Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä

Hallituksen esityksen tavoitteena on Tenon lohikantojen voimakkaan heikentymisen pysäyttäminen sekä luoda edellytykset lohikantojen elpymiselle ja saattamiseksi kestävälle tasolle. Tätä varten lohenkalastus esitetään kiellettäväksi 1.6-31.12.2022. Vuodesta 2024 alkaen Tenon kalastusta on tarkoitus säädellä uudella Suomen ja Norjan välillä neuvoteltavalla kalastussäännöllä, missä lohikantojen nykyinen tila voidaan ottaa paremmin huomioon. Suomen ja Norjan väliset kalastussäännön uusimista koskevat neuvottelut ovat tällä hetkellä käynnissä.

Laissa ehdotettu lohenkalastuksen kieltäminen on katsottu välttämättömäksi, koska Tenon vesistön lohikantojen on havaittu heikentyneen merkittävästi vuonna 2017 solmitun kalastussopimuksen solmimisen jälkeen. Vuoden 2019 jälkeen vesistöön nousevien lohien määrä on pienentynyt niin paljon, että kutukantavoitteisiin verrattuna kalastettavaa ylijäämää ei ole edes ennen kuin nousulohiin kohdistuu kalastusta. Lisäksi eri lohikantojen koko on 2019 alkaneella ajanjaksolla pienentynyt vuodesta toiseen. Hoitotavoitteen täyttymistä Tenon sivujoissa on havainnollistettu liikennevaloilla. Hoitotavoite täyttyi, eli liikennevalo osoitti vihreää vielä vuonna 2019 Polmakjoen, Vetsijoen ja Utsjoen osalla. Vuonna 2020 tavoite ei enää täyttynyt ja vuonna 2021 nämä joet olivat pudonneet toiseksi heikoimpaan luokkaan. Havainnot joko kalastettavan ylijäämän puuttumisesta tai nousulohien määrän laskusta liittyvät kaikkiin seurattuihin lohikantoihin.

Tilanne edellyttää lohikantojen elvyttämistä. Vuonna 2017 sovittu kalastussääntö sekä siihen kuuluvat kalastussäännön 7 luvussa määritellyt ennalta sovitut toimenpiteet on Suomen ja Norjan välisissä neuvotteluissa todettu aivan liian lieviksi toimenpiteiksi lohikantojen tilan korjaamiseksi. Lohenkalastuksen kieltämisellä pystytään välittömästi vaikuttamaan kalastuskuolevuuteen ja sitä kautta lohikantojen tilaan positiivisella tavalla. Viranomainen on vastuussa Tenon lohikantojen kestävästä käytöstä pitkällä aikavälillä. Nykytilanteessa ei voida toimia ennalta varautumisen periaatteen vastaisesti niin, että lohikantojen selvä heikkenemiskehitys jatkuu. Lohenkalastuksen kieltäminen on tarpeellista sekä varmin ja nopein tapa pysäyttää lohikantojen tilan heikentyminen. Seurantatutkimus vuoden 2021 lohen kalastuskiellon vaikutuksista osoittaa sen vähentävän merkittävästi lohien kuolevuutta. Kalastuskuolevuuden vähentäminen on myös ainoa nopea keino, johon voimme ihmisinä tehokkaasti vaikuttaa. Petokalojen pyynnillä voidaan pyrkiä vaikuttamaan samaan suuntaan, mutta tämä on vaikeampaa ja saattaa aiheuttaa myös lohen sivusaaliskuolleisuutta.

