Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä

Hallituksen esityksen tavoitteena on pysäyttää Tenon lohikantojen voimakas heikentyminen sekä luoda edellytykset lohikantojen elpymiselle ja saattamiseksi kestävälle tasolle. Tätä varten lohenkalastus esitetään kiellettäväksi 1.6.-31.12.2023. Vuodesta 2024 alkaen Tenon kalastusta on tarkoitus säädellä uudella Suomen ja Norjan välillä neuvoteltavalla kalastussäännöllä, missä lohikantojen nykyinen tila voidaan ottaa paremmin huomioon pidemmäksi ajaksi. Suomen ja Norjan väliset kalastussäännön uusimista koskevat neuvottelut ovat tällä hetkellä käynnissä.

Lakiesityksessä ehdotettu lohenkalastuksen kieltäminen on katsottu välttämättömäksi, koska Tenon vesistön lohikantojen on havaittu heikentyneen merkittävästi vuonna 2017 solmitun kalastussopimuksen (SopS 42/20217) 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 Pulmankijoen, Vetsijoen ja Utsjoen osalla. Vuonna 2020 tavoite ei enää täyttynyt ja vuonna 2021 nämä joet olivat pudonneet toiseksi heikoimpaan luokkaan. Vuoden 2022 tietojen perusteella hoitotavoite ei edelleenkään täyty, mutta Utsjoella hoitotavoiteluokka on noussut keltaiseksi. Pulmankijoella luokka on laskenut alimpaan punaiseen 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 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. Seurantatutkimukset vuosien 2021 ja 2022 lohen kalastuskieltojen vaikutuksista osoittavat niiden kasvattaneen emokalojen määrää merkittävästi. Kalastuskuolevuuden vähentäminen on myös ainoa nopea keino, johon voimme ihmisinä tehokkaasti vaikuttaa. Heikentymisen syyt viittaavat ongelmiin merialueella, eikä esimerkiksi petokalojen pyynnillä joesta voida tehokkaasti vaikuttaa ongelmaan. Petokalojen pyynti aiheuttaa osaltaan myös lohen sivusaaliskuolleisuutta.

Lohenkalastusta koskevat ratkaisut kalastussopimuksessa tarkoitetusta kalastussäännöstä poikkeamiseksi on tehtävä yhdessä Norjan kanssa. Lohikantojen tilan ollessa edelleen heikko, on hyvin tärkeää saavuttaa yksimielisyys poikkeavista määräyksistä kalastussääntöön, jotta kalastusta voidaan merkittävästi rajoittaa ja mahdollistaa lohikantojen elpyminen. Ratkaisua hyvin vähäisestä lohen kalastusmahdollisuudesta saamelaisen kalastuskulttuurin turvaamiseksi on yritetty neuvotella tuloksetta. Maa- ja metsätalousministeriön lähtökohta neuvotteluissa oli etsiä ratkaisu vähäisen kalastuksen sallimiseen. Norjan kansallinen lainsäädäntö ei kuitenkaan salli kalastusta silloin kun lohikannoissa ei ole kalastettavaa ylijäämää, eikä Norjan kalataloushallinto nähnyt kalastuksen avaamista lainkaan mahdolliseksi nykytilanteessa. Norjan ilmasto- ja ympäristöministeriö on katsonut, että lohikantojen elvyttämisen pitkän aikavälin tavoitteen vuoksi on perusteltua merkittävästi rajoittaa kalastusta lyhyellä aikavälillä. Tästä syystä ei ollut mahdollista sopia edes vähäisestä kalastuksesta vuodelle 2023. Yhteisen ratkaisun löytäminen tilanteessa on ollut molempien maiden näkemyksen mukaan välttämätöntä, sillä ilman yksimielisyyttä kalastettaisiin vuoden 2017 kalastussäännön mukaisesti, jolloin puolet nousevista lohista saataisiin saaliiksi. Edellä mainitun kaltainen toiminta olisi nykytilanteessa lohikannoille tuhoisaa. Vuoden 2022 lohenkalastuksen kieltoa koskeva laki saatiin Suomessa voimaan vasta kalastuskauden alettua 10.6.2022. Tätä ennen kalastussäännön normaalit määräykset olivat voimassa 1.6.-10.6.2022 ja useat kalastajat kalastivat sen mukaisesti Suomen puolella, vaikka lohikantojen heikko tila tiedettiin. Neuvotteluissa eri tahojen käsitykset siitä, millaista vähäinen kalastus voisi olla, erosivat suuresti toisistaan. Useissa ehdotuksissa kalastusaika on ollut 30-50 % kalastussäännön mukaisesta kalastusajasta, mitä on vaikea pitää vaikutuksiltaan vähäisenä.

