

Asia: VN/30787/2022

Arviomuistio saaristolain päivittämistarpeista

Pykäläkohtaiset kommentit

Kommentit lain tarkoitukseen liittyen (§ 2 Lain tarkoitus)

Pykälä nykyisessä muodossaan:

Valtion ja kuntien toimin on pyrittävä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta.

Pohjanmaan liitto on samaa mieltä arviomuistion kanssa siitä, että pykälä tulee modernisoida nykytilannetta vastaavaksi. Pykälän tulee entistä laajemmin huomioida yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset esimerkiksi monipaikkaisuuden ja etätyöskentelyn osalta. Kiinteä asutus -termin merkitys ei tänä päivänä ole sama kuin 40 vuotta sitten. Kausiasukkaiden määrä ja merkitys saaristoalueille ovat kasvaneet huomattavasti, joten tämä tulisi huomioida myös saaristolaissa.

Pohjanmaan liitto allekirjoittaa myös arviomuistion havainnon siitä, että saariston luonto ja kulttuuri voisivat olla nykyistä voimakkaammin esillä lain tarkoituspykälässä. Myös vuonna 2023 aloittavien hyvinvointialueiden on luonnollisesti tultava esiin julkisen vallan edustajina. Tarkoituspykälän sävy voisi Pohjanmaan liiton mielestä olla hieman kehittävämpi ja dynaamisempi nykyisen turvaamisen ja säilyttämisen sijasta.

Kommentit saariston käsitteeseen liittyen (§ 3 Saariston käsite)

Pykälä nykyisessä muodossaan:

Saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä muut saaret ja mantereen alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa.

Pohjanmaan liitto on saamaa mieltä arviomuistion kanssa siitä, että pykälä on nyky muodossaan tulkinnanvarainen niiden saarien ja mantereiden alueiden osalta, jotka muutoin ovat olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa. Pohjanmaan liiton mielestä vuonna 2020 SANK:n nimeämän työryhmän esitys paikkatietoihin perustuvasta uudesta saaristoluokittelusta (saaristomainen manneralue, sisäsaaristo, välisaaristo ja ulkosaaristo) on hyvä lähtökohta saariston käsitteen ja myöhemmin saaristokunnan (9 §) määrittelyyn. On kuitenkin tärkeää pitää huolta siitä, että näiden pykälien johtopäätökset ovat toisiaan tukevia. Saaristokunnan määrittelyyn on käytännön syistä lähdeittävä maantieteellisistä rajoista, jotka eivät ole niin oleellisia saaristoalueita määritettäessä.

Kommentit elinkeinotoiminnan tukemiseen liittyen (§ 4 Elinkeinotoiminnan tukeminen)

Pykälä nykyisessä muodossaan:

Saariston elinkeinotoiminnan edistämiseksi on muun lainsäädännön mukaisia tukitoimia suunnattaessa katsottava saariston erityisolosuhteet tuen tarvetta lisääväksi tekijäksi.

Pohjanmaan liitto on samaa mieltä siitä, että pykälän taustalla vallitseva ajatus siitä, että saaristo on elinkeinotoiminnassaan riippuvainen valtion rahallisesta tuesta, on auttamattomasti vanhentunut. Elinkeinotoiminnan tukeminen, myös saaristossa, on edelleen tärkeää, mutta toimintaympäristö on täysin erilainen. Yksi merkittävä tekijä on luonnollisesti Euroopan unioniin liittyminen. EU:n eri rahastoilla, kuten rakenne- ja maaseuturahastolla, on keskeinen rooli jäsenmaiden aluekehittämisessä. Uudessa saaristolaissa onkin tuotava selkeästi esille, miten saariston erityispiirteet huomioidaan tässä nykyaikaisessa aluekehittämisessä. Kuten arviomuistiossa todetaan, pykälän tulisi kattaa nykyistä laajempi joukko toimijoita ja toimenpiteitä, joilla edistetään saariston elinkeinoelämän edellytyksiä

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

Pykälä nykyisessä muodossaan:

Valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut, sekä siitä, että nämä palvelut ovat mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset.

