

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä. Esityksen tavoitteena on Tenon lohikantojen voimakkaan heikentymisen pysäyttäminen sekä luoda edellytykset lohikantojen elpymiselle ja saattamiseksi kestäväälle tasolle.

Laissa säädettäisiin siitä, että lohenkalastus ja lohenpyyntiin tarkoitettujen välineiden käyttäminen Tenojoen vesistössä olisi kiellettyä määrättynä aikana vuonna 2022.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Lohikantojen tila	3
2.2 Kalastussopimuksen 16 artikla.....	4
2.3 Tuore oikeuskäytäntö	5
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	7
4.2.1 Ympäristövaikutukset	7
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	7
4.2.3 Aluekehitysvaikutukset	9
4.2.4 Taloudelliset vaikutukset	10
4.2.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	10
5 Lausuntopalaute	10
6 Säännöskohtaiset perustelut.....	12
7 Voimaantulo	15
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	15
LAKIEHDOTUS	20
Laki lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä.....	20

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Norjan rajalla sijaitseva Tenojoki on yksi maailman tärkeimmistä Atlantin lohen lisääntymisjoista. Tenojoen vesistön lohikantojen tilan seurannassa on havaittu vesistöön nousevien lohien määrän merkittävä pieneneminen etenkin vuoden 2019 jälkeen. Tenon lohikantojen seurannan perusteella niiden tila on arvioitu niin heikoksi, että mereltä kohti jokea palaava lohimäärä ei täytä kestävä kalastuksen lähtökohtia edes ennen kuin yhtään lohta on ennätetty pyytää. Pohjois-Atlantin olosuhteissa tapahtuneiden muutosten vuoksi lohikantojen elpyminen ei ole edennyt odotetusti nykyisillä kalastusmääräyksillä. Tästä syystä Suomen ja Norjan yhdessä toteuttamaa lohikannan säätelyä varten annetussa tieteellisessä neuvossa (Status of the Tana/Teno River salmon populations in 2021 –raportti) suosituksena on lohen kalastuksen lopettaminen kokonaan tai sen merkittävä rajoittaminen kalastuskaudella 2022. Tutkijaryhmän toiminta perustuu Tenojoen kalastussopimukseen (SopS 42/2017), jäljempänä *kalastussopimus*.

Tässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että lohenkalastus ja lohenpyyntiin tarkoitettujen välineiden käyttäminen Tenojoen vesistössä olisi kiellettyä määrättynä aikana vuonna 2022, koska aiempien vuosien seurantatietojen perusteella on ennustettavissa, että lohen lisääntymisen kannalta tärkeimpien, useamman merivuoden lohien määrät ovat jäämässä alhaisiksi. Samalla on tarkoitus välttää huomattavaa riskiä siitä, että lohikantojen heikkeneminen edelleen hidastaa ja vaikeuttaa lohikantojen elvyttämistä uudelleen kestäväälle tasolle.

Lakiesitys on tarpeen, koska Tenon vesistön lohikantojen poikkeuksellisen huono tila vaatii hyvin voimakkaita kalastuksen säätelytoimia, käytännössä lohenkalastuksen keskeyttämistä. Lain tavoitteena on varmistaa edellytykset Tenon lohikantojen elpymiselle.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkamiestyönä maa- ja metsätalousministeriössä. Valmistelu on jouduttu toteuttamaan kiireellisessä aikataulussa. Lainvalmistelussa on käytetty taustana Tenon vuoden 2022 kalastusmääräyksistä saatuja lausuntoja sekä valtioneuvoston asetusta lohenkalastuksen määräaikaaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä vuonna 2021 (359/2021).

Valmistelun kiireellisen aikataulun johdosta myös lausuntoaika on ollut tavanomaista lyhyempi ja lakiesitys on ollut lausunnolla 1.4. - 7.4.2022 välisen ajan. Lakiesitystä ei ole tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä, koska lakiesitys on lyhyt ja aikataulu kiireellinen. Säädösteksti perustuu valtioneuvoston asetukseen (359/2021), joka on laintarkastettu.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lohikantojen tila

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 on kärsinyt ylikalastuksesta jo ennen viime vuosien yleistä nousulohien määrän pienenemistä. 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.

Vuoden 2019 - 2021 lohien nousuvaellukset Pohjois-Atlantilla ja myös Tenolla ovat olleet poikkeuksellisen heikkoja. Tenoon yhteensä nouseva lohimäärä oli vuonna 2020 alle puolet vuoden 2018 nousumäärästä, mitä myös pidettiin tuolloin alhaisena. Vuoden 2021 lohikantojen tila mereltä palaavien lohien osalta heikkeni edelleen, eli mereltä palaava lohimäärä pieneni, vaikka lohien kalastuskielto kalastuskaudella 2021 toi Tenojoen vesistöön puolet enemmän emokaloja kuin vuotta aiemmin. Näiden emokalojen jälkeläiset ovat kalastettavissa noin 6–7 vuoden kuluessa, jolloin ne palaavat merivaellukselta jokeen takaisin kutemaan. Lisäksi on arvioitavissa, että useamman merivuoden lohien nousu vuonna 2022 jää vähäiseksi, koska yhden merivuoden lohia on palannut mereltä niukasti kahtena edellisenä vuonna, mikä yleensä heijastuu useamman merivuoden lohien määrään. Tieteellinen neuvo on suosittanut mahdollisimman vähäistä lohien kalastusta tai ei lainkaan lohien kalastusta. Muutos näyttää liittyvän ympäristötekijöihin, lähinnä lohien 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.

Lohikantojen heikon tilan vuoksi nykyisen kalastussäännön tavoitteena on jo aiemmin 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 kalastuskuolevuuden leikkaaminen on toteutunut ennakkoidusti n. 30 % suuruisena, jonka vuoksi lohikantojen on oletettu elpyvän ennakkoidussa ajassa.

Seurannan yhteydessä on arvioitu myös mereltä palaavien lohien määrää vuosittain ennen niihin kohdistuvan kalastuksen alkamista. Uusimman tutkimusraportin mukaan lähes kaikissa lohikannoissa mereltä palaava lohimäärä oli niin pieni, että se alitti jo tuossa vaiheessa kestävä poikastuotantoa kuvaavan hoitotavoitteen, eikä kalastettavaa ylijäämää ollut lainkaan. Mereltä palaava lohimäärä pieneni vuoteen 2020 verrattuna. Normaalitylanteessa jokeen vaeltavista lohista kalastetaan yli puolet ennen kuin ne pääsevät kutemaan. Lohien kalastuksen kieltäminen tai hyvin voimakas rajoittaminen on tilanteessa välttämätöntä.

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

2.2 Kalastussopimuksen 16 artikla

Suomi ja Norja ovat kevään 2022 aikana neuvotelleet tulevan kesän kalastuskauden poikkeavista määräyksistä, ja todenneet, että edellytyksiä kalastuksen sallimiseen ei ole. Kalastussopimuksessa on 16 artikla, jonka mukaan

1. Toimivaltaisten viranomaisten on erikseen tai yhdessä käynnistettävä välttämättöminä pidettäviä toimenpiteitä vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi, rajoittamiseksi tai estämiseksi siinä tapauksessa, että kalakantoja uhkaavat saastuminen tai muut ympäristövaikutukset.
2. Osapuolten on välittömästi rajoitettava kalastusta tai lopetettava se kokonaan veden virtaaman tai muiden erityisolosuhteiden, kuten lohennousun olennaisen vähenemisen niin vaatiessa. 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.

3. Osapuolten toimivaltaiset viranomaiset laativat yhdessä menettelytavat tämän artiklan määräysten toimeenpanemiselle. Toimenpiteiden välttämättömyyttä arvioitaessa on ennalta varautumisen periaatteelle annettava suuri painoarvo.

Suomi ja Norja ovat kalastussopimuksen osapuolina päätyneet siihen, että lohenkalastus kielletään Tenojoen vesistössä molemmissa valtioissa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi lohenkalastuksen kieltämisellä Tenojoen vesistössä on todennäköisesti vaikutusta Norjan merikalastukseen, mutta kyseinen asia ei ole valtioiden välisesti sovittavissa.

