

Följebrev/Utlåtande

22.12.2022

Jord- och skogsbruksministeriet
kirjaamo.mmm@gov.fi

Samhällsbyggnadsutskottets utlåtande om bedömningspromemoria om behovet av att uppdatera skärgårdslagen

Bifogat sänds som utlåtande protokollsutdrag över samhällsbyggnadsutskottets beslut 14.12.2022 § 193.

Protokollets framläggning

Protokollet har hållits tillgängligt på kommunens webbplats från 22.12.2022.

Anette Strandberg
Byråsekreterare
044 424 9167
anette.strandberg@korsholm.fi



**KORSHOLMS KOMMUN
MUSTASAAREN KUNTA**

Korsholms kommun
Centrumvägen 4
65610 Korsholm
06 327 7111
www.korsholm.fi

Mustasaaren kunta
Keskustie 4
65610 Mustasaari
06 327 7111
www.mustasaari.fi



Dnr KOMU/1697/03.00.00/2022

§ 193 Samhällsbyggnadsutskottets utlåtande om bedömningspromemoria om behovet av att uppdatera skärgårdslagen

Samhällsbyggnadsutskottet

§ 193

14.12.2022

Teknisk direktör Ben Antell:

Tfn 06 327 7199, ben.antell@korsholm.fi

Statsrådet har utfärdat en förordning om skärgårdskommuner och de skärgårdsdelar i andra kommuner på vilka bestämmelserna om skärgårdskommuner tillämpas. Förordningen har uppdaterats ett flertal gånger och den förordning som nu gäller trädde i kraft 1.1.2020 och gäller tills vidare. Skärgårdsdelegationen har tillsatt en arbetsgrupp som ska bedöma ifall att det finns behov av att uppdatera förordningen. Arbetet med de olika bedömningskriterierna görs i nära samarbete med skärgårdskommunerna och kommunerna med skärgårdsdel.

Finland har åtta skärgårdskommuner och 40 kommuner med skärgårdsdel. Skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel representerar de största skärgårdsområdena, och de är föremål för de mest effektiva skärgårdspolitiska åtgärderna. Malax är den enda skärgårdskommunen i Österbotten. Av de 40 kommuner som fått status som kommun med skärgårdsdel är fyra belägna vid havskusten i Österbotten: Larsmo, Korsholm, Närpes och Vörå. Skärgårdslagen ålägger samtliga myndigheter skyldighet att i sin verksamhet beakta skärgårdens särställning. Det beslut som ger kommuner status som skärgårdskommuner inverkar på bland annat kommunernas statsandelar, företagsstöd, kommunernas region- och målområdesstatus i EU samt på utvecklingen av trafikförbindelser. Regeringen beslöt år 2016 att returnera skärgårdstilläggen till kommunerna med skärgårdsdel med finansiering av 10 miljoner euro från och med år 2017.

Korsholms kommun ges nu möjlighet att ge sitt utlåtande om behovet av att uppdatera Lag om främjande av skärgårdens utveckling 26.6.1981/494 (skärgårdslagen). Man önskar att kommunen tar ställning till § 2–14 i skärgårdslagen.

Efter varje paragrafnummer ges beredningens förslag till kommunens utlåtande:

Kommentarer om lagens syfte (§ 2 Lagens syfte)

Man borde sträva till att bevara och utveckla den fasta bosättningen i skärgården så att det finns ett tillräckligt underlag för olika serviceformer och förutsättningar för näringsverksamhet. En trygg och smidig vardag för befolkningen behöver garanteras.

Kommentarer om begreppet skärgård (§ 3 Begreppet skärgård)

Öar och skärgårdssamhällen som under senare årtionden fått broförbindelser, är ändå till sin struktur en skärgårdsmiljö eftersom förhållandena är i stort sett de samma. Bro- och vägförbindelserna gör att vardagen löper smidigare för



skärgårdsbefolkningen, men samhällsstrukturen har formats under lång tid och den förändras inte bara för att logistiken förbättras.

Kommentarer om stödjande av näringslivet (§ 4 Stödjande av näringslivet)

I skärgården råder oftast helt andra förhållanden med avseende på primärnäringarna. Topografin, markbeskaffenheten och klimatet lämpar sig sällan för storskaligt jord- eller skogsbruk. Primärnäringarna kan trots detta bedrivas effektivt men det kräver en större andel manuell arbetsinsats. Ett fungerande näringsliv i skärgården är av största vikt med tanke på lokala arbetstillfällen och allehanda service, vilket betjänar den fasta bosättningen men också en allt större del fritidsboende. Ur ett beredskapshänseende är näringslivet i skärgården mycket viktigt.

Kommentarer om trafik- och transporttjänster (§ 5 Trafik- och transportservice)

Skärgårdens befolkning orsakas merkostnader för allehanda transporter. Oftast är tillgången till offentliga färdmedel begränsad, vilket gör att boende i skärgården måste ha tillgång till egna fortskaffningsmedel. Eftersom framkomligheten tidvis kan vara begränsad, innebär det för de boende merkostnader i form av bland annat egna terrängfordon och båtar. Bärigheten i mindre skärgårdsvägar och broar räcker ofta inte till för större fordon så som mobila lyftkranar och tyngre lastbilar. Detta resulterar i omlastningar och transport med lättare fordon, vilket i sin tur innebär merkostnader. Samma sak gäller för skolskjutsarna, större bussar kan ibland inte köra längs mindre skärgårdsvägar, vilket göra att taxibilarna hämtar upp passagerarna vid påstigningsplatserna och kör dem till större vägar där bussarna kan trafikera. Ordandet av skolskjutsar i skärgården föranleder kommunen merkostnader.

Kommentarer om basservicen och den särskilda servicen (§ 6 Basservice och specialservice)

Social- och hälsovårdsreformen innebär att ansvaret som kommunerna har haft flyttas över till välfärdsområdena 1.1.2023. När välfärdsområdena framöver granskar servicestrukturerna, behöver de speciella förutsättningar som råder i skärgården tas i beaktande. Räddningsfordonens det vill säga ambulansens och släckningsfordonens utryckningstider behöver beaktas. Den frivilliga brandkåren och de lokala brandstationerna kommer fortsättningsvis att ha en viktig uppgift för att garantera en av grundtryggheterna för både fast boende och fritidshusbosättningen. Eftersom både myndigheter och privata aktörer i allt större utsträckning uppför mer fysiska servicepunkter till förmån för digitala tjänster, behöver bra nätförbindelser och säkra elnät kunna garanteras i skärgården.

En vidsträckt skärgård innebär att kommunen bidrar till ett stort nätverk av hamnar, som det även ställs moderna krav på gällande avfalls- och bränslehantering. I den nya geopolitiska situationen kan de även få en betydelse för landets beredskapsarbete.

Den stora mängden sommarstugegäster (Korsholm har på sitt område över 4 000 fritidsbostäder, av vilka en stor del är i skärgården) medför att infrastruktur behöver hållas i gott skick på ett mycket stort geografiskt område. Detta medför både direkta och indirekta kostnader för kommunen. I Korsholms kommuns fall är dessa sommarstugegäster oftast från den egna kommunen eller närområdet, vilket innebär



att dessa gäster inte hämtar med sig en så stor ny köpkraft i skärgården som antalet låter påskina.

Kommentarer om statens arbetsplatser (§ 7 Statliga arbetsplatser)

EU- och nationella målsättningar som berör miljöpåverkan och minskning av koldioxidutsläpp, förutspås innebära att en större del av materialtransporterna kommer att ske sjövägen. En ökad båttrafik förutsätter högre beredskap till havs med tanke på eventuella olyckor och oljeutsläpp. Hamnarna längs Finlands västra kust har en viktig funktion med tanke på nationella beredskapsplaner.

Gränsbevakningsväsendet och sjöräddningen behöver fysiskt finnas på plats i Kvarkens skärgård. Farvattnen i Kvarkens skärgård kan vara utmanande för båttrafiken. Bekämpning av fartygsoljeskador och fartygskemikalieolyckor förutsätter en tillräckligt hög beredskap av statliga räddningsväsendet. Övergången från fossila bränslen till batteridrivna fordon är en snabbt växande industri och mängden kemikalier som kommer att transporteras längs farlederna kan öka märkbart inom de närmaste åren.

De statliga arbetsplatser som behövs med tanke på räddningsväsendet har en stor positiv inverkan på sysselsättningen i skärgården, inte enbart som direkta arbetsplatser utan också i form av olika stödtjänster. Unescos världsarv i Kvarken har attraktionskraft med tanke på turismen. Turismnäringen behöver ses ur ett litet större perspektiv, vilket påtalar behovet av statliga arbetsplatser i skärgården.

Den nuvarande formuleringen i skärgårdslagen som lyder "Staten bör i egenskap av arbetsgivare sträva efter att bevara statliga arbetsplatser i skärgården." har i praktiken visat sig vara otillräcklig. Sedan nuvarande lags tillblivelse har staten i mycket hög grad nedmonterat antalet arbetsplatser i skärgården, samt även ändrat karaktär på de arbetsplatser som blivit kvar. Från arbetsplatser kopplade till olika former av säkerhetstjänster har statens närvaro i mycket hög grad övergått till miljöverksamhet.

Korsholms kommun föreslår att statens myndigheter åläggs att inför varje beslut som gäller att skapa eller bevara statliga arbetsplatser i skärgården göra en utredning om hur ett dylikt beslut påverkar både sysselsättningen och förekomsten av denna service i skärgården. Erfarenheten visar att de statliga myndigheterna i mycket varierande grad försöker leva upp till 7 § i lagen om främjande av skärgårdens utveckling, och att ofta ingen egentlig kartläggning görs av effekterna.

Kommentarer om planeringen av områdesanvändningen (§ 8 Planering av områdenas disposition)

Skärgårdens blandade bebyggelse som består av både fastboende och fritidsboende är en unik kulturmiljö som har höga miljö- och landskapsvärden. Generalplanering av strandområden är ett effektivt verktyg för att styra områdesanvändningen. Tätare fritidsbebyggelse styrs via stranddetaljplanering. Förutsättningarna för att bo och verka i skärgården behöver tryggas genom att generalplanens bestämmelser är tillåtande. En allt större del av skärgården har på statligt initiativ angetts som Natura 2000-område eller område med skyddsvärden. Befolkningen i skärgården som under århundraden har varit med och skapat kulturmiljön samt bevarat artförekomsten måste höras när områdesanvändningen i skärgården planeras.



Kommentarer om skärgårdskommunen (§ 9 Skärgårdskommun)

En skärgårdskommun har inte samma möjligheter att ordna med förmånliga och smidiga offentliga färdmedel. Avsaknaden av broförbindelser gör att transportsträckor och transportkostnader blir betydligt dyrare. Gemensamt för skärgårdskommun och skärgårdsdel är att befolkningsunderlaget mycket sällan räcker till för att ordna med kostnadseffektiv service. Samhällsstrukturen i såväl en skärgårdskommun som i en skärgårdsdel är oftast sådan att ordnandet av service och kommunala stödfunktioner blir betydligt dyrare jämfört med en tätbebyggelse på fastlandet. Avsaknaden av utbyggd kommunal teknik, gör att de som bor i skärgården själva måste t.ex. stå för byggandet av vatten- och avloppsnät. Vid bedömning av om det är fråga om en skärgårdskommun eller skärgårdsdel, kan befolkningens storlek, trafikförhållanden och tillgången till basservice anses vara de viktigaste bedömningskriterierna.

Kommentarer om skärgårdskommunens ekonomiska ställning (§ 10 Skärgårdskommunens ekonomiska ställning)

Kommunens ekonomiska ställning inverkar på dess möjligheter att ordna basservice i hela kommunen. Kommunens ekonomiska nyckeltal ger inte alltid en rätt bild av kommunens ekonomi ifall den påverkas av t.ex. en stor reparationsskuld.

Kommentarer om skötseln av skärgårdsärenden i kommunen (§ 11 Skötseln av skärgårdsfrågor i kommunerna)

Till de delar som administrationen av skärgårdsfrågor inte hör till staten, hör det till kommunerna att ansvara för att bestämmelserna i skärgårdslagen tillämpas.

Kommentarer om miljövårdsbidraget (§ 12 Miljövårdsbidrag)

Miljövårdsbidraget är en viktig understödsform för att bevara värdefulla landskapsbilder som finns i skärgården. Unika havsområden och yttre skärgårdar kan vara föremål för statliga skyddsprogram under förutsättning att lokala intressenter blir hörda och ges möjlighet att påverka utformning och innehåll i skyddsprogrammen. Världsarvet Kvarkens skärgård är Finlands enda naturobjekt på Unescos världsarvslista. Miljövårdsbidraget har en viktig funktion att stöda lokalbefolkningen och turismen på hållbart sätt i samverkan med den unika miljön och naturen.

Kommentarer om övriga stödåtgärder (§ 13 Övriga stödåtgärder)

Inga kommentarer.

Kommentarer om skärgårdsdelegationen (§ 14 Skärgårdsdelegationen)

En skärgårdsdelegation är ett viktigt intresseorgan för att bevara och utveckla skärgården. Ledamöterna i skärgårdsdelegationen ska bidra med lokal kännedom och sakkunskap till delegationen. För att nå långsiktiga mål är det till fördel om skärgårdsdelegationen har en mandattid som sträcker sig över flera år.

Andra kommentarer om uppdateringen av skärgårdslagen

Skärgårdslagen är ett viktigt ramverk som förtydligas via förordningen. Arbetsprogram och åtgärdshelheter för en livskraftig skärgård ska stöda sig på Lag om främjande av skärgårdens utveckling jämte förordningen.

Tekniska direktören Ben Antells förslag:

Samhällsbyggnadsutskottet omfattar beredningens förslag till kommunens utlåtande om behovet av att uppdatera Lag om främjande av skärgårdens utveckling.



Samhällsbyggnadsutskottets beslut:

Samhällsbyggnadsutskottet godkände förslaget med tillägget att tekniska direktören befullmäktigades att vid behov göra tekniska justeringar till utlåtandet innan det sänds in till jord- och skogsbruksministeriet.

Bilageförteckning:

Begäran om utlåtande

Bedömningspromemoria om behovet av att uppdatera skärgårdslagen



Bedömningspromemoria om behovet av att uppdatera skärgårdslagen

Inledning

Jord- och skogsbruksministeriet ber om ert utlåtande om bedömningspromemoria om behovet av att uppdatera skärgårdslagen.

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte en tjänstemannaarbetsgrupp med uppdrag att utreda behoven av att uppdatera skärgårdslagen.

I överensstämmelse med lagens namn används i promemorian benämningen skärgårdsområde, men med denna avses också vattendragsområde. I promemorian anges paragraf för paragraf de eventuella förändringsbehoven. Promemorian tar också upp vilka frågor som bör beaktas när paragrafen eventuellt uppdateras. Det ges inte bara ett utan flera alternativ för uppdateringen.

Promemorian innehåller också en internationell jämförelse med Skottlands och Kroatiens skärgårdslagar, som förutom den finska skärgårdslagen är de enda skärgårdslagarna i Europa. Dessutom beskriver promemorian hur skärgårdslagen är kopplad till de grundläggande fri- och rättigheterna.

I samband med utredningsarbetet ordnades regionala samrådsmöten och en elektronisk enkät skickades till skärgårdsborna.

Avsikten med promemorian är att den ska fungera som underlag för uppdateringen av skärgårdslagen, ett arbete som kan påbörjas tidigast under den regeringsperiod som börjar 2023.

Bakgrund

Lagen om att främja skärgårdens utveckling antogs 1981. Största delen av lagen har förblivit oförändrad i mer än 40 år.

Skärgården som verksamhetsmiljö liksom annan lagstiftning har förändrats under de senaste fyrtio åren. Därför behöver skärgårdslagen uppdateras både i fråga om struktur och innehåll. Trycket på att ändra dess struktur anknyter till bland annat grundlagen, som trädde i kraft 2000. Skärgårdslagen grundar sig på 1919 års regeringsform, föregångaren till nuvarande grundlag, och uppfyller därmed inte kraven i nuvarande grundlag. En av de största förändringar som skett i verksamhetsmiljön är att antalet säsongboende ökat och att det blivit allt vanligare att bo på flera platser. Det har aldrig tidigare funnits så många invånare i skärgården som nu, om man beaktar även säsonginvånarna i skärgården. Alltmer tid tillbringas i skärgården, många till och med året runt, även om deras stadigvarande bostadsort är en annan. Digitaliseringen är också en faktor som påverkar skärgården. Den möjliggör distansarbete i skärgården och innebär möjligheter för tillhandahållandet av service. Skärgården är också ett attraktivt turistmål, och dess natur- och kulturvärden är betydande ur hela samhällets perspektiv.

Målsättningar

Avsikten med promemorian är att den ska fungera som underlag för uppdateringen av skärgårdslagen, ett arbete som kan påbörjas tidigast under den regeringsperiod som börjar 2023.

Jord- och skogsbruksministeriet ber om utlåtanden om utkastet till bedömningspromemoria om behovet av att uppdatera skärgårdslagen, som finns som bilaga på finska och svenska.

Länk till projektportalen: <https://mmm.fi/sv/projekt2?tunnus=MMM052:00/2021>

Liitteet

Arviomuistio saaristolain päivittämistarpeesta

Bedömningspromemoria om behovet av att uppdatera skärgårdslagen

Tidtabell

Vi ber er lämna ert utlåtande senast den 5.1.2023

Svarsanvisningar för mottagare

Vänligen lämna utlåtandena i första hand via tjänsten utlåtande.fi genom att svara på denna begäran om utlåtande. Utlåtandet behöver inte sändas in separat per e-post eller post.

Också instanser som inte nämns i sändlistan kan lämna sina utlåtanden.

För att kunna lämna ett utlåtande måste man registrera sig och logga in i tjänsten utlåtande.fi. Närmare anvisningar finns i tjänsten utlåtande.fi under fliken Anvisningar > Bruksanvisningar. Stöd kan begäras per e-post på adressen lausuntopalvelu.om@om.fi.

Om man inte vill registrera sig i tjänsten är det inget hinder för att lämna ett utlåtande, utan utlåtandet kan även lämnas genom att sända det per e-post till jord- och skogsbruksministeriets registratörskontor (kirjaamo.mmm@gov.fi). I de utlåtanden som sänds per e-post ska rubriken Bedömningspromemoria om behovet av att uppdatera skärgårdslagen / VN/30787/2022 anges som referens.

Alla utlåtanden som lämnas in är offentliga och publiceras i tjänsten utlåtande.fi.

Beredare

Ytterliga uppgifter ges av:

Ledande sakkunnig Elina Auri, jord- och skogsbruksministeriet, e-post: elina.auri@gov.fi, tel. 0295 162 041

Specialsakkunnig Lasse Saarela, jord- och skogsbruksministeriet, e-post:

lasse.saarela@gov.fi, tel. 0295 162 155

Frågor

Kommentarer om lagens syfte (§ 2 Lagens syfte)

Kommentarer om begreppet skärgård (§ 3 Begreppet skärgård)

Kommentarer om stödjande av näringslivet (§ 4 Stödjande av näringslivet)

Kommentarer om trafik- och transporttjänster (§ 5 Trafik- och transportservice)

Kommentarer om basservicen och den särskilda servicen (§ 6 Basservice och speci-
alservice)

Kommentarer om statens arbetsplatser (§ 7 Statliga arbetsplatser)

Kommentarer om planeringen av områdesanvändningen (§ 8 Planering av område-
nas disposition)

Kommentarer om skärgårdskommunen (§ 9 Skärgårdskommun)

Kommentarer om skärgårdskommunens ekonomiska ställning (§ 10 Skärgårdskom-
muns ekonomiska ställning)

Kommentarer om skötseln av skärgårdsärenden i kommunen (§ 11 Skötseln av skär-
gårdsfrågor i kommunerna)

Kommentarer om miljövårdsbidraget (§ 12 Miljövårdsbidrag)

Kommentarer om övriga stödåtgärder (§ 13 Övriga stödåtgärder)

Kommentarer om skärgårdsdelegationen (§ 14 Skärgårdsdelegationen)

Andra kommentarer om uppdateringen av skärgårdslagen

Sändlista

Asikkala
Enonkoski
Espoo
Etelä-Karjalan liitto
Etelä-Savon ELY-keskus
Etelä-Savon maakuntaliitto
Hailuoto
Helsinki
Hirvensalmi
Hämeen ELY-keskus
Inkoo
Joutsa

Juuka
Jyväskylä
Kaakkois-Suomen ELY-keskus
Kaarina
Kainuu
Kemiönsaari
Keski-Suomen liitto
Keski-Suomi
Kirkkonummi
Kitee
Kivijärvi
Kotka
Kuhmoinen
Kuopio
Kustavi
Kymenlaakson liitto
Leader-ryhmät c/o Suomen Kylät ry
Lieksa
Liikenne- ja viestintäministeriö
Liperi
Loviisa
Luhanka
Luoto
Maalahti
Maaseutupolitiikan neuvosto MANE
Mikkeli
Mustasaari
Naantali
Närpiö
Oikeusministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Lausuntopalvelu.fi
Parainen
Parikkala
Pirkanmaa
Pirkanmaan liitto
Pohjanmaa
Pohjanmaan liitto
Pohjois-Karjala
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
Pohjois-Pohjanmaa
Pohjois-Pohjanmaan liitto
Pohjois-Savo
Pohjois-Savon liitto
Pori
Porvoo
Puolustusministeriö
Puumala
Pyhtää
Päijät-Hämeen liitto

Raasepori
Ruokolahti
Rääkkylä
Salo
Satakunta
Satakuntaliitto
Savonlinna
Sipoo
Sisäministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Sulkava
Suomen Kuntaliitto
Suomen Kylät ry
Taipalsaari
Taivassalo
Tervo
Työ- ja elinkeinoministeriö
Uudenmaan liitto
Uusikaupunki
Uusimaa
Vaala
Valtiovarainministeriö
Varsinais-Suomen liitto
Varsinais-Suomi
Vöyri
Ympäristöministeriö

Bedömningspromemoria om behovet av att uppdatera skärgårdslagen

| | |
|---|----|
| 1 Inledning | 4 |
| 1.1 Behovet av att uppdatera skärgårdslagen | 4 |
| 1.2 Arbetet med promemorian samt syftet och målen med den | 5 |
| 2 Skärgårdspolitiken och skärgårdslagen | 7 |
| 2.1 Skärgårdspolitiken historia | 7 |
| 2.2 Stiftandet av skärgårdslagen | 7 |
| 2.3 Skärgårdsprogrammen..... | 8 |
| 2.4 En europeisk jämförelse..... | 8 |
| 2.4.1 Kroatiens skärgårdslag | 8 |
| 2.4.2 Skottlands skärgårdslag..... | 9 |
| 3. Behov av strukturella ändringar i skärgårdslagen och lagens förhållande till grundlagen | 11 |
| 3.1 Skärgårdslagen och de grundläggande fri- och rättigheterna | 11 |
| 3.2 Behov av uppdatering av skärgårdslagens struktur | 12 |
| 4 Noterade behov av ändringar och uppdateringar | 13 |
| 4.1 Samråd i skärgårdsområdena: sammanfattning och allmän feedback | 13 |
| 4.2 En för alla öppen enkät om skärgårdslagen | 13 |
| 5 Uppdateringen av skärgårdslagen bedömd paragraf för paragraf | 22 |
| 5.1 Lagens syfte | 22 |
| 5.1.1 Presentation av frågan | 22 |
| 5.1.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet | 22 |
| 5.2 Begreppet skärgård..... | 24 |
| 5.2.1 Presentation av frågan | 24 |
| 5.2.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet | 25 |
| 5.3 Stödande av näringslivet | 27 |
| 5.3.1 Presentation av frågan | 27 |
| 5.3.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet | 28 |
| 5.4 Trafik- och transportservice | 29 |
| 5.5.1 Presentation av frågan | 29 |
| 5.5.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet | 31 |
| 5.6 Basservice och specialservice..... | 32 |
| 5.6.1 Presentation av frågan | 33 |
| 5.6.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet | 33 |
| 5.7 Statliga arbetsplatser | 35 |
| 5.7.1 Presentation av frågan | 35 |
| 5.7.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet | 35 |
| 5.8 Planering av områdenas disposition | 36 |

| | |
|--|----|
| 5.8.1 Presentation av frågan | 36 |
| 5.8.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet | 37 |
| 5.9 Skärgårdskommun | 38 |
| 5.9.1 Presentation av frågan | 38 |
| 5.9.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet | 39 |
| 5.10 Skärgårdskommuns ekonomiska ställning | 40 |
| 5.10.1 Presentation av frågan | 40 |
| 5.10.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet | 41 |
| 5.11 Skötseln av skärgårdsfrågor i kommunerna | 41 |
| 5.11.1 Presentation av frågan | 41 |
| 5.11.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet | 42 |
| 5.12 Miljövårdsbidrag | 42 |
| 5.12.1 Presentation av frågan | 43 |
| 5.12.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet | 43 |
| 5.13 Skärgårdsdelegationen..... | 44 |
| 5.15.1 Presentation av frågan | 44 |
| 5.15.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet | 44 |
| 6. Sammanfattning..... | 46 |
| Källor | 48 |

1 Inledning

1.1 Behovet av att uppdatera skärgårdslagen

Ursprunget till skärgårdslagen ligger flera decennier tillbaka i tiden. Oro för att skärgården skulle tömmas uppstod på grund av urbaniseringen efter andra världskriget. I slutet av 1940-talet tillsatte statsrådet skärgårdskommittén, som fick i uppgift att ta reda på hur man kunde förbättra levnadsförhållandena i skärgårdskommunerna. Kommittén, som föregick delegationen för skärgårdsärenden, inledde sin verksamhet under följande decennium, och på 1970-talet påbörjades beredningen av skärgårdslagen. Lagen om att främja skärgårdens utveckling antogs 1981.

