

# **Arviomuistio saaristolain päivittämistarpeesta**

<b>1 Johdanto</b> .....	4
1.1 Tarve saaristolain päivittämiselle .....	4
1.2 Muistiotyö sekä muistion tarkoitus ja tavoitteet .....	5
<b>2 Saaristopolitiikka ja saaristolaki</b> .....	7
2.1 Saaristopolitiikan historiaa .....	7
2.2 Saaristolain säätäminen .....	7
2.3 Saaristo-ohjelmat .....	8
2.4 Eurooppalainen vertailu .....	8
2.4.1 Kroatian saaristolaki .....	8
2.4.2 Skotlannin saaristolaki .....	9
<b>3. Saaristolain rakenteelliset muutostarpeet ja suhde perustuslakiin</b> .....	11
3.1 Saaristolaki ja perusoikeudet .....	11
3.2 Saaristolain rakenteelliset päivitystarpeet .....	12
<b>4 Todetut muutos- ja päivitystarpeet</b> .....	13
4.1 Kuulemiset saaristoalueilta: yhteenveto ja yleinen palaute .....	13
4.2 Kaikille avoin saaristolakikysely .....	13
<b>5 Saaristolain päivittäminen pykäläkohtaisesti arvioituna</b> .....	22
5.1 Lain tarkoitus .....	22
5.1.1 Asian esittely.....	22
5.1.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta .....	22
5.2 Saariston käsite.....	24
5.2.1 Asian esittely.....	24
5.2.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta .....	26
5.3 Elinkeino toiminnan tukeminen .....	27
5.3.1 Asian esittely.....	27
5.3.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta .....	28
5.4 Liikenne- ja kuljetuspalvelut.....	29
5.5.1 Asian esittely.....	29
5.5.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta .....	31
5.6 Peruspalvelut- ja erityis palvelut .....	33
5.6.1 Asian esittely.....	33
5.6.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta .....	33
5.7 Valtion työpaikat .....	34
5.7.1 Asian esittely.....	35
5.7.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta .....	35
5.8 Alueiden käytön suunnittelu .....	36

5.8.1 Asian esittely.....	36
5.8.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta .....	37
5.9 Saaristokunta.....	37
5.9.1 Asian esittely.....	38
5.9.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta .....	39
5.10 Saaristokunnan taloudellinen asema .....	40
5.10.1 Asian esittely.....	40
5.10.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta .....	40
5.11 Saaristoasioiden hoito kunnassa .....	41
5.11.1 Asian esittely.....	41
5.11.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta .....	41
5.12 Ympäristönhoitoavustus.....	42
5.12.1 Asian esittely.....	42
5.12.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta .....	42
5.13 Saaristoasiain neuvottelukunta .....	43
5.15.1 Asian esittely.....	43
5.15.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta .....	44
6. Yhteenveto .....	45
Lähteet.....	47

# 1 Johdanto

## 1.1 Tarve saaristolain päivittämiselle

Saaristolain juuret ulottuvat usean vuosikymmenen taakse. Huoli saariston tyhjenemisestä alkoi toisen maailmansodan jälkeen tapahtuneen kaupungistumisen myötä. Valtioneuvosto asetti saaristokomitean selvittämään saaristokuntien elinolojen parantamista 1940-luvun lopulla. Seuraavalla vuosikymmenellä saaristoasiain neuvottelukuntaa edeltävä komitea aloitti toimintansa ja 1970-luvulla aloitettiin saaristolain valmistelu. Laki saariston kehityksen edistämisestä annettiin vuonna 1981.

Suurin osa lain kirjauksista on pysynyt muuttumattomana yli 40 vuotta. Tämä kertoo siitä, että laki on kirjoitettu hyvin ja aikaa kestäväksi. Tämä kertoo myös siitä, että laki on tärkeä eikä sen päivitstyöhön ole haluttu ryhtyä. Saaristolaki on tavoitteellinen puitelaki eivätkä monet sen pykälät yleisluontoisuutensa ja tulkinnanvaraisuutensa vuoksi ole yksityiskohtaisesti velvoittavia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että saaristolaki olisi vähemmän tärkeä. Lain painoarvo on siinä, että sen myötä valtio tunnistaa ja tunnustaa saariston erityispiirteet ja niiden arvon. Saaristolain pykälät koskevat muun muassa saariston palveluita, liikenneyhteyksiä, saaristokuntaa sekä ympäristöä. Saariston liikenneyhteyksiä sekä saaristokuntaa koskevat pykälät ovat kenties lain painavimmat pykälät. Liikennepykälän kautta säädellään saariston yhteysalusliikennettä, ja saaristokuntapykälää hyödynnetään kuntien peruspalveluiden valtionosuusien laskennassa, sillä osa laskennallisista kustannuksista määräytyy saaristoisuuden perusteella.

Saaristo toimintaympäristönä sekä myös muu lainsäädäntö on muuttunut 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 ja monipaikkaisen asumisen nouseva trendi. 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. Digitalisaatio 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.

Suomessa on noin 467 vakituisesti asuttua ilman kiinteää tieyhteyttä olevaa saarta ja niillä vakituksia asukkaita noin 8 823. Kokonaisuudessaan saaristoalueilla asuu 328 017 henkilöä. Kun otetaan mukaan saariston kausiasukkaat, saariston asukasmäärä moninkertaistuu. Saaristoalueita, joilla on vakituista asutusta, on Suomen 154:ssä kunnassa.

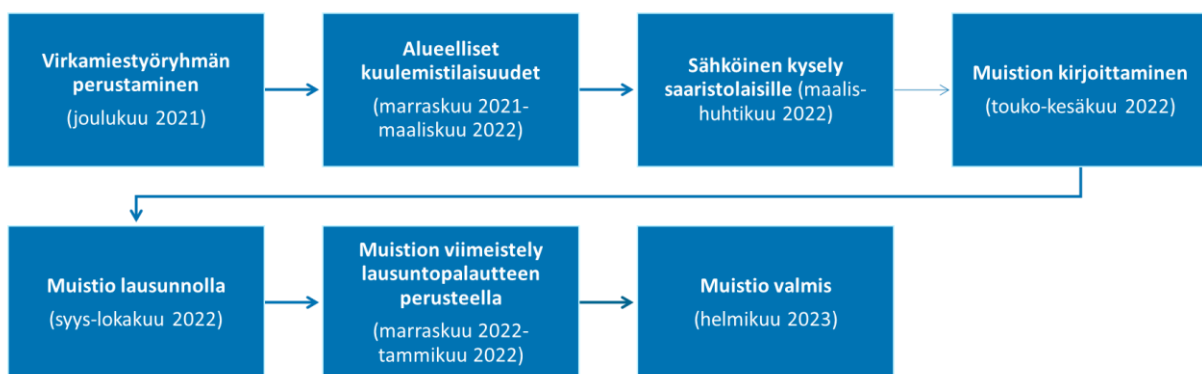
Saaristoasiat jakaantuvat monen eri hallinnonalan alle. Saariston saavutettavuutta käsittelevät asiat koskevat erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala, elinkeinot työ- ja elinkeinoministeriötä sekä maa- ja metsätalousministeriötä, saariston luonto- ja ympäristöasiat ympäristöministeriötä, saaristokunta ja siihen liittyvät valtionosuudet valtiovarainministeriötä ja saariston palvelut koskettavat erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloja.

Edellä esitettyä taustaa vasten maa- ja metsätalousministeriö on perustanut virkamiestyöryhmän selvittämään saaristolain päivittämistarpeita. Työryhmän toimintakausi on vuosi 2022. Osana selvitystyötä on järjestetty alueellisia kuulemistilaisuuksia sekä lähetetty sähköinen kysely saaristolaisille vastattavaksi. Tämä arviomuistio on yhteenveto työn myötä muodostuneista saaristolain päivittämistarpeista.

## 1.2 Muistiötyö sekä muistion tarkoitus ja tavoitteet

Muistiötyön eteneminen ja askelmerkit on esitelty kuvassa 1. MMM:n virkatyön tueksi perustettiin saaristolain päivittämistarpeita selvittävä työryhmä. Työryhmään pyydettiin edustus lain ja sen pykälien kannalta keskeisimmistä vastuuministeriöistä. Ryhmän muodostivat Tiina Tihlman (YM), Kristel Englund (OM), Suvi Savolainen (VM), Lauri Mustonen (LVM), Tuula Manelius (TEM) ja Sanna Sihvola (MMM). Puheenjohtajana toimi Elina Auri (SANK/MMM), sihteereinä Sami Tantarimäki (SANK/MMM) ja Lasse Saarela (MMM). Työryhmään pyydettiin edustusta myös opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä sosiaali- ja terveysministeriöstä.

### Arviomuistion laadinnan askelmerkit



**KUVA 1. Muistiötyön askelmerkit.**

Virkamiestyöryhmä on kokoontunut kevään ja kesän aikana viisi kertaa. Tämän lisäksi on järjestetty erillisiä kahdenvälisiä tapaamisia työryhmässä edustettujen ministeriöiden, opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä muiden asiantuntijoiden kanssa (Varsinais-Suomen ELY-keskus, Museovirasto). Tapaamisten teemoina ovat olleet saaristoliikenne, valtion työpaikat, monipaikkaisuus, saaristolaisät, saariston palvelut sekä saariston luonto ja kulttuuri.

Alueelliset kuulemistilaisuudet saaristo- ja vesistöalueille toteutettiin 11/2021 - 03/2022. Tilaisuuksia oli kaikkiaan kaksitoista, joista kolme Suomenlahden saaristoalueella, kolme Lounais-Suomen saaristoalueella, kaksi Pohjanmaan saaristoalueella ja neljä Järvi-Suomen saaristoalueella. Osallistujia oli kaikkiaan noin kaksisataa. Osa kuulemisista oli myös "kansalaiskysely" eli kaikille avoin saaristolakikysely huhtikuussa 2022. Se lähetettiin saaristokuntien ja keskeisten sidosryhmien kautta edelleen jaettavaksi ja vastauksia saatiin kuosisataa. Kyselystä ja kuulemisten tuloksista tarkemmin luvuissa 4 ja 5.

Lisäksi toteutettiin kuntakysely saaristo- ja vesistöalueiden elinvoimaisuuden selvittämiseksi. Kysely oli osa saaristoisen kunnan määrittävää kriteerityötä, mutta sen toivottiin tuovan tietoa myös saaristolain päivittämistä valmistelevaan työhön. Kysely lähetettiin huhtikuussa 2022 kaikkiin niihin kuntiin, joilla on vakituista asutusta jollakin saaristoluokituksen aluetypillä (ulkosaaristo, välisaaristo, sisäsaaristo, saaristomainen manneralue). Näitä kuntia on yhteensä 154. Kyselyyn vastasi vain hieman yli 10 % kunnista, minkä vuoksi vastausaika jatkettiin kesän yli. Näin ollen kyselyn vastauksia ei voida ainakaan toistaiseksi hyödyntää sen enempää tässä muistiössä kuin saaristoisen kunnan määrittämisessä.

Saaristolain päivittämistarpeita selvittävän työryhmän työskentelyn tuloksena on syntynyt käsillä oleva arviomuistio saaristolain päivitystarpeista. Muistiossa puhutaan lain nimen mukaisesti saaristoalueista, mutta sillä tarkoitetaan laajemmin myös vesistöalueita. Muistiossa esitellään pykäläkohtaisesti, minkälaisia muutostarpeita kyseessä olevaan pykälään kohdistuu vai kohdistuuko niitä lainkaan. Muistiossa tuodaan myös esille asioita, jotka olisi syytä ottaa huomioon, kun kyseistä pykälää mahdollisesti päivitetään. Muistiossa esitetään eri vaihtoehtoja pykälän päivittämiseksi, ei niinkään yhtä ainoaa vaihtoehtoa.

Muistio sisältää myös kansainvälisen vertailun Skotlannin ja Kroatian saaristolakeihin, jotka ovat Suomen saaristolain lisäksi ainoita saaristolakeja Euroopassa. Lisäksi muistiossa tuodaan esille saaristolain kytkeytyminen perusoikeuksiin.

Muistion tarkoituksena on toimia pohjana saaristolain päivittämistyössä, johon voidaan aikaisintaan ryhtyä vuonna 2023 alkavalla hallituskaudella.

## 2 Saaristopolitiikka ja saaristolaki

### 2.1 Saaristopolitiikan historiaa

Saaristopolitiikan syntyvuotena voidaan pitää vuotta 1949, jolloin valtioneuvosto asetti saaristokomitean selvittämään ja tekemään esityksiä saaristokuntien elinolojen parantamisesta. Komitea valmisteli neljä mietintöä, joista ensimmäinen koski saariston liikennekysymyksiä, toinen maatalousasioita, kolmas saariston terveyden- ja sairaanhoitoa ja neljäs saariston elinkeinoelämän monipuolistamista. Loppumietinnön komitea jätti vuonna 1957. Mietintö sisälsi selvityksen saaristoalueiden ja niihin verrattavien rannikon alueiden elinoloista ja elinkeinoista sekä esityksiä elinolojen parantamiseksi. Lähtökohdana oli ilman kiinteää tieyhteyttä olevaa saaristoa laajemman alueen kattava saaristo- ja rannikkopolitiikka. (Kuusisto ja Leppänen 2018.)

Sisä-Suomen saaristoalueet olivat jääneet saaristokomitean tehtäväkentän ulkopuolelle. Näitä alueita varten asetettiin Sisä-Suomen saaristokomitea, joka työskenteli vuoteen 1964 saakka. (Kuusisto ja Leppänen 2018.)

Saaristokomitea totesi jo työnsä alkutaipaleella, että jo pelkkä maantiede loi saaristolle suuren määrän erityisongelmia. Niiden ratkaiseminen edellytti, että valtionhallinnon yhteyteen luotaisiin pysyvä asiantuntija- ja lausuntoelin. Vuonna 1958 valtioneuvosto asetti maatalousministeriön esittelystä ”neuvottelukunnan valmistelemaan saariston taloudellisia ja sosiaalisia oloja sekä muita saariston erityisoloja koskevia kysymyksiä”. Tätä elintä voidaan pitää ensimmäisenä saaristoasiain neuvottelukuntana, joskaan nimi ei vielä ollut virallinen. Jäseniksi nimettiin sekä poliittisia että virkamiesedustajia. Vuonna 1961 annettiin asetus saaristoasiain neuvottelukunnasta ja vuonna 1964 Sisä-Suomen saaristokomitean mietinnön julkistamisen jälkeen neuvottelukuntaan tuli myös Sisä-Suomen edustus. (Kuusisto ja Leppänen 2018.)

Neuvottelukunta oli perustettu maatalousministeriön yhteyteen, josta se vuonna 1971 siirrettiin valtioneuvoston kanslian alaisuuteen. Vuonna 1983 neuvottelukunnan toiminta siirrettiin sisäasiainministeriöön, jonne perustettiin aluepoliittinen osasto. Vuoden 2008 alussa aluepolitiikka, sen osana saaristopolitiikka, siirrettiin uuteen työ- ja elinkeinoministeriöön, ja vuoden 2016 alussa saaristopolitiikka ja maaseutupolitiikka siirrettiin maa- ja metsätalousministeriöön. Näin saaristopolitiikka palasi takaisin ministeriöön, josta se oli 45 vuotta aiemmin lähtenyt. (Kuusisto ja Leppänen 2018.)

### 2.2 Saaristolain säätäminen

Saaristopolitiikan perustana on laki saariston kehityksen edistämisestä. Sen säätämisen taustalla oli huoli saariston tulevaisuudesta. Toisen maailmansodan jälkeinen ja 1960-luvulla voimistunut kaupungistuminen, teollistuminen ja elinkeinorakenteen muutos johtivat väestön vähenemiseen sekä merialueiden että sisävesien saaristoissa. 1970-luvulla saaristoasiain neuvottelukunnassa virisi ajatus tätä saaristojen negatiivista kehityskuvaa koskevan politiikkakokonaisuuden aikaansaamiseksi.

Keväällä 1980 aloite eteni, kun saaristoasiain neuvottelukunta teki valtioneuvoston kanslialle ehdotuksen saariston kehityksen edistämistä koskevasta puitelaista. Ministerivaliokunta hyväksyi valtioneuvoston kansliassa viimeistellyn lakiesityksen ja se hyväksyttiin 26. kesäkuuta 1981. Saaristolaki astui voimaan 1. marraskuuta 1981 ja sitä on sittemmin muutettu seitsemän kertaa (973/1988, 1138/1993, 89/1995, 145/1999, 1576/2009, 1508/2015 ja 1630/2015). Muutokset ovat liittyneet pääasiassa valtiosuus uudistusten ja muiden lakiuudistusten mukanaan tuomiin tarkistuksiin, ympäristöhoitoavustuksen myöntämiseen sekä saaristoasian neuvottelukunnan vastuuministeriön vaihtumiseen.

Saaristolain 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. Saaristolaki velvoittaa valtion ja kuntien viranomaiset ottamaan saariston erityisolosuhteet huomioon elinkeinojen, liikenteen ja palvelujen kehittämisessä sekä alueiden käytön suunnittelussa. Lisäksi valtion virastojen ja laitosten on kuultava saaristoasiain neuvottelukuntaa, mikäli ne suunnittelevat työpaikkojen vähentämistä saaristokunnassa tai muun kunnan saaristo-osassa. Saaristolaki ei koske Ahvenanmaata.

Saaristolailla on tärkeä merkitys saariston asukkaille. Laki on selkeä osoitus siitä, että valtio tunnistaa ja tunnustaa saariston erityispiirteet ja niiden arvon.

## 2.3 Saaristo-ohjelmat

Vuodesta 1995 lähtien saaristopolitiikkaa on toteutettu erityisten saaristopoliittisten ohjelmien puitteissa. Ohjelmia on tuotettu kaikkiaan viisi (1995, 2003, 2007, 2012, 2017 ja 2020). Ohjelmien laadintaan on osallistettu laajasti eri viranomaistahoja (kuntia, maakuntia ja ministeriöitä) ja järjestöjä. Saaristo-ohjelmien tavoitteet ja toimintalinjat on johdettu saaristolain tavoitteista. Uusimmassa saaristo-ohjelmassa, *Ihmisten saaristo – saaristo- ja vesistöalueiden valtakunnallinen kehittämisohjelma 2020-2023*, tuodaan esille viisi saaristoaluiden kehittämisen kannalta keskeistä sisältöteemaa: yhteydet ja liikkuminen, asuminen erityisteemana lapset ja nuoret, elinkeinot ja palvelut, saaristokulttuuri sekä luonto ja ympäristö.

## 2.4 Eurooppalainen vertailu

Euroopan saaret ja saaristot muodostavat heterogeenisen joukon. EU-saaren määritelmän mukaan saari on pinta-alaltaan vähintään 1 km<sup>2</sup> suuruinen alue, jolla ei ole kiinteää tieyhteyttä mantereelle, ja jonka etäisyys mantereesta on vähintään 1 km. Asukkaita tulee olla vähintään 50 (Antikainen et al 2019). Osaa saarista tuetaan suoraan EU:n varoista. EU:n kaukaisimmat alueet saavat Euroopan maatalouden tukirahaston kautta erityistä POSEI-tukea (programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité). Tukea saavat Kanariansaaret, Azorit, Madeira sekä monet Ranskan merentakaiset alueet. Kreikan Egeanmeren pienet saaret saavat samasta rahastosta erityistä SAI-tukea (Small Aegaen islands scheme). Egeanmeren pienet saaret ja muut syrjäiset alueet on huomioitu myös EU:n maataloustukirahaston ja maaseuturahaston (CAP) asetuksessa 2021/2115 (artikla 149).

Kansallisia saaristolakeja on Suomen saaristolain lisäksi Euroopassa vain Kroatian saaristolaki (Zakon o otocima, 2021) ja Skotlannin saaristolaki. (The Islands Act 2018). Muistion kirjoitushetkellä Irlanti suunnittelee saaristolain laatimista. Tätä muistiota varten on käyty keskustelua kyseisten maiden viranomaisten kanssa.

### 2.4.1 Kroatian saaristolaki

Kroatian saariston haasteita ovat mm. infrastruktuurin puute, rikkonaisuus ja sen aiheuttamat haasteet sekä matkailun kausiluonteisuus. Kausiluonteinen elinkeinotoiminta ja liika riippuvaisuus matkailusta nähdään juurisyyinä moniin saaristoa vaivaaviin sosioekonomisiin ongelmiin kuten terveys- ja koulutuspalveluiden puutteeseen. Lisäksi saariston rikkonaisuus tarkoittaa, että elinkustannukset ja elinkeinoelämän kustannukset ovat korkeammat saaristossa kuin mantereella.

Kroatian ensimmäinen saaristolaki (Zakon o otocima, 1999) säädettiin vastaamaan saaristoon ongelmiin. Uusi saaristolaki (Zakon o otocima, 2018) säädettiin vuonna 2018. Lain uudistuksen taustalla oli pyrkimys



korjata edellisen lain ongelmat sekä ennen kaikkea harmonisoida Kroatian saaristolaki EU:n sääntelyn kanssa. Lakia muutettiin edellisen kerran vuonna 2021.

Kroatian vuoden 2018 saaristolain keskeinen toimintainstrumentti on kansallinen saaristo-ohjelma. Aluekehityksen ja EU-rahoituksen ministeriö laatii ohjelman yhteistyössä keskeisten saaristotoimijoiden ja paikallisten viranomaisten kanssa. Kansallisessa saaristo-ohjelmassa analysoidaan saariston haasteita ja asetetaan viitekehukset muulle kehittämiselle. Kroatian saaristolaki pyrkii yhteensovittamaan saariston kehityksen kansallisten ja EU-tasojen aluekehitysohjelmien kanssa. Käytännössä tämä näkyy mm. siinä, että rannikko- ja saaristoalueiden paikallisviranomaisten on huomioitava kansallinen saaristo-ohjelma heidän laatiessaan aluekehityksen ohjelmia.