Lohenkalastusta koskevat ratkaisut on tehtävä yhdessä Norjan kanssa ja on hyvin tärkeää saavuttaa yksimielisyys poikkeavista määräyksistä kalastussääntöön, jotta kalastusta voidaan rajoittaa. Asiassa on yritetty neuvotella ratkaisua hyvin vähäisestä lohen kalastusmahdollisuudesta tuloksetta. Hyvin rajoitetun lohen kalastusmahdollisuuden jakaminen usealle kalastajaryhmälle ja kalastustavalle on vaikeaa, ja neuvotteluprosessin aikana ehdotukset esimerkiksi yhden tai kahden päivän kalastusmahdollisuudesta eivät saaneet tukea etenkään paikallisilta kalastusoikeuden omistajilta. Hyvin rajoitetussa kalastusmahdollisuudessa on myös ongelmana kalastuspaineen siirtyminen ja keskittyminen sallitulle ajalle. Eli jos kalastusmahdollisuuksia rajoitetaan, kalastuspaine todennäköisesti siirtyisi hyvin voimakkaana sallituille alueille tai sallitulle ajalle, mikä lisäisi riskiä paikallisten lohikantojen tilanteen edelleen heikkenemiselle. Tenon pääuomassa kalastuksen sallivat ratkaisut myös helposti avaavat kalastusta vastavuoroisesti muualla, naapurimaan sivujoissa, tai muulla alueella. Kokonaisuuden kannalta kalastuksen vaikutus kasvaa.

Tenon kalastussopimuksen (SopS 42/2017) 16 artikla sisältää määräykset toimista erityistilanteissa. Artiklan 2 kohdan mukaan *osapuolten on välittömästi rajoitettava kalastusta tai lopetettava se kokonaan veden virtaaman tai muiden erityisolosuhteiden, kuten lohennousun olennaisen vähenemisen niin vaatiessa.* Suomi ja Norja ovat päätyneet yhteisymmärrykseen siitä, että 16 artiklassa mainittu erityistilanne on nyt käsillä ja osapuolten tulee toimia artiklassa määrätyn mukaisesti.

Lohenkalastuskiellon aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voidaan lieventää muuta kalastusta kuin lohenkalastusta koskevilla poikkeuksilla kalastussääntöön vuosittaisen kalastussopimuksen 6 artiklan mukaisen prosessin puitteissa. Vapakalastuksen salliminen paikkakuntalaisille veneestä on tärkeä elementti kalastustaitojen ja –kulttuurin siirtämisessä. Myös laajentamalla muiden kalalajien kuin lohen pyyntimahdollisuuksia pyritään ylläpitämään Tenojoen kalastusmahdollisuuksia. Taimenen kalastus on sallittu lohen kalastusmääräysten sijaan muun kalan pyyntiin tarkoitetuilla ehdoilla. Lisäksi kalastusmatkailuyrittäjien elinkeinon harjoittamista pyritään tukemaan matkailijoille kehitetyllä muun kalan pyyntiin tarkoitetulla vapaluvalla.

Lakiesitys sisältää pykälät lohen rauhoituksesta, kiellettyjen pyyntivälineiden käytöstä, lohen kalastuskiellon rikkomisesta, menettämisseuraamuksesta, ELY:n poikkeusluvasta ja valvonnasta. Muut kalastuskautta 2022 koskevat määräykset sovitaan kalastussopimuksen 6 artiklan mukaisesti (muun kalan pyynti), mitä koskeva pöytäkirja saatetaan voimaan VN asetuksella.

Tenon lohikantojen heikko tila ja kalastuksen rajoittamisen tarve tuotiin esiin lausuntopalautteessa (13 kpl). Esitys lohenkalastuksen kieltämisestä vuonna 2022 sai laajaa kannatusta. Osa lausujista kuitenkin katsoi, että kalastusta tulisi lohikantojen tilasta huolimatta sallia erityisesti saamelaiskulttuurin säilymisen perusteella. Lausunnoissa esitettiin myös näkökantoja jotka eivät suoraan liity hallituksen esitykseen, vaan esimerkiksi tukeen, jota tarvittaisiin heikkojen lohikantojen aiheuttamassa tilanteessa Utsjoella. Lausuntopalautteen perusteella pykäläehdotuksia täydennettiin menettämisseuraamukseen liittyvien kalastusrikkomusten sekä kalastuksenvalvonnan osalta. Saamelaiskäräjille esitettiin neuvottelukutsu, mutta Saamelaiskäräjät ei vastannut kutsuun myöntyvästi, koska esitysluonnos oli asetettu lausunnolle samaan aikaan. Tenon kalastussopimuksen kalastussäännön mukautustarpeista sopimuksen 6 artiklan mukaisesti ja vallitsevan tilanteen vaatimista kalastuksensäätelytoimista on käyty Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesti neuvotteluja Saamelaiskäräjien kanssa 30.8.2021, 21.1.2022, 4.2.2022 ja 8.3.2022.

