

**TERO LAHTI**

**AMMATTIURHEILIJAN SOSIAALITURVAAN TÄHDÄNNYT  
LAINSÄÄDÄNTÖ POLIITTISENA PROSESSINA VUOSINA 1993–2000**

**Tampereen yliopisto  
Politiikan tutkimuksen laitos  
Valtio-oppi  
Pro Gradu –tutkielma  
Toukokuu 2009**

Tampereen yliopisto  
Politiikan tutkimuksen laitos

LAHTI, TERO: Ammattiurheilijan sosiaaliturvaan tähdännyt lainsäädäntö poliittisena prosessina vuosina 1993–2000

Pro gradu -tutkielma, 109 sivua + 2 liitesivua.

Valtio-oppi

Toukokuu 2009

---

Pro gradu käsittelee ammattiurheilijoiden erillisen sosiaaliturvalainsäädännön muodostumista 1990-luvun aikana. Ammattiurheilija määriteltiin vakuutusosoikeudessa oikeudellisesti päteväksi ammatiksi syyskuussa 1994, jolloin urheiluammatin todettiin täyttäneen normaalin työsuhteen tunnusmerkistön. Vakuutusosoikeuden päätös sai aikaan sen, että urheilun työnantajat velvoitettiin huolehtimaan urheilijoiden sosiaalietuuksista kuten tapaturma- ja eläketurvasta. Urheilun toimialan sisällä toivottiin kuitenkin erillisen sosiaaliturvajärjestelmän luomista urheilijoille, sillä normaali TEL -maksujärjestelmä koettiin liian kalliiksi urheiluseurojen taloudelliselle kantokyvyille. Lisäksi myös poliittisten päättäjien tasolla vallitsi käsitys siitä, että urheilujärjestelmän tuli voida itse kustantaa niin pitkälle kuin mahdollista oma ansiosidonnainen sosiaaliturvansa. Näin ollen urheilun toimialalle luotiinkin lopulta oma erillinen sosiaaliturvajärjestelmä, joka aktualisoitui vuonna 1995 voimaan tulleella asetuksella ja tuota asetusta vuonna 1998 täydentäneellä asetusuudistuksella. Varsinainen urheilijan sosiaaliturvalainsäädäntöprosessi huipentui lopulta vuonna 2000 voimaan tulleeseen lakiin urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta.

Tutkimuksessa näiden asetusten ja lain syntyyn vaikuttaneita tekijöitä ja toimijoita tarkastellaan policy-analyttisesti. Tutkimus selvittää, miten ammattiurheilijoiden oman sosiaaliturvajärjestelmän tarve nousi alun perin yhteiskunnalliselle päätösagendalle ja mitkä poliittiset toimijat olivat keskeisimmässä asemassa sosiaaliturva-asetusten ja -lain ympärillä. Tutkimuksessa päätöksenteon muotoutumista tarkastellaan vaiheittain jakamalla poliittinen päätös asian vireillepano-, valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanovaiheisiin. Tämä päätösvaiheiden jako on tutkimuksessa muodostettu yhdistelemällä R.A. Heinemanin, W.T. Bluhmin, S.A. Petersonin ja E.N. Kearny'n päätösvaihemallia B.W. Hogwoodin ja L.A. Gunnin päätösvaihemalliin. Tutkimuksessa aiheen tarkastelu lähteekin urheilijan sosiaaliturvalain poliittisen prosessin analyysin ja politiikan sisällön analyysin tarkastelunäkökulmista. Poliittinen prosessi ymmärretään näin ollen eri päätösvaiheista koostuvaksi kokonaisuudeksi. Toisaalta vaikka päätöksenteko on tutkimuksessa esitetty ajassa edenneellä etenemistavalla, sisältyi urheilijan sosiaaliturvan päätösprosessiin ajoittain jopa koko päätettävän asiakokonaisuuden uudelleen määrittelyä. Poliittisessa päätöksenteossa eri päätösvaiheiden välillä voidaan siis liikkua esimerkiksi toimeenpanovaiheesta takaisin valmisteluun ja uusiin päätöksiin.

Urheilijoiden sosiaaliturvan muotoutumista ja siihen liittyneitä tapahtumia tarkastellaan kronologisesti toimijoiden itse tuottaman aineiston avulla. Tutkimusaineisto koostuu erityisesti toimijoiden muistioista, kokouspöytäkirjoista, raporteista ja tiedotteista. Keskeisimpiä aineiston tuottajia olivat tutkimuksen kannalta urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunta, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sekä urheilun keskusliitto Suomen Liikunta ja Urheilu (SLU). Lisäksi tutkimusta varten on käyty läpi aiheen eduskuntakäsittelyt ja suoritettu neljä asiantuntijahaastattelua. Haastatellut asiantuntijat edustivat lakivalmistelun aikana keskeisimpiä urheilun toimialan

neuvotteluosapuolia kuten SLU:a, lajiliittoja ja pelaajayhdistyksiä. Aikarajauksena tutkimuksessa ovat vuodet 1993–2000 eli tutkimus sisältää ajanjakson urheilijan ammattiaseman ja sosiaaliturvatarpeen selvittämistä toivoneista keskusteluista vuonna 2000 valmistuneeseen lakiin. Lisäksi tutkimuksen valmistumisen aikaan vuonna 2009 lakia uudistettiin rajusti, joten tutkimuksessa esitellään myös uudistuneen lainsäädännön pääkohdat.

Tutkimuksen keskeisiin havaintoihin kuului, että urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmästä puhuttaessa tarkoitetaan käytännössä kahta erillistä järjestelmää. Urheilijoiden erilaisten seurasuhteiden takia 1990-luvun aikana luotu urheilijan sosiaaliturvajärjestelmä koski lähinnä joukkuepalloilijoita, jotka olivat suorassa työsuhteessa seuraansa. Yksilöurheilijoilla palkanmaksajaseura puuttui, joten heidän sosiaaliturvajärjestelmänsä perustui itse urheilijan hoitamiin pakollisiin vakuutuksiin. Heidät huomioitiin asetustasolla ylipäänsä vasta vuoden 1998 asetusuudistuksen myötä. Yksilölajien ammattiurheilijoiden määrä oli kuitenkin varsin pieni joukkuelajien ammattilaisiin verrattuna, joten erillisjärjestelmän piiriin kuului sellaisenaan kuitenkin valtaosa suomalaisista ammattiurheilijoista. Toisena keskeisenä tutkimustuloksena oli, että urheilijan sosiaaliturvajärjestelmää kuvasti usein kompromissiratkaisujen leima. Tämä johtui siitä, että järjestelmän kokonaiskustannustaso tuli pitää urheiluseurojen maksukyky huomioonottaen normaalia alhaisempana, mutta samalla tuli pitää huolta, että sosiaaliturva onnistuttiin käytännössä järjestämään. Niinpä se, että urheilujärjestelmä onnistui saamaan eriävistä lähtökohdista huolimatta luomaan oman erillisjärjestelmänsä TEL -järjestelmään liittymisen sijaan, oli jo itsessään lainvalmistelijoiden suurin ansio. Poliittisista toimijoista keskeisimmissä rooleissa sosiaaliturva-asetusten vireillepanossa ja valmistelussa olivat STM, SLU, urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunta ja yksittäisistä lajeista erityisesti jääkiekko. Mielenkiintoista oli myös se, ettei poliittisten puolueiden rooli kohonnut missään vaiheessa merkittäväksi.

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>LYHENNELUETTELO</b> .....	<b>1</b>
<b>TAULUKKOLUETTELO</b> .....	<b>2</b>
<b>1. JOHDANTO</b> .....	<b>3</b>
<b>2. TUTKIMUSKYSYMYKSET, KÄSITTEET, TUTKIMUKSEN RAJAUS, TUTKIMUSMENETELMÄT JA NIIDEN LUOTETTAVUUS</b> .....	<b>6</b>
2.1 TUTKIMUSKYSYMYKSET.....	6
2.2 KESKEISIMPIEN KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY.....	8
2.3 TUTKIMUKSEN RAJAUS JA ETENEMINEN.....	11
2.4 AIKAISEMPI TUTKIMUS.....	13
2.5 MENETELMÄT JA AINEISTOT TUTKIMUKSESSA.....	17
2.6 MENETELMIEN JA TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS.....	19
<b>3. TUTKIMUSNÄKÖKULMA JA TUTKIMUSMETODI</b> .....	<b>21</b>
3.1 POLICY-ANALYYSI TUTKIMUKSELLISENA NÄKÖKULMANA.....	21
3.2 POLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON DYNAMIIKKA.....	26
3.2.1 Yhteiskunnallisten asioiden nousu poliittiselle agendalle.....	26
3.2.2 Poliitikkojen ja virkamiesten rooli päätösten valmistelijoina ja suunnittelijoina.....	27
3.2.3 Kansanedustajat päätöksentekijöinä.....	29
3.2.4 Päätöksestä toimeksi.....	30
3.3 POLICY-ANALYYSI KRITIIKIN KOHTEENA.....	32
<b>4. HUIPPU-URHEILIJAN ASEMAAN LIITTYVÄ LIIKUNTAPOLITIikka JA LIIKUNTALAINSÄÄDÄNTÖ SUOMESSA</b> .....	<b>34</b>
4.1 HUIPPU-URHEILU LIIKUNTALAINSÄÄDÄNNÖSSÄ.....	34
4.1.1 Suomalaisen liikuntalainsäädännön synty ja kehitys.....	34
4.1.2 Huippu-urheilun erityisasema liikuntalainsäädännössä.....	36
4.1.3 Huippu-urheilija ammattiksi muiden ammattien joukkoon.....	38
4.2 URHEILIJAN SOSIAALITURVAAN TÄHDÄNNYT LAINSÄÄDÄNTÖ.....	41
4.2.1 Urheilijan erillisen tapaturma- ja eläketurvajärjestelmän tausta ja perustelut hallituksen virallislähteissä.....	41
4.2.2 Urheilijan sosiaaliturva-asetusten ja -lain sisältö.....	44
4.2.3 Urheilijan sosiaaliturvatoimikunnan toiminta.....	48
4.3 YLEISESTI URHEILIJAN EDUNVALVONNASTA.....	51
4.3.1 Urheilijoiden edunvalvonta Suomessa.....	51
4.3.2 Ammattiurheilijan sosiaaliturvan kansainvälinen vertailu.....	52
<b>5. URHEILIJAN SOSIAALITURVALAINSÄÄDÄNNÖN PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN ANALYYSI</b> .....	<b>55</b>
5.1 VIREILLEPANO.....	55
5.2 SUUNNITTELU JA VALMISTELU.....	61

5.2.1 Valmistelu ensimmäistä asetusta varten.....	61
5.2.2 Valmistelu toista asetusta varten.....	68
5.3 PÄÄTÖKSENTEKO .....	77
5.3.1 Päätöksenteko asetustasolla.....	77
5.3.2 Päätöksenteko lakitasolla.....	81
5.4 TOIMEENPANO .....	87
<b>6. VUODEN 2009 LAKIUUDISTUKSEN MUUTOKSET URHEILIJOIDEN SOSIAALITURVALAKIIN.....</b>	<b>95</b>
<b>7. PÄÄTELMIÄ.....</b>	<b>98</b>
<b>LÄHDELUETTELO .....</b>	<b>102</b>
<b>LIITTEET .....</b>	<b>110</b>

## LYHENNELUETTELO

JPY	Jalkapallon pelaajayhdistys ry
KESK	Keskustapuolue
KOK	Kansallinen Kokoomus
LIKES	Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö
PPL	Suomen Pesäpalloliitto
SAK	Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö
SDP	Suomen Sosialidemokraattinen puolue
SHL	Suomen Hiihtoliitto
SJL	Suomen Jääkiekkoliitto
SJRY	Suomen jääkiekkoilijat ry (myös nimellä Pelaajayhdistys)
SKL	Suomen Koripalloliitto
SLeL	Suomen Lentopalloliitto
SLU	Suomen liikunta ja urheilu ry
Sosiaaliturvalaki	Laki urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta 575/2000
SPL	Suomen Palloliitto
SSBL	Suomen Salibandyliitto
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
SUL	Suomen Urheiluliitto
SUU	Suomen urheilijoiden unioni
SVUL	Suomen valtakunnan urheiluliitto
TEL	Työntekijäin eläkelaki 395/1961
TT	Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto
TUL	Työväen urheiluliitto
TVL	Tapaturmavakuutuslaitosten liitto
VAS	Vasemmistoliitto
VLN	Valtion liikuntaneuvosto

## **TAULUKKOLUETTELO**

Taulukko 1. Urheilijoiden sosiaaliturva-asian vireillepanoon vaikuttaneet tapahtumat.	61
Taulukko 2. Ensimmäisen asetuksen valmisteluvaiheen keskeisimmät päivämäärät.	68
Taulukko 3. Asetusuudistuksen valmisteluvaiheen keskeisimmät päivämäärät.	77
Taulukko 4. Asetustason päätösvaiheet ja tapahtumien eteneminen.	81
Taulukko 5. Lakitason päätösvaiheet ja tapahtumien eteneminen.	87
Taulukko 6. TEL-järjestelmän ja urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmän keskeisimmät erot.	94

# 1. JOHDANTO

Perjantaina 13.3.2009 suomalaisessa urheilussa tapahtui jotain perin harvinaislaatuista. Jääkiekon SM-liigan pudotuspeliotteluissa Jyväskylässä, Espoossa, Hämeenlinnassa ja Helsingissä joukkueiden pelaajat kieltäytyivät aloittamasta peliä tuomarin pudotettua kiekon jäähän ja osoittivat näin mieltään ottelun ensimmäisten sekuntien ajan. Ammattijääkiekkoilijoiden harvinainen mielenilmaus kohdistui urheilijoiden sosiaaliturvalain uudistussuunnitelmaa vastaan, josta sosiaali- ja terveysministeriö (STM) oli ilmoittanut tiedotteessaan päivää aiemmin 12.3.2009.<sup>1</sup> STM:n keskeisimpänä perusteena lakiuudistukseen oli, että aiempi urheilijan sosiaaliturvan lailla suojattu erillisjärjestelmä oli johtanut kestäättömiin kulurakenteisiin, minkä takia sosiaaliturvan hintaa piti käytännössä tiputtaa. STM:n tavoitteissa oli urheilijan tapaturmaeläkkeen vuosityöansion ylärajan määrittäminen ja tapaturmakorvauksen ajallinen rajaaminen. Ammatikseen urheilevat puolestaan vastustivat näitä uudistuksia kiivaasti. Mutta mistä tässä kaikessa oli oikein kysymys?

Ammattiurheilijoiden sosiaaliturva on Suomessa hoidettu erillisjärjestelmällä, jonka rajat ovat vuonna 2009 olleet kiristymässä. Mielenkiintoiseksi asian tekee se, että Suomessa on sosiaaliturva yleisesti koettu ihmisten tasa-arvoisuuden perustana. Silti eräällä tietyllä ammattiryhmällä on ollut olemassa oma erillinen sosiaaliturvajärjestelmänsä, josta ammattiryhmä on ollut valmis pitämään kiinni jopa mielenilmauksin. Urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmä puhuttikin näin ollen varsin laajasti keväällä 2009, kun urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvalakia uudistettiin. Urheilijat protestoivat heidän tapaturmaturvaansa kohdistuneiden ansioylärajojen käyttöönottoa ja urheilujärjestelmän palkanmaksajat korostivat puolestaan sitä, että kohonneiden vakuutusmaksujen takia koko suomalainen urheilujärjestelmä oli vaarassa.

Lain uudistusprosessi olikin kauttaaltaan varsin kiivas ja värikäs ja jopa valiokunnissa asti urheilijan tapaturmaturvan rajoista väiteltiin suoranaudessa tupo-hengessä. Uudistettu laki urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta saatiin kuitenkin aikaan ja se astui voimaan lopulta 1.5.2009. Lain uusimisen tarve ja sen herättämät keskustelut ja mielenilmaukset puhuvat kuitenkin sen puolesta, että urheilijoiden sosiaaliturva on Suomessa erittäin ajankohtainen ja tärkeä aihe vuonna 2009.

Lain uusimisen tarpeellisuuden ymmärtämiseksi on syytä perehtyä siihen, mistä kaikki sai alkunsa. Vuonna 2009 väännettiin liikuntapolitiikan kulisseissa kättä lähinnä tapaturmaturvan euro- ja

---

<sup>1</sup> STM:n tiedote (86/09) *Uusi laki urheilijan pakollisesta tapaturmaturvasta*. 12.3.2009.



ikärajoista, mutta järjestelmän syntyäikaan 1990-luvun alussa pelissä oli käytännössä koko suomalaisen ammattiurheilun tulevaisuus. Ammattiurheilijat tulivat nimittäin ensimmäisen kerran ansiosidonnaisen sosiaaliturvan piiriin vasta vuonna 1995 säädetyin urheilijoiden sosiaaliturva-asetuksen myötä. Tätä ennen urheilijat elivät tilanteessa, jossa heillä oli turvanaan vain perustuslain takaama oikeus perustoimeentulon turvaan. Urheilutuloista karttunut ansiosidonnainen sosiaaliturva puuttui kokonaan, koska urheilijaa ei oltu määritelty urheilijasopimuksissa pitävästi työntekijäksi eikä velvoitteita ansiosidonnaisen sosiaaliturvan hoitamiseen näin ollen ollut. Urheilijat olivatkin tuolloin käytännössä yksi harvoista työntekijäryhmistä ansiosidonnaisen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolella.

Tilanne muuttui lopulta kokonaan vuonna 1994, kun urheilija määriteltiin oikeudellisesti ammatiksi. Tämän jälkeen urheilija oli työntekijä ja näin ollen käytännössä työntekijän eläkelain piirissä. Urheiluseurat, jotka olisivat näin yhtäkkiä joutuneet maksamaan TEL-maksuja noin 30%:a urheilijoiden palkan päälle, eivät puolestaan olisi tätä tilannetta kestäneet vaan niiden toiminta olisi vaarantunut. Niinpä tulikin tarve valmistella nopeasti sellainen järjestelmä, joka olisi turvannut urheilijan sosiaaliturvan, mutta siten ettei suomalainen urheilu- ja seurajärjestelmä olisi joutunut maksamaan itseään kuoliaaksi. Näin ollen urheilulle oli kompromissiratkaisuna synnyttävä oma sosiaaliturvan erillisjärjestelmä.

Urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmän keskeisimmiksi toimijoiksi nousivat valtionhallinnon edustaja STM, urheilun työnantajapuolen edustaja Suomen liikunta ja urheilu (SLU) ja urheilun työntekijäpuolen edustajina pelaajayhdistykset ja erityisesti Suomen jääkiekkoilijat ry (SJRY). Päätöksentekoprosessin keskeisin jännite syntyi osaltaan juuri tästä toimija-asetelmasta. STM halusi luonnollisesti saada aikaan toimivan sosiaaliturvan urheilijoille siten, että se olisi ollut mahdollisimman normaalin sosiaaliturvan kaltainen ja poistanut urheilijoihin kohdistuneen lainsäädännöllisen epäkohdan. SLU halusi puolestaan katsoa laajalti koko urheilujärjestelmän etuja. Tämä tuli esille varsinkin siinä vaiheessa, kun valmisteluprosessissa huomattiin, ettei sama asetustyyppi sopinut yksilö- ja joukkueurheilijoihin. SLU piti tällöin vahvasti yksilöurheilijoiden puolta. Pelaajayhdistysten mielenkiinnon kohteina olivat puolestaan oman lajinsa ammattiurheilijat ja heidän hyvinvointinsa. Kyseessä oli siis tavallaan jopa urheilun sisäinen kolmikantavalmistelu, jossa SLU edusti työnantajia, pelaajayhdistykset työntekijöitä ja STM valtionhallintoa.

Tässä tutkimuksessa käsitellään urheilijoiden sosiaaliturvan syntyä tapaustutkimuksena. Tapaustutkimuksen tekemisen tarve urheilijoiden sosiaaliturvan erillisjärjestelmän syntyvaiheista

on perusteltu osaltaan juuri aiheen ajankohtaisuudella keväällä 2009. Vastavalmistuneen lakiuudistuksen synnyttämää kiistaa ei voida kunnolla ymmärtää ilman koko erillisjärjestelmän syntyhistorian tuntemusta. Lisäksi tässä tutkimuksessa käytettyä tarkastelutapaa eli poliittisten prosessien vaiheiden erittelyä ammattuurheilijoiden erityislainsäädännön muodostumisessa ei ole aiemmin tarkasteltu. Aiemmat aiheesta tehdyt tutkimukset ovat käsitelleet urheilijoiden sosiaaliturvaa lähinnä kansalaisten perusoikeuksien tai muiden oikeusopillisten näkökulmien läpi tutkittuna. Tämän kaltainen policy-analyttinen tutkimus lainsäädännön taustoista onkin sikäli uusi lähestymistapa, että aiheetta ei ole aiemmin tutkittu tästä näkökulmasta. Poliittisten prosessien näkökulma on kuitenkin sikäli tärkeä, että se auttaa ymmärtämään urheilijoiden suomalaisessa kontekstissa poikkeuksellisen sosiaaliturvan erillisjärjestelmän syitä ja taustoja ja vastaa kysymykseen, miksi järjestelmä on sellainen kuin se on.

Tämä pro gradu- tutkielma on siis policy-analyttisellä tutkimusotteella tehty tapaustutkimus Suomen ensimmäisen ammattuurheilijoiden tapaturma- ja eläketurvalain päätösprosessista eli siitä, miten urheilijoiden sosiaaliturvan erillisjärjestelmä aikanaan luotiin. Itse poliittinen päätöksenteko on tässä tutkimuksessa jaettu neljään päävaiheeseen: päätöksen vireillepanoon, sen suunnitteluun ja valmisteluun, varsinaiseen päätöksentekoon ja päätöksen toimeenpanoon. Toisaalta päätöksenteon tutkimuksessa keskeistä on päätöksentekoprosessin selventämisen lisäksi sen monimuotoisuuden ja myös monimutkaisuuden osoittaminen. Tätä näkökulmaa ei voidakaan sivuuttaa, sillä vaikka tässä työssä on päätöksentekoprosessi esitetty kronologisella etenemistavalla, sisälsivät urheilijan sosiaaliturvan taakse säädetyt kaksi asetusta ja lopullinen laki myös useita koko päätettävän asiakokonaisuuden uudelleen määrittelyjä. Näistä keskeisin oli erilaisen seura-urheilija -suhteensa takia yksilöurheilijoiden rinnasteisen sosiaaliturvajärjestelmän luominen joukkueurheilijoiden oman järjestelmän rinnalle. Valittu lähestymistapa ja tapahtumien kronologinen esittäminen ovat kuitenkin kokonaiskuvan ja toimijoiden keskinäisen suhdeverkoston suhteen perustelluin ja käyttökelpoisin vaihtoehto.