Saaristolaissa asetetaan erityistä painoarvoa kestäväälle kehitykselle sekä ilmastonmuutokseen sopeutumiselle. Laki pyrkii edistämään näitä erityisesti EU:n *Smart Islands Initiative* -viitekehityksessä. *Smart Islands* -aloitetta noudattavat projektit saavat etusijan rahoitusauksissa. Laki sisältää lisäksi säädöksiä saariston viranomaisista saarikoordinaattoreista. Laki sisältää myös määritelmän saaristolle sekä ohjeet saariston kehityksen arvioimiseksi.

#### 2.4.2 Skotlannin saaristolaki

Skotlannin saariston haasteita ovat erityisesti väestökato ja rikkonaisuus, sillä valtaosa Skotlannin saaristosta on vailla kiinteää tieyhteyttä mantereeseen. Kaiken kaikkiaan Skotlannissa on noin 100 asuttua saarta ja saarilla asuu noin 100 000 henkeä. Skotlannin saaristolaki (The Islands Act, 2018) oli pitkän kampanjoinnin tulos. Skotlannin merkittävimmät saariryhmät Ulko-Hebridit, Orkneysaaret ja Shetlandinsaaret aloittivat vuonna 2013 ”Our Islands, Our Future” -kampanjan, joka lopulta johti saaristolakiin. Johtuen sen syntyhistoriasta laki rakentuu vahvasti saaristolaisten kuulemiselle.

Skotlannin saaristolain keskeinen toimintainstrumentti on kansallinen saaristo-ohjelma. Laissa säädetään kansallisen saaristo-ohjelman laatimisesta ja seurannasta. Laissa on säädöksiä mm. siitä, mitä tahoja tulee kuulla ohjelmaa laadittaessa ja miten saaristo-ohjelmaa seurataan.

Kansallisen saaristo-ohjelman tulee toteuttaa tavoitteita, jotka on listattu kolmentoista strategisen tavoitteen listassa<sup>1</sup>. Ohjelman otetta kuvaillaan holistiseksi eli siinä tulee huomioida strategisten tavoitteiden riippuvuus toisistaan. Periaatteessa siis yhtä strategista tavoitetta ei voida edistää toisen tavoitteen kustannuksella. Saaristo-ohjelmassa on myös mainittava ne viranomaiset, joilla on sen nojalla velvollisuuksia, ja hallituksen on suunniteltava tehokas sekä järkevä tapa suunnitelman toteuttamiseksi. Huomionarvoista on myös se, että kansallista saaristo-ohjelmaa laadittaessa alueen kulttuuri ja kielellinen asema tulee huomioida. Kielellisen aseman erityismaininta viittaa gaelin kieleen, jonka puhujista suuri osa asuu Ulko-Hebrideillä.

Lain toinen keskeinen instrumentti on saaristovaikutusten arviointi. Saaristovaikutusten arviointi on suoritettava, jos jollakin hallintotoimella tai lailla on merkittäviä vaikutuksia saaristoon. Laki sisältää menettelysäännökset mm. sen suhteen, mitä tahoja on kuultava arviointia laadittaessa. Hallituksen on lisäksi velvollisuus kuulla saaristoyhteisöjä, jos se tekee muutoksia johonkin hallintokäytäntöön, strategiaan tai lakiin, jos muutoksen vaikutukset eroavat merkittävästi saaristoyhteisöjen ja manneryhteisöjen välillä. Saaristovaikutusten arvioinnissa on lisäksi arvioitava vaikutuksia eri saarten näkökulmasta. Lain vaikutukset voivat esimerkiksi olla erilaiset Orkneysaarilla kuin Shetlandinsaarilla. Suomessa laaditaan myös

---

<sup>1</sup> väestönlisäystä, polttoaineköyhyyden torjuntaa, liikenne ja kuljetuspalveluiden kehittämistä, digitalisaation edistämistä, valtion (kruunun maiden) kehitystä, bioturvallisuuden parantamista sekä seuraavien tavoitteiden kehittämistä: kestävä taloudellinen kehitys, luonnon ympäristön hyvinvointi, (saaristolaisten) terveys ja hyvinvointi ja saaristoyhteisön voimistaminen.

saaristovaikutusten arviointeja, joko osana maaseutuvaikutusten arviointeja tai aluekehitysvaikutusten arviointia.

Saaristovaikutusten arvioinnin laiminlyönti muodostaa saaristolain mukaan perusteen oikeustoimille laiminlyönnin tehnyttä viranomaista vastaan. Toistaiseksi yhtäkään kannetta ei ole nostettu. Saaristolaki sisältää myös määritelmät saarelle, asutulle saarelle ja saari-/saaristoyhteisölle. Laissa on lisäksi yksityiskohtaiset määritelmät monille muille termeille, kuten Skotlannin saariston merialueelle.

Skotlannissa on käynnissä useita erilaisia hankkeita saaristolaisten aseman parantamiseksi, kuten [Island Bond -hanke](#), jossa saaristoon muuttavat tai jäävät henkilöt voivat olla oikeutettuja 50.000 punnan suuruiseen tukeen. Island Bond- hanke muistuttaa perusajatukseltaan harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen (HAMA) -työryhmän ehdottamaa opintolainavähennystä henkilöille, jotka muuttavat HAMA-alueelle.

### **Yhteenveto**

Suomen saaristo poikkeaa monin tavoin Skotlannin ja Kroatian saaristosta. Kuten aiemmassa luvussa todettiin, Suomessa on 467 ilman kiinteää tieyhteyttä olevaa saarta, joilla asuu vakituisesti 8 823 henkeä. Moneen asuttuun saareen on kiinteä tieyhteys, kun taas esimerkiksi Skotlannissa vain kahteen saareen on kiinteä tieyhteys ja saaristossa asuu kaikkiaan noin 100 000 henkeä. Suomen saaristolla on kuitenkin myös paljon yhtäläisyyksiä Skotlannin ja Kroatian saariston kanssa. Alueita vaivaavat samat haasteet, kuten väestön väheneminen ja ikääntyminen sekä kausiluontoisuus. Lisäksi Skotlannin Ulko-Hebrideillä on myös alueita, joilla valtakunnallisen vähemmistökielen puhujat muodostavat enemmistön. Suomessa saaristopolitiikan ja saaristolain erityistarve kumpuaa ainutlaatuisesta maantieteestämme – Suomi on suhteellisesti maailman saaristo- ja vesistörikkaimpia maita ja maantieteellisesti sille on vaikea löytää vastaavia vertailukohteita.

Skotlannin ja Kroatian tarjoavat monissa asioissa mallin tai esikuvan Suomen lain uudistukselle. Esimerkiksi Skotlannissa ja Kroatiassa laaditaan saaristo-ohjelma kuten Suomessakin. Ohjelman rooli ja painoarvo vaihtelee maittain. Suomessa saaristo-ohjelmaa ei mainita laissa, eikä sillä ole samanlaista asemaa keskeisenä kehitystä ohjaavana strategiasuunnitelmana. Lainuudistuksen yhteydessä Suomen saaristo-ohjelman roolia ja painoarvoa voidaan kuitenkin kasvattaa. Mallia voitaisiin hakea Kroatiasta tai Skotlannista.

### 3. Saaristolain rakenteelliset muutostarpeet ja suhde perustuslakiin

Saaristolaki on tullut voimaan vuonna 1981. Lain voimaantulosta on siten kulunut yli 40 vuotta, mistä johtuen sen toimintaympäristö on merkittävästi muuttunut. Johtuen lain säätämisaikakohdasta myös sen rakenne vaatii päivitystä. Päivitystarpeita on esimerkiksi lakikielessä, pykälien järjestyksessä ja otsikoinnissa sekä säätämistekniikassa.

#### 3.1 Saaristolaki ja perusoikeudet

Saaristolaki perustui nykyisen perustuslain edeltäjälle, eikä se siten vastaa nykyisen Suomen perustuslain (1999/731 myöh. PL) vaatimuksia. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että saaristolain säätämisen aikaan oli tavallista kirjoittaa lakeihin niin sanottu avoin asetuksenantovaltuus, joka mahdollisti lain täydentämisen valtioneuvoston asetuksilla. Saaristolain 15 §:ssä säädetään tällaisesta avoimesta asetuksenantovaltuudesta. Sen mukaan tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Kyseinen asetuksenantovaltuus ei enää vastaa perustuslain vaatimuksia.

Nykyään lain ala määrittää ja rajoittaa asetuksen alaa eli sitä, mistä asetuksella voidaan säätää. Asetuksen antamisen edellytyksenä on, että laissa on tarvittavat perussäännökset sekä asianmukainen valtuutussäännös. Perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista voidaan antaa asetuksella vain tarkempia säännöksiä. Valtuutussäännöksen tulee täyttää PL 80 §:ssä säädetyt vaatimukset, eikä asetusta siten voida antaa sellaisen valtuutuksen nojalla, joka on annettu ennen perustuslain säätämistä eikä siten täytä nykyisen perustuslain vaatimuksia. Laissa ei saa säätää rinnakkaisia asetuksenantovaltuuksia esimerkiksi valtioneuvostolle ja ministeriölle. Asetuksella ei myöskään voida poiketa lain säännöksistä tai antaa sellaisia täydentäviä säännöksiä, jotka asiallisesti tarkoittaisivat lain sisällön muuttamista.

Saaristolain uudistuksen yhteydessä on lisäksi arvioitava lain perusoikeuskytkennät. Nykyisellä saaristolailalla on kytkentöjä erityisesti yhdenvertaisuuteen (PL 6 §), liikkumisvapauteen (PL 9 §), sivistyksellisiin oikeuksiin (PL 16 §), kielellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin (PL 17 §), elinkeinovapauteen (PL 18 §), sosiaaliturvaan (PL 19 §) ja ympäristövastuuseen (PL 20 §). Saaristolain muutostarpeita tulee siten arvioida esimerkiksi siitä näkökulmasta, toteutuvatko saariston asukkaiden yhdenvertaisuus, liikkumisvapaus, oikeus maksuttomaan perusopetukseen, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, elinkeinovapaus sekä ympäristövastuu. Saaristolain perusoikeuskytkentöihin vaikuttaa myös esimerkiksi se, säilyykö lain tarkoitus voimassa olevaa lakia vastaavana.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi alkuperän, kielen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen tosiasiallista tasa-arvoa (kts. esimerkiksi PeVL 31/2014 vp. s.3). Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Peruspalvelujen turvaamista koskevat esimerkiksi perustuslain 16 § (sivistykselliset oikeudet) sekä 17 § (oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin). Perustuslain 16 §:ssä säädetään oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen ja 17 §:ssä taataan jokaisen oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin. Suomen kansalliskielten, suomen ja ruotsin, osalta on vahvistettu maamme kaksikielisyys. Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Saariston asukkaiden oikeudet peruspalveluihin tulee jatkossakin taata.

Perustuslain 18 § suojaa oikeutta työhön sekä elinkeinovapautta. Sen mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Lisäksi perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan niin, että jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Ympäristövastuusäännöksen (20 §) vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Saaristolain osalta tulisi siis arvioida, miten saaristolailla edistetään kaikille kuuluvan ympäristövastuun toteutumista sekä saariston asukkaiden oikeutta terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuuteen vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Saaristolain 2 §:ssä mainitaan valtion ja kuntien tehtäväksi saariston maisemakuvan suojaaminen sekä luonnon suojaaminen ympäristöhaitoilta.

Syvällisempi arvio saaristolain perusoikeuskytkennöistä voidaan tehdä vasta, kun lain soveltamisala tiedetään tarkemmin. Samoin lainuudistuksen perustuslainmukaisuutta ei ole mahdollista arvioida ennen konkreettisia pykäläehdotuksia ja vaikutusarviointeja. Saaristolain päivityksen yhteydessä tullaan lisäksi uudelleenarvioimaan lain asetuksenantovaltuuksia.

### 3.2 Saaristolain rakenteelliset päivitystarpeet

Lainkirjoittaminen on muuttunut edellisen 40 vuoden aikana, joten saaristolaissa on paljon muutostarpeita myös tästä syystä. Osa muutostarpeista liittyy yleiseen lainkirjoituksen tyyliin, josta on esimerkiksi tullut huomattavasti yksityiskohtaisempaa kuluneen 40 vuoden aikana. Saaristolain kaltaiset puitelait ovat yhä harvinaisempia. Tähän on vaikuttanut muun muassa edellä mainittujen avointen asetuksenantovaltuuksien poistuminen. Yksityiskohtaisempi lain kirjoittaminen todennäköisesti kasvattaa tulevan lain pykälämäärää. Muita muutostarpeita on muun muassa saaristolain yleisessä rakenteessa ja terminologiassa. Esimerkiksi lain tavoitetta käsittelevä pykälä, joka on nykyisessä laissa toisena pykälänä, sijoitetaan nykyään lain alkuun, jotta se olisi selkeämmin erotettavissa varsinaisista substanssipykälistä.

## 4 Todetut muutos- ja päivitystarpeet

### 4.1 Kuulemiset saaristoalueilta: yhteenveto ja yleinen palaute

Tämän muistion laadinnassa on painotettu avoimuutta, osallisuutta, kuulemista ja kuuntelemista. Muistion valmistelussa tehtiin saaristo- ja vesistöaluekierros, toteutettiin kaikille avoin kansalaiskysely, käytiin useita pienempiä asiantuntijakeskusteluja sekä hyödynnettiin saaristoasiain neuvottelukunnan ja sihteeristön laajaa asiantuntemusta.

Kuulemistilaisuudet saaristo- ja vesistöalueille toteutettiin 11/2021 - 03/2022. Tilaisuuksia oli kaikkiaan kaksitoista, joista kolme Suomenlahden saaristoalueella, kolme Lounais-Suomen saaristoalueella, kaksi Pohjanmaan saaristoalueella ja neljä Järvi-Suomen saaristoalueella. Tilaisuuksista kahdeksan oli läsnätilaisuuksia (Maalahdessa, Taipalsaarissa, Asikkalassa, Savonlinnassa, Kemiönsaarella, Paraisilla, Raaseporissa ja Kotkassa, neljä puolestaan COVID19 -pandemian tai aikataulun vuoksi etänä (Naantali, Sipoo, Hailuoto, Keski-Suomi). Osallistujia per tilaisuus oli 8-38 ja kaikissa tilaisuuksissa yhteensä 196. Saaristokuntia ja saaristo-osakuntia oli tilaisuuksissa edustettuna 23. Näitä kuntia on yhteensä 49.

Tilaisuudet järjestettiin pääasiallisesti yhdessä maakuntaliiton ja tapaamispaikaksi valikoituneen kunnan kanssa. Tilaisuuteen kutsuttiin alueen saaristokunnat ja muut olennaiset sidosryhmät paikallisia toiveita sekä pandemiatilanteen tuomia rajoitteita noudattaen. Osallistujat olivat kuntien virkahenkilöitä, päättäjiä, yrittäjiä, Leader-ryhmiä, kylä- ja muiden yhdistysten edustajia, maakuntaliittojen "saaristovastaavia", ELY-virkahenkilöitä ja asukkaita.

Kuulemistilaisuuksissa saaristolain pykälät käytiin läpi yksitellen. Jokainen pykälä ja siihen mahdollisesti liittyvät valmisteluvaiheet esiteltiin, jonka jälkeen avattiin yleinen keskustelu pykälän tavoitteista, tarkoituksesta ja ajantasaisuudesta. Keskustelupalaute kirjoitettiin ylös muistiotyötä varten. Kuulemistilaisuuksien palaute on muistiossa sisällytetty pykäläkohtaiseen esittelyyn, joka tehdään pääluvussa 5.

Yhteenvetona kuulemistilaisuuksista ja palautteista voidaan todeta, että vilkkainta keskustelua käytiin tärkeimmiksi koetuista lain tarkoituksesta, liikenneyhteyksistä, palveluista sekä saariston ja saaristokunnan määrittelystä. Vähemmän puolestaan hankalammin tai selkeimmin avautuneista kunnan taloudellisesta asemasta, elinkeinoista, ympäristöhoidosta, saaristoasioiden hoidosta ja saaristoasiain neuvottelukunnan säätämisestä. Kaikki pykälät koettiin ainakin osin vanhentuneiksi sisällöltään ja/tai sanamuodoiltaan – sekä suomeksi että ruotsiksi. Useampikin huomio pykälien kieliversioissa kiinnittyi siihen, että asiat oli ilmaistu eri tavoin. Näin ollen lakia päivitettäessä tulee kiinnittää huomiota kieliversioiden yhdenmukaisuuteen.

### 4.2 Kaikille avoin saaristolakikysely

#### **Vastaajien taustaa sekä suhde saaristoon ja saaristolakiin**

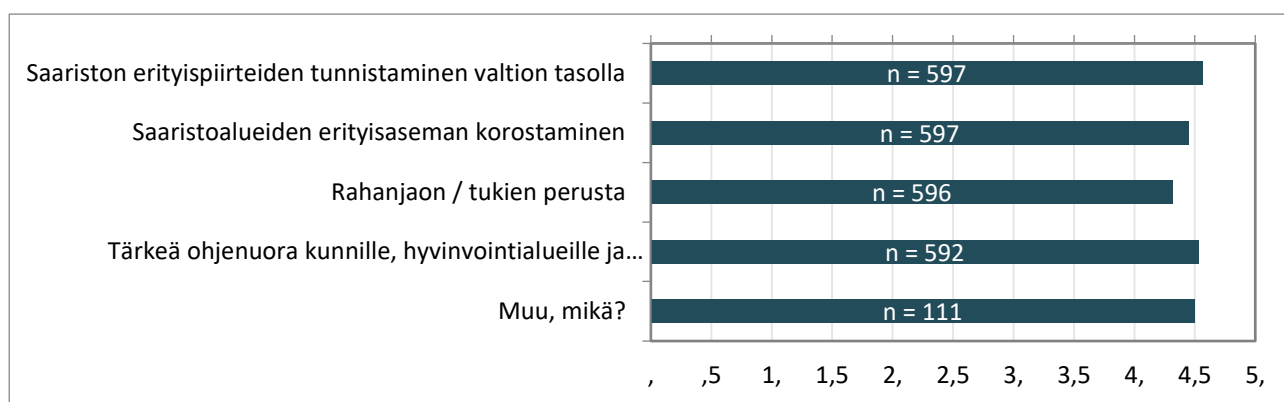
Kysely oli auki huhtikuussa 2022. Vastauksia saatiin 600 ja vastaajien suhde saaristoon oli seuraava: 52 % asui vakituisesti saaristossa, 40 % oli kausiasukkaita ja 7 % satunnaisesti vierailevia ja loput ilman erityistä suhdetta saaristoon. Maakunnittain tarkasteltuna vastaajista yli puolet oli Varsinais-Suomesta (54 %), vajaa viidennes Kymenlaaksosta (16 %) ja Uudeltamaalta (15 %) ja pienemmin osuuksin Pohjanmaalta (5 %), Etelä-Karjalasta (4 %), Etelä-Savosta (4 %) sekä Keski-Suomesta ja Pohjanmaalta.

Saaristopolitiikan saaristokuntia ja saaristo-osakuntia ryhmittelevää saaristoalueiden nelijakoa ajatellen vastauksia saatiin kaikilta alueilta: eniten Lounais-Suomesta ja Suomenlahdelta, vähiten Pohjanmaalta ja Järvi-Suomesta. Ikäryhmittäin tarkasteltuna suurimman vastaajajoukon muodostivat työikäiset eli 40-55 -vuotiaat (30 %) ja 56-65 -vuotiaat (29 %). Yli 65-vuotiaita vastaajia oli 27 %, 25-40 -vuotiaita 15 % ja alle 25 vuotiaita pienin osuus.

Saaristolain voi sanoa olevan tuttu suurimmalle osalle vastaajista, mutta yhtä lailla voi todeta lain ”tuntemisen” ja ”ei-tuntemisen” jakautuvan tasan: saaristolain tunsu hyvin tai pääpiirteissään 48 % vastaajista (7 % + 41 %), ei juuri lainkaan tai ei lainkaan 52 % (42 % + 10 %).

### Näkemyksiä saaristolain tarpeeseen, tarkoitukseen ja merkitykseen

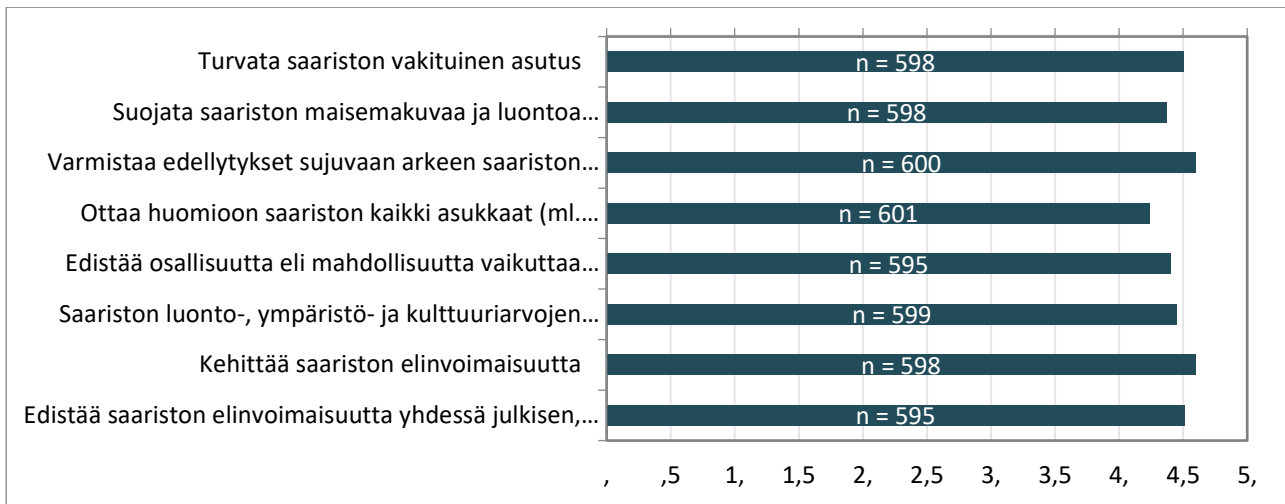
”Kuinka tärkeänä pidät sitä, että saaristoalueilla ja sen asukkailla on oma laki?” -kysymyksen vastaukset osoittivat, että lakia arvostetaan. Arvioasteikolla 1-5 saatiin keskiarvoksi 4,4. ”Mikä on mielestäsi saaristolain merkitys?”, näkyy hyvin yksimielisesti kuvassa 2.



