



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Liikuttavat kunnat

Liikunnan peruspalveluluonteen merkityksestä ja määrittelystä

Moderni urheilu oikeus
Pro gradu -tutkielma

Nea Hyvärinen

30.11.2022

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Moderni urheiluoikeus

Tekijä: Nea Hyvärinen

Otsikko: Liikuttavat kunnat – Liikunnan peruspalveluluonteen merkitysestä ja määrittelystä

Ohjaaja: Antti Aine

Sivumäärä: 66 sivua

Päivämäärä: 30.11.2022

Tässä pro gradu tutkielmassa systematisoidaan ja arvioidaan sitä oikeudellista viitekehystä, jossa liikuntaa julkisen vallan edistämiselvöllisyyden alaisena ja kansalaisille mahdollistettavana palveluna säännellään. Keskiössä on liikunnan peruspalveluluonteen arviointi ja suhde kunnalliseen itsehallintoon. Hahmottelemalla lainsäädännön erilaisia tulkintatapoja ja ratkaisuja liikuntaa koskien pyritään selvittämään, millainen asema liikunnalla on kunnan lakisääteisten tehtävien joukossa ja millainen merkitys liikunnan peruspalveluluonteella on kansalaisen näkökulmasta.

Tutkielmassa hahmotellaan ensin perus- ja ihmisoikeudellinen viitekehys liikunnan aseman tarkastelun perustaksi, minkä jälkeen siirrytään tavallisen lain tasoisen liikuntaa koskevan sääntelyn tarkasteluun. Liikuntaan liittyvän yhteiskuntapoliittisen kontekstin hahmottamiseksi tutkielmassa luodaan katsaus myös lakia alemman asteisiin valtiollisiin ohjauskeinoihin sekä julkisten palvelujen käytännön toteutuksen kannalta merkittävän rahoituksen sääntelyyn. Katsetta käännetään lopussa kevyesti myös tuleviin liikuntaa koskevan sääntelyn uudistuksiin. Lopuksi esitetään tarkastelun pohjalta tehdyt johtopäätökset ja joitakin ideoita mahdollisesta aiheeseen liittyvästä jatkotutkimuksesta.

Tutkielmaa voidaan luonnehtia lainsäädäntö- ja kirjallisuuskatsaukseksi. Keskeisimmäksi lähdeaineistoksi tutkimustyön varrella muodostuivat kotimainen oikeuskirjallisuus, lainvalmisteluaineistot sekä liikunnan ministeriöohjauksen asiakirjat ja Valtion liikuntaneuvoston lausunnot.

Johtopäätelminä tutkimustyön pohjalta voidaan esittää liikunta -käsitteen laajuuden tekevän ensinnäkin oikeudellisesti haasteelliseksi arvioida sen peruspalveluluonteen merkitystä ja eri puolella maata asuvien kansalaisten oikeutta tietynlaisiin tai -tasoihin liikuntapalveluihin. Toiseksi liikunnan edistämisessä korostetun poikkihallinnollisen yhteistyön niin poliittisessa kuin oikeudellisessakin viitekehyksessä pohjalta voidaan liikunnan peruspalveluluonnetta toisaalta arvioida myös laajemmin hyvinvointia, terveyttä ja kulttuuria koskevan sääntelyn kautta. Liikunnan asemaan ja sen edistämiseen itseisarvollisena julkisena palveluna voidaan sääntelyllä vaikuttaa vain rajallisesti rahoituksen ollessa keskiössä itsehallinnollisten kuntien ja jakautuneiden resurssien takia. Näin ollen liikunnan edistämisessä voisi oikeudellisessakin kontekstissa olla perusteltua hyödyntää poikkihallinnollista yhteistyötä tukevaa sääntelyä.

Avainsanat: itsehallinto, julkinen valta, kunnat, liikunta, oikeustiede, peruspalvelut, urheiluoikeus, yhdenvertaisuus

Sisällys

Liikuttavat kunnat	I
Lähteet	V
Lyhenteet	XIV
1 Johdanto	1
1.1 Aiheen taustaa – liikunta käsitteenä	1
1.2 Tutkimuskysymyksen asettelu ja rajaus	2
1.3 Tutkimuksen merkitys ja tarkoitus – miksi liikunta?	4
1.4 Tutkimusaineisto	7
2 Liikunnasta perus- ja ihmisoikeudellisessa kontekstissa	9
2.1 Liikunta EU-oikeudellisessa viitekehyksessä	9
2.2 Liikunta ja Suomen perustuslaki	11
2.2.1 Perusoikeudellisia lähtökohtia	11
2.2.2 TSS-oikeudet	13
2.2.3 ”Yhdenvertainen oikeus sivistykseen”	15
2.2.4 Julkisen vallan käsite	17
2.3 Kunnallinen itsehallinto	18
2.3.1 Itsehallinnon perustuslaillinen tausta	18
2.3.2 Yhdenvertaisuusperiaate ja itsehallinto	20
2.4 Peruspalvelu käsitteenä	23
3 Julkinen valta liikunnan edistäjänä tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä 26	
3.1 Kunnan vastuun perusteet kuntalaissa	26
3.2 Liikuntalaki liikunnan sektorilakina	28
3.2.1 Liikuntalain tavoitteet ja tarkoitus.....	28
3.2.2 Kunnan tehtävistä liikuntalain mukaan	30
3.3 Liikunta terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä	34
4 Liikunnasta yhteiskuntapoliittisessa kontekstissa	39
4.1 Liikkumattomuuden kustannuksista	39
4.2 Valtion ohjauspolitiikka	40
4.2.1 Valtion liikuntapolitiikasta	40
4.2.2 Suomen Olympiakomitea ry	43

4.2.3	Liikunnan ja urheilun ministeriöohjaus.....	44
4.2.4	Liikunta alueellisella tasolla	45
4.3	Liikunnan rahoitus	48
4.3.1	Liikuntatoimialan valtionapu	48
4.3.2	Liikuntapaikkarakentamisen ja järjestöjen valtionapu	51
4.3.3	Liikunta- ja kulttuuripalvelujen vertailua.....	53
5	Poimintoja tulevista liikuntaa koskevista muutoksista	56
5.1	Liikuntalaki ja terveyttä ja hyvinvointia edistävä liikunta.....	56
5.2	Nuorisolaki ja Harrastamisen Suomen malli	57
6	Lopuksi	60
6.1	Yhdenvertaisuusperiaatteen ja itsehallinnon ristiriita	60
6.2	Peruspalvelu poikkihallinnollisen yhteistyön tuloksena?.....	62
6.3	Julkisen vallan velvollisuus liikunnan kokonaisuuden rahoittamiseen	63
6.4	Jatkotutkimusaiheita.....	66

Lähteet

Kirjallisuus

- Aine, Antti, Urheilu ja toimivat markkinat. Edita Publishing Oy, 2016. (Aine, 2016)
- Aine, Antti, Urheilu oikeuden kantavat periaatteet. Oikeustiede – Jurisprudentia XLIV:2011. s. 1–60, Referee-artikkeli. (Aine, 2011).
- Aine, Antti, Liikunta kunnallisena peruspalveluna. 1.6.2022. Julkaistu Edilexissä. Julkaistu aiemmin teoksessa: Halila, Heikki, Yksityisoikeus ja oikeuskulttuuri – Juhlajulkaisu. Edita Publishing Oy, 2022. (Aine, 2022).
- Dahlberg, Maija, Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveystieteistä koskenut lakihanke. Oikeus 3/2015, s. 321–337. (Dahlberg, 2015).
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Alma Talent Oy, 2011. Päivittyvä teos. (Hallberg ja muut, 2011).
- Halila, Heikki, Mihin urheilutoiminnassa tarvitaan lainsäädäntöä? Defensor Legis N:o 5/2002, s. 813–828. (Halila, 2002).
- Halila, Heikki – Norros, Olli, Urheilu oikeus. Alma Talent Oy, 2017. (Halila – Norros, 2017)
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 9. uudistettu painos. Alma Talent Oy, 2015. (Harjula – Prättälä, 2015).
- Heikkinen, Petri, EU:n urheilupolitiikan ajankohtaiset asiat. Urheilu ja oikeus 2011. s. 62–78. Asiantuntija-artikkeli. [177310004.pdf \(utu.fi\)](https://www.utu.fi/177310004.pdf) (vierailtu 22.9.2022) (Heikkinen, 2022).
- Heuru, Kauko – Mennolla, Erkki – Ryyänen, Aimo, Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 1. painos, Edita Publishing Oy, 2008.
- Korte, Atte, Kunnan toimivalta ja harkintavalta yleisellä ja erityisellä toimialalla – keskeisiä näkökohtia. Edilex, www.edilex.fi/artikkelit/23544. (vierailtu 20.10.2022) (Korte, 2021).
- Kuoppamäki, Petri, Uusi kilpailuoikeus. 3. uudistettu painos. Alma Talent Oy, Helsinki 2018. (Kuoppamäki, 2018).
- Lehtonen, Lasse – Lohiniva-Kerkelä, Mirva – Pahlman, Irma, Terveysjuridiikka. Alma Talent Oy, 2014. Päivitetty viimeksi 15.8.2017. (Lehtonen ja muut, 2014).

- Mutanen, Anu, Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksissa – Yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Referee-artikkeli. Edilex 2017/23, www.edilex.fi/artikkelit/17728. (vierailtu 19.9.2022) (Mutanen, 2017).
- Muukkonen, Matti, ”Kunnan toiminta” -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset. Referee-artikkeli. Edilex 2019/11, www.edilex.fi/artikkelit/19585. (Muukkonen, 2019).
- Muukkonen, Matti, Kunnan hallintorakenteen järjestämisestä. Lakimies 2/2020, s. 221–246. (Muukkonen, 2020).
- Mäkelä, Marianne, Yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Oikeus 2013 (42); 2; 226–228 [104120005.pdf \(utu.fi\)](http://104120005.pdf(utu.fi)) (vierailtu 2.10.2022) (Mäkelä, 2013a).
- Mäkelä, Marianne, Yhdenvertainen oikeus sivistykseen julkisen vallan turvaamana perusoikeutena – jännitteisiä onnistumisen mahdollisuuksia kunnallista itsehallintoa kunnioittaen. Oikeus 2013 (42); 3: 324–334. (Mäkelä, 2013b)
- Rautiainen, Pauli, Oikeus osallistua kulttuurielämään ja sen toteutuminen 2010-luvun Suomessa. Lakimies 7–8/2019, s. 1010–1039. (Rautiainen, 2019)
- Rautiainen, Pauli, Ammattikuvataiteilijan oikeudellinen asema. Oikeus 2013 (42); 1: 108–111. [94710007.pdf \(utu.fi\)](http://94710007.pdf(utu.fi)) (vierailtu 21.9.2022) (Rautiainen, 2013)
- Ryynänen, Aimo, Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämismahdollisuudet. Edita Publishing Oy 2004. (Ryynänen, 2004).
- Tarasti, Lauri, Perustuslain 124 § ja valtionavustukset. Lakimies 2/2021. s. 229–244. [228230004.pdf \(utu.fi\)](http://228230004.pdf(utu.fi)) (vierailtu 5.10.2022) (Tarasti, 2021)
- Uoti, Asko, Kunnallinen itsehallinto, subjektiiviset oikeudet ja lapsiperheiden palvelujen järjestäminen. Julkaistu Edilexissä. Julkaistu aiemmin teoksessa Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006, toim. Kultalahti, Jukka – Penttilä, Seppo. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos 2006. (Uoti, 2006).

Muut julkaisut

- Esitys uudesta liikuntalaista. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:14. [Esitys uudesta liikuntalaista \(utu.fi\)](http://Esitys_uudesta_liikuntalaista(utu.fi)) (vierailtu 14.10.2022)
- Huhtanen, Kerkko – Pyykkönen, Teijo, Valtion liikuntahallinto terveyttä edistävän liikunnan kokonaisuudessa. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2012:1. Yhteisjulkaisu Liikuntatieteellisen seuran kanssa. <https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2019/09/Valtion->

[liikuntahallinto-terveytt%C3%A4-edist%C3%A4v%C3%A4n-liikunnan-kokonaisuudessa.pdf](#). (vierailtu 20.10.2022)

Itkonen, Hannu – Lehtonen, Kati – Aarresola, Outi (toim.), Tutkimuskatsaus liikuntapoliittisen selonteon tausta-aineistoksi. Valtion liikuntaneuvosto julkaisuja 2018:6. [https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2019/09/Tutkimuskatsaus liikuntapoliittiseen selontekoon 2018.pdf](https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2019/09/Tutkimuskatsaus_liikuntapoliittiseen_selontekoon_2018.pdf). (vierailtu 3.10.2022)

Kolu, Päivi (toim.) – Vasankari, Tommi, Liikkumattomuuden lasku kasvaa – vähäisen fyysisen aktiivisuuden ja heikon fyysisen kunnon yhteiskunnalliset kustannukset. Huhtikuu 2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 31/2018. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160724/31-2018-Liikkumattomuuden%20lasku%20kasvaa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (vierailtu 15.9.2022)

Kunnat ja liikunta 2021. Liikunta & Tiede 3-2021. https://www.lts.fi/media/liikunta-tiede-lehden-artikkelit/3_2021/lt_3_2021-44-46.pdf (vierailtu 14.9.2022)

Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:5. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163805/VM_2022_5.pdf (vierailtu 2.10.2022)

Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisu – 40/2015. <https://vm.fi/documents/10623/1083563/Kuntien+itsehallinnolliset+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29/faede779-17c3-4971-8feb-629f70545c2c> (vierailtu 7.10.2022)

Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen : Loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu: 2022:48. [Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen : Loppuraportti - Valtioneuvoston verkkopalvelu](#) (vierailtu 5.10.2022)

Liikunnan talous Suomessa vuonna 2018. Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä nro 19. https://www.lts.fi/media/lts_julkaisut/lts_selvityksia/liikunnan-talous-suomessa-vuonna-2018-raportti.pdf (vierailtu 29.9.2022)

Liikunta- ja liikkumisvaikutusten arvioinnin kehittämistyöryhmän loppuraportti.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu: 2022:24. [Liikunta- ja liikkumisvaikutusten arvioinnin kehittämistyöryhmän loppuraportti - Valtioneuvoston verkkopalvelu](#) (vierailtu 26.9.2022)

Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja. Valtion liikuntaneuvoston julkaisu 2014:4. https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2019/09/Liikuntapaikkarakentamisen_suunta_paivitetty.pdf. (vierailtu 21.9.2022)

Liikuntaraportti: Suomalaisten mitattu liikkuminen, paikallaanolo ja fyysinen kunto 2018–2022. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu: 2022:33.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164370/OKM_2022_33.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (vierailtu 1.10.2022)

Liikuntatoimi tilastojen valossa: Perustilastot vuodelta 2020. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu: 2021:49.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163676/OKM_2021_49.pdf?sequence=1&isAllowed=y (vierailtu 20.9.2022)

Marinin hallituksen hallitusohjelma, liikunta ja kulttuuri [3.7.1 Kulttuuri, nuoriso ja liikunta-asiat \(valtioneuvosto.fi\)](#) (vierailtu 3.10.2022)

Muutosta liikkeellä! Valtakunnalliset yhteiset linjaukset terveyttä ja hyvinvointia edistävään liikuntaan 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2013:10. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/69937/URN_ISBN_978-952-00-3412-2_korj.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (vierailtu 22.9.2022)

Ojanen, Tuomas. Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamista koskevaan järjestelyyn Helsingin kaupungin osalta. 5.10.2019. [*Microsoft Word - Lausunto STM Helsingin erityisasemasta Tuomas Ojanen .docx \(soteuudistus.fi\)](#) (vierailtu 25.11.2022). (Ojanen, 2019).

Opetus- ja kulttuuriministeriön tilinpäätös 2021 : Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu: 2022:8. [Opetus- ja kulttuuriministeriön tilinpäätös 2021 : Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat - Valtioneuvoston verkkopalvelu](#) (vierailtu 21.10.2022)

Suosituksia liikunnan edistämiseksi kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä, 2010:3.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/72797/URN%3ANBN%3Afi-fe201504223231.pdf?sequence=1>. (vierailtu 14.9.2022)

- Tarasti, Lauri, Selvitys huippu-urheilulain tarpeellisuudesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:15. [Selvitys huippu-urheilulain tarpeellisuudesta \(valtioneuvosto.fi\)](#) (vierailtu 26.11.2022) (Tarasti, 2020).
- Valtionhallinto liikunnan edistäjän 2011–2015. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2015:4. https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2019/09/VLN-arviointi_2011_2015_www.pdf. (vierailtu 3.10.2022)
- Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta. 2018. <https://okm.fi/documents/1410845/4449678/Valtioneuvoston+selonteko+liikuntapolitiikasta/16b4a853-180b-ad4f-0127-e3065b616912/Valtioneuvoston+selonteko+liikuntapolitiikasta.pdf>. (vierailtu 19.9.2022)
- Valtion liikuntaneuvosto: Terveyden edistämisen kannustimet ja työnjaot kuntoon sote-uudistuksessa. 19.2.2016. https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2019/09/Lausunto-Terveiden-edist%C3%A4misen-kannustimet-ja-ty%C3%B6njaot-kuntoon-soteuudistuksessa_19.2.2016.pdf. (vierailtu 3.10.2022)
- Valtion liikuntaneuvosto: Lausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019-2022. 15.6.2018. https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2019/09/Lausunto-julkisen-talouden-suunnitelmasta-vuosille-2019%E2%80%932022_15.6.2018.pdf. (vierailtu 30.9.2022)
- Valtion liikuntaneuvosto: Hallitusohjelmataavoite väestön liikkumisen ja liikunnan edistämiseksi. 8.4.2019. <https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2019/09/Hallitusohjelmataavoitteet-VLN-08042019.pdf>. (vierailtu 19.10.2022).
- Valtion liikuntaneuvoston lausunto: Rahapelitoiminnan tuoton alenemisen vaikutuksia selvittäneen työryhmän ehdotukset. 18.3.2021. <https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2021/03/VLN-lausunto-Rahapelitoiminnan-tuoton-alenemisen-vaikutuksia-selvittaneen-tyoryhman-ehdotukset.pdf>. (vierailtu 29.9.2022)
- Valtion liikuntaneuvosto: Lausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022-2025. 20.5.2021. <https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2021/05/Lausunto-julkisen-talouden-suunnitelmasta-vuosille-2022-2025-1.pdf>. (vierailtu 29.9.2022)

Valtion liikuntaneuvoston lausunto talousarvioesityksestä 2022. 14.10.2021.

https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2021/10/VLN_lausunto_talousarvioesityksesta_2022_14102021.pdf. (vierailtu 7.10.2022)

Valtion liikuntapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi – Liikunnan edistämisen linjoista annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen ja sen toteutumisen arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:3.

https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2019/10/Valtion_liikuntapoliittisten_toimenpiteiden_vaiikutusten_arviointi-2011.pdf. (vierailtu 18.9.2022)

Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin: Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston selitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67. <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-804-5> (vierailtu 29.9.2022).

Internetlähteet

Historiallinen katsaus: Harrastus koulupäivän yhteydessä.

https://harrastamisensuomenmalli.fi/wp-content/uploads/2022/04/220406_Historiallinen_katsaus_Harrastus_koulupaivan_yhteydessa.pdf (vierailtu 16.10.2022). Julkaistu sivustolla [Historia - Harrastamisen Suomen malli](#) (vierailtu 16.10.2022).

Kuntaliitto – Liikuntapalvelut. <https://www.kuntaliitto.fi/opetus-ja-kulttuuri/liikuntapalvelut> (vierailtu 15.9.2022)

Liikunta elämäntavaksi (Lisää liikettä -hanke)

<https://www.liiku.fi/varhaiskasvattajille/lis%C3%A4%C3%A4-liikett%C3%A4-hanke/> (vierailtu 13.10.2022)

Liikuntaneuvonta kunnissa nyt ja tulevaisuudessa. <https://avi.fi/blogi/kirjoitus/-/blogs/liikuntaneuvonta-kunnissa-nyt-ja-tulevaisuudessa> (vierailtu 2.10.2022).

Liikuntabudjetti 2021 – Olympiakomitea.

<https://www.olympiakomitea.fi/uploads/2021/05/ea3adb5d-liikuntabudjetti-2021.pdf> (vierailtu 12.10.2022)

Liikuntaneuvonta - Ajankohtaista <https://liikuntaneuvonta.fi/ajankohtaista/> (vierailtu 15.10.2022)

Suomen Olympiakomitea ry [Suomen Olympiakomitea ry - Suomen Olympiakomitea](#)
(vierailtu 26.11.2022)

Olympiakomitean strategia 2024 (hyväksytty 2019) [Strategiset elementit: tilanearvio](#)
[\(olympiakomitea.fi\)](#) (vierailtu 26.11.2022).

Olympiakomitean strategia 2024 (hyväksytty 2021) [Suomen Olympiakomitea](#)
(vierailtu 26.11.2022)

Valtioneuvosto. Liikuntapolitiikan koordinaatioelin (LIPOKO) 2020–2023
[Liikuntapolitiikan koordinaatioelin \(LIPOKO\) 2020-2023 \(valtioneuvosto.fi\)](#)
(vierailtu 16.10.2022)

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien
perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi
kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja
terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

HE 190/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle liikuntalaiksi.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 132/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen
liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 195/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien kulttuuritoiminnasta.

HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja
sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta
koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon
peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 56/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja
pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä
muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon
ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä
johtuen.

HE 74/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain
muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 107/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi nuorisolain muuttamisesta.

HE 259/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikuntalain muuttamisesta.

HE XX Luonnos hallituksen esityksestä laiksi liikuntalain muuttamisesta.

(Löydettävissä mm. Lausuntopalvelusta: [Lausunto - Lausuntopalvelu](#)) (vierailtu 22.10.2022)

Kansainväliset sopimukset ja muut asiakirjat

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65 ja 66/1991)

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot (2016/C 202/01).

European Urban Charter (II). Manifesto for a New Urbanity, 2008.

Urheilun valkoinen kirja KOM (2007) 391 lopullinen.

Lausunnot

PeVL 20/2013 vp. – HE 31/2013 vp, HE 53/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta sekä hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen täydentämisestä.

PeVL 41/2014 vp. – HE 183/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 63/2014 vp. – HE 268/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Mietinnöt

PeVM 25/1994 – HE 309/1993. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

SiVM 11/1998 vp. – HE 236/1997 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä liikuntalaiksi.

SiVM 18/2014 vp. – HE 190/2014 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä liikuntalaiksi.

Lyhenteet

KuntaL	kuntalaki (410/2015) liikuntalaki (1054/1998)
LiikL	liikuntalaki (390/2015)
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
PL	perustuslaki (731/1999)
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta (2016/C 202/01)
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TSS-sopimus	taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälien yleissopimus (6/1976)
VNA 550/2015	valtionneuvoston asetus liikunnan edistämisestä (550/2015)
VNA 1766/2009	valtionneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1766/2009)

1 Johdanto

1.1 Aiheen taustaa – liikunta käsitteenä

Liikuntaa koskevat sääntelytoimivallat julkiselle vallalle määräytyvät lainsäädännön perusteella.¹ Seuraavassa tutkimuksessa liikuntaa käsitellään jäljempänä rajatussa kehyksessä julkisoikeudellisen ja urheiluoikeudellisen näkökulman yhdistelmänä. Urheiluoikeudellinen tutkimus on viime aikoina voimistunut, ja tutkimusteemat ovat moninaistuneet.² Urheilua ja liikuntaa sääntelee Suomessa sektorilakina sama laki, mutta temaattisesti tässä työssä liikunta on erotettu omaksi tarkastelukohteekseen.³ Tässä työssä liikunnalla viitataan kaikkeen omatoimiseen ja järjestettyyn liikunta- ja urheilutoimintaan, paitsi huippu-urheiluun. Kyseeseen tulevat siis esimerkiksi omatoiminen ulkoilu siihen tarkoitetuissa ympäristöissä, liikuntatiloissa kuten urheiluhalleissa, -kentillä tai -puistoissa harrastettava omaehtoinen liikunta ja urheilu sekä järjestöjen kuten seurojen järjestämään liikunta- ja urheilutoimintaan osallistuminen. Käsitelmääritys perustuu liikuntalakiin, joka on keskeisen liikuntatointa sääntelevä laki Suomessa. Liikuntalakiin palataan tarkemmin jäljempänä tässä työssä. Keskiössä työssä on julkisen vallan velvollisuutena olevien liikunnan edellytysten ja liikuntamahdollisuuksien turvaamisen tarkastelu. Pyrkimyksenä on systematisoimalla nykyistä liikuntaa koskevaa lainsäädäntöä selvittää, millaisissa puitteissa yksilöllä on oikeus edellyttää julkiselta vallalta liikkumisensa mahdollistamista vai voidaanko julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön liikkumista ylipäätään johtaa yksilölle subjektiiviseen oikeuteen verrattavissa olevaa oikeutta tietyn tasoisten liikkumisedellytysten edellyttämiseen. Tarkastelussa pyritään selvittämään lainsäädännön perusteella muotoutuvaa liikunnan peruspalveluluonnetta ja sen suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Tutkimuksessa tarkastellaan liikuntaa yleisellä tasolla, ja esimerkiksi soveltava liikunta ja saavutettavuusnäkökulmat erityistapauksissa on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Soveltavan liikunnan sääntelyn tarkastelussa olisi nimittäin ammennettavaa täysin omalle tutkimukselle.

Pyrkimyksenä tässä työssä on hahmottaa sitä lainsäädännöllistä kehystä, jonka puitteissa liikuntaa julkisena ja erityisesti kunnan vastuulla olevana palveluna voidaan määrittellä peruspalvelun luonteiseksi ja millainen merkitys tällaisella määrittelyssä on yleisesti, sekä erityisesti kuntalaisen näkökulmasta. Rinnalla tarkastellaan myös, voimmeko puhua yksilön

¹ Aine, 2022. s. 4.

² Aine, s. 2011. 5.

³ Urheilun toimialajaottelusta lyhyesti: Halila, 2002. s. 813–814.

”oikeudesta liikuntaan”. Tarkastelu alkaa EU-oikeudellisen viitekehyksen hahmottamisella, miltä pohjalta luotua ihmisoikeudellista taustaa vasten liikunnan perusoikeudellista luonnetta pyritään hahmottamaan kansallisella tasolla Suomen perustuslaissa. Millaista perusoikeudellista tukea liikunnan edistäminen nauttii ja millaiseen valoon perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan avulla liikunnan edistäminen julkisen vallan tehtävänä sijoittuu?

Perusoikeudellisesta kontekstista siirrytään tarkastelemaan liikunnan asemaa tavallisen lainsäädännön tasolle. Julkisen vallan velvollisuutta liikunnan edistämiseen konkretisoivan liikuntalain lisäksi tämän työn tutkimusnäkökulman kannalta on kuntalaki, jossa kunnalle säädettyyn velvollisuuteen alueen ja asukkaidensa hyvinvoinnista ja palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta liikunta sisältyy. Kunnan itsehallinnollinen asema luo liikunnan edistämistehtävän kannalta jännitteisen aseman väestön valtakunnallisen yhdenvertaisuuden ja kuntakohtaisen asukkaiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien välille. Asetelmaa tarkastellaan sekä perusoikeudellisesta näkökulmasta että hahmottelemalla liikunnan asemaa osana muita julkisia palveluja, jotka tähtäävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Liikunta ei ole yhteiskunnassamme irrallinen osa, vaan se kytkeytyy elinkaaremme jokaiseen vaiheeseen taaperoiästä vanhuuteen. Liikkumisella ja fyysisellä aktiivisuudella on tutkittua vaikutusta terveyteemme, työkykyymme ja koko yhteiskunnan tasolla kansantalouteemme. Liikunnan edistäminen vaatii siten useiden eri hallinnonalojen yhteistyötä, johon viime vuosina on työssä tarkemmin avatuin tavoin panostettukin. Liikuntaan viitataan myös esimerkiksi terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön valmisteluaineistoissa, vaikkakaan liikuntaa sellaisenaan ei pykälätasolla liikuntalain lisäksi laajalti mainitakaan. Tässä työssä tarkasteluun on kokonaisuuden ja etenkin liikunnan peruspalveluluonteen merkityksen hahmottamisen kannalta otettu liikuntaan viittaavaa sääntelyä esimerkin omaisesti myös hieman laajemmin.

