Sissenwine & Symes* suosittelevat päätöksentekoprosessin huolellista dokumentointia sekä yleisön ja sidosryhmien mahdollisuutta tutustua dokumentointiin. Päätöksenteko tulee myös perustella huolellisesti.<sup>270</sup> Lisäksi he suosittelevat tieteellisiä neuvoja ja suosituksia muodostavien prosessien läpinäkyvyyden lisäämistä luotettavuuden lisäämiseksi sekä ottamaan tieteellisissä neuvoissa huomioon myös sellainen kokemusperäinen tieto, joka on aikaisemmin välittynyt lähinnä neuvoa-antavissa sidosryhmien kuulemisissa.<sup>271</sup>

### 5.3 Läpinäkyvyys uudistetussa YKP:ssa

#### 5.3.1 Läpinäkyvyysperiaate

Perusasetuksen 3 artikla käsittelee YKP:ssa noudatettavia hyvän hallinnon periaatteita. Artiklan f kohdan mainitsemaa periaatetta, alan toimijoiden, erityisesti neuvoa-antavien toimikuntien, asianmukaista osallistumista toimenpiteiden kaikkiin vaiheisiin ja suunnittelusta täytäntöönpanoon, on käsitelty aikaisemmissa luvuissa. Mainitsen tämän kuitenkin myös tässä, läpinäkyvyyttä koskevassa luvussa, sillä esimerkiksi *ClientEarth*<sup>272</sup> näkee f kohdan osaltaan täyttävän läpinäkyvyyden periaatetta, sillä sen mukaan

---

<sup>268</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 30.

<sup>269</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 30.

<sup>270</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 10.

<sup>271</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 45.

<sup>272</sup> *ClientEarth* on voittoa tavoittelematon ympäristöoikeusjärjestö, jolla on toimintaa Lontoossa, Brysselissä ja Varsovassa. Järjestön juristitaustaiset aktivistit pyrkivät tekemään ympäristöoikeudellista tutkimusta sekä osoittamaan oikeuden avulla ympäristöä koskevia ongelmakohtia. Järjestöä rahoittavat säätiöt, yksityiset toimijat ja Ison-Britannian kansainvälisen kehityksen osasto (UK Department for International Development). *ClientEarth* 2014, s. 31-32.

läpinäkyvyyden korkean tason saavuttaminen edellyttää sidosryhmien konsultaatiota ennen päätöksentekoa ja myös päätöksentekoprosessin jälkeen.<sup>273</sup>

YKP:n varsinainen läpinäkyvyyden periaate ilmenee 3 artiklan k kohdassa, jossa on mielenkiintoinen kieliversioiden välinen epäyhdenmukaisuus. Suomenkielisenä periaatteena on ”*henkilötietojen käsittelyn avoimuus* voimassa olevien oikeudellisten vaatimusten mukaisesti yksityiselämää, henkilötietojen suojaa ja luottamuksellisuutta koskevia sääntöjä asianmukaisesti kunnioittaen; tietojen saatavuus asianomaisten tieteellisten elinten, muiden tieteellisten ja hallinnollisten elinten sekä muiden määriteltyjen loppukäyttäjien kannalta.” Englanninkielinen versio taas kuuluu seuraavasti: “*transparency of data handling in accordance with existing legal requirements, with due respect for private life, the protection of personal data and confidentiality rules; availability of data to the appropriate scientific bodies, other bodies with a scientific or management interest, and other defined end-users*” (kursivoinnit S.K.). Vaikuttaa siis siltä, että suomenkielinen k kohta koskisi henkilötietojen avoimuutta, kun taas englannin kielinen yleisesti tiedon (*data*) käsittelyä. Koska suurin osa lähdemateriaalistani on kansainvälistä ja kirjoitettu englanniksi, ja mitä todennäköisimmin myös luonnos perusasetuksesta on tehty englanniksi (eikä suomeksi), käsittelen nyt englanninkielistä versiota ja jätän mahdollisen käännösvirheen analysoinnin ja sen merkityksen toiseen yhteyteen.

*ClientEarthin* raportissa perusasetuksen 3 artiklan k kohta jaetaan kahteen elementtiin. Sen mukaan YKP rakentuu periaatteelle, joka mukaan tietojen käsittely tapahtuu voimassa olevien oikeudellisten vaatimusten mukaisesti. Voimassa olevilla vaatimuksilla *ClientEarth* katsoo viitattavan niihin oikeudellisiin vaatimuksiin, joita Aarhusin sopimuksen määräykset sekä aikaisemmin mainitun unionin elinten asiakirjojen tutustuttavaksi saamisesta annetun asetuksen säännökset luovat.<sup>274</sup>

Toinen YKP:n läpinäkyvyyden periaatteen elementti on tietojen saatavuus. Tietoja voivat saada asianomaiset tieteelliset elimet, muut tieteelliset ja hallinnolliset elimet sekä muut määritellyt loppukäyttäjät. Perusasetuksen määritelmiä koskevan 4 artiklan 32 kohdan mukaan *tutkimustiedon loppukäyttäjällä* tarkoitetaan tahoja, jolla on tutkimuksen tai

---

<sup>273</sup> *ClientEarth* 2014, s. 4, 12.

