

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi saaristolaksi

Johdanto

Maa- ja metsätalousministeriö pyytää lausuntojanne luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle saaristolaksi sekä luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi saaristoasiain neuvottelukunnasta.

Tausta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi saaristolaki. Voimassa oleva laki saariston kehityksen edistämisestä kumottaisiin. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan Vahva ja välittävä Suomi sisältyy kirjaus saaristolain päivittämisestä.

Esityksen tavoitteena on edistää saariston elinvoimaa ja vastata muuttuneeseen toimintaympäristöön saaristossa ja yhteiskunnassa. Ehdotetussa laissa säädettäisiin kuntien ja hyvinvointialueiden velvollisuudesta huolehtia siitä, että saariston vakituisilla asukkailla on käytettävissään palvelut saariston erityisolot huomioon ottaen sekä siitä, että saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet otetaan huomioon saaristoa koskevassa päätöksenteossa. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös, että saariston erityisolosuhteet on otettava huomioon tuen tarvetta lisäävänä tekijänä muun lainsäädännön tukitoimien suunnittelussa ja kohdennuksessa.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi valtion velvollisuudesta huolehtia yhteysalusliikenteen järjestämisestä niin, että ulko- ja välisaaristossa olisi käytettävissä vakituisen asumisen kannalta välttämättömät palvelut. Palveluiden olisi oltava joustavat sekä maksuttomat tai hinnaltaan kohtuulliset. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuudesta. Yhteysalusliikenteen palveluntuottajan olisi varauduttava normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin ja huolehdittava toiminnan jatkumisesta niiden aikana.

Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi, että saaristoa ja siihen kuuluvia vesialueita koskevissa alueidenkäyttölain mukaisissa kaavoissa ja muissa suunnitelmissa on otettava huomioon saaristolaissa säädetyt tavoitteet. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös avustuksesta saariston luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön hoitoon. Elinvoimakeskukset myöntäisivät avustuksen hakemuksesta valtion talousarvion rajoissa valtionavustuslain mukaisena valtionavustuksena.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi lisäksi valtioneuvoston velvollisuudesta saattaa eduskunta

ajan tasalle antamalla eduskunnalle saariston tilanne- ja kehityskuva. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi parlamentaarisesta saaristoasian neuvottelukunnasta, jonka valtioneuvosto asettaisi. Maa- ja metsätalousministeriö vastaisi tilanne- ja kehityskuvan valmistelusta, ja saaristoasian neuvottelukunta toimisi maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä. Laissa ehdotetaan säädettäväksi kuitenkin myös siitä, että saaristopolitiikan toteutus ja seuranta kuuluisivat toimialallaan kullekin ministeriölle.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 1.1.2027.

Vastausohjeet vastaanottajille

Kuka tahansa voi antaa lausunnon.

Lausunto pyydetään ensisijaisesti antamaan vastaamalla lausuntopyyntöön lausuntopalvelun kautta. Ohjeet palveluun rekisteröitymiseksi ja palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelun sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet (käyttäjätuki: lausuntopalvelu.om(at)gov.fi). Ministeriöiden tulee lisäksi tallentaa lausuntopalvelussa antamansa lausunto VAHVA-asianhallintajärjestelmään asialle VN/10343/2024.

Jos lausuntoa ei ole mahdollista antaa lausuntopalvelussa, lausunto voidaan vaihtoehtoisesti toimittaa ministeriön kirjaamoon sähköpostilla osoitteeseen kirjaamo.mmm@gov.fi tai postitse osoitteeseen maa- ja metsätalousministeriö, PL 30, 00023 VALTIONEUVOSTO. Kirjaamoon toimitetussa lausunnossa pyydetään mainitsemaan asianumero VN/10343/2024. Lisäksi kirjaamoon toimitettu lausunto pyydetään lähettämään esimerkiksi sähköpostin liitetiedostona Word- tai PDF-muodossa, jotta lausuntoasiakirja ei sisällä tarpeettomia henkilötietoja, kuten yksityishenkilön sähköpostiosoitetta.

Kaikki annetut lausunnot ovat lähtökohtaisesti julkisia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti. Lausunnot julkaistaan hankkeen julkisilla hankesivuilla (valtioneuvosto.fi/hankkeet, tunnus MMM025:00/2024). Yksityishenkilön lausunto julkaistaan kuitenkin hankesivuilla tietosuojasyistä ainoastaan, jos henkilö tätä kirjallisesti pyytää esimerkiksi lausuntonsa yhteydessä tai sen saateviestissä.

Lisäksi kaikki lausuntopalvelussa annetut lausunnot, mukaan lukien yksityishenkilöiden lausunnot, ovat automaattisesti kaikkien nähtävissä lausuntopalvelussa. Ministeriö ei julkaise kirjaamoon toimitettuja lausuntoja lausuntopalvelussa.

Lausunnossa ei tule ilmoittaa tarpeettomia henkilötietoja. Vaikka yksityishenkilön kirjaamoon toimittamaa lausuntoa ei julkaistaisi verkossa, lausunto on ministeriöltä kaikkien saatavissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti.

Aikataulu

Lausunnot pyydetään antamaan viimeistään 14.4.2026.

Valmistelijat

Johtava asiantuntija Elina Auri
+358 295 162 041
etunimi.sukunimi@gov.fi

Hallitussihteeri Noora Herranen
+358 295 162 336
etunimi.sukunimi@gov.fi

Asiantuntija Eleanoora Toivanen
+ 358 295 162 018
etunimi.sukunimi@gov.fi

Linkit

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/9b9ea8fc-a911-4349-b610-2f682464848c> - Arvio saaristolain päivittämistarpeesta (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2023:14)

<https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM025:00/2024> - Hankkeen tiedot, työryhmän pöytäkirjat sekä vaikutusarvioinnit / Information om lagstiftningsprojektet, arbetsgruppets protokoll och konsekvensbedömningarna

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/aeb04eb0-a140-4a24-a1ff-f79bfb58f69d> - Bedömning om behovet av att uppdatera skärgårdslagen (Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2023:14)

Liitteet:

[HE_Saaristolaki_lausunnoille_030326.pdf](#)

[Regeringens proposition till riksdagen med förslag till skärgårdslag.pdf](#)

[Valtioneuvoston asetus saaristoasiain neuvottelukunnasta.pdf](#)

[Muistio_valtioneuvoston asetus saaristoasiain neuvottelukunnasta.pdf](#)

Jakelu:

Aktion Österbotten r.f.
Asikkala
Enonkoski
Espoo
Eteläisen maaseudun osaajat EMO ry
Etelä-Karjalan hyvinvointialue
Etelä-Karjalan Kärki-LEADER ry
Etelä-Karjalan liitto
Etelä-Savon hyvinvointialue
Etelä-Savon maakuntaliitto

Finferries
Finlands öar, Suomen saaret, FÖSS
Hailuoto
Helsinki
Hirvensalmi
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
I samma båt - samassa veneessä rf. r.y.
Inkoo
Itä-Suomen EVK
Itä-Uusimaan hyvinvointialue
Joutsa
Juuka
Jyväskylä
Jyväsräihä ry.
Kaakkois-Suomen EVK
Kaarina
Kainuun hyvinvointialue
Kehittämisyhdistys Kalakukko ry
Kehittämisyhdistys Mansikka
Kehittämisyhdistys SILMU ry
Kemiönsaari
Keski-Karjalan Jetina
Keski-Suomen EVK
Keski-Suomen hyvinvointialue
Keski-Suomen liitto
Kirkkonummi
Kitee
Kivijärvi
Kotka
Kuhmoinen
Kuopio
Kustavi
Kymenlaakson liitto
Lapin hyvinvointialue
Leader Joensuun seutu
Leader Karhuseutu
Leader Pyhäjärvisseutu
Leader Ravakka
Leader Sepra
Lieksa
Liikenne- ja viestintäministeriö
Liperi
Lounais-Suomen EVK
Loviisa
Luhanka
Luoto
Länsi-Saimaan Kehitys
Länsi-Uusimaan hyvinvointialue
Maalahti
Maaseutukehitys ry
Maaseutupolitiikan neuvosto MANE

Metsähallitus
Mikkeli
Museovirasto
Mustasaari
Naantali
Nouseva Rannikkoseutu ry
Närpiö
Oikeusministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Oulujärvi LEADER ry
Parainen
Parikkala
Pidä Saaristo Siistinä ry
Pirkanmaan hyvinvointialue
Pirkanmaan liitto
Pohjanmaan EVK
Pohjanmaan hyvinvointialue
Pohjanmaan liitto
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
Pohjois-Pohjanmaan liitto
Pohjois-Savon hyvinvointialue
Pohjois-Savon liitto
Pohjois-Suomen EVK
Pomoväst
Pori
Porvoo
Puolustusministeriö
Puumala
Pyhtää
Päijänne-Leader ry
Päijät-Hämeen hyvinvointialue
Päijät-Hämeen liitto
Raasepori
Ruokolahti
Rääkkylä
Saaristoasiain neuvottelukunta SANK
Saaristomeren biosfäärialue
Salo
Satakunnan hyvinvointialue
Satakuntaliitto
Savonlinna
SavonLuotsi
Sipoo
Sisäministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Sulkava
Suomen Kuntaliitto
Suomen Kylät ry
Taipalsaari

Taivassalo
Tervo
Traficom
Työ- ja elinkeinoministeriö
Uudenmaan EVK
Uudenmaan liitto
Uusikaupunki
Vaala
Vaara-Karjalan Leader
Valtiovarainministeriö
Vapaa-ajan asukkaiden liitto
Varsin Hyvä ry
Varsinais-Suomen hyvinvointialue
Varsinais-Suomen liitto
Veej'jakaja
Vesuri-ryhmä ry
Viisari ry
Vöyri
Ykkösakseli
Ympäristöministeriö

Lausunnonantajan lausunto

Yhteenveto kommentteistanne lausuntokoosteen laatimista varten

Kommenttinne 1–2 §:ään sekä niiden perusteluihin

Kommenttinne 3–6 §:ään sekä niiden perusteluihin

Kommenttinne 7–8 §:ään sekä niiden perusteluihin

Kommenttinne 9–10 §:ään sekä niiden perusteluihin

Kommenttinne 11–12 §:ään sekä niiden perusteluihin

Kommenttinne 13–14 §:ään sekä niiden perusteluihin

Kommenttinne vaikutuksista (luku 4.2 Pääasialliset vaikutukset)

Kommenttinne yleisperusteluista (luvut 1–12, lukuun ottamatta lukuja 4.2 Pääasialliset vaikutukset ja 7 Säännöskohtaiset perustelut)

Kommenttinne saaristoasian neuvottelukuntaa koskevasta valtioneuvoston asetusluonnoksesta

Hirvonen Ahti
Maa- ja metsätalousministeriö

Herranen Noora
Maa- ja metsätalousministeriö

Hallituksen esitys eduskunnalle saaristolaksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi saaristolaki. Voimassa oleva laki saariston kehityksen edistämisestä kumottaisiin. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan Vahva ja välittävä Suomi sisältyy kirjaus saaristolain päivittämisestä.

Esityksen tavoitteena on edistää saariston elinvoimaa ja vastata muuttuneeseen toimintaympäristöön saaristossa ja yhteiskunnassa. Ehdotetussa laissa säädettäisiin kuntien ja hyvinvointialueiden velvollisuudesta huolehtia siitä, että saariston vakituisilla asukkailla on käytettävissään palvelut saariston erityisolot huomioon ottaen sekä siitä, että saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet otetaan huomioon saaristoa koskevassa päätöksenteossa. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös, että saariston erityisolosuhteet on otettava huomioon tuen tarvetta lisäävänä tekijänä muun lainsäädännön tukitoimien suunnittelussa ja kohdennuksessa.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi valtion velvollisuudesta huolehtia yhteysalusliikenteen järjestämisestä niin, että ulko- ja välisaaristossa olisi käytettävissä vakituisen asumisen kannalta välttämättömät palvelut. Palveluiden olisi oltava joustavat sekä maksuttomat tai hinnaltaan kohtuulliset. Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella voitaisiin säätää yhteysalusliikenteen maksuista. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuudesta. Yhteysalusliikenteen palveluntuottajan olisi varauduttava normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin ja huolehdittava toiminnan jatkumisesta niiden aikana. Lisäksi palveluntuottajan olisi arvioitava toimintansa jatkuvuutta vaarantavat riskit ja laadittava niiden perusteella valmiussuunnitelma. Varautumisvelvollisuus tulisi voimaan kuuden kuukauden kuluttua lain voimaantulosta, jotta palveluntarjoajilla olisi riittävästi aikaa noudattaa uutta velvollisuutta.

Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi, että saaristoa ja siihen kuuluvia vesialueita koskevissa alueidenkäyttölain mukaisissa kaavoissa ja muissa suunnitelmissa on otettava huomioon saaristolaissa säädetyt tavoitteet. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös avustuksesta saariston luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön hoitoon. Elinvoimakeskukset myöntäisivät avustuksen hakemuksesta valtion talousarvion rajoissa valtionavustuslain mukaisena valtionavustuksena.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi lisäksi valtioneuvoston velvollisuudesta saattaa eduskunta ajan tasalle antamalla eduskunnalle saariston tilanne- ja kehityskuva. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi parlamentaarisesta saaristoasian neuvottelukunnasta, jonka valtioneuvosto asettaisi. Maa- ja metsätalousministeriö vastaisi tilanne- ja kehityskuvan valmistelusta, ja saaristoasian neuvottelukunta toimisi maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä. Laissa ehdotetaan säädettäväksi kuitenkin myös siitä, että saaristopolitiikan toteutus ja seuranta kuuluisivat toimialallaan kullekin ministeriölle.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 1.1.2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Saaristolaki ja toimintaympäristön muutokset	5
2.2 Kausiasukkaat	5
2.3 Yhteysalusliikenne	6
2.4 Kunnat.....	6
2.5 Hyvinvointialueet.....	7
2.6 Saariston määritelmä.....	7
2.7 Saariston kulttuuriperintö.....	8
2.8 Valtion työpaikat ja saaristokunnan taloudellinen asema	8
2.9 Valtioneuvoston asetukset.....	9
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	12
4.2.1 Yleistä esityksen vaikutuksista ja niiden arvioinnista.....	12
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	12
4.2.3 Ympäristövaikutukset	13
4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	14
4.2.4.1 Perus- ja ihmisoikeudet.....	14
4.2.4.2 Viranomaiset	15
4.2.4.3 Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys.....	16
4.2.4.4 Turvallisuus.....	17
4.2.4.5 Hyvinvointi ja terveys	17
4.2.4.6 Työllisyys ja työelämä	18
4.2.4.7 Kunnat ja hyvinvointialueet	18
4.2.4.8 Aluekehitys ja maaseutu	19
4.2.4.9 Maaseutu	20
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	21
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	21
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	22
5.2.1 Yleistä	22
5.2.2 Ruotsi	22
5.2.3 Tanska	22
5.2.4 Skotlanti	23
5.2.5 Kroatia.....	23
6 Lausuntopalaute.....	24
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	24
8 Lakia alemman asteinen sääntely	35
9 Voimaantulo	35
10 Toimeenpano ja seuranta	35

11 Suhde muihin esityksiin.....	36
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	36
12 Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestys	36
12.1 Yhdenvertaisuus.....	36
12.2 Liikkumisvapaus ja oikeus valita asuinpaikkansa.....	38
12.3 Omaisuudensuoja	39
12.4 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin	41
12.5 Elinkeinovapaus	41
12.6 Ympäristöperusoikeus.....	42
VALITSE KOHDE.....	44
VALITSE KOHDE.....	49
VALITSE KOHDE.....	49
[Kopioi säädöksen nimi tähän].....	49

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Saariston kehityksen edistämisestä annettu laki (494/1981) on annettu vuonna 1981, eikä sitä ole järjestelmällisesti päivitetty sen jälkeen. Yhteiskunta, saaristo toimintaympäristönä ja muu lainsäädäntö ovat muuttuneet lain voimassaolon aikana. Sekä lain rakenteeseen että sen sisältöön kohdistuu päivittämistarpeita. Laki perustuu vuoden 1919 hallitusmuotoon, joka on nykyisen perustuslain edeltäjä, eikä se siksi vastaa nykyisen, vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain vaatimuksia.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan Vahva ja välittävä Suomi (20.6.2023, valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma/>) sisältyy kirjaus saaristolain päivittämisestä (Luku 6 Kasvun kaava, alaluku 6.6 Suomi elää maaseudusta ja metsistä, s. 129). Hallitusohjelman mukaan saaristolaki päivitetään.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä työryhmän tuella. Työryhmässä on ollut edustajat valtiovarainministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, sisäministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, ympäristöministeriöstä, maakuntaliitoista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (vuoden 2026 alusta elinvoimakkeuksista), Kuntaliitosta ja Hyvinvointialueyhdistö Hyvil Oy:stä. Työryhmän toimikausi on 25.1.2024 – 31.12.2026.

Vuonna 2023 julkaistiin Arvio saaristolain päivittämistarpeesta (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2023:14, <https://mmm.fi/sv/publikation?pubid=URN:ISBN:978-952-366-600-9>). Maa- ja metsätalousministeriön työn tueksi perustettiin saaristolain päivittämistarpeita selvittävä työryhmä. Työryhmässä oli edustajat oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, ympäristöministeriöstä ja liikenne- ja viestintäministeriöstä. Selvityksessä tarkasteltiin pykäläkohtaisesti saaristolakiin kohdistuvia muutostarpeita ja tuotiin esille eri sidosryhmien sekä saaristolaisten näkemyksiä lain päivittämisestä. Arviota varten kerättiin näkemyksiä kuulemistilaisuuksissa, sähköisellä kyselyllä sekä lausuntokierroksen avulla. Näkemyksissä tuotiin esiin lain päivitystarpeita.

Hallituksen esityksen valmistelun aikana on käyty keskustelua saariston käsitettä koskevan pykälän sisällöstä saaristokunnille ja -osakunnille suunnatussa webinaarissa 17.5.2024. Lisäksi järjestettiin yhteysalusliikenteeseen liittyviä kuulemistilaisuuksia Paraisilla ja Naantalissa 13.5.2025 sekä Porvoossa, jossa mukana myös Sipoon yhteysalusliikenteen käyttäjiä, ja Kotkassa 26.5.2025. Saaristolain maaseutuvaikutuksia arvioitiin kahdessa työpajassa Mikkelissä 6.10.2025 ja Turussa 9.10.2025. Saaristolain uudistamisen etenemistä on esitelty saaristoasiain neuvottelukunnan kokouksissa.

Saaristolain uudistamisen etenemisestä on tiedotettu säännöllisesti maa- ja metsätalousministeriön sivustolla julkaistussa artikkelisarjassa. Artikkeleissa on annettu ajantasainen kuva valmistelusta ja sen etenemisestä. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön sivustolla on tiedotettu kuulemistilaisuuksista ja lausuntokierroksista.

Hallituksen esityksen valmistelua varten tilattiin selvitys esityksen maaseutuvaikutuksista sekä yhteysalusliikennettä koskevien säännösten vaikutuksista. Vaikutusarvioinnit, työryhmän

asettamispäätös sekä säädöshankkeen ja työryhmän muut materiaalit ovat saatavilla osoitteessa <https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM025:00/2024>. Lisäksi valmistelussa on hyödynnetty Valtiokonttorin laatimaa laskentaraporttia hyvinvointialueiden saaristoisuuspisteiden laskennassa ja Itä-Suomen yliopiston asiantuntemusta eri saaristoluokkien karttakuvauksissa sekä saariston asukasluokutietojen koonnissa.

Saaristolakia uudistetaan osittain myös valtiovarainministeriön hyvinvointialueiden rahoitusta koskevassa säädöshankkeessa, joka on lausuntokierroksella 2.2.–11.3.2026. Hankkeessa ehdotetaan muutettavaksi saaristolain saariston käsitettä koskevaa pykälää sekä lisättäväksi uusi pykälä saaristoista hyvinvointialueista. Samalla annettaisiin saaristoisia hyvinvointialueita koskeva valtioneuvoston asetus. Lausuntopyyntöön voi vastata osoitteessa <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=b9e8a4b3-367f-47c0-9509-98d9adbdd7d5&proposalLanguage=da4408c3-39e4-4f5a-84db-84481bafc744>.

Saaristolain uudistus kytkeytyy osittain myös alueidenkäyttölain muutoksiin. Alueidenkäyttölaissa viitattaisiin saaristolain tavoitteisiin. Alueidenkäyttölakia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevälistuntokaudella 2026.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Saaristolaki ja toimintaympäristön muutokset

Saaristolaki koskee saaristoisia ja vesistöisiä alueita koko Suomessa (pois lukien Ahvenanmaa) sekä maaseudulla että kaupungeissa. Saaristolain pykälät koskevat muun muassa saariston palveluita, yhteysalusliikennettä, saaristokuntaa sekä ympäristöä. Laki kytkeytyy siten moniin eri hallinnonaloihin. Saaristolaki on tavoitteellinen puitelaki, eivätkä monet sen pykälät yleisluontoisuutensa ja tulkinnanvaraisuutensa vuoksi ole yksityiskohtaisesti velvoittavia. Lain tämänhetkinen pääasiallinen painoarvo tulee siitä, että sen myötä valtio tunnustaa ja tunnustaa saariston erityispiirteet ja tarpeen niiden huomioon ottamiselle. Saaristokuntaa sekä liikenne- ja kuljetuspalveluita koskevat pykälät ovat lain keskeisimmät pykälät. Liikenne- ja kuljetuspalvelut -pykälän avulla säädetään saariston yhteysalusliikenteestä ja saaristokuntia koskevaa pykälää hyödynnetään kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien laskennassa.

Saaristo ja yhteiskunta sekä muu lainsäädäntö ovat muuttuneet huomattavasti viimeisen 45 vuoden aikana, eikä saaristolaki vastaa enää nykyistä toimintaympäristöä ja saariston elinoloja. Lisäksi saaristolaki on päivitettävä vastamaan nykylainsäädännön vaatimuksia. Yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset, kuten monipaikkaisuus, digitalisaatio ja sen mukanaan tuoma paikkariippumattomuus, matkailun lisääntyminen, luonnon kantokyvyn ja kestävyuden huomioon ottaminen sekä muuttunut geopolitiittinen maailmantilanne ja siihen liittyen huoltovarmuus ja saariston asuttuna pitäminen lisäävät tarvetta saaristolain sisällölliseen päivittämiseen. Myös viranomaisaloissa ja niiden tehtävissä on tapahtunut muutoksia. Keskeinen muutos tapahtui vuoden 2023 alussa, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueille. Hyvinvointialueet perustettiin 2021 ja niistä muodostui uusi hallinnollinen taso.

2.2 Kausiasukkaat

Saaristo- ja vesistöalueiden toimintaympäristön yksi suurimmista muutoksista lain antamisen jälkeen on kausiasukkaiden määrän kasvu ja monipaikkaisen asumisen nouseva trendi. Saaristossa ei ole koskaan ollut yhtä paljon asukkaita, kun otetaan huomioon myös saariston kausiasukkaat. Laskentatavasta riippuen kausiasukkaita arvioidaan olevan Suomessa 2,4–2,9 miljoonaa, joista noin 600 000 on saaristoalueilla.

Saaristoalueiden kehityskuva onkin moninaisempi kuin mitä väestön vakituisen asunnon sijaintiin pohjautuvasta tilastoinnista käy ilmi. Alueilla oleskelevan väestön määrä vaihtelee voimakkaasti vuodenajan ja viikonpäivien mukaan. Etenkin kesäisin ja viikonloppuisin saaristossa oleilee todellisuudessa huomattavasti enemmän ihmisiä kuin vakinaisen väestön tilastoista käy ilmi. Viimeisimmät Mökkibarometrit osoittavat kausiasumisen ilmiön voimistuneen. Mökkibarometriin perusteella voidaan arvioida kehityksen jatkuvan samansuuntaisena myös lähitulevaisuudessa.

Saaristoalueilla sijaitsevien kausiasuntojen määrä kasvoi vuosina 2005–2023 kaikkiaan 14 000 asunnolla eli kymmenen prosenttia. Kausiasuntojen määrä on paitsi kasvanut, myös niiden varustelutaso on parantunut. Vuonna 2023 saaristoalueiden kausiasunnoista 22,5 prosenttia oli ympärivuotisesti asuttavia. Kehityksen myötä kausiasunnoilla vietetty aika on pidentynyt ja niitä käytetään enenevässä määrin myös etätöihin.

Voimassa olevassa laissa ei oteta huomioon kausiasukkaita, eikä siinä siten tunnusteta saaristoalueiden tämänhetkistä tilannetta.

2.3 Yhteysalusliikenne

Saavutettavuus on alueiden elinvoiman perusedellytys ja toimivat liikenneyhteydet ovat fyysisen saavutettavuuden lähtökohta. Yhteysalusliikennettä järjestetään saaristolain säännösten perusteella. Voimassa olevan lain 5 §:n mukaan valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asiainnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut.