1.2 Tutkimuskysymyksen asettelu ja rajaus

Tutkimuksen kohteena on voimassa oleva oikeudellinen sääntely ja vallitsevat tulkinnat liikuntaa ja sen edistämistä koskien Suomessa. Pyrkimyksenä on tarkastella niitä julkista valtaa koskevia velvoitteita, joita liikuntaa koskien on kirjattu, ja tulkita näiden pohjalta liikunnan asemaa laajemmin peruspalveluluonteisena palveluna. Nykytilan lisäksi tarkastelua

suunnataan hieman myös tulevaisuuteen esimerkiksi käsillä olevien, liikuntaan liittyvien lakimuutosten sekä urheilun ja kulttuurin kokonaisrahoitusuudistuksen myötä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tulee lisäksi merkittävästi vaikuttamaan kunnan ja aluetason vastuunjakoon alan palvelujen järjestämisessä, jonka kokonaisuuden osana myös liikuntaa hahmotellaan lyhyesti.

Tarkoituksena ei niinkään ole arvioida liikuntaa koskevien säännösten toteutumista käytännössä, mutta hahmottelussa liikunnan merkitystä on konkretisoitu esimerkiksi tuomalla lyhyesti esiin liikkumattomuudesta aiheutuneita yhteiskunnallisia kustannuksia sekä liikuntapalveluiden järjestämisessä taustalla olevia taloudellisia tekijöitä. Liikunnan vaikutusta väestön terveyden edistämisessä on käsitelty myös lyhyesti. Tutkimuksessa ei ensisijaisesti keskitytä myöskään esimerkiksi lainsäädännön mahdollisiin muutostarpeisiin kansalaisten liikkumattomuudesta aiheutuneisiin haasteisiin tai ongelmiin vastaamisessa.

Tutkimuksessa pyritään luomaan aluksi sitä teoreettista viitekehystä, johon liikunta oikeudellisessa sääntelykontekstissaan asettuu. Kokonaisarvioinnissa keskiössä on lopulta eri oikeusperiaatteiden punninta sekä oikeussääntöjen tulkinta. Toisiinsa nähden jännitteisessä asemassa olevat yhdenvertaisuuden sekä kuntien itsehallinnon mukaiset itsemääräämisen ja paikallisuuden periaatteet muodostavat tutkimuksessa mielenkiintoisen asetelman, jonka tarkastelussa myös yhteiskuntapoliittisen ja erityisesti liikuntapoliittisen viitekehyksen hahmottaminen on katsottu tarpeelliseksi. Oikeussääntöjen tulkinnassa erityistä huomiota on kiinnitetty niiden taustalla olevaan lainsäätäjän tarkoitukseen, mitä on pidetty tärkeänä liikuntaa koskevan sääntelyn ollessa suhteellisen laveaa ja erilaajuisia toteuttamistapoja sallivaa. Jonkin verran liikuntaan liittyvää sääntelyä peilataan myös esimerkiksi muita kulttuuripalveluja sekä terveydenhuoltoa koskevaan sääntelyyn.

Tutkimus ei niinkään pyri antamaan tai löytämään yksiselitteisiä vastauksia tai ratkaisemaan nykylainsäädännön puutteellisuuden tai vastaavan myötä syntyviä käytännön ongelmia kansalaisten liikkumiseen tai liikkumattomuuteen liittyen. Tutkimuksessa pyritään hahmottamaan liikunnan asemaa ennemminkin vaihtoehtoisia tulkintatapoja ja lainsäädännön mahdollistamia erilaisia asetteluja tarkastellen. Liikunnan peruspalveluluonteen tarkastelu kulkee mukana tutkimuksessa alusta loppuun, ja tutkimuksen lopussa kootaan yhteen johtopäätöksen liikunnan peruspalveluluonteen olemassaolosta ja sen merkityksestä.

Tutkimus ei siten vastaa mihinkään yksittäiseen tai tarkkarajaiseen oikeusongelmaan. Tarkastelun runkona toimivat kuitenkin kysymykset ensinnäkin siitä, millainen asema liikunnalla on kunnan lakisääteisten tehtävien joukossa ja millainen merkitys liikunnan peruspalveluluonteella on kansalaisen näkökulmasta. Taustalla hahmottelussa pidetään kansalaiselle toisaalta kuuluvia ja toisaalta monitulkintaisen lainsäädännön myötä mahdollisesti syntyviä odotuksia kuntaa kohden liikuntaedellytysten olemassaolosta ja liikkumismahdollisuuksista. Missä suhteessa näiden odotusten voidaan katsoa olevan oikeutettuja tai toisaalta kunnan näkökulmasta mahdollisia vastata nykyllä lainsäädännön ja siitä tehtyjen tulkintojen puitteissa?

Poliittisen kontekstin huomioiminen on tutkimuksen kannalta nähty tarpeelliseksi etenkin liikunnan resurssikysymyksiin liittyen. Kuntien liikuntaan kohdistamat ja liikuntatoimen järjestämistä varten saamat resurssit luovat liikunnan toteuttamiselle rajoja, ja koska oikeudellisella tarkastelulla on tutkimuksessa haluttu olevan liityntäpintaa myös konkreettiseen asioiden toteutumiseen, on rahoitusta tarkasteltu niin ikään liikunnan oikeudelliseen asemaan vaikuttavana tekijänä. Näin ollen voidaan kuvailla kyseessä olevan lainopillinen, oikeusjärjestystä tulkitseva ja systematisoiva tutkimus, jossa on myös yhteiskuntatieteellistä ja liikuntatieteellistä liityntäpintaa.

1.3 Tutkimuksen merkitys ja tarkoitus – miksi liikunta?

Tutkimuksen aihe valikoitui puhtaasti henkilökohtaisen kiinnostuksen myötä. Liikunta on itselleni henkilökohtaisella tasolla ollut aina tärkeää ja merkittävä osa elämäni, ja olen seurannut varsin huolestuneena kansankuntamme liikkumisen vähenemisestä, kunnon heikentymisestä ja työkyvyn alenemisestä. Liikkumattomuudella ja harrastustoiminnasta poisjättäytymisellä tai harrastusten olemattomuudella on myös yhteys syrjäytymiseen ja etenkin lasten ja nuorten pahoinvointiin, mikä havainnollistaa liikunnan koko yhteiskuntaa ja ikäluokkia läpileikkaavaa vaikutusta. Siten halusin perehtyä tarkemmin juuri tätä koko kansan liikkumista koskevaan oikeudelliseen kontekstiin, vaikka varsinaisia vastauksia haasteisiin ei oikeudellinen tarkastelu suoraan tarjoakaan.

Kansalaisten liikkumisesta ja esimerkiksi seuratoiminnan roolista koronapandemian aikana saadut tutkimustulokset motivoivat niin ikään liikunnan edistämisen velvollisuuksien tarkempaan tarkasteluun. Veikkausvoittovarojen väheneminen ja tästä seurannut kulttuurin ja liikunnan rahoituksen kokonaisuudistus ovat olleet myös kiinnostavia taustavaikuttimia

liikunnan resursoinnin näkökulmasta, joka tässäkin tutkimuksessa ilmenevin tavoin on lopulta ratkaisevin tekijä käytännön toteutuksessa. Resursointi kytkeytyy kiinnostavalla tavalla myös kuntakohtaisen itsehallinnon ja eri kunnissa asuvien kansalaisten väliseen yhdenvertaisuuteen, jota jännitteisyyttä myöhemmin työssäni pureksin.

Yksi nykymuotoisen hyvinvointivaltiomme historian merkittävimmistä muutoksista, sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen uudistus (myöhemmin tässä työssä sote-uudistus), on astumassa osin voimaan 1.1.2023. Halusin ottaa työssäni uudistuksen esille terveydenhuoltoa käsittelevien osuuksien yhteydessä, koska se tulee muuttamaan kuntien ja uusien hyvinvointialueiden välistä vastuunjakoja tehtävissä, joihin liikuntakin kytkeytyy. Mielestäni tässä vaiheessa juuri uudistuksen alla oli relevanttia suunnata katsetta hieman myös tulevaan etenkin ottaen huomioon julkisuudessa esillä olleen huolen vastuiden sekoittumisesta ja resurssikysymyksistä. Sote-uudistus on työssä jätetty kuitenkin hyvin pinnalliselle tasolle sen syvällisempien spekulointien sijasta.

Lisäksi liikunta on mielestäni mielenkiintoinen käsitteenä, ja halusin tarkastella, mihin yhteyteen liikunta lainsäädännöllisessä kehyksessä on asetettu ja millaisia merkityksiä liikunnalla oikeusjärjestyksen sisäisen systematisoinnin sisällä nähdä olevan. Fokus on pyritty kuitenkin käsitteen määrittelyjen sijasta säilyttämään siihen palveluna tai julkisen vallan edistämisen velvollisuuden alaisena nähtävään ”liikuntaan”.

Suomalaisessa yhteiskunnassa on havaittavissa, pitkälti median ansioista, kansalaisten tietoisuuden kasvamisesta omista oikeuksistaan. Erityisesti perusoikeuksiin vetoamisen ja perus- ja ihmisoikeuksien keskusteluun nostamisen voidaan mediaa seuraamalla todeta lisääntyneen, mikä oman tutkimukseni kannalta motivoi tarkastelemaan liikuntaa myös kansalaiselle kuuluvan ”oikeuden” näkökulmasta. Kansalaisnäkökulmalla on tutkimuksessani lähinnä julkisen vallan velvollisuuksia konkretisoiva merkitys, ja sitä hyödyntämällä pyrin havainnollistamaan myös liikunnan peruspalveluluonteen määrittelyyn liittyvää problematiikkaa.

Vaikka tutkimuksessani en pyri löytämään sudenkuoppia tai antamaan kehitysehdotuksia lainsäätäjille siitä, miten liikkumattomuuden haasteisiin lainsäädännön tasolla voitaisiin vastata, näen liikunnan oikeudellisen aseman hahmottamisella olevan hyötyä tulevaisuuden kannalta, jos ja kun liikuntaa koskevaa sääntelyä tullaan uudistamaan liikkumisen lisäämisen tavoittelemiseksi. Tämä ensinnäkin siksi, että lainsäädäntö asettaa rajat ja linjaa

mahdollisuudet, joiden puitteissa julkinen valta liikuntaan liittyviä tehtäviään saa ja pystyy toteuttamaan. Myös yhteiskunnan tasolla pysyvämmät muutokset pohjaavat lainsäädäntöön, ja sitä alemmalla sääntelyllä voidaan katsoa olevan lähinnä poliittisten tavoitteiden mukaista ohjausvaikutusta.

Kuten tutkimuksessa tulee ilmenemään, liikuntaa koskeva lainsäädäntö on sääntelytasoltaan melko väljä. Yhteiskunnassamme liikunnan osalta konkreettisen tason toimissa merkittävin tekijä ja muutosvoima piilee valtion ja kunnan liikuntapolitiikassa ja laajemmin hyvinvointipolitiikassa. Liikunnan asemaa voisi tutkia useamman tieteenalan kontekstissa, jollainen yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta tehty monialaisempi tutkimus onkin liikunnan suhteen ollut vallitsevaa. Tätä tutkimusta työstäessäni poikkitieteellisyyden merkitys liikuntaa koskevassa tutkimuksessa osoittautui varsin suureksi, mikä osin teki oikeudellisessa tarkastelussa pidättäytymisestä haastavaa. Toisaalta koen kyseisen havainnon olevan tärkeä todellisuuden ilmentäjänä: liikuntaa koskevat toimet eivät ole määriteltävissä tyhjentävästi vain tietyn tahon toteuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluvana palveluna tai etuudensaajan tietynsisältöisenä oikeutena. Tai ainakaan pelkästään tällaisen tarkastelun valossa liikunnan asemasta yhteiskunnassa ei ole mielestäni mahdollista saada yhtä kattavaa kokonaiskuvaa, kuin millainen siitä muodostuisi esimerkiksi juuri liikunta- ja yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen peilaten.

Liikunta- ja yhteiskuntatieteellisten tutkimusten pohjalta saatuja tuloksia ja havaintoja on hyödynnetty tämänkin tutkimuksen taustatietona ja osin suorina lähteinäkin, mutta pyrkimyksenä on ollut rajata tarkastelunäkökulma oikeudelliseen viitekehykseen ja jättää muiden tieteenalojen tarjoama anti pohjatietämyksen antaman tuen tasolle. Liikunnan peruspalveluluonteen ja kunnan tehtäviensä toteuttamiseen vaikuttavan itsemääräämisoikeuden välisen jännitteen ja sen vaikutuksen kansalaisten liikkumismahdollisuuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen tätä työtä perusteellisemmassa tutkimisessa uskon eri tieteenalojen yhdistämisen samaan työhön tarjoavan hedelmällistä tarkastelupintaa ja mahdollistavan useamman eri näkökulman pallottelun keskenään.

Pro gradu -laajuisessa tutkimuksessa tarkastelu on kuitenkin välttämätöntä joko kohdistaa rajatumpaan tutkimuskysymykseen tai jättää muutoin pinnallisemmalle tasolle. Itse aiemmin kuvatuin tavoin halusin tässä työssä tarkastella liikunnan oikeudellista asemaa enemmän kokonaisuuden kannalta kuin yksittäiseen tutkimuskysymyksen asettaman siilon sisällä. Työn edetessä oli kuitenkin helppo tunnistaa useita eri suuntia, joihin tutkimusta rajatummin olisi

mahdollista lähteä viemään. Pohtimiani jatkotutkimusaiheita tuon tarkemmin esiin työn loppupäätelmien yhteydessä.

1.4 Tutkimusaineisto

Tutkimuksen lähdeaineistona on käytetty oikeuskirjallisuutta, kansallista lainsäädäntöä esitöineen ja EU-oikeudellisen kontekstin luomiseksi on perehdytty liikuntaa koskeviin sopimuksiin perussopimusten lisäksi. EU-oikeudesta on perustaa haettu myös yleisemmin julkisen vallan velvollisuuksien täsmentämiseen perus- ja ihmisoikeudellisessa kontekstissa erityisesti sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen, sosiaaliturvaan sekä kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvissä tehtävissä. Eurooppaoikeudellista viitekehystä on haettu myös täsmentämään kunnan tehtävien määräytymistä perustuslain tasolla.

Liikunnasta perusoikeudellisessa kontekstissa tai liikunnan peruspalveluluonteesta on laadittu verrattain vähän oikeudellista kirjallisuutta. Näin ollen lainsäätäjän tarkoitukseen perehtyminen liikuntatointa koskevan lainsäädännön taustalla on ollut tärkeä osa tutkimuksen taustatyötä. Liikunnan edistämisen hahmottamisessa oikeudellisessa kontekstissa on hyödynnetty julkisen vallan ja etenkin kuntien vastuulla olevista liikunta-, terveys- ja hyvinvointipalveluista ja näihin toimialoihin liittyvistä lakisäateisistä tehtävistä laadittua kirjallisuutta. Perus- ja ihmisoikeuksia, kunnallisoikeutta ja kunnallista itsehallintoa koskeva kirjallisuus on toiminut niin ikään tärkeänä lähteenä tutkimuksessa.

Eri ministeriöiden, pääällimmäisenä opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) ja valtioneuvoston lausuntoja, selontekoja ja periaatepäätöksiä on hyödynnetty liikuntapolitiikan tavoitteiden ja kehittymisen arvioinnissa. Erityisesti valtioneuvoston liikuntapoliittinen selonteko on toiminut tutkimuksen kannalta tärkeänä yleiset valtakunnalliset liikuntapoliittiset tavoitteet sisältävänä dokumenttina. Valtion liikuntaneuvoston (VLN) kannanotot ja lausunnot ovat toimineet tärkeinä lähteinä liikuntapoliittisen kontekstin muodostamisessa lainsäädännöllisen kehyksen ympärille. Kolmannen sektorin osalta valtakunnallisesti merkittävänä liikunnan toimialan katto-organisaationa Suomen Olympiakomitea ry:n kannanottoja ja lausuntoja on myös hyödynnetty.

Liikuntaa, sen hyötyjä ja kansalaisten liikkumattomuudesta aiheutuvia kustannuksia koskevia tutkimuksia on hyödynnetty liikunnan merkityksen ja sen yhteiskunnallisten vaikutusten kartoittamista varten. Tärkeimpinä lähteinä ovat toimineet LIKES:n ja UKK-instituutin

toteuttamat tutkimukset ja hankkeet. Liikuntatieteelliseen aineistoon on tukeuduttu kuitenkin lähinnä taustatiedon hankkimiseksi, eikä tutkimuksessa ole sen oikeudellisen kontekstin takia ollut tarvetta suorana lähteenä kyseistä aineistoa juuri käyttää.

Liikuntatoimen rahoituksesta, valtion, kuntien ja alueiden liikunnan edistämiseen käytävissä olevista resursseista on hankittu tietoa perehtymällä valtionavustusten ja -osuuksien jakautumiseen ja kohdennettujen avustusten ja osuuksien määriin ja perusteisiin valtion budjettiesitysten ja laadittujen kehysten pohjalta. Kuntatalouden laskelmiin ja aihetta koskeviin artikkeleihin on tutustuttu taustatiedon hankkimiseksi.

2 Liikunnasta perus- ja ihmisoikeudellisessa kontekstissa

2.1 Liikunta EU-oikeudellisessa viitekehyksessä

Liikunta esiintyy harvoin suoraan käsitteensä perus- tai ihmisoikeustasoisessa sääntelyssä kansainvälisellä tai kansallisellakaan tasolla. Julkisen vallan velvollisuus liikunnan edistämiseen ja liikuntapalveluiden toteuttamiseen on johdettavissa toisaalta viittauksista liikuntaan ja urheiluun perus- ja ihmisoikeuksien kattavien etuuksien joukossa, ja toisaalta esimerkiksi kansainvälisoikeudellisten sopimusten ja muiden suunta-asiakirjojen pohjalta. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta kulttuurillisten oikeuksien, sosiaalisten sekä terveyteen ja hyvinvointiin liittyvien oikeuksien osalta kytkee piiriinsä myös liikunnan. Tätä kokonaisuutta tarkastellaan seuraavaksi.

Liikunnan on ensinnäkin katsottu sisältyvän YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (TSS-sopimus, SopS 6/1976).⁴ Sopimuksen 15 artiklan mukaisesti sopimuksen ratifioineiden valtioiden tulee tunnustaa kansalaisilleen oikeus muun ohella ottaa osaa kulttuurielämään (artikla 15.1, kohta a). Artikla velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään kyseisen oikeuden täydellisen toteuttamisen saavuttamiseksi ryhtymään toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä tieteen ja sivistyksen säilyttämisen, kehittämisen ja levittämisen kannalta (artikla 15.2).⁵

Kulttuurielämään viittaavan käsitteen kohteen on kuitenkin katsottu jääneen tai tarkoituksellisesti jätetyn epäselväksi. Käsitteen liian laajaksi määrittelyä on varottu, jotta se ei menettäisi merkitystään. Abstraktille tasolle määritelmän jättäminen on poikanut etenkin ihmisoikeuskeskustelussa valtion velvollisuuden korostumisen kulttuurielämään osallistumisen turvaamisessa.⁶ TSS-oikeuksien on katsottu asettavan niitä konkretisoivalle lainsäädännölle lähinnä reunaehdoiksi, minkä vuoksi oikeuksien kiistattoman toteutumisen tai toteutumattomuuden arviointi on hankalaa sen nivoutuessa oikeudellisten lähtökohtien lisäksi pitkälti myös poliittiseen tahtotilaan ja päätöksentekoon.⁷ Liikunnan näkökulmasta konkreettisenä kansallisen tason esimerkkinä tästä on valtion liikuntapolitiikan merkittävä

⁴ Aine, 2022. s.

⁵ TSS-sopimus (SopS 6/1976).

⁶ Rautiainen, 2019. s. 1012.

⁷ Rautiainen, 2019. s. 1023.

vaikutus liikunnan kulloiseenkin asemaan ja tärkeyteen yhteiskunnallisessa kontekstissa. Aiheeseen palataan luvussa 4.2.

Euroopan unionin tasoisessa sääntelyssä liikuntaan on viitattu ensikertaa 1997 Amsterdamin sopimuksen liitteessä, mutta kyseinen julistus ei ollut juridisesti sitova. Käsitteellisesti julistuksessa puhuttiin urheilusta, joka Euroopan neuvoston määritelmän mukaan tarkoitti kaikkea vapaamuotoista tai järjestettyä liikuntaa, jonka tarkoituksena on muun ohella fyysisen kunnan ja henkisen hyvinvoinnin ilmaiseminen tai parantaminen.⁸ Urheilun käsitteen voidaan siten kattavan myös liikunnan siinä mielessä, kuin se tässäkin työssä ymmärretään.

Urheilu ja liikunta sisältyivät kuitenkin jo vuoden 1992 Euroopan kaupunkiperuskirjaan.⁹ Kirjan lähtökohtana on ajatus kansalaisten perustavanlaatuisista oikeuksista kaupungeissa, joihin lukeutuvat muun ohella oikeus terveyteen ja kulttuuripalveluihin. Kahdestakymmenestä kirjatusta oikeudesta seitsemännen mukaan kaupunkilaisilla on yhdenvertainen oikeus myös urheiluun ja vapaa-aikaan (*sport and leisure*) muun ohella tulotasosta tai iästä riippumatta monipuolisiin urheilu- ja vapaa-ajan aktiviteetteihin.¹⁰ Kaupunkiperuskirja on yksi esimerkki Euroopan neuvoston päämäärien mukaisesta suunnasta muiden ohella edistää jäsenvaltioiden yhteiskunnallista kehitystä.¹¹ Kyse on kuitenkin suositusluontoisesta asiakirjasta, jolla on jäsenmaihin nähden ohjaavaa vaikutusta.

EU-tason laajemmat keskeisimmät päämäärät väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen liikunnan näkökulmasta kirjattiin vuonna 2007 julkaistuun urheilun valkoiseen kirjaan.¹² Valkoisen kirjan on katsottu olleen yksi Euroopan komission tärkeimmistä urheilua ja sen merkitystä EU-kansalaisten jokapäiväisessä elämässä koskevista toimista.¹³ Kirjassa todettiin liikunnan ja urheilun olevan merkittävimpiä kansanterveyteen vaikuttavia tekijöitä, joiden terveyden edistämiskäytäntöjä jäsenvaltioissa kuitenkin liian vähän hyödynnetään.¹⁴ Komissio toikin kirjassa aiempaa selkeämmin esille liikunnan hyvinvointivaikutukset sekä liikunnan ja urheilun ruohonjuuritason tarpeet, vaikka konkreettisten toimenpide-ehdotusten sijasta siinä

⁸ Heikkinen, 2011. s. 63.

⁹ Euroopan neuvoston kuntien ja alueiden pysyvä konferenssi hyväksyi kaupunkiperuskirjan (European Urban Charter, Resolution 234) 18.3.1992. Ryyänen, 2004. s. 238.

¹⁰ European Urban Charter. s. 1.

¹¹ Ryyänen, 2004. s. 236.

¹² Euroopan komissio, Urheilun valkoinen kirja KOM (2007) 391 lopullinen.

¹³ [Valkoinen kirja urheilun - Valkoinen kirja {SEK\(2007\) 932} {... - EUR-Lex \(europa.eu\)}](#), vierailtu 12.9.2022.

¹⁴ Euroopan komissio, Urheilun valkoinen kirja KOM (2007) 391 lopullinen. s. 4.

luotiinkin vain suuntaviivat jatkotyöskentelyä varten.¹⁵ Valkoinen kirja ei siten ole jäsenvaltioita oikeudellisesti sitova normi, vaan ennemminkin strateginen ohjeistus.

EU-tason oikeusperusta urheilulle syntyi 2009 Lissabonin sopimuksen myötä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 165 artiklassa säädetyn mukaisesti unionin tulee muun ohella myötävaikuttaa urheilun edistämiseen sen erityispiirteet, vapaaehtoisuuteen perustuvat rakenteet sekä yhteiskunnallisen ja kasvatuksellisen tehtävän huomioiden.¹⁶ Artiklan nojalla unionille siirtyi urheilun saralla toimivaltaa, joka jäsenvaltioiden ensisijaiseen toimivaltaan nähden on avustavaa ja täydentävää ja hyödynnettävissä siten esimerkiksi silloin, kun jäsenvaltio ei itse suoriudu ongelmien ratkaisusta tai unioni voisi toimillaan tuoda lisäarvoa urheiluun liittyvään toimintaan.¹⁷ Ensisijainen järjestämis- ja edistämisvastuu urheilun saralla säilyi artiklasta huolimatta jäsenvaltioilla urheilun autonomian aatteen mukaisesti.

2.2 Liikunta ja Suomen perustuslaki

2.2.1 Perusoikeudellisia lähtökohtia

Perusoikeuksien lähtökohtana on suojata yksilön vapauspiiriä valtiovallan puuttumisilta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvatta perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeudellisesta taustakontekstia hahmoteltaessa lähtökohtana voidaan pitää julkiselle vallalle asetettuja perusoikeuksien kunnioittamis-, suojaamis- ja toteuttamisvelvollisuuksia. Perusoikeudet voidaan jaotella toisaalta vapausoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, joiden sisältönä on julkisen vallan puuttumattomuus yksilön toimintavapauteen.¹⁸ Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet) toteutumisen osalta valtiolta taas on aktiivinen toimintavelvollisuus. TSS-oikeuksia on nimitetty näin ollen myös aktiivisiksi perusoikeuksiksi.¹⁹ Vapausoikeuksia ja osaa TSS-oikeuksista on oikeuksien täsmällisyyteen ja velvoittavuuteen perustuvassa jaottelussa kutsuttu subjektiivisiksi oikeuksiksi. Tällaisia oikeuksia yksilö voi vaatia tuomioistuimessa tai viranomaisessa.²⁰ TSS-oikeuksista

¹⁵ Heikkinen, 2011. s. 64.

¹⁶ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot (2016/C 202/01)

¹⁷ Heikkinen, 2011. s. 65.

¹⁸ Hallberg ja muut. Luvussa 1.1 Perusoikeuksien sukupolvet, päiv. 6.4.2010.

¹⁹ Hallberg ja muut. Luvussa 1.1 Muut luokittelut, päiv. 6.4.2010

²⁰ Hallberg ja muut. Luvussa 1.1 Muut luokittelut, päiv. 6.4.2010.

subjektiivisiksi oikeuksiksi ei kuitenkaan ole määritelty esimerkiksi kulttuurielämään osallistumisen ja itsensä kehittämisen oikeutta (PL 16.2 §), vaikkakin perustuslain uudistusta koskevissa esitöissä julkisen vallan nimenomaisista edistämistoimista näihin liittyen puhutaankin. Tematiikkaan palataan myöhemmin tässä luvussa.

