

VALTIONEUVOSTON ASETUS LOHENKALASTUKSEN MÄÄRÄAIKAISESTA KIELTÄMISESTÄ TENOJOEN VESISTÖSSÄ

1. Yleistä

Norjan rajalla sijaitseva Tenojoki on yksi maailman tärkeimmistä Atlantin lohien 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 lohien kalastuksen merkittävä rajoittaminen tai kalastuksen lopettaminen kalastuskaudella 2021. Tutkijaryhmän toiminta perustuu Tenojoen kalastussopimukseen.

Tässä esityksessä säädettäisiin siitä, että lohienkalastus kiellettäisiin Tenojoen vesistössä rauhoittamalla lohi ja kieltämällä lohenpyyntiin tarkoitettujen kalastusvälineiden käyttö määrätyksi ajaksi vuonna 2021, koska aiempien vuosien seurantatietojen perusteella on ennustettavissa, että lohien 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. Lohien 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 lohien pyyntivälineistä, mutta vapakalastuksen kohdalla ero ei ole selkeä, koska varsin eri tyyppisiä vapavälineitä voidaan käyttää sekä lohien, 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 1 kohdan mukaan, jos kalakantoja uhkaavat saastuminen tai muut ympäristövaikutukset, on toimivaltaisten viranomaisten erikseen tai yhdessä käynnistettävä välttämättöminä pidettäviä toimenpiteitä vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi, rajoittamiseksi tai estämiseksi. Artiklan 2 kohdan mukaan osapuolten on välittömästi rajoitettava kalastusta tai lopetettava se kokonaan veden virtaaman tai muiden erityisolosuhteiden, kuten lohennousun olennaisen vähenemisen niin vaatiessa. Artiklan 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 tietyssä 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 heikentymisen 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 vesistöissä lainkaan sallittuja.

2.2 Tenojoen lohikantojen tilan kehitys

Tenojoen vesistöissä 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 merieloonjäanti 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. Normaalitylanteessa 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 vuonna 2021.

Asetuksen 1 §:ssä säädettäisiin, että lohi on rauhoitettu 1.5.2021-31.12.2021 pykälässä mainituilla alueilla. Lohen rauhoittaminen koko loppuvuodeksi 2021 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).

Asetuksen 2 §:ssä säädettäisiin, että kalastus lohenpyyntiin soveltuvilla välineillä, eli potkupadolla (joddu), mertapadolla (meardi), seisovalla verkolla, kulkutusverkolla sekä vavalla ja vieheellä veneestä, olisi kielletty 1 §:ssä määritellyillä vesialueilla 1.5.2021-31.12.2021.

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

4. Pykäläkohtaiset perustelut

1§.

Pykälässä säädettäisiin, että lohi on rauhoitettu 1.5.2021 alkaen vuoden 2021 loppuun, pykälässä tarkemmin mainituilla alueilla. Voimassaoloajan ulottaminen koko vuotta 2021 koskevaksi on katsottu tärkeäksi lainsäädännön selkeysvaatimuksen 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 2021 koskevaksi ei siis käytännössä muuta tilannetta Tenojoen pääuoman osalta, mutta selkeyttää asiaa huomattavasti, kun Tenojoen vesistössä kalastavat pystyvät yhdestä asetuksesta selvittämään, saako lohta kalastaa. Jos lohenkalastuskielto olisi merkitty 1.6.-20.8.2021 aikavälille, voisi se aiheuttaa epäselvyyksiä tuon ajan ulkopuolella esimerkiksi muun

kalan pyynnissä saatujen lohien saaliiksi ottamisesta. Kalastajan oikeusturvan kannalta tämä on erittäin tärkeää olla selkeästi säädetty, sillä asiaan liittyy myös kalastuslain 118 §:n tarkoittama kalastusrikkomus, sekä 119 §:n mukainen menettämisseuraamus. Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on yhdessä tai erikseen ryhdyttävä toimenpiteisiin vahinkojen ehkäisemiseksi, rajoittamiseksi tai estämiseksi siinä tapauksessa, että kalakantoja uhkaavat saastuminen tai muut ympäristövaikutukset. Artiklassa todetaan myös, että 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 vesistöissä 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 kestävä 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 vesistöissä 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 mätiä tuottavia naaraskaloja. Lohenkalastuksen kiellolla vuoden 2021 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.