Lounais-Suomen elinvoimakeskus järjestää yhteysalusliikennettä kymmenellä reitillä Saaristomerellä ja kahdella reitillä Suomenlahdella. Niiden lisäksi Lounas-Suomen elinvoimakeskus järjestää tuettua yhteysalusliikennettä Inkoon ja Raaseporin saaristoissa sekä Saariston Rengasteillä. Yhteysalukset liikennöivät yhteensä noin 150 saareen. Rahtia ja raskaita kuljetuksia hoidetaan yhteysaluksilla niiden kantokyvyn ja lastitilan mukaan. Suuremmat rahdit hoidetaan erillisillä raskaskuljetusaluksilla.

Yhteysalusliikenteen järjestämisen ainoana periaatteena on tällä hetkellä saariston vakituinen asutus. Vakituiset asukkaat ovat edelleen tärkeitä saariston elinvoimaisuuden näkökulmasta, mutta myös kausiasukkailla ja saariston elinkeinotoiminnalla on vaikutusta elinvoimaisuuteen. Saariston kausiasukkaat ovat merkittävä yhteysalusliikenteen käyttäjäryhmä.

Yhteysalusliikenteen päässä ovat saaret ja niiden asukkaat ovat erityisen haavoittuvaisessa asemassa tilanteissa, joissa yhteysalusliikenne ei toimi, sillä yhteysalusliikenne on usein ainoa kulkumuoto kyseisten saarten ja mantereiden välillä. Näin on erityisesti kelirikkoaikana, jolloin omia veneitä ei ole mahdollista käyttää. Voimassa olevassa laissa yhteysalusliikenteen palveluntuottajilla ei ole velvoitetta toimia esimerkiksi poikkeusoloissa tai normaaliolojen häiriötilanteissa, jolloin kyseisten saarten saavutettavuus on erittäin tärkeää esimerkiksi huoltovarmuuden näkökulmasta.

2.4 Kunnat

Saaristolain 9 §:ssä säädetään saaristokunnasta. Saaristolain 9 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto määrittää saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Valtioneuvosto voi säännöksen mukaan erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan. Saaristokunnaksi voidaan näin ollen määritellä koko kunta tai vain osa kunnasta, jolloin käytetään käsitettä

saaristo-osakunta. Asiasta säädetään tarkemmin saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä, annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1089/2016).

Pykälän 2 momentin mukaan saaristokuntia ja kunnan saaristo-osia määrittäessä on perusteena pidettävä saariston vakinaisen väestön määrää ja sen osuutta kunnan väestöstä sekä liikenneoloja ja peruspalvelujen saannin vaikeutta. Laissa ei ole tarkemmin määritelty saaristoasukkaiden vähimmäisosuutta koko kunnan väestöstä, jotta kunta voidaan määrätä saaristokunnaksi tai -osakunnaksi. Laissa ei myöskään ole tarkemmin määritelty, mitä tarkoitetaan liikenneoloilla ja peruspalveluiden saannin vaikeudella. Hallituksen esityksessä (23/1981) todetaan, että liikenneolojen vaikeutta kuvaavat muun muassa vesimatkojen pituudet sekä lossi-, lautta- tai laivayhteyksien laatu.

Saaristokuntaa koskeva säännös on merkittävä, sillä se toimii pohjana kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien laskennassa. Osa valtionosuuksien laskennallisista kustannuksista määräytyy kunnan saaristoisuuden perusteella. Valtiovarainministeriö maksaa saaristokunnille ja -osakunnille kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia korotettuna saaristo-olosuhteiden vuoksi (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, 618/2021).

2.5 Hyvinvointialueet

Saaristolain 6 §:ssä säädetään peruspalveluista ja erityispalveluista. Säännöksen mukaan valtion ja kuntien on huolehdittava siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissä muut palvelut sekä saaristo-oloissa tarvittavat erityispalvelut kohtuullisin kustannuksina ja kohtuullisella etäisyydellä. Vuodesta 2023 alkaen hyvinvointialueet ovat olleet sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen osalta järjestämisvastuussa saaristoalueilla kuntien ja valtion ohella. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelut sekä palo- ja pelastuspalvelut ovat keskeisiä palveluita saariston elinvoiman ja saaristossa asumisen kannalta.

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Hyvinvointialueiden rahoituksen on turvattava perustuslain edellyttämällä tavalla riittävien sosiaali- ja terveystieteiden järjestäminen. Osa hyvinvointialueista saa rahoitusta saaristoisuuden perusteella hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) mukaisesti. Kyseisen lain 3 §:n 1 momentissa säädetään, että hyvinvointialueille myönnetään valtion rahoitusta muun muassa hyvinvointialueen saaristoisuuden perusteella.

Tällä hetkellä saaristolaissa ei ole mainintaa hyvinvointialueista, eikä niitä tunnisteta palveluiden järjestämisvastuullisena toimijana eikä palveluiden tuottajana. Saaristoisten hyvinvointialueiden toimintaedellytykset ja ominaispiirteet poikkeavat kuitenkin muista hyvinvointialueista saaristoisuuden takia. Kyseinen seikka otetaan huomioon rahoituslaissa saaristoisuutta koskevien säännösten kautta. Hyvinvointialueet, jotka saavat lisärahoitusta saaristoisuuden perusteella, määräytyvät sen mukaan, onko kyseisen hyvinvointialueen alueella saaristolain mukaisia saaristokuntia. Hyvinvointialueilla on kuitenkin vakituisia asukkaita saaristoalueilla myös muissa kunnissa kuin saaristolain mukaisissa saaristokunnissa. Nykyisessä saaristoisten hyvinvointialueiden määritelmässä ei oteta riittävän hyvin huomioon kaikkien hyvinvointialueiden saaristoisuutta.

2.6 Saariston määritelmä

Suomessa on saaristoalueita sekä meri- että järviolueilla. Saaristoalueet eroavat toisistaan muun muassa saavutettavuuden ja ympäristön näkökulmasta. Saaristoalueet luokitellaan neljään alueluokkaan Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2022 julkaiseman saaristoluokituksen

mukaisesti. Saaristoalueita ovat ulkosaaristo, välisaaristo, sisäsaaristo ja saaristomaiset manne-ralueet. Jokaisella luokalla on omat erityispiirteet. Ulko- ja välisaaristo on pääosin ilman kiinteää tieyhteyttä olevaa saaristoa. Mannermaiset saaristoalueet ovat vesistöjen voimakkaasti rikkomia alueita, jotka muistuttavat olosuhteiltaan saaristoalueita.

Voimassa olevassa saaristolaisissa säädetään, että saaristoon katsotaan kuuluvaksi meri- ja järvi-alueen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä ja muut saaret ja mantereen alueet, jotka ovat olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa. Voimassa olevassa laissa tunnustetaan erilaiset saaristo-alueet, mutta ei täsmennetä, mitä säännöksellä tarkoitetaan. Lain saariston käsitettä koskeva pykälä on tulkinnanvarainen erityisesti saaristoon olosuhteiltaan verrattavien alueiden osalta, ja siksi saaristoalueiden määrittämisessä on eroavaisuuksia.

2.7 Saariston kulttuuriperintö

Saariston aineellinen ja aineeton kulttuuriperintö on keskeinen osa suomalaista kulttuuripää-omaa. Saaristoisten alueiden kulttuuriperintö on rikasta, elävää ja alueellisesti erilaista. Saaristoalueilla on monipuolista asumisen kulttuuriperintöä, linnoja ja linnoituksia, majakoita, luotsi-asemia, venevajoja, runsas kirkollinen kulttuuriperintö, Unescon maailmanperintökohteita, perinnebiotooppialueita sekä runsaasti kivikautisia arkeologisia kohteita. Saaristolle ominaista elävää aineetonta kulttuuriperintöä ovat esimerkiksi vuotuiset juhlat ja tavat, ruokaperinne ja käsityöt. Myös perinteinen kalastus ja veneenrakennusperinteet ovat tärkeä osa saariston aineetonta kulttuuriperintöä.

Voimassa oleva laki ei huomioi saariston kulttuuriperintöä. Voimassa olevassa laissa on pykälä ympäristönhoitoavustuksesta, mutta siinä ei mainita erikseen avustuskohteena kulttuuriperintöä. Avustusta on kuitenkin myönnetty myös esimerkiksi rakennusten kunnostamiseen.

2.8 Valtion työpaikat ja saaristokunnan taloudellinen asema

Valtio on ollut merkittävä työnantaja saaristossa erityisesti puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen takia, mutta myös yhteysalusliikenteen, luotsilaitoksen, Metsähallituksen, poliisin, Kelan, Postin, veroviraston sekä tutkimuslaitosten toimipisteiden kautta. Valtion työpaikkojen määrä saaristossa on kuitenkin vähentynyt merkittävästi yhteiskunnan ja toimintaympäristön muutosten, teknologian kehityksen, työn murroksen sekä toimintojen uudelleen organisoitumisten myötä. Valtion työpaikkoja on edelleen saaristossa muun muassa rajavartiostolla, puolustusvoimilla ja Metsähallituksella, mutta aiempaa pistemäisemmin. Lisäksi työpaikkoja on valtion järjestämässä yhteysalusliikenteessä sekä luotsilaitoksella.

Voimassa olevan saaristolain 7 §:n mukaan valtion tulee työnantajana pyrkiä turvaamaan saaristossa olevat työpaikat. Säännös ei ole enää yhtä ajankohtainen kuin saaristolain säätämisen aikaan yli 45 vuotta sitten, jolloin valtion työpaikkoja oli saaristossa merkittävästi. Aikaisemmin voimassa olleesta valtion virastojen alueellistamisesta on myös luovuttu. Sen sijaan vuoden 2022 alusta on tullut voimaan valtion alueellisesta läsnäoloa koskeva laki (laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista, 728/2021). Laissa säädetään yleisistä tavoitteista, 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 asiakasryhmien palvelutarpeeseen. Lisäksi elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana on vahvistettava maan eri osissa. Lain toimeenpanossa valtion alueellista läsnäoloa tarkastellaan jatkossa koko maan kattavasti.

Valtion työpaikkoja koskevalle erilliselle säännökselle ei ole enää tarvetta. Saariston työpaikkakehitystä tarkasteltaisiin jatkossa saariston tilanne- ja kehityskuvan laadinnan yhteydessä ja lisäksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteita koskevassa laissa otetaan huomioon valtion palveluiden saatavuus ja toimintojen sijoittuminen eri alueilla.

Voimassa olevan lain 10 §:ssä säädetään saaristokunnan taloudellisesta asemasta. Säännöksen 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 kuntien valtionosuus asetettiin muodostuvaksi perusosasta ja olosuhdelisästä. Saaristoisuus määriteltiin yhdeksi olosuhdelisäksi ja sen perusteella saaristokunnille ja saaristo-osakunnille maksettiin korotettua rahoitusta saaristoisuuden perusteella. Vuoden 2015 valtionosuusuudistuksen jälkeen saaristoisuuteen perustuva rahoitus määräytyi saaristoisuuden laskennallisten kustannusten perusteella. Saaristokunnan taloudellista asemaa koskevalle säännökselle ei ole tarvetta, sillä valtionosuuksina maksettava saaristoisuuteen liittyvä rahoitus ei perustu enää kuntien kantokykyluokitukseen.

2.9 Valtioneuvoston asetukset

Voimassa olevan saaristolain 15 §:ssä säädetään yleinen asetuksenantovaltuus. Asetuksenantovaltuus ei vastaa nykyisen perustuslain vaatimuksia, joten saaristolakiin on päivitettävä asetuksenantovaltuudet asiaa koskevien perussäännösten yhteyteen. Voimassa olevan saaristolain nojalla on annettu kaksi valtioneuvoston asetusta.

Saaristolain 14 §:ssä säädetään saaristoasiain neuvottelukunnasta, jonka tehtävänä on saariston kehityksen edistämistä koskevien toimenpiteiden valmistelu ja niiden vaikutusten seuranta. Saaristoasiain neuvottelukunnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (752/2019) säädetään tarkemmin esimerkiksi neuvottelukunnan kokoonpanosta ja tehtävistä. Saaristoasiain neuvottelukunnan toimintaa jatketaan, mutta sitä koskevia säännöksiä ja asetusta on tarpeen päivittää.

Saaristolain 9 §:ssä säädetään saaristokunnista. Valtioneuvosto määrää saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Se voi lisäksi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan. Asiasta säädetään tarkemmin saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä, annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Valtioneuvoston asetuksessa on lista saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista. Saaristokunnan määritelmää ja valtioneuvoston asetusta on tarpeen päivittää myöhemmin, mutta muutoksia ei tehdä tämän hallituksen esityksen yhteydessä.

3 Tavoitteet

Voimassa oleva saaristolaki on yli 45 vuotta vanha. Laki on päivitettävä vastaamaan saariston muuttunutta toimintaympäristöä sekä lainsäädännön nykyvaatimuksia. Lain keskeisimpänä tavoitteena on saariston elinvoiman vahvistaminen ja saaristossa asumisen mahdollistaminen. Tavoitteena on, että saariston asukkailla olisi käytettävissään asumisen ja sujuvan arjen kannalta tarvittavat palvelut, ja saaristoasiat otettaisiin huomioon saaristoa koskevassa päätöksenteossa ja toiminnassa. Lisäksi tavoitteena on saariston kulttuuriperinnön ja luontoarvojen vaaliminen.

Uudessa saaristolaisissa otettaisiin huomioon saariston kausiasukkaat. Saaristossa ei ole aikaisemmin asunut yhtä paljon ihmisiä kuin tällä hetkellä, sillä kausiasukkaiden määrä on kasvanut. Kausiasukkaat ovat merkittävä saariston elinvoimaisuuteen vaikuttava tekijä.

Saaristolain uudistuksen tarkoituksena on myös edistää kokonaisturvallisuutta. Saaristossa asumisen mahdollistaminen tarkoittaa, että saariston asukkaat pystyvät havainnoimaan ympäristöään ja mahdolliset poikkeavuudet huomattaisiin nopeasti. Yhteysalusliikennettä koskevalla varautumisvelvollisuudella edistettäisiin hankalien yhteyksien päässä olevien ulko- ja välisaariston asukkaiden turvallisuutta ja huoltovarmuutta normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Saaristolailla edistettäisiin saariston elinvoimaa nostamalla saaristoasioita esiin muiden ministeriöiden sekä kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnassa. Laissa säädettäisiin, että saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet on otettava huomioon saaristoa koskevassa päätöksenteossa. Laissa korostettaisiin kuntien ja hyvinvointialueiden velvollisuutta huolehtia siitä, että saariston vakituisilla asukkailla on käytettävissään palvelut saariston erityisolot huomioon ottaen. Elinkeinotoimintaa edistettäisiin säätämällä, että muiden lakien mukaisia tukitoimia suunniteltaessa saariston erityisolosuhteet olisi otettava huomioon tuen määrää lisäävänä tekijänä.

Saariston monimuotoista luontoa ja maisemaa sekä rikasta kulttuuriympäristöä vaalittaisiin, ja niiden suojelun ja säilyttämisen edistämiseen jaettaisiin valtionavustusta. Alueidenkäyttölain mukaisissa kaavoissa ja muissa suunnitelmissa otettaisiin saaristolain tavoitteet huomioon.

Ulko- ja välisaariston vakituisen asutuksen, kausiasutuksen ja elinkeinotoiminnan mahdollisuuksia edistettäisiin säätämällä yhteysalusliikenteestä sekä siitä, että edellä mainittujen tarpeet on otettava huomioon reittien sekä liikennöntialueiden suunnittelussa.

Saaristoasioiden näkymistä päätöksenteossa edistettäisiin säätämällä edelleen parlamentaarisesta saaristoasiain neuvottelukunnasta, jonka tehtäviin kuuluu seurata ja arvioida lain tavoitteiden toteutumista sekä edistää saariston erityispiirteiden huomioon ottamista päätöksenteossa. Tiedonkulku saaristoasioista pyrittäisiin varmistamaan säätämällä uudesta valtioneuvoston velvollisuudesta saattaa eduskunta ajan tasalle antamalla eduskunnalle saariston tilanne- ja kehityskuva.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Saaristolain tavoitteena on luoda edellytykset saariston elinvoiman vahvistamiselle ja saaristossa asumiselle sekä kulttuuriperinnön ja luontoarvojen vaalimiselle. Lain rakenne säilyisi osittain samana, mutta lakiin tulisi useita uusia säännöksiä esimerkiksi yhteysalusliikenteen palveluntuottajan varautumisvelvollisuudesta, saariston elinvoiman kehityksen ja erityispiirteiden huomioon ottamisesta sekä eduskunnan saattamisesta ajan tasalle saariston tilanteesta ja kehityskuvasta. Kausiasukkaat otettaisiin jatkossa paremmin huomioon, mikä edistäisi saariston elinvoiman vahvistamista.

Saaristolaissa säädettäisiin edelleen saariston huomioon ottamista erityislakien mukaisessa toiminnassa. Laissa korostettaisiin kuntien ja hyvinvointialueiden velvollisuutta huolehtia siitä, että saariston vakituisilla asukkailla on käytettävissään palvelut saariston erityisolot huomioon ottaen. Saaristolaissa säilytettäisiin säännös saariston elinkeinotoiminnan edistämisestä. Saariston erityisolosuhteet olisi edelleen katsottava elinkeinotoiminnan tuen tarvetta lisääväksi tekijäksi muun lainsäädännön mukaisten saaristoon kohdistuvien tukitoimien suunnittelussa ja kohdennuksessa.

Saariston käsitettä sekä saaristoista hyvinvointialuetta koskevat pykälät vastaisivat valtiovarainministeriön hyvinvointialueiden rahoitusta koskevassa hankkeessa ehdotettuja pykäläiä.

Saaristokuntaa koskeva pykälä säilyisi sisällöltään voimassa olevaa pykälää vastaavana. Säännöstä uudistettaisiin myöhemmin, kun kuntien valtionosuuksia koskevaa sääntelyä muutetaan.

Laissa säädettäisiin myös saaristolain tavoitteiden huomioon ottamisesta alueidenkäyttölain mukaisissa kaavoissa ja suunnitelmissa. Aiempi vastaava säännös koski maankäyttö- ja rakennuslakia. Saaristolaissa säädettäisiin edelleen ympäristönhoitoavustuksesta, mutta avustuksen käyttökohteita tarkennettaisiin säännökseen. Avustusta voitaisiin myöntää saaristoluonnon tai -maiseman hoitoon ja vaalimiseen sekä saariston perinteisen kulttuuriympäristön rakennusten ja rakennelmien hoitoon ja vaalimiseen.

Saaristolaissa säädettäisiin edelleen yhteysalusliikenteen järjestämisestä. Jatkossa reittien ja liikennöntialueiden suunnittelussa olisi kuitenkin otettava huomioon vakituisen asumisen lisäksi saariston kausiasutuksen ja elinkeinotoiminnan tarpeet. Laissa säädettäisiin uusi velvoite yhteysalusliikenteen palveluntarjoajien varautumisvelvollisuudesta. Yhteysalusliikenteen palveluntuottajan olisi varauduttava normaaliolojen häiriötilanteisiin ja valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuihin poikkeusoloihin sekä laadittava valmiussuunnitelma. Varautumisvelvollisuuden tarkoituksena on varmistaa yhteysalusliikenteen toiminta myös häiriö- ja poikkeustilanteiden aikana.

Saaristolaissa korostettaisiin saaristoasioiden päätöksentekoa aiempaa enemmän. Saaristolakiin otettaisiin uusi säännös saariston elinvoiman kehityksen ja erityispiirteiden huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Säännöksen mukaan saariston elinvoima ja erityispiirteet voitaisiin ottaa mukaan eri tavoin, esimerkiksi laatimalla valmisteltavan päätöksen saaristovaikutusten arviointi tai kuulemalla saaristoasiain neuvottelukuntaa. Lisäksi saaristolaissa säädettäisiin, että saaristopolitiikan toteutus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kullekin ministeriölle. Säännös vastaisi nykytilaa, mutta säännös itsessään olisi kokonaan uusi.

Saaristoasioiden näkyvyyttä edistettäisiin myös säätämällä uusi pykälä saariston tilanne ja kehityskuvasta. Valtioneuvoston olisi säännöllisesti saatettava eduskunta ajan tasalle saaristoa koskevien politiikkatoimien edistämisestä, niissä tapahtuneista keskeisimmistä muutoksista sekä arvioitava toimien vaikutuksia antamalla eduskunnalle saariston tilanne- ja kehityskuva. Maa- ja metsätalousministeriö vastaisi tilanne- ja kehityskuvan valmistelusta. Lisäksi saaristolaissa säädettäisiin edelleen saaristoasiain neuvottelukunnasta. Valtioneuvosto asettaisi parlamentaarisen saaristoasiain neuvottelukunnan. Neuvottelukunta seuraisi ja arvioisi lain tavoitteiden toteutumista sekä edistäisi saariston erityispiirteiden huomioon ottamista päätöksenteossa. Neuvottelukunta asetettaisiin eduskuntaryhmien esitysten perusteella siten, että eri saaristoalueiden edustus otettaisiin huomioon kokoonpanossa. Saaristoasiain neuvottelukunta toimisi maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä.

Voimassa olevan lain 1 §:n yleissäännöstä, jonka mukaan saariston kehitystä edistetään niin kuin kyseisessä laissa säädetään, ei otettaisi mukaan uuteen saaristolakiin. Säännös on käytännössä tarpeeton ja laki voidaan aloittaa suoraan tavoitetta koskevalla säännöksellä. Uuteen lakiin ei myöskään otettaisi voimassa olevan lain säännöksiä valtion työpaikoista ja saaristokunnan taloudellisesta asemasta. Saariston työpaikkakehitystä tarkasteltaisiin saariston tilanne- ja kehityskuvan laatimisen yhteydessä, ja lisäksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista koskevassa laissa otetaan huomioon valtion palveluiden saatavuus ja toimintojen sijoittuminen eri alueilla.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä esityksen vaikutuksista ja niiden arvioinnista

Saaristolakiin ehdotettavat muutokset edistäisivät saariston erityispiirteiden ja niiden arvon tunnistamista ja tunnustamista. Muutokset parantaisivat edellytyksiä saariston elinvoiman vahvistamiselle sekä kulttuuriperinnön ja luontoarvojen vaalimiselle. Vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty Turun kauppakorkeakoulussa työskentelevältä, toimitusketjujen johtamisen professori Lauri Ojalalta tilattua vaikutusarviointia yhteysalusliikenteestä (2025) sekä paikallis-, maaseutu- sekä aluekehityksen asiantuntijapalveluihin erikoistuneen NordEvalin arvioitsijoiden Sari Rannanpään ja Benjamin Heikkisen toteuttamaa saaristolain maaseutuvaikutusten arviointia (2025).

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Esitykseen sisältyy saaristokuntia koskeva säännös, jonka mukaan valtioneuvosto määräisi saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Valtioneuvosto voisi erityisesti syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan. Valtiovarainministeriö maksaa saaristokunnille ja –osakunnille korotettua peruspalveluiden valtionosuutta saaristoisuuden perusteella, sillä palveluiden järjestäminen saariston asukkaille tuottaa kunnalle lisäkustannuksia. Koska saaristokuntaa koskevaa säännöstä ei muuteta nykyisestä, kunnille ei aiheutuisi taloudellisia vaikutuksia.

Yhteysalusliikenteen palveluita koskevaan säännökseen ehdotetaan lisättäväksi viittaus valtion talousarvioon. Ehdotettu muotoilu selkeyttäisi saaristolain reunaehdoja yhteysalusliikenteen osalta, mutta se ei muuttaisi nykytilaa, eikä muutoksella siten olisi taloudellisia vaikutuksia.

Esitykseen sisältyy säännös avustuksesta saariston luonnon, maiseman tai kulttuuriympäristön hoitoon. Avustuksen ensisijaiset käyttökohteet olisivat edelleen saaristoluonnon tai –maiseman hoitoa tai vaalimista koskevat toimenpiteet, mutta avustusta voitaisiin myöntää lisäksi saariston perinteisen kulttuuriympäristön rakennusten ja rakennelmien hoitoon ja vaalimiseen. Avustuksen suuruus riippuu vuosittain valtion talousarvion mukaisen määrärahan tasosta, eikä esityksellä olisi taloudellisia vaikutuksia.

Esityksellä voi olla taloudellisia vaikutuksia elinkeinonharjoittajille, jos esityksen myötä saaristoisuus otetaan aiempaa paremmin huomioon elinkeinotukien määrää lisäävänä tekijänä. Elinkeinonharjoittajien taloudelliseen asemaan voi vaikuttaa myös kausiasutuksen huomioon ottaminen, jos kausiasutuksen määrä lisääntyy ja elinkeinotoiminnan edellytykset siten paranevat. Kausiasukkaiden huomioon ottamisella yhteysalusliikenteen palveluiden järjestämisessä voi olla vaikutusta myös kausikiinteistöjen käytettävyyteen ja kausiasukkaiden halukkuuteen investoida niihin. Kausiasuntojen arvo voisi siten kasvaa, ja taloudellinen toiminta sekä elinkeinomahdollisuudet saaristossa lisääntyä.

Saaristolain uudistamisen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset aiheutuvat saaristoista hyvinvointialuetta koskevista säännöksistä. Kyseisiä vaikutuksia on arvioitu hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen luonnoksessa. [Tätä kohtaa päivitetään sen mukaan, miten kyseinen hallituksen esitys etenee.]