2.3 Tuore oikeuskäytäntö

Korkein oikeus on antanut 13.4.2022 kaksi ratkaisua, joissa on käsitelty kalastusta Tenojoen vesistössä. Ratkaisussa KKO:2022:25 syyttäjä vaati paikalliselle saamelaiselle A:lle rangaistusta kalastusrikkomuksesta. A oli kalastanut lohta seisovalla verkolla Utsjoessa sallitun kalastuskauden ulkopuolella elokuussa vastoin kalastuslain nojalla säädettyä valtioneuvoston asetusta kalastuksesta Tenojoen vesistön sivuvesistöissä (297/2017).

Korkein oikeus katsoi ratkaisustaan ilmenevillä perusteilla, että asetuksen kalastuskautta koskeva säännös oli ristiriidassa A:lle saamelaisena perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien kanssa. Asetuksen säännös jätettiin perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta, ja syyte kalastusrikkomuksesta hylättiin.

Tapauksessa on ollut kyse Ylä-Utsjoessa kalastamisesta, jossa lohikantojen tila ei ole ollut vuonna 2017 yhtä heikentynyt muihin jokiin verrattuna. Tämän johdosta kalastusrajoituksia ei ole katsottu oikeasuhtaisiksi eikä vaelluskalakantojen suojeluun nähden välttämättöminä toimenpiteinä. Lisäksi kalastusrajoituksesta oli säädetty asetuksella. Korkein oikeus on todennut edelleen, että johtopäätökseen ei ole vaikuttanut voimassa ollut, Tenojoen vesistöä koskenut lohenkalastuksen täyskielto 1.5.–31.12.2021. Asiassa on arvioitu A:n menettelyn rangaistavuutta vuonna 2017, eikä sittemmin kalakantojen heikkenemisestä esitetyille tiedoille ole annettava merkitystä arvioitaessa rajoitusten oikeasuhtaisuutta syytteessä tarkoitettuna ajankohdana. Korkein oikeus on ratkaissut tapauksen perustaen näkemyksensä vuoden 2017 lohikantojen tilaan. Lohikannat ovat heikentyneet vuodesta 2017 entisestään.

Toisessa tapauksessa KKO:2022:26 syyttäjä vaati paikallisille saamelaisille A:lle, B:lle, C:lle ja D:lle rangaistusta luvattomasta pyynnistä heidän kalastettuaan vieheellä ja vavalla valtion vesialueella Vetsijoessa ilman Metsähallituksen lupaa. Korkein oikeus katsoi ratkaisustaan ilmenevillä perusteilla kalastuslain 10 §:n 2 momentin (379/2015) mukaisen lohen ja taimenen nousualueen erillisen kalastusluvan siihen liitettyine lupakäytäntöineen aiheuttavan niin merkittäviä rajoituksia paikallisille saamelaisille, että säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa heille perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien kanssa. Kalastuslain säännös jätettiin perustuslain 106 §:n nojalla soveltamatta, ja syyte luvattomasta pyynnistä hylättiin.

Tapauksessa on ollut kyse kalastuslain aikaisemman 10 §:n soveltamisesta, jonka mukaan kyseessä olevan luvan hinta on ollut korkeampi kuin omakustannushinta eikä kalastuslupia ole kiintiöity paikallisille saamelaisille, jolloin on saattanut käydä niin, että lupia ei ole riittänyt kaikille. Tämän johdosta korkein oikeus on ratkaisussaan katsonut, että paikalliset saamelaiset on asetettu samaan asemaan kuin matkailukalastajat ja kyseinen säännös on olennaisella tavalla rajoittanut saamelaisten alkuperäiskulttuuriin kuuluvaa kalastuksen harjoittamista.

Kalastuslain 10 §:ää on muutettu tapauksen jälkeen (427/2019). Voimassa olevan lain mukaan kolmessa pohjoisimmassa kunnassa asuvilla henkilöillä on oikeus lunastaa Metsähallitukselta

henkilökohtainen kausilupa, joka oikeuttaa Metsähallituksen asettamien lupaehtojen puitteissa viehekalastukseen henkilön kotikunnassa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla lohen sekä taimenen nousualueilla. Luvan hinta määräytyy maa- ja metsätalousministeriön maksuasetuksen (1140/2021) 2 §:n mukaisesti omakustannusarvoisesti.

Tuoreessa oikeuskäytännössä on arvioitu kalastusrajoitusten suhdetta paikallisten saamelaisten perustuslain suojaamaan kalastusoikeuteen. Molemmissa ratkaisuissa korkein oikeus on kuitenkin lisäksi katsonut, että paikallisille saamelaisille kuuluva ja perustuslain suojaama kalastusoikeus ei ole kuitenkaan rajoittamaton, vaan myös saamelaisten kalastusoikeutta voidaan rajoittaa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen nojautuen vaelluskalakantojen turvaamiseksi. Korkein oikeus on lisäksi todennut, että kalastusrajoitusten oikeasuhtaisuudenkin näkökulmasta on lähtökohtaisesti mahdollista edellyttää paikallisilta asukkailta henkilökohtaista lupaa. Korkein oikeus on antanut painoarvoa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökselle, ja katsonut, että lupajärjestelmällä on luotettavien saalis- ja kalastustietojen kokoamiseen ja lohikantojen tilan seuraamiseen pohjautuvat perusteet, jotka kytkeytyvät kyseiseen perusoikeuteen.

Nykytilanteessa olennaista on se, että suurimmassa osassa seuratuista sivujoista lohikantojen tila on heikentynyt vuoteen 2017 verrattuna, eikä kalastettavaa ylijäämää ole edes ennen kuin kutuvaellukselle lähteneiden lohien kalastus alkaa. Tämä tarkoittaa sitä, että jokainen lohikanto, joka kalastetaan Tenojoen vesistössä, on ylikalastusta. Lohikantojen tilaa ja kestävästä käytöstä kuvaavien muuttujien suunta on ollut selvästi laskeva vuodesta 2017 eteenpäin katsottuna. Myös Utsjoen kohdalla kalastuksen kestävyyttä kuvaava kutukantatavoite ei ole enää täyttynyt.

Uusia tulkintatilanteita on vaikea ennakoida, sillä edellä mainitut tapaukset ovat yksilöllisiä, ja lohikantojen tila on heikentynyt vuodesta 2017 entisestään. 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. Tämän hallituksen esityksen tarkoituksena on turvata lohikantojen tilaa siten, että se saataisiin nousemaan suuntaan, ja tulevaisuudessa lohikannat saataisiin kalastusta kestäväille tilalle, mikä on myös tärkeä edellytys saamelaisen kalastuskulttuurin harjoittamisedellytysten säilymiselle.

3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on Tenon lohikantojen voimakkaan heikentymisen pysäyttäminen sekä luoda edellytykset lohikantojen elpymiselle ja saattamiseksi kestävälle tasolle. Tätä varten lohenkalastus esitetään kiellettäväksi 1.6-31.12.2022. 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.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Vuoden 2022 Suomen ja Norjan välisissä Tenon kalastussopimuksen (SopS 42/2017) 6 ja 7 artiklan mukaisissa kalastussäännön poikkeavia määräyksiä koskevissa neuvotteluissa on yksimielisesti todettu lohikantojen voimakas heikentyminen. Tilanteen edellyttämien toimien osalta on todettu, että kalastussopimuksen 5 artiklan mukaiset kalastussäännön sisältämät ennalta sovitut säätelytoimenpiteet ovat vaikutuksiltaan liian lieviä lohikantojen tilan heikkenemiseen nähden. Havainnot vesistöön nousseiden emokalojen määristä kertovat useissa tapauksissa havaintohistorian heikoimmasta tilanteesta. Akuuttiin tilanteeseen liittyy myös se, että lisäänty-

misen kannalta tärkeiden kahden- ja kolmen merivuoden emokalojen nousumäärä jää ennusteiden perusteella hyvin alhaiseksi vuosina 2022 ja 2023. Tästä syystä esitetään, että lohenkalastus kiellettäisiin koko Tenojoen vesistössä määrättynä aikana vuonna 2022. Uuden määräaikaisten kalastussäännön on tarkoitus tulla voimaan kalastuskaudesta 2024 alkaen, jolloin lohikantojen tila voidaan ottaa huomioon kalastussäännön määräyksissä nykytilannetta paremmin.