## 2. TUTKIMUSKYSYMYKSET, KÄSITTEET, TUTKIMUKSEN RAJAUS, TUTKIMUSMENETELMÄT JA NIIDEN LUOTETTAVUUS

### 2.1 TUTKIMUSKYSYMYKSET

Suomalainen liikunta- ja urheiluelämä jakautui varsin selvästi erityisesti 1980-luvulta lähtien viihteellistyneeseen ja kaupallistuneeseen ammattuurheiluun ja suuria harrastajamassoja liikuttaneeseen harrasteurheiluun ja -liikuntaan. Huippu-urheilu muuttui liiketoiminnaksi samalla kun kuntourheilu ja liikunnan juniorityö pysyivät periaatteiltaan aatteellisina. Urheilukenttä on näin ollen ollut siitä asti varsinkin urheiluoikeudellisesta katsottuna voimakkaasti jakautunut.<sup>2</sup> Erityisesti ammattimaistunut ja ammattilaistunut huippu-urheilu kehittyi 1990-luvun vaihteessa varsin pian siihen pisteeseen, että se tarvitsi tuekseen urheiluelämän omaa autonomiaa vahvempaa yhteiskunnallista sääntelyä. Tähän johti omalta osaltaan se kehitys, että joukkuelajeissa kuten erityisesti jääkiekossa ja osittain myös jalkapallossa havaittiin kasvaneiden pelaajapalkkioiden takia, että urheilija voi tosiasiallisesti olla urheilemisen perusteella oikeassa työsuhteessa tehdessään urheiluseuralle työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena.<sup>3</sup> Oikeudellisessa mielessä kehitys kulminoitui vakuutusosoikeuden 15.9.1994 antamaan päätökseen, jonka mukaan joukkueurheilija oli työeläkelain määrittämässä työsuhteessa edustamaansa urheiluseuraan.<sup>4</sup> Toisin sanoen urheilemista alettiin käsitellä aiempaa enemmän juridisesti pätevänä ammattina.

Ammattuurheilijan työoikeudellista ammattiasemaa ei kuitenkaan tunnustettu lainsäädännöllisesti ennen 1990-lukua lainkaan.<sup>5</sup> Näin ollen ennen vuotta 1995 ammattuurheilijoilta puuttui kokonaan työoikeudellisiin lakeihin perustunut tapaturma- ja työeläkelakeja vastannut ansioperusteinen turva. Urheilijoiden perussosiaaliturva olikin käytännössä vapaaehtoisten vakuutusten ja valtion perusturvajärjestelmän takaamien etuuksien varassa.<sup>6</sup>

Ammattuurheilijan lainsäädännöllinen asema onkin Suomessa muuttunut viimeisen 15 vuoden aikana täysin. Nykyisellään ammattuurheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmän tarpeellisuudesta ja käyttökelpoisuudesta vallitsee varsin selvä yleishyväksyntä, mutta ennen vuotta 1995

---

2 Timonen 2004, s. 284-286.

3 Halila 2000, s. 974.

4 Saarnilehto 1998, s. 16. & Rauste 1997, s. 184. Vakuutusosoikeuden päätöksessä nro 5122/93/2542 (15.9.94) todettiin Oulun Kärpissä jääkiekkoilleen Gary Yaremchukin olleen työntekijän eläkelain mukaisessa työsuhteessa seuraansa.

5 Katso esim. Palmgren 2004, s. 173.

6 Muinonen 2007, s. 42.

ammattiuurheilijat olivat käytännössä kokonaan lainsäädännöllisen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolella. Parantuneesta tilanteesta huolimatta nykyinen ammattiuurheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmä ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton lainkohta: urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmäksi muotoutui 1990-luvun puolivälissä muita ammattialoja suppeampi erillisjärjestelmä, mikä on aiheuttanut sen, että urheilijan ansiosidonnainen sosiaaliturva on pienempi kuin normaalissa työeläke- ja tapaturmajärjestelmissä.

Suomessa ammattiuurheilijoiden sosiaaliturva on järjestetty vain urheilusta pääasiallisen toimeentulonsa saaville. Tästä johtuen urheilijan sosiaaliturvan piirissä olevien ammattilaisten joukko on suhteellisen pieni, joskin se on viime vuosina ollut koko ajan hiljalleen kasvamassa. Vielä vuonna 1997 pääasiallisen toimeentulonsa urheilusta saaneita henkilöitä oli yhteensä Suomessa noin 660, mutta vuoteen 2003 mennessä ammattiuurheilijoiden määrä oli kasvanut lähes tuhanteen.<sup>7</sup> Urheiluelämän piirissä 1990-luvun aikana muovattu sosiaaliturvajärjestelmä ei ollut silti yksiselitteinen: eri lajeilla ja osin jopa samankin lajin sisällä sarjatason perusteella oli tosi asiassa erilainen sosiaaliturvan tarve.<sup>8</sup> Tätä näkökulmaa 1990-luvulla luotu järjestelmä huomioi hyvin vähän. Näin ollen erillisjärjestelmällä oli vahva kompromissiratkaisun ja yleissopimuksen tuntu. Urheilijan sosiaaliturvajärjestelmästä hyötyivät selvästi urheilun keskusjärjestöt, ja eri lajien pelaajayhdistykset sekä valtionhallinto saadessaan sosiaaliturvan epäkohdan pois päiväjärjestyksestä. Sosiaaliturva-asetusten lopputulos oli kuitenkin niin monipolvinen, että on paikallaan kysyä: miten tehtyihin asetuksiin päädyttiin ja kuka ne viimekädessä teki.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on vastata ensisijaisesti seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Miten ammattiuurheilijan erillisen sosiaaliturvajärjestelmän tarve ja siihen liittyneet kysymykset nousivat alun perin yhteiskunnalliselle päätösagendalle? Mitkä tekijät keskeisesti vaikuttivat siihen, että liikuntapoliittisesti katsottiin tarpeelliseksi luoda ammattiuurheilijoille erillinen sosiaaliturvajärjestelmä? Oliko tälle suomalaiselle järjestelmälle vaihtoehtoja?

---

7 Ekman 2004, s. 155. Vuonna 1997 suomalaisia urheilusta saaneita henkilöitä oli 450 ja ulkomaisia Suomessa urheileita 210. Vuonna 2003 suomalaisten määrä oli noussut 730:een ulkomaisten urheilijoiden lukumäärällisen nousun oltua paljon maltillisempaa päättyen 240:een. Lisäksi suomalaisia urheili päätoimisesti ulkomailla vuonna 1997 yhteensä noin 390 ja vuonna 2003 jo 540 henkilöä.

8 HE 51/2000, s. 5.

- Mitkä poliittiset toimijat olivat keskeisimmässä asemassa sosiaaliturva-asetusten ja myöhemmin sosiaaliturvalain vireillepano-, valmistelu-, suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanovaiheissa? Mitkä olivat näiden toimijoiden roolit ja keskinäinen vaikutusvalta?
- Oliko ammattiuurheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmää muodostettaessa havaittavissa eri toimijoiden kesken ristiriitaisia pyrkimyksiä ja jos oli, millaisia nämä pyrkimykset olivat?
- Kuka tai mikä toimijaryhmä lopulta eniten vaikutti lain muodostumiseen? Ja mikä oli itse liikuntapolitiittisten toimijoiden, intressiryhmien ja tukijärjestöjen sekä julkisen vallan instituutioiden (tässä yhteydessä lähinnä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö) rooli prosessin eri vaiheissa?

## 2.2 KESKEISIMPIEN KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY

Tämä tutkimus keskittyy liikuntapolitiikan toimintalohkoon ja sen sisällä ammattiuurheiluun ja ammattiuurheilun sosiaaliturvajärjestelmiin. Ennen varsinaista tutkimusraporttia on kuitenkin syytä selvittää tutkimuksen kannalta keskeisimpiä käsitteitä. Ammattiuurheilijan sosiaaliturvajärjestelmän kysymyksessä keskeisessä asemassa ovat suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän muodot **perusturva** ja **ansiosidonnainen turva**. Perusturvajärjestelmä koskee kaikkia Suomessa asuvia ja eläviä henkilöitä. Se on taattu verovaroin ja sen tarkoituksena on varmistaa kaikille tietty taloudellinen vähimmäissuoja. Perusturvan piiriin kuuluvat siis poikkeuksetta myös urheilijat. Näin oli jo ennen ensimmäistään urheilijan sosiaaliturvasta annettua säädöstä. Ansiosidonnainen sosiaaliturvajärjestelmä suojaa puolestaan Suomessa ansiotyötä tekeviä henkilöitä. Se on sidottu lainsäädännössä työsuhteen tunnusmerkistöön. Työnantaja on velvoitettu huolehtimaan ansioon sidottu sosiaaliturva kaikille niille, jotka ovat työsuhteessa työnantajaan. Järjestelmä on rahoitettu pääasiallisesti työntekijöiden ja -antajien vakuutusmaksuilla. Itsenäiset yrittäjät joutuvat huolehtimaan itse pakollisesta vakuutuksestaan ansiosidonnaisen sosiaaliturvansa hoitamiseksi.<sup>9</sup> Koko tätä järjestelmää ei tunnettu Suomessa ammattiuurheilijoiden osalta lainkaan ennen 1990-luvun sosiaaliturva-asetuksia. Näin ollen kun tässä tutkimuksessa kirjoitetaan urheilijan sosiaaliturvajärjestelmän syntymisestä, tarkoitetaan sillä nimenomaan ammattiuurheilijoiden ansiosidonnaista sosiaaliturvajärjestelmää ja sen muotoutumista.

---

<sup>9</sup> Saarnilehto 1998, s. 15 ja Rauste 1997, s. 183.

**Ammattiurheilu** ja **ammattiurheilija** ovat tämän tutkimuksen keskiössä. Ammatillisuuden määrittely olisi tosin esimerkiksi urheiluun käytettyjen harjoitustuntien tai muun vastaavan mittarin kautta varsin hankalaa, sillä nuoret huipulle tähtäävät urheilijat, jotka eivät saa kuitenkaan urheilusta mitään rahallista korvausta, saattavat käyttää urheilemiseen enemmän aikaa ja resursseja kuin siitä tosiasiallisen toimeentulonsa saavat. Tässä tutkimuksessa ammattiurheilija ja urheiluammatti on määritelty siten, että ammattilaisurheilijaksi tullaan vasta työsopimuksen ja tietyn palkkatason kautta. Määritelmä on tosin ongelmallinen, sillä esimerkiksi yksilöurheilijat eivät useinkaan tee urheilijasopimuksia työntajaseuroihinsa vaan saavat tulonsa lähinnä palkinto-, startti- ja yhteistyösopimusrahoina. Työsopimus ja palkkataso ovat kuitenkin ne määreet, joilla myös urheilijan sosiaaliturvalaki määrittelee ammattiurheilijan.<sup>10</sup> Siksi niitä on käytetty myös tässä tutkimuksessa. Ammattiurheilija on siis tutkimuksessani henkilö, joka on urheiluseuran kanssa työsuhteessa ja tienaa urheilemisesta veronalaista palkkaa vuodessa tai pelikaudessa sosiaaliturva-asetusten määräämät vähintään 56 640 markkaa eli nykyrahassa 9 526,16 euroa tai henkilö, joka saa saman verran yksilölajissa kilpailemalla palkintorahoina tai muina urheilusta saamina tuloina<sup>11</sup>.

Tässä tutkimuksessa **liikuntapolitiikalla** viitataan politiikkasektoriin, jonka keskeinen tavoite on liikuntatoiminnan edistäminen ja väestön hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn parantaminen liikunnan avulla.<sup>12</sup> Poliitiikkasektorin yleistarkoitus on tiivistetty liikuntalain tarkoituspäälänsä (1 §), jossa todetaan:

*”Tämän lain [ja samalla koko politiikkasektorin] tarkoituksena on edistää liikuntaa, kilpa- ja huippu-urheilua sekä niihin liittyvää kansalaistoimintaa, edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä tukea lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä liikunnan avulla [...] edistää tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta sekä tukea kulttuurien moninaisuutta ja ympäristön kestävää kehitystä.”<sup>13</sup>*

Liikuntapolitiikan keskeisin toimija on valtion liikuntahallinto, joka muodostuu opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston liikuntayksiköstä, Valtion liikuntaneuvostosta (VLN) sekä lääninhallitusten liikuntatoimista.<sup>14</sup> Muita keskeisiä erityisesti huippu-urheilun alajärjestelmään vaikuttavia toimijoita ovat SLU, urheilun lajiliitot, suurimpien joukkuelajien pääsarjat kuten erityisesti jääkiekon SM-liiga ja jalkapallon Veikkausliiga, urheilijoiden omat pelaajayhdistykset ja Suomen olympiakomitea.

---

10 Laki urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta 575/2000, 1 §.

11 Käytän jatkossa selkeyden vuoksi markkamääräisiä rahasummia, koska markka oli Suomen virallinen valuutta tutkimuksen aikarajauksen puitteissa.

12 Aaltonen 2004, s. 19.

13 Liikuntalaki 1054/1998, 1§. Kurs. TL.

14 Aaltonen 2004, s. 23.

Liikuntapolitiikan käsite liittyy oleellisesti **politiikkaverkoston** ja **politiikkalohkon** käsitteisiin. Ne ovat lähtökohdiltaan keskenään erilaisia. Poliitiikkaverkosto lähtee ajatuksena siitä, että toimijat ja niiden toiminta ovat riippuvuussuhteessa toisiinsa poliittisiin toimijoihin ja heidän tekoihinsa.<sup>15</sup> Poliitiikkaverkosto viittaa siis liikuntapoliittisen toimintasektorin sisäiseen päätöksentekoprosessiin ja sen synnyttämään toiminnan ja vastatoiminnan kehään. Poliitiikkalohkolla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan puolestaan poliittisen järjestelmän alajärjestelmää, jossa toimijat jakavat kiinnostuksen tiettyyn koko alaa suppeampaan asiakokonaisuuteen ja ovat motivoituneita vaikuttamaan omalla toiminnallaan tämän alajärjestelmän kehittymiseen haluamallaan tavalla. Poliitiikkalohkoon kuuluvat ainoastaan ne toimijat, joiden toiminta on päätösten kannalta merkityksellistä.<sup>16</sup> Tässä tutkimuksessa omaksi poliitiikkalohkokseen on nähtävä tällä määrittelytavalla liikuntapolitiikan sisällä niiden toimijoiden joukko, jotka olivat kiinnostuneita nimenomaan urheilijoiden sosiaaliturvakysymyksistä.

Poliitiikkaverkostoissa ja -lohkoissa keskeistä on siis toimijoiden rooli. Niinpä **toimija** on myös tässä tutkimuksessa tärkeä käsite. Toimija-käsitettä käytetään policy-analyttisen tutkimusperinteen tapaan. Käsitteen määrittely lähtee tällöin siitä, että päätöksentekoa ja niiden poliittisia ongelmia luodatta keskiossa ovat juuri niissä operoivat ihmiset ja heidän muodostamat toimijaryhmänsä. Toimija on yleisnimi kaikille niille eturyhmille ja toimielimille, joilla on vaikutusta päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. Lähtökohtaisena ennako-oletuksena on, että toimijaryhmien kuten ammattijärjestöt, työnantajajärjestöt, eturyhmät ja ministeriöt, asema julkisella päätöksentekoareenalla on keskeinen. Yksittäiset henkilöt ovat tärkeitä lähinnä vain edustaessaan tiettyä toimijaryhmää.<sup>17</sup>

Tutkimuksessa käytetään policy-analyttista tutkimusnäkökulmaa. Tästä syystä itse **policy** -käsitteen määrittäminen on myös oleellista. Policy on käsitteenä varsin vakiintunut suomen kieleen englantilaisesta alkuperästään huolimatta. Suomen kielessä policy-sanalla rinnalla ja tilalla on useimmiten käytetty käsitteitä *poliittinen*, *julkinen päätöksenteko*, *päätöksentekoprosessi* ja *poliittinen menettelytapa*. Tässä tutkimuksessa on käytetty termiä policy kuvaamaan juuri päätöksentekoprosessia ja poliittisia menettelytapoja.

---

15 Wasserman ym. 1994, s. 4.

16 Mattila 1995, s. 23.

17 Laumann ym. 1989, s. 22-23.

## 2.3 TUTKIMUKSEN RAJAUS JA ETENEMINEN

Tämä tutkimus on tapaustutkimus siitä, kuinka ammattiuurheilijoiden työeläke- ja tapaturmaturvajärjestelmä muodostettiin vuosien 1995 ja 1998 asetuksin ja vuoden 2000 urheilijoiden sosiaaliturvalain avulla. Tapaustutkimuksen keskeisimpänä tavoitteena on selvittää ainutlaatuisen ja uniikin päätöksentekoprosessin kulku mahdollisimman havainnollisesti ja laaja-alaisesti. Tapaustutkimuksen käyttö ensisijaisena tutkimustapana on yleisintä niissä tutkimusasetelmissa, joissa tutkijan kontrollimahdollisuudet tutkittavaan ilmiöön ovat verrattain minimaalisia ja joissa tutkimuskysymykset ovat pääpiirteissään muotoa *miksi* ja *miten*.<sup>18</sup> Tapaustutkimus tutkimuksellisenä lähtökohtana lähenteleekin siis paikoitellen jopa historian tutkimuksen tutkintametoja, sillä tutkimuksen näkökulma on usein varsin pitkälle tapahtumia kuvaileva, sillä tapahtumat ovat jo tapahtuneita eli sinänsä historiallisia. Perinteiseen historiantutkimukseen verrattuna politiikan tapaustutkimuksellisella otteella on kuitenkin huomattavasti selvempi tapahtumia selittävä ote, eikä esimerkiksi tulkinnan käsite ole tutkimuksessa niin keskeinen.<sup>19</sup> Lähdekritiikki on toki keskeistä politiikan tutkimuksessakin, mutta lähteiden virallisen sävyn takia niiden tulkinnallista puolta ei ole syytä ylikorostaa. Samoin siinä, missä historiantutkimuksellinen tapaustutkimus antaa suurta painoarvoa sosiaalisten rakenteiden ja arkikokemusten toiminnalliselle yhteydelle<sup>20</sup>, painottaa politiikan tapaustutkimus eri politiikkasektorien päätöksenteon luonteiden eroavaisuutta. Toisin sanoen se, että esimerkiksi liikuntapoliittinen päätöksentekokulttuuri poikkeaa liikennepoliittisesta, on politiikan tapaustutkijalle taustatietona ja selittävänä tekijänä huomattavasti historian tutkijaa merkityksellisempi ennako-oletus. Erityisesti eurooppalainen päätöksenteon tapaustutkimus onkin keskittynyt nimenomaan politiikkasektorien päätöksenteon erilaisuuden tutkimukseen.<sup>21</sup>

Päätöksenteon tutkimuksen haasteellisuudesta kertoo kuitenkin se, että selittävyyden pyrkimyksestä huolimatta tapahtumien kuvailulla on keskeinen osa. Kuvailevaa tutkimustyyliä edustaa tapaustutkimuksessa käytetty päätöksentekoprosessin eri vuorovaikutussuhteiden ja eri toimijoiden roolien ja vaikutusmahdollisuuksien sekä tosiasiallisen vaikutuksen erilaisuuden selvittäminen.<sup>22</sup> Tällainen kuvailu on jo itsessään tapahtumia selittävää.

---

18 Yin 2003, s. 1.

19 Tulkinta-käsitteestä historian tutkimuksen perusteena kts esim. Renvall 1965, s. 233.

20 Kocka 1986, s. 174.

21 John 1999, s. 9.

22 John 1999, s. 9.



Sekundääriset aineistot ja strukturoimattomat haastattelut myös valitun teoreettisen viitekehyyksen ulkopuolella tuottavat usein päätöksenteon tutkijalle niin ikään täysin relevanttia tietoa. Näin ollen liian orjallinen ja monipolvinen teoretisointi saattaakin johtaa helposti ainoastaan liian kuvailevaan tapahtumien toistamiseen paperilla. Ihmisen toimintaa tutkiessa onkin syytä muistaa, että päätöksentekoprosessit ovat aina ainutkertaisia yksittäistapauksia. Niinpä usein monimutkaisinkin päätöksentekoprosessin ja eri toimijoiden vuorovaikutussuhteiden erittelyn sekä yhteen tutkimukselliseen viitekehykseen sopivan teoriapohjan yhdistäminen on varsin haastava tehtävä.<sup>23</sup>

Tämä tutkimus rajautuu urheilijoiden sosiaaliturvalainsäädännön ympärille sisällyttäen siihen kaksi aiheesta säädettyä asetusta ja lopullisen lain sekä aiheen ympärillä käydyn liikuntapoliittisen debatin. Debatti selittää osaltaan annettujen asetusten korjaustarvetta ja on näin ollen keskeisenä taustana itse empiiriselle tutkimusaineistolle. Empiirinen osa keskittyy kuitenkin tiiviisti vain lähinnä sosiaaliturvalain päätöksentekoprosessiin. Näin ollen ajallisesti tutkimus on rajattu lähinnä vuosiin 1994-2000 eli urheiluammatin oikeudellisen pätevyyden myöntämisestä voimaan tulleeseen urheilijoiden sosiaaliturvalakiin. Tämän lisäksi tarkastellaan urheiluammatin ammattiaseman paranemiskehitystä jo ennen vuoden 1994 vakuutusosoikeuden päätöstä niiltä osin, kun se tutkimuksen ymmärrettävyyden ja taustoituksen kannalta on tarpeellista.

Tutkimuksen kolmannessa luvussa esitellään valittua tutkimusnäkökulmaa ja policy-analyyttistä tutkimusmetodia tarkemmin. Luvun aluksi käyn läpi policy-analyyttisen tutkimusperinteen historialliset kehitysvaiheet ja sen perinteiset käyttömahdollisuudet. Tässä kohtaa keskeisiä ovat tämän tutkimuksen kannalta Pattonin ja Sawickin kehittämä poliittisten toimijoiden määrittelymalli sekä Hogwoodin ja Gunnin luomat policy-analyyttisen tarkastelun tavat sekä Heinemanin tutkijakumppaneineen kehittämä päätösvaihemalli. Näiden teoreettisten mallien pohjalta luodaan tutkimuksen kolmannessa luvussa oma teoreettinen lähestymistapa policy-analyyttiseen tutkimukseen. Kolmannessa luvussa eritellään lisäksi poliittisen päätöksenteon vaiheittaista dynamiikkaa. Luvun lopuksi nostetaan vielä esiin policy-analyysiä kohtaan esitettyä kritiikkiä. Kaikkea poliittisen päätöksenteon ympärillä tapahtuvaa toimintaa ei valitulla lähestymistavalla voidakaan tutkia.

Tutkimus neljäs luku alkaa suomalaisen liikuntalainsäädännön synnyn ja kehityksen hahmottamisesta ja erittelemisestä. Tässä yhteydessä eritellään myös huippu-urheilun

---

23 John 1999, s. 9.

liikuntalainsäädännöllistä erityisasemaa. Tässä luvussa hahmotellaan taustaa sille poliittiselle ilmapiirille ja toimintaympäristölle, jossa urheilijan sosiaaliturva-asetuksista säädettiin. Liikuntalainsäädäntö on Suomessa suhteellisen nuori lainsäädännön osalohko, vaikka liikuntapolitiikkaa Suomessa on tehty ajoittain varsin kärkevästikin jo Suomen itsenäistymisen alusta lähtien, joten sen erityisluonteen ymmärtäminen on keskeisessä roolissa itse lain kannalta. Lisäksi toimintaympäristöön vaikutti suurelta osin myös suomalaisen liikuntajärjestökentän suuri murros, joka määritteli toimijajoukkoa uudestaan. Ammattiurheilijoiden sosiaaliturvaa valmistelleiden toimijoiden esittelemiseksi luvussa käydäänkin läpi siihen oleellisesti vaikuttaneen urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokoonpano ja tehtävät.

