Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet
Ministry of Agriculture and Forestry

12.3.2024

Perustuslakivaliokunta 12.3.2024 HE 9/2024 vp

ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Neuvotteleva virkamies Tapio Hakaste ja hallitussihteeri Irena Pirhonen, MMM/LVO

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

Hallituksen esityksen tavoitteena on saattaa voimaan Tenojoen uusi kalastussääntö, joka on neuvoteltu Suomen ja Norjan välillä. Kalastussäännön tavoitteena on sovittaa kalastusta koskevat määräykset vastaamaan paremmin Tenon vesistön kalakantojen ja muun toimintaympäristön nykytilaa. Käytännössä se tarkoittaa pyrkimystä elvyttää Tenojoen vesistön heikentyneitä lohikantoja siten, että niille asetettujen hoitotavoitteiden saavuttaminen olisi mahdollista tulevaisuudessa. Samalla esitetään uusia keinoja, joilla mahdollistetaan Tenon saamelaisen kalastuskulttuurin jatkuminen hyvin voimakkaita kalastusrajoituksia vaativan ajanjakson yli. Kalastussäännössä on myös reagoitu vieraslajien leviämiseen ja siihen on lisätty kyttyrälohen pyyntiä koskevat kalastusmääräykset.

Kalastussäännön keskeisenä tavoitteena on lisätä kutemaan pääsevien emokalojen määrää, jotta lohikantojen elpyminen saataisiin käynnistymään ja että riskit lohikantojen heikon tilan pitkittymisestä vältetään. Lohenkalastuksen sallimisessa tavoitteena on etsiä vähiten haittaavia vaihtoehtoja kalastuskauden sisällä, jotta vähäistä kalastusta voidaan sallia silloin, kun riski lohikantojen elpymiselle on pieni.

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. Tämä on johtanut lohikantojen tilan selvään heikkenemiseen. Hoitotavoite ei ole täyttynyt enää vuoden 2019 jälkeen, joten vuosina 2021, 2022 ja 2023 on päädytty erittäin valitettavaan tilanteeseen, lohenkalastuksen täyskieltoon. Vuonna 2017 solmitun kalastussäännön sisältämät määräykset eivät olisi suojelleet lohikantaa riittävästi kyseisessä tilanteessa. Kalastuskieltojen ansiosta kasvaneiden emokantojen vaikutus lohimääriin näkyy joessa vasta viiveellä, kun syntyneet lohenpoikaset palaavat takaisin jokeen kutemaan n. 7 vuoden päästä kieltovuosista.

Lohenkalastus uudessa kalastussäännössä

Edellä kerrotun tilannekuvan vuoksi kalastussäännön lohenkalastusta koskevia säännöksiä on uudistettu siten, että lohenkalastus sidottaisiin konkreettisemmin lohikantojen sen hetkiseen tilaan, Suomen ja Norjan välisen Tenojoen lohikantojen seuranta- ja tutkimusryhmän vuosittain tekemään tila-arvioon perustuen. Tenojoki on yksi maailman parhaiten tutkituista lohijoista. Lohenkalastuksen järjestämisessä keskeinen kysymys on niukan luonnonvaran ja saamelaiskulttuurin yhteensovittaminen. Kalastussääntöä sekä vuosittaisia lohenkalastuskieltoja koskevien neuvottelujen yhteydessä on useasti tarkasteltu eri vaihtoehtoja vähäisen kalastuksen järjestämiseksi. Neuvotteluosapuolten käsitykset siitä, millaista vähäinen kalastus voisi olla, ovat eronneet suuresti toisistaan. Useissa ehdotuksissa kalastusaika on ollut 30–50 % vuoden 2017 kalastussäännön mukaisesta kalastusajasta, 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.

Viimeisimmät lohikantojen heikkenemisen syyt Tenossa viittaavat ongelmiin merialueella, eikä esimerkiksi petokalojen pyynnillä joesta voida tehokkaasti vaikuttaa niihin. Nykytilanteessa lohikantojen elvyttämiseen on mahdollista vaikuttaa tehokkaasti vain vähentämällä kalastusta. Varovaisuusperiaate huomioon ottaen, hyvin tiukat lohen kalastusmääräykset ovat siten biologisesti välttämättömiä. Uutena menetelmänä lohenkalastuksen säätelypäätökset perustuisivat edellisvuoden lohikannan tila-arvioon sekä pitkän ajan tietoon eri lohikantojen vaelluskäyttäytymisestä. Kalastusmahdollisuuksia arvioitaisiin seuraamalla heikoimpien lohikantojen tilannetta viikoittain ja sallimalla lohenkalastusta niinä viikkoina, jolloin heikoimmassa tilaluokassa olevia lohia on alle 20 % lohien kokonaismäärästä liikkeellä saman aikaan Tenon pääuomassa, eli rajajokiosuudella. Eli kun lohikan-

tojen tila kestää kalastuksen, kalastusta sallitaan. Toisaalta taas niinä viikkoina, jolloin heikoimmassa tilaluokassa olevia lohikantoja olisi yli 20 % lohien kokonaismäärästä pääuomassa, ei kalastusta voitaisi sallia ollenkaan.

