

Neuvotteleva virkamies

Tapio Hakaste

VALTIONEUVOSTON ASETUS LOHENKALASTUKSEN MÄÄRÄAIKAISESTA KIELTÄMISESTÄ TENOJOEN VESISTÖSSÄ

1. Yleistä

Norjan rajalla sijaitseva Tenojoki on yksi maailman tärkeimmistä Atlantin lohen lisääntymisjoista. Tenojoen vesistön lohikantojen tilan seurannassa on havaittu vesistöön nousevien lohien määrän merkittävä pieneneminen. Vesistöön nouseva lohimäärä on laskenut alle puoleen vuoden 2018 tasosta. Myös muu Tenojoen vesistössä toteutettu seuranta viittaa siihen, että lohikantojen tilassa on tapahtunut merkittävä negatiivinen muutos. Tästä syystä Suomen ja Norjan yhdessä toteuttamaa lohikannan säätelyä varten annetussa tieteellisessä neuvossa (Tenon lohikantojen tila 2020 –raportti) suosituksena on lohen kalastuksen merkittävä rajoittaminen tai kalastuksen lopettaminen kalastuskaudella 2021. Tutkijaryhmän toiminta perustuu Tenojoen kalastussopimukseen.

Tässä esityksessä säädettäisiin siitä, että lohenkalastus kiellettäisiin Tenojoen vesistössä rauhoittamalla lohi ja kieltämällä lohenpyyntiin tarkoitettujen kalastusvälineiden käyttö määrätyksi ajaksi vuonna 2021, koska aiempien vuosien seurantatietojen perusteella on ennustettavissa, että lohen lisääntymisen kannalta tärkeimpien, useamman merivuoden lohien määrät ovat jäämässä alhaisiksi. Samalla on tarkoitus välttää riskiä siitä, että lohikantojen heikkeneminen edelleen hidastaa ja vaikeuttaa lohikantojen elvyttämistä uudelleen kestäväälle tasolle.

2. Tenojoen vesistön lohikantojen hoito

2.1 Kalastussopimus ja kalastuksen rajoittaminen lohikantojen tilan sitä vaatiessa

Suomen ja Norjan välinen sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä (SopS 42/2017, jäljempänä *Tenon kalastussopimus*) on solmittu vuonna 2017. Sopimus sisältää määräyksiä mm. kalastuksen järjestämisestä ja säätelystä, kalakantojen tilan seurannasta ja tutkimuksesta sekä kalastuksen valvonnasta, kalatautien ja vesistön saastumisen ehkäisystä. Sopimuksen toimeenpanon ja Tenojoen vesistön lohikantojen hoidon kannalta olennaisia ovat määräykset, joiden perusteella osapuolet voivat reagoida lohikantojen tilassa tai niihin vaikuttavissa tekijöissä tapahtuviin muutoksiin tarvittaessa lohikantojen elinvoimaisuuden ja kestäväen käytön varmistamiseksi.

Sopimuksen 5 artiklassa määrätään sopimuksen liitteenä 2 olevasta Tenojoen vesistön kalastussäännöstä (jäljempänä *kalastussääntö*). Kalastussääntö sisältää kalastusta käytännössä säatelevät määräykset. Siinä muun muassa määritellään kalastajaryhmät, sallitut pyydykset, kalastusajat sekä pyydysten rakennetta koskevat määräykset. Lohen kalastuksessa sallitut pyyntivälineet on määritelty kalastussäännön 6 pykälän 1

momentissa. Kalastussäännön myöhemmissä pykälissä tarkennetaan sallittujen vieheiden ja pyyntivälineiden teknisiä ominaisuuksia. Muun kalan pyyntiin käytettävät välineet on kalastussäännön määräyksillä pääosin erotettu lohen pyyntivälineistä, mutta vapakalastuksen kohdalla ero ei ole selkeä, koska varsin eri tyyppisiä vapavälineitä voidaan käyttää sekä lohen, että muiden kalalajien pyyntiin. Lisäksi kalastussääntöön kuuluu ennalta sovittuja toimenpiteitä poikkeuksellisten tilanteiden varalle (kalastussäännön 34 § ja 35 §).

Kalastussääntö on määräaikainen ja tällä hetkellä voimassa oleva, vuosille 2017-2021 laadittu kalastussääntö pyrkii elvyttämään heikentyneitä lohikantoja.

Sopimuksen 6 artiklan mukaan, sopimuksen osapuolilla on lisäksi mahdollisuus poiketa kalastussäännöstä, jos se on välttämätöntä kalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi, heikentyneiden tai heikentymisvaarassa olevien kalakantojen suojelemiseksi tai elvyttämiseksi taikka jos kalakantojen tila sen sallii. Sopimuksen 7 artiklassa määrätään kalastussäännön vaikutusten arvioinnista ja edellä mainittujen poikkeavien määräysten menettelytavoista. Suomi neuvottelee vuosittain Norjan kanssa sopimukseen kuuluvan kalastussäännön soveltamisesta ja lohikantojen tilan vaatimista kalastussäännöstä poikkeavista määräyksistä, sopimuksen 6 ja 7 artiklojen mukaisesti. Vuosittaisista poikkeuksista sovittu pöytäkirja on saatettu voimaan valtioneuvoston asetuksella.