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan myönteisiä ympäristövaikutuksia. Avustus saariston luonnon, maiseman tai kulttuuriympäristön hoitoon voi tukea luonnon ja kulttuuriympäristön säilymistä, perinnemaiseman hoitoa, biodiversiteettiä, saariston erityispiirteitä sekä rakennusten ylläpitoa. Avustus voi myös tukea saariston perinteisen kulttuurin rakennusten ja luontokohteiden säilymistä. Avustusta myönnettäisiin sekä luonnon että saaristokulttuurin suojelemiseksi ja parantamiseksi. Avustusta voisi saada esimerkiksi saariston niittyjen ja perinnemaisemien hoitoon ja saaristoluonnon suojeluun sekä linnusto- ja luontoselvitysten tekemiseen. Lisäksi avustusta voisi saada myös sellaisiin toimiin, joilla säilytetään tai parannetaan saariston maisemakuvaa tai kunnostetaan saaristolaiselämän ylläpitoon kuuluvia perinnerakennuksia ja -rakennelmia, kuten venevajoja ja aittoja.

Luonnon monimuotoisuus muodostaa pohjan ekosysteemipalveluille eli luonnon tarjoamille palveluille, joita ovat esimerkiksi virkistys ja luontomatkailu. Avustus voi parantaa saariston viihtyisyyttä ja vetovoimaa, ja vaikuttaa siten myönteisesti saariston virkistyskäyttöön ja luontomatkailuun. Avustus voi vaikuttaa myönteisesti myös saariston asukkaiden terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen ylläpitämällä saariston kylämaisemaa ja kulttuuria sekä parantamalla viihtyisyyttä ja alueen vetovoimaa.

Esitys sisältää tavoitteen saariston elinvoimaisuuden vahvistamisesta. Saaristo tarjoaa monipuolisia virkistysmahdollisuuksia. Näin ollen esityksen vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen arvioidaan myönteisiksi saaristossa asuville ja siellä vierailuille. Suomen saaristoalueilla on runsaasti arvokkaita luonto- ja kulttuuriperintökohteita, kuten kansallispuistoja, maailmanperintökohteita, biosfäärialueita ja Geopark-alueita, jotka tukevat luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä, kulttuuriperinnön vaalimista ja kestävästä kehitystä (Rannanpää ym., 2024). Saimaalla elää Suomen ainoa kotoperäinen nisäkäs, erittäin uhanalainen saimaannorppa. Lisäksi Savonlinnan sisäsaaristossa sijaitsee Suomen mittakaavassa poikkeuksellinen kansallinen kaupunkipuisto.

Saaristossa on noin 420 000 hehtaaria valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, joista suurin osa sijaitsee ulko- ja sisäsaaristossa, erityisesti Varsinais-Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla. Lisäksi saaristossa on 313 laeilla suojattua rakennusta sekä 121 muuta suojeltua kohdetta, muun muassa viisi kartanoa. (Rannanpää ym., 2023)

Yhteysalusliikenteen palveluilla arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia ympäristöön. Yhteysalusliikenteen palveluiden arvioidaan voivan vähentävää yksityisveneilyä saaristossa ja siten liikenteen päästöjä. Lisäksi yhteysalusliikenteen palvelut sekä kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden saatavuus voivat tukea saariston kylien asuttuna pitämistä ja kylämaiseman säilymistä. Yhteysalusliikenteen palvelut edesauttavat myös kaikkien ihmisten pääsyä luontoon.

Alueidenkäytön suunnittelua koskevassa säännöksessä esitetään, että saaristoa ja siihen kuuluvia vesialueita koskevissa alueidenkäyttölain [lain nro] mukaisissa kaavoissa ja muissa vastaavissa suunnitelmissa on otettava huomioon 1 §:ssä säädetyt tavoitteet. Saaristolain merkitys on tunnustettu myös alueidenkäyttölainsäädännössä, jonka 124 §:ssä viitataan saaristolain tavoitteisiin. Sen mukaan saaristolain tavoitteet on otettava huomioon laadittaessa kaavaa saaristoalueelle. Saaristolain tavoitteena on luoda edellytykset saariston elinvoiman vahvistamiselle sekä kulttuuriperinnön ja luontoarvojen vaalimiselle. Alueidenkäytön suunnittelua koskevalla säännöksellä arvioidaan siten olevan myönteinen ympäristövaikutus.

4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.4.1 Perus- ja ihmisoikeudet

Saaristolain kokonaisuus edistäisi lähtökohtaisesti saariston asukkaiden yhdenvertaisuutta mantereella asuvaan väestöön nähden. Lain keskeisimpänä tavoitteena on saariston elinvoiman edistäminen ja vahvistaminen sekä saaristossa asumisen mahdollistaminen, mikä käsittää myös saariston asukkaiden hyvinvoinnin. Esityksen vaikutukset kohdistuisivat voimassa olevan lain tapaan erityisesti saariston vakituisiin asukkaisiin. Uudessa laissa otettaisiin lisäksi huomioon saariston kausiasukkaat. Yhteysalusliikennettä koskevan säännöksen mukaan reittien ja liikennöintialueiden suunnitelluissa olisi otettava huomioon vakituisten asumisen, saariston kausiasutuksen ja elinkeinotoiminnan tarpeet. Saaristoisten hyvinvointialueiden pisteytyksessä otettaisiin huomioon vakituisten asukkaiden lisäksi kausiasukkaat ja heidän osuutensa koko hyvinvointialueen väestöstä sekä hyvinvointialueen saaristoisuus. Kausiasutusta on arvioitu tarkemmin aluekehitystä ja maaseutua koskevassa luvussa.

Saariston asukkaiden yhdenvertaisuutta edistäisi myös yhteysalusliikenteen palveluiden järjestäminen. Yhteysalusliikenne on useilla saaristoalueilla ainoa yhteys saarten ja mantereen välillä, minkä vuoksi yhteysalusliikenteen palveluiden järjestäminen tasoittaa saaristossa ja mantereella asuvan väestön välisiä eroja kulkuyhteyksien osalta. Useat palvelut, kuten sosiaali- ja terveyspalvelut, järjestetään vain isommilla saarilla tai mantereella, joten yhteysalusliikenne on välttämätöntä kyseisten palveluiden saavutettavuudelle. Yhteysalusliikenteen järjestäminen edistäisi myös saariston asukkaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia työskentelyyn sekä koulutukseen.

Saaristossa asumista edistettäisiin lisäksi säännöksillä, jotka korostavat velvollisuutta ottaa saariston asukkaat huomioon erityislakien mukaisessa toiminnassa. Saaristolaki ja sen uudistaminen edistäisivät siten osaltaan yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuutta pyritään edistämään esimerkiksi korostamalla kuntien ja hyvinvointialueiden velvollisuutta huolehtia siitä, että saariston vakituisilla asukkailla on käytettävissään palvelut. Saariston asukkaiden yhdenvertaisuutta edistäisi lisäksi voimassa olevaan sääntelyyn nähden se, että nyt laissa säädettäisiin erikseen saariston elinvoiman kehityksestä ja erityispiirteiden huomioon ottamisesta saaristoa koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Laissa on lueteltu erilaisia keinoja niiden huomioon ottamiseksi, ja keinojen selkeä valikoima osaltaan edistäisi tavoitteiden toteutumista.

Saariston asukkaiden yhdenvertaisuutta edistäisi myös se, että laissa säädettäisiin elinkeinotoiminnan tukemiseksi tarkoitettujen avustusten suuntaamisesta. Saariston elinkeinotoiminnan edistämiseksi olisi muun lainsäädännön mukaisten saaristoon kohdistuvien tukitoimien suunnittelussa ja kohdennuksessa katsottava saariston erityisolosuhteet tuen tarvetta lisääväksi tekijäksi. Säännöksellä edistettäisiin saariston asukkaiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta muuhun väestöön nähden positiivisen erityiskohtelun keinoin, sillä saariston erityisolosuhteet voisivat olla tuen tarvetta lisäävä syy.

Yhdenvertaisuutta edistäisi myös mahdollisuus myöntää avustusta saariston luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön hoitoon ja vaalimiseen. Saaristokulttuuri on tärkeä osa saariston elinvoimaa, asutusta ja asukkaiden hyvinvointia, ja sen säilymisen edistäminen edistäisi myös saariston asukkaiden yhdenvertaisuutta muuhun väestöön nähden.

Lisäksi ehdotetussa säädöksessä saaristoasioiden huomioon ottaminen päätöksenteossa korostuisi entisestään. Valtioneuvoston olisi säännöllisesti saatettava eduskunta ajan tasalle saaristoa koskevien politiikkatoimien edistämisestä, niissä tapahtuneista keskeisimmistä muutoksista sekä arvioitava toimien vaikutuksia antamalla eduskunnalle saariston tilanne- ja kehityskuva. Valtioneuvoston velvollisuus pitää eduskunta ajan tasalla edistäisi saaristoasioiden näkyvyyttä

ja huomioon ottamista päätöksenteossa, jolloin saariston asukkaiden asiat voitaisiin aiempaa paremmin ottaa huomioon ja siten edistää yhdenvertaista kohtelua.

Lisäksi valtioneuvosto asettaisi edelleen parlamentaarisen saaristoasiain neuvottelukunnan, kuten voimassa olevan lain mukaankin. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi seurata ja arvioida lain tavoitteiden toteutumista sekä edistää saariston erityispiirteiden huomioon ottamista päätöksenteossa. Neuvottelukunnan tarkoituksena olisi vahvistaa saariston elinvoimaisuutta ja sen toiminta edistäisi sen kautta myös saariston asukkaiden yhdenvertaisuutta.

4.2.4.2 Viranomaiset

Esityksellä arvioidaan olevan jonkin verran vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Kuntien ja hyvinvointialueiden viranomaisten olisi huolehdittava siitä, että saariston vakituisilla asukkailla on käytössään palvelut saariston erityisolot huomioiden. Esityksellä ei lisättäisi eikä laajennettaisi kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäviä nykyisestä, vaan tarkoituksena olisi kiinnittää huomiota jo voimassa olevien velvoitteiden toteutumiseen saaristoalueilla.

Kuntien lakisääteisiä tehtäviä ovat muun muassa koulutus ja varhaiskasvatus, kulttuuri-, nuoris-, kirjasto- ja liikuntapalvelut, maankäyttö ja kaavoitus, rakennusvalvonta, vesi- ja jätehuolto sekä työllisyyspalvelut. Lisäksi kunnat voivat ottaa itselleen tehtäviä yleisen toimialansa nojalla. Hyvinvointialueiden lakisääteisiä tehtäviä ovat muun muassa perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoito, sosiaalihuolto, lasten, nuorten ja perheiden palvelut, työikäisten palvelut, vammaispalvelut, oppilashuolto, pelastustoimi ja ensihoito. Palveluiden järjestäminen saaristolosuhteissa voi kuitenkin vaatia erityisjärjestelyjä, kuten koulukyytien järjestäminen taksiveneillä tai kotisairaanhoidon sovittaminen yhteysalusliikenteen aikatauluihin. Erityislaeissa säädetään siitä, miten kuntien tehtävät on hoidettava. Kunnat ja hyvinvointialueet saavat palvelujen järjestämiseen lisärahoitusta saaristoisuuden perusteella, ja ne ovat joutuneet miettimään, miten palvelut järjestetään saaristossa, joten esityksellä ei lisättäisi tai laajennettaisi kuntien ja hyvinvointialueiden viranomaisten tehtäviä.

Valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien viranomaisten olisi esityksen mukaan otettava saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet huomioon saaristoa koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Säännös olisi uusi, mutta sen viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä. Esityksessä tuodaan esille tapoja, joilla saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon. Suunnittelun ja päätöksenteon luonteen ja merkittävyyden perusteella voitaisiin valita tilanteeseen sopiva tapa, mikä vaikuttaa viranomaistyön määrään. Esitys jättää kunnille ja hyvinvointialueille mahdollisuuden valita itsehallintonsa nojalla jokaiseen tilanteeseen sopivimmat tavat saariston huomioon ottamiseksi. Jo nykyisellään useissa saaristoissa kunnissa on käytössä tapoja huomioida saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet suunnittelussa ja päätöksenteossa. Saaristolautakuntia tai vastaavia toimielimiä löytyy Paraisilta, Naantalista, Kemiönsaarelta, Sipoosta, Taipalsaarelta, Kotkasta ja Savonlinnasta. Niiden tehtävät ja toimeksiannot vaihtelevat kunnittain. Saaristo-ohjelmia on laadittu esimerkiksi Naantalissa, Sipoossa ja Kemiönsaarella. Saaristolautakunnat ja niitä vastaavat toimielimet ja saaristo-ohjelmat on koettu toimiviksi ja niistä on saatu hyviä kokemuksia.

Esitykseen sisältyy ehdotus avustuksesta saariston luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön hoitoon. Esitys vastaisi pääosin voimassa olevan lain säännöstä, eikä se näin ollen vaikuttaisi viranomaisten avustuksen toimeenpanoon liittyviin tehtäviin. Elinvoimakeskukset myöntäisivät avustukset ja ympäristöministeriö vastaisi alueellisten avustuskiintiöiden jaon valmistelusta ja niiden jakamisesta elinvoimakeskuksille. Vuonna 2025 määräraha kohdentui 42 hankkeeseen, joista suurin osa sijoittui Varsinais-Suomen tai Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueelle.

Esitykseen sisältyvä ehdotus yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuudesta olisi uusi säännös, joka lisäisi viranomaisten tehtäviä valmiussuunnitelmien laatimisen ohjeistukseen ja niiden vastaanottamiseen liittyen. Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi lain mukaisen tarkemman teknisen määräyksen antamisesta valmiussuunnitelman sisällöstä ja laadinnasta sekä valmiussuunnitelmien ohjeistuksesta. Lounais-Suomen elinvoimakeskus vastaisi valmiussuunnitelmien vastaanottamisesta. Esityksen arvioidaan lisäävän Liikenne- ja viestintäviraston työmäärää vähäisessä määrin, koska määräysvalmistelu on kertaluonteista ja siinä voidaan jossain määrin hyödyntää Liikenne- ja viestintäviraston muita vastaavia varautumisvelvollisuutta koskevia teknisiä määräyksiä. Yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuudella tarkoitettaisiin sitä, että yhteysalusliikenne jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuus on siten osa kokonaisturvallisuuden hallintaa, sillä se myötävaikuttaa saariston turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen ja edesauttaa saariston erityispiirteiden huomioon ottamista varautumisessa. Tällä hetkellä yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuudesta ei säädetä lainsäädännössä. Sen sijaan muussa lainsäädännössä säädetään esimerkiksi henkilö- ja tavaraliikenneluvan haltijan varautumisvelvollisuudesta.

Esityksellä olisi vähäinen vaikutus maa- ja metsätalousministeriön tehtäviin. Maa- ja metsätalousministeriö vastaisi saariston tilanne- ja kehityskuvan valmistelusta. Tilanne- ja kehityskuvaa koskeva pykälä olisi kokonaan uusi. Tilanne- ja kehityskuvan valmistelua varten olisi kehitettävä tilastoaineistoa saariston elinvoimaan ja sen kehitykseen keskeisesti vaikuttavista tekijöistä. Tilastoaineiston lisäksi valmistelussa hyödynnettäisiin laadullista aineistoa. Tilanne- ja kehityskuvan valmistelu voisi hieman lisätä maa- ja metsätalousministeriön tehtäviä. Saaristoasiat kuuluvat kuitenkin jo nykyäänkin maa- ja metsätalousministeriölle, joten vaikutus olisi vähäinen. Lisäksi saaristoasian neuvottelukunta toimisi jatkossakin maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä, mutta toiminnasta ei aiheutuisi ministeriölle uusia tehtäviä. Esityksessä ehdotetaan säädettävä lisäksi siitä, että saaristopolitiikan toteutus ja seuranta kuuluvat toimialalaaan kullekin ministeriölle. Säännös vastaisi kuitenkin jo voimassa olevaa nykytilaa, eikä sillä siksi olisi vaikutuksia eri ministeriöiden tehtäviin.

4.2.4.3 Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys

Esityksellä voidaan katsoa olevan välillisiä myönteisiä vaikutuksia demokratia- ja oikeusvaltiokehitykseen. Esitykseen sisältyy uusi säännös saariston elinvoiman kehityksen ja erityispiirteiden huomioon ottamisesta saaristoa koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Saariston elinvoiman kehityksen ja erityispiirteiden huomioon ottamista koskevalla säännöksellä olisi viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten lisäksi vaikutusta demokratia- ja oikeusvaltiokehitykseen, koska sillä edistettäisiin saariston huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa. Esimerkiksi saaristovaikutusten arviointi tai saaristolautakunnan perustaminen voisivat lisätä saaristolaisten osallistumismahdollisuuksia sekä päätöksenteon avoimuutta, ja sitä kautta vaikuttaa myönteisesti saaristolaisten luottamukseen päätöksentekomenettelyjä kohtaan. OECD:n luottamusarvioinnin (2021) mukaan Suomessa luottamus julkisiin instituutioihin ja hallintoon on heikompaa maaseutualueilla. Saaristoalueista 95 prosenttia on maaseutua. Arvioinnin mukaan kansalaisten luottamus julkisiin instituutioihin ja tyytyväisyys demokratiaan on korkealla, mutta niiden ihmisten osuus, jotka uskovat voivansa vaikuttaa poliittisiin prosesseihin, on Suomessa pieni verrattuna muihin korkean luottamuksen maihin.

Esitykseen sisältyvät säännökset saaristoasiain neuvottelukunnasta ja eduskunnalle annettavasta tilanne- ja kehityskuvasta vahvistaisivat saaristoasioiden näkyvyyttä ja kuuluvuutta ja päätöksenteon tietopohjaa. Tiedon lisääntyminen parantaisi eduskunnan ymmärrystä saaristoasioista ja voisi siten vaikuttaa valtakunnalliseen saaristoa koskevaan päätöksentekoon ja edesauttaa paikallistason äänen kuulumista siinä.

4.2.4.4 Turvallisuus

Esityksellä nähdään olevan sekä välittömiä että välillisiä myönteisiä vaikutuksia turvallisuuteen. Esitykseen sisältyy tavoite saariston elinvoimaisuuden vahvistamisesta. Elinvoiman vahvistamisen arvioidaan vaikuttavan välillisesti kansalliseen turvallisuuteen. Elinvoimaiset, asutut ja aktiiviset saaristoalueet tukevat Suomen turvallisuutta, sillä saariston asukkaiden rooli oman alueensa tuntijoina ja tarkkailijoina on tärkeä.

Yhteysalusliikenteen palvelut edistävät arjen turvallisuutta mahdollistamalla väli- ja ulkosaariston asukkaiden yhdenvertaiset liikkumismahdollisuudet ja pääsyn palveluiden piiriin. Yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuudella on myönteinen vaikutus yhteysalusliikenteen jatkuvuuteen, toimivuuteen ja luotettavuuteen myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Se voi turvata päivittäistavaroiden, lääkkeiden, ruoan, polttoaineiden ja pelastushenkilöstön pääsyn saaristoon myös poikkeusoloissa. Varautumisvelvollisuudella voi olla myös välillinen myönteinen vaikutus palveluiden käyttäjien kokemaan turvallisuuden tunteeseen. (Ojala, 2025)

Saaristoisten hyvinvointialueiden määrittämisellä pyritään tunnistamaan saaristoisuuden liittyvät ominaispiirteet ja sitä kautta edistämään kehitystä niillä hyvinvointialueilla, joilla saaristolot olennaisesti vaikeuttavat palvelujen järjestämistä ja tuottamista hyvinvointialueella. Tällä voi olla myönteinen vaikutus hyvinvointialueen palveluiden järjestämiseen saaristoalueilla ja sitä kautta saariston asukkaiden arjen turvallisuuteen ja turvallisuuden kokemukseen. Myös saariston palveluiden turvaamista koskeva säännös voi osaltaan edistää sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluiden saatavuutta saaristoalueilla. Kyse on kuitenkin yleissäännöksestä, jolloin suurempi merkitys sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluiden toteutumiselle on niitä koskevilla erityislaeilla.

Saaristoisen hyvinvointialueen määrittämisessä otetaan huomioon myös hyvinvointialueen kausiasukkaat. Kausiasukkaiden huomioon ottaminen vastaa hyvinvointialueiden todellisuutta. Saaristoisten hyvinvointialueen kaikkien asukkaiden huomioon ottaminen vaikuttaa turvallisuustoimien suunnitteluun. Kausiasutus on merkittävä, mutta usein vähälle huomiolle jäävä tekijä hyvinvointialueiden palvelujen ja resurssien kohdentamisessa. Väestömäärän kausivaihteluilla on huomattavia vaikutuksia palvelutarpeisiin. Kausiasutus lisää hyvinvointialueen pelastustoimen tehtäviä ja kustannuksia sekä kuormittaa terveyspalveluja ja lisää valmiuden ylläpidon kustannuksia. Kausiasutus aiheuttaa yli miljoonan euron vuosikustannukset neljällä hyvinvointialueella (Etelä-Savo, Keski-Suomi, Lappi, Pohjois-Savo). Näistä hyvinvointialueista Etelä-Savolle maksetaan korkeampaa rahoitusta saaristoisuuden perusteella. Asukaskohtaisesti kustannukset ovat Etelä-Savossa 31,2 €/as. Hyvinvointialueiden pelastustoimen asukaskohtaiset kustannukset olivat keskimäärin 97 euroa vuonna 2023. (Hirvonen ym. 2025)

4.2.4.5 Hyvinvointi ja terveys

Esitys sisältää tavoitteen saariston elinvoimaisuuden vahvistamisesta. Saaristo tarjoaa monipuolisia virkistysmahdollisuuksia, ja elinvoimaiset saaristoalueet tuovat sitä kautta hyvinvointia koko yhteiskunnalle. Esityksellä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia saaristossa asuvien ja siellä vierailevien ihmisten hyvinvoinnille ja terveydelle. Saaristoalueiden aineeton kulttuuriperintö on elävää ja monipuolista. Esimerkiksi juhannussalon koristelu ja pystytys on perinne, joka on säilynyt vahvana ja elinvoimaisena erityisesti merialueiden saariston eri kylissä. Saariston ruokaperinteitä ja käsityön tuotteita on hyödynnetty myös matkailussa.

Saaristoalueilla sijaitsee runsaasti arvokkaita luonto- ja kulttuuriperintökohteita, kuten kansallispuistoja ja maailmanperintökohteita. Niillä on suuri merkitys luonnon monimuotoisuuden sekä kulttuuriperinnön säilyttämiselle, minkä lisäksi ne ovat suosittuja retkeilykohteita. Suomen

kansallispuistoista 12 sijaitsee saaristoalueilla, minkä lisäksi Suomessa on viisi ulkoilulailla perustettua valtion retkeilyaluetta sekä kaksi Metsähallituksen perustamaa retkeilyaluetta. Valta-kunnallisesti arvokkaista maisema-alueista 56 sijaitsee saaristoalueilla. Suomesta Unesco Global Geopark -verkostoon on hyväksytty viisi aluetta, joista neljä ulottuu saaristoalueille. Suomessa on lisäksi kaksi biosfäärialuetta, jotka molemmat ulottuvat saaristoalueille. Suomalaisista maailmanperintökohteista neljä sijaitsee osittain tai kokonaan saaristoalueilla. (Rannanpää ym. 2024)

Esitykseen sisältyvä ehdotus avustuksesta saariston luonnon, maiseman tai kulttuuriympäristön hoitoon edesauttaa osaltaan arvokkaiden luonto- ja kulttuuriperintökohteiden säilymistä ja voi vaikuttaa myönteisesti saariston asukkaiden hyvinvointiin ja terveyteen ylläpitämällä saariston kylämaisemaa ja kulttuuria sekä parantamalla viihtyisyyttä ja alueen vetovoimaa.

Yhteysalusliikenteen palveluilla on myönteinen vaikutus saariston asukkaiden hyvinvointiin ja sujuvaan arkeen, sillä ne mahdollistavat väli- ja ulkosaariston asukkaiden yhdenvertaiset liik-kumismahdollisuudet työpaikalle, päiväkotiin, kouluun, palveluihin ja vapaa-ajan aktiviteetteihin, kuten liikunnan ja urheilun harrastamisen pariin. Yhteysalusliikennettä voivat hyödyntää vakituisten asukkaiden lisäksi myös muut ihmiset, mikä mahdollistaa kaikkien pääsyn saaris-toon virkistäytymään.

Esityksen mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden on huolehdittava siitä, että saariston vakitui-silla asukkailla on käytettävissään palvelut saariston erityisolot huomioon ottaen. Säännöksellä voi olla myönteisiä vaikutuksia saariston asukkaiden sujuvaan arkeen ja hyvinvointiin, sillä se voi osaltaan edistää saariston huomioon ottamista kuntien ja hyvinvointialueiden palveluita suunniteltaessa. Esitys vastaa nykyistä sääntelyä, eikä näin ollen lisää kuntien ja hyvinvointi-alueiden velvoitteita. Palveluiden järjestämisestä, niiden sisällöstä ja niihin liittyvistä velvoit-teista säädetään palveluja koskevassa erityislainsäädännössä.