**KUVA 2. Saaristolain merkitys nähdään saariston erityispiirteiden tunnistamisena sekä ohjenuorana toimimisena kunnille.**

”Muu, mikä?” -vaihtoehdon vastauksista osa liittyi laissa jo edistettäviin asioihin ja lähes kaikki vastaukset liittyivät teemoihin, joihin pyydettiin näkemyksiä tämän kysymyksen jälkeen. Näihin avovastauksiin palataan seuraavassa kappaleessa. Muutama näkemys kuitenkin jo tässä kohdin. Vastaajien mukaan lakia tarvitaan, jotta saataisiin pelisäännöt matkailulle, parannettaisiin työnteon edellytyksiä, taattaisiin elinkeinoille pysyvyyttä, edistettäisiin kansalaisten tasa-arvoista kohtelua, pystyttäisiin muodostamaan saaristokunnista keskenään yhdenmukaisempia kokonaisuuksia, vahvistettaisiin yhteisöllisyyttä ja yhdenvertaisuutta sekä mahdollistettaisiin saaristoasumisen jatkuvuus, ympärivuotisuus ja elävä(t) yhteisö(t).

”Mikä on mielestäsi saaristolain tarkoitus?” -kysymyksen kohdalla vallitsi myös selkeä yhteisymmärrys annettujen vaihtoehtojen tärkeydestä (kuva 3).



**KUVA 3. Saaristolain tarkoituksena nähdään asutun, elinvoimaisen ja sujuvan arjen saariston varmistaminen.**

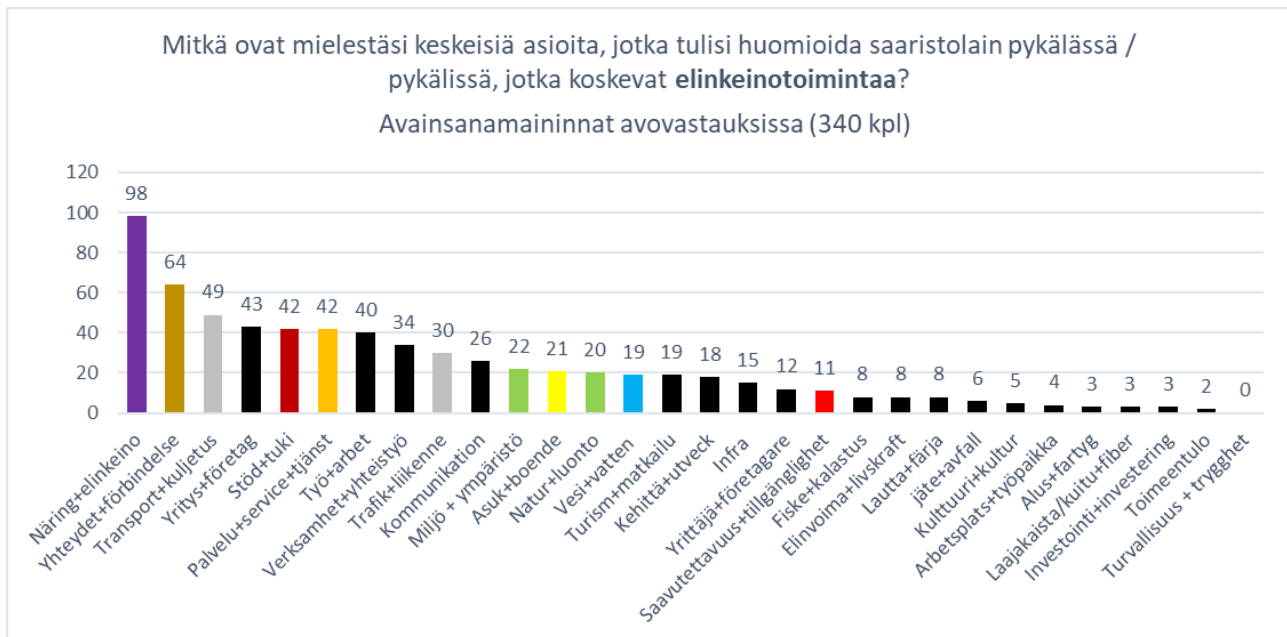
### **Avovastaukset lakipykälissä huomioon otettavista asioista koskien elinkeinoja, palveluita, saavutettavuutta ja ympäristöä**

Avoimia kysymyksiä oli neljä ja ne oli jaettu kansallisen *Ihmisten saaristo* -saaristo-ohjelman (2020-2023) teemojen mukaisesti koskemaan elinkeinoja, palveluita, saavutettavuutta sekä luontoa, ympäristöä ja saaristokulttuuria. Kysymykset oli muotoiltu seuraavasti (sulkeissa saatujen vastausten lkm/kysymys):

- Mitkä ovat mielestäsi keskeisiä asioita, jotka tulisi huomioida saaristolain pykälässä / pykälissä, jotka koskevat elinkeinotoimintaa? (340)
- Mitkä ovat mielestäsi keskeisiä asioita, jotka tulisi huomioida saaristolain pykälässä / pykälissä, jotka koskevat palveluita? (321)
- Mitkä ovat mielestäsi keskeisiä asioita, jotka tulisi huomioida saaristolain pykälässä / pykälissä, jotka koskevat saavutettavuutta? (321)
- Mitkä ovat mielestäsi keskeisiä asioita, jotka tulisi huomioida saaristolain pykälässä / pykälissä, jotka koskevat luontoa, ympäristöä, saaristo/vesistökuiltoa ja kulttuuriympäristöä? (314)
- Lisäksi kysyttiin "Puuttuuko saaristolain sisällöstä jotakin sellaista, joka siellä tulisi olla mukana?" (216)

Avovastauksista poimittiin selkeästi toistuvia ja keskeiseksi katsottuja avainsanoja, joita käytettiin hakusanoina kaikkien kysymysten avovastausten läpikäymisessä. Kysymykset olivat suomeksi ja ruotsiksi, joten myös avainsanoja oli molemmilla kielillä. Sanoja valikoitui yhteensä 62 ja ne ovat nähtävissä sanaparikoosteena kuvissa 4-7. Sanalistaa toistamalla haluttiin katsoa missä määrin samat ja tärkeiksi tulkittavissa olevat asiat toistuvat eri teemojen kohdalla. Tekstissä avataan tarkemmin missä asiayhteydessä avainsanoja ilmeni ja missä määrin asiayhteydet olivat yhteneviä tai eriäviä teemoittain.

Avainsanatarkasteluun kannusti kuulemiskierroksen keskustelut, joissa pohdittiin paljon sekä kielen ajantasaistamista, terminologian täsmällisyyttä ja oikeellisuutta, että pykälissä mainittavien asioiden listaamista, painottamista tai yleisluoteisempaa kuvaamista.



**KUVA 4. Saariston elinkeinotoiminnassa huomioitavat asiat avainsanoina. Väreillä korostettu selkein kaikissa teemoissa toistuvat avainsanat.**

**Elinkeinojen** kohdalla luonnollisesti puhutaan *elinkeinoista*, mutta niiden rinnalla nousivat esille odotetustikin *yhteydet, kuljetus, yritykset, tuet, palvelut, yhteistyö, liikenne, viestintä, asukkaat, matkailu ja kehittäminen*. Lisäksi *ympäristö, luonto* ja *vesi* saivat useita mainintoja (kuva 4). Edellä listatut ja muut asiat liittyvät monesti toisiinsa samoissa lauseissa.

Esimerkiksi **yhteyksillä** tarkoitettiin liikenne-, kuljetus-, data-, tie- ja meriyhteyksiä (mm. toimivuutta ylipäättään, ympärivuotisesti), *vesi* viittasi juomaveteen, infraan ja vesistöihin, *luonto* ja *ympäristö* puolestaan tässä yhteydessä pitkälti siihen, ettei elinkeinotoiminnalla turmella niitä, kulttuuriympäristö ja luontoarvot otetaan huomioon elinkeinotoiminnassa, tai että saariston luonto-, ympäristö- ja kulttuuriarvot tunnustetaan osana saariston elinvoimaisuutta. *Palveluiden* osalta puolestaan lähi-, perus- ja sote-palveluiden säilymisen ohella nähtiin tarpeellisenä varmistaa elinkeinotoiminnan tarvitsemien palveluiden turvaaminen.

**Tuki** koski muun muassa toivetta korkeammasta tukiprosentista elinkeinoyhteistyötä edistäviin toimiin, suoria yritystukia, kuljetustukia, yritystoiminnan tukemista saaristossa, kestävän elinkeinotoiminnan tukemista, työpaikkojen luomisen tukemista, työvoiman saamisen tukemista, lähituottajien tukemista kohtuullisten kuluttajahintojen mahdollistamiseksi, kunnan aktiivisempaa otetta yritystoiminnan edistämiseen (suunnittelu, vuoropuhelu, yhteiskehittäminen), verohelpotuksia, tukea palveluiden tukemista paremman ympärivuotisen aukiolon turvaamiseksi sekä tukea kaikin tavoin. Lisäksi esitettiin sekä pienyrityksille suunnattuja kannustimia toiminnan jatkamiseksi, että yritystoiminnan saaristoon sijoittumisen helpottamista.

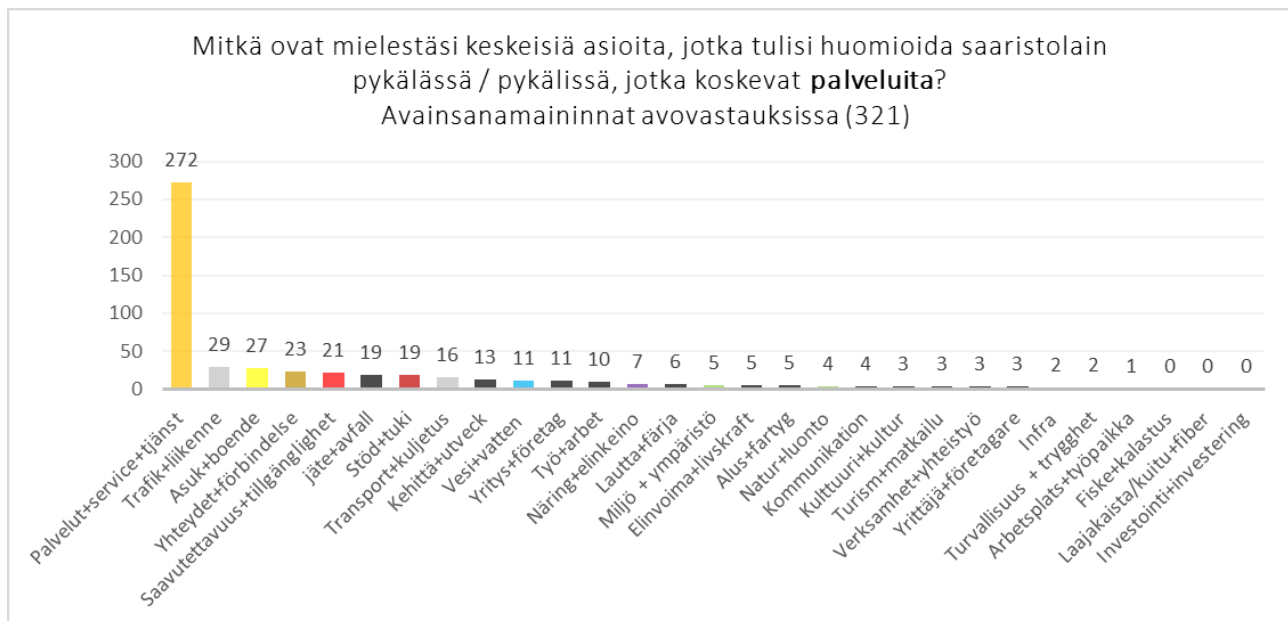
Yhdessä vastauksessa tuotiin esille, että "Saaristolaki tukee EU:n perussopimuksen (2008/C 115/01) 174 artiklan toteuttamista Suomessa. Artiklan mukaan EU pyrkii vähentämään heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä." Oli myös näkemyksiä siitä, että kaikki elinkeinot eivät ole yhtä arvokkaita saariston kannalta, joillain toimialoilla on hyväksyttävä toiminnan kannattavuus vain kausiluonteisesti, tai sitten pitäisi satsata (vain/enemmän) saaristoon luontaisesti sopivan elinkeinotoimintaan, saaristossa



asumista tukeviin elinkeinoihin ja palveluihin ja/tai saariston perinteisten elinkeinojen jatkuvuuden turvaamiseen.

**Saariston erityisolosuhteet** mainitaan lain nykyisessä elinkeinopykälässä (4§). Vastauksissa saariston erityisyys sekä elinkeinotoiminnan ja saariston suhde näkyi seuraavasti: yrittäjät työllistävät ja pitävät saariston pyörät pyörimässä sekä ylläpitävät osaltaan elinvoimaista saaristokulttuuria, yhdenvertaisuuden ja toimitusvarmuuden tulisi vastata manneralueita, vaikeakulkuisuudella, etäisyyksillä ja yhteyksillä on negatiivisia kustannusvaikutuksia, kelirikko on haaste ympärivuotisten yhteyksien turvaamiselle, kausiluonteisuudella on suuri vaikutus, luonto ja ympäristö ovat tärkeitä ominaispiirteitä, matkailu, harva asutus ja kausi-asutus leimallisia saaristoalueille.

**Saariston erityisolosuhteiden** lisäksi **tukia** tarkastellaan erikseen myös muiden teemakysymysten osalta. Kuulemisten yhteydessä on käyty laajempaa keskustelua sekä "saaristotukien" kokonaisuudesta että tarpeesta nostaa tukia esille erikseen pykälissä, omassa pykälässään tai olla nostamatta esille. Tukikeskustelua voi peilata myös saaristolaisien kohdentumiseen: "Kunta tarvitsee valtiontukea saariston palvelujen ylläpitämiseen ja kehittämiseen" -kommentti osoittaa tämän tarpeelliseksi joko painotuksena saaristolaisän merkityksestä tai sitten osoituksena vastaajan tietämättömyydestä saaristolaisän olemassaolosta ja tarkoituksesta; tarkoitus on korvata niitä lisäkustannuksia, mitä saaristoisuus peruspalveluiden järjestämiseen aiheuttaa. Nykyisessä laissa tuet mainitaan elinkeinotoimintaa koskevassa pykälässä (4 §), kunnan taloudellista asemaa koskevassa pykälässä (10 §) ja ympäristöhoitoavustuspykälässä (12 §).



**KUVA 5. Saariston palveluiden kannalta keskeisiksi nousevat yhteydet ja saavutettavuus, mutta myös tuet sekä erikseen jätehuollon järjestäminen.**

**Palveluilla** tarkoitetaan tässä sekä julkisia palveluita että yksityisiä palveluita. Myös vastauksissa mainittiin kattavasti kaikki peruspalveluista lähipalveluihin, jätehuollosta työvoimapalveluihin, kuljetuspalveluista liikennepalveluihin, erityispalveluista liikkuviin palveluihin ja riittävästä palveluista välttämättömiin palveluihin (kuva 5). Perusasetelmaa voi kuvata seuraavasti: "Ilman ihmisiä ei ole palveluita. Ja toisin päin." Vastaajan mukaan palveluiden on oltava taattuina, sillä ihmiset lähtevät liikenteeseen vasta kun luottavat

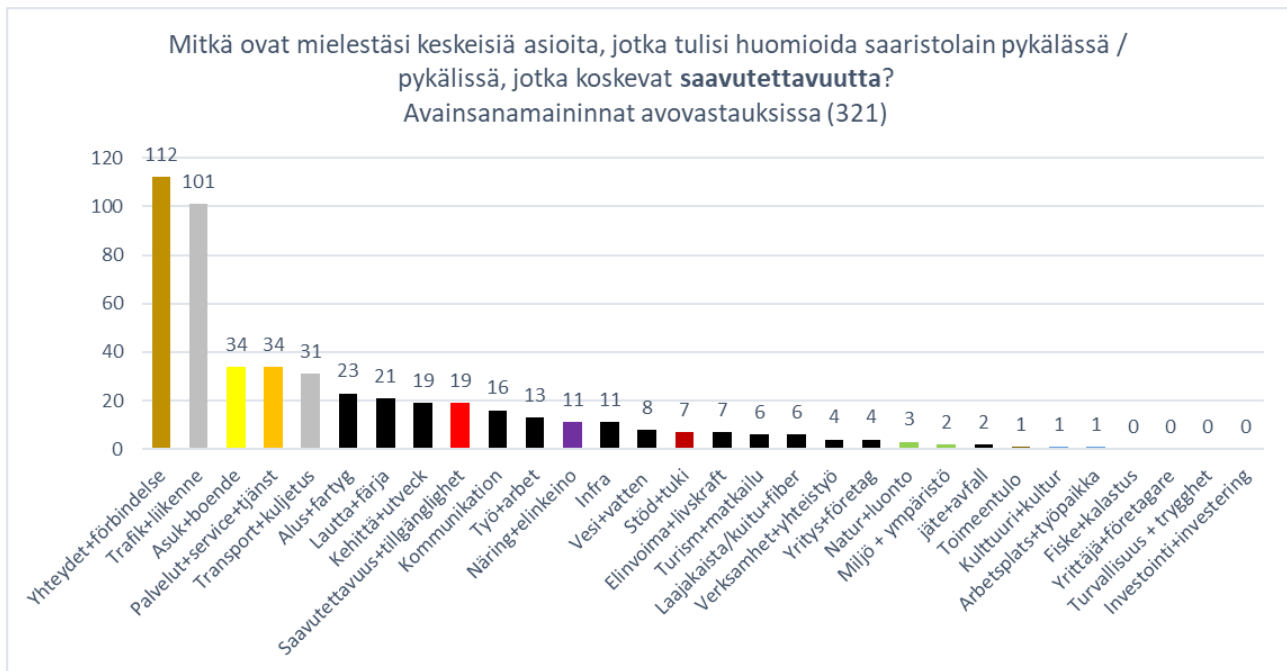
palveluiden saatavuuteen. Asuntojen osto ja myynti, kesäpaikat ja tontit liikkuvat sitten, kun palvelutkin ovat kunnossa. Kääntäen varmasti myös asukkaiden lisääntyminen lisää tarvetta ja kysyntää palveluille.

Yleisesti palveluiden osalta vastauksissa tuotiin esille sekä tarve säilyttää, ylläpitää ja turvata olemassa oleva palvelutaso, toive yhdenvertaiseen saatavuuteen asuinpaikasta riippumatta, tarve kehittää palveluita, että luoda edellytykset yhteistyölle tarvittavien palveluiden toteuttamiseksi. **Turvattavina ja tuettavina** pidettiin etenkin lasten ja vanhusten (perus)palveluita, kulkuyhteyksiä, tieverkoston ylläpitoa, sähköä ja vettä, apteekki-, posti- ja polttoainepalveluita sekä palveluiden kaksikielisyyttä. **Parannettavaa** nähtiin olevan palveluiden saatavuudessa ja saavuttavuudessa yleensä, mutta erityisesti liikenneyhteyksissä, tietoliikenneyhteyksissä sekä jätehuollon ja vesihuollon järjestämisessä. **Kehittämismahdollisuuksia** nähtiin yhteispalveluverkostoissa jo olemassa olevien yritysten ja toimijoiden kanssa, palveluiden joustavuudessa sekä liikkuvissa palveluissa. Pidettiin ylipäätään tärkeänä pohtia uusia innovatiivisia tapoja järjestää palveluita tasapuolisesti. Konkreettisenä kehittämisehdotuksena esitettiin myös, että jokaisessa (saaristolain mukaisessa) saaristokunnassa tai saaristo-osakunnassa olisi nimettynä viran puolesta vastuuhenkilö saaristoasioille. Samoin "valtiollisilla tahoilla" omansa. Tämän ehdotuksen voi osin jo ajatella toteutuvan siinä mielessä, että lähtöoletuksena saaristokunnassa kaikki asiat ovat tavalla tai toisella "saaristoasioita" ja saaristokysymykset siten jokaisen viranhaltijan asiana.

**Huoli ja arvopohdinta** vastauksissa liittyi peruspalveluiden ja (päivittäistavara)kaupan palveluiden säilymisen ohella siihen, miten matkailua tukevien palveluiden kehittäminen ja niiden myötä lisääntyvä matkailu pystyy ottamaan huomioon luonnon, kulttuuriympäristön, rauhan ja puhtauden. Näkemyksen mukaan pitäisi määritellä saariston arvot, jotka puolestaan määrittäisivät palveluita. **Toimivan tasapainon** kysymys tuli vastaan myös vastauksessa, jonka mukaan viimeisen neljänkymmenen vuoden aikana moni asia on muuttunut paljon ja paikalliset asukkaat myös liikkuvat enemmän, jolloin palvelutarpeen, käytön, tarjonnan ja kustannusten tasapainoakin on mietittävä uudella tavalla. Molempiin edellä kuvattuihin tilanteisiin yksi ratkaisu on osallisuuden edistämässä, joka erään vastaajan sanoin lähtee siitä, että saaristolaiset otetaan mukaan heitä ja heidän elämäänsä koskeviin päätöksiin, sillä saaristolaiset ovat jo tottuneet yhteisössään innovatiivisiin käytännön ratkaisuihin.

**Saariston erityisolosuhteet** näkyivät palveluteeman vastauksissa yhdenvertaisuuden, saatavuuden ja saavutettavuuden ohella muun muassa toimivien tietoliikenneyhteyksien haasteena, toimivan asiointi-, työssäkäynti- ja palveluliikenteen takaamisessa saarilla, saarilta mantereelle ja mantereelta saarille, alusliikenteen maksuttomuutena/maksullisuutena, vasteaikoina, saariston arvojen määrittämisenä, uusien palveluinnovaatioiden tarpeena, matkailun, ympäristön ja saaristokulttuurin yhteensovittamisena, maantieteellisen rikkonaisuuden ja etäisyyksien aiheuttamina lisäkustannuksina palveluiden järjestämiselle, kausiasukkaiden suurena määränä sekä Rajavartiolaitoksen ja Merivartioston mahdollistamina palveluina.