Milloin saariston vakinaiselle väestölle korvataan valtion varoista 1 momentissa tarkoitetuista matkoista aiheutuneita kustannuksia, on vesitse tehty matka otettava huomioon lisäkustannuksena siten kuin erikseen säädetään.

Saaristoliikennettä koskeva pykälä on pysynyt saman sisältöisenä lain säätämivuodesta lähtien. Pykälä koetaan erittäin tärkeäksi, ellei jopa lain tärkeimmäksi pykäläksi, sillä saariston

saavutettavuus on keskeisessä asemassa saariston elinvoimaisuuden, siellä asumisen ja ihmisten toimeentulon kannalta. Ongelmia aiheuttaa pykälän tulkinnanvaraisuus. Mitä käytännössä tarkoitetaan tarpeellisilla ja mahdollisimman joustavilla liikennepalveluilla? Myöskään keskittyminen pelkästään vakinaiseen väestöön ei ole nykyolosuhteiden mukaista. Myös kausiasukkaat ja matkailijat sekä muu yritystoiminta tarvitsevat toimivia liikenne- ja kuljetuspalveluja.

Pohjanmaan liitto yhtyy arviomuistion näkemykseen siitä, että pykälä muotoiltaisiin kokonaan uudelleen. Liikenne- ja kuljetuspalvelut -pykälää tulisi päivittää niin, että se tuo vakautta saaristoliikenteen järjestämiseen ja sujuvuuteen. Puhuttaessa saariston saavutettavuudesta on huomioitava myös saariston tietoliikenne- ja puhelinyhteydet. Ne on tuotava esiin tässä pykälässä tai myöhemmässä saariston palveluja käsittelevässä pykälässä. Lain kirjauksessa ei myöskään mainita saaristoliikenteen ympäristövaikutuksia. Suomen kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden näkökulmasta myös saaristoliikenteessä on ponnisteltava päästöjen pudottamiseksi. Tämä on haasteellista, sillä yhteysalusliikenteen kalusto on pääosin vanhaa, alusten keski-ikä on 37 vuotta. Saaristolain puutteelliset kirjaukset, yhteysalusliikenteen palvelutasomääritykset ja verrattain lyhyet palvelusopimukset vaikeuttavat aluskannan uudistamista, ja sitä kautta niiden päästöjen vähentämistä.

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

Pykälä nykyisessä muodossaan:

Sen lisäksi, mitä 5 §:ssä on säädetty, valtion ja kuntien on huolehdittava siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään 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.

Kuten arviomuistiossa tuodaan esille, hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset on ensimmäinen huomioitava asia tämän pykälän päivittämisessä. Keskittyminen pelkästään vakinaiseen väestöön on toinen muutostarpeita aiheuttava tekijä. Kolmas muutostarve liittyy saariston palvelujen määrittelyyn. Mitkä ovat tarvittavia erityispalveluita? Onko tarpeen puhua lähipalveluista vai riittäisikö pelkkä palvelu-termi? Digitalisaation kehittyminen aiheuttaa myös muutostarpeita tietoliikennettä käsittelevien palvelujen määrittelyyn. Nykyajan tarpeet ja vaatimukset ovat hyvin erilaisia kuin lain laatimisen aikaan. Yleishavaintona voidaan todeta, että on määriteltävä nykyistä paremmin ne palvelut, joita lain pykälässä ensisijaisesti tarkoitetaan ja taho, joka ne järjestää.

Kommentit valtion työpaikkoihin liittyen (§ 7 Valtion työpaikat)

Pykälä nykyisessä muodossaan:

(10.12.1993/1138). Valtion tulee työnantajana pyrkiä turvaamaan saaristossa olevat valtion työpaikat. Jos valtion virasto tai laitos aikoo vähentää työpaikkoja saaristokunnassa tai muun kunnan saaristo-osassa, on asiasta ensin pyydettävä saaristoasiain neuvottelukunnan lausunto, joka on päätöksenteossa ja muussa toiminnassa pyrittävä ottamaan huomioon.