<sup>274</sup> *ClientEarth* 2014, s. 12-13.

hallinnon näkökulmasta mielenkiintoa kalastusalan tietojen tieteellistä analysointia kohtaan. Tällaisella tietojen saajia koskevalla rajoituksella ei *ClientEarthin* käsityksen mukaan voi rajoittaa esimerkiksi Aarhusin sopimuksessa määrättyä yleistä tiedonsaantioikeutta.<sup>275</sup>

Perusasetuksen 25 artiklassa annetaan tarkempia ohjeita kalastuspolitiikkaa koskevan tiedonkeruun periaatteista. Sen mukaan jäsenvaltioiden on tiedonkeruun alalla hyväksytyt sääntöjä noudattaen kerättävä ja hallinnoitava kalastuksenhoidossa tarvittavia biologisia, ympäristöä koskevia, teknisiä ja sosioekonomisia tietoja, ja saatettava nämä tiedot loppukäyttäjien ja komission nimeämien elinten saataville. 25 artiklan 2 kohdan c ja e alakohtien mukaisesti tietojen keräämisessä, hallinnoinnissa ja käytössä on noudatettava seuraavia periaatteita: kerättyjen tietojen turvallinen varastointi ja suojaaminen atk-pohjaisissa tietokannoissa sekä niiden julkinen saatavuus tarvittaessa, myös koottuina yhteen siten, että varmistetaan luottamuksellisuus sekä vaatimus siitä, että asiaankuuluvat tiedot ja niitä koskevat keruumenetelmät ovat oikea-aikaisesti sellaisen elinten saatavissa, joilla on tutkimuksen tai hallinnon näkökulmasta mielenkiintoa kalastusalan tietojen tieteellistä analysointia kohtaan. Lisäksi tietojen tulee olla avoimia kaikille muille kiinnostuneille osapuolille, paitsi sellaisissa olosuhteissa, joissa sovellettava unionin oikeus edellyttää tietosuojaa ja luottamuksellisuutta. Vastaavasti perusasetuksen johdanto-osan 46 perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioiden olisi hallinnoitava kerättyjä tietoja ja saatettava ne loppukäyttäjien ja muiden osapuolten, joita asia koskee, käyttöön. Vaikka säännösesä saattaa saada sen kuvan, että tiedonsaantioikeus voitaisiin rajoittaa vain esimerkiksi tutkimusyhteisöihin, on *ClientEarthin* käsitys – johon on helppo yhtyä – se, että unioni on Aarhusin sopimuksen allekirjoittaneena velvoitettu noudattaman sen määräystä ympäristöä koskevan tiedon laajasta julkisesta pääsystä.<sup>276</sup>

### 5.3.2 Tieteellinen läpinäkyvyys

YKP:n ongelmana on perinteisesti ollut tieteen ja kalateollisuuden välinen epäluottamus, mikä on näkynyt esimerkiksi teollisuuden kiistäessä lajien suojelutarpeet.<sup>277</sup> Komission

---

<sup>275</sup> *ClientEarth* 2014, s. 12-13.

<sup>276</sup> *ClientEarth* 2014, s. 8.

<sup>277</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 332.

tiedonannon mukaan uudistuksella pyrittiin yhä parantamaan tiedeyhteisön ja elinkeinoelämän välistä luottamusta ja yhteisymmärrystä, mm. erilaisin kumppanuuksin. Huomioitava on komission mukaan kuitenkin se, ettei tieteen riippumattomuutta vaaranneta.<sup>278</sup> Komissio on kiinnittänyt huomiota alan toimijoiden ja tutkijoiden luottamuksen vahvistamiseen 2000-luvun puolivälistä lähtien, ja luottamusta pyrittiin rakentamaan mm. avaamalla STEFC:n ja ICES:n kokoukset teollisuuden tarkkailijaedustajille. *Peñas Ladon* mukaan teollisuuden luottamus alan tieteellisiin elimiin on sittemmin parantunut.<sup>279</sup>

*Sissenwine & Symes* toteavat raportissaan, että läpinäkyvyys on ekosysteemipohjaisen lähestymistavan edellytys.<sup>280</sup> Tieteellisen läpinäkyvyyden ylläpitämiseksi on tärkeää olla avoin tieteellisistä prosesseista: niitä koskevien sääntöjen on oltava selkeitä ja sidosteisuudet kerrottava. Jotta tieteen avoimuutta voidaan lisätä, on kriittisen tärkeää varmistaa tieteelliseen dataan pääseminen. Koska suurin osa YKP:n taustalla vaikuttavista tieteellisestä tiedosta on peräisin julkisin varoin rahoitettavilta toimijoilta (esim. ICES), on datan käytön avoimuus heidän mukaansa perusteltua.<sup>281</sup> Tieteellinen läpinäkyvyys on kasvanut sen jälkeen, kun avoimuutta ICES:n toiminnassa lisättiin ja tutkijoiden osallistumista neuvoa-antavien toimikuntien toimintaan laajennettiin.<sup>282</sup>

### 5.3.3 *Läpinäkyvyys sidosryhmien toiminnassa*

Sidosryhmien osallistumisen päätöksentekoon tulee olla selkeää ja läpinäkyvää. Osallistavan prosessin kulmakiviä ovat oikeudenmukaisuus, luottamus ja oppiminen. On tärkeää, että prosessin tavoitteet, osallistujien mandaatit, roolit ja vastuut ovat selkeästi määriteltä. Osallistujien on tunnistettava eri tahojen intressit ja arviot. Heillä tulee olla myös tieto siitä, mikä taho tekee päätöksen ja milloin päätöksentekeminen tapahtuu.<sup>283</sup>

Neuvoa-antavien toimikuntia koskevan perusasetuksen liitteen III 2 kohdassa käsitellään toimikuntien rahoitusta ja toimintaa. Kohdan mukaan myös neuvoa-antavien toimikuntien työskentelyn on oltava avointa erilaista näkökulmista tarkasteltuna.

