

Asia: VN/30787/2022

Arviomuistio saaristolain päivittämistarpeista

Pykäläkohtaiset kommentit

Kommentit lain tarkoitukseen liittyen (§ 2 Lain tarkoitus)

Kuntaliiton lakiyksikön huomiot Kirsi Lamberg, Juha Myllymäki ja Ida Sulin

Saaristolain 2 § mukaan: Valtion ja kuntien toimin on pyrittävä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toi-meentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta.

Kuntaliitto edellyttää, että toimintakentän muuttamisen vuoksi tulee valtion ja kuntien rinnalle lisätä myös hyvinvointialueet. Tavoitetyypiset säännöksiä ei suositella. Lainkirjoittajan oppaassa tavoitesäännöksiin suhtaudutaan pidättyvästi. Kuntaliitto katsoo, että tavoitesäännöstä tulee päivittää tai muotoilla kokonaan uudelleen huomioiden muuttuneen toimintakentän, ja sääntelylle asetetun vaatimuksen.

Saaristolain suhde perustuslakiin

Saaristolain arviointimuistiossa tunnistetaan hyvin, että saaristolaki on vahvistettu ennen voimassa olevaa perustuslakia. Myös kuntalakia ja val-tionosuuslainsäädäntö on kokonaisuudistettu saaristolain säätämisen jälkeen. Laki hyvinvointialueista tuli voimaan porrastetusti. Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa 1.7.2021. Osa säännöksistä tuli voimaan 1.3.2022 uu-sien aluevaltuustojen aloittaessa toimintansa. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämismääräykset siirtyi kokonaisuudessaan hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen.

Saaristolain arviointimuistiossa tunnistetaan sen vaikutukset perusoikeuksiin ja perustuslain säädösteknisiin vaatimuksiin (esim. asetuksenantovaltuutus), mutta ei esimerkiksi perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon tai Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1144/1991).

Merkittävin perustuslaillinen tarkastelu ei välttämättä liity puhtaasti perustuslakiin, vaan saaristolain funktioon nykyisessä oikeusjärjestyksessä eli säädöksen suhteesta voimassa olevien oikeusnormien muodostamaan kokonaisuuteen. Lisäksi saaristolaki on paikoin vanhentunut ja irtautunut nykyisestä säädöshierarkiasta niin, että sen soveltaminen on paikoin haasteellista. Mikä on saaristolain asema ja funktio säädösten keskinäisessä kokonaisuudessa? Kuntaliitto esittää, että jatkovalmistelussa saaristolain suhdetta säädöskokonaisuuteen arvioidaan tarkemmin. Sääntely-ympäristö on muuttunut saaristolain vahvistamisesta 40 vuodessa niin, että kotimaisten säädösten osalta perustuslaki on säädösten hierarkiassa ylimpänä. Myös suhde muuhun sääntelyyn tulee huomioida vahvemmin, jotta lainsäädäntöä pystytään soveltamaan.

Kommentit saariston käsitteeseen liittyen (§ 3 Saariston käsite)

Kuntaliiton lakiyksikön huomiot Kirsi Lamberg, Juha Myllymäki ja Ida Sulin

Saaristolain 3 § mukaan: ”Saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset meri-alueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä muut saaret ja mantereen alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa.”

Kuntaliitto katsoo, että säännöstä tulee päivittää osittain tai kokonaan. Saaristokäsite tulee lainsäädännössä olla yhteneväinen. Kuntaliitto katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi tukeutua vuonna 2020 työryhmä selvitystyöhön saaristoluokituksista. Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että saaristo käsite huomioidaan myös valtioneuvoston asetuksessa, jossa nimetään saaristokunnat ja saaristo-osakunnat, joita käytetään saaristoisuuden perusteena laskettaessa kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia. Jatkovalmistelussa tulee arvioida saaristolain muutoksen vaikutuksista muuhun sääntelyyn, ja mahdollisesti myös kuntien valtionosuuksien määräytymisperusteisiin. Jatkovalmistelussa tulee selkeästi ottaa kantaa, aiheuttaako saaristolain 3 §:n muutostarpeita esim. em. valtioneuvoston asetukseen.