Laissa säädettäisiin, että lohi olisi rauhoitettu 1.6.2022-31.12.2022 Tenojoen vesistön lohennousualueilla. Rauhoitetun kalan pyytäminen ja myynti olisi rauhoitusaikana kielletty. Lohenkalastuksen kieltäminen koko loppuvuoteen 2022 saakka suojelisi lohta, jos lohia sattuisi jäämään sivusaaliiksi. 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). Lisäksi kiellettäisiin lohenpyyntiin soveltuvien välineiden käyttö, eli potkupadon (joddu), mertapadon (meardi), seisovan verkon ja kulkutusverkon.

Lisäksi säädettäisiin, että tahallinen tarkoituksellinen lohenkalastus ja lohenkalastukseen tarkoitettujen välineiden käyttö mainituilla alueilla olisi rangaistavaa ja niistä voitaisiin tuomita kalastusrikkomukseen. Lohen saaliiksi ottamisesta voitaisiin tuomita maksamaan valtiolle se arvo, mikä lohelle on kalastuslain (379/2015) 119 §:n nojalla annettussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (614/2019) säädetty, eli 3480 euroa. Lain noudattamisen valvonnasta säädettäisiin siten, että Metsähallituksen erävalvojat, sekä kalastuslain mukaiset kalastuksenvalvojat voisivat valvoa lain noudattamista. Lisäksi laissa säädettäisiin, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi yksittäistapauksessa myöntää poikkeusluvan tässä laissa säädettyihin kieltoihin.

Esityksen mukaan lain olisi tarkoitus tulla voimaan 1.6.2022.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Ympäristövaikutukset

Lohenkalastuksen määräaikaista kieltämistä Tenojoen vesistössä koskevan lain ympäristövaikutukset ovat selvästi myönteisiä. Lohenkalastuksesta pidättäytymisellä pyritään lopettamaan lohikannan heikkenemiskehitys ja luomaan edellytyksiä lohikantojen elvyttämiselle. Vuoden 2021 kokemusten nojalla lohenkalastuskielto lisäsi emokalojen määrää noin kaksinkertaiseksi edellisvuoteen verrattuna Tenon lohikannoissa, jolloin edellytykset lohikantojen elpymiselle paranevat, mutta syntyvä runsaampi lohen vuosiluokka näkyy saalissa vasta 6-7 vuoden kuluttua. Lohen kalastuskiellon tulee olla alueellisesti ja ajallisesti riittävän kattava ongelman laajuuden vuoksi.

Jos lohenkalastusta sallittaisiin joissakin Tenojoen sivuvesistöissä, se johtaisi todennäköisesti koko Tenon lohikantojen esiintymisalueen kattavien kalastusrajoitusten huomattavaan purkaantumiseen, jolloin perustuslain 20 §:n mukainen lohikannan suojelutavoite jäisi täyttymättä. Lisäksi kalastuspaineen siirtyminen Tenon pääuomasta pinta-alaltaan paljon pienempiin sivuvesistöihin voisi aiheuttaa vaikeasti ennakoitavaa suurta alueellista kalastuspainetta sivuvesistöissä, joka jälleen vaikuttaisi negatiivisesti lohikantojen elpymiseen.

4.2.2 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, joka on suurempi kuin välitön taloudellinen ja työllisyysmerkitys. Luontaiselinkeinoihin on kuulunut se, että henkilöllä voi olla useita toimeentulonlähteitä. Tenon lohikantojen pienenemisestä huolimatta paikallisten kalastajien pyytämällä lohella on suuri merkitys alueen kotitalouksille ruokakalana ja matkailuelinkeinon suorana tai välillisenä tulonlähteenä. Alueella ei kuitenkaan ole kalastuslain 4 §:n 17 kohdan mukaisia kaupallisia kalastajia, vaan kalastus on elinkeinon kannalta merkityksellistä siihen liittyvän matkailun kautta. Tenojoen vesistön monimuotoinen kalastus on elinehto Utsjoen jokisaamelaisen 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. Pyyntikulttuurin ytimessä ovat perinteiset pyyntimuodot, kuten pato- ja lohiverkkokalastus. Lohikantojen elinvoimaisuus mahdollistaa niiden kestävän käytön, joka on tärkeä edellytys saamelaisen kalastuskulttuurin harjoittamisedellytysten säilymiselle pitkällä aikavälillä, sukupolvelta toiselle. Vastaavasti nyt havaittu lohikantojen voimakas heikkenemiskehitys uhkaa myös pyyntikulttuurin edellytyksiä, koska huomattava osa lohikannoista on hyvin kaukana biologisista kestävyystavoitteista ja kalastus lisää riskiä niiden heikkenemisestä edelleen.

Vuoden 2021 lohenkalastuskiellon yhteiskunnallisia vaikutuksia on selvitetty Luonnonvarakeskuksen hankkeessa. Alustavien tulosten perusteella lohenkalastuskiellolla on ollut huomattavia negatiivisia vaikutuksia. Alustavien tutkimustulosten mukaan lohen kalastuskiellolla on ollut merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia paikallisyhteisön kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin. Tulokset viittaavat siihen, että kalastuskiellolla on huomattavia taloudellisia, kulttuurillisia, hyvinvoinnillisia ja sosiaalisia vaikutuksia paikallisissa yhteisöissä, joiden vaikutus kasvaa, mikäli kieltä joudutaan jatkamaan. Lohi ja sen kalastus ovat keskeinen ja perustavaa laatua oleva osa paikallisten asukkaiden elämässä usealla eri tasolla. Jokirannan saamelaisille merkitys on vielä muitakin suurempi, koska heidän koko kulttuurinsa pohjautuu siihen.

Yleisesti ottaen lohikantojen turvaamisen tärkeydestä oltiin yhtä mieltä ja negatiivisista vaikutuksista huolimatta yhden vuoden mittainen täyskielto hyväksyttiin laajalti, jotta saadaan parempi ratkaisu aikaan lohikantojen suojelemiseksi. Haastatteluissa on tuotu esiin, että jatkuvat vahvatkin rajoitukset saavat todennäköisesti huomattavasti laajempaa tukea ja hyväksyntää ja rajoitusten negatiiviset yhteiskunnalliset vaikutukset tulisivat pienenemään, jos olisi mahdollista sallia paikallisten suomalaisten ja saamelaisten rajoitettu kalastus, esimerkiksi tiettyinä rajallisina ajanjaksoina tai sallien tietyn kalamäärän lupaa kohti.

Rajoitusten yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä ja potentiaalista tehokkuutta voitaisiin todennäköisesti lisätä, mikäli olisi mahdollista kohdentaa kalantutkimusta kokonaisvaltaisemmin ja ottaa enemmän huomioon paikallista tietoa ja näkemyksiä, jotta kalastusta saataisiin kohdennettua muiden lajien kuin lohen kalastukseen. Paikallisten kalastajien osallistaminen hoitokalastukseen ja sen suunnitteluun mahdollistaisi paikallisiin olosuhteisiin kohdennettua, tieteellistä monitorointia tukevan, selektiivisen hoitokalastuksen, joka vahvistaisi Atlantin lohen kalastuskiellon tehokkuutta kalakantojen vahvistamisen suhteen. Hoitokalastusta ei ole alustavissa tuloksissa yksilöity, mutta yleensä sillä on viitattu kyttyrälohi-vieraslajin sekä petokalojen kuten hauen ja taimenen kalastukseen.

Lohenkalastuskielto on vuonna 2021 tarkoittanut noin 4,1 miljoonan euron tulonmenetystä, kun tilannetta on verrattu vuoden 2017 kalastusäännön mukaiseen kalastukseen. Suurin osa tuloista

liittyy suoraan tai kerrannaisvaikutuksina matkailukalastukseen. Negatiiviset taloudelliset vaikutukset ovat jakautuneet epätasaisesti ja tuntuvat vaikuttaneen ennen kaikkea tuloeroja lisäävästi eli vaikutukset vähempiosaisiin ja vanhuksiin ovat olleet merkittävämpiä. Kyseiset havainnot liittyvät pääosin kalastuslupatulojen jakautumiseen kalavesien omistajille. Kalastuskiellon koetut terveysvaikutukset ovat erityisesti henkiseen hyvinvointiin liittyviä, mitkä pitkällä tähtäimellä vaikuttavat myös fyysiseen terveyteen. Kalastuksella on tärkeä rooli paikallisten stressin vähentämisessä. Kalastusmahdollisuuksien puuttumisen on arveltu lisäävän jopa pitkäaikaista masennusta ja itsemurhia. Kalastuskiellon nähtiin myös vaikuttaneen joidenkin ihmisten ruokavalioon, liikunnan vähenemiseen ja alkoholin käytön lisääntymiseen.