4.2.4.6 Työllisyys ja työelämä

Esitykseen sisältyy ehdotus säännöksestä, joka koskee saariston elinkeinotoiminnan edistä-mistä. Saariston elinkeinot vaihtelevat merkittävästi ja toimeentulo saaristossa vaatii usein mo-nialaista yrittäjyyttä. Saariston perinteiset elinkeinot maa-, metsä- ja kalatalous ovat vähenty-neet huomattavasti. Lasku on kuitenkin hidastunut 2000-luvun alun jälkeen (Suomen saaristo-alueiden tilannekuva 2024). Erityisesti matkailu- ja palvelualojen työpaikat ovat lisääntyneet viime vuosina saaristossa (Suomen saaristoalueiden tilannekuva 2024).

Yrittäjyys saaristossa on usein mikro- ja moniyrittäjyyttä. Saariston olosuhteet, erityisesti saa-vutettavuuden osalta, haastavat ja tuovat lisäkustannuksia elinkeinotoiminnan harjoittamiseen. Esityksen mukaan saariston elinkeinotoiminnan edistämiseksi olisi muun lainsäädännön mu-kaisten saaristoon kohdistuvien tukitoimien suunnittelussa ja kohdennuksessa katsottava saa-riston erityisolosuhteet tuen tarvetta lisääväksi tekijäksi. Säännöksellä arvioidaan olevan myön-teisiä vaikutuksia elinkeinotoiminnan edellytyksiin saaristossa ja sitä kautta myös työllisyyteen. Myönteisiä työllisyysvaikutuksia arvioidaan olevan myös sillä, että yhteysalusliikenteen palve-luiden suunnittelussa tulisi ottaa huomioon myös elinkeinotoiminnan tarpeet. Elinkeinotoimin-nan huomioon ottaminen yhteysalusliikenteen suunnittelussa tukisi elinkeinotoimintaa ja edis-täisi työpaikkojen säilymistä ja syntymistä saaristoon.

4.2.4.7 Kunnat ja hyvinvointialueet

Esitykseen sisältyy säännös saaristokunnista, jonka mukaan valtioneuvosto määrää saaristokun-niksi 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. Esitys vastaa nykytilaa, eikä tulkintaa ole tarkoitus muuttaa. Tällä arvioidaan olevan jonkin verran kielteisiä vaikutuksia kuntiin, sillä saaristokuntien ja –osakuntien määrittämiselle ei jatkossakaan olisi selkeitä kriteereitä.

Esityksen mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden on huolehdittava siitä, että saariston vakituksilla asukkailla on käytettävissään palvelut saariston erityisolot huomioiden. Tällä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden saatavuuteen saariston asukkaille, sillä se antaa saariston asukkaille vahvemman oikeudellisen perustan vaatia, että saariston erityisolosuhteet huomioidaan palveluita suunniteltaessa.

Esitykseen sisältyvän saaristoinen hyvinvointialue -säännöksen vaikutuksia hyvinvointialueisiin on arvioitu hallituksen esityksessä eduskunnalle hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (vaihe III).

4.2.4.8 Aluekehitys ja maaseutu

Aluekehitys- ja maaseutuvaikutusten arviointi on keskeinen osa esityksen vaikutusten arviointia, sillä esityksen keskeisimpänä tavoitteena on saariston elinvoiman vahvistaminen.

Ehdotetulla esityksellä arvioidaan olevan pääosin myönteisiä aluekehitysvaikutuksia, sillä esityksen tavoitteena on tunnistaa ja huomioida erilaiset saaristoalueet päätöksenteossa, mikä tukee paikkaperustaista ja paikkasensitiivistä aluekehittämistä. Paikkaperustainen aluekehittäminen on ominaista saaristoalueiden kehittämiseksi, jossa tunnistetaan alueiden vahvuudet ja erilaisuudet, sekä tarpeet kohdennetuille kehittämistoimille (Sotarauta, 2024). Ehdotuksen mukaisesti saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet olisi otettava huomioon saaristoa koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Lisäksi ehdotuksen myötä ymmärrys saariston tilanne- ja kehityskuvasta vahvistuisi, mikä mahdollistaisi erilaisten saaristoalueiden huomioon ottamisen valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien toiminnan suunnittelussa. Saariston elinvoiman kehityksen ja erityispiirteiden huomioon ottamista sekä saariston tilanne- ja kehityskuvaa koskevat pykälät olisivat lakiin lisättäviä uusia säännöksiä, jotka edistäisivät paikkaperustaisen aluekehittämisen toteutumista.

Voimassa oleva lain 3 § on jättänyt paljon tulkinnanvaraa siihen, mikä on saaristoaluetta. Käytännössä saaristoalueet ovat määräytyneet 9 §:n mukaisten saaristokuntien ja –osakuntien saaristoalueiden perusteella. Ehdotuksen myötä saariston alue ulottuisi lainsäädännön näkökulmasta laajemmin maan eri osiin ja saariston käsitteen alueellinen kohdentuminen muuttuisi johdonmukaisemmaksi. Ehdotetun 3 §:n mukainen saaristoalue koskisi noin 15 prosenttia Suomen pinta-alasta ja saaristoalueiden laajuus olisi noin 56 200 neliökilometriä. Uuden saariston käsitteen mukaisilla alueilla olisi noin 330 000 vakituista asukasta ja noin 615 000 kausiasukasta. Esityksen myötä saaristoalueet määriteltäisiin nykyistä täsmällisemmin niin, että eri saaristoluokat kuvaisivat paremmin erilaisia saaristoalueita. Täsmällisempi sääntely parantaisi edellytyksiä aluekehittämistoimien kohdistamiseen paikkaperustaisen aluekehittämisajattelun mukaisesti. Ehdotus lisäisi pitkäjänteisyyttä saariston kehittämisessä, sillä luonnonmaantiede, johon saariston käsite jatkoissa pääosin perustuisi, muuttuu hitaasti.

Esityksen nähdään vaikuttavan myönteisesti myös alueiden välisiin kehityseroihin tasaamalla eroja. Esityksen mukaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden olisi huolehdittava siitä, että saariston vakituksilla asukkailla olisi käytettävissään näiden tarjoamat palvelut saariston erityisolosuhteet huomioiden. Sääntelyllä voitaisiin lieventää saariston ja muiden alueiden välisiä eroja palveluiden saatavuudessa. Saavutettavuus on saaristossa merkittävä erityispiirre. Lisäksi yhteysalusliikenteen palveluita koskevat säännökset toisivat ilman kiinteää tieyhteyttä olevan

saariston asukkaat saavutettavuuden näkökulmasta tasavertaisempaan asemaan kiinteän tieyh-
teyden päässä asuvien ihmisten kanssa. Esitys parantaisi erityisesti ulko- ja välisaaristossa asu-
vien vakituisten asukkaiden ja kausiasukkaiden saavutettavuutta. Esityksellä ei olisi vaikutusta
maantielautojen ja -lossien tai yksityistielautojen ja -lossien päässä asuviin, sillä niistä sääde-
tään maantie- ja yksityistielaeissa.

Ehdotuksella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia saariston asukkaisiin. Ehdotuksessa ote-
taan huomioon sekä saariston vakituiset että kausiasukkaat. Kausiasukkaat ovat merkittävä asu-
kasryhmä saaristossa. Kausiasukkaiden huomioon ottaminen ehdotuksessa vastaa paremmin
nykyistä toimintaympäristöä ja mahdollistaa saariston kaikkien asukkaiden huomioon ottami-
sen myös aluekehittämistoimissa. Saariston elinvoimaisuuteen vaikuttavat saariston kaikki
asukkaat.

4.2.4.9 Maaseutu

Saaristoalueista 95 prosenttia on maaseutualueita; harvaan asuttua maaseutua on 70 prosenttia,
ydinmaaseutua 10 prosenttia ja kaupungin läheistä maaseutua 16 prosenttia. Ehdotetulla esityk-
sellä arvioidaan olevan pääosin myönteisiä vaikutuksia saariston maaseutualueisiin, asumiseen,
palveluiden saatavuuteen ja liikkumiseen, erityisesti yhteysalusliikenteen reittien varrella ole-
vien asukkaiden osalta. Esitys luo edellytykset saariston maaseutualueiden elinvoimaisuuden
vahvistamiselle. Esityksessä kiinnitetään huomioita kuntien ja hyvinvointialueiden palveluihin
saaristossa, saariston saavutettavuuteen, erityisesti yhteysalusliikenteen päässä oleviin saariin
ja elinkeinotoiminnan edistämiseen. Lisäksi esityksen myötä saariston erityispiirteet tunnistet-
tisiin ja niihin kiinnitettäisiin huomiota päätöksenteossa.

Saaristoväestö on vähentynyt 19 prosenttia vuodesta 1980 ja saaristoalueiden väestön ikära-
kenne on vanhentunut. Eläkeikäisen väestön määrä on kasvanut kaikilla Suomen saaristoalu-
eilla. Maaseutumaisen saariston nuorilla on kaupungeissa asuviin nuoriin verrattuna usein niu-
kemmat mahdollisuudet osallistua niin koulutukseen kuin myös harrastus- ja kansalaistoimin-
taan. Koulutuksen saavutettavuus on usein toisella asteella vielä perusastettakin haasteellisem-
paa, ja opintojen jatkaminen voi tarkoittaa lukio- tai ammattikouluikäisen kohdalla pitkiä kou-
lumatkoja tai muuttamista toiselle paikkakunnalle iässä, jolloin nuori ei vielä ole halukas tai
kykenevä itsenäiseen asumiseen. Osaamisen kehittämällä on suuri vaikutus siihen, miten maa-
seutumaisessa saaristossa asuva voi työllistyä.

Vapaa-ajan asunnot ovat lisääntyneet 10 prosenttia vuosien 2005–2023 välillä. Vuonna 2023
saaristoalueilla oli noin 150 000 kausiasuntoa (30 prosenttia koko maan kausiasunnoista) ja ar-
violta 600 000 kausiasukasta. Noin puolella saariston kausiasukkaista (48 prosenttia) ei ole kiin-
teää tieyhteyttä tai saaristoliikennettä mantereelle, kun taas reilulla kolmanneksella (41 prosent-
tia) on kiinteä tieyhteys mantereelle. (Rannanpää ym., 2024)

Vapaa-ajan asunnot ovat lisääntyneet 10 prosenttia vuosien 2005–2023 välillä. Vuonna 2023
saaristoalueilla oli noin 150 000 kausiasuntoa (30 prosenttia koko maan kausiasunnoista) ja ar-
violta 600 000 kausiasukasta. Noin puolella saariston kausi asukkaista (48 prosenttia) ei ole
kiinteää tieyhteyttä tai saaristoliikennettä mantereelle, kun taas reilulla kolmanneksella (41 pro-
senttia) on kiinteä tieyhteys mantereelle. (Rannanpää ym., 2024)

Esityksellä arvioidaan olevan myönteinen vaikutus saariston maaseutualueiden väestöön, sekä
vakituisiin asukkaisiin että kausiasukkaisiin. Jos kunnat ja hyvinvointialueet huolehtivat palve-
luiden saatavuudesta aiempaa paremmin, väestön väheneminen voi hidastua ja saariston asuk-
kaiden elämänlaatu parantua. On kuitenkin huomioitava, että saariston maaseutualueilla kol-
mannella sektorilla on merkittävä rooli monissa toiminnoissa, ja esimerkiksi tietyt palvelut

voivat olla osaksi tai kokonaan kolmannen sektorin ja sen ikääntyvien toimijoiden varassa. Lisäksi on otettava huomioon, että saariston digitaaliset yhteydet ja asukkaiden mahdollisesti puutteellinen digiosaaminen eivät välttämättä mahdollista digitaalisten palveluiden täysimääräistä käyttöä. Saaristoalueilla kiinteää vähintään sadan megan laajakaista oli keväällä 2024 saatavilla puoleen vakituisesti asutuista asutokunnista. On huomattava, että luku kuvaa internetin saatavuutta, ei sitä, kuinka monella kotitaloudella on kyseinen liittymä. (Rannanpää ym., 2024) Elinkeinotoiminnan tukeminen ja kausiasukkaiden huomioon ottaminen saaristoalueita koskevassa päätöksenteossa puolestaan voivat tukea palveluiden säilymistä, kehittää niitä ja lisätä saariston houkuttelevuutta pysyvänä asuinpaikkana. Lisäksi niille saarille, joille yhteysalusliikenne turvataan, saaristolailta arvioidaan olevan myönteinen vaikutus väestöön, koska saarien fyysinen saavutettavuus varmistetaan valtion rahoittaman yhteysalusliikenteen avulla.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esitystä valmisteltaessa harkittiin, muutettaisiinko voimassa olevaa lakia vai säädettäisiinkö kokonaan uusi saaristolaki. Esityksen valmistelun aikana arvioitiin, että jokaista pykälää olisi päivitettävä sekä poistettava tarpeettomia säännöksiä. Lisäksi lakiin lisättäisiin uusia säännöksiä, jotka tukisivat lain tavoitteiden toteutumista. Voimassa oleva laki on 45 vuotta vanha, joten se on päivitettävä vastaamaan nykylainsäädännölle asetettuja vaatimuksia. Koska ehdotetut muutokset koskisivat kaikkia säännöksiä sekä lakia kokonaisuutena, laki säädettäisiin uudelleen sen muuttamisen sijaan.

Saaristokuntia koskeva 3 § oli tarkoitus uudistaa kokonaisuudessaan niin, että säännöksessä annettaisiin tarkemmat kriteerit saaristoisen kunnan määrittämiselle. Saaristoisuuden perusteella saaristokunnille ja -osakunnille maksetaan korotettua valtionosuutta kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus oli samaan aikaan valmistelussa saaristolain uudistamisen kanssa. Kokonaisuudistusta ei kuitenkaan viedä eteenpäin kuluvan hallituskauden aikana, vaan valmistelua siirretään eteenpäin. Saaristokuntaa koskevia säännöksiä ei ollut perusteltua uudistaa ilman valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistusta, sillä saaristoista kuntaa koskevan pykälän muutoksia ei olisi ollut mahdollista ottaa huomioon kuntien valtionosuuksissa ilman valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistusta.

Tämän esityksen valmistelun aikana harkittiin kausiasukkaiden huomioon ottamista saaristolaissa. Voimassa olevassa laissa otetaan huomioon ainoastaan saariston vakituinen asutus. Kausiasukkaiden ja monipaikkaisten ihmisten määrä saaristossa on merkittävämpi kuin voimassa olevan lain kirjoittamishetkellä. Monipaikkaisuuden myötä saariston kausiasumisen sesonkiluonteisuus on laajentunut ympärivuotisemmaksi ilmiöksi ja edelleen pysyvämmäksi arjeksi, joka vaikuttaa niin palveluiden käyttämiseen, palvelutarpeisiin kuin paikallistalouteen. Valmistelun aikana nähtiin tarpeelliseksi, että laissa otetaan huomioon kausiasukkaat saariston vakituisten asutuksen lisäksi.

Osana valmistelua arvioitiin erilaisia vaihtoehtoja yhteysalusliikennekokonaisuuden toteuttamiseksi. Valmistelun pohjana hyödynnettiin arviomuistiota saaristolain päivittämistarpeesta, jonka mukaan saaristolain uudistamisen yhteydessä tulisi laatia järjestämisperusteet yhteysalusliikenteelle. Yhtenä vaihtoehtona harkittiin asetusta yhteysalusliikenteen järjestämisestä, jossa määriteltäisiin tarkemmin perusteet yhteysalusliikenteen reiteille ja palvelutasolle. Vaihtoehtoina punnittiin myös erilaisia keinoja sisällyttää yhteysalusliikennettä koskevaan pykälään järjestämisperusteet, jotka kattaisivat tarkemmat kriteerit reittien muodostumiselle. Valmistelun yhteydessä eri vaihtoehtoja punnitessa perehdyttiin saaristoaluiden karttoihin, vakituisten asukkaiden ja kausiasukkaiden lukumääriin sekä valmisteluhetkellä käytössä oleviin

yhteysalusliikenteen reitteihin. Yhteysalukset liikennöivät useilla eri saaristoalueilla, jotka eroavat merkittävästi toisistaan esimerkiksi saarten lukumäärän, asukasmäärien, elinkeinotoiminnan luonteen sekä välimatkojen osalta. Näin ollen tarkkojen kriteerien asettaminen esimerkiksi vakituisten asukkaiden vähimmäismäärälle liikennöinnin edellytykseksi olisi mahdotonta toteuttaa sellaisella tavalla, joka ottaisi huomioon eroavaisuudet ja palvelisi kunkin alueen asukkaita parhaalla tavalla. Lisäksi on säilytettävä riittävät mahdollisuudet tehdä reitteihin tarvittavia muutoksia palveluiden joustavuuden edistämiseksi.

Valmistelun yhteydessä käsiteltiin myös yhteysalusliikenteen maksullisuutta koskevia kysymyksiä. Maksujen asettaminen eri käyttäjäryhmille on ollut mahdollista myös voimassa olevan saaristolain mukaan. Maksullisuutta arvioitaessa nostettiin esille erityisesti maksujen kohtuullisuus, ja kuinka tätä voitaisiin arvioida kunkin eri käyttäjäryhmän kohdalla. Perusoikeuksien turvaamiseksi maksullisuus ei saa muodostaa tosiasiallista estettä liikkumisvapaudelle, eikä asettaa saariston asukkaita eriarvoiseen asemaan. Näin ollen mahdollisten yhteysalusliikenteen maksujen käyttöönotto edellyttää tarkkaa harkintaa ja suunnittelua, minkä vuoksi valmistelun aikana päädyttiin siirtämään kyseisen kokonaisuuden tarkempi käsittely myöhempään ajankohdtaan.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Yleistä

Euroopan maista vain Suomessa, Kroatiassa ja Skotlannissa on säädetty saaristoa koskeva laki. Pohjoismaista Ruotsilla on saariston kehittämistoimia aluetasolla, mutta saariston kehittämistä ei säädetä lainsäädännössä. Myös Tanskassa on saariston kehittämistoimia aluetasolla, ja sen ohella säädetään laissa saarella sijaitsevien, ilman kiinteää tieyhteyttä olevien kuntien sekä pieniä saaria omaavien kuntien tukemisesta rahallisesti. Kroatiassa, Skotlannissa, Ruotsissa tai Tanskassa ei ole annettu varsinaista määritelmää saaristokunnalle, vaan näissä maissa on määritelty esimerkiksi saaristolainen ja saariyhteisö.

5.2.2 Ruotsi

Kuntalain (Kommunallag, SFS 2017:725) mukaan Ruotsi on jaettu 290 kuntaan ja 21 alueeseen (regioner). Ruotsissa ei ole erillistä saaristolakia, vaan saaristopolitiikka on osa maakuntien aluekehityssuunnitelmaa ja pääosin maakuntien vastuulla. Ruotsissa ei ole myöskään keskusvetoista, kansallista saaristo-ohjelmaa tai strategiaa, joka ohjaisi kokonaisvaltaisesti alueen toimintaa. Paikallistasolla, esimerkiksi Tukholman saariston ja Öckerön alueella, on laadittu alueellisia kaava- ja kehityssuunnitelmia, jotka huomioivat muun muassa liikenneyhteydet, asumisen ja palvelurakenteen saaristoseuduilla. Ruotsissa elinkeinoministeriön osana vuoteen 2009 asti toiminut harvaan asuttujen alueiden verkosto on määritellyt saaristoksi rannikolla sijaitsevat saaret sekä suurten järvien viereiset manneralueet ja saaret, joissa olosuhteet ovat verrattavissa saaristoon. Saaristoalueet koostuvat saarista ja osasta rannikkoalueita.

5.2.3 Tanska

Tanska jakautuu 98 kuntaan ja viiteen alueeseen (regioner) aluelain (Regionsloven, LBK nr 770 af 09/06/2015) mukaan. Tanskassa ei ole erillistä saaristostrategiaa tai -politiikkaa, vaan saariston kehittäminen on osa laajempaa maakuntavetoista aluekehityssuunnitelmaa. Autonomisia alueita kuten Grönlantia ja Färsaaria koskee omat erityislainsäädäntönsä. Alueelliset kehittämissuunnitelmat kytkeytyvät kansallisiin ja EU:n tasoisiin strategioihin ja ohjelmiin. Saariston muiden alueiden asioita hoitavat kunkin alan sektoriministeriöt. Tanska tukee rahallisesti saarella sijaitsevia kuntia, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä sekä kuntia, joilla on pieniä saaria.

Tanskan valtiollinen tuki koostuu kuntien tasaus- ja yleisavustuslain lisäksi tuesta yhteysaluksille, saariston asukkaiden ilmaisesta matkakortista yhteysaluksille sekä valtion tukemista maa-seutu- ja aluekehitysohjelmista.

5.2.4 Skotlanti

Skotlannin saariston haasteita ovat erityisesti väestökato ja saariston 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) rakentuu vahvasti saaristolaisten kuulemiselle, ja sen keskeinen toimintainstrumentti on kansallinen saaristo-ohjelma. Laissa säädetään kansallisen saaristo-ohjelman laatimisesta ja seurannasta. Laissa on säädöksiä muun muassa siitä, mitä tahoja on kuultava ohjelmaa laadittaessa, miten saaristo-ohjelmaa seurataan ja mitä toisistaan riippuvaisia tavoitteita saaristo-ohjelman on toteutettava. Saaristo-ohjelmassa on mainittava ne viranomaiset, joilla on sen nojalla velvollisuuksia, ja huomioitava alueen kulttuuri ja kielellinen asema. Hallituksen on lisäksi suunniteltava tehokas sekä järkevä tapa suunnitelman toteuttamiseksi. Uusi kansallinen saaristo-ohjelma on esitetty parlamentille joulukuussa 2025 ja sen on määrä korvata edellinen, vuonna 2019, annettu saaristo-ohjelma.

Lain toinen keskeinen instrumentti on saaristovaikutusten arviointi, joka on suoritettava, jos jollakin hallintotoimella tai lailla on merkittäviä vaikutuksia saaristoon. Laki sisältää menettelysäännökset muun muassa sen suhteen, mitä tahoja on kuultava arviointia laadittaessa. Tehtäessä muutoksia johonkin hallintokäytäntöön, strategiaan tai lakiin, hallituksella on velvollisuus kuulla saaristoyhteisöjä, jos muutoksen vaikutukset eroavat merkittävästi saaristoyhteisöjen ja manneryhteisöjen välillä. Saaristovaikutusten arvioinnissa on lisäksi arvioitava vaikutuksia eri saarten näkökulmasta. Saaristovaikutusten arvioinnin laiminlyönti muodostaa saaristolain mukaan perusteen oikeustoimille laiminlyönnin tehnyttä viranomaista vastaan.

Saaristolaki sisältää määritelmät saarelle, asutulle saarelle ja saari- tai saaristoyhteisölle. Laissa on lisäksi yksityiskohtaiset määritelmät monille muille termeille, kuten Skotlannin saariston merialueelle. Skotlannissa on käynnissä useita erilaisia hankkeita saaristolaisten aseman ja saariin johtavien liikenneyhteyksien parantamiseksi.

5.2.5 Kroatia

Kroatiassa saaristolla tarkoitetaan maantieteellistä kokonaisuutta, joka koostuu 78 saaresta, 524 luodosta ja 642 kalliosta ja riutasta. Kroatian saaristoalueesta säännellään kansallisella lailla (Zakon o otocima, 2018) ja saariston erityisasema on määritelty perustuslaissa. Kroatian ensimmäinen saaristolaki (Zakon o otocima, 1999) säädettiin vastaamaan saariston haasteisiin, joista keskeisimmät liittyvät alueen rikkonaisuuteen, infrastruktuuriin puutteeseen sekä matkailun kausiluontoisuuteen. Saariston korkeat elinkustannukset sekä koulutus- ja terveyspalveluiden järjestämiseen liittyvät ongelmat pyrittiin huomioimaan vuoden 2021 lakiuudistuksessa, jolla saaristolaki harmonisoitiin myös soveltuvan EU:n sääntelyn kanssa. Viimeisimpänä lakiin tehdyt muutokset vuonna 2025 keskittyvät saariston infrastruktuuriin, vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä vesihuollon parantamiseen.

Kroatian saaristolain keskeiset periaatteet liittyvät alueen saavutettavuuteen, palveluiden turvaamiseen luonnonsuojeluun sekä kestäväan kehitykseen. Laissa säännellään alueen kehittämistä yleisellä ja yksityiskohtaisemmalla tasolla. Laissa säännellään Kroatian saarten alueellisesta kehittämisestä ja suojelusta, kehityksen hallinnasta vastaavista elimistä ja niiden rahoituksesta sekä saarten kehityksen arvioinnista, seuraamisesta ja raportoimisesta. Sääntelyn tavoitteena on saaristoalueen taloudellinen kehittäminen, alueen asukkaiden sosiaalisten

mahdollisuuksien parantaminen, ympäristönsuojelu sekä ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin varautuminen. Lisäksi sääntelyllä kannustetaan kilpailukykyisiin ja innovatiivisiin sektoreihin kohdistuviin investointeihin, jotka ovat ympäristöllisesti, taloudellisesti, teknologisesti ja sosiaalisesti kestäviä.

