Hallituksen esitys eduskunnalle Tenojoen kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja sitä koskevan voimaansaattamislain muuttamisesta

Norjan rajalla sijaitseva Tenojoki on Tornionjoen ohella Suomen merkittävin lohijoki ja yksi maailman tärkeimmistä Atlantin lohen lisääntymisjoista. Vesistössä on noin 30 perinnöllisesti erilaistunutta eri sivujokiin sopeutunutta lohikantaa, joiden tila tunnetaan vuosittaisen seurannan kautta hyvin tarkasti.

Nyt käsiteltävänä olevan kalastussäännön lähtökohta on muuttunut olennaisesti vuoteen 2017 verrattuna, jolloin aiempi sääntö astui voimaan. Lohen vaelluspoikasten meriselviytymisen ongelmat tulivat ilmi vuonna 2019 ja tämän jälkeen yhä harvempi lohi on palannut merestä kasvuvaellukseltaan Tenoon. Heikkenemiskehityksen vuoksi lohenkalastus on jouduttu kieltämään Tenolla vuosina 2021–2023. Suomen ja Norjan yhteisen Tenojoen seuranta- ja tutkimusryhmän laatiman vuoden 2023 lohikantojen tila-arvion perusteella lohikantojen tilassa ei ole tapahtunut parantumista edelliseen vuoteen verrattuna. Tämän johdosta on todennäköistä, että kalastusta voidaan sallia vain kalastussääntöön esitetyn kulttuuriperusteisen poikkeusluvan nojalla kalastuskaudella 2024.

Esityksen tavoitteena on saada sen sisältämät kalastusmääräykset vastaamaan Tenon vesistön toimintaympäristön nykytilaa siten, että lohikantojen elvyttämisen kannalta välttämättömät määräykset sisältyisivät kalastussääntöön. Jatkossa vuosittaisista kalastusmääräyksistä ei tarvitsisi säätää vuosittain erillisellä lailla, vaan lohenkalastusmahdollisuudet arvioitaisiin kalastussopimuksen 6 artiklan mukaisessa prosessissa. Samalla esitetään uusia mahdollisuuksia Tenon saamelaisen kalastuskulttuurin jatkumiselle hyvin voimakkaita kalastusrajoituksia vaativan ajanjakson yli. Kalastussäännössä on myös reagoitu vieraslajien leviämiseen ja siihen on lisätty kyttyrälohen pyyntiä koskevat kalastusmääräykset.

Lohikantojen tila ja sen arviointi

Viimeisimmät lohikantojen heikkenemisen syyt viittaavat ongelmiin merialueella, eikä esimerkiksi petokalojen pyynnillä joesta voida tehokkaasti vaikuttaa niihin. Petokalojen pyynti aiheuttaa osaltaan myös lohen sivusaaliskuolleisuutta. Tarkkoja vaikutusmekanismeja meressä ei tunneta ja nykytilanteessa lohikantojen elvyttämiseen on mahdollista vaikuttaa tehokkaasti vain vähentämällä kalastusta. Varovaisuusperiaate huomioon ottaen, hyvin tiukat lohen kalastusmääräykset ovat siten biologisesti välttämättömiä.

Kalastussäännön keskeisenä tavoitteena on lisätä kutemaan pääsevien emokalojen määrää, jotta poikastuotanto saataisiin vastaamaan kutukantatavoitteita. Kutukantatavoite perustuu siihen, että lohikannan poikastuotannon määrä riippuu kutukalojen määrästä ja että jokaisella joella tai sivujoella on oma poikastuotantopotentiaali, jonka se voi parhaimmillaan tuottaa. Tämän perusteella lohikannoille voidaan asettaa hoitotavoitteet, joiden avulla voidaan varmistaa, että kannat eivät heikkene liikaa ja kalastus on kestävää.

Kestävän kalastuksen tavoitteena on mitoittaa kalastus niin, että kalastuksen jälkeen emokaloja on jäljellä riittävästi täyttämään joen poikastuotantoalueet lohenpoikasilla. Näiden hoitotavoitteiden asettamisessa käytetään useamman vuoden tarkastelujaksoa, jotta olosuhteiden vuosittaisen vaihtelun vaikutusta saadaan vähennettyä.