Perusoikeuksien toteutumisen kannalta riittävää ei siis ole, että julkinen valta esimerkiksi pidättäytyy hyväksyttävää syytä vailla olevista perusoikeusrajoituksista, vaan oikeuksien toteuttaminen vaatii julkiselta vallalta myös aktiivisia toimia – julkisen vallan on pyrittävä edistämään perusoikeuksien toteutumista.²¹ Liikunnan osalta tällainen julkisen vallan aktiivinen toiminta voidaan liittää seuraavassa alaluvussa tarkastelussa olevien sivistyksellisten oikeuksien lisäksi perustuslain (731/1999, PL) 19 §:ään. Pykälän kolmannen momentin mukaan

”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. —”

Veloitteen on katsottu asettavan yhtäältä koko julkiselle vallalle veloitteen kehittää olosuhteita yhteiskunnassa väestön terveyttä edistävään suuntaan ja toisaalta viittaavan sosiaali- ja terveydenhuollon ennaltaehkäisevään toimintaan. Kysymyksen on todettu olevan etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisessa.²² Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen on siten katsottu kuuluvan osaksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen lukeutuvia tehtäviä on toisaalta määritelty monella tapaa.²³ Liikuntapalvelujen on lainsäätäjän toimesta toisaalta nimenomaisesti katsottu olevan yhteydessä ihmisen terveyteen ja hyvinvointiin.²⁴

Perustuslain tasolla väestön terveyden edistämisen keinoja ei sen tarkemmin ole määritelty. Perustuslaki on yleislaki, jota alemman asteinen lainsäädäntö konkretisoi. Perustuslain ylikorostamisessa ja perusoikeusajattelun ylimitoittamisessa on nähty myös haasteensa, ja tässä yhteydessä on muistutettu talouden ja politiikan mukana seuraamisen merkityksestä yhteistä hyvää perusoikeusajattelun turvin tavoiteltaessa. Perustuslailla on todettu olevan

²¹ Aine, 2011. s. 25.

²² Ojanen, 2019. s. 3.

²³ Lainsäätäjä on määritellyt edistämistehtävän tarkoittavan muun ohella ”yksilöön, perheisiin, yhteisöihin, väestöön, elinoloihin ja elinympäristöön sekä palvelujen järjestämiseen kohdentuvaa toimintaa, jonka avulla parannetaan väestön hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta sekä vähennetään näihin liittyviä eroja väestöryhmien välillä” ja todennut lisäksi siten ehkäistävän muun ohella terveydellisiä haittoja ja sairauksia, vahvistettavan yhteisöllisyyttä ja parannettavan toimintakykyä. (HE 241/2020 vp. s. 48)

²⁴ HE 56/2021 vp. s. 85.

mahdotonta korvata politiikkaa, joka viime kädessä esimerkiksi resurssien kohdentamisen palveluiden toteuttamiseen sanelee.²⁵ Näin ollen esimerkiksi peruspalvelujen laajentamisen yhä suuremman osan julkisen vallan palveluista perustuslakiin perustuvan ajattelun myötä, on riskinsä myös valtiontalouden kannalta. Palveluiden rahoitukseen palataan myöhemmin tässä työssä.

Konkretisointi tapahtuu erityislainsäädännössä, terveyden edistämisen osalta etenkin kunta-liikunta- ja terveydenhuoltolaissa. Kuntalain (410/2015, KuntaL) nojalla kunnan tehtävä on edistää asukkaidensa terveyttä ja hyvinvointia, ja järjestää palvelut asukkaille taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla (KuntaL 1.2 §). Tämä velvoite koskee muun ohella liikuntaolosuhteiden ylläpitämistä ja kehittämistä. Liikuntalain (390/2015, LiikL) tavoitteena on edistää väestön liikkumista, hyvinvointia, terveyttä ja fyysistä toimintakykyä (LiikL 2.1 §) Edistämistehtävä on liikuntalaissa annettu kunnalle (5 §). Liikuntalaissa liikunnan voidaan katsoa yhdistetyn hyvinvointiin edistämiseen. Terveydenhuoltolain (1326/2010, TervL) nojalla kunnan tulee esimerkiksi arvioida ja kehittää asukkaidensa liikunta-aktiivisuutta osana terveyden ja hyvinvoinnin edistämismuotoa (12 §). Saman lainkohdan mukaisesti kunnan tehtävänä olevassa asukkaitaan koskevassa suunnittelutyössä ja hyvinvointikertomuksessa on liikunnan oltava osana.²⁶ Sote-uudistuksen myötä tammikuussa 2023 voimaan astuva laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) korvaa nykyisen terveydenhuoltolain sääntelyn tältä osin, mutta raportointivelvollisuus ei muutu.

2.2.2 TSS-oikeudet

Suomi ratifioi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus) vuonna 1976, minkä jälkeen valtion velvollisuus kulttuurielämään osallistumisen turvaajana nousi valtiosääntökeskusteluun.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä 1990-luvulla kulttuurielämään osallistumisen oikeuden kirjaamisesta Suomen perustuslakiin keskusteltiin, mutta varsinaista ihmisoikeusvelvoitetta vastaavaa säännöstä uudistuneeseen valtiosääntöön ei lisätty.²⁷ Sen sijaan velvoitteen sisältö mukailtiin ja sulautettiin osaksi perustuslain 16.2 §:iin. Kyseisen lainkohdan mukaan

”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja tarpeidensa mukaisesti

²⁵ Heuru – Mennola – Ryyänen, 2008. s. 51.

²⁶ Aine, 2022. s. 9.

²⁷ Rautiainen, 2019. s. 1014.

myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.” (PL 16.2.§)

Viime kädessä liikunnan katsominen peruspalveluksi ja siten julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluvaksi asiaksi edistää, on oikeuskirjallisuudessa perustettu perustuslain 16 §:ään. Vaikka liikunta ei käsitteenä lainkohtaan sisällykään, on se nimenomaisesti mainittu perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä. Julkisen vallan toimien, joilla yksilön mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen edistetään, katsotaan esitöiden mukaan nimittäin opetuksen lisäksi liittyvän muun ohella nimenomaisesti ”liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen”.²⁸ Perustuslain vuoden 1995 kokonaisuudistuksen yhteydessä uudistetut perusoikeussäännökset siirrettiin vuonna 2000 voimaan tullessa uudessa perustuslaissa lähes sellaisinaan uuden luvun alle, sillä sisällöllistä muutostarvetta ei nähty. Nykyinen 16.2 § vastaa siis sisällöllisesti edeltäjänsä 13.2 §:ää vuodelta 1995.

Lainsäätäjän tarkoituksesta on johdettu aihetta koskevassa oikeuskirjallisuudessa tulkinnaksi, että julkiselle vallalle täten olisi asetettu velvoite turvata yksilölle mahdollisuus itsensä kehittämiseen myös liikunnan saralla varattomuuden sitä estämättä.²⁹ Kyseessä on tällöin katsottu olevan julkisen vallan velvollisuus aktiivisin toimin turvata yksilöiden perusoikeuksien toteutuminen. Liikunnan katsottaessa sisältyväksi TSS-oikeuksiin, voidaan oikeutta liikkumiseen ja sen toteutumiseen siten tarkastella perusoikeuksien oikeusvaikutuksia koskevaan jaotteluun suhteutettuna.³⁰ Taloudellisista, sivistyksellisistä ja sosiaalisista oikeuksista vain osa on turvattu perustuslaissa subjektiivisina oikeuksina, eikä PL 16.2 § oikeutta kulttuurielämään osallistumiseen ja itsensä kehittämiseen ole katsottu kuuluvaksi tähän joukkoon.³¹ Subjektiivisesta perusoikeudesta edustavana esimerkkinä toimii jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen, joka säännöksenä asettaa julkiselle vallalle yksiselitteisen ja täsmällisen velvollisuuden kansalaisten yhdenvertaisuuden huomioiden turvata oikeuden toteutuminen.³²

Kulttuurielämään osallistumisen ja itsensä kehittämisen oikeutta sen sijaan on pidetty objektiivisena – se ei perusta yksilölle subjektiivista oikeutta esimerkiksi kulttuuripalvelun tai palvelun edistämisestä nauttivana olemiseen. Oikeudelliselta luonteeltaan PL 16.2 § onkin

²⁸ HE 309/1993 vp. s. 64.

²⁹ Aine, 2022. s. 3.

³⁰ Aine, 2022. s. 4.

³¹ Hallberg ja muut. Luvussa: TSS-oikeudet, päiv. 23.2.2011.

³² Mäkelä, 2013. s. 325.

kuvailtu ”tulkinta- ja toimeksiantovaikutuksen omaavaksi arvopäämäärätyypiseksi optimointikäskyksi”.³³ Itsensä kehittäminen on liitetty oikeuskirjallisuudessa kulttuurisesta näkökulmasta hankalasti määriteltäväksi kokonaisuudeksi, jota koskeva lainsäädäntö on nähty lähinnä kansalaisten hyvinvoinnin ja elintason takaamiseksi laadittuna.³⁴

2.2.3 ”Yhdenvertainen oikeus sivistykseen”

Sivistyksellisiin oikeuksiin liittyen on oikeuskirjallisuudessa puhuttu myös yhdenvertaisesta oikeudesta sivistykseen, joka kokonaisuus käsittää kolme perusoikeutta:

yhdenvertaisuusoikeudet (PL 6 §), sivistykselliset oikeudet (PL 16 §) sekä kielelliset ja kulttuuriset oikeudet (PL 17 §).³⁵ Tämä kokonaisuus muodostuu tulkinnan mukaan edellä mainittujen perustuslain säännösten yhteisvaikutuksesta, jossa keskeistä on yhdenvertaisuuden oikeuden läpileikkaavuus. Kokonaisuutta voidaan tarkastella kolmiasteisena portaikkona. Aiemmin mainittu subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen asettuu portaikon ensimmäiselle askelmalle. Yhdenvertaisuuden osalta perusopetuksen turvaamiseen velvollisuuteen sisältyy sekä muodollinen että aineellinen elementti, ja velvoitteen täyttäminen vaatii aktiivista toimintaa, oikeuden toteuttamista.

Kolmannelle portaalle sijoittuu oikeus tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen, josta voidaan puhua ensisijaisesti torjuntaoikeutena.³⁶ Torjuntaoikeudellisella ulottuvuudella tarkoitetaan julkisen vallan velvollisuutta liiallisesta, tässä tapauksessa esimerkiksi taiteen ja tieteen vapauden harjoittamiseen, puuttumisesta pidättäytymiseen.³⁷

Väliin jäävälle asetelman toiselle portaalle sijoittuvat tässä viitekehyksessä PL 16.2 § ja liikuntapalvelut siinä mukana. Perusoikeuden turvaamisoikeudellinen ulottuvuus korostuu toisella askelmalla samaan tapaan kuin ensimmäisen askelman turvatussa oikeudessa maksuttomaan perusopetukseen.³⁸ Turvaamisoikeuden muotoon kirjoitettu perusoikeus asettaa julkiselle vallalle positiivisen toimintavelvoitteen. Perusoikeuden toteutumistason arvioinnissa voidaan tukeutua perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnin kaltaisiin perusteisiin, kuten heikennyksen suuruuteen ja heikennysperusteen hyväksyttävyyteen.³⁹

³³ Rautiainen, 2019. s. 1017.

³⁴ Rautiainen, 2019. s. 1017.

³⁵ Mäkelä, 2013. s. 324.

³⁶ Mäkelä, 2013. 2. 326.

³⁷ Rautiainen, 2013. s. 107.

³⁸ Mäkelä, 2013. s. 326.

³⁹ Hallberg ja muut. Luvussa: 3. Perusoikeuksien rajoittaminen.

Perusoikeussäännöksen vaikuttavuus yksilön oikeusasemaan tai käyttäytymismahdollisuuksien rajoittamiseen tulee ratkaista ennen, kuin voidaan puhua perusoikeuden rajoittamisesta.⁴⁰ Liikunta tulkittuna osaksi PL 16.2. § sivistyksellisiä oikeuksia ja toisaalta osin myös PL 19.3 §:n julkiselle vallalle asettamaa terveyden edistämisen velvollisuutta on hankalasti arvioitavissa perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta kun otetaan vielä huomioon kunnallisen itsehallinnon luoma kuntakohtainen vaihtelevuus palvelujen sisällössä.

Yhdenvertainen oikeus sivistyspalveluihin muodostaa yhdessä kunnallista itsehallintoa koskevan PL 121 §:n ja julkiselle vallalle velvollisuuden perusoikeuksien toteuttamisesta asettavan PL 22 §:n kanssa keskenään jännitteiset kolmion kärjet.⁴¹ Jännitteitä aiheuttavat eri perusoikeuksien keskenään poikkeavat lähtökohdat, perusoikeuksien turvaamisen edellytys näistä lähtökohdista riippumatta sekä kunnallisen itsehallinnon edellyttämä kuntakohtainen, kuntalaisten omaan osallistumiseen ja vaikuttamiseen perustuva lähtökohtainen oikeus päättää siitä, miten tehtävänsä järjestävät.⁴² Perusoikeuksien jaottelun vapausoikeuksiin ja kunnalta aktiivisia toimia vaativiin perusoikeuksien toteuttamistoimenpiteisiin ei tässä kontekstissa liene hedelmällistä, ja yhdenvertaista oikeutta sivistykseen pohdittaessa ja arvioitaessa eri oikeuksien ja niiden yhteisvaikutusten tulkinnalla ja punninnalla on nähty suurempi hyöty kuin vastakkainasetteluilla.⁴³ Perusoikeudet olisi näin nähtävissä oikeusjärjestystä läpileikkaavana, kaiken julkisen vallan toiminnan taustalla vaikuttavana kehikkona, jota vasten tulkittaessa taloudelliset haasteet lienevät niitä, jotka lopulta merkittävimmin vaikuttavat konkreettisiin lopputuloksiin. Valtionosuusjärjestelmä kytkeytyy näin ollen elimellisesti siihen käytännön tason oikeuksien ja etuuksien toteutumiseen, jota julkinen valta turvaa.

Näin katsottuna voitaneen luonnehtia, ettei yksittäisellä kansalaisella ole oikeutta vaatia esimerkiksi liikuntapalvelun toteuttamista tai liikuntamahdollisuuksien edistämistä, ainakaan perusoikeudellisella tasolla. Toisaalta koska perusoikeuksien vaikutus ei avaudu ainoastaan tulkitsemalla perustuslaissa asetettuja kunnioittamis-, suojaamis- tai turvaamis- ja toteuttamisvelvollisuuksia⁴⁴, on perustuslakia konkretisoivat alemmat säädökset

⁴⁰ Hallberg ja muut. Luvussa: 3. Perusoikeuksien rajoittaminen.

⁴¹ Mäkelä, 2013. 2. 326.

⁴² Mäkelä, 2013. 2. 327.

⁴³ Mäkelä, 2013. 2. 328.

⁴⁴ Aine, 2022. s. 9.

avainasemassa liikunnan lainsäädännöllistä asemaa hahmoteltaessa. Perusoikeustasolla ja perus- ja ihmisoikeussäännösten lainopillisen tulkinnan kautta liikunnan edistämisen voidaan todeta jäävän hyvin väljäksi. Liikunnan osana sivistyksellisiä oikeuksia ja edellä kuvatun mallin mukaista yhdenvertaista oikeutta sivistykseen turvaaminen ja toteuttaminen täsmentyvätkin tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä. Liikuntaa tarkemmin sääntelevien kuntalain ja liikuntalain säännöksiä on tulkittava perustuslain takia perusoikeusmyönteisellä tavalla.⁴⁵

2.2.4 Julkisen vallan käsite

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on perustuslaissa määritelty julkisen vallan velvollisuudeksi (PL 22 §). Monet perustuslain säännökset, erityisesti taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskevat perusoikeudet on kirjoitettu nimenomaisesti toimintavelvoitteiksi julkiselle vallalle.⁴⁶ Julkisella vallalla viitataan kuitenkin muuhunkin kuin valtioon, vaikka perusoikeussääntelyn lähtökohtana onkin ollut yksilön vapauden suojaaminen valtiovallan puuttumiselta. Julkisen vallan piiriin katsotaan kuuluvaksi valtion lisäksi muun ohella kunnat, kuntayhtymät ja julkisoikeudellisen laitokset toimintoineen.⁴⁷

TSS-oikeuksista puhuttaessa huomioitavaa on, ettei niiden toteuttamisvastuuta nimenomaisesti ole jaoteltu erikseen valtion ja kuntien tehtäväksi. Epäselväksi osin jää myös, miten oikeuksien toteuttaminen tai turvaaminen soveltuu kuntien toimintaan.⁴⁸ Toisaalta lainsäätäjä on myös nimenomaisesti todennut kuntien osalta merkittävää olevan niiden laaja käytännön vastuu TSS-oikeuksien käytännön toteutumisesta. Kuntalain esitöissä perustuslain 19.3 § ja 16 § mukaiset velvollisuudet on nostettu esimerkeiksi tästä käytännön vastuusta.⁴⁹ Huomattavaa yhä on, että kunnan huolehtimisvelvollisuus taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta perustuu kunnalle laissa säädettyihin tehtäviin. Perusoikeuksia täydentävä lainsäädäntö konkretisoi kunnan velvoitteet näitä oikeuksia koskien.

Liikunnan oikeudellisessa sääntelyssä ”julkinen valta” muodostuu kokonaisuudesta, johon valtion organisaatioiden lisäksi lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia on myös muilla

⁴⁵ Hallberg ja muut. II Yleinen osa, Tulkintavaikutus, päiv. 23.2.2011.

⁴⁶ Hallberg ja muut. s. II Yleinen osa, Julkinen valta perusoikeussäännösten kohteena, päiv. 13.1.2011.

⁴⁷ Hallberg ja muut. s. I Johdanto, Julkinen valta, päiv. 6.4.2010.

⁴⁸ Aine, 2022. s. 7.

⁴⁹ HE 268/2014 vp. s. 14.

toimijoilla. Näistä säädetään liikuntalaissa.⁵⁰ Liikuntalaissa nimenomaisesti todetun mukaisesti valtion toisaalta tulee liikuntalain nojalla sille kuuluvia tehtäviä hoitaessaan olla tarpeen tullen yhteistyössä kuntien, kansalaisjärjestöjen ja muiden liikunta-alan toimijoiden kanssa (4 §). Tältä osin voitaneen todeta julkishallinnon työnjakoa liikunnan osalta lainsäädännön tasollakin tähdenneety.

2.3 Kunnallinen itsehallinto

2.3.1 Itsehallinnon perustuslaillinen tausta

Oleellista julkisen vallan vastuunjakoa tarkasteltaessa on kunnallisen itsehallinnon käsite ja merkitys kunnan toiminnalle laissa säädettyjä velvollisuuksiaan toteuttaessaan. Perustuslain mukaan kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (PL 121.1 §). Suomessa hallinto rakentuu olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan keskushallinnon alapuolella.⁵¹ Kunnan itsehallinnollinen asema perustuu Euroopan neuvoston hyväksymään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 65 ja 66/1991), joka Suomessa saatettiin asetuksella voimaan lokakuussa 1991. Euroopan itsehallinnon peruskirja on suoraan sovellettavaa oikeutta suomalaisessakin tuomioistuimessa. Suomen kunnallishallinnon on kuitenkin todettu täyttävän peruskirjan vaatimukset yleensä hyvin.⁵² Peruskirjan 3 artiklassa säädetyn mukaisesti kunnallisella itsehallinnolla tarkoitetaan ”kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti”.⁵³

Yksi kunnallisen itsehallinnon kannalta merkittävä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan asettamista periaatteista on rahoitusperiaate (9.2 artikla). Periaatteen mukaisesti paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät perustuslaissa tai muissa laeissa niille annettuihin velvoitteisiin suhteutettuna. Suomessa perustuslakivaliokunta on tähdentänyt kuntien tosiasiallisista edellytyksistä huolehtimista viitaten niille lailla säädettyjen tehtävien toteuttamiseen.⁵⁴ Rahoitusperiaatteen jättämistä pois perustuslaista sellaisenaan on kuitenkin

⁵⁰ Liikuntalakia tarkastellaan seikkaperäisemmin luvussa 3.2.

⁵¹ Ojanen, 2019. s. 7.

⁵² HE 268/2014 vp. s. 15.

⁵³ Heuru – Mennola – Rynänen, 2008. s. 43.

⁵⁴ PeVM 25/1994 vp. s. 3. Ks. myös: Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin: Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle, 2019. s. 74.

oikeuskirjallisuudessa kritisoitu.⁵⁵ Rahoitusperiaatteen merkitystä ja valtion kunnille myöntämiä valtionavustuksia käsitellään jäljempänä tässä työssä.⁵⁶

Itsehallinnollisen aseman voidaan katsoa johtavan joskus jännitteisiin tilanteisiin eri perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Silloin, kun kyse ei ole subjektiivisista oikeuksista, eli kun kuntien velvoitteita suhteessa yksilöihin ei ole nimenomaisesti säännelty, tulee kunnilla itsehallintonsa nojalla olla harkintamahdollisuus siinä, miten ne säännellyt velvoitteensa toteuttavat tai asetetut tavoitteet saavuttavat.⁵⁷ Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kuntien itsehallintoon kuuluu keskeisenä ominaispiirteenä toisaalta myös kunnan oikeus ottaa niin päättäessään lakisääteisten tehtäviensä lisäksi muitakin tehtäviä hoitaakseen.⁵⁸

Perustuslain 121.2 § mukaan kuntien hallinnon yleiset perusteet ja kunnille annettavat tehtävät on perustuttava lakiin. Näin ollen TSS-oikeuksienkin osalta kunnat vastaavat tehtävistä sen mukaan, kun tehtävästä vastaaminen on lainsäädännön tasolla niille osoitettu. Kuntien itsehallinnollisesta asemasta johtuu kuntien vapaus osittain päättää hoidettavakseen ottamista tehtävistään. Tällaiset kunnan itse päättämät, hoitaakseen ottamansa tehtävät kuuluvat kuntien yleiseen toimialaan. Kuntalain 7.1 §:ssa täsmennetään lisäksi kunnan velvollisuudeksi järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät, jotka kuntien velvollisuuksien jaottelussa käsitteellistetään kuntien lakisääteisiksi tehtäviksi.

Kunnan itsehallintonsa nojalla hoitamat tehtävät muodostavat siis kunnan yleisen toimialan ja lakisääteiset tehtävät kunnan erityisen toimialan.⁵⁹ Toimialoja ei ole lainsäädännön tasolla tarkemmin määritelty, vaan niiden sisältö on muotoutunut oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa.⁶⁰ Kuntalain esitöissä kunnan yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien kirjon todetaan voivan vaihdella kunnittain, itsehallinnon periaatteen mukaisesti. Joustavalla sääntelyllä on pyritty ja pyritään esitöiden mukaan mahdollistamaan kunnille tarvittava sopeutuminen olosuhteiden ja tarpeiden vaihteluun palveluiden tarjoamisessa.⁶¹ Oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä muodostuneiden periaatteiden on kuitenkin katsottu

⁵⁵ Ks. esim. Mutanen, 2017. s. 10.

⁵⁶ Ks, esim. alaluku 4.3 Liikunnan rahoitus.

⁵⁷ Aine. 2022. s. 15.

⁵⁸ HE 241/2020 vp. s. 29.

⁵⁹ HE 268/2014 vp. s. 138.

⁶⁰ Toimialajaosta tehdystä tutkimuksesta mm. Korte, 2021. s. 6.

⁶¹ HE 268/2014 vp. s. 16.

rajoittavan kunnan yleistä toimialaa. Tällaisia rajoittavia periaatteita on katsottu olevan esimerkiksi hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaate sekä tasapuolisen kohtelun periaate. Lisäksi eräinä vakiintuneina rajoitusperiaatteina on esitöiden mukaan pidetty muiden ohella asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä, tehtävän paikallisuutta sekä työnjakoa muiden viranomaisten kanssa.⁶²

Kunnan erityiseen toimialaan on katsottu kuuluvaksi siis kunnan lakiin perustuvat, säädetyt tehtävät. Lakiin perustuvat tehtävät kattavat esimerkiksi koulutuksen ja varhaiskasvatuksen; kulttuuri-, nuoriso-, kirjasto- ja liikuntapalvelut; kaupunkisuunnittelun ja maankäytön; vesi- ja jätehuollon sekä ympäristöpalvelut. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelut yhdessä palo- ja pelastustoimen kanssa tulevat siirtymään sote-uudistuksen myötä hyvinvointialueiden vastattaviksi.⁶³ Kolmantena kunnalle kuuluvana tehtäväryhmänä pidetään sen toimeksiannolla itselleen ottamia tehtäviä (KuntaL 7.2 §).

2.3.2 Yhdenvertaisuusperiaate ja itsehallinto

Perustuslain saneleman kansalaisten yhdenvertaisuusvaatimus on yksi oikeusjärjestyksemme peruspilareista (PL 6 §). Myös kuntalaisia kielletään kunnan asukkaiden perusteeton asettaminen keskenään erilaiseen asemaan (KuntaL 2.1 §). Kunnallinen itsehallinto sen tuomine vapauksineen kunnan toimintaan haastaa tätä yhdenvertaisuuden perustavaa periaatetta.

Kuntalain 1.2 §:n mukaan kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Liikuntalaki taas määrittää kunnan tehtäväksi liikunnan yleisten edellytysten luomisen paikallistasolla (LiikL 5 §). Perustuslain tasolla liikunnan edistämismääräykset on perustuslain tasoiselle sääntelylle tyypillisesti jätetty yleiselle tasolle, minkä myötä julkisen vallan velvollisuuksia liikunnan edistämiseksi onkin tarkasteltava perusoikeuksia konkretisoivan sääntelyn ja ohjauskeinojen valossa.⁶⁴

Kuntien itsehallinnollinen asema luo toisaalta kunnille vapauden tiettyjen tehtävien järjestämiseen haluamallaan tavalla, jonka määräytymiseen vaikuttavat sekä kuntien resurssit,

⁶² HE 268/2014 vp. s. 16.

⁶³ <https://soteuudistus.fi/uudistus-lyhyesti/> (vierailtu 24.10.2022) Sote-uudistuksesta lyhyesti tässä työssä esim. alaluvussa 4.2.3)

⁶⁴ Aine, 2022. s. 16.

politiikka että esimerkiksi kuntien väestörakenne. Esimerkiksi oikeuden kulttuurielämään osallistumiseen on oikeuskirjallisuudessa todettu nojaavan kunnille asetettuihin hyvin suurpiirteisiin velvollisuuksiin. Kulttuuripalveluiden osalta on todettu, ettei lainsäädäntö velvoita kuntia ylläpitämään tai tukemaan mitään tiettyjä tai edes olemassa olevia palveluita kirjastopalveluja lukuun ottamatta, vaikka jonkinasteisten kulttuuripalveluiden tuottamiseen velvollisuus kunnilla kuitenkin on.⁶⁵ Toisissa kunnissa taas vanhuspalveluiden tarve on esimerkiksi toisia kuntien suurempi. Kansalaisen näkökulmasta kuntien itsehallinnollisen aseman luoman vapauden myötä palvelujen saatavuutta vertailtaessa eri kuntien kesken voidaan tarkasteluun nostaa eri puolilla maata asuvien kansalaisten keskinäinen yhdenvertaisuus. Kuntalain nojalla kunta vastaa järjestettävien palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta (KuntaL 8 § 2.1 mom.) Kyse on kuitenkin lainsäädännön tasolla nimenomaan kunnan tai kuntayhtymän asukkaiden keskinäisestä yhdenvertaisuudesta. Itsehallinnon reunaehtojen määrittelyyn liittyen onkin esitetty, että kuntien keskinäisestä eriytymisestä johtuva tilanne suhteutettuna kunnille annettuihin velvoitteisiin ja tehtäviin tulisi olla kuvattuna jo hallituksen esityksissä tarkemmin.⁶⁶ Liikunnan edistäminen kunnissa riippuu kuntapolitiikan ja paikallisten käytäntöjen lisäksi myös olosuhteista. Lisäksi vaikka kunnan tulee kuntalain nojalla kuulla asukkaita päätöksentekoon liittyen, vaihtelee kuntalaisten osallistaminen ja kuulemiskäytännön myös kuntien kesken.

Yhdenvertaisuusnäkökulmasta merkille pantavaa on perustusvaliokunnan kanta siitä, että palvelujen riittävyyden tärkeyttä julkisen vallan turvaamisveloitteen kannalta olisi tähdennettävä sen kannalta, ettei asuinpaikkaan tai varattomuuteen liittyvät syyt muodostuisi tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille itsensä kehittämiseen.⁶⁷ Liikunnan edistämisen ja mahdollistamisen näkökulmasta valiokunnan kannan voitaneen katsoa merkitsevän siten liikuntapalveluiden riittävyydestä huolehtimista ja palvelujen tarjoamista tasapuolisesti kansalaisille riippumatta esimerkiksi siitä, missä päin Suomea asuu ja minkälaiset taloudelliset mahdollisuudet liikuntapalvelujen hyödyntämiseen omaa.

