

LAUSUNTO SAARISTOLAIN PÄIVITYSMUISTIOSTA

Asia Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) on pyytänyt kirjeellään 17.11.2022 lausuntoa koskien saaristolain päivitystarpeisiin liittyvää arviomuistioa.

Nykyinen laki saariston kehittämisestä on yli 40 vuotta vanha ja tarvetta sen uusimiseksi on ilmenyt lukuisiin eri näkökohtiin liittyen. Maa- ja metsätalousministeriön perustama laajapohjainen arviotyöryhmä on arvioinut nykyistä lakia sen eri kohdista käsin ja pyytänyt myös palautetta saariston eri toimijoilta kyselyjen ja kuulemistilaisuuksien avulla menneen vuoden aikana. Tarkoitus on saada arviointimuistioon liittyvä lausuntokierros toteutettua siten, että muistion lopullinen versio voidaan luovuttaa taustamateriaaliksi hallitusneuvotteluihin eduskuntavaalien 2023 jälkeen ja työ saaristolain päivittämiseksi voisi alkaa tulevalla hallituskaudella.

Saaristo toimintaympäristönä sekä myös muu lainsäädäntö ovat muuttuneet viimeisen neljänkymmenen vuoden aikana. Saaristolakiin kohdistuukin päivittämistarpeita niin lain rakenteeseen kuin lain sisältöön liittyen. Rakenteelliset muutospaineet liittyvät mm. vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin. Saaristolaki perustuu vuoden 1919 hallitusmuotoon, joka on nykyisen perustuslain edeltäjä, eikä se näin vastaa nykyisen perustuslain vaatimuksia. Toimintaympäristön yksi suurimmista muutoksista on kausiasukkaiden määrän kasvu. Saaristossa ei ole koskaan ollut näin paljon asukkaita, kun huomioidaan myös saariston kausiasukkaat. Saaristossa vietetään yhä enemmän aikaa, moni jopa ympärivuotisesti, vaikka vakituinen asuinpaikka olisi jossakin muualla. Digitalisatio on myös yksi saaristoon vaikuttava tekijä. Se mahdollistaa työnteon saaristosta sekä tuo mahdollisuuksia palvelutarjontaan. Saaristo on myös houkutteleva matkailukohde ja sen luonto- ja kulttuuriarvot ovat merkittävät koko yhteiskunnan näkökulmasta.

Lausunnot on pyydetty toimittamaan 5.1.2023 mennessä lausuntopalvelu.fi -sivustolla. Kommentteja on pyydetty erikseen koskien nykyisen saaristolain eri pykäläiä.

Taustamateriaali: MMM:n lausuntopyyntö ja arviomuistio.

Valmistelija TN/SH

Maakuntajohtajan esitys

Maakuntahallitus antaa seuraavan lausunnon:

Lain tarkoitus: Saaristolain 2 § mukaan ”valtion ja kuntien on pyrittävä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta”.

Arviointimuistio nostaa Varsinais-Suomen maakuntahallituksen mielestä hyvin esiin nykytilanteessa ongelmallisen sanamuodon ”saariston kiinteä asutus”; yhteiskunnan kehitys on johtanut siihen, että ihmiset ovat monipaikkaisia. Tämä koskee myös saaristoa, jossa ihmiset viettävät sekä vapaa-aikaansa että työskentelevät ja opiskelevat joustavasti, nykyisiä digitaalisia ym keinoja hyväksi käyttäen. Lain tulisi siis jo lähtökohtaisesti tarkoitukseltaan kohdistua kaikkiin saaristossa oleskeleviin tahoihin. Lisäksi valtion ja kuntien ohella myös uudet hyvinvointialueet tulisi mainita palvelutarjonnasta vastuullisena tahona. Maakuntahallitus katsoo myös että uuden lain tulisi olla velvoittavampi ja otteeltaan enemmän kehittävä kuin säilyttävä, kuten myös muistiossa todetaan. Lain tulisi uudessa muodossa myös aiempaa velvoittavammin suojata saaristoluontoa ympäristöhaitoilta; Saaristomeren ja muiden vesialueiden suojelutarve tulisi kirjata lakiin erikseen.