**Tuki** mainittiin palveluiden yhteydessä valtion jatkuvana tukena tärkeille palveluille (esim. kyläkauppatuki), sekä tukena julkisiin palveluihin, lähipalveluihin, yrittäjyyteen ja liikenteeseen.

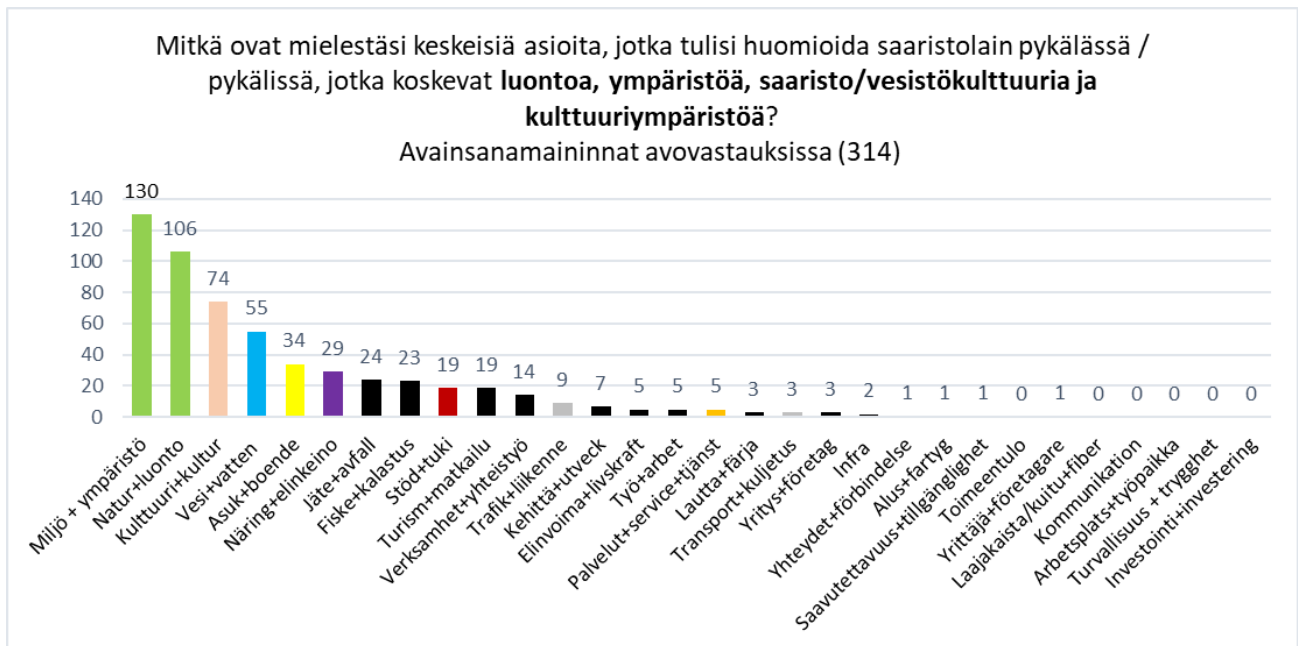


**KUVA 6. Saavutettavuus nähtiin ensisijaisesti yhteyksinä ja liikenteenä.**

**Saavutettavuudessa** kyse oli ennen kaikkea liikenneyhteyksistä (kuva 6). Toisin sanoen paremmista yhteyksistä, toimivammista yhteyksistä, saaristoliikenteen turvaamisesta ja kehittämisestä, ympärivuotisen vesiliikenteen lisäämisestä, ympärivuotisen liikenteen turvaamisesta, 24/7 toimivista liikenneyhteyksistä, lauttaliikenteen vuoroista, lossien ja lauttojen rahoituksesta, yhteysalusliikenteen maksuttomuudesta/maksullisuudesta, logistiikasta, teiden kunnosta ja valaistuksesta, kevyenliikenteen väylistä, linja-autoliikenteestä, julkisesta liikenteestä, vähähiilistä liikennepalveluista, liikenneyhteyksien eroista ulko- väli- ja sisäsaaristoissa, vesiliikenteen kuljetustarpeiden yhteensovittamisesta/erottamisesta (henkilöliikenne, tavaraliikenne, autoliikenne, raskas liikenne), kausiasukkaiden huomioon ottamisesta, kausiasukkaiden ja vakituisten asukkaiden eroista, yhteysveneistä ja tilausveneistä, silloista sekä joustavista, kausiluonteisuuden ja keliolosuhteiden muutosten sallimista ratkaisuksista, joista viimeiset kuvaavat hyvin myös **saariston erityisolosuhteita ja rikkonaisuutta**. Valtion järjestämis- ja tukivastuuta korostettiin muutamissa vastauksissa.

Saavutettavuudessa oli kyse myös palveluiden ja työpaikkojen saatavuudesta ja saavutettavuudesta, tietoliikenneyhteyksistä, puhelinyhteyksistä ja niiden kehittämisestä, digitalisaatiosta sekä saavutettavuuden yleisemmästä merkityksestä asumiselle, elinkeinoille, matkailulle ja elinvoimaisuudelle. Näihin kaikkiin saatiin edellisissä kohdissa toistuneita näkemyksiä. Jälleen tuli esille myös osallisuuden merkitys eli se, että saavutettavuutta tulisi käsitellä ja kehittää siltä pohjalta, mitkä saaristoalueen toimijoiden tarpeet ovat. Tässä alueen asukkaiden ja elinkeinon osallisuus kehittämisessä on tärkeää.

**Tuet** nousivat tässä yhteydessä esille liikenteen tukemisena, tuettuna liikenteenä sekä tukena joukkoliikenteelle, koulumatkoihin, kuljetuksiin, yhteysalusliikenteeseen ja yksityisteille.



**KUVA 7. Ympäristö, luonto ja kulttuuri rakentavat saariston erityisyyttä.**

**Luonto, ympäristö ja kulttuuri** -teemat kuvaavat selkeimmin jo sellaisinaan **saariston erityisolosuhteita ja -piirteitä** (kuva 7). Se näkyi myös vastauksissa, joista voi tunnistaa kolme näkökulmaa tai päälinjaa: vaalimisen, suojelemisen ja monimuotoisuuden säilyttämisen, kehittämistä estävän "ylisuojeleen" sekä tasapainossa elämisen.

**Vaalimisessa** painottuu saariston perinteisten kulttuuri- ja luontoympäristöjen ja -arvojen säilyttämisen sekä vesien suojeleminen ohella luonnonsuojelualueiden lisääminen, luonto- ja kulttuurikohteiden ennallistaminen ja haavoittuvuus, rakennuslupien rajoittaminen, rakentamisen ohjauksen selkeys, autoliikenteen minimointi, vesiliikenteen nopeusrajoitukset, urheilukalastuksen sääntely, massaturismin lieveilmiöt, tuulivoiman rakentamisen rajoittaminen, kalastuksen ja metsästyksen rajoittaminen, saariston erityispiirteiden ja maisemakuvan säilyminen, avohakkuiden kieltäminen, meluhaittojen vähentäminen (vesiskootterit, moottorivenekilpailut, turistihelikopterit, matkailijat jne).

**"Ylisuojelella"** tarkoitettiin elinvoimaisuuden edistämisen ja yrittäjyyden liiallista rajoittamista ja "kuoliaaksi suojelemista" järkevän ohjauksen sijaan; unohtamista, että saaristo on myös elinvoimainen mahdollisuuksien alue, josta ei tarvitse hävittää ihmistä pois.

**Tasapainoon** oli kytkettävissä saariston siisteys, jäte- ja vesihuollon toimivuus, rantojen kunnostaminen, haittaeläinten metsästyksen, kestävä kalaston hoito, pesimisloukkojen parempi huomioon ottaminen, jokamiehenoikeuksien kunnioittaminen, hoidetut vierasvenesatamat ja matkailukohteet, merkityt luonto- ja matkailureitit, kuntien ympäristöohjelmien laatiminen, elinkeinotoiminnan ympäristövastuu, rakentaminen luonnon ehdoilla, kulttuurimaiseman kehittäminen arvoja suojelemalla, kestävä asuminen ja matkailu, sektorien väliseen yhteistyöhön kannustaminen holistisen näkökulman saavuttamiseksi, vanhojen rakennusten "uusiokäyttö" muuksikin kuin ravintoloiksi ja hotelleiksi, suojelusta aiheutuvien kulujen riittävä kompensoiminen omistajille, merkittävistä muutoksista keskusteleminen paikallisten asukkaiden kanssa (osallisuus), saariston käyttäjien tasapuolinen kohtelu (vakituiset, kausiasukkaat, vierailijat), maatalouden merkitys ja vastuu niin maiseman ja ympäristön hoidossa kuin vesistön suojelussa, vakituisten asutuksen ja

kausiasukkaiden suhde sekä EU:n, valtion, kunnan, "saaristoaktiivisten" ja saaristoväestön toiveiden ja tarpeiden parempi yhteensovittaminen.

**Tukien** osalta vastaukset liittyivät sekä nykyisen lain 12 §:ssä mainittuun ympäristönhoitoavustukseen että muiden tukien ja muun tukemisen tarpeeseen. Jälkimmäisinä tuotiin esille niin kulttuuritapahtumien ja -toiminnan tukeminen, elävästä saaristosta huolehtivien paikallisyhteisöjen tukeminen kuin tuki kaislikoiden poistamiseen, mataloitumisen estämiseen, vesihuollon turvaamiseen, alueellisen yhteistyön edistämiseen, jätehuollon järjestämiseen, energiaratkaisuihin, kestävään matkailuun, laidunnukseen, kierrätykseen, rakennusten kunnossapitoon, kalastuselinkeinoon.

Tämä kysymys ja vastaukset kaikkineen toivat esille sen, miten puhe ja toiminta luonto- ja kulttuuriympäristön osalta on muuttunut ja laventunut sitten alkuperäisen lainkirjauksen. Yksittäisenä esimerkkinä voi nostaa *jätehuollon*, joka nyt näkyi erityisesti tämän ja palvelukysymyksen kohdalla, mutta joka kuului myös alueilla käydyissä kuulemistilaisuuksissa.

### **Mitä muuta saaristolaissa tulisi olla mukana?**

Tässä avovastauksessa uusina ja/tai täydentävinä näkökulmina nousivat esille verotus, kestävyys, asuminen ja osallisuus, lapset ja nuoret sekä arviointi, seuranta ja velvoitteet. **Verotus** liittyi kiinteistöveron suhteuttamiseen käytössä olevaan infraan (esim. saarella ei teitä, viemäreitä, kunnan infraa, jäteposte mantereella), saaristolinkeinojen ja asumisen erityisaseman arvioimiseen verolaissa ("saaristovero", verohelpotukset, erityisvero) sekä saariston nimeämiseen erityistarvealueeksi.

**Kestävyyteen** kytkeytyivät ekologisen kompensaation mukaan ottaminen, saaristolain oma ilmastoa ja ympäristöpäästöjä koskeva pykälä sekä elinkaariajattelun lisääminen ratkaisuissa (mm. infra, rakentaminen). **Asumiseen ja osallisuuteen** liittyneissä näkemyksissä tarkennusta lakiin kaivattiin kunnan tonttien/maan myymisestä ensisijaisesti asumistarkoitukseen, kausiasukkaiden huomioimisesta, saaristolaisten yksityisyysuojasta ja yksityisalueiden kunniotuksesta, vakituisen asumisen helpottamisesta, nykyistä paremmasta mahdollisuudesta vaikuttaa saaristo-osansa asioihin sekä kiinteistöjen selkeästä numeroinnista pelastustoimea ajatellen. **Lasten ja nuorten** oikeuksien toteutuminen katsottiin myös saaristolaissa huomioon otettavaksi asiaksi.

**Arviointia, seuranta ja velvoitteita** koskevat vastaukset liittyivät saaristolain noudattamisen seurantaan, saaristolaisän saaristoalueille kohdentumisen varmistamiseen, velvoitteeseen kunnan saaristo-ohjelman laatimisesta, saaristolautakuntien perustamiseen saaristokunnissa sekä kuntaliitostilanteiden (parempaan) vaikutusarviointiin saaristostatuksen säilymisen tai muuttumisen suhteen.

## 5 Saaristolain päivittäminen pykäläkohtaisesti arvioituna

Kuulemistilaisuuksissa saaristolain pykälät käytiin läpi yksitellen. Jokainen pykälä ja siihen mahdollisesti liittyvät valmisteluvaiheet esiteltiin, jonka jälkeen avattiin yleinen keskustelu pykälän tavoitteista, tarkoituksesta ja ajantasaisuudesta. Kuulemistilaisuuksien palaute on tässä koottu ja sisällytetty pykäläkohtaiseen arvioon.

Saaristolain pykälä 1 (Yleissäännös), 13 (Muut tukitoimet) ja 15 (Asetuksenantovaltuus) ei käsitellä, koska niitä nykylainsäädäntö ei enää tunnista. Samoin 16 § (Voimaantulo) jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Pykälien arviointi aloitetaan kuulemisten tapaan lain tarkoituksesta (2 §).

### 5.1 Lain tarkoitus

Saaristolain 2 § mukaan:

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

#### 5.1.1 Asian esittely

Saaristolaissa olevaa pykälää 2, joka koskee lain tarkoitusta ei ole muutettu lain voimaantulon jälkeen. Pykälää voidaan luonnehtia tavoite- tai tarkoituspäykäläksi, jossa määritellään lain tarkoitus tai tavoite. Tavoite- tai tarkoitussäännökset ovat ongelmallisia muun muassa sen takia, että ne eivät ole velvoittavia ja saattavat siitä syystä hämärtää käsitystä lain merkityksestä. Tämän johdosta tavoitesäännöksiin suhtaudutaan nykylainsäädännössä pidättyväisesti.

Lain tarkoitus -pykälässä kuvataan, mihin tarkoitukseen laki on säädetty ja mitä sillä tavoitellaan. Pykälä on tavoitteellinen eikä sisällöltään konkreettinen. Pykälään on kirjattu, että *valtion ja kuntien toimin on pyrittävä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin*. Kirjaus ei ole velvoittava, vaan pikemminkin tavoitetta ja pyrkimystä kuvaava. Pykälän mukaan lain tarkoituksena on saariston kiinteän asutuksen turvaaminen, näin ollen lain kirjauksia ei ole tarkoitettu kaikkia saariston asukkaita koskeviksi. Lisäksi pykälän sanamuodot turvaaminen ja suojaaminen viittaavat enemmän olemassa olevan tilanteen säilyttämiseen kuin aktiiviseen kehittämiseen.

Lain tarkoitus -pykälän osalta toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi sitten lain säätämisaikaa. Kausiasukkaiden, monipaikkaisten ihmisten määrä saaristossa on merkittävämpi kuin yli 40 vuotta sitten lain kirjoittamishetkellä. Tänä päivänä saariston kausiasukkaat ovat merkittävä elinvoimaisuuteen vaikuttavat tekijä useassa saaristoisessa kunnassa. Myös toimijakenttä on muuttunut, esimerkiksi valtion ja kuntien rinnalle tulee vuoden 2023 alusta alkaen myös hyvinvointialueet. Luonto- ja ympäristöasiat ovat olleet tuolloinkin tärkeitä ja ne on haluttu nostaa tähän tarkoituspäykälään, mutta lähestymistapa on kapeampi kuin tänä päivänä; saariston maisemakuvan suojaaminen ympäristöhaitoilta.

#### 5.1.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta

Saaristolain päivittämistä koskevissa kuulemistilaisuuksissa sekä asiantuntijatapaamisissa oli yhteinen käsitys siitä, että lain tarkoitus -pykälä on monilta osin vanhentunut ja pykälä tulisi modernisoida ajan henkeen sopivaksi. Pykälässä todettiin olevan hyviä elementtejä, mutta pykälän ote todettiin passiiviseksi, enemmän asioita toteavaksi, ei niinkään eteenpäin katsovaksi. Pykälään toivotaankin kehittävämpää ja eteenpäin katsovampaa otetta, mikä tarkoittaisi pyrittävä- ja suojaava-tyyppisten sanojen muuttamista

aktiivisempaan muotoon. Lain tarkoituksena tulisi olla saariston elinvoiman edistäminen ja kestävä kehittäminen.

Yleisesti jaettiin myös näkemys siitä, että saariston kausiasukkaat, monipaikkaiset ihmiset, tulisi huomioida lain tarkoitus -pykälässä. Kausiasukkaat ovat tärkeä osa saaristoisten kuntien identiteettiä, joten koetaan luonnolliseksi, että ne myös huomioidaan saaristoisia alueita koskevassa laissa.

Saariston luonto- ja kulttuuriarvot nousivat esille tarkoituspykälään liittyvissä keskusteluissa. Saariston luonto ja saaristokulttuuri ovat tekijöitä, jotka lisäävät saariston vetovoimaa ja toimivat voimavarana saariston kehittämisessä. Saariston luonnon ja kulttuurin erityispiirteet tekevät saaristosta ainutlaatuisen ja erottaa sen muista alueista. Käydyissä keskusteluissa ehdotettiin, että saariston luonto ja kulttuuri tulisi olla voimakkaammin esillä lain tarkoituspykälässä. Niitä ehdotettiin jopa pykälän lähtökohdaksi, joiden kautta saaristoa tulisi kehittää. Keskusteluissa nousi esille myös kestävä kehitys ja sen huomioiminen lain tarkoituspykälässä ja läpileikkaavasti koko laissa.

Saaristoalueet ovat hyvin heterogeenisiä, ne eroavat toisistaan erityisesti aluerakenteen, saavutettavuuden, asukastieheyden, demografian ja elinvoiman osalta. Tämä on asia, joka olisi myös hyvä huomioida tavalla tai toisella lain tarkoitus -pykälässä.

Kuten aiemmin todettiin, ajantasaisessa lainkirjoittajan oppaassa tavoitesäännöksiin suhtaudutaan pidättyvästi. Työryhmä kuitenkin arvioi, että myös uusi saaristolaki tarvitsee tarkoituspykälän. Nähdään, että tarkoituspykälän tulisi olla sisällöltään yleinen, mutta samaan aikaan kuitenkin riittävän konkreettinen. On hyvä, että tarkoituspykälä erottuu selkeästi lain substanssipykälästä. Pykälän muotoilun osalta lisäksi todettiin, että proosamainen kuvaileva pykälä on parempi kuin esimerkiksi luettelomainen pykälä, johon listataan kaikki lain tarkoitukset.

Myös lain tarkoitus -pykälän sanamuotojen osalta on käyty keskustelua. Olisi hyvä, että jatkossa pykälän sanamuodot olisivat vähemmän eksakteja ja yleiskielisiä. Esimerkiksi peruspalvelut sanan sijaan tulisi käyttää sanaa palvelut, koska se kattaisi laajemmin julkisia ja yksityisiä palveluita peruspalveluiden tarkoittaessa juridisessa mielessä vain sitä rajattua joukkoa kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluita, joiden käyttökustannuksiin myönnetään valtionosuutta kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) nojalla. Samoin yksinkertaisemmillaan ”kiinteä asutus” -termin voisi korvata termillä saariston asukas, jolloin se ei ota kantaa onko asukas vakituinen vai vaan osa-aikaisesti saaristossa asuva. Yleiskielisten sanamuotojen käyttäminen myös entisestään etäännyttäisi tarkoituspykälän substanssipykälästä.

Tarkoituspykälästä tulisi poistaa viittaus valtioon ja kuntaan, koska niiden mainitseminen tarkoituspykälässä saattaa sekoittaa rajaa tarkoituspykälän ja substanssipykälän välillä. Pohdittavaksi sen sijaan voisi tulla esimerkiksi uusi pykälä otsikolla ”viranomaiset”. Pykälässä listattaisiin ne julkiset toimijat, joilla on lain nojalla velvollisuuksia eli ainakin valtio, kunnat ja hyvinvointialueet. Tai sitten tarkoituspykälässä tuotaisiin jollain muulla tapaa nykyistä selkeämmin esille se, että viranomaisten on työskenneltävä saariston elinvoiman eteen.

Tarkoituspykälän laajuus linkittyy myös lain perusoikeuskytkentöihin. Voimassa olevassa laissa tarkoituksesta on säädetty hyvin laajasti. Kuten edellä on todettu lain 2 §:n perusteella arvioituna lailla on hyvin kiinteä perusoikeuskytkentä elinkeinovapautteen, liikkumisvapautteen, peruspalvelujen saantiin sekä ympäristövastuuseen. Uuden lain perusoikeuskytkennät hahmottuvat tarkemmin sitten, kun lain soveltamisalaa on arvioitu syvällisemmin ja päätetty, mikä soveltamisalan tulisi jatkossa olla.

### ***Pykälä toimii nykyisellään***

Lain tarkoitus -pykälän sisältö ja muotoilu on monin paikoin vanhentunut, eikä se enää toimi nykyisellään.

### ***Pykälä toimii päivitettyinä***

Lain tarkoitus -pykälä tulee modernisoida, jotta se vastaa tämän päivän saaristolaisten tarpeita ja saariston olosuhteita sekä edistää saaristoalueiden kehittämistä. Päivitetyn pykälän tulee olla sisällöltään kehittävä ja eteenpäin katsova. Lain tarkoitus –pykälän tulee huomioida saariston erityispiirteet ja tuoda vakautta saaristo-oloihin niin asumisen, palveluiden ja elinkeinotoiminnan osalta, edesauttaa saariston elinvoimaisuutta.

Saariston vakituksen asutuksen lisäksi pykälässä tulee huomioida myös saariston kausiasukkaat, eli saariston kaikki asukkaat riippumatta siitä, mihin kuntaan heidät on virallisesti tilastoitu. Saariston luonto- ja kulttuuriarvot tulisi näkyä pykälässä niin, että ne tunnustetaan saaristoalueiden erityispiirteiksi, tärkeiksi elinvoimatekijöiksi. Kestävän kehityksen huomioiminen tulisi näkyä tarkoitussykälässä ja läpileikkaavana kaikissa pykälissä.