Itsehallinnon kannalta positiivista toisaalta on ollut valtion valvonnan yleispiirteistyminen. Itsehallinnon ja kuntalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien turvaaminen ja

⁶⁵ Rautiainen, 2019. s. 1022.

⁶⁶ Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5. s. 55.

⁶⁷ PeVM 25/1994 vp. s. 9.

edistäminen kuuluivat myös uuden kuntalain tavoitteisiin.⁶⁸ Kansanvaltaisuuden periaate itsessään pohjautuu perustuslain 2 §:ään, jonka mukaan valtiolta Suomessa kuuluu eduskunnan edustamalle kansalle. Perustuslakivaliokunta on kansanvaltaisuusperiaatteen tarkoittavan kunnan itsehallinnon kannalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta.⁶⁹ Kuntalaisten oikeudessa päättää asioistaan on kyse erityisesti ylimmälle päätöksentekojärjestelmälle asetetusta demokraattisuuden vaatimuksesta.⁷⁰

Kunnan liikkumatilan lakisääteisten, määrärahasidonnaisten palvelujen toteuttamisen suhteen on oikeuskirjallisuudessa katsottu kuitenkin olevan osin näennäinen itsehallinnosta huolimatta. Tämän on katsottu olevan toisaalta perusteltua, kun kyseessä on perustavimpien yksilön oikeussuojaan kuuluvien oikeuksien toteutuminen.⁷¹ Tältä pohjalta velvollisuuden tällaisen etuuden tai palvelun toteuttamiseen ei ole pidetty välttämättä kovin suuresti eroavana subjektiivisena oikeutena turvatusta ja toteutettavasta etuudesta tai palvelusta.⁷² Liikkumatilaa lakisääteisten ja määrärahasidonnaisten palvelujen toteuttamisessa rajaavat oikeusperiaatteet ja perus- ja ihmisoikeuksien tulkintavaikutus. Näin ollen liikunnasta puhuttaessa tulee kuntien liikuntatoimen toteuttamisratkaisujen arvioinnissa kyseeseen etenkin yhdenvertaisuusperiaate, sekä perustuslaissa turvatut sivistykselliset oikeudet ja julkisen vallan velvollisuus terveyden edistämiseen.

Liikunnan ja erityisesti kansalaisen mahdollisen oikeuden vaatia tiettyjä liikuntamahdollisuuksia näkökulmasta kuntien itsehallinto asettaa tarkasteltavaksi sen myötä syntyvät erilaiset liikuntaa koskevat painotukset eri kunnissa. Lisäksi on pyrittävä selvittämään, mihin lainsäätäjä on liikunnan sääntelyllä pyrkinyt: onko kyse liikunnasta itseisarvona vai nähdäänkö liikunnalla olevan välinearvoa sääntelyn valossa esimerkiksi terveyden edistämisessä. Näin ollen tarkasteluun on perusteltua ottaa mukaan osin myös terveystaloudellista koskeva lainsäädännöllinen kehys, sekä perustuslain että kuntalain tasolla. Kunnan velvollisuuksia määrittävässä kuntalain ensimmäisessä pykälässä asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen viittaa myös terveyden edistämiseen, ja terveystaloudellisten tuottaminen asukkaille on vielä voimassa olevassa terveydenhuoltolaissa määritellyin tavoin

⁶⁸ HE 268/2014 vp. s. 96.

⁶⁹ PeVL 63/2014 vp. s. 2.

⁷⁰ Muukkonen, 2020. s. 224.

⁷¹ Uoti, 2006. s. 352.

⁷² Uoti, 2006. s. 352.

yksi kunnan lakisääteisistä tehtävistä. Liikunnan ja terveydenhuoltopalveluiden suhdetta hahmotellaan työssä tarkemmin jäljempänä.

2.4 Peruspalvelu käsitteenä

Kuntien tehtävät lisääntyivät etenkin 1970–1980-luvuilla, ja kunnat ovat tähän saakka vastanneet laajasti esimerkiksi opetus-, sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä kunnallisteknisistä palveluista, kuten jätehuollosta ja katujen kunnossapidosta sekä maankäytön suunnittelusta. Kuntien menot muodostavat noin kaksi kolmannesta julkisista menoista, mikä havainnollistaa kunnallishallinnon merkitystä suomalaisessa yhteiskunnassa.⁷³ Sosiaali- ja terveystalveluita koskeva uudistus tulee tuomaan suuria muutoksia kuntien ja uusien hyvinvointialueiden vastuunjaon myötä, kun sosiaali- ja terveystalveluiden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Kunnallisen itsehallinnon asemaa hallinnollinen muutos ei kuitenkaan vaaranna. Kunnilla säilyy edelleen vastuu niille säädetyistä ja itsehallintonsa nojalla hoitaakseen ottamistaan tehtävistä. Itsehallinnon toteutuminen edellyttää yhä useita melko muuttumattomina pysyviä instituutioita, kuten valtionhallinnosta riippumatonta omaa hallintoa, kuntalaisten oikeutta vaikuttaa suoraan tai edustajiensa kautta kunnan toimintaan ja kunnan omia rahoituslähteitä.⁷⁴ Muun ohella näiden periaatteiden toteutumiseen on pyrittävä lain määrittelemän itsehallinnollisen aseman toteutumiseksi.

Käsitteenä peruspalvelua tai sen sisältöä ei ole lainsäädännössä määritelty, mutta lähtökohta määrittelyyn on johdettavissa perustuslain yleisellä tasolla määrittelyistä perusoikeuksista. Tästä esimerkkinä edellä käsitelty perustuslain 19.3. §, joka asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvelut jokaiselle. Yleisen tulkinnan mukaan peruspalveluina on pidetty suurta määrää ihmisiä koskevia palveluita, jotka vaikuttavat ihmisten jokapäiväiseen elämään. Painopisteiksi on luokiteltu sosiaali-, terveys-, turvallisuus- ja liikennetalvelut sekä sivistykselliset talvelut.⁷⁵

Vastuu peruspalveluiden toteuttamisesta on julkisella vallalla, joka edellä käsitellyin tavoin tarkoittaa esimerkiksi sekä valtiota että kuntia. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, etteivät perusoikeussäännökset suoraan määritä valtion ja

⁷³ Harjula – Prättälä, 2015. s. 6.

⁷⁴ Harjula – Prättälä, 2015. s. 7.

⁷⁵ Heuru – Mennola – Ryyänen, 2008. s. 45.

kunnan välistä kustannustenjakoa.⁷⁶ Valtiolla on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan perustuva rahoitusvastuu peruspalveluiden osalta, minkä myötä valtion on huolehdittava kuntien riittävästä resursseista lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseen. Käytännön toteuttamisvastuu peruspalveluista kuuluu kunnille. Valtion peruspalveluiden toteutumisen ohjaus perustuu valtiosuusjärjestelmään, johon luodaan pintapuolinen katsaus myöhemmin tässä työssä. Valtiosuuksia on pienennetty 1990-luvulta lähtien, ja kuntien on tullut rahoittaa peruspalveluitaan enenevässä määrin kunnallisverotuksen avulla.⁷⁷ Kehitystä voitaneen kunnallisen itsehallinnon kannalta pitää myönteisenä, sillä kunnille jää niille kuuluvaakin liikkumavaraa palveluidensa toteuttamisessa. Toisesta näkökulmasta haasteena on mahdollisuus palvelujen yhdenvertaiseen toteutumiseen eri kuntien asukkaiden välillä. Uuden vuoden 2015 kuntalain tavoitteena taas oli turvata kunnille säädettävien tehtävien rahoitus kuntatalousohjelmaa koskevan sääntelyn uudistuksella.⁷⁸ Tähän palataan myöhemmin valtiosuuksia käsittelevässä luvussa. Lisäksi on huomioitavaa, että sote-uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveystalouden rahoitus siirtyy kokonaan kunnilta valtiolle vuodesta 2023 alkaen. Tätäkin kehityssuuntaa tarkastellaan myöhemmin tässä työssä.

Liikuntalain esitöissä on nimenomaisesti todettu peruspalveluluonteen vahvistamisen olevan tarpeellista liikunnalle, sillä liikunnan peruspalveluluonne ei kaikissa kunnissa ole lainsäätäjän mukaan riittävän tuttu.⁷⁹ Viitteitä pyrkimyksestä laajentaa peruspalveluiden joukkoa on liikunnan ohella ilmennyt muillakin aloilla. Sektorikohtaisessa lainsäädännössä peruspalvelun käsitettä ei kuitenkaan juuri ole käytetty. Määrittelyllä ei ole todettu olevan vaikutusta esimerkiksi kunnan harkinnassa olevaan palvelujen priorisointiin, liikuntatoimen valtiosuuksiin tai kunnan ja valtion väliseen kustannusjakoon. Peruspalveluluonteen vahvistamisen liikunnan osalta on katsottu tarkoittavan käytännössä kuntien tehtävien aiempaa selkeämpää jäsentelyä ja täsmentämistä viemättä kunnilta niille kuuluvaa itsenäisyyttä palvelujen järjestämisessä parhaaksi katsomallaan tavalla.⁸⁰ Millainen merkitys palvelun tai etuuden määrittelyllä peruspalveluksi tai edes peruspalveluluonteiseksi lopulta yksittäisen kuntalaisen näkökulmasta on?

⁷⁶ HE 309/1993 vp. s. 26.

⁷⁷ Heuru – Mennola – Ryyänen, 2008. s. 46.

⁷⁸ HE 268/2014 vp. s. 97.

⁷⁹ HE 190/2014 vp. s. 18.

⁸⁰ Ibid.

Jos asiaa tarkastelee kohdennetusti vanhan, vuoden 1998 liikuntalain (1054/1998) ja uuden liikuntalain erojen näkökulmasta, peruspalveluluonnetta on vahvistettu nimenomaisesti kirjaamalla kunnan vastuut jäsenllymmin ja täsmällisemmin vanhaan lakiin verrattuna ilman – tehtäviä kuitenkin lisäämättä.⁸¹ Yleisten edellytysten luominen säilytettiin silti edelleen uudessa laissa kunnan päätehtävänä. Esitöissä korostetaan, että liikunnan edistäminen onnistuu parhaiten eri toimialojen yhteistyönä. Peruspalveluluonteen ja valtakuntaa läpileikkaavan yhdenvertaisuuden näkökulmasta kunnan tehtävistä säätävässä liikuntalain 5 §:ssä huomioon otettu kuntien erilaisuus ja tästä johdettu, kunnille annettu mahdollisuus päättää tarjottavista liikuntapalveluista, niiden tasosta, sisällöstä ja tavasta tuottaa palveluja aiheuttaa yhä jännitteisyyttä. Toisaalta kunnan rooli tehtiin uudessa liikuntalaissa selvästi edeltävän lain aikaa konkreettisemmaksi: vuoden 1998 lain 2 §:ssä liikuntajärjestöille säädettiin pääasiallinen vastuu liikunnan järjestämisestä, kun taas nykyisen lain 5 §:n mukaisesti kunta luo edellytyksiä liikunnalle muun ohella juuri liikuntapalveluja järjestämällä. Toinen asia kuitenkin on, miten velvoite käytännössä toteutuu, kun kuntien tapaan tehtävänsä suorittamiseen ei pykälässä ole otettu kantaa. Tähän seikkaan myös sivistysvaliokunta on uuden liikuntalain esityksessä huomiotaan kiinnittänyt.⁸²

⁸¹ HE 190/2014 vp. s. 26.

⁸² SiVM 18/2014 vp. s. 5. Liikuntalakiin palataan tarkemmin seuraavassa luvussa.

3 Julkinen valta liikunnan edistäjänä tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä

3.1 Kunnan vastuun perusteet kuntalaissa

Kuntien tehtävänä osana julkista valtaa on perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen. Uuden kuntalain myötä kunnan velvollisuutta väestöstään huolehtimiseen vahvistettiin muuttamalla 1.2 §:n sanamuotoa: kunta ei enää ”pyri” edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa tai järjestämään asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla, vaan nykyään kunta ”edistää” ja ”järjestää”.⁸³ Kunnan vastuun korostaminen sopii yhteen myös liikuntalain uudistuksen tavoitteen kanssa kunnan roolin täsmentämiseen liikunnan edistämisessä.

Uutta kuntalakia säädettyä yllä mainitulla lainkohdalla haluttiin tuoda kunnan toiminta-ajatusta laajemmin esiin palveluiden järjestämisen ja alueen elinvoimaisuuden edistämisen näkökulmasta.⁸⁴ Kunnallisoikeuden piirissä kunnallisiin palveluihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä on pidetty selvästi omana erityisalanaan, joka kokonaisuutena on nähty epämääräisenäkin ja varsin heterogeenisenä.⁸⁵ Myös ihmisten vaihtelevat tarpeet vaikuttavat siihen, millaisia palveluita kunnissa tarjotaan.

Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen on kuitenkin kunnille terveydenhuoltolaissakin määrätty lakisääteinen tehtävä. Hyvinvointi on laeva ja monitahoinen käsite, joka voidaan yksilötasolla käsittää monella tapaa. Yksilöiden käsitykset hyvinvointiin vaikuttavista tehtävistä vaihtelevat, mutta liikunnan on tutkitusti todettu vaikuttavan ihmisen terveyteen ja hyvinvointiin.

Tammikuusta 2023 alkaen vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä siirtyy kunnilta hyvinvointialueille maakuntaudistuksen myötä. Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa 1.7.2021, mutta uudistusta koskeva lainsäädäntö astuu voimaan porrastetusti uusien aluevaltuustojen aloittaessa toimintansa.⁸⁶ Kuntien ja uusien hyvinvointialueiden välisestä työnjaosta liikunnan ja terveyttä edistävän liikunnan näkökulmasta tarkastellaan tarkemmin alaluvussa 4.2.3. Työnjaollinen uudistus ei sinällään kuitenkaan vaikuta kansalaisen

⁸³ Muukkonen, 2019. s. 18.

⁸⁴ HE 268/2014 vp. s. 135

⁸⁵ Heuru – Mennola – Ryynänen, 2008. s. 32.

⁸⁶ [Lainsäädäntö | Soteuudistus](#) (vierailtu 13.9.2022)

näkökulmasta siihen, millaisia edellytyksiä liikuntaan julkisen vallan tulisi tarjota. Sote-uudistuksen myötäkin niin sanotuista peruspalveluista kunnan vastuulle jäävät sivistyspalvelut liikunta mukaan lukien.⁸⁷

Liikuntapalveluita ja liikuntaa koskien oleellinen on myös kuntalain 22 §:n kuntalaisille asettama oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Pykälä on yhteydessä kunnan perustuslailliseen itsehallinnolliseen asemaan antaen kunnalle demokratian keinoin vallan päättää siitä, miten asiat kunnassa toteutetaan. Lainkohdan mukaan valtuuston tulee huolehtia kuntalaisten monipuolisista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.⁸⁸ Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut edistää eri palveluiden käyttäjien ja asukasryhmien osallistumista kullekin soveltuvalla tavalla, ja tarjota tilannekohtaisesti joustavia, monipuolisia ja sopivia tapoja osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.⁸⁹

Kunnan asukkailla on oikeus osallistua myös kunnan talouden suunnitteluun (KuntaL 22.2,4 §). Liikunnan osalta talouden suunnittelulla on suuri merkitys, sillä vaikka esimerkiksi valtiolta kunnan saama rahoitus liikuntaa koskevien velvollisuuksiensa toteuttamiseen tulee käyttää liikuntalain 5 §:n mukaisiin tarkoituksiin, on kansalaisten kuuleminen budjetin jakamisessa toimialan sisällä tärkeää kuntalaisten kannalta tarkoituksenmukaisiin liikuntapalveluihin ja -mahdollisuuksiin panostamiseksi.

Osallistumismahdollisuuksien myötä kuntalaisilla on siten oikeus vaikuttaa ja vaatiakin kunnalta aktiivisia toimia liikunnan edistämiseen hyvinvointinsa edistämiseksi. Toisaalta jälleen on huomattava, että kunnalle silti jää vapaat kädet palvelun toteuttamistavan suhteen. Yksin kunnan velvollisuus taata kuntalaiselle mahdollisuus osallistua päätöksentekoon ja kuulla kuntalaista ei velvoita kuntaa toteuttamaan kuultua ehdotusta.⁹⁰ Lisäksi kuntakohtainen demokratia ja itsehallinnollinen vapaus hankaloittaa kuntien välistä vertailua esimerkiksi tietyn palvelun tason määrittämiseksi sille, onko kunta täyttänyt lakiin perustuvat velvollisuutensa palvelun tarjonnassa. Esimerkiksi perustuslain 19.3 §:n mukainen kansalaisille kuuluva oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteen on vakiintuneiden arviointiperusteiden nojalla katsottu toteutuvaksi lähtökohtaisesti silloin, kun jokaisella

⁸⁷ Kuntapolitiikka käännekohtassa? 2022. s. 27.

⁸⁸ KuntaL 22.2 §:ssä annetaan esimerkeiksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista muun ohella keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien järjestämisen, kuntalaisten mielipiteiden selvittämisen ennen päätöksentekoa, palvelujen kehittämisen yhdessä käyttäjien kanssa ja järjestöjen oma-aloitteisen asioiden suunnittelun ja valmistelun tukemisen.

⁸⁹ HE 268/2014 vp. s. 150.

⁹⁰ HE 268/2014 vp. s. 151.

ihmisellä on edellytykset yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä toimimiseen.⁹¹ Lopulta kyse onkin yksilökohtaisesta arvioinnista, joka kohdistuu nimenomaan palvelujen riittävyyteen.⁹²

Kuntalain 9 §:ssä säädetään niin ikään kunnan mahdollisuudesta tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut joko itse tai hankkimalla ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Ihmisten yksilöllistyviin tarpeisiin vastatakseen kunnat hyödyntävätkin enenevässä määrin myös yksityistä sektoria palveluiden tuottajana. Yritysten ja vapaan sektorin osuus kunnallisten palvelujen toteuttajina ja tuottajina on lisääntynyt kansalaisten tarpeiden vaatimustason noustessa, ja tämä vaikuttaa olevan suunta myös tulevaisuudelle. Kuntien taloudella on ratkaiseva rooli palvelujen toteuttamisen ja ulkoistamistarpeiden arvioinnissa, joka merkitys on noteerattu jo 2000-luvulla.⁹³

3.2 Liikuntalaki liikunnan sektorilakina

3.2.1 Liikuntalain tavoitteet ja tarkoitus

Suomen ensimmäinen liikuntalaki säädettiin vuonna 1979, ja nykyinen voimassa oleva liikuntalaki on vuodelta 2015. Vuoden 2015 laki kumosi aiemmin voimassa olleen liikuntalain (1054/1998). Liikuntalaissa säädetään liikunnan ja huippu-urheilun edistämisestä, valtionhallinnon ja kunnan vastuusta ja yhteistyöstä, valtion hallintoelimistä sekä valtionrahoituksesta liikunnan toimialalla (1 §). Valtion vastuun lisääminen liikuntapolitiikasta, kunnan vastuun ja yhteistyön vahvistaminen sekä alueellisen yhteistyön lisääminen liikunnan toimialalla ilmentää pyrkimystä syventää liikuntaa koskevaa sääntelyä ja ulottaa julkisen vallan rooli nykyistä liikuntalakia edeltävään sääntelyyn perustuvia, lähinnä valtionavustusten kohdentamiseen liittyviä tehtäviä syvemmmälle.⁹⁴

Liikuntalain tavoitteena on lain toisen pykälän mukaisesti edistää eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa, edistää väestön terveyttä ja hyvinvointia, fyysisen toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista, lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä, liikunnan kansalaistoimintaa, huippu-urheilua, liikunnan ja huippu-urheilun rehellisyyttä sekä eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa. Lain keskeiseksi tavoitteeksi esitöissä mainitaan

⁹¹ Ojanen, 2019. s. 4.

⁹² Ibid.

⁹³ Heuru – Mennola – Ryyänen, 2008. s. 37.

⁹⁴ Halila – Norros, 2017. s. 112. Ks. myös liikuntalain uudistamista selvittäneen työryhmän arvioinnista uudistustarpeita koskien: Esitys uudesta liikuntalaista. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:14.

huippu-urheilun edistämisen ohella eri väestöryhmien liikkumismahdollisuuksien ja liikunnan harrastamisen edistäminen, sekä väestön terveyden, hyvinvoinnin ja fyysisen toimintakyvyn edistäminen.⁹⁵ Nämä tehtävät on laissa jaettu valtion, kuntien ja alueellisten toimijoiden, aluehallintovirastojen, kesken. Lisäksi liikuntalaissa on säädetty päämääräksi esimerkiksi yhteisöllisyyden, terveiden elämäntapojen, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen.⁹⁶ Tavoitteet ilmaisevat samalla myös valtion liikuntapolitiikan keskeiset arvopäämäärät.⁹⁷

Nykyisen liikuntalain esitöissä nimenomaisesti todetaan, että uutta lakia säädettäessä tarkoitus oli vahvistaa liikunnan peruspalveluluonnetta laajentamalla ja täsmentämällä kunnan velvollisuuksia kuntalaisten liikunnan ja liikunnallisen elämäntavan edistämiseksi.⁹⁸ Kumotussa liikuntalaissa yleisten edellytysten luominen liikunnalle oli säädetty väljästi valtion ja kuntien vastattavaksi, ja liikunnan järjestäminen pääasiassa liikuntajärjestöjen vastuulle (LiikL (1054/1998) 2 §). Samassa pykälässä kunnalle oli säädetty tehtäväksi edellytysten luominen kuntalaisten liikunnalle paikallisen ja alueellisen yhteistyön ja terveyttä edistävän liikunnan kehittämisen avulla, kansalaistoiminnan tukeminen, liikuntapaikkojen tarjoaminen ja erityisryhmien huomioiminen liikunnan järjestämisessä. Esitöissä liikunnan peruspalveluluonnetta todetaan olevan riittämättömällä tasolla valtion aiempiin liikuntapoliittisiin linjauksiin ja tavoitteisiin peilattuna.⁹⁹ Lakia muutettaessa peruspalveluluonnetta pyrittiin vahvistamaan jäsenitelemällä ja täsmentämällä yleisten edellytysten luomisen kirjoitusmuotoa. Esitöiden mukaan myös korostamalla kunnan eri toimialojen yhteistyön merkitystä liikuntapalvelujen toteuttamisessa tullaan huomioiduksi eri kokoiset ja eri tavoin toimintansa organisoineet kunnat.¹⁰⁰

Liikuntapalveluiden kohderyhmä käsittää kaikki kuntalaiset, ja erikseen huomiota on kiinnitettävä lasten, nuorten ja opiskelijoiden, työikäisten aikuisten sekä ikääntyneiden liikunnan edistämiseen. Erityisesti huomioitava on lisäksi sosioekonomisesti heikommassa asemassa olevat, maahanmuuttajat sekä lapsiperheet.¹⁰¹ Kunnan tehtävänä on turvata mahdollisuudet liikkumiselle ja liikunnan harrastamiselle sellaisille henkilöille ja

⁹⁵ HE 190/2014 vp. s. 18.

⁹⁶ Halila – Norros, 2017. s. 112.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ HE 190/2014 vp. s. 17.

⁹⁹ HE 190/2014 vp. s. 9.

¹⁰⁰ HE 190/2014 vp. s. 27.

¹⁰¹ [Liikuntapalvelut | Kuntaliitto.fi](#) (vierailtu 4.10.2022)

ihmisryhmille, jotka eivät esimerkiksi taloudellisten, sosiaalisten, kulttuurillisten tai ikään liittyvien tekijöiden vuoksi voi järjestötoiminnan kautta osallistua liikunnan harrastamiseen.¹⁰² Liikuntapalveluiden tarjoamisen yleinen linja perustuu siis yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden tavoitteelle.

Edellä alaluvussa 2.2 käsitellyin tavoin liikuntalain säännöksiä ja yksilön oikeusasemiin vaikuttavien päätösten tekemistä ohjaa perustuslain tulkintavaikutus. Näin ollen myös lain tavoitteiden ja lähtökohtien arvioinnissa on otettava huomioon sivistyksellisistä oikeuksista seuraavat vaatimukset ja tulkittava tavoitteita perustuslain valossa.¹⁰³ Liikuntalaki luo puitteet kunnan liikuntatoimen järjestämiselle, minkä myötä liikunnasta voidaan puhua kunnallisena peruspalveluna. Kyseessä on kuitenkin vallitsevan tulkinnan mukaan kollektiivinen oikeus liikuntaan ja sen harrastamiseen. Näin ollen liikuntalakea suoraan tulkittaessakaan ei kuntalaisen voida katsoa omaavan oikeutta vaatia subjektiivisesti oikeutta harrastaa esimerkiksi tiettyä urheilulajia kunnan ylläpitämässä liikuntapaikassa.¹⁰⁴

3.2.2 Kunnan tehtävistä liikuntalain mukaan

Liikuntalakea uudistettaessa kunnan roolin ja tehtävien täsmentäminen liikunnan edistäjänä oli siis keskiössä. Liikuntapolitiikan yleisestä johdosta vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö ja liikunnan aluehallinnosta aluehallintovirastot (LiikL 4 §). Liikuntatoimen yleinen johto, kehittäminen ja yhteensovittaminen kuuluvat täten valtion vastattaviksi, ja alueellisesti kyseiset tehtävät kuuluvat aluehallintovirastoille sekä kunnille.¹⁰⁵ Lain esitöissä velvoitetaan kaikkia hallinnonaloja osallistumaan oman toimivaltansa rajoissa liikunnan edistämiseen, vaikka liikuntapolitiikan vastuu OKM:lle kuuluukin.¹⁰⁶ Liikuntalaki asettaa myös valtiolle velvoitteen tarvittavan yhteistyön tekemisestä kuntien, järjestöjen ja muiden liikunta-alan toimijoiden kanssa (4.3 §). Säännöksellä vahvistetaan kuulemisperiaatetta, joka kuuluu perustuslaissa määriteltyihin hyvän hallinnon perusteisiin.¹⁰⁷ Yhteistyövelvoitteen kirjaaminen lakiin sai aikanaan kannatusta sivistysvaliokunnalta, jonka mukaan poikkihallinnolliset ja uudistukset esimerkiksi koulun ja terveydenhuollon palveluiden kanssa ovat välttämättömiä liikunnallisen elämäntavan perustan luomisessa väestölle.¹⁰⁸

¹⁰² [Liikuntapalvelut | Kuntaliitto.fi](#) (vierailtu 4.10.2022)

¹⁰³ Aine, 2022. s. 6.

¹⁰⁴ Halila – Norros, 2017. s. 113–114.

¹⁰⁵ Halila – Norros, 2017. s. 113.

¹⁰⁶ HE 190/2014 vp. s. 26.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ SiVM 18/2014 vp. s. 5.

Tutkimuksen lopussa nostetaan esiin yksi esimerkki tämän toivotun kehityssuunnan mukaisesta, toimialojen yhteistyönä toteutetusta liikkeen lisäämisestä.

Liikuntalain viidennessä pykälässä kunnan tehtäväksi säädetään yleisten edellytysten luominen liikunnalle paikallistasolla. Kyseinen 5 § on keskeisin liikuntalain säännöksistä kunnan liikuntaa koskevien tehtävien toteuttamista ja liikunnan peruspalveluluonnetta arvioitaessa. Kunnan tulee luoda edellytyksiä asukkaidensa liikkumiselle käytännössä ensinnäkin järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioiden (1 mom 1 kohta). Lain esitöiden mukaan erityisesti huomioitavina kohderyhminä liikuntapalvelujen järjestämisessä annetaan käytännössä koko kansan läpileikkaus: lapset, nuoret, opiskelijat, työkäiset, ikäihmiset, maahanmuuttajat ja erilaiset vammaisryhmät, samoin kuin sosioekonomisesti heikommassa asemassa olevat henkilöt ja perheet.¹⁰⁹ Esitöiden skaalauksen voidaan tulkita tarkoittavan liikuntapalvelujen olevan edellytetyjä tarjottaviksi yhdenvertaisesti koko kunnan väestölle.