Saariston käsite: Saaristolain 3 § mukaan ”saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä muut saaret ja mantereiden alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa”.

Varsinais-Suomen maakuntahallitus katsoo, että saariston käsite tulisi laissa määritellä nykyistä tarkemmin, koska sillä on vaikutusta käytännön tasolla esimerkiksi saaristolisiä jaettaessa. *Saaris-toisuus* tulisi maakuntahallituksen mielestä erottaa selkeästi *vesistöisyydestä*. Suhteellisen uusi saaristoluokittelu antaa kohtalaisen hyvän pohjan saariston määrittelylle myös koskien saaristolain päivitystyötä. Maakuntahallitus edellyttää, että maakuntamme saaristokunnat ja saaristo-osakunnat eivät joudu nykyistä huonompaan asemaan uuden lain mukaisessa saaristoaluejaoittelussa. Muistio toteaa, että erityisesti ”saaristoa olosuhteiltaan muistuttavat alueet” tulisi täsmentää. Varsinais-Suomen maakuntahallitus on tässä asiassa samaa mieltä.

Elinkeinotoiminnan tukeminen: Saaristolain 4 § mukaan ”saariston elinkeinotoiminnan edistämiseksi on muun lainsäädännön mukaisia tukitoimia suunnattaessa katsottava saariston erityisolosuhteet tuen tarvetta lisääväksi tekijäksi”.

Arviomuistio katsoo, että pykälä on vanhentunut ja vaatii joko osittaista tai täydellistä uudelleen muotoilua. Pykälä nykyisellään lähtee ajatuksesta, että valtio olisi ainoa elinkeinotoimintaa tukeva taho, joka myöntäisi saaristolle erityisavustuksia. Varsinais-Suomen maakuntahallitus jakaa muistion kirjauksen lakikohdan vanhentumisesta muuttuneesta tilanteesta, jossa jo pitkään saaristoa ja maaseutua on vahvasti tuettu myös esim. EU-rahoituksella ja valtion rooli on merkittävästi pienentynyt. Maakuntahallitus katsoo kuitenkin tärkeänä, että uudessa laissa huomioidaan sanamuoto ”saariston erityisolosuhteet”; pitkät ajalliset etäisyydet ja vesireitit tekevät elinkeinotoiminnasta muuta maata haasteellisempaa. Saariston rinnastaminen erityistukialueeksi muun ”harvaan asutun maaseudun” tapaan tulisi kirjata ainakin erilliseen asetukseen jos siitä ei säädetä uudessa laissa.

Liikenne- ja kuljetuspalvelut: Saaristolain 5 § mukaan ”valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut, sekä siitä, että nämä palvelut ovat mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset. Milloin saariston vakinaiselle väestölle korvataan valtion varoista 1 momentissa tarkoitetuista matkoista aiheutuneita kustannuksia, on vesitse tehty matka otettava huomioon lisäkustannuksena siten kuin erikseen säädetään”.

Arviomuistiossa mainitaan, että toimiva saaristoliikenne on elävän saariston ehdoton edellytys, mutta itse lakipykälä on sanamuodoltaan ja sisällöltään vanhentunut. Varsinais-Suomen maakuntahallitus on tässä asiassa samaa mieltä ja katsoo, että saaristoliikennettä säätävässä lakipykälässä tulisi nykyistä selkeämmin mainita keitä varten saaristoliikennettä järjestetään. Maakuntahallitus katsoo että monipaikkaisessa yhteiskunnassa saaristoliikenteen tulisi palvella samoin ehdoin kaikkia liikenteen käyttäjiä ja myös matkailun ja muun yritystoiminnan tarpeet tulisi tässä lakikohdassa huomioida. Saariston kaikkien osien, myös ulompien osien, asuttuna ja elävänä pitäminen vaatii toimivaa ja ajanmukaista saaristoliikennettä. Asuttu saaristo on nykyisessä maailmantilanteessa tärkeä myös maamme sisäiselle turvallisuudelle. Myös reitistön kriteerit pitäisi uudessa laissa kirjata tarkemmin, jotta niistä saisi käsityksen miksi joihinkin saariin on yhteysalusliikennettä mutta toisiin saariin ei.

