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 1.6-31.12.2023. 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, eivätkä kalastussopimuksen sisältämän kalastussäännön määräykset suojelisi riittävästi lohikantaa tässä tilanteessa. 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 Pulmankijoen, 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 2022 lohennousussa yhden merivuoden lohien määrä oli edelleen alhainen, mikä tarkoittaa huonoa ennustetta vuonna 2023 nousevien, lohikannan elinvoimaisuuden kannalta tärkeiden kahden merivuoden lohien määrälle. Vuoden 2022 tulosten perusteella tilanteen heikkeneminen näyttää pääosin pysähtyneen, mutta hoitotavoitteet eivät edelleenkään täyty, vaikka vuoden 2022 lohenkalastuskiellon ansiosta emokalojen määrää on saatu kasvatettua merkittävästi. Kalastuskieltojen ansiosta kasvaneiden emokantojen vaikutus lohimääriin näkyy joessa vasta viiveellä, kun syntyneet lohenpoikaset palaavat takaisin jokeen kutemaan n. 7 vuoden päästä kieltovuosista.

Tilanne edellyttää edelleen 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 jälleen aivan liian tehottomiksi keinoiksi. Tilanteessa, jossa lohikantojen tila on näin heikko, on erittäin tärkeää vähentää lohien kuolleisuutta. Tähän pystytään vaikuttamaan kalastuskuolevuuteen vaikuttamalla, eli rajoittamalla lohenkalastusta, tai kieltämällä se kokonaan. 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 vuosien 2021 ja 2022 lohen kalastuskiellon vaikutuksista osoittaa sen vähentävän merkittävästi lohien kuolevuutta. Nousulohien määrän laskuun liittyvä ongelma on paikantunut selvemmin merialueelle. Ilmastonmuutoksella on todennäköisesti merkitystä lohikantojen heikkenemiselle. Tilanteessa kalastuskuolevuuden vähentäminen on ainoa nopea keino, jonka avulla voimme ihmisinä tehokkaasti vaikuttaa tilanteeseen. 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. Lohikantojen tilan ollessa edelleen heikko, 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. Maa- ja metsätalousministeriön kanta neuvotteluiden alussa oli, että vähäinen lohenkalastus voitaisiin sallia ja neuvotteluissa määriteltäisiin vähäinen lohenkalastus. 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 rajoittaa muita perusoikeuksia 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 ka-

lastussäännön 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 normaali kalastussääntö oli 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 pääuomassa kalastuksen sallivat ratkaisut myös helposti avaavat kalastusta vastavuoroisesti muualla, naapurimaan sivujoissa, tai muulla alueella. Tällaisessa tilanteessa kokonaisuuden kannalta kalastuksen vaikutus kasvaa.

Vuonna 2023 on odotettavissa jälleen kyttyrälohi-nimisen vieraslajin voimakas nousu Tenojokeen. Jo vuonna 2021 kyttyrälohen nousumäärä (n. 50 000 yksilöä) oli selvästi suurempi kuin lohella (*Salmo salar*). Jos kyttyrälohikanta jatkaa vahvistumistaan ennakoidulla tavalla, sen nousumäärä voi olla satoja tuhansia kappaleita. Kyttyrälohen leviämisen torjumiseksi Tenoon on suunniteltu torjuntatoimia, jotka voivat aiheuttaa varotoimenpiteistä huolimatta sivusaalikuolleisuutta myös lohelle. Vaihtoehtoisesti suuret kyttyrälohen nousumäärät voivat osaltaan haitata lohen nousua tai lohikantojen elpymistä muuten. Myös nämä uudet epävarmuustekijät on otettava huomioon vuoden 2023 kalastuksessa.