---

<sup>278</sup> *KOM(2011) 417 lopull.*, s. 4.

<sup>279</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 332.

<sup>280</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 10.

<sup>281</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 36.

<sup>282</sup> *Dankel ym.* 2016, s. 214.

<sup>283</sup> *Röckmann ym.* 2017, s. 302-303.

Toimikuntien on ensinnäkin huolehdittava sellaista toimenpiteistä, joita tarvitaan ”avoimuuden ja kaikkien ilmaistujen näkökantojen kunnioittamisen takaamiseksi”. Avoimuus koskee myös toimikuntien suositusten avoimuutta, nimittäin toimeenpanevan komitean hyväksymät suositukset on toimitettava välittömästi yleiskokoukselle, komissiolle, asianomaisille jäsenvaltioille sekä pyynnöstä kenelle tahansa. Lisäksi avoimuus koskee myös toimikuntien kokouksia: yleiskokouksen kokoukset ovat avoimia yleisölle, ja toimeenpanevan komitean kokoukset ovat avoimia yleisölle, ellei toimeenpaneva komitea jäsentensä enemmistöllä poikkeustapauksissa päättä toisin.

Myös desentralisaatiota käsittelevässä luvussa tarkasteltu BALTFISH:n tulisi noudattaa toiminnassaan perusasetuksen läpinäkyvyysperiaatetta. BALTFISH:n perustavan pöytäkirjan mukaan toiminnan kulmakiviä ovat yhteistyö, läpinäkyvyys ja tiedonvaihto muiden järjestöjen ja sidosryhmien kanssa. Toiminnan läpinäkyvydessä on kuitenkin ollut sidosryhmien mielestä kehitettävää, sillä lähes 15 alan sidosryhmäedustajan 30.8.2019 allekirjoittamassa kirjeessä<sup>284</sup> kansalaisjärjestö *Fiskesekretariatet* kysyy, miten Suomi aikoo BALTFISH:n puheenjohtajakaudellaan lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä. Kirjeessä kiinnitetään erityisesti huomiota siihen, että kaikki kokousten aineostot (mukaan lukien kokousmuistio tai pöytäkirja, josta käy ilmi eri maiden edustajien kannat) saatetaan oikea-aikaisesti yleisön nähtäville internetiin. Kirjeessä viitataan myös luvussa 5.3.5 käsiteltävään Euroopan oikeusasiamiehen suositukseen 640/2019/FP.

#### *5.3.4 Läpinäkyvyys tuottajajärjestöjen toiminnassa sekä yhteisillä kalastusalan markkinoilla*

Tuottajajärjestöjen toiminnassa läpinäkyvyys ilmenee kahdella tavalla. Läpinäkyvyys voi tarkoittaa hallinnon läpinäkyvyyttä, eli samoja läpinäkyvyyden perusasetuksessa säädettyjä periaatteita kuin edellä tässä alaluvussa on käsitelty. Markkina-asetuksen johdanto-osan 5 perustelukappaleen mukaan on tärkeää, että yhteisen markkinajärjestelyn hallinnointia eli esimerkiksi tuottaja- ja toimialajärjestöjen toimintaa ohjaavat YKP:an sisältyvät hyvän hallintotavan periaatteet.

YMJ:ssä ja tuottajajärjestöjen toiminnassa läpinäkyvyys ilmenee myös toisella tavalla, nimittäin kuluttajiin kohdistuvalla avoimuudella tuotantoketjuista ja kalatuotteiden

---

<sup>284</sup> *Fiskesekretariatet* 2019.

alkuperästä. Perusasetuksen mukaan eräs YMJ:llä saavutettavista tavoitteista on kuluttajiin kohdistuvan avoimuuden lisääminen. Markkina-asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa määritellään pilarit, joista YMJ koostuu. Yksi mainituista viidestä pilarista on *kuluttajille tiedottaminen*. Lisäksi kuluttajille suuntautuvan avoimuuden ja läpinäkyvyyden ajatus ilmaistaan markkina-asetuksen 21 perustelukappaleessa, jonka mukaan kuluttajille on välttämätöntä tarjota selkeää ja kattavaa tietoa muun muassa tuotteiden alkuperästä ja valmistusmenetelmästä, jotta he voivat tehdä tietoon perustuvia valintoja. Markkinajärjestelyllä ja tuottajajärjestöjen toiminnalla on siis selkeä kuluttajiin suuntautuvan avoimuuden ja tietoisuuden lisäämisen tavoite. Kuluttajiin kohdistuvan tuotantoketjujen läpinäkyvyyden lisäämisen voidaan nähdä osoittavan läpinäkyvyydelle annettavan merkityksen korostumista.<sup>285</sup>