Sopimuksen 16 artikla sisältää määräykset toimista erityistilanteissa. Sen 2 kohdan mukaan osapuolten on välittömästi rajoitettava kalastusta tai lopetettava se kokonaan veden virtaaman tai muiden erityisolosuhteiden, kuten lohennousun olennaisen vähenemisen niin vaatiessa. Artiklan mukaisten toimien voimaansaattamisen osalta yhteiset menettelytavat määritellään tarvittaessa. Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamislakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 239/2016) määräysten voimaansaattamistavaksi on esitetty kalastuslain 52 §:n mukaista valtioneuvoston asetusta, ja nyt käsillä olevassa tilanteessa on katsottu, että myös kalastuslain 55 §:n mukainen asetuksenantovaltuus kalojen rauhoituksesta tulisi sovellettavaksi.

Kalastuslain (379/2015) 52 §:n 2 momentin nojalla valtuutetaan säätämään valtioneuvoston asetuksella kalastamisen kieltäminen esimerkiksi tietyllä pyydyksellä tai kalastustavalla, tai kalastamisen kieltäminen tietyntä ajankohtana vesialueella, jossa esiintyy kalalaji- tai kanta, jonka elinvoimaisuus tai tuotto on heikentynyt tai vaarassa heikentyä taikka vesialueella, joka on keskeinen kalalajin- tai kannan lisääntymisen kannalta.

Kalastuslain 55 §:n nojalla valtuutetaan säätämään valtioneuvoston asetuksella kalalaji- tai kanta rauhoitettavaksi koko maassa tai tietyllä alueella, jos jonkin kalalajin tai -kannan lisääntyminen vaarantuu tai sen heikentyneiden kantojen suojeleminen sitä edellyttää.

Asiaan liittyy myös kalastuslain 118 §:ssä säädetty kalastusrikkomus, joten kalastajan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että asetuksessa olisi selkeästi mainittu sekä rauhoitettu kalalaji, että ne pyyntivälineet ja -tavat jotka eivät ole kalastuskautena 2021 Tenojoen vesistössä lainkaan sallittuja.

2.2 Tenojoen lohikantojen tilan kehitys

Tenojoen vesistössä esiintyy noin 30 perinnöllisesti erilaistunutta eri sivujokiin sopeutunutta lohikantaa. Näiden lohikantojen koko ja tila vaihtelee paljon. Viime vuosina osa Tenojoen lohikannoista on ollut hyvässä tilassa, mutta suuri osa vesistön lohipopulaatioista kärsii ylikalastuksesta. Etenkin Tenojoen isojen latvahaarojen Karas- ja Jiesjoen lohikannat ovat selvästi tavoitetasoa heikommassa tilassa. Kyse on suurikokoisista, usean vuoden merivaelluksen tekevista emokaloista, jotka palaavat Tenojokeen kalastuskauden alkuvaiheessa.

Lohikantojen heikon tilan vuoksi nykyisen kalastussäännön tavoitteena on ollut leikata kalastuskuolevuutta noin 30 %:lla etenkin vesistön latvahaarojen heikkojen lohikantojen kohdalla. Monipuolisen tutkimustiedon perusteella myös perinnekalastusta rajoitettiin kalastuskauden alkua painottaen, koska vesistön eri lohikantojen vaellusajankohta ja pyyntitiedot tunnettiin. Seurantatulosten perusteella rajoitukset ovat toimineet ja toteutuneet ennakoidusti n. 30 % suuruisena, eli lohikantojen on oletettu elpyvän ennakoidussa ajassa. Nykyisen kalastussopimuksen voimassaolon aikana syntyneet lohisukupolvet eivät ole vielä edenneet elinkierrossaan vaiheeseen, missä ne palaavat merivaellukselta takaisin Tenojokeen kutemaan. Vuoden 2019 ja 2020 lohen nousuvaellukset Pohjois-Atlantilla ja myös Tenolla ovat olleet kuitenkin poikkeuksellisen heikkoja. Tenoon yhteensä nouseva lohimäärä oli vuonna 2020 alle puolet vuoden 2018 nousumäärästä, mitä myös pidettiin tuolloin alhaisena. Muutos näyttää liittyvän ympäristötekijöihin, lähinnä lohen eloonjääntiin, kun vaelluspoikaset (smoltit) siirtyvät joesta meriympäristöön. Lisäksi heikon emokannan seurauksena syntyvään harvaan poikaskantaan kohdistuu jokivaiheessa suhteellisesti voimakkaampi saalistus petojen taholta sekä muiden lajien kilpailua. Heikentynyt merieloonjäänti viime vuosina näkyy myös seurannassa, missä on voitu verrata Utsjoesta merivaellukselle lähteneiden smolttien määrää palaavien yhden merivuoden lohien määrään.