Momentin toisen kohdan mukaan kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle tukemalla kansalaistoimintaa ja seuratoimintaa. Esitöissä urheiluseuroilla todetaan olevan tärkein rooli etenkin lasten ja nuorten liikuttamisessa. Kansalaistoiminnan tukemisella voidaan tarkoittaa myös esimerkiksi maksuttomien käyttövuorojen tarjoamista kunnallisiin liikuntatiloihin tai muunlaista tukea yhdistysten järjestämään liikuntatoimintaan.¹¹⁰

Liikuntalain 5.2 §:n kolmannessa kohdan mukaan kunnan tulee luoda edellytyksiä liikunnalle rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja, millä tarkoitetaan esitöiden mukaan myös niiden hoitamista ja kunnossapitoa.¹¹¹ Liikuntapaikkojen osalta kyse on ensi sijassa väestön omatoimisen liikkumisen mahdollistamisesta. Kevyen liikenteen väylät mainitaan esitöissä käytetyimpinä liikuntapaikkoina, joita kunnossa pitämällä voidaan väestön omaehtoista liikkumista lisätä.¹¹² Vastuu kevyen liikenteen väylien kunnossapidosta on säädetty osin kunnalle kuuluvaksi myös muun lainsäädännön nojalla. Laissa kadun ja eräiden alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978) vastuu muun ohella asemakaava-alueen puistoista ja kaduista on jaettu kunnan ja kiinteistönomistajan kesken (1 §). Poikkihallinnollisuutta kevyen liikenteen väylistä huolehtimisesta korostetaan myös liikuntalain esitöissä.

¹⁰⁹ HE 190/2014 vp. s. 27.

¹¹⁰ *ibid.*

¹¹¹ *ibid.*

¹¹² *ibid.*

Liikuntapaikoista harrastamisen näkökulmasta merkittävimpiä ovat sisäliikuntatilat, kuten uimahallit ja koulujen liikuntasalit, sekä erilaiset ulkoilureitit ja ulkokentät. Noin 40 prosenttia kuntien omistamista liikuntapaikoista on ulkokenttiä ja liikuntapuistoja, noin viidennes maastoliikuntapaikkoja ja niin ikään toinen viidesosa sisäliikuntatiloja.¹¹³ Kunnan panoksesta liikuntatiloihin ja -mahdollisuuksiin huolimatta itse liikkuminen jää tällaisissa omatoimista liikuntaa edellyttävissä ympäristöissä lopulta kuitenkin kansalaisen omalle vastuulle.¹¹⁴

Liikuntalakia uudistettaessa kansalaisia aktiivisesti liikuttavien tahojen, kuten seurojen ja järjestöjen valtionrahoituksen perusteita päivitettiin. Järjestökentän kanssa tehtävän yhteistyön merkitystä julkisen vallan liikuttamistehtävän toteuttamisessa ilmentää liikuntaa edistävän järjestön mahdollinen valtionapukelpoisuus (LiikL 10 §). Valtionapukelpoiseksi voidaan pykälän toisen momentin mukaan hyväksyä rekisteröity yhdistys, joka tehtävänään edistää liikuntaa liikuntalain tavoitteiden mukaisesti. Valtionavustuksen saamisen harkinnassa huomioitavaksi tulevat esimerkiksi järjestön toiminnan laatu ja laajuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä vaikutus tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen.¹¹⁵

Valtionavustusten myöntäminen perustuu liikuntalain 12 §:ään ja valtioneuvoston liikunnan edistämisestä antamaan asetukseen. Valtion vuosittaisista talousarvioon otettavista määrärahoista jaettavassa avustuksessa liikuntaa edistäville järjestöille on kyse merkittävästä liikuntapoliittisesta päätöksestä.¹¹⁶ Sivistysvaliokunta on pitänyt uutta liikuntalakia säädettäessä positiivisena tuettavan järjestökentän laajentamisen kaikkiin sellaisiin rekisteröityihin yhdistyksiin, jotka voivat osoittaa tehtävänään olevan liikunnan edistäminen. Valiokunnan mukaan näin avustukset voidaan kohdentaa myös laajemmille käyttäjäryhmille ja uusille toimijoille.¹¹⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriöltä haettava avustus myönnetään liikuntaa edistävälle järjestölle tulosperusteisesti suhteessa toteutuneeseen toimintaan.¹¹⁸

¹¹³ Kunnat ja liikunta 2021. s. 14.

¹¹⁴ VLN on todennut valtion liikuntahallinnon ratkaisuille olevan vaikeasti määriteltävä vaikutus kansan todellisen liikkumisen, toisin sanoen sääntelyn todellisen lopputuloksen kannalta juuri ihmisten omatoimisuuden suuren merkityksen takia kokonaisliikunnan määrään. Lisää: Valtion liikuntahallinto terveyttä edistävän liikunnan kokonaisuudessa. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2012:1. s. 10.

¹¹⁵ HE 190/2014 vp. s. 29.

¹¹⁶ Tarkemmin myös vuonna 2021 jaetuista avustuksista ja avustuspäätöksen suhteesta perustuslain 124 §:ään Tarasti, 2021. s. 233.

¹¹⁷ SiVM 18/2014 vp. s. 5.

¹¹⁸ Valtioneuvoston asetukset liikunnan edistämisestä 550/2015. 10 §.

Liikunnan edistämistä koskevassa asetuksessa valtionapukelpoisuudelle, avustuksen hakemiselle ja sen myöntämiselle määritetään melko perusteellinen kriteeristö.

Kunnan tehtävät keskittyvät esitöissä mainittujen tavoitteiden mukaisesti paikallistason liikuntapalveluiden järjestämiseen kunnan asukkaille, terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan mahdollistamiseen, liikuntapaikkojen rakentamiseen ja ylläpitämiseen, seura- ja kansalaistoiminnan kehittämiseen ja tukemiseen sekä alueellisen ja kuntien välisen yhteistyön kehittämiseen. Kuten kuntalakia käsittelevässä osiossa tuotiin esille, voi kunta tuottaa sen järjestämisvastuulla olevat palvelut itse tai hankkia ne ulkopuoliselta tuottajalta (Kuntal 9.1 §). Myös liikuntalain nojalla kunta voi käyttää yksityisiä ostopalveluja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi.¹¹⁹

Kunta voi siis kuntalain 9 §:n ja liikuntalain 5.2 §:n yhteistyövelvoitteen nojalla ”siirtää” kansalaisten käytännön tason liikuttamista ulkopuolisille tahoille, juuri esimerkiksi seuroille tai muille järjestöille. Tällainen ulkoistamisen ei kuitenkaan ole katsottu tarkoittavan järjestämisvastuusta luopumista tai sen siirtämistä.¹²⁰ Merkittävä määrä kunnan liikuntatoimen kokonaiskustannuksista suuntautuu ulkopuolisten tahojen avustamiseen. Vaikka liikuntapalvelun tuottaisi tukea saanut kolmas taho, katsotaan silti kyseessä olevan ”kunnan toiminta”.¹²¹ Kunnan ja kolmannen tahon suhteessa ei nimittäin ole julkisen hallintotehtävän siirto tai yhtiöittämisvelvollisuus.¹²² Liikuntalain esitöissä lisäksi nimenomaisesti mainitaan, että kunnan velvoitetta liikunnan edellytysten luomisesta voidaan toteuttaa myös hankkimalla palveluja ulkopuolisilta. Kyse voidaan kuitenkin tulkita olevan arvioinnista, sillä järjestöjen ja muiden toimijoiden panoksen todetaan esitöissä *voitavan* ottaa huomioon kunnan järjestämisvelvoitteen täyttämässä.¹²³ Lisäksi kuntien liikuntaan osoitetun valtionosuuden kohdentamisella seura- ja järjestötoimintaan on järjestökenttää ja siten aktiivista liikuttamista voitu vahvistaa, mutta säilyttäen kuitenkin laaja-alainen, eri väestöryhmien liikuttaminen kunnan tehtävänä.¹²⁴ Pohdittavaksi tässä yhteydessä nousee julkisen vallan ja yksilön välinen suhde, jos julkiselle vallalle asetettu velvollisuus liikunnan

¹¹⁹ Halila – Norros, 2017. s. 114.

¹²⁰ Muukkonen, 2019. s. 21.

¹²¹ Ibid.

¹²² HE 190/2014 vp. s. 9–10. Kunnan ei katsota lakisääteisiä liikuntatoimen tehtäviään tai lakiin perustuvia vapaaehtoisia tehtäviä hoitaessaan toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Aiheesta lisää: Aine, 2016. Urheilu ja toimivat markkinat, Kuoppamäki, 2018. s. 63–64.

¹²³ HE 190/2014 vp. s. 9.

¹²⁴ HE 190/2014 vp. s. 18.

edistämiseen ja mahdollistamiseen toteutuu käytännön tasolla esimerkiksi liikuntajärjestöjen maksullisena harrastus- tai urheilutoimintana. Liikuntalain uudistuksen yhteydessä on korostettu nimittäin riittävän fyysisen aktiivisuuden toteutumisessa olevia väestö- ja ikäryhmäkohtaisia eroja, ja etenkin liikunnan kasvavien kustannusten aiheuttamia sosioekonomiseen asemaan liittyviä epätasa-arvoon johtavia tekijöitä.¹²⁵

3.3 Liikunta terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä

Työn perusoikeudellista viitekehystä hahmottavassa osiossa todettiin, että liikuntapalvelujen on lainsäätäjän toimesta katsottu olevan yhteydessä ihmisen terveyteen ja hyvinvointiin.¹²⁶ Perustuslain 19 §:ssä julkisen vallan velvollisuudeksi asetetaan muun ohella väestön terveyden edistäminen. Liikunta nähdään oikeudellisessa viitekehyksessä yhtenä ennaltaehkäisyyn liittyvänä osatekijänä sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa.

Terveydenhuollon palvelut kuuluvat nykyisin voimassa olevan lainsäädännön nojalla kunnan vastuulla oleviin peruspalveluihin. Terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan kuntien on osoitettava riittävästi voimavaroja kunnan peruspalvelujen valtiosuuden perusteena olevaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä terveydenhuollon palveluihin (4 §).

Terveydenhuollon palveluvalikoimaan nimetään kuuluvaksi muun ohella lääketieteellisesti perusteltu sairauksien ennaltaehkäisy ja kuntoutus (7 §). Palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta on lain nojalla niin ikään huolehdittava kunnan alueella (10 §).

Vuoden 2023 eli ensi vuoden alusta alkaen sote-uudistuksen myötä sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kuitenkin kunnilta hyvinvointialueille. Uudistusta valmisteltaessa Valtion liikuntaneuvosto (VLN) on aiheellisestikin muistuttanut kuntien ja uusien hyvinvointialueiden vastuunjaon tarkasta määrittelystä ja sen merkityksestä palveluiden tehokkaalle ja toimivalle toteutukselle.¹²⁷ Kunnilla säilyy sote-uudistuksen myötä nimittäin vastuu terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, mutta hallinnollinen vastuu sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisestä siirtyy hyvinvointialueille. Kuntalaissa ja 1.1.2023 voimaan astuvassa, nykyisen terveydenhuoltolain kumoavassa laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) säädetään hyvinvoinnista huolehtimisen velvollisuudesta sekä kuntien tasolla että hyvinvointialueilla. Näin ollen uuden hallinnollisen

¹²⁵ SiVM 18/2014. s. 5.

¹²⁶ HE 56/2021 vp. s. 85.

¹²⁷ Valtion liikuntaneuvosto: Terveyden edistämisen kannustimet ja työnjaot kuntoon sote-uudistuksessa. 19.2.2016.

tason vaikutus – etenkin kuntalaisten näkökulmasta katsottuna – kunnilla säilyvien ja tulevien kuntien ”entisten” tehtävien toteutumiseen tulee olemaan sekä oikeudellisen sääntelyn arvioinnin että käytännön toteutuksen näkökulmasta kiinnostava kokonaisuus.¹²⁸

Terveydenhuoltolain valmisteluaineistossa liikuntaa ei ole sellaisenaan noteerattu ennaltaehkäisevänä keinona tai linkitetty itsessään terveyden tai hyvinvoinnin edistämiseen. Lain valmisteluaineistossa liikunnan kuitenkin todetaan ”voivan” merkittävästi edistää terveyttä ja hyvinvointia.¹²⁹ Liikunta on tätä perustelua vasten liitetty kunnalle osoitettuun velvollisuuteen ottaa terveys- ja hyvinvointivaikutukset huomioon kaikessa päätöksenteossaan. Esitöissä korostetaan näkökulman huomioimisen tärkeyttä poikkihallinnollisesti useammalla toimialalla sosiaali- ja terveystalouden ohella. Ennakoarviointia varten esitöissä kehoitetaan hyödyntämään esimerkiksi terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tuottamia oppaita aihepiiriin liittyen.¹³⁰

Vaikka liikunnan merkittävästä vaikutuksesta terveyden ja hyvinvoinnin edistäjänä on tieteellisestä tutkimusta olemassa, ei liikuntaa terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lainsäädännössämme ole katsottu osatekijäksi, joka palveluna tai muutoin olisi taattava kuntalaisille terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tarkoituksessa. Lainsäädännön tasolla liikuntaa ei siis yksiselitteisesti määritellä terveyttä edistäväksi keinoksi. Velvollisuus terveyden edistämiseen näyttäytyy lainsäädännön tasolla ennemminkin viittauksena reaktiiviseen kuin proaktiiviseen toimintaan. Toisaalta huomioitavaa on, että tutkimuksen liikunnan ja liikkumattomuuden vaikutuksista ovat lisääntyneet 2010-luvun loppupuolella. Esimerkkinä tästä kehityssuunnasta Kolun ja Vasankarin raportti, johon luodaan pintapuolinen katsaus myöhemmin alaluvussa 4.1.

Siitä huolimatta, ettei liikuntaa sellaisenaan mainitakaan terveydenhuoltolain esitöissä, ennaltaehkäisevän toiminnan toteutumisen merkitys terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä nostetaan esille tärkeänä taustatekijänä. Esitöissä puhutaan myös sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisestä, jonka tukemiseksi poikkihallinnollinen yhteistyö kuntien eri toimialojen,

¹²⁸ Lisää kuntien ja hyvinvointialueiden uusien tehtävien ja vastuiden huomioimisesta ja ohjauksesta esim.: Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen: Loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja: 2022:48. Luku 2.2.

¹²⁹ HE 90/2010 vp. s. 100.

¹³⁰ HE 90/2010 vp. s. 99. OKM on hiljattain selvittänyt liikunta- ja liikkumisvaikutusten arvioinnin huomioimista eri hallinnonalojen päätöksentekoprosesseja: Liikunta- ja liikkumisvaikutusten arvioinnin kehittämistyöryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2022:24.

kansalaisjärjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa on avainasemassa.¹³¹ Taloudellisten resurssien vahvistaminen terveyttä ja hyvinvointia edistäviin toimenpiteisiin ja palveluihin nähdään esitöissä investointina tulevaan, jonka resursoinnin laiminlyönti aiheuttaisi sairauksien hoidon kustannustaakan kasvun.

Yllä mainitut perustelut viittaavat kaikki terveydenhuoltolain 12 §:n kunnille asettamaan velvollisuuteen seurata asukkaidensa terveyttä ja hyvinvointia ja niihin vaikuttavia tekijöitä, luotava terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat tavoitteet ja toimenpiteet, nimettävä edistämisen vastuutahot ja raportoitava vuosittain valtuustolle toteutetuista toimista. Lisäksi valtuuston tulee laatia valtuustokausittain hyvinvointikertomus. Liikuntalain esitöiden mukaan liikunta-aktiivisuus on merkittävä tekijä terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä, ja sen tulee olla osa terveydenhuoltolain mukaista hyvinvointiraportointia.¹³²

Kuten edellä ja aiemmin tässä työssä kootun perusteella on huomattu, liikunta on oikeuskirjallisuudessa ja lainsäädäntötasolla, etenkin liikuntatoimen järjestämistä tarkemmin sääntelevässä liikuntalaissa, linkitetty osaksi hyvinvoinnin monitulkintaista käsitettä. Vaikka terveydenhuoltolaki ei itsessään aseta liikuntapalveluista huolehtimista keinoksi lain terveyden ja hyvinvoinnin tavoitteiden saavuttamiseen, ei se tarkoita, ettei liikunnan edistäminen niihin lähtökohtaisesti kuuluisi.

Liikuntaa ja hyvinvointia käsittelevää lainsäädäntöä tulee tulkita kokonaisuutena. Sivistysvaliokunta on liikuntalain lakiesitystä koskevassa mietinnössään nimenomaisesti korostanut liikunnan ja fyysisen aktiivisuuden, vapaa-ajan ja työssä liikkumisen sekä työmatkaliikunnan merkitystä terveyden edistäjänä. Myös valiokunta korostaa eri hallinnonalojen yhteistyön tärkeyttä: työpaikan ja työterveyshuollon lisäksi tärkeä rooli liikunnallisuuden lisäämisessä on sosiaali- ja terveyssektorilla, joiden valiokunta toteaa olevan keskeisiä toimijoita etenkin yksilötasolla liikuntaan ohjaamisessa.¹³³ Valiokunta mainitsee esimerkkeinä myös kaavoituksen ja koulutoimen osallisuuden läpäisyperiaatteella toteutettavien toimenpiteiden joukkoon fyysisen aktiivisuuden lisäämisessä väestötasolla.¹³⁴

¹³¹ HE 90/2010 vp. s. 100.

¹³² HE 190/2014 vp. s. 18. ks. myös Aine, 2022. s. 9.

¹³³ Lisää terveystieteiden huomioimisesta eri hallinnonalojen välisessä yhteistyössä kunnissa: Lehtonen ja muut, 2014. Luku 1.2.5 (päiv. viim. 15.8.2017).

¹³⁴ SiVM 18/2014 vp. s. 4–6.

Liikuntaa käsitetasolla ei siten välttämättä olisi tarkoituksenmukaistakaan toistaa jokaisen terveyden ja hyvinvointiin viittaavan säännöksen kohdalla, jos ja kun kokonaisuutta tarkastellaan osana laajempaa kontekstia. Liikuntalain yhtenä tarkoituksena on terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, mihin laissa pyritään liikuntaa ja liikunnallisuutta edistämällä.¹³⁵

Kansalaisen näkökulmasta törmätään jälleen laveiden määritelmien muuriin, kun tarkastellaan yksittäisen kansalaisen ”oikeutta liikuntaan”. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin edistämisen toimenpiteet veloitetaan toteuttamaan paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaisina. Itsehallintonsa nojalla kunnilla on niille kuuluva liikkumavara näitä olosuhteita arvioidessaan. Vähimmäistason määrittely kuntalaiselle kuuluvien liikuntapalveluille tai liikuntaolosuhteille ei valtakunnallisella tasolla tästä näkökulmasta liene mahdollista.

Liikunnan peruspalveluluonnetta ja siitä johdettavia kansalaisten tietynsuhtaisia oikeutettuja odotuksia arvioitaessa ja vertailtaessa terveydenhuollon palvelurakenteeseen on tässä yhteydessä huomioitava kuitenkin joitakin seikkoja. Terveystieteiden osalta kansalaisen voidaan katsoa olevan oikeutettu edellyttämään tiettyjä palveluja, joita voidaan suomalaisessa terveydenhuollossa pitää niin sanotusti historiallisesti vakiintuneina, kuten kunnallista terveyskeskusta. Kyse on konkreettisista ja siten helposti määriteltävistä palvelumuodoista. Liikuntapalveluista ei taas voida puhua yhtä konkreettisina. Lisäksi on huomioitava, että terveyspalvelut ovat osin reaktiivisia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmasta: liikunnassa sitä vastoin on terveyden kannalta kyse ennaltaehkäisevästä toiminnasta, kuten edellä on ollut esillä. Liikuntaneuvonta liikuntapalveluketjuun kuuluvana toimintona on kuitenkin yksi esimerkki proaktiivisesta kunnan toteuttamasta palvelusta, joka sekä palvelee liikunnallisuuden lisääntymistä itsessään että voi toimia terveydenhuollon näkökulmasta sairauksia ennaltaehkäisevänä toimintana. Liikuntaneuvonnalle tai sen järjestämiselle ei kuitenkaan ole tarkkarajaista määritelmää, mikä osin lisää neuvonnan epäyhtenäisyyttä palveluna kunnittain vertailtaessa.¹³⁶

Toki kaikki urheilu-, liikunta- ja harrastustoiminta ovat hyvinkin konkreettista palvelutuotantoa, mutta etenkin tällaisen toiminnan ollessa ulkoistettu esimerkiksi urheiluseuroille, ei kansalaisen näkökulmasta voitane samanlailla katsoa olevan kyseessä

¹³⁵ HE 190/2014 vp. s. 1.

¹³⁶ Lisää liikuntaneuvonnan taustasta: Liikuntaneuvonnan tila kunnissa: Kettingistä ketjuihin – kohtaamisia kentällä. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 282 (2014).

kunnan toteuttama peruspalvelu. Näin siitäkin huolimatta, että lainsäätäjä on erikseen nostanut esille, ettei ulkoiselle palveluntuottajalle kunnan siirtämä toteutusvastuu kunnan näkökulmasta vapauta kuntaa vastuusta kyseisen palvelun tarjoamisesta liikunnan edistämistehtävänsä täyttämässä. Lienee kuitenkin selvää, että lain mahdollistama vastuun jakaminen osin myös tekee liikunnan peruspalveluluonteen ja palvelun sisällön määrittelemisestä haastavaa.

Toisaalta liikuntalain 5 §:ään sisältyvä kunnan velvollisuus asukkaidensa liikuntaaktiivisuuden arviointiin osana yllä käsiteltyä terveydenhuoltolain 12 §:n liikunnan edistämistavoitetta osin ilmentää liikunnan sisältymistä terveyttä ja hyvinvointia edistäviin peruspalveluihin.¹³⁷ Säännöstä voidaan pitää merkittävänä arvioitaessa liikunnan vakiinnuttamista osaksi valtakunnallista hyvinvointipolitiikkaa ja terveyden edistämistä. Olkoonkin, että ”liikunta” palveluna onkin hankalasti määriteltävä kokonaisuus.

¹³⁷ HE 190/2014 vp. s. 28.

4 Liikunnasta yhteiskuntapoliittisessa kontekstissa

4.1 Liikkumattomuuden kustannuksista

Väestön vähentynyt fyysinen aktiivisuus on noteerattu, ja sillä on ollut vaikutuksensa myös liikuntalainsäädäntöä uudistettaessa. Nykyisen liikuntalain esitöissä terveyttä edistävän liikunnan poikkihallinnollisen yhteistyön todetaan 2000-luvulla lisääntyneen erityisesti STM:n ja OKM:n hallinnonaloilla, mutta liikunnan edistämistä laajemmin muiden hallinnonalojen yhteistyössä ei riittävässä määrin ole esitöiden mukaan koordinoitu.¹³⁸ Liikuntalakia uudistettaessa laajempia tutkimuksia liikkumattomuuden yhteiskunnallisista vaikutuksista ei Suomessa ollut toteutettu, mikä esitöissä erikseen todetaan.¹³⁹

Tieteellisen kentän aukkoon vastasi osin vuonna 2018 valmistunut Kolu ja Vasankarin raportti vähäisen fyysisen aktiivisuuden ja heikon fyysisen kunnon yhteiskunnallisista kustannuksista. Raportti oli ensimmäinen laatuaan tarjotessaan toteutuneeseen terveystalouden käyttöön perustuvaa tietoa kokonaiskustannuksista, joita suomalaisten liikkumattomuus aiheuttaa.¹⁴⁰ Suorista liikkumattomuuden aiheuttamista terveydenhuollon kustannuksista, menetetyt työpanoksen aiheuttamista tuottavuuskustannuksista, sosiaalietuksien lisäkustannuksista ja hoivakuluista, osan mainitakseen, kertyvä kokonaissumma raportin mukaan vuositasolla liikkuu 3,2 ja 7,5 miljardin euron välillä. Kääntäen raportti osoittaa liikunnan edistämisen vaikutuksen terveellisempään elämään ja sitä kautta positiivisen vaikutuksen kansantalouteen perustellusti selkein luvuin.¹⁴¹ Sittenkin liikkumattomuutta ja väestön liikkumistottumuksia on alettu seuraamaan ja tutkimaan säännöllisemmin.¹⁴²

¹³⁸ HE 190/2014 vp. s. 4.

¹³⁹ HE 190/2014 vp. s. 13.

¹⁴⁰ Kolu – Vasankari, 2018. s. 58.

¹⁴¹ Kolu – Vasankari, 2018. s. 57. Ks. myös vuoden 2022 päivitettyt kustannuslaskelmat: [Liikkumattomuuden kustannukset Suomessa - UKK-instituutti \(ukkinstituutti.fi\)](https://www.ukkinstituutti.fi) (vierailtu 16.10.2022)

¹⁴² Esim. yksi tuoreimmista raporteista: Liikuntaraportti: Suomalaisten mitattu liikkuminen, paikallaanolo ja fyysinen kunto 2018–2022. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2022:33. OKM:n vuoden 2021 linjauksissa liikkumisen lisääminen oli yksi tavoitteista: Opetus- ja kulttuuriministeriön tilinpäätös 2021 : Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2022:8. s. 36.

4.2 Valtion ohjauspolitiikka

4.2.1 Valtion liikuntapolitiikasta

Liikunnan tasapuolista saatavuutta voidaan toteuttaa erilaisten ohjauskeinojen avulla¹⁴³, ja vaikka tässä työssä tarkoituksena onkin jäsenellä liikuntaa oikeudellisessa kontekstissa, on merkittävimpien valtion liikuntapoliittisten suuntaviivojen avaaminen nähty perusteltuna taustoitukseksi lainsäädännöllistä kehitystä ja lainsäätäjän tahtoa varten.

Valtion rooli suomalaisessa urheilu- ja liikuntatoiminnassa on tyypilliseen skandinaaviseen tapaan merkittävä. Suomessa liikuntatoimen järjestäminen tapahtuu eurooppalaisessa viitekehyksessä, edellä luvussa alaluvussa 2.1 kuvattu eurooppalainen malli perustanaan.¹⁴⁴ EU:lla on ollut vuodesta 2009 asti toimivalta liikunnan ja urheilun alalla jäsenvaltioissaan, mikä perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 165 artiklaan.¹⁴⁵ Aiemmin selvitetyn tavoin mainitun artiklan nojalla EU vaikuttaa urheilun edistämiseen unionin alueella huomioiden muun ohella urheilun yhteiskunnallisen merkityksen.¹⁴⁶

Nykyisen liikuntalain esitöissä todetaan liikunnan käsitteen laajentuneen 2000-luvulla kohti kokonaisvaltaista fyysistä aktiivisuutta. Yhteiskunnallisten olosuhteiden muutoksen myötä laskeneeseen fyysiseen aktiivisuuteen vastattaessa yhteistyöhön tarvitaan useita eri toimialoja. Euroopan komissio esitti urheilun valkoisessa kirjassa vuonna 2007 jo terveydenhuolto-, koulutus- ja urheilualojen välisen yhteistyön tehostamista terveysriskien kartoittamiseksi ja liikunnallisen aktiivisuuden lisäämiseksi.¹⁴⁷ Liikunnan vaikutukset terveyden edistämiseen tunnustetaan, ja esimerkiksi STM korostaa terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan kuuluvan yhtenä osana terveyden edistämisen kokonaisuuteen.¹⁴⁸ Myös muissa ministeriöissä tehdään työtä liikkumisen mahdollistavan ympäristön ja liikuntaan kannustavan yhteisön kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi.¹⁴⁹

¹⁴³ Aine, 2022. s. 2.

¹⁴⁴ Halila – Norros, 2017. s. 109.