### 5.3.5 Läpinäkyvyys kiintiöpolitiikassa

Tämän tutkimuksen johdannossa esitetyin tavoin, YKP:n tärkein yksittäinen kalastuksenhallintatyökalu on kiintiöpolitiikka, jossa eri lajeille asetetut kiintiöt jaetaan vuosittain jäsenmaille. Kiintiöpolitiikka on saanut osakseen paljon kritiikkiä, erityisesti politiikan lyhytnäköisistä suojeletoimenpiteistä ja tieteellisen suosituksen ohittamisesta päätöksenteossa. Myös poliittiset vaikuttimet ovat kiintiöiden asettamisprosessissa selkeästi esillä,<sup>286</sup> mikä ymmärrettävästi aiheuttaa keskustelua. Koska kiintiöiden jako on vuosittainen prosessi ja työllistää niin virkamiehiä kuin neuvoa-antavia toimikuntia, on mielestäni mielenkiintoista ja hyödyllistä tarkastella, millaista kritiikkiä kiintiöpolitiikka on saanut läpinäkyvyyden kannalta. Väitän, että läpinäkyvyys kiintiöjaossa heijastaa koko politiikan läpinäkyvyyden toteutumisen tilaa.

Unionin kalastuskiintiöiden asettamisprosessi on saanut kritiikkiä sen läpinäkyvyyden puutteesta monelta eri kannalta. Ensimmäkin on kritisoitu asettamisprosessissa suljettujen ovien takana käytäviä neuvotteluja.<sup>287</sup> Läpinäkyvyyden puuttumista on havaittu myös neuvottelujen pöytäkirjojen saamisessa. Kritiikkiä on saanut myös se, miten markkinoilla jo asetettuja kiintiöitä vaihdetaan (*quota swapping*) eri toimijoiden välillä sen jälkeen,

---

<sup>285</sup> *ClientEarth* 2014, s. 31-32.

<sup>286</sup> *Peñas Lado* 2016, s. 83-84, 88-90.

<sup>287</sup> *Carpenter ym.* 2016, s. 14.

kun kiintiö on jo asetettu.<sup>288</sup> *Carpenter ym.* kaipaavat lisää läpinäkyvyyttä siihen, miksi osa maista saa toistuvasti tieteellistä suositusta korkeammat kiintiöt.<sup>289</sup>

Kritiikin kohteena on myös ollut se, miten komissio muodosta ehdotuksensa kunkin vuoden kalastusmahdollisuuksista. Tähän kritiikkiin komissio on YKP:n uudistuksen jälkeen vastannut tekemällä kiintiöehdotuksen taustalla olevan prosessin läpinäkyvämmäksi mm. vuonna 2008 antamalla tiedonannon vuoden 2009 kalastusmahdollisuuksista (Euroopan komission poliittinen julkilausuma, KOM(2008) 331 lopull.), jossa se avaa kiintiön asettamisessa käytettäviä kriteerejä ja menetelmiä. Vastaavia tiedonantoja on annettu myös sen jälkeen, viimeksi vuoden 2020 kalastusmahdollisuuksia koskeva komission tiedonanto (KOM(2019) 274 lopull.). Siinä komissio tekee katsauksen yhteisen kalastuspolitiikan vallitsevaan tilanteeseen ja esittää tärkeimmät suuntaviivat vuoden 2020 kalastusmahdollisuuksia koskevien komission ehdotusten laadintaa varten.<sup>290</sup>

Kun komissio on antanut kiintiöasetusehdotuksensa, jäsenmaat voivat vaikuttaa kiintiöihinsä neuvostossa käytävien neuvottelujen lisäksi myös vaihtamalla kiintiöosuuksiaan toisten jäsenvaltioiden kanssa (*quota swap*). Jäsenvaltion sisällä voidaan vaihtaa tietyn lajin tiettyä aluetta koskeva kiintiö päittäin saman maan toisen merialueen samaa lajia koskevaan kiintiöön (*quota transfer*). Kiintiöiden vaihtaminen voi tapahtua myös sitovan kiintiöasetuksen antamisen jälkeen, sillä kiintiöiden jako kalastajille tai tuottajajärjestöille tapahtuu jäsenvaltion valitsemalla tavalla. Kun maalle varattu kiintiö on myönnetty ”loppukäyttäjille” eli kalastajille tai tuottajajärjestöille, voivat niin yksittäiset kalastajat kuin tuottajajärjestöt vaihtaa niitä edelleen. Vaihto voi tapahtua kahden kiintiön välillä päittäin, mutta myös rahaa voidaan valtiosta riippuen käyttää osana vaihtokauppaa. Vaihtoja voidaan tehdä myös valtion rajojen yli. Kun tällaisista vaihdoista sovitaan, jaetaan samalla tietoa kiintiöiden suuruuksista ja niiden haltijoista eri toimijoiden välillä.<sup>291</sup>

Kaikki kiintiövaihdot tulee merkitä yhteiseen tietokantaan, Kalastuksen tietojenvaihtojärjestelmään (*Fishery Data Exchange System*, FIDES), joka on

---

<sup>288</sup> *ClientEarth* 2014, *Hoefnagel ym.* 2015, s. 112-113.

<sup>289</sup> *Carpenter ym.* 2016, s. 14.

<sup>290</sup> *KOM(2019) 274 lopull.*, s. 1.