Tenon kalastussopimuksen (SopS 42/2017) 16 artikla sisältää määräykset toimista erityistilanteissa. Artiklan 1 kohdan mukaan *toimivaltaisten viranomaisten on erikseen tai yhdessä käynnistettävä välttämättöminä pidettäviä*

toimenpiteitä, kun kalakantoja uhkaavat saastuminen tai muut ympäristövaikutukset. 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. Artiklan 3 kohdan mukaan tulee ennalta varautumisen periaatteelle antaa suuri painoarvo, kun arvioidaan 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden välttämättömyyttä.

Lohenkalastuskiellosta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurillisia haittoja voidaan lieventää muuta kalastusta kuin lohenkalastusta koskevilla vuosittaisilla poikkeuksilla kalastussääntöön kalastussopimuksen 6 artiklan mukaisesti. Vuonna 2022 Suomi ja Norja pääsivät yhteisymmärrykseen muun muassa vapakalastuksen sallimisesta paikkakuntalaisille veneestä, sillä se nähdään tärkeänä elementtinä kalastustaitojen ja –kulttuurin siirtämisessä. Myös laajentamalla muiden kalalajien kuin lohen pyyntimahdollisuuksia on pyritty ylläpitämään Tenojoen kalastusmahdollisuuksia. Taimenen kalastus oli vuonna 2022 sallittu lohen kalastusmääräysten sijaan muun kalan pyyntiin tarkoitetuilla ehdoilla. Lisäksi kalastusmatkailuyrittäjien elinkeinon harjoittamista pyrittiin tukemaan matkailijoille kehitetyllä muun kalan pyyntiin tarkoitetulla vapaluvalla. Näistä muiden kalojen pyyntiä koskevista määräyksistä vuodelle 2023 tullaan neuvottelemaan Norjan kanssa helmikuussa 2023. Määräyksiä koskeva pöytäkirja saatetaan voimaan valtioneuvoston asetuksella.

Lakiesitys sisältää pykälät lohen rauhoituksesta, kiellettyjen pyyntivälineiden käytöstä, lohen kalastuskiellon rikkomisesta, menettämisseuraamuksesta, kyttyrälohen pyytämisestä, ELY:n poikkeusluvasta ja valvonnasta.

Tenon lohikantojen heikko tila ja kalastuksen rajoittamisen tarve tuotiin esiin lausuntopalautteessa (15 kpl). Esitys lohenkalastuksen kieltämisestä vuonna 2023 sai kannatusta. Osa lausujista kuitenkin katsoi, että kalastusta tulisi lohikantojen tilasta huolimatta sallia. Lausunnoissa esitettiin myös näkökantoja, jotka eivät suoraan liittyneet hallituksen esitykseen, vaan esimerkiksi tukeen, jota tarvittaisiin heikkojen lohikantojen aiheuttamassa tilanteessa Utsjoella. Lausuntopalautteen perusteella pykäläehdotuksia täydennettiin menettämisseuraamukseen liittyvien kalastusrikkomusten osalta sekä lisättiin kyttyrälohen pyyntiä koskevaan pykälään asetuksenantovaltuus.