Tämän jälkeen tutkimuksessa keskitytään esittelemään itse urheilijan sosiaaliturvalautakunnan tuotoksia, eli varsinaisten sosiaaliturva-asetusten ja -lain sisältöä. Samassa yhteydessä käsitellään urheilijan edunvalvontaa Suomessa yleisemminkin ja tarkastelen myös pelaajayhdistysten roolia keskeisinä intressiryhminä. Samalla luotaan katseen myös kansainväliseen urheilijoiden edunvalvontaan ja tarkastelen vertailun vuoksi tilannetta lainsäädännön osalta erityisesti naapurimaa Ruotsissa ja laajemmin Euroopan Unionin tasolla.

Tutkimuksen empiirisessä osassa (luku 5) tarkastellaan puolestaan yksityiskohtaisemmin kerättyä aineistoa hyväksikäyttäen urheilijoiden sosiaaliturvalain vireillepanoa, suunnittelua sekä valmistelua ja varsinaista päätöksentekoa. Lisäksi tarkastellaan myös varsinaista toimeenpanoa ja eri toimijoiden roolia siinä. Tämän jälkeen vastataan tutkimuskysymyksiin erityisesti empiiriseen aineistoon nojaten.

Vuonna 2009 tämän tutkimuksen keskiössä oleva lainsäädäntö uudistui. Tutkimuksen kuudennessa luvussa käydään vielä läpi vuoden 2009 lakimuutoksen sisältö ja sen vaikutukset lyhyesti. Lopulliset vuoden 2000 lainsäädäntöön liittyvät johtopäätökset esitellään vielä tutkimuksen päättävässä seitsemännessä luvussa.

## **2.4 AIKAISEMPI TUTKIMUS**

Urheilijan sosiaaliturvaan kohdistunut lainsäädäntö ei ole Suomessa suinkaan tutkimaton liikuntapoliittinen osa-alue. Tosin aikaisempi tutkimus on suuntautunut lähinnä vain sosiaaliturva-asetusten lainopilliseen tarkasteluun ja pohdintaan urheilijan sosiaaliturvan suhteesta suomalaiseen perusturvaan. Valtio-opillisesta näkökulmasta urheilijan sosiaaliturvalainsäädäntöä ei olekaan

aiemmin juuri tutkittu. Lainopillisella puolella esimerkiksi Tiina Muinonen haastaa omassa tutkimuksessaan *Urheilijan sosiaaliturva eräiden sosiaaliturvaan läheisesti liittyvien perusoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna* koko urheilijoiden erillisen sosiaaliturvajärjestelmän merkityksen ja oikeutuksen. Hänen mukaansa urheilijoiden sosiaaliturvan erillisjärjestelmä oli seurausta lähinnä siitä, että urheiluseuroilla ei ollut taloudellisia mahdollisuuksia täysimääräiseen sosiaaliturvaan. Muinosen mielestä vastausta erillisjärjestelmään joudutaan pohtimaan kuitenkin ennen kaikkea ”*liikunta- ja urheilupoliittisista sekä urheilun yhteiskunnallisiin perusteisiin liittyvistä näkökohdista*”<sup>24</sup>. Osaltaan juuri tähän tutkimukselliseen aukkoon tällä tutkimuksella onkin tarkoitus pureutua. Urheilijan sosiaaliturvalainsäädännön poliittisen prosessin selvittäminen antaa vastauksia juurikin urheilun yhteiskunnallisen erityisaseman perusteisiin ja urheilupoliittiseen toimintakulttuuriin oman politiikkalohkonsa sisällä.

Muinosen tutkimus onkin viimeaikaisista tutkimuksista ehkä suorimmin ja laajimmin urheilijan sosiaaliturvaa käsittelevä ja sen taustoja sekä käytännön vaikutusta erittelevä. Muinosen tutkimuksen keskeisimpiä aihealueita on urheilijoiden erillisjärjestelmään perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön ongelma- ja aukko-kohtien erittely tavallisen työntekijän ja ammattiurheilijan välillä sekä lisäksi tarkastelu ammattiurheilijoiden urheilulajien välisen ja jopa lajien sisäisen yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta.<sup>25</sup> Kaikista huonoimmassa asemassa sosiaaliturvansa kanssa ovat Muinosen mukaan yksilölajien urheilijat.

Toinen urheilijan sosiaaliturvan ongelmakohtia pohtinut tutkija on Heikki Halila. Halila on kirjoittanut urheilulainsäädännöstä useita artikkeleita Suomen asianajajaliiton julkaisuun Defensor Legikseen ja varsinkin vuonna 2000 julkaistu artikkeli *Vastuu hoitamatta jääneestä urheilijan sosiaaliturvasta*, nostaa esiin mielenkiintoisen havainnon. Halila esittää, että mikäli ”*mihinkään toimiin ei olisi* [sosiaaliturvan erillisjärjestelmän saamiseksi] *ryhdytty, työsuhteessa oleviin urheilijoihin olisi tullut meillä sovellettavaksi yleinen sosiaaliturvalainsäädäntö.*”<sup>26</sup> Tämä havainto osoittaa, että erillisjärjestelmän luomiselle urheilijoille on ollut muitakin perusteita kuin vain yksiselitteinen pakko. Halilan mukaan erillisjärjestelmän syinä olivatkin urheilualan erityispiirteet, johon vaikuttivat laaja toimijoiden konsensus ja aktiivinen pelaajayhdistysten toiminta.

Halilan tutkimuksen pääpaino on niissä periaatteissa, jotka vaikuttavat urheilijan mahdollisuuksiin saada urheilijan tapaturma- ja eläkelain etuja muuten kuin vakuutuksen edunsaajana. Halila selvittää

---

24 Muinonen 2007, s. 53.

25 Muinonen 2007, s. 67.

26 Halila 2000, s. 974. Kurs. TL.

urheilijan vakuutusturvan oikeudellisia perusteita ja erillisjärjestelmän ongelmakohtia, kuten sitä ettei seuran vakuutusmaksujen laiminlyöntiä voida yksiselitteisesti siirtää vakuutusjärjestelmän vastattavaksi. Toisin sanoen urheilija ei välttämättä saa vakuutusturvaa riippumatta siitä, onko vakuuttamisvelvollisuutta asianmukaisesti hoidettu. Urheilijan sosiaaliturvalain muotoon ja käytäntöihin vaikuttavat Halilan mukaan järjestelmän kapea pohja ja eri lajien maksukyvyyn poikkeavuus. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, ettei suomalaisen valtalajin jääkiekon haluttu joutuvan vakuutusjärjestelmän maksumieheksi.<sup>27</sup> Halilakin osoittaa näin ollen urheilijan sosiaaliturvan olevan käytännössä ongelmallinen. Halilan tutkimuksesta ei kuitenkaan suoraan käy ilmi, miten tällaiseen ongelmalliseen ratkaisuun on käytännössä päädytty.

Kolmas urheilijan sosiaaliturvaa käsitellyt tutkimus on Ari Saarnilehdon toimittama normaalin työntekijän ja ammattiurheilijan tapaturma- ja eläkeoikeuksia vertaillut artikkelikokoelma *Joukkueurheilijan tapaturma- ja eläketurvasta*. Artikkelien kirjoittajat ovat olleet kirjoitushetkellä Turun yliopiston urheiluoikeuden syventävien opintojen seminaarilaisia ja artikkelikokoelma on koottu pääosin ennen sosiaaliturva-asetuksen päivitystä vuonna 1997. Saarnilehdon teoksen keskeiset havainnot kohdistuvat julkaisuaikansa takia lähinnä alkuperäisen asetuksen puutteiden osoitukseen ja erityisesti joukkueurheilijoita koskeneen asetuksen taustan ja sen erityispiirteiden esittelyyn.<sup>28</sup>

Saarnilehdon laatima artikkelikokoelma tekeekin urheilijan sosiaaliturvajärjestelmän ensimmäisestä versiosta helposti ymmärrettävän, sillä tutkimus nojaa varsin monessa kohtaa esimerkkitapauksiin ja vertailuun muiden alojen perus- ja ansiosidonnaiseen turvaan. Suurimmat erillisjärjestelmän ongelmakohdat olivat Saarnilehdon mukaan tapaturma- ja työkyvyttömyysturvan korvausten muita aloja alhaisempi korvaustaso, urheilijan oma riski työnantajan mahdollisten vakuutuslaiminlyöntien maksajaksi joutumisesta, jo suoritettuihin vakuutusmaksuihin liittyneet ongelmat ja suurena omana kokonaisuutenaan erityisesti yksilölajien urheilijoiden heikko asema.<sup>29</sup> Saarnilehto kirjoittaa tutkimuksensa lopussa lyhyesti myös vuoden 1998 uusitun asetuksen parannuksista, joista keskeisin oli hänen mukaansa vakuutusjärjestelmän selkiytyminen. Urheilijaa ei kuitenkaan vielä tänä päivänä rinnastettu oikeuksiensa suhteen muiden alojen työntekijöihin. Kaiken kaikkiaan Saarnilehdon tutkimuksesta käykin ilmi, ettei hän pitänyt erillisjärjestelmää kovin järkevänä ja ideaalisena ratkaisuna. Saarnilehto toivoi urheilemista pidettävän ammattina, johon sovellettaisiin normaaleja

---

27 Halila 2000, s. 975-976.

28 Kts. esim. Saarnilehto 1998, s. 14-20.

29 Saarnilehto 1998, s. 24-25.

työoikeudellisia säädöksiä. Urheilijoiden erillisjärjestelmä oli hänen mukaansa vain kompromissiratkaisu, jonka avulla ”urheilijat turvattiin edes jotenkin”<sup>30</sup>.

Samalta ajalta on urheiluoikeudellisen kokonaiskatsauksen luonut Olli Rausteen teos *Urheilu-oikeus*. Teos on kirjoitettu vuonna 1997 eli myös kesken urheilijan sosiaaliturva-asetusten muutosprosessia. Se on kokoelma selvityksiä käytännön oikeuskysymyksiin ja -ongelmiin urheilun alueella. Teos on laaja-alainen ja sen merkitys on siinä, että esimerkiksi urheilijan sosiaaliturvakysymyksessä Rauste pohtii myös itse asetuksen sanamuotojen ja pykälien lisäksi koko asetuksen syitä ja seurauksia.

Rauste esittää tutkimuksessaan, että pääsyy urheilijoiden omaan sosiaaliturvajärjestelmään oli Gary Yaremchukin tapaus syyskuussa 1994<sup>31</sup>, jossa vakuutusosasto totesi ammattijääkiekkoilijan olleen työntekijän eläkelain mukaisessa työsuhteessa edustamaansa seuraan (tähän tapaukseen on viitattu tutkimuksessa Yaremchuk-tapauksena). Päätös tarkoitti Rausteen mukaan käytännössä sitä, että urheiluseurojen olisi heti pitänyt ottaa ansiosidonnaisen sosiaaliturvan järjestämiseen liittyneet vakuutukset kaikille pelaajilleen. Tuomioistuimen päätöksen aiheuttama muutos olisi tullut urheiluseuroille suhteettoman kalliiksi ja tämän takia urheilulle tuli tarpeelliseksi neuvotella oma halvempi erillisjärjestelmänsä. Erillisjärjestelmän seuroille tuomat säästöt koituivat puolestaan itse urheilijoiden harmiksi, sillä heidän ansiosidonnainen turvansa jäi muita työntekijöitä pienemmäksi. Rauste kärjistääkin asetelmaa määritellessään erillisjärjestelmän voittajiksi urheiluseurat ja ne ammattiuurheilijat, jotka eivät uransa aikana loukkaannu. Järjestelmän häviäjiä ovat puolestaan Rausteen mukaan ne urheilijat, joiden työura katkeaa pysyvästi urheilussa sattuneeseen loukkaantumiseen.<sup>32</sup> Rausteen esittämää syy-seuraus-suhdetta voidaan tosin kritisoida siitä, että se sivuuttaa urheilijoiden sosiaaliturvan ympärillä tehdyn työn alkaneen tosiasiallisesti jo vuonna 1993 eli työ oli todellisuudessa syyskuussa 1994 jo hyvällä alulla.

Erillishuomiota Rauste osoittaa kuitenkin tutkimuksessaan Muinosen tapaan yksilölajien urheilijoiden asemaan. Ansiosidonnaisen sosiaaliturvan piti nimittäin lainmuutoksen perustelujen mukaan<sup>33</sup> aluksi ulottautua myös yksilöurheilijoihin. Näin ei kuitenkaan käynyt ja Rauste esittää yksilölajien ammattiuurheilijoiden olleen vuonna 1997 jopa ainoa ammattiryhmä koko suomalaisessa yhteiskunnassa, joka ei kuulunut perusturvan lisäksi ansiosidonnaisen sosiaaliturvan piiriin.<sup>34</sup>

---

30 Saarnilehto 1998, s. 84.

31 Rauste 1997, s. 184 ja vakuutusosaston päätös 5122/93/2542.

32 Rauste 1997, s. 184-185.

33 HE 356/1994, s. 4.

34 Rauste 1997, s. 203-204.

Liikuntalainsäädännön käytännön muutoksista ja ammattiurheilusta työalana tarjoaa varsin kattavan esityksen myös Kimmo Aaltosen toimittama teos *Urheilun ja liikunnan oikeus käytännössä*. Siinä esitellään käytännönläheisellä tavalla urheiluverotusta ja ammattiurheilijoiden työsuhteita. Kirjoittajina teoksessa ovat toimineet SLU:n ja opetusministeriön liikuntapolitiikan osaston asiantuntijat ja kirja käsittelee myös uusittua sosiaaliturvalainsäädäntöä eikä vain 90-luvun asetusten käytännön vaikutusta. Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä on myös, että muusta aiemmasta tutkimuksesta poiketen Aaltosen toimittaman teoksen tutkimusote on liikuntapolitiittinen eikä urheiluoikeudellinen.

Kimmo Aaltonen on esitellyt artikkelissaan *Liikuntalainsäädäntö* liikunnan lainsäädännöllistä kehitystä ja tehtäviä Suomessa sekä liikuntalain suhdetta muuhun suomalaiseen lainsäädäntöön. Aaltosen mukaan liikuntalainsäädäntö on määritellyt liikunnan käsitteen koskemaan harrastuksenomaisia fyysisiä rasitteita. Lisäksi käsitettä on venytetty koskemaan myös huippu-urheilua, jonka merkitys on nähty tärkeäksi eritoten kansallisen kulttuurin ja identiteetin korostamiselle sekä Suomi-kuvalle.<sup>35</sup> Huippu-urheilun laissa määritelty yhteiskunnallinen merkitys luo näin pohjaa myös huippu-urheilijoiden oman sosiaaliturvajärjestelmän mielekkyydelle. Kerstin Ekman<sup>36</sup> on puolestaan käsitellyt omassa artikkelissaan *Urheilu ammattina* ammattiurheilijoiden määrällistä kehitystä ja urheilijoiden työnkuvan erilaisuutta muihin ammatteihin. Ammattiurheilijan työsuorituksen vaikuttavat muita ammatteja enemmän terveydelliset seikat, työajan ulkopuolinen käyttäytyminen ja nuorison roolimallina toimiminen.<sup>37</sup> Tämä ammatillisen kuvan poikkeavuus on osaltaan ollut Ekmanin mukaan taustalla myös erillisen sosiaaliturvajärjestelmän tarpeessa. Näin ollen aiempi tutkimus on lähtökohtaisesti osittain eri mieltä siitä, onko urheilijoiden sosiaaliturvan erillisjärjestelmä lopulta enemmän tulosta kompromissiratkaisusta vai urheiluammatin poikkeuksellisista vaatimuksista.

## 2.5 MENETELMÄT JA AINEISTOT TUTKIMUKSESSA

Tämän tutkimuksen pääidea on tutkia yksittäisen päätöksentekoprosessin kokonaisuutta, sen menettelytapoja ja toimijoita. Tästä syystä keskeisin ja ensimmäinen tutkimusvaihe on päätöksentekoprosessiin osallistuneiden toimijoiden ja niiden roolien hahmottaminen. Tämä on

---

35 Aaltonen 2004, s. 19-20.

36 Kerstin Ekman toimi SLU:n yhteysjohtajana ja urheilijan sosiaaliturvatoimikunnan puheenjohtajana. Myöhemmin hän on mennyt naimisiin ja ottanut käyttöön sukunimen Ehnholm. Näin ollen Kerstin Ekman ja Kerstin Ehnholm ovat sama henkilö. Käytän tässä tutkimuksessa nimiä siten, että haastatteluun eli vuoden 2009 näkemyksiin viitatessani puhun Ehnholmista ja muuten Ekmanista.

37 Ekman 2004, s. 156.

suoritettu asiaan liittyvän julkisen materiaalin sekä asiantuntija- ja toimijahaastatteluiden avulla. Julkisen materiaalin, kuten hallituksen lakiesitysten sekä varsinaisen lakitekstin lisäksi keskeisenä sijalla tutkimusaineistossa ovat urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokospöytäkirjat, raportit, selvitykset ja muistiot. Tämä aineisto on urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan puheenjohtaja Kerstin Ehnholmin (os. Ekman) toimikunnan työn aikana keräämä ja näin ollen varsin kattava kokonaisuus sosiaaliturvalautakunnan työn kulusta ja toimijoiden keskinäisestä viestinnästä. Haastattelun yhteydessä Ehnholm totesi keränneensä aineiston ”*halusta säilyttää materiaalit tutkimusta varten*”<sup>38</sup>. Lisäksi SLU:n tehtävänä oli Ehnholmin mukaan ”*asetusten voimaan tultua raportoida vakuutusyhtiöiden tietojen pohjalta toiminnan etenemisestä STM:lle*”<sup>39</sup>, joten sosiaaliturvamateriaalin talteen kokoamisella oli myös käytännön merkitystä. Tästä johtuen voidaan myös pitää varsin todennäköisenä, että materiaali on systemaattisesti kerättyä sisältäen tutkimuksen kannalta keskeisimmät asiakirjat. Systemaattisuuteen ja materiaalin tutkimukselliseen käyttöön varautumiseen viittaa myös se, että kokousmateriaalikansion 24.2.2005 päivätyksi saatteeksi Ekman oli kirjoittanut: ”*Henkilöille, jotka kysyvät miksi*”<sup>40</sup>.

Näiden aineistojen lisäksi olen kerännyt myös muuta empiiristä aineistoa. Tämä aineisto liittyy urheilijoiden sosiaaliturvalainsäädäntöön liittyneeseen eduskuntakäsittelyyn urheilijan lainsäädännöllisestä asemasta. Eduskuntakäsittelyn ja -keskustelun läpikäyminen selvittää myös osaltaan eri puolueiden ja yksittäisten poliitikkojen mahdollista roolia päätöksentekoprosessissa. Urheilijan sosiaaliturvan kaltaisissa valtion kannalta verrattain suppeissa kysymyksissä poliittiset puolueet ovat usein organisaatioina varsin pitkälti sivustakatsojina. Yksittäisten kansanedustajien rooli voikin näin ollen olla paljon suurempi, sillä heillä on osaltaan mahdollisuus olla keskeisemmässä roolissa päätöksentekovaiheen poliittisessa debatissa. Lähtökohtaisena oletuksena kuitenkin on, että näin tapahtuessa kansanedustajat ovatkin olleet äänessä lähinnä *urheilupuolueen*<sup>41</sup> jäseninä enemmän kuin oman poliittisen puolueensa puhemiehinä.

Tutkimuksen kolmas empiirinen osa koostuu asiantuntijahaastatteluista. Tekemieni haastattelujen tarkoituksena oli hahmottaa eri toimijoiden oman kokemuksensa mukaista roolia ja merkitystä lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa. Näin ollen valitsin haastateltujen joukkoon toimijoita kaikista

---

38 Kerstin Ehnholmin haastattelu 19.2.2009.

39 Kerstin Ehnholmin haastattelu 19.2.2009.

40 Sosiaaliturvatoimikunnan kokousmateriaalikansio, saate. Päivätty 24.2.2005.

41 Urheilupuolue on vakiintunut termi kuvaamaan kansanedustajia, joilla on eduskuntatyönsä lisäksi luottamustehtäviä liikunnan ja urheilun järjestöissä ja liitoissa. Urheilupuolue ei näin ollen viittaa mihinkään eduskuntapuolueeseen.

keskeisimmistä urheilijan sosiaaliturvatoimikunnan osapuolista<sup>42</sup>. Haastatelluiksi valikoitui kaksi urheilun keskusliitto SLU:n edustajaa sekä edustaja joukkueurheilun puolelta jääkiekon pelaajayhdistyksestä eli niin sanotulta työntekijäpuolelta sekä edustajan yksilöurheilun liittopuolelta eli toimijalta, jonka edustamia urheilijoita on aiemmassa tutkimuksessa on pidetty sosiaaliturvan osalta heikoimmille jääneinä. Valtionhallinnon näkökulma haastattelujen osalta puuttuu tästä tutkimuksesta, sillä sosiaali- ja terveysministeriötä poliittisessa prosessissa edustaneet virkamiehet kieltäytyivät haastattelusta.

Haastattelut toteutettiin kvalitatiivisin kysymyksin, joilla tiedusteltiin haastatelluilta heidän omia arvioitaan eri toimijoiden rooleista päätöksentekoprosessin eri vaiheissa sekä arvioita mahdollisista eturistiriidoista poliittisissa päätöksissä ja eri puolueiden ja yksittäisten poliitikkojen rooleista päätöksenteon eri vaiheissa. Lisäksi haastateltavia pyydettiin kertomaan erityisesti itsearvioita heidän edustamansa liiton tai pelaajayhdistyksen merkityksestä ja ansioista päätöksenteon eri vaiheissa.<sup>43</sup> Haastattelut toteutettiin helmi-maaliskuussa 2009 ja ne olivat kestoltaan 25-45 minuuttia. Ainoa poikkeus oli Kerstin Ehnholmin haastattelu, joka toteutettiin sähköpostikirjeenvaihtona helmikuun 2009 aikana pitkän välimatkan vuoksi.

## 2.6 MENETELMIEN JA TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS

Tutkimuksellisen haasteen tarjoaa se tosiasia, että empiirisessä maailmassa kokeellisten olosuhteiden luominen poliittisten muuttujien välisten suhteiden paljastamiseksi on käytännössä hyvin haasteellista. Empiirisen maailman ja jo tapahtuneiden poliittisten tekojen muuttujien välille on usein helpohkoa löytää näennäisiä selityksiä, mutta sinänsä järkevätkin selitykset voivat olla virheellisiä, sillä jonkin tietyn muuttujan arvottaminen tai mittaaminen voi olla vaikeaa. Samoin voi käydä jos jotain empiiristä muuttujaa ei ole tutkimuksessa otettu huomioon. Empiirisessä maailmassa poikkeus onkin usein yleisin normi. Pyrkimys asioiden välisten syy-seuraus-suhteiden määrittämiseen on silti tärkeää, vaikka absoluuttista totuutta ja aikalaiskokemusta on usein vaikea saavuttaa. Kausaalisten prosessien tutkiminen saattaa myös hankaloitua sinänsä relevanttien menetelmien ylitulkinnasta: esimerkiksi liiallinen haastattelujen painottaminen korostaa usein vain haastateltujen omia näkemyksiä.<sup>44</sup>

---

42 Tutkimusta varten haastatellut asiantuntijat ja urheilijan sosiaaliturvatoimikunnan jäsenet olivat Rainer Anttila (SLU), Kerstin Ehnholm (SLU), Päivi Kekäle (SHL) ja Juha Rantasila (SJRY).

