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 lohikannat ovat heikentyneet merkittävästi vuonna 2017 solmitun kalastussopimuksen solmimisen jälkeen. Vuoden 2019 jälkeen vesistöön nousevien lohien määrä on pienentynyt niin paljon, että kutukantavoitteet ylittävää, kestävästi 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 Pulmakjoen, 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. Vuoden 2021 lohennousussa yhden merivuoden lohien määrä oli alhainen, mikä tarkoittaa huonoa ennustetta vuonna 2022 nousevien, lohikannan elinvoimaisuuden kannalta tärkeiden kahden merivuoden lohien määrälle.

Tilanne edellyttää lohikantojen välitöntä elvyttämistä. Vuonna 2017 sovittu kalastussääntö sekä siihen kuuluvat kalastussäännön 7 luvussa määritellyt ennalta sovitut toimenpiteet lohikantojen tilan korjaamiseksi on Suomen ja Norjan välisissä neuvotteluissa todettu aivan liian tehottomiksi keinoiksi. 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 Tenon lohikantojen pitkäaikaisseurannoissa todettu selvä heikkenemiskehitys jatkuu. Seurantatutkimus vuoden 2021 lohen kalastuskiellon vaikutuksista osoittaa sen vähentävän merkittävästi lohien kuolevuutta. Vaikka esim. ilmastonmuutoksella voi olla merkitystä lohikantojen heikkenemiselle, kalastuskuolevuuden vähentäminen on ainoa nopea keino, johon voimme ihmisinä tehokkaasti vaikuttaa. Petokalojen pyynnillä voidaan pyrkiä vaikuttamaan samaan suuntaan, mutta tämä on huomattavasti vaikeampaa ja aiheuttaa todennäköisesti myös lohen sivusaaliskuolleisuutta. Lohenkalastuksen kieltäminen on siten tarpeellista sekä varmin ja nopein tapa pysäyttää lohikantojen tilan heikentyminen.

Lohenkalastusta koskevat ratkaisut kalastussopimuksessa tarkoitetusta kalastussäännöstä poikkeamiseksi on tehtävä yhdessä Norjan kanssa. Nyt havaitussa tilanteessa on hyvin tärkeää saavuttaa yksimielisyys poikkeavista määräyksistä kalastussääntöön, jotta kalastusta voidaan merkittävästi rajoittaa ja mahdollistaa lohikantojen elpyminen. Asiassa on yritetty neuvotella ratkaisua hyvin vähäisestä lohen kalastusmahdollisuudesta saamelaisen kalastuskulttuurin turvaamiseksi tuloksetta. Hyvin rajoitetussa kalastusmahdollisuudessa olisi ongelmana myös kalastuspaineen siirtyminen ja keskittyminen sallitulle ajalle. Eli jos kalastusmahdollisuuksia rajoitettaisiin, 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. Tällaisessa tilanteessa kokonaisuuden kannalta kalastuksen vaikutus kasvaa. Edellä mainituista syistä määräaikainen kalastuskielto on katsottu välttämättömäksi.

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.

Lohenkalastuskiellosta 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 Tenoon liittyvän saamelaisen kalastuskulttuurin siirtämisessä sukupolvelta toiselle. 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 kohdennetulla 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.

Korkeimman oikeuden tuoreiden ratkaisujen vaikutus hallituksen esitykseen

Korkein oikeus antoi huhtikuussa 2022 kaksi ratkaisua koskien saamelaisten oikeutta kalastuskulttuurinsa harjoittamiseen Tenolla. Korkeimman oikeuden ratkaisut perustuivat vuoden 2017 vallitsevaan lohikantojen 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 tuolloin, 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. Ratkaisut otetaan kuitenkin huomioon kalastusjärjestelyissä Tenon kalastussääntöneuvotteluissa kutukanta- sekä hoitotavoitteiden täyttyessä ja tilanteessa, jossa lohenkalastusta voidaan jälleen sallia.

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 lohenkalastuksen 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. Lohikannan voimakkaan heikkenemiskehityksen pysäyttämisessä ja edellytysten luomisessa lohikantojen elvyttämiselle voidaan katsoa olevan vahva tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulma. Jotta perinteisen kulttuurisen kalastusoikeuden harjoittaminen olisi mahdollista myös tulevaisuudessa, on Tenojoen lohikantojen oltava kestävällä tasolla.