Pohjanmaan liiton mielestä viime vuosikymmenten kehitys on osoittanut, ettei tällä pykälällä ole juuri ollut käytännön vaikutusta valtion työpaikkojen säilymiseen saaristossa. Se ei kuitenkaan tarkoita, että pykälästä tulisi luopua. Kuten arviomuistiossa tuodaan esille, valtion työpaikkoja on edelleen saaristossa (mm. yhteysalusliikenteessä, luotsilaitoksella, merivartiostolla, puolustusvoimilla ja Metsähallituksella), mutta aiempaa pistemäisemmin. Monipaikkaisen työn myötä valtion alueellinen läsnäolokin saa ja voi saada uusia muotoja. Geopoliittinen maailmantilanne on myös tuonut esille saariston kannalta tärkeitä asioita, kuten huoltovarmuus, turvallisuus sekä koko maan asuttuna pitäminen. Pohjanmaan liiton mielestä tätä pykälää tulisi muokata vastaamaan paremmin nykytilannetta ja varmistamaan, ettei valtion alueellisesta läsnäolosta saaristossa kokonaan luovuta.

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

Pykälä nykyisessä muodossaan:

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisissa kaavoissa sekä muissa vastaavissa suunnitelmissa, jotka koskevat saaristoa ja siihen kuuluvia vesialueita, on erityisesti otettava huomioon 2 §:ssä säädetyt tavoitteet. (5.2.1999/145)

Saaristoalueita koskevia valtakunnallisia ympäristönsuojelua tai rakentamista koskevia suunnitelmia valmisteltaessa on kuultava saaristoasiain neuvottelukuntaa. (10.12.1993/1138)

Pohjanmaan liitto on samaa mieltä arviomuistion kanssa siitä, että keskeinen tähän pykälään vaikuttava tekijä on parhaillaan käynnissä olevan maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistaminen. Myös merialuesuunnittelun huomioiminen tässä yhteydessä on tarpeellista. Pykälässä mainittu SANK:n kuuleminen saattaa usein johtaa ylimääräiseen työhön, jolla ei ole konkreettisia vaikutuksia.

Pohjanmaan liitto ei kannata arviomuistiossa pohdittua ehdotusta nimetä tämä pykälä aluekehittämisen pykäläksi, sillä alekehittäminen on terminä huomattavasti laajempi kuin tässä pykälässä käsitellyt asiat. Pohjanmaan liiton mielestä voisi harkita pykälien 4 ja 8 yhdistämistä omaksi laajemmaksi aluekehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua käsitteleväksi pykäläkseen.

Kommentit saaristokuntaan liittyen (§ 9 Saaristokunta)

Pykälä nykyisessä muodossaan:

Valtioneuvosto määrää saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Valtioneuvosto voi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan.

Saaristokuntia ja kunnan saaristo-osia määrättäessä on perusteena pidettävä saariston vakinaisen väestön määrää ja sen osuutta kunnan väestöstä sekä liikenneoloja ja peruspalvelujen saannin vaikeutta.

Pohjanmaan liiton mielestä tämä on konkreettisten vaikutusten kannalta yksi saaristolain tärkeimpiä pykäläiä: Saaristolaisena on kuitenkin yksi ensimmäisiä asioita, joita tuodaan esille, kun puhutaan saaristolain merkityksestä. Pykälästä annetussa valtioneuvoston asetuksessa määrätään saaristoiksi kunniksi kunnat, joiden saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Valtiovarainministeriö maksaa saaristokunnille ja –osakunnille kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia korotettuna saaristo-olosuhteiden vuoksi. Arviomuistiossa tuodaan esille, että saaristoisuuden laskennallinen kustannus valtiolle vuonna 2022 oli noin 26 miljoonaa euroa, josta noin 16 miljoonaa euroa kohdistui saaristokunnille ja 10 miljoonaa euroa saaristo-osakunnille.

Saaristokuntaa ja saaristo-osakuntaa määrittäviin kriteereihin on todettu liittyvän liian paljon tulkinnanvaraisuutta. Vuonna 2019 SANK päättikin perustaa työryhmän, jonka tehtävänä oli saaristoisien kunnan kriteerien määrittäminen. Työryhmän esityksen mukaan saaristoisien kunnan määrittäisi saaristoindeksi, joka koostuisi muun muassa asukasluvuun, saavutettavuuteen, liikenneoloihin ja palveluihin liittyvistä tekijöistä. Mitä korkeampi indeksipiste sitä saaristoisempi kunta olisi kyseessä. Työryhmä esitti myös, että jatkossa puhuttaisiin ainoastaan saaristoisista kunnista ja luovuttaisiin käsitteistä saaristokunta ja -osakunta. Työryhmä piti tärkeänä, että saaristoisien kunnan kriteereissä huomioidaan myös kunnan aktiivisuus saaristoasioiden edistämisessä.

Pohjanmaan liitto pitää työryhmän tekemää työtä erittäin tärkeänä saaristokunnan määrittelyn kannalta. Pohjanmaan liitto on kuitenkin huolestunut siitä, kuinka hyvin työryhmän ehdotukset onnistutaan viemään käytäntöön, kun selviää sen aiheuttamat mahdolliset muutokset nykyiseen rahanjakoon. Kaikki osapuolet haluavat rahanjakoon yksiselitteisyyttä ja läpinäkyvyyttä. Lähtökohdan on oltava, että yhdessä sovitut saaristoindeksin tekijät määrittelevät kunnan saaristoisuuden, ja sitä kautta saaristolisen määrän. Jos lähtökohtana pidetään nykyisen tilanteen säilyttämistä, pykälää ja sitä tukevaa asetusta on turha lähteä muuttamaan.

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

Pykälä nykyisessä muodossaan:

Suunnattaessa tukitoimia 9 §:ssä tarkoitetuille kunnille on määrään vaikuttavana tekijänä otettava huomioon kunnan taloudellinen asema, jollei muualla ole toisin säädetty tai määrätty.

Pohjanmaan liitto on arviomuistion kanssa samaa mieltä siitä, että nykyisellään pykälällä ei ole enää tarkoitusta ja sen voisi poistaa. Mahdolliset tukiasioihin liittyvät muutostarpeet huomioidaan elinkeinopykälän (4 §) päivittämisen yhteydessä.

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

Pykälä nykyisessä muodossaan:

Kunnan on järjestettävä saaristoasioiden hallinto niin, että tässä laissa kunnalle määrätty tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi.

Pohjanmaan liiton mielestä pykälä ei ole nyky muodossaan toimiva. Kunnilla on vahva itsemääräämisoikeus, eikä kuntien sisäisten asioiden hoitoa säädellä lailla. Pohjanmaan liitto kuitenkin ymmärtää pykälän tavoitteen edistää saaristoasioiden huomioimista kuntien hallinnossa ja päätöksissä. Pykälän tekstiä voisi muuttaa sävyiltään kannustavaksi ja päätavoitteena voisi olla sen varmistaminen, että kuntien saama saaristolisa kohdentuu mahdollisimman täysimääräisesti kuntien saaristoisten osien kehittämiseen.

Kommentit ympäristönhoitoavustukseen liittyen (§ 12 Ympäristönhoitoavustus)

Pykälä nykyisessä muodossaan:

(30.12.2015/1630). Valtion tulo- ja menoarvion rajoissa voidaan 9 §:ssä tarkoitetulle kunnalle tai kuntalaissa (410/2015) tarkoitetulle tällaisen kunnan jäsenelle myöntää avustusta toimenpiteisiin, jotka koskevat saaristoluonnon suojelemista taikka saariston maisemakuvan säilyttämistä tai

parantamista. Avustusta voidaan myöntää mainitunlaisiin toimenpiteisiin myös yhdistykselle tai säätiölle, jonka tarkoituksena on luonnonsuojelun tai ympäristöhoidon edistäminen.