Lohikantojen tila ei kuitenkaan mahdollista lohenkalastuksen sallimista kuin hyvin pienessä mittakaavassa. Vähäisen lohenkalastuksen salliminen siten, että kalastusmahdollisuudet koettaisiin tasapuolisiksi ja merkittäviksi on osoittautunut hyvin vaikeaksi toteuttaa tasapuolisesti ja kalastajille merkityksellisellä tavalla. Kalastuksen salliminen aiempaa rajoitetummin esimerkiksi rajajokialueella johtaa siihen, että kalastuspaine kertaantuu sivuvesien ja rannikkokalastuksen kalastusmääräysten kautta ja kalastuspainetta siirtyy muulta ajalta sille ajalle, kun kalastus on sallittua. Nykytilanteessa on erittäin tärkeää välttää liian suurta kalastuspainetta, jotta lohikantojen tilanne ei heikkene edelleen tai niiden elpyminen pitkity, jolloin myös ongelmat pitkittyvät. Tästä syystä lohenkalastuskielto on katsottu välttämättömäksi.

Havaittujen haittavaikutusten lieventäminen on tästä syystä mahdollista lähinnä muiden kalalajien kuin lohen kalastusmahdollisuuksien kautta, joista on mahdollista sopia kalastussopimuksen 6 artiklan mukaisessa prosessissa. Lohenkalastuskielto ei lopeta kalastusta Tenojoen vesistössä kokonaan. Aiemmin loheen rinnastetun taimenen kalastus on sallittu muun kalan pyyntiin tarkoitetuilla ehdoilla. Joelle kalastamaan pääsyä ja kalastukseen liittyvän tietotaidon ylläpitoa on tarkoitus helpottaa sallimalla muiden lajien kalastus veneestä vavalla kalastussäännön 4 §:n 1 ja 2 mukaisille lupaluokille (paikalliskalastajat). Lohen sivusaaliin vapauttamista helpottavasta väkäsättömän koukun määräyksestä on tarkoitus luopua, koska se koettiin paikalliskalastajien taholta kalastuskulttuurille vieraaksi. Muiden lajien kuin lohen verkkokalastusmahdollisuuksia on tarkoitus laajentaa elokuussa, ottaen kuitenkin huomioon lohen tärkeimmät esiintymispaikat jokialueilla. Luonnonvarakeskus on aloittamassa hanketta, jossa kehitetään Atlantin lohelle haitattomia menetelmiä kyttyrälohen pyyntiin yhdessä paikallisten kalastajien kanssa.

Tilanne ei mahdollista matkailukalastuslupien myyntiä lohen pyyntiä varten, mutta muiden lajien kalastukseen oikeuttavilla matkailukalastusluvilla turvataan matkailuyrittäjien oikeutta perustuslain 18 §:n suojaamaan elinkeinon harjoittamiseen.

Määräaikainen lohenkalastuskielto estää niin saamelaiseen kulttuuriin liittyvän lohenkalastuksen kuin muun lohenkalastuksen harjoittamisen vuoden ajalta. Saavutettavat hyödyt lohikantojen elvyttämisessä ovat kuitenkin laajoja verrattuna määräaikaiseen haittaan, jos huomioon otetaan vastavuoroiset lohenkalastuskiellot ja rajoitukset Norjan valtion alueella ja merialueella. Useimmat sivuvesistöjen kalastuksen rauhoitusalueet ovat olleet käytössä jo useiden vuosien ajan. Tältä osin hallituksen esitys ei aiheuta muutosta. Rauhoitus koskee lohta ja pyyntivälineiden kiello lohenkalastukseen tarkoitettuja välineitä, eikä estä muuta kalastusta venekalastus mukaan lukien Tenon vesistössä, missä esiintyy yleisesti lohen lisäksi arvostettuja hyödynnettäviä kalakantoja, esimerkiksi siikaa, eri taimenmuotoja ja harjusta. Tämä osaltaan lieventää ankaran rajoituksen vaikutuksia saamelaiselle kalastuskulttuurille ja siihen liittyville elinkeinoille.

4.2.3 Aluekehitysvaikutukset

Tenon kalastusmatkailun merkitys Utsjoen kunnalle on huomattava. 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 tauon jatkumista myös kalastusmatkailutoimintaan lohen kalastuksen osalta. Mikäli lohikantojen tila ei edellyttäisi nykytilanteen vaatimaa täyskieltoa vaan voimakkaita kalastusrajoituksia, niitä tultaisiin 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).

4.2.4 Taloudelliset vaikutukset

Tenojoen vesistön kalastuksella on taloudellista merkitystä joillekin kotitalouksille kotitarvekalastuksen kautta. Muun kalan kalastusluvalla on mahdollista osittain kompensoida lohenkalastukseen tarkoitettujen matkailulupien puuttumisen aiheuttamaa tulonmenetystä.

4.2.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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

5 Lausuntopalaute

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, ulkoministeriö, ympäristöministeriö, Lapin Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Luonnonvarakeskus, Lapin Poliisilaitos, Lapin Rajavartiosto, Nuorgamin osakaskunta, Veahčaknjárgan 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.

Esitys oli lausunnolla 1.4. - 7.4.2022 välisen ajan.

Lausuntoja saapui yhteensä 13 kappaletta. Lausunnon antoivat ulkoministeriö, oikeusministeriö, ympäristöministeriö, Utsjoen kunta, Metsähallitus, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Saamelaiskäräjät, Kalatalouden Keskusliitto ry, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry, Tenon kalatalousalue, Veahčaknjárgan osakaskunta ja Saamelaisneuvosto. Utsjoen kirkonkylän yhteisen vesialueen osakaskunta, Outakosken ja Nuorgamin osakaskunnat ja Tenonlaakson yrittäjät ry antoivat yhteisen lausunnon. Lisäksi Rajavartiolaitos ilmoitti, että sillä ei ole asiasta lausuttavaa.

Tenon lohikantojen heikko tila ja kalastuksen rajoittamisen tarve tuotiin esiin useimmissa lausunnoissa. Esitys lohenkalastuksen kieltämisestä vuonna 2022 sai laajaa kannatusta. Osa lausujista kuitenkin katsoi, että kalastusta tulisi lohikantojen tilasta huolimatta sallia. Lausunnoissa

esitettiin myös näkökantoja jotka eivät suoraan liity hallituksen esitykseen, vaan esimerkiksi tukeen, jota tarvittaisiin heikkojen lohikantojen aiheuttamassa tilanteessa Utsjoella.

Ulkoministeriön lausunto ei ota kantaa ehdotuksen varsinaiseen kalastusrajoituksen sisältöön. UM pitää perusteltuna, että lohenkalastuksen kiellosta säädetään lailla, ja painottaa saamelaiskulttuurin suojan merkitystä. Esityksen kohtaan 8 tulisi sisällyttää myös arvio siitä, että ehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin niiden suhteellisuuteen ja hyväksyttävyyteen sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseen. Lausunnon mukaan esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi seikkaperäisemmin arvioida ehdotettujen rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta relevanttien perusoikeussäännösten osalta erityisesti siltä osin kuin rajoitukset kohdistuvat perustuslain 17 §:ssä saamelaisille alkuperäiskansana turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriin sekä omaisuudensuojaa koskevaan 15 §:ään. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelut eivät sisällä välttämättömyys-arviointia. Vaikutustenarvioinnissa olisi perusteltua huomioida myös saamelaiset elinkeinonharjoittajat. Oikeusministeriö huomauttaa, että konfiskaatiosta säättäminen edellyttää tekoja koskevan rangaistussäännöksen lisäämistä lakiin.

Ympäristöministeriö kritisoi lyhyttä lausuntoaikaa eikä sillä ole mahdollisuutta esittää havaintoja esityksestä.

Utsjoen kunta piti tärkeänä Tenojoen lohikantojen suojelua ja oikeasuhtaisia lohenkalastusrajoituksia lohikantojen elpymiseksi. Tenon jokialueen lisäksi rajoituksia tulisi asettaa erityisesti Tenovuonolla, rannikkoalueella ja kauempana Pohjois-Atlantilla. Kunta muistuttaa avoimen valmistelun tarpeellisuudesta ja siitä, että kalastusmääräykset tulisi saada sovittua huomattavasti aikaisemmin. Lausunnossa todetaan, että esityksessä tuodaan seikkaperäisesti esille lohenkalastuskiellon taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset Suomen ainoan saamelaisenemistöisen kunnan väestölle. Utsjoen kunta tuo esiin tarpeen taloudellisesti korvata lohenkalastuksen kiellon aiheuttama tulonmenetys alueelle.

Metsähallitus piti esitystä lohen kalastuksen kieltämisestä perusteltuna, ja Tenojoen vesistön lohikantojen elpymistä tukevana. Metsähallitus näki hyvänä muiden lajien vapapyyntin mahdollistamisen, millä on tärkeä merkitys paikallisille asukkaille ja elinkeinoille.

Lapin ELY-keskus lausui, että lohen kalastuksen kiello todennäköisesti mahdollistaisi Tenon lohikantojen elpymisen käynnistymisen ja siten kalastusmahdollisuuksien käytön tulevaisuuden. Lohen kalastuskuolevuuden minimointi on myös seuranta- ja tutkimusryhmän suosituksen mukainen sääteilytoimenpide. Lapin ELY-keskuksen kalatalousviranomainen pitää tärkeänä, että aluekehitysvaikutukset on huomioitu perusteluissa, ja että menettämisseuraamuksista säädetään erikseen. Kalastuksenvalvontatarve todennäköisesti kasvaa kalastuskaudella 2022.

Saamelaiskäräjät oli erittäin huolissaan tiettyjen Tenon lohikantojen heikentyneestä tilasta, ja heidän näkemyksensä mukaan näiden kantojen lohen kalastusta on tarpeen voimakkaasti rajoittaa kaudella 2022. Saamelaiskäräjät eivät kannata lohen kalastuksen rauhoittamista saamelaisen osalta, mutta on valmis merkittäviin kalastuksen rajoituksiin. Saamelaiskäräjät korostaa lohen pyynnin merkitystä saamelaiskulttuurin ydinalueena, eikä pidä sen rajoittamista hyväksyttävänä ja esityksen vaikutusarviointia riittävänä. Muiden kalojen pyynnin laajentamista Saamelaiskäräjät pitää tärkeänä ja esittää sitä edelleen laajennettavaksi. Saamelaiskäräjät esittää tarpeen taloudelliselle tuelle, mikäli lohenkalastus kielletään Tenojoen vesistössä. Saamelaiskäräjät kritisoi lausunnossaan saamelaiskäräjlain 9 §:n mukaisen neuvotteluprosessin tiukkaa aikataulua ja toteutusta.

Kalatalouden keskusliitto (KKL) piti valitettavana, että lohenkalastusta ei ole voitu sallia hyvin pienessä mittakaavassa. Ilmeisesti ongelmaksi nousee kalastusmahdollisuuksien tasapuolinen jakaminen sekä kalastuksen tosiasiallinen toteuttaminen tasolla, missä kalastuspaine ei vaaranna lohikantojen tulevaisuutta. KKL yhtyi näkemykseen lohenkalastuskiellon laajoista hyödyistä verrattuna määräaikaiseen haittaan, jos huomioon otetaan vastavuoroiset lohenkalastuskiellot ja rajoitukset Norjan valtion alueella ja merialueella, mutta kehottaa kuitenkin vielä etsimään ratkaisua ”hyvin pienen mittakaavan” lohenkalastuksen mahdollistamiseksi.

Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry piti tutkittuun tietoon perustuvaa kalastuksen säätelyä tarpeellisenä ja kannatti Tenon lohikantoihin kohdistuvan kalastuksen väliaikaista kieltämistä vuonna 2022 kantojen elvyttämiseksi.

Kalatalousalue piti Tenon lohikantojen elpymistä tärkeänä asiana. Lohen kalastukseen kohdistuvien rajoitusten tulisi olla oikeasuhtaisia ja kohdentua muihin kuin saamelaisiin tai omistuksen kautta saadun kalastusoikeuden haltijoihin. Kahden perättäisen vuoden lohen pyyntikieltoa pidetään riskinä jokisaamelaisen kalastuskulttuurin säilymiselle. Kalatalousalue pitää hyvänä muun kalan pyynnissä sallitun mahdollisuuden käyttää venettä.

Veahčaknjárgan osakaskunta painotti, että lohenpyynti tulisi sallia saamelaisille kalastusoikeudenhaltijoille. Lausunnon mukaan esitys on yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa, mutta rajaa saamelaisten kalastusoikeuden haltijoiden perusoikeuden ydintä ja ehdotuksesta tulisi säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Osakaskunnan mukaan esityksen vaikutusten arviointi saamelaiskulttuurin osalta on puutteellinen.

Utsjoen kirkonkylän yhteisen vesialueen osakaskunnan, Outakosken ja Nuorgamin osakaskuntien ja Tenonlaakson yrittäjät ry:n lausunnossa edellytettiin saamelaisten perusoikeuksien takia asian käsittelyä perustuslakivaliokunnassa. Lausujat eivät hyväksy lohen kalastuksen määräaikaista kieltä, ja Suomen olisi irtisanottava Tenojoen kalastussopimus. Alueelle tulisi taloudellisesti korvata lohen kalastuskiellon aiheuttamat taloudelliset menetykset.

Saamelaisneuvosto esitti, että lohen kalastuskielto kohdistuu tosiasiallisesti saamelaisiin kalastusoikeuden haltijoihin, mahdollistaen heidän syrjintänsä ja johtaa omaisuuden määräaikaiseen lunastukseen korvauksetta jo toisena vuonna peräkkäin. Saamelaisneuvoston mukaan lohen kalastuskielto rajoittaa merkittävästi saamelaiskulttuurin ydinaluetta ja perusoikeuksia, ja asiasta pitäisi säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Lausuntopalautteen perusteella hallituksen esityksen perustelutekstiin lisättiin arvio siitä, että lakiesitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lisäksi pykäläehdotuksia on täydennetty menettämisseuraamukseen liittyvien kalastusrikkomusten sekä kalastuksenvalvonnan osalta.

Saamelaiskäräjille esitettiin neuvottelukutsu, mutta Saamelaiskäräjät ei vastannut kutsuun myöntävästi, koska esitysluonnos oli asetettu lausunnolle samaan aikaan. Tenon kalastussopimuksen kalastussäännön mukautustarpeista sopimuksen 6 artiklan mukaisesti ja vallitsevan tilanteen vaatimista kalastuksensäätelytoimista on käyty Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesti neuvotteluja Saamelaiskäräjien kanssa 30.8.2021, 21.1.2022, 4.2.2022 ja 8.3.2022.

6 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. *Tenojoen vesistöä koskeva kalastuskielto.* Pykälässä säädettäisiin, että lohi olisi rauhoitettu 1.6.2022 alkaen vuoden 2022 loppuun pykälässä tarkemmin mainituilla alueilla. Voimassa-

oloajan ulottaminen koko vuotta 2022 koskevaksi on katsottu tärkeäksi lainsäädännön selkeysvaatumuksen vuoksi. Lohenkalastus on Tenojoen vesistön kalastussäännön nojalla ollut sallittua 1.6.-20.8. Kalastussäännössä säädetään, että kalastusajan ulkopuolella saatu kala on aina vapautettava. Voimassaoloajan ulottaminen koko vuotta 2022 koskevaksi ei siis käytännössä muuta tilannetta Tenojoen pääuoman osalta, mutta selkeyttää asiaa huomattavasti, kun Tenojoen vesistössä kalastavat pystyvät yhdestä laista selvittämään, saako lohta kalastaa. Jos lohenkalastuskielto olisi merkitty 1.6.-20.8.2022 aikavälille, voisi se aiheuttaa epäselvyyksiä tuon ajan ulkopuolella esimerkiksi muun kalan pyynnissä sivusaaliina saatujen lohien saaliiksi ottamisesta.

Seurantatiedon perusteella Tenojoen vesistössä nyt havaittu lohikantojen heikkeneminen on poikkeuksellista ja laajamittaista. Vuoden 2021 lohikantojen tila mereltä palaavien lohien osalta heikkeni edelleen, eli mereltä palaava lohimäärä pieneni, vaikka lohen kalastuskielto kalastuskaudella 2021 toi Tenojoen vesistöön puolet enemmän emokaloja kuin vuotta aiemmin. Lisäksi on arvioitavissa, että useamman merivuoden lohien nousu vuonna 2022 jää vähäiseksi, koska yhden merivuoden lohia on palannut mereltä niukasti kahtena edellisenä vuonna, mikä yleensä heijastuu useamman merivuoden lohien määrään. Lohenkalastuksen kiellolla vuoden 2022 ajaksi pyritään varovaisuusperiaatteen mukaisesti välttämään vesistön lohikantojen heikkeneminen edelleen ja parantamaan tällä tavoin edellytyksiä lohikantojen elvyttämiseksi ja kestävä kalastuksen tason määrittämiseksi 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.

Norjan kanssa keväällä 2022 käydyissä neuvotteluissa Norja on tuonut esille lohen kalastuksen kieltämisen kokonaan. 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 rannikko-pyynnin 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 2022, 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 kestävällä 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.

Kiellon tarkoituksena olisi edistää perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristövastuun toteutumista ja samalla turvata saamelaisten perinteisen kalastuskulttuurimuodon harjoittamisen edellytyksenä sekä eri kalastusoikeuksien käytön kohteena olevia kalakantoja.

Lisäksi pykälässä säädettäisiin niistä alueista, joilla lohenkalastus olisi kielletty. Lakia olisi tarkoitus soveltaa koko lohen 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 lohen nousualueeksi Tenojoen sivuvesien kalastusta koskevassa valtioneuvoston asetuksessa. Lohenkalastuskiellon säätäminen koko lohennousualueelle kattavasti on tarpeellista, jotta kalastuspaine ei siirry ennakoimattomasti sivujoikiin, missä vaikutukset lohikantoihin voisivat olla paikallisesti voimakkaita. Eri lohikantojen kalastus on tähän saakka tapahtunut pääosin Tenon pääuomassa.

Pykälän toisessa momentissa säädettäisiin, että rauhoitetun kalan pyytäminen ja myynti olisi rauhoitusaikana kielletty. Rauhoitusaikana rauhoituksen piirissä olevalla alueella olisi kiellettyä tarkoituksellisesti pyydystää rauhoituksen kohteena olevaa kalalajia tai –kanta, eli lohta. Rauhoitettua kalaa ei saisi myöskään myydä rauhoitusaikana. Myyntikielto koskisi vain luonnonvesistä kalastettuja kaloja, ei ruokakalaksi vesiviljelylaitoksissa kasvettuja kaloja. Kiellettyä olisi myös sellainen kalastus, jonka varsinaisena kohteena on lohi mutta jota harjoitetaan muiden kalalajien kalastuksessa sallituilla pyydyksillä siten, että toiminta ilmentää rangaistavalta toiminnalta lain 3 §:ssä edellytettävää tahallisuutta.

Soveltamisalueen kalastusmääräyksiä muiden kalojen kuin lohen pyyntiin liittyen tullaan lisäksi antamaan valtioneuvoston asetuksella Tenojoen sivuvesistöjen kalastusta sekä Tenon kalastussääntöön rajajokiosuudella tehtyjä poikkeuksia koskien. Sivuvesistöjä koskevaa kalastusta varten annettaisiin uusi asetus. Kyseisessä asetuksessa säädettäisiin tarkemmin muun kalan kalastuksesta sivuvesistöissä, jotta lohen sivusaalista voitaisiin välttää.

2 §. Kielletyt pyyntivälineet. Pykälässä säädettäisiin lohenkalastukseen tarkoitettujen pyyntivälineiden kiellosta. Kielto koskisi kaikkia niitä pyyntivälineitä, joilla lohenkalastus on sallittu Tenon kalastussäännön 6 §:ssä, lukuun ottamatta vapaa ja viehettä. Kielletyt pyydykset olisivat: potkupato (joddu) ja mertapato (meardi), seisova verkko (lohiverkko), joka on tarkemmin määritelty kalastussäännön 21 ja 23 §:ssä ja kulkutusverkko. Kielto koskisi lohen nousualueella Tenojoen vesistössä, joka olisi määritelty lain 1 §:ssä. Kielto olisi määräaikainen ja voimassa vuoden 2022 loppuun saakka. Kiellosta huolimatta Tenojoen vesistöön jäisi edelleen mahdollisuus muun kalan kuin lohen pyyntiin, voimassa olevien säädösten mukaisesti.

3 §. Lohen kalastuskiellon rikkominen. Pykälässä säädettäisiin että 1 tai 2 §:ssä säädettyjen kieltojen rikkominen olisi rangaistavaa. Pykälässä tarkoitetut teot olisivat rangaistavia tahallisesti tehtyinä. Säännös sisältäisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimalla tavalla asiallisen luonnehdinnan rangaistaviksi tarkoitetuista teoista.

Lohenkalastus olisi rangaistavaa tilanteessa, jossa voidaan perustellusti olettaa, että kalastusta kohdistetaan tarkoituksenmukaisesti lohen pyyntiin. Kiellettyä olisi kalastus, jonka tarkoituksena on saada saaliiksi rauhoituksen kohteena olevaa kalaa, eli lohta. Tarkoituksellisen, tahallisen pyynnin voitaisiin katsoa tapahtuvan silloin, kun kalastus kohdistuisi toistuvasti loheen eikä kalastaja esimerkiksi muuttaisi kalastuspaikkaa tai kalastustapaa saatuaan lohen.

Tahalliseksi 2 §:ssä kiellettyjen, lohenkalastukseen tarkoitettujen pyydysten vedessä pitäminen katsottaisiin, jos kalastaja kalastaisi kyseisillä pyydyksillä tai pitäisi pyydyksiä vedessä 1 §:ssä säädetyllä lohenkalastuskieltoalueella. Sallitut pyydykset muiden kalalajien pyyntiin on määritelty Tenon kalastussäännön 6 §:ssä.

4 §. Menettämisseuraamus. Pykälässä säädettäisiin, että jos lohen ottaisi saaliiksi, voitaisiin tuomita maksamaan valtiolle se arvo, joka lohelle on säädetty kalastuslain 119 §:n nojalla annetussa uhanalaisten ja taantuneiden kalojen arvoista annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (614/2019). Lohelle säädetty arvo on tällä hetkellä 3480 euroa.

Menettämisseuraamuksen tarkoituksena olisi tehostaa lohikantojen suojelua ja elpymistä, sillä tuntuvalle menettämisseuraamuksella arvioidaan olevan yleisestäv vaikutus nyt esitettyjen kieltojen potentiaaliin rikkojiin. Menettämisseuraamuksen soveltaminen viestisi myös laitto-man kalastuksen yhteiskunnallisesta moitittavuudesta ja korostaisi Tenon lohikantojen heikentyneen tilan vakavuutta. Pääsääntönä rikoslain 10 luvussa on, että rikoksen kohteen osalta menetetään ensisijaisesti sen arvo vain, jos rikoksen kohdetta ei tavoiteta. Tästä pääsäännöstä poikkeaminen nyt esitetyssä pykälässä on perusteltua ja välttämätöntä menettämisseuraamuspykälän tarkoituksen toteutumiseksi: Merkittävästi heikentyneen lohikannan elävän yksilön kuten arvokkaan emokalan suojelullinen arvo voi olla hyvin suuri eikä kuolleen lohen menettäminen vastaa tätä arvoa.

5 §. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen poikkeuslupa. Pykälässä säädettäisiin ELY-keskukselle toimivalta myöntää poikkeuslupia tässä laissa asetetuista kielloista. Poikkeuslupia voitaisiin myöntää yksittäistapauksissa tieteellistä tutkimusta tai käytännön kokeita varten. Luvan olisi oltava perusteltu kalakantojen suojelun tai kestäväen käytön edistämiseksi ja siihen perustuvan kalastuksen tulisi siten aina olla niin pienimuotoista, että sillä ei olisi käytännön vaikutusta heikentyneisiin lohikantoihin.

6 §. Valvontaviranomaiset ja kalastuksenvälvojat. Pykälässä säädettäisiin, että tämän lain noudattamista valvoisivat Metsähallituksen erätarkastajat, sekä kalastuslain mukaiset kalastuksenvälvojat. Valvontapykälän säätäminen on tärkeää, sillä kalastuksenvälvojat valvovat muutoin vain kalastuslain noudattamista. Tenojoen rajavesistöosuudella valvojina toimivat pääsääntöisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kalastuksenvälvojat, joten heidän valvontatoimintansa mahdollistaminen myös tämän lain noudattamisen valvonnassa on tärkeää.