Tenon lohikannoille hoitotavoite on määritelty 75 %:n todennäköisyydeksi sille, että kanta on saavuttanut kutukantatavoitteensa neljän viimeisen vuoden aikana. Eri lohikantojen tilannetta on havainnollistettu liikennevaloilla. Tenolla tilanne on tällä hetkellä kaukana edellä esitetystä hoitotavoitteiden täyttymisestä, sillä vain Utsjoki ja Levajoki on arvioitu heikointa tilaluokkaa paremmiksi, mistä syytä biologisia perusteita kalastuksen sallimiselle ei käytännössä ole. Heikoimmassa punaisessa tilaluokassa todennäköisyys kutukantatavoitteen saavuttamiselle on alle 40 %, eikä lohikannassa ole ollut kalastettavaa ylijäämää kuin satunnaisesti. Tällaisiin lohikantoihin ei tulisi kohdistaa lainkaan kalastusta ennen kuin niiden tila paranee. Kalastuspaineen säätelyä vaikeuttaa myös sekakantakalastus, koska kalastus rajajokialueella pääuomassa kohdistuu yhtä aikaa useisiin Tenon eri lohikantoihin.

Keskeiset muutokset kalastussääntöön

Lohenkalastus

Kalastussääntöä sekä vuosittaisia lohenkalastuskieltoja koskevien neuvottelujen yhteydessä on useasti tarkasteltu eri vaihtoehtoja vähäisen kalastuksen järjestämiseksi. Käsitykset siitä, millaista vähäinen kalastus voisi olla, ovat eronneet suuresti toisistaan. Useissa ehdotuksissa kalastusaika on ollut 30–50 % kalastussäännön mukaisesta ka-

lastusajasta, mitä on vaikea pitää vaikutuksiltaan vähäisenä. On muistettava, että Tenon kalastus on ollut jo pitkään varsin rajoitettua, esimerkiksi pyydyskalastuksessa kalastuspäiviä on ollut vain kolme viikossa vuodesta 1979 lähtien.

Uuden kalastussäännön lähtökohta lohenkalastukselle on etsiä viikoittain vähiten haittaavia vaihtoehtoja kalastuskauden sisällä. Tämä arviointi tehdään edeltävän kauden tutkimusraportin perusteella. Kalastusmahdollisuuksia arvioitaisiin tarkastelemalla heikoimpien lohikantojen tilannetta viikoittain ja sallimalla lohenkalastusta niinä viikkoina, jolloin heikoimmassa tilaluokassa olevia lohia on alle 20 % lohien kokonaismäärästä liikkeellä samaan aikaan rajajokiosuudella. Kun lohikantojen tila mahdollistaa kalastuksen, kalastusta sallitaan, ensin vähäisessä laajuudessa. Toisaalta taas niinä viikkoina, jolloin heikoimmassa tilaluokassa olevia lohikantoja olisi yli 20 % lohien kokonaismäärästä pääuomassa, ei kalastusta voitaisi sallia ollenkaan.

Lohenkalastusta sallittaisiin portaittain, ensimmäisessä vaiheessa lohenkalastus sallittaisiin paikkakunnalla asuville, jotta lohenkalastus pystyttäisiin kohdentamaan sellaisille henkilöille, joiden normaaliin elinpiiriin lohenkalastus kiinteästi liittyy. Kun lohikantojen tila paranee lisää ja liiallisen kalastuksen riski pienenee, kalastusta avataan enemmän. Kun alle 10 % pääuomassa tavattavista lohista kuuluu heikoimpaan tilaluokkaan, sallittaisiin kalastus myös ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille ja vasta tämän jälkeen matkailijoille, kun lohikannat vahvistuvat edelleen.

Kalastuksen avaamisessa käytettävien 20 ja 10 % portaiden asettamisessa on huomioitu se, että kalastus rajajokiosuudella Tenon pääuomassa kohdistuu samanaikaisesti useisiin lohikantoihin, eli se on sekakantakalastusta. Kalastus tulisi järjestää heikoimmassa tilassa olevien lohikantojen mukaisesti, mutta kalastuskulttuurin säilymisen vuoksi on katsottu tarpeelliseksi ottaa mainitun suuruinen riski samalla heikkoihin lohikantoihin kohdistuvasta kalastuksesta. Heikoimmassa tilaluokassa lohikannoissa on kalastettavaa ylijäämää vain satunnaisesti, mikä on otettu myös huomioon portaiden asettamisessa.