Seurannan yhteydessä on arvioitu myös mereltä palaavien lohien määrää vuosittain ennen niihin kohdistuvan kalastuksen alkamista. Uusimman tutkimusraportin mukaan tärkeimmissä lohikannoissa mereltä palaava lohimäärä oli niin pieni, että se alitti jo tuossa vaiheessa kestävästä poikastuotantoa kuvaavan hoitotavoitteen, eikä kalastettavaa ylijäämää ollut lainkaan. Normaalitilanteessa jokeen vaeltavista lohista kalastetaan yli puolet ennen kuin ne pääsevät kutemaan.

Nousulohien määrän pieneneminen ja siinä havaittu voimakas negatiivinen kehitys edellyttävät, että osapuolet reagoivat tilanteeseen kalastussopimuksen edellyttämällä tavalla varovaisuusperiaatteen mukaisesti.

3. Keskeiset ehdotukset

Vuoden 2021 Suomen ja Norjan välisissä kalastussäännön poikkeusmääräyksiä koskevissa neuvotteluissa on yksimielisesti todettu lohikantojen voimakas heikentyminen. Tilanteen edellyttämien toimien osalta on todettu, että sopimuksen 5 artiklan mukaiset ennalta sovitut toimenpiteet ovat vaikutuksiltaan liian lieviä lohikantojen tilan heikkenemiseen nähden. Havainnot vesistöön nousseiden emokalojen määrästä kertovat useissa tapauksissa havaintohistorian heikoimmasta tilanteesta. Akuuttiin tilanteeseen liittyy myös se, että lisääntymisen kannalta tärkeiden kahden- ja kolmen merivuoden emokalojen nousumäärä jää ennusteiden perustella hyvin alhaiseksi. Tästä syystä esitetään, että lohenkalastus kiellettäisiin rauhoittamalla lohi koko Tenojoen vesistössä kalastuskaudella 2021.

Asetuksen 1 §:ssä säädettäisiin ne Tenojoen vesistöön kuuluvat vesialueet, joilla asetusta sovelletaan. Alueita olisivat Suomen ja Norjan välisen valtakunnan rajan muodostavat Tenojoen pääuoma, Inarinjoki ja Kietsimäjoki, sekä ne Tenojoen sivujoet, joihin lohi nousee ja jotka on määritelty valtioneuvoston asetuksessa kalastuksesta Tenojoen vesistön sivuvesistöissä (297/2017).

Asetuksen 2 §:ssä säädettäisiin, että lohi on rauhoitettu, ja kalastus lohenpyyntiin soveltuvilla välineillä, eli potkupadolla (joddu), mertapadolla (meardi), seisovalla verkolla, kulkutusverkolla sekä vavalla ja vieheellä veneestä, olisi kielletty 1 §:ssä määritellyillä vesialueilla 1.6.2021-20.8.2021.

Esityksen 3 §:n mukaan asetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan siten, että se tulisi voimaan 1.5.2021.

4. Pykäläkohtaiset perustelut

1§. *Soveltamisala*

Asetusta olisi tarkoitus soveltaa koko lohien nousualueella Tenojoen vesistössä. Kyseinen vesialue kattaa Suomen ja Norjan valtioiden välisen rajan muodostavien Tenon pääuoman, Inarinjoen sekä Kietsimäjoen lisäksi ne vesistön sivujoet, jotka on määritelty lohien nousualueeksi Tenojoen sivuvesien kalastusta koskevassa valtioneuvoston asetuksessa.

Pykälässä säädettäisiin niistä vesialueista, joilla lohienkalastus olisi kielletty 2 §:ssä tarkoitetuilla pyyntivälineillä. Lohienkalastus olisi kielletty lohiennousualueella seuraavasti:

- 1) Tenon pääuoma, Inarinjoki ja Kietsimäjoki [siltä osin, kun se muodostaa valtakunnan rajan Norjan kanssa]
- 2) Pulmankijärvi, Gálddašjohka Luovosvárjohkan suuhun asti, Ylä-Pulmankijoki Yläputoukselle asti, Luossajohka Luossajávriin asti, Morešveajohka neljä kilometriä ylävirtaan laskukohdasta Ylä-Pulmankijokeen sekä Skihpajohka ensimmäiseen lompoloon asti;
- 3) Vetsijoki Vetsijärveen asti ja Vaisjoki Váišluoppaliin saakka;
- 4) Utsjoki Mierasjärveen asti, Čarsejohka Linjinjohkan suusta 10 kilometriä ylävirtaan saakka ja Kevojoki Fiellogahjohkan suuhun asti;
- 5) Kuoppilasjoki Birkejohkan suuhun asti, Birkejohka Yläputoukseen asti sekä Goaskinjohka Goaskinjávriin saakka;
- 6) Nilijoki 13 kilometriä toiselle kivikkokentälle asti;
- 7) Akujoki putoukselle asti; sekä
- 8) Karigasjoki viisi kilometriä Luomusjokisuusta ylävirtaan.