Största delen av lagen har förblivit oförändrad i mer än 40 år. Detta visar att lagen är välskriven och skriven så att den ska hålla över tid. Det visar också att lagen är viktig och att det inte har funnits någon önskan om att uppdatera den. Skärgårdslagen är en målinriktad ramlag, och många av dess paragrafer är inte förpliktande på detaljnivå på grund av deras allmänna karaktär och öppenhet för tolkning. Detta betyder dock inte att skärgårdslagen skulle vara mindre viktig. Lagen är viktig i och med att staten genom den identifierar och erkänner skärgårdens särdrag och deras värde. Skärgårdslagens paragrafer gäller bland annat servicen i skärgården, trafikförbindelserna, skärgårdskommunen och miljön. De paragrafer som gäller skärgårdens trafikförbindelser och skärgårdskommunen är kanske de viktigaste. Genom trafikparagrafen regleras skärgårdens förbindelsefartygstrafik och paragrafen om skärgårdskommunen används vid beräkning av kommunernas statsandelar för basservice, då en del av de kalkylerade kostnaderna grundar sig på karaktären av skärgård.

Skärgården som verksamhetsmiljö liksom annan lagstiftning har förändrats under de senaste fyrtio åren. Därför behöver skärgårdslagen uppdateras både i fråga om struktur och innehåll. Trycket på att ändra dess struktur anknyter till bland annat grundlagen, som trädde i kraft 2000. Skärgårdslagen grundar sig på 1919 års regeringsform, föregångaren till nuvarande grundlag, och uppfyller därmed inte kraven i nuvarande grundlag. En av de största förändringar som skett i verksamhetsmiljön är att antalet säsongsboende ökat och att det blivit allt vanligare att bo på flera platser. Det har aldrig tidigare funnits så många invånare i skärgården som nu, om man beaktar även säsongsinvånarna i skärgården. Alltmer tid tillbringas i skärgården, många till och med året runt, även om deras stadigvarande bostadsort är en annan. Digitaliseringen är också en faktor som påverkar skärgården. Den möjliggör distansarbete i skärgården och innebär möjligheter för tillhandahållandet av service. Skärgården är också ett attraktivt turistmål, och dess natur- och kulturvärden är betydande ur hela samhällets perspektiv.

Det finns cirka 467 öar med fast bosättning utan fast vägförbindelse i Finland, och dessa har cirka 8 823 fastboende. I skärgården bor totalt 328 017 personer. Om man inkluderar skärgårdens säsongsboende är invånarantalet det mångdubbla. Skärgårdsområden med fast bosättning finns i 154 kommuner.

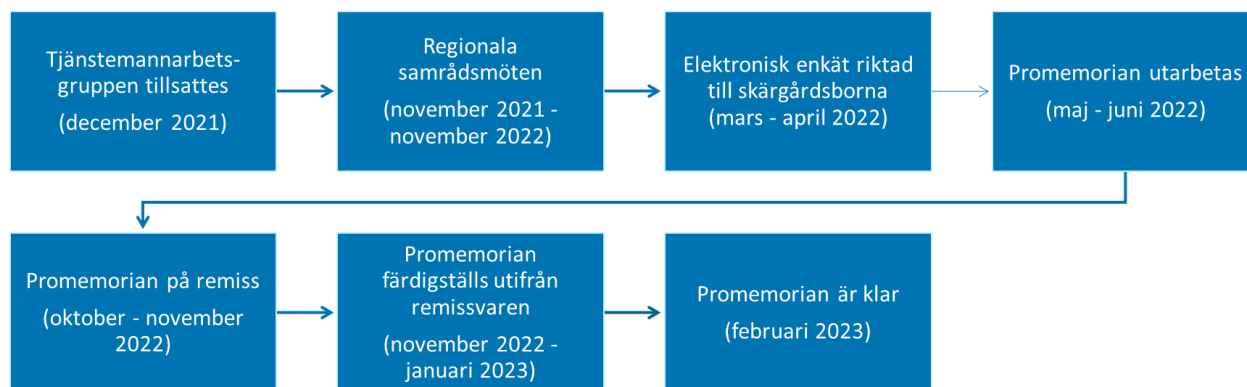
Skärgårdsfrågorna fördelar sig på många olika förvaltningsområden. Frågor som gäller tillgängligheten i skärgården berör särskilt kommunikationsministeriets förvaltningsområde, näringarna arbets- och näringsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet, skärgårdens natur- och miljöfrågor miljöministeriet, skärgårdskommunen och de till denna kopplade statsandelarna finansministeriet och servicen i skärgården undervisnings- och kulturministeriets samt social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområden.

Mot bakgrund av det ovan beskrivna tillsatte jord- och skogsbruksministeriet en tjänstemannaarbetsgrupp med uppdrag att utreda behoven av att uppdatera skärgårdslagen. Arbetsgruppens verksamhetsperiod är år 2022. I samband med utredningsarbetet ordnades regionala samrådsmöten och en elektronisk enkät skickades till skärgårdsborna. Denna bedömningspromemoria utgör en sammanfattning av de behov att uppdatera skärgårdslagen som framkommit under arbetets gång.

1.2 Arbetet med promemorian samt syftet och målen med den

Figur 1 visar hur arbetet med promemorian framskridit och vilka steg arbetet bestått av. För att stödja tjänstearbetet vid JSM tillsattes en arbetsgrupp med uppdrag att utreda behoven av att uppdatera skärgårdslagen. De ministerier som har det största ansvaret när det gäller lagen och dess paragrafer ombads utse representanter till arbetsgruppen. Till gruppen utsågs Tiina Tihlman (MM), Kristel Englund (JM), Suvi Savolainen (FM), Lauri Mustonen (KM), Tuula Manelius (ANM) och Sanna Sihvola (JSM). Som ordförande fungerade Elina Auri (SANK/JSM) och som sekreterare Sami Tantarimäki (skärgårdsdelegationen/JSM) och Lasse Saarela (JSM). Även undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet ombads tillsätta representanter till arbetsgruppen.

Stegmärken i arbetet med promemorian



FIGUR 1. Stegmärken i arbetet med promemorian.

Tjänstemannarbetsgruppen har sammanträtt fem gånger under våren och sommaren. Dessutom har det ordnats separata tvåpartsmöten med sakkunniga från de ministerier som hade representanter i arbetsgruppen, med sakkunniga från undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet och med andra sakkunniga (NTM-centralen i Egentliga Finland, Museiverket). På mötena har följande teman behandlats: skärgårdstrafiken, de statliga arbetsplatserna, multilokaliteten, skärgårdstilläggen, servicen i skärgården samt skärgårdens natur och kultur.

Regionala samrådsmöten ordnades i skärgårds- och vattendragsområdena 11/2021–03/2022. Det ordnades tolv möten – tre i Finska vikens skärgårdsområde, tre i sydvästra Finlands skärgårdsområde, två i Österbottens skärgårdsområde och fyra i Insjöfinlands skärgårdsområde. I mötena deltog cirka 200 personer. En del av samråden bestod av en ”medborgarenkät”, det vill säga en enkätundersökning om skärgårdslagen. Enkäten var öppen för alla och genomfördes i april 2022. Enkäten skickades till skärgårdskommunerna och de centrala intressentgrupperna för utdelning bland invånarna. Den besvarades av 600 personer. Resultaten av enkäten och samråden behandlas närmare i kapitel 4 och 5.

Dessutom genomfördes en kommunenkät för att ta reda på livskraften i skärgårds- och vattendragsområdena. Enkäten var en del av arbetet med att fastställa kriterier för definitionen av

kommun med skärgårdskaraktär, men förhoppningen var att den också skulle ge information för arbetet med uppdateringen av skärgårdslagen. Enkäten skickades i april 2022 till alla kommuner som har fast bosättning och som är belägna i någon av skärgårdsklassificeringens områdestyper (yttre skärgård, mellanskärgård, inre skärgård, skärgård på fastlandet). Det finns 154 sådana kommuner. Enkäten besvarades av lite över 10 procent av kommunerna, varför svarstiden förlängdes till slutet av sommaren. Av denna anledning kan svaren på frågorna i enkäten inte ännu utnyttjas, varken i denna promemoria eller vid definition av kommun med skärgårdskaraktär.

Arbetet i den arbetsgrupp som fick i uppdrag att ta reda på behoven av att uppdatera skärgårdslagen utmynnade i denna bedömningspromemoria om behoven att uppdatera skärgårdslagen. I överensstämmelse med lagens namn används i promemorian benämningen skärgårdsområde, men med denna avses också vattendragsområde. I promemorian anges paragraf för paragraf de eventuella förändringsbehoven. Promemorian tar också upp vilka frågor som bör beaktas när paragrafen eventuellt uppdateras. Det ges inte bara ett utan flera alternativ för uppdateringen.

Promemorian innehåller också en internationell jämförelse med Skottlands och Kroatiens skärgårdslagar, som förutom den finska skärgårdslagen är de enda skärgårdslagarna i Europa. Dessutom beskriver promemorian hur skärgårdslagen är kopplad till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Avsikten med promemorian är att den ska fungera som underlag för uppdateringen av skärgårdslagen, ett arbete som kan påbörjas tidigast under den regeringsperiod som börjar 2023.

2 Skärgårdspolitiken och skärgårdslagen

2.1 Skärgårdspolitikens historia

År 1949 kan betraktas som skärgårdspolitikens födelseår, då statsrådet tillsatte en skärgårdskommitté med uppdrag att ta reda på och lägga fram förslag till förbättringar av levnadsförhållandena i skärgårdskommunerna. Kommittén utarbetade fyra betänkanden, varav det första gällde skärgårdens trafikfrågor, det andra jordbruksfrågor, det tredje skärgårdens hälso- och sjukvård och det fjärde diversifiering av näringslivet i skärgården. Sitt slutbetänkande avgav kommittén 1957. Betänkandet innehöll en redogörelse för levnadsförhållandena och näringarna i skärgårdsområdena och med dessa jämförbara kustområden samt förslag till förbättringar av levnadsförhållandena. Utgångspunkten var en skärgårds- och kustpolitik som omfattar ett större område än skärgård utan fast vägförbindelse. (Kuusisto och Leppänen 2018.)

Inre Finlands skärgårdsområden omfattades inte av skärgårdskommitténs uppdrag. För dessa områden tillsattes en egen skärgårdskommitté, som arbetade fram till 1964. (Kuusisto och Leppänen 2018.)

Skärgårdskommittén konstaterade redan i början av sitt arbete att enbart geografien skapade ett stort antal speciella problem för skärgården. För att kunna lösa dessa behövdes ett permanent expert- och utlåtandeorgan knutet till statsförvaltningen. År 1958 tillsatte statsrådet på jordbruksministeriets förslag en delegation för att bereda frågor i anslutning till skärgårdens ekonomiska och sociala frågor samt andra frågor gällande de särskilda förhållandena i skärgården. Detta organ kan anses vara den första skärgårdsdelegationen, även om det officiellt inte hette så. Till medlemmar i delegationen utsågs både politiska representanter och tjänstemän. År 1961 utfärdades en förordning om skärgårdsdelegationen, och år 1964, efter att ett betänkande från Inre Finlands skärgårdskommitté publicerats, blev också Inre Finland representerat i delegationen. (Kuusisto och Leppänen 2018.)

Delegationen lydde först under jordbruksministeriet, men 1971 överfördes den till statsrådets kansli. År 1983 överfördes den till inrikesministeriet, där en regionalpolitisk avdelning inrättades. I början av 2008 överfördes regionalpolitiken, inklusive skärgårdspolitiken, till det nya arbets- och näringsministeriet, och i början av 2016 överfördes skärgårdspolitiken och landsbygdspolitiken till jord- och skogsbruksministeriet. Skärgårdspolitiken återvände således till det ministerium som det hade lämnat 45 år tidigare. (Kuusisto och Leppänen 2018.)

2.2 Stiftandet av skärgårdslagen

Skärgårdspolitiken grundar sig på lagen om främjande av skärgårdens utveckling. Anledningen till att denna lag antogs var oro för skärgårdens framtid. Urbaniseringen, industrialiseringen och förändringen av näringsstrukturen, som började efter andra världskriget och intensifierades på 1960-talet, ledde till att befolkningen minskade i både havsområdenas och insjövattnens skärgård. På 1970-talet väcktes i skärgårdsdelegationen en tanke om att det behövs en politikhelhet för denna negativa utvecklingstendens i skärgårdsområdena.

Våren 1980 gick initiativet framåt då skärgårdsdelegationen lämnade ett förslag till statsrådets kansli om en ramlag för främjande av utvecklingen i skärgården. Den proposition som beretts vid statsrådets kansli om detta godkändes av ministerutskottet, och lagen antogs den 26 juni 1981. Skärgårdslagen trädde i kraft den 1 november 1981 och har sedan dess ändrats sju gånger (973/1988, 1138/1993, 89/1995, 145/1999, 1576/2009, 1508/2015 och 1630/2015). Ändringarna har huvudsakligen varit kopplade till de revideringar som statsandelsreformerna och andra lagreformer fört med sig, till beviljandet av miljövårdsbidragen och till bytet av ansvarsministerium för skärgårdsdelegationen.

Enligt skärgårdslagen ska staten och kommunerna sträva efter att dels bevara den fasta bosättningen i skärgården genom att för befolkningen skapa tillräckliga möjligheter till utkomst, samfärdsel och basservice, dels skydda skärgårdens landskapsbild och natur för miljöskador. Skärgårdslagen förpliktar staten och kommunerna att beakta skärgårdens särförhållanden när de utvecklar näringslivet och trafik- och transportservicen och när de planerar områdenas disposition. Dessutom ska ett statligt ämbetsverk eller en statlig inrättning som ämnar minska antalet arbetsplatser i en skärgårdskommun eller i en skärgårdsdel av annan kommun först begära skärgårdsdelegationens utlåtande i saken. Skärgårdslagen gäller inte Åland.

Skärgårdslagen har stor betydelse för invånarna i skärgården. Lagen är ett tydligt tecken på att staten identifierar och erkänner skärgårdens särdrag och deras värde.

2.3 Skärgårdsprogrammen

Sedan 1995 har skärgårdspolitiken genomförts inom ramen för särskilda skärgårdspolitiska program. Sammanlagt fem program har genomförts (1995, 2003, 2007, 2012, 2017 och 2020). Många aktörer har varit involverade i utarbetandet av programmen: olika myndigheter (kommuner, landskap och ministerier) och organisationer. Skärgårdsprogrammets mål och riktlinjer har härletts ur skärgårdslagens mål. Det senaste skärgårdsprogrammet, *Människornas skärgård – Nationellt program för utveckling av skärgårds- och vattendragsområdena 2020–2023*, innehåller fem teman som är centrala för utvecklingen av skärgårdsområdena: tillgänglighet och rörlighet, boende med barn och unga som ett särskilt tema, näringar och tjänster, skärgårdskultur samt natur och miljö.

2.4 En europeisk jämförelse

Europas öar och skärgårdar utgör en heterogen grupp. Enligt EU:s definition är en ö ett område med en yta på minst 1 km², som inte har en fast vägförbindelse till fastlandet och vars avstånd från fastlandet är minst 1 km. En ö ska ha minst 50 invånare (Antikainen et al. 2019). En del av öarna stöds direkt med EU-medel. För de mest avlägsna regionerna i EU finns det särskilda POSEI-stödet (programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité) som tillgängligt genom Europeiska garantifonden för jordbruket. Kanarieöarna, Azorerna, Madeira och många franska utomeuropeiska territorier får detta stöd. Från samma fond får Greklands mindre Egeiska öar det särskilda SAI-stödet (Small Aegean islands scheme). De små öarna i Egeiska havet och andra randområden beaktas också i förordningen 2021/2115 om EU:s garantifond för jordbruket och landsbygdsfond (CAP), i artikel 149.

I Europa finns nationella skärgårdslagar bara i Finland (Zakon o otocima, 2021) och Skottland (The Islands Act 2018). När denna promemoria skrevs planerade Irland att utarbeta en skärgårdslag. För denna promemoria fördes diskussioner med myndigheterna i dessa länder.

2.4.1 Kroatiens skärgårdslag

Till utmaningarna i Kroatiens skärgård hör bland annat brist på infrastruktur, skärgårdens splittrade karaktär och de utmaningar som detta medför samt turismens säsongsbundenhet. Den säsongsbundna näringsverksamheten och det för stora beroendet av turismen ses som grundorsak till många av de socioekonomiska problemen som skärgården tåmpas med, såsom brist på hälso- och sjukvårdstjänster och utbildningstjänster. Att skärgården är så uppsplittrad innebär dessutom att levnadskostnaderna och näringslivets kostnader är högre i skärgården än på fastlandet.

Kroatiens första skärgårdslag (Zakon o otocima, 1999) antogs för att bemöta problemen i skärgården. En ny skärgårdslag (Zakon o otocima, 2018) antogs 2018. Genom denna lagreform ville man rätta till problemen i

den tidigare lagen och framför allt harmonisera Kroatiens skärgårdslag med EU-lagstiftningen. Lagen ändrades senast 2021.

Det centrala operativa instrumentet i Kroatiens skärgårdslag från 2018 är ett nationellt skärgårdsprogram. Ministeriet för regional utveckling och EU-finansiering utarbetar programmet i samarbete med centrala skärgårdsaktörer och lokala myndigheter. I det nationella skärgårdsprogrammet analyseras utmaningarna i skärgården och referensramar fastställs för det övriga utvecklingsarbetet. Målet i skärgårdslagen är att utvecklingen av skärgården ska samordnas med regionutvecklingsprogrammen på nationell och EU-nivå. Detta framgår bland annat av att lagen förpliktar de lokala myndigheterna i kust- och skärgårdsområdena att ta hänsyn till de nationella skärgårdsprogrammen när de upprättar regionutvecklingsprogram.

I skärgårdslagen läggs särskild vikt vid hållbar utveckling och anpassning till klimatförändringen. Med lagen vill man främja dessa, särskilt inom EU:s referensram *Smart Islands Initiative*. Projekt som är i linje med initiativet *Smart Islands* prioriteras när ansökningar om medel behandlas. Lagen innehåller även bestämmelser om ösamordnare, som är skärgårdens myndigheter. Lagen innehåller också en definition av skärgård och bestämmelser om att utvecklingen i skärgården ska utvärderas.

2.4.2 Skottlands skärgårdslag

Till utmaningarna i Skottlands skärgård hör särskilt avfolkning och skärgårdens splittrade karaktär, eftersom största delen av Skottlands skärgård saknar fast vägförbindelse till fastlandet. Allt som allt finns det cirka 100 bebodda öar i Skottland, och cirka 100 000 personer bor på dem. Skottlands skärgårdslag (The Islands Act, 2018) var resultatet av en lång kampanj. Skottlands mest betydande ögrupper, Yttre Hebriderna, Orkneyöarna och Shetlandsöarna, startade 2013 kampanjen "Our Islands, Our Future", och denna ledde så småningom till att skärgårdslagen stiftades. På grund av dess tillkomsthistoria är lagen starkt uppbyggd kring samråd med öborna.