Lohenkalastuksen portaittainen salliminen tarkoittaisi sitä, että ensimmäisessä vaiheessa lohenkalastus sallittaisiin paikkakunnalla asuville, jotta lohenkalastus pystyttäisiin kohdentamaan sellaisille henkilöille, joiden normaaliin elinpiiriin lohenkalastus liittyy kiinteästi. Kun lohikantojen tila mahdollistaisi lohenkalastuksen sallimisen laajemmin, eli kun heikoimpaan tilaluokkaan kuuluvista lohikannoista olisi alle 10 % pääuomassa tavattavista lohista, sallittaisiin kalastus ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille. Uudessa kalastussäännössä ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille sallittaisiin lohenkalastus ennen matkailijoita.

Edellä selostettu menetelmä lohenkalastuksen sallimisessa on katsottu välttämättömäksi ja ainoaksi keinoksi, jolla lohenkalastuksen salliminen voidaan mahdollistaa biologisesti riittävän pienillä riskeillä ja samalla kuitenkin suojella lohikantojen elpymistä. 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 perustelluksi ottaa mainitun suuruinen riski myös heikkoihin lohikantoihin kohdistuvasta kalastuksesta. Vaaditut prosenttiosuudet tarkoittaisivat myös sitä, että pääosassa lohikantoja olisi jonkin verran kalastettavaa ylijäämää, vaikka kokonaisuutena katsottuna koko Tenojoen lohikantojen tila voi olla tällöin vielä kaukana kestävän kalastuksen rajaksi asetetusta 75 %:n todennäköisyydestä kutukantatavoitteiden täyttymisestä.

Seuranta- ja tutkimusryhmän viimeisimmän raportin mukaan lohenkalastuksen sallimisen kynnys ei tällä hetkellä täyty. Käytännössä se tarkoittaisi sitä, että lohenkalastusta ei voitaisi avata vuoden 2024 kesällä kalastussääntöön ehdotetun mallin mukaisesti. Lohenkalastuksen avaaminen edellyttäisi sitä, että lohikannat parantuisivat tilaan, joka vallitsi vielä nyt päättyvän kalastussäännön alkuvuosina 2017 ja 2018, jolloin suurimmat sivujoet oli luokiteltu toiseksi heikoimpaan tilaluokkaan. Ero nykytilaan oli käytännössä se, että tuolloin niissä oli kalastettavaa ylijäämää ennen kalastuksen alkua säännöllisesti, eli jokea kohti kutuvaellukselle lähteneitä emokaloja on ollut riittävästi poikastuotantoalueiden kokoon nähden ainakin siinä tilanteessa, että lohikantaa ei olisi kalastettu lainkaan. Kolmen vuoden ajan voimassa ollut lohenkalastuskielto on kasvattanut lohikantojen kutukalamäärää etenkin Tenon pääuoman sekä latvasivujokien lohikannoissa, missä aiemman lohenkalastuksen vaikutus on ollut voimakkainta. Verrattuna kalastuskieltoa edeltäneeseen aikaan, kutukalamäärän kasvu on parantanut tilannetta huomattavasti kohti seuraavaa lohikannan runsauden tilaluokkaa. Ennen kalastuskieltoa saaliiksi saatiin noin puolet kutuvaellukselle lähteneistä lohista.

Perusoikeuksien toteutuminen niukan luonnonvaran hyödyntämisessä

Asettaessaan Suomen neuvotteluvaltuuskunnan valtioneuvosto on korostanut, että Suomen lähtökohtana neuvottelussa on, ettei Tenojoen vesistön lohikantojen elpyminen vaarannu. Valtioneuvosto on lisäksi edellyttänyt, että neuvottelussa on edistettävä saamelaisten oikeuksien toteutumista.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että valtiosääntöoikeudellisesti esityksessä ovat merkityksellisiä perustuslain 15 §:ssä tarkoitetun omaisuuden suojan, 17 §;ssä tarkoitetun saamelaisten oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan sekä 20 §:ssä tarkoitetun ympäristöperusoikeuden välinen punninta.

Lähtökohtaisesti kalastussäännöllä on luotava edellytykset lohikantojen elpymiselle ja saattamiseksi kestävälle tasolle, jotka ovat saamelaisen perinteisen kalastuskulttuurimuodon harjoittamisen edellytyksenä. Lohikantojen kestävä taso mahdollistaa myös ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden oikeuksien toteutumisen. Kalastussäännössä on siis sovitettu yhteen lohikantojen suojelutavoite perustuslain turvaamien perusoikeuksien kanssa.