Lain tarkoitus –pykälä tulee kirjoittaa velvoittavammaksi, mikä tarkoittaa pyrittävyyppisten ilmaisujen poistamista. Pykälän kirjoitustyylin tulisi kuitenkin säilyä proosallisena ja sanamuotojen laveina, kuten peruspalvelut-sanan muuttaminen palvelut-muotoon.

### ***Pykälä on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen***

Lain tarkoitus -pykälää ei nähdä tarpeelliseksi muokata kokonaan uudelleen, vaikka keskustelua lain tarkoitus –pykälän muuttamisesta lain tavoite –pykäläksi käytiinkin.

### ***Pykälä poistetaan tarpeettomana***

Lain tarkoitus -pykälää pidetään tarpeellisena, eikä sen poistamista ehdoteta.

## 5.2 Saariston käsite

Saaristolain 3 § mukaan:

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

### 5.2.1 Asian esittely

Saaristolaissa olevaa pykälää, joka koskee saariston käsitettä, on muutettu vuonna 1993 samassa yhteydessä, kun annettiin laki alueiden kehittämisestä. Aikaisemmassa saariston käsitettä koskevassa pykälässä saaristoon katsottiin kuuluvaksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä. Muut saaristoon olosuhteiltaan verrattavat alueet nimettiin valtioneuvoston asetuksella. Vuonna 1993 tehdyn päivityksen myötä saariston käsitettä laajennettiin niin, että se käsittää myös saaret ja mantereen alueet, jotka muutoin ovat olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa. Uudistuksen jälkeen ei siis enää ole tarvittu valtioneuvoston päätöstä saaristoon luettavista alueista.

Saaristokäsitettä käytetään lähinnä saariston kehittämistoimenpiteiden kohdealueena. Saariston käsite huomioidaan myös valtioneuvoston asetuksessa, jossa nimetään saaristokunnat ja saaristo-osakunnat, joita käytetään saaristoisuuden perusteena laskettaessa kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia.

Saariston käsite -pykälän sisältö on yksiselitteinen saarien osalta, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä ja jotka sijaitsevat merialueella tai sisävesistöissä. Sen sijaan muut saaret ja mantereen alueet, jotka muutoin ovat olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa on määritelmältään tulkinnanvarainen. Saariston käsitteen täsmentämiseksi perustettiin vuonna 2020 työryhmä selvittämään, miten saariston käsitteen

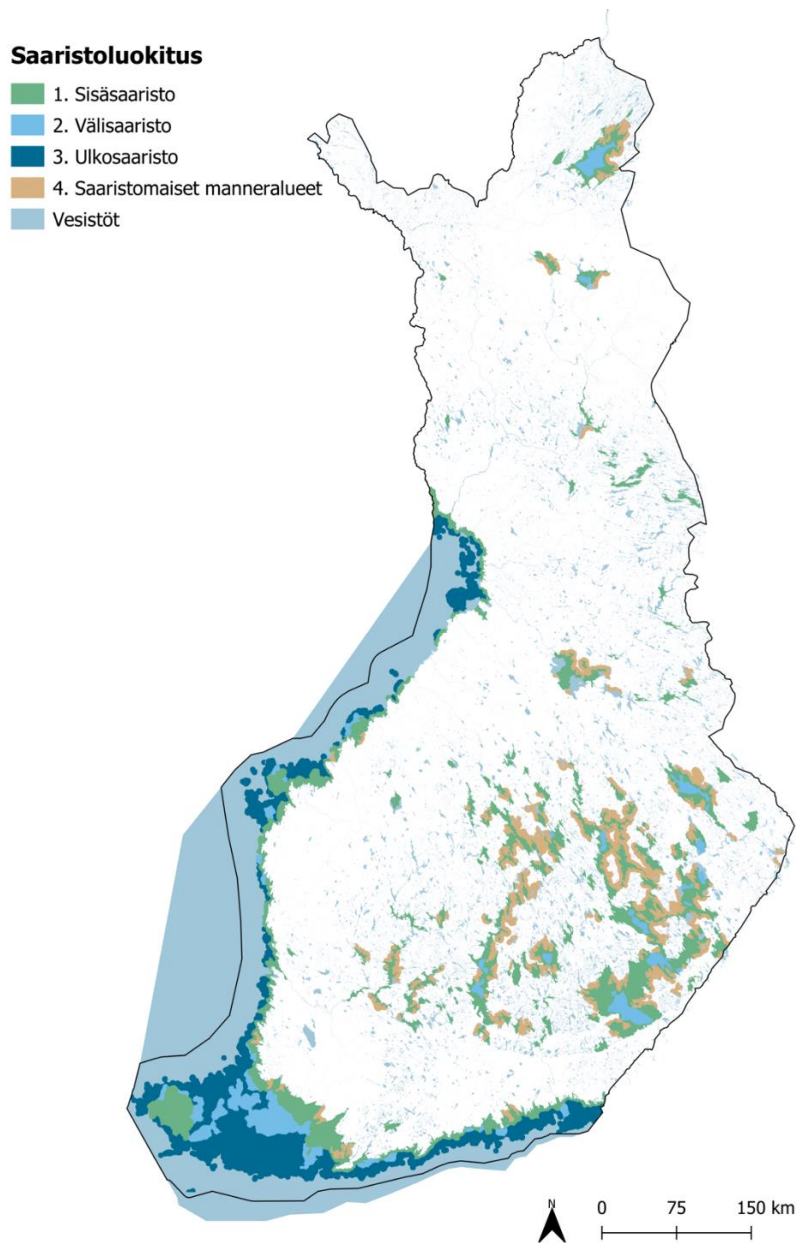


tulkinnanvaraisuudesta päästäisiin täsmällisempään, paremmin saaristoalueita kuvaavaan määritelmään. Työryhmän tavoitteena oli myös selvittää saaristolain 9 §:n, saaristokunta, täsmentämistä.

Työryhmän työskentelyn tuloksena on syntynyt saaristoluokittelu, jonka laadinnassa on ollut mukana Ubigu Oy sekä Suomen ympäristökeskus. Saaristoluokkia on neljä: saaristomainen manneralue, sisäsaaristo, välisaaristo ja ulkosaaristo. Luokitus on toteutettu hallinnollisista rajoista riippumattomalla 250 metrin tilastoruutujaolla, joka mahdollistaa kuntia tarkemman alueiden luokittelun. Luokitus perustuu alueiden luonnonmaantieteellisiin ja toiminnallisiin tekijöihin.

Saaristoluokituksessa on otettu huomioon saariston käsite -pykälän nykyinen muotoilu erityisesti saaristomaisen manneralueluokan osalta. Tämän aluetyypin määrittelyssä on erityisesti tunnistettu vesistöjen aiheuttamia saavutettavuushaittoja, jolloin saaristomaisia manneralueita muodostuu erityisesti vesistöjen rikkomien sisämaan järviolueille ja suurten vesistöjen ympäristöön, missä laajat vesialueet aiheuttavat merkittäviä saavutettavuushaittoja. Muiden saaristoaluetyyppien (sisäsaaristo, välisaaristo ja ulkosaaristo) määrittely perustuu saarten ja mantereen pinta-alaosuksiin ja saaristolle olennaisten liikenneyhteyksien olemassaoloon (tieyhteys, lauttayhteys, lossiyhteys, yhteysalusliikenne). Saaristoluokittelu julkaistiin keväällä 2022 ja se on kaikkien hyödynnettävissä Suomen ympäristökeskuksen Avoin tieto –aineistossa.

Pykälän nykyisen määritelmän mukaisesti saaristoalueita ei ole koko maan kattavasti määritelty. Saaristoalueet onkin usein esitetty saaristokuntien ja –osakuntien mukaisina alueina. Saaristokuntia ja –osakuntia on Suomessa yhteensä 48, kahdeksan saaristokuntaa ja 40 saaristo-osakuntaa (ks. tarkemmin muistion luku 5.9 Saaristokunta). Saaristoluokittelu täsmentää ja tarkentaa nykykäsitystä saaristoisista ja vesistöisistä alueista. Samalla saaristoiset ja vesistöiset alueet myös laajentuvat, sillä tarkastelu perustuu maantieteellisiin määritelmiin, joissa on pyritty mahdollisimman vähäiseen tulkinnanvaraisuuteen ja poikkeuksiin.



**KUVA 8. Saaristoluokituksen mukaiset saaristoalueet.**

### 5.2.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta

Saaristolain päivittämistä koskevissa kuulemistilaisuuksissa tunnistettiin ja jaettiin näkemys saariston käsite -pykälän tukinnanvaraisuudesta muiden kuin ilman kiinteää tieyhteyttä olevien saarten osalta. Käydyissä keskusteluissa on tuotu esille määritelmän täsmentämisen tarve; pidetään tärkeänä, että saaristoisuuden määritelmä on mahdollisimman selkeä. Nähdään, että saariston käsitteen perusteen tulisi olla saaristoisuus ja rikkonaisuus, ei niinkään aluepolitiikka. Lisäksi on pidetty hyvänä, että käsite huomioi myös saaristoa olosuhteiltaan muodostavat alueet. Tämä on tuotu esille erityisesti järviolueilla pidetyissä kuulemistilaisuuksissa. On käyty keskustelua myös siitä, olisiko rikkonaisuus parempi termi kuvaamaan saaristoisuudesta ja vesistöisyydestä johtuvaa olosuhdetta kuin saaristoisuus. Saariston ei nähdä puhuttelevan samalla tavalla järviolueiden saaristolaisia kuin merialueen saaristolaisia.

Kokonaisuudessaan saariston käsite -pykälää pidetään tarpeellisena ja tärkeänä. Saaristoluokituksen nähdään tuovan pykälän soveltamiseen kaivattua täsmennystä. Työryhmän keskusteluissa sekä alueellisissa kuulemistilaisuuksissa on todettu, että saaristoluokitus on hyvä pohja pykälän täsmentämiselle.

### ***Pykälä toimii nykyisellään***

Saariston käsite -pykälää ei ole välttämätöntä päivittää vaan se voisi toimia myös nykyisellään, mutta sen sisältöä on täsmennettävä pykälän asetuksessa, erityisesti saaristoa olosuhteiltaan olevan määritelmän osalta.

### ***Pykälä toimii päivitettyinä***

Saariston käsite -pykälää tulisi päivittää niin, että siinä määritellään tarkemmin saaristoa olosuhteiltaan muistuttavat muut saaret ja mantereen alueet. Määritelmän täsmentämisessä otettaisiin huomioon saaristoluokittelu ja sen perustelut. Saaristoa olosuhteiltaan muistuttavat alueet olisi hyvä määrittää lain tasolla tai ainakin asetuksessa. Saariston käsite huomioidaan myös valtioneuvoston asetuksessa, jossa nimetään saaristokunnat ja saaristo-osakunnat, joita käytetään saaristoisuuden perusteena laskettaessa kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia.

### ***Pykälä on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen***

Saariston käsite -pykälää ei nähdä tarpeelliseksi muokata kokonaan uudelleen.

### ***Pykälä poistetaan tarpeettomana***

Saariston käsite -pykälää pidetään tarpeellisena, eikä sen poistamista ehdoteta.

**Avainsanat:** ilman kiinteää tieyhteyttä oleva saaristo, tieyhteyden päässä oleva saaristo, rikkonaisuus, saaristomaiset manneralueet

## 5.3 Elinkeinotoiminnan tukeminen

Saaristolain 4 § mukaan:

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

### 5.3.1 Asian esittely

Elinkeinotoiminnan edistämiseen suunnattujen tukitoimien osalta yhä haastavammaksi asiaksi on muodostunut sekä saariston erityisolosuhteiden tunnistaminen, että erityisolosuhteiden vaikutusten määrittäminen. Taustalla vaikuttavat niin yhteiskunnallinen kehitys, toimintaympäristön muutokset, teknologian kehitys kuin muutokset aluekehittämisen yleisessä viitekehyksessä. Tukien osalta vahvan kansallisen aluepolitiikan ja valtiollisen tukitoiminnan ajasta on siirrytty osaksi EU:n aluekehittämisen tavoitteita ja rakennerahastojen aikaa, kuten todetaan saaristopolitiikan arvioinnissakin (Hirvonen et al 2018).

Aluekehittämisen, maaseudun kehittämisen ja rakennerahastojen merkityksen kasvu nostavat esiin kysymyksen siitä, että voisiko aluekehittäminen olla vahvemmin ja selkeämmin osa elinkeinopykälää tai tämä pykälä muodostaa aluekehittämisen ja elinkeinon kokonaisuuden. Vaihtoehto olisi myös oma uusi alueiden kehittämisen pykälä, jossa esimerkiksi viitattaisiin siihen mitä laissa alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (765/2021) 2 §:ssä todetaan alueiden kehittämisestä ja kehittämisen tavoitteista, ja jossa velvoitettaisiin ottamaan huomioon alueiden kehittämisen tavoitteiden toteuttamisessa myös saaristolain 2§:ssä säädetyt tavoitteet.

Muutos elinkeinotoiminnan edistämiseen suunnatuissa tukitoimissa on mahdollistanut uusia tukimuotoja myös saaristonkin elinkeinotoiminnalle, mutta se on tarkoittanut samalla sitä, että tuissa ei enää välttämättä erikseen tunnusteta tai eroteta saaristoalueita. Saaristoalueet eivät myöskään tee poikkeusta pelkästään syrjäisyyden tai harvan asutuksen perusteella. Elinkeinojen kehittämisen hankemuotoisuuden arveltiin selittävän myös sitä, miksi arviointikyselyssä saaristopolitiikan merkitys nähtiin vähäisimpänä juuri elinkeinojen kehittämisessä (Hirvonen et al 2018).

Kuulemistilaisuuksien keskeisin palaute onkin ollut se, että viesti elinkeinotoiminnan tukemisesta on edelleen tärkeä, mutta mainittuja tukitoimia ei nyt tai enää tunnusteta. Tukien tärkeys näkyi myös kansalaiskyselyn vastauksissa etenkin elinkeinotoiminta- ja palvelukysymyksissä (ks. edellä). Elinkeinokysymyksen vastauksissa tuki koski korkeampaa tukiprosenttia elinkeinoyhteistyötä edistäviin toimiin, suoria yritystukia, kuljetustukia, yritystoiminnan tukemista saaristossa, kestävän elinkeinotoiminnan tukemista, työpaikkojen luomisen tukemista, työvoiman saamisen tukemista, lähituottajien tukemista kohtuullisten kuluttajahintojen mahdollistamiseksi, kunnan aktiivisempaa otetta yritystoiminnan edistämiseen (suunnittelu, vuoropuhelu, yhteiskehittäminen), verohelpotuksia, tukea palveluiden tukemista paremman ympärivuotisen aukiolon turvaamiseksi sekä tukea kaikin tavoin. Lisäksi esitettiin sekä pienyrityksille suunnattuja kannustimia toiminnan jatkamiseksi, että yritystoiminnan saaristoon sijoittumisen helpottamista.

### 5.3.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta

Kuulemisissa käytiin keskustelua pykälän uudistamisesta ja esitettiin seuraavia näkemyksiä ja pohdintoja: olisi hyvä ajatella tukitoimia lakisääteisiä tukia laajemmin, voisi katsoa elinkeinojen ja elinvoimaisuuden kokonaisuutta/näkökulmasta, olisiko tarpeen listata (asetukseen) keskeiset rahoitus- ja tukimuodot ja kestäisikö sellainen sääntely aikaa, voisi ottaa (vielä) vahvemman kehittämisotteen sekä lähteä elinkeinotoiminnan edellytysten luomisesta kaikkien elinkeinotoimintaa edistävien toimijoiden toimesta (ei vain valtion). Myös laajakaistan merkitys elinkeinotoiminnalle ja laajakaistarakentamisen tukeminen nousi tässä yhteydessä esille.

Tuet, avustukset ja/tai rahoitus mainitaan myös pykälissä 10 § ja 12 §. Molempien osalta on päädytty laajempaan pohdintaan saaristo-alueille mahdollisista tuista, jolloin lopulta saatetaan puhua samoista tuista ainakin osin. Yksi esille noussut ehdotus tai kysymys olikin se, pitäisikö laissa olla oma yleisempi pykälä saaristoon myönnettäville avustuksille, rahoituksille ja tuille.

#### ***Pykälä toimii nykyisellään***

Nykymuodossaan pykälällä ei välttämättä ole mitään juridista merkitystä. Pykälän taustalla vallitseva ajatus valtiosta toimijana, joka tukee elinkeinoelämää rahallisesti, nähtiin vanhentuneena näkökulmana.

#### ***Pykälä toimii päivitetynä***

Nykymuotoisena pykälä ei palvele tarkoitustaan ja siksi nähtiin, että 4 § on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen.

#### ***Pykälä on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen***

Pykälä tulee uudistaa täysin. Sen nykymuotoilu on liian kapea-alainen ja vanhanaikainen. Uuden muotoilun tulee kattaa laajempi joukko toimijoita, joilla luovat elinkeinoelämälle edellytyksiä. Edellytyksiä voidaan rahoituksen ohella monella muullakin tapaa. Tarkennettava on myös se, onko tuen kohteena yritystoiminta saaristossa, yritystoiminnan omistus myös saaristossa vai yritystoiminnan kohdentuminen saaristoon.

Uudistaminen juridisesti sitovammaksi olisi ongelmallista muun muassa yhdenvertaisuuden näkökulmasta, esimerkiksi saariston suhde harvaan asuttuun maaseutuun ja syrjäisyyteen. Mikäli erityistukea myönnettäisiin vaatisi se selkeät perustelut.

### **Pykälä poistetaan tarpeettomana**

Pykälää pidetään tarpeellisena, eikä sen poistamista ehdoteta.

**Avainsanat:** elinkeinotoiminta, yhteydet, kuljetus, yritykset, tuet, rahoitus, palvelut, yhteistyö, liikenne, asukkaat ja kehittäminen

## 5.4 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.*

### 5.5.1 Asian esittely

Saaristoliikenteen järjestämisestä säädetään saaristolaissa. Saaristoliikennettä koskeva pykälä on pysynyt saman sisältöisenä lain säätämivuodesta lähtien. Laissa todetaan, että 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. Myös maantielauttaliikennettä järjestetään saaristolain 5 § mukaisesti, mutta yksityiskohtainen sääntely on kirjattu lakiin liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005). Maantielauttaliikenteestä on kyse silloin, kun valtion tiellä jokin vesiyhteys on otettu osaksi maantietä. Tällöin sovellettavaksi tulee kyseisen maantielain 6 §. Yhteysalusliikenteestä ei ole säädetty vastaavanlaisia tarkentavia säädöksiä kuin on maantielauttaliikenteestä.

Saariston yhteysalusliikenne on saaristolaisille ja kaikille muillekin saaristossa liikkujille elintärkeä palvelu. Tällä hetkellä maksuton saaristoliikenne mahdollistaa saariston asukkailla ympärivuotisen asumisen, yrittämisen ja kehittämistoiminnan ja siten vaikuttaa alueiden yhdenvertaiseen kohteluun. Yhteysalusliikenne on saaristolaisten silmissä samanlainen maantien jatke kuin maantielautaliikenne on virallisesti maantielaisissa. Nähdään, että kaikille maksuton yhteysalusliikenne palvelee tarkoitustaan, koska se tukee yhdenvertaisesti saaristomme saavutettavuutta, joka taas on keskeinen haaste kaikelle toiminnalle. Saariston saavutettavuus on keskeisin tekijä saariston elinvoimaisuudelle, asumiselle ja toimeentulolle.

Yhteysalusreittejä on yhteensä 17 ja niillä kulkee 27 eri yhteysalusta. Yhteysalusreitit kulkevat kolmen eri maakunnan alueella. Valtaosa reiteistä on Varsinais-Suomessa, jonka lisäksi reittejä on myös Uudenmaalla ja Kymenlaaksossa. Kokonaisuudessaan yhteysalusliikenteen matkustajamäärät ovat nousseet viimeisten vuosien aikana. Vuonna 2021 yhteysalusmatkoja tehtiin noin 273 000. Yhteysalusliikenteen ensisijainen tarkoitus on palvella saariston vakinaista asutusta, mutta käytännössä se palvelee kaikkia saariston asukkaita sekä myös matkailijoita.

Yhteysalusreitit ovat profiililtaan hyvin erilaisia. Osalla reiteistä on pääasiassa vain vakituista ja kausiasutusta eikä lainkaan yritystoimintaa. Osalla reiteistä on yritystoimintaa, kuten maataloutta ja matkailuelinkeinotoimintaa, ja niihin liittyviä kuljetuksia on paljon. Pääosa reiteistä on valtion rahoittamia kokonaan, mutta osa reiteistä on avustettuja, joka tarkoittaa, että valtio osallistuu osittain reittien kustannuksiin. Lisäksi reiteillä kuljetetaan tilauksesta saariston raskaskuljetuksia.

Lähes kaikilla yhteysalusreiteillä liikennöidään ympäri vuoden. Matkustajamäärät sekä saaristoalueiden tarpeet vaihtelevat huomattavasti kesä- ja talvikaudella. Talvikaudella matkustajamäärät ovat useilla reiteillä kesäkautta pienempiä. Yhteysalusreittejä liikennöidään pääosin samoilla aluksilla kesät talvet, joka tarkoittaa joillakin reiteillä liian pientä kapasiteettia kesän vilkkaimpina ajankohtina ja ylikapasiteettia talven hiljaisina kuukausina.