Det centrala operativa instrumentet i Skottlands skärgårdslag är ett nationellt skärgårdsprogram. Lagen innehåller bestämmelser om utarbetandet av skärgårdsprogrammet och uppföljningen av det. Det finns bestämmelser om bland annat vilka som ska höras när programmet utarbetas och hur programmet ska följas upp.

Det nationella skärgårdsprogrammet innehåller tretton strategiska mål¹. Angreppssättet i programmet beskrivs som holistiskt, vilket innebär att man måste ta hänsyn till det ömsesidiga beroendet mellan de strategiska målen. I princip kan således ett strategiskt mål inte främjas på bekostnad av ett annat mål. I skärgårdsprogrammet ska det också anges vilka myndigheter som har skyldigheter på grundval av programmet, och regeringen måste planera ett effektivt och förnuftigt sätt att genomföra planen. Det är också värt att notera att regionens kultur och språkliga status måste beaktas när det nationella skärgårdsprogrammet utarbetas. Det särskilda omnämmandet av språklig status gäller det gaeliska språket, ett språk som huvudsakligen talas i Yttre Hebriderna.

Ett annat centralt instrument som lagen innehåller är bedömning av konsekvenserna för skärgården. En bedömning av konsekvenserna för skärgården ska utföras om någon förvaltningsåtgärd eller lag har betydande konsekvenser för skärgården. Lagen innehåller också bestämmelser om förfaranden, bland annat om vilka parter som ska höras när bedömningen genomförs. Dessutom har regeringen skyldighet att höra skärgårdssamhällena vid ändring av någon förvaltningspraxis, strategi eller lag, om ändringen har konsekvenser som skiljer sig avsevärt från varandra beroende på om det är ett skärgårdssamhälle eller ett

¹ Befolkningsökning, bekämpning av bränslefattigdom, utveckling av trafik- och transporttjänster, främjande av digitalisering, utveckling av staten (kronans marker), förbättring av biosäkerheten samt utveckling av följande mål: hållbar ekonomisk utveckling, naturmiljöns välmående, (skärgårdsbornas) hälsa och välbefinnande samt stärkande av skärgårdssamhället.

fastlandssamhälle som drabbas av dem. Vid bedömning av skärgårdskonsekvenserna ska man dessutom bedöma konsekvenserna ur de olika öarnas perspektiv. En lag kan till exempel ha annorlunda konsekvenser på Orkneyöarna än på Shetlandsöarna. I Finland görs också bedömningar av konsekvenserna för skärgården, antingen som en del av bedömningarna av landsbygdskonsekvenserna eller av bedömningen av konsekvenserna för regionutvecklingen.

Enligt skärgårdslagen utgör underlåtenhet att bedöma konsekvenserna för skärgården grund för rättsliga åtgärder mot den myndighet som gjort sig skyldig till underlåtenheten. Hittills har ingen talan väckts. Skärgårdslagen innehåller även definitioner av ö, bebodd ö och ö-/skärgårdssamhälle. Lagen innehåller också detaljerade definitioner av många andra termer, såsom havsområdet i Skottlands skärgård.

Det pågår flera olika projekt i Skottland inriktade på att förbättra skärgårdsbornas ställning, såsom [Island Bond-projektet](#), där personer som flyttar till eller stannar i skärgården kan ha rätt till ett stöd på 50 000 pund. Detta projekt påminner i sin grundidé om den sänkning av studielånet som den parlamentariska arbetsgruppen för glesbygder föreslår för personer som flyttar till ett glesbygdsområde.

Sammanfattning

Finlands skärgård skiljer sig på många sätt från Skottlands och Kroatens skärgård. Som framgått av föregående kapitel har Finland ca 437 bebodda öar utan fast vägförbindelse med cirka 8 823 fastboende. Till många bebodda öar finns fast vägförbindelse, medan det till exempel i Skottland finns fast vägförbindelse till endast två öar, och det bor totalt cirka 100 000 personer i skärgården. Men den finska skärgården har också många likheter med Skottlands och Kroatens skärgård. Områdena har samma utmaningar, såsom befolkningsminskning, en åldrande befolkning och säsongsvariationer. I Yttre Hybriderna i Skottland finns dessutom områden där de som talar det nationella minoritetsspråket utgör majoritet. I Finland härrör det särskilda behovet av skärgårdspolitik och en skärgårdslag från vår unika geografi – relativt sett hör Finland till de länder i världen som har den största skärgården och mest vattendrag, och geografiskt är det svårt att hitta motsvarande jämförelseobjekt.

I många frågor erbjuder Skottlands och Kroatens lagar en modell eller förebild för revideringen av Finlands lag. Skärgårdsprogram utarbetas till exempel även i Skottland och Kroatien. Programmets roll och betydelse skiljer sig dock mellan länderna. I Finland nämns inte skärgårdsprogrammet i lagen, och det har inte samma status av central strategisk plan som styr utvecklingen. I samband med lagreformen är det dock möjligt att öka skärgårdsprogrammets roll och betydelse. Modellen skulle man kunna hämta från Kroatien eller Skottland.

3. Behov av strukturella ändringar i skärgårdslagen och lagens förhållande till grundlagen

Skärgårdslagen trädde i kraft 1981. Det är således mer än 40 år sedan den trädde i kraft, vilket betyder att den miljö där den tillämpas har förändrats avsevärt. På grund av tidpunkten för lagens antagande behöver också dess struktur uppdateras. Till exempel lagspråket, paragrafernas ordning och rubriker samt regleringstekniken behöver uppdateras.

3.1 Skärgårdslagen och de grundläggande fri- och rättigheterna

Skärgårdslagen grundar sig på föregångaren till nuvarande grundlag och uppfyller därmed inte kraven i nuvarande grundlag (731/1999, nedan GL). Den innehåller till exempel ett så kallat öppet bemyndigande att utfärda förordning, vilket gör det möjligt att komplettera lagen med statsrådsförordningar. Detta var vanligt vid den tidpunkt då skärgårdslagen stiftades. I skärgårdslagen finns ett sådant öppet bemyndigande att utfärda förordning i 15 §. Enligt denna paragraf kan närmare stadganden om verkställigheten av lagen utfärdas genom förordning av statsrådet. Detta bemyndigande uppfyller inte längre kraven i grundlagen.

I dag är det lagens område som definierar och begränsar förordningens område, det vill säga vilka frågor som kan regleras genom förordning. En förutsättning för utfärdande av en förordning är att det i en lag finns grundläggande bestämmelser om saken och ett behörigt bemyndigande. Om frågor som hör till området för lag kan det genom förordning utfärdas endast närmare bestämmelser. En bestämmelse om bemyndigande ska uppfylla kraven i 80 § i GL, varför en förordning inte kan utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande som getts innan grundlagen stiftades och som således inte uppfyller kraven i gällande grundlag. En lag får inte innehålla parallella bemyndiganden att utfärda förordning, till exempel till statsrådet och ett ministerium. Genom förordning är det inte heller tillåtet att göra undantag från bestämmelser i en lag eller att utfärda sådana kompletterande bestämmelser som i sak skulle innebära en ändring av lagens innehåll.

I samband med reformen av skärgårdslagen måste också dess kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna bedömas. Den nuvarande skärgårdslagen har kopplingar till särskilt jämlikhet (GL § 6), rörelsefrihet (GL § 9), kulturella rättigheter (GL § 16), rätt till eget språk och egen kultur (GL § 17), näringsfrihet (GL 18 §), rätt till social trygghet (GL 19 §) och ansvar för miljön (GL 20 §). Behovet av ändringar i skärgårdslagen bör därför bedömas med avseende på exempelvis huruvida följande förverkligas: skärgårdsinvånarnas jämlikhet, rörelsefrihet, rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning, rätt till det egna språket och den egna kulturen, näringsfrihet och ansvar för miljön. Skärgårdslagens kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna påverkas också av till exempel om syftet med lagen förblir detsamma som i gällande lag.

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas till exempel på grund av ursprung, språk eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Samtidigt är det typiskt för lagstiftningen att den för ett visst godtagbart samhälleligt intresse skall bemöta människor olika för att främja faktisk jämställdhet (se t.ex. GrUU 31/2014 rd, s. 3). Enligt 9 § i grundlagen har finska medborgare rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort.

Tryggandet av basservice berörs i till exempel grundlagens 16 § (kulturella rättigheter) och 17 § (rätt till eget språk och egen kultur). I 16 § i grundlagen föreskrivs om rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning och i 17 § tryggas allas rätt till sitt eget språk och sin egen kultur. När det gäller Finlands nationalspråk, finska och svenska, har det fastställts att vårt land är tvåspråkigt. Vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose den finskspråkiga och

svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhällliga behov enligt lika grunder. Skärgårdsbornas rätt till basservice bör även framöver tryggas.

Grundlagens 18 § skyddar näringsfriheten och rätten till arbete. Enligt denna paragraf har var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften. Det allmänna ska främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Dessutom föreskriver 19 § i grundlagen om rätten till social trygghet på så sätt att alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg.

Enligt bestämmelsen om ansvar för miljön (20 §) bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. När det gäller skärgårdslagen bör det således bedömas hur man genom lagen främjar förverkligandet av det ansvar för miljön som alla har samt skärgårdsbornas rätt till en sund miljö och möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. I 2 § i skärgårdslagen nämns som en uppgift för stat och kommun att skydda skärgårdens landskapsbild och natur för miljöskador.

En mer djupgående bedömning av skärgårdslagens kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna kan göras först när lagens tillämpningsområde är mer exakt känt. Det är inte heller möjligt att bedöma lagreformens förenlighet med grundlagen förrän det finns konkreta förslag till paragrafer och konsekvensbedömningar. I samband med uppdateringen av skärgårdslagen kommer också lagens bemyndigande att utfärda förordning att bedömas på nytt.

3.2 Behov av uppdatering av skärgårdslagens struktur

Sättet att skriva lagar har förändrats under de senaste 40 åren, så behovet av att ändra skärgårdslagen är stort även av det skälet. En del av ändringsbehoven är relaterade till den allmänna stil som används vid skrivande av lagar. Lagarna har blivit mycket mer detaljerade under de gångna 40 åren. Ramlagar av skärgårdslagens slag har blivit allt mer sällsynta. Denna utveckling beror bland annat på att de ovan nämnda öppna bemyndigandena att utfärda förordningar slopats. Detta mer detaljerade sätt att skriva lagar kommer sannolikt att öka antalet paragrafer i den kommande lagen. Andra ändringar som behövs gäller till exempel skärgårdslagens allmänna struktur och dess termer. Till exempel den paragraf som behandlar lagens syfte – i nuvarande lag den andra paragrafen – placeras numera i början av lagarna så att det tydligare framgår att den avviker från de egentliga substansparagraferna.

4 Noterade behov av ändringar och uppdateringar

4.1 Samråd i skärgårdsområdena: sammanfattning och allmän feedback

I arbetet med denna promemoria har man fäst vikt vid öppenhet, delaktighet, hörande och lyssnande. I samband med utarbetandet av promemorian gjordes en besöksrunda i skärgårds- och vattendragsområdena, det genomfördes en medborgarenkät som var öppen för alla, flera mindre expertdiskussioner hölls och den omfattande expertisen i delegationen för skärgårdsärenden och sekretariatet utnyttjades.

Samrådsmötena i skärgårds- och vattendragsområdena genomfördes 11/2021–03/2022. Det ordnades totalt tolv möten – tre i Finska vikens skärgårdsområde, tre i sydvästra Finlands skärgårdsområde, två i Österbottens skärgårdsområde och fyra i Insjöfinlands skärgårdsområde. Åtta av mötena hölls på ort och ställe (i Malax, Taipalsaari, Asikkala, Nyslott, Kimitoön, Pargas, Raseborg och Kotka, medan fyra hölls på distans på grund av covid-19-pandemin eller tidsschemat (Nådendal, Sibbo, Karlö, Mellersta Finland). I mötena deltog 8–38 personer, totalt 196 personer. Totalt 23 skärgårdskommuner eller kommuner med skärgårdsdel var representerade på mötena. Det finns totalt 49 sådana kommuner.

Mötena ordnades huvudsakligen tillsammans med landskapsförbundet och den kommun som valts till mötesplats. Till mötet inbjöds skärgårdskommunerna i området och andra viktiga intressentgrupper i enlighet med lokala önskemål och med hänsyn till de restriktioner som pandemisituationen medfört. Bland deltagarna fanns tjänstemän från kommunerna, beslutsfattare, företagare, representanter för Leadergrupper, byaföreningar och andra föreningar, ”skärgårdsansvariga” vid landskapsförbunden, tjänstemän vid NTM-centralerna och invånare.

På mötena behandlades skärgårdslagen paragraf för paragraf. Varje paragraf och eventuella beredningsfaser kopplade till dem presenterades, varefter en allmän diskussion tog vid om paragrafens mål, syfte och aktualitet. Diskussionsfeedbacken antecknades så att den skulle kunna användas i arbetet med promemorian. Feedbacken behandlas i promemorians huvudkapitel 5, paragraf för paragraf.

Baserat på samrådsmötena och feedbacken kan det som en sammanfattning konstateras att den livligaste diskussionen fördes om lagens syfte, trafikförbindelserna, servicen och definitionen av skärgård och skärgårdskommun, frågor som man ansåg vara viktigast. Mindre livlig var diskussionen om mer svårförståeliga eller otydliga frågor som kommunens ekonomiska ställning, näringar, miljövård, skötsel av skärgårdsfrågor och lagstiftningen om skärgårdsdelegationen. Alla paragrafer uppfattades vara åtminstone delvis föråldrade i fråga om innehåll och/eller formuleringar – på både finska och svenska. Flera påpekanden gällde det att saker uttrycks på olika sätt i paragrafernas språkversioner. Därför bör man vid uppdatering av lagen sörja för att språkversionerna stämmer överens med varandra.

4.2 En för alla öppen enkät om skärgårdslagen

Respondenternas bakgrund och förhållande till skärgården och skärgårdslagen

Enkäten kunde besvaras i april 2022. Det kom in 600 svar, och respondenternas relation till skärgården var följande: 52 % var fastboende i skärgården, 40 % säsonsboende, 7 % tillfälliga besökare och resten hade ingen särskild relation till skärgården. På landskapen fördelade sig respondenterna på följande sätt: över hälften var från Egentliga Finland (54 %), en knapp femtedel från Kymmenedalen (16 %) och Nyland (15 %),

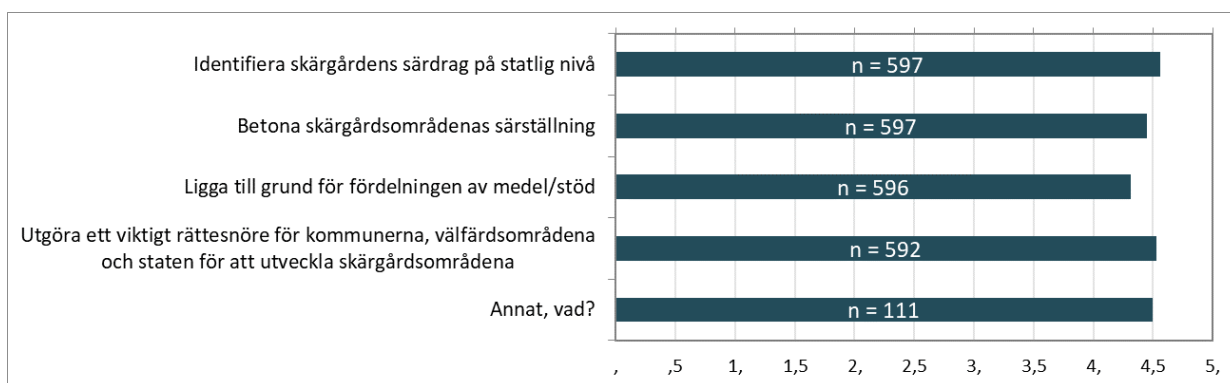
en mindre andel från Österbotten (5 %), Södra Karelen (4 %), Södra Savolax (4 %), Mellersta Finland och Norra Österbotten.

Baserat på den uppdelning av skärgårdskommunerna och kommunerna med skärgårdsdel på fyra regioner som används inom skärgårdspolitiken kom svar från alla regioner: mest från Egentliga Finland och Finska viken, minst från Österbotten och Insjöfinland. När det gäller åldersgrupper var personer i arbetsför ålder de största respondentgrupperna, det vill säga 40–55-åringarna (30 %) och 56–65-åringarna (29 %). 27 % av respondenterna var över 65 år, 15 % var mellan 25 och 40 år och de som var under 25 år stod för den minsta andelen.

Man kan säga att skärgårdslagen var bekant för majoriteten av respondenterna, men man kan också konstatera att fördelningen mellan dem som kände till och dem som inte kände till lagen var jämn: 48 % kände till skärgårdslagen väl eller i stora drag (7 % + 41 %) medan 52 % knappt alls eller inte alls (42 % + 10 %).

Synpunkter på behov, syfte och betydelse i fråga om skärgårdslagen

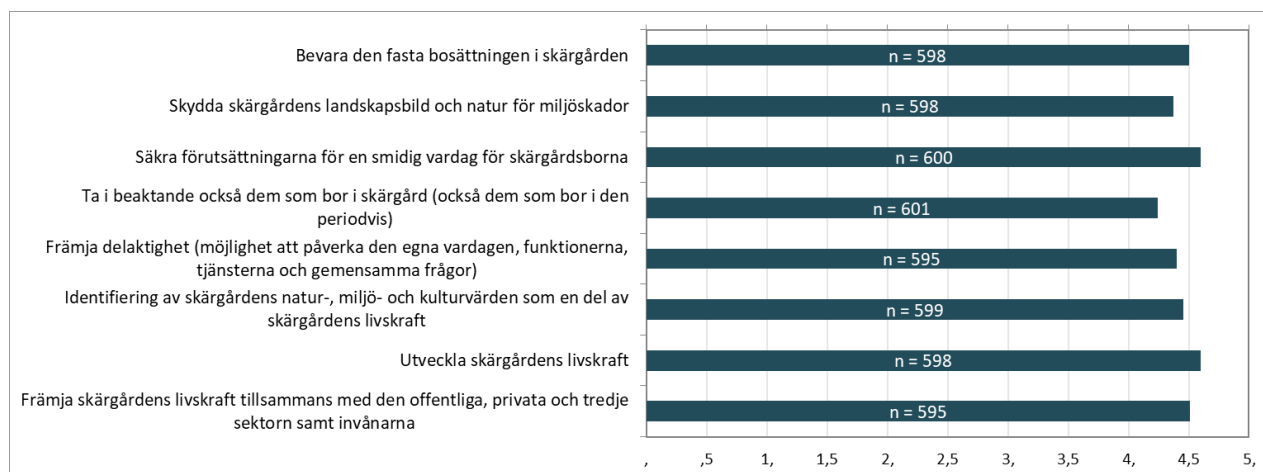
Svaren på frågan "Hur viktigt tycker du att det är att det finns en egen lag för skärgårdsborna och skärgårdsområdena?" visar att man sätter värde på lagen. På skalan 1–5 var medelvärdet 4,5. Respondenterna gav också mycket samstämmiga svar på frågan "Vad tror du är meningen med skärgårdslagen?"



FIGUR 2. Enligt respondenterna är meningen med skärgårdslagen att den identifierar skärgårdens särdrag och utgör ett viktigt rättesnöre för kommunerna.

En del av svaren på frågan Annat, vad? gällde sådant som redan främjas i lagen, och nästan alla svar gällde teman som det ställdes frågor om senare i enkäten. Dessa öppna svar behandlas på nytt i nästa stycke, men några synpunkter behandlas redan här. Enligt respondenterna behövs lagen av följande anledningar: den ger spelregler för turismen, förbättrar förutsättningarna för arbete, tryggar näringarnas fortbestånd, främjar likabehandlingen av medborgarna, möjliggör bildande av mer enhetliga helheter av skärgårdskommunerna, stärker gemenskapen och jämlikheten och möjliggör fortsatt boende i skärgården, åretruntboende och livskraftiga närsamhällen.

Enligt svaren på frågan "Vad tror du är syftet med skärgårdslagen?" råder också tydlig samstämmighet i fråga om vikten av de alternativ som gavs i enkäten (figur 3).



FIGUR 3. Enligt respondenterna är syftet med skärgårdslagen att säkra en bebodd, livskraftig och smidig vardag i skärgården.

De öppna svaren om vad som måste beaktas när det gäller näringsverksamhet, tjänster, tillgänglighet och miljö

Enkäten innehöll fyra öppna frågor uppdelade enligt temana i det nationella skärgårdsprogrammet *Människornas skärgård* (2020–2023), det vill säga näringsliv, tjänster, tillgänglighet samt natur, miljö och skärgårdskultur. Följande frågor ställdes (inom parenteserna anges antalet svar på frågan):

- Vilka tror du är sådana centrala frågor som måste beaktas i skärgårdslagens paragraf/paragrafer som gäller näringsverksamhet? (340)
- Vilka tror du är sådana centrala frågor som måste beaktas i skärgårdslagens paragraf/paragrafer som gäller tjänster? (321)
- Vilka tror du är sådana centrala frågor som måste beaktas i skärgårdslagens paragraf/paragrafer som gäller tillgänglighet? (321)
- Vilka tror du är sådana centrala frågor som måste beaktas i skärgårdslagens paragraf/paragrafer som gäller natur, miljö, skärgårds-/insjökultur och kulturmiljö? (314)
- Dessutom ställdes denna fråga: "Tycker du att det saknas något i skärgårdslagens innehåll som borde finnas där?" (216)

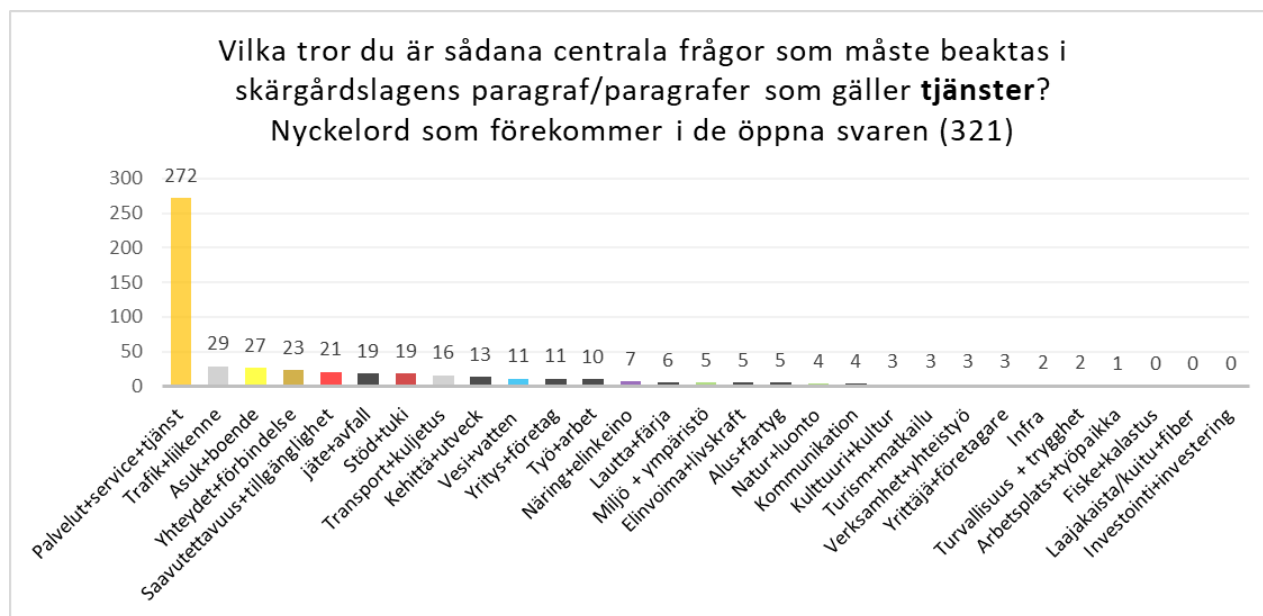
Bland de öppna svaren plockades det ut sådana nyckelord som tydligt upprepades och ansågs viktiga, och dessa nyckelord användes som sökord vid genomgång av de öppna svaren på alla frågor. Frågorna ställdes på både finska och svenska, så det fanns även nyckelord på båda språken. Totalt valdes 62 ord ut, och i figur 4–7 visas de som en sammanställning av ordpar. Syftet med att upprepa ordlistan var att det då blev möjligt att avgöra i vilken mån samma frågor och frågor som kan tolkas vara viktiga upprepas i samband med de olika temana. I själva texten redogörs mer i detalj för de sammanhang i vilka nyckelorden förekom och i vilken mån sammanhangen var lika eller olika.