Tällä asetuksella toteutettavaksi esitetty lohenkalastuksen kieltö rauhoittamalla lohi määräaikaaisesti liittyy laajempaan lohensuojelukokonaisuuteen, koska vastaavaa aikaa koskeva kieltö 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 kielletäisi 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 lupatulojen 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 saamelaisen perinteisen kalastuskulttuurimuodon harjoittamisen edellytyksenä sekä eri kalastusoikeuksien käytön kohteena olevia kalakantoja.

Lisäksi pykälässä säädettäisiin niistä alueista, joilla lohi on rauhoitettu, ja lohenkalastus olisi kielletty. Asetusta 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.

Lohenkalastus olisi kielletty lohennousualueella 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, Morešveaijohka 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.

Lohenkalastuskiellon säätäminen koko lohennousualueelle 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. Sivuvesistöjä koskevaa kalastusta varten annettaisiin uusi asetus, ja samalla kumottaisiin nykyisin voimassa oleva asetus. Kyseisessä asetuksessa säädettäisiin tarkemmin muun kalan kalastuksesta sivuvesistöissä, jotta lohen sivusaalista voitaisiin välttää.

2 §.

Pykälässä säädettäisiin lohenkalastukseen tarkoitettujen pyyntivälineiden kiellosta. Kielto koskisi kaikkia niitä pyyntivälineitä, joilla lohenkalastus 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 veneestä kalastaessa. Kielto koskisi lohen nousualueetta Tenojoen vesistössä, joka olisi määritelty asetuksen 1 §:ssä. Kielto olisi määräaikainen ja voimassa vuoden 2021 loppuun saakka. Kiellosta huolimatta Tenojoen vesistöön jäisi edelleen mahdollisuus muun kalan kuin lohen pyyntiin, voimassa olevien säädösten mukaisesti.

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. Samaan aikaan oli lausunnolla lohen kalastuksen kieltämisen kokonaisuuteen liittyvä asetus kalastussopimuksen 6 artiklan pöytäkirjan voimaansaattamisesta, sekä pöytäkirja ja Tenojoen vesistön sivuvesistöjä koskeva asetus. 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.

Lausuntopalaute

Lausuntoja antoivat oikeusministeriö, ulkoministeriö, Lapin ELY-keskus, Luonnonvarakeskus, Metsähallitus, Saamelaiskäräjät, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Kalatalouden Keskusliitto, Suomen vapaa-ajankalastajien keskusjärjestö, Lapin vapaa-ajankalastajat ry, Lapin Kalatalouskeskus, Iivanan osakaskunta, Nuorgamin yhteisen vesialueen osakaskunta, Outakosken osakaskunnan ja Utsjoen kirkonkylän yhteisen vesialueen osakaskunta, Tenon kiinteistönomistajat ry, Sukuseura Bihtožat ry sekä yksi yksityishenkilö. Osa lausunnoista käsitteli lohenkalastuksen määräaikaisen kieltämisen lisäksi kahta muuta Tenon kalastukseen liittyvää asetusluonnosta, jotka olivat lausunnolla samaan aikaan.

Asetus sai kannatusta, mutta myös vastustusta. Kaikki lausijat ilmaisivat huolensa Tenojoen lohikantojen tilan puolesta, ja lohenkalastuksen rajoittaminen nähtiin tarpeellisena. Osassa lausuntoja katsottiin, että lohenkalastuksen kieltäminen on perusteltua, ja kiellon tulisi koskea kaikkia, mutta osassa katsottiin, että lohen kalastus tulisi vuonna 2021 sallia edelleen paikkakuntalaisille saamelaisille.

Oikeusministeriö lausui yhdellä kertaa kaikista kolmesta asetuksesta, ja katsoi lausunnossaan muun muassa, että ehdotetussa rajoituksessa on kyse erittäin voimakkaasta puuttumisesta eri oikeudenhaltijoiden