Varsinais-Suomen ELY-keskus on ollut vuodesta 2010 lähtien valtakunnallisesti yhteysalusliikenteestä järjestämävastuussa oleva viranomaisinen. Yhteysalusliikennöinnin hallinnoinnin ja liikenteelle suunnattavan rahoituksen vastuuministeriö on LVM. Valtion rahoitus kanavoituu käytännössä LVM:n alaisen keskusvirasto Traficom:n kautta Varsinais-Suomen ELY-keskukselle, joka vastaa reittien kilpailuttamisesta ja maksatuksista toimijoille. ELY-keskus hankkii palvelun tarjouskilpailulla yksityisiltä palvelun tarjoajilta niin sanotulla kokonaispalveluna pääsääntöisesti viiden vuoden sopimuksilla. Koska yhteysalusliikennettä järjestetään saaristolain nojalla, on palvelutasoa määritettäessä pidetty lähtökohtana, että liikennettä on pääsääntöisesti vain sellaisiin saariin, joissa on ympärivuotista asutusta. Palvelutasoa ei ole määritetty valtakunnallisesti eikä määrittely perustu lainsäädäntöön, vaan yhteysalusliikenteen järjestämisestä vastaava ELY-keskus on määritellyt palvelutason. (Auri et al 2021.)

Nykyinen yhteysalusliikennepalvelu ja -kalusto turvaa vakituisten asukkaiden liikennepalvelutarpeet ja elinkeinoelämän tarvitsemat kuljetukset, ainakin perustasolla. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen laatimissa käyttäjätutkimuksissa on kysytty saariston asukkailta, niin vakituiselta kuin kausiasukkailta, heidän mielipidettään saaristoliikenteen järjestämisestä. Mielipiteet vaihtelevat runsaasti riippuen vastaajan taustasta, toimenkuvasta ja liikennetarpeista. Saaristossa toimiville yrityksille liikenteen sujuvuus, varmuus ja nopeus ovat usein elintärkeitä ja joillekin kuljetuskapasiteetti, mm. raskaskuljetukset, ovat elinehto. (Auri et al 2021.)

Nykyinen saaristoliikennettä koskeva muotoilu saaristolaisissa koetaan monelta osin ongelmalliseksi. Sen mukaan valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on heidän elämänsä kannalta tarpeelliset ja mahdollisimman joustavat liikennepalvelut. Liikenne voi olla joko ilmaista tai kohtuuhintaista. Laissa tai asetuksessa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mitä tarkoitetaan tarpeellisilla ja mahdollisimman joustavilla liikennepalveluilla. Lisäksi viittaus saariston vakinaiseen väestöön ei vastaa nykypäivän tilannetta saaristossa.

Pykälän tulkinnanvaraisuudesta ja lakiin pohjautuvan palvelutason määrittämisen puutteesta johtuen Varsinais-Suomen ELY-keskus saa palautetta saaristolaisilta yhteysalusliikenteen järjestämiseen liittyen. Palautteet koskevat muun muassa yhteysalusliikenteen aikatauluja ja reittejä, esimerkiksi toivotaan liikennöintiä saareen, johon ei tällä hetkellä ole liikennöintiä. Palautetta tulee myös ajoneuvojen varauskäytäntöihin liittyen sekä ajoneuvojen kuljettamisesta saariin, joissa ei ole tieverkkoa. Lisäksi palautetta annetaan aluksiin, laitureihin ja liikennöitsijään liittyen; alusten ikään, puutteellisiin sisätiloihin, alustyyppiin ja aluksen liikennenopeatteen, latureiden kuntoon ja liikennöitsijän työntekijöiden palvelualltiuteen.

Nykyllänsäädännön puitteissa kansalaisten oikeusturva ei toteudu, sillä heillä ei ole valitusoikeutta Varsinais-Suomen ELY-keskuksen yhteysalusliikennettä koskeviin päätöksiin.

Yhteysalusliikenteen kalusto on pääosin vanhaa, alusten keski-ikä on 37 vuotta, mikä tarkoittaa sitä, että useat alukset lähestyvät teknisen ja toiminnallisen elinkaaren loppua, jolloin ne vaativat mittavia korjauksia

ja parannuksia, jotta ne pystyvät liikennöimään toimintavarmasti, turvallisesti ja ympäristövaatimusten mukaisesti (Auri et al 2021). Saaristolain puutteelliset kirjaukset ja yhteysalusliikenteen palvelutasomääritykset vaikeuttavat myös aluskannan uudistamista, sillä kilpailutetut palvelusopimukset ovat yleensä viiden vuoden mittaisia.

Keväällä 2021 julkaistussa Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on tuotu myös esille saariston yhteysalusliikenteen kehittämistarpeet. Suunnitelmaan on kirjattu tavoitteeksi, että valtioneuvosto laatii yhteistyössä saaristoasiain neuvottelukunnan ja muiden toimijoiden kanssa yhteysalusliikenteelle yhtenäiset järjestämisperusteet, jotka ottavat kantaa reitteihin, alusten vuorotiheyteen ja aikatauluun sekä alusten teknisiin ominaisuuksiin. Järjestämisperusteet laaditaan vakituisten ja vapaa-ajan asukkaiden ja matkailutoimijoiden näkemykset kuullen. Yhtenäiset järjestämisperusteet mahdollistavat palveluiden kohdentamisen nykyistä paremmin tarpeiden mukaan.

### 5.5.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta

Saaristolain päivittämistä koskevissa kuulemistilaisuuksissa sekä asiantuntijakokouksissa on jaettu näkemys siitä, että saaristoliikennettä koskeva pykälä tarvitsee päivittämistä. Pykälä koetaan erittäin tärkeäksi, ellei jopa lain tärkeimmäksi pykäläksi, sillä saaristoalueiden saavutettavuus on keskeinen tekijä elävän saariston kannalta. Saavutettavuuden osalta on puhuttu myös tietoliikenneyhteyksien kautta olevasta saavutettavuudesta, mutta yleinen näkemys on kuitenkin se, että saaristoliikennettä koskevan pykälän tulisi käsitellä vain saaristoliikennettä, eikä laajentaa sitä laajemmin saariston saavutettavuutta koskevaksi pykäläksi.

Pykälän sanamuotoihin kaivataan täsmennystä. Lain kirjaus *asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeellisista liikenne- ja kuljetuspalveluista* herätti keskustelua. Miten määritellään tarpeellinen ja kenen näkökulmasta? Lisäksi keskustelua herätti pykälässä oleva kirjaus siitä, että valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissä yllä mainitut tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut. Onko pyrkimys riittävän velvoittava? Sekä kuulemistilaisuuksissa että sähköisen kyselyn vastauksista tuli esille se, että lain kirjauksen tulee olla sellainen, että se tuo vakautta saaristoliikenteen järjestämiseen. Pidetään tärkeänä, että voidaan luottaa yhteysalusliikenteen toimivuuteen ja pysyvyyteen, jotta ihmisillä on mahdollisuus jatkossakin asua saaristossa.

Käydyissä keskusteluissa puhututti laissa oleva viittaus saariston vakinaiseen väestöön: *saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut*. Osa keskusteluun osallistuneista piti tärkeänä, että saaristoliikenteen järjestämisen suunnitteluissa huomioitaisiin edelleen vain saariston vakituiset asukkaat. Suurin osa oli kuitenkin sitä mieltä, että saariston liikenne- ja kuljetustarpeen suunnittelussa tulisi huomioida saariston asukkaat laajemmin sekä myös matkailijat. Kuten edellä on kuvattu, saaristoliikenne palvelee tällä hetkellä kaikkia saaristossa liikkujia eikä ainoastaan saariston vakinaista väestöä, mikä käy ilmi yhteysalusliikenteen matkamäärissä. Näin ollen käytäntö on jo toinen kuin lainkirjaus, vaikka yhteysalusliikenteen järjestämistä ohjaavana tekijänä ovatkin saariston vakituiset asukkaat.

Käydyissä keskusteluissa tuotiin myös esille, että lain kirjauksessa ei mainita saaristoliikenteen ympäristövaikutuksista. Liikenteen ympäristöpäästöt ovat nykypäivänä eri lailla huomion keskipisteessä kuin lain kirjoittamisen aikoihin, eli myös näiltä osin lain toimintaympäristö on muuttunut viimeisen neljänkymmenen vuoden aikana.

Tulevan saaristoliikennettä koskevan pykälän toivotaan olevan nykyistä tarkempi, mutta kuitenkin aikaa kestävä. Nähdään, että tarkemmat kirjaukset laissa ovat sekä saaristolaisten että palvelunjärjestäjän edun mukaisia. Samaan aikaan, kun toivotaan pykälään tarkennuksia, toivotaan myös, että pykälä olisi laveampi ja kirjaukset olisivat enemmän periaatteellisia. Pykälää koskeva asetus olisi yksityiskohtaisempi ja ottaisi kantaa esimerkiksi järjestämistapaperusteisiin ja palvelutasoon. Lakiin toivotaan myös kirjausta, että

muutostilanteessa tulisi kuulla saariston asukkaita. Näin haluttaisiin varmistaa, että mahdolliset muutokset palvelisivat edelleen saariston asukkaita.

### ***Pykälä toimii nykyisellään***

Liikenne- ja kuljetuspalvelut -pykälä on tarpeen päivittää. Pykälä on vanhentunut niin sisällöltään kuin sanamuodoiltaan. Lisäksi pykälän tulkinnanvaraisuudesta halutaan päästä eroon ja siihen kaivataan selkeämpiä sanamuotoja.

### ***Pykälä toimii päivitettyinä***

Liikenne- ja kuljetuspalvelut -pykälää tulisi päivittää niin, että se tuo vakautta saaristoliikenteen järjestämiseen ja sujuvuuteen. Saariston saavutettavuus on elävän saariston perusedellytys ja saaristoliikennettä koskevan pykälän tulee tukea saariston elinvoimaisuutta. Lisäksi pykälää tulisi päivittää niin, että siinä huomioidaan saariston vakituisen asutuksen lisäksi saariston kausiasutus sekä matkailu- ja muu yritystoiminta. Pykälää on tarpeen myös täsmentää *tarpeellisten* liikenne- ja kuljetuspalveluiden osalta. Viittaus hinnaltaan kohtuulliseen tai ilmaiseen saaristoliikenteeseen pidettäisiin edelleen lainkirjauksessa mukana.

Pykälään olisi hyvä kirjoittaa enemmän periaatteellisia kirjauksia siitä, mitä saaristoliikenteeltä odotetaan ja ketä sen tulisi palvella. Yksityiskohtaisemmat kirjaukset olisivat asetuksessa, jossa määritettäisiin yhteysalusliikenteen järjestämistapaperusteet sekä palvelutaso. Asetuksessa otettaisiin myös kantaa reitteihin ja asukasmääriin, lisäksi asetuksessa olisi kirjattuna muutuskriteerit, eli millä ehdoin johonkin saareen on yhteysalusliikennettä ja millä ehdoin jokin saari voi tippua pois yhteysalusreitin varrelta. Palvelutasomäärittämisessä huomioitaisiin myös saariston postikuljetukset.

Vaihtoehtoisesti pykälä voidaan kirjoittaa yksityiskohtaisemmin, jolloin edellä olevat asiat kirjataan suoraan pykälään, jolloin pykälä ei kestä niin hyvin aikaa kuin laveammin kirjoitettu muotoilu.

### ***Pykälä on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen***

Liikenne- ja kuljetuspalvelut -pykälä muotoiltaisiin kokonaan uudelleen, niin että se ottaa laajemmin kantaa saariston saavutettavuuteen ja sisältäisi näin myös saariston tietoliikenne- ja puhelinyhteydet. Pykälä kirjoitettaisiin periaatteellisesti edellä esitetyllä tavalla ja asetuksessa täsmennettäisiin saavutettavuuden eri osatekijöitä, kuten yhteysalusliikennettä ja tietoliikenne- ja puhelinyhteyksiä.

Mikäli pykälää laajennettaisiin kattamaan sekä liikenne- että viestintäyhteydet eli muutettaisiin enemmän muotoon ”Saariston saavutettavuus”, niin kokonaisuus olisi todennäköisesti laajennettava useaksi eri pykäläksi, jotka mahdollisesti muodostaisivat oman luvun ko. laissa.

Saavutettavuuden kokonaisuus muodostuu liikenneinfran ja -palveluiden sekä viestintäinfran ja – palveluiden kokonaisuuksista, jotka jakautuvat muussa lainsäädännössä moneen lakiin ja asetukseen. Niiden linkittäminen yhteen pykälään muodostaisi pykälän hyvin haastavaksi kirjoittaa.

Mikäli tietoliikenne- ja puhelinyhteyksiä ei oteta huomioon liikenne- ja kuljetuspalvelut -pykälässä ne huomioitaisiin saariston pykälässä, joka käsittelee saariston palveluita.

### ***Pykälä poistetaan tarpeettomana***

Liikenne- ja kuljetuspalvelut -pykälää pidetään tarpeellisena, eikä sen poistamista ehdoteta.

**Avainsanat:** saariston asukkaat (vakituiset ja kausiasukkaat), matkailu, elinkeinoelämä, saavutettavuus, sujuvuus, luotettavuus, järjestämistapaperusteet, palvelutaso



## 5.6 Peruspalvelut- ja erityispalvelut

Saaristolain 6 § mukaan:

*Sen lisäksi, mitä 5 §:ssä on säädetty, valtion ja kuntien on huolehdittava siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään muut peruspalvelut sekä saaristo-oloissa tarvittavat erityispalvelut kohtuullisin kustannuksin ja kohtuullisella etäisyydellä.*

*Edellä 1 momentissa tarkoitetuiksi peruspalveluiksi katsotaan terveys- ja sosiaalitoimen, koulu- ja kulttuuritoimen, kaupan ja tietoliikenteen tavanomaiset lähipalvelut sekä sähköenergia.*

### 5.6.1 Asian esittely

Valtioneuvoston saaristolain nojalla nimeämät saaristokuntien ja saaristo-osakuntien saaristoisuus huomioidaan kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmässä kustannuksiin vaikuttavana tekijänä, joka lisätään muihin kustannustekijöihin. Tämän ”saaristolisan” tarkoituksena on korvata kunnille niitä kustannuksia, joissa saaristoisuus lisää peruspalveluiden järjestämisen kustannuksia.

Lain olemassaolon ajalta tarkasteltuna kunnallisissa peruspalveluissa suurin muutos on kohdistunut kouluverkkoon, joka on harventunut merkittävästi koko maassa johtuen erityisesti väestökehityksestä. Saaristoasian neuvottelukunta on lausunnoissaan vastustanut koulujen lakkauttamista, mutta on myös muulla tavoin osallistunut saariston kouluja sekä lapsia ja nuoria tukevaan toimintaan (mm. hankkeet, tutkimukset). Naantalin Velkualle vuonna 2021 valmistunut saaristokoulu on puolestaan esimerkki siitä, että myös uuteen kouluun voidaan investoida.

Peruspalveluita koskeva suuri muutos astuu voimaan 1.1.2023, kun vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista siirtyy uusille hyvinvointialueille. 6 §:n osalta tämä tulee tarkoittamaan vähintään sitä, että hyvinvointialue mainitaan yhtenä vastuutoimijana kunnan ja valtion ohella. Saaristoisuus tulee olemaan myös yksi laskennallisen rahoituksen määräytymistekijä niillä hyvinvointialueilla, joilla kahdeksan saaristokuntaa sijaitsevat. Nämä hyvinvointialueet ovat Etelä-Savo, Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Varsinais-Suomi.

Merkittävä muutos on tapahtunut myös saariston vakituisen asutuksen ja kausiasutuksen suhteessa. Pysyvän asumisen edellytyksiin saaristossa ovat vaikuttaneet työpaikat, päivittäiset kulkuyhteydet, koulu ja muut peruspalvelut, asuntojen ja tonttien saatavuus sekä etätöiden mahdollisuus. COVID19-pandemian myötä lisääntyneen etätöiden ja monipaikkaisuuden myötä kausiasukkaista on tullut yhä merkittävämpi ja ympärivuotisempi osa saariston arkea. Saaristoasiain neuvottelukunta on alusta alkaen kiinnittänyt huomiota kausiasukkaisiin, koska he ovat olleet tärkeä ryhmä paitsi taloudellisesti myös uusien asukkaiden ja uuden työvoiman saamiseksi. Kehityksen seuraamiseksi neuvottelukunta loi Tilastokeskuksen kanssa Mökkibarometrin, joka on toteutettu neljä kertaa (2003, 2009, 2016 ja 2021).

Lisääntynyt monipaikkaisuus on lisännyt saariston tietoliikennettä ja luonut kysyntää toimivalle laajakaistalle. Samalla toimivan sähköverkon merkitys on korostunut entisestään.

### 5.6.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta

Hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen ohella kantava teema kuulemisissa olivat itse palvelut, pelastustoimi mukaan lukien. Niiden määrittely lähti liikkeelle lain tarkoituspykälässä (2 §) mainituista peruspalveluista, joita tarkennetaan tässä 6 §:ssä, mutta joihin silti jää tulkinnanvaraa – erityisesti sille mitä ovat erityispalvelut, mikä on valtion rooli tässä tai miksi kauppa yksityisen sektorin palveluna on ollut mukana.

Kuulemistilaisuuksissa haettiin nyky-ymmärrystä perus- ja erityispalveluista, pohdittiin lähipalveluiden määritelmää ja sen käyttämistä sekä ehdotettiin pelkästään palveluista puhumista. Lisäksi käytiin keskusteluja laajemmasta saatavuuden ja saavutettavuuden muutoksesta digiyhteiskunnassa, jolloin myös

laajakaista aletaan ymmärtää peruspalveluna. Laajakaistasta on jo tullut selkeä perustarve, mutta lain tarkoittama peruspalvelu se ei nykyisellään ole.

Kansalaiskyselyn vastaukset tarjosivat myös monipuolista näkemystä tärkeimmistä palveluista, niiden tukemisesta ja kehittämismahdollisuuksista, arvoista sekä toimivasta tasapainosta (ks. edellä). Lisäksi käytiin keskustelua digitalisaation tuomista mahdollisuuksista palveluiden järjestämisessä. Digitalisaatio laajentaa saariston palvelutarjontaa ja etäpalvelut tuovat saariston palvelutason lähelle mantereen palvelutasoa. Samalla on kuitenkin tärkeää, että lähipalvelut taataan niitä tarvitseville.

Monipaikkaisuuden myötä saariston kausiasumisen sesonkiluoteisuus on laajentunut ympärivuotisemmaksi ilmiöksi ja edelleen pysyvämmäksi arjeksi, joka vaikuttaa niin palveluiden käyttämiseen, palvelutarpeisiin kuin paikallistalouteen. Tämä tulisi ottaa huomioon päivitettäessä sekä tätä pykälää, että koko saaristolakia. Monipaikkaisuuden vaikutuksia kuntien taloudelle tutkitaan VN TEAS -hankkeessa vuoden 2022 aikana.

Saaristo-olosuhteiden vaikutukset ja niiden tunnistamisen tärkeys nousivat esille monessa puheenvuorossa, mutta kuulemisissa muistutettiin myös siitä, että erityisesti saaristo-osakunnissa saaristo on osa kuntaa ja kunnan palveluverkkoa. Saaristoisuus ei siis saisi vähentää mahdollisuuksia järjestää palveluita, mutta ei myöskään horjuttaa alueellista oikeudenmukaisuutta.

Keskusteluissa tuotiin esille myös ehdotus kunnille maksettaviin saaristolisiin liittyen, eli lakiin olisi hyvä kirjata, että saaristolisien myötä hyvinvointialueiden ja kuntien olisi huolehdittava siitä, että palvelut tulevat saaristossa asianmukaisesti hoidetuksi. Lähtökohtaisesti tietysti kaikkien kuntien ja hyvinvointialueiden tulee noudattaa lakia ja järjestää ne palvelut, joita laissa on niille tehtäväksi säädetty. Saaristolisäkään ei velvoita lisäpalveluihin, mutta on korvausta siitä, että palveluiden järjestäminen saaristo-olosuhteissa voi olla kalliimpaa.

#### ***Pykälä toimii nykyisellään***

Yksimielisyys vallitsi siitä, että pykälä on edelleen tarpeellinen, mutta tulkinnanvarainen ja päivittämisen tarpeessa.

#### ***Pykälä toimii päivitettyinä***

Hyvinvointialueuudistus tuo automaattisesti päivityksen palveluiden järjestämisvastuisiin myös saaristolain osalta. Hyvinvointialueen tuottamien palveluiden yhteydessä on muistettava myös pelastustoimen palvelut. Kaikkineen saattaisi olla selkeintä puhua vain palveluista (julkiset, yksityiset, kolmas sektori), mutta siinäkin tapauksessa voisi olla edelleen tarpeen määritellä palvelut, joita lain pykälässä ensisijaisesti tarkoitetaan ja kenen järjestäminä. Myös digitalisaatio tulee ottaa huomioon pykälän päivityksessä. Monipaikkaisuus ja/tai kausiasuminen tulee ottaa huomioon tämän pykälän päivityksessä tai uudelleen muotoilussa.

#### ***Pykälä on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen***

Pykälän uudelleen muotoilua on tarpeen harkita.

#### ***Pykälä poistetaan tarpeettomana***

Palvelupykälää pidetään tärkeänä, eikä sen poistamista ehdoteta.

**Avainsanat:** palvelu, asukas, liikenne, yhteydet, saavutettavuus, tuki, jätehuolto, kuljetus, kehittäminen, monipaikkaisuus, kausi-asukas, laajakaista

## 5.7 Valtion työpaikat

Saaristolain 7 § mukaan:

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

### 5.7.1 Asian esittely

Valtio on ollut merkittävä työnantaja saaristossa erityisesti puolustusvoimien ja merivartiolaitoksen toimesta, mutta myös yhteysalusliikenteen, luotsilaitoksen, Metsähallituksen, poliisin, Kelan, Postin, veroviraston sekä (yliopistojen) tutkimuslaitosten toimipisteiden kautta. Valtion työpaikkojen määrä saaristossa on kuitenkin vähentynyt merkittävästi yhteiskunnan ja toimintaympäristön muutosten, teknologian kehityksen, työn murroksen sekä toimintojen uudelleen organisoitumisten myötä – saaristoasiain neuvottelukunnan vastustavista lausunnoista sekä korvaavia toimenpiteitä esittäneistä selvityspyynnöistä huolimatta (Kuusisto & Leppänen 2018). Valtion työpaikkoja on edelleen saaristossa (mm. yhteysalusliikenteessä, luotsilaitoksella, merivartiostolla, puolustusvoimilla ja Metsähallituksella), mutta aiempaa pistemäisemmin.