Till denna nyckelordsanalys uppmuntrade diskussionerna under samrådsrundan, diskussioner som i hög grad fokuserade på dels uppdatering av språket, termernas exakthet och riktighet, dels de frågor som bör räknas upp, betonas eller mer generellt beskrivas i paragrafen.

satsa (bara/mer) på näringsverksamhet som naturligt passar i skärgården, på näringar och tjänster som stöder boende i skärgården och/eller tryggande av de traditionella näringarnas fortbestånd.

Skärgårdens särförhållanden nämns i lagens nuvarande paragraf om näringslivet (4 §). I svaren kom särförhållandena samt förhållandet mellan näringsverksamheten och skärgården fram på följande sätt: företagarna ger arbete, håller skärgårdens hjul i rullning och bidrar till en livskraftig skärgårdskultur; likabehandlingen och leveranssäkerheten bör vara lika god som i fastlandsområden; svårframkomligheten, avstånden och förbindelserna har negativa kostnadseffekter; menföret är en utmaning när det gäller att trygga förbindelserna året runt; säsongsbundenheten har stor inverkan; natur och miljö är viktiga egenskaper; turism, gles bebyggelse och säsongboende är karakteristiska för skärgårdsområdena.

Stöden behandlas inte bara i anknytning till *skärgårdens särförhållanden* utan också i anknytning till de övriga temafrågorna. I samband med samråden fördes en mer omfattande diskussion om både de samlade "skärgårdstöden" och behovet av att i lagen föreskriva särskilt om stöden i paragraferna eller i en egen paragraf, eller att inte alls föreskriva om dem i lagen. Diskussionen om stöden kan också speglas mot allokeringen av skärgårdstilläggen: Kommentaren "Kommunen behöver statligt stöd för att upprätthålla och utveckla skärgårdens tjänster" visar att detta är nödvändigt antingen som en betoning av skärgårdstilläggets betydelse eller som ett tecken på respondentens okunnighet om skärgårdstilläggets existens och syfte; syftet är att kompensera för de merkostnader för ordnandet av basservicen som karaktären av skärgård ger upphov till. I den nuvarande lagen nämns stöd i paragrafen om näringslivet (4 §), i paragrafen om kommunens ekonomiska ställning (10 §) och i paragrafen om miljövårdsbidrag (12 §).



FIGUR 5. När det gäller skärgårdens tjänster ligger fokus på förbindelser och tillgänglighet, men också på stöd och separat organiseringen av avfallshantering.

Med **tjänster** avses här både offentliga och privata tjänster. Även i svaren nämns heltäckande allt från basservice till närtjänster, från avfallshantering till arbetskraftstjänster, från transporttjänster till trafik-tjänster, från specialtjänster till mobilitetstjänster och från tillräckliga tjänster till nödvändiga tjänster (figur 5). Grundkonstellationen kan beskrivas på följande sätt: "Utan människor inga tjänster. Och vice versa." Enligt respondenten måste tjänsterna vara garanterade, eftersom människor sätter sig i rörelse

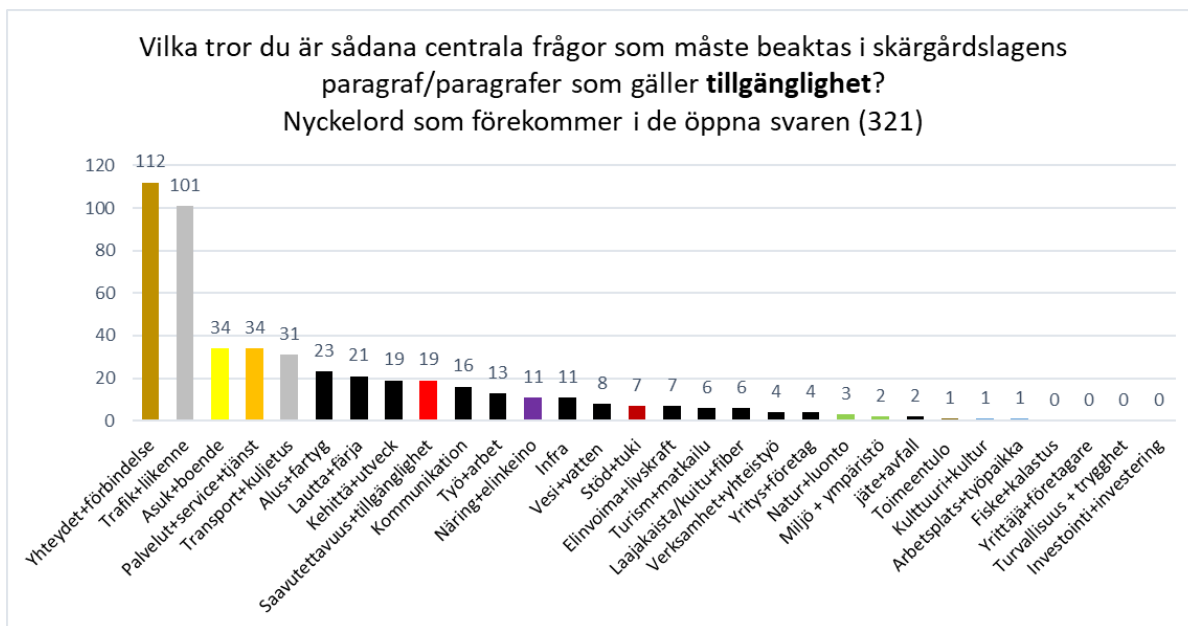
först när de litar på att tjänster finns tillgängliga. Köp och försäljning av bostäder, sommarplatser och tomter rör på sig när tjänsterna är i skick. Omvänt är det säkert också så att när invånarna blir fler ökar behovet av och efterfrågan på tjänster.

När det gäller tjänsterna lyfte respondenterna allmänt fram dels behovet av att bevara, upprätthålla och trygga nuvarande servicenivå, önskemålet om jämlik tillgång oberoende av bostadsort och behovet av att utveckla tjänsterna, dels att det bör skapas förutsättningar för samarbete vid tillhandahållande av nödvändiga tjänster. Respondenterna ansåg att i synnerhet följande tjänster behöver **tryggas och stödjas**: (bas)tjänsterna för barn och äldre, transportförbindelserna, underhållet av vägnätet, el och vatten, apoteks-, post- och bränsletjänsterna och tillhandahållandet av tjänsterna på två språk. **Förbättringar** behövs enligt respondenterna över lag av tillgången till tjänster och tjänsternas tillgänglighet men särskilt av trafikförbindelserna, telekommunikationsförbindelserna samt organiseringen av avfallshanteringen och vattentjänsterna. De såg **möjligheter till utveckling** i gemensamma servicenät – tillsammans med befintliga företag och aktörer – samt i tjänsternas flexibilitet och i mobila tjänster. Generellt ansågs det vara viktigt att dryfta nya innovativa sätt att organisera tjänsterna jämlikt. Ett konkret utvecklingsförslag som gavs var att det i varje skärgårdskommun eller kommun med skärgårdsdel (enligt skärgårdslagen) ska finnas en person till vars tjänsteuppgifter hör ansvar för skärgårdsfrågorna. "Statliga aktörer" ska ha egna ansvariga. Man kan anse att detta förslag delvis redan är förverkligat, eftersom i princip alla ärenden i en skärgårdskommun på ett eller annat sätt är "skärgårdsfrågor" och att skärgårdsfrågorna därmed hör till varje tjänsteinnehavares ansvar.

Oro och värdeflektioner uttryckte respondenterna inte bara i fråga om hur basservicen och (detaljvaru)handelns tjänster ska kunna bevaras utan också i fråga om hur utvecklingen av de tjänster som stöder turismen och den ökade turism som detta medför kan ta hänsyn till naturen, kulturmiljön, friden och renheten. Respondenterna ansåg att man bör definiera skärgårdens värderingar, som i sin tur skulle påverka definitionen av tjänsterna. Frågan om en **fungerande balans** kom upp i ett svar. Respondenten ansåg att många frågor har förändrats mycket under de senaste fyrtio åren och att lokalbefolkningen rör sig mer, vilket kräver nytänk kring balansen i fråga om användning, utbud och kostnader när det gäller servicebehovet. En tänkbar lösning för de två situationer som beskrivs ovan är att främja delaktigheten, vilket enligt en respondent innebär att skärgårdsborna involveras i beslutsfattande som gäller dem och deras liv, eftersom de redan är vana vid innovativa praktiska lösningar i sina samhällen.

I de svar som gällde servicetemat anknyter utöver jämlikhet, tillgång och tillgänglighet bland annat följande till **skärgårdens särförhållanden**: utmaningarna i fråga om fungerande telekommunikationsförbindelser; garantier för en fungerande trafik för utträttande av ärenden, arbete och service på öarna, från öarna till fastlandet och från fastlandet till öarna; avgiftsfri/avgiftsbelagd fartygstrafik; svarstider; definition av skärgårdens värderingar; behov av nya serviceinnovationer; samordning av turism, miljö och skärgårdskultur; tilläggskostnader för organisering av tjänster på grund av skärgårdens uppsplittrade karaktär och avstånden; det stora antalet säsongsboende samt tjänster som gränsbevakningsväsendet och sjöbevakningssektionerna möjliggör.

När respondenterna nämnde **stöd** i samband med tjänsterna avsåg de statens kontinuerliga stöd till viktiga tjänster (t.ex. bybutiksstödet) och stöd till offentliga tjänster, närtjänster, företagande och trafik.

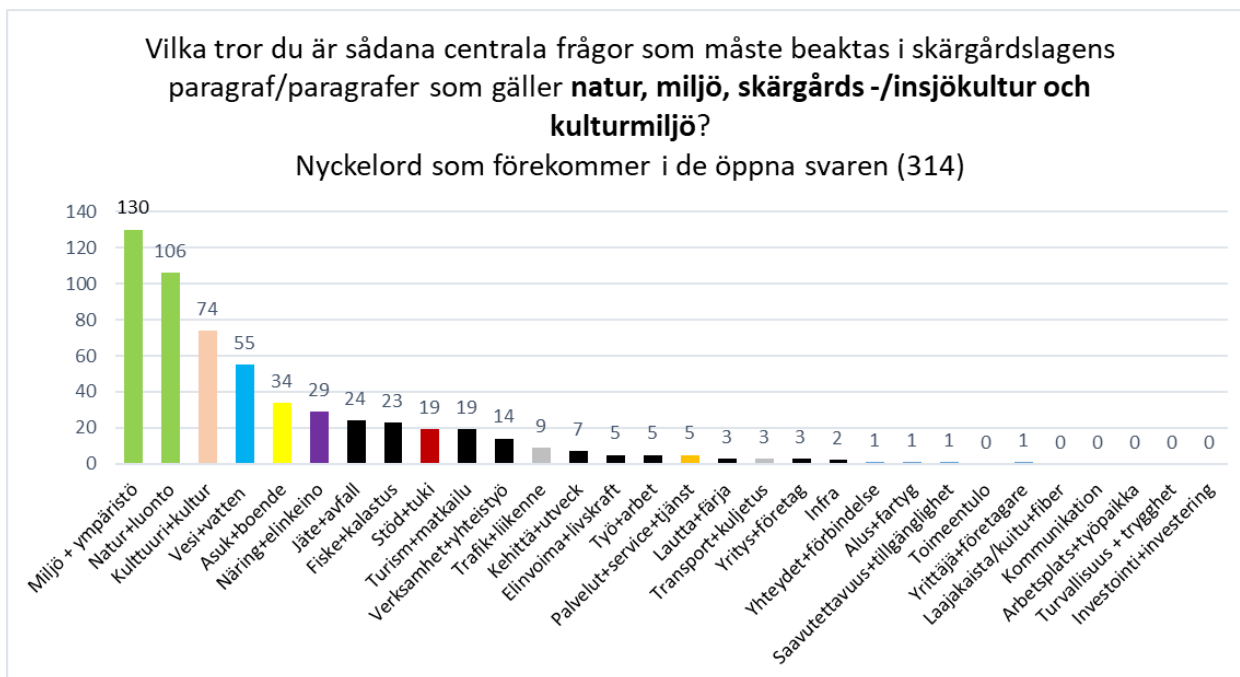


FIGUR 6. Med tillgänglighet avsåg respondenterna främst förbindelser och trafik.

När det gäller **tillgängligheten** avsåg respondenterna framför allt trafikförbindelserna (figur 6). Med andra ord bättre förbindelser, bättre fungerande förbindelser, säkrande och utveckling av skärgårdstrafiken, ökning av vattentrafiken året runt, säkrande av trafik året runt, trafikförbindelser som fungerar 24/7, färjetrafikens turer, finansiering av vajerfärjor och andra färjor, avgiftsfri/avgiftsbelagd förbindelsefartygstrafik, logistik, vägarnas skick och belysning, leder för lätt trafik, busstrafik, kollektivtrafik, koldioxidsnåla trafiktjänster, skillnader i trafikförbindelserna mellan yttre skärgård, mellanskärgård och inre skärgård, samordning/separering av transportbehov inom vattentrafiken (persontrafik, godstrafik, biltrafik, tung trafik), hänsyn till säsonsboende, skillnader mellan säsonsboende och fastboende, förbindelsebåtar och charterbåtar, broar och flexibla lösningar som säsongsbundenheten och väderförhållandena tillåter, av vilka de sista beskriver väl också **särförhållandena i skärgården** och **dess uppsplittrade karaktär**. I några svar betonades statens ansvar för organisering och stöd.

När det gäller tillgängligheten avsågs också tillgången på och tillgängligheten för tjänster och arbetsplatser, telekommunikationsförbindelser och telefonförbindelser samt utveckling av dessa, digitalisering och tillgängligheten i dess mer allmänna betydelse boende, näringar, turism och livskraft. På alla dessa gav respondenterna samma synpunkter som i de föregående punkterna. Vikten av delaktighet kom upp igen, det vill säga att tillgängligheten bör behandlas och utvecklas utifrån behoven hos aktörerna i skärgårdsområdet. Här är invånarnas och näringarnas deltagande i utvecklingsarbetet viktigt.

De **stöd** som avsågs i detta sammanhang var stöd för trafiken, subventionerad trafik och stöd för kollektivtrafik, skolresor, transporter, förbindelsefartygstafiken och privata vägar.



FIGUR 7. Miljön, naturen och kulturen skapar skärgårdens unika karaktär.

Temana **natur, miljö och kultur** beskriver tydligast redan i sig **skärgårdens särförhållanden och särdrag** (Figur 7). Detta syns också i svaren, i vilka tre perspektiv eller huvudlinjer kan identifieras: värna, skydda och bevara mångfalden, ”överskydda” så att utveckling förhindras och leva i balans.

När det gäller att **värna** fokuserade respondenterna på följande: bevarande av kultur- och naturmiljöer och kultur- och naturvärden samt utöver skyddande av vattnen även inrättande av fler naturskyddsområden, restaurering av natur- och kulturobjekt och deras sårbarhet, begränsning av byggloven, tydlighet i styrningen av byggande, minimering av biltrafiken, hastighetsbegränsningar i vattentrafiken, reglering av sportfisket, massturismens negativa följder, begränsning av vindkraftsbyggandet, begränsning av fiske och jakt, bevarande av skärgårdens särdrag och landskapsbild, förbud mot kalhuggning, minskning av bullerolägenheter (vattenskotrar, motorbåtstävlingar, turisthelikoptrar, turister osv.).

Med ”**överskydda**” avsågs att överdrivet begränsa främjandet av livskraften och företagandet och att ”skydda till döds” i stället för att förnuftigt styra; att glömma att skärgården också är ett livskraftigt område av möjligheter, från vilket människan inte behöver jagas bort.

Till **balans** kan man koppla följande: skärgårdens renhet, avfallshanteringens och vattentjänsternas funktionalitet, istandsättande av stränderna, jakt på skadliga djur, hållbar fiskevård, bättre hänsyn till häckningsskären, respekt för allemansrätten, välskötta gästhamnar och turistmål, markerade natur- och turistleder, kommunernas miljöprogram, näringsverksamhetens miljöansvar, byggande på naturens villkor, utvecklande av kulturlandskap med hänsyn till värden, hållbart boende och hållbar turism, uppmuntrande till samarbete mellan sektorer för att uppnå holism, ”återanvändning” av gamla byggnader även för annat än restaurang- och hotellverksamhet, tillräcklig kompensation till ägarna för kostnader för skydd, diskussioner med lokalbefolkningen om betydande förändringar (delaktighet), jämlikt bemötande av dem som använder skärgården (fastboende, säsongsboende, besökare), jordbrukets betydelse och ansvar för såväl landskaps- och miljövård som skyddet av vattendragen, förhållandet mellan fastboende och säsongsboende samt bättre samordning av EU:s, statens, kommunens, ”skärgårdsaktivisternas” och skärgårdsbornas önskemål och behov.

När det gäller **stöd** nämndes i svaren både miljövårdsbidraget i 12 § i nuvarande lag och behov av andra stöd och annat stödjande. De andra stöd som togs upp var dels stöd för kulturevenemang och kulturverksamhet och för lokala sammanslutningar som arbetar för en levande skärgård, dels stöd för att ta bort vass, förhindra uppgrundning, trygga vattentjänsterna, främja regionalt samarbete och organisera avfallshantering samt stöd för energilösningar, hållbar turism, betesgång, återanvändning och återvinning, underhåll av byggnader och fisket.

Denna fråga och allt som nämndes i svaren visar hur tal och handling i fråga om natur- och kulturmiljöer har förändrats och breddats sedan den ursprungliga lagen skrevs. Som ett enskilt exempel kan nämnas *avfallshanteringen*, som nu lyftes fram särskilt i denna fråga och i frågan om tjänsterna, men som också kom upp i de samråd som hölls i regionerna.

Vad annat bör ingå i skärgårdslagen?

De öppna svaren på denna fråga gällde följande nya och/eller kompletterande perspektiv: beskattning, hållbarhet, boende och delaktighet, barn och unga samt utvärdering, uppföljning och skyldigheter. Svaren som gällde **beskattningen** handlade om att fastighetsskatten bör ställas i relation till infrastrukturen (t.ex. på en ö inga vägar, avlopp, kommunal infrastruktur, avfallspunkt på fastlandet), att skärgårdsnäringarnas och boendets särställning ska beaktas i skattelagen ("skärgårdsskatt", skattelättnader, specials katt) och att skärgården ska utses till ett specialbehovsområde.

Till **hållbarhet** kopplades följande synpunkter: ekologisk kompensation ska inkluderas, skärgårdslagen ska ha en egen paragraf om klimat och miljöutsläpp och livscykelänkandet ska innefattas i lösningar (bl.a. infrastruktur, byggande). Följande synpunkter gällde **boende och delaktighet**: lagen bör preciseras i fråga om att tomter/mark som kommunen äger ska säljas i första hand för boende, att de säsongsboende ska beaktas, att skärgårdsbornas integritetsskydd och privatområdena ska respekteras, att fast boende ska underlättas, att möjligheterna att påverka sin skärgårdsdels angelägenheter ska bli bättre och att fastigheterna ska numreras tydligt med tanke på räddningsväsendet. Att **barns och ungas** rättigheter ska beaktas i skärgårdslagen framfördes också.

Svaren som gäller **utvärdering, uppföljning och skyldigheter** handlade om uppföljning av hur skärgårdslagen följs, säkerställande av allokeringen av skärgårdstillägget till skärgårdsområdena, kommunens skyldighet att utarbeta ett skärgårdsprogram, inrättande av skärgårdsnämnder i skärgårdskommunerna och (bättre) konsekvensbedömning av situationer med kommunsammanslagning med avseende på bevarande eller förändring av skärgårdsstatusen.

5 Uppdateringen av skärgårdslagen bedömd paragraf för paragraf

På samrådsmötena behandlades skärgårdslagen paragraf för paragraf. Varje paragraf och eventuella beredningsfaser kopplade till dem presenterades, varefter en allmän diskussion följde om paragrafens mål, syfte och aktualitet. Den feedback som gavs på samrådsmötena har samlats här och inkluderats i den paragrafspecifika bedömningen.

Skärgårdslagens 1 § (Allmänt stadgande), 13 § (Övriga stödåtgärder) och 15 § (Bemyndigande att utfärda förordning) behandlas inte, eftersom de inte längre används i nutida lagstiftning. Inte heller 16 § (Ikraftträdande) granskas. Bedömningen av paragraferna inleds, som på samråden, med lagens syfte (2 §).