¹⁴⁵ Toimivalta perustuu SEUT 165 artiklaan.

¹⁴⁶ Halila – Norros, 2017. s. 109.

¹⁴⁷ Euroopan komissio, Urheilun valkoinen kirja KOM (2007) 391 lopullinen. s. 4.

¹⁴⁸ HE 190/2014 vp. s. 11.

¹⁴⁹ Ks. esim. Valtioneuvoston periaatepäätös - Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen 2030 (STM/2020/102), Valtioneuvoston periaatepäätös kävelyn ja pyöräilyn edistämisestä (LVM/2018/18), hankkeista esim. Liikkuva aikuinen (<https://liikkuva aikuinen.fi/> vierailtu 13.10.2022) ja Lisää liikettä -hanke (<https://www.liiku.fi/varhaiskasvattajille/lis%C3%A4%C3%A4-liikett%C3%A4-hanke/> vierailtu 13.10.2022). Ks. myös 2000-luvun liikuntapoliittisten toimenpiteiden arvioinnista: Valtion liikuntapoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi – Liikunnan edistämisen linjoista annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen ja sen toteutumisen arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2011:3.

Esimerkiksi tässä yhteydessä liikuntapolitiikan ja hankeperustaisen yhteistyön merkityksestä voitaneen nostaa vuosiksi 2021–2023 perustettu liikuntapoliittinen koordinaatioelin (LIPOKO), jossa mukana ovat kaikki 11 ministeriötä yhdessä asiantuntija- ja koulutusorganisaatioiden edustajien kanssa. Koordinaatioelimen tavoitteena on toimeenpanna liikuntapoliittisen selonteon tavoitteita ja ministeriöiden omilla toimilla ja poikkihallinnollisella yhteistyöllä edistää tervettä, hyvinvoivaa ja liikkuvaa elämää.¹⁵⁰ Samalla kyse on kuitenkin poliittisen tahdon voimasta ja priorisoinnista, joka valtakunnallisesti liikunnan edistämiseksi on vaikutukseltaan merkittävin.

Terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan merkitys on tunnustettu valtionhallinnon julkisessa dokumentaatiossa 1990-luvun lopulta lähtien, ja liikuntalakiin terveyttä edistävä liikunta kirjattiin 1999 (1054).¹⁵¹ Muutoksia parempaan väestön liikkumisen suhteen ei 2000-luvulla tapahtunut, mikä osin sanoitetaan myös valtiovarainvaliokunnan talousarvioesityksessä vuodelle 2013. Esityksessä todetaan suomalaisen liikuntakulttuurin olevan suurien haasteiden edessä liikkumattomuuden kasvamisen myötä.¹⁵² Vuonna 2013 sosiaali- ja terveysministeriö laati valtakunnalliset yhteiset linjaukset terveyttä ja hyvinvointia edistävään liikuntaan,¹⁵³ joiden avulla pyrittiin vision mukaisesti vuoteen 2020 mennessä syventää poikkihallinnollista yhteistyötä liikunnan edistämiseksi valittujen näkökulmien pohjalta. Jo tuolloin 2010-luvun alussa STM:n julkaisussa todetaan sidosryhmäyhteistyön ja koordinoinnin avulla tavoiteltavan asiointilan saavuttamisen olevan haasteellista muun ohella toimijoiden kirjon kasvamisen myötä.¹⁵⁴

Valtion liikuntapoliittisista linjauksista merkittävin on valtioneuvoston vuoden 2018 liikuntapoliittinen selonteko, joka on myös Suomen historian ensimmäinen ja ainoa laatuaan. Selonteko linjaa 2020-luvun liikuntapolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet, tavoitteena lisätä liikkumista kaikissa ikäluokissa.¹⁵⁵ Selonteon tavoitteeksi asetettiin strategisena ja yhteiskuntapoliittisena asiakirjana tuoda esille liikunnan yhä laajempaa ja monipuolisempaa merkitystä yhteiskunnassamme ja luoda samalla pohjaa 2020-luvun liikuntapolitiikalle.

¹⁵⁰ [Liikuntapolitiikan koordinaatioelin \(LIPOKO\) 2020–2023 \(valtioneuvosto.fi\)](#) (vierailtu 16.10.2022)

¹⁵¹ STM julkaisu, 2013:10. s. 41.

¹⁵² Viittaa talousarvioesitykseen (tekstistä)

¹⁵³ STM julkaisu 2013:10, Muutosta liikkeellä!

¹⁵⁴ STM:n julkaisu, 2013:10. s. 42. Ks. myös 2010-luvun liikuntaa koskevasta toimialayhteistyöstä: Valtionhallinto liikunnan edistäjän 2011–2015. Valtion liikuntaneuvoston julkaisu 2015:4.

¹⁵⁵ [Valtioneuvosto antoi selonteon liikuntapolitiikasta - OKM - Opetus- ja kulttuuriministeriö](#) (vierailtu 13.9.2022) Tutustu myös selonteon tausta-aineistoon: Tutkimuskatsaus liikuntapoliittisen selonteon tausta-aineistoksi. Valtion liikuntaneuvosto julkaisu 2018:6.

Vaikka selonteossa liikunnalla todetaan olevan suuri kansanterveydellinen ja kasvatuksellinen merkitys, lähestytään siinä liikuntaa kuitenkin itseisarvona eikä välinearvona 2000-luvun vallitsevan liikuntapoliittisen keskustelun näkökulman vastaisesti.¹⁵⁶ Välinearvo selonteossa silti tunnustetaan ja tunnustetaan, ja liikkumattomuuden yhteiskunnallisiin kustannuksiin niin talouden, hyvinvoinnin kuin terveydenkin näkökulmasta viitataan useaan otteeseen.¹⁵⁷

Erikseen on esiin otettu myös yhdenvertaisuusnäkökulma liikunnan saatavuudessa. Julkishallinnon tulee selonteossa mainituin tavoin edistää osallisuutta, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti myös liikunnassa.¹⁵⁸

Yhdenvertaisuustavoite sidotaan selonteossa tiiviimmin esteettömyyden ja saavutettavuuden funktioihin, mutta esimerkiksi osallisuuden ja sosiaalisen integroitumisen näkökulmasta liikuntapalveluiden saatavuus merkitsee myös yleisesti kansalaisten tasapuolisia mahdollisuuksia liikunnan harrastamiseen olinpaikastaan riippumatta. Dokumentissa nimenomaan todetaan liikuntaan liittyvän ilmiöitä, jotka paikoin polarisoivat ja eriarvoistavat ihmisiä.¹⁵⁹

Liikuntatoimen poikkihallinnollisuuden ja peruspalveluluonteiden määrittelyn kannalta valtioneuvoston kanta liikunnasta merkittävänä ennaltaehkäisevänä terveydenhuollon toimenpiteenä on tärkeä. Kunnille kuuluvaan asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämismääräyksiin tulisi selonteon mukaan kuulua liikuntapaikkojen ja -palveluiden tarjoaminen sekä liikuntaneuvonta. Liikuntaneuvonta nähdään keinona vastata liikkumattomuudesta aiheutuneisiin terveyshaittoihin, ja liikunnan rooli myös kuntouttavassa työtoiminnassa tunnustetaan.¹⁶⁰

Vaikka liikuntapoliittinen selonteko ei dokumenttina olekaan oikeudellisesti sitova, ilmentää se pyrkimystä viedä käytäntöön lainsäädännössä julkilausuttuja liikuntaa koskevia tavoitteita. Käytännön tason pyrkimykset ja linjaukset eivät kuitenkaan itsessään vastaa kysymykseen siitä, miten oikeudellisissa kontekstissa tarkasteltuna kansalaisen voidaan katsoa omaavan oikeus edellyttää näiden toimien toteutumista.

¹⁵⁶ Valtioneuvoston liikuntapoliittinen selonteko, 2018. s. 2–3.

¹⁵⁷ Valtioneuvoston liikuntapoliittinen selonteko, 2018. ks. esim. s. 15–17.

¹⁵⁸ Valtioneuvoston liikuntapoliittinen selonteko, 2018. s. 17.

¹⁵⁹ Valtioneuvoston liikuntapoliittinen selonteko, 2018. s. 18.

¹⁶⁰ Valtioneuvoston liikuntapoliittinen selonteko, 2018. s. 25.

4.2.2 Suomen Olympiakomitea ry

Kansainvälisen Olympiakomitean kansallisena jäsenenä Suomessa Olympiakomitea ry on vastuussa kansallisella tasolla suomalaisen urheiluyhteisön toiminnan koordinoinnista, väestön liikkumisesta ja huippu-urheilun tukemisesta ja edistämisestä.¹⁶¹ Suomalaisen liikunnan ja urheilun kattojärjestö päivitti strategiaansa viimeksi syksyllä 2021.

Olympiakomitean kolme päätehtävää uudessa Strategiassa 2024 ovat liikkeen ja liikunnallisen elämäntavan edistäminen; seura- ja järjestötoiminnan elinvoiman kasvattaminen; sekä huippu-urheilumenestyksen tuottaminen. Liikkeen ja liikunnallisen elämäntavan edistämisen nostaminen ensimmäiseksi päätehtäväksi kumpuaa tarpeesta huomioida koronakriisin aiheuttamat muutokset ihmisten liikkumiseen ja fyysiseen aktiivisuuteen sekä murroksessa olevan toimintaympäristömme vaikutuksista liikkumiseen. Perusteluissa mainitaan myös yhteiskunnan ja varallisuuden polarisoituminen, mikä johtaa esimerkiksi siihen, ettei liikunta ole samalla tavalla enää kaikkien saatavilla.¹⁶²

Olympiakomitean mukaan strategiapäivityksen avulla se haluaa kirkastaa rooliaan liikunnallisen elämäntavan edistämisessä, joka valtakunnan tasolla toteutetaan kattojärjestön koordinoimana eri tahojen, järjestöjen ja kumppanien yhteistyössä. Edellisessä vuonna 2019 hyväksytyssä ja 2020 tarkennetussa strategiassa korostettiin vielä laajaa liikuntakulttuuria, joka piti sisällään sekä seura- että kilpaurheilutoiminnan, joten painotusten osalta muutosta aiempaan voidaan pitää merkittävänä.¹⁶³ Tässä työssä tarkoituksena ei tosin ole analysoida Olympiakomitean painopistealueiden vaikuttavuutta tai oikeasuuntaisuutta, mutta koska kyse on kansallisesta liikunnan ja urheilun kattojärjestöstämme, joka osallistuu aktiivisesti esimerkiksi liikuntaa ja urheilua koskevien lakien valmisteluun ja antaa lausuntoja liikuntaa koskevista asioista, on kokonaisuus liikuntapoliittista kontekstia hahmoteltaessa ja liikunnan nykytilaa valotettaessa tarkoituksenmukaista nostaa esille. Olympiakomitea on ehdotettu erikseen kirjattavaksi myös liikuntalakiin huippu-urheilua tukevana ja edistävänä tahona, mutta ainakaan toistaiseksi lisäystä ei hallitus ole esittänyt.¹⁶⁴

¹⁶¹ [Suomen Olympiakomitea ry - Suomen Olympiakomitea](#) (vierailtu 26.11.2022).

¹⁶² Olympiakomitean strategia 2024 (hyväksytty 2021) [Suomen Olympiakomitea](#) (vierailtu 26.11.2022).

¹⁶³ Olympiakomitean strategia 2024 (hyväksytty 2019) [Strategiset elementit: tilannearvio \(olympiakomitea.fi\)](#) (vierailtu 26.11.2022).

¹⁶⁴ Tarasti, 2020. s. 38 eteenpäin.

4.2.3 Liikunnan ja urheilun ministeriöohjaus

Ministeriöhallinto vaikuttaa Suomessa niin ikään vahvasti liikunta- ja urheilutoimen taustalla. Urheilun sektoriministeriöksi määritellään liikuntalaissa opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM). Ministeriö vastaa liikuntapolitiikan yleisestä johdosta, yhteensovittamisesta, kehittämisestä ja liikunnan yleisten edellytysten luomisesta valtionhallinnossa (LiikL 4.1 §). OKM:n kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osastoon kuuluva liikuntayksikkö käsittelee liikuntatointa, liikunnan yhteiskunnallista kehittämistä, kansalaistoimintaa, kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä sekä liikunnan koulutuskeskuksia koskevat asiat. Euroopan unionin lisääntynyt toimivalta on näkynyt myös OKM:n toiminnassa, ja ministeriö pyrkii kansainvälisesti edistämään Suomen tavoitetta vaikuttaa myös kansainväliseen liikuntapolitiikkaan suomalaisen liikunnan kannalta tärkeiden asioiden edesauttamiseksi.¹⁶⁵ Kansallisella tasolla OKM:n vaikutus oikeudellisessa viitekehyksessä konkretisoituu säädösvalmistelun puitteissa. OKM:n liikuntayksikkö vastaa muun muassa liikuntalakia koskevasta säädösvalmistelusta ministeriötasolla.

OKM:ssä periaatteellisesti tärkeiden ja laajakantoisten asioiden käsittelystä vastaa ministeriön aina toimikaudeksi kerrallaan asettama valtion liikuntaneuvosto.¹⁶⁶ Neuvosto toimii ministeriön asiantuntijaelimenä, jonka tehtäviksi liikuntalaki määrittelee muun ohella valtionhallinnon liikuntaa koskevien toimenpiteiden vaikutusten arvioinnin, aloitteiden ja esitysten teon liikunnan kehittämiseksi sekä lausuntojen antamisen toimialansa liikuntamäärärahojen käytöstä (LiikL 6.2 §). Lisäksi valtioneuvosto on asetuksessaan tarkentanut neuvoston tehtäviin kuuluvaksi esimerkiksi liikuntaa koskevan tutkimuksen ja tutkimustulosten hyödyntämisen edistämisen.¹⁶⁷

Neuvoston vastuun painottuminen yhteiskunnallisesti laajempiin kokonaisuuksiin mahdollistaa strategisen roolin ottamisen kokonaisarvioinnissa ja kehityslinjojen määrittämisessä.¹⁶⁸ Liikuntaneuvosto on omaksunut roolinsa liikuntaa koskevien lausuntojen ja kannanottojen antajana, ja sen merkitys valtion liikuntapolitiikassa ja sen kehittämisessä on kasvanut. Vuoden 2023 eduskuntavaalitavoitteiksi neuvosto on esittänyt väestön liikkumisen lisääntymistä, kansalaistoiminnan ja huippu-urheilun elinvoimaisuutta ja vastuullisuutta sekä

¹⁶⁵ Halila – Norros, 2017. 109.

¹⁶⁶ Halila – Norros, 2017. s. 110.

¹⁶⁷ Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 550/2015. 2 §.

¹⁶⁸ SiVM 18/2014 vp. s. 6.

liikunnan ja liikkumisen valtionrahoituksen turvaamista, joiden toteutumiseksi neuvosto esittää sekä taloudellisia toimia että poikkihallinnollisen yhteistyön ja hanketoiminnan edistämistä.¹⁶⁹ Valtion liikuntaneuvoston lausunnot ovat yhteiskunnallisen laajuutensa myötä merkittäviä tosiasiallisten, liikuntaa koskevien toimien edistäjänä.

Neuvosto valtiollisena elimenä edustaa myös valtion liikunnan saralla tapahtuvaa muuta kuin resurssiohjausta, ja samalla ilmentää liikuntaa koskevan sääntelyn mahdollistamaa liikkumavaraa sekä kunnan että muiden toimijoiden liikunnan edistämistehtävän toteuttamisessa. Liikunnan alalla osoittamansa vaikuttavuuden ja lausuntojensa laajuuden vuoksi hallitus on aikeissa esittää liikuntaneuvoston tehtävien uudelleen määrittelyä liikuntalakiin. Esimerkiksi lausuntojen antaminen ”liikuntapolitiikasta” korvattaisiin ”liikunnalla” vastaamaan neuvoston todellista toimintaa.¹⁷⁰

4.2.4 Liikunta alueellisella tasolla

Liikuntalain mukaan liikunnan aluehallinnon tehtävistä vastaavat aluehallintovirastot (4.2 §). Virastojen tehtävänä on edistää eri väestöryhmien terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa, ohjata alueensa liikuntapaikkarakentamista, antaa lausuntoja OKM:lle toimivaltaansa kuuluvista asioista sekä kehittää eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä liikunnan edistämässä.¹⁷¹ Virastojen asettamien alueellisten liikuntaneuvostojen tehtävänä on alueellisella tasolla suorittaa valtion liikuntaneuvostolle valtakunnallisella tasolla määrättyjen tehtävien kaltaisia vastuita.¹⁷²

Uutta liikuntalakia säädettäessä hallitus kiinnitti huomiota alueellisen yhteistyön lisäämiseen kunnille annetussa liikunnan edistämistehtävässä. Vaikka nykyinen kirjoitusasu liikuntalain 5 §:ssä vastaakin osin aiemman lain aikaa, pyrittiin alueellisen yhteistyön osalta edistämään esimerkiksi alueellisten järjestöjen ja toimielinten yhteistyötä liikunnan edistämässä kuntien

¹⁶⁹ [Valtion liikuntaneuvoston esitykset eduskuntavaalivoitteiksi 2023](#) (vierailtu 19.10.2022) Tavoitteisiin perustuvan liikkumisen lisäämisen keinoiksi neuvosto esittää esimerkiksi aktiiviseen liikkumiseen kannustavaa verotusta, subjektiivista ulkoiluoikeutta ikääntyneille, liikkumisvaikutusten arvioinnin ottamista osaksi eri hallinnonalojen päätöksentekoa, liikuntapaikkojen korjausvelan pienentämistä, luonnon virkistyskäytön, kävelyn ja pyöräilyn edistämisen resurssien turvaamista, kansalaistoiminnan avoimuuden lisäämistä, liikunnan rahoituksen turvaamista rahoitusuudistuksen jälkeenkin ja Harrastamisen Suomen mallin laajentamista kaikkiin kuntiin. Ks. myös aiemmista tavoitteista: Valtion liikuntaneuvosto: Lausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019–2022. 15.6.2018; Valtion liikuntaneuvosto: Hallitusohjelmatavoite väestön liikkumisen ja liikunnan edistämiseksi. 8.4.2019.

¹⁷⁰ Luonnon Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikuntalain muuttamisesta. s. 6. (Löydettävissä esim. Lausuntopalvelusta [Lausunto - Lausuntopalvelu](#), vierailtu 22.10.2022)

¹⁷¹ Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 550/2015. 4 §.

¹⁷² Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä 550/2015. 6 §.

välisen yhteistyön rinnalla. Palvelujen lisäksi esitöissä mainitaan erityisesti liikuntapaikkarakentaminen yhteistyön merkittävänä kohteena.¹⁷³

Aiemminkin esillä ollut sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen uudistuksen (sote-uudistus) myötä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämismääräykset siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023.¹⁷⁴ Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) mukaisesti hyvinvointialueen tulee järjestää sille lailla säädetty tehtävät, lisäksi ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka eivät vaaranna hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamista (6.1 §). Kunnalta hyvinvointialueelle ei kuitenkaan voi sopimuksellakaan siirtää tehtäviä, jotka laissa on kunnan vastuulle määrätty (8.1 §).

Sote-uudistuksen myötä kumotun kansanterveyslain (66/1972) mukainen vastuu yksilön ja väestön terveyden edistämisestä ja sairauksien ehkäisystä siirtyi osin hyvinvointialueille. Kunnalla säilyy kuitenkin vuodenvaihteesta 2023 eteenpäin ensisijainen vastuu asukkaidensa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä siltä osin, kuin tällainen tehtävä kytkeytyy kunnan muihin lakisääteisiin tehtäviin (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/550), 6.1. §). Hyvinvointialueella on saman lain nojalla vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä omien lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen kytkettynä (7.1 §).

Kunnat ja hyvinvointialueet tulevat ministeriöjohtoisesti neuvottelemaan vuosittain tehtäviensä ja vastuidensa toteuttamisesta. Neuvotteluilla pyritään tilannekuvan ylläpitämiseen alueiden palvelujen toiminnasta ja tasosta, ja lisäksi arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisuutta, riittävyyttä ja tarpeenmukaisuutta.¹⁷⁵ Poikkialueellisuuden ja alueellisen yhteistyön merkitys tulee sote-uudistuksen myötä korostumaan liikuntapalvelujenkin osalta entisestään.

Liikuntapalveluiden järjestämismääräykset paikallistasolla, mukaan lukien esimerkiksi liikuntapaikkarakentaminen, säilyy sote-uudistuksen jälkeenkin siis kunnilla. Sote-uudistus ei myöskään tuo muutoksia vastuunjaon osalta liikuntalakiin, jossa liikunnan edistäminen säädetään yhä kunnan tehtäväksi. Sote-uudistusta koskevassa lainsäädännössä hyvinvoinnin edistämistä koskevan vastuun kytkeminen nimenomaisesti hyvinvointialueiden ja kuntien lakisääteisiin tehtäviin erottelee konkreettisella tasolla ymmärrettävän liikunnan edistämisen,

¹⁷³ HE 190/2014 vp. s. 27.

¹⁷⁴ [Lainsäädäntö | Soteuudistus](#) (vierailtu 14.9.2022)

¹⁷⁵ HE 74/2022 vp. s. 25.

kuten liikuntamahdollisuuksista ja -tiloista huolehtimisen ja sosiaali- ja terveystalouden puitteissa vastattavaan hyvinvoinnin edistämiseen liittyvän liikkumisen tai sen edistämisen toisistaan määräämällä ne eri julkisen vallan vastuutasojen tehtäviksi.

Sote-uudistuksen käytännön vaikutuksia liikuntapalveluiden tai minkään muunkaan palvelun toteutumiseen tai tehostumiseen ei ole tarkoitus spekulatiivisesti arvioida, mutta sääntelyn tasolla liikunnan, hyvinvoinnin ja terveyden linkittymistä yhteisesti edistettäväksi kokonaisuudeksi ainakin pyritään ajamaan. Palveluiden kategorinen määrittely voi olla tulevaisuudessa haastavampaa: mikä on liikunta- mikä terveydenhuoltopalvelu? Suuntaa voidaan kokonaisuuden ja tavoitteiden kannalta pitää positiivisena, ja samalla sen voidaan ajatella osoittavan osin tarpeettomaksi kategorisoivan pohdinnan tietyn kokonaisuuteen kuuluvan palvelun luonteen arvioinnista. Miten liikunnan peruspalveluluonnetta tulisi tulkita, ja voidaanko sitä edes kokonaisuuden osalta systemaattisesti arvioida, jos liikuntaa linkitetään yhä vahvemmin osaksi muita peruspalveluita, myös eri ministeriöiden hallinnoitavaksi?

On kuitenkin huomattava, että uudistusta koskevan lainsäädännön esitöissä kuntastrategian merkitystä hallinnonalat ylittävän yhteistyön yhteensovittamisessa on korostettu.

Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen edellyttää pitkäjänteistä yhteistyötä ja toimeenpanorakenteita, jotka kuntastrategiassa tulee huomioida.¹⁷⁶ Operatiivisen toiminnan edistämistä varten on suositeltu myös hyvinvointityöryhmän nimeämistä. Ensisijaisesti hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämistehtävä kuuluu kuitenkin kuntajohdon vastuulle.¹⁷⁷ Yhteistyön kuntien ja alueiden välillä toimimisen edellytyksenä toiminnan suunnitteluun ja asioiden valmisteluun tulee panostaa aiempaa enemmän, johon työhön kuntastrategian kirjaukset elimellisesti liittyvät.

Sote-uudistusta valmisteltaessa perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen, etenkin PL 6 §:n ja 19.3 §:n kokonaisuuden edellytyksenä maakunnille on lainsäädännön avulla osoitettava sekä riittävä taloudellinen että esimerkiksi henkilöä ja tiloja koskeva resursointi, niin jokaisen hyvinvointialueen kuin koko valtakunnankin tasolla. Käytännön edellytysten luomisessa on siten kyse rahoitusperiaatteesta myös hyvinvointialueiden osalta. Sote-lainsäädännön valmistelussa tätä kokonaisuutta on todettu korostavan juuri PL 19.3 §:n ja PL 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus.¹⁷⁸ Resursoinnin osalta perustuslainmukainen

¹⁷⁶ HE 241/2020 vp. s. 50.

¹⁷⁷ *ibid.*

¹⁷⁸ Ojanen, 2019. s. 8–9.

yhdenvertaisuusvaatimus vain ihmisiä eikä esimerkiksi kuntia koskevana ei edellytä eri kuntien tai alueiden kohtelua keskenään samalla tavalla, vaikka alueelliset erityispiirteet onkin huomioitava.¹⁷⁹

Hyvinvoinnin ja liikunnan edistämisen näkökulmasta yhteistoiminnan onnistuminen ja sen tehostamiseksi tehtävät toimenpiteet ja sääntelymuutokset kuntien ja hyvinvointialueiden kesken itsehallinnollisina instituutioina tulee varmasti uudestaan uudistuksen myötä arvioitavaksi. Yksiselitteisemmän lain tasoisen hyvinvointia ja liikuntaa koskevan sääntelyn tarve lienee paikallaan tässä yhteydessä arvioida. Paljolti tullee riippumaan alueiden ja kuntien resurssien jakautumisesta ja sen myötä eri toimialojen painotuksesta, nähdäänkö esimerkiksi liikunta strategiapainotuksen ja julkisen vallan ohjauksen mukaisen toimialojen yhteistyövelvoitteen avulla riittävästi huomioidun ja edistetyn käytännön tasolla.

4.3 Liikunnan rahoitus

4.3.1 Liikuntatoimialan valtionapu

Kunnan tehtävänä liikunta voidaan kategorisoida lakisääteiseksi ja määrärahasidonnaiseksi. Liikuntalaki asettaa kunnalle tehtäväksi liikunnan edellytysten luomisen ja käytännön järjestämisen paikallistasolla esimerkiksi palvelujen ja liikuntapaikkarakentamisen puitteissa (5 §). Näin ollen tehtävä on siis lakisääteinen, kuten aiemmin tässä työssä on todettu.

Liikunnan rahoitus perustuu kuntien valtiolta saamaan resursointiin. Näin ollen kyse on määrärahasidonnaisesta tehtävästä. Kunnilla on itsehallintonsa nojalla harkintavaltaa siinä, miten ne käyttöönsä saamat resurssit kohdistavat ja missä laajuudessa rahoitetun tehtävänsä toteuttavat. Mahdollisuus päätökseen tehtävään käytettävistä resursseista osoittaa tehtävän hoitamiseen sisältyvän selvän itsehallinnollisen elementin.¹⁸⁰ Perustuslakivaliokunnan mukaan itsehallinnon perustuslainsuojan myötä myöskään kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät saa kunnan toimintaedellytyksiä heikentämällä vaarantaa kunnan itsenäistä päätäntävaltaa hallinnostaan ja taloudestaan.¹⁸¹

¹⁷⁹ Ojanen, 2019. s. 6–7.

¹⁸⁰ Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus – Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015. s. 17.

¹⁸¹ PeVL 41/2014 vp. s. 3.

Valtakunnallisesti väestön liikunnallista elämäntapaa ja liikunnan saavutettavuutta tuetaan etenkin kuntien liikuntatoimelle osoitetuilla valtionosuuksilla.¹⁸² Valtion liikuntamäärärahoista kuntien liikuntatoimintaan osoitetaan noin neljäsosa.¹⁸³ Liikuntalaki määrittää, kuinka julkisia varoja tulee liikuntatoimen tukemiseen käyttää. Peruspalveluiden rahoitusta koskevan sääntelyn kautta voidaan tarkastella myös liikunnan oikeudellista asemaa.¹⁸⁴ Kunnan peruspalveluiden valtionosuuksista annetussa laissa (1704/2009) määritellään eri tehtävien hoitamiseen myönnettävistä valtionosuuksista. Kyseinen laki ei määrittele liikuntaa peruspalveluksi.¹⁸⁵ Asetelma säilyy samana myös sote-uudistuksen yhteydessä, kun nykyinen kunnan peruspalveluiden valtionosuuksista annettu laki korvataan uudella, tammikuun 2023 alusta alkaen voimaan tulevalla lailla (618/2021).