43 Haastattelujen kysymysrunko kokonaisuudessaan liitteessä 1.

44 John 1999, s. 11.



Tästä syystä haastatteluaineistoa tulee käsitellä asiantuntijoiden omien kokemustensa ja näkemystensä perusteella muovautuneena näkemyskokonaisuutena, sillä yksittäisen päätöksentekoprosessin tutkimuksessa ei haastatteluin ole mahdollista kerätä täysin objektiivista tietoa. Ajankuvauksina ja haastateltujen omien kokemusten kuvaajina haastatteluaineistot antavat kuitenkin ensiarvoisen tärkeää tietoa toimijoiden omista vuorovaikutussuhteiden kokemuksista ja mahdollisista vastakkaisista leireistä. Tutkimuksessa onkin haastateltu edustajia kaikista keskeisimmistä toimijoista ja intressiryhmistä, jotta vuorovaikutussuhteiden arvioimista varten näkökulmat olisivat mahdollisimman kattavat.

Haastattelumenetelmä onkin tässä tutkimusasetelmassa relevantti juuri asiantuntijoiden omien kokemusten julkituonnin takia. Haastattelemani asiantuntijat olivat kaikki eri puolilla pöytää valmistelemassa ammattuurheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmää Suomeen ja olivat siten päärooleissa suomalaista liikuntapolitiikkaa muovattaessa. Haastattelumenetelmän paremmuuden puolesta esimerkiksi kyselytutkimukseen verrattuna oman tutkimusasetelmani kaltaisissa tapauksissa puhuu myös Hirsjärvi, joka perustelee näkemystään haastattelututkimuksen joustavuudella, tulkittavuudella ja jatkokysymysten mahdollisuudella.<sup>45</sup> Hirsjärvi nostaa esiin keskeisenä seikkana myös sen, että haastattelututkimuksella vastausprosentti on yleensä kyselytutkimusta parempi.

Itse tutkimuksen luotettavuuden kannalta kriittisen tärkeitä ovat myös kirjalliset aineistot, joilla varmistetaan tutkimuksen puolueettomuutta ja toimijakentän näkemysten laajaa sisällytystä tutkimukseen. Niiden kautta on myös luotavissa mahdollisimman tarkka katsaus aikalaisten empiiriseen kokemusmaailmaan. Kirjallisena pääaineistonani tutkimuksessa ovatkin urheilijan sosiaaliturvatoimikunnan raportit, kokousmuistiot ja muut dokumentit sekä luonnollisesti itse sosiaaliturva-asetukset ja -laki. Lakitekstin luotettavuutta lähteenä ei voitane kyseenalaistaa, mutta myös urheilijan sosiaaliturvatoimikunnan asiakirjat läpäisevät eittämättä lähdekritiikin. Ne ovat kaikki julkaistuja, joskin pienipainoksisia, asiakirjoja, joiden tarkoitusperät urheilijan sosiaaliturvan parantamiseksi ovat selvät. Dokumenteista keskeisimpiä ovat tutkimukseni kannalta STM:n urheilijoiden sosiaaliturvakysymyksiin liittyneet kokouspöytäkirjat ja -muistiot vuosilta 1993-2000, urheilijan sosiaaliturvatyöryhmän vuosiraportit sekä kokousmuistiot työryhmän toimiajalta 1995-1998, eläketurvakeskuksen ammattuurheilua koskevat muistiot vuosilta 1996-1998, sosiaaliturva-asetusten ja -lain luonnokset sekä muut sosiaaliturvauudistusten tiimoilta laaditut raportit.

---

45 Hirsjärvi 1988, s. 15.

### 3. TUTKIMUSNÄKÖKULMA JA TUTKIMUSMETODI

#### 3.1 POLICY-ANALYYSI TUTKIMUKSELLISENA NÄKÖKULMANA

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisen liikuntapolitiikan politiikkalohkoon vaikuttanutta ammattiurheilijoiden sosiaaliturvalainsäädännön muotoutumista policy-analyttisesti. Tutkimussuuntaus on perinteisesti ymmärtänyt päätöksentekoprosessin kokonaisvaltaisena dynaamisena prosessina, jossa itse päätös voidaan jakaa poliittisen ongelman tiedostamiseen, erilaisten ratkaisumallien suunnitteluun, valmisteluun ja tulosten ennustamiseen sekä varsinaisen päätöksen toimeenpanon eri vaiheisiin ja arviointiin.<sup>46</sup> Päätöksentekoprosessi on siis ennen kaikkea kokonaisuus, jossa vaikuttavat useat päätökset eri ratkaisumallien käyttökelpoisuudesta ja toimeenpanomahdollisuuksista. Näin ollen poliittiset päätökset ovat käytännössä alttiita useiden eri tekijöiden vaikutuksille. Näitä vaikutussuhteita policy-analyysi tutkimussuuntauksena pyrkiikin ensisijaisesti selvittämään.

Policy-analyttisesti katsottuna päätöksentekoprosessi on siis huomattavasti itse päätöstä laajempi käsite. Usein itse päätöstäkin keskeisempää tutkimuksen kannalta on varsinaiseen poliittiseen päätökseen ajanut valmistelu ja kehitys. Tutkimuksellisesti keskeistä on tietää kenen toimesta poliittinen päätösprosessi on alkujaan syntynyt ja miksi. Lisäksi myös prosessin taustatekijöiden kartoittamisella on tärkeä merkitys policy-analyysissä. Hogwood ja Dunn ovatkin tiivistäneet policy-analyysin keskeisimmän tutkimuslähtökohdan: *policy*<sup>47</sup> ja päätös eivät ole synonyymejä keskenään, vaan päätös on ainoastaan *poliicyn* osa.<sup>48</sup> Policy-analyttisesti päätös ei itsessään myöskään rajoitu vain tiettyihin päätöksen nimellisesti tehneisiin henkilöihin ja organisaatioihin vaan keskeisessä tutkimuksellisessa roolissa ovat toimijoiden keskinäiset suhteet, intressit ja vuorovaikutus. Koko päätöksentekijän roolin merkitys päätöksenteossa voidaan haastaa, mikäli tutkimuksessa havaitaan eri intressiryhmien painostusta tietyn päätösvaihtoehdon suuntaan.<sup>49</sup>

Policy-analyysin tavoitteena on siis ymmärtää, kuinka poliittiset toimijat ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa tuottaakseen julkisia päätöksiä. Peter Johnin mukaan päätöksenteon tutkimuksessa

---

46 Esim. Hogwood & Gunn 1984, s. 24-26.

47 Tutkimuksessa käytetään tässä yhteydessä englanninkielistä termiä *policy*, sillä sanalle ei yksiselitteisesti ole olemassa täysin samaa tarkoittavaa käännöstä suomen kielessä. *Policy* on usein käännetty yksinkertaisesti ”poliittiseksi”, ”julkiseksi päätöksenteoksi” tai ”poliittiseksi menettelytavaksi”. Viimeinen käännös vastaa tässä yhteydessä tarkimmin käsitteen suomenkielistä merkitystä.

48 Hogwood & Gunn 1984, s. 19.

49 Hogwood & Gunn 1984, s. 19-20.

keskeisintä on päätöksenteon kokonaisprosessin selventäminen ja päätöksenteon monimuotoisuuden ja näin ollen myös sen monimutkaisuuden osoittaminen.<sup>50</sup> Poliittisen järjestelmän keskeisessä roolissa ovat eri politiikkasektorit, joiden toimintamallit ovat usein toisistaan poikkeavia. Jokaisessa sektorissa vaikuttamisen keskiössä ovat kuitenkin Johnin mukaan järjestelmän peruselementit eli intressiryhmät, byrokraatit ja kansanedustajat.<sup>51</sup> Tämän tutkimuksen näkökulmaksi onkin valittu suomalainen liikuntapoliittinen sektori ja sen toimintatavat.

Policy-analyysi on tutkimussuuntauksena varsin selvästi pohjoisamerikkalainen. Sen synty ajoittuu selvästi 1960-luvun Yhdysvaltoihin ja politiikan tutkimuksen jälkibehavioraaliseen vallankumoukseen. Tutkimussuuntauksen nousun taustalla oli tutkijoiden epäily siitä, että politiikan tutkimus oli muuttumassa vain olemassa olevien valtarakenteiden puolustajaksi. Poliittikan nähtiin olevan sidoksissa hallintoon, jonka auktoriteettiin Yhdysvalloissa oli tullut säröjä erityisesti värillisten ihmisoikeustaistelun ja Vietnamin sodan myötä. Policy-analyysin keskeisimmäksi tavoitteeksi tulikin toiminta politiikan muuttumattomien säännönmukaisuuksien myyttien rikkojana ja julkisen vallan toimenpiteiden kriittisenä tarkastelijana.<sup>52</sup> Poliittisten päätösten yhteiskunnallisten vaikutusten painottaminen ja politiikan, hallinnon sekä talouden keskinäissuhteiden esiin nostaminen saikin osan tutkijoista puhumaan jopa poliittis-hallinnollisesta lähestymistavasta.<sup>53</sup> Policy-analyysin syntyyn vaikutti siis pyrkimys ratkaista politiikan ja hallinnon kriisi. Tämä tapahtui siten, että politiikanteon panos-tuotos-malliin lisättiin uusi näkökulma: julkisen sektorin päätösten vaikutus koko yhteiskuntaan.<sup>54</sup> Näin rikottiin politiikan ja hallinnon keskinäinen symbioosi, jossa päätöksentekoprosessi päättyi poliittiseen tuotokseen eli päätökseen.

Policy-analyysi oli teoreettisilta lähtökohdiltaan alkujaan varsin laaja tutkimusalue. Sen kautta nähtiin voitavan tarkastella valtion tehtäviä ja toimintamalleja niin sosioekonomisilla tekijöillä tai poliittisella kulttuurilla kuin yksityisten päättäjien roolienkin kautta. Teoreettinen moninaisuus osoittaakin Berndtsonin mielestä sen, että policy-analyysi on yhtä lailla oma poliittinen tutkimusalueensa kuin tutkimusmenetelmä tai yhtenäinen teoriakokonaisuus. Siitä huolimatta policy-analyysi on eräs tapa tuottaa empiiristä valtioteoriaa. Se on nostanut valtion ja valtiollisen päätöksenteon roolia tasavertaisena tutkimuskohteena poliittisten ryhmien tai itse poliittisen järjestelmän rinnalle. Policy-analyysin avulla voidaankin saada ennen muuta empiiristä tietoa

---

50 John 1999, s. 1.

51 John 1999, s. 2.

52 Berndtson 2005, s. 75-76, 80-81.

53 Berndtson 2005, s. 81.

54 Berndtson 2005, s. 251-252.

poliittisen päätöksenteon luonteesta.<sup>55</sup> Lisäksi policy-analyysin on historiallisessa katsannossa todettu olevan verraton apu poliittisten päätösten muodon ja sisällön erittelyssä. Jo varhaiset policy-analytytikot kuten Salisbury ja Heinz onnistuivat osoittamaan, että päätösten luonne riippuu päätöksentekijöiden oman asemansa vakauden kokemuksista ja yhteiskunnallisten vaatimusten absoluuttisesta voimakkuudesta.<sup>56</sup>

Edellisten lisäksi policy-analyysi on ollut oiva apuväline tarkasteltaessa eri politiikkasektorien välisiä päätöksentekokulttuurien eroja. Eri politiikkasektoreilla on yleensä omat tapansa toimia, eivätkä ne välttämättä kohtaa perinteisiä ja jopa konstitutionaalisia politiikan teon normeja. Poliitikkojen, eturyhmien ja virkamiesten suhteelliset vaikutusmahdollisuudet vaihtelevat eri politiikkasektorien välillä suuresti. Samoin vaihtelevat myös eri politiikkasektorien aktuaaliset resurssit ja politiikan legaaliset, organisatoriset ja henkilöiden politiikan teon taitoon liittyvät käytännön instrumentit.<sup>57</sup>

Tästä johtuen päätöksentekoprosesseja ja poliittisia ongelmia kauttaaltaan on syytä tarkastella myös niihin vaikuttavien toimijoiden kautta. Poliittiseen ongelmaan ja sen ratkaisuun vaikuttavien toimijoiden määrittäminen onnistuukin Pattonin ja Sawickin mukaan seuraaviin viiteen osakokonaisuuteen vastaamalla. Toimijoiden itsensä lisäksi kohdat mahdollistavat Pattonin ja Sawickin mielestä myös toimijoiden ominaisuuksien ja vahvuuksien tarkastelun.<sup>58</sup>

1. Toimijat. Ketkä yksilöt tai ryhmät normaalisti kiinnostuvat tietyn tyyppisistä poliittisista ongelmista ja keiden siis oletetaan lähtökohtaisesti osallistuvan ongelman ratkaisuun?
2. Motiivit. Mitkä ovat toimijoiden tarpeet ja tavoitteet ratkaisun suhteen? Eli minkälaisiin ratkaisuihin eri toimijat ovat tyytyväisiä?
3. Uskomukset. Mitä eri toimijat ajattelevat ongelmatilanteesta? Mitkä ovat heidän arvonsa ja miten he näkevät mahdollisen lopputuloksen?
4. Resurssit. Minkälaisia työkaluja eri toimijoilla on halutun lopputuloksen saavuttamiseen? Työkaluiksi voidaan tässä yhteydessä laskea Pattonin ja Sawickin mukaan taloudellisten resurssien lisäksi myös hallinnolliset taidot ja omien poliittisten tekojensa ajoituksen taito. Keskeistä on, mitkä toimijat ovat osaavimpia ja todennäköisimpiä omien tavoitteidensa saavuttajia.

---

55 Berndtson 2005, s. 253-254.

56 Salisbury & Heinz 1970, s. 47-49.

57 John 1999, s. 6.

58 Patton & Sawicki 1993, s. 170-171.

5. Toimijoiden sijainti. Tärkeää on myös, missä päätökset tehdään, kenen toimesta ja milloin. Päätökset voidaan tehdä myös pienemmissä osissa ja eri paikoissa, mutta keskeistä on tällöin eri toimijoiden pääsy erilaisiin päätöksentekoympäristöihin.

Toimijamäärittely ei kuitenkaan riitä yksin policy-analyysin tekemiseen. Toinen keskeinen määriteltävä asia on päätöksentekoprosessin tarkastelunäkökulman valinta. Hogwood ja Gunn ovat omassa tutkimuksessaan määritelleet peräti seitsemän erilaista policy-analyttistä tarkastelun näkökulmaa poliittiseen päätöksentekoon.<sup>59</sup> Erilaisten näkökulmien määrä johtuu ennen kaikkea policy-analyysin luonteesta, joka on sekä oma tutkimusalueensa kuin tutkimusmenetelmäkin ja siksi työvälineenä moniulotteinen. Seitsemän tapaa tarkastella päätöksentekoa policy-analyttisesti ovat:

1. Poliittisen sisällön analyysi, jonka päähuomio on päätöksenteon perimmäisissä syissä ja se on tyypillinen erityisesti koulutuksen, terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen tutkimisessa.
2. Poliittisen prosessin analyysi, joka kiinnittää huomiotaan siihen, mitkä ovat politiikan tekemisen tosiasiallisia tapoja eli kuinka poliittinen päätös muotoutuu.
3. Päätöksentekoprosessin tuotoksen analyysi, jolle on ominaista tilastollinen tutkimusote.
4. Päätöksenteon tuloksellisuuden arviointi, joka arvioi päätösten seurauksia suhteessa niihin asetettuihin tavoitteisiin.
5. Päätöksenteon informaation kartoittaminen, joka keskittyy siihen, millä tietomäärällä päätökset tehdään ja mitä vaihtoehtoisia päätöksentekomahdollisuuksia olisi informaation varassa voitu tehdä.
6. Päätöksentekoprosessin tehokkuuden arviointi, jonka piirissä arvioidaan tapoja, joiden avulla päätöksentekoa voidaan järkeistää tai tehostaa.
7. Poliitikkojen ja asiantuntijoiden merkityksen arviointi päätöksentekoprosessissa, joka arvioi toimijoiden rooleja päätöksentekoprosessissa.

Tässä tutkimuksessa keskeisimmät näkökulmat ovat Hogwoodin ja Gunnin listalta poliittisen sisällön ja prosessin analyysit, jotka tarkastelevat yhteiskunnallisen asian eli urheilijoiden sosiaaliturvakysymyksen politisoitumiseen johtaneita syitä ja päätösprosessin etenemistä julkisella päätöksentekoareenalla. Selvityksen kohteena ovat siis toimenpidekokonaisuuden alkuperään liittyvät kysymykset sekä päätöksentekoprosessin eri vaiheet ja näissä vaiheissa vaikuttaneiden toimijoiden roolit.

---

<sup>59</sup> Hogwood & Gunn 1984, s. 26-29.

Julkinen päätöksentekoprosessi voidaan jakaa tutkimuksellisesti eri vaiheisiin. Policy-tutkijoiden kesken ei kuitenkaan vallitse yksimielisyyttä siitä, kuinka moneen päätösvaiheeseen prosessi pitäisi lähtökohtaisesti jakaa. Esimerkiksi Heineman, Bluhm, Peterson ja Kearny ovat omassa tutkimuksessaan jakaneet päätöksenteon kolmeen eri vaiheeseen.<sup>60</sup> Nämä vaiheet ovat:

1. Agendan muodostaminen eli ongelman politisoituminen, jota voidaan kutsua yleisesti vireillepanovaiheeksi.
2. Päätöksen muotoutuminen eli päätöksentekovaihe.
3. Päätöksen lopullinen implementointi eli toimeenpanovaihe.

Päätöksentekoprosessi voidaan kuitenkin osittaa myös paljon tarkemmin, sillä Hogwood ja Gunn ovat omassa tutkimuksessaan jakaneet poliittisen päätöksenteon peräti yhdeksään osaan.<sup>61</sup> Heille poliittinen päätöksenteko muodostuu seuraavasta tapahtumaketjusta: päätösagendan muodostaminen, päätöksentekotavan valinta, ongelman tarkka määrittely, ennustaminen, tavoitteiden asettaminen ja prioriteettien määrittäminen, vaihtoehtojen analyysi, päätöksen toteutus ja kontrollointi, lopputuloksen arvostelu ja tilannekatsaus sekä valitun politiikka- ja päätösvaihtoehdon säilyttäminen tai muuttaminen. Toisin sanoen Hogwood ja Gunn osittavat Heinemania tarkemmin poliittisen päätöksenteon mekaniikan, mutta Heinemaninkin analyysissä suurin osa Hogwoodin ja Gunnin päätöksentekovaiheista on tarkastelun kohteena ”päävaiheiden” osina.

Niinpä tärkeämpää kuin itse päätöksentekovaiheiden varsinaisen määrän pohtiminen onkin sen ymmärtäminen, etteivät eri päätösvaiheet ole suinkaan itsenäisiä ja suljettuja kokonaisuuksia vaan koko prosessi on eri osavaiheiden ja niiden sisäisten vuorovaikutussuhteiden joustava kehikko, jossa eri vaiheet useimmiten limittyvät keskenään.<sup>62</sup> Lisäksi kun tarkastellaan suomalaista lainsäädäntöä ja sen muotoutumista, on huomioitava tarkastelussa suomalaisen poliittisen elämän ja käytäntöjen erityispiirteet.

Näin ollen tässä tutkimuksessa on päädytty soveltamaan pääosin Heinemanin vaihemallia. Tarkastelua on laajennettu suomalaisen poliittisen todellisuuden hahmottamiseksi Hogwoodin ja Gunnin mallista otetuista päätösvaiheista eli ongelman tarkasta määrittelystä, tavoitteiden ja

---

60 Heineman ym 1990, s. 56-63.

61 Hogwood & Gunn 1984, s. 24.

62 Hogwood & Gunn 1984, s. 24-26.

prioriteettien asettamisesta ja vaihtoehtojen analyysistä muovatun neljännen päätösvaiheen. Tässä tutkimuksessa tätä päätösvaihetta kutsutaan päätöksen suunnittelu- ja valmisteluvaiheeksi.

Tämä tutkimus tarkastelee siis urheilijan sosiaaliturvalainsäädäntöä poliittisen prosessin analyysin ja politiikan sisällön analyysin tarkastelunäkökulmista. Tarkastelu on jaettu Heinemanin päätösvaihemallia Hogwoodin ja Gunnin mallin mukaisesti täydentämällä päätöksen vireillepanovaiheeseen, suunnittelu- ja valmisteluvaiheeseen, päätöksentekovaiheeseen ja varsinaiseen toimeenpanovaiheeseen.

## **3.2 POLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON DYNAMIIKKA**

### **3.2.1 Yhteiskunnallisten asioiden nousu poliittiselle agendalle**

Poliittisen päätöksen dynamiikan tarkastelun ensimmäinen osa keskittyy päätöksen vireillepanovaiheeseen. Siinä oleellista on, kuinka poliittisesta kysymyksestä tulee poliittinen kysymys. Kyse on agendan määrittelystä. Koko yhteiskunnallisen tai tiettyyn politiikkalohkoon keskittyvän epäkohdan esiin nostaminen vaatii aloitteentekijän ja alkutilan, johon muutosta haetaan.

Hogwood ja Gunn lähtevät tarkastelussaan liikkeelle siitä, että tietyn yhteiskunnallisen asian muodostuminen poliittiseksi ongelmaksi vaatii sitä, että joku ottaa aktiivisen roolin esitelläkseen ongelman olemassaolon. Agendan määrittäjällä on näin ollen vireillepanovaiheeseen varsin keskeinen rooli.<sup>63</sup> Tästä huolimatta myös muiden intressiryhmien kiinnostuksella on yhteiskunnallisen asian politisoitumiseen tärkeä rooli. Jos aloitteentekijän ongelmanmäärittelyä ei oteta muiden toimijoiden osalta vakavasti, ei myöskään poliittista päätöksentekotarvetta synny eikä kysymys kauaa poliittisella agendalla tällöin säily.

Heineman tutkijakumppaneineen perää tutkimuksessaan ennen muuta yhteiskunnallisten avaintoimijoiden roolia, jotta asia voisi nousta päätöksentekoareenalle. Näkyvien avaintoimijoiden on heidän mukaansa vaadittava asian esiin nostamista julkisella päätöksentekoareenalla, jotta ongelma voisi aidosti ja vakavasti politisoitua. Julkisuuden lisäksi Heineman painottaa asian ongelmallisuuden astetta eli sitä kokemusta, kuinka vaikeasta poliittisesta ongelmasta oikeastaan onkaan kysymys. Keskeisimpinä asioiden politisoijina eli toisin sanoen suurimpina mielipide- ja

---

63 Hogwood & Gunn 1984, s. 108.

agendavaikuttajina Heineman pitää presidenttiä, parlamenttia, ministereitä, korkeimpia valtion virkamiehiä, tiedotusvälineitä, puolueita ja intressiryhmiä.<sup>64</sup> Asiat nousevat poliittisten päätösten kohteiksi näiden toimijoiden keskinäisten neuvottelujen, poliittisen kaupankäynnin ja kompromissien kautta. Luonnollisesti myös mitä laajemmasta poliittisesta kysymyksestä on kysymys, sitä korostetumpi on presidentin ja parlamentin rooli. Puolestaan mikäli asia liittyy suppeahkosti vain tiettyyn politiikkalohkoon, korostuu päätöksen kohteena olevien intressiryhmien merkitys. Urheilijan sosiaaliturvalainsäädäntö kuuluu tällä jaottelulla selkeästi jälkimmäiseen suppean politiikkalohkon sisäisen päätöksenteon luokkaan.