Kommentit elinkeinotoiminnan tukemiseen liittyen (§ 4 Elinkeinotoiminnan tukeminen)

Kuntaliiton Elinvoima ja talous -yksikön huomiot Taina Väre, Annukka Mäkinen

Pykälän 4 mukaan ”saariston elinkeinotoiminnan edistämiseksi on muun lainsäädännön mukaisia tukitoimia suunnattaessa katsottava saariston erityisolosuhteet tuen tarvetta lisääväksi tekijäksi”.

Katsomme, että pykälä tulee uudistaa kokonaan. Nykymuodossaan pykälä on vanhentunut eikä vastaa muuttuneen toimintaympäristön tilannetta ja tarpeita eikä käytettävissä olevia tukimuotoja

ja kehittämismahdollisuuksia. Nykymuodossa pykälällä ei myöskään ole juridista merkitystä. Toisaalta juridisesti sitovampi pykälä olisi ongelmallinen varsinkin yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Pykälän muotoilussa tulisi huomioida laaja-alaisemmin aluekehittämisen ja maaseudun kehittämisen kokonaisuudet, näihin liittyvät saaristoa koskevat tavoitteet sekä rahoitusmahdollisuudet, kuten EU:n rakennerahastot, maaseuturahasto, ml. Leader-toiminta, ja meri- ja kalatalousrahasto (Kalatalous-Leader) sekä laajan toimijakenttä. Pykälä tulisi kuitenkin muotoilla aikaa kestäväksi, joten yksittäisten tukimuotojen listaus ei liene tarkoituksenmukaista. Arviomuistiossa esitetyt viittausmahdollisuudet aluekehittämisen voimassa olevaan lainsäädäntöön ovat varteenotettavia ja tuovat selkeämmin esille saariston kehittämisen tavoitteet osana aluekehittämisen kokonaisuutta.

Nykymuodossa pykälä tarkoittanee elinkeinotoiminnan edistämisellä yritystoiminnan kehittämistä, tulisi pykälän uudelleen muotoilussa laajentaa näkökulmaa koskemaan elinvoiman kehittämiseen, koska osa käytettävissä olevista rahoituksesta kohdentuu laajemmin elinvoiman kehittämiseen.

Lisäksi uudelleen muotoilussa tulee huomioida pykälän 10 päivittäminen tai poisto siten, että taloudelliseen tilanteeseen liittyvät asiat huomioidaan pykälässä 4.

Kommentit liikenne- ja kuljetuspalveluihin liittyen (§ 5 Liikenne- ja kuljetuspalvelut)

Kuntaliiton Yhdyskunta ja ympäristö -yksikön huomiot Johanna Vilkuna

Katsomme, että saariston saavutettavuutta, joka on saariston elinvoiman perusedellytys, tulisi tarkastella kokonaisuutena ottaen huomioon liikenne- ja kuljetuspalveluiden lisäksi tietoliikenneyhteydet ja digitaalinen saavutettavuus.

Voimassa olevan lain (vuodelta 1981) 5 §:ssä huomio on vain saariston vakinaisen väestön asumiseensa, toimeentuloonsa ja välttämättömiin palveluihinsa tarvitsemassa liikenne- ja kuljetuspalveluissa. Pykälä on tältä osin vanhentunut ja se tulisi muotoilla kokonaan uudestaan. Saaristoliikenteen tulee palvella kaikkia saaristossa liikkuvia: vakituista väestöä, kausiasukkaita, matkailijoita sekä vapaa-ajan toimintoja ja erilaista yritystoimintaa. Laissa tulisi myös linjata yhteysalusliikenteen palvelutaso, joka on pohjana liikenteen järjestämisen määrärahalle valtion budjetissa.