Avustuksen myöntää hakemuksesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Ympäristöministeriö vahvistaa saaristoasiain neuvottelukuntaa kuultuaan käyttöperusteet sekä alueelliset avustuskiintiöt sen jälkeen, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat toimittaneet ministeriölle yhteenvedot hakemuksista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa avustuksen maksamista, valvontaa ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain (688/2001) 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lisäksi valtionavustuslain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä.

Pohjanmaan liitto kannattaa arviomuistion esitystä siitä, että tätä pykälää täydennettäisiin ottamalla huomioon myös kulttuuriympäristö, vesiympäristö ja vedenalainen ympäristö. Lisäksi kulttuuriperintö ja virkistyskäyttö katsottaisiin kokonaisuuteen kuuluviksi. Tämä laajempi ympäristötulkinta laajentaisi pykälän koskemaan nykyistä selkeämmin myös muita hallinnonaloja ja vastuuvirastoja, kuten opetus- ja kulttuuriministeriö ja Museovirasto. Avustuksen myöntämisen osalta keskeisin kriteeri olisi se, että avustuksen kohde sijaitsee saaristossa.

Kommentit muihin tukitoimiin liittyen (§ 13 Muut tukitoimet)

Arviomuistion mukaan nykyainsäädäntö ei enää tunnista tämän pykälän tarvetta.

Kommentit saaristoasiain neuvottelukuntaan liittyen (§ 14 Saaristoasiain neuvottelukunta)

Pykälä nykyisessä muodossaan:

Saariston kehityksen edistämistä koskevien toimenpiteiden valmistelua ja niiden vaikutusten seuranta varten valtioneuvosto asettaa saaristoasiain neuvottelukunnan, joka toimii maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä. Neuvottelukunnan jäsenistön muutoksista päättää maa- ja metsätalousministeriö.

Neuvottelukunnassa on edustajia sellaisista tahoista, joilla on keskeinen merkitys asian toteuttamisen kannalta. Neuvottelukunta voidaan asettaa korkeintaan kuuden vuoden määräajaksi.

Tarkemmat säännökset neuvottelukunnasta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Pohjanmaan liiton mielestä tämä on saariston käytännön kehittämisen kannalta tärkeä pykälä, koska siinä määritellään neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta, joita sitten täsmennetään asetuksessa. Pykälään ei kohdistu suuria muutospaineita, mutta Pohjanmaan liitto kannattaa arviomuistion ehdotusta, jonka mukaan pykälään kirjattaisiin myös neuvottelukunnan sihteeri ja sen tehtävät, lisäksi pykälässä tuotaisiin esille valtioneuvoston eri hallinnonalojen välisen yhteistyön merkitys. Lisäksi maininta neuvottelukunnan parlamentaarisesta luonteesta on perusteltu lisäys.

Muuta kommentoitavaa saaristolain päivittämiseen liittyen

Loppukaneettina Pohjanmaan liitto toteaa, että saaristolakia päivitettäessä on mietittävä myös sitä, miksi lakia ei ole perusteellisesti uudistettu sen yli 40 vuoden historian aikana. Laki on ollut tavoitteellinen puitelaki ja tietyiltä osin sen yleisluonteisuus ja tulkinnanvaraisuus on ollut tarkoituksellista. Tärkeimpänä tehtävänä on pidetty saariston erityispiirteiden esiin nostamista ja niiden huomioimista kansallisessa ja kunnallisessa päätöksenteossa.

Heti, kun lähdetään rajaamaan tarkemmin asioita lain piiriin, rajataan samalla asioita sen ulkopuolelle. Pohjanmaan liitto on ehdottomasti lain päivittämisen kannalla, mutta kehottaa olemaan tarkkana, ettei tehdyillä muutoksilla mahdollisteta saariston kannalta kielteisten päätösten tekemistä.

Rajaniemi Varpu
Österbottens förbund - Pohjanmaan liitto