5.1 Lagens syfte

Enligt 2 § i skärgårdslagen:

Med åtgärder av stat och kommun bör man sträva efter att bevara den fasta bosättningen i skärgården genom att för befolkningen skapa tillräckliga möjligheter till utkomst, samfärdsel och basservice samt efter att skydda skärgårdens landskapsbild och natur för miljöskador.

5.1.1 Presentation av frågan

Skärgårdslagens 2 §, som gäller lagens syfte, har inte ändrats sedan lagen trädde i kraft. Paragrafen kan karakteriseras som en mål- eller syftesparagraf, där syftet eller målet med lagen slås fast. Bestämmelser om mål eller syfte är problematiska bland annat på grund av att de inte är förpliktande, vilket därför kan fördunkla uppfattningen om lagens betydelse. Av denna anledning är man i nutida lagstiftning återhållsam med bestämmelser om mål.

I paragrafen om lagens syfte beskrivs för vilket syfte lagen har stiftats och vad som eftersträvas. Paragrafen är målinriktad och inte konkret till innehållet. I paragrafen anges att man *med åtgärder av stat och kommun bör sträva efter att bevara den fasta bosättningen i skärgården genom att för befolkningen skapa tillräckliga möjligheter till utkomst, samfärdsel och basservice*. Skrivelsen är inte förpliktande utan beskriver snarare ett mål och en strävan. Enligt paragrafen är syftet med lagen att bevara den fasta bosättningen i skärgården – skrivelserna i lagen är således inte avsedda att gälla skärgårdens alla invånare. Dessutom syftar orden bevara och skydda mer på behållande av rådande situation än aktiv utveckling.

När det gäller paragrafen om lagens syfte har verksamhetsmiljön förändrats avsevärt sedan lagen stiftades. I skärgården har antalet säsonsboende, människor som bor på flera orter, ökat betydligt sedan lagen skrevs för mer än 40 år sedan. I dag är de säsonsboende i skärgården en faktor som i hög grad påverkar livskraften i flera kommuner med skärgårdskaraktär. Även aktörsfältet har förändrats: vi har till exempel från och med ingången av 2023 inte bara stat och kommuner utan också välfärdsområden. Natur- och miljöfrågorna var viktiga även då, och man ville ha med dem i denna paragraf som angav syftet, men angreppssättet är snävare än i dag; att skydda skärgårdens landskapsbild mot miljöskador.

5.1.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet

De som deltog i samrådsmötena om uppdatering av skärgårdslagen och i expertmötena delade den uppfattningen att paragrafen om lagens syfte till många delar är föråldrad och bör moderniseras för att passa tidsandan. Man konstaterade att paragrafen innehåller goda element, men angreppssättet ansågs vara passivt i stället för framåtblickande. Man önskar att paragrafen ska vara mer inriktad på utveckling och framåtblickande, vilket innebär att ord av typen sträva efter och skydda ska ersättas med mer aktiva former. Lagens syfte bör vara att främja och på ett hållbart sätt utveckla skärgårdens livskraft.

Generellt rådde också samstämmighet om att de säsonsboende i skärgården, personer som bor på flera orter, bör beaktas i paragrafen om lagens syfte. De säsonsboende utgör en viktig del av identiteten hos

kommunerna med skärgård, varför det anses naturligt att de också beaktas i en lag som gäller skärgårdsområdena.

Skärgårdens natur- och kulturvärden kom upp i diskussionerna som rörde paragrafen om syftet. Skärgårdens natur och skärgårdskulturen är faktorer som ökar skärgårdens attraktionskraft och fungerar som en resurs i utvecklingen av skärgården. Särdragen i naturen och kulturen gör skärgården unik och skiljer den från andra områden. I diskussionerna föreslogs att skärgårdens natur och kultur ska ges en mer framträdande roll i lagens paragraf om syftet. Det föreslogs till och med att de i paragrafen ska utgöra utgångspunkter genom vilka skärgården ska utvecklas. Man diskuterade också hållbar utveckling och beaktandet av den i paragrafen om syftet och genomgående i hela lagen.

Skärgårdsområdena är mycket heterogena, de skiljer sig från varandra särskilt i fråga om regionstruktur, tillgänglighet, befolkningstäthet, demografi och livskraft. Detta vore bra att beakta på ett eller annat sätt i paragrafen om syftet med lagen.

Som tidigare konstaterats förhåller sig den uppdaterade handboken för lagberedare (Lainkirjoittajan opas; på finska) återhållsamt till bestämmelser om syfte. Arbetsgruppen bedömer dock att även den nya skärgårdslagen behöver en paragraf om syftet. Man anser att denna paragraf bör vara generell till innehållet, men samtidigt tillräckligt konkret. Det är bra att paragrafen om syftet skiljer sig tydligt från lagens substansparagrafer. När det gäller formuleringen av paragrafen konstaterades dessutom att en beskrivande paragraf i prosaform är bättre än till exempel en paragraf i form av en lista över lagens alla syften.

Även formuleringarna i paragrafen har diskuterats. Det vore bra om formuleringarna i den kommande paragrafen var mindre exakta och mer allmänspråkliga. Till exempel i stället för ordet basservice bör ordet tjänster användas, eftersom det skulle innefatta ett bredare utbud av offentliga och privata tjänster medan basservice i juridisk mening avser endast de tjänster som omfattas av kommunernas organiseringsansvar och som kommunerna kan få statsandel för med stöd av lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009). Termen "fast bosättning" skulle helt enkelt kunna ersättas med termen skärgårdsbo, varvid lagen inte skulle ta ställning till om invånarna är bofasta eller bor endast en del av tiden i skärgården. Att använda allmänspråkliga formuleringar skulle också ännu bättre skilja syftesparagrafen från substansparagraferna.

Hänvisningen till stat och kommun bör tas bort från syftesparagrafen, eftersom den kan göra gränsen mellan syftesparagrafen och substansparagraferna otydligare. I stället kan man överväga att till exempel införa en ny paragraf med rubriken "myndigheter". I denna paragraf kan de offentliga aktörer som har skyldigheter enligt lagen listas, det vill säga åtminstone staten, kommunerna och välfärdsområden. Eller så ska det i syftesparagrafen på något annat sätt tydligare anges att myndigheterna ska verka för att skärgården förblir livskraftig.

Syftesparagrafens omfattning är också relaterad till lagens kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna. I den gällande lagen är syftet mycket vittomfattande. Som konstaterats ovan har lagen på grundval av 2 § en mycket nära koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna näringsfrihet, rörelsefrihet, tillgång till basservice och miljöansvar. Kopplingarna till de grundläggande fri- och rättigheterna i den nya lagen blir tydligare när lagens tillämpningsområde har bedömts mer ingående och det har bestämts vad det ska vara.

Paragrafen fungerar som den är nu

Innehållet och utformningen av paragrafen om lagens syfte är på många ställen föråldrad och fungerar inte längre som den är nu.

Paragrafen fungerar som uppdaterad

Paragrafen om lagens syfte bör moderniseras så att den motsvarar behoven hos dagens skärgårdsbor och förhållandena i skärgården och så att den främjar utvecklingen av skärgårdsområdena. Den uppdaterade paragrafen bör till sitt innehåll vara utvecklande och framåtblickande. Den bör beakta skärgårdens särdrag, skapa stabilitet i skärgårdsförhållandena när det gäller boende, tjänster och näringsverksamhet och främja skärgårdens livskraft.

Utöver skärgårdens fasta bosättning bör paragrafen även ta hänsyn till de säsongsboende i skärgården, det vill säga alla invånare oavsett i vilken kommun de är officiellt statistikförda. Skärgårdens natur- och kulturvärden bör komma fram i paragrafen på ett sådant sätt att de identifieras som skärgårdsområdenas särdrag, som viktiga livskraftsfaktorer. Beaktandet av hållbar utveckling bör komma fram i syftesparagrafen och som en genomgående aspekt i alla paragrafer.

Paragrafen om syftet med lagen bör ändras så att den blir mer förpliktande, vilket innebär att uttryck av typen "sträva efter" bör tas bort. När det gäller skrivstilen i paragrafen bör prosaformen bevaras och formuleringarna bör vara vittomfattande – till exempel ordet basservice bör ändras till bastjänster.

Paragrafen behöver omformuleras helt och hållet

Det anses inte nödvändigt att omarbeta paragrafen om lagens syfte helt och hållet, även om en ändring av paragrafens rubrik från lagens syfte (lain tarkoitus) till lagens mål (lain tavoite) diskuterades.

Paragrafen tas bort som onödig

Paragrafen om lagens syfte anses nödvändig, och det föreslås inte att den tas bort.

5.2 Begreppet skärgård

Enligt 3 § i skärgårdslagen:

Till skärgården anses höra sådana öar i havsområdet och i insjövattendragen som saknar fast vägförbindelse samt andra öar och områden på fastlandet vilka i övrigt i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgården.

5.2.1 Presentation av frågan

Den paragraf i skärgårdslagen som gäller begreppet skärgård ändrades 1993 i samband med att lagen om utveckling av regionerna antogs. I den tidigare paragrafen om begreppet skärgård ansågs sådana öar i havsområdet och i insjövattendragen som saknar fast vägförbindelse höra till skärgården. Andra områden som i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgård angavs i en förordning av statsrådet. Genom uppdateringen 1993 utvidgades begreppet skärgård så att det omfattar även öar och områden på fastlandet som i övrigt i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgården. Efter denna revidering har det således inte längre behövts ett beslut av statsrådet om vilka områden som ska räknas höra till skärgården.

Skärgårdsbegreppet används främst som målområde för åtgärder för utveckling av skärgården. Begreppet beaktas också i en förordning av statsrådet där skärgårdskommunerna och kommunerna med skärgårdsdel listas. Denna lista används som grund när statsandelen för kommunal basservice beräknas i fråga om karaktären av skärgård.

Innehållet i paragrafen om begreppet skärgård är entydigt när det gäller öar som saknar fast vägförbindelse och som ligger i havsområdet eller i ett insjövattendrag. Men när det gäller övriga öar och sådana områden på fastlandet som i övrigt i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgården lämnar definitionen

rum för tolkning. För att precisera begreppet skärgård tillsattes 2020 en arbetsgrupp med uppdraget att utreda hur man kunde ersätta begreppet skärgård, som lämnar rum för tolkning, med en mer exakt definition som bättre beskriver skärgårdsområdena. Arbetsgruppen skulle också utreda en precision av 9 § i skärgårdslagen, det vill säga paragrafen om skärgårdskommun.

Arbetsgruppens arbete resulterade i en skärgårdsklassificering. I arbetet deltog Ubigu Oy och Finlands miljöcentral. Skärgårdskategorierna är fyra: skärgård på fastlandet, inre skärgård, mellanskärgård och yttre skärgård. Vid klassificeringen användes statistikrutor på 250 meter som inte beaktar administrativa gränser och som möjliggör en klassificering som är mer exakt än en områdesindelning baserad på kommuner. Klassificeringen baserar sig på områdenas naturgeografiska och funktionella faktorer.

I skärgårdsklassificeringen beaktas den nuvarande formuleringen i paragrafen om begreppet skärgård, i synnerhet när det gäller kategorin skärgård på fastlandet. I definitionen av denna områdestyp har man särskilt identifierat de tillgänglighetsproblem som vattendragen orsakar. Det handlar här om att det bildas skärgård på fastlandet, speciellt i insjöområden som är sönderskurna av vattendrag och i omgivningen kring stora vattendrag där de stora vattenområdena orsakar betydande tillgänglighetsproblem. Definitionen av de övriga skärgårdsområdestyperna (inre skärgård, mellanskärgård och yttre skärgård) baseras på öarnas och fastlandets ytandelar och på förekomsten av transportförbindelser som är väsentliga för skärgården (vägförbindelse, färjeförbindelse, förbindelse med vajerfärja, förbindelsefartygstrafik). Skärgårdsklassificeringen publicerades våren 2022, och den är allmänt tillgänglig bland Finlands miljöcentrals öppna data (Avoin tieto; på finska).

Den nuvarande definitionen i paragrafen omfattar inte skärgårdsområdena i hela landet. Skärgårdsområdena presenteras ofta som områden där det finns en skärgårdskommun eller en kommun med skärgårdsdel. I Finland finns totalt 48 skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel – åtta skärgårdskommuner och 40 kommuner med skärgårdsdel (för mer information se kapitel 5.9 Skärgårdskommun i denna promemoria). Skärgårdsklassificeringen preciserar den nuvarande uppfattningen om skärgårds- och vattendragsområdena. Samtidigt utvidgas skärgårds- och vattendragsområdena, eftersom granskningen grundar sig på geografiska definitioner som utformades med målet att det ska finnas så lite tolkningsutrymme och så få undantag som möjligt.

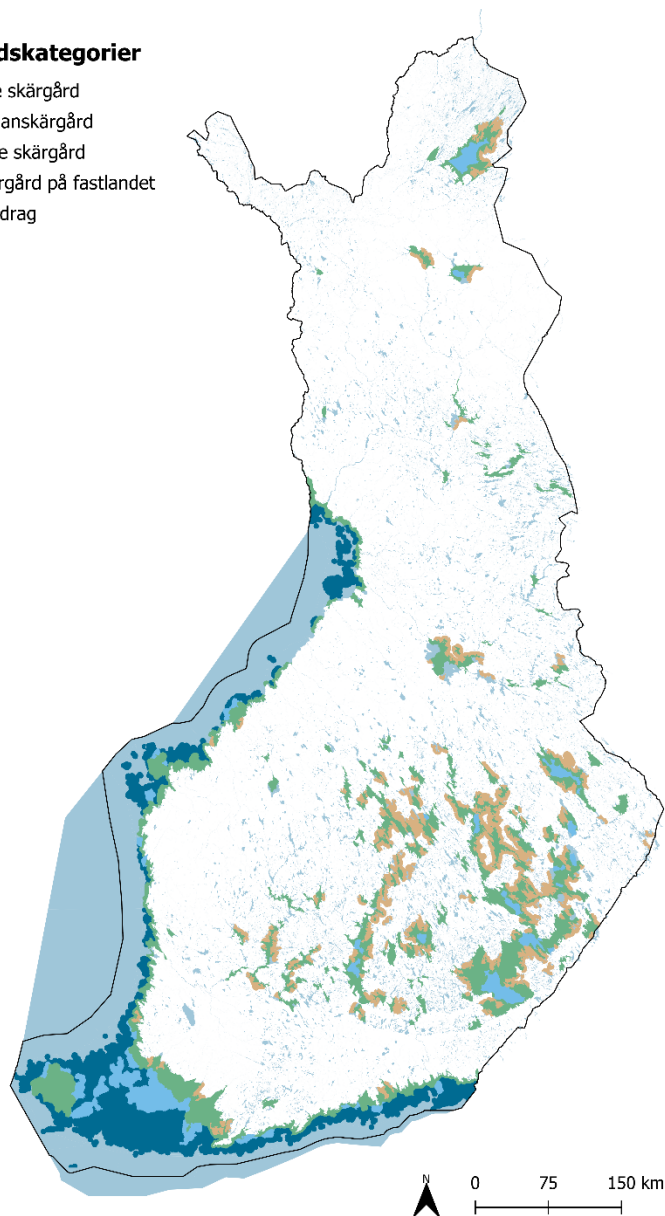
5.2.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet

Deltagarna på samrådsmötena om uppdatering av skärgårdslagen identifierade och delade den uppfattningen att paragrafen om begreppet skärgård lämnar rum för tolkning när det gäller andra områden än öar utan fast vägförbindelse. I de förda diskussionerna har behovet av att förtydliga definitionen tagits upp; det anses viktigt att definitionen av karaktären av skärgård är så tydlig som möjligt. Man anser att begreppet skärgård bör basera sig på karaktären av skärgård och karaktären av uppsplittring, inte på regionalpolitik. Dessutom har det ansetts vara bra att begreppet även tar hänsyn till de områden som i fråga om sina förhållanden utgör skärgård. Detta togs upp särskilt på samrådsmötena i sjöområdena. Det har också diskuterats om termen uppsplittring (rikkonaisuus) bättre skulle beskriva det förhållande som beror på skärgårdskaraktär och vattendragskaraktär än termen skärgårdskaraktär (saaristoisuus). Skärgård anses inte tilltala skärgårdsborna i sjöområdena på samma sätt som skärgårdsborna i havsområdet.

Som helhet betraktad anses paragrafen om begreppet skärgård vara nödvändig och viktig. Skärgårdsklassificeringen anses ge den precisering som behövs i tillämpningen av paragrafen. I arbetsgruppens diskussioner och på de regionala samrådsmötena konstaterades att skärgårdsklassificeringen utgör ett bra underlag för preciseringen av paragrafen.

Skärgårdskategorier

- 1. Inre skärgård
- 2. Mellanskärgård
- 3. Yttre skärgård
- 4. Skärgård på fastlandet
- Vattendrag



FIGUR 7. Skärgårdsområdena enligt skärgårdskategorierna.

Paragrafen fungerar som den är nu

Paragrafen om begreppet skärgård behöver inte nödvändigtvis uppdateras. Den skulle kunna fungera även som den är nu, men dess innehåll bör preciseras i förordningen om paragrafen, vilket gäller särskilt definitionen av områden vilka i fråga om sina förhållanden är skärgård.

Paragrafen fungerar som uppdaterad

Paragrafen om begreppet skärgård bör uppdateras så att den mer exakt definierar öar och områden på fastlandet vilka i fråga om sina förhållanden liknar skärgård. Vid preciseringen av definitionen bör man beakta skärgårdsklassificeringen och grunderna för den. Det vore bra att i lagen eller åtminstone i en förordning ange de områden som i fråga om sina förhållanden liknar skärgård. Begreppet skärgård beaktas också i den förordning av statsrådet där skärgårdskommunerna och kommunerna med skärgårdsdel listas. Denna lista används som grund för karaktären av skärgård när statsandelen för kommunal basservice beräknas.

Paragrafen behöver omformuleras helt och hållet

Det anses inte nödvändigt att helt omformulera paragrafen om begreppet skärgård.

Paragrafen tas bort som onödig

Paragrafen om begreppet skärgård anses nödvändig, och det föreslås inte att den tas bort.

Nyckelord: skärgård utan fast vägförbindelse, uppsplittring, skärgårdsliknande fastlandsområden

5.3 Stödjande av näringslivet

Enligt 4 § i skärgårdslagen:

För främjande av skärgårdens näringsliv bör vid inriktning av stödåtgärder, som vidtages i enlighet med annan lagstiftning, skärgårdens särförhållanden anses såsom en omständighet som ökar behovet av stöd.

5.3.1 Presentation av frågan

När det gäller stödåtgärder inriktade på att främja näringsverksamhet har det blivit allt mer utmanande att identifiera skärgårdens särförhållanden och fastställa särförhållandenas konsekvenser. I bakgrunden påverkar dels samhällsutvecklingen, förändringarna i verksamhetsmiljön, den tekniska utvecklingen, dels förändringarna i den allmänna referensramen för regionutvecklingen. För stödets del har vi lämnat tiden med stark nationell regionalpolitik och statlig stödverksamhet bakom oss och trätt in i en tid med EU:s regionutvecklingsmål och strukturfonder, vilket även konstateras i utvärderingen av skärgårdspolitik (Hirvonen et al. 2018).

Att regionutvecklingen, landsbygdsutvecklingen och strukturfonderna blivit allt viktigare väcker frågan om regionutvecklingen kunde var en starkare och tydligare del av paragrafen om näringslivet eller om denna paragraf skulle kunna bilda en helhet bestående av regionutvecklingen och näringarna. Ett annat alternativ vore att stifta en egen, ny paragraf om utveckling av regionerna, en paragraf som till exempel hänvisar till bestämmelserna om regionutveckling och utvecklingsmål i 2 § i lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik (765/2021). Paragrafen kunde också föreskriva skyldighet att vid genomförande av regionutvecklingsmål beakta även de mål som anges i 2 § i skärgårdslagen.

Förändringen av stödåtgärderna inriktade på att främja näringsverksamhet har möjliggjort nya stödformer för näringsverksamheten även i skärgården, men den har samtidigt inneburit att skärgårdsområdena inte längre nödvändigtvis särskilt identifieras eller beaktas i stöden. Skärgårdsområdena utgör inte heller något undantag enbart på basis av perifert läge eller låg befolkningstäthet. Att näringarna utvecklas genom projekt antogs förklara även varför de som besvarade utvärderingsenkäten ansåg att skärgårdspolitik är minst viktig just när det gäller utvecklingen av näringarna (Hirvonen et al. 2018).

Den viktigaste feedbacken från samrådsmötena var att budskapet i 4 § i lagen om att näringslivet bör stödjas fortfarande är viktigt, men de stödåtgärder som nämns i paragrafen känns inte igen nu/längre. Att stöden anses viktiga framgår även av svaren i medborgarenkäten, i synnerhet av svaren på frågorna om näringsverksamhet och service (se ovan). I svaren på frågorna om näringarna gällde stödet följande: högre stödprocent för åtgärder som främjar näringssamarbete, direkta företagsstöd, transportstöd, stöd till företagsverksamhet i skärgården, stöd till hållbar näringsverksamhet, stöd för skapande av arbetsplatser, stöd för erhållande av arbetskraft, stöd till lokala producenter för att möjliggöra rimliga konsumentpriser, en mer aktiv insats av kommunen för att främja företagsverksamhet (planering, dialog, gemensam utveckling), skattelättnader, stöd för säkerställande av att tjänster i högre utsträckning finns tillgängliga

året runt och stöd på alla möjliga sätt. Dessutom föreslog respondenterna både incitament för små företag att fortsätta sin verksamhet och åtgärder som underlättar etablering av företagsverksamhet i skärgården.

5.3.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet

På samrådsmötena diskuterades en revidering av paragrafen, och följande synpunkter och funderingar kom upp: det vore bra att överväga stödåtgärder som är mer omfattande än de lagstadgade stöden, man skulle kunna granska näringarna och livskraften som helhet/med avseende på om det behövs en lista (i en förordning) över de viktigaste finansierings- och stödformerna och skulle en sådan reglering ta tid, inriktningen på utveckling skulle kunna vara (ännu) starkare och eller så kunde man utgå från att alla aktörer som främjar näringsverksamhet (inte bara staten) har ansvar för att skapa förutsättningar för näringsverksamheten. Även bredbandets betydelse för näringsverksamheten och stödet för byggande av bredband togs upp i detta sammanhang.