Kuntaliiton Elinvoima ja talous -yksikön huomiot Taina Väre, Annukka Mäkinen

Puhelin- ja tietoliikenneyhteydet ja digitaalinen saavutettavuus liittyvät sekä saavutettavuuteen yleisesti, mutta myös peruspalveluiden osalta. Toimintavarmat ja nopeat puhelin- ja tietoliikenneyhteydet ovat tänä päivänä perusinfrastruktuuria ja sekä siten osa peruspalvelua että edellytyksenä digitaalisten palveluiden saavutettavuutta ja hyödyntämistä. Toimivat yhteydet ovat myös elinvoiman ja elinkeinojen toimintaedellytys sekä merkittävä arjen turvallisuuden tekijä. Siksi

jatkotyössä on pohdittava saavutettavuutta koskevat asiat ja niiden yhteydet muuhun lainsäädäntöön sekä yhteys peruspalveluita koskevaan pykälään 6.

Kommentit peruspalveluihin ja erityispalveluihin liittyen (§ 6 Peruspalvelut ja erityispalvelut)

Kuntaliiton lakiyksikön huomiot Kirsi Lamberg, Juha Myllymäki ja Ida Sulin

Saaristolain 6 § mukaan: ”Sen lisäksi, mitä 5 §:ssä on säädetty, valtion ja kuntien on huolehdittava siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käy-tettävissään muut peruspalvelut sekä saaristo-oloissa tarvittavat erityispalvelut kohtuullisin kustannuksin ja kohtuullisella etäisyydellä. Edellä 1 momentissa tarkoitetuiksi peruspalveluiksi katsotaan terveys- ja sosiaalitoimen, koulu- ja kulttuuritoimen, kaupan ja tietoliikenteen tavanomaiset lähipalvelut sekä sähköenergia.”

Arviointimuistiossa tuodaan esille myös ehdotus, että lakiin olisi hyvä kirjata, että saaristolaisien myötä hyvinvointialueiden ja kuntien olisi huolehdittava siitä, että palvelut tulevat saaristossa asianmukaisesti hoidetuksi. Kuntaliitto pitää ehdotettua sääntelyratkaisua lainsäädännön systematiikan kannalta erikoisena. Lähtökohtaisesti kaikkien kuntien ja hyvinvointialueiden tulee noudattaa lakia ja järjestää ne palvelut, joita erityislainsäädännössä on niille tehtäväksi säädetty. Kuntaliitto muistuttaa, että saaristolaisia ei velvoita lisäpalveluihin, mutta on korvausta siitä, että palveluiden järjestäminen saaristo-olosuhteissa on kalliimpaa. Se, että samasta velvoitteesta säädetään monessa eri laissa ei lainsäädännön systematiikan kannalta ole kannatettavaa.

Hyvinvointi- ja sivistysyksikön huomiot Mari Sjöström

Arviomuistiossa todetaan, että saaristolain peruspalveluita ja erityispalveluita koskevaa pykälän uudelleenmuotoilua on tarpeen harkita vähintäänkin jo siitä syystä, että hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa 1.1.2023.

Yleisesti voidaan todeta, että saaristo-olosuhteissa järjestettävät palvelut ovat tärkeitä asukkaille ja toimintaympäristö on muuttunut monin tavoin.

Palveluita ja erityispalveluita koskevan pykälän uudelleenmuotoilun rinnalla on kuitenkin syytä jatkaa pykälän tosiasiallisen tarpeellisuuden harkintaa. Kuntien tehtävistä säädetään lailla. Kunnan järjestämät palvelut ovat sisällöltään hyvin erityyppisiä ja järjestämistavatkin voivat vaihdella, vaikka tarkastelu tyypistettäisiin sivistyspalveluita koskevaksi. Palvelut voivat olla jokaisen kuntalaisen saavutettavissa riippumatta kotikunnasta tai asuinpaikasta kuten kulttuuripalvelut tai kohdennettuja asukkaille kuten asuinkunnan tehtävä järjestää oppivelvollisuusikäisille perusopetusta perusopetuslain mukaisesti. Palveluiden sisällyttäminen joko yleisesti (julkiset, yksityiset, kolmas sektori) tai yksityiskohtaisesti mainitsemalla keskeisiä palveluita kuten perusopetus tai kulttuuripalvelut, vaikuttaa erikoiselta ratkaisulta nykytilassa.