Tenon kalastussopimus tai -sääntö eivät varsinaisesti tunnista tilannetta, jossa kyttyrälohta nousisi niin suuria määriä, että olisi ryhdyttävä mittavampaan poistopyyntiin. Tästä syystä lohenkalastuskieltoa koskevassa lakiesityksessä on otettu tämä huomioon ja esitetty kyttyrälohen pyyntiin ilmoitusmenettelyä, jonka avulla kyttyrälohen pyyntiin voisi ryhtyä laajemmassa mittakaavassa. Kyttyrälohen pyyntiin ryhdyttäessä olisi hankkeesta ilmoitettava määräajassa Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Saamelaiskäräjien kanssa tilanteesta neuvoteltiin saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesti 10.10.2022. Norjan kanssa neuvoteltiin 18.10. sekä 24.10., joista jälkimmäisessä neuvottelussa päädyttiin Norjan kansallisen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti täyskieltoon. Saamelaiskäräjiä tiedotettiin Norjan kanssa käytyjen neuvotteluiden tuloksesta heti seuraavana päivänä, eli 25.10. ja samalla kerrottiin Saamelaiskäräjille, että eduskunnan vaalikauden päättymisestä johtuen lakiesitys on lähetetty 25.10. lausuntokierrokselle, sekä esitettiin mahdollisuutta neuvotella lausuntokierroksen aikana. Saamelaiskäräjät vastasi perjantaina 28.10., että neuvottelu tulisi järjestää oikea-aikaisesti niin, että Saamelaiskäräjillä on mahdollisuus aidosti vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen. Ministeriöstä vastattiin Saamelaiskäräjille seuraavana maanantaina 31.10. ja pahoiteltiin kiireellistä aikataulua. Ministeriön näkemyksen mukaan lausuntovaihe ei kuitenkaan estä neuvottelua ja mahdollisuutta vaikuttaa asiaan, joten Saamelaiskäräjille tarjottiin vielä uusia neuvottelupäiviä 2.11. ja 3.11. Saamelaiskäräjät vastasi 3.11. ja totesi, että neuvottelut voidaan käydä, jos Saamelaiskäräjillä on tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa esityksen sisältöön. Tähän ministeriöstä vastattiin, että aikaisemmin ehdotetut päivät olivat sellaisia, jotka oli katsottu mahdollisiksi vaikuttaa esityksen sisältöön ottaen huomioon eduskunnan vaalikauden päättymiseen liittyvät aikataulut lakiesitysten valmistelulle. Samalla Saamelaiskäräjille lähetettiin lausuntopalautteen yhteenveto ja esitettiin mahdollisuutta täydentää lausuntoa 4.11. saakka. Saamelaiskäräjät ei käyttänyt mahdollisuutta lausunnon täydentämiseen.

Korkeimman oikeuden vuonna 2022 antamien ratkaisujen vaikutus hallituksen esitykseen

Korkein oikeus on antanut huhtikuussa 2022 kaksi ratkaisua koskien saamelaisten oikeutta kalastuskulttuurinsa harjoittamiseen Tenolla. Korkeimman oikeuden ratkaisut ovat perustuneet vuoden 2017 vallitsevaan lohikantojen tilaan Tenolla, jolloin tilanne on ollut parempi, ja esimerkiksi Utsjoen lohikannan hoitotavoite sekä kutukantata-

voite ovat täyttyneet. Ratkaisussaan (KKO:2022:25) korkein oikeus on katsonut, että lohikannan tilan suojelemiseksi ei ole ollut välttämätöntä, eikä oikeasuhtaista saamelaisen kulttuurin suojan kannalta, rajoittaa kalastusta sillä laajuudella kuin silloisen Tenojoen vesistön sivuvesistöasetuksessa on säädetty.

Toisessa ratkaisussa (KKO:2022:26) on ollut 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 ratkaisun (KKO:2022:25) johdosta Utsjoen lohikantojen tilannetta on arvioitu ministeriössä, mutta lopputuloksena katsottiin kuitenkin, että kalastuskiellosta käynnistynyt elpyminen ei vielä mahdollista lohenkalastusta. Ratkaisut otetaan jatkossakin 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. Kuten korkein oikeus on ratkaisussaan (KKO: 2022:25) todennut, luonnon kestävä ja ekologinen käyttö sekä kalakantojen turvaaminen myös tulevaisuudessa palvelevat muiden ohella myös saamelaisten etua. Saamelaisten perinteisten kalastustapojen ylläpidon ja siirron lisäksi on turvattava, että myös tulevilla sukupolvilla 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.