oikeuksiin, mutta oikeusministeriön käsityksen mukaan rajoitus ei kuitenkaan mitätöi oikeudenhaltijoiden oikeuksia, eikä kyse näin ollen ole perusoikeuksien ytimeen menevästä rajoituksesta. Oikeusministeriö huomautti, että kyse on määräaikaisesta rajoituksesta, ja että se pidemmällä tähtäimellä auttaa turvaamaan kaikkien oikeudenhaltijoiden oikeuksia. Oikeusministeriö totesi lausunnossaan lisäksi, että ehdotetun rajoituksen vaikutusten lieventämiseksi on esitetty muun kalan kalastusmahdollisuuksien lisäämistä, ja katsoi, että oikeuksien rajoituksille on esitetty niiden välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä hyväksyttävyyteen kiinnittyvät perustelut. Oikeusministeriö huomautti myös viranomaisten velvoitteesta turvata eri oikeudenhaltijoiden oikeuksien toteutuminen pitkällä aikavälillä ja totesi, että esimerkiksi saamelaisten edellytyksiä ylläpitää ja harjoittaa perinteistä kalastusta alueella tulevaisuudessakin edellyttää, että toimet lohikantojen suojelemiseksi ovat riittäviä. Oikeusministeriö katsoi, että sillä ei olisi edellytyksiä arvioida, minkälaiset toimet ovat välttämättömiä lohikantojen elpymisen kannalta, mutta totesi MMM:n esittämistä perusteluista käyvän ilmi, että nyt esitetyllä vahvalla rajoituksella voidaan nopeuttaa lohikantojen elpymistä, ja tästä on hyötyä pidemmällä aikavälillä kaikille oikeudenhaltijoille alueella.

Ulkoministeriö lausui kaikista kolmesta asetuksesta yhdellä kertaa. UM:n näkemyksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö ei olisi toimivaltainen taho toteamaan yhdessä Norjan toimivaltaisen viranomaisen kanssa 16 artiklan 2 kohdan mukaista tarvetta lohenkalastuksen kiellolle, sillä 2 kohdassa viitataan sopimuksen osapuoliin eikä toimivaltaisiin viranomaisiin (toisin kuin kyseisen artiklan 1 kohdassa). UM totesi, että sopimuksen osapuolina ovat Suomen ja Norjan hallitukset. UM ehdotti, että 16 artiklan mukainen erityistilanne todettaisiin noottienvaihdolla. UM toi lausunnossaan esiin myös suositukset, joita Suomi on saanut koskien perus- ja ihmisoikeuksia.

Lapin ELY-keskus katsoi, että lohenkalastuksen kiello todennäköisesti mahdollistaisi Tenon lohikantojen elpymisen nopean käynnistymisen ja siten kalastusmahdollisuuksien käytön tulevaisuuden. ELY-keskus totesi, että lohen kalastuskuolevuuden minimointi on myös seuranta- ja tutkimusryhmän suosituksen mukainen säätelytoimenpide. ELY-keskus huomautti, että lohen rauhoitus tulisi tarkentaa koskemaan koko Tenojoen kalastuskautta, myös muiden kuin lohenpyyntiin tarkoitettujen pyydysten sallitun käyttöajan osalta.

Luonnonvarakeskus katsoi, että biologisesta näkökulmasta tarkasteltuna lohenkalastuksen kieltäminen kokonaan Tenojoen vesistöissä ja läheisillä merialueilla on tässä tilanteessa vahvin, nopein ja vaikuttavin keino puuttua tilanteeseen. Luonnonvarakeskuksen mukaan täyskielto tarjoaa suurimman todennäköisyyden elpymisen onnistumiseen ja sen mahdollisimman pikaiseen käynnistymiseen. Luonnonvarakeskus totesi, että muun kalan pyynnin mahdollistavat kalastussäännöt sekä siihen liittyvät uudet ehdotetut kalastusjärjestelyt ovat oikeasuuntaisesti edistämässä Tenojoen kalastusmahdollisuuksien osittaista ylläpitämistä kaudella 2021 ja nyt esitetyt poikkeavat määräykset muun kalan pyyntiin tukevat pyrkimystä tiukasti välttää loheen kohdistuvaa kalastuskuolevuutta.

Metsähallitus piti esitettyjä kalastussäännön täsmennyksiä koskien vuotta 2021 perusteltuina ja katsoi että ne tukevat omalta osaltaan Tenojoen vesistön lohikantojen elpymistä. Lohen ja meriraudun kalastuksen totaalikiellon lisäksi nähtiin positiivisena mahdollistaa muiden kalalajien pyynnin mahdollistaminen, sillä se on ensiarvoisen tärkeää etenkin paikallisille asukkaille ja matkailuyrittäjille.