Korkeimman oikeuden tuoreiden ratkaisujen vaikutus hallituksen esitykseen

Korkeimman oikeuden ratkaisut perustuivat vuoden 2017 vallitsevaan tilaan Tenolla. Ensimmäinen ratkaisu (KKO:2022:25) koski Utsjoessa sallitun kalastusajan ulkopuolella kalastamista, ja ratkaisussa todettiin, että vuonna 2017 Utsjoen lohikannan tilan suojelemiseksi ei ole ollut välttämätöntä rajoittaa kalastusta niin merkittävästi, kuin silloisen Tenojoen vesistön sivuvesistöasetuksessa oli säädetty, sillä Utsjoen lohikannan hoitotavoite sekä kutukantatavoite olivat täyttyneet. Ratkaisussa KKO katsoi, että saamelaisten perinteisen kalastuskulttuurin harjoittamiselle merkitykselliseen elokuuhun oli kohdistunut niin olennaisia rajoituksia, että niitä ei voitu pitää tavoitteisiinsa nähden oikeasuhtaisina eikä tekoajankohtana vaelluskalakantojen suojeluun nähden välttämättöminä toimenpiteinä. Lohikantojen tila on edelleen heikentynyt vuodesta 2017, eli Utsjoessakaan ei ole nykyisten arvioiden mukaan mahdollisuutta sallia kalastusta. Mereltä palaavien Utsjoen lohikantojen lohien määrä ennen kalastuksen alkua oli vuonna 2017 noin kolminkertainen (13 000 kg) vuoteen 2021 verrattuna (4200 kg) ja kutukantatavoitteista laskettu hoitotavoite täyttyi toisin kuin nyt.

Toisessa ratkaisussa (KKO:2022:26) oli kyse siitä, että kalastuslain 10 §:n 2 momentin aikaisempi muotoilu oli aiheuttanut sen, että säännös oli lupakäytäntöineen olennaisella tavalla rajoittanut saamelaisten alkuperäiskulttuuriin kuuluvaa kalastuksen harjoittamista. Luvan hinta oli aikaisemmin määräytynyt liiketaloudellisin perustein, eikä lupia ollut riittänyt kaikille paikallisille saamelaisille kalastajille. Kyseinen pykälä on muutettu vuonna 2019, jonka jälkeen luvan hinta on omakustannusperusteinen ja luvan saavat halutessaan kaikki paikkakuntalaiset.

Korkeimman oikeuden tuoreiden ratkaisujen perusteluita on suhteutettu nykytilanteeseen, ja päädytty siihen, että koska lohikantojen tila on huonontunut entisestään, ei esimerkiksi ratkaisulla KKO:2022:25 ole suoranaista vaikutusta hallituksen esitykseen. Ratkaisun johdosta Utsjoen lohikantojen tilannetta arvioitiin ministeriössä, mutta lopputuloksena katsottiin kuitenkin, että lohenkalastuksen salliminen ei olisi mahdollista Utsjoessakaan vuonna 2022.

On selvää, että lohenkalastuksella on keskeinen merkitys jokisaamelaisessa kulttuurissa. Hallituksen esityksessä esitetyt rajoitukset kohdistuvat muun kalastuksen ohella myös saamelaisten harjoittamaan kalastukseen ja aiheuttavat näin kiistatta väliaikaisia heikennyksiä heidän kulttuurimuotoonsa liittyvän perinteisen kalastuksen harjoittamiseen. On kuitenkin otettava huomioon, että saamelaisille kuuluva perustuslain suojaama kalastusoikeus ei ole rajoittamaton. Saamelaisten perinteisten kalastustapojen ylläpidon ja siirron lisäksi on turvattava, että myös tulevilla saamelaisilla on kaloja kalastettavaksi. Esityksen sisältämillä rajoituksilla luodaan edellytykset lohikantojen elpymiselle ja saattamiseksi kestävälle tasolle, mikä palvelee myös saamelaisten etua. Jotta perinteisen kulttuurisen kalastusoikeuden harjoittaminen olisi mahdollista myös tulevaisuudessa, on Tenojoen lohikantojen oltava kestävällä tasolla.