Ei ole myöskään ongelmatonta, että pykälän uudelleenmuotoiluehdotus sisältää esityksen monipaikkaisuuden edistämistä ennen kaikkea aikuisväestön näkökulmasta. Kunnan lakisääteisten tehtävien osalta ei perusteluissa ole kiinnitetty huomiota ilmiön vaikutuksiin eri väestö- ja ikäryhmissä sekä tiettyjen palveluiden osalta rahoitusjärjestelmän kankeuteen. Arviomuistion perusteella saa vaikutelman, että kuntia ohjaavien erityislainsäädäntöjen sisältöihin on syytä perehtyä vielä tarkemmin pykälän välttämättömyyden arvioimiseksi.

Kommentit valtion työpaikkoihin liittyen (§ 7 Valtion työpaikat)

Kuntaliiton Elinvoima ja talous -yksikön huomiot Taina Väre, Annukka Mäkinen

Nykymuodossa pykälä on vanhentunut ja se tulee muotoilla kokonaan uudelleen tai vaihtoehtoisesti poistaa kokonaan ja huomioida valtion rooliin liittyvä sisältö ja tavoitteet mm. pykälien 4, 5 ja 6 uudelleen muotoilussa.

Huomioitavia asioita pykälän uudelleen muotoiluun:

Viittaus voimassa olevaan lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista on joka tapauksessa tarpeen. Laissa on esitetty, että valtion palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten ja suunnitelmien tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa. Tavoitteen saavuttaminen kytkeytyy keskeisesti kattavien ja toimintavarmojen tietoliikenneyhteyksien olemassaoloon. Valtakunnallinen alueellisen läsnäolon suunnitelma on hallituskausittaisin laadittava asiakirja ja saaristolain tavoitteiden huomioiminen asiakirjan laadinnan yhteydessä on hyvä täsmentää.

Kommentit alueiden käytön suunnitteluun liittyen (§ 8 Alueiden käytön suunnittelu)

Kuntaliiton Elinvoima ja talous -yksikön huomiot, Taina Väre, Annukka Mäkinen

Katsomme, että alueiden käytön suunnittelun pykälä tulee päivittää. Pykälä on sidoksissa maankäyttö- ja rakennuslakiin, jolloin myös saaristolain päivittäminen tältä osin kytkeytyy ensisijaisesti muutoksiin ko. laissa. Lisäksi päivityksessä tulisi huomioida aluesuunnittelun kokonaisuus.

Kommentit saaristokuntaan liittyen (§ 9 Saaristokunta)

Kuntaliiton Elinvoima ja talous -yksikön huomiot, Taina Väre, Annukka Mäkinen

Katsomme, että pykälä on ja siihen liittyvä asetus on tarpeen päivittää niihin sisältyvien tulkinnanvaraisuuksien vuoksi. Pykälä on merkittävä, koska se vaikuttaa suoraan ns. saaristolaisän ja

osasaaristolaisiin kohdentamiseen. Valtionvarainministeriö maksaa saaristokunnille ja saaristo-osakunnille kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia korotettuna saaristo-olosuhteiden vuoksi.

Pykälää tulisi päivittää niin, että siitä käy selvemmin ilmi ne tekijät, jotka määrittävät kunnan saaristoisuutta. Vaihtoehtoisesti täsmällisempi määrittely voidaan sisällyttää asetukseen. Pykälän muotoilussa tulee huomioida toimintaympäristön muutokset, mm. saariston kausiasukkaat.

Kommentit saaristokunnan taloudelliseen asemaan liittyen (§ 10 Saaristokunnan taloudellinen asema)

Kuntaliiton Elinvoima ja talous -yksikön huomiot: Taina Väre

Saaristolain 10 § mukaan ”suunnattaessa tukitoimia § 9 kunnille on määrään vaikuttavan tekijänä otettava huomioon kunnan taloudellinen asema, jollei muualla ole toisin säädetty tai määrätty”.