Lohienkalastuskiellon säätäminen koko lohiennousualueelle kattavasti on tarpeellista, jotta kalastuspaine ei siirry ennakoimattomasti sivujokiin, missä vaikutukset lohikantoihin voisivat olla paikallisesti voimakkaita. Eri lohikantojen kalastus on tähän saakka tapahtunut pääosin Tenon pääuomassa. Lohikantojen tilaa koskevan vuoden 2020 raportin perusteella kalastuspaine aiheuttaa lohikantojen ylikalastusta Kuoppilasjokea lukuun ottamatta. Hoitotavoitteiden saavuttamisen kohdalla vallitsee vastaava tilanne.

Soveltamisalueen kalastusmääräyksiä on lisäksi annettu valtioneuvoston asetuksella Tenojoen sivuvesistöjen kalastusta sekä Tenon kalastussääntöön rajajokiosuudella tehtyjä poikkeuksia koskien. Nämä asetukset olisivat edelleen voimassa lohienkalastusta koskevia määräyksiä lukuun ottamatta. Lisäksi näihin asetuksiin tehtäisiin tarkennuksia muun kalan pyynnin osalta, jotta lohien sivusaalista voitaisiin välttää.

2 §. *Lohienkalastuksen kieltö Tenojoen vesistössä*

Pykälässä säädettäisiin lohienkalastuksen kiellosta. Kielto perustuisi lohien määräraikaiseen rauhoittamiseen ja koskisi kaikkia niitä pyyntivälineitä, joilla lohienkalastus on sallittu Tenon kalastussäännön 6 §:ssä. Kielletyt pyydykset olisivat: potkupato (joddu) ja mertapato (meardi), seisova verkko, joka on tarkemmin määritelty kalastussäännön 21 ja 23 §:ssä, kulkutusverkko sekä vapa ja viehe. Kielto koskisi lohien nousualueella Tenojoen vesistössä, joka olisi määritelty asetuksen 1 §:ssä. Kielto olisi määräraikainen ja voimassa vuoden

2021 lohenkalastuskauden ajan. Kiellon jälkeen Tenojoen vesistöön jäisi edelleen mahdollisuus muun kalan kuin lohen pyyntiin, voimassa olevien säädösten mukaisesti.

Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan mukaan osapuolten on välittömästi rajoitettava kalastusta tai lopetettava se kokonaan veden virtaaman tai muiden erityisolosuhteiden, kuten lohennousun olennaisen vähenemisen niin vaatiessa. Sopimuksen voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen (HE 239/2016) mukaan 16 artiklassa tarkoitetaan *todella poikkeuksellista tilannetta, eikä sitä tule soveltaa esimerkiksi normaalin vuosittaisen lohennousun eroavaisuuden johdosta eikä esimerkiksi tilanteissa, joissa on kyse kalastussäännön 7 luvussa säädettyjen ennalta sovittujen toimenpiteiden soveltamisedellytyksistä. Kalastusta rajoitetaan tai se lopetetaan ainoastaan siinä laajuudessa ja sillä alueella, jolla se on välttämätöntä kalakantojen turvaamiseksi. Paikallisia tahoja ja oikeudenhaltijoita on kuultava asiasta siinä määrin kuin tilanteen kiireellisyys sen sallii. Viranomaiset laativat yhdessä menettelytavat artiklan määräysten toimeenpanemiselle. Toimenpiteiden välttämättömyyttä arvioitaessa on ennalta varautumisen periaatteelle annettava suuri painoarvo. Määräys voidaan tarvittaessa panna täytäntöön kalastuslain 52 §:n nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella.*

Kalastuslain 52 §:n mukaan kalastaminen voidaan kieltää esimerkiksi tietyllä pyydyksellä tai tietyinä ajankohtana, kalalajien tai –kantojen heikkenemisen estämiseksi.

Kalastuslain 55 §:n mukaan kalalaji tai –kanta voidaan rauhoittaa, jos sen lisääntyminen vaarantuu tai sen heikentyneiden kantojen suojeleminen sitä edellyttää. Pykälän 2 momentin mukaan *rauhoitettun kalan pyydystäminen, myynti ja sellaisten pyydysten käyttö, jotka erityisesti soveltuvat sen pyydystämiseen, on rauhoitusaikana kielletty. Rauhoitusaikana kielletyistä pyydyksistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.*

Perustuslakivaliokunta on kalastuslaista antamassaan lausunnossa (PeVL 58/2014 vp) todennut, että *kalastusrajoituksia tulee pystyä toteuttamaan joustavasti ja siten, että voidaan tarvittaessa nopeasti reagoida esimerkiksi kalakantojen tilan vaihteluun. Lisäksi sääntelyratkaisua, missä kalastuskieltoja voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksilla, perustellaan sillä, että sääntelytarpeet ovat yleensä melko paikallisia, ja kaikkien tarpeellisten rajoitusten säätäminen laissa voisi johtaa joillain alueilla kohtuuttomuuksiin sekä tarpeeseen myöntää lukuisia poikkeuslupia.*