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

Arviomuistion mukaan tämäkin lain kohta on tarpeellinen, mutta vaatii päivittämistä yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Varsinais-Suomen maakuntahallitus on samaa mieltä arviomuistion laatijoiden kanssa siitä, että monipaikkaisuus tulee tässäkin lain kohdassa ottaa huomioon eli palveluiden käyttäjissä on muitakin kuin saariston vakinaisia asukkaita. Tähän liittyy myös tarve ottaa laajakaista mukaan yhteiskunnan peruspalveluna myös saaristossa. Sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluiden siirtyessä hyvinvointialueille, tulee tämäkin seikka ottaa huomioon lakitekstissä, koska tällä on yhteys myös kunnille maksettaviin saaristolisiin, kuten arviomuistiossa todetaan.

Toimiva sähköverkko on maakuntahallituksen mielestä täysin välttämätön peruspalvelu, jonka tarve vallitsevassa tilanteessa korostuu entisestään.

Valtion työpaikat: Saaristolain 7 § sanotaan, että ”valtion tulee työnantajana pyrkiä turvaamaan saaristossa olevat valtion työpaikat. Jos valtion virasto tai laitos aikoo vähentää työpaikkoja saaristokunnassa tai muun kunnan saaristo-osassa, on asiasta ensin pyydettävä saaristoasiain neuvottelukunnan lausunto, joka on päätöksenteossa ja muussa toiminnassa pyrittävä ottamaan huomioon”.

Arviomuistio toteaa, että pykälä on nykymuodossaan vanhentunut ja ollut yleisesti ottaen tehoton. Päivitettynä nykytilanteeseen pykälällä saattaisi olla merkitystä. Erityisesti aiemmin mainittu heikentynyt yleinen turvallisuustilanne maassamme pitää Varsinais-Suomen maakuntahallituksen mielestä ottaa huomioon kun tätä lain kohtaa kirjoitetaan mahdollisesti uusiksi. Valtion läsnäolo saaristossa on merkittävää paitsi työllisyyden myös kaikkinaisen turvallisuuden vuoksi. Merivartioasemien lakkauttamisista on pidättäydyttävä ja muutoinkin valtion tulisi tuoda uudelleen työpaikkoja saaristoon. Monipaikkaisuus ja digitekniikka ovat tässä kehitystä tukevia ajureita. Myös uudet hyvinvointialueet tulisi mainita tässä kohtaa uusien työpaikkojen tarjoajina.

Alueiden käytön suunnittelu: Saaristolain 8 § mukaan ”maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisissa kaavoissa sekä muissa vastaavissa suunnitelmissa, jotka koskevat saaristoa ja siihen kuuluvia vesialueita, on erityisesti otettava huomioon 2 §:ssä säädetyt tavoitteet (5.2.1993/145). Saaristoalueita koskevia valtakunnallisia ympäristönsuojelua tai rakentamista koskevia suunnitelmia valmisteltaessa on kuultava saaristoasiain neuvottelukuntaa (10.12.1993/1138)”.

Varsinais-Suomen maakuntahallitus on samaa mieltä arviomuistion laatijoiden kanssa tämän lain kohdan merkityksestä saaristolle. Päivitetyssä laissa tässä kohtaa tulisi mainita kytkös merialue-suunnitteluun, jolla on välillisiä vaikutuksia myös maakuntakaavoitukseen ja muuhun alueiden käyttöön, kuten muistiossa mainitaan. Vaatimus kuulla saaristoasiain neuvottelukuntaa alueiden käyttöön liittyvissä kysymyksissä tulisi maakuntahallituksen mielestä säilyttää, mutta lisäksi lain tulisi edellyttää myös paikallisten (saariston) asukkaiden kuulemista (osallistava suunnitteluprosessi). Lain kohdan uudelleen kirjoittamisessa tulee maakuntahallituksen mielestä ottaa huomioon käynnissä oleva maankäyttö- ja rakennuslain uudistus.