<sup>291</sup> *Hoefnagel ym.* 2015, s. 112-113.

”potentiaalisesti” avoin kaikille jäsenmaille. Se ei kuitenkaan ole avoin yksityisille kalastajille tai tuottajajärjestöille, minkä nähdään aiheuttavan merkittäviä läpinäkyvyyspuutteita. Unioni perustelee FIDES:iin valittua läpinäkyvyyden rajoitusta yritysten liikesalaisuuksien ja yksilöiden suojaamisen kannalta.<sup>292</sup>

Vaikka mahdollisuudella kiintiöiden vaihtoon lisätään hallinnan joustavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, ei järjestelmä siten ole täysin läpinäkyvä, sillä tietoa siitä, ketkä ovat vaihtaneet kiintiöitään ja millä hinnalla, ei ole kootusti saatavilla. Vuoden lopussa julkaistaan kansalliset kiintiövaihdot, mutta kaikissa maissa ei tuottajajärjestöjen ja yksittäisten yritysten välisiä vaihtoja julkaista. Tutkimuksissa tämä on nähty ongelmallisena yksittäisten kalastajien kannalta. On argumentoitu, että tällaisten kiintiövaihtojen tulisi olla läpinäkyviä, onhan kysymys yhteisten luonnonvarojen käytöstä. Jotta kalastajien olisi mahdollista tehdä kiintiövaihdot muualla toteutuneiden markkinahintojen mukaisesti, tulisi heillä olla käytettävissään reaaliaikainen tieto muualla toteutuneista kiintiövaihdoista. Vaikka joissain maissa kaikki vaihdot tulisi ilmoittaa rekisteröitäviksi, ilmoittamattomia vaihtoja tapahtuu *Hoefnagel ym.* mukaan Euroopassa paljon. Koska läpinäkyvyys on yleensä toimivien vapaiden markkinoiden edellytys, ehdottavat *Hoefnagel ym.* esimerkiksi avoimien kiintiöhuutokauppojen tai verkkopohjaisten, kaikille avoimien tietokantojen käyttöönottoa.<sup>293</sup>

Euroopan oikeusasiamies antoi syksyllä 2019 suosituksensa asiassa 640/2019/FP, joka koski neuvoston päätöksenteon läpinäkyvyyttä sen päättäessä vuosittaisista kalastuskiintiöistä. Kantelun teki ympäristöjärjestö *ClientEarth*, joka mm. tekee vuosittain selvityksiä asetettujen kiintiöiden ja tieteellisen suosituksen välisestä suhteesta. Kantelu koski Koillis-Atlantin kiintiöitä vuosina 2017, 2018 ja 2019. Järjestö oli huolissaan läpinäkyvyyden puutteesta kolmella tavalla. Ensinnäkin se oli tyytymätön siihen, ettei neuvoston valmistelevien työryhmien eikä ministerineuvoston pöytäkirjoista selvinnyt, mitkä maat ovat kannattaneet minkäkin suuruisia kiintiöitä ja millä perusteella. Toisekseen, järjestö moitti neuvostoa siitä, etteivät lainsäädännölliset dokumentit olleet yleisön nähtävissä heti neuvotteluiden jälkeen, vaan vasta varsinaisen kiintiöpäätöksen antamisen jälkeen. Kolmas kantelun peruste oli se, että neuvosto ei ollut huolehtinut

---

<sup>292</sup> *Hoefnagel ym.* 2015, s. 112-113.

<sup>293</sup> *Hoefnagel ym.* 2015, s. 112-113.



käyttäjystävällisestä rekisteristä, josta asiakirjoja voisi hakea. Vastaaviin seikkoihin on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota myös *Transparency International EU*<sup>294</sup>.

Järjestö oli pyytänyt pöytäkirjoja neuvotteluista, mutta ei ollut saanut kaikkea tarvitsemaansa tietoa ennen varsinaisen kiintiöpäätöksen tekemistä. Tietoa ei siis ollut saatavissa oikea-aikaisesti, ja tiedon saaminen oli järjestön mukaan hankalaa. Oikeusasiamies on sitä mieltä, että tarkoitetut dokumentit ovat lainsäädännöllisiä dokumentteja ja samalla ympäristöllistä informaatiota, siinä merkityksessä kuin Aarhusin sopimuksessa määrätään. Neuvosto ei pystynyt osoittamaan, että pöytäkirjojen jakamisesta olisi aiheutunut vakavaa haittaa, päätöksenteon pitkittymistä tai hankaloitumista, joten oikeusasiamies suosittelee, neuvoston on oma-aloitteisesti mahdollistettava yleisölle oikea-aikainen pääsy pöytäkirjoihin.

#### 5.4 Johtopäätökset läpinäkyvyydestä

Hallinnan läpinäkyvyys on tärkeää, sillä se mahdollistaa yhteiskunnan jäsenten tarkkailla ja valvoa kansallisten ja unionin viranomaisten toimintaa sekä poliittista päätöksentekoprosessia.<sup>295</sup> Päätöksentekoprosessien läpinäkyvyys lisää yhteiskunnan luottamista julkiseen hallintoon sekä poliittisiin prosesseihin.<sup>296</sup> Läpinäkyvyyden lisäämisellä on myös politiikan noudattamista edistävä vaikutus.<sup>297</sup> YKP:ssa läpinäkyvyys on erityisen tärkeää koska YKP on kärsinyt legitimitetin puutteesta, politiikan noudattamattomuudesta sekä siitä, että politiikalla ei ole saavutettu sille asetettuja tavoitteita. Läpinäkyvyys on tärkeää myös muiden tässä tutkielmassa tarkasteltujen attribuuttien – desentralisaation ja osallistumisen – toteutumisessa.