Yhteiskunnallisen asian politisoimisessa pyritään usein vaikuttamaan myös asian sisällölliseen puoleen. Näitä politiikan sisällöllisen agendan määrittäjiä ovat Hogwoodin ja Gunnin mukaan erityisesti organisoidut intressiryhmät, protestiryhmät, puoluejohtajat ja keskeiset kyseiseen politiikkalohkoon perehtyneet poliitikot sekä tiedotusvälineet.<sup>65</sup> Sitä, kuka vaikuttaa oikeasti politisoituvan asian sisältöön eniten, ei kuitenkaan voida juuri yleisellä tasolla arvioida, sillä poliittisten päätösten syntytarpeiden analysointi on aina varsin leimallisesti tapauskohtaista.

Toimijoiden ja sisällön muodostumisen lisäksi kolmas keskeinen tekijä poliittisen agendan synnyssä ja päätösten vireillepanossa on arvomaailma, johon päätös- ja muutostarpeella pyritään vaikuttamaan. Parhaiten poliittinen kysymys nousee julkiselle päätöksenteon areenalle, mikäli se onnistuu vaikuttamaan koko toimijajoukon siitä, että se kiinnittyy selkeästi yleisen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon kysymyksiin. Tässä tapauksessa olemassa oleva poliittinen tilanne Heinemanin mukaan yleisimmin muuttuu, vaikka varsinaisessa tehokkuudessa olisi muutosten osalta eniten toivomisen varaa. Selkeimmin oikeudenmukaisuus-arvon ylivoima päätösten arvottajana aktualisoituu, kun sitä verrataan suhteessa tehokkuuden arvottamiseen.<sup>66</sup> Tämä näkyy parhaiten käytännön politiikassa siinä, että parlamentaaristen elinten päätöksenteossa on usein nähtävissä myös muita kuin taloudellis-rationaalisia päätöksentekoperusteita.

### **3.2.2 Poliitikkojen ja virkamiesten rooli päätösten valmistelijoina ja suunnittelijoina**

Poliittista päätöksentekoa ei voi ymmärtää eikä onnistuneesti tarkastella ilman ymmärtämystä päätöksentekijöiden arvomaailmasta ja sen vaikutuksesta poliittisiin päätöksiin. Sillä vaikka poliittinen ongelma olisi kuinka perusteltu tahansa ja vaikka sen takana olisi kuinka paljon

---

64 Heineman ym. 1990, s. 58-59.

65 Hogwood & Gunn 1984, s. 68.

66 Heineman ym. 1990, s. 59.



rationaalista informaatiota hyvänsä, ovat päätöksentekijän ratkaisut aina jossain määrin arvopohjaisia. Päätösten arvosidonnaisuuteen vaikuttaa myös päättäjien tarve uudelleenvalintansa varmistamiseen ja siten yhteiskunnan yleisten arvojen kunnioittamiseen.<sup>67</sup> Yleisen yhteiskunnan arvomaailman aistimisella ja päättäjien omalla arvopohjalla on näin ollen keskeistä vaikutusta päätösten suunnitteluun ja valmisteluun.

Toinen päätösten valmisteluun vaikuttava tekijä on virkamiesten rooli. Lakien voimaansaattamisessa päätäntävalta on selkeästi kansanedustajilla, mutta suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa julkisen sektorin virkamiesten ja viranomaisten rooli korostuu. Osin tämä johtuu siitä, ettei kansanedustajien voida realistisesti olettaakaan olevan kaikkien alojen asiantuntijoita vaan keskittyvän enemmänkin tiettyihin politiikkasektoreihin.<sup>68</sup> Virkamiesten päätösten suunnitteluvastuun osalta on kuitenkin huomioitava, ettei se käytännön tasolla ole suinkaan aina puolueetonta tai intressitöntä valmistelutyötä. Virkamiestenkin suunnittelutyöhön vaikuttavat heidän omat arvonsa ja asemansa, joilla on suuri todennäköisyys tulla näkyviksi valmistelutyössä. Virkamiehet osallistuvat täten eittämättä osaltaan poliittisiin konflikteihin ottamalla kantaa enemmän tai vähemmän innostuneesti eri päätösmallivaihtoehtojen puolesta.<sup>69</sup> Näin ollen varsinaiset päättäjät saavat usein päätettävikseen jo jollakin tasolla ainakin suunnittelun painotuksin esipäätettyjä asioita.

Tosiasiassa virkamiehillä voikin olla suunnitteluvaiheessa verrattain paljon valtaa. Peter Self on omassa tutkimuksessaan esittänyt, kuinka päätösvalmisteluvaiheen teknis-rationaalinen perusta, jonka juuri virkamiehet luovat, vaikuttaa poliittisen kysymyksen sisällölliseen muotoon lopulta hyvinkin keskeisesti.<sup>70</sup> Tähän on syynä se, että esimerkiksi päätösuunnittelusta vastaava virkamies voi usein olla henkilökohtaisesti sitoutunut tiettyjen intressiryhmien etuihin niin voimakkaasti, että muiden näkemysten voi olla vaikeaa päästä suunnitteluvaiheessa esiin. Tällöin poliittisten päättäjien lopullinen rooli voi olla vain päätöskriitikon rooli ilman sen suurempaa vaikutusvaltaa. Poliitikkojen työmäärän ja yleispoliitikko-ihanteen takia poliitikot eivät nimittäin itse usein ehdi tai halua osallistua varsinaiseen suunnitteluvaiheeseen, vaan ottavat poliittista roolia vasta päätöksentekovaiheen poliittisissa konfliktitilanteissa.<sup>71</sup>

---

67 Heineman ym 1990, s. 56.

68 Esaiasson 2000, s. 74.

69 Heineman ym 1990, s. 56-57.

70 Self 1981, s. 224-225.

71 Self 1981, s. 224-225.

Virkamiesten roolia ei ole kuitenkaan syytä ylikorostaa. Selfin mukaan varsinkin suurissa poliittisissa yksiköissä uravirkamiesten toiminnalla on taipumusta rutiinimaisuuteen ja byrokraattisuuteen. Toiminta on tällöin useimmiten varovaista ja ammattieettistä. Poliittisella tasolla virkamiehet ovatkin usein varsin näkymättömiä. Siitäkin huolimatta virkamiesten keräämää valmisteluaineistoa voivat määrittää kerääjiensä oma arvomaailma ja henkilökohtaiset intressit. Lain sisällön muotoutumisessa tällaiset hiljaiset ja jopa tahattomat painotukset voivat kuitenkin nousta yllättävänkin suureen arvoon.<sup>72</sup> Näin ollen virkamiesten roolia ei policy-analyttisessä tutkimuksessa voida sivuuttaa. Urheilijoiden sosiaaliturvalain kysymyksissä virkamiesvallan voidaan katsoa tarkoittavan urheilijan sosiaaliturvalautakunnan valmistelutyön merkitystä.

### 3.2.3 Kansanedustajat päätöksentekijöinä

Kun yhteiskunnallinen ongelma on nostettu poliittiselle agendalle ja valmistelu suoritettu, korostuu prosessissa seuraavaksi varsinaisten poliittisten päätöksentekijöiden rooli. Suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa keskeisessä roolissa ovat tässä päätösprosessin vaiheessa olleet perinteisesti kansanedustajat eduskunnan lakia säätävän valtiollisen tehtävän takia. Perustuslain mukaan kansan valitsemalla eduskunnalla on korkein lainsäädäntövalta. Lakien hyväksymisen kannalta kansanedustajien äänestyksen enemmistö päätös ratifioi lopullisesti lakipäätöksen voimaantulon.

Peter Esaiasson on kirjoittanut yksittäisten kansanedustajien roolista päätöksentekoprosessissa pohjoismaisessa kontekstissa tutkimuksessaan *How members of Parliament define their Task*. Esaiassonin mukaan poliittisen informaation määrä ja päätöstarpeeseen tulevien käsiteltävien asioiden runsaus aiheuttavat sen, että yksittäisen kansanedustajan on käytännössä mahdotonta perehtyä huolella kaikkiin eduskunnan päätöksiin. Kansanedustajat keskittyvät näin ollen yleisimmin tiettyjen politiikkasektorien ympärille. Eri politiikkalohkojen intressejä pohtiessaan edustajat joutuvat päättämään tietyistä omista erikoistumisaloistaan, joissa he pyrkivät vaikuttamaan puolueensa kantoihin.<sup>73</sup> Tiettyyn politiikkalohkoon keskittyvät ja identifioituvat edustajat ovat tällöin kiivaimmin ajamassa politiikkalohkonsa sisäisiä asioita. Tähän asiaan liittyy myös tässä tutkimuksessa käytetty termi urheilupuolue: se pitää sisällään puolueista riippumatta erityisesti urheilu- ja liikuntapolitiikkaan itsensä läheisimmin identifioivat kansanedustajat.

---

72 Self 1981, s. 230-231.

73 Esaiasson 2000, s. 52.

Kansanedustajien itsensä identifiointi määrittyy Esaiassonin mukaan lähinnä kolmella eri tekijällä: kuinka kansanedustaja sitoutuu puolueeseensa, kuinka kansanedustaja sitoutuu omaan sosiaaliseen ryhmäänsä<sup>74</sup> ja kuinka kansanedustajat määrittävät oman parlamentaarisen statuksensa eli oman merkityksensä puolueensa sisällä. Puoluesidonnaisuus on edustajille yleensä varsin leimallista, sillä kansanedustajat esiintyvät Esaiassonin mukaan usein puolueen virallisessa ohjelmassa tärkeinä pitämien teemojen puolestapuhujina. Ryhmäsidonnaisuus puolestaan tarkoittaa lähinnä sitä, että kansanedustajat ovat yleisimmin kiinnostuneimpia oman siviiliammattiinsa läheisimmin liittyvien ammattiryhmien asioista. Parlamentaarinen status merkitsee taasen edustajien oman arvon kokemuksen lisäksi myös kansanedustajien toimintavapautta. Eturivin kansanedustajat ja vanhat valtiomiehet ovat asemansa vuoksi yleensä lausuntojensa osalta uusia edustajia sidotumpia. Suomen erikoispiirre on lisäksi listavaalimenetelmän puuttumisesta johtuva kansanedustajien muita pohjoismaita vapaampi rooli. Tämä tarkoittaa myös kansanedustajille suurempaa vapautta valita omat erikoistumispolitiikkalohkonsa.<sup>75</sup> Urheilijan sosiaaliturvalainsäädännön tutkimisen tapauksessa kansanedustajien erikoistuneisuus erityisesti liikuntapolitiikkaan on näin ollen erityisen keskeistä, sillä lainsäädännön vaikutuspiirissä olleiden ammattuurheilijoiden joukon pienuus aiheutti sen, että kansanedustajien kiinnostus lakikysymykseen oli eritoten omasta ryhmäsitoutumisesta tai politiikkalohkoerikoistumisesta lähtöisin.

### 3.2.4 Päätöksestä toimeksi

Poliittisen päätöksen toimeenpanovaihetta alettiin todenteolla tutkia vasta 1970-luvulla. Sitä ennen poliittisen päätösprosessin katsottiin useimmiten päättyneen varsinaisen päätöksen syntymiseen. Pressmanin ja Wildavskyn tutkimus *Implementation* vuonna 1973 oli ensimmäinen varsinaisen toimeenpanovaiheen merkitykseen paneutunut teos.<sup>76</sup> Poliittisia valintoja tehdään nimittäin myös varsinaisen päätöksen jälkeisessä käytännön toimeenpanossa. 70-luvun policy-analyttisissa tutkimuksissa havaittiin nimittäin usein päätettyjen lakien toteutuneen odotusten vastaisina. Päätöksentekovaiheen ja toimeenpanovaiheen eroista alettiin käyttää termiä toimeenpanokuilu. Päätösten epäonnistumisissa oli useimmiten selvää se, mikä oli mennyt pieleen. Kiinnostuksen kohteeksi tuli, miksi näin kävi.<sup>77</sup>

---

74 Ryhmällä tarkoitetaan tässä yhteydessä poliittisen ryhmän sijaan kansanedustajan sosiaalista statusta siviilielämässä: lakimies on lakimies ja maanviljelijä on maanviljelijä kansanedustajanakin.

75 Esaiasson 2000, s. 52-53, 72, 74.

76 Pressman & Wildavsky 1973, s. xi-xviii. Esipuhe.

77 Hogwood & Gunn 1984, s. 196-197.

Osa selitys kyseiselle toimeenpanokuilulle on se, että toimeenpanovaiheessa keskeisimpiä toimijoita ovat päätöksen toimialan hallintovirkamiehet. Heidän roolinsa ja tehtävänsä on muuttaa tehty päätös käytännön toiminnassa toimivaksi kokonaisuudeksi. Toisaalta tässäkin päätösprosessin vaiheessa toiminta ei ole painostuksesta vapaata: lainsäädäntöelimien korkeat virkamiehet ja toisaalta päätöksen kohteena olevat intressiryhmät voivat painostaa ja ohjata käytännön toteutuksesta vastaavia virkamiehiä haluamaansa suuntaan. Painostusryhmänä voivat toimia jopa oikeusistuimet, jos ne kokevat uuden lain sovellusten erimielisyydet oikeuskäsittelyille alttiiksi.<sup>78</sup> Kaiken kaikkiaan hallintovirkamiehiin voi siis kohdistua painetta päätöksen toimeenpanopainotuksiin varsin monelta eri suunnalta.

Toimeenpanovaihe ei eroa valmisteluvaiheesta siinäkään, että myös toimeenpanoon vaikuttavat hallintovirkamiesten henkilökohtaiset arvot. Jos toimeenpanevan virkamiehen oma arvomaailma on ristiriidassa hänen vastuulleen annetun päätöksen toimeenpanovaateiden kanssa, on varsin suuri todennäköisyys siihen, että päätöksen lopullinen toteutus muuttuu vaivihkaa lähemmäs toimeenpanevan tahon omia mieltymyksiä. Näin ollen riippuen toimeenpanijan omasta motivaatiosta voi päätöksen käytännön toteutus vaikeutua tai helpottua paljonkin.<sup>79</sup>

Näillä tekijöillä on luonnollisesti paljonkin vaikutusta toimeenpanokuilun syntymiseen. Hogwood ja Gunn jakavat toimeenpanokuiluun ajautuneet päätösprosessit vielä kahteen osaan eli toimeenpanemattomuuteen ja epäonnistuneeseen toimeenpanoon.<sup>80</sup> Toimeenpanemattomuus on päätöksen totaalista sivuuttamista ja voi johtua hallintovirkamiesten yhteistyöhaluttomuudesta, arvojen erilaisuudesta, auktoriteetin puutteesta tai yksinkertaisesti tehottomuudesta. Epäonnistunut toimeenpano on puolestaan sitä, jossa toimeenpanoyritys on sinänsä moitteetonta, mutta päätöksen päämäärä ei kuitenkaan toteudu. Toimeenpanokuilua on urheilijan sosiaaliturvakysymyksessäänkin syytä pohtia, sillä kuten Muinonenkin on tutkimuksessaan todennut, ei urheilijoiden sosiaaliturvan yhdenvertaisuus täysin toteutunut varsinkaan vertailtaessa joukkue- ja yksilölajien urheilijoita.<sup>81</sup> On tarkasteltava, johtuvatko erot tällöin varsinaisista päätöksistä vai toimeenpanovaiheen synnyttämästä kuilusta.

---

78 Heineman ym. 1990, s. 62.

79 Heineman ym. 1990, s. 62.

80 Hogwood & Gunn 1984, s. 197.

81 Muinonen 2007, s. 67.

### 3.3 POLICY-ANALYYSI KRITIIKIN KOHTEENA

Policy-analyysi ei kuitenkaan ole saavuttanut kaikkien tutkijoiden vankkumatonta tukea päätöksentekoprosessien dynamiikan selvittäjänä. Peter John on arvostellut policy-analyyttisen tutkimustavan käyttöä kärkevimmin. Johnin mukaan policy-analyysin kritiikki juontuukin itse menetelmän sijaan sen riittämättömyyteen voida yksin vastata päätöksentekoprosessien selvittämisestä. John kritisoi policy-analyytikkoja liiasta koulukuntaistumisesta: policy-analyyttinen tutkimusperinne on itseriittoisuudessaan laiminlyönyt muun politiikan tutkimuksen ja luo jopa omaa tutkimuskieltään irrallaan muista politiikan tutkimuksen keskeisistä tutkimuskysymyksistä.<sup>82</sup>

Samoin ongelmallista on Johnin mukaan se, että policy-analyysi nykyisellään keskittyy liiaksi toimeenpanovaiheeseen ja unohtaa poliittisten vuorovaikutussuhteiden merkityksen ja toiminnan päätösten suunnittelu- ja valmisteluvaiheissa. Tästä syystä policy-analyytikoilla ei aina ole selvyttä poliittikkaverkostojen sisäisestä toiminnasta ja toimijoiden konflikteista päätösprosessin aikana. John peräänkuuluttaakin policy-analyytikoilta tarkempaa teoreettista lähestymistapaa tutkimukseen ja empiirisen tutkimusotteen tärkeyttä valmiiden mallien sijaan.<sup>83</sup> John toteaa, että erityisesti policy-analyytikkojen tapa jäsentää päätöksenteko järjestelmällisten vaiheiden kautta on problemaattinen. Päätösvaihemalleissa päätösprosessin teoreettisina raameina ei sinänsä ole mitään vikaa, mutta niiden käyttö yksinkertaistaa usein poliittisen päätöksenteon luonnetta liikaa. Empiirinen kokemusmaailma on harvoin yhtä järjestelmällinen kuin mitä policy-analyyttiset mallit ovat ja vaihemallin käyttö luo Johnin mielestä poliittisesta päätöksenteosta helpon ja mustavalkoisen kuvan, mikä sinällään on virheellinen ja mutkia suoriksi oikova.<sup>84</sup>

John ehdottaakin tutkimuksessaan, että policy-analyyttisten menetelmien käyttö päätösprosessien tutkimuksessa järkevöityisi, jos niitä käytettäisiin muiden tutkimusnäkökulmien rinnalla. Hän esitteleekin viisi erilaista päätöstutkimuksellista näkökulmaa, jotka voisivat policy-analyysin rinnalla auttaa selittämään päätöksenteon toteutusta.<sup>85</sup> Nämä ovat:

1. Institutionaalinen näkökulma, joka sisältää poliittiset organisaatiot, päätösten byrokraattisuuden huomioimisen ja poliittisten päätösten rakenteen analyysin.

---

82 John 1999, s. 10.

83 John 1999, s. 10-11.

84 John 1999, s. 22-25.

85 John 1999, s. 15-16.

2. Ryhmä- ja verkostonäkökulma, joka peruslähtökohtana on, että poliittisten toimijoiden väliset suhteet määrittävät keskeisesti päätöksenteon tuloksia.
3. Sosio-ekonominen näkökulma, jonka tavoitteena on analysoida sosio-ekonomisten tekijöiden merkitystä julkisiin päätöksiin ja niiden toimeenpanoon.
4. Rationaalisen valinnan teoria, joka tarkastelee lähinnä toimijoiden henkilökohtaisten preferenssien vaikutusta ja niillä kaupankäynnin merkitystä poliittisessa päätöksenteossa.
5. Idea-perusteiden näkökulma, joka analysoi ongelmien ratkaisumallien vaikutteita.

Näiden näkökulmien huomioiminen auttaa Johnin mukaan siihen, että päätöksenteon monimutkaisuus tulee paremmin ymmärretyksi. Hänen mukaansa esimerkiksi Hogwood ja Gunn luovat analyysillään<sup>86</sup> päätöksenteosta kuvan tapahtumasarjana, joka etenee junan lailla vaiheesta toiseen. Johnin mukaan poliittisen päätöksenteon dynamiikan tutkimuksessa päätösprosessien monimutkaisuudesta huolimatta on elintärkeää ymmärtää, että politiikan tekeminen on jatkuvaa. Niinpä esimerkiksi poliittisen kysymyksen päätösvaiheisiin vaikuttavat myös oleellisesti mahdolliset aiemmat yritykset ja niistä saadut kokemukset ratkaista samankaltaisia ongelmia. Jos päätösprosessi nähdään vain lineaarisena vaihemallina, saattaa päätöksen taustoista ja tavoitteista jäädä oleellisia asioita huomioimatta.<sup>87</sup> Poliittinen päätösprosessi on perusluonteeltaan lineaarinen, mutta myös ajoittain poukkoileva ja jopa sekava: päätösvaiheesta saatetaan joutua palaamaan suunnitteluvaiheeseen ja jopa päätettävän asian uudelleen määrittelyyn.

Tässä tutkimuksessa Johnin epäilykset policy-analyysin riittämättömyydestä yksin tutkimusmenetelmäksi on otettu huomioon siten, että tutkimusasettelussa kuljetetaan mukana koko päätösprosessin ajan policy-analyysin tausta-ajatuksena myös ryhmä- ja verkostonäkökulmia sekä rationaalisen valinnan teorian näkökulmia. En tosin miellä niitä Johnin tapaan erilaisiksi teoreettisiksi viitekehyksiksi, vaan enemmänkin erilaisiksi tavoiksi tehdä poliittista kysymyksenasettelua. Näin ollen tutkimuksen empiirisessä osassa arvioidaan myös toimijoiden suhdeverkkoja ja niiden vaikutusta päätöksentekoon sekä poliittista kaupankäyntiä urheilijan sosiaaliturvalainsäädännön taustalla. En silti erota näitä näkökulmia varsinaisesta policy-analyttisestä kysymyksenasettelusta vaan tarkastelen näitä näkökulmia päätösvaiheanalyysin osina. Päätösvaiheanalyysi (katso luku 3.1) muodostaa tämän tutkimuksen empiirisen osan tarkastelun rungon.