Saaristokunta: Saaristolain 9 § mukaan ”valtioneuvosto määrää saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Valtioneuvosto voi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan. Saaristokuntia ja kunnan saaristo-osia määrittäessä on perusteena pidettävä saariston vakinaisen väestön määrää ja sen osuutta kunnan väestöstä sekä liikenneoloja ja peruspalvelujen saannin vaikeutta”.

Tämä lain kohta on vaikutuksiltaan, erityisesti taloudellisia vaikutuksia arvioiden, yksi saaristolain keskeisimmistä ja vaikuttavimmista pykälistä. Varsinais-Suomen maakuntahallitus katsoo, että saaristolaisia tulee jatkossakin myöntää vain niille kunnille ja kaupungeille, jotka täyttävät tietyt saaristoisuuden edellytykset uuden kriteeristön puitteissa. Tulkinnanvaraisuudesta saaristokunnan määrittelyssä tulisi maakuntahallituksen mielestä päästä pois. Varsinais-Suomen kolme saaristokuntaa Parainen, Kemiönsaari ja Kustavi sekä saaristo-osakunnat Taivassalo, Uusikaupunki, Naantali, Salo ja Kaarina täyttävät edelleen saaristoisuuden kriteeristön. Uusia kuntia saaristojärjestelmän piiriin ei maakunnan liiton mielestä tule ottaa kevein perustein, koska rahoitusta saaristolisää saaville kunnille on joka tapauksessa tarjolla rajallinen määrä eikä korotusta liene odotettavissa.

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

Arviomuistion mukaan kunnan taloudellinen asema ei ole enää vuoden 1997 valtionosuusuudistuksen jälkeen ollut valtionosuuden jakoperuste. Vuoden 2015 valtionosuusuudistuksen jälkeen

saaristolisa on määräytynyt saaristoisuuden laskennallisten kustannusten perusteella. Saaristolisa on siis ollut siitä lähtien pääasiallinen tukitoimi. Saaristoisuus on myös muissa tuissa ollut saaristolle mahdollinen ja tukea korottava tekijä. Tämä pykälä nähdään arviomuistiossa lähtökohtaisesti vanhentuneena ja poistettavana kohtana. Varsinais-Suomen maakuntahallitus on asiassa samaa mieltä, mutta edellyttää, että lakiin mahdollisesti kirjattavassa erillisessä elinkeinopykälässä otettaisiin kantaa saariston erityistarpeisiin ja -olosuhteisiin, jotka määrittäisivät tukitasoa esim. valtion ja EU:n avustuksissa.

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

Tätä lain kohtaa muutettiin jo vuonna 1993 siten, ettei se enää tarkasti määritä, miten kuntien saaristoasioita tulee hoitaa. Vastuu on jätetty tässä kunnille ja se on Varsinais-Suomen maakuntahallituksen mielestä kunnallisen itsehallintoperiaatteen mukaista. Arviointimuistiossa mainitaan erilaiset kuntien saaristotoimikunnat ja -lautakunnat keskeisenä toimijana viestin viemisessä saaristoasioiden kunnan sisällä. Nämä toimielimet voivat myös osaltaan valvoa esim. saaristolisien kohdentamista. Tämän tyyppinen saaristoasioiden sisäinen hoito kunnissa on myös Varsinais-Suomen maakuntahallituksen mielestä maininnan arvoinen myös lakia uudelleen kirjoitettaessa, saaristoasioiden tulisi kunnissa kulkea läpileikkaavana teemana, kuten muistiossa todetaan.