Tenojoen lohisaaliita sekä lohikannan tilaa on seurattu 1970-luvun alusta lähtien ja tutkijoiden raporttien mukaan lohikantojen tila on tällä hetkellä historiallisen heikko, eivätkä Tenojoen eri lohikannoille asetetut kutukantatavoitteet täyty. Tenojoen vesistössä täyttyy tällä hetkellä sopimuksen 16 artiklassa tarkoitettu poikkeuksellinen tilanne, mikä vastaa kalastuslain 52 §:ssä tarkoitettua tilannetta, jossa kalastuksen voidaan selkeästi arvioida olevan haitallista heikentyneelle kalalajille tai –kannalle kudun tai vaelluksen häiriintymisen tai kestäväen tuoton alentumisen kautta, sekä kalastuslain 55 §:ssä tarkoitettua tilannetta, jossa käyttö- ja hoitosuunnitelmien perusteella tai muutoin annetut alueelliset ja ajalliset kalastusrajoitukset tai kalastusoikeuden haltijoiden lupasääntelyyn liittyvät toimet eivät ole osoittautuneet riittäviksi.

Seurantatiedon perusteella Tenojoen vesistössä nyt havaittu lohikantojen heikkeneminen on poikkeuksellista ja laajamittaista. Vuoden 2021 Tenojokeen palaavaa lohimäärää on vaikea ennustaa, mutta kahden aiemman vuoden tietojen perusteella 2-3 merivuoden lohia on palaamassa Tenoon todennäköisesti hyvin vähän. Näiden ikäluokkien lohista suurin osa on kantojen elpymiselle tärkeitä runsaasti mätää tuottavia naaraskaloja. Lohenkalastuksen kiellolla vuoden 2021 ajaksi pyritään varovaisuusperiaatteen mukaisesti välttämään vesistön lohikantojen heikkeneminen edelleen ja parantamaan tällä tavoin edellytyksiä lohikantojen elvyttämiselle ja kestäväen kalastuksen tason määrittämiselle tulevaisuudessa. Tilanteen vakavuuden vuoksi rajoitukset on asetettava niin, että ne koskevat koko lohenkalastuskautta. Joen eri lohikantoihin kohdistuva kalastus Tenojoen pääuomassa on sekakantakalastusta, missä eri sivujokien lohikantoihin kuuluvia lohia ei

voida pyyntitilanteessa tunnistaa toisistaan. Koska lohikantojen heikentyminen on havaittu sekä aikaisin että myöhemmin kalastuskauden kuluessa vesistöön nousevissa lohikannoissa, ei rajoitusten kohdentaminen eri lohikantojen nousuajankohtien perusteella ole nyt mahdollista.

Lohikantojen elpymisen aikataululla ja elpymisen todennäköisyydellä on yhteys kalastuksen määrään. Kalastusta sallittaessa lohikantojen elpymisen käynnistyminen hidastuu ja vastaavasti kalastuksen kieltäminen tai voimakas rajoittaminen tekee kantojen elpymisestä todennäköisempää ja nopeampaa.

Tällä asetuksella toteutettavaksi esitetty lohenkalastuksen kiello rauhoittamalla lohi määräaikaaisesti liittyy laajempaan lohensuojelukokonaisuuteen, koska vastaavaa aikaa koskeva kiello on tarkoitus panna voimaan myös Norjalle kuuluvalla Tenojoen alaosalla, Norjan sivujoissa Tenojoen vesistössä sekä Norjan kansallisilla päätöksillä myös merialueella Tenovuonossa sekä Finnmarkin rannikolla Nordkappin, Lebesbyn, Gamvikin ja Berlevågin kuntien alueella.

Norjan kanssa käydyissä neuvotteluissa kävi ilmi, että osittaisilla loheen kohdistuvilla kalastusrajoituksilla ei olisi ollut mahdollista saada yhtä hyvin koko Tenojoen vesistön lohikantojen hyödyntämisaluetta koskevia rajoituksia aikaan. Kalastusrajoituksista neuvoteltaessa on ollut tärkeää pitää mielessä kokonaisuus ja osapuolten tasapuolinen kohtelu siten, että rajoitukset ovat täysin samat Suomen ja Norjan puolella. Jos lohenkalastusta ei kiellettäisi kokonaan, vaan sallittaisiin esimerkiksi edelleen saamelaisten perinnepyydysten käyttö, seurauksena olisi myös perinteisen rannikkopyynnin salliminen Norjan merialueella, missä Tenon lohikannat vaeltavat. Tämä tarkoittaisi sitä, että kalastuspaineen vähentäminen ei olisi riittävää nyt käsillä oleva tilanne huomioiden. Tenon lohikantojen tutkimusryhmän näkemyksen mukaan, mitä enemmän kalastusta sallitaan kalastuskautena 2021, sitä enemmän lohikantojen elpymisprosessi viivästyy. Tutkimusryhmä on myös arvioinut, että lohikantojen heikko tila voimistaa niihin kohdistuvan kilpailun ja saalistuksen vaikutusta suhteessa siihen, miten ne vaikuttaisivat kestäväällä tasolla olevaan lohikantaan. Myös kalastuksen suhteellinen vaikutus heikkoon lohikantaan on suurempi, eli kalastajat saavat saaliiksi suhteellisesti suuremman osan jokeen nousevista kaloista, jos nousukaloja on vähän, kuin tilanteessa, missä nousukaloja on runsaasti. Kalastuksen jatkaminen lisäisi siten riskiä ongelmien pahentumisesta.