---

86 Hogwood & Gunn 1984, s. 24-25. Tarkemmin olen esitellyt heidän päätösvaihemallinsa osia luvussa 3.1.

87 John 1999, s. 26, 36.

## 4. HUIPPU-URHEILIJAN ASEMAAN LIITTYVÄ LIIKUNTAPOLITIikka JA LIIKUNTALAINSÄÄDÄNTÖ SUOMESSA

### 4.1 HUIPPU-URHEILU LIIKUNTALAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

#### 4.1.1 Suomalaisen liikuntalainsäädännön synty ja kehitys

Liikuntakulttuurin valtionrahoituksesta päätettiin valtion talousarviossa vuoteen 1980 asti. Hyväksyessään talousarvion eduskunta vahvisti samalla myös liikuntakulttuurin määrärahat ja niiden käyttökohteet, sillä varsinaista lakia liikunnan rahoituksesta tai liikuntapolitiikasta ylipäätään ei ollut.<sup>88</sup> Liikuntalainsäädäntö syntyi Suomeen lopulta vuoden 1979 liikuntalain myötä. Tuolloin säädetty laki määritteli pääasiallisesti kunnallisen liikuntatoimen tehtävät ja rahoituksen osuudet sekä liikuntapaikkojen ja liikuntajärjestöjen valtionavustukset. Keskeisimmät uudistukset kohdistuivat liikunnan rahoituksen selkiytymiseen ja kunnallisen liikuntatoimen tehtävien määrittämiseen.<sup>89</sup> Näin ollen varsinainen kilpa- ja huippu-urheilu ei ollut ensimmäisen liikuntalain keskiössä. Tästäkin huolimatta laki oli myös huippu-urheilulle tärkeä: tunnustihan lain turva lähtökohtaisesti liikunta- ja urheiluelämän yhteiskunnallisen arvostuksen ja merkityksen luoden pohjan tulevalle kehitykselle.

Liikuntalakia uusittiin ja muokattiin vähitellen 80- ja 90-lukujen kuluessa yhteensä kahdeksan kertaa. Liikuntamäärärahojen kuntien valtionosuuksiin liittynyt uudistus vuodelta 1993 oli näistä muutoksista suurin.<sup>90</sup> Tämän tutkimuksen kannalta keskeisin oli kuitenkin itse liikuntalakiin suoraan liittymätön vuoden 1995 asetus urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta. Liikuntakulttuurin asema ja merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa olivat joka tapauksessa kasvaneet ja muuttuneet merkittävästi 20 vuoden aikana. Liikuntakulttuurin piirissä puhuttiin 90-luvun aikana entistä enemmän muun muassa terveyttä edistävästä liikunnasta, erityisryhmien liikunnasta ja tämän tutkimuksen kannalta keskeisestä huippu-urheilun roolista. Niinpä vuonna 1997 opetusministeriön asettama liikuntalakityöryhmä ehdotti lopulta liikuntalain kokonaisuudistusta. Hallituksen esitys laista annettiin eduskunnalle loppusyksystä 1997 ja uusi laki astui voimaan vuoden 1999 alusta.

---

88 Aaltonen 2004, s. 17.

89 Laki 984/1979, 5-20 §; Vasara 2004, s. 282-283.

90 Aaltonen 2004, s. 18. Valtionosuus muuttui tuolloin kunnan väestömäärään perustuvaksi laskennalliseksi tueksi asukasta kohden.

Liikuntalain sisällössä keskeisimmät muutokset kohdistuivat liikuntatoiminnan painotettuihin yhteistyövelvoitteisiin. Valtion, kuntien ja liikuntajärjestöjen toimialueet määriteltiin yhä laissa, mutta aiempaa joustavammin. Laki turvasi kuntien liikuntatoimen valtionosuudet ja alueellisten ja valtakunnallisten liikuntajärjestöjen toimintaedellytykset sekä liikuntapaikkarakentamisen perusteet.<sup>91</sup> Liikuntaa lähestyttiinkin uudessa laissa voimakkaasti kahdesta eri suunnasta: lain lähtökohdana oli liikunnan ja liikuntatoiminnan yleinen edistäminen ja toisaalta väestön terveyden parantaminen liikunnan avulla.<sup>92</sup> Lain tavoitteena oli, että mahdollisimman moni voisi harrastaa liikuntaa omista asuinpaikkaan tai suorituskykyyn liittyvistä lähtökohdista riippumatta. Perusteiltaan liikuntalaki on siis yhä vahvasti kuntoliikuntaan nojaava. Liikuntapolitiikka onkin Suomessa varsin pitkälle hyvinvointipolitiikkaa.

Keskeistä aikaisempaan lainsäädäntöön nähden oli se, että laissa mainittiin kuntoliikunnan painotuksesta huolimatta myös kilpa- ja huippu-urheilu erikseen.<sup>93</sup> Niiden merkitys suomalaisen kulttuurin osana ja elämysviihteenä tunnustettiin nyt keskeisimmässä laissa koko politiikkalohkolla. Toisaalta laki samalla velvoitti alan parissa toimivat käsittelemään vastuullisesti huippu-urheilun omia ongelmia kuten katsomoväkivaltaa ja dopingia.<sup>94</sup> Täten huippu-urheilun nosto liikuntalakiin ei merkinnyt pelkästään huippu-urheilun korostamista vaan lähinnä sen käytäntöjen tukemista ja arvon tunnustamista. Huippu-urheilun oman arvon kannalta oli kuitenkin tärkeää, että se nostettiin oman alalainsäädäntönsä lisäksi myös osaksi liikuntapolitiikan sektorin keskeisintä lakia.

Tämän tutkimuksen kannalta itse liikuntalakiakin merkittävämpiä ovat kuitenkin liikuntapolitiikan sektorilta säädetyt suppeammat urheilutoimijoiden toimintaa määrittävät lait. Ne määrittävät varsinaista liikuntalakia suoremmin ammattiuurheilijoiden lainsäädännöllistä asemaa. Huippu-urheilua ja huippu-urheilijoita koskevia lakeja ja asetuksia onkin asetettu ensimmäisen liikuntalain jälkeen Suomessa muutamia, joista keskeisimpinä voidaan pitää:

1. Ammattiuurheilijoiden sosiaaliturvalakia.
2. Urheilijoiden urheilusta saatujen tulojen verotonta rahastointimahdollisuutta.
3. Urheilijoiden valmennus- ja harjoitteluapurahojen verottomuussäädöstä.
4. Ulkomaisiin ammattiuurheilijoihin kohdistunutta lakia rajallisesti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta.
5. Ammattiuurheilijan oikeutta vaihtaa työnantajaa EU:n alueella.

---

91 Vasara 2004, s. 373.

92 Laki 1054/1998, 1-2 §.

93 Laki 1054/1998, 1 §, 9 §.

94 Aaltonen 2004, s. 20.



#### 4.1.2 Huippu-urheilun erityisasema liikuntalainsäädännössä

Liikuntalaki on siis liikuntapolitiikan politiikkalohkoa eniten määrittävä laki. Sen puitteissa tapahtuvilla liikuntapaikkarakentamisella ja liikuntajärjestöjen tehtäväkentän selventämisellä on perustavanlaatuinen merkitys myös ammattiurheilijoiden arkeen: ammattiurheilijat tarvitsevat liikuntapaikkoja ammattinsa harjoittamiseen ja liikuntajärjestöt tuottavat nuorisotyötä sekä valmennusta, joilla mahdollistetaan urheilijoiden ammattilaisiksi eteneminen. Liikuntalaki turvaa myös huippu-urheilun aseman yhteiskunnan arvostettuna osana. Tästä huolimatta ammattiurheilijoiden arjen toimintamahdollisuuksiin urheiluammatin harjoittamisen mielekkyyteen vaikuttavat merkittävimmin huippu-urheilun yhteiskunnallista erityisasemaa korostavat lait.

Huippu-urheilun erillisasema lainsäädännössä pohjautui osaltaan ajattelumalliin, jonka mukaan kilpaurheilun on perinteisesti katsottu kuuluvan virallisen sääntelyn ulkopuolella olevaan kansalaisten vapaa-alueeseen, johon julkisen vallan ei kuulunut puuttua. Urheilun sääntelyn osalta urheilun kansanliike on lähtenyt sisäisestä autonomiastaan: urheilun omat pelisäännöt ovat olleet urheilun oma asia.<sup>95</sup> Toisaalta sitä mukaa kun urheilu ammattimaistui, heräsi keskustelu urheilijan oikeusasemasta ja urheilun autonomisen järjestelmän toimivuudesta. Lisäksi urheilijoiden kasvaneet palkat ja palkkiot pakottivat urheilijoiden sisällyttämisen aiempaa korostetummin myös verolainsäädäntöön. Urheilijat ovat ammattiryhmänä sikäli poikkeustapaus, että heidän ammatti-identiteettinsä on nuori, tulotaso suhteellisesti korkea, työura muiden alojen työntekijöihin verrattuna lyhyt ja työn fyysisyyden takia vammautumisariski korkea. Nämä kaikki erityispiirteet vaativat erillishuomiota myös lainsäädännössä.

Ammattiurheilijoita koskee erillislainsäädännön kautta Suomessa nykyisin viisi keskeistä lainkohtaa. Tämän tutkimuksen osalta tärkein niistä on urheilijoiden sosiaaliturvalaiksi kutsuttu laki urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvan järjestämisestä.<sup>96</sup> Se antaa urheilijoille turvan urheillessa sattuneiden tapaturmien varalta, sillä urheilijoita ei koske normaali tapaturmavakuutus- eikä työeläkelaki.<sup>97</sup> Sosiaaliturvalain sisältö ja syyt erillisjärjestelmään ovat tämän tutkimuksen ydintä, joten lain sisältöä eritellään tarkemmin luvussa 4.2.2 ja erillisjärjestelmän syitä luvussa 5.

---

95 Eskuri 2005, s. 12-13.

96 Laki 575/2000.

97 Ekman 2004, s. 157.

Toinen keskeinen urheilijoita koskeva laki liittyy urheilijoiden urheilutulojen rahastointiin. Nykyinen rahastointijärjestelmä luotiin vuosina 1999 ja 2001, kun urheilutulojen rahastointia koskevat pykälät 116a-116c lisättiin tuloverolakiin.<sup>98</sup> Rahastointilakien tarkoituksena on, että urheilija voi siirtää vapaaehtoisesti palkka- tai kilpailupalkkiotulojaan verottomana rahastoon enintään 50 000 euroa vuodessa. Urheilija saa rahastovaransa käyttöönsä urheilu-uran jälkeen, jolloin hän maksaa niistä veron. Huippu-urheilu-ura on verrattain lyhyt ja rahastolain avulla urheilija voi turvata uransa jälkeistä aikaa ja hakeutua rahastoitujen varojen avulla koulutukseen tai uuteen ammattiin. Rahastointilaeilla pyrittiin osaltaan tasoittamaan myös yleisesti tunnustettua yksilöurheilijoiden joukkueurheilijoita huonompaa sosiaaliturvaa, sillä yksilöurheilija voi hoitaa rahastoinnin kautta oman sosiaaliturvansa. Lain mukaan rahastot kuuluu perustaa valtakunnallisen säätiön alaisuuteen valtiovarainministeriön nimeäminä. Keskeisin urheilutulojen rahastointisäätiö on yksilöurheilijoiden osalta Suomen Urheilijoiden Tukisäätiö.<sup>99</sup> Tämän lisäksi jääkiekkoilijoilla ja jalkapalloilijoilla on Suomessa omat säätiörahastonsa. Näistä jääkiekkoilijoiden oma rahasto on euromääräisesti mitattuna selkeästi suurin ja merkittävin.

Kolmas ammattilaisurheilijoihin liittyvä erillissäädos on tuloverolain 82 §:ssä ja asetettu joulukuussa 1998. Siinä määritellään opetusministeriön vuosittain yksilöurheilijoille myöntämän valmennus- ja harjoitteluapurahan verottomuudesta.<sup>100</sup> Apurahaa saa vuosittain noin 60-70 urheilijaa, jotka ovat kaikki yksilöurheilijoita. Tällä järjestelyllä tasataan myös osittain yksilö- ja joukkueurheilijoiden keskenään eriarvoista asemaa, sillä yksilöurheilijat eivät yleensä saa edustamalta seuraltaan palkkatuloja joukkueurheilijoiden tapaan. Apurahajärjestelmä osaltaan auttaa heidän ammattimaista harjoittautumistaan huippu-urheilua varten.

Neljäs ammattiurheilijoiden erillissäädos liittyy ulkomaisten ammattiurheilijoiden verotukseen Suomessa. Ulkomaalainen urheilija, joka oleskelee ja urheilee Suomessa alle kuuden kuukauden ajan, on ainoastaan rajoitetusti verovelvollinen.<sup>101</sup> Mikäli ulkomaalainen urheilija puolestaan oleskelee Suomessa yli puoli vuotta yhtäjaksoisesti, on hän yleisesti ja normaalisti verovelvollinen. Tämän lisäksi ulkomaan kansalaisia mutta Suomessa urheilevia ammattiurheilijoita koskee

---

98 Tuloverolakiin 1535/1992 lisättiin urheilutulojen jaksottamista ja urheilurahastoa koskevat pykälät 116a ja 116c 5.3.1999 ja valmennusrahasopypykälä 116b 26.10.2001. Lisäksi varallisuusverolain 10 §:ään ja tuloverolain 20 §:ään lisättiin urheilija- ja valmennusrahasopjen tulo- ja varallisuusverottomuutta koskevat säännökset.

99 Ekman 2004, s. 159-160. ; Laki 1535/1992, 116a-116c §.

100 Ekman 2004, s. 160. ; Laki 1535/1992, 82 §, kohta 4.

101 Ekman 2004, s. 161-162. Ekmanin mukaan tämä kohta perustui lakiin rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta 627/1978.

nykyisellään myös ammattiurheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmä, joka on ulotettu koskemaan EU- ja ETA-maiden urheilijoita.

Viides erityistapaus on sikäli muista poikkeava, että se ei suoranaisesti liity Suomen sisäiseen lainsäädäntöön, mutta määrittää silti ammattiurheilijoiden oikeudellista asemaa EU:n alueella ja on siten oleellinen myös suomalaisesta urheiluammattista puhuttaessa. Kyseessä on EY-tuomioistuimen joulukuussa 1995 antama niin sanottu Bosman-päätös, joka antoi urheilijoille normaalin työntekijän tapaan oikeuden vaihtaa työnantajaseuraansa vapaasti korvauksetta maasta toiseen työsopimuksen umpeuduttua.<sup>102</sup> Bosman-päätös vapautti ammattiurheilijan työoikeudellista asemaa ja helpotti heidän mahdollisuuksiaan harjoittaa elinkeinoaan myös Suomessa. Oleellista on myös se, että EY-tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista eroa ammattiurheilijoiden ja muiden työntekijöiden välille.

#### **4.1.3 Huippu-urheilija ammatiksi muiden ammattien joukkoon**

Työsuhteen viisi perustunnusmerkkiä on Suomessa määritelty perinteisesti työsopimuslaissa. Sen mukaan työsopimus on sopimus, johon sisältyvät kiinteästi sopimuksenvaraisuus, työn tekeminen toiselle sopimusosapuolelle, työn tuloksen koituminen toisen hyväksi, työn vastikkeellisuus ja valvonnan alaisuus.<sup>103</sup> Työsuhteen olemassaolon arviointi onkin viime kädessä kokonaisuarkintaa, jossa otetaan kaikki työntekotilanteessa vallitsevat seikat huomioon. Tästä syystä huippu-urheilun ja työnteon suhteen määrittelemineen olikin varsin pitkään epäselvä laintulkintakohta.

Urheiluseurat ovat perinteisesti tehneet työsopimuksia vain joukkuelajien urheilijoiden kanssa. Vielä 1990-luvulla seurat tekivät pelaajasopimuksia, joissa määriteltiin seuran ja pelaajan välisiä keskinäisiä velvoitteita, mutta painotettiin, ettei kyseessä ollut virallinen työsopimus.<sup>104</sup> Tämä tulkinta osaltaan vaikutti myös siihen, ettei työsopimuksen puuttuessa ollut seuroilla tarvetta sosiaaliturvamaksujen maksamiseen urheilijoiden osalta. Pelaajat eivät näin ollen olleet juridisesti työntekijöitä. Joukkueurheilijoiden pelaajien oikeusasema riippuikin toisin sanoen ratkaisevasti siitä, katsottiinko pelaajan olleen työsuhteessa seuraansa. Työsuhteen tunnusmerkistön täytyessä pelaaja olisi automaattisesti kuulunut myös työlainsäädännön pakottavien määräysten piiriin.<sup>105</sup>

---

102 Ekman 2004, s. 162-163. Ns. Bosman-päätös oli EY-tuomioistuimen päätös 15.12.95 asiassa C415/93. Päätöksen jälkeen suomalaiset lajiliitot ovat luopuneet myös kansallisista siirtomaksuista korvaten ne kasvattajaseurarahastoilla

103 Rauste 1997, s. 106. ; Työsopimuslaki 320/1970, 1 §. Työsopimuslaki uudistettiin tammikuussa 2001 (TSL 55/2001), eikä uudessa työsopimuslaissa ole vastaavaa määrittelyä yhtä selkein sanamuodoin. Käytän tässä yhteydessä kuitenkin vanhaa työsopimuslakia, koska se oli voimassa tutkimuksen aikarajauksen puitteissa.

104 Ekman 2004, s. 155. Ekmanin tiedossa ei ollut yhtään tapausta, jossa yksilöurheilija olisi tehnyt nimenomaan urheilemista koskevan työsopimuksen edustamansa seuran kanssa.

105 Helo 2000, s. 5.

Vakuutusosoikeus otti ensimmäisiä kertoja kantaa urheilijan työsuhteen vakuutusturvaan liittyneisiin tapauksiin 1970-luvulla, kun käsiteltävinä asioina olivat autourheilijan työsuhteeseen ja jääkiekkoilijan työsuhteeseen mailatehtaaseen.<sup>106</sup> Molemmista päätös oli vakuutusturvan kannalta kielteinen. Samoin kielteiseen päätökseen päätyi Korkein Oikeus vuonna 1987 päätöksessään, jonka mukaan erotuomarina toiminut henkilö ei ollut työsuhteessa urheiluseuraan, joka maksoi hänelle tuomarityöstä kulukorvauksen ja palkkion. Päätöksen ratkaisena seikkana on pidetty työsuhteen tunnusmerkistöön liittyneen johdon ja valvonnan puutetta. Samoin vakuutusosoikeus antoi 12.5.1992 päätöksen, jonka mukaan amerikkalaisen jalkapallon pelaaja ei ollut työsuhteessa seuraansa, koska pelaajan saamaa palkkiota ei pidetty päätoimiseen urheiluammattiin viittaavana.<sup>107</sup> Toinen vastaava päätös tuli 11.2.1993, kun vakuutusosoikeus totesi mestaruussarjatasoisen jalkapalloilijan ja hänen seuransa sopimuksen olleen riittämätön työsuhteen mukaiseksi, sillä jalkapalloilija oli samaan aikaan työsuhteessa myös pankkiin eikä jalkapalloilu muodostanut hänen pääasiallista toimeentuloaan.<sup>108</sup> Näin ollen oikeuskäytännöksi näytti muodostuneen, etteivät urheilijat olleet varsinaisesti työsuhteen piirissä. Toisaalta kaikissa todetuissa tapauksissa ainakin yksi viidestä työsuhteen perustunnusmerkistä jäi täyttymättä.

Ensimmäinen oikeuspäätös, joka puolsi sitä väitettä, että urheilijan työsuhteeseen soveltuu myös työsuhteen lakiin, annettiin Turun hovioikeudessa elokuussa 1991. Tuolloin vahingonkorvausasiaa koskeneessa tapauksessa todettiin ulkomaisen koripalloilijan ja suomalaisen koripalloseuran välillä olleen todellisen työsuhteen. Tämän päätöksen ratifioi myöhemmin myös Korkein Oikeus.<sup>109</sup> Toinen koripalloilijan työsuhteen asioita käsitellyt ennakkopäätös annettiin vuonna 1993, kun koripalloilijan katsottiin koeaikanaan purkaneen pelaajasopimuksensa epäasiallisella perusteella. Korkein oikeus totesi pelaajan olleen työsuhteen mukaisessa työsuhteessa seuraansa ja sopimuksenpurun olleen tästä syystä laitonta.<sup>110</sup>

Muihin kuin vahingonkorvausasioihin liittyen urheilijan työsuhteen oikeusasema koki dramaattisen muutoksen 15.9.1994. Tätä hetkeä onkin pidetty päivänä, jolloin urheilijasta tuli virallisesti oikeudellinen ammatti, sillä vakuutusosoikeus vahvisti tuolloin päätöksellään jääkiekkoilijan olleen työeläkelain mukaisessa työsuhteessa edustamaansa seuraan.<sup>111</sup> Merkittävän

---

106 Tapaturmavakuutusten liiton kiertokirje. *Urheilijoiden työsuhteet ja vakuuttaminen*. s. 6. 22.4.1991.

107 STM:n vakuutusosaston muistio. *Urheiluseurat ja urheilijoiden vakuutusturva*. 28.10.1993.

108 HE 356/1994, luvut 1.4 ja 1.5.

109 HE 356/1994, luku 1.6.

110 Saarnilehto 1998, s. 6-7. Pelaajan sopimuksenpurulle ei ollut muuta perustetta kuin paremman rahallisen vastikkeen saaminen toisessa joukkueessa (KKO 1993:42).

111 Rauste 1997, s. 183-184. ; Vakuutusosoikeuden päätös 15.9.1994 (5122/93/2542).

päätöksestä teki myös se seikka, että aiemmin vain Korkein Oikeus sekä hovioikeudet olivat katsoneet urheiluammattin täyttäneen työsuhteen tunnusmerkistön. Nyt vastaavaan näkökantaan päätyi ensimmäistä kertaa myös vakuutusosoikeus.<sup>112</sup> Tästä lähtien urheilijoihin alettiin soveltaa työsuopimuslakia ja he tulivat virallisesti myös ansiosidonnaisen sosiaaliturvan piiriin. Päätös oli myös koko tämän tutkimuksen keskiössä olevan urheilijan sosiaaliturvalainsäädäntöprosessin ydin.

Vakuutusosoikeuden päätöksen taustalla oli se, että urheilija työsuopimuksineen täytti nyt käytännössä kaikki työsuopimuslain ehdot: pelaamisesta oli ensinnäkin tehty pelaajan ja jääkiekkoseuran välinen kirjallinen sopimus, jonka mukaan pelaaja sitoutui työskentelemään jääkiekkoilemalla seurassa sopimuskauden ajan. Lisäksi seuran harjoituksiin ja ottelutapahtumiin osallistuminen oli pelaajalle pakollista ja hänet oli velvoitettu hoitamaan kuntoaan myös joukkueharjoitusten välillä. Pelaajalle maksettiin myös palkkaa bonuksineen ja luontaisetuineen, joka katsottiin kokopäivätoimiseksi toimeentuloksi eikä hänellä ollut pelaamisen lisäksi muuta työtä. Pelaajasopimus velvoitti lisäksi pelaajan säännöllisiin elintapoihin myös vapaa-ajallaan.<sup>113</sup> Vakuutusosoikeuden päätös otettiin myös jatkossa oikeustapauksien ennakkopäätökseksi ja urheilijat linjattiin näin tietyin ehdoin ja edellytyksin TEL:n piiriin kuuluviksi.

Huippu-urheilijat ja erityisesti joukkuepallolijat määriteltiin näin juridisesti ammattiksi ammattien joukkoon. Täysin normaalina työsuopimuksena urheilijan työsuopimusta ei kuitenkaan voitu vielääkään pitää. Urheilijan työsuopimukset nimittäin olivat ja ovat yhä edelleen lähes poikkeuksetta määräaikaista, jolloin joukkueurheilun vallitsevaksi palvelussuhdetypiksi muodostui normaalista työsuopimuslaista poiketen vakioehtoinen määräaikainen työsuuhde. Työlainsäädännön määräysten pakottavuuteen tällä seikalla ei kuitenkaan ollut vaikutusta.<sup>114</sup> Niinpä työsuhteen laadun poikkeuksellisuudesta huolimatta huippu-urheilijasta tuli vuonna 1994 yksiselitteisesti pätevä ammatti oikeudellisesti, joka mahdollisti työlainsäädännön pakottavien säädösten soveltamisen myös urheilijoihin. Tämä olikin lopulta erittäin keskeinen näkökulma, sillä erääksi tärkeimmistä työlainsäädännön soveltamisaloista muodostui sosiaaliturvasäädösten käyttöönotto urheilijoiden kohdalla.