Vihreässä kirjassa YKP:n läpinäkyvyyden tarkastelu jäi hyvin vähäiseksi, vaikka tilausta laajemmalle keskustelulle olisi esimerkiksi *Sissenwine & Symes'n* tutkiman perusteella ollut. On myös mahdollista, että komissio on ajatellut läpinäkyvyyden nojautuvan ennen kaikkea sidosryhmien osallistumiseen, jolloin ”muu” läpinäkyvyys on jäänyt vähemmälle huomiolle Vihreässä kirjassa. Uudistuksen jälkeen läpinäkyvyyden puutteesta esitetyn kritiikin johdosta olisi mielestäni aiheellista seuraavassa uudistuksessa ottaa YKP:n

---

<sup>294</sup> Ks. *Transparency International EU* 2016.

<sup>295</sup> *ClientEarth* 2014, s. 31-32.

<sup>296</sup> *Sissenwine – Symes* 2007, s. 45; *Gupta – Mason* 2014, s. 6; *Transparency International EU* 2016, s. 4.

<sup>297</sup> *ClientEarth* 2014, s. 31-32.

läpinäkyvyys seikkaperäiseen tarkasteluun sekä pohtia keinoja yhä läpinäkyvämmän kalastuksenhallinnan toteuttamiseksi. Vaikka Euroopan oikeusasiamiehen suositus ei ole sitova, pitäisi se vähintäänkin riittävällä tavalla ottaa huomioon.

Väitän, että unionin läpinäkyvyyteen liittyvä lainsäädäntö, mm. hyvän hallinnon periaatteet, samoin kuin YKP:n omat läpinäkyvyysperiaatteet takaavat varsin pitkälle ulottuvan läpinäkyvyyden. Kyse ei siten mielestäni ole siitä, että kritiikkiin läpinäkyvyyden puutteesta pitäisi vastata lainsäädännön kehittämällä. Sen sijaan, ratkaisu havaittuun läpinäkyvyyden puutteeseen on mielestäni ennen kaikkea tietohallinnollinen ja toiminnallinen; toimijoiden tulisi huolehtia siitä, että täyttävät läpinäkyvyyttä koskevat velvoitteet ja hyödyntäisivät täysimääräisesti nykyaikaisia tiedonhallintajärjestelmiä, mm. julkaisisivat pöytäkirjat ja raportit asianomaisilla verkkosivustoilla heti niiden tultua julkisiksi. Vaikka asiakirjat olisi mahdollista saada nähtäville pyydettyäessä, voisivat toimijat oma-aloitteisesti arkistoida ne julkisiin tietokantoihin. *ClientEarth* muotoilee vastaavan ajatuksen siten, että YKP-uudistuspaketin yhteydessä politiikan läpinäkyvyyttä lisättiin, mutta töitä läpinäkyvyysperiaatteen toteuttamiseksi on edelleen tehtävä.<sup>298</sup>

Neuvoston päätöksentekoprosesseihin kohdistuva läpinäkyvyyskritiikki ei koske vain yhteistä kalastuspolitiikkaa, vaan yleisesti unionin päätöksentekoa kaikilla sen aloilla. Mielestäni YKP:an liittyvä lainsäädäntö kattaa unionin asettamat läpinäkyvyysvelvoitteet. Ongelma lieneekin siinä, että ylipäätään unionin päätöksenteon läpinäkyvyyttä voitaisiin parantaa. Siten ongelma ei ole yksin YKP:an liittyvä, vaan koskettaa laajemmin unionin päätöksentekoprosesseja.<sup>299</sup> Läpinäkyvät ja vastuulliset unionin instituutiot ovat *Transparency International EU:n* mielestä perustavanlaatuinen tekijä uudelleen rakennettaessa YKP:n demokraattista legitimitettä ja vältettäessä ylikalastamisen kaltaisiin haitallisiin seurauksiin johtavaa päätöksentekoa.<sup>300</sup>

Kuluttajiin kohdistuvan tuotantoketjujen läpinäkyvyyden lisääminen osoittaa *ClientEarthin* mielestä läpinäkyvyyden tärkeyden korostumista.<sup>301</sup> Mielestäni kuitenkin läpinäkyvyyden parantumien uudistuksessa koskee enemmänkin kuluttajiin kohdistuvana

---

<sup>298</sup> *ClientEarth* 2014, s. 31-32.

<sup>299</sup> Ks. *Transparency International EU* 2016.

<sup>300</sup> *Transparency International EU* 2016, s. 4.

<sup>301</sup> *ClientEarth* 2014, s. 31-32.

avoimuuden vahvistumisena, ei päätöksentekoprosesseihin liittyvän läpinäkyvyyden lisääntymisenä. Juuri päätöksentekoa koskeva läpinäkyvyyden puute on mielestäni se, mikä YKP:n legitimitettä ja toimivuutta on murentanut.