Yhteiskunnan muutokset, mullistukset ja megatrendit ovat tuoneet myös uusia mahdollisuuksia tullessaan. Teknologian, digitalisaation ja etätöiden mahdollisuudet tunnistettiin jo kauan ennen COVID19 -pandemiaa, mutta vasta sen myötä sekä ne että monipaikkainen ja paikkariippumaton toiminta, monipaikkaisuus kaikkineen, tulivat todelliseksi osaksi arkea, yhteiskuntaa ja työelämää. Valtioneuvosto on tehnyt oman periaatepäätöksen (VM/2022/40) monipaikkaisen työn, opiskelun ja asumisen edistämiseksi <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8079e6cb>. Periaatepäätös sisältää useita tavoitteita ja ehdotuksia monipaikkaisen työn, opiskelun ja asumisen edistämiseksi.

Monipaikkaisen työn myötä valtion alueellinen läsnäolokin saa ja voi saada uusia muotoja. Vuoden 2022 alusta voimaan tullut laki valtion alueellisesta läsnäolosta tarjoaa yhden uuden lähtökohdan tarkastella saaristolain 7 §:ä, sillä uusi laki säättää yleiset tavoitteet, jotka on otettava huomioon palveluiden saatavuuden järjestämistä sekä valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevia päätöksiä tehtäessä. Lain tavoitteena on, että

*”...valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelun saatavuus vastaa eri asiain keinoja käyttäen eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla. Tavoitteet on otettava huomioon palvelukanavasta riippumatta ja ne koskevat käyntiasiointi-, puhelin- ja sähköisten palvelujen järjestämistä. Lisäksi elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana tulee vahvistaa maan eri osissa. Läsnäoloa tarkastellaan jatkossa koko maan kattavasti.”*

(<https://vm.fi/valtioneuvoston-palveluiden-saatavuuden-ja-toimintojen-sijoittaminen>)

### 5.7.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta

Saaristolain päivittämistä koskevissa kuulemistilaisuuksissa tunnistettiin ja jaettiin näkemys nykyisen pykälän ponnettomuudesta valtion työpaikkakehityksen edessä. Samalla myös jossain määrin kyseenalaistettiin pykälän tarpeellisuus tänä päivänä. Pykälästä ei kuitenkaan haluttaisi luopua, koska valtion työpaikkoja ja alueellista läsnäoloa pidetään edelleen tärkeänä ja sitä ajatellen nykytilanteen säilymistä vähimmäistavoitetasona. Kuulemisissa käytiin keskustelua myös vaihtoehdosta, jossa tästä saaristolain omasta pykälästä luovuttaisiin ja saaristo huomioitaisiin osana edellä mainittua lakia valtion alueellisesta läsnäolosta, sillä lain tavoitteena on yksi ja yhdenmukainen valtakunnan tason ohjaus, johon tehdään hallituskausittain valtakunnalliset suunnitelmat. Riittääkö, että saaristolaissa viitattaisiin valtakunnalliseen suunnitelmaan? Näkyisikö saaristot riittävän hyvin valtion alueellista läsnäoloa koskevassa laissa?

**Pykälä toimii nykyisellään**

Yksimielisyys vallitsi siitä, että nykyisellään pykälä on vanhentunut niin sisällöltään kuin sanamuodoiltaan. Pykälän tarkoitus ja tarpeellisuus jakoivat näkemyksiä, sillä pykälä sekä kyseenalaistettiin tehottomana että nähtiin edelleen tärkeänä ja päivittämisen arvoisena; tai sellaisena, jonka keskeinen sanoma voitaisiin ottaa huomioon toisen lain yhteydessä / keskeinen sanoma toteutuisi toisen lain kautta.

### ***Pykälä toimii päivitettyinä***

Pykälän viesti voisi olla edelleen sekä turvaava että kehittävä. Siinä otettaisiin huomioon työn murroksen mukana tuomat muutokset ja mahdollisuudet. Viittaus lakiin valtion alueellisesta läsnäolosta on tarpeen. Tulisi pohtia puhutaanko vain valtion työpaikoista, myös hyvinvointialueen työpaikoista vai kaikista työpaikoista.

### ***Pykälä on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen***

Poistetaan omana pykälänä, mutta nojataan siihen, mitä lailla valtion alueellisesta läsnäolosta tavoitellaan, tai saadaan sinne suora saaristoviittaus.

### ***Pykälä poistetaan tarpeettomana***

Tässä näkemyksessä ja vaihtoehdossa katsottiin, että pykälällä ei ole enää tarkoitusta ja vaikutusta, eikä valtion työpaikat ole saariston elinvoimaisuuden edistämässä enää merkittävässä roolissa.

**Avainsanat:** valtio, työpaikka, työnantajana, monipaikkaisuus, alueellinen läsnäolo, etätyö

## 5.8 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. (5.2.1999/145)*

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

### 5.8.1 Asian esittely

Alueiden käytön suunnittelu on tärkeä osa saariston elinvoimaisuuden edistämistä. Saaristopolitiikan lähtökohtana on taloudellisesti, ympäristöllisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä aluekehitys, jolla tavoitellaan myös saaristoisuudesta aiheutuvien kehityserojen tasaamista. Saaristolain 8 § tukee tätä lähtökohtaa ja tavoitetta velvoittamalla valtion ja kuntien viranomaiset ottamaan huomioon saariston erityisolosuhteet maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa sekä muissa vastaavissa suunnitelmissa silloin, kun ne koskevat saaristoa ja siihen kuuluvia vesistöalueita. Lisäksi saaristoasiain neuvottelukunnan kuulemista edellytetään saaristoalueita koskevia valtakunnallisia ympäristönsuojelua tai rakentamista koskevia suunnitelmia valmisteltaessa.

Alueiden käytön suunnittelua ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL), jota uudistetaan parhaillaan. Syksyllä 2022 eduskuntaan viedään ehdotus rakentamislaki sekä nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain muutokseksi. Nykylain muutoksella voimassa olevat rakentamisen pykälät kumotaan ja jäljelle jäävän kokonaisuuden nimi muutetaan alueidenkäyttölaki. Jatkossa kyseessä olisi siis kaksi erillistä lakia: alueidenkäyttölaki (kaavoitus) ja rakentamislaki. Alueidenkäytön pykäliin ei tehdä siinä yhteydessä muita sisällöllisiä muutoksia. Lisäksi alueidenkäytön digitaalisuuden pykälät valmistellaan osana uutta lakia rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä.

### 5.8.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta

Kuulemistilaisuuksissa alueiden käytön suunnittelua koskevaa pykälää pidettiin tarpeellisena ja tärkeänä. Meneillään olevan maankäyttö- ja rakennuslakiuudistuksen (MRL) vuoksi pykälän sisältöä ja ajantasaisuutta ei sen suuremmin kommentoitu. Saaristoasiain neuvottelukunnan kuuleminen ja lausumisen vaikuttavuus sen sijaan kiinnostivat ja siihen vastaus oli, että neuvottelukuntaa ei ole juuri kuultu. Kuulemisten osalta kaikkineen kannettiin huolta siitä, ettei neuvottelukunnasta tule lausuntoaautomaattia. Tärkeänä pidettäisiin sitäkin, että saariston asukkaita kuultaisiin suoraan. MRL edellyttää jo asukkaiden kuulemista, mutta sen lisäksi saaristolaisissa asukasosallisuuden ja -vaikuttamisen mahdollisuus olisi turvattava nykyistä voimakkaammin.

Lisäksi muistutettiin, että merialuesuunnittelu ([www.merialuesuunnittelu.fi](http://www.merialuesuunnittelu.fi)) on osa aluesuunnittelua. Merialuesuunnittelu ei ole kuitenkaan osa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, vaikka siinä tarkastellaan maan ja meren vuorovaikutuksia ja siten suunnitelmassa käsitellään myös rannikkoa ja saaristoa. Merialuesuunnitelmalla on välillisiä vaikutuksia maakuntakaavoitukseen ja muuhun alueiden käyttöön, vaikka se ei ole sitova suunnitelma.

Huomiota kiinnitettiin myös pykälien 2 ja 8 epäyhtenäiseen velvoittavuuteen: 2 §:ssä ”on pyrittävä turvaamaan [...] suojaamaan”, kun taas 8 §:ssä ”on otettava huomioon”.

Tämän pykälän kohdalla keskustelu kääntyi myös aluekehittämisen suuntaan ja pohdittiin, voisiko 8 § olla otsikoltaan alueiden käytön suunnittelun ja aluekehittämisen pykälä tai vain aluekehittämisen pykälä. Työryhmän arvio oli kuitenkin se, että molemmat ovat niin laajoja kokonaisuuksia, että niitä ei ole järkevää yhdistää. Aluekehittäminen voisi kuitenkin olla selkeämpi osa esimerkiksi elinkeinopykälää 4 §, joka jo rakennetukien kautta kytkeytyy aluetukiin ja aluekehittämiseen. Toinen vaihtoehto olisi oma uusi alueiden kehittämisen pykälä, jossa esimerkiksi viitattaisiin siihen mitä laissa alueiden kehittämisen (765/2021) 2 §:ssä todetaan alueiden kehittämisestä ja kehittämisen tavoitteista, ja jossa 8 §:n tapaan veloitettaisiin ottamaan huomioon alueiden kehittämisen tavoitteiden toteuttamisessa myös saaristolain 2 §:ssä säädetyt tavoitteet.

#### ***Pykälä toimii nykyisellään***

Pykälää pidetään tärkeänä ja sen perusajatus toimii nykyiselläänkin.

#### ***Pykälä toimii päivitettyinä***

Pykälä on sidoksissa maankäyttö- ja rakennuslakiin, jolloin myös saaristolain päivittäminen tältä osin kytkeytyy ensisijaisesti muutoksiin maankäyttö- ja rakennuslaissa.

#### ***Pykälä on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen***

Uudelleen muotoilun perusteena voisi olla aluesuunnittelun mukaan ottaminen.

#### ***Pykälä poistetaan tarpeettomana***

Alueiden käytön suunnittelun pykälää pidetään tarpeellisena, eikä sen poistamista ehdoteta.

**Avainsanat:** alueiden käyttö, kaavoitus, suunnittelu, maankäyttö- ja rakennuslaki, aluekehittäminen, merialuesuunnittelu

## 5.9 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-osa määrättäessä on perusteena pidettävä saariston vakinaisen väestön määrää ja sen osuutta kunnan väestöstä sekä liikenneoloja ja peruspalvelujen saannin vaikeutta.*

### 5.9.1 Asian esittely

Pykälä saaristokunnasta on yksi saaristolain tärkeimmistä ja vaikuttavimmista pykälistä. Pykälästä annetussa valtioneuvoston asetuksessa määrätään saaristoisiksi kunniksi kunnat, joiden saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Saaristokunnaksi voidaan määritellä koko kunta tai vain osa kunnasta, jolloin puhutaan saaristo-osakunnasta. Valtiovarainministeriö maksaa saaristokunnille ja –osakunnille kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia korotettuna saaristo-olosuhteiden vuoksi. Saaristoisuuden laskennallinen kustannus valtiolle vuonna 2022 oli noin 26 miljoonaa euroa, joista noin 16 miljoonaa euroa kohdistui saaristokunnille ja 10 miljoonaa euroa saaristo-osakunnille. Taloudellisten vaikutusten lisäksi saaristokunnaksi tai –osakunnaksi nimeäminen on kunnille tärkeää, sillä se osoittaa valtion tunnustavan ja tunnustavan saariston erityisolosuhteet sekä näiden olosuhteiden vaatimien erityistoimenpiteiden tarpeen.

Voimassa olevan asetuksen mukaan saaristokuntia on kahdeksan: Enonkoski, Hailuoto, Kemiönsaari, Kustavi, Maalahti, Parainen, Puumala, Sulkava. Saaristo-osakuntia on 40: Asikkala, Espoo, Helsinki, Hirvensalmi, Inkoo, Joutsa, Juuka, Jyväskylä, Kaarina, Kirkkonummi, Kitee, Kivijärvi, Kotka, Kuhmoinen, Kuopio, Lieksa, Liperi, Loviisa, Luhanka, Luoto, Mikkeli, Mustasaari, Naantali, Närpiö, Parikkala, Pori, Porvoo, Pyhtää, Raasepori, Ruokolahti, Rääkkylä, Salo, Savonlinna, Sipoo, Taipalsaari, Taivassalo, Tervo, Uusikaupunki, Vaala, Vöyri.

Saaristokuntia ja saaristo-osakuntia määrättäessä perusteena pidetään saariston vakinaisen väestön määrää ja sen osuutta kunnan väestöstä sekä liikenneolojen ja peruspalvelujen saannin vaikeutta. Lisäksi kunnan tulee sijaita saaristolain mukaisessa saaristossa, saaristolain 3 § saariston käsite: Saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä muut saaret ja mantereen alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa. Laissa tai asetuksessa ei ole tarkemmin määritelty sitä kuinka paljon absoluuttisesti tai suhteellisesti kunnan väestöstä tulee asua saaristossa, jotta kunta voidaan määrätä saaristokunnaksi tai –osakunnaksi. Myöskään liikenneolojen tai peruspalveluiden saannin vaikeutta ei ole täsmennetty. Saaristoalueen määritelmään liittyvää tulkinnanvaraisuutta on kuvattu luvussa 4.5. Saaristokunnaksi tai –osakunnaksi määräämistä on tarkasteltu enemmän tapauskohtaisesti perustuen kunnan ja kyseisen kunnan sijaintimaakunnan esitykseen ja ehdotukseen.

Saaristokunta ja –osakunta-asetuksen valmistelun yhteydessä vuonna 2019 todettiin saaristokuntaa määrittäviin kriteereihin liittyvän tulkinnanvaraisuutta, joten asetuksen sisältöä ei pidetty perusteltuna päivittää, vaan muutettiin ainoastaan asetuksen voimassaoloaikaa toistaiseksi voimassaolevaksi. Samassa yhteydessä saaristoasiain neuvottelukunta päätti perustaa työryhmän, jonka tehtävänä oli saaristoisen kunnan kriteerien määrittäminen. Työryhmän tavoitteena oli myös tarkentaa saariston käsitettä, saaristolain 3 §.

Työryhmä koostui sekä valtioneuvoston että maakuntaliittojen edustajista. Lähtökohtana saaristoisen kunnan määrittämisessä pidettiin sitä, että kunnan tulee sijaita saariston käsitteen mukaisella saaristoalueella. Työryhmä piti tärkeänä, että saaristoisen kunnan määrittämisessä huomioidaan myös saariston kausiasukkaat vakituisten asukkaiden lisäksi. Liikenneyhteyksiä ja peruspalveluita pidettiin tärkeinä saaristoista kuntaa määrittävänä tekijänä, mutta työryhmä ei ottanut kantaa siihen, millä tavalla liikenneyhteydet tai peruspalvelut tulisi määrittämistyössä huomioida. Työryhmä ei myöskään ottanut

kantaa siihen, mikä tulisi olla saariston vakituisten ja kausiasukkaiden määrä ja osuus koko väestöstä, jotta kriteerit saaristoiseksi kunnaksi täyttyvät. Nämä asiat jätettiin selvitettäväksi sen jälkeen, kun saariston käsitettä täsmäntävä saaristoluokitus on valmistunut.

Työryhmä toi esiin ehdotuksen, että jatkossa puhuttaisiin ainoastaan saaristoista kunnista ja luovuttaisiin käsitteistä saaristokunta ja –osakunta. Saaristoisen kunnan määrittäisi saaristoindeksi, joka koostuisi muun muassa asukaslukuun, saavutettavuuteen, liikenneoloihin ja palveluihin liittyvistä tekijöistä. Mitä korkeampi indeksipiste sitä saaristoisempi kunta olisi kyseessä. Edellä luetellut indeksin osatekijät ovat saatavissa tilastoaineistona. Työryhmä piti tärkeänä, että saaristoisen kunnan kriteereissä huomioidaan myös kunnan aktiivisuus saaristoasioiden edistämisessä. Näitä tietoja ei ole saatavilla tilastoista, vaan ne tulisi kerätä kunnilta suoraan.

Kysely saaristo- ja vesistöalueiden elinvoimaisuuden selvittämiseksi lähetettiin huhtikuussa 2022 kaikkiin niihin kuntiin, joilla on vakituista asutusta jollakin saaristoluokituksen aluetyypillä (ulkosaaristo, välisaaristo, sisäsaaristo, saaristomainen manneralue). Näitä kuntia on yhteensä 154. Kysely laadittiin niin, että kaikki vastaukset olivat monivalintavastauksia, jotta vastausten tulkinnanvaraisuus olisi mahdollisimman pieni. Kyselyn vastausprosentti, myös voimassaolevan asetuksen mukaisten saaristokuntien ja –osakuntien osalta, jäi hyvin alhaiseksi. Kyselyyn vastasi vain hieman yli 10 % kunnista. Näin ollen kyselyn vastauksia ei voida hyödyntää saaristoisen kunnan määrittämisessä, vaan määritelmän tulee perustua tilastoista saatavaan aineistoon.

### 5.9.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta

Saaristokunta-pykälää pidetään merkittävänä ja tärkeänä pykälänä, mutta sen tulkinnanvaraisuus tunnistettiin sekä kuulemistilaisuuksissa että asiantuntijakokouksissa. Pidettiin tärkeänä, että määritelmää täsmennetään ja että saaristoista kuntaa määrittävät kriteerit ovat läpinäkyvät sekä yksiselitteiset. Ehdotusta saaristoista kunnista sekä niitä määrittävästä indeksiajattelusta pidettiin kannatettavana, saaristokunta-saaristo-osakunta –kategorioista on hyvä päästä eroon. Valtionosuuksien osalta tuotiin kuitenkin esille, että saaristoista kuntaa määrittävien tekijöiden tulisi olla sellaisia, joihin kunta ei voi toiminnallaan vaikuttaa. Saaristolisää maksetaan valtionosuuksina saaristoisten olosuhteiden tuoman olosuhdehaitan perusteella. Kyse ei ole tiettyyn tarkoitukseen merkitystä saariston kehittämisavustuksesta.

Pidettiin tärkeänä, että pykälässä mainittujen tekijöiden lisäksi huomioitaisiin myös saariston kausiasukkaat. Kunnilla on halua palvella kausiasukkaita, sillä he ylläpitävät monia kunnan palveluita. Käytiin myös keskustelua siitä, että kunnat järjestävät vakituksille ja kausiasukkaille paljon muitakin palveluita kuin peruspalveluita - miten tämä tulisi huomioida, vai tulisiko huomioida.

Pykälän kirjoitustyyli herätti myös keskustelua. Pykälään toivotaan positiivisempaa otetta, mutta samaan aikaan muistutettiin pykälän tarkoituksesta tuoda esille saaristo-olojen tuomia haasteita kunnan elinvoiman kehittymiselle. Pykälän sanamuodot todettiin myös vanhentuneiksi ja niihin toivottiin ajantasaistamista.

#### ***Pykälä toimii nykyisellään***

Saaristokunta-pykälä on tarpeen päivittää siihen sisältyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi.

#### ***Pykälä toimii päivitettyinä***

Saaristokunta-pykälää tulisi päivittää niin, että siitä käy selvemmin ilmi tekijät, jotka määrittävät kunnan saaristoisuutta. Vaihtoehtoisesti täsmällisempi määritelmä voidaan antaa myös asetuksella. Nykyisessä pykälässä on listattu lähtökohtaisesti oikeat asiat, jotka tulisi huomioida saaristoisen kunnan määrittämisessä, mutta lisäksi huomioitavaksi tulisi ottaa saariston kausiasukkaat. Saaristoisuuden perusteella jaettava saaristolisä säilyisi nykyisellään, mutta se saattaisi jakautua jossain määrin uudella tavalla kuntien kesken.



### ***Pykälä on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen***

Saaristokunta-pykälää ei ole tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen, vaan tarvittaessa sen sisältöä voidaan täsmentää asetuksella.

### ***Pykälä poistetaan tarpeettomana***

Saaristokunta-pykälää pidetään tarpeellisena, eikä sen poistamista ehdoteta.

**Avainsanat:** asukkaat (vakituiset ja kausiasukkaat), saavutettavuus, liikenneolot, palvelut, rikkonaisuus

## 5.10 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.*

### 5.10.1 Asian esittely

10 §:n mukaan saaristokunnille ja saaristo-osakunnille suunnattavien tukien määrään vaikuttavana tekijänä on otettava huomioon kunnan taloudellinen asema. Taustalla on se, että vuonna 1985 kuntien valtionosuuden määräävän kantokykyluokituksen arviointiperusteeksi lisättiin kunnan saaristoisuus. Kuntien kantokykyluokituksesta luovuttiin vuoden 1997 valtionosuusuudistuksessa, jolloin kunnan valtionosuus asetettiin muodostuvaksi perusosasta ja olosuhteellisestä. Saaristoisuus määriteltiin yhdeksi olosuhteelliseksi ja sen perusteella saaristokunnille ja saaristo-osakunnille maksettiin saaristolisää. Vuoden 2015 valtionosuusuudistuksen jälkeen saaristolisä määräytyi saaristoisuuden laskennallisten kustannusten perusteella (Hirvonen et al 2018).

Saaristolisästä tuli siis pääasiallinen 10 §:ssä ajateltu tukitoimi, jonka jakoperusteena on kunnan taloudellisen aseman sijaan kunnan saaristo- ja vesistöalueiden erityisolosuhteet ja näiden vaatimien erityistoimenpiteiden tarve. Näillä perustein myös muut tuet ovat saaristokunnille edelleen mahdollisia ja tavoiteltujakin, mikä näkyi erityisesti elinkeinotoiminnan tukemista ohjaavan 4 §:n kohdalla. Tuet, avustukset ja/tai rahoitus mainitaan myös pykälässä 12.