Ympäristöperusoikeus – omaisuudensuoja

Kalastajaryhmät, joiden kalastusajat, pyydysten käyttömahdollisuudet ja kalastuslupatyypit poikkeavat toisistaan, pysytettäisiin samana kuin vuoden 2017 kalastussäännössäkin, joka on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Suomessa kalastajat on jaettu neljään eri ryhmään. Kalastajat jaotellaan Tenon jokilaaksoissa vakinaisesti asuviin ja muualla asuviin, sekä kalastusoikeuden haltijoihin ja heihin, jotka eivät ole kalastusoikeuden haltijoita. Asuinpaikkaperiaatetta on käytetty kalastusoikeuksien ja –rajoitusten kohdentajana jo vuoden 1979 sopimuksessa ja se on ollut lähtökohtana myös vuoden 2017 kalastussäännössä. Tenon jokilaaksoissa asuville kalastusoikeuden haltijoille on haluttu suojata paikallista, saamelaiseen kalastusperinteeseen liittyvää kalastuskulttuuria ja asuinpaikkaan perustuva rajaus on katsottu ainoaksi toimivaksi tavaksi toteuttaa tämä kulttuurin suoja. Asuinpaikkaperiaatteesta luopuminen tarkoittaisi sitä, että kalastus järjestettäisiin kalastuslain (379/2015) ja yhteisaluelain (758/1989) mukaisesti, eli kalastuksesta päättäisivät osakaskunnat yhteisellä vesialueella, mikä mahdollistaisi seisovien pyydysten laajemman käytön ja asettaisi hyvin erilaiset lähtökohdat kalastuksen säätelylle. Vaikka asuinpaikkaperusteinen kalastusoikeus ei ole täysin ongelmaton, on sille kuitenkin katsottu olevan olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste ja painava yhteiskunnallinen tarve.

Ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden asemaa on pyritty turvaamaan kalastussäännössä siten, että heille sallitaan lohenkalastus ennen matkailijoita, kun lohenkalastusta voidaan avata lohikantojen elpyessä. Lisäksi muiden lajien kalastusluvat varataan ilman erillistä kiinteistökohtaista kynnysarvoa. Ulkopaikkakuntalaiset kalastusoikeuden haltijat on huomioitu myös kyttyrälohen pyynnissä.

Ympäristöperusoikeus – saamelaisten kulttuurilliset oikeudet

Kalastussääntöön on sisällytetty erinäisiä säännöksiä, joilla pyritään turvaamaan saamelaisen kalastuskulttuurin säilymistä, sekä tiedon ja taidon siirtämistä sukupolvelta toiselle. Kalastussäännössä sallitaan edelleen perinteisten kalastusmuotojen käyttö, eli pyynti potku- ja mertapadolla, verkkopyynti seisovalla verkolla, kulkuttaminen eli kalastus ajoverkolla, sekä vapa- ja viehekalastus, silloin kun lohenkalastus on sallittua. Tenojoki on maailman mittakaavassa yksi harvoista lohijoista, jolla verkkopyydysten käyttö lohenkalastuksessa on sallittua. Myös muiden lajien, kuin lohen pyynnissä sallitaan veneen käyttö, jonka myötä on mahdollista ylläpitää tärkeää perinteistä tietoa joella liikkumisesta. Muiden lajien kalastusta sallitaan muutenkin laajemmin uudessa kalastussäännössä kuin aikaisemmin. Lisäksi kalastussääntöön on muotoiltu uutena elementtinä osallistumislupa, joka tarkoittaa sitä, että paikkakunnalla asuvan kalastusoikeuden haltijan yleiseen paikkakuntalaislupaan on mahdollista liittää osallistumislupa, jonka nojalla lupaan nimetty henkilö saa osallistua yleisen paikkakuntalaisluvan haltijan pyydyskalastukseen. Osallistumisluvalla mahdollistetaan saamelaisen kalastuskulttuurin siirtämistä sukupolvelta toiselle sellaisissa tilanteissa, joissa esimerkiksi muualla asuvalla sukulaisella ei muutoin ole kalastusoikeutta. Osallistumisluvan saajaa ei ole kalastussäännössä määritelty, sillä luvan saaja on haluttu jättää yleisen paikkakuntalaisluvan haltijan omaan harkintaan. Lisäksi kaikkiin kalastuslupatyyppeihin on mahdollista liittää lapsilupa, joka osaltaan tukee muun muassa saamelaisen kalastuskulttuurin säilyttämistä.