Suomen ja Norjan välisissä neuvotteluissa pyrittiin löytämään ratkaisuja tilanteeseen muun muassa siten, että kalastuslupien määrää olisi rajoitettu ja kalastusaikoja olisi lyhennetty. Tasapainoisista ja riittävästä toimenpiteistä ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen ja Norja vetosi valtionsa velvollisuuteen noudattaa valtionsa velvollisuuteen noudattaa luonnon monimuotoisuuden hallintaa koskevaa lakia (Lov om forvaltning av naturens mangfold, LOV-2009-06-19-100), eikä siksi voisi suostua sellaisiin rajoituksiin, joissa esimerkiksi matkailijoiden vapakalastusta jatkettaisiin. Neuvotteluissa tulivat esiin erot valtioiden välillä kalastusrajoitusten kohdentamisessa. Suomessa Tenon lohta kalastetaan sekä perinteisillä kalastusmuodoilla että vapavälinein. Käytännössä kaikki matkailukalastuksen lupakiintiön luvat on ostettu vuosittain ja niistä on saatu hyötyä matkailuyrityksille ja lupatulosten palautusten kautta myös kalastusoikeuden omistajille. Norjassa kalastus painottuu selkeämmin perinnekalastukseen, eikä matkailukalastus ole kehittynyt vastaavalla tavalla. Olosuhteet pato- ja verkkokalastukselle Norjalle kuuluvalla Tenon alaosalla ovat parempia kuin rajajokiosuudella. Norjan matkailuluvista ei ole myyty vuosittain kuin noin puolet sille kuuluvasta kiintiöstä.

Kyseisistä syistä johtuen neuvotteluissa ei ollut mahdollista saavuttaa yksimielisyyttä toimista, jotka olisivat rajoittaneet kalastusta riittävästi ja kohdelleet eri kalastajaryhmiä tasapuolisesti.

Neuvottelujen edetessä Norja toi esille kalastussopimuksen 16 artiklan soveltamisen ja lohen kalastuksen kieltämisen kokonaan. Norja on päättänyt tehdä tässä yhteydessä myös lohenkalastuksen

merikalastuskiellon, jolloin yhtenäinen, kalastuskautta 2021 koskeva rajoitus käsittäisi siten koko Tenon 30 eri kantaa käsittävän lohipopulaation elinkierron.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Kiellon tarkoituksena olisi edistää kyseisessä pykälässä säädetyn ympäristövastuun toteutumista ja samalla turvata saamelaisten perinteisen kalastuskulttuurimuodon harjoittamisen edellytyksenä sekä eri kalastusoikeuksien käytön kohteena olevia kalakantoja.

3 §. Voimaantulo

Asetus tulisi voimaan 1 päivä huhtikuuta 2021, jotta se olisi voimassa heti vuoden 2021 kalastuskauden alusta.

5. Asian valmistelu

Asetusluonnos on valmisteltu virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä ja se oli lausunnolla 8.4-22.4.2021 välisen ajan. Lausuntoaika oli poikkeuksellisen lyhyt, sillä lohikantojen heikentyminen havaittiin vasta vuoden 2021 alkupuolella, ja tilanteen vaatimia toimenpiteitä koskevissa neuvotteluissa Norjan kanssa saavutettiin vasta maaliskuun lopussa. Tenojokea koskevat kalastusmääräykset kalastuskaudelle 2021 tulee Norjan kanssa tehdyn sopimuksen nojalla saattaa voimaan viimeistään 1.5.2021. Lisäksi kalastuskautta koskeviin valmisteluihin, kuten kalastuslupien myyntiin, tulee varata aikaa.

Lausuntopyyntö lähetettiin seuraaville tahoille: oikeusministeriö, ulkoministeriö, ympäristöministeriö, Lapin Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Luonnonvarakeskus, Lapin Poliisilaitos, Lapin Rajavartiosto, Nuorgamin osakaskunta, Vetsikon osakaskunta, Utsjoen kirkonkylän osakaskunta, Outakosken osakaskunta, Alatalon osakaskunta, Iivanan osakaskunta, Pikkujärven osakaskunta, Tenonlaakson yrittäjät ry. Saamelaismatkailu- ja yrittäjät ry, Saamelaiskäräjät. Metsähallitus, Tenon kiinteistönomistajat ry, Suomen vapaa-ajankalastajien keskusjärjestö, Lapin Vapaa-ajankalastajapiiri, Kalatalouden keskusliitto sekä Lapin kalatalouskeskus.