## 6 LOPUKSI

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää sääntelyteoreettisella tutkimusmenetelmällä, miten uusi hallinta ilmenee YKP:n vuonna 2013 voimaan tullessa uudistuksessa. Uutta hallintaa tarjotaan ratkaisuksi sääntelyllisiin heikkouksiin (mm. legitimititeettiongelmat sekä tehottomuus), joista YKP:n on väitetty kärsineen. Tutkimuksen hypoteesina pidin sitä, että uusi hallinta jollakin tapaa ilmenee YKP:ssa, ja sen perusteella tutkin, miten uudistetussa politiikassa on hyödynnetty uuden hallinnan keinoja, jotka näyttäisivät lisäävän legitimiyyttä ja tehokkuutta tilanteessa, jossa perinteisellä, hierarkkisella hallinnalla ei saavuteta asetettuja tavoitteita. Tutkimuskysymyksenäni oli siten, miten uusi hallinta ilmenee YKP:n uudistuksessa sekä uudistetussa politiikassa. Vertailin komission käsitystä uudistukselle asetettavista tavoitteista aiheesta käytyyn keskusteluun sekä siihen, miten komission uutta hallintaa toteuttavat ehdotukset toteutuivat uudistuksessa eli ilmenevät nykyisessä politiikassa. Tarkoitukseni oli antaa konkreettisia esimerkkejä uuden hallinnan sääntelykeinoista ja uutta hallintaa ilmentävistä piirteistä yhteisessä kalastuspolitiikassa.

Ensimmäisessä käsittelyluvussa esittelin hallinnasta käytyä keskustelua sekä tarkastelin uudesta hallinnasta käytyä keskustelua. Sen pohjalta identifioin kolme uuden hallinnan attribuuttia eli ominaispiirrettä, joiden kautta tarkastelin tutkimuskysymystäni. Nämä kolme uuden hallinnan elementtiä – desentralisaatio, osallistuminen ja läpinäkyvyys – toimivat teemoina, joiden pohjalta tutkin, miten uusi hallinta ilmenee YKP:n uudistuksessa sekä nykyisessä politiikassa.

Vuoden 2013 uudistuksen käynnistäneessä Vihreässä kirjassa komissio näkee YKP:n ongelmakohtien ratkaisemiseksi monia uudelle hallinnalle tyypillisiä keinoja. Se esimerkiksi ehdottaa päätöksenteon hajauttamista alueellistamisen keinoin ja tuottajajärjestöjen roolin vahvistamista. Komissio haluaa lisätä alan toimijoiden sitoutuneisuutta ja uudistaa neuvonantavien toimikuntia. Läpinäkyvyyttä komissio käsittelee lähinnä kuluttajiin kohdistuvan avoimuuden lisäämisen näkökulmasta sekä toisaalta pitää sidosryhmien osallistamista läpinäkyvän hallinnan toteuttamisena. Uudelle hallinnalle tyypillistä retoriikkaa oli vallan hajauttamisen ja osallistumisen korostamisen lisäksi myös komission ajatuksessa lisätä politiikan joustavuutta. Komission Vihreän kirjan voisi kuvata omaksuneen uuden hallinnan ajatuksia, vaikkei se sitä suoraan uuden hallinnan käsitteellä ilmaisekaan.

Luvussa kolme tarkastelin, miten uusi hallinta ilmenee desentralisaation näkökulmasta unionin kalastuspolitiikan uudistuksessa sekä uudistetussa politiikassa. Desentralisaatio näkyy mielestäni kahdella tavalla: alueellistamisena sekä alan toimijoiden vastuunottamisena, joista esimerkkeinä voidaan mainita YKP:n alueellistamispykälä sekä markkina-asetuksen mahdollistamat tuottajajärjestöt. Vaikka alueellistaminen olikin komission Vihreässä kirjassan maalailemaan tulevaisuuskuvaan verrattuna varsin kunnianhimoitonta, on alueellistamisen tarjoamat mahdollisuudet merkittävät. Alueellistamista kokevassa keskustelussa on kuitenkin huomioitava, että alueellistamisen toteuttaminen on hyvin paljon jäsenvaltioiden aktiivisuuden varassa.

On havaittavissa, että desentralisaatio erityisesti uuden hallinnan omaksumalla tavalla toteutuu voimakkaammin markkina-asetuksessa kuin perusasetuksen alalla. Markkina-asetus mahdollistaa alan toimijoiden vastuun ottamisen kannalta desentralisaation varsin pitkälle tapahtuvan toteuttamisen. Vaikuttaisi siltä, että desentralisaatio on toteutettu käytännössä lähes niin pitkälle kuin perussopimukset mahdollistavat ja että desentralisaation lopullinen toteutus on jäsenmaiden ja alan toimijoiden aktiivisuuden varassa. Toimijoiden oman aktiivisuuden korostuminen onkin tyypillistä uudelle hallinnalle.

Toiseksi tarkastelin, miten osallistuminen näkyy YKP:n uudistuksessa. Mielestäni YKP pyrkii aktiivisesti kuuntelemaan sidosryhmiä. Niiden rooli on kuitenkin konsultoiva, sillä sidosryhmien näkemykset eivät sido unionia, vaikka ne onkin otettava huomioon ja niiden vastaisten päätösten tekeminen perusteltava. Sidosryhmien konsensuksella muodostama kanta ei myöskään käytännössä aina päädy olemaan unionin päättävän elimen päätös, jonka se vain muodollisesti hyväksyisi – mikä mielestäni toteuttaisi todellista *bottom-up*-lähestymistapaa. Samanlainen konsultoiva rooli on tieteellisillä elimillä, jotka antavat päätöksentekijälle suosituksensa, joka ei kuitenkaan sido päätöksentekijää.