Kroatian saaret ovat alueita, joilla on Kroatian tasavallan aluekehityksestä annetussa laissa (Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, 147/2014) määritellyt erityiset kehityspiirteet. Saarten tarkemmat suunnittelulliset ja ohjelmalliset lähestymistavat määritellään alue- ja saaristopolitiikan poliittisten toimijoiden toimesta. Kroatian saaristolaki sisältää useita määritelmiä: saari, luoto, kallio, riutta, silloitettu saari, saaristolaiset, rannikkosaarten alueellisen itsehallinnon yksiköt, saaren paikallisen itsehallinnon yksikkö, erityisasemassa olevat saaret, saariston työnantaja, saariston liiketoimintayksikkö ja saariston kestävä kehitys.

6 Lausuntopalaute

[täydennetään lausuntokierroksen jälkeen]

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. *Lain tavoite.* Lain tavoitteena olisi luoda edellytykset saariston elinvoiman vahvistamiselle ja saaristossa asumiselle sekä kulttuuriperinnön ja luontoarvojen vaalimiselle. Lain ydintavoitteena olisi saariston elinvoiman vahvistaminen, ja lain säännökset tukisivat elinvoiman vahvistamisen edellytyksiä erilaisten keinojen avulla. Tavoitteen toteuttamisessa otettaisiin huomioon saaristoalueiden erilaisuus. Voimassa olevassa laissa säädetään lain tarkoituksesta, ja vastuu sen toteuttamisesta asetetaan valtiolle ja kunnille, mutta ehdotettu tavoite olisi jatkossa yleisluontoinen ja koskisi siten kaikkia lain kannalta merkityksellisiä tahoja.

Saariston elinvoimalla tarkoitettaisiin kokonaisuutta, joka kattaa muun muassa palveluiden saatavuuden, saariston saavutettavuuden ja elinkeinotoiminnan. Elinvoima kattaisi käsitteenä vastaavia asioita kuin lain tarkoitusta koskeva pykälä voimassa olevassa laissa. Elinvoima on osa laajempaa kokonaisuutta, esimerkiksi kansallisen turvallisuuden edistämistä.

Saaristossa asumisella tarkoitettaisiin sekä vakituista asumista että kausiasumista. Saaristossa asuminen edellyttää muun muassa palveluiden saatavuutta, elinkeinotoiminnan ja liikkumisen mahdollisuutta. Saaristossa asumisen mahdollistaminen on keskeinen osa saariston elinvoiman vahvistamista. Voimassa olevassa laissa säädetään ainoastaan saariston kiinteästä asutuksesta. Kausiasutus on huomattavasti yleistynyt voimassa olevan lain säätämisen jälkeen. Kausiasutuksen tuoma elinvoima parantaa monesti myös saariston vakituisen asumisen edellytyksiä, ja kausiasukkaat hyötyvät vastavuoroisesti saariston vakituisesta asutuksesta.

Kulttuuriperinnön ja luontoarvojen vaalimista koskevat tavoitteet olisivat osin uusia. Saariston luonto, maisema ja kulttuuriympäristö ovat kaikki vaalittavia arvoja, mutta sen lisäksi ne vaikuttavat saaristokulttuurin muodostumiseen ja lisäävät saariston vetovoimaa ja asuinympäristön viihtyisyyttä sekä vakituisille että kausiasukkaille. Saariston luonnon ja kulttuurin erityispiirteet tekevät saaristosta ainutlaatuisen ja erottavat sen muista alueista. Saariston kulttuuriperinnöllä tarkoitettaisiin saariston aineellista ja aineetonta historiaa ja kulttuuria. Voimassa olevassa laissa säädetään valtion ja kuntien velvoitteesta pyrkiä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta. Luontoarvojen osalta velvoitetta laajennettaisiin suhteessa voimassa olevaan lakiin niin, että tavoite koskisi luontoarvojen vaalimista kokonaisuudessaan. Tavoite ei rajautuisi luonnon- ja maisemakuvan suojeluun, kuten voimassa olevan laissa. Saariston kulttuuriperinnön ja luontoarvojen vaaliminen toteutuisi käytännössä alueidenkäyttöä ja saariston

luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön hoitoon myönnettävää avustusta koskevilla säännöksillä.

2 §. *Saaristopolitiikan toteutus ja seuranta.* Pykälässä säädettäisiin valtakunnallisen saaristopolitiikan toteutuksesta ja seurannasta. Säännös olisi uusi verrattuna voimassa olevaan lakiin, mutta vastaisi vallitsevaa nykytilaa. Saaristopolitiikan toteutus ja seuranta kuuluisivat myös jatkossa usealle ministeriölle valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) toimialajaon mukaisesti. Saaristopolitiikka on lähtökohtaisesti poikkihallinnollista ja laissa säädettävät velvoitteet kuuluisivat usean ministeriön toimialalle. Lain tavoitteiden toteutuminen edellyttäisi siten käytännössä poikkihallinnollista yhteistyötä. Poikkihallinnollisuus tarkoittaisi tiivistä yhteistyötä ja yhteensovittamista ministeriöiden välillä. Yhteysalusliikenne, aluekehittämisen suunnittelu, avustus saariston luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön hoitoon, saaristoalueilla järjestettävät sosiaali- ja terveystalvet sekä pelastuspalvelut ovat esimerkkejä toiminnoista, joiden toteutus ja seuranta kuuluvat eri ministeriöiden toimialoille, ja jotka edellyttävät yhteensovittamista ministeriöiden välillä.

3 §. *Saariston käsite.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi kokonaisuudessaan. Säännökseen liittäisiin kaksi uutta momenttia. Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on täsmentää saariston käsitettä sekä sitoa käsite tuoreeseen tietopohjaan.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että saaristoa on meri- ja järviolueilla. Säännös vastaisi käytännössä nykyistä säännöstä, sillä myös voimassa olevassa 3 §:ssä saariston käsite rajataan koskemaan merialueen ja sisävesistöjen saaria. Saariston käsite muodostuisi jatkossa neljästä saaristoluokasta. Ne olisivat ulkosaaristo, välisaaristo, sisäsaaristo sekä saaristomaiset manneralueet. Saaristoluokat vastaisivat Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2022 julkaiseman saaristoluokituksen jaottelua. Saaristoluokitus perustuu pääsääntöisesti saaristoalueiden luonnonmaantieteeseen ja liikenneyhteyksiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin saaristoluokkien keskeisistä ominaispiirteistä. Ulko-saaristolla tarkoitettaisiin saaristoa, joka sijaitsee kauimpana mantereesta ja jonne ei ole kiinteää tieyhteyttä. Ulkosaaristoa luonnehtivat laajat vesialueet ja pitkät välimatkat muihin saariin. Ulko-saaristolle on ominaista, että se on saavutettavissa mantereelta lautta- ja lossiyhteyksillä tai yhteysaluksella. Järviolueilla ei olisi ulkosaaristoa, vaan ulkosaaristoa esiintyy vain merialueilla. Edelleen ehdotetaan säädettäväksi, että välisaaristolla tarkoitettaisiin saaristoa, joka sijaitsee sisäsaariston ja ulkosaariston välillä. Välisaaristoa luonnehtisi runsas saarten määrä ja melko lyhyet etäisyydet muihin saariin. Välisaaristoon kuuluvat alueet ovat lähtökohtaisesti saavutettavissa mantereelta yhteysaluksilla tai lautta- ja lossiyhteyksillä, eikä välisaaristoon lähtökohtaisesti ole kiinteää tieyhteyttä mantereelta. Sisäsaaristolla tarkoitettaisiin säännöksen mukaan saaristoa, joka sijaitsee lähimpänä mannerta. Sisäsaaristolle olisi näin ollen tunnusomaista maapinta-alan suuri määrä. Sisäsaaristo on lähtökohtaisesti kiinteän tieyhteyden päässä.

Lisäksi säädettäisiin, että saaristomaiset manneralueet olisivat saaristoa muistuttavat alueet, jotka sijaitsevat voimakkaasti vesistöjen rikkomilla alueilla, erityisesti tällaisia alueita on sisämaan järviolueilla. Alueet rajautuvat käytännössä merkittävien vesistöjen läheisyyteen. Yksittäisiä niemenkärkiä tai kapealaisia rikkonaisia rannikkoalueita ei olisi tarkoituksenmukaista katsoa saaristomaisiksi manneralueiksi, vaan kyseessä olisi laajemmat aluekokonaisuudet. Saariston käsitteen ulkopuolelle jäisi alueita, joilla on saaria, mutta jotka eivät muodosta saaristoa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että saaristoluokkien tunnistamisessa noudatetaan Suomen ympäristökeskuksen julkaisemaa saaristoluokitusta. Saaristoluokituksessa on tunnistettu saaristoluokkien sijoittuminen kartalle ja määritellyt rajat eri saaristoluokkiin kuuluvien alueiden välillä. Kyseistä jäsentelyä sovellettaisiin saaristolain mukaisen saariston käsitteen ja

saaristoluokkien tulkinnassa. Jos saaristoluokitusta myöhemmin päivitetään, olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää uusinta versiota luokitukselta säännöksessä tarkoitettua saariston käsitteen tulkinnassa ja saaristoluokkien tunnistamisessa.

4 §. Saaristokunta. Pykälässä säädettäisiin saaristokunnista ja kunnan saaristo-osista. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 9 §:ää, ja siihen tehtäisiin nyt ainoastaan teknisiä muutoksia.

Valtioneuvosto voisi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan, joista käytetään myös termiä ”saaristo-osakunta”. Saaristokuntia ja kunnan saaristo-osia määrittäessä olisi perusteena pidettävä saariston vakituisten väestön määrää ja sen osuutta kunnan väestöstä sekä liikenneoloja ja peruspalvelujen saannin vaikeutta.

Saaristokuntia koskee lisäksi valtioneuvoston asetus saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä. Saaristokuntia koskeva valtioneuvoston asetus jätettäisiin siirtymäsäännöksen nojalla voimaan, joten tarkemmat säännökset saaristokunnasta annettaisiin edelleen valtioneuvoston asetuksella.

5 §. Saaristoinen hyvinvointialue. Saaristolakiin lisättäisiin uusi säännös, joka koskisi saaristoista hyvinvointialuetta. Pykälässä säädettäisiin saaristoisen hyvinvointialueen määrittämisestä ja saaristoisuus pisteytyksestä. Pykälän taustalla olisi pyrkimys tunnistaa saaristoisuuteen liittyvät ominaispiirteet ja sitä kautta edistää kehitystä niillä hyvinvointialueilla, joilla saaristo-olot olennaisesti vaikeuttavat palvelujen järjestämistä ja tuottamista hyvinvointialueella.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että hyvinvointialue, jonka alueella sijaitsee 3 §:ssä tarkoitettua saaristoa, voidaan määrittää saaristoiseksi hyvinvointialueeksi. Saaristoisen hyvinvointialueen määrittely kytkettäisiin nimenomaisella viittauksella saariston käsitteeseen. Saaristolla hyvinvointialueella voisi sijaita yksi tai useampi 3 §:n mukainen saaristoluokka.

Pykälän 2 momentin mukaisesti saaristoiset hyvinvointialueet määritettäisiin saaristoisuus pisteytyksen perusteella. Pisteytyksessä otettaisiin huomioon saariston vakituiset asukkaat ja kausiasukkaat, heidän osuutensa koko hyvinvointialueen väestöstä sekä hyvinvointialueen saaristoisuus. Kausiasukkaat käyttävät terveydenhuollon palveluita vakituisiin asukkaisiin verrattavalla tavalla. Lainsäädäntö mahdollistaa terveydenhuollon palveluiden käyttämistä asuinpaikasta riippumatta. Terveyskeskukselta tai sen terveysasemalta hän saa laissa tarkoitettua terveydenhuollon palveluita, riippumatta siitä, minkä hyvinvointialueen alueella terveyskeskus tai -asema sijaitsee. Terveyskeskukselta 50 §:n mukaisesti kiireellinen sairaanhoito on annettava sitä tarvitsevalle potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta. Siten kausiasukkaat ovat keskeinen huomioitava tekijä hyvinvointialueen toiminnassa.

Hyvinvointialueen saaristoisuudella tarkoitettaisiin 3 §:n mukaisen saariston pinta-alaa ja saaristoluokkien ilmentymiä kyseisellä hyvinvointialueella. Saaristoluokkien ilmentymillä tarkoitettaisiin sitä, kuinka paljon tiettyä saaristoluokkaa esiintyy hyvinvointialueella suhteessa hyvinvointialueen pinta-alaan. Kriteerin avulla voitaisiin välillisesti ottaa huomioon muun muassa palveluiden saavutettavuus: ulko- ja välisaaristossa asuvien kohdalla palvelujen saavutettavuus voidaan lähtökohtaisesti katsoa huonommaksi kuin sisäsaaristossa ja saaristomaisilla manterealueilla asuvien osalta. Momentissa säädettäisiin lisäksi siitä, että kaupunkiseudun keskustaa- jama ei otettaisi pisteytyksessä huomioon. Säännöksellä olisi tarkoitus rajata kaupunkimaiset saaristoalueet säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Kaupunkiseudun keskustaa- jaman käsitteen tulkinnassa olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää Suomen ympäristökeskuksen

keskustajaman määritelmää, jonka lähtökohtana on noin 15 000 asukkaan alaraja. Säännös rajaisi määrittelyn ulkopuolelle muun muassa Naantalın, Kuopion ja Tornion keskustat.

Pykälän 3 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset saaristoisen hyvinvointialueen määrittämisestä ja saaristoisuuspisteiden laskennasta sekä luettelo saaristoista hyvinvointialueista. Saaristoiset hyvinvointialueet määrittelevän luettelon ajantasaisuus tarkistettaisiin viiden vuoden välein.

6 §. *Kuntien ja hyvinvointialueiden palvelut saaristossa.* Pykälässä säädettäisiin kuntien ja hyvinvointialueiden palveluista saaristossa. Pykälän tarkoituksena on varmistaa, että kunnat ja hyvinvointialueet kiinnittäisivät erityistä huomiota palveluiden saatavuuteen saaristossa. Kunnat ja hyvinvointialueet tekevät keskeisiä päätöksiä palveluiden saatavuudesta omalla alueellaan, mukaan lukien saaristoalueilla. Kuntien ja hyvinvointialueiden olisi huolehdittava siitä, että saariston vakituksilla asukkailla on saatavillaan tarpeelliset palvelut. Vaatimus ei sulkisi pois kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallinnollista mahdollisuutta ottaa huomioon palveluiden saatavuus kausiasukkaiden näkökulmasta.

Palveluita ei järjestettäisi suoraan ehdotettavan säännöksen nojalla, vaan sen tarkoituksena olisi varmistaa jo voimassa olevien velvoitteiden toteutuminen saaristoalueilla. Säännöksen luonne säilyisi siten ennallaan verrattuna voimassa olevaan säännökseen. Säännöksen tarkoituksena olisi edistää palveluiden yhdenvertaista saatavuutta saaristossa. Saariston hajanainen asutus ja asutuksen kausiluonteisuus aiheuttavat erityisiä haasteita palveluiden järjestämiselle. Kuntien ja hyvinvointialueiden olisi otettava saariston erityisolosuhteet huomioon. Kunnat ja hyvinvointialueet päättäisivät itsenäisesti itsehallintonsa nojalla siitä, milloin, millä tavalla ja missä tilanteissa saariston erityisolosuhteet olisi tarkoituksenmukaista ottaa huomioon palveluiden järjestämisessä.

Säännöstä muutettaisiin suhteessa voimassa olevaan säännökseen niin, että peruspalveluiden ja erityispalveluiden sijaan jatkossa säädettäisiin kuntien ja hyvinvointialueiden palveluista. Säännöksessä tarkoitettaisiin käytännössä kuntien osalta lakisääteisiä palveluja sekä kuntien yleisen toimialan nojalla hoitamia palveluja. Hyvinvointialueiden osalta palveluilla tarkoitettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021) ja pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa (613/2021) tarkoitettuja hyvinvointialueen tehtäviä. Säännös ei koskisi yksityisen tai kolmannen sektorin järjestämiä palveluita.

Kuntien ja hyvinvointialueiden olisi huolehdittava siitä, että niiden palvelut ovat kohtuullisella tavalla saavutettavissa saariston vakituksille asukkaille ja että ne on järjestetty asianmukaisella tavalla. Palveluiden saavutettavuus olisi tarkoituksenmukaista ottaa huomioon muun muassa suunniteltaessa kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden verkostoa ja yhteyksiä palveluihin.

7 §. *Yhteysalusliikenteen palvelut.* Pykälässä säädettäisiin yhteysalusliikenteen palveluista. Pykälän otsikkoa täsmennettäisiin voimassa olevaan lakiin verrattuna saariston liikenne- ja kuljetuspalveluista yhteysalusliikenteen palveluihin. Ehdotuksen mukainen otsikko vastaisi paremmin pykälän sisältöä, sillä pykälä koskisi nimenomaisesti yhteysalusliikenteen palveluita, eikä muita saaristoliikenteen muotoja. Pykälä vastaisi pääasialliselta sisällöltään voimassa olevan lain 5 §:ää.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtion on huolehdittava valtion talousarviossa osoitettujen varojen rajoissa siitä, että saaristossa on käytettävissä vakituisten asumisen kannalta välttämättömät yhteysalusliikenteen palvelut 3 §:n mukaisessa ulko- ja välisaaristossa. Palvelut olisivat joustavat ja hinnaltaan kohtuulliset tai maksuttomat, mikä vastaisi voimassa olevan säännöksen sisältöä. Yhteysalusliikenteen palveluilla tarkoitettaisiin yksityisen

palveluntuottajan järjestämää säännöllistä liikennettä, joka palvelisi saariston asukkaita ja elinkeinotoimintaa, mukaan lukien raskaskuljetukset. Vakituisen asumisen kannalta välttämättömillä palveluilla viitattaisiin sellaisiin kuljetus- ja liikennepalveluihin, jotka mahdollistavat vakituisen asumisen ulko- ja välisaaristossa. Ilman kiinteää tieyhteyttä olevien saarten kuljetus- ja liikennepalvelut ovat olennaisia vakituisen asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta.

Yhteysalusliikenteen palvelut soveltuisivat ensisijaisesti ulko- ja välisaaristoon pitkien etäisyyksien sekä haastavien liikenneolosuhteiden vuoksi. Yhteysalusliikenne on usein ainoa liikennemuoto ulko- ja välisaariston saarien ja mantereen välillä, ja se mahdollistaa vakituisen asumisen kyseisissä saarissa. Sisäsaariston ja saaristomaisten manneralueiden alueilla lyhyemmät etäisyydet mahdollistavat lautta- ja lossiyhteyksien hyödyntämisen sekä oman veneen käytön. Yhteysalusliikenteen palveluiden reitit ja liikennöntialueet voisivat kuitenkin osittain toimia myös sisäsaaristossa ja saaristomaisilla manneralueilla.

Vakituisen asumisen kannalta välttämättömät palvelut eivät tarkoittaisi, että kaikkiin ulko- ja välisaariston vakituisesti asuttuihin saariin olisi järjestettävä yhteysalusliikenteen palveluita, vaan vakituista asutusta tarkasteltaisiin yleisemmällä tasolla. Palveluiden joustavuus tarkoittaisi sitä, että Lounais-Suomen elinvoimakeskus voi tarvittaessa tehdä muutoksia yhteysalusliikenteen palveluiden järjestämiseen, jotta liikenne palvelisi tarpeiden muuttuessa saariston asukkaita parhaalla mahdollisella tavalla.

Pykälän mukaan palveluiden olisi oltava maksuttomat tai hinnaltaan kohtuulliset. Palvelut kattaisivat henkilö- ja tavarakuljetukset sekä raskaskuljetukset. Tavarakuljetuksia olisivat esimerkiksi kaupan, terveydenhuollon sekä postilain (415/2011) 3 luvun 15 §:ssä tarkoitetut postin yleispalveluiden kuljetukset. Raskaskuljetuksiin sisältyisivät myös eläinkuljetukset. Yhteysalusliikenteellä tarkoitettaisiin sekä valtion osittain tukemaa että valtion kustannuksella hankittua liikennettä hankintamenettelytavasta riippumatta.

Pykälän 2 momentin mukaisesti yhteysalusliikenteen palvelut järjestettäisiin reiteittäin ja liikennöntialueittain. Reiteille olisi yleistä, että ne kulkevat yhdestä pisteestä toiseen etukäteen määrättyllä aikataululla. Joillakin reiteillä ja liikennöntialueilla alukset voisivat kulkea tilauksesta ympärivuotisesti tai talvikuukausina. Yhteysalusliikennepalvelut palvelisivat ensisijaisesti vakituista asumista, ja valtion 1 momentin mukainen huolehtimisvelvoite kohdistuisi nimenomaan vakituisen asumisen mahdollistamiseen. Reittien suunnittelussa olisi kuitenkin ehdotuksen mukaan otettava huomioon myös kausiasutuksen ja elinkeinotoiminnan tarpeet.

Pykälän 3 momentin mukaan Lounais-Suomen elinvoimakeskus määritteli yhteysalusliikenteen reitit ja liikennöntialueet sekä niiden palvelutason. Suunnitellessaan reittejä, liikennöntialueita ja palvelutasoa sen olisi kuultava asianomaisia kuntia sekä hyvinvointialueita, ja saaristoasiain neuvottelukuntaa, joiden tieto sekä paikallisolosuhteiden tuntemus ovat tarpeellisia saariston yhteysalusliikenteen palveluiden suunnittelussa. Palvelutasolla tarkoitettaisiin reiteille sopivia alustyyppisiä, sujuvia aikatauluja ja jatkoyhteyksiä.

Reittien ja liikennöntialueiden sekä niiden palvelutason suunnittelussa yhteensovittaisiin saariston vakituisen asutuksen, kausiasutuksen ja elinkeinotoiminnan tarpeet. Lounais-Suomen elinvoimakeskus tarkastelisi yhteysalusliikenteen reittejä ja liikennöntialueita ja palvelutasoa, jos olosuhteissa tapahtuu merkittäviä muutoksia. Lounais-Suomen elinvoimakeskukselle kuu- luvat saariston yhteysalusliikenteen hankintaan ja avustuksiin sekä palvelutason määrittelyyn liittyvät tehtävät elinvoimakeskuksista sekä työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (935/2025) 4 §:n 6 kohdan mukaisesti.

Liikenne- ja viestintävirasto vastaa yhteysalusliikenteen rahoituksesta valtion talousarvion puitteissa sekä siihen liittyvästä Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen toimialaohjauksesta Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 2 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisesti. Arvioitaessa yhteysalusliikenteen reiteille sopivia alustyyppisiä tai muita alusturvallisuuteen liittyviä seikkoja Liikenne- ja viestintävirasto antaisi lisäksi Lounais-Suomen elinvoimakeskukselle tarvittavaa asiantuntija-apua nykytilaa vastaavasti alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995) mukaisena valvontaviranomaisena.

Pykälän 4 momentissa olisi informatiiviset viittaukset liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin sekä yksityisteistä annettuun lakiin. Maantielautoista ja -losseista säädetään liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa ja yksityistielautoista ja -losseista yksityisteistä annetussa laissa. Säännöksen tarkoituksena olisi antaa kokonaiskuva saaristoliikennettä koskevista säädöksistä. Maantielautat ja -lossit sekä yksityistielautat ja -lossit ovat tärkeä osa saaristoliikennettä ja saaristoalueiden saavutettavuutta. Maantielautat ja -lossit ovat kuitenkin osa maanteitä ja yksityistielautat ja -lossit osa yksityisteitä, ja sen takia niistä ei säädetä saaristolaisissa. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin ainoastaan yhteysalusliikenteen palveluista, ja muista saaristoliikenteen muodoista momentissa mainituissa säädöksissä. Tämä vastaisi nykytilaa.

Pykälän 5 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella voitaisiin säätää yhteysalusliikenteen maksuista. Asetuksessa tulisi ottaa huomioon pykälän 1 momentti, jonka mukaan yhteysalusliikenteen palvelujen tulisi olla vakituisen asumisen kannalta hinnaltaan kohtuulliset. Asetuksella olisi mahdollista säätää erilaisia maksuja eri matkustajaryhmille.

Voimassa olevaan säännökseen verrattuna poistettaisiin tarpeettomana momentti saariston vakinaisen väestön matkakustannuksien korvaamisesta siten, kuin erikseen säädetään. Asiasta säädetään kuitenkin edelleen muussa lainsäädännössä.

8 §. *Yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin yhteysalusliikenteen palveluntuottajan velvollisuudesta varautua normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Kyseessä olisi kokonaan uusi velvoite yhteysalusliikenteen palveluntuottajille. Palveluntuottajan tulisi varautua häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin ja huolehtia, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös niiden aikana. Velvoite olisi samankaltainen kuin henkilö- ja tavaraliikenneluvan haltijoita koskeva varautumisvelvollisuus, josta säädetään liikennepalvelulain (320/2017) 18 §:ssä. Pykäläehdotuksen mukainen velvoite tulisi voimaan kuuden kuukauden kuluttua lain voimaantulosta.

Varautumisvelvollisuus koskisi 7 §:ssä tarkoitettuja yhteysalusliikenteen palveluja. Varautumisvelvollisuus koskisi siten sekä valtion osittain tukemaa että valtion kustannuksella hankittua yhteysalusliikennettä hankintamenettelytavasta riippumatta. Yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuus olisi tärkeä, sillä yhteysalusliikenteen reitillä olevat saaret ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Yhteysalusliikenne on usein ainoa yhteys saarten ja mantereen välillä.

Normaaliolojen häiriötilanteilla tarkoitettaisiin sellaisia häiriötilanteita, jotka tapahtuvat ilman, että kyse on valmiuslaissa tarkoitetuista poikkeusoloista. Säännöksellä varauduttaisiin myös tällaisiin, usein pienempiin häiriötilanteisiin, jotka toisaalta toteutuvat poikkeusoloja todennäköisemmin. Häiriötilanne voisi olla esimerkiksi sähkökatko, myrsky tai tulva, joka aiheuttaa häiriöitä saariston liikenteessä. Häiriötilanteen toteutumisen kynnyks ei siis olisi yhtä korkealla kuin valmiuslain mukaisten poikkeusolojen kynnyks. Myös pienemmissä häiriötilanteissa palveluntuottajalla olisi velvollisuus järjestää palvelu mahdollisimman häiriöttömästi.

Poikkeusolot määritellään valmiuslain 3 §:ssä. Poikkeusoloja ovat esimerkiksi Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sen välitön jälkitila sekä erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila. Valmiuslain 3 §:n mukaan poikkeusolo voi olla myös yhteiskunnallisesti kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen kohdistuva tapahtuma, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Valmiuslaissa asetetaan siis hyvin tiukkoja edellytyksiä poikkeusoloille, sillä edellytyksenä ovat esimerkiksi olennaisuus, laajamittaisuus ja erityinen vakavuus. Valmiuslain tarkoittamissa tietyissä poikkeusoloissa yhteysalusliikennettä koskevista säännöksistä voidaan 79 §:n mukaisesti poiketa Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä.

Valmiussuunnittelu tarkoittaisi palveluntarjoajan oman toiminnan jatkuvuuden lisäksi myös tarjotun palvelun jatkuvuuden varmistamista ja siihen liittyvää ennakkosuunnittelua. Valmiussuunnitelma voisi sisältää esimerkiksi toiminnan kuvauksen normaalioloissa, poikkeusolojen vaikutukset toimintaan, normaaliolojen häiriötilanteiden vaikutukset toimintaan, varautumisen ja valmiussuunnittelun vastuut ja organisoinnin, toimintavarmuusuhat ja -riskit sekä toimenpiteet riskien hallitsemiseksi.

Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan yhteysalusliikenteen palveluntuottaja velvoitettaisiin arvioimaan toimintansa jatkuvuutta vaarantavat riskit. Riskien arviointi edellyttäisi lähtötietona toiminnan kuvausta sekä toiminnan kannalta kriittisten toimintojen tunnistamista keskinäisine kytkentöineen ja tärkeysjärjestyksineen. Riskien perusteella palveluntuottajan olisi laadittava valmiussuunnitelma. Valmiussuunnitelman laatimisen ensimmäinen vaihe olisi toimintavarmuusuhkien tunnistaminen ja toinen niiden aiheuttamien riskien arviointi. Tämä tarkoittaisi sen arvioimista, millaisia seurauksia kukin tunnistettu uhka voisi aiheuttaa ja miten todennäköistä uhan aiheuttaman riskin toteutuminen olisi. Kyseisiä toimintavarmuusuhkia voisivat olla esimerkiksi sähkökatkokset ja häiriöt polttoaineen jakelussa. Näin riskinhallintatyö voitaisiin tehokkaasti kohdentaa ja siten varautua erilaisiin häiriötilanteisiin, jotka voisivat aiheuttaa merkittäviä toimintahäiriöitä tai toiminnan keskeytymistä. Myös saariston erityispiirteet, palveluntuottajan riskinsietokyky ja toimintaympäristön olosuhteet, kuten turvallisuustilanne, olisi otettava huomioon. Saariston erityispiirteillä tarkoitettaisiin erityisesti pitkiä etäisyyksiä ja vaihtelevia sääolosuhteita, jotka vaikuttavat saaristoalueilla normaaliolojen häiriötilanteissa eri tavoin kuin manneralueilla etenkin siksi, että kulkuyhteydet ovat rajallisemmat.

Poikkeus- ja häiriötilanteisiin varautuminen ja valmiussuunnitelman edellyttäminen yhteysalusliikenteessä olisivat osa saariston kokonaisturvallisuutta. Kokonaisturvallisuudella tarkoitettaisiin tavoitetilaa, jossa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Kokonaisturvallisuuden hallintaan eli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen kuuluisivat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen. Yhteysalusliikenteen jatkumisen turvaaminen riittävällä tasolla tukisi myös saariston huoltovarmuutta mahdollistamalla tarpeelliset kuljetukset pitkittyneissä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yhteysalusliikenteen turvaaminen on erityisen tärkeää ulko- ja välisaaristossa, joissa pitkät välimatkat luovat erityisen haasteen saavutettavuuteen, ja useilla alueilla yhteysalusliikenne on ainoa liikennöintimuoto.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yhteysalusliikenteen palveluntuottajan velvollisuudesta toimittaa valmiussuunnitelma Lounais-Suomen elinvoimakeskukselle. Lisäksi yhteysalusliikenteen palveluntuottajan olisi Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä toimitettava valmiussuunnitelma Liikenne- ja viestintävirastolle.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettusta normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisesta. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia teknisiä määräyksiä, jotka koskevat 2 momentissa tarkoitettua valmiussuunnitelman tarkempaa sisältöä ja laadintaa. Teknisten määräysten antaminen voisi olla tarpeen varautumisen valtakunnallisen yhtenäisyyden varmistamiseksi. Määräyksenantovaltuuden säätämällä varmistettaisiin veloitteen yhdenmukainen täytäntöönpano sekä tarjottaisiin palveluntuottajille tekniset ohjeet valmiussuunnittelunsa tueksi.

9 §. *Saariston elinvoiman kehityksen ja erityispiirteiden huomioon ottaminen.* Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta ottaa huomioon saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet saaristoa koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Kyseessä olisi uusi säännös suhteessa voimassa olevaan saaristolakiin. Pykälässä ei säädettäisi erikseen veloitteen kohteista. Käytännössä säännökset voisivat koskea esimerkiksi valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien suunnittelua ja päätöksentekoa.

Saaristoa koskevalla suunnittelulla ja päätöksenteolla tarkoitettaisiin sellaista suunnittelua ja päätöksiä, jotka voivat vaikuttaa esimerkiksi saariston elinoloihin, ympäristöön, palveluihin tai saavutettavuuteen taikka saariston houkuttelevuuteen asukkaille tai yrityksille. Päätöksenteon katsottaisiin kuuluvaksi myös päätöksen valmistelu. Tällaisen suunnittelun ja päätöksenteon kohdalla olisi otettava huomioon saariston erityispiirteet ja vaikutukset elinvoimaan. Esimerkiksi saaristoalueiden palveluverkkoon liittyvää valmistelua ja päätöksiä voitaisiin pitää sellaisena suunnitteluna tai päätöksentekona, joita ehdotettu säännös koskisi kunnissa ja hyvinvointialueilla. Esimerkiksi postin jakelua ja saaristoliikennettä koskevat valtion viranomaisen päätökset olisivat pykälässä tarkoitettuja saaristoa koskevia päätöksiä. Lainvalmistelu ei kuuluisi pykälän soveltamisalaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tavoista, joilla saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon. Luettelo olisi esimerkinomainen. Momentin 1 kohdassa säädettäisiin saaristovaikutusten arvioinnin laatimisesta. Saaristovaikutusten arviointi tarkoittaisi, että päätöksen valmistelun aikana tehtäisiin erillinen vaikutusten arviointi koskien saaristoa.

Momentin 2 kohdan mukaan saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon myös kuulemalla 14 §:ssä tarkoitettua saaristoasiain neuvottelukuntaa. Neuvottelukunnan kuuleminen tulisi ensisijaisesti kyseeseen valtion viranomaisen saaristoa koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Momentin 3 kohdan mukaan saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon myös kuulemalla kunnan tai hyvinvointialueen saaristolautakuntaa tai muuta elintä, jolle saaristoasioiden hoitaminen on osoitettu. Useassa saaristokunnassa toimii saaristolautakunta tai jokin siihen verrattava elin, kuten saaristotoimikunta, saaristovaltuuskunta tai mökkiläistoimikunta. Kunta tai hyvinvointialue voisi kartoittaa saariston erityispiirteisiin liittyviä haasteita perustamalla kyseisiä elimiä, osoittamalla saaristoasioiden hoidon niille ja kuulemalla niitä päätöksenteossa. Sitä kautta voitaisiin paremmin huomioida valmisteltavan päätöksen vaikutukset saariston elinvoimaisuuteen.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin saaristoasioiden hoidon seuraamisesta. Koostamalla ja seuraamalla saaristoa koskevaa päätöksentekoa säännöllisin väliajoin voitaisiin arvioida, miten tehdyissä päätöksissä on onnistuttu ottamaan huomioon saariston elinvoima ja erityispiirteet.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin saaristo-ohjelman laatimisesta. Kyseisen kohdan mukaan saariston elinvoima ja erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon laatimalla paikallinen tai

alueellinen saaristo-ohjelma. Ohjelma voisi esimerkiksi sisältää toimia saariston elinvoiman parantamiseksi sekä periaatteita saariston elinvoiman ja erityispiirteiden huomioon ottamisesta päätöksenteon ja muun toiminnan yhteydessä yleisesti. Ohjelma voisi olla yksittäisen kunnan ohjelma, kuntien yhteinen ohjelma, hyvinvointialueen ohjelma, maakunnallinen tai muu alueellinen ohjelma.

Momentin 6 kohdan mukaan saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon muulla kuin 1–5 kohdassa tarkoitettulla tarkoituksenmukaisella tavalla. Suunnittelun tai päätöksenteon luonteen ja merkittävyyden perusteella voitaisiin päätyä muuhun kuin 1–5 kohdassa tarkoitettuun tapaan ottaa huomioon saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet.

10 §. *Saariston elinkeinotoiminnan edistäminen.* Säännöksessä säädettäisiin saariston elinkeinotoiminnan edistämisestä. Saariston erityisolosuhteet, muun muassa haastavat liikenneolosuhteet, vaikeuttavat lähtökohtaisesti elinkeinon harjoittamista. Asiakasvirrat ovat myös muuta maata epäsäännöllisempiä ja kausiluontoisempia. Saaristo, etenkin ulko- ja välisaaristo, on siitä syystä erityisen huomion tarpeessa jaettaessa elinkeinotoiminnalle kohdistuvia tukia.

Ehdotettu säännös vastaisi pitkälti voimassa olevan saaristolain elinkeinotoiminnan tukemista koskevaa säännöstä. Säännöksen otsikkoa täsmennettäisiin verrattuna voimassa olevan säännöksen otsikkoon siten, että tukemisen sijasta säädettäisiin elinkeinotoiminnan edistämisestä. Lisäksi säädettäisiin tukitoimien suunnittelusta ja kohdennuksesta pelkästään tukitoimien suuntaamisen sijasta. Jo tukitoimien suunnitteluvaiheessa olisi otettava huomioon saariston erityisolosuhteet tekijänä, joka lisää tuen tarvetta. Myös uusia tukiohjelmiä perustettaessa olisi tarkoituksenmukaista ottaa huomioon saariston erityisolosuhteet tuen tarvetta lisäävänä tekijänä.

Säännös koskisi muun lainsäädännön mukaisia saaristoon kohdistuvia tukitoimia. Ehdotetun säännöksen nojalla ei siten suoraan myönnettäisi tukia, vaan säännös velvoittaisi ottamaan huomioon saariston erityisolosuhteet tuen tasossa muun lainsäädännön mukaisissa tukitoimissa. Säännös koskisi muun muassa maaseudun yritys- ja hanketukia, joista säädetään tällä hetkellä maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023–2027 annetussa laissa (1325/2022). Säännös kattaisi myös muun muassa alue- ja rakennepolitiikan tukivälineet sekä maataloustuet. Säännös ei vaikuttaisi tukialueiden määrittelyihin.

Saariston elinkeinotoiminnalla tarkoitettaisiin yritystoimintaa saaristossa sekä yritystoimintaa, joka joltain osin kohdistuu saaristoon.

11 §. *Alueidenkäytön suunnittelu.* Alueidenkäytön suunnittelua koskeva säännös vastaisi sisältöään pääosin voimassa olevaa säännöstä. Viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin muutettaisiin kuitenkin viittaukseksi alueidenkäyttölakiin. Kaavoituksessa ja muissa suunnitelmissa on tärkeää ottaa huomioon saaristolain 1 §:ssä säädetyt tavoitteet. Saaristolain merkitys on tunnistettu myös alueidenkäyttölaisissa, jonka 124 §:ssä viitataan saaristolain tavoitteisiin. Sen mukaan saaristolain tavoitteet on otettava huomioon laadittaessa kaavaa saaristoalueelle. [Perusteluita täydennetään sen mukaan, miten alueidenkäyttölain käsittely etenee.]

12 §. *Avustus saariston luonnon, maiseman tai kulttuuriympäristön hoitoon.* Säännöksen otsikkoa muutettaisiin siten, että jatkossa otsikko olisi avustus saariston luonnon, maiseman tai kulttuuriympäristön hoitoon ympäristönhoitoavustuksen sijaan. Voimassa olevan säännöksen otsikkoon nähden täsmennetystä otsikosta ilmenisivät selkeämmin avustukseen oikeutetut kohteet. Pykälän tavoitteena olisi saaristoluonnon ja -maiseman sekä saariston perinteisen kulttuuriympäristön hoito ja vaaliminen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin avustuksen myöntämisestä saariston luonnon ja maiseman hoitoon ja vaalimiseen. Uudistettu säännös vastaisi sisällöltään käytännössä voimassa olevaa säännöstä, sillä vaalimisella tarkoitettaisiin myös saaristoluonnon suojelemista sekä ympäristönhoitoa. Hoidolla ja vaalimisella tarkoitettaisiin lisäksi saariston luonnon tai maiseman säilyttämistä ja kunnossapitoa. Avustusta voitaisiin myöntää sellaisiin toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat 4 §:ssä tarkoitettuun saaristokuntaan tai muun kunnan saaristo-osaan eli saaristo-osakuntaan. Avustusta voitaisiin myöntää kuntalaisia tarkoitettulle tällaisen kunnan jäsenelle taikka yhdistykselle tai säätiölle, jolla on toimintaa tällaisessa kunnassa. Avustusta voitaisiin siis myöntää saaristokunnan lisäksi myös saaristo-osakunnille. Kyseisistä kunnista säädetään saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä, annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ssä. Käytäntö vastaisi nykytilaa.

Avustusta voitaisiin myöntää myös saariston perinteisen kulttuuriympäristön rakennusten ja rakennelmien hoitoon ja vaalimiseen. Avustuksen ensisijaiset käyttökohteet olisivat edelleen saaristoluonnon tai –maiseman hoitoa tai vaalimista koskevat toimenpiteet. Kulttuuriympäristöllä tarkoitettaisiin kulttuurimaiseman lisäksi saariston kulttuuriympäristön perinteisiä rakennuksia ja rakennelmia, jotka käsittäisivät esimerkiksi majakoita, venevajoja, laitureita tai kivirakenteita. Pykälän tavoitteena olisi kohdentaa avustukset siten, että niillä edistettäisiin saariston perinteisen kulttuuriympäristön, luonnon ja maiseman säilymistä ja kunnostamista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että elinvoimakeskukset myöntäisivät avustuksen hakemuksesta valtionavustuslain mukaisena valtionavustuksena. Avustukseen sovellettaisiin siis valtionavustuslakia. Elinvoimakeskukset toimittaisivat ympäristöministeriölle yhteenvedot hakemuksista. Ympäristöministeriö vastaisi alueellisten avustuskiintiöiden valmistelusta sekä niiden jakamisesta elinvoimakeskuksille. Ympäristöministeriön olisi kuultava saaristoasiain neuvottelukuntaa osana avustuskiintiöiden valmistelua. Kuulemisella edistettäisiin avustuskiintiöiden kohdentumista valtakunnallisten saariston kehittämisen tavoitteiden mukaisesti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin EU-valtiontukilainsäädännön soveltamisesta avustukseen. Jos avustusta myönnetään taloudelliseen toimintaan, avustukseen sovelletaan de minimis-asetusta. Tuensaajan saamien kaikkien vähämerkityksisten tukien yhteismäärä kolmen vuoden aikana ei saa ylittää 300 000 euroa. Avustushakemuksessa on annettava tiedot de minimis-asetuksessa säädettyjen tuen hakijaa ja saajaa koskevien sekä muiden tuen myöntämistä koskevien edellytysten arvioimista varten. Keskeistä olisi se, onko tuettava toiminta luettava taloudelliseksi toiminnaksi vai ei. Samalla tuensaajalla voi olla sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, ja valtiontueksi luetaan vain taloudelliseen osaan kohdistuvat tuet.

Pykälän 4 momentin mukaan Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus hoitaisi maksamista ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain mukaiset tehtävät. Lisäksi se hoitaisi elinvoimakeskuksen ohella kyseisen lain mukaisia valvontatehtäviä. Säännös vastaisi aiemmin voimassa ollutta säännöstä. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen valvonta tapahtuisi pääasiassa maksatuksen yhteydessä jälkivalvontana. Se kohdistuisi maksatuspäätökseen sekä maksatukseen liittyviin teknisiin seikkoihin, esimerkiksi tositteiden asianmukaisuuteen.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston aseuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtionavustuksen hakemisesta, myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

13 §. Saariston tilanne ja kehityskuva. Pykälässä säädettäisiin saariston tilanne- ja kehityskuvasta, jonka valtioneuvosto antaa kertomuksena tai selontekona eduskunnalle. Tilanne- ja kehityskuvan valmistelu olisi uusi velvoite verrattuna voimassa olevaan lakiin. Pykälän tavoitteena olisi saattaa eduskunta tietoiseksi saaristoa koskevien politiikkatoimien edistämisestä ja toimien

vaikutuksista. Tavoitteena olisi, että eduskunnalla on ajantasainen kuva saariston tilanteesta ja kehitysnäkymistä, jotta päätöksenteossa tunnistettaisiin saaristoalueiden erityistarpeet.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston olisi säännöllisesti saatettava eduskunta ajan tasalle saaristoa koskevien politiikkatoimien edistämisestä ja niissä tapahtuneista keskeisimmistä muutoksista sekä arvioitava niiden vaikutuksia. Säännöllisyydellä tarkoitettaisiin vähintään keran vaalikaudessa annettavaa kertomusta tai selontekoa. Tilanne- ja kehityskuva voisi olla esimerkiksi joka toinen kerta sisällöltään suppeampi. Siinä annettaisiin ajantasainen kuva saariston senhetkisestä tilanteesta sekä tulevaisuuden näkymistä. Tilanne- ja kehityskuvaan olisi sisällettävä myös arvioita politiikkatoimien ja niissä tapahtuneiden keskeisimpien muutosten vaikutuksista saaristoon. Maa- ja metsätalousministeriö vastaisi saariston tilanne- ja kehityskuvan valmistelusta. Tilanne ja kehityskuvan laadinta yhteensovitettaisiin aluekehittämiseen liittyvien muiden tarkastelujen kanssa. Ministeriöiden, joiden toimialaan kuuluu saaristokysymyksiä, olisi tarkoituksenmukaista osallistua valmisteluun.

Pykälän 2 momentin mukaan saariston tilanne- ja kehityskuvan valmistelua varten kerättäisiin tilastoaineistoa saariston elinvoimaan ja sen kehitykseen keskeisesti vaikuttavista tekijöistä. Tilastoaineisto koostuisi lähtökohtaisesti olemassa olevasta aineistosta, joka kuvaisi esimerkiksi väestöä, työpaikkoja, palveluita, saavutettavuutta ja elämänlaatua. Kyseiset niin sanotut saaristoindikaattorit muodostaisivat osan saariston tilanne- ja kehityskuvasta, ja toinen osuus muodostuisi laadullisesta aineistosta. Laadullisella aineistolla tarkoitettaisiin ministeriöiltä kerättävää aineistoa sekä uusinta saaristoa koskevaa tutkimusaineistoa. Saariston tilanne- ja kehityskuvaa voitaisiin hyödyntää myös valtion, hyvinvointialueiden tai kuntien saaristoalueita koskevan toiminnan suunnittelussa.

14 §. Saaristoasian neuvottelukunta. Pykälässä säädettäisiin saaristoasiain neuvottelukunnasta. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto asettaisi parlamentaarisen saaristoasiain neuvottelukunnan, jonka tehtävänä olisi seurata ja arvioida saaristolain tavoitteiden toteutumista sekä edistää saariston erityispiirteiden huomioon ottamista päätöksenteossa. Parlamentarisuudella viitattaisiin siihen, että neuvottelukunnassa olisi edustus kaikista eri eduskuntapuolueista, mikä vastaisi nykyistä käytäntöä. Kaikkien jäsenten ei kuitenkaan välttämättä olisi oltava kansanedustajia. Parlamentarisuus tukisi käytännössä myös vuoropuhelua ja tiedottamista eduskunnan suuntaan.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi seurata ja arvioida lain tavoitteiden toteutumista. Neuvottelukunta toteuttaisi tehtävää muun muassa hyödyntämällä 13 §:n mukaista saariston tilanne- ja kehityskuvaa. Seuranta ja arviointi voisi kohdistua sekä jo tehtyihin että valmisteltaviin päätöksiin, jotka koskevat saaristoa. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi lisäksi edistää saariston erityispiirteiden huomioon ottamista päätöksenteossa. Neuvottelukunta toteuttaisi tehtävää muun muassa tuottamalla selvityksiä ja muuta tietopohjaa saaristoa koskevista kysymyksistä. Neuvottelukunnan tarkoituksena olisi vahvistaa saariston elinvoimaa. Tämä tarkoitus asettaisi kehyksen neuvottelukunnan toiminnalle. Neuvottelukunta toimisi myös jatkossa maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä, eli neuvottelukunnan toiminta koordinoitaisiin maa- ja metsätalousministeriöstä.

Pykälän 2 momentin mukaan neuvottelukunta asetettaisiin eduskuntaryhmien esitysten perusteella. Asettamisessa otettaisiin huomioon eri saaristoalueiden edustus neuvottelukunnan kokoonpanossa. Käytännössä olisi pyrittävä varmistamaan, että sekä järvi- että merialueet olisivat edustettuina kokoonpanossa.

Neuvottelukunta voitaisiin asettaa korkeintaan kuuden vuoden määräajaksi. Aiemmin neuvottelukunta on usein asetettu eduskunnan toimikaudeksi. Neuvottelukunnan toimintaa tukisivat

pääsihteeri ja sihteeristö. Pääsihteeri ja sihteeristö koordinoisivat neuvottelukunnan toimintaa ja täydentäisivät neuvottelukunnan asiantuntemusta saaristoasioissa. Sihteeristössä olisi tarkoituksenmukaista olla eri alueiden sekä hallinnonalojen edustajia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä neuvottelukunnan asettamisesta, kokoonpanosta, tehtävistä, pääsihteeristä ja sihteeristöstä sekä neuvottelukunnan toimintatavoista.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Lakiehdotuksen nojalla annettaisiin uusi valtioneuvoston asetus saaristoasiain neuvottelukunnasta. Voimassa oleva valtioneuvoston asetus saaristoasian neuvottelukunnasta kumottaisiin. Asetuksenantovaltuudesta säädettäisiin saaristoasian neuvottelukuntaa koskevassa 14 §:ssä. Sen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä neuvottelukunnan asettamisesta, kokoonpanosta, tehtävistä, pääsihteeristä ja sihteeristöstä sekä neuvottelukunnan toimintatavoista.

Sen sijaan voimaan jätettäisiin saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä, annettu valtioneuvoston asetus. Valtioneuvoston asetus kumottaisiin ja annettaisiin uudelleen tämän lain nojalla, kun saaristolain saaristokuntia koskevaa pykälää uudistettaisiin myöhemmin. Saaristokuntia koskeva pykälä sekä asetus yhdessä määrittävät, mille kunnille valtiovarainministeriö myöntää saaristolisää. Pykälään ja asetukseen tehtävillä muutoksilla on siksi suuri merkitys saaristokunnille. Asetuksen voimaan jättäminen on siksi perusteltua siitä huolimatta, että asetus on annettu voimassa olevan lain nojalla.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan pääosin 1.1.2027. Lain 8 § tulisi kuitenkin voimaan vasta kuuden kuukauden kuluttua lain voimaantulosta eli 1.7.2027. Myöhäisemmällä voimaantuloajakohdalla varmistettaisiin, että yhteysalusliikenteen palveluntarjoajilla olisi riittävästi aikaa varautumisvelvollisuuden noudattamiseen.

Ehdotetulla lailla kumottaisiin saariston kehityksen edistämisestä annettu laki sekä sen nojalla saaristoasiain neuvottelukunnasta annettu valtioneuvoston asetus.

Voimaantulosäännöksessä säädettäisiin lisäksi siitä, että nykyisin voimassa olevan saariston kehityksen edistämisestä annetun lain nojalla saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä, annettu valtioneuvoston asetus jätettäisiin toistaiseksi voimaan.