Liikuntalain nojalla kunnan liikuntatoiminnan käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009). Lain 21 §:n mukaan kunnalle myönnetään valtionosuutta liikuntatoiminnan käyttökustannuksiin 29,70 prosenttia euromäärästä, joka saadaan kertomalla kunnan asukasmäärä liikuntatoimintaa varten asukasta kohden määrätyllä yksikköhinnalla. Valtionosuus maksetaan kunnille voimassa olevan lainsäädännön mukaan ilman harkinnanvaraisuutta.¹⁸⁶ Vaikka kunnilla itsehallintonsa nojalla on tiettyä harkintavaltaa resurssien kohdentamisesta, määrätään liikuntalain 8 §:ssä, että yllä mainitun lain mukaisesti myönnetty valtionosuus tulee käyttää liikuntalain 5 §:ssä säädetyin tavoin liikunnan edistämiseen ja järjestämiseen. Rahapelituotoista katettava valtionosuus tulee lisäksi käyttää nimenomaan liikuntalain mukaiseen toimintaan, sillä kunnan yleiseen tukemiseen ei rahapelituottoja voida käyttää.¹⁸⁷

Vuosina 2016–2020 opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi liikuntatoimelle määrärahoina keskimäärin reilu 171 miljoonaa euroa vuosittain. Vielä tällä hetkellä valtion liikuntatoimen määrärahat koostuvat lähes kokonaan veikkausvoittovaroista eli valtiontalouden kehyksen ulkopuolisista rahapelituotoista. Vuonna 2020 rahapelituotoista katettava liikunnan rahoitusosuus oli 91 prosenttia.¹⁸⁸ Vuodesta 2024 alkaen on tarkoitus toteuttaa liikunnan

¹⁸² HE 190/2014 vp. s. 18.

¹⁸³ HE 190/2014 vp. s. 9.

¹⁸⁴ Aine, 2022. s. 15.

¹⁸⁵ Ks. myös Aine, 2022. s. 15.

¹⁸⁶ Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus – Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015. s. 94.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Valtion liikuntaneuvoston lausunto: Rahapelitoiminnan tuoton alenemisen vaikutuksia selvittäneen työryhmän ehdotukset. 18.3.2021.

rahoitusuudistus, jossa rahoitus siirrettäisiin katettavaksi valtion yleiskatteellisesta budjetista.¹⁸⁹ Uudistuksella vastattaisiin veikkausvoittovarojen vähentymisestä johtuneeseen liikunnan rahoituksen pientymiseen etenkin korona-aikana ja tehtäisiin rahoituksesta ennakoitavampaa.¹⁹⁰ Osa pientyneestä rahoituksesta kompensoitiin budjettivaroista jo korona-aikana vuosina 2020–2022.¹⁹¹ Uudistus perustuu tarpeita selvittäneen työryhmän ehdotukseen.¹⁹²

Kuntakohtaisesta liikuntapolitiikasta suurelta osin huolimattakin sekä kuntien oma että valtion talouspolitiikka vaikuttavat liikunnan edistämistyöhön kaikkein konkreettisimmalla tasolla. Vuonna 2020 liikunnan valtionosuuksien eli määrärahojen määrä oli vajaa 19,6 miljoonaa euroa. Liikuntapaikkojen perustamishankkeisiin osoitetut valtionavustukset ovat vuosina 2016–2020 olleet keskimäärin samaa 19,6 miljoonan euron luokkaa.

Kuntien liikunnan käyttötalous oli vuonna 2020 noin 776 miljoonaa euroa, joten valtionosuus liikuntatoimintaan kattaa käyttökustannuksista noin kaksi ja puoli prosenttia. Kuntien asukasluku kuitenkin vaikuttaa siihen, kuinka suuri merkitys valtion liikuntamäärärahoilla suhteessa kunnalle on. Kunnilla on mahdollisuus itsenäisesti päättää osoittaa liikunnan edistämiseen myös muita määrärahoja.¹⁹³ Valtionosuus on siten hyvin marginaalinen kuntien liikuntatoimen kokonaiskäyttömeneistä, mutta liikuntalain esitöissä sen on kuitenkin todettu muodostavan perustan sekä liikuntatoiminnan olemassaololle ylipäätään, että liikunnan peruspalveluluonteen tunnustamiselle.¹⁹⁴ Liikunnan saama rahoitus on kuitenkin pientynyt viimeisen parin vuoden aikana rahapelituottojen huvettua. Suurimmat leikkaukset valtio on kohdistanut liikuntapaikkarakentamista ja kansalaisjärjestöjen toimintaa varten suunnattuun rahoitukseen.¹⁹⁵

¹⁸⁹ <https://www.olympiakomitea.fi/olympiakomitea/liikuntapolitiikka/ajankohtaiset-teemat/> (vierailtu 12.10.2022)

¹⁹⁰ Ks. VLN:n nostamista huomioitavista kokonaisuuksista liikunnan tulevaisuuden rahoituksessa: Valtion liikuntaneuvosto: Lausunto julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022–2025. 20.5.2021.

¹⁹¹ Liikuntabudjetti 2021 – Olympiakomitea.

¹⁹² Liikunnan rahoituksen uudistamisesta ja sen pohjalla käytetystä mallista: Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa Tulevaisuuden vaihtoehtoja. Liikasan selvitystyöryhmä.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162878/VN_2021_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y (vierailtu 28.9.2022). Ks. myös VLN:n lausunto rahoitusuudistusta koskien: Valtion liikuntaneuvoston lausunto: Rahapelitoiminnan tuoton alenemisen vaikutuksia selvittäneen työryhmän ehdotukset. 18.3.2021.

¹⁹³ Liikuntatoimi tilastojen valossa. Perustilastot vuodelta 2020. s. 28.

¹⁹⁴ HE 190/2014 vp. s. 9.

¹⁹⁵ [Liikunnan ja urheilun rahoitus pienemässä eniten vuosiin – Vapaavuori vaatii leikkausten perumista | Yle Uutiset](#) (vierailtu 24.9.22)

Vuonna 2019 kuntien oma rahoitusosuus kokonaiskäyttötaloudesta oli noin 625 miljoonaa euroa. Lisäksi liikuntapaikkainvestointeihin käytetään kunnissa vuosittain noin 260 miljoonaa euroa, joista nettokustannukset ovat noin 233 miljoonaa euroa. Sote-uudistuksen myötä tulevaisuudennäkymät liikunnan rahoituksen osalta voivat näyttäytyä haasteellisina, sillä kuntien rahoitusvirrasta noin 20,6 miljardia on arvioitu siirtyvän uudistuksen myötä hyvinvointialueille palveluiden järjestämistä vastuiden muuttuessa.¹⁹⁶

4.3.2 Liikuntapaikkarakentamisen ja järjestöjen valtionapu

Merkittävä osa kuntien liikunnan nettokäyttökustannuksista muodostuu liikuntapaikkarakentamiseen kohdistetuista investoinneista. Vuonna 2018 kunnat ja kuntayhtymät käyttivät investointeihin omien raporttiansa mukaan noin 260 miljoonaa euroa. Kuntien omistusosuus vuonna 2014 peruspalveluiksi luokiteltavista liikuntapaikoista erään tutkimuksen mukaan oli noin 87 prosenttia, ja muutamaa vuotta myöhemmin aluehallintovirastojen tuottamassa peruspalveluja koskevassa arvioinnissa kuntien omistama osuus liikuntapaikoista oli noin 79 prosenttia. Kuntien investointeja tarkasteltaessa onkin siis muistettava, että suurimman toimijan lisäksi reilusta osuudesta liikuntapaikkoja vastaa myös yksityinen sektori.¹⁹⁷ Kun kaikkien toimijoiden liikuntapaikkoihin käyttämä rahoitus summataan, uppoaa siihen vuosittain noin 300 miljoonaa euroa.

Liikuntalain 13 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määräraha avustusten myöntämiseksi liikuntapaikkojen ja niihin liittyvien vapaa-aikatilojen perustamishankkeisiin. Valtionavustuksia myönnetään pykälän mukaan laajojen käyttäjäryhmien tarvetta vastaavien liikuntapaikkojen rakentamiseen, hankkimiseen, perusparannukseen ja näihin liittyvään varustamiseen. Määritelmällä tarkoitetaan palvelualueen väestöön suhteutettuna paljon käytettyjä ja mahdollisimman monenlaisten liikuntamuotojen harrastamisen mahdollistavia paikkoja, jotka ohjatun liikunnan lisäksi soveltuisivat myös omatoimiseen käyttöön.¹⁹⁸

Avustusta voidaan lainkohdan mukaan lisäksi myöntää muuhun liikuntapaikkarakentamiseen erityisestä syystä. Harkittaessa voitaisiin tukea siis myös uusien lajien ja liikuntamuotojen kasvua.¹⁹⁹ Kuntalaisten kuulemisella ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisella on suuri

¹⁹⁶ Kunnat ja liikunta 2021. s. 45. Myös ennakkolliset laskelmat kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituksesta katsottavissa täältä: [Kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituslaskelmat | Soteuudistus](#) (vierailtu 12.10.2022)

¹⁹⁷ Liikunnan talous Suomessa vuonna 2018. s. 14.

¹⁹⁸ HE 190/2014 vp. s. 31.

¹⁹⁹ HE 190/2014 vp. s. 31.

merkitys tässä suhteessa, jotta julkisen vallan mahdollistama liikuntatarjonta todella vastaa kunnassa vallitsevaa kysyntää ja on siten liikkumiseen kannustavaa.

Valtionavustusten ensisijainen saaja on kunta, vaikka avustusta voidaan myöntää myös kunnan tai kuntayhtymän määräysvallassa olevalle yhteisölle. Muulle yhteisölle avustusta voidaan myöntää, mikäli kunnalla on yhteisöön tai hankkeeseen jokin liityntäpinta, kuten pitkäaikainen vuorosopimus tai tontinluovutus sopimus hankkeen kohteena olevalle liikuntapaikalle. Myös liikuntapaikkojen kokonaisuuden täydentyminen hankkeen vaikutuksesta voi tulla arvioitavasti avustuksia myönnettäessä.²⁰⁰

Liikuntapaikkojen rakentamisessa ja ylläpitämisessä valtionapuviranomaisena toimii opetus- ja kulttuuriministeriö silloin, kun liikuntapaikkahankkeen kustannusarvio on yli 700 000 euroa. Avustettavat hankkeet nimetään ministeriössä liikuntapaikkojen nelivuotiseen rahoitussuunnitelmaan, jota tarkistetaan vuosittain. Mikäli haettava avustus on alle 700 000 euroa, valtionavustusviranomaisena on kunnan toiminta-alueen aluehallintovirasto.²⁰¹

Liikuntapaikkarakentamiseen kohdistamiin investointeihin kunnat saivat vuonna 2018 tukea noin 20 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa, että pääosa investoinneista jää kuntien itse rahoitettaviksi.²⁰² Liikuntapaikkojen korjausvelka aiheuttaa kuitenkin rahoituksen osalta painetta tulevaisuudessa ja vaikuttaa myös liikuntapaikkojen tasavertaiseen saatavuuteen kansalaisten näkökulmasta.²⁰³ Jo viime vuosikymmenen alussa arvioitiin liikuntapaikkojen alueellisten erojen aiheuttavan eriarvoisuutta. Alueellista tasa-arvoa ei kyetty korjaamaan, sillä samanlaatuisia liikuntapaikkoja ei kyetty tuottamaan heikommassa olevilla alueilla.²⁰⁴

Aluehallintovirastojen vuoden 2019 raportin mukaan tilanne oli vuosikymmenen alusta parantunut, mutta kaikkien liikuntatilojen tarjonta ei silti vastaa kysyntää.²⁰⁵

Liikuntapaikkojen saatavuuden ongelmiin on kuitenkin reagoitu.

²⁰⁰ HE 190/2014 vp. s. 31.

²⁰¹ [Liikuntapalvelut | Kuntaliitto.fi](https://www.kuntaliitto.fi) (vierailtu 4.10.2022)

²⁰² Liikunnan talous Suomessa vuonna 2018. s. 14..

²⁰³ Tarkemmin korjausvelasta ja sen arvioinnista: Liikunnan talous Suomessa vuonna 2018. s. 16.

²⁰⁴ Liikunnan talous Suomessa vuonna 2018. s. 14.

²⁰⁵ ”Aluehallintovirastojen raportissa todettiin, että merkittävässä osassa kuntia ei ollut uimahallia tai jäähallia. Valtaosa väestöstä asui kuitenkin suuremmissa taajamissa tai alueilla, joilla palvelut olivat suhteellisen lähellä. Arvioinnin mukaan lähes 98 prosenttia Suomen väestöstä asui korkeintaan 30 minuutin ajomatkan päässä lähimmästä uimahallista tai kylpylätä. Lähiliikuntapaikkojen verkosto oli melko kattava suurissa kaupungeissa. Koko maassa 66 prosenttia Suomen väestöstä asui – kevyen liikenteen väyliä liikkuen – enintään kahden kilometrin päässä lähimmästä lähiliikuntapaikasta. Korkeintaan viiden kilometrin etäisyydellä lähiliikuntapaikasta asui 81 prosenttia väestöstä” (Liikunnan talous Suomessa vuonna 2018. s. 16.)

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää avustusta kunnan lisäksi myös liikuntajärjestölle aiemmin käsitellyin tavoin. Kyseessä tulee olla rekisteröity yhdistys, jonka tarkoituksena on edistää liikuntaa laissa asetettujen tavoitteiden mukaisesti toimien.²⁰⁶ Arvioinnissa huomioitavaksi tulevat muun ohella järjestön toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen. Järjestön valtionapukelpoisuus mukailee siis pitkälti valtion liikuntapolitiikkaa.²⁰⁷ Liikunnan peruspalveluluonteesta kannalta myös valtion osallisuutta liikunnan järjestötoiminnan tukemiseen voitaneen pitää positiivisena osatekijänä, sillä valtionapu voi olla esimerkiksi urheiluseuroille merkittävä tulonlähde toimintansa kannalta. Kunnalle osoitetuissa liikuntapaikkojen rakentamisessa ja ylläpitämisessä valtion tuella on niin ikään oma merkityksensä, johon kokonaisuuteen palataan myöhemmin tässä työssä. Liikunnalla voitaneen todeta olevan – ainakin osittainen – tuki valtioilta sekä edellytysten luomiseksi että toiminnan aktiiviseksi toteuttamiseksi, josta toteutuksesta liikuntajärjestöt pitkälti huolehtivat.

Kokonaisuudessaan valtion liikuntaan osoittama rahoitus ja tuki kattaa siis verrattain marginaalisen osan kunnan liikuntatoimen kokonaiskustannuksista. Vaikka kunnan tuleekin käyttää saamansa valtionrahoitus liikuntalain 5 §:n mukaiseen toimintaan, lisää valtionrahoituksen marginaalisuus kunnan liikkumavaraa liikuntapalvelujensa järjestämisessä entisestään sen lisäksi, että harkintavalta jo lainsäädännön laveuden perusteella on huomattavaa.²⁰⁸ Lisäksi on huomionarvoista, että lainsäätäjällä on vakiintuneesti katsottu olevan laajasti harkintavaltaa kuntien taloudellisen aseman suuremmistakin muutoksista. Yhdenvertaisuusperiaatteen ei ole tässä nähty asettavan tiukkoja rajoja lainsäätäjälle siinä, millaista sääntelyä ajankohtainen yhteiskunnallinen kehitys vaatii.²⁰⁹

4.3.3 Liikunta- ja kulttuuripalvelujen vertailua

Kunnan velvollisuuksia liikunta- ja kulttuuripalvelujen järjestämiseen ja kyseisten palvelujen luonnetta vertailtaessa yksi huomioitava seikka on palvelujen rahoituksen sääntely. Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (166/2019) mukaisesti kuntien kulttuuritoimen käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta säädetään, liikuntapalveluista poiketen, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (9 §).

²⁰⁶ Halila – Norros, 2017. s. 116.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Aine, 2022. s. 17.

²⁰⁹ Ojanen, 2019. s. 8.

Kulttuuritoiminnasta annetun lain tavoitteet ovat yleisesti varsin samansuuntaisia liikuntalain tavoitteiden kanssa.²¹⁰ Kulttuuritoimintaa koskevan lain tarvetta perusteltiin tarpeella yhdenmukaistaa laki niin kansallisen kuin kansainvälisenkin kulttuuripolitiikan linjausten kanssa sekä kulttuuritoimialan muihin toimialoihin liittyvän lainsäädännön vanhentuneisuudella: edeltävä laki oli vuodelta 1992. Esitöissä kulttuuripalvelujen liityntäpinnat terveyteen, hyvinvointiin ja elinvoimaan, sekä kulttuuripalvelujen onnistuneessa järjestämisessä tarvittava kunnan eri toimialojen yhteistyö on tunnistettu.²¹¹ Esitöiden mukaan kunnan tehtävänä oleva lain tavoitteiden mukainen kulttuuritoiminta on nimenomaisesti nimetty ”perus- ja lähipalveluksi”, joka peruspalvelujen näkökulmasta on kunnan asukkaille tärkeä.²¹² Erona liikuntapalveluihin kulttuuripalvelut ovat lainsäädännön tasolla kategorisoitu siis peruspalveluiksi. Kulttuuritoimintaa koskeva laki kunnioittaa kunnallista itsehallintoa, ja tehtävien järjestämisestä kunnan parhaaksi katsomalla tavalla korostetaan esitöissä. Tehtäviä ei lailla ole tarkoitus myöskään lisätä, vaan peruspalveluasemaa vahvistaa kunnan tehtäviä tarkentamalla.²¹³ Siten kuntakohtainen kulttuuritarjonta vaihtelee kunnan vahvuuksien ja kuntalaisten mielenkiinnon kohteiden mukaisesti.

Kulttuuritoimesta annettu laki ei koske siis liikuntaa, mutta laki tavoitteinen ja perusteluineen on hyvin samantyylinen liikuntalain kanssa. Merkittävin ero koskee tällä hetkellä rahoitusta, joka kulttuuritoimen järjestämiseen määräytyy kunnan valtionosuuksista annetun lain mukaisesti (Laki kunnan kulttuuritoimesta 9 §). Kulttuuritoimen valtionosuusrahoitus on kuulunut valtion peruspalvelubudjettiin vuodesta 2010 saakka.²¹⁴ Kulttuuritoiminnan käyttökustannukset ovat kunnissa noin puolet liikuntatoimialan käyttökustannuksista.²¹⁵

Kulttuuritoimen asema peruspalveluna liittyy rahoituskategorisoinnin ohella myös toiminnan luonteeseen: kulttuuritoiminta on kattavammin kunnan järjestettävissä ja hallinnoitavissa, ja lisäksi esimerkiksi valtionosuusrahoituksen piirissä olevien taidelaitosten, museoiden ja

²¹⁰ HE 195/2018 vp. s. 1: ”Lain lähtökohtana on kulttuuriin ja taiteeseen liittyvän luovan toiminnan edistäminen ja kaikkien väestöryhmien yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen. Laki edistäisi kunnassa tapahtuvaa kulttuuritoimintaa siten, että toiminta järjestetään ja palvelut tuotetaan ottaen huomioon paikalliset olosuhteet, eri väestöryhmien erilaiset tarpeet ja odotukset sekä kulttuurin ja taiteen moninaiset mahdollisuudet vaikuttaa ihmisten ja yhteisöjen elämään, yhteiskuntaan sekä alueelliseen ja paikalliseen kehitykseen.” Ks. myös. lain tavoitteista s. 19.

²¹¹ HE 195/2018 vp. s. 19–20.

²¹² Ibid.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ HE 195/2018 vp. s. 21.

²¹⁵ Vuonna 2016 kulttuuritoimen nettokäyttökustannukset olivat yhteenlaskettuna alle 400 miljoonaa Manner-Suomen kunnissa (HE 195/2018 vp. s. 21.) Vrt. liikunnan liki 800 miljoonaan.

teatterien määrät ovat merkittäviä.²¹⁶ Liikunnan osalta taas rahoituksensa pääosin muualta saavilla järjestöillä ja seuroilla on merkittävin rooli liikunnan järjestämisessä. Kuntajohdon ja kuntien liikuntatoimen vastaavien mukaan liikunnan edistäminen on tehokkainta paikallisten seurojen, yritysten ja muiden toimijoiden kanssa, eikä se rajoitu vain kunnan toimialaan.²¹⁷ Aihepiiriä on tässä työssä jo käsiteltykin, mutta poikkihallinnollisuus ja liikunnan vielä kulttuuritointakin moninaisemmat liityntäpinnat eri hallinnonalojen vastattavina olevien sektoreiden kanssa vaikuttavat ”liikunnan peruspalveluluonteen” lainsäädännön tason määrittelyn ja kehittämisen haastavuuteen. Hanketoiminta ja kunnan strateginen suunnittelu lainsäädännön uudistusten sijaan koetaan toimivimmaksi tavaksi edistää liikuntaa kunnissa.²¹⁸

²¹⁶ HE 195/2018 vp. s. 10.

²¹⁷ Kunnat ja liikunta 2021. s. 45.

²¹⁸ Kunnat ja liikunta 2021. s. 46.

5 Poimintoja tulevista liikuntaa koskevista muutoksista

5.1 Liikuntalaki ja terveyttä ja hyvinvointia edistävä liikunta

Merkittävin muutos liikunnan edistämiseen ja liikuntapalveluiden järjestämiseen valtakunnallisella tasolla lähitulevaisuudessa lienee sosiaali- ja terveystalouden uudistus, jota tässä työssä on useampaan otteeseen sivuttu. Liikuntaa ollaan aikeissa uudistuksen yhteydessä asemoida paremmin sopivaksi yhteen uudistuvaan, useaa hallinnonalaa koskevaan sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntöön. Hallitus esitti hiljattain liikuntalain uudistamista sekä huippu-urheilun ja sen määritelmän, että esimerkiksi liikunnan käsitteen muokkaamiseksi. Nykyinen liikuntalain 3.1,3 §:n määritelmä ”terveyttä ja hyvinvointia edistävästä liikunnasta” ehdotettiin käännettäväksi ”hyvinvointia ja terveyttä edistäväksi liikunnaksi” vastaamaan sote-alan määrittelyjä.²¹⁹ Uudessa sote-lainsäädännössä hyvinvointi esiintyy kokonaisuuden johtokäsitteenä, minkä myötä liikunta integroituu samaan hyvinvoinnin kontekstiin käsitetasolla paremmin.²²⁰

Ehdotuksen mukaiseen muutokseen ei kuitenkaan lopulta päädytty. Siitä huolimatta huomionarvoisena valmiissa muutosesityksessä voidaan pitää keväällä 2023 voimaan tulevaa liikuntalain muutosta koskien terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan määritelmää. Liikuntalain 3 §:iin tullaan lisäämään tarkennus siitä, että fyysistä aktiivisuutta, jonka tavoitteena on hyvinvoinnin ja terveyden ylläpitäminen ja parantaminen, ”*edistetään kehittämällä alan toimintaa, koordinaatiota ja rahoitusta.*”²²¹ Toisin sanoen laissa tulee olemaan eriteltynä terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan edistämisen keinot, jotka käytännön tasolla ja lakia alemman asteisissa julkisen vallan ohjausdokumenteissa ovat olleet jo esillä ja käytössä. Keinojen kirjaaminen lakiin on kuitenkin erityisesti perusoikeudellisesta näkökulmasta perusteltua: PL 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava sosiaali- ja terveystaloudet ja edistettävä väestön terveyttä ”*sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään*”. Näin ollen liikuntalain uusi erittely mukailee perusoikeussäännöksen asettamaa edellytystä ja toisaalta vahvistaa myös tähän asti esimerkiksi kunnan strategisten suunnitelmien ja valtion liikuntapolitiisten toimenpiteiden tasolla olleita toimia.

²¹⁹ Luonnos Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikuntalain muuttamisesta. s. 5. (Löydettävissä esim. Lausuntopalvelusta [Lausunto - Lausuntopalvelu](#), vierailtu 22.10.2022)

²²⁰ HE 74/2022 vp. Esim. s. 22–26 korostetaan palveluketjujen yhtenäisyyttä ja yhteistyön merkitystä hyvinvointi- ja terveystalouden toteuttamisessa tulevaisuudessa niin alueiden kuin kuntienkin kesken.

²²¹ HE 259/2022 vp. s. 12.

Toisaalta lailla säätäminen ei perustuslain suojaa nauttivaan kuntien itsehallintoon vaikuta. Perustuslakivaliokunnan mukaan itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin ei voida tavallisella lailla puuttua siten, että puuttuminen tekisi itsehallinnon asiallisesti ottaen merkityksettömäksi.²²² Todettu on kuitenkin myös, että liiallinen perustuslainmukaisuus ja kapea-alaisuus lakeja valmisteltaessa johtaisi todennäköisesti lakiesityksen hylkäämiseen.²²³ Näin ollen liikuntalain mahdollisia seuraavien uudistustarpeiden arvioinnissa merkityksellistä tullee olemaan olemassa olevien ohjauskeinojen riittävyys liikunnan käytännön edistämistyössä, ja miten näitä keinoja mahdollisesti lain tasolle on tarvittaessa kirjattavissa perustuslain asettamat reunaehdot huomioiden. Sote-uudistus ja sitä koskeva uusi lainsäädäntö sekä kulttuuripalvelujen sääntely lienevät tässä mahdollisessa yhteydessä hyödyllistä vertailuaineistoa.

5.2 Nuorisolaki ja Harrastamisen Suomen malli

Esimerkkinostoksi etenkin lasten ja nuorten liikkumista koskien voitaneen poimia lyhyesti esiteltäväksi Harrastamisen Suomen malli. Maamme eri hallitukset 2000-luvun alusta saakka ovat pyrkineet edistämään ja tukemaan lasten ja nuorten liikunnallisuutta ja liikkumista ja vähentämään ja ennaltaehkäisemään yksinäisyyttä ja syrjäytymistä.²²⁴ Maksutonta liikuntaa ja harrastamisen mahdollisuuksia on hankkeiden avulla lisätty koulupäivien yhteyteen. Rinteen ja sittemmin Marinin hallituksen hallitusohjelmaan kirjattiin harrastustoiminnan edistäminen koulupäivän yhteydessä, ja 2020-luvun alussa ministeriöjohtoisesti lanseerattiin Harrastamisen Suomen malli.²²⁵ Harrastamisen Suomen mallin vakiinnuttaminen ja arvioinnin suunnittelu on kirjattu myös opetus- ja kulttuuriministeriön nuoriso- ja liikuntapolitiikan yhdeksi vuoden 2022 painopistealueeksi.²²⁶ Hallitus on esittänyt Harrastamisen Suomen mallin kirjaamista nuorisolakiin (1285/2016), mikä itsessään on merkittävä edistysaskel paitsi lasten ja nuorten liikkumisen ja hyvinvoinnin edistämisen

²²² PeVL 20/2013 vp. s. 6.

²²³ Dahlberg, 2015. s. 323.

²²⁴ mm. MUKAVA-hanke (2002–2005), Eheytetty koulupäivä -projekti, iltapäivätoiminta 2004 alusta, Liikkuva koulu ja muut Liikkuvat-ohjelmat 2010- ja 2020-luvuilla, lue lisää: https://harrastamisensuomenmalli.fi/wp-content/uploads/2022/04/220406_Historiallinen_katsaus_Harrastus_koulupaivan_yhteydessa.pdf (vierailtu 16.10.2022)

²²⁵ Historiallinen katsaus: Harrastus koulupäivän yhteydessä. s. 14. https://harrastamisensuomenmalli.fi/wp-content/uploads/2022/04/220406_Historiallinen_katsaus_Harrastus_koulupaivan_yhteydessa.pdf (vierailtu 16.10.2022).

²²⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriön tulossuunnitelma 2022. s. 19.

kannalta, että kunnan liikuntaa koskevaa järjestämisvastuuta ja liikunnan koko väestön näkökulmasta poikkileikkaavampaa peruspalveluluonnetta ajatellen.