On selvää, että lohenkalastuksella on keskeinen merkitys jokisaamelaisessa kulttuurissa. Kalastussääntöön esitetyt kalastusrajoitukset kohdistuvat muun kalastuksen ohella myös saamelaisten harjoittamaan kalastukseen ja aiheuttavat näin kiistatta myös väliaikaisia heikennyksiä heidän kulttuurimuotoonsa liittyvän perinteisen lohenkalastuksen harjoittamiseen, silloin kun lohikannat eivät kestä kalastusta. Perustuslakivaliokunta on vuoden 2022 lohenkalastuskieltoa koskevassa lausunnossaan todennut, että valtioneuvoston on syytä selvittää, millaisilla muilla toimilla saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan voidaan tukea ja edistää kalastuksen rajoittamisesta huolimatta (PeVL 27/2022 vp). Tähän kannanottoon on pyritty vastaamaan edellä mainittujen keinojen (osallistumislupa, veneen käyttö muun kalan pyynnissä) lisäksi kalastussääntöön ehdotetulla lisäyksellä poikkeusluvan myöntämisestä organisaatioille opetuskalastusta tai kulttuuritapahtumia varten. Poikkeusluvasta säädetään kalastussäännön 40 §:ssä. Pykälä on muotoiltu siten, että se mahdollistaisi riittävän joustavuuden ja tapauskohtaisen harkinnan suhteessa pykälän tavoitteeseen. Poikkeuslupamenettelyn tarkoituksena on mahdollistaa saamelaisen kalastuskulttuurin ylläpitäminen ja kehittäminen kaikissa tilanteissa, sellaisessakin, jossa lohenkalastusta ei muutoin voida sallia.

Luvan myöntämisprosessissa olisi edellytys, että Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus luvan myöntäjänä, pyytäisi kaikista luvista lausunnon Tenon kalatalousalueelta, jolloin luvan myöntäminen voidaan kohdistaa

oikein paikkakunnalla. Oleellista on, että lupa olisi perusteltua myöntää kalastukseen liittyvän paikallisen ja perinnetiedon siirtämiseksi, ja paras taho arvioimaan tätä on Tenon kalatalousalue paikallistietoon perustuen.

Korkeimman oikeuden viimeaikaisten ratkaisujen vaikutus

Korkein oikeus on antanut huhtikuussa 2022 kaksi ratkaisua koskien saamelaisten oikeutta kalastuskulttuurinsa harjoittamiseen Tenolla. Molemmissa ratkaisuissa tapahtuma-aika on sijoittunut vuoteen 2017, jolloin lohikantojen tilanne on ollut parempi ja kannat ovat kestäneet kalastusta. Kuten on jo edellä mainittu, lohikantojen tila on heikentynyt merkittävästi vuodesta 2019 lähtien. 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.

Korkein oikeus on ratkaisuissaan kuitenkin toisaalta todennut, että saamelaisille kuuluva perustuslain suojaama kalastusoikeus ei ole rajoittamaton, ja että luonnon kestävä ja ekologinen käyttö sekä kalakantojen turvaaminen myös tulevaisuudessa palvelevat muiden ohella myös saamelaisten etua. Saamelaisten perinteisten kalastustapojen ylläpidon ja kalastukseen liittyvän tietotaidon siirtämisen lisäksi on turvattava kaloja kalastettaviksi myös tuleville sukupolville. Lyhyen aikavälin rajoituksilla on hyötyä pidemmällä aikavälillä. Jotta perinteisen kulttuurisen kalastusoikeuden harjoittaminen olisi mahdollista myös tulevaisuudessa, on Tenojoen lohikantojen oltava kestävällä tasolla.

Korkeimman oikeuden ratkaisut on huomioitu hallituksen esitystä valmisteltaessa siten, että lohenkalastusta koskevia säännöksiä määriteltäessä on asetettujen kynnystasojen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitu saavutettavaan tavoitteeseen nähden. Lohikantojen elpymisen vaarantumisen riski on arvioitu merkittäväksi silloin, kun heikoimpien lohikantojen määrä on yli 20% lohien kokonaismäärästä pääuomassa, jolloin lohenkalastusta ei voida sallia. Lisäksi on arvioitu, että lohikannat kestävät rajoitetun kalastuksen ja elpymisen vaarantumisen riski on riittävän pieni silloin, kun heikoimpien lohikantojen määrä on alle 20 % lohien kokonaismäärästä pääuomassa. Saavutettavaan tavoitteeseen, eli lohikantojen elpymiseen ei päästä kohdistamalla rajoituksia pelkästään muuhun kuin perustuslain 17 §:n 3 momentin kalastukseen, vaan kaikkien Tenojoen rajajokiosuudella kalastavien perusoikeuksien rajoittamiselle on perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen kiinnittyviä hyväksyttäviä ja painavia perusteita.

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 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.

Mikäli sopimusta kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä ei Suomessa hyväksytä, olisi Tenojoen kalastusta säädeltävä molempien maiden 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.