Stöd, bidrag och/eller finansiering nämns även i 10 och 12 §. I fråga om båda paragraferna har diskussionen fört in på alla stöd som skärgårdsområdena kan få, varvid man sist och slutligen kanske avsett samma stöd, åtminstone delvis. Ett förslag eller en fråga som kom upp var om lagen borde innehålla en mer allmän paragraf om bidrag, finansiering och stöd för skärgården.

Paragrafen fungerar som den är nu

I sin nuvarande form har paragrafen inte nödvändigtvis någon juridisk betydelse. Paragrafen bygger på tanken att staten är en aktör som stödjer näringslivet ekonomiskt, vilket ansågs vara en föråldrad synvinkel.

Paragrafen fungerar som uppdaterad

I sin nuvarande form tjänar paragrafen inte sitt syfte, och därför ansågs att 4 § behöver omformuleras helt och hållet.

Paragrafen behöver omformuleras helt och hållet

Paragrafen bör revideras helt och hållet. Paragrafens nuvarande formulering är för snäv och föråldrad. Den nya formuleringen bör omfatta en större grupp aktörer som skapar förutsättningar för näringslivet. Förutsättningar kan skapas på många andra sätt än genom finansiering. Det bör också preciseras om föremålet för stödet är företagsverksamhet i skärgården, ägande av företagsverksamhet även i skärgården eller företagsverksamhetens inriktning på skärgård.

Att revidera paragrafen så att den blir mer juridiskt bindande vore problematiskt bland annat med tanke på jämlikheten, exempelvis skärgårdens förhållande till glest befolkad landsbygd och perifert läge. Om specialstöd ska börja beviljas kräver det tydliga grunder.

Paragrafen tas bort som onödig

Paragrafen anses nödvändig, och det föreslås inte att den tas bort.

Nyckelord: näringsverksamhet, förbindelser, transporter, företag, stöd, finansiering, tjänster, samarbete, trafik, invånare och utveckling

5.4 Trafik- och transportservice

Enligt 5 § i skärgårdslagen:

Staten bör försöka sörja för att skärgårdens bofasta befolkning till sitt förfogande har en med hänsyn till boendeförhållandena, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderlig trafik- och transportservice, som är så smidig som möjligt samt avgiftsfri eller prismässigt skälig.

Då till skärgårdens bofasta befolkning utgår ersättning av statsmedel för kostnader för ovan i 1 mom. nämnda resor, skall färd som sker sjöledes beaktas såsom merkostnad på sätt varom särskilt stadgas.

5.5.1 Presentation av frågan

Ordnandet av skärgårdstrafiken regleras i skärgårdslagen. Paragrafen om skärgårdstrafiken har inte ändrats sedan lagen stiftades. Enligt lagen bör staten försöka sörja för att skärgårdens bofasta befolkning till sitt förfogande har en med hänsyn till boendeförhållandena, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderlig trafik- och transportservice, som är så smidig som möjligt samt avgiftsfri eller prismässigt skälig. Även landsvägsfärjetrafiken organiseras i enlighet med 5 § i skärgårdslagen, men detaljregleringen om den finns i lagen om trafiksystem och landsvägar (503/2005). Det är frågan om landsvägsfärjetrafik när en vattenförbindelse utgör en del av en statlig landsväg. I detta fall ska 6 § landsvägslagen tillämpas. Om förbindelsefartygstrafiken finns inga motsvarande preciserande författningar.

Skärgårdens förbindelsefartygstrafik är en livsviktig tjänst för skärgårdsborna och för alla andra som rör sig i skärgården. För närvarande möjliggör den avgiftsfria skärgårdstrafiken åretruntboende, företagande och utvecklingsverksamhet för skärgårdens invånare, och påverkar därmed likabehandlingen av regionerna. I skärgårdsbornas ögon är förbindelsefartygstrafiken en likadan förlängning av landsvägarna som landsvägsfärjetrafiken officiellt är i landsvägslagen. Man anser att en för alla avgiftsfri förbindelsefartygstrafik tjänar sitt syfte, eftersom den jämlikt stöder tillgängligheten i vår skärgård, och tillgängligheten i sin tur är en central utmaning för all verksamhet. Tillgängligheten i skärgården är en central faktor när det gäller livskraft, boende och utkomst.

Det finns totalt 17 förbindelsefartygsrutter som trafikeras av 27 olika förbindelsefartyg.

Förbindelsefartygsrutter finns i tre landskap. Största delen av rutterna finns i Egentliga Finland, resten i Nyland och Kymmenedalen. Antalet passagerare inom förbindelsefartygstrafiken har ökat under de senaste åren. År 2021 gjordes cirka 273 000 resor med förbindelsefartyg. Det primära syftet med förbindelsefartygstrafiken är att betjäna skärgårdens bofasta befolkning, men i praktiken betjänar den alla skärgårdsbor, och även turister.

Förbindelsefartygsrutterna har mycket olika profil. Vid en del av rutterna finns endast bofast befolkning och säsonsboende, ingen företagsverksamhet. Vid en del bedrivs företagsverksamhet, såsom jordbruk och turism, och för denna verksamhet behövs många transporter. Majoriteten av rutterna är helt finansierade av staten, men en del av sträckorna är subventionerade, vilket innebär att staten delvis står för kostnaderna för dem. Dessutom används rutterna för tunga transporter i skärgården som görs på beställning.

Nästan alla förbindelsefartygsrutter trafikeras året runt. Skillnaden mellan sommar- och vintersäsongen är stor i fråga om antal passagerare och skärgårdsområdenas behov. Under vintersäsongen är antalet passagerare lägre än under sommarsäsongen på flera rutter. Förbindelsefartygsrutterna trafikeras huvudsakligen med samma fartyg sommar och vinter, vilket innebär att kapaciteten på vissa rutter är för liten under sommarens livligaste tidpunkter och för stor under vinterns lugna månader.

NTM-centralen i Egentliga Finland är sedan 2010 den myndighet som på riksnivå svarar för organiseringen av förbindelsefartygstrafiken. Kommunikationsministeriet är det ansvariga ministeriet för förvaltningen av förbindelsefartygstrafikeringen och för finansieringen av denna trafik. Den statliga finansieringen

kanaliseras i praktiken via det centrala ämbetsverket Traficom, som lyder under kommunikationsministeriet, till NTM-centralen i Egentliga Finland som svarar för konkurrensutsättningen av rutterna och betalningarna till aktörerna. NTM-centralen upphandlar tjänsten av privata tjänsteleverantörer i form av en så kallad helhetstjänst, i regel med femåriga avtal. Vid upphandlingen används anbudsförfarande. Eftersom förbindelsefartygstrafiken ordnas i enlighet med skärgårdslagen har fastställandet av servicenivån grundat sig på att trafik i regel ordnas endast till öar där det finns bosättning året om. Servicenivån har inte fastställts på riksnivå och inte heller på basis av lagstiftning utan av NTM-centralen, som svarar för organiseringen av förbindelsefartygstrafiken. (Auri et al. 2021.)

Nuvarande service och materiel inom förbindelsefartygstrafiken tillgodoser de fastboendes behov av trafiktjänster och näringslivets behov av transporter, åtminstone på basnivå. I de användarundersökningar som NTM-centralen i Egentliga Finland genomfört har skärgårdsbor, både fastboende och säsongboende, fått säga sina åsikter om hur skärgårdstrafiken är organiserad. Åsikterna varierar kraftigt beroende på respondenternas bakgrund, arbete och trafikbehov. För företag som är verksamma i skärgården är det ofta livsviktigt att trafiken fungerar, är säker och snabb, och för vissa är transportkapaciteten, bland annat tunga transporter, en förutsättning för verksamheten. (Auri et al. 2021.)

Den nuvarande utformningen av texten om skärgårdstrafiken i skärgårdslagen anses problematisk i många avseenden. Enligt den bör staten försöka sörja för att skärgårdens bofasta befolkning till sitt förfogande har trafikservice som är nödvändig för livet där och som är så smidig som möjligt. Trafiken kan vara antingen avgiftsfri eller prismässigt skälig. Varken i lagen eller förordningen definieras dock närmare vad som avses med nödvändig och så smidig trafikservice som möjligt. Dessutom överensstämmer inte hänvisningen till skärgårdens bofasta befolkning med den nuvarande situationen i skärgården.

I och med att paragrafen lämnar rum för tolkning och det saknas en på lagen baserad definition av servicenivån får NTM-centralen i Egentliga Finland feedback från öborna om organiseringen av förbindelsefartygstrafiken. Feedbacken gäller bland annat tidtabeller och rutten. Det har till exempel framförts önskemål om att det ska ordnas trafik till en ö som för närvarande saknar trafik. Det har också getts feedback om bokningsrutinerna för fordon och om transport av fordon till öar utan vägnät. Dessutom kommer det feedback om fartygen, kajerna och trafikidkarna; om fartygens ålder, bristfälliga utrymmen i fartygen, fartygens typ och hastighet, kajernas skick och tjänstvilligheten hos trafikidkarens anställda.

Inom ramen för nuvarande lagstiftning förverkligas inte medborgarnas rättsskydd, eftersom de inte har rätt att överklaga de beslut som NTM-centralen i Egentliga Finland fattar om förbindelsefartygstrafiken.

Största delen av det materiel som används inom förbindelsefartygstrafiken är gammalt, fartygens medelålder är 37 år, vilket innebär att flera fartyg närmar sig slutet av sin tekniska och funktionella livscykel, då de kräver omfattande reparationer och förbättringar för att kunna trafikera på ett tillförlitligt och säkert sätt och i överensstämmelse med miljökraven (Auri et al. 2021). Skärgårdslagens bristfälliga skrivningar och definitioner av servicenivå för förbindelsefartygstrafiken försvårar också förnyelsen av fartygsflottan, eftersom de på konkurrensutsättning baserade serviceavtalen i allmänhet är fem år långa.

Den riksomfattande trafiksystemplanen, som publicerades våren 2021, lyfter också upp behoven av att utveckla förbindelsefartygstrafiken i skärgården. I planen anges som mål att statsrådet tillsammans med skärgårdsdelegationen och andra aktörer ska utarbeta enhetliga grunder för ordnandet av förbindelsefartygstrafiken, grunder som tar ställning till rutten, fartygens turtäthet och tidtabell samt fartygens tekniska egenskaper. När grunderna utarbetas ska de fast- och fritidsboende samt aktörerna inom turismen höras. Om det finns enhetliga grunder blir det lättare än nu att inrikta tjänsterna enligt behov.

5.5.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet

De som deltog i samrådsmötena och expertmötena om uppdatering av skärgårdslagen var överens om att paragrafen om skärgårdstrafiken behöver uppdateras. Paragrafen anses vara mycket viktig, kanske till och med den viktigaste, eftersom tillgängligheten i skärgårdsområdena är en nyckelfaktor med tanke på en levande skärgård. När det gäller tillgängligheten har man också diskuterat tillgängligheten genom telekommunikationsförbindelser, men den allmänna åsikten är att paragrafen om skärgårdstrafik endast ska behandla skärgårdstrafiken och inte tillgängligheten i övrigt i skärgården.

Man önskar att formuleringarna i paragrafen preciseras. Lagens skrivning *den med hänsyn till boendeförhållanden, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderliga trafik- och transportservicen* väckte diskussion. Hur definieras erforderlig och ur vems synvinkel? Diskussion väckte också skrivningen i paragrafen om att staten ska försöka sörja för att skärgårdens bofasta befolkning till sitt förfogande har ovan nämnda trafik- och transportservice. Är "försöka" tillräckligt förpliktande? Både på samrådsmötena och i svaren på den elektroniska enkäten framfördes att skrivningen i lagen bör vara sådan att den ger stabilitet i organiseringen av skärgårdstrafiken. Det anses viktigt att man kan lita på förbindelsefartygstrafikens funktionalitet och fortbestånd, så att människor har möjlighet att även framöver bo i skärgården.

I diskussionerna tog man upp lagens hänvisning till skärgårdens bofasta befolkning: *skärgårdens bofasta befolkning ska till sitt förfogande ha en med hänsyn till boendeförhållanden, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderlig trafik- och transportservice*. En del av dem som deltog i diskussionen ansåg det vara viktigt att man vid planering av skärgårdstrafiken även framöver ska beakta endast skärgårdens fastboende. Majoriteten ansåg dock att man vid planering av skärgårdens trafik- och transportbehov bör ta hänsyn till även andra boende än de fastboende och även turisterna. Som ovan angavs betjänar skärgårdstrafiken för närvarande alla som rör sig i skärgården och inte bara skärgårdens bofasta befolkning, vilket återspeglas i antalet resor inom förbindelsefartygstrafiken. Därmed skiljer sig praxis från skrivningen i lagen, trots att skärgårdens fastboende är den faktor som styr organiseringen av förbindelsefartygstrafiken.

I de förda diskussionerna påpekades också att skrivningen i lagen inte nämner skärgårdstrafikens miljökonsekvenser. I dag står utsläppen från trafiken på ett annat sätt i fokus än när lagen skrevs, det vill säga även i dessa avseenden har miljön där lagen tillämpas förändrats under de senaste fyrtio åren.

Det framfördes önskemål om att den kommande paragrafen om skärgårdstrafiken ska vara mer exakt än den nuvarande, men i alla fall hålla över tid. Man anser att mer exakta skrivningar i lagen ligger i både skärgårdsbornas och serviceanordnarens intresse. Samtidigt som man önskar preciseringar i paragrafen, önskar man också att paragrafen ska vara mer ospecifik och skrivningarna mer principiella. Förordningen om paragrafen bör vara mer detaljerad och ta ställning exempelvis till grunderna för organiseringsättet och servicenivån. Man önskar också en skrivning om att skärgårdsborna ska höras i förändringssituationer. Detta önskade man för att säkerställa att eventuella förändringar fortfarande betjänar skärgårdsborna.

Paragrafen fungerar som den är nu

Paragrafen om trafik- och transportservice behöver uppdateras. Paragrafen är föråldrad både till innehåll och formuleringar. Dessutom vill man att det inte längre ska finnas rum för tolkning och att formuleringarna ska vara tydligare.

Paragrafen fungerar som uppdaterad

Paragrafen om trafik- och transportservice bör uppdateras så att den leder till stabilitet i organiseringen av skärgårdstrafiken och dess smidighet. Tillgängligheten är en grundläggande förutsättning för en levande skärgård och paragrafen om skärgårdstrafiken bör stödja skärgårdens livskraft. Dessutom bör paragrafen

uppdateras så att den inte beaktar bara skärgårdens fasta bosättning utan också skärgårdens säsongsbosättning samt turism och annan företagsverksamhet. Paragrafen behöver också preciseras i fråga om *erforderlig* trafik- och transportservice. Hänvisningen till en avgiftsfri eller prismässigt skälig skärgårdstrafik bör kvarstå.

Det vore bra om paragrafen innehöll mer principiella skrivningar om vad som förväntas av skärgårdstrafiken och vem den ska betjäna. De mer detaljerade skrivningarna bör införas i en förordning som anger servicenivån och grunderna för hur förbindelsefartygstrafiken ska organiseras. Förordningen bör också ta ställning till rutter och invånarantal, och dessutom bör den ange ändringskriterier, det vill säga på vilka villkor en ö får förbindelsefartygstrafik och på vilka villkor en ö kan tas bort från en förbindelsefartygsrutt. Vid definition av servicenivån bör man också beakta posttransporterna i skärgården.

Ett annat alternativ vore att utforma paragrafen mer detaljerat. Då kan det som nämns ovan anges direkt i paragrafen, vilket emellertid innebär att paragrafen inte skulle hålla lika bra över tid som en mer allmänt formulerad paragraf.

Paragrafen behöver omformuleras helt och hållet

Paragrafen om trafik- och transportservice bör omformuleras helt och hållet så att den tar ställning till tillgängligheten i skärgården på ett bredare plan och innefattar även skärgårdens datakommunikations- och telefonförbindelser. Paragrafen bör utformas på ovan nämnda principiella sätt, och i en förordning bör tillgänglighetens olika delfaktorer specificeras, till exempel förbindelsefartygstrafiken samt datakommunikations- och telefonförbindelserna.

Om paragrafen utvidgas så att den omfattar både trafik- och kommunikationsförbindelserna, det vill säga den skulle lyda ungefär "Tillgänglighet i skärgården", så behöver helheten sannolikt uppdelas på flera paragrafer, som eventuellt skulle bilda ett eget kapitel i lagen.

Tillgängligheten som helhet är uppbyggd av dels trafikinfrastruktur och trafiktjänster, dels kommunikationsinfrastruktur och kommunikationstjänster, helheter som i annan lagstiftning är uppdelad på många lagar och förordningar. Om dessa kopplas till en enda paragraf skulle det bli utmanande att formulera paragrafen.

Om datakommunikations- och telefonförbindelserna inte beaktas i paragrafen om trafik- och transporttjänster kan de beaktas i paragrafen om skärgården, det vill säga den paragraf som behandlar skärgårdens tjänster.

Paragrafen tas bort som onödig

Paragrafen om trafik- och transportservice anses nödvändig, och det föreslås inte att den tas bort.

Nyckelord: skärgårdens invånare (fastboende och säsongboende), turism, näringslivet, tillgänglighet, smidighet, tillförlitlighet, grunder för organiseringssätt, servicenivå

5.6 Basservice och specialservice

Enligt 6 § i skärgårdslagen:

Utöver vad i 5 § är stadgat bör stat och kommun draga försorg om att skärgårdens bofasta befolkning har tillgång till övrig basservice samt i skärgårdsförhållanden nödig specialservice till skälig kostnad och på skäligt avstånd.

Såsom i 1 mom. avsedd basservice anses sedvanlig närservice i fråga om hälso- och socialvården, skol- och kulturvården, handel och telekommunikationer samt elenergi.

5.6.1 Presentation av frågan

Karaktären av skärgård i de skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel som statsrådet med stöd av skärgårdslagen utsett beaktas i statsandelssystemet för den kommunala basservicen som en faktor som påverkar kostnaderna och som läggs till de övriga kostnadsfaktorerna. Syftet med detta "skärgårdstillägg" är att kompensera kommunerna för den ökning av kostnaderna för ordnandet av basservicen som karaktären av skärgård medför.

Under den tid som lagen funnits har den största förändringen av den kommunala basservicen skett i fråga om skolnätet, som blivit betydligt glesare i hela landet särskilt på grund av befolkningsutvecklingen. I sina utlåtanden har skärgårdsdelegationen motsatt sig att skolor läggs ner, men den har också på andra sätt deltagit i verksamhet (bl.a. projekt, undersökningar) som stött skärgårdens skolor samt barn och unga. Skärgårdsskolan som stod klar 2021 i Velkua i Nådendal i sin tur är ett exempel på att det också kan investeras i en ny skola.

En stor förändring som rör basservicen träder i kraft den 1 januari 2023, när ansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna överförs på de nya välfärdsområdena. När det gäller 6 § kommer detta att åtminstone innebära att välfärdsområdet ska nämnas som ansvarig aktör utöver kommunen och staten. Karaktären av skärgård kommer också att vara en faktor som ligger till grund för den kalkylerade finansieringen i de välfärdsområden där de åtta skärgårdskommunerna ligger. Dessa välfärdsområden är Södra Savolax, Österbotten, Norra Österbotten och Egentliga Finland.

En betydande förändring har också skett i förhållandet mellan fast bosättning och säsongsbosättning i skärgården. På förutsättningarna för fast boende i skärgården har följande inverkat: arbetsplatser, dagliga trafikförbindelser, skolan och andra bastjänster, tillgången på bostäder och tomter samt möjligheten till distansarbete. På grund av det ökade distansarbetet som covid-19-pandemin gav upphov till samt multilokaliteten har de säsongsbosende blivit en allt viktigare del av vardagen i skärgården, även året runt. Skärgårdsdelegationen har fäst uppmärksamhet vid de säsongsbosende ända sedan den tillsattes, eftersom dessa har utgjort en viktig grupp inte bara i ekonomiskt hänseende utan också för att det behövts nya invånare och ny arbetskraft. För att följa utvecklingen tog delegationen tillsammans med Statistikcentralen fram Stugbarometern, som har genomförts fyra gånger (2003, 2009, 2016 och 2021).

Den ökade multilokaliteten har ökat datakommunikationen i skärgården och skapat efterfrågan på ett fungerande bredband. Samtidigt har ett fungerande elnät blivit allt viktigare.

5.6.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet

Till de bärande temana på samrådsmötena hörde inte bara välfärdsområdena och ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna utan också själva tjänsterna, inklusive räddningsväsendet. Definitionen av dessa började med basservicen, som nämns i paragrafen om syftet (2 §) och som preciseras här i 6 §, men som ändå lämnar rum för tolkning – i synnerhet i fråga om vad som avses med specialservice, vilken roll staten har i detta eller varför handeln, som är en tjänst som den privata sektorn tillhandahåller, hade inkluderats.

På samrådsmötena försökte man få en uppfattning om bas- och specialservicen idag, man diskuterade definitionen av närtjänster och användningen av definitionen och det föreslogs att man ska tala om endast tjänster. Dessutom diskuterades den mer omfattande förändringen i fråga om tillgång och tillgänglighet i det digitala samhället där även bredbandet har börjat betraktas som basservice. Bredbandet har redan blivit ett tydligt grundbehov, men för närvarande hör det inte till den basservice som lagen avser.

Svaren på medborgarenkäten gav också många olika synpunkter på de viktigaste tjänsterna, på stödjandet av dem och möjligheterna att utveckla dem, på värderingar och på en fungerande balans (se ovan).

Dessutom diskuterades de möjligheter som digitaliseringen ger i fråga om organiseringen av tjänster. Digitaliseringen utökar skärgårdens serviceutbud, och tack vare distanstjänsterna blir servicenivån i skärgården nästan lika bra som på fastlandet. Samtidigt är det dock viktigt att garantera närservice för dem som behöver det.

I och med multilokaliteten har säsongskaraktären hos säsongboendet i skärgården i högre grad blivit ett åretruntfenomen och dessutom en mer bestående vardag som påverkar dels användningen och behoven av tjänster, dels den lokala ekonomin. Detta bör beaktas vid uppdatering av både denna paragraf och hela skärgårdslagen. År 2022 undersöks effekterna av multilokaliseringen på kommunernas ekonomi i ett VN TEAS-projekt.

Skärgårdsförhållandenas konsekvenser och vikten av att identifiera dem kom upp i många inlägg, men på samrådsmötena påmindes också om att särskilt i kommuner med skärgårdsdel är skärgården en del av kommunen och kommunens servicenät. Skärgårdskaraktären borde därför inte få minska möjligheterna att ordna service, men inte heller rubba den regionala rättvisan.