---

112 Saarnilehto 1998, s. 11.

113 HE 356/1994 1.9. ; Vakuutusosoikeuden päätös 15.9.1994 (5122/93/2542).

114 Schön 2003. [http://www.urheiluosoikeudenyhdistys.fi/urheilu\\_ja\\_osoikeus-lehti/2003/esa\\_schon/](http://www.urheiluosoikeudenyhdistys.fi/urheilu_ja_osoikeus-lehti/2003/esa_schon/).

## 4.2 URHEILIJAN SOSIAALITURVAAN TÄHDÄNNYT LAINSÄÄDÄNTÖ

### 4.2.1 Urheilijan erillisen tapaturma- ja eläketurvajärjestelmän tausta ja perustelut hallituksen virallislähteissä

Tutkittaessa ammattuurheilijoiden erillisen tapaturma- ja eläkejärjestelmän syntyä, keskeisen näkökulman asian taustalle tarjoaa se, kuinka sosiaaliturvalakien ja -asetusten tarvetta virallisesti perusteltiin. Tässä katsantokannassa keskeisimmät dokumentit ovat luonnollisesti hallituksen esitykset Eduskunnalle urheilijoiden sosiaaliturvaa koskeneeksi lainsäädännöksi. Hallituksen esityksiä asian tiimoilta annettiin yhteensä kaksi: ensimmäinen lainsäädäntöön tähdännyt esitys annettiin vuonna 1994 ja toinen päivitetty versio vuonna 2000.<sup>115</sup>

Hallituksen esitys 356/1994 lähti perusteluissaan siitä, että urheilijan kuuluminen työeläke- ja tapaturmavakuutusjärjestelmien piiriin edellytti, että hänen katsottiin olevan työsuhteessa seuraansa. Tapaturmavakuutus- ja työntekijäin eläkelaeissa työnteoksi oli määritelty mikä tahansa inhimillinen suoritus, jolla on taloudellista arvoa. Tämän määritelmän kautta myös urheileminen voitiin rajata vakuutusjärjestelmien piiriin jo kuuluvaksi työksi.<sup>116</sup> Urheilijan sosiaaliturva saatettiin siis Hallituksen esityksen mukaan perustella jo olemassa olleella lainsäädännöllä.

Toisaalta hallituksen esitys koki osaltaan ongelmalliseksi joukkue- ja yksilölajien urheilijoiden keskenään erilaisen tilanteen. Kysymys urheilijoiden kuulumisesta sosiaalivakuutusjärjestelmään oli noussut esityksen mukaan lähinnä joukkuelajien piiristä, jossa pelaajasopimukset olivat suoraan pelaajan ja seuran välisiä eli työsopimuksen omaisia. Yksilölajeissa vastaavia sopimuksia ei ollut, vaan urheilijan palkkiot olivat luonteeltaan lähinnä startti- ja palkintorahoja. Yksilölajien urheilijoiden kohdalla normaalia työsuhdetta ei tällöin syntynyt, koska työsuhteeseen oleellisesti kuuluvat työnjohto ja valvonta puuttuivat tyystin.<sup>117</sup>

Hallituksen esitys nojasi perusteluissaan erillisjärjestelmän tarpeista pitkälti jo edellisessä luvussa mainittuihin oikeustapauksiin ja niiden ennakkopäätöksiin tapaturmavakuutus- ja työeläkejärjestelmän soveltamis- ja oikeuskäytännöistä. Tapaturmavakuutusjärjestelmän puolelta ennakkotapauksia oli olemassa varsin niukalti, mutta työeläkepuolella eläketurvakeskus oli 1980- ja

---

115 Hallituksen esitykset ovat järjestysnumeroiltaan 356/1994 ja 51/2000.

116 HE 356/1994, luvut 1. ja 1.2.

117 HE 356/1994, luku 1.3.

1990-lukujen taitteessa tehnyt useita päätöksiä, joissa palloilujoukkueiden pelaajien oli katsottu olleen TEL-työsuhteessa edustamaansa urheiluseuraan. Eläketurvakeskus oli katsonut pelaajasopimusten täyttäneen näin ollen työsopimuksen määritelmän. Kaikista päätöksistä oli kuitenkin valitettu eläkelautakuntaan, joka oli poikkeuksetta kumonnut eläketurvakeskuksen päätökset.<sup>118</sup> Näin ollen käsitykset urheilijoiden työsuhteen laadusta vaihtelivat suuresti. Toisin sanoen urheilija kuului urheilu-uran lopettamisen jälkeen perusturvan piiriin, muttei ansiosidonnaisen sosiaaliturvan piiriin.

Yleisissä tuomioistuimissa ensimmäinen keskeinen urheilijan ja urheiluseuran työsuhteen myöntänyt päätös oli hallituksen esityksenkin mukaan jo mainittu Turun hovioikeuden 27.8.1991 antama ulkomaisen koripalloilijan vahingonkorvausasiaa koskenut päätös. Tämän näkökannan oli hyväksynyt myös Korkein Oikeus. Kuitenkin myös hallituksen esitys nosti kaikista keskeisimmäksi urheilijoiden sosiaaliturva-asemaan vaikuttaneeksi oikeustapaukseksi vakuutusosoikeuden 15.9.1994 antaman päätöksen, jossa jääkiekkoilijan todettiin siis olleen TEL:n piiriin kuuluneessa työsuhteessa urheiluseuraansa.<sup>119</sup> Vakuutusosoikeuden päätös kieli hallituksen esityksen mukaan muuttuneesta oikeuskäytännöstä ja toimi sen myötä ennakkopäätöksenä, jonka mukaan urheilijat oli katsottava TEL:n piiriin kuuluviksi. Toisin sanoen vakuutusosoikeuden päätös merkitsi pakollista lakisääteistä vakuuttamisvelvollisuutta työeläke- ja tapaturmavakuutusten osalta myös ammattuurheilijoille. Lisäksi urheiluseurojen oli hoidettava vakuutusturva pelaajilleen etukäteen.

Tältä pohjalta hallituksen esityksessä todettiin urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmälle yksiselitteinen tarve. Samalla esitys painotti, että vakuutusturvan hoitaminen voimassa olleiden työeläke- ja tapaturmavakuutuslakien perusteella sopi huonosti urheiluelämään. Vakuutusturva oli voitava ennakoida ja lisäksi tarve urheilijoiden sosiaaliturvan sisältöön oli hyvin pitkälti riippuvainen urheilulajikohtaisista ratkaisuista. Lisäksi painotettiin, ettei urheiluseurojen taloudellinen tilanne kestänyt pitkään ennakoimattomia vastuita. Toisaalta vakuutusturvan jättäminen vain oikeuskäytäntöjen varaan saattoi tarkoittaa käytännössä urheilijoiden jäämistä sosiaaliturvan ulkopuolelle ja parhaimmillaankin pitkiä muutoksenhakuprosesseja eri oikeusistuimissa sosiaaliturvan turvaamiseksi. Urheilijoiden sosiaaliturva edellytti siis hallituksen esityksen mukaan selväpiirteisen ja erillisen järjestelmän luomista.<sup>120</sup> Osasyys urheilun sisältä kummunneesta haluttomuudesta soveltaa yleistä TEL-järjestelmää urheilijoihin löytyy varmasti

---

118 HE 356/1994, luku 1.5.

119 HE 356/1994, luvut 1.6 ja 1.9.

120 HE 356/1994, luvut 1.9 ja 2.

Saarnilehdon tutkimuksessaan suorittamista laskelmista, joiden mukaan normaalijärjestelmän lakisääteiset sosiaaliturvamaksut olisivat maksaneet urheiluseuroille vuosittain 30 miljoonaa markkaa. Erillisjärjestelyiden avulla kustannusarvio oli lopulta vain 10 miljoonaa markkaa.<sup>121</sup>

Niinpä hallituksen esitys päättyi ehdotukseen, jonka mukaan urheilu suljettiin pakollisen lakisääteisen TEL- ja tapaturmavakuutusjärjestelmän ulkopuolelle ja se velvoitettiin järjestämään urheilujärjestelmän erityislaatuisuus paremmin huomioon ottavalla pakollisella vakuutuksella, jonka ehdot säädettäisiin eri urheilulajit huomioon ottavalla asetuksella. Lähtökohta urheilijoiden sosiaaliturvan erillisjärjestelmälle oli näin virallisesti luotu. Amatööriyden aika huippu-urheilussa oli ohi ja urheilijat olivat yksiselitteisesti seurojensa työntekijöitä.

Hallitus antoi uudistetun esityksensä urheilijan sosiaaliturvaksi eduskunnalle vuonna 2000.<sup>122</sup> Se lähti perusteluissaan liikkeelle siitä, että urheilijoiden sosiaaliturva oli yleistä ansiosidonnaista sosiaaliturvaa suppeampi, mutta urheilijoilla oli silti uransa päätyttyä oikeus ei-ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan ja uransa aikaiseen palkkaturvaan. Urheilijoiden sosiaaliturva oli siis hoidettu joten kuten. Toisaalta hallituksen esitys henki myös voimattomuutta sosiaaliturvan tasaamiseen:

”Yhteiskunnassa vallitsevien periaatteiden mukaan on lähtökohtana, että urheilujärjestelmän tulisi voida kustantaa niin pitkälle kuin mahdollista oma ansiosidonnainen sosiaaliturvansa.”<sup>123</sup>

Näin ollen hallituksen esitys sysäsi vastuuta sosiaaliturvasta myös urheilujärjestelmälle itse urheilujärjestelmälle. Urheilujärjestelmän omatoimisuutta sosiaaliturvakysymyksessä hallituksen esitys perusteli myös sillä, että suomalaisissa urheiluseuroissa urheilevista ihmisistä vain 0,1% oli ammattiurheilijoita.<sup>124</sup> Lisäksi tapaturmaturva korostui eri lailla eri urheilulajeissa. Hallitus nosti tapaturmavaarallisimmiksi urheilumuodoiksi esityksessään erityisesti eniten ammattilaistuneet lajit eli jääkiekon ja jalkapallon.

Hallituksen esitys puolusti urheilijoiden erillisjärjestelmän järkevyyttä myös ottamalla huomioon, että eri urheilulajien mahdollisuudet sosiaaliturvan kustantamiseen olivat pitkälle sidottuja lajin suosioon ja kilpailutoiminnan ammattimaistumisen asteeseen. Sosiaaliturvan kustantamisen edellytykset olivat näin ollen esityksessä parhaat niissä lajeissa, jotka olivat muuttuneet eniten

---

121 Saarnilehto 1998, s. 19.

122 HE 51/2000.

123 HE 51/2000, luku 1.4.

124 HE 51/2000, luku 1.4. Urheiluseuroissa urheili Suomessa vuonna 2000 noin 800 000 ihmistä. Ammattiurheilijan sosiaaliturvan piirissä heistä oli noin 800. Näistä suurin osa oli joukkuelajeista, sillä yksilölajien edustajia joukossa oli Hallituksen esityksen mukaan ”muutama kymmenen”.



liiketoiminnaksi esimerkiksi seurojen osakeyhtiömuotoistumisen myötä. Niinpä urheilijoiden sosiaaliturvan siirtäminen yleisen TEL-järjestelmän piiriin olisi saattanut epätasapuolistaa eri urheilijoiden asemaa ja siirtää turvan laiminlyönneistä aiheutuneet vastuut muiden työeläke- ja tapaturmavakuutusjärjestelmien rahoittajien kontolle. Toisaalta jos urheilujärjestelmälle olisi itselleen annettu sisäinen yhteisvastuu sosiaaliturvan järjestämisestä ja sen laiminlyöntien hoitamisesta, olisi vastuu ja rahoitus jäänyt esityksen mukaan todennäköisimmin muutaman parhaiten menestyneen lajin toimijoiden eli käytännössä jääkiekon ja osin myös jalkapallon kontolle.<sup>125</sup> Näiden rajoitusten ja syiden takia hallitus päätyi esityksessään urheilun sosiaaliturvan erillisjärjestelmän ulottamista lainsäädännöksi asti. Hallituksen esitys oli kompromissiratkaisun luonteinen, jossa urheilujärjestelmälle haluttiin toisaalta antaa erivapauksia sosiaaliturvan järjestämiseen, mutta toisaalta taas täysi valtion ohjauksen puuttuminen olisi saattanut johtaa nopeasti varsin sekasortoiseen järjestelmään.

#### **4.2.2 Urheilijan sosiaaliturva-asetusten ja -lain sisältö**

Ensimmäinen urheilijan eläke- ja tapaturmaturvan järjestämistä käsitellyt asetus (537/1995) annettiin 12.4.1995 ja se tuli voimaan 1.5.1995. Asetuksen 1 §:ssä määriteltiin koko urheilijoiden erillisen sosiaaliturvajärjestelmän keskeisin sisältö. Sen mukaan ansiosidonnaisen sosiaaliturvan vakuuttamisvelvollisuuden piiriin tulivat kaikki ne urheilijat, jotka saivat urheilemisesta veronalaisina palkkioina vähintään 56 640 markkaa kalenterivuoden aikana.<sup>126</sup> Ne urheilijat, jotka jäivät säädetyn tulorajan alle, jäivät puolestaan ainoastaan perusturvajärjestelmän, muusta työpaikasta saadun ansiosidonnaisen sosiaaliturvan tai urheiluseuran vapaaehtoisesti ottaman vakuutusmaksun varaan.<sup>127</sup> Tulorajan täyttymistä arvioitaessa otettiin kuitenkin huomioon kaikki urheilemisesta saadut veronalaiset palkat, palkkiot ja luontaisedut kuten mahdolliset pisterahat ja auto- sekä asuntoedut. Keskeistä ensimmäisessä vuoden 1995 asetuksessa kuitenkin oli, että urheilijan tulot laskettiin kalenterivuositain. Näin ollen esimerkiksi lajeissa kuten jääkiekko ja koripallo, joissa sarjakausi alkoi syksyllä ja päättyi keväällä, saattoi tulla ongelmatapauksia syksyn tai kevään puolikkaista kausista saatujen ansioiden jäätyä alle tulorajan.<sup>128</sup> Urheiluseuran olisi tällöin pitänyt kyetä arvioimaan kahden eri sopimuskauden palkkojen summa ja ottaa vakuutus urheilijalle sen mukaan. Käytännössä näin ei kuitenkaan velvoitettu tekemään.

---

125 HE 51/2000, luku 1.4.

126 Asetus urheilijoiden eläketurvan ja tapaturmaturvan järjestämisestä 537/1995, 1 §.

127 Rauste 1997, s. 185.

128 Rauste 1997, s. 186.

Mielenkiintoista oli urheilun veronalaisten palkkioiden minimisumman rajaaminen 56 640 markkaan per kalenterivuosi. Ansioiden rajamäärä asetettiin nimittäin selvyuden vuoksi tasan samaan ansiorajaan, jolla työttömysturvalainsäädännössä oli ratkaistu, saiko henkilö toimeentulonsa yrittäjätoiminnasta.<sup>129</sup> Muuta yhtymäkohtaa yrittäjätoimintaan asetuksessa ei kuitenkaan ollut.

Asetuksen 2 § velvoitti työnantajaurheiluseuran tai -liikuntajärjestön vakuuttamaan urheilijan niiden tapaturmien varalta, jotka uhkasivat urheilijaa hänen työsuhteeksi katsotussa ammatissaan. Joukkueurheilija oli suojattava vakuutuksella otteluissa ja harjoituksissa tai niihin liittyneiden matkojen aikana sattuneilta tapaturmilta. Suoja oli kuitenkin lajikohtainen edellyttäen, että jos urheilija olisi kilpaillut enemmän kuin yhdessä lajissa, olisi vakuutus pitänyt ottaa joka lajiin erikseen.<sup>130</sup>

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön nimeämä valtakunnallinen liikuntajärjestö eli tässä tapauksessa SLU velvoitettiin asetuksen 2 §:n mukaan huolehtimaan vakuuttamisvelvollisuuden seurannasta ja raportoinnista. Tarkoitusta varten SLU sitoutettiin pitämään yllä vakuutusten seura- ja urheilijarekisteriä.<sup>131</sup> Vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyönyt urheiluseura myös velvoitettiin asetuksen 3 §:ssä korvaamaan turvan puuttumisesta urheilijalle aiheutuneet vahingot. Tarkoilta sanamuodoiltaan asetus oli kuitenkin varsin yleisluonteinen, eikä esimerkiksi korvausvelvollisuuksista mainittu tarkkoja lukuja. Epäselvissä korvauskysymyksissä lausuntoa saatettiin kuitenkin kysyä asetuksen mukaan urheilun oikeusturvalautakunnalta.

Ensimmäinen asetus oli näin ollen varsin yleisluontoinen ja siitä saatujen kokemusten perusteella eläke- ja tapaturma-asetusta uudistettiin varsin pian. Toinen ja uudistettu urheilijoiden eläke- ja tapaturma-asetus (275/1998) annettiin 9.4.1998 ja se tuli voimaan 1.5.1998. Se oli pääosiltaan samankaltainen edellisen asetuksen kanssa, mutta sisälsi silti oleellisia tarkennuksia ja selvennyksiä vuoden 1995 asetukseen verrattuna.

Heti kärkeen asetuksen 1. §:ään oli tullut lisäys siitä, että urheilijoiden sosiaaliturvan hoitamisesta voisi vastata jatkossa urheiluseuran ja liikuntajärjestön lisäksi myös muu yhteisö. Lisäys oli sikäli käytännössä pakollinen, että uuden asetuksen valmisteluvaiheessa helsinkiläinen jääkiekkoseura Jokerit oli muuttunut yhdistyksestä osakeyhtiöksi ja vakuuttamisvastuuta tuli näin ollen levittää

---

129 HE 51/2000, luku 1.1.

130 Vakuutusyhtiö Pohjolan urheilijaturvan vakuutusehdot 1997. Erityisehdot, kohta 1.1.

131 Asetus urheilijoiden eläketurvan ja tapaturmaturvan järjestämisestä 537/1995, 2 §.

myös perinteisen seuramallin ulkopuolelle.<sup>132</sup> Lisäksi jo 1 §:ssä asetus painotti sitä, että ammattiurheilijan määritelmässä 56 640 markan minimipalkka pelikaudessa oli ehdoton. Mikäli palkka jäi rajan alle, oli urheilijan itse järjestettävä itselleen oma vakuutusturvansa. Asetuksen 1 § selvensi myös sitä, miltä ajalta minimipalkka laskettiin: aiemman kalenterivuoden sijaan palkka laskettiin nyt lajien itse määrittelemien pelikausien mukaan. Tämä poisti eri sopimuskausien vakuutusmaksujen yhteen laskemisesta aiheutuneet epäselvyydet. Keskeistä oli myös se, että nyt myös yksilöurheilijat veloitettiin tulemaan vakuutusturvan piiriin. Mikäli urheilijalle ei ollut 1 §: määrittämää sopimusta, mutta tämä tienasi ammattiurheilijan minimipalkaksi määritellyn summan, oli hän veloitettu huolehtimaan itse vakuutuksestaan.<sup>133</sup> Tämä velvoite yhdenmukaisti yksilö- ja joukkuelajien urheilijoiden vakuutusturvaa.

Lisäksi tapaturmaturvaa täsmennettiin. Tapaturmaturva koski 275/1998 asetuksen mukaan korvauksia urheiluvamman aiheuttamasta työkyvyttömyydestä, kuntoutuksesta, pysyvästä haitasta tai perheenhuoltajan kuolemasta urheilijan 38:een ikävuoteen saakka tai vähintään 10 vuoden ajan tapaturman syntymisestä.<sup>134</sup> Tapaturmaturva sidottiin tapaturmavakuutuslaissa säädettyihin korvauksiin ja vanhuudenturva soveltuvien osin työntekijäin eläkelain mukaiseen eläketurvaan.<sup>135</sup> Näin ollen tapaturma- ja eläketurvan käytännön oikeuksien tarkoitusta täsmennettiin huomattavasti aiempaan säädökseen verrattuna.

Lisäksi erona vuoden 1995 asetukseen oli se, että urheilijoiden vakuuttamisvelvollisuuden seuranta ja valvonta siirtyivät SLU:lta Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle. Urheilun lajiliittojen velvollisuudeksi puolestaan tuli huolehtia siitä, että lajien piirissä harjoitettavaan kilpailutoimintaan osallistuvat seurat olivat asianmukaisesti vakuutettuja. Tapaturmavakuutuslaitosten liitto korvasi lisäksi urheilun oikeusturvalautakunnan tapaturmavakuutusturvaa koskeneiden epäselvyydestapauksen lausunnonantajana.<sup>136</sup> Näin ollen Tapaturmavakuutuslaitosten liitto kohosi hetkessä merkittäväksi käytännön valvonta- ja asiantuntijatoimijaksi tapaturmakysymyksissä SLU:n oheen.

Vuonna 2000 säädetyin uuden perustuslain vaatimusten mukaan urheilijoiden sosiaaliturvan sääntely tuli saattaa lainvoimaiseksi. Niinpä laki urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta (575/2000) asetettiin lopulta 16.6.2000 tullen voimaan 1.7.2000. Tästä lähtien urheilijoilla on Suomessa ollut

---

132 Halila 2000, s. 977.

133 Asetus urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvan järjestämisestä 275/1998, 1 §, 2 momentti.

134 Asetus urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvan järjestämisestä 275/1998, 2 §.

135 Tapaturmavakuutuslaki 608/1948, 2. luku; Työntekijäin eläkelaki 395/1961.

136 Asetus urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvan järjestämisestä 275/1998, 3-4 §.

lakisääteinen oikeus ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan. Vuoden 1998 asetukseen verrattuna varsinainen laki ei kuitenkaan tarjonnut enää juurikaan mullistavia uudistuksia.<sup>137</sup> Lopullinen laki oli kuitenkin jo vuonna 1993 alkaneen urheilijoiden sosiaaliturvatyön huipentuma ja päätepiste, joten sitä voidaan pitää tämän poliittisen prosessin helmenä ja todellisena tuotoksena. Lopullinen laki on myös tämän policy-analyysin tutkimuksellinen päätepiste.

Peruslähtökohta laissa urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta oli sama kuin aiemmassa vuoden 1998 asetuksessa. Lain pääsisältö ei näin ollen muuttunut aikaisemmasta, mutta asetuksen laveiksi jääneitä sanamuotoja täsmennettiin edelleen laissa. Merkittävimmät täsmennykset koskivat lähinnä vakuutusvelvollisuuden laiminlyöntien jälkeistä toimintaa.