7 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta. Laki tulisi voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2022 ja olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2022.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.6.2022 ja on voimassa 31.12.2022 asti. Näkemys tarpeesta koskien esityksen kiireellistä käsittelyä perustuu siihen, että kyseessä on välttämätön toimenpide Tenon lohikantojen elpymiselle ja saattamiseksi kestäväälle tasolle. Tarpeeseen käsittelyn kiireellisyydestä vaikuttaa myös se, että laki tulisi olla voimassa ennen kuin lohen kalastuskausi alkaisi Tenojoen vesistön kalastussäännön mukaisesti.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestys

Lakiesityksellä on liityntä perustuslain 20 §:n ympäristövastuussäännökseen, perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuun omaisuuden suojaan sekä saamelaiden oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan koskevaan 17 §:n 3 momenttiin. Lisäksi esityksen voidaan katsoa liittyvän myös perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja perustuslain 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen.

Perustuslakivaliokunta on perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisen yhteydessä asettanut perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiksi seuraavat vaatimukset: rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti

määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnalliseen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksessä korostuu se, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Säännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin tahoihin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan säännöksellä ei perusteta yksilöittäin kohdennettavissa olevia velvoitteita, eikä se muodosta erillistä perustetta kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina omaisuudensuojasäännöksellä (HE 239/2016 vp, s. 86) ja ympäristövastuusäännöksellä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa pyritään ihmisten ja luonnon välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 44/2010 vp, PeVL 20/2010). Ehdotetulla lailla lohienkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä pyritäisiin luomaan edellytykset lohikantojen elvyttämiselle ja edistämään lohikantojen saamista kestäväälle tasolle.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin taustalla on ajatus siitä, että momenttiin liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (PeVL 38/1998 vp, s. 2). Lohikannan voimakkaan heikkenemiskehityksen pysäyttämiseksi ja edellytysten luomisessa lohikantojen elvyttämiselle voidaan katsoa olevan vahva tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulma, sillä lohikantojen heikkeneminen uhkaa lohienkalastuksen harjoittamista ja sitä kautta siihen liittyvän saamelaisen pyyntikulttuurin edellytyksiä. Ympäristön kestävä käytön periaatteiden toteuttamisessa on otettava oikeudenmukaisesti huomioon nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön. Ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle. (HE 309/1993 vp, s. 20)

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota kalakantoihin kohdistuviin suojeluvelvoitteisiin (PeVL 58/2014 vp, s. 7), ja todennut, että tällainen velvollisuus on omiaan korostamaan sitä, että julkisella vallalla ei ole ainoastaan valtuutusta, vaan myös vastuu huolehtia luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, mikä konkretisoituu muun muassa kalastusrajoituksissa (PeVL 5/2017). Säätelyn tavoitteena oleva edellytysten luominen lohikantojen elvyttämiselle ja saaminen kestäväälle tasolle luo edellytyksiä saamelaisen kalastuskulttuurin ylläpitämiselle myös tulevaisuudessa. Jotta perusoikeuksien toteutuminen voidaan turvata myös tuleville sukupolville, on lohienkalastusta rajoitettava.

Omaisuuden suoja koskevan perustuslain 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kalastusoikeuden omaisuudensuojaa ja siihen kohdistuvia rajoituksia useaan otteeseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 8/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 8/1996). Vesialueen omistukseen kytkeytyvä kalastusoikeus on perustuslaillista omaisuudensuojaa nauttiva varallisuusarvoinen etu haltijalleen, jolla on lähtökohtainen valta hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuutta sekä määrätä siitä. Kalastusoikeuteen kuuluvat oikeus vesialueen kalakantojen taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Hyödyntämisen kohteena olevat kalat ovat juridisesti isännättömiä esineitä, kunnes niihin hankitaan omistusoikeus valtauksen kaltaisella saannolla.

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. Muualla asuvilla kiinteistönomistajilla on mahdollisuus ostaa kalastuslupa erityisestä kalastuslupakiintiöstä. Luvalla saa kalastuskaudella 2022 pyytää ja ottaa saaliksi muita kaloja kuin lohta. Esitetyillä poikkeusmääräyksillä ei kielletä kalastukseen oikeutettujen kalastajaryhmien kalastusta muutoin kuin yhden lajin osalta.

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

Saamelaisille on alkuperäiskansana turvattu perustuslain 17 §:n 3 momentissa oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä turvataan myös saamelaiseen kulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuten kalastuksen harjoittaminen. Saamelaisille kuuluva perustuslain 17 §:n 3 momentin suoja 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 kestävän ja monipuolisen tuoton turvaaminen, sekä kalakantojen luontaisen elinkierron suojeleminen. Sääntelyn tavoitteena oleva lohikantojen tilan saaminen kestäväälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta tulevaisuudessa. Muiden lajien kuin lohen kalastusta koskevilla kalastusmääräyksillä on mahdollista osittain lieventää lohenkalastuskiellon vaikutuksia saamelaiskulttuurille. Myös perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ympäristövastuuseen ja lohensuojeluun liittyvät näkökohdat ovat merkityksellisiä saamelaisten kalastuskulttuurin ylläpitämiseksi myös tulevaisuudessa (PeVL 5/2017 vp).

Yhdenvertaisuutta koskeva säännös toteutuu siten, että määräaikainen lohenkalastuskielto koski kaikkia kalastusoikeuden oikeudenhaltijoita.

Kalastusrajoituksilla on liityntä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovauteen. Muiden kalalajien kalastukseen oikeuttavilla matkailukalastusluvilla turvataan matkailuyrittäjien oikeutta perustuslain suojaamaan elinkeinon harjoittamiseen.

Lohikannan voimakkaan heikkenemiskehityksen seurauksena esityksen sisältämille kalastusoikeuden rajoituksille on vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 § huomioon ottaen hyväksyttävät perusteet, ja rajoitukset ovat välttämättömiä lohikantojen tilan parantamiseksi, eikä määräaikainen lohenkalastuskielto puutu omaisuudensuojaa tai saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien oikeuksien ytimiin, vaan pyrkii turvaamaan niiden edellytyksenä olevia lohikantoja, sallimalla kuitenkin samalla muiden kalalajien kalastuksen. Samalla on tarkoitus välttää riskiä siitä, että lohikantojen heikkeneminen edelleen hidastaa ja vaikeuttaa lohikantojen elvyttämistä uudelleen kestäväälle tasolle.

Laissa ehdotettu lohienkalastuksen kieltäminen on katsottu välttämättömäksi, koska Tenon vesistön lohikantojen on havaittu heikentyneen merkittävästi vuonna 2017 solmitun kalastussopimuksen 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. 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 ovat aivan liian lieviä toimenpiteitä lohikantojen tilan korjaamiseksi. Lohienkalastuksen kieltämisellä pystytään vaikuttamaan kalastuskuolevuuteen ja sitä kautta lohikantojen tilaan positiivisella tavalla. Viranomaisen on vastuussa Tenon lohikantojen kestävästä käytöstä pitkällä aikavälillä. Nykytilanteessa ei voida toimia ennalta varautumisen periaatteen vastaisesti niin, että lohikantojen selvä heikkenemiskehitys jatkuu.

Jos kalastusta sallittaisiin rajoitetusti, se aiheuttaisi kalastuspaineen siirtymistä sallitulle ajalle. Kalastuksen avaaminen vain tietyllä alueella tai tietyllä pyydyksellä johtaisi ratkaisun kertaantumiseen vastavuoroisesti toisilla alueilla tai naapurimaassa, jolloin kokonaisvaikutus on yleensä ennakoitua suurempi.

Nyt esitetyt perusoikeuksien rajoitukset olisivat määräaikaista. Rajoitusten tavoitteena on Tenon lohikantojen tilan heikkenemisen pysäyttäminen, edellytysten luominen lohikantojen elpymiselle ja saattamiseksi kestäväälle tasolle sekä tulevaisuuden sukupolvien lohienkalastuksen mahdollistaminen ja sitä kautta saamelaisen kalastuskulttuurin jatkaminen. Lohikantojen tilan heikkenemisellä on kauaskantoisia seuraamuksia. Rajoitusten tarkoituksena on tässä hetkessä turvata perustuslain 20 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta lohikantojen tilaa. Rajoitukset nähdään välttämättöminä sekä oikeasuhtaisina, sillä kuten aikaisemmin tässä hallituksen esityksessä on mainittu, on jokaisen lohiyksilön saaliiksi ottaminen Tenojen vesistöissä ylikalastusta. Jos ei ole ylijäämäistä hyödynnettävää luonnonvaraa, olisi haastavaa sallia sen hyödyntämistä perusoikeuden toteuttamisen vuoksi.