Under diskussionerna kom det också upp ett förslag som gällde skärgårdstilläggen till kommunerna, nämligen att det i lagen ska finnas en bestämmelse om att välfärdsområdena och kommunerna i och med skärgårdstilläggen ska se till att tjänsterna i skärgården sköts på behörigt sätt. I princip ska naturligtvis alla kommuner och välfärdsområden följa lagen och ordna de tjänster som de enligt lagen har ansvar för. Inte heller skärgårdstillägget kräver att det ordnas tilläggstjänster, men det är en kompensation för att ordnandet av tjänsterna i skärgårdsförhållanden kan vara dyrare.

Paragrafen fungerar som den är nu

Man var enig om att paragrafen fortfarande behövs, men den lämnar rum för tolkning och behöver uppdateras.

Paragrafen fungerar som uppdaterad

Välfärdsområdesreformen medför automatiskt en uppdatering av ansvaret för ordnandet av tjänster även när det gäller skärgårdslagen. I samband med de tjänster som välfärdsområdet tillhandahåller ska man även komma ihåg räddningsväsendets tjänster. Sammanfattningsvis kan det vara tydligast att bara tala om tjänster (offentliga, privata, tredje sektorn), men även då kan det vara nödvändigt att definiera de tjänster som lagparagrafen i första hand avser och ange vem som ordnar dem. Även digitaliseringen bör beaktas vid uppdatering av paragrafen. Multilokaliteten och/eller säsongboendet bör beaktas vid uppdatering och omformulering av denna paragraf.

Paragrafen behöver omformuleras helt och hållet

En omformulering av paragrafen bör övervägas.

Paragrafen tas bort som onödig

Paragrafen anses nödvändig, och det föreslås inte att den tas bort.

Nyckelord: service, invånare, trafik, förbindelser, tillgänglighet, stöd, avfallshantering, transport, utveckling, multilokalitet, säsongboende, bredband

5.7 Statliga arbetsplatser

Enligt 7 § i skärgårdslagen:

(10.12.1993/1138). Staten bör i egenskap av arbetsgivare sträva efter att bevara statliga arbetsplatser i skärgården. Ämnar ett statligt ämbetsverk eller en statlig inrättning eller ett statligt affärsverk minska antalet arbetsplatser i en skärgårdskommun eller i en skärgårdsdel av annan kommun, skall i saken först begäras skärgårdsdelegationens utlåtande som om möjligt skall beaktas vid beslutsfattandet och i annan verksamhet.

5.7.1 Presentation av frågan

Staten har varit en betydande arbetsgivare i skärgården, framför allt försvarsmakten och sjöbevakningsväsendet, men också förbindelsefartygstrafiken, lotsväsendet, Forststyrelsen, polisen, FPA, Posten, skatteverket och (universitetens) forskningsinstitutens verksamhetsställen. Antalet statliga arbetsplatser i skärgården har dock minskat avsevärt på grund av förändringar i samhället och verksamhetsmiljön, den tekniska utvecklingen, förändringen av arbetet och omorganiseringen av verksamheter – trots att skärgårdsdelegationen i utlåtanden motsatt sig detta och begärt utredningar om ersättande åtgärder (Kuusisto & Leppänen 2018). Det finns fortfarande statliga arbetsplatser i skärgården (t.ex. inom förbindelsefartygstrafiken, lotsväsendet, sjöbevakningen, försvarsmakten och Forststyrelsen), men mer punktvis än tidigare.

Förändringarna i samhället, omvälvningarna och megatrenderna har också medfört nya möjligheter. De möjligheter som tekniken, digitaliseringen och distansarbetet ger identifierades långt före covid-19-pandemin, men först i och med den blev dessa möjligheter liksom multilokaliteten och den platsoberoende verksamheten, multilokaliteten med allt vad den innebär, en faktisk del av vardagen, samhället och arbetslivet. Statsrådet har fattat ett eget principbeslut (VM/2022/40) om främjande av multilokalt arbete, studier och boende <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8079e6cb>. Principbeslutet innehåller flera mål och förslag för att främja multilokalt arbete, studier och boende.

I och med det multilokala arbetet får och kan även den regionala närvaron få nya former. Lagen om statens regionala närvaro, som trädde i kraft den 1 januari 2022, ger en ny utgångspunkt för granskningen av 7 § i skärgårdslagen, då denna nya lag innehåller allmänna mål som ska beaktas när tillgången till tjänster ordnas och beslut fattas om placeringen av statliga enheter och funktioner. Lagens mål är att

”...att statens uppgifter sköts på ett resultatrikt sätt och att tillgången till tjänster genom användning av olika former av ärendehantering svarar mot olika kundgruppers servicebehov på ett sätt som tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna. Målen ska beaktas oavsett tjänstekanaler, och de gäller ordnande av tillgången till fysiska kundbesök, telefontjänster och digitala tjänster. Dessutom ska livskraften, säkerheten och statens konkurrenskraft som arbetsgivare stärkas i olika delar av landet. Närvaron granskas i fortsättningen i hela landet.”(<https://vm.fi/valtioneuvosto-palveluiden-saatavuuden-ja-toimintojen-sijoittaminen> [på finska])

5.7.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet

Deltagarna på samrådsmötena om uppdatering av skärgårdslagen identifierade och var ense om att den nuvarande paragrafen är tandlös när det gäller utvecklingen av statens arbetsplatser. Samtidigt ifrågasattes också i viss mån paragrafens nödvändighet i dag. Man vill dock inte avstå från paragrafen, eftersom statliga arbetsplatser och regional närvaro fortfarande anses viktiga, och med tanke på det vill man bibehålla nuvarande situation som en minimimålnivå. På samrådsmötena diskuterades också det alternativet att det i skärgårdslagen inte skulle finnas någon egen paragraf utan skärgården skulle beaktas som en del av ovannämnda lag om statens regionala närvaro, då målet i denna lag är en enda och enhetlig styrning på nationell nivå och då det för denna styrning utarbetas en riksomfattande plan för varje riksdagsperiod.

Skulle det räcka att i skärgårdslagen hänvisa till den riksomfattande planen? Skulle skärgårdarna vara tillräckligt synliga i lagen om statens regionala närvaro?

Paragrafen fungerar som den är nu

Det rådde enighet om att paragrafen som den är nu är föråldrad både till innehåll och formuleringar. Åsikterna gick isär om paragrafens syfte och nödvändighet – en del ifrågasatte paragrafen på grund av att den är ineffektiv medan en del ansåg att den fortfarande är viktig och värd att uppdateras eller att den är en lag vars centrala budskap skulle kunna beaktas i samband med en annan lag/det centrala budskapet skulle kunna förverkligas genom en annan lag.

Paragrafen fungerar som uppdaterad

Budskapet i paragrafen kan fortfarande vara inriktat på både att skydda och att utveckla. Den kan ta hänsyn till de förändringar och möjligheter som förändringen av arbetet för med sig. En hänvisning till lagen om statens regionala närvaro är nödvändig. Det bör övervägas om paragrafen ska gälla endast statliga arbetsplatser, även arbetsplatser i välfärdsområdet eller alla arbetsplatser.

Paragrafen behöver omformuleras helt och hållet

Som egen paragraf bör den tas bort. I stället kan man förlita sig på målen i lagen om statens regionala närvaro eller införa en direkt skärgårdshänvisning i den.

Paragrafen tas bort som onödig

I denna synpunkt och detta alternativ har paragrafen inte längre något syfte eller någon effekt, och de statliga arbetsplatserna har inte längre någon väsentlig roll när det gäller att främja skärgårdens livskraft.

Nyckelord: staten, arbetsplatser, som arbetsgivare, multilokalitet, regional närvaro, distansarbete

5.8 Planering av områdenas disposition

Enligt 8 § i skärgårdslagen:

I planer som avses i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) samt i motsvarande planer som rör skärgården och till denna hörande vattenområden bör särskilt beaktas de mål som anges i 2 §. (5.2.1999/145)

Vid beredningen av riksomfattande planer för miljövard eller byggande vilka gäller skärgårdsområden skall skärgårdsdelegationen höras. (10.12.1993/1138)

5.8.1 Presentation av frågan

Planeringen av områdenas disposition är en viktig del av främjandet av skärgårdens livskraft. Utgångspunkten för skärgårdspolitikerna är en ekonomiskt, miljömässigt, socialt och kulturellt hållbar regionutveckling som också har som mål att utjämna de skillnader i utveckling som karaktären av skärgård orsakar. 8 § skärgårdslagen stödjer denna utgångspunkt och målsättning genom att ålägga statliga och kommunala myndigheter att ta hänsyn till skärgårdens särförhållanden i planer enligt markanvändnings- och bygglagen och i motsvarande planer när de gäller skärgården och tillhörande vattendragsområden. Dessutom krävs att skärgårdsdelegationen hörs vid beredning av riksomfattande planer för miljövard eller byggande, då planerna gäller skärgårdsområden.

Planeringen av områdenas disposition regleras av markanvändnings- och bygglagen (MBL), som för närvarande revideras. Hösten 2022 kommer ett förslag till byggnadslag och en ändring av den nuvarande markanvändnings- och bygglagen att överlämnas till riksdagen. Genom ändringen av den nuvarande lagen

ska de gällande paragraferna om byggande att upphävas och namnet på den kvarstående helheten ändras till markanvändningslagen (alueidenkäyttölaki). Det ska således framöver finnas två separata lagar: markanvändningslagen (planläggning) och bygglagen. I samband med detta görs inga ändringar av innehållet i paragraferna om markanvändning. Dessutom bereds paragraferna om digitalisering inom markanvändningen som en del av den nya lagen om datasystemet för den byggda miljön.

5.8.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet

Deltagarna i samrådsmötena ansåg att paragrafen om planering av områdenas disposition är nödvändig och viktig. På grund av den pågående reformen av markanvändnings- och bygglagen (MBL) kommenterade de inte paragrafens innehåll och aktualitet dess mer. De var dock intresserade av hörandet av skärgårdsdelegationen och om hörandets effekter, och svaret på det var att delegationen knappt alls har hörts. När det gäller hörandena, med allt vad därtill hör, var de oroliga för att delegationen ska bli en utlåtandeautomat. Det ansågs också viktigt att skärgårdsborna hörs direkt. MBL kräver redan i dag att invånare hörs, men dessutom bör den möjlighet till deltagande och påverkan som invånarna har enligt skärgårdslagen säkras bättre än för närvarande.

Dessutom påpekades att havsplaneringen (www.merialuesuunnittu.fi/sv/) är en del av regionplaneringen. Havsplaneringen är dock inte en del av systemet för planering av områdesanvändningen, även om den tar hänsyn till växelverkan mellan land och hav och därmed också kusten och skärgården. Havsplanen inverkar indirekt på landskapsplanläggningen och annan områdesanvändning trots att den inte är en bindande plan.

Deltagarna uppmärksammade också skillnaden mellan 2 § och 8 § i fråga om hur skyldighet anges. I 2 § står det "*bör man sträva efter att bevara [...] efter att skydda*", medan det i 8 § står "*bör beaktas*".

När det gäller denna paragraf kom diskussionen också in på regionutvecklingen – man diskuterade om rubriken för 8 § kunde vara planering av områdesanvändning och regionutveckling eller bara regionutveckling. Arbetsgruppen bedömde dock att båda är så omfattande helheter att det inte är förnuftigt att slå ihop dem. Regionutvecklingen skulle dock kunna vara en tydligare del av exempelvis 4 § om näringslivet, då denna redan genom strukturstöden är kopplad till regionstöd och regionutveckling. Ett annat alternativ vore att inkludera en egen, ny paragraf om utveckling av regionerna, en paragraf som till exempel skulle hänvisa till bestämmelserna om regionutveckling och utvecklingsmål i 2 § i lagen om utveckling av regionerna och som i likhet med 8 § skulle föreskriva skyldighet att vid genomförande av regionutvecklingsmålen beakta även de mål som anges i 2 § i skärgårdslagen.

Paragrafen fungerar som den är nu

Paragrafen anses viktig, och dess grundidé fungerar även som den är nu.

Paragrafen fungerar som uppdaterad

Paragrafen är kopplad till markanvändnings- och bygglagen, så en uppdatering av skärgårdslagen till denna del är främst kopplad till de kommande ändringarna av markanvändnings- och bygglagen.

Paragrafen behöver omformuleras helt och hållet

En omformulering är motiverad om regionplaneringen inkluderas.

Paragrafen tas bort som onödig

Paragrafen om planering av områdenas disposition anses nödvändig, och det föreslås inte att den tas bort.

Nyckelord: områdesanvändning, planläggning, markanvändnings- och bygglagen, regionutveckling, havsplanering

5.9 Skärgårdskommun

Enligt 9 § i skärgårdslagen:

Statsrådet förklarar såsom skärgårdskommuner de kommuner i vilka skärgårdsförhållandena utgör ett väsentligt hinder för kommunens utveckling. Statsrådet kan av synnerliga skäl besluta, att stadgandena om skärgårdskommun tillämpas även på skärgårdsdel av annan kommun.

Då kommun förklaras såsom skärgårdskommun och område såsom kommuns skärgårdsdel, skall detta grunda sig på den bofasta befolkningens storlek i vederbörande skärgård och dess andel av kommunens befolkning samt på trafikförhållandena och svårigheterna i fråga om tillgången på basservice.

5.9.1 Presentation av frågan

Paragrafen om skärgårdskommunen hör till skärgårdslagens viktigaste och mest effektfulla paragrafer. I den statsrådsförordning som utfärdats om paragrafen anges de skärgårdskommuner i vilka skärgårdsförhållandena utgör ett väsentligt hinder för kommunens utveckling. Som skärgårdskommun kan en hel kommun förklaras eller bara en del av en kommun, som då kallas kommun med skärgårdsdel. De statsandelser som finansministeriet betalar till skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel är förhöjda på grund av skärgårdsförhållandena. År 2022 uppgick statens kalkylerade kostnad för karaktären av skärgård till cirka 26 miljoner euro – 16 miljoner euro betalades till skärgårdskommuner och 10 miljoner euro till kommuner med skärgårdsdel. För kommunerna är det viktigt att statsrådet förklarar kommunerna som skärgårdskommuner eller kommuner med skärgårdsdel inte enbart för att det har ekonomiska konsekvenser utan också för att det visar att staten identifierar och erkänner skärgårdens särförhållanden samt behovet av de särskilda åtgärder som dessa förhållanden kräver.

Enligt gällande förordning finns det åtta skärgårdskommuner: Enonkoski, Gustavs, Karlö, Kimitoön, Malax, Pargas, Puumala och Sulkava. Det finns 40 kommuner med skärgårdsdel: Asikkala, Björneborg, Borgå, Esbo, Helsingfors, Hirvensalmi, Ingå, Joutsa, Juga, Jyväskylä, Kides, Kivijärvi, Korsholm, Kotka, Kuhmois, Kuopio, Kyrkslätt, Larsmo, Libelits, Lieksa, Lovisa, Luhanka, Nyslott, Nystad, Nådendal, Närpes, Parikkala, Pyttis, Raseborg, Ruokolax, Rääkkylä, Salo, Sibbo, S:t Karins, S:t Michel, Taipalsaari, Tervo, Tövsala, Vaala och Vörå.

Då en kommun förklaras såsom skärgårdskommun eller kommun med skärgårdsdel, ska detta grunda sig på den bofasta befolkningens storlek i vederbörande skärgård och dess andel av kommunens befolkning samt på trafikförhållandena och svårigheterna i fråga om tillgången på basservice. Dessutom ska kommunen vara belägen i en skärgård, som i 3 § i skärgårdslagen definieras på följande sätt: Till skärgården anses höra sådana öar i havsområdet och i insjövattnedragen som saknar fast vägförbindelse samt andra öar och områden på fastlandet vilka i övrigt i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgården. I lagen eller förordningen anges inte närmare hur stor andel av kommunens befolkning som ska bo i skärgården, varken i absoluta eller relativa tal, för att kommunen ska kunna förklaras såsom skärgårdskommun eller kommun med skärgårdsdel. Inte heller trafikförhållandena och svårigheterna i fråga om tillgången på basservice har specificerats. Öppenheten för tolkning i samband med definitionen av skärgårdsområde beskrivs i kapitel 4.5. Definitionen av skärgårdskommun och kommun med skärgårdsdel har mer liknat en bedömning från fall till fall och baserat sig på framställningar och förslag från kommunen i fråga och det landskap där kommunen ligger.

I samband med beredningen av förordningen om skärgårdskommuner och skärgårdsdelskommuner 2019 konstaterades att de kriterier som definitionen av skärgårdskommun grundar sig på lämnar rum för tolkning, varför det inte ansågs motiverat att uppdatera förordningens innehåll – endast förordningens giltighetstid ändrades så att den gäller tills vidare. I samband med detta beslutade skärgårdsdelegationen att bilda en arbetsgrupp med uppgift att fastställa kriterier för definitionen av kommun med skärgårdskaraktär. Arbetsgruppens mål var också att precisera begreppet skärgård i 3 § i skärgårdslagen.

Arbetsgruppen bestod av representanter för både regeringen och landskapsförbunden. Utgångspunkten för definitionen av kommun med skärgårdskaraktär var att kommunen ska ligga i ett skärgårdsområde som överensstämmer med begreppet skärgård. Arbetsgruppen ansåg det vara viktigt att vid definition av kommun med skärgårdskaraktär utöver de fastboende även beakta de säsonsboende i skärgården. Trafikförbindelser och basservice ansågs vara viktiga faktorer vid definition av kommun med skärgårdskaraktär, men arbetsgruppen tog inte ställning till hur trafikförbindelserna eller basservicen ska beaktas i definitionsarbetet. Arbetsgruppen tog inte heller ställning till hur många fast- och säsonsboende det ska finnas och hur stor deras andel av den totala befolkningen ska vara för att kriterierna för kommun med skärgårdskaraktär ska vara uppfyllda. Det beslutades att dessa frågor ska utredas efter att skärgårdsklassificeringen, som ska precisera begreppet skärgård, blivit klar.

Arbetsgruppen föreslog att begreppen skärgårdskommun och kommun med skärgårdsdel slopas och ersätts med kommun med skärgårdskaraktär. Enligt förslaget ska det för fastställandet av kommunerna med skärgård finnas ett skärgårdsindex som baseras på faktorer relaterade till invånarantal, tillgänglighet, trafikförhållanden och service. Ju högre indexpoäng en kommun skulle få, desto mer skulle den vara präglad av skärgårdskaraktären. De ovan nämnda delfaktorerna av indexet finns tillgängliga som statistiska data. Arbetsgruppen ansåg det vara viktigt att kriterierna för kommun med skärgårdskaraktär även tar hänsyn till kommunens aktivitet när det gäller att främja skärgårdsfrågor. Denna information finns inte tillgänglig i statistik utan måste hämtas direkt från kommunerna.

För att ta reda på livskraften i skärgårds- och vattendragsområdena skickades i april 2022 en enkät till alla kommuner som har fast bosättning i någon av skärgårdsklassificeringens områdestyper (yttre skärgård, mellanskärgård, inre skärgård, skärgård på fastlandet). Det finns 154 sådana kommuner. Enkäten utformades så att alla svar var flervalssvar, så att utrymmet för tolkning av svaren blev så litet som möjligt. Svarsprocenten för enkäten var mycket låg, vilket även var fallet för de skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel som anges i gällande förordning. Enkäten besvarades av bara lite över 10 procent av kommunerna. Av denna anledning kan svaren på frågorna i enkäten inte utnyttjas vid definition av kommun med skärgårdskaraktär, utan definitionen bör basera sig på statistiska data.

5.9.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet

Paragrafen om skärgårdskommunerna anses ha betydelse och vara viktig som paragraf, men på både samrådsmötena och expertmötena konstaterades att den lämnar rum för tolkning. Det ansågs viktigt att definitionen förtydligas och att de kriterier som bestämmer vilka kommuner som ska räknas som kommuner med skärgårdskaraktär är transparenta och entydiga. Förslaget om kommunerna med skärgård och om indextänkandet för definitionen av dem understöddes; det är bra att slopa kategorierna skärgårdskommun-kommun med skärgårdsdel. När det gäller statsandelarna påpekades dock att de faktorer som definierar en kommun med skärgårdskaraktär bör vara sådana att kommunen inte kan påverka dem med sin verksamhet. Skärgårdstillägget betalas som statsandelar utifrån den olägenhet som beror på skärgårdsförhållandena. Det är inte fråga om något bidrag för utveckling av skärgården avsett för ett specifikt ändamål.

Det ansågs viktigt att beakta inte bara de faktorer som nämns i paragrafen utan även de säsonsboende i skärgården. Kommunerna vill betjäna de säsonsboende, eftersom dessa upprätthåller många kommunala tjänster. Det fördes också en diskussion om att kommunerna även ordnar många andra tjänster för de fast- och säsonsboende än basservice – hur borde detta beaktas eller borde det alls beaktas?

Formulerings sättet i paragrafen väckte också diskussion. Man önskade ett positivare grepp i paragrafen, men samtidigt påminde man om att syftet med den är att lyfta fram de utmaningar som skärgårdsförhållandena medför för utvecklingen av kommunens livskraft. Formuleringarna i paragrafen konstaterades också vara föråldrade och man önskade att de uppdateras.

Paragrafen fungerar som den är nu

Paragrafen om skärgårdskommunen behöver uppdateras, eftersom den lämnar rum för tolkning.

Paragrafen fungerar som uppdaterad

Paragrafen bör uppdateras så att det tydligare framgår vilka faktorer som bestämmer en kommuns skärgårdskaraktär. Alternativt kan en mer precis definition ges i en förordning. Den nuvarande paragrafen innehåller i princip en korrekt lista över sådant som bör beaktas när en kommun med skärgårdskaraktär definieras, men dessutom bör skärgårdens säsonsboende beaktas. Skärgårdstillägget som betalas utifrån skärgårdskaraktär bör bevaras men tillägget kunde i viss mån fördelas på ett nytt sätt mellan kommunerna.

Paragrafen behöver omformuleras helt och hållet

Paragrafen behöver inte helt och hållet omformuleras, men vid behov kan dess innehåll preciseras med en förordning.

Paragrafen tas bort som onödig

Paragrafen anses nödvändig, och det föreslås inte att den tas bort.

Nyckelord: invånare (fastboende och säsonsboende), tillgänglighet, trafikförhållanden, tjänster, uppsplittring

5.10 Skärgårdskommuns ekonomiska ställning

Enligt 10 § i skärgårdslagen:

När stödåtgärder inriktas på ovan i 9 § avsedda kommuner, skall kommunens ekonomiska ställning beaktas såsom en omständighet som påverkar understödets storlek, om annorstädes inte annat är stadgat eller föreskrivet.