10 Toimeenpano ja seuranta

Saaristoasiain neuvottelukunta sekä maa- ja metsätalousministeriö seuraisivat lain toimeenpanoa ja sen tavoitteiden toteutumista sekä keräisivät kokemuksia lain toimivuudesta. Neuvottelukunta tarkastelisi lain vaikuttavuutta erilaisissa arviointihankkeissa. Neuvottelukunta voisi arvioinnissaan kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, miten yhteysalusliikennettä koskeva sääntely toimii sekä miten kunnat ja hyvinvointialueet ottavat saariston erityispiirteet huomioon päätöksenteossaan. Arvioinnissa voitaisiin tarkastella esimerkiksi myös sitä, miten saaristolaki vaikuttaa palveluiden saatavuuteen ja elinkeinotukiin saaristossa. Saaristolain uudistuksen vaikutuksia seurattaisiin jatkossa myös saariston tilanne- ja kehityskuvan avulla. Maa- ja metsätalousministeriö valmistelisi saariston tilanne- ja kehityskuvan, ja valtioneuvosto saattaisi

eduskunnan säännöllisesti ajan tasalle. Jälkiarviointi lain vaikutuksista saariston elinvoimaan voitaisiin laatia 5–10 vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuutta koskevan tarkemman teknisen määräyksen antamisesta. Määräys koskisi valmiussuunnitelman sisältöä ja laadintaa. Lisäksi liikenne- ja viestintävirasto vastaisi valmiussuunnitelmaa koskevan ohjeistuksen antamisesta.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Lakiehdotuksen saariston käsitettä koskevaa pykälä sekä saaristoista hyvinvointialuetta koskeva pykälä ovat tämän hallituksen esityksen kanssa samaan aikaan lausuntokierroksella valtiovarainministeriössä käynnissä olevassa hyvinvointialueiden rahoitusta koskevassa hankkeessa. Kyseisessä säädöshankkeessa lisättäisiin voimassa olevaan saaristolakiin saaristoisia hyvinvointialueita koskeva 9 a § sekä muutettaisiin saariston käsitettä koskevaa 3 §:ää. Valtiovarainministeriön säädöshankkeen on tarkoitus edetä nopeammin ja olla esiteltävänä ennen tätä ehdotusta, joten hankkeessa tehtäisiin tarvittavat muutokset voimassa olevaan saaristolakiin siitä huolimatta, että tällä hallituksen esityksellä annettaisiin kokonaan uusi saaristolaki. Uudessa saaristolaisissa saariston käsitettä ja saaristoista hyvinvointialuetta koskevat pykälät olisivat kuitenkin samansisältöisiä kuin ne ovat valtiovarainministeriön valmistelemissa esityksessä. Selvyyden vuoksi tähän hallituksen esitykseen on otettu kyseisten pykälien perustelut kokonaisuudessaan sen sijaan, että olisi viitattu valtiovarainministeriön valmistelemaan hallituksen esitykseen. Saariston käsitettä ja saaristoista hyvinvointialuetta koskevat tarkemmat vaikutusarviointit on esitetty valtiovarainministeriön valmistelemissa hallituksen esityksessä, eikä niitä ole kokonaisuudessaan toistettu tässä esityksessä. [Tähän hallituksen esitykseen tehdään tarvittavat muutokset lausuntokierroksen jälkeen ennen asian esittelyä sen mukaan, miten valtiovarainministeriön säädöshanke on edennyt.]

Tässä laissa viitataan alueidenkäyttölakiin, jonka on tarkoitus olla eduskunnan käsiteltävänä alkuvuodesta 2026. [Alueidenkäyttölaissa on vastaavasti tarkoitus viitata saaristolakiin. Jos alueidenkäyttölaki ei etene suunnitellussa aikataulussa, tähän hallituksen esitykseen saattaa tulla vähäisiä muutoksia.]

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Yhdenvertaisuus

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu lainsoveltajien lisäksi lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee jonkin hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin eri yhteyksissä katsonut, etteivät

henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4 ja PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjäntäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjäntäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn, esimerkiksi asuinpaikan, perusteella (ks. HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös esim. PeVL 44/2017 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. esim. PeVL 31/2013 vp). Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjäntäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinoon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp).

Saaristolain kokonaisuus edistäisi lähtökohtaisesti saariston asukkaiden yhdenvertaisuutta mantereella asuvaan väestöön nähden. Lain keskeisimpänä tavoitteena on saariston elinvoiman edistäminen ja vahvistaminen, mikä käsittää myös saariston asukkaiden mahdollisuuden asua saaristossa ja heidän hyvinvointinsa. Saaristolain vaikutuksia yhdenvertaisuuteen on arvioitu tarkemmin perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevassa luvussa. Yhdenvertaisuutta edistävät esimerkiksi saariston erityisolosuhteiden huomioon ottaminen päätöksenteossa, saariston erityisolosuhteiden huomioon ottaminen elinkeinotukien määrää lisäävänä tekijänä sekä saaristoasioiden pitäminen keskiössä esimerkiksi saaristoasiain neuvottelukuntaa ja saariston tilanne- ja kehityskuvaa koskevien säännösten avulla. Kyseisillä säännöksillä on pääsääntöisesti ainoastaan yhdenvertaisuutta lisääviä vaikutuksia.

Tarkempaa perusoikeuksiin liittyvää arvioita vaatii sen sijaan yhteysalusliikenne, joka toisaalta lisää ulko- ja välisaariston asukkaiden yhdenvertaisuutta mantereella asuvaan väestöön nähden ja toisaalta saattaa luoda eroja saariston asukkaiden välille. Laki ehdotuksen yhteysalusliikennettä koskevaa pykälää ja mahdollisia liikkumisvapauden rajoituksia on arvioitava perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltosääntelyn kannalta.

Ehdotetun 7 §:n mukana valtion olisi huolehdittava siitä, että ulko- ja välisaaristossa on käytävissä vakituisen asumisen kannalta välttämättömät yhteysalusliikenteen palvelut. Ilman kiinteää tieyhteyttä olevien saarten kuljetus- ja liikennepalvelut ovat olennaisia vakituisen asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta, joten yhteysalusliikenteen järjestäminen edistäisi saariston asukkaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia esimerkiksi työskentelyyn, koulutukseen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttöön.

Yhteysalusliikennettä järjestettäisiin pääosin vain ulko- ja välisaaristoon, sillä niissä etäisyydet ovat pitkiä ja liikenneolosuhteet haastavia. Ilman yhteysalusliikennettä yhdenvertaisuus kärsisi, sillä saaristoon pääseminen vaikeutuisi merkittävästi. Sisäsaaristossa ja saaristomaisilla manterealueilla etäisyydet ovat sen sijaan lyhyempiä, mikä mahdollistaa muiden lauttayhteyksien hyödyntämisen sekä oman veneen käytön. Kaikkiin ulko- ja välisaariston vakituisesti asuttuihin saariin ei kuitenkaan järjestettäisi yhteysalusliikenteen palveluita, vaan yhteysalusliikennettä järjestettäisiin saariston elinvoiman ja asumisen näkökulmasta keskeisimpiin saariin. Yhteysalusliikenteellä olisi tärkeä merkitys myös ulko- ja välisaaristossa asuvien lasten

yhdenvertaisuuden toteutumiselle. Yhteysalusliikenne tukisi esimerkiksi lasten sivistyksellisten oikeuksien toteutumista, kun lapset pystyisivät osallistumaan perusopetukseen.

Ulko- ja välisaariston asukkaiden yhdenvertaisuutta edistäisi myös se, että jatkossa saaristolaissa säädettäisiin yhteysalusliikenteen palveluntuottajia koskevasta varautumisvelvollisuudesta. Yhteysalusliikenteen palveluntuottajan olisi varauduttava normaaliolojen häiriötilanteisiin ja valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin sekä huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi niiden aikana. Lisäksi palveluntuottajan olisi laadittava valmiussuunnitelma. Varautumisvelvollisuudella pyrittäisiin siihen, että yhteysalusliikenteen päässä asuvat saariston asukkaat olisivat yhdenvertaisemmassa asemassa mantereen asukkaisiin verrattuna myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Saaristossa liikkuminen on joillakin alueilla kokonaan yhteysalusliikenteen varassa, ja yhteysalusliikenteen toimivuus korostuu entisestään poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

12.2 Liikkumisvapaus ja oikeus valita asuinpaikkansa

Perustuslain 9 §:ssä säädetään liikkumisvapaudesta. Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perustuslain 9 §:n 1 momentti kattaa perustuslakivaliokunnan mukaan oikeuden liikkua maassa paikkakunnalta toiselle ja yksittäisen paikkakunnan sisällä (PeVM 8/2020 vp ja PeVL 12/2021, kappale 9). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että oikeus liikkua vapaasti paikasta toiseen on ihmisyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijä (ks. esim. PeVM 8/2020 vp).

Saaristolaki ja sen uudistaminen liittyvät kiinteästi vapauteen liikkua maassa sekä oikeuteen valita asuinpaikkansa. Yksi saaristolain päätavoitteista on pitää saaristo elinvoimaisena ja varmistaa, että saaristossa on mahdollista asua. Lisäksi saaristolaissa säädettäisiin erikseen yhteysalusliikenteestä.

Perusoikeusuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä todettiin, että oikeus valita asuinpaikkansa saattaa ”edellyttää julkiselta vallalta myös positiivisia toimenpiteitä, joiden kautta valinta tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi” (HE 309/1993 vp, s. 51). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin liittyvässä asiayhteydessä, että asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät saa muodostua esteeksi opiskelulle tai muulle itsensä kehittämiseksi (PeVM 25/1994 vp, s. 9, ks. myös SiVL 2/1994 vp). Vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa (PL 9.1 §) ilmaisee myös perinteisten vapausoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien välisiä yhteyksiä. Esimerkiksi kysymystä toimeentulotuen tai kunnallisten vuokra-asuntojen myöntämisestä vain kunnan omille asukkaille voidaan arvioida liikkumisvapauteen kohdistuvana puuttumisena tai liikkumisvapauden tosiasiallisena esteenä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan liikkumisvapaus on ihmisyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijä (ks. esim. PeVM 8/2020 vp). Saaristolain säännökset tukevat pääosin liikkumisvapauden toteutumista, mutta toisaalta yhteysalusliikennettä ei ole mahdollista järjestää kaikkiin ulko- ja välisaariston saariin, joissa on vakituista asutusta. Osa asukkaista on myös valinnut asuinpaikakseen saaren, johon ei ole järjestetty yhteysalusliikennettä, eikä liikkumisvapaus perusoikeutena suoraan edellytä, että kaikkiin saariin järjestettäisiin yhteysalusliikennettä.

Liikkumisvapauden toteutumiseen voi vaikuttaa se, mitä saariston yhteysalusliikenteen maksullisuudesta säädetään. Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan valtion on huolehdittava valtion talousarviossa osoitettujen varojen rajoissa siitä, että ulko- ja välisaaristossa on käytettävissä vakituisen asumisen kannalta välttämättömät yhteysalusliikenteen palvelut, sekä siitä, että palvelut ovat

joustavat ja maksuttomat tai hinnaltaan kohtuulliset. Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella voidaan säätää yhteysalusliikenteen maksuista. Lakiehdotuksessa ei siis säädetä tarkemmin maksujen suuruudesta. Liikenne- ja viestintäministeriö ei aiemmin ole säätänyt maksuista valtioneuvoston asetuksella, eikä se suunnittele niistä säätämistä myöskään tämän hallituksen esityksen laatimisen aikaan. Toistaiseksi yhteysalusliikenne säilyisi siis maksuttomana, mutta 7 §:llä mahdollistetaan kohtuullisten maksujen periminen.

Jos maksuja jatkossa harkitaan säädettäväksi, tulisi harkinnassa ottaa huomioon maksun suuruus ja sen kohtuullisuus. Jos saaristoliikenteen maksullisuus otettaisiin käyttöön, samalla olisi syytä harkita maksujen kohtuullistamissääntelyn lisäksi myös poikkeusääntelyä maksullisuuteen. Sääntelyssä voitaisiin ottaa huomioon liikkumisvapauden lisäksi muut tärkeät perusoikeudet, esimerkiksi perhe-elämän suoja tai elinkeinon valinnan vapaus, ja toisaalta varusmiespalveluksen tai muun lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseen liittyvä matkustamistarve. Lisäksi maksuja harkittaessa tulisi ottaa huomioon saariston vakituisten ja kausiasukkaiden asema. Maksujen hyväksyttävyydelle ja oikeasuhtaisuudelle asetettavat vaatimukset olisivat kyseisten ryhmien kohdalla korkeammalla kuin esimerkiksi matkailijoiden kohdalla.

Maksun suuruus vaikuttaisi siihen, kuinka merkittävän tosiasiallisen esteen maksullisuus voisi muodostaa liikkumisvapauden toteutumiselle. Perustuslakivaliokunta on katsonut passista perittävän maksun suuruuden olevan perustuslain 9 §:ssä turvattun liikkumisvapauden kannalta merkityksellinen. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt tosiasiallisena esteenä liikkumisvapauden toteutumiselle sitä, että passista perittävän maksun suuruudeksi oli arvioitu 60 euroa eli vuositasolla 12 euron kustannusta (PeVL 27/2005 vp).

Ehdotetun säännöksen mukaan yhteysalusliikenne olisi maksutonta tai maksut olisivat kohtuullisia. Siten mahdolliset maksut eivät todennäköisesti merkitsisi syvälle käyvää puuttumista perus- ja ihmisoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen, eivätkä muodostuisi suureksi tosiasialliseksi esteeksi liikkumisvapauden toteutumiselle. Maksut tulisi kuitenkin arvioida kokonaisuutena perusoikeuksien näkökulmasta, jos niistä myöhemmin säädettäisiin.

12.3 Omaisuudensuoja

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuudensuojasta. Perustuslain 15 §:n 1 momentti sisältää omaisuudensuojan yleislausekkeen ja 2 momentti pakkolunastuslausekkeen. Yleislausekkeen perusteella arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Kyseisiin omaisuudensuojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitus-edellytyksiä.

Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, joihin kuuluu laajimpana esineisiin kohdistuva omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekulle muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Varsinaisen omistusoikeuden lisäksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvat esimerkiksi rajoitetut esineoikeudet, kuten erilaiset käyttö- ja rasiteoikeudet. Esimerkiksi asumisoikeuden on katsottu olevan omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen oikeus.

Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvien erilaisiin kielloin, rajoituksiin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset. Omaisuuden erityinen luonne voidaan ottaa arvioinnissa huomioon. Esimerkiksi sähkö-, maakaasu- ja televerkkojen omistajille on voitu asettaa omaisuuden käyttöön kohdistuvia luovutus- ja muita velvollisuuksia ja rajoituksia lähinnä kilpailuedellytysten luomiseksi ja turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on näissä yhteyksissä lähtenyt

vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset ovat omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia.

Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. Perusteltujen odotusten suojan ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kyseessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely. Toisaalta vahvasti säännellyillä markkinoilla (esimerkiksi taksipalvelut ja katsastustoiminta) toimivat eivät yleensä voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana. Tällaiseenkin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin yhteysalusliikenteen harjoittajan varautumisvelvollisuudesta. Varautumisvelvollisuuden asettamista on arvioitava puuttumisena omaisuuden suojaan, sillä se asettaa uusia velvoitteita toiminnanharjoittajan omaisuuden käytölle. Sääntelyä tulee arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Omaisuuden suojaan kohdistuvien rajoitusten tulee siten olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä oikeasuhtaisia. Yhteysalusliikenne muistuttaa luonteeltaan muita säänneltyjä markkinoita. Yhteysalusliikenteen palveluntarjoajat eivät siten voi odottaa lainsäädännön pysyvän täysin muuttumattomana.

Varautumisvelvollisuudesta säädetään esimerkiksi liikennepalvelulain 18 §:ssä, ja nyt ehdotettu säännös olisi samankaltainen kuin henkilö- ja tavaraliikenneluvan haltijoita koskeva varautumisvelvollisuus. Varautumisvelvollisuus tulisi voimaan kuuden kuukauden siirtymäajalla, jotta toiminnanharjoittajilla olisi riittävästi aikaa sopeutua uuteen velvoitteeseen.

Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuus olisi tärkeä saariston asukkaille, sillä yhteysalusliikenne on usein ainoa yhteys saarten ja mantereiden välillä ja reitillä olevat saaret ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Varautumisvelvollisuuden tarkoituksena on suojata saariston asukkaiden turvallisuutta ja edistää osaltaan yhdenvertaisuuden toteutumista.

Varautumisvelvollisuudella täytettävät tavoitteet turvallisuudesta eivät olisi saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin, vaan ainoana vaihtoehtona on kohdistaa velvoite yhteysalusliikennettä harjoittavaan toiminnanharjoittajaan. Omaisuuden käyttöä koskeva rajoitus ei mene pidemmälle kuin on perusteltua asukkaiden turvallisuuden takaamiseksi. Siten varautumisvelvollisuutta koskeva vaatimus olisi oikeasuhtainen myös omaisuuden suojaan nähden.

Kokonaisuudessaan saaristolain säännökset tukevat omaisuuden suojaan toteutumista. Saaristossa asumisen mahdollistaminen turvaa myös sitä, että saariston asukkaiden perustellut odotukset esimerkiksi yhteysalusliikenteen toteutumisesta sekä palveluiden saatavuudesta ja

elinkeinotoiminnan harjoittamisesta toteutuvat jatkossakin. Lailla turvataan myös saariston asukkaiden kulttuurista omaisuutta ja kulttuurin säilymistä ja kehittymistä. Saariston elinvoimaisuus turvaisi saaristossa asumisen ja samalla edistäisi saariston asukkaiden omistamien kiinteistöjen arvon säilymistä.

12.4 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Esityksellä on kytkenä myös perustuslain 17 §:ään, jossa säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Perustuslain 17 §:n 2 momentin toinen virke sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksessä edellytetään siis suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamista. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut säännöksen valossa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä (kts. esim. PeVL 15/2018 vp).

Saaristoalueilla on tyypillisesti paljon ruotsinkielistä väestöä. Ehdotetussa laissa ei erikseen säädetä esimerkiksi palveluiden saamisesta ruotsin kielellä, mutta sääntelyllä tuetaan saariston elinvoiman vahvistamista eri keinojen kautta. Laissa esimerkiksi säädettäisiin yhteysalusliikenteestä, jolla mahdollistetaan asuminen ulko- ja välisaariston keskeisimmillä saarilla. Laissa myös korostetaan saaristoasioiden huomioon ottamista päätöksenteossa, esimerkiksi tukia jaettaessa ja palveluita suunniteltaessa. Esityksellä voi siis olla epäsuoria ruotsinkielisten asukkaiden oikeuksia edistäviä vaikutuksia. Esitetty laki voi omalta osaltaan turvata ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista, jos se edistää saaristoalueiden parempaa huomioon ottamista esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden järjestämisessä. Saaristolaisissa ei kuitenkaan pääosin säädetä suoria velvoitteita, joten sen vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen olisivat vähäisiä.

12.5 Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin päämääränä on mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen. Säännöksessä ei suoraan oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan. Velvollisuuden toteuttaminen edellyttää valtiovallan kaikkien elinten laaja-alaista yhteistyötä. Julkisen vallan yhteistoiminta elinkeinoelämän kanssa on osa työllisyyden edistämistä. Työllisyyden edistäminen merkitsee samalla sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Julkisen vallan tulee myös pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.

Lakiehdotuksella olisi epäsuora kytkenä työllisyyden edistämiseen. Saariston elinvoimaisuuden säilyttäminen ja kehittäminen tarkoittaisivat, että saariston asukkaat pystyvät työllistämään itsensä saaristossa, tai liikkumaan mantereelle töihin. Esimerkiksi yhteysalusliikenteestä säättäminen edistäisi siten epäsuorasti saariston asukkaiden oikeutta työhön sekä elinkeinovapautta. Saariston elinkeinovapauden toteutumista voisi osaltaan edistää myös se, että elinkeinotoiminnan tukia jaettaessa saariston erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon tuen määrää lisäävänä tekijänä. Saariston elinkeinotoiminnan tukeminen edistäisi elinkeinovapauden toteutumista. Lain 7 §:n mukaan yhteysalusliikenne palvelisi asukkaiden lisäksi elinkeinotoimintaa, mikä myös osaltaan mahdollistaisi elinkeinovapauden toteutumista. Toisaalta lakiehdotuksella

puututtaisiin yhteysalusliikenteen palveluntuottajan toimintaan asettamalla tälle uusi varautumista koskeva velvoite. Perustuslakivaliokunnan mielestä vahvasti säännellyllä toimialalla toiminnan harjoittajat joutuvat ottamaan huomioon sen, että lainsäätäjä voi tehdä muutoksia, joilla on vaikutusta myös elinkeinotoiminnan kannattavuuteen (kts. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2/II, PeVL 49/2024 vp, kappaleet 14—16 ja PeVL 46/2025). Tästä huolimatta järjestelmän äkilliset ja poikkeukselliset muutokset voivat olla ongelmallisia luvanhaltijan perusteltujen odotusten suojan näkökulmasta (vrt. PeVL 49/2005 vp, s. 2).

Varautumista koskeva velvoite ei kuitenkaan olisi erityisen suuri eikä poikkeuksellinen muutos, ja toiminnanharjoittajille annettaisiin pidempi siirtymäaika velvoitteen täyttämiseksi. Velvoite ei myöskään vaikuttaisi toiminnan kannattavuuteen, eikä sillä suoraan puututtaisi elinkeinovaipautteen. Kuten edellä on omaisuudensuojan osalta arvioitu, velvoite olisi täsmällinen, tarkkarajainen ja oikeassa suhteessa tavoiteltuihin hyötyihin nähden. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että elinkeinovapauden rajoituksia merkitsevän sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 69/2014 vp ja PeVL 58/2014 vp). Laissa säädettyjen elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Perustuslakivaliokunnan mainitsemat vaatimukset toteutuisivat ehdotuksessa.

12.6 Ympäristöperusoikeus

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Säännöksen piiriin kuuluvat ympäristön tuhoutumisen ja pilaantumisen estämisen lisäksi myös aktiiviset, luonnolle suotuisat toimet. Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. (HE 309/1993 vp, s. 66)

Pykälän 1 momentissa tarkoitettu vastuu kohdistuu sekä elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit) että elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) samoin kuin ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisemat). Säännöksessä viitataan kulttuuriperintöön, joten se sisältää myös sivistyksellisen perusoikeuden aineksia.

Saaristolain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on luoda edellytykset saariston elinvoiman vahvistamiselle sekä kulttuuriperinnön ja luontoarvojen vaalimiselle. Kulttuuriperinnön ja luontoarvojen vaalimista edistetään 12 §:n avulla. Lain 12 §:ssä säädetään saariston luonnon, maiseman tai kulttuuriympäristön hoitoon myönnettävästä avustuksesta. Avustus edistää saariston luonnon ja kulttuuriperinnön säilymistä, sillä sitä voidaan myöntää saariston luonnon ja maiseman sekä kulttuuriympäristön hoitoon. Avustuksen avulla voidaan esimerkiksi kunnostaa saariston kulttuuriympäristölle tärkeitä rakennuksia tai ylläpitää rantaniittyjä. Avustuksella edistettäisiin saariston luonnon ja kulttuurin säilymistä ja siten ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Saaristolain 11 §:ssä säädettäisiin, että saaristoa ja siihen kuuluvia vesialueita koskevissa alueidenkäyttölain mukaisissa kaavoissa ja muissa vastaavissa suunnitelmissa on otettava huomioon saaristolain 1 §:ssä säädetyt tavoitteet. Saariston kulttuuriperintö ja luontoarvot tulisi siis jatkossa ottaa huomioon kaavoissa ja muissa suunnitelmissa, mikä osaltaan edistäisi ympäristöperusoikeuden toteutumista saaristossa.

Edellä mainituilla perusteilla katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisenjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset: /
Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Saaristolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tavoite

Tämän lain tavoitteena on luoda edellytykset saariston elinvoiman vahvistamiselle ja saaristossa asumiselle sekä kulttuuriperinnön ja luontoarvojen vaalimiselle.

2 §

Saaristopolitiikan toteutus ja seuranta

Saaristopolitiikan toteutus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kullekin ministeriölle.

3 §

Saariston käsite

Saaristoa on meri- ja järviolueilla. Saaristo jaetaan seuraaviin luokkiin:

- 1) ulkosaaristo;
- 2) välisaaristo;
- 3) sisäsaaristo;
- 4) saaristomaiset manneralueet.

Ulkosaaristolla tarkoitetaan saaristoa, joka sijaitsee kauimpana mantereesta ja jonne ei ole kiinteää tieyhteyttä. Välisaaristolla tarkoitetaan saaristoa, joka sijaitsee sisäsaariston ja ulkosaariston välillä. Sisäsaaristolla tarkoitetaan saaristoa, joka sijaitsee lähimpänä mannerta. Saaristomaisilla manneralueilla tarkoitetaan vesistöjen läheisyydessä sijaitsevia manneralueita, jotka ovat voimakkaasti vesistöjen rikkomia.

Saaristoluokkien tunnistamisessa noudatetaan Suomen ympäristökeskuksen julkaisemaa saaristoluokitusta.

4 §

Saaristokunta

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

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

5 §

Saaristoinen hyvinvointialue

Hyvinvointialue, jonka alueella sijaitsee 3 §:ssä tarkoitettua saaristoa, voidaan määrittää saaristoiseksi hyvinvointialueeksi.

Saaristoiset hyvinvointialueet määritetään saaristoisuuspisteityksen perusteella. Pisteytyksessä otetaan huomioon saariston vakituiset asukkaat ja kausiasukkaat, heidän osuutensa koko hyvinvointialueen väestöstä sekä hyvinvointialueen saaristoisuus. Saaristoisuudella tarkoitetaan saariston pinta-alaa sekä saaristoluokkien ilmentymiä kyseisellä hyvinvointialueella. Kaupunkiseutujen keskustaajamia ei oteta pisteytyksessä huomioon.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset saaristoinen hyvinvointialueen määrittämisestä ja saaristoisuus pisteiden laskennasta sekä luettelo saaristoista hyvinvointialueista. Luettelon ajantasaisuus tarkistetaan viiden vuoden välein.

6 §

Kuntien ja hyvinvointialueiden palvelut saaristossa

Kuntien ja hyvinvointialueiden on huolehdittava siitä, että saariston vakituisilla asukkailla on käytettävissään palvelut saariston erityisolot huomioon ottaen.

7 §

Yhteysalusliikenteen palvelut

Valtion on huolehdittava valtion talousarviossa osoitettujen varojen rajoissa siitä, että tämän lain 3 §:n mukaisessa ulko- ja välisaaristossa on käytettävissä vakituisen asumisen kannalta välttämättömät yhteysalusliikenteen palvelut, sekä siitä, että palvelut ovat joustavat ja maksuttomat tai hinnaltaan kohtuulliset. Yhteysalusliikenteen palveluilla tarkoitetaan valtion hankkimaa yksityisen palveluntuottajan järjestämää säännöllistä liikennettä, joka palvelee saariston asukkaita ja elinkeinotoimintaa, mukaan lukien raskaskuljetukset.

Yhteysalusliikenteen palvelut järjestetään reiteittäin tai liikennöntialueittain. Liikennöntialueet ja reitit koostuvat useasta saaresta. Reittien sekä liikennöntialueiden suunnittelussa on otettava huomioon vakituisen asumisen, saariston kausiasutuksen ja elinkeinotoiminnan tarpeet.

Lounais-Suomen elinvoimakeskus määrittelee yhteysalusliikenteen reitit ja liikennöntialueet sekä niiden palvelutason. Asianomaisia kuntia sekä hyvinvointialueita, ja saaristoasiain neuvottelukuntaa on kuultava reittejä, liikennöntialueita ja palvelutasoa suunniteltaessa.

Maantielautoista- ja losseista säädetään liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa (503/2005) ja yksityislosseista yksityisteistä annetussa laissa (560/2018).

Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella voidaan säätää yhteysalusliikenteen maksuista.

8 §

Yhteysalusliikenteen varautumisvelvollisuus

Yhteysalusliikenteen palveluntuottajan on varauduttava normaaliolojen häiriötilanteisiin ja valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuihin poikkeusoloihin sekä huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi niiden aikana. Varautumisvelvollisuus koskee 7 §:ssä tarkoitettuja yhteysalusliikenteen palveluita.

Yhteysalusliikenteen palveluntuottajan on arvioitava toimintansa jatkuvuutta vaarantavat riskit ja laadittava niiden perusteella valmiussuunnitelma. Valmiussuunnitelman laatimisessa on otettava huomioon saariston erityispiirteet.

Yhteysalusliikenteen palveluntuottajan on toimitettava 2 momentissa tarkoitettu valmiussuunnitelma Lounais-Suomen elinvoimakeskukselle. Lisäksi yhteysalusliikenteen palveluntuottajan on Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä toimitettava valmiussuunnitelma Liikenne- ja viestintävirastolle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettusta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisesta. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia teknisiä määräyksiä, jotka koskevat 2 momentissa tarkoitettua valmiussuunnitelman tarkempaa sisältöä ja laadintaa.

9 §

Saariston elinvoiman kehityksen ja erityispiirteiden huomioon ottaminen

Saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet on otettava huomioon saaristoa koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Saariston elinvoiman kehitys ja erityispiirteet voidaan ottaa huomioon:

- 1) laatimalla valmisteltavan päätöksen saaristovaikutusten arviointi;
- 2) kuulemalla 14 §:ssä tarkoitettua saaristoasiain neuvottelukuntaa;
- 3) perustamalla kunnan tai hyvinvointialueen saaristolautakunta tai nimeämällä muu elin vastaamaan saaristoasioista ja kuulemalla sitä päätöksenteossa;
- 4) seuraamalla saaristoasioiden hoitoa;
- 5) laatimalla paikallinen tai alueellinen saaristo-ohjelma; tai
- 6) muulla kuin 1–5 kohdassa tarkoitettulla tarkoituksenmukaisella tavalla.

10 §

Saariston elinkeinotoiminnan edistäminen

Saariston elinkeinotoiminnan edistämiseksi on muun lainsäädännön mukaisten saaristoon kohdistuvien tukitoimien suunnittelussa ja kohdennuksessa katsottava saariston erityisolosuhteet tuen tarvetta lisääväksi tekijäksi.

11 §

Alueiden käytön suunnittelu

Saaristoa ja siihen kuuluvia vesialueita koskevissa alueidenkäyttölain [lain nro] mukaisissa kaavoissa ja muissa vastaavissa suunnitelmissa on otettava huomioon tämän lain 1 §:ssä säädetty tavoitteet.

12 §

Avustus saariston luonnon, maiseman tai kulttuuriympäristön hoitoon

Saaristoluonnon tai -maiseman hoitoon ja vaalimiseen voidaan myöntää avustusta toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat 4 §:ssä tarkoitettuun saaristokuntaan tai muun kunnan saaristo-osaan. Avustusta voidaan myöntää 4 §:ssä tarkoitettulle saaristokunnalle tai kunnan saaristo-osalle, kuntalain (410/2015) 3 §:ssä tarkoitettulle tällaisen kunnan jäsenelle taikka yhdistykselle tai

säätiölle, jolla on toimintaa tällaisessa kunnassa. Avustusta voidaan myöntää myös saariston perinteisen kulttuuriympäristön rakennusten ja rakennelmien hoitoon ja vaalimiseen.

Elinvoimakeskukset myöntävät avustuksen hakemuksesta valtion talousarvion rajoissa valtionavustuslain (688/2001) mukaisena valtionavustuksena. Elinvoimakeskukset toimittavat ympäristöministeriölle yhteenvedot hakemuksista. Ympäristöministeriö vastaa alueellisten avustuksiintöiden valmistelusta ja niiden jakamisesta elinvoimakeskuksille kuultuaan saaristoasiain neuvottelukuntaa.

Jos avustusta myönnetään taloudelliseen toimintaan, avustukseen sovelletaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annettua komission asetusta (EU) 2023/2831, jäljempänä *de minimis* -asetus. Tuensaajan saamien kaikkien vähämerkityksisten tukien yhteismäärä kolmen vuoden aikana ei saa ylittää 300 000 euroa. Avustushakemuksessa on annettava tiedot *de minimis* -asetuksessa säädettyjen tuen hakijaa ja saajaa koskevien sekä muiden tuen myöntämistä koskevien edellytysten arvioimista varten.

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa avustuksen maksamista ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa elinvoimakeskuksen ohella myös mainitun lain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtionavustuksen hakemisesta, myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

13 §

Saariston tilanne- ja kehityskuva

Valtioneuvoston on säännöllisesti saatettava eduskunta ajan tasalle saaristoa koskevien politiikkatoimien edistämistä ja niissä tapahtuneista keskeisimmistä muutoksista sekä arvioitava toimien vaikutuksia antamalla eduskunnalle saariston tilanne- ja kehityskuva. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa saariston tilanne- ja kehityskuvan valmistelusta.

Tilanne- ja kehityskuvan valmistelua varten on kerättävä tilastoaineistoa saariston elinvoimaan ja sen kehitykseen keskeisesti vaikuttavista tekijöistä. Tilastoaineiston lisäksi valmistelussa on hyödynnettävä laadullista aineistoa.

14 §

Saaristoasiain neuvottelukunta

Valtioneuvosto asettaa parlamentaarisen saaristoasiain neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on seurata ja arvioida lain tavoitteiden toteutumista sekä edistää saariston erityispiirteiden huomioon ottamista päätöksenteossa. Neuvottelukunnan tarkoituksena on vahvistaa saariston elinvoimaa. Neuvottelukunta toimii maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä.

Neuvottelukunta asetetaan eduskuntaryhmien esitysten perusteella siten, että eri saaristoalueiden edustus otetaan huomioon kokoonpanossa. Neuvottelukunta voidaan asettaa enintään kuuden vuoden määräajaksi kerrallaan. Neuvottelukunnan toimintaa tukevat pääsihteeri ja sihteeristö.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä neuvottelukunnan asettamisesta, kokoonpanosta, tehtävistä, pääsihteeristä ja sihteeristöstä sekä neuvottelukunnan toimintatavoista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 8 § tulee kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä heinäkuuta 2027.

Tällä lailla kumotaan saariston kehityksen edistämisestä annettu laki (494/1981) sekä saaristoasiain neuvottelukunnasta annettu valtioneuvoston asetus (752/2019).

Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain nojalla saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä, annettu valtioneuvoston asetus (1089/2016) jää voimaan, kunnes tämän lain nojalla toisin säädetään.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Valitse kohde.
Valitse kohde.

Laki

[Kopioi säädöksen nimi tähän]

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

Valtioneuvoston asetus saaristoasiain neuvottelukunnasta

1 § Neuvottelukunnan asettaminen

Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan maa- ja metsätalousministeriön esityksestä.

Jos neuvottelukunnan jäsen tai varajäsen eroaa kesken toimikauden, maa- ja metsätalousministeriö nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen tai varajäsenen eduskuntapuolueen esityksen perusteella.

2 § Kokoonpano

Saaristoasiain neuvottelukunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä korkeintaan 15 muuta jäsentä. Jokaisella jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Neuvottelukunta on päätösvaltainen, kun päätöksentekoon osallistuu puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lisäksi vähintään puolet neuvottelukunnan muista jäsenistä.

3 § Tehtävät

Neuvottelukunnan tehtävänä on:

- 1) seurata ja arvioida saaristolain tavoitteiden toteutumista sekä edistää saariston erityispiirteiden huomioon ottamista päätöksenteossa;
- 2) seurata saariston kehitystä sekä toteuttaa ja tukea hankkeita, jotka lisäävät tietoa saariston oloista;
- 3) kiinnittää huomiota saaristoalueiden erityistarpeisiin kansallisessa ja alueellisessa päätöksenteossa;
- 4) tehdä yhteistyötä valtion viranomaisten, saaristokuntien, saaristo-osakuntien, saaristoisten hyvinvointialueiden, saaristoalueiden alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa;
- 5) valmistella valtakunnallinen saaristo- ja vesistöalueiden kehittämisohjelma;
- 6) osallistua saaristopoliittikan linjausten ja esimerkiksi valtioneuvoston saaristopoliittisen periaatepäätöksen tai vastaavan muun päätöksen valmisteluun;
- 7) antaa lausuntoja sekä tehdä esityksiä saaristoa koskevista asioista.

4 § Pääsihteeri ja sihteeristö

Neuvottelukunnalla on asioiden valmistelua ja toimeenpanoa varten pääsihteeri, joka on palvelussuhteessa maa- ja metsätalousministeriöön. Lisäksi neuvottelukunnalla on sihteeristö ja tarpeen mukaan muuta henkilökuntaa. Sihteeristössä on edustajia valtionhallinnosta sekä alueellisen ja paikallisen tason edustajia.

5 § Työryhmät

Neuvottelukunta voi asioiden valmistelua varten asettaa työryhmiä ja kutsua niihin jäseniksi myös neuvottelukuntaan kuulumattomia henkilöitä.

6 § Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan x päivänä xkuuta 20xx.

Valtioneuvoston asetus saaristoasian neuvottelukunnasta

1 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Saaristolain nojalla ehdotetaan annettavaksi uusi valtioneuvoston asetus saaristoasiain neuvottelukunnasta.

Asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä saaristoasiain neuvottelukunnan asettamisesta, kokoonpanosta, tehtävistä, pääsihteeristä ja sihteeristöstä sekä neuvottelukunnan toimintatavoista.

2 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Asetusluonnos on valmisteltu osana saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981, jäljempänä saaristolaki) uudistamista. Saaristolain uudistaminen perustuu Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjaukseen, jonka mukaan saaristolaki päivitetään. Voimassa olevan saaristolain nojalla saaristoasiain neuvottelukunnasta annettu valtioneuvoston asetus kumotaan, ja asiasta annettaisiin uusi asetus. Uuden asetuksen sisältö kuitenkin vastaisi pääosin aiempaa asetusta.

Uuden saaristolain 14 §:n 3 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvosto voi antaa tarkempia säännöksiä neuvottelukunnan asettamisesta, kokoonpanosta, tehtävistä, pääsihteeristä ja sihteeristöstä sekä neuvottelukunnan toimintatavoista.

Saaristolain 14 §:n 3 momenttiin sisältyvän asetuksenantovaltuuden nojalla ehdotetaan annettavaksi uusi valtioneuvoston asetus saaristoasiain neuvottelukunnasta.

3 Asian valmistelu

Valtioneuvoston asetus on valmisteltu virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä yhdessä saaristolain kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän kanssa.

[Asetus on ollut lausuntokierroksella...]

4 Nykytila ja sen arviointi

Voimassa olevan saaristolain mukaan valtioneuvosto asettaa maa- ja metsätalousministeriön esityksestä saariston kehityksen edistämistä koskevien toimenpiteitten valmistelua ja niiden vaikutusten seurantaan varten saaristoasiain neuvottelukunnan, joka toimii maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä. Vakiintuneen käytännön mukaan neuvottelukunta on parlamentaarinen ja se asetetaan eduskunnan toimikauden ajaksi. Saaristolain mukaan neuvottelukunta voidaan asettaa korkeintaan kuuden vuoden määräajaksi.

Saaristoasiain neuvottelukunnalla on keskeinen rooli saaristo- ja vesistöalueita koskevien asioiden eteenpäin viemisessä. Neuvottelukunta valmistelee saariston kehityksen edistämistä koskevia toimenpiteitä sekä seuraa niiden vaikutuksia. Neuvottelukunnan tehtävänä on nostaa esiin saaristo- ja vesistöalueiden erityispiirteet, jotta ne tunnistetaan osana päätöksenteon eri vaiheita. Voimassa olevan

saaristoasian neuvottelukunnasta annetun asetuksen mukaan saaristoasiain neuvottelukunnan tehtävänä on:

1. seurata saariston kehityksen edistämisestä annetun lain toteutumista;
2. seurata aktiivisesti saariston oloja ja hankkia niitä koskevia tarpeelliseksi katsottavia tietoja;
3. olla yhteistoiminnassa saaristokuntien, saaristo-osakuntien, muiden saaristoalueiden ja sisävesialueiden sekä niillä toimivien järjestöjen ja valtion viranomaisten kanssa;
4. valmistella saaristo-ohjelma sekä osallistua valtioneuvoston mahdollisen saaristopoliittisen periaatepäätöksen tai vastaavan muun päätöksen valmisteluun yhteistyössä kuntien, maakuntien liittojen, valtion viranomaisten ja muiden tahojen kanssa;
5. käsitellä kuntien, maakuntien liittojen, valtion viranomaisten, järjestöjen sekä tarvittaessa muiden tahojen neuvottelukunnalle tekemiä esityksiä; sekä
6. tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja.

Neuvottelukunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä yhdeksän muuta jäsentä. Kaikille nimetään henkilökohtainen varajäsen. Kaikkien edellä mainittujen tulee olla saaristoalueiden oloihin perehtyneitä. Lisäksi on pidetty tärkeänä, että neuvottelukunnassa olisi eri saaristoalueiden edustus. Jos joku edellä mainituista eroaa kesken toimikauden, maa- ja metsätalousministeriö nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen. Naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain (609/1986) toteuttamiseksi maa- ja metsätalousministeriön nimeämispyyntöissä puolueille on pyydetty, että puolueet nimeäisivät mahdollisuuksien mukaan sekä naisen että miehen kutakin jäsen- ja varajäsen paikkaa kohden.

Neuvottelukunnalla on vuosittain noin kuusi kokousta. Kokoukset pidetään pääsääntöisesti Helsingissä, ja niihin on mahdollista osallistua myös etäyhteyden välityksellä. Neuvottelukunta kokoontuu asetuksen mukaan puheenjohtajan kutsusta. Varapuheenjohtaja voi kutsua neuvottelukunnan koolle, jos puheenjohtaja on estynyt. Käytännössä kokouskutsut lähettää pääsihteeri. Neuvottelukunnan jäsen voi tarvittaessa pyytää neuvottelukunnan kokoukseen varajäsenensä. Neuvottelukunnan varajäsenillä on oikeus osallistua kokouksiin ilman äänivaltaa myös silloin, kun varsinainen jäsen on paikalla. Neuvottelukunta on päätösvaltainen, kun kokouksen puheenjohtaja ja vähintään viisi muuta jäsentä ovat läsnä. Päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänen mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee. Neuvottelukunnan kokouksiin osallistuu myös Ahvenanmaan edustaja.

Saaristoasiain neuvottelukunnasta annetun asetuksen 4 §:n mukaan neuvottelukunnalla voi olla pääsihteeri, muita sihteereitä ja muuta tarvittavaa henkilökuntaa. Neuvottelukunnalla on oma sihteeristö ja pääsihteeri. Pääsihteeri on palvelussuhteessa maa- ja metsätalousministeriöön. Sihteeristöön kutsutaan jäseniä sekä meri- että järviolueilta sekä saaristoasioiden kannalta keskeisiltä hallinnonaloilta. Jäseniltä toivotaan lisäksi hyvää saaristoasioiden ja -alueiden tuntemusta ja motivaatiota toimintaan. Sihteeristön jäsenet edustavat tällä hetkellä eri ministeriöitä, maakuntien liittoja, saaristokuntia ja -osakuntia sekä järjestöjä. Sihteeristöltä odotetaan aktiivista roolia saaristoasioiden eteenpäin viemisessä yhdessä neuvottelukunnan kanssa. Lisäksi sihteeristön tehtävänä on nostaa esille saaristoalueita koskevia asioita ja tuoda niitä neuvottelukunnan tietoon, toimia viestinviejänä saaristolaisten, eri hallinnonalojen ja neuvottelukunnan välillä. Tarvittaessa sihteeristö myös valmistelee neuvottelukunnan kokouksissa käsiteltäviä asioita. Sihteeristö osallistuu neuvottelukunnan kokouksiin, minkä lisäksi sihteeristöllä on myös omia kokouksia, useimmiten etänä.

Neuvottelukunnasta annetun asetuksen mukaan neuvottelukunta voi asioiden valmistelua varten asettaa työryhmiä ja kutsua niihin jäseniksi neuvottelukuntaan kuulumattomia henkilöitä. Neuvottelukunnalla on tällä hetkellä yksi työryhmä, yksityistielossityöryhmä. Yksityistielossityöryhmän jäsenet tulevat

neuvottelukunnan ulkopuolelta. Yksityistielossityöryhmän puheenjohtaja osallistuu neuvottelukunnan kokouksiin.

Neuvottelukunnasta annetun asetuksen mukaan neuvottelukunnalla on oikeus kuulla asiantuntijoita. Käytännössä neuvottelukunnan kokouksissa kuullaan asiantuntija-alustuksia kokouksessa käsiteltävistä aiheista.

5 Vaikutukset

Esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia. Neuvottelukunnan kokoonpanoon ei tehdä asetuksella merkittäviä muutoksia. Asetuksen tavoitteena on selkeyttää saaristoasiain neuvottelukunnan asettamiseen ja toimintaan liittyviä säännöksiä.

Neuvottelukunnan kokoonpano olisi puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi aiemman yhdeksän jäsenen sijaan korkeintaan 15 muuta jäsentä. Neuvottelukunnan tehtäviä täsmennettäisiin vastaamaan tarkemmin neuvottelukunnan tosiasiallista toimenkuvaa.

6 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. *Neuvottelukunnan asettaminen.* Pykälässä säädettäisiin neuvottelukunnan asettamisesta. Valtioneuvosto asettaisi neuvottelukunnan maa- ja metsätalousministeriön esityksestä. Saaristolaisissa säädetään neuvottelukunnan toimikaudeksi korkeintaan kuusi vuotta. Neuvottelukunta toimii siihen asti, kunnes uusi neuvottelukunta on asetettu. Jos neuvottelukunnan jäsen tai varajäsen eroaisi kesken toimikauden, maa- ja metsätalousministeriö nimeäisi hänen tilalleen uuden jäsenen tai varajäsenen eduskuntapuolueen esityksellä jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Pykälä vastaisi nykytilaa.

2 §. *Kokoonpano.* Pykälässä säädettäisiin neuvottelukunnan kokoonpanosta. Saaristoasiain neuvottelukunnassa olisi puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä korkeintaan 15 muuta jäsentä. Jokaisella jäsenellä olisi varajäsen. Neuvottelukunnan kokoonpanon valinnassa olisi pyrittävä ottamaan huomioon eri saaristoalueiden edustus ja jäsenten perehtyneisyys saaristo-oloihin. Neuvottelukunta olisi päätösvaltainen, kun päätöksentekoon osallistuu puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lisäksi vähintään puolet neuvottelukunnan muista jäsenistä. Ehdotettu säännös eroaisi voimassa olevasta säännöksestä siten, että mahdollisten muiden jäsenten lukumäärä olisi 15 aiemman 9 jäsenen sijaan. Jäsenten lukumäärän nostaminen mahdollistaisi paremmin eduskuntapuolueiden lukumäärässä tapahtuvien mahdollisten muutosten huomioimisen neuvottelukunnan kokoonpanossa. Mikäli eduskuntapuolueiden lukumäärä kasvaa, voitaisiin kaikista eduskuntapuolueista nimetä edustajat neuvottelukuntaan.

3 §. *Tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin saaristoasiain neuvottelukunnan tehtävistä. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevaa asetusta, mutta sen sisältöä täsmennettäisiin vastaamaan tarkemmin neuvottelukunnan tosiasiallisia tehtäviä. Lisäksi tehtävien sisältöä tarkennettaisiin.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi seurata ja arvioida saaristolain tavoitteiden toteutumista sekä edistää saaristoasioiden huomioon ottamista päätöksenteossa. Neuvottelukunnan tehtäviin kuuluisi saariston kehityksen seuraaminen. Lisäksi neuvottelukunta toteuttaisi ja tukisi sellaisia hankkeita, jotka lisäävät tietoa saariston oloista. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi myös kiinnittää huomiota saaristoalueiden erityistarpeisiin kansallisessa ja alueellisessa päätöksenteossa.

Neuvottelukunta tekisi yhteistyötä valtion viranomaisten, saaristokuntien, saaristo-osakuntien saaristoisten hyvinvointialueiden sekä saaristoalueiden alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi myös valtakunnallisen saaristo- ja vesistöalueiden kehittämisohjelman valmisteleminen. Neuvottelukunta osallistuisi saaristopolitiikan linjausten ja valtioneuvoston saaristopoliittisen periaatepäätöksen tai muun vastaavan päätöksen valmisteluun.

Neuvottelukunta antaisi lausuntoja sekä tekisi esityksiä saaristoa koskevista asioista.

4 §. Pääsihteeri ja sihteeristö. Pykälässä säädettäisiin neuvottelukunnan sihteeristöstä ja se vastaisi pääosin voimassa olevan asetuksen 4 §:n 2 momenttia. Neuvottelukunnalla olisi asioiden valmistelua ja toimeenpanoa varten pääsihteeri. Pääsihteeri olisi palvelussuhteessa maa- ja metsätalousministeriöön. Lisäksi neuvottelukunnalla olisi sihteeristö ja tarpeen mukaan muuta henkilökuntaa. Ehdotetun säännöksen mukaan sihteeristössä olisi edustajia valtionhallinnosta sekä alueelliselta ja paikalliselta tasolta. Sihteeristön valinnassa olisi otettava huomioon edustajien tietämys saaristoasioista siten, että sihteeristö tukisi saaristoasiain neuvottelukuntaa ja täydentäisi sen asiantuntemusta. Sihteeristö valmistelisi neuvottelukunnalle kuuluvia asioita sekä panisi osaltaan toimeen neuvottelukunnan päätöksiä. Neuvottelukunta voisi myös kuulla asiantuntijoita, kuten aiemminkin.

5 §. Työryhmät. Pykälässä säädettäisiin erikseen neuvottelukunnan asettamista työryhmistä. Se vastaisi sisällöltään voimassa olevan asetuksen 4 §:n 1 momenttia. Ehdotetun säännöksen mukaan neuvottelukunta voisi asettaa asioiden valmistelua varten työryhmiä ja kutsua niihin jäseniksi myös neuvottelukuntaan kuulumattomia henkilöitä. Nykyisinkin neuvottelukunta on asettanut työryhmiä ja niiden jäsenet ovat usein tulleet neuvottelukunnan ulkopuolelta.

6 §. Voimaantulo. Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan saaristolain kanssa.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulee voimaan xx.x.202x samanaikaisesti saaristolain kanssa.