Kyse on kahden valtion välisestä rajajoesta ja siinä elävän luonnonvaran hyödyntämisestä. Suomi ja Norja eivät päässeet neuvotteluissaan yhteisymmärrykseen lohienkalastuksen vähäisestä sallimisesta, jolloin pienin yhteinen nimittäjä osapuolten välillä oli lohienkalastuksen kieltäminen kokonaan. Lohikantojen tilan kannalta olisi vaarallista, mikäli Suomi ja Norja eivät saavuttaisi yhteisymmärrystä, vaan nykytilanteeseen nähden liian runsaan kalastuksen mahdollistava vuoden 2017 kalastussääntö olisi sellaisenaan voimassa. On myös Suomen etu sopia Norjan kanssa asiasta, koska Norja hallitsee joen alaosa ja kahta kolmasosaa joesta.

Edellä mainituilla perusteilla rajoituksille voidaan nähdä olevan perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevaan säännökseen kiinnittyviä hyväksyttäviä ja painavia perusteita.

On selvää, että lohienkalastuksella on keskeinen merkitys jokisaamelaisessa kulttuurissa. Esitetyt rajoitukset kohdistuvat muun kalastuksen ohella myös saamelaisten harjoittamaan kalastukseen ja aiheuttavat näin kiistatta heikennyksiä heidän kulttuurimuotoon liittyvän perinteisen kalastuksen harjoittamiseen. On kuitenkin otettava huomioon, että saamelaisille kuuluva perustuslain suojaama kalastusoikeus ei ole rajoittamaton, johon myös korkein oikeus on viitannut ratkaisussaan KKO:2022:25. Tämä tarkoittaa, että myös saamelaisten kalastusoikeutta voidaan rajoittaa kalakantojen turvaamiseksi. Esityksen sisältämillä rajoituksilla luodaan edellytykset lohikantojen elpymiselle ja saattamiseksi kestäväälle tasolle, mikä palvelee myös saamelaisten etua. Jotta perinteisen kulttuurisen kalastusoikeuden harjoittaminen olisi mahdollista myös tu-

levaisuudessa, on Tenojoen lohikantojen oltava kestävällä tasolla. Kalastusoikeuden rajoittaminen on siten lähtökohtaisesti mahdollista, kun rajoitukset ovat oikeasuhtaisia niiden tavoitteisiin nähden. Esityksessä on esitetty selvitystä lohikantojen tilasta ja seurannan perusteella niiden tila on arvioitu niin heikoksi, että mereltä kohti jokea palaava lohimäärä ei täytä kestävä kalastuksen lähtökohtia edes ennen kuin yhtä lohta on ennätetty pyytää. Rajoitukset eivät ole liian tiukoja suhteessa niillä pyrittäviin vaikutuksiin. Täyskieltoa vähäisemmät rajoitukset eivät olisi riittäviä esityksen tavoitteiden täyttymisen kannalta vallitsevassa tilanteessa lohikantojen heikon tilan suhteen. Rajoituksilla luodaan edellytykset lohikantojen elpymiselle ja saattamiseksi kestävälle tasolle, jotka ovat saamelaisten perinteisen kalastuskulttuurimuodon harjoittamisen edellytyksenä. Lohikantojen voimakas heikkenemiskehitys heikentää myös pyyntikulttuurin edellytyksiä, mitä pyritään rajoitusten avulla pysäyttämään. Edellä mainituilla perusteilla esitettyjen rajoitusten voidaan katsoa olevan oikeasuhtaisia esityksen tavoitteisiinsa nähden ja niitä voidaan pitää lohikantojen suojeluun nähden välttämättöminä toimenpiteinä.

Kun Tenojoen vesistön kalastuksessa on kyse useamman perusoikeuden yhteensovittamisesta ja perusoikeuspunninnasta, on minkään perusoikeuden toteutuminen täysimääräisesti erittäin haastavaa. Perusoikeusjärjestelmää on tulkittava kokonaisuutena, eikä vain yksittäisten oikeuksien pohjalta. Tämä johtaa väistämättä tilanteeseen, jossa kaikkia perusoikeuksia ei voida toteuttaa samanaikaisesti, vaan niitä on punnittava yhdessä. Ympäristövastuusäännöksen toteutuminen tarkoittaa käytännössä sitä, että 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 kalastuksensääntelyssä on ympäristöperusoikeudelle annettava painava arvo.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen esitys olisi kuitenkin suotavaa saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1§

Tenojoen vesistöä koskeva kalastuskielto

Lohi on rauhoitettu kesäkuun 1 päivästä 31 päivään joulukuuta 2022 seuraavilla Tenojoen vesistön lohennousualueilla:

- 1) Tenon pääuoman, Inarinjoen ja Kietsimäjoen alueet, joissa Suomen ja Norjan välinen valtakunnan raja kulkee;
 - 2) Pulmankijärvi, Gálldašjohka Luovosvárjohkan suuhun asti, Ylä-Pulmankijoki Yläputoukselle asti, Luossajohka Luossajávriin asti, Morešveaijohka neljä kilometriä ylävirtaan laskukohdasta Ylä-Pulmankijokeen sekä Skihpajohka ensimmäiseen lompoloon asti;
 - 3) Vetsijoki Vetsijärveen asti ja Vaisjoki Váišluoppaliin saakka;
 - 4) Utsjoki Mierasjärveen asti, Čársejohka Linjinhohkan suusta 10 kilometriä ylävirtaan saakka ja Kevojoki Fiellogahjohkan suuhun asti;
 - 5) Kuoppilasjoki Birkejohkan suuhun asti, Birkejohka Yläputoukseen asti sekä Goaskinhohka Goaskinjávriin saakka;
 - 6) Nilijoki 13 kilometriä toiselle kivikkokentälle asti;
 - 7) Akujoki putoukselle asti;
 - 8) Karigasjoki viisi kilometriä Luomusjokisuusta ylävirtaan.
- Lohen pyytäminen ja myynti on rauhoitusaikana kielletty.

2§

Kielletyt pyyntivälineet

Kalastus seuraavilla lohenpyyntiin tarkoitetuilla välineillä on kielletty 1 §:ssä tarkoitetuilla lohennousualueilla kesäkuun 1 päivästä 31 päivään joulukuuta 2022:

- 1) potkupato (joddu) ja mertapato (meardi);
- 2) seisova verkko, joka on tarkemmin määritelty Suomen ja Norjan välisen sopimuksen kalastuksesta Tenojoen vesistössä (SopS 42/2017) liitteenä olevan kalastussäännön 21 ja 23 §:ssä; sekä
- 3) kulutusverkko.

3§

Lohen kalastuskiellon rikkominen

Joka tahallaan rikkoo 1 tai 2 §:ssä säädettyä kieltoa on tuomittava lohen kalastuskiellon rikkomisesta sakkoon.

4 §

Menettämisseuraamus

Se, joka on syyllistynyt 3 §:ssä tarkoitettuun tekoon ja ottanut saaliiksi lohen, on tuomittava menettämään valtiolle arvo, joka sillä lajinsa edustajana on.

Menettämisseuraamuksista säädetään lisäksi rikoslain 10 luvussa.

Lohen arvosta lajinsa edustajana säädetään kalastuslain 119 §:n nojalla annetussa asetuksessa.

5 §

Elinkeino-, liikenne, ja ympäristökeskuksen poikkeuslupa

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa tieteellistä tutkimusta tai käytännön kokeita varten myöntää luvan poiketa tässä laissa säädettyistä kielloista lohen pyyntiin. Luvan on oltava perusteltu kalakantojen suojelun tai kestävän käytön edistämiseksi.

6 §

Valvontaviranomaiset ja kalastuksenvalvojat

Tämän lain noudattamista valvovat:

1) Metsähallituksen erätarkastajat ja ne Metsähallituksen virkamiehet, joiden tehtävänä on kalastusasioiden hoitaminen; sekä

2) kalastuslain (379/2015) 103 §:n mukaisesti hyväksytty ja saman lain 107 §:ssä tarkoitetun valtuutuksen omaava kalastuksenvalvoja

7 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2022 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2022.

Helsingissä 21.4.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Maa- ja metsätalousministeri Jari Leppä