Neuvottelut Tenon kalastussopimuksen 6 artiklan muutostarpeista ja vallitsevan tilanteen vaatimasta 16 artiklan soveltamisesta käytiin Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesti Saamelaiskäräjien kanssa 4.12.2020-1.4.2021.

Laintarkastus

6. Vaikutukset

6.1 Ympäristövaikutukset

Lohenkalastuksen määräaikaista kieltämistä Tenojoen vesistössä koskevan asetuksen ympäristövaikutukset ovat selvästi myönteisiä. Lohen kalastuksesta pidättäytymisellä pyritään lopettamaan lohikannan heikkenemiskehitys ja luomaan uusia edellytyksiä lohikantojen elvyttämiseksi. Lohen kalastuskiellon kattavuus alueellisesti ja ajallisesti on tarpeen havaitun ongelman laajuuden vuoksi.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Tenojoen vesistöalue sijaitsee Utsjoen ja Inarin kuntien alueella, joka on saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä määriteltyä saamelaisten kotiseutualuetta. Luontaiselinkeinoilla on vahva saamelaiskulttuurinen merkitys, joita ei voida arvioida rahassa. Kulttuurin kautta merkitys on suurempi kuin välitön taloudellinen ja työllisyysmerkitys. Luontaiselinkeinoihin on kuulunut se, että henkilöllä voi olla useita toimeentulonlähteitä. Paikallisten kalastajien pyytämällä lohella on suuri taloudellinen merkitys alueen kotitalouksille. Tenojoen vesistö perinteisine lohenkalastuksineen on elinehto Utsjoen jokisaamelaisten kulttuurin säilymiselle ja kehittymiselle. Kalastuskulttuuriin liittyvän perinteisen tiedon siirtyminen eteenpäin on tärkeää, jotta kulttuurin harjoittamisedellytykset säilyisivät.

Perustuslain 17 §:n 3 momentti sisältää saamelaisten aseman valtiosääntöoikeudellisen perustan. Säännöksen mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain säännös suojaa saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat heidän perinteiset elinkeinonsa kuten poronhoito, kalastus ja metsästys. Lohenkalastus Tenojoessa liittyy kiinteästi saamelaiseen kulttuuriin. Pyyntikulttuuriin liittyvät perinteiset pyyntimuodot, kuten pato- ja lohiverkkokalastus. Lohikantojen kestävä käyttö on tärkeä edellytys saamelaisten kalastuskulttuurin harjoittamisedellytysten säilymiselle ja vastaavasti nyt havaittu lohikantojen voimakas heikkenemiskehitys heikentää myös pyyntikulttuurin edellytyksiä.

Määräaikainen lohenkalastuskielto estää niin perinteisen kuin muun lohenkalastuksen harjoittamisen yhden vuoden ajalta. Saavutettavat hyödyt lohikantojen elvyttämisessä ovat kuitenkin laajoja verrattuna määräaikaiseen haittaan, jos huomioon otetaan vastavuoroiset lohenkalastuskiellot Norjan valtion alueella ja merialueella. Useimmat sivuvesistöjen kalastuksen rauhoitusalueet ovat olleet käytössä jo useiden vuosien ajan. Tältä osin esitetty asetus ei aiheuta muutosta. Rauhoitus koskee lohta ja pyyntivälineiden kielto lohenkalastukseen tarkoitettuja välineitä, mutta tämä ei estä muun kalan pyyntiä, kuten siiankalastusta, mikä osaltaan lieventää ankaran rajoituksen vaikutuksia.

Saamelaisille kuuluva perustuslain 17 §:n 3 momentin suojaa nauttiva kalastusoikeus ei kuitenkaan ole rajoittamaton. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, jolloin valtiosääntöoikeudellisesti kalastusoikeuden rajoitusta koskevan säännöksen perustana olisi viime kädessä perustuslain 20 §:n mukainen kalavarojen kestävä ja monipuolisen tuoton turvaaminen, sekä kalakantojen luontaisen elinkierron suojeleminen. Säätelyn tavoitteena oleva lohikantojen tilan saaminen kestäväälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta tulevaisuudessa.

Perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisen käytännön mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii perustuslain 15 §:n takaamaa omaisuudensuojaa (PeVL 8/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on kalastusoikeuden rajoituksia tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota erityisesti sääntelyn hyväksyttävyyteen, oikeasuhtaisuuteen, täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä oikeusturvajärjestelyihin. Kalastuslain säännökset, joiden nojalla asetus on tarkoitus antaa, sisältävät täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säännellyt valtuudet. Kalastusoikeudella, joka sisältyy vesialueen omistusoikeuteen, ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrättyllä vesialueella. Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä. Kalastusoikeuteen kuuluu oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. (PeVL 58/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut 2010- luvulla erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp). Lausunnoissaan valiokunta on katsonut, että vaikka omaisuudensuoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden

käyttää omaisuuttaan, voidaan omistajan oikeuksia kuitenkin rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut edellytykset mukaan lukien suhteellisuusvaatimuksen. Lisäksi valiokunta on katsonut, että jos muutoksilla on ainakin osin myönteisiä vaikutuksia myös perustuslain ympäristövastuusäännökseen kiinnittyvän luonnon monimuotoisuuden turvaamistavoitteen näkökulmasta, ei sääntely ole muodostunut perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut omaisuudensuojan suhdetta säännökseen vastuusta ympäristöstä (PeVL 6/2010 vp). Valiokunta on katsonut, että esitettävillä ratkaisulla on oltava perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on kalastuslaista antamassaan lausunnossa (PeVL 58/2014) kalastuslain 52 §:n yhteydessä todennut, että *julkisella vallalla ei ole ainoastaan valtuutusta, vaan myös perustuslain 20 §:n mukainen vastuu huolehtia luonnosta ja sen monimuotoisuudesta*. Maa- ja metsätalousministeriön on otettava tämä lausuma huomioon hoitaessaan vastuuministeriön roolissa Tenon kalastussopimuksen mukaisia neuvotteluja.

Lohikannan voimakkaan heikkenemiskehityksen seurauksena asetusluonnoksen sisältämille kalastusoikeuden rajoituksille on vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 § huomioon ottaen hyväksyttävät perusteet eikä määräaikainen lohenkalastuskielto puutu omaisuudensuojaa tai saamelaiden kulttuuri-itsehallintoa koskevien oikeuksien ytimiin, vaan pyrkii turvaamaan niiden edellytyksenä olevia lohikantoja.

6.2 Aluekehitysvaikutukset

Tenon kalastusmatkailun merkitys Utsjoen kunnalle on huomattava. Vuonna 2017 voimaan tullut kalastussopimus aiheutti muutoksia kalastusmatkailun järjestämistapaan. Tällöin Suomesta myytävien kalastuslupien määrä pieneni voimakkaasti aiempaan tilanteeseen verrattuna, matkailukalastuksen vuorokausimäärän pienentyttyä n 33 000 vuorokaudesta 10360 vuorokauteen vuonna 2020.

Muuttunut tilanne on vaatinut erilaisia toimintatapoja matkailuyrittäjiltä, kuten toiminnan monipuolistamista. Tilanne on aiheuttanut vaikeuksia etenkin pienille yrityksille, joilla ei ole ollut resursseja sopeutumiseen. Lohenkalastuksen täyskielto merkitsee taukoa myös kalastusmatkailutoimintaan lohen kalastuksen osalta. Mikäli lohikantojen tila ei edellyttäisi nykytilanteen vaatimaa täyskieltoa vaan voimakkaita kalastusrajoituksia, niitä tulisi kohdistamaan muuta kalastusta laajemmin kalastusmatkailuun, mikä ei ole omistusoikeuden tai saamelaisen kalastuskulttuurin tavoin perusoikeuksien suojaamaa. Myös tässä tapauksessa kalastusmatkailun toimintaympäristö vaikeutuisi huomattavasti.

Pidemmällä aikavälillä lohikantojen elvytystoimet parantavat Tenojoen kiinnostavuutta kalastuskohteena ja siten myös kalastusmatkailun toimintaedellytyksiä. Osana lohenkalastuskiellon vaikutusten lieventämistä Tenolle on tarkoitus sallia tulevana kalastuskautena muun kalan pyynti matkailukalastusluvalla, mikä osaltaan lieventää kalastusmatkailuyrityksien tilanteen vaikeutumista ja tuo kalaveden omistajille tuloja kalastuslupien myynnistä. Luvassa on kyse keveiden, lohenkalastukseen soveltumattomien vapakalastusvälineiden käytöstä (yhden käden perhovapa).

6.3 Taloudelliset vaikutukset

Tenojoen vesistön kalastuksella on taloudellista merkitystä joillekin kotitalouksille kotitarvekalastuksen kautta. Utsjoen kirkonkylän osakaskunnassa osakkaiden myöntämällä kalastusluvalla sivuvesiin käydään kauppaa, samoin rajajokiosuudelle myytävien lohenkalastuslupien myyntituloista n. kaksi kolmasosaa

palautuu kalastusoikeuden omistajille. Suunnitellun uuden muun kalan kalastusluvan avulla on mahdollista osittain kompensoida lohilupien puuttumisen aiheuttamaa tulonmenetystä.

6.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Nyt annettava asetus ei aiheuta merkittäviä muutoksia viranomaisten toimintaan. Lohenkalastuksen kieltäminen saattaa lisätä kalastuksen valvontatarvetta. Kalastuksenvalvonnan vastuu jakautuu useille tahoille, etupäässä Lapin ELY-keskukselle sekä Metsähallitukselle.

7. Laintarkastus