Ympäristöhoitoavustus: Saaristolain 12 § mukaan ”valtion tulo- ja menoarvion rajoissa voidaan 9 §:ssä tarkoitetulle kunnalle tai kuntalaissa (410/2015) tarkoitetulle tällaisen kunnan jäsenelle myöntää avustusta toimenpiteisiin, jotka koskevat saaristoluonnon suojelemista taikka saariston maisemakuvan säilyttämistä tai parantamista. Avustusta voidaan myöntää mainitunlaisiin toimenpiteisiin myös yhdistykselle tai säätiölle, jonka tarkoituksena on luonnonsuojelun tai ympäristöhoidon edistäminen. Avustuksen myöntää hakemuksesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Ympäristöministeriö vahvistaa saaristoasiain neuvottelukuntaa kuultuaan käyttöperusteet sekä alueelliset avustuksiintiot sen jälkeen, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat toimittaneet ministeriölle yhteenvedot hakemuksista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa avustuksen maksamista, valvontaa ja takaisinperintää koskevat valtioneuvustuslain (688/2001) 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät. Lisäksi hallintokeskus hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lisäksi valtioneuvustuslain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä”.

Arviomuistio pitää tätä lain kohtaa saaristolain yksityiskohtaisimpana kohtana. Varsinais-Suomen maakuntahallitus katsoo, että kuten arviomuistiossa todetaan, pykälä on tarpeellinen ja teemaltaan aina ajankohtainen, mutta se vaatii täsmentämistä, jotta tulevaisuudessa entistä enemmän saaristoon kohdentuisi tehokkaita ympäristötoimenpiteitä, joiden tarve on ilmeinen. Maakuntahallituksen mukaan vesiympäristön ja vedenalaisen ympäristön huomioiminen tuen kohteena tulisi huomioida esimerkiksi nykyisten kulttuuriympäristöjen ja perinnebiotooppien ohella. Tuen saaja voisi olla myös saariston ulkopuolinen taho, kunhan toimenpide kohdentuu saaristoon.

Saaristoasiain neuvottelukunta: Saaristolain 14 § mukaan ”saariston kehityksen edistämistä koskevien toimenpiteiden valmistelua ja niiden vaikutusten seurantaa varten valtioneuvosto asettaa saaristoasiain neuvottelukunnan, joka toimii maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä. Neuvottelukunnan jäsenistön muutoksista päättää maa- ja metsätalousministeriö. Neuvottelukunnassa on edustajia sellaisista tahoista, joilla on keskeinen merkitys asian toteuttamisen kannalta. Neuvottelukunta voidaan asettaa korkeintaan kuuden vuoden määräajaksi. Tarkemmat säännökset neuvottelukunnasta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Arviomuistio toteaa selkeästi, että saaristolaisissa tulee olla maininta saaristoasiain neuvottelukunnasta. Varsinais-Suomen maakuntahallitus jakaa muistion käsityksen siitä, että lakiin tulee myös lisätä maininta neuvottelukunnan parlamentaarisuudesta, sillä se on yksi suomalaisen saaristopoliittikan kulmakivistä, jota mm. Ruotsissa harkitaan parhaillaan mallinnettavaksi. Myös saaristoasiain neuvottelukunnan sihteeristö ansaitsisi lakiin maininnan, sillä se valmistelee tehokkaasti ja asiantuntevasti neuvottelukuntaan käsitteilyyn tulevat asiat.

Muilta osin Varsinais-Suomen maakuntahallitus näkee arviomuistiossa esitetyt tarpeet ja tavoitteet saaristolain päivittämiseksi oikean suuntaisina. Muistiossa mainittu tavoite linkittää uusi saaristolaki paremmin suurempaan saaristo- ja aluekehityksen kontekstiin on erinomainen, sillä saaristopoliittikka on kiinteä osa aluekehityskokonaisuutta yhdessä maaseutu- ja kaupunkipolitiikan kanssa.

Päätös

Lisätietoja Saaristo- ja maaseutuasiamies Sami Heinonen, p. 0400 413 704,
etunimi.sukunimi@varsinais-suomi.fi