Tenon saamelaisen kalastuskulttuurin huomioiminen

Kalastussääntöön on lisätty mahdollisuus myöntää poikkeus kalastussäännön määräyksistä opetuskalastusta ja kulttuuritapahtumia varten sekä osallistumislupa, jonka haltija voi osallistua yleisen paikkakuntalaisluvan haltijan verkkopyydyksillä tapahtuvaan kalastukseen. Tällä pyritään mahdollistamaan Tenon vesistön saamelaisen kalastuskulttuurin jatkuminen ja kalastukseen liittyvän tietotaidon säilyminen ja siirto eteenpäin välttämättömän useita vuosia kestävän lohikantojen elvytysjakson ajan. Kaikkiin kalastuslupatyyppeihin on jatkossa myös mahdollista liittää alle 18-vuotiaille tarkoitettu lapsilupa.

Muiden lajien kuin lohen kalastus

Muiden kalalajien kuin lohen kalastusta sallitaan laajemmin kuin vuoden 2017 kalastussäännössä, millä pyritään osaltaan lieventämään lohenkalastuksen voimakkaiden rajoitusten haitallisia vaikutuksia. Aiemmin loheen rinnastetun taimenen kalastus on sallittu jatkossa muun kalan pyyntiin tarkoitetuilla säännöillä. Sallimalla muiden lajien kalastus paikkakuntalaisille myös veneestä, helpotetaan venekalastukseen liittyvän tietotaidon ylläpitämistä. Kalastusmatkailun osalta kalastussääntöön on lisätty matkailijoille lupa muiden kalalajien kuin lohen kalastukseen. Tähän liittyen on määritetty myös erityisiä kalastuspaikkoja meritaimenen kalastukseen paikallista perinteistä tietämystä hyödyntäen, joiden avulla on mahdollista jatkaa matkailijoiden kalastuskautta. Muun kalan pyyntiä varten myytävillä matkailukalastusluvilla pyritään turvaamaan matkailuyrittäjien oikeutta perustuslain suojaamaan elinkeinon harjoittamiseen.

Kyttyrälohen kohdennettu pyynti

Kyttyrälohen kalastusmääräysten lisääminen kalastussääntöön mahdollistaa kyseisen vieraslajin hallinnan ja yhteistyön Suomen ja Norjan välillä. Kalastusmääräykset on suunniteltu siten, että ne mahdollistaisivat tulevaisuudessa kyttyrälohen määrän rajoittamisen ilman, että kyttyrälohen pyynnistä aiheutuisi merkittävää vahinkoa lohikannoille. Kyttyrälohen kohdennettu kalastus vavalla ja vieheellä sallitaan sekä paikkakuntalaisille että ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille. Vaikka kyttyrälohta saa pyytää muiden lajien pyyntiin tarkoitetuilla välineillä ja määräyksillä, sen kohdistetusta pyynnistä säädetään erikseen vielä omassa pykälässään.

Saamelaiskäräjälain 9 § mukainen neuvotteluvelvoite

Saamelaiskäräjien kanssa on käyty useassa otteessa saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluja Tenon kalastussäännön uudistamistyön aikana. Neuvotteluja on ollut kaikkiaan 15, ensimmäiset vuonna 2020 ja viimeinen asiakokonaisuuteen kuuluva neuvottelu 19.1.2024. Maa- ja metsätalousministeriön ja Saamelaiskäräjien näkemykset kalastussääntöluonnoksen sisällöstä erosivat huomattavasti toisistaan eikä 1.12.2023 pidetyssä neuvottelussa päästy yhteisymmärrykseen kalastussäännön allekirjoittamisesta. Saamelaiskäräjät katsoi, että kalastussääntöä ei tulisi allekirjoittaa vaan neuvotteluja Norjan kanssa tulisi jatkaa.

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 selvästi parempi. Ratkaisussaan (KKO:2022:25) korkein oikeus on katsonut, että tuolloin 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.

Edellä mainittuja korkeimman oikeuden ratkaisuja on tarkasteltu ministeriössä hallituksen esitystä valmisteltaessa. Kun kalastusrajoituksia kohdistetaan saamelaisten perinteisen kalastuskulttuurin harjoittamiseen, rajoitusten on oltava tavoitteisiinsa nähden oikeasuhtaisia sekä vaelluskalakantojen suojeluun nähden välttämättömiä toimenpiteitä. Lohikantojen tilaa ja kestävää käyttöä kuvaavien muuttujien suunta on ollut selvästi laskeva edellä mainittujen oikeustapausten tapahtumahetkestä, vuodesta 2017 eteenpäin, jatkuen vuosien 2021-23 lohen kalastuksen täyskieltoon. Esityksen tavoitteena on heikentyneiden lohikantojen elvyttäminen kestävälle tasolle. Lohenkalastuksen sallimisessa tavoitteena on etsiä vähiten haittaavia vaihtoehtoja kalastuskauden sisällä, jotta kalastusta voidaan sallia mahdollisimman pian, kun lohikantojen tila sen sallii.