### 5.10.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta

Saaristolisän osalta kunnan taloudellinen asema (kantokyky) ei ole enää tuen määrään vaikuttava tekijä tai tuen myöntämisen peruste. Samalla perusteella tulisi tarkastella myös muita mahdollisia 10 §:n tarkoittamia tukitoimia, jolloin koko 10 §:n tarve tulee arvioida.

### ***Pykälä toimii nykyisellään***

Pykälän ajatus saaristoisuudesta kustannuksia lisäävänä tekijänä on ymmärrettävä ja tärkeä, mutta nykyisellään 10 § ei toimi. Lain kirjaus ei avaudu ja kuntien kantokykyluokitus on menettänyt merkityksensä perusteena tässä yhteydessä.

### ***Pykälä toimisi päivitettyinä***

Pelkkä pykälän päivittäminen ei onnistu edellä kuvatuista syistä, joten se on vähintäänkin muotoiltava kokonaan uudelleen.

### ***Pykälä on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen***

Tässä vaihtoehdossa on tarkasteltava yhtymäkohtia elinkeinotoiminnan tukemisen pykälään 4.

### ***Pykälä poistetaan tarpeettomana***



Tämä on nähty todennäköisenä vaihtoehtona, sillä nykyisellään pykälällä ei ole enää tarkoitusta ja vaikutusta. Tehdään esimerkiksi tarkempi arvio siitä, minkälainen elinkeinopykälästä tulisi ja miten siinä yhteydessä ajatus valtion, kuntien ja EU:n avustuksista toteutuu.

**Avainsanat:** kunta, talous, taloudellinen kantokyky, tukitoimi, tuki, rahoitus, valtionosuus, saaristolaisä

## 5.11 Saaristoasioiden hoito kunnassa

Saaristolain 11 § mukaan:

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

### 5.11.1 Asian esittely

Saaristolain mukaan kunnan tulee järjestää saaristoasioiden hallinto niin, että laissa mainitut kunnalle määrätyt tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuksi. Lain alkuperäinen pykälä sisälsi tarkan kuvauksen siitä, miten saaristoasioiden hoito tulee kunnassa järjestää ja kuinka monta jäsentä saaristoasioita hoitavassa jaostossa tai toimikunnassa tulee olla, ja kuinka monen heistä tulee asua vakituisesti saaristossa. Vuonna 1993 pykälä muutettiin nykyisen muotoilun mukaiseksi, jolloin periaatteeksi tuli, että kunnan sisäisten asioiden järjestämistä ei säädetä lailla. Näin ollen pykäläteksti lyheni huomattavasti ja muuttui sisällöltään laveammaksi.

Vuonna 1993 tehdyn päivityksen myötä pykälän antaa mahdollisuuden hoitaa saaristoasioiden hoito kunnissa kuntien parhaaksi katsomalla tavalla. Tämä on johtanut siihen, että saaristoasioiden hoito saaristoissa kunnissa on varsin kirjavaa. Pykälä koskee erityisesti saaristokuntia (8 kpl) ja –osakuntia (40 kpl), joissa suurimmassa osassa saaristoasiat hoidetaan osana kunnan muuta hallintoa, eli niille ei ole erikseen nimetty vastuuhenkilöä, jaostoa tai toimikuntaa. Saaristotoimikuntia, -valtuuskuntia, -lautakuntia tai –neuvottelukuntia on alle kymmenessä saaristokunnassa tai -osakunnassa.

### 5.11.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta

Saaristolain päivittämistarpeita koskevissa kuulemistilaisuuksissa kävi ilmi, että saaristoasioiden hoito kunnissa –pykälää tunnetaan varsin huonosti. Käytiin keskustelua pykälän sanamuodoista ja niiden tulkinnanvaraisuudesta. Pykälätekstin todettiin myös olevan sanamuodoiltaan vanhentunut. Pidettiin kuitenkin hyvänä, että kyseinen pykälä on olemassa, mutta samalla tuotiin esille, että saaristoasioiden hoito ei saisi siiloutua, vaan sen tulisi kulkea läpileikkaavasti mukana koko kunnan hallinnon ja toiminnan. Saaristokunnat ja –osakunnat saavat valtionosuutena saaristolisää, joten saaristotoimikunnalla tai vastaavalla nähtiin olevan tärkeä rooli saaristolisän oikein kohdentamisessa. Tämä koskee erityisesti saaristo-osakuntia. Lisäksi käydyissä keskusteluissa tuli esille, että saaristotoimikunta tai vastaava on tärkeä saaristoasioiden viestinviejä niin kunnan sisällä kuin kunnan ulkopuolella.

Saaristoasioiden hoito kunnissa perustuu kuntien omaan aktiivisuuteen ja halukkuuteen. Kuntien sisäisten asioiden hoitoa ei säädellä lailla, joten jatkossakin tapa saaristoasioiden hallinnon järjestämisestä jää päätettäväksi kunnille. Keskusteluissa todettiin, että on kuitenkin tärkeää, että saaristoasiat tulevat hoidetuksi kunnissa, ja hyviä käytäntöjä esimerkiksi saaristotoimikuntien toiminnasta olisi hyvä välittää kuntien välillä. Kaiken kaikkiaan pykälää pidettiin tärkeänä ja tarpeellisena myös tulevaisuudessa.

### **Pykälä toimii nykyisellään**

Saaristoasioiden hoito kunnassa –pykälä todettiin osin vanhentuneen niin sisällöltään kuin sanamuodoiltaan, joten pykälä vaatii vähintäänkin sanamuotojen päivittämisen.

### **Pykälä toimii päivitettyinä**

Saaristoasioiden hoito kunnassa -pykälää ehdotetaan päivitettäväksi esimerkiksi siten, että tässä yhteydessä olisi tavoitteet siitä mihin olisi päästävä. Kunnille jäisi edelleen päätäntävalta siitä, miten saaristoasioiden hoidon järjestävät.

#### ***Pykälä on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen***

Saaristoasioiden hoito kunnassa -pykälää ei ehdoteta kokonaan uudelleen muotoiltavaksi.

#### ***Pykälä poistetaan tarpeettomana***

Saaristoasioiden hoito kunnassa -pykälää pidetään tarpeellisena, eikä sen poistamista ehdoteta.

#### **Avainsanat:**

### 5.12 Ympäristönhoitoavustus

Saaristolain 12 § mukaan:

*(30.12.2015/1630). Valtion tulo- ja menoarvion rajoissa voidaan 9 §:ssä tarkoitetulle kunnalle tai kuntalaissa (410/2015) tarkoitetulle tällaisen kunnan jäsenelle myöntää avustusta toimenpiteisiin, jotka koskevat saaristoluonnon suojelemista taikka saariston maisemakuvan säilyttämistä tai parantamista. Avustusta voidaan myöntää mainitunlaisiin toimenpiteisiin myös yhdistykselle tai säätiölle, jonka tarkoituksena on luonnonsuojelun tai ympäristöhoidon edistäminen.*

*Avustuksen myöntää hakemuksesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Ympäristöministeriö vahvistaa saaristoasiain neuvottelukuntaa kuultuaan käyttöperusteet sekä alueelliset avustusiintiöt 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 valtion-avustuslain (688/2001) 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lisäksi valtionavustuslain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä.*

#### 5.12.1 Asian esittely

Saaristolakiin sisällytettiin myös säädös ympäristönhoitoavustuksesta. Alkujaan se voitiin myöntää toimenpiteisiin, jotka koskivat saaristoluonnon suojelemista taikka saariston maisemakuvan säilyttämistä tai parantamista. Avustusta voitiin myöntää kuntien ohella yhdistyksille tai säätiöille, joiden tarkoituksena oli teeman mukainen toiminta. Avustuksia myönnettiin ensin sisäministeriön budjettimomentilta, mutta ympäristöministeriön perustamisesta, vuodesta 1983 lähtien tämän ministeriön kautta (Kuusisto & Leppänen 2018). Saaristolakikokonaisuudessa 12 § on varmasti yksityiskohtaisin. Sen on myös aktiivisesti käytetty, sillä ympäristönhoitoavustuksia haetaan ja jaetaan vuosittain.

#### 5.12.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta

Käytöstä, käytettävyydestä ja tarpeellisuudestaan huolimatta 12§:n kohdalla todettiin tarvetta päivittämiselle ja tunnettuuden parantamiselle. Tämän pykälän päivitystarve kohdistui ensisijaisesti ”ympäristön” määrittelyyn. Nyt kirjattuna se ymmärretään ensisijaisesti luontoympäristönä ja maisemana, mutta myönnettyt tuet ovat jo nyt käsittäneet niin perinnebiotoopit, rakennetut ympäristöt kuin luonto- ja kulttuuriympäristöselvitykset. Näin ollen pykälässä tulisi ottaa huomioon myös kulttuuriympäristö, vesiympäristö ja vedenalainen ympäristö. Lisäksi kulttuuriperintö ja virkistyskäyttö katsottiin kokonaisuuteen kuuluviksi. Laajempi ympäristötulkinta laajentaisi pykälän koskemaan nykyistä selkeämmin myös muita hallinnonaloja ja vastuuvirastoja (mm. OKM, Museovirasto). Avustuksen myöntämisen osalta

keskeisin kriteeri on se, että avustuksen kohde sijaitsee saaristossa. Hakija tai hakijayhteisö voi olla muualtakin.

Laajemman sisällön myötä työryhmässä nousi esille pohdinnat saaristolain omasta yleisestä avustus- tai tukipykälästä. Saaristoon kohdistuvista tuista ja tukitarpeista puhutaan myös saaristolain pykälissä 4 § ja 10 §.

### ***Pykälä toimii nykyisellään***

Pykälä ja sen ajatus toimivat nykyiselläänkin, mutta sisältö vaatii päivittämistä sekä avustusten tunnettuuden, että vaikuttavuuden edistämiseksi.

### ***Pykälä toimisi päivitettyinä***

Tässä näkemyksessä on otettu huomioon työryhmän arviossa esille nousseet täydentämistarpeet.

### ***Pykälä on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen***

Tässä näkemyksessä avustuksia lähdetäisiin katsomaan laajempaan kokonaisuutena, joka laajentaisi 12§:ssä mainittujen avustusten kirjoa tai lähtisi esimerkiksi siitä, että avustuksia ja tukia tarkasteltaisiin omana uutena pykälänä. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa olisi otettava huomioon myös muissa pykälissä mainitut tuet ja tukiin liittyvä pohdinta.

### ***Pykälä poistetaan tarpeettomana***

Tässä näkemystä ei tuotu esille.

**Avainsanat:** ympäristö, luonto, kulttuuri, saaristokulttuuri, meri, vesi, avustus, tuki, rahoitus, hoito, suojelu

## 5.13 Saaristoasiain neuvottelukunta

Saaristolain 14 § mukaan:

*Saariston kehityksen edistämistä koskevien toimenpiteiden valmistelua ja niiden vaikutusten seurantaan 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.*

### 5.15.1 Asian esittely

Saaristolain 14 § koskee saaristoasiain neuvottelukuntaa. Pykälässä annetaan raamit neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta, joita sitten täsmennetään asetuksessa. Neuvottelukuntaa koskevassa pykälässä ei ole mainintaa siitä, että neuvottelukunta on parlamentaarinen, ainoastaan viitataan tahoihin, joilla on keskeinen merkitys asian toteuttamisen kannalta. Parlamentarisuudesta ei ole myöskään mainintaa neuvottelukunnasta annetussa asetuksessa. Käytännössä kuitenkin neuvottelukunta on parlamentaarinen ja siinä olevien edustajien määrä riippuu puolueiden vaalimenestyksestä eduskuntavaaleissa sekä edustuksesta hallituksessa. Neuvottelukunnan parlamentarisuudesta johtuen neuvottelukunnan toimikausi on yleensä vaalikausi, kuitenkin niin, että neuvottelukunta jatkaa toimintaansa siihen asti kunnes uusi neuvottelukunta asetetaan. Onkin tarpeen pohtia, tulisiko neuvottelukunnan parlamentarisuudesta olla maininta lainpykälässä.

Saaristoasiain neuvottelukunnan työtä tukee sihteeristö. Sihteeristöstä ei ole mainintaa laissa, mutta siihen viitataan asetuksessa; *Neuvottelukunnalla voi olla pääsihteerit, muita sihteereitä ja muuta tarvittavaa henkilökuntaa.*

Neuvottelukunnan tehtäviä tarkennetaan asetuksessa, jonka mukaan sen tehtäviä ovat: saaristolain toteutumisen seuranta, saariston olojen seuranta ja niihin liittyvien tarpeellisten tietojen hankinta, yhteistoiminta saaristokuntien, saaristo-osakuntien, muiden saaristoalueiden ja sisävesialueiden sekä niillä toimivien järjestöjen ja valtion viranomaisten kanssa, saaristo-ohjelman valmistelu sekä osallistuminen valtioneuvoston mahdollisen saaristopoliittisen periaatepäätöksen tai vastaavan muun päätöksen valmisteluun yhteistyössä kuntien, maakuntien liittojen, valtion viranomaisten ja muiden tahojen kanssa, kuntien, maakuntien liittojen, valtion viranomaisten, järjestöjen sekä tarvittaessa muiden tahojen neuvottelukunnalle tekemiä esitysten käsittely sekä esitysten ja lausuntojen antaminen.

#### 5.15.2 Työryhmän arvio muutostarpeesta

Saaristoasian neuvottelukuntaa koskeva pykälä toimii kokonaisuudessaan eikä siihen kohdistu merkittäviä muutospaineita. Asiantuntijakokouksissa ja kuulemistilaisuuksissa pykälän sisältö ei herättänyt juurikaan keskustelua. Pykälää pidetään tarpeellisena ja saaristoasiain neuvottelukunnan rooli nähdään tärkeänä saaristoasioiden seurannassa ja eteenpäinviemisessä.

Saaristoasioiden eteenpäinviemisessä neuvottelukunnan lisäksi neuvottelukunnan sihteeristöllä on tärkeä rooli. Saaristoasiat koskettavat useaa eri hallinnonalaa ja sen vuoksi valtioneuvoston sisäisellä, tiiviillä yhteistyöllä on merkitystä saaristoasioiden edistämisessä. Tärkeää on myös vuoropuhelu kuntien ja alueiden sekä sillä toimivien yhdistysten, yritysten ja asukkaiden kanssa.

#### **Pykälä toimii nykyisellään**

Saaristoasiain neuvottelukunta –pykälä toimii nyky muodossaan, eikä siihen kohdistu merkittäviä muutostarpeita.

#### ***Pykälä toimii päivitettyinä***

Saaristoasiain neuvottelukunta –pykälää tulisi päivittää niin, että pykälään kirjattaisiin myös neuvottelukunnan sihteeristö sekä sen tehtävät, lisäksi pykälässä tuotaisiin esille valtioneuvoston eri hallinnonalojen välisen yhteistyön merkitys.

#### ***Pykälä on tarpeen muotoilla kokonaan uudelleen***

Saaristoasiain neuvottelukunta -pykälää ei ehdoteta kokonaan uudelleen muotoiltavaksi.

#### ***Pykälä poistetaan tarpeettomana***

Saaristoasiain neuvottelukunta -pykälää pidetään tarpeellisena, eikä sen poistamista ehdoteta.

**Avainsanat:**

## 6. Yhteenveto

Saaristolain päivittämiseen liittyvien keskustelujen, kuulemistilaisuuksien ja kyselyn perusteella voidaan todeta, että saaristolakia tulisi päivittää niin sisällön kuin rakenteenkin puolesta. Muutospaineita kohdistuu lain kaikkiin pykäliin. Vähimmillään muutokset koskisivat yksittäisiä sanamuotoja, laajimmillaan koko lain uudelleen kirjoittamista, uutta saaristolakia. Koko saaristolain otteen tulisi muuttua kehittävämmäksi ja eteenpäin katsovammaksi, eikä toteavaksi. Lain kirjausten tulisi tuoda vakautta ja luottamusta saariston asukkaille saaristossa asumiseen ja elämiseen.

Maailma on muuttunut viimeisen 40 vuoden aikana, niin myös saaristo. Toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, kuten monipaikkaisuus, digitalisaatio ja sen mukana tuoma paikkariippumattomuus, matkailu, luonnon kantokyky ja kestävyys ovat asioita, jotka tulisi ottaa huomioon myös lain päivittämisessä. Myös viime kuukausina muuttunut geopoliittinen maailmantilanne on tuonut esille saariston kannalta tärkeitä asioita, kuten huoltovarmuus sekä koko maan asuttuna pitäminen.

Suurin osa lain pykälistä on edelleen perusajatukseltaan toimivia ja tärkeitä, esimerkiksi saaristoliikenteeseen ja saariston palveluihin liittyen on jatkossakin hyvä olla omat pykälät. Lain päivitysprosessi antaa mahdollisuudet myös uusien pykälien lisäämiselle lakiin. Seuraavaksi esitellään ehdotuksia mahdollisiksi uusiksi pykäliksi.

### **Aluekehittämisytkälä / Aluekehittämisen ja ohjelmaraohituksen pykälä**

Saaristolain uudistus mahdollistaa saaristolain linkittämisen suurempaan saaristo- ja aluekehityksen kontekstiin. Sääntelyn malli, jossa laissa säädellään strategisten ohjelmien laadinnassa noudatettavasta menettelystä ja niiden seurannasta, mutta ei ohjelmien sisällöstä on yleistynyt kansainvälisesti. Esimerkiksi Skotlannin saaristolaki rakentuu vahvasti tälle sääntelyn mallille. Tämän tyyppistä sääntelyn mallia käytetään myös Suomessa. Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021) sisältää maakuntaohjelmien suhteen säädökset ohjelman laatimisesta ja sen asemasta (32-34 §) sekä maakuntaohjelmien arvioinnista (46 §).

Saaristolain 14 § nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen saaristoasiain neuvottelukunnasta (752/2019) 3 § kohdan 4 mukaan SANK:in tulee valmistella saaristo-ohjelma sekä osallistua valtioneuvoston mahdollisen saaristopoliittisen periaatepäätöksen tai vastaavan muun päätöksen valmisteluun yhteistyössä kuntien, maakuntien liittojen, valtion viranomaisten ja muiden tahojen kanssa. Saaristolain annetun asetuksen nojalla laaditaan siis jo nyt strategisen tason ohjelma hallituskaudeksi kerrallaan. Saaristo-ohjelmaa ei kuitenkaan mainita itse saaristolaissa. Vastaisuudessa kansallisen saaristo-ohjelman laatimisesta ja mahdollisesti ohjelman seurannasta sekä raportoinnista voitaisiin säätää lain tasolla.

Laissa voitaisiin säätää menettelyn reunaehdot, kuten asian valmistelun kannalta olennaisten tahojen kuuleminen (näin yleisellä tasolla ilmaistuna) sekä mitä tavoitteita saaristo-ohjelmalla tulee edistää (tarkemmin, esim. "saaristo-ohjelman tulee edistää saaristolain 1 § listattuja tavoitteita"). Saaristo-ohjelman sisällön yksityiskohtaista sääntelyä ei voida pitää kannatettavana, koska tällainen sääntely saattaisi toimia strategisten ohjelmien tavoitteita vastaan. Nykyinen saaristolaki tai sen nojalla annettu asetus ei sisällä minkäänlaista seurantamekanismia saaristo-ohjelmaan liittyen. Lainuudistuksen yhteydessä voitaisiin saaristo-ohjelman seuranta vahvistaa. Seuranta voisi tapahtua esimerkiksi siten, että laissa luetellut vastuuviranomaiset raportoisivat SANK:lle vuoden välein mitä toimia ne ovat tehneet saaristo-ohjelman tavoitteiden edistämiseksi.

Lain tasoiset menettelysäännökset saaristo-ohjelman laadintaa ja seuranta varten olisivat kannatettavia muun muassa sen takaamiseksi, että saariston asemaa edistäviä hankkeita voitaisiin toteuttaa pitkäjänteisesti. Saaristo-ohjelmaa koskevan kirjauksen vieminen lakitasolle myös nostaisi saaristo-

ohjelman statusta samalla säilyttäen saaristo-ohjelman luonteen. Myös saaristo-ohjelman sisältöä ja merkitystä voitaisiin mahdollisesti uudelleenarvioida.

### **Avustuspykälä**

Tämän pohdinnan taustalla on Ympäristönhoitoavustusten (12 §) yhteydessä käyty keskustelu tarpeesta laajentaa hoitoavustusten kirjoa nykyistä selkeämmin kulttuuri- ja vesiympäristön sekä vedenalaisen ympäristön hoitoa koskeviksi. Samalla tarkasteltavaksi tulisi näihin jo liittyvät avustukset ja tuet, niiden myöntäminen ja siitä mainitseminen saaristolaissa. Tuet ja avustukset tulivat esille myös pykälissä 4 ja 10, mikä voisi olla lisäperuste tarkastella avustuksia myös omana kokonaisuutenaan. Toki avustusten ja erityisesti rakennerahastojen kautta tässä tulee suora yhteys edellä kuvattuun aluekehittämisen pykälään.

### **Lain soveltamisalapykälä**

Soveltamisalaa koskevat säännökset ovat käyttökelpoisia ja suositeltaviakin lain aloittavina säännöksinä tapauksissa, joissa halutaan, vaikka vain selvyden vuoksi, rajata jotakin pois lain soveltamisalasta. Soveltamisalan määrittely siis määrittelee esimerkiksi mihin toimintaan tai missä tapauksissa laki tulee sovellettavaksi. Näin olleen soveltamisala -pykälä voitaisiin lisätä lakiin vasta, kun lain tarkka soveltamisala on selvillä.

## Lähteet

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

Auri, Elina, Heinonen, Sami, Mylly, Markku, Ojala, Lauri, Riitta, Pöntynen ja Repka Sari (2021) Tulevaisuuden yhteysalusliikenne – selvitys kehittämistarpeista. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:16

Hirvonen, Timo, Kahila, Petri, Rautiainen, Simo, Sillanpää, Keimo ja Ålander, Tommi (2018). Saaristopolitiikan arviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisusarja 8a/2018

Kuusisto, Esko ja Leppänen, Jorma (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.