Tutkimuksessa kiinnitin huomiota sidosryhmien välisen suhteen epäselvyyteen. YKP:n tavoitteina on kalastuksenhallinta ekologisesti, sosiaalisesti sekä taloudellisesti kestäväällä tavalla, mikä johtaa siihen, ettei ole täysin selvää, mikä on erilaisen arvojen ja tavoitteiden suhde toisiinsa. Jos kalastus on ominainen osa alueen kulttuurillista identiteettiä, missä on raja, jolloin tästä arvosta voidaan joustaa ekologisten tavoitteiden saavuttamiseksi? Mielestäni tavoitteiden päällekkäisyys aiheuttaa sitä, ettei ole täysin varmaa, mikä on

erilasten päätöksentekoon osallistuvien tahojen keskinäinen suhde, eli minkä tahon näkemys on painavampi kuin jokin toisen.

Kolmantena uuden hallinnan ilmenemisen tunnistamisessa käytin läpinäkyvyyden kriteeriä. Mielenkiintoista on se, että Vihreässä kirjassa läpinäkyvyyden lisääminen jäi hyvin vähäiselle maininnalle, toisin kuin kirjallisuudessa, jossa kaivattiin politiikkaan lisää läpinäkyvyyttä. Tutkimani mukaan YKP-lainsäädäntö vaikuttaisi sisältävän kattavat läpinäkyvyysartiklat, ja koettu läpinäkyvyyden puute johtuu tietohallinnollisista käytännöistä – pöytäkirjat pitäisi julkaista oikea-aikaisesti nykyaikaisia tietoteknisiä mahdollisuuksia hyödyntäen. Kuluttajiin kohdistuvan avoimuuden lisääminen osoittaa läpinäkyvyyden merkityksen korostumista. Mielestäni läpinäkyvyys ja sen tärkeys näkyvät voimakkaammin markkina-asetuksessa kuin perusasetuksessa. Kyse on kuitenkin enemmän kuluttajiin kohdistuvan avoimuuden lisäämisestä kuin päätöksiä tuottavan hallintaprosessin avoimuuden lisäämisestä.

Eräänlaisena varauksena aikaisemmin esittämäni kantaan siitä, että YKP:n läpinäkyvyys on asetustasolla kunnossa, on todettava se, että neuvoston päätöksentekoprosessien läpinäkyvyyden puute on unionin päätöksentekoa kauttaaltaan vaivaava ongelma, joka ei kosketa yksin kalastuksenhallintaa. Se on kysymys, johon on paneuduttava yleisemmällä tasolla kuin vain kalastuksenhallinnassa.

Johtopäätöksenä totean, että unionin lainsäädäntö ensisijaisen oikeuden asettamien toimivaltarajoitteiden puitteissa mahdollistaa suhteellisen monipuolisen uuden hallinnan keinojen hyödyntämisen, mikä on erityisesti jäsenvaltioiden ja alan toimijoiden vastuulla. Toisaalta taas vaikuttaisi siltä, että unionin ensisijaisen oikeuden asettamien rajoitteiden puitteissa uuden hallinnan keinot ovat varsin pitkälle käytetyt. Vertailtaessa kalastuksenhallintaa ja muuta ympäristöhallintaa unionissa on huomioitava, että YKP poikkeaa monesta muusta ympäristöhallinnan osa-alueesta. Tavanomaisesti ympäristöhallinta on SEUT 4 artiklan mukaisesti unionin ja jäsenvaltioiden jaetussa toimivallassa, toisin kuin meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen, joka on unionin yksinomaisessa toimivallassa. Voi siis olla, että muiden ympäristöalojen kuin kalastuksen hallinta uuden hallinnan keinoin on unionin ensisijainen oikeus huomioiden helpompaa.

YKP on yksi unionin varhaisimpia sääntelykohteita. Aikana, jolloin kalastusta alettiin säännellä, ei ehkä osattu käyttää perinteisen, direktiiveille ja asetuksille rakentuvan

sääntelyn sijaan tai ohella muita, joustavia sääntelykeinoja. Vaikka YKP:n hallintaa on uudistettu aika ajoin, viimeksi vuonna 2013, on se mielestäni silti alkuperäisen sääntelyaikakautensa tuote. Jos kalastus otettaisiin vasta nyt osaksi unionin sääntelyä, olisivat lähtökohdat hallinnan rakentamiselle aivan toisenlaiset. Uskon, että se myös näkyisi siinä, miten hallinta järjestettäisiin. Toisenlaisilla lähtökohdilla viittaa nykyaikaiseen osallistumiskäsitykseen ja alueellistamispyrkimyksiin. Jos YKP haluttaisiin hallinnan osalta kokonaan uudistaa toteuttamaan uutta hallintaa sen ”moderneimmissa muodoissaan”, väitän tutkimani perusteella, että silloin täytyisi kajota unionin perussopimukseen. Voi kuitenkin olla, että tätä Padoran lipasta ei haluta avata.