Nuorisolakia koskevassa esityksessä todetaan mallin lakisääteisyys tavoitteena olevan vakiinnuttaa mallin mukainen nuorten harrastustoiminta kuntien pysyväksi toimintamalliksi ja edistää perusopetuksessa olevien nuorten mahdollisuutta mieluisaan harrastukseen.²²⁷ Lakiin esitetään säädettäväksi kunnan tehtävistä mallin mukaista harrastamistoimintaa järjestäessään sekä koulupäivän yhteydessä toteutettavaa maksutonta harrastustoimintaa varten haettavien valtionavustusten määrän edellytyksistä.²²⁸ Ehdotetun nuorisolain 12 a §:ssä säädettäisiin muun ohella, että

”(N)uorten harrastustoimintaa voi järjestää kunta yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Kunta voi järjestää nuorten harrastustoimintaa hankkimalla palveluja myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta, jolloin kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti. -
”²²⁹

Kunnan vastuu rinnastuu esimerkiksi liikuntalain mukaiseen liikunnan edellytysten luomisen vastuuseen, vaikka kyse onkin vapaaehtoisesta toiminnasta. Laki ei siis velvoita kuntaa järjestämään tai hankkimaan mallin mukaista toimintaa. Toimintaan osallistuminen olisi nuorelle myös vapaaehtoista.

Ensimmäinen Harrastamisen Suomen mallin toimintakausi oli lukuvuosi 2021–2022, jolloin mukana toiminnassa oli 235 kuntaa ja 1900 koulua aluehallintovirastojen määräämien avustusten perusteella.²³⁰ Vuosille 2022–2025 Harrastamisen Suomen mallille on määritelty vuosittainen 14,5 miljoonan euron määrärahasato. Toki on huomattavaa, ettei kaikessa harrastustoiminnassa ole kyse liikkumisesta tai urheilusta, joten kokonaisuudessaan mallin vaikutusta ja siihen liittyviä kuntien vapaaehtoisia, vaikkakin lakisääteisiä, tehtäviä ei voida liikuntapalvelujen kontekstiin liittää. Harrastamisen Suomen malli on kuitenkin oivallinen esimerkki nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntapoliittisen tahtotilan pohjalta syntyneen, hanke- ja projektiperustaisen niin sanotun pehmeämmän sääntelyn edistymisestä lakisääteisen toiminnan tasolle. Lisäksi kyseessä on osoitus siitä, kuinka liikuntaa voidaan edistää poikkihallinnollisen yhteistyön kautta, osana laajempaa kokonaisuutta.

²²⁷ HE 107/2022 vp. s. 1.

²²⁸ HE 107/2022 vp. s. 14.

²²⁹ HE 107/2022 vp. s. 38.

²³⁰ HE 107/2022 vp. s. 11.

Olympiakomitea on kannattanut nuorisolain muuttamista, ja lakiesityksestä antamassaan lausunnossa toteaaakin mallin edistävän liikuntaa ja sitä kautta lasten ja nuorten kokonaisvaltaista fyysistä ja psyykkistä terveyttä tuomalla matalan kynnyksen harrastusmahdollisuuden peruskoululaisille. Linjansa mukaisesti Olympiakomitea korostaa harrastamisen olevan yksi keino yhteiskunnalle kalliiksi käyvän liikkumattomuuden ehkäisyyn. Pitkäjänteisyyden ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi Olympiakomitea nostaa kuitenkin rahoituksen riittävyyden haasteiden huomioimisen tärkeäksi tulevaisuutta ajatellen.²³¹ Mallin laajentaminen kaikkiin kuntiin ja muille ylemmille koulutusasteille liikuntayhteisön ehdotuksen mukaisesti lisäksi tukisivat varmasti liikunnallisuuden lisääntymistä, mutta resurssien puitteissa laajentuminen lienee epätodennäköistä.

Miten Harrastamisen Suomen mallin lakisääteisyys tarkoittaa liikunnan peruspalveluluonteen arvioinnin kannalta? Kysymys lienee pikemmin arvioinnista luonteen kehityksestä tulevaisuudessa. Mallin kirjaaminen lakiin ja etenkin mallin mukaisen harrastustoiminnan valtionapukelpoisuus osoittavat osaltaan julkisen vallan tahtoa sitoutua tukemaan valtakunnallisesti lasten ja nuorten harrastamista ja hyvinvointia, ja edistämään koko nuoren väestön yhdenvertaisuutta. Sääntely on nähty tässä keinona vakiinnuttaa toiminta, ja velvoittaa siten julkinen valta sen mahdollistamiseen. Kuntien mallin toteuttamiseen liittyvien tehtävien voidaan katsoa täydentävän esimerkiksi kuntien liikuntaa koskevia velvollisuuksia, vaikka malli perustuukin vapaaehtoisuuteen. Vapaaehtoisuus puolestaan on osoitus kunnallisen itsehallinnon kunnioittamisesta. Harrastamisen Suomen mallin tarkoituksena ei ole lisätä kunnan tehtäviä, ja mallin mukaisen toiminnan järjestämisessä on kunnille jätetty liikkumavaraa.

Suunta sopinee kuitenkin liikuntaa koskevien palvelujen peruspalveluluonteen vahvistamistendenssiin, vaikkei kansalaisen – lapsen tai nuoren – näkökulmasta oikeuksia julkista valtaa kohtaan luokaan. Toimivien kokeilujen pohjalta lienee mahdollisuus samankaltaiseen kehitykseen myös esimerkiksi työ- ja eläkeikäisen väestön aktiivisuuden ja liikunnallisuuden lisäämisessä ja vakiinnuttamisessa lakitekstin tasolle.

²³¹ Olympiakomitean lausunto nuorisolain muuttamisesta. 7.9.2022. s. 2. [0f859437-olympiakomitean-lausunto-nuorisolaista-siv-070922.pdf](#) (vierailtu 17.10.2022)

6 Lopuksi

6.1 Yhdenvertaisuusperiaatteen ja itsehallinnon ristiriita

Liikunnan edistäminen lainsäädännön tasolla perustuu ensinnäkin perustuslain sivistyksellisten perusoikeuksien ja kuntien itsehallinnon turvaamiseen. Sivistyksellisistä oikeuksista puhuttaessa on julkisella vallalla katsottu olevan velvollisuus aktiivisin toimin turvata yksilöiden perusoikeuksien toteutuminen. Tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä liikunnan edistäminen taas pohjautuu kuntalain kuntalaisten hyvinvoinnin, alueen elinvoiman edistämisen ja palveluiden tuottamisen ja järjestämisen periaatteiden sääntelyyn sekä liikuntalain liikuntaa koskevaa kuntien vastuuta konkretisoivaan ja tarkentavaan sääntelyyn. Liikunta osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä sisältyy myös sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntöön. Lisäksi monet lait, kuten yleisten alueiden ja ulkoilun alueiden kunnossapitoa, kaavoitusta, koulutusta ja nuorisotoimintaa koskevat lait sisältävät välillisesti liikuntaan ja sen mahdollistumiseen liittyvää sääntelyä.

Tutkimuksessa ilmennein tavoin perustuslain mukainen kansalaisten yhdenvertaisuusvaatimus kuuluu oikeusjärjestyksemme peruspilareihin, jota kuntien itsehallinnollisen aseman voidaan katsoa haastavan vertailtaessa eri kunnissa asuvien kansalaisten keskinäistä yhdenvertaisuusasemaa. Liikuntalain mukainen tehtävä liikunnan edistämiseen antaa kunnille niiden itsehallinnolliseen asemaan asettuvan, joustavan kehyksen edistämisen toteuttamiselle. Eri hallinnonalojen välinen yhteistyö ja paikallisten tarpeiden mukainen toiminnan edistäminen ja mahdollisuuksien luominen korostuvat, mutta toisaalta samaan aikaan myös kunnan erityispiirteiden ja etenkin monimuotoisuuden huomioiminen liikuntapalveluiden tuottamisessa yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti.

Yhdenvertaisuus tarkoittaa eri kontekstissa eri asioita ja se voi ilmetä eri tavoin.

Liikuntalaissa säännellyin tavoin kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien huomioiminen on keskeistä kunnan tarjoamien liikuntamahdollisuuksien näkökulmasta. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet myös määrittävät kuntien liikuntatarjontaa: jos kuntalaiset eivät saa tai tuo ääntään kuuluviin eli jos kysyntää ei ole, voivat tietyt liikuntaedellytykset jäädä heikommalle tasolle toisiin kuntiin verrattuna lisäten näin eriarvoisuutta kuntien kesken. Liikunnan edistämisen ja kunnan luomien edellytysten ollessa lopulta pitkälti kiinni kunnan liikunta- ja hyvinvointipolitiikan ja kuntastrategian tavoitteista ja suuntaviivoista, voidaan liikuntaa koskeva kansalaisten yhdenvertaisuus sitoa myös

kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien yhdenvertaiseen toteuttamiseen kunnasta riippumatta. Voidaan ajatella, että kunnissa lähtökohdat tasavertaisemmille tai ainakin kuntakohtaisesti tarkoituksenmukaisemmille liikuntapalveluille ja -puitteille voivat olla olemassa silloin, jos asukkaiden äänen on annettu kuulua liikuntaa koskien kunnissa suhteessa samalla volyyymilla. Kunnallisen demokratian toteutumista kaikissa kunnissa yhtä tehokkaasti voitaneen näin ollen pitää yhtenä edellytyksenä sille, että eri kuntien asukkaiden asemaa vertailtaessa edes mahdollisuudet liikuntapalvelujen toteutumiselle suhteessa yhdenvertaisina voidaan katsoa olevan olemassa.

Toisaalta asukasluvu ja väestön rakenne osaltaan vaikuttavat kuitenkin lopulta nimenomaan liikuntapalveluiden suhteutettuun toteutukseen kunnissa. Osallistumismahdollisuuksia, niiden vaikutusta tai toteutumista on niin ikään haastavaa, ellei mahdotonta, ainakaan oikeudellisesti tarkasteltuna, arvioida tai kuntien kesken vertailla.

Kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta oleellista ja toisaalta ongelmallista onkin, että toteuttamiskeinot ja niiden laajuus kuuluu kunnan omaan harkintavaltaan. Käytännön toteuttamiseen liittyy olennaisesti myös kuntien taloudelliset resurssit. Osa liikunnan rahoituksesta tulee joka tapauksessa kuntiin verotuloina, jotka taas riippuvat pitkälti kuntarakenteesta. Vaikka liikuntaa koskevaa sektorilainsäädäntöä tulkittaisiin perusoikeusmyönteisesti ja yhdenvertaisuusperiaate huomioiden, taloudelliset resurssit sanelevat pitkälti käytännön mahdollisuudet palveluiden toteuttamiseen. Taloudellisten voimavarojen merkitystä tulevaisuudelle ei kuitenkaan ole pidetty valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä,²³² mikä jo itsessään voi aiheuttaa lainsäätäjän tarkoituksen ja tosielämän lopputuloksen väliin kuilua.

Lisäksi sote-uudistuksen myötä kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäväkenttien osittainen päällekkäisyys aiheuttanee ainakin alkuvaiheessa haasteita tiettyjen kunnallisten palveluiden toteuttamiselle. Hyvinvointialueiden rahoitus tulee ensi vuonna 2023 olemaan arvioituna noin 22,5 miljardia euroa, joka tullaan osin toteuttamaan leikkaamalla kuntien rahoituksesta. Hyvinvointialueet ovat jo nyt ennen muutoksen voimaan astumista pyytäneet valtiolta lisäresursointia. Haasteena tulee olemaan, miten alueet saavat käytössään olevat resurssit hyödynnettyä ja kohdennettua siten, että ne ensinnäkin kykenevät toteuttamaan niille säädetyt

²³² Heuru – Mennola – Rynänen, 2008. s. 51.

tehtävät ja toisaalta suoriutumaan tehtävistään ilman tarvetta olla vaatimassa lisäresursseja samaan aikaan, kun kunnat joutuvat miettimään omia tehtäviään.

6.2 Peruspalvelu poikkihallinnollisen yhteistyön tuloksena?

Liikunta käsitteenä kattaa yhä laajemman liikkumisen ja urheilun kokonaisuuden aina fyysisen aktiivisuuden lisäämisestä harrasteliikuntaan ja urheiluun. Näin ollen liikunnan edistämisenkin voidaan kunnissa katsoa tarkoittavan yhä laajempaa eri toimialojen välistä yhteistyötä. Liikuntaolosuhteiden luomisessa keskeisiä ovat siten esimerkiksi myös maankäytöstä ja kaavoituksesta, elinvoimasta ja sivistyksellisistä palveluista vastaavien sektorien yhteistyö. Liikuntaa ei välttämättä keskitytä näkemään vain yksittäisenä ”toimialana”, mitä kehitystä osoittaa muun ohella kuntien liikuntalautakuntien vähäinen määrä ja liikunnan edistämistä koskevan päätöksenteon keskittyminen joko hyvinvointi-, vapaa-aika- tai sivistyslautakuntiin.²³³ Liikunnan edistämistyön kannalta liikunnan integroiminen osaksi suuremmista kokonaisuuksista vastaavia kunnallisia toimielimiä voi muodostua riskiksi nimenomaisesti vain liikuntaa koskevien asioiden esiin tuomiselle tai käsittelylle. Lainsäädännön mahdollistaessa laajahkon liikkumavaran ja harkintavallan kuntakohtaiselle käytännön asioiden käytännön toteuttamiselle, vaikuttaa lopputulokseen merkittävästi kunnan liikuntatoimen vastuuhenkilöiden panos liikunnan nostamiseen asialistoille. Toisaalta kuntien liikuntapolitiikassa on otettu askeleita määrätietoisempaan suuntaan ja seurattu muun ohella valtion liikuntapoliittisen selonteon suuntaviivoja uusien poikkihallinnollisten ryhmien ja liikunnan edistämisen strategioiden käytäntöön viennin myötä esimerkiksi erilaisilla liikkumisohjelmilla.

Liikunnan käsitteen laajuus realisoituu myös siinä, että opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi liikuntaa tukevat joko suoraan tai välillisesti myös useat muut ministeriöt. Sosiaali- ja terveysministeriö pyrkii kansalaisjärjestöjä avustamalla tukemaan liikunnan avulla esimerkiksi vanhusten ja vammaisten toimintakykyä; liikenne- ja viestintäministeriö vastaa kevyen liikenteen väylien ylläpidosta ja rakentamisesta sekä liikuntaan liittyvästä televiestinnästä; luontoliikunnan edellytysten kehittäminen kuuluu osin ympäristö- sekä maa- ja metsätalousministeriölle. Työ- ja elinkeinoministeriöltä tukea saavat liikunta-alan yrittäjät ja puolustusministeriö vastaavasti huolehtii puolustusvoimissa tapahtuvasta liikuntakoulutuksesta. Useissa lakien valmisteluaineistoissa korostettu liikunnan

²³³ [Liikunta kunnan toiminnassa 2020 \(teaviisari.fi\)](https://teaviisari.fi) Perustaulukko 1. (vierailtu 29.9.2022)

poikkihallinnollisuuden kehittäminen ja edistäminen konkretisoituu tässä ministeriöhallinnon tehtävien risteytymisessä – valtakunnallisesti väestön liikunnallisen elämäntavan ja liikunnan saavutettavuuden tukemiseen tarvitaan useiden toimialojen yhteistyötä.

Liikunnan oikeudellisen aseman ja kansalaisen ”oikeuden liikuntaan” tarkastelussa tässä työssä rajanvetoa näin ollen joudutaan tekemään, eikä liikunnan niin sanottua välinearvoa voida kaikkien syy-seuraus-suhteiden päähän ottaa huomioon. Toisaalta tässä yhteydessä voidaan myös todeta olemassa olevaksi haasteeksi se, että kansalaisen näkökulmasta ”tarkoituksenmukainen” tai ”riittävä” liikuntapalvelu tai liikkumiseen osoitettu mahdollisuus vaihtelee yksilökohtaisten tarpeiden mukaan. Hyvinvointia ja terveyttä edistävästä liikunnasta puhuttaessa on yksilöstä kiinni, riittävätkö esimerkiksi kunnossa pidetyt kunnalliset liikuntapaikat yksilön näkökulmasta kunnan liikunnan edistämismääräyksen täyttämiseksi, vai edellytetäänkö kunnan tarjoavan aktiivisesti liikuntaneuvontaa tai muita osallistavia liikuntapalveluja. Kunnan tulee edistää terveyttä ja hyvinvointia tukevaa liikuntaa eri kohderyhmät huomioiden ja kuulla kuntalaisia liikuntaa koskevissa keskeisissä päätöksissä. Vaihtoehtojen moninaisuus, kuntakohtaisten resurssien myötä keskenään eriarvoiseen asemaan asettuvat kunnat ja kaiken taustalla itsehallinnon mahdollistama liikkumavara liikunnan edistämisen toteuttamisessa osoittavat lopulta sitä, että liikuntaa oikeudellisissa kontekstissa on lähestyttävä nimenomaan julkiselle vallalle asetettuna hyvin laajana velvollisuutena, joka kansalaisen näkökulmasta ei perusta subjektiivista oikeutta lähentelevää ”oikeutta liikuntaan”. Lainsäädännöstä ei löydy tukea yksilön väitteelle riittämättömistä liikuntaedellytyksistä, sillä kunta voi aina vedota harkintavaltaansa.

6.3 Julkisen vallan velvollisuus liikunnan kokonaisuuden rahoittamiseen

Kokonaistarkastelun pohjalta voitaneen todeta ensinnäkin, ettei liikuntaa tule pyrkiäkään käsittelemään subjektiivisena oikeutena, johon johtopäätökseen aiemmin on tultukin. Käsitteenä kyse on moniulotteisesta kokonaisuudesta, johon yksiselitteistä oikeutta lienee mahdotonta kohdistaa. Voitaikinko lainsäädäntöä täsmenämällä tai tarkentamalla asiaan vaikuttaa? Lienee kuitenkin perustellumpaa kysyä, mitä täsmennetyimmällä sääntelyllä saavutettaisiin. Liikunnan edistäminen on tehokkainta poikkihallinnollisessa yhteistyössä: mitä useampi toimiala yhteiseen tavoitteeseen liikunnan edistämisen osalta sitoutuu, sitä laajemmin toimenpiteillä voidaan olettaa olevan valtakunnan tasolla vaikutusta. Kunnat ovat vastuussa lakisääteisten tehtäviensä nojalla niin tietyistä kulttuuri-, terveys-, koulutus- kuin liikuntapalveluiden ylläpitämisestä, joista jokaisella toimialalla on rajapintansa liikunnan

kanssa. Tämä ei sinällään kuitenkaan poista keskitetyn sääntelyn vaikutusta esimerkiksi liikuntaneuvonnan kaltaisten palveluiden järjestämiseen tai rahoituksen kohdistamiseen, joita yksiselitteisemmän tai velvoittavamman sääntelyn avulla voidaan tehostaa.

2000-luvulla oikeuskirjallisuudessa arvioitiin lainsäädäntökehityksen kulkeneen kohti kuntien velvoitteiden yksityiskohtaisempaa sääntelyä, ja siten rajojen asettamista kuntien itsehallinnolle.²³⁴ Näin on todettu olleen toisaalta etenkin subjektiivisten oikeuksien kohdalla. Liikuntaan liittyen taas peruspalveluiden alan määrittely ja käsitteen laajentaminen koskemaan uusia aloja on niin ikään noteerattu uudeksi suunnaksi.²³⁵ Tämä kehitys on havaittavissa tutkimuksessa ilmennein tavoin nykyisen liikuntalain esitöissä pyrkimyksenä liikunnan peruspalveluluonteen vahvistamiselle. Liikuntalain 5 §:n ”liikunnan yleisten edellytysten luominen” on lopulta hyvin väljästi määritelty ja jättää, kuten itsehallinto toisaalta edellyttää, verrattain runsaasti liikkumavaraa kuntakohtaisille ratkaisuille.

Kansan kasvava tietoisuus omista oikeuksistaan ja perus- ja ihmisoikeuksien enenevä esillä olo yhteiskunnan eri foorumeilla voivat tulevaisuudessa johtaa siihen, että erityislainsäädäntöä on tiettyjen toimialojen osalta täsmennettävä entisestään. Liikuntatointa koskevan oikeuskäytännön niukkuuden voidaan toisaalta tulkita ilmentävän, ettei liikuntatoimen kunnallistason toteutuksessa ole kansalaisen näkökulmasta ainakaan niin perustavanlaatuisia puutteita, että niitä oikeusteitse lähdetäisiin ratkomaan. Tämä ei toki kerro koko totuutta asiasta. Liikunnan merkitys ja peruspalveluluonteen vahvistaminen ovat verrattain tuoreita kehityssuuntia oikeusjärjestelmässämme, eikä liikuntaa yksilötasolla välttämättä vielä osata pitää palveluna tai mahdollisuutena, johon tulisi yksilötasolla olla – ainakin jonkinasteinen – ”oikeus”.

Mitä peruspalveluksi tituleeraaminen lopulta merkitsee konkreettisen oikeuden toteutumisen kannalta? Todetuin tavoin peruspalvelut voidaan määritellä palveluiksi, jotka yleisen tulkinnan mukaan koskevat suurta määrää ihmisiä ja jotka vaikuttavat ihmisten jokapäiväiseen elämään. Poikkihallinnollisessa yhteistyössä toteutettuna liikuntaan tämä eittämättä pätee sen lisäksi, että liikunta ja liikkuminen omatoimisena aktiviteettina kuuluu ihmiselämän jokaiseen vaiheeseen. Omatoiminen liikunta on lopulta sitä, johon kunnalla on nimenomaisesti edellytysten luomisen velvollisuus esimerkiksi olosuhteita ylläpitämällä. Aktiivisen liikuttamisen painottuessa kolmannelle sektorille, järjestöjen ja urheiluseurojen

²³⁴ Heuru – Mennola – Rynänen, 2008. s. 43.

²³⁵ Ibid.

vastuulle, pohdittavaksi tulee julkisen vallan osuus ja velvollisuus tällaisen liikunnan mahdollistamiseen. Tarkastelussa ilmennein tavoin valtion ja kunnan vastuu tällaisesta, lain sallimasta ulkoistamisesta rajoittuu käytännössä toiminnan rahoittamiseen. Kunnilla ei hallinnollista valtaa tai muuta määrävää asemaa yleisesti kolmannen sektorin toimijoihin ole. Niinpä liikunnan peruspalveluluonteen oikeudellisessa arvioinnissa julkisen vallan palvelujen rahoittamisen sääntely muodostuu merkittäväksi osa-alueeksi.

EU-tasoisien, kuntien itsehallinnolliseen asemaan liittyvän rahoitusperiaatteen mukaisesti lakisääteisten tehtävien lisääminen kunnille edellyttää, että niihin osoitetaan tarvittavat voimavarat. Yksin lakitekstin siis voi vahvistavaa etuuden asemaa peruspalveluna vain, jos sen toteutuminen käytännön tasolla myös mahdollistetaan. Julkisten palvelujen rahoitussääntely on konkreettisesti palvelun toteutumisen kannalta avainasemassa. Peruspalvelujen osalta julkisen vallan vastuu tarkoittaneekin lopulta riittävästä rahoituksesta huolehtimista, jonka riittävyttä ei lainsäädännön tasolla voida määritellä. Huomattavaa on, ettei liikuntalain mukaista liikuntaa määritellä kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetussa laissa peruspalveluksi.

Liikuntapalvelujen ulkoistamista voidaan tarkastella kriittisesti nimenomaan perusoikeudellisessa viitekehyksessä. Jos järjestöjen niin sanottu ohjattu liikunta katsottaisiin osaksi peruspalveluna pidettävää liikuntaa, olisi se yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon näkökulmasta ongelmallista toiminnan maksullisuuden vuoksi. Vaikuttaakin siltä, että kuntien vastuu lainsäädännöllisessä kehyksessä on rajattavissa selviten juuri ”edellytysten luomiselle” liikuntaan, mikä viittaa olosuhteiden ylläpitoon. Mahdollistamiseen voidaan sääntelyn valossa katsoa lukeutuvaksi myös yhteistyön koordinointi eri liikuntapalveluja tarjoavien tahojen kesken, samoin kuin kunnan sisällä eri toimialojen yhteistyön edistäminen liikuntaa koskien. ”Oikeus liikuntaan” ei käsitteenä sovellu tästä näkökulmasta kokonaisuuden määrittelyyn, koska rajattua oikeuden kohdetta ei ole. Perusoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna julkisen vallan tulee huolehtia, ettei kuntien toiminta ainakaan rajoita yksilöiden mahdollisuuksia liikkumiseen.

Päädyttiinpä itse liikunnan peruspalveluluonteen sääntelyn tulkinnassa mihin tahansa, sääntelyn laveus ja kuntien itsehallinnollisesta asemasta johtuva sekä kuntien sisäinen resurssien jakautuminen ja sitä kautta liikuntaan suunnattujen varojen riittävyys ja kuntademokratian toimivuus, että ylipäättään tavat ja keinot, joilla liikuntaa kuntalaisille mahdollistetaan ja tarjotaan, asettavat haasteen eri kunnissa asuvien kansalaisten

yhdenvertaisuuden arvioinnille. Mutta jos asiaa tarkastellaan poikkihallinnollisessa yhteistyössä toteutettavan liikunnan kokonaisuutena, johon suuntaan myös tuoreet ja tulevat lainsäädäntöuudistukset viittaavat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhteensovittamista tavoittelevina, voitaneen liikunnan peruspalveluluonteen uskoa vahvistuvan tällaisen liikuntalain ulkopuolisen, useampia hallinnonaloja velvoittavan sääntelyn tukemana.

6.4 Jatkotutkimusaiheita

Tutkimuksen edetessä mahdollisia jatkotutkimusaiheita oli helppo hahmottaa, kuten työn johdannossa todettiin. Koska tässä työssä näkökulma oli tarkoituksella jätetty melko laiveaksi, terävämpien kärkien ohjaamana tutkimusta olisi mahdollista viedä useaan eri suuntaan. Kansallisessa kontekstissa sivistyksellisiin oikeuksiin luettavien julkisten palveluiden, kuten juuri liikunta-, terveys- ja kulttuuripalveluiden sääntelyä ja sääntelyn historiallista kehittymistä voisi tarkastella keskitetympin oikeusvertailevasta näkökulmasta. Julkisten palveluiden rahoituksen sääntelyä ja sääntelyn eroja voitaisiin tutkia liikunnan, jonka rahoitus ei määräydy kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaisesti, ja niiden julkisten palvelujen välillä, joiden rahoitus määräytyy kyseisen lain mukaan. Etenkin viimeksi mainitussa tutkimuksessa tulisi oikeudellisen tarkastelun lisäksi hyödyntää myös yhteiskunta- tai taloustieteellisiä tutkimusmenetelmiä.

Kansainvälisestä näkökulmasta tutkimusta voitaisiin aiheeseen liittyen tarkentaa pohjoismaiseen vertailuun liikunnan sääntelystä julkisen vallan toteuttamisvelvollisuuden alaisena palveluna, samoin kuin laajemmassa mittakaavassa eurooppalaisessa viitekehyksessä. Liikunnan peruspalveluonnetta voitaisiin tarkastella myös yleisesti EU-oikeuden viitekehyksessä hahmottamalla unionin sääntelyllään ja ohjauksellaan tarkoittamaa asemaa liikuntapalveluille. Liikunnan peruspalveluonnetta voisi sekä kansallisessa että kansainvälisessä viitekehyksessä terävöittää tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä hyödyntämällä, etenkin oikeusvertailevassa tutkimuksessa eri julkisten palvelujen juridisen aseman selvittämisessä. Nyt käsillä olevan tutkimuksen ollessa lähinnä kansallisen tason kirjallisuus- ja lainsäädäntökatsaus, olisi etenkin kansainvälisestä oikeuskäytännöstä varmasti ammennettavaa syvempää jatkotutkimusta varten.