5.10.1 Presentation av frågan

Enligt 10 § ska kommunens ekonomiska ställning beaktas som en omständighet som påverkar understödets storlek när stödåtgärder inriktas på skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel. Bakgrunden till detta är att kommunens skärgårdskaraktär år 1985 lades till bedömningskriterierna för bärkraftsklassificeringen som bestämmer kommunernas statsandelar. Bärkraftsklassificeringen slopades i samband med statsandelsreformen 1997, då det bestämdes att kommunens statsandel ska bestå av en grunddel och ett miljötillegg. Karaktären av skärgård fastställdes som en av grunderna för miljötillegg, och på basis av den betalades skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel ett skärgårdstillägg. Efter statsandelsreformen 2015 baserade sig skärgårdstillägget på kalkylerade kostnader för karaktären av skärgård (Hirvonen et al. 2018).

Skärgårdstillägget blev således den huvudsakliga stödåtgärd som avsågs i 10 §, och fördelningen av det grundar sig inte på kommunens ekonomiska ställning utan på kommunens särförhållanden som beror på dess skärgårds- och vattendragsområden och på det behov av särskilda åtgärder som särförhållandena ger upphov till. På dessa grunder är också andra stöd möjliga för skärgårdskommunerna, och även önskade, vilket framgår särskilt av 4 § som föreskriver om stöd för näringslivet. Stöd, bidrag och/eller finansiering nämns även i 12 §.

5.10.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet

När det gäller skärgårdstillägget är kommunens ekonomiska ställning (bärkraft) inte längre en faktor som påverkar stödets storlek eller grunden för beviljande av stöd. På samma grund bör även de andra möjliga stödåtgärder som avses i 10 § granskas, varvid behovet av 10 § som helhet bör bedömas.

Paragrafen fungerar som den är nu

Paragrafens tanke om att karaktären av skärgård är en faktor som ökar kostnaderna är förståelig och viktig, men som den är nu fungerar 10 § inte. Skrivningen i lagen är inte förståelig och kommunernas bärkraftsklassificering har förlorat sin betydelse som grund i detta sammanhang.

Paragrafen fungerar som uppdaterad

Av ovan nämnda skäl är det inte möjligt att enbart uppdatera paragrafen, och därför måste den åtminstone omformuleras helt.

Paragrafen behöver omformuleras helt och hållet

I detta alternativ bör man granska beröringspunkterna med 4 § om stödjande av näringslivet.

Paragrafen tas bort som onödig

Detta har setts som ett sannolikt alternativ, eftersom den nuvarande paragrafen inte längre har ett syfte eller effekter. Det kan till exempel göras en mer detaljerad bedömning av vilken slags näringslivsparagraf som skulle kunna komma i fråga och hur tanken om stöd från staten, kommunerna och EU i det sammanhanget skulle förverkligas.

Nyckelord: kommun, ekonomi, ekonomisk bärkraft, stödåtgärd, stöd, finansiering, statsandel, skärgårdstillägg

5.11 Skötseln av skärgårdsfrågor i kommunerna

Enligt 11 § i skärgårdslagen:

Kommunerna skall ordna administrationen av skärgårdsfrågor så att de uppgifter som i denna lag ankommer på dem blir skötta på behörigt sätt.

5.11.1 Presentation av frågan

Enligt skärgårdslagen ska kommunerna ordna administrationen av skärgårdsfrågor så att de uppgifter som nämns i lagen blir skötta på behörigt sätt. Den ursprungliga lagparagrafen innehöll en noggrann beskrivning av hur skötseln av skärgårdsärendena skulle organiseras i kommunen och hur många medlemmar som skulle sitta i den sektion eller kommission som skötte skärgårdsärenden och hur många av dem som skulle vara stadigvarande bosatta i skärgården. År 1993 ändrades paragrafen och fick då sin nuvarande lydelse. Då blev principen den att det inte ska regleras i lag hur kommunen organiserar sina interna angelägenheter. Därmed blev paragraftexten mycket kortare och mindre detaljerad.

Tack vare uppdateringen av paragrafen 1993 har kommunen möjlighet att sköta skärgårdsärendena på det sätt den anser bäst. Detta har lett till att skötseln av skärgårdsärendena i kommunerna med skärgårdskaraktär är ganska varierande. Paragrafen gäller särskilt skärgårdskommuner (8 stycken) och kommuner med skärgårdsdel (40 stycken), och i de flesta av dessa sköts skärgårdsärendena som en del av kommunens övriga administration, det vill säga det har inte utsetts någon ansvarig person, sektion eller kommission för dem. Det finns skärgårdskommisioner, skärgårdsdelegationer, skärgårdsnämnder eller skärgårdsdelegationer i mindre än tio skärgårdskommuner eller kommuner med skärgårdsdel.

5.11.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet

På samrådsmötena om behovet av att uppdatera skärgårdslagen framkom att kännedomen om paragrafen om skötseln av skärgårdsärendena är ganska bristfällig. Formuleringarna i paragrafen samt utrymmet för tolkning av dem diskuterades. Det konstaterades också att paragraftextens formuleringar är föråldrade. Det ansågs dock bra att den aktuella paragrafen finns, men samtidigt togs det upp att skötseln av skärgårdsärendena inte får bli sektoriserad utan bör vara en del av hela kommunens förvaltning och verksamhet. Skärgårdskommunerna och kommunerna med skärgårdsdel får som statsandel ett skärgårdstillägg, så det ansågs att en skärgårdskommission eller något motsvarande har en viktig roll när det gäller att inrikta skärgårdstillägget rätt. Detta gäller särskilt kommunerna med skärgårdsdel. I diskussionerna lyftes också fram att en skärgårdskommission eller något motsvarande har en viktig uppgift i att informera om skärgårdsfrågorna både inom och utanför kommunen.

Skötseln av skärgårdsärendena i en kommun baserar sig på kommunens egen aktivitet och vilja. Skötseln av kommunens interna angelägenheter regleras inte i någon lag, så även framöver kommer kommunerna att få besluta hur de organiserar administrationen av skärgårdsärendena. I diskussionerna konstaterades att det ändå är viktigt att skärgårdsärendena sköts i kommunerna och att det vore bra att till exempel skärgårdskommissionerna informerar kommunerna om god praxis. Sammanfattningsvis ansågs paragrafen vara viktig och nödvändig även i framtiden.

Paragrafen fungerar som den är nu

Paragrafen om skötseln av skärgårdsfrågor i kommunerna konstaterades vara delvis föråldrad både vad gäller innehåll och formuleringar, så paragrafen kräver åtminstone en uppdatering av formuleringarna.

Paragrafen fungerar som uppdaterad

Det föreslås att paragrafen om skötsel av skärgårdsfrågor i kommunerna uppdateras exempelvis så att det i detta sammanhang anges mål som måste uppnås. Kommunerna bör fortfarande ha befogenhet att besluta hur de ska organisera skötseln av skärgårdsfrågorna.

Paragrafen behöver omformuleras helt och hållet

Det föreslås inte att paragrafen om skötsel av skärgårdsfrågor i kommunerna helt och hållet omformuleras.

Paragrafen tas bort som onödig

Paragrafen anses nödvändig, och det föreslås inte att den tas bort.

Nyckelord:

5.12 Miljövårdsbidrag

Enligt 12 § i skärgårdslagen:

(30.12.2015/1630). Inom ramen för statsbudgeten kan det åt en i 9 § avsedd kommun eller åt en i kommunallagen (410/2015) avsedd medlem av en dylik kommun beviljas bidrag för åtgärder som gäller skydd av skärgårdens natur eller bevarande eller förbättrande av skärgårdens landskapsbild. Bidrag kan beviljas för åtgärder av nämnda slag också åt en förening eller stiftelse som har till syfte att främja naturskyddet eller miljövården.

Bidraget beviljas av närings-, trafik- och miljöcentralen på ansökan. Miljöministeriet fastställer efter att ha hört skärgårdsdelegationen grunderna för användningen av bidraget samt de regionala bidragskvoterna efter det att närings-, trafik- och miljöcentralerna har sänt sammandrag av ansökningarna till ministeriet.

Närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter sköter sådana uppgifter i enlighet med 12, 19, 21 och 22 § i statsunderstödslagen (688/2001) som gäller utbetalning, övervakning och återkrav av bidrag. Dessutom sköter utvecklings- och förvaltningscentret utöver närings-, trafik- och miljöcentralen tillsynsuppgifter i enlighet med 15 § i statsunderstödslagen.

5.12.1 Presentation av frågan

I skärgårdslagen inkluderades också en bestämmelse om miljöårdsbidrag. Till en början kunde bidraget beviljas för åtgärder som gällde skydd av skärgårdens natur eller bevarande eller förbättrande av skärgårdens landskapsbild. Utöver till kommuner kunde bidraget beviljas till föreningar eller stiftelser vars syfte var att bedriva verksamhet som var i linje med temat. Bidragen beviljades först från ett av inrikesministeriets budgetmoment, men från och med 1983, när miljöministeriet inrättades, har bidragen betalats via detta ministerium (Kuusisto & Leppänen 2018). Av alla paragrafer i skärgårdslagen är 12 § säkert den mest detaljerade. Den har också använts aktivt, för miljöårdsbidragen söks och fördelas varje år.

5.12.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet

Trots att 12 § används och är användbar och nödvändig konstaterades att den behöver uppdateras och göras mer känd. Behovet av att uppdatera denna paragraf gällde i första hand definitionen av "miljö". I dess nuvarande lydelse avses främst naturmiljö och landskap, men de beviljade bidragen har redan nu omfattat dels vårdbiotoper och byggda miljöer, dels natur- och kulturmiljöutredningar. Därmed bör paragrafen även beakta kulturmiljöer, vattenmiljöer och undervattensmiljöer. Dessutom ansågs att kulturarv och rekreativ användning är en del av helheten. En bredare tolkning av miljö skulle utvidga paragrafen så att den tydligare än i dag även skulle beröra andra förvaltningsområden och ansvariga myndigheter (t.ex. UKM, Museiverket). När det gäller att bevilja bidrag är det viktigaste kriteriet att föremålet för bidraget är beläget i skärgården. Den person eller sammanslutning som ansöker om bidrag kan också vara bosatt någon annanstans.

I fråga om ett eventuellt bredare innehåll diskuterade arbetsgruppen en egen allmän bidrags- eller stödparagraf i skärgårdslagen. Stöd riktade till skärgården och stödbehov i skärgården nämns också i 4 § och 10 § i skärgårdslagen.

Paragrafen fungerar som den är nu

Paragrafen och tanken i den fungerar även som den är nu, men innehållet kräver en uppdatering så att bidragen blir mer kända och effektfulla.

Paragrafen fungerar som uppdaterad

I denna synpunkt har de kompletteringsbehov som kom fram i arbetsgruppens bedömning beaktats.

Paragrafen behöver omformuleras helt och hållet

I denna synpunkt skulle bidragen betraktas som en större helhet. Då skulle fler bidrag ingå i paragrafen eller så skulle en ny paragraf införas för bidrag och stöd. I det senare alternativet skulle man också vara tvungen att beakta stöd som nämnts i andra paragrafer, liksom de diskussioner som förts om stöden.

Paragrafen tas bort som onödig

Denna synpunkt togs inte upp.

Nyckelord: miljö, natur, kultur, skärgårdskultur, hav, vatten, bidrag, stöd, finansiering, vård, skydd

5.13 Skärgårdsdelegationen

Enligt 14 § i skärgårdslagen:

För att bereda åtgärder som rör främjandet av skärgårdens utveckling samt för att följa åtgärdernas verkningar tillsätter statsrådet en skärgårdsdelegation i anslutning till jord- och skogsbruksministeriet. Jord- och skogsbruksministeriet beslutar om ändringar i fråga om delegationens medlemmar.

I delegationen finns det företrädare för sådana aktörer som har en central betydelse för genomförande av ett ärende. Delegationen kan tillsättas för en bestämd tid på högst sex år.

Närmare bestämmelser om delegationen utfärdas genom förordning av statsrådet.

5.15.1 Presentation av frågan

14 § i skärgårdslagen gäller skärgårdsdelegationen. Paragrafen ger en ram för delegationens uppgifter och sammansättning, vilka preciseras i förordningen. I paragrafen nämns inget om att delegationen är parlamentarisk, den innehåller endast en hänvisning till aktörer som har en central betydelse för genomförande av ett ärende. Det nämns inte heller något om parlamentarism i förordningen om delegationen. Men i praktiken är delegationen parlamentarisk, och antalet representanter i den beror på partiernas valframgång i riksdagsvalet och representation i regeringen. På grund av delegationens parlamentariska karaktär är delegationens mandatperiod vanligtvis en valperiod, men den fortsätter sin verksamhet tills en delegation utsetts. Det vore därför nödvändigt att överväga om delegationens parlamentariska karaktär ska nämnas i paragrafen.

Ett sekretariat stödjer skärgårdsdelegationens arbete. Sekretariatet nämns inte i lagen, men förordningen innehåller en hänvisning till den; *Delegationen kan ha en generalsekreterare, andra sekreterare och annan behövlig personal.*

Delegationens uppgifter preciseras i förordningen. Till uppgifterna hör enligt förordningen att följa tillämpningen av skärgårdslagen, följa förhållandena i skärgården och skaffa behövliga uppgifter om dem, samarbeta med skärgårdskommunerna, kommunerna med skärgårdsdel, andra skärgårdsområden och insjöområden samt de organisationer och statliga myndigheter som är verksamma inom dem, bereda skärgårdsprogrammet och delta i beredningen av statsrådets eventuella skärgårdspolitiska principbeslut eller andra motsvarande beslut i samarbete med kommunerna, landskapsförbunden, statliga myndigheter och andra aktörer, behandla framställningar som gjorts hos delegationen av kommuner, landskapsförbund, statliga myndigheter och organisationer samt vid behov av andra aktörer och göra framställningar och ge utlåtanden.

5.15.2 Arbetsgruppens bedömning av ändringsbehovet

Paragrafen om skärgårdsdelegationen fungerar i sin helhet och det finns inget betydande tryck på att ändra den. På expertmötena och samrådsmötena väckte paragrafens innehåll knappt alls någon diskussion. Paragrafen bedöms vara nödvändig och skärgårdsdelegationens roll viktig när det gäller att bevaka skärgårdsfrågorna och föra dem framåt.

I arbetet med att föra frågorna framåt har inte bara delegationen utan också delegationens sekretariat en viktig roll. Skärgårdsfrågorna berör flera förvaltningsområden, och därför är ett internt, nära samarbete i statsrådet viktigt när det gäller att främja skärgårdsfrågorna. Det är också viktigt att ha en dialog med kommunerna och regionerna samt de föreningar, företag och invånare som verkar där.

Paragrafen fungerar som den är nu

Paragrafen om skärgårdsdelegationen fungerar som den är nu och det finns inget betydande tryck på att ändra den.

Paragrafen fungerar som uppdaterad

Paragrafen om skärgårdsdelegationen bör uppdateras så att även delegationens sekretariat och dess uppgifter nämns i den. Dessutom bör paragrafen lyfta fram vikten av samarbete mellan statsrådets förvaltningsområden.

Paragrafen behöver omformuleras helt och hållet

Det föreslås inte att paragrafen om skärgårdsdelegationen helt och hållet omformuleras.

Paragrafen tas bort som onödig

Paragrafen anses nödvändig, och det föreslås inte att den tas bort.

Nyckelord:

6. Sammanfattning

Baserat på diskussionerna, samrådsmötena och enkäten om uppdatering av skärgårdslagen kan man konstatera att skärgårdslagen bör uppdateras både till innehåll och struktur. Det finns ett tryck på ändring av lagens alla paragrafer. Som minst kan enskilda formuleringar ändras, som mest kan hela lagen ändras, en ny skärgårdslag utarbetas. Greppet i hela skärgårdslagen bör vara mer utvecklande och framåtblickande, inte konstaterande. Skrivningarna i lagen bör ge skärgårdsborna den stabilitet och det förtroende som behövs för att de ska vilja och kunna bo och leva i skärgården.

Världen har förändrats under de senaste 40 åren, även skärgården. De förändringar som skett i verksamhetsmiljön, såsom multilokaliteten, digitaliseringen och det platsberoende som denna medfört, turismen, naturens bärkraft och hållbarhet, är frågor som också bör beaktas vid uppdatering av lagen. Även det geopolitiska världsläget som förändrats under de senaste månaderna har aktualiserat frågor som är viktiga för skärgården, såsom försörjningsberedskapen och vikten av att hålla hela landet bebott.

De flesta av lagparagraferna är fortfarande funktionella och viktiga till sin grundtanke. Det är till exempel bra att det även framöver finns egna paragrafer om skärgårdstrafiken och tjänsterna i skärgården. Processen med att uppdatera lagen ger också möjligheter att lägga till nya paragrafer i lagen. Nedan presenteras förslag på möjliga nya paragrafer.

Paragraf om regionutveckling/Paragraf om regionutveckling och programfinansiering

Reformen av skärgårdslagen gör det möjligt att koppla den till skärgårds- och regionutvecklingen, det vill säga en större kontext. Att i lag föreskriva om förfaranden som ska följas när strategiska planer utarbetas och om uppföljning av dem, men inte om planernas innehåll är en regleringsmodell som blivit vanligare internationellt. Till exempel Skottlands skärgårdslag är starkt uppbyggd enligt denna regleringsmodell. Denna typ av regleringsmodell används även i Finland. I lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och stukturpolitik (756/2021) finns bestämmelser om landskapsprogram – i 25–26 § om utarbetande av programmen och i 42 om utvärdering av dem.

Enligt 3 § 4 punkten i statsrådets förordning om skärgårdsdelegationen (752/2009), som utfärdats med stöd av 14 § i skärgårdslagen, har skärgårdsdelegationen till uppgift att bereda skärgårdsprogrammet och delta i beredningen av statsrådets eventuella skärgårdspolitiska principbeslut eller andra motsvarande beslut i samarbete med kommunerna, landskapsförbunden, statliga myndigheter och andra aktörer. Med stöd av denna förordning utarbetas således redan nu ett program på strategisk nivå för varje regeringsperiod. Men skärgårdsprogrammet nämns inte i själva skärgårdslagen. Framöver skulle man kunna föreskriva om utarbetandet av det nationella skärgårdsprogrammet och eventuellt om uppföljning och rapportering av programmet på lagnivå.

Lagen kan innehålla ramvillkor för förfarandet, såsom bestämmelser om hörande av aktörer som är väsentliga för beredningen av ärendet (så här på allmän nivå uttryckt) och om de mål som skärgårdsprogrammet ska främja (mer exakt, t.ex. "skärgårdsprogrammet ska främja de mål som anges i 1 § i skärgårdslagen"). En detaljreglering av innehållet i skärgårdsprogrammet kan inte anses värd att understöda, eftersom en sådan reglering skulle kunna motverka målen i de strategiska programmen. Varken den nuvarande skärgårdslagen eller den förordning som utfärdats med stöd av den innehåller någon mekanism för uppföljning av skärgårdsprogrammet. I samband med lagreformen kan uppföljningen av skärgårdsprogrammet förstärkas. Uppföljningen skulle till exempel kunna gå till så att de ansvariga myndigheterna som nämns i lagen en gång om året rapporterar till skärgårdsdelegationen vilka åtgärder de vidtagit för att främja skärgårdsprogrammets mål.

Bestämmelser på lagnivå om förfarandet vid uppdatering och uppföljning av skärgårdsprogrammet vore värda att understöda bland annat för att det skulle garantera att projekt som främjar skärgårdens ställning skulle kunna genomföras på lång sikt. Att på lagnivå föreskriva om skärgårdsprogrammet skulle också höja programmets status samtidigt som skärgårdsprogrammets karaktär skulle bevaras. Även skärgårdsprogrammets innehåll och betydelse skulle kunna bedömas på nytt.

Paragrafen om bidraget

De tankar som framförs här baserar sig på diskussionen om miljövårdsbidraget (12 §), närmare bestämt om behovet av att tydligare ange att vårdbidrag kan beviljas även för vård av kultur- och vattenmiljöer samt undervattensmiljöer. Samtidigt bör man ta upp de bidrag och stöd som redan finns för dessa miljöer, hur de beviljas och hur de ska nämnas i skärgårdslagen. Stöden och bidragen kom också upp i 4 och 10 §, vilket kan vara ett ytterligare skäl till att se på bidragen som en egen helhet. Här kommer det i och för sig att finnas en direkt koppling via bidragen, och särskilt via strukturfonderna, till den ovan beskrivna paragrafen om regionutveckling.

Paragrafen om tillämpningsområdet

Bestämmelser om tillämpningsområde är användbara och kan också rekommenderas som lagens inledande bestämmelser i de fall där man, om än bara för tydlighetens skull, vill utesluta något från lagens tillämpningsområde. En bestämmelse om tillämpningsområde definierar således exempelvis på vilken verksamhet eller i vilka fall lagen ska tillämpas. Därmed kan paragrafen om tillämpningsområdet läggas till lagen först när lagens exakta tillämpningsområde är klart.

Källor

Antikainen, Janne, Auri, Elina, Rannanpää, Sari och Talvitie, Jere (2019). Saaristo- ja vesistöaluepolitiikat Euroopassa -selvitys. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 1/2019

Auri, Elina, Heinonen, Sami, Mylly, Markku, Ojala, Lauri, Riitta, Pöntynen och Repka Sari (2021) Framtidens förbindelsefartygstrafik – utredning om utvecklingsbehoven. Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2021:25

Hirvonen, Timo, Kahila, Petri, Rautiainen, Simo, Sillanpää, Keimo ja Ålander, Tommi (2018). Utvärdering av skärgårdspolitiken. Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2018:8b

(Kuusisto och Leppänen 2018.) Saaristopolitiikan historiikki 1949–2018.

Rannanpää, Sari, Ahtinen, Sini-Maaria, Antikainen, Janne, Heikkinen, Benjamin, Hovi, Sebastian, Sinerma, Janne, Tolonen, Satu (2022). Suomen saaristoalueet tilastojen kertomana.



Dnr

Utdragets riktighet intygar:
Korsholm 22.12.2022

Anette Strandberg
Byråsekreterare
044 424 9167
anette.strandberg@korsholm.fi

Ytterligare information i ärendet fås av tekniska direktören
Ben Antell, 06 327 7199, ben.antell@korsholm.fi