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. Rajoitustoimenpiteillä turvataan osaltaan saamelaisten perinteisen kulttuurimuodon harjoittamisen edellytyksenä olevien elinvoimaisten kalakantojen olemassaoloa sekä suojellaan muun muassa tulevien saamelaissukupolvien oikeutta harjoittaa kalastuskulttuuriaan. Lohikantojen heikko tila edellyttää kalastuksen rajoittamista kaikkien kalastajaryhmien osalta. Esityksen mukaiset rajoitukset katsotaan oikeasuhtaisiksi ja välttämättömiksi toimenpiteiksi edellä mainittuihin tavoitteisiin nähden eikä tavoitteena olevan lohikantojen elpyminen ole saavutettavissa kohdistamalla rajoituksia pelkästään muuhun kuin saamelaisille kuuluvaan perustuslain suojaamaan kalastusoikeuteen.

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 lohikannat saatava elvytettyä kestävälle tasolle.

Voimaansaattamislain keskeiset muutokset

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen sekamuotoisen voimaansaattamislain muuttamisesta. Lakiehdotuksen mukaan kalastussäännön lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset olisivat lakina voimassa Suomessa.

Voimaansaattamislakiin lisättäisiin säännös lohenkalastusmahdollisuuksien arvioimisesta vuosittain kalastussopimuksen 6 artiklan mukaisesti kalastussäännön mukauttamista koskevien neuvottelujen yhteydessä. Tenon kalatalousalue edustaisi paikallisia kalastusoikeuden haltijoita arviointityössä.

Ehdotuksessa esitettäisiin säädettäväksi myös sopimuksen toimeenpanotehtävien osalta toimivaltaisista viranomaistahoista. Maa- ja metsätalousministeriö olisi toimivaltainen viranomainen päätettäessä lohenkalastuksen laajemmasta avaamisesta sekä kalastuksen sallimisesta ulkopaikkakuntalaisille. Viranomaisten toimivallan sääntelyyn esitettyjen muutosten myötä Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tulisi uusia harkinnanvaran sisältäviä toimivaltuuksia. Lapin ELY-keskus muun muassa päättäisi lupien myöntämisestä kyttyrälohen kohdennettuun pyyntiin.

Voimaansaattamislaissa määriteltäisiin kalastussäännön mukautusten edellytysten arvioinnissa jo käytännössä toiminut Tenon lohikantojen hoitotyöryhmä. Ministeriö sopisi Norjan kanssa Tenon lohikantojen hoitotyöryhmän toimeksiannosta ja nimeäisi Suomen osalta viranomaisten edustajat sekä kalastusoikeuden haltijoiden edustajat Tenon kalatalousalueen esityksestä.

Kalastuslupien hinnoittelua koskevassa säännöksessä huomioitaisiin uusi kalastuslupaluokka, muiden lajien kalastuslupa. Lupatarjonnan muutos on huomioitu myös ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden kalastuslupia koskevassa säännöksessä. Lisäksi on tehty tarkennuksia luvanmyyntikäytäntöihin. Riittää, että lupa on varattu määräaikaan mennessä, osto voi tapahtua myöhemmin. Muiden lajien kalastuksessa rajoitusta lupien määrälle ei ole kiinnitetty omistuksen määrään, mikä yksinkertaistaa lupien myyntiä ja käyttöä suhteessa luvan hintaan ja myynnin kustannuksiin.

Mikäli sopimusta kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä ei Suomessa hyväksytä, on edessä todennäköisesti tilanne, jossa Tenojoen kalastusta säädellään molemmissa maissa omilla, kansallisilla säädöksillä. Sen vaikutuksia kalakantoihin, kalastuksen järjestämiseen ja kalastusmahdollisuuksiin ei kaikilta osin osata ennustaa, sillä joen alaosa sekä merialue ovat kokonaan Norjan hallinnassa. Sopimuksen hyväksymättä jättäminen merkitsisi todennäköisesti myös uusien sopimusneuvottelujen aloittamista jälleen alusta tulevaisuudessa.