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 vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi, rajoittamiseksi tai estämiseksi siinä tapauksessa, että 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.* Artiklan 3 kohdassa määrätään, että *Toimenpiteiden välttämättömyyttä arvioitaessa on ennalta varautumisen periaatteelle annettava suuri painoarvo.* Suomi ja Norja ovat todenneet, että 16 artiklassa mainittu erityistilanne on edelleen käsillä, ja osapuolten on toimittava artiklassa määrätyn mukaisesti.

Lohenkalastuskiellosta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voidaan lieventää muuta kalastusta kuin lohenkalastusta koskevilla poikkeuksilla kalastussääntöön. Vuoden 2022 lohenkalastuskiellon yhteydessä säädettiin, että vapakalastus sallitaan paikkakuntalaisille veneestä, sillä se 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 oli vuonna 2022 sallittu lohen kalastusmääräysten sijaan muun kalan pyyntiin tarkoitetuilla ehdoilla ja tästä neuvotellaan myös vuodelle 2023. Lisäksi kalastusmatkailuyrittäjien elinkeinon harjoittamista pyritään edelleen tukemaan matkailijoille kohdennetulla muun kalan pyyntiin tarkoitetulla vapaluvalla.

Lakiesitys sisältää pykälät lohen rauhoituksesta, kiellettyjen pyyntivälineiden käytöstä, lohen kalastuskiellon rikkomisesta, menettämisseuraamuksesta, ELY:n poikkeusluvasta, kyttyrälohen pyytämisestä ja valvonnasta. Muut kalastuskautta 2023 koskevat määräykset, koskien muun kalan pyyntiä, sovitaan kevään 2023 aikana Norjan kanssa kalastussopimuksen 6 artiklan mukaisesti. Näitä määräyksiä koskeva pöytäkirja saatetaan voimaan valtioneuvoston asetuksella.

Perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristövastuusäännöksen toteutuminen tarkoittaa käytännössä sitä, että sen myötä Tenojoen vesistön kalastukseen liittyvien muiden perusoikeuksien toteutumisen jatkuminen on mahdollista myös tulevaisuudessa. Toisinpäin tämä ei kuitenkaan toimi samalla tavalla, eli jos keskitytään ensisijaisesti turvaamaan muita perusoikeuksia lohenkalastuksen kustannuksella, tarkoittaa se sitä, että tulevaisuudessa ympäristöperusoikeuden ja sen tuoman vastuun toteutuminen ei välttämättä olekaan enää mahdollista. Tästä syystä Tenojoen vesistön kalastuksensäätelyssä on ympäristöperusoikeudelle annettava painava arvo.

On lisäksi katsottava, että pitkän aikavälin mukaisen tavoitteen saavuttaminen, eli lohikantojen elpyminen, on hyväksyttävä syy lyhyempiaikaiselle rajoittamiselle, eli lohenkalastuksen kieltämiselle, sillä lohikantojen elpyminen turvaa samalla saamelaisen kalastuskulttuurin jatkumisen tulevaisuudessa. Lakiesityksessä on ratkaistu

kollisio nykyisen väestön ja tulevien sukupolvien välillä siten, että nykysukupolven oikeutta rajoitetaan määräaikaisesti merkittävästi, jotta turvataan tulevien sukupolvien oikeudet.

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. Kyttyrälohen pyyntiin ryhdyttäessä olisi hankkeesta ilmoitettava määräajassa Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Edellä mainituilla perusteilla lohenkalastuksen kiellolle voidaan nähdä olevan perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevaan säännökseen kiinnittyviä hyväksyttäviä ja painavia perusteita. Lisäksi esitetyn lohenkalastuskiellon voidaan katsoa olevan oikeasuhtainen esityksen tavoitteisiin nähden ja sitä voidaan pitää lohikantojen suojeluun nähden välttämättömänä toimenpiteenä. Jos kiellosta ei olisi päästy yhteisymmärrykseen Norjan kanssa, tarkoittaisi se sitä, että vuonna 2023 Tenojoen vesistössä kalastettaisiin kalastussäännön normaalien määräysten mukaisesti.

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 kutukantatavoite 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 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.