Katsomme, että pykälä on vanhentunut ja tulee muotoilla kokonaan uudelleen tai vaihtoehtoisesti poistaa kokonaan. Molemmissa vaihtoehdoissa tulee huomioida varsinkin pykälien 4 ja 9 sisällöt ja yhtymäkohdat.

Kommentit saaristoasioiden hoitoon kunnassa liittyen (§ 11 Saaristoasioiden hoito kunnassa)

Kuntaliiton lakiyksikön huomiot Kirsi Lamberg, Juha Myllymäki ja Ida Sulin

Saaristolain 11 § mukaan: ”Kunnan on järjestettävä saaristoasioiden hallinto niin, että tässä laissa kunnalle määrätty tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi.”

Kuntaliitto edellyttää, että toimintakentän muuttamisen vuoksi tulee kuntien rinnalle lisätä myös hyvinvointialueet. Lisäksi saaristolaissa jää epäselväksi, mitä asiakokonaisuuksia tarkoitetaan ”saaristoasioiden hallinnolla”, ja mikä sen suhde on kunnan tai hyvinvointialueen hallintoon. Kuntaliitto ehdottaa, että tässä muodossa säännös tulee kokonaisuudessaan kumota tai muuttaa osittain tai kokonaan.

Kommentit ympäristöhoitoavustukseen liittyen (§ 12 Ympäristöhoitoavustus)

Yhdyskunta- ja ympäristöyksikön huomiot Tommi Maasilta

Kuntaliitto yhtyy arviomuistion näkökulmaan, että pykälä 12 on edelleen tärkeä ja ajankohtainen, mutta kaipaa päivitystä ja kokonaisvaltaisuutta. Nyt voimassa olevassa laissa "ympäristö" ymmärretään ensisijaisesti luontoympäristönä ja maisemana. Kuitenkin myönnetyt tuet ovat jo nyt käsittäneet niin perinnebiotoopit, rakennetut ympäristöt kuin luonto- ja kulttuuriympäristöselvitykset. Esitetty kirjaus selkeyttää pykälän soveltamista, kun ympäristön määrittellään kattavan myös kulttuuriympäristö, vesiympäristö ja vedenalainen luonto.

Luonnonsuojeluun ja vesistöjen ympäristönhoitoon myönnettävää rahoitusta ei tule vähentää, joten jos avustuskohteita tulkitaan laajemmin myös koskemaan myös rakennettuja ja kulttuuriympäristöjä, tulee ympäristönhoitoavustuksiin myöntää enemmän rahoitusta. Muiden hallinnonalojen ja vastuuvirastojen, kuten opetus- ja kulttuuriministeriön ja Museoviraston saaminen rahoittajiksi on tällöin tärkeää. Tuen saajan tulee voida olla myös saariston ulkopuolinen taho, kunhan toimenpide kohdentuu saaristoon.

Kommentit muihin tukitoimiin liittyen (§ 13 Muut tukitoimet)

Tätä ei ole käsitelty muistiossa, ei kommentteja

Kommentit saaristoasiain neuvottelukuntaan liittyen (§ 14 Saaristoasiain neuvottelukunta)

Kuntaliiton Elinvoima ja talousyksikön huomiot, Taina Väre, Annukka Mäkinen

Katsomme, että pykälää tulisi päivittää niin, että siihen kirjattaisiin myös neuvottelukunnan sihteeristö ja sen tehtävät sekä valtioneuvoston eri hallinnonalojen välisen yhteistyön merkitys, konkreettisenä yhteistyötahona tässä yhteydessä alueiden uudistumisen neuvottelukunta, joka toimii voimassa olevan aluekehittämisen lainsäädännön pohjalta.

Muuta kommentoitavaa saaristolain päivittämiseen liittyen

Kyseessä on kuntien kannalta tärkeästä laista ja siihen liittyvästä asetuksesta ja Kuntaliiton asiantuntijat osallistuvat mielellään jatkotyöhön.

Väre Taina
Suomen Kuntaliitto ry - Kuntaliiton yksiköiden asiantuntijoiden nimet ko.
kohdassa