Saamelaiskäräjät lausui yhdellä kertaa kaikista kolmesta asetuksesta, ja katsoi ensisijaisesti, että ei kannata lohenkalastuksen täyskieltoa Tenon vesistöalueella saamelaisten osalta, koska lohenkalastus Tenolla kuuluu saamelaisten näkökulmasta alueen kalastajasaamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen. Saamelaiskäräjät toivat lausunnossaan esille huolensa koskien tiettyjen Tenon lohikantojen heikentynyttä tilaa. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lohenkalastuksen täyskiellon valmistelun yhteydessä ei ole riittävästi arvioitu perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä, eikä kiellon vaikutuksia saamelaiskulttuuriin. Kirjauksissa kuvaillaan lohenkalastuksen merkitystä alueen saamelaisille sekä tuodaan esiin saamelaisia

koskevia kirjauksia lainsäädännöstä, mutta täyskiellon vaikutuksia saamelaiskulttuuriin, saamen kieleen, saamelaisyhteisöön, saamelaisten hyvinvointiin ja terveyteen, toimeentuloon, ruokatalouteen yms. ei kuitenkaan ole lainkaan arvioitu. Saamelaiskäräjät esitti, että maa- ja metsätalousministeriö valmistelee lohenkalastuksen täyskiellosta saamelaisten kulttuuriperusoikeuden rajoitusta, saamelaiskulttuuria ja saamelaisten hyvinvointia koskevan vaikutustendarvioinnin ennen lopullisen päätöksen tekemistä lohenkalastuksen täyskiellosta.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry totesi kannattavansa asetusesityksiä Tenojoen lohikantojen huonon tilan takia.

Kalatalouden Keskusliitto (KKL) totesi, että määräaikainen lohenkalastuksen kieltäminen on perusteltua, ottaen huomioon Tenon lohikantojen tilan kehitys, kalastussopimuksen varovaisuusperiaate ja perustuslain mukainen vastuu ympäristöstä. KKL totesi kuitenkin myös, että Tenojoen lohenkalastuskulttuuriin ja paikallisten lohenkalastusmahdollisuuksiin sekä kalastukseen liittyvään elinkeinoharjoittamiseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota ja paikallisille asukkaille tulisi sallia pieni lohikiintiö rajoitetulla pyyntiajalla. KKL katsoi perustelluksi, että asiassa pohditaan myös keinoa tukea rajoituksista vahinkoa kärsiviä tahoja.

Suomen vapaa-ajankalastajien keskusjärjestö (SVK) piti tutkittuun tietoon perustuvaa kalastuksen säätelyä tarpeellisenä ja kannatti Tenon lohikantoihin kohdistuvan kalastuksen väliaikaista rajoittamista kantojen elvyttämiseksi. SVK korosti kalastuksen rajoitustoimissa tasapuolisuutta kaikkien kalastajaryhmien ja eri pyydysten välillä. SVK esitti joitakin pykäläkohtaisia täsmennyksiä asetuksiin mm. vapakalastuksen sallimiseen ajallisesti laajemmin, ja matkailukalastusluvan hinnaksi 10-15 euroa/vuorokausi/henkilö.

Lapin vapaa-ajankalastajat ry piti tutkittuun tietoon perustuvaa kalastuksen säätelyä tarpeellisenä ja kannatti Tenon lohikantoihin kohdistuvan kalastuksen määräaikaista kieltämistä lohikantojen elvyttämiseksi. Myös kalastuksen rajoitustoimissa tasapuolisuutta kalastajaryhmien ja eri pyydysten välillä korostettiin. Lausunnossa katsottiin tärkeäksi myös norjalaisten lohenkalastuskielto merellä.

Lapin Kalatalouskeskus katsoi, että rajoitukset ovat aiheelliset lohikantojen turvaamiseksi, mutta niillä ei vielä ratkaista lohikantojen heikkoa tilannetta. Täyskiellon sijaan tulisi jatkossa käyttää muita kalastukseen ja kalakantoihin vaikuttavia toimenpiteitä kuten kalastusrajoituksia kohdistuen kalastusaikaan, pyydysten määrään ja saalismäärään. Kalatalouskeskus totesi, että täyskiellolla on merkittävät negatiiviset vaikutukset Tenon lohenkalastuskulttuurille, alueen matkailukalastusyrittäjille ja muille elinkeinon harjoittajille, ja jos täyskielto tulee voimaan, tulisi valtion budjettiin lisätä korvaus vahinkojen kompensoinnille vesialueen omistajille, matkailukalastusyrittäjille ja alueen kunnille. Lisäksi kalatalouskeskus huomautti, että lohen heikkoon kutukannan tilaan olisi tullut puuttua jo paljon aikaisemmin.

Iivanan osakaskunta totesi, että Skietsimjoella ja koko Inarijoen alueen järvilaajentumisissa tulisi sallia verkkokalastus muun kalan kuin lohen ja merinieriän pyyntiä varten, heti jäiden lähdettyä syyskuun 30 päivään asti. Silloin joesta saataisiin paljon haukia, ahvenia sekä siikaa pois. Osakaskunta katsoi, että kalastuslupa tulisi olla ilmainen alle 18-vuotiaille paikalliselle.

Nuorgamin yhteisen vesialueen osakaskunta tuki esitystä tietyin ehdoin, eli mikäli Norja toteuttaa esittämänsä rajoitukset meri- vuono ja jokialueella, tulisi myös Suomen puolella tehdä samat rajoitukset Suomen jokiosuudella ja sivujoilla. Samalla osakaskunnan näkemyksen mukaan olisi toteutettava luonnonlohen luontaisten vihollisten järjestelmällinen vähentäminen. Tutkimuksiin tulisi osoittaa huomattavat varat, matkailuyrittäjille tulisi korvata täysimääräisenä menetykset, osakaskunnalle tulisi korvata lupatulojen saannin katkosta esimerkiksi viimeisen 5 vuoden luparahojen palautus 1,5 kertaisella keskiarvolla.

Outakosken osakaskunnan ja Utsjoen kirkonkylän yhteisen vesialueen osakaskunta eivät lausunnossaan kannattaneet lohenkalastuksen täyskieltoa, mutta katsoivat, että jos se tulee voimaan, niin kalastussäännön vuotta 2021 koskeviin poikkeuksiin tulee tehdä muutoksia seuraavasti: pidennetty vapakalastuskausi paikkakuntalaisille sekä matkailijoille, jolloin on parempi mahdollisuus muun kalan pyyntiin, sekä kalastusmatkailuyrittäjien sesonki paranee. Lisäksi olisi täsmennettävä myös sallittujen perhokalastusvapojen määrittelyä siten, että sallitaan vain yhden käden perhovapa.

Tenon kiinteistönomistajat ry kannattivat lohen kalastuksen määräaikaista kieltämistä lohikantojen elvyttämiseksi, ja katsoivat, että rajoitusten tulisi kohdistua kaikkiin kalastajaryhmiin ja kalastustapoihin tasapuolisesti vakinaisesta asuinpaikasta riippumatta. Kiinteistönomistajat pitävät tärkeänä, että muiden kalalajien kuin lohen kalastus on sallittua sekä pääuomassa että sivuvesissä. Kiinteistönomistajat katsoivat, että mikäli valtiosopimusta Norjan kanssa muutetaan, ja luodaan uusi kalastuslupaluokka (muun kalan pyyntiin), tulisi kyseisen luvan olla kaikkien Suomen kalastusoikeudellisten kiinteistöjen osalta yhdenvertainen. Kiinteistönomistajat katsoivat myös, että mikäli sopimuksessa Norjan kanssa päädyttäisiin koko Tenojokea käsittävään kalastuslupatyyppiin, tulisi soveltaa voimassa olevan Tenojoen kalastussopimuksen lainsäädännönalaan kuuluvia määräyksiä. Kiinteistönomistajat totesivat, että kalastusvalvontaan tulee panostaa entistä tehokkaammin, sekä tulisi pääuomassa edellyttää tarkemmin, että lasten kalastus tapahtuisi aina huoltajan läsnäollessa.

Sukuseura Bihtožat ry vastusti Tenojoen kalastussäännön muuttamista niin, että sillä rajoitetaan ruoan hankkimiseen perustuvaa toimeentuloa perustuvaa ihmisoikeutta rajavesialueella. Sukuseura katsoi, että lohikannalle vaaraksi on massiivinen vapapyynti ja viehekalastuksen tulisi olla ensisijainen rajoittamisen kohde, eikä etuoikeutettu pyyntitapa (pato- ja verkkopyynti). Sukuseura esitti, että saamelaisten asumiseen ja perintöön perustuva ruokahuoltokalastaminen priorisoidaan Tenojoen kalastussäännöllä ainoaksi kalastusoikeudelliseksi kalastamiseksi, eikä kaloja vaurioittavaa viehekalastusta sallittaisi Tenojossa. Sukuseura esitti myös, että kalastus yhdellä lohiverkolla veromaakalastustilaa kohti yhtenä päivänä viikossa sallittaisiin, sekä pienkalan verkko- ja perinteinen harrin viehepyynti ja kulkutus sallittaisiin saamelaisille Tenon laakson vakinaisille asukkaille.

Yksityishenkilö katsoi, että asetus lohenkalastuksen kieltämisestä on tarpeen, mutta kalastusta rajoittavat toimenpiteet ovat täysin riittämättömät ja tulisi olla enemmän rajoituksia vapakalastukseen. 6 artiklan pöytäkirjassa kuvatut muutokset kalastussääntöön ovat yksityishenkilön näkemyksen mukaan tarpeen, eikä sääntöä tulisi yhtään lieventää, ja siksi rantakalastuslupien määrän tulisi pysyä 11 000:ssa kalastusvuorokaudessa. Lisäksi henkilö katsoi, että viisi verkkoa kiinteistöä kohti on valtava määrä ja on todennäköistä, että monet aiemmin lohiverkoilla kalastaneet kiinteistöt siirtyvät ensi kesäksi ”muun kalan” verkkokalastukseen.

Lausuntoyhteenveto:

Lausuntojen perusteella lohenkalastuksen sekä siihen tarkoitettujen välineiden käytön määräaikaista kieltoa tarkennettiin koskemaan 1.5.2021-31.12.2021, jotta mahdollisesti sivusaaliina saadut lohet olisi vapautettava myös muun kalan pyyntiajankohtina. Selvitys katsottiin tarpeelliseksi kalastajan oikeusturvan vuoksi. Saamelaiskäräjien lausunnon perusteella muistioon kirjattiin täsmennys vaikutusten arvioinnin tärkeydestä, erityisesti paikallisen jokisaamelaiskulttuurin kannalta. Vaikutustenarviointi tullaan tekemään yhteistyössä saamelaisyhteisön kanssa. Ulkoministeriön toimivaltakysymyksen osalta maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että Suomi on neuvotellut Norjan kanssa aktiivisesti ja asianmukaisesti, ja kalatalousasioissa maa- ja metsätalousministeriö on toimivaltainen viranomaisena. Suomen ja Norjan välisen kalastussopimuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan erityistilanteissa toimiin voidaan ryhtyä joko erikseen tai yhdessä toimivaltaisten viranomaisten kesken.

6. Vaikutukset

Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä vaikutusten arvioinnin seurantaan erityisesti paikallisen jokisaamelaiskulttuurin elinvoimaisuuden ja jatkuvuuden kannalta. Ministeriö kartoittaa mahdollisuuksia vaikutusarviointiin liittyvän projektin rahoittamiseen. Vaikutusarviointi tehdään yhteistyössä saamelaisyhteisön kanssa.

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. Edellä muistion 5-6 sivuilla kerrottujen Norjan kanssa käytyihin neuvotteluihin viitaten, vähäisen lohenkalastuksen salliminen ei osoittautunut neuvottelujen lopputuloksessa mahdolliseksi. Neuvotteluissa kartoitettiin erilaisia mahdollisuuksia kalastuksen sallimiseen rajoitetusti, mutta niistä ei ollut mahdollista päästä yhteisymmärrykseen. 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 sivuvesiin voisi aiheuttaa vaikeasti ennakoitavaa suurta alueellista kalastuspainetta sivuvesistöissä, joka jälleen vaikuttaisi negatiivisesti lohikantojen elpymiseen.

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 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. Pyyntikulttuuriin liittyvät perinteiset pyyntimuodot, kuten pato- ja lohiverkkokalastus. Lohikantojen kestävä käyttö on tärkeä edellytys saamelaisen 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 kiello 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 kestävän ja monipuolisen tuoton turvaaminen, sekä kalakantojen luontaisen elinkierron suojeleminen. Sääntelyn 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 pienennyttyä 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 tulaisiin 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

Asetus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.