Laissa Tapaturmavakuutuslaitosten liiton alaisten vakuutuslaitosten velvoitettiin ilmoittamaan urheilijalle tämän vakuutusturvan tilasta vuosittain tai muulloin urheilijan sitä erikseen pyytäessä. Lisäksi vakuutuslaitosten oli ilmoitettava urheilijalle viipymättä sellaisista vakuutusturvan laiminlyönneistä, jotka estivät sen lain mukaisen jatkumisen. Vastuu ja sitä myötä korvausvelvollisuus vakuutusvelvollisuuden laiminlyönneistä oli yhä urheiluseuralla, mutta laki täsmensi tämän velvollisuuden tiimoilta käytettyjä perintätoimia.<sup>138</sup> Lain täsmennykset vakuutusvelvollisuuteen paransivat näin urheilijan asemaa ja mahdollisuuksia saada kaikissa tilanteissa oikeutettu tapaturmaturvansa.

Muita laissa täsmennettyjä asioita olivat lajiliittojen ja urheiluseurojen vakuutusturvan ilmoitusvelvollisuuden selkiyttäminen tarkkoine ilmoitusmenettelyineen ja päivämäärineen sekä urheilijan vanhuudenturvan selkiytyminen. Urheilijan vanhuudenturvaksi määriteltiin laissa vanhuuseläke, jota alettiin maksaa päivälleen urheilijan 65-vuotispäivänä. Vanhuuseläkkeen käytännön toteutukseen liittyneet vakuutusmaksujen suuruus ja poikkeustilanteet määriteltiin myös laissa.<sup>139</sup> Viimeinen lain poikkeama asetukseen nähden oli tapaturmaturvan täsmennyksissä. Aiempi säädös oli määrittänyt tapaturmaturvassa sovellettavaksi vuoden 1948 tapaturmavakuutuslain 2. lukua, mutta nyt tapaturmaturvasta poistettiin oikeus tapaturman jälkeiseen päivärahaan.<sup>140</sup> Nämä muutokset osaltaan kielivät urheilijoiden sosiaaliturvan erillisjärjestelmän luonteesta eli siitä, ettei se kaiken kaikkiaan ollut yhtä kattava kuin normaalin tapaturmaturvan piirissä olleilla

---

137 Ekman 2004, s. 157.

138 Laki 575/2000, 5 §, 8 §.

139 Laki 575/2000, 3 §.

140 Laki 575/2000, 2 §. Tapaturmavakuutuslain 608/1948 2. luvun 16 § 1. momentin 1. kohta sekä 16a, 17 ja 17a §:t jäivät lain mukaan soveltamatta ammattuurheilijoihin.

työntekijöillä. Esimerkiksi urheilijoiden palkkioista ei suoritettu lainkaan työnantajan sosiaaliturvamaksua. Yhtä kaikki, urheilijan sosiaaliturvajärjestelmä oli viimein saanut lain voiman.

#### 4.2.3 Urheilijan sosiaaliturvatoimikunnan toiminta

Ammattiurheilijoiden sosiaaliturvaa muodostettaessa ja uudistettaessa keskeistä roolia koko prosessissa näytteli urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunta. Toimikunnan merkitys oli suuri erityisesti vuoden 1998 asetuksen taustalla ja lopullisen lakitekstin hahmottelijana: sosiaaliturvatoimikunta oli lähtökohtaisesti se foorumi, joka ”*piti huolta ettei asia päässyt hautautumaan missään vaiheessa ja missä keskustelua valmisteluvaiheessa pidettiin yllä*”<sup>141</sup>. Tästä syystä itse sosiaaliturvatoimikunnan kokoonpanon ja toiminnan erittely ennen varsinaista poliittisen päätösketjun erittelyä hahmottaa myös sitä toimijajoukkoa, joka teki suurimman työn urheilijan sosiaaliturvaparannusten taustalla.

Ammattiurheilijoiden sosiaaliturvauudistusten taustalla toimi viranomaisista, lajiliittojen ja työmarkkinajärjestöjen edustajista sekä urheilijoiden omien etujärjestöjen edustajista koostunut selvitystyöryhmä jo vuodesta 1993 asti. Tuolloin aloitettiin se periaatteellinen selvitystyö, joka myöhemmin kulminoitui urheilijoiden ansiosidonnaisen sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisenä. Ensimmäinen selvitystyöryhmä oli lakiesitysten vireillepanossa ja luvussa 4.2.1 esitellyn Hallituksen esityksen 356/1994 laatimisessa varsin keskeisessä roolissa.<sup>142</sup>

Keskeisimmäksi selvitystyöryhmäksi muodostui kuitenkin aiemman selvitystyöryhmän pohjalta muodostettu urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunta, joka perustettiin virallisesti 29.5.1995 eli hetkellä, jolloin ensimmäinen asetus urheilijoiden sosiaaliturvaksi oli jo annettu. Näin ollen sosiaaliturvatoimikunta ei vaikuttanutkaan yksittäisenä toimijana varsinaiseen sosiaaliturva-asian alullepanoon vaan lähinnä sen seurantaan sekä jatkovalmisteluun ja sen suunnitteluun. Urheilijan sosiaaliturvatoimikunnan säännöissä toiminnan tarkoitusta kuvattiinkin siten, että toimikunnan tehtävänä oli seurata ja valvoa 1.5.1995 voimaanastuneen järjestelmän toteutumista ja kehittämistä.<sup>143</sup> Tämän roolin toimikunta omaksuikin varsin suurella antaumuksella toimien lajiliittojen ja muiden urheilujärjestelmän keskeisten toimijoiden kokoontumisfoorumina. Järjestelmän kehittämisroolin omaksumisessa toimikunnan järjestäytymistä helpotti sen kokoonpano, joka oli varsin monipuolinen sekoitus urheiluelämän vaikuttajia. Toimikunta toimi

---

141 Päivi Kekäleen haastattelu 12.3.2009.

142 Saarnilehto 1998, s. 16-17.

143 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan säännöt 29.5.1995. Kohta 1.

SLU:n yhteydessä ja sen alaisuudessa, mutta siinä oli SLU:n lisäksi edustajia useista urheilun lajiliitoista ja pelaajayhdistyksistä. Pysyvä edustus toimikunnassa oli lajiliitoista Suomen Jääkiekkoliitolla (SJL), Suomen Palloliitolla (SPL), Suomen Urheiluliitolla (SUL), Suomen Lentopalloliitolla (SLeL), Suomen Koripalloliitolla (SKL), Suomen Hiihtoliitolla (SHL) ja Suomen Pesäpalloliitolla (PPL) sekä muista Suomen jääkiekkoilijat ry:llä (SJRY), jääkiekon SM-liigalla, Liigafutaajilla ja Jalkapalloliigalla.<sup>144</sup>

STM antoi 1.6.1995 päivätyllä päätöksellään urheilijoiden sosiaaliturvalainsäädännön valvontatehtävän SLU:n hoidettavaksi.<sup>145</sup> Tämä päätös oli kuitenkin pelkkä muodollisuus, sillä jo sosiaaliturvatoimikunnan säännöissä 29.5.1995 oli toimikunnan tehtäväksi määritelty STM:n SLU:lle antamien tehtävien täyttäminen, vaikka koko tehtävä virallistettiin vasta kesäkuun puolella. Tämä tarkoittikin käytännössä sitä, että sosiaaliturvatoimikunnan tehtäviksi tuli urheilijavakuutusten seura- ja urheilijarekisterien ylläpitäminen, vakuutusyhtiöiden vakuutustuotteiden laadunvalvonta, seuroilla olleen urheilijoiden vakuuttamisvelvollisuuden valvonta, sosiaaliturva-asioiden tiedotuksesta ja koulutuksesta huolehtiminen sekä ennen kaikkea tarvittaessa asiaan liittyneiden säädösmuutosten valmistelu.<sup>146</sup> Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnasta tuli näin ollen käytännössä koko sosiaaliturvan asianmukaisesta hoitamisesta vastannut taho, vaikkakin STM:n virallisesti valtuuttama taho olikin päätöksen mukaan ollut yksiselitteisesti SLU.

SLU:n oman vastuun jakamisesta sosiaaliturvatoimikunnalle todistaa myös se seikka, että samana päivänä kun annettiin STM:n päätös SLU:n valvontatehtävistä, allekirjoitettiin myös STM:n ja SLU:n toimesta sopimus urheilijoiden sosiaaliturvalainsäädännön seurannasta. Sopimuksessa tarkennettiin SLU:lle annetun sosiaaliturvan valvontavastuun sisältöä. Oleellista oli, että SLU:lle annettiin sopimuksessa kuusikohtainen tehtävälista, joka oli lähes sanasta sanaan sama kuin mikä oli kirjattu Urheilijan sosiaaliturvatoimikunnan sääntöihin toimikunnan päätehtäviksi jo pari päivää aiemmin.<sup>147</sup> Tämä tarkoittikin käytännössä sitä, että urheilijan sosiaaliturvatoimikunnasta tuli keskeisin asetuksen käytännön toteutumista vahtinut taho. Järjestelyn järkevyyttä painotti kuitenkin se seikka, että näin tehdessään SLU otti lajiliitot ja pelaajayhdistykset käytännössä itsekin

---

144 Koko toimikunnan elinkaaren ajan siihen kuuluivat Urpo Helkovaara (jääkiekon SM-liiga), Teuvo Holopainen (SPL), Jussi Jokinen (SLeL), Arto Kari (SLeL), Ilkka Kauhanen (SKL), Päivi Kekäle (SHL), Mauri Oksanen (SLU), Juha Rantasila (SJRY), Kari Saarinen (SUL), Reijo Suikki (SJL) ja Kerstin Ekman (SLU, pj). Toimikunnan muut jäsenet ja täydelliset kokoonpanot sen toimintavuosilta 1995-1998 löytyvät liitteestä 2.

145 STM:n päätös 829/1995. *SLU:n valtuuttamisesta hoitamaan eräitä urheilijoiden sosiaaliturvaan liittyviä asioita*. Annettu 1.6.95.

146 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan säännöt 29.5.1995. Kohta 3.

147 Sopimus urheilijoiden sosiaaliturvalainsäädännön seurannasta. Allekirjoitettu 1.6.1995 Sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkäreen ja SLU:n puheenjohtaja Martin Saarikankaan toimesta.

huolehtimaan sosiaaliturvan toteutumisesta. Järjestelmä saavutti näin helpommin yleisempää hyväksyntää, kun urheilijoita lähellä olleet toimijat pääsivät suoraan tarkastelemaan järjestelmän toimivuutta ja kehittymismahdollisuuksia toimikunnan kautta.

Urheilijan sosiaaliturvatoimikunnan käytännön toiminta oli pääosin kokousmuotoista ja piti sisällään keskimäärin 5-10 tapaamista vuosittain vuosien 1995-1998 aikana. Niissä toimikunta otti kantaa sosiaaliturvasäädösten käytännön toteutukseen keskittyen lähinnä vakuutusilanteen kehittymiseen urheiluseuroissa, sopimuskausien määrittelyyn, vakuutustapahtumien rekisteröintiin liittyneisiin ongelmiin ja vakuutusten sisältöihin, urheilijoiden työsopimusten ehtoihin ja ennen kaikkea yksilöurheilijoiden vakuutusongelmiin.<sup>148</sup> Sosiaaliturvatoimikunta pystyi siis laajan kokoonpanonsa takia pohtimaan ja käsittelemään monipuolisesti sosiaaliturvajärjestelmän kehityskohtia. Toimikunta ei myöskään tyytynyt siihen, että urheilijat oli 537/1995 asetuksella saatu sosiaaliturvan piiriin vaan pyrki aktiivisesti turvan kehittämiseen. Tästä kertoi se, että jo joulukuussa 1996 toimikunnan kokouksessa käsiteltiin laajasti sosiaaliturva-asetustekstin kehitystarpeista erityisesti vakuutusajan muutoksen osalta kalenterivuodesta sopimus- tai pelikauteen.<sup>149</sup> Lisäksi toimikunnan vuoden 1996 toimintaraportissa ehdotettiin STM:n johdolla ratkaistavaksi myös yksilöurheilijoiden sosiaaliturvan parannuksia<sup>150</sup> ja 24.3.1997 päivätyssä toimikunnan kokousmuistiossa toimikunta ehdotti jo koko urheilijoiden sosiaaliturvaa koskevan asetuksen uudelleen tarkistamista<sup>151</sup>.

Urheilun sosiaaliturvatoimikunnan työ päättyi keväällä 1998, kun asetusjärjestelmän uudistamisen johdosta sosiaaliturvan seuranta- ja kehitysvastuut siirtyivät STM:lle ja edelleen erityisesti Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle. Sosiaaliturvatoimikunnan puheenjohtaja Kerstin Ekman kiitti ja ilmoitti toimikunnan jäsenille 6.3.1998 päivätyssä kirjeessään toiminnan lopettamisesta.<sup>152</sup> Toimikunnan viimeiseksi viralliseksi asiakirjaksi jäi 4.2.1998 pidetystä kokouksesta oleva muistio, jossa todettiin että SLU:n rooli sosiaaliturvakysymyksissä muuttuisi jatkossa lähinnä konsultoivaksi ja tiedottavaksi varsinaisten hallinnollisten viranomaistehtävien siirtyessä toisaalle.<sup>153</sup> Sosiaaliturvatoimikunta toimi siis lopulta vain noin kolmen vuoden ajan, mutta se oli aktiivinen juuri silloin, kun nykyisenkaltaista urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmää pääasiassa luotiin. Näin

---

148 Kts esim. Raportti urheilijoiden sosiaaliturvaa koskevan asetuksen soveltamisesta 1996, 25.2.1997.

149 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokouspöytäkirja 5/96, 19.12.1996.

150 Raportti urheilijoiden sosiaaliturvaa koskevan asetuksen soveltamisesta 1996, 25.2.1997.

151 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokousmuistio 2/97, 24.3.1997. Erityisesti tarkistettavia asioita olivat vakuutuskauden muuttaminen pelikaudeksi kalenterivuoden sijaan, vahingonkorvausvastuun selvittäminen seurojen konkurssitapauksissa, EU:n vaikutukset sosiaaliturvaan ja ehdotukset yksilölajien urheilijoiden sosiaaliturvaksi.

152 Kerstin Ekmanin kirje urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan jäsenille 6.3.1998.

153 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokousmuistio 2/98, 18.2.1998.

ollen sen merkitys järjestelmän kehittämiseen oli suuri, sillä se keräsi järjestelmän kehityksen kannalta kriittisimpään aikaan saman pöydän ääreen suurimman osan niistä keskeisimmistä toimijoista, joita uudistettu sosiaaliturvajärjestelmä koski.

### **4.3 YLEISESTI URHEILIJAN EDUNVALVONNASTA**

#### **4.3.1 Urheilijoiden edunvalvonta Suomessa**

Urheilijoiden sosiaaliturvan järjestäminen ja seurojen velvoittaminen vakuutus sopimukseen liittyy tiiviisti kysymyksiin urheilijan yleisestä edunvalvonnasta. Näin ollen on syytä eritellä lyhyesti myös muita suomalaiseen urheiluun liittyviä edunvalvonnan muotoja 1990-luvulla. Suomessa ei oltu tuolloin tehty lainkaan – kuten ei itse asiassa vielä – eri palloilulajien pääsarjojen työehtosopimuksia toisin kuin esimerkiksi Pohjois-Amerikan ammattilaisarjoissa. Ruotsissa, johon suomalaista järjestelmää usein verrataan, vastaava sopimus on nykyisin olemassa jääkiekon Elitserienissä, joskin se solmittiin vasta lokakuussa 1999.<sup>154</sup> Näin ollen suomalaisten urheilijoiden työsuhteen vähimmäisehdot ovat määräytyneet lähinnä pakottavan työlainsäädännön ja pelaajasopimusten perusteella. Toisaalta suurimmilla suomalaisilla ammattilaislajeilla on ollut omat edunvalvontajärjestönsä: jääkiekon pelaajilla on ollut edunvalvojanaan Suomen jääkiekkoilijat ry ja jalkapalloilijoilla Jalkapallon pelaajayhdistys ry.<sup>155</sup> Pelaajayhdistysten päätehtävänä on ollut urheilijoidensa oikeudellisen aseman parantaminen sekä uran jälkeisen elämän sopeutumisen yleisten edellytysten luominen. Pelaajayhdistykset ovat myös kuten todettua toimineet itse urheilijoiden edustajina muun muassa urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnassa. Niiden rooli edunvalvojina onkin suomalaisessa järjestelmässä korostunut erityisesti yleisten työehtosopimusten puuttuessa.

Pelaajayhdistysten lisäksi toinen keskeinen urheilijoiden edunvalvontaan osallistuva taho on perinteisesti ollut SLU. Suomen liikunta ja urheilu on toiminut perustamisestaan eli vuodesta 1993 asti suomalaisten lajiliittojen kattojärjestönä ja oli profiloitunut erityisesti urheilijoita koskevaan lainsäädäntöön vaikuttajana. SLU koki 1990-luvun lopussa urheilijoiden sosiaaliturvan aikaansaamisen erääksi keskeisimmistä edunvalvontatehtävistään, mutta sen lisäksi se painotti sosiaaliturvalainsäädännön kannalta kriittisimpinä vuosina 1997 ja 1998 myös liikunnan ja urheilun

---

154 Helo 2000, s. 30.

155 Muinonen 2007, s. 7.



verotusta, urheilun työnantajakysymyksiä ja yleisen yhdistyslainsäädännön muuttamista urheilulle suotuisammaksi.<sup>156</sup>

SLU:n edunvalvontatapa oli varsin toimikuntakeskeinen. Näin ollen urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan luominen ei poikennutkaan juuri SLU:n perustoimintatavasta. Toimikuntiin pyrittiin keräämään aina kattava edustus liittojen, seurojen ja urheilijoiden edustajia tekemään keskeisimpiä ja suoralta kädeltä yleisesti hyväksytyjä esityksiä.<sup>157</sup> SLU:n mallissa myös lajiliitoilla oli näin ollen keskeinen edunvalvontatehtävä toimikuntien jäseninä. Sosiaaliturvatyöryhmän lisäksi edunvalvontatehtävissä toimikin vuosina 1997-1998 muun muassa verotyöryhmä, joka pyrki urheilijoiden rahastojen kehittämiseen ja liikuntaa koskevan arvonlisäverotuksen uudistamiseen. Lisäksi urheilun työnantajakysymyksissä keskusliittoa työllisti työoikeuden tulkinnat liikunnan osalta sekä niihin liittyneiden säädös- ja sovellusmuutosten aikaansaaminen ja yleinen yhdistyslainsäädäntö, jossa pyrittiin vaikuttamaan muun muassa arpajaislainsäädännön uudistamiseen ja kilpailurajoituslain sovelluksiin.<sup>158</sup>

Oleellista olikin, että SLU:lla oli siis urheilun suurimman edunvalvontajärjestön asemansa takia samaan aikaan sosiaaliturvalainsäädännön muovaamisen kanssa myös muita lainsäädännöllisiä edunvalvontaan liittyneitä painopistealueita. Tällä seikalla on luonnollisesti merkitystä siirryttäessä tarkastelemaan lähemmin sitä, kuinka ja kenen toimesta sosiaaliturvasäädökset luotiin.

#### **4.3.2 Ammattuurheilijan sosiaaliturvan kansainvälinen vertailu**

Suomi liittyi Euroopan unioniin juuri ensimmäistä urheilijan sosiaaliturvalainsäädäntöä määrittänyttä asetusta valmisteltaessa 1.1.1995. Tästä syystä myös eurooppalaisen urheilupolitiikan viitekehys olisi tullut ajankohtaiseksi huomioon otettavaksi seikaksi sosiaaliturvakysymysten suhteen. Euroopan unioni ei kuitenkaan muodostunut keskeiseksi toimijaksi sosiaaliturvakysymyksessä, sillä Euroopan unionin perustamissopimuksessa ei ole lainkaan mainittu urheilua. Niinpä unionilla ei ollut valtaa antaa urheilua ja urheilijoiden asemaa koskevia sitovia oikeussäännöksiä. Ainoat urheilijaan vaikuttaneet säädökset olivat perustamissopimuksessa turvatut yleiset periaatteet palveluiden ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin sisällä.<sup>159</sup>

---

156 SLU:n kiertokirje: *Urheilun yleinen edunvalvonta 1998 – Lainsäädäntöön vaikuttaminen*. Päivätty 11.11.1997.

157 SLU:n kiertokirje: *Urheilun yleinen edunvalvonta 1998 – Lainsäädäntöön vaikuttaminen*. Päivätty 11.11.1997.

158 SLU:n kiertokirje: *Urheilun yleinen edunvalvonta 1998 – Lainsäädäntöön vaikuttaminen*. Päivätty 11.11.1997.

159 Rauste 1997, s. 13. Urheilijoiden vapaa liikkuvuus ammattia harjoittaessaan tuli voimaan ns. Bosman-päätöksen myötä joulukuussa 1995. Bosman-päätöksestä tarkemmin luvussa 4.1.2.

Toisaalta EU:n ja ETA-maiden piirissä vaikutti yleinen sosiaaliturva-asetus 71/1408, joka kattoi pääosin samat riskitapahtumat kuin suomalainen sosiaalivakuutusjärjestelmäkin.<sup>160</sup> Asetuksen määritelmän mukaan oli keskeistä, että yhteisön alueella liikkunut palkattu työntekijä oli vakuutettu sosiaaliturvajärjestelmässä.<sup>161</sup> Tämä koski tietysti myös urheilijoita, kun heidän työsuhteensa laatu oli juridisesti tunnustettu. Näistä seikoista johtui, että ulkomaisen urheilijan sosiaaliturva Suomessa oli samanlainen kuin suomalaisenkin sosiaaliturvasopimusten ollessa voimassa. Toisaalta vaikka sosiaaliturva onkin sopimusten takia ollut samanlainen samassa maassa ammatikseen urheilleille, ovat urheilijoiden sosiaaliturva-asioiden käytännön järjestelyt olleet tästä huolimatta varsin selkeästi jäsenvaltioidensa sisäisiä asioita. Sopimukset ovat painottaneet sitä, että jos urheilija on edustanut sosiaaliturvasopimukseen kuulumatonta kansalaisuutta, on erityisesti hänen kohdallaan korostunut suomalaiseen urheilijoiden sosiaaliturva-asetuksiin sisältynyt urheilijavakuutuksen tarve<sup>162</sup>.

Niinpä urheilijoiden sosiaaliturvaa kansainvälisesti vertailtaessa ei olekaan keskeistä tarkastella EU-tasoa vaan vertailla lähinnä jäsenmaiden urheilijoiden sosiaaliturvatilannetta eri maiden välillä keskenään. Selkein vertailukohta urheilijan sosiaaliturvasta onkin Suomen naapurimaa Ruotsi. Ruotsin tilanne on historiallisesti katsottuna edennyt aluksi samanlaista latua suomalaisen urheilijoiden sosiaaliturvan kehityksen kanssa: Ruotsissa urheilijoilla ei ollut ennen vuotta 1985 oikeutta sosiaaliturvaan urheilutulojen perusteella, mutta vuonna 1985 Ruotsin hallinto-oikeus (Regeringsrätten) teki varsin samanlaisen päätöksen kuin Suomen vakuutus-oikeus yhdeksän vuotta myöhemmin ja totesi niin kutsutussa Benny Westblom -tuomiossaan, että jääkiekkoilijan tulot voitiin rinnastaa työsuhteessa saatuihin ansiotuloihin. Nykyisin Ruotsin malli kuitenkin poikkeaa suomalaisesta mallista siinä, että mikäli urheilijan tