

Asia: VN/10343/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi saaristolaksi

Lausunnonantajan lausunto

Yhteenveto kommentteistanne lausuntokoosteen laatimista varten

Turvallisuuskomitean sihteeristö on tarkastellut hallituksen esitystä pääasiassa Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS) näkökulmasta. Esitys tunnistaa kokonaisturvallisuuden toimijat ja välttämättömyyden vahvaan poikkihallinnolliseen yhteistyöhön, mitä tukee myös parlamentaarinen saaristoasian neuvottelukunta. Esityksen tavoitteissa todetaan nimenomaisesti myös kokonaisturvallisuuden edistäminen. Turvallisuuskomitean sihteeristön näkemyksen mukaan saaristolaki vastaa hyvin lain tavoitteisiin.

YTS:n mukaisesti hallituksen esityksessä on kiinnitetty huomiota varautumisen lisäksi myös häiriötilanteisiin vastaamiseen. Vaste näkyy mm. uudessa velvoitteessa yhteysalusliikenteen palveluntuottajille.

Saariston kriisinkestävyyden ja sen mahdollistaman elinvoiman näkökulmasta Valtioneuvoston asetuksessa tai sektoriviranomaisen määräyksissä olisi hyvä tarkastella mm. varavoimavelvoitetta ja vähimmäisvaatimustasoa saariston kriittisiin kohteisiin, jotka eivät kuulu lain yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (310/2025) piiriin. YTS:n mukaisten elintärkeiden toimintojen turvaamisessa energia on kuitenkin keskeisessä roolissa.

Saariston erityispiirteillä on merkittävä vaikutus saariston yleiseen turvallisuuteen. Jatkovalmistelussa hallituksen esitystä kannattaa kehittää kriisinsietonäkökulmasta. Poikkeusolojen ja valmiuslain pykälien käyttöönoton kynnyks on korkea, minkä vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että erityislainsäädännössä kiinnitetään huomiota myös häiriötilanteiden hallintaan.

YTS korostaa yhteisharjoittelua ja vasteen kehittämistä yhteiskunnan kriisinkestävyyden ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi. Hallituksen esitys ei velvoita varsinaisesti harjoitteluun minkään aihealueen osalta. Saaristoasiain neuvottelukunnan vuosikelloon voisi lisätä valtakunnallisen saaristoharjoituksen, jossa vaikkapa pöytäpelimäisesti harjoiteltaisiin esimerkiksi talvimyrskyn, ICT-häiriöitä, evakointeja tai polttoaine- ja elintarvikelogistiikkaa. Tämä mahdollistaisi sekä saaristolain että saariston kriisinkestävyyden systemaattisen kehittämisen.

Jatkotyöskentelyssä tulisi lisäksi tarkastella, pystyttäisiinkö määritelmien osalta tarkkarajaisempaan ilmaisuun.

Kommenttinne 1–2 §:ään sekä niiden perusteluihin

Kriinkestävyyden ja häiriönsietokyvyn näkökulmasta jatkovalmistelussa tulisi tarkastella pitäisikö lain tavoitteeksi kirjata myös pykälätekstiin kokonaisturvallisuuden edistäminen. Nyt tämä tavoite löytyy vain hallituksen esityksen luvun 3 tavoitteista.

Kommenttinne 3–6 §:ään sekä niiden perusteluihin

Hallituksen esitys ei tältä osin anna uusia tehtäviä, mutta velvoittaa vahvemalla otteella kunnat ja hyvinvointialueet huolehtimaan vakituisten asukkaiden palvelujen saatavuudesta saariston erityisolot huomioiden. Tämä täydentää YTS:n mukaisia strategisia tehtäviä, joiden avulla turvataan väestön toimintakyky ja peruspalvelut kaikissa oloissa. Myös edes osittainen monipaikkaisuuden ja kausivaihtelun huomioiti parantaa palveluntarjoajien kykyä vastata häiriöihin.

Kommenttinne 7–8 §:ään sekä niiden perusteluihin

Valtion järjestämisvelvollisuus ulko- ja välisaariston yhteysalusliikenteessä säilyy, mutta uutena veloitteena tulee vaste -kirjaus, jonka mukaan palveluntuottajien varautumisvelvollisuuteen kuuluu riskien arviointi, valmiussuunnittelu ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tämä tukee suoraan YTS:n mukaisia strategisia tehtäviä, jotka koskevat kuljetus- ja logistiikkaketjujen sekä kriittisen infran toimintavarmuutta ja palautumiskykyä.

Yhteysalusliikenteen sujuvuutta ja merkitystä korostetaan hallituksen esityksessä sekä turvallisuusettä elinvoimanäkökulmasta. Yhteysalusliikenteellä on merkittävä rooli saariston kriinkestävyyden mahdollistajana. Koska yhteysalusliikenne on saariston kriinkestävyyden ydin, sen toimintavarmuuteen tulee erityisesti keskittyä. Jatkovalmistelussa on arvioitava, olisiko jo tässä vaiheessa syytä täsmentää varautumisvelvollisuutta Valtioneuvoston asetuksella tai tulisiko Liikenne- ja viestintäviraston asettaa tarkempia vaatimuksia valmiussuunnitelman sisällöstä. Häiriötilanteiden hallinnassa, palautuminen mukaan luettuna, tarvitaan ennakkoon määrättyjä ja sovittuja mekanismeja.

Jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida, tulisiko yhteysalusliikenteen palveluntuottaja velvoittaa sääntömääräisesti harjoittelemaan saaristoympäristölle tyypillisimpiä häiriötilanteita.

8 §:n perustelutekstiin on kirjattu ”Poikkeus- ja häiriötilanteisiin varautuminen ja valmiussuunnitelman edellyttäminen yhteysalusliikenteessä olisivat osa saariston kokonaisturvallisuutta. Kokonaisturvallisuudella tarkoitettaisiin tavoitetilaa, jossa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Kokonaisturvallisuuden hallintaan eli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen kuuluisivat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen.” Jotta kirjauksella viitataan YTS:n tarkoittamaan kokonaisturvallisuuteen, tämän voisi muuttaa muotoon ” Kokonaisturvallisuudella tarkoitetaan valtioneuvoston periaatepäätöksellä (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 16.1.2025) vahvistettua toimintamallia, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Toimeenpano kattaa sekä varautumisen että vasteen: uhkien ja riskien ennakkoinnin ja niihin varautumisen, häiriötilanteisiin ja kriiseihin (mukaan lukien poikkeusolot) vastaamisen sekä niistä toipumisen. Tämän pykälän mukaisesti yhteysalusliikenteessä edellytettävä varautuminen, toiminnan jatkuvuuden varmistaminen ja valmiussuunnitelman laatiminen ovat osa strategian toimeenpanoa.

Varautumisvelvollisuus kohdistuu sekä normaaliolojen häiriötilanteisiin että valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin ja tukee elintärkeiden toimintojen ylläpitoa saaristo-olosuhteissa.”

Kommenttinne 9–10 §:ään sekä niiden perusteluihin

Ehdotettu 9 § antaa huomattavan vapauden huomioida saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet saaristoa koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Jatkotyössä tulisi arvioida, tulisiko pykälä kirjoittaa velvoittavampaan muotoon. Esimerkiksi alueellisen saaristo-ohjelman laatiminen voisi varmistaa systemaattisemman alueellisen kehittämisen ja mahdollistaisi resurssien tarkemman linkittämisen tavoitteisiin.

Hallituksen esityksen mukaan 10 §:ssä (Saariston elinkeinotoiminnan edistäminen) saariston erityisolosuhteet on otettava huomioon tuen tarvetta lisäävänä tekijänä muun lainsäädännön tukitoimien suunnittelussa ja kohdentamisessa. Tämä on jatkumoa voimassa olevan, vuoden 1981 saaristolain 4 §:lle (Elinkeinotoiminnan tukeminen), jossa vastaava periaate on ollut jo yli 40 vuotta. Vaikka 10 § ei syrjäytä sektorilakien omia kriteerejä, se ohjaa ohjelmatasoa ja kohdentamista siten, että saaristo tekijä huomioidaan, kun tukijärjestelmiä suunnitellaan ja pannaan toimeen. Sama linjaus näkyy hallituksen esityksen yleisperusteluissa ja pykäläkohtaisissa perusteluissa antaen horisontaalisen ohjeen tukiviranomaisille siitä, että saaristo tekijä painaa vaa’assa, kun säädetään kriteereistä tai asetetaan painotuksia.

10 §:n periaate ei “lukitse” yksittäisen tuen määrää, vaan varmistaa, että saaristotekijä otetaan järjestelmällisesti huomioon tukien suunnittelussa ja kohdentamisessa. Lisäksi on huomioitava, että ei synny päällekkäisyyttä muiden kertoimien kanssa, sillä monissa tukimalleissa on jo syrjäisyys/saavutettavuuskertoimia.

Tämän vuoksi jatkovalmistelussa tulee pohtia, voisiko perusteluihin lisätä esimerkiksi seuraavan tekstin “Pykälä ei luo subjektiivista oikeutta yksittäiseen tukeen tai korotusprosenttiin. Saariston erityisolosuhteet otetaan huomioon ohjelma , säädös ja kriteeritasolla siten, että perustellusti voidaan säätää saaristoa tukevista painotuksista kunkin tukijärjestelmän tavoitteet ja määrärahat huomioon ottaen”.

Kommenttinne 11–12 §:ään sekä niiden perusteluihin

Saaristolain tavoitteiden huomioiminen alueidenkäyttölain mukaisissa kaavoissa ja suunnittelussa tukee YTS:n strategista tehtävää, joilla pyritään varmistamaan kestävä maankäyttö ja ympäristön turvaaminen. Tämä voi vahvistaa myös koko saaristoalueen kriisinkestävyyttä.

Esityksen 11 § perusteluihin voisi harkita lisättäväksi, että saaristoa koskevassa kaavoituksessa ja muissa suunnitelmissa on huomioitava myös kriittisen infrastruktuurin resilienssi (viestintäverkot, varavoima, polttoaine- ja varaosahuolto, laiturit/satamat).

Hallituksen esityksestä puuttuu kuitenkin selvä kytkentä kansalliseen merenhoitosuunnitelmaan ja HELCOM-yhteistyön tavoitteisiin. Tämä heikentää linjakkuutta suhteessa Suomen meripolitiikan pääinstrumentteihin. Näiden yhteensovituksista saaristolakiin kannattaa jatkotyössä arvioida.

Niin ikään toiminnan jatkuvuutta ja kantokykyä voi parantaa se, että avustuksia kohdennetaan saaristonluonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön hoitoon 12 §:n mukaisesti. Jos taas halutaan

tukea saaristoa kokonaisvaltaisesti, hallituksen esityksen olisi hyvä avata myös saaristolaiskulttuurin (aineettoman perinnön) vaalimista, ei vain kulttuuriympäristön (rakennettu ympäristö, kulttuurimaisema, arkeologia) hoitoa. Kulttuuriperintöpolitiikka erottaa selvästi kulttuuriympäristön ja aineettoman kulttuuriperinnön (esim. tavat, taidot, kielet, ruokaperinne, veneenrakennus, kalastuskäytännöt, saaristolaisjuhlat), ja kummallekin on omat välineensä. Saariston aineeton kulttuuriperintö on olennainen osa Suomen kulttuuriperintöä, koska se siirtää saariston elämänmuodon taidot, tiedot ja merkitykset sukupolvelta toiselle. Aineeton kulttuuriperintö on osa identiteettiä antaen saaristoyhteisöille juurtumisen ja jatkuvuuden tunteen.

Mikäli aineettoman kulttuuriperinnön huomioiminen saaristolain pykätekstissä todetaan jatkovalmistelussa tarpeettomaksi, vähintään perusteluissa olisi hyvä huomioida, että kuntien kulttuuritoimintaa ohjaava laki (166/2019) velvoittaa edistämään kulttuuriperintöä ja paikallista identiteettiä. Samalla Leader toiminta ja EU:n maaseuturahoitus tukevat laajasti paikalliskulttuuria ja elävää perinnettä.

Kommenttinne 13–14 §:ään sekä niiden perusteluihin

Hallituksen esityksessä eduskunnalle annettava saariston tilanne- ja kehityskuva (13 §) on linjassa Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kanssa vahvistaen päätöksenteon tiedollista perustaa. Jatkotyöskentelyssä voisi pohtia, pystyisikö tilanne- ja kehityskuvaa kytkemään Yhteiskunnan turvallisuusraporttiin, jossa tarkastellaan Yhteiskunnan turvallisuusraportin mukaisia strategisia tehtäviä.

Lisäksi 14 §:n saaristoasian neuvottelukuntaan ehdotamme pysyvää asiantuntijaroolia Museoviraston kulttuuriperinnön, Maaseutupolitiikan neuvoston ja Lounais-Suomen Elinvoimakeskuksen edustajille.

Kommenttinne vaikutuksista (luku 4.2 Pääasialliset vaikutukset)

Hallituksen esitys arvioi taloudelliset vaikutukset pääosin vähäisiksi ja esityksessä todetaan mm. yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuuden lisäävän viranomaistehtäviä vain rajallisesti. Jatkotyössä olisi hyvä täydentää vaikutustenarviointia operaattorin näkökulmasta: mitä valmiussuunnittelu, mahdollinen harjoittelu ja varakalusto tarkoittaa euromääräisinä kuluina ja minkälaisia lisätehtäviä saaristolaki tuo Lounais-Suomen elinvoimakeskukselle esimerkiksi 3–5 vuoden jaksolla. Tämä arvio tukee myös hankintojen ja sopimusehtojen mitoittamista.

Vaikutustenarvio olisi hyvä tehdä myös yhteysalusliikenteen maksullisuudesta eri käyttäjäryhmille, kuten asukkaat, kausiasukkaat ja yritysasiakkaat.

Hallituksen esityksessä saariston kehittäminen ja elinvoima nähdään myös huoltovarmuuskysymyksenä. Jatkotyöskentelyssä kannattaa tarkastella, minkälaista huoltovarmuustoimintaa saaristo tarvitsee tuekseen. Tarkastelussa on hyvä arvioida yhteistyövaihtoehtoja Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusorganisaation poolitoimijoiden kanssa. Yhteistoimintamuodot voisivat liittyä esimerkiksi saariston logistiikkaan ja energiavarautumisen kehittämiseen.

Kokonaisturvallisuuden toimintamallin täysimääräinen hyödyntäminen on hyvä huomioida myös saaristoalueiden normaali-, häiriö- ja poikkeusoloissa. Vaikka julkiset toimijat eivät voi täysin

turvautuakaan kolmannen sektorin suorittamiin tehtäviin, on tämäkin hyvä huomioida vaikutustenarvioinnissa.

Vaikka Ahvenanmaa ei kuulu perustellusti lain soveltamisalaan, tarkasteluissa kannattaisi mainita myös yhteistoimintarakenteista (esim. säännöllinen viranomaisdialogi merellisen varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksissä), mikä on käytännössä tärkeitä meriturvallisuuden, reittien ja matkailun kannalta.

Kommenttinne yleisperusteluista (luvut 1–12, lukuun ottamatta lukuja 4.2 Pääasialliset vaikutukset ja 7 Säännöskohtaiset perustelut)

Hallituksen esitys ehdottaa jälkiarviointia 5–10 vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Saariston elinvoiman kannalta olisi hyvä jatkotyössä arvioida, tulisiko ensiarvio lain vaikutuksista toteuttaa jo kolmen vuoden kohdalla (mm. kausiasutuksen kehitys, palvelutason toteutuminen, yritysvaikutukset) ja sen jälkeen arvioida lain vaikutuksia 5–10 vuoden sykleissä. Tämä madaltaa riskiä, että rakenteelliset ongelmat jäävät liian pitkäksi aikaa korjaamatta.

Hallituksen esitys uudeksi saaristolaiksi huomioi maaseudun kehittämisen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla osittain, mutta kytkös maaseudun kehittämisvälineisiin jää pitkälti implisiittiseksi. Esityksessä on hyvä perusrunko (saariston elinvoima, elinkeinot huomioitava tukitoimissa ja Elinvoimakeskuksen avustukset luonto–maisema–kulttuuriin), mutta suorat viittaukset maaseutupolitiikan välineistöön, ohjaus- ja seurantajärjestelmään sekä maaseutupolitiikan neuvoston rooliin puuttuvat. Nämä voisi jatkokäsittelyssä lisätä vielä osaksi saariston kehittämisen keinovalikoimaa vähintään nykytilan kuvaukseen. Esityksen 12 §:n mukaiset avustukset toki voivat parantaa paikan vetovoimaa, matkailun edellytyksiä ja maisema sekä kulttuuripohjaisia elinkeinoja, mutta rajautuu kohdehoitoon eikä suoraan yritys ja innovaatiokapasiteettiin.

“Saariston erityispiirteet” on sateenvarjokäsite, mitä ei hallituksen esityksessä täsmällisesti ja yksiselitteisesti perustella. Tämän vuoksi jatkotyössä kannattaa vielä arvioida, tulisiko esimerkiksi 6, 7, 8, 11 ja 12 §:n perusteluissa vielä täsmentää, missä asioissa erityispiirteet tulisi huomioida.

Kommenttinne saaristoasian neuvottelukuntaa koskevasta valtioneuvoston asetusluonnoksesta

-

Korvala Petteri
Turvallisuuskomitean sihteeristö

Ojala Mirva

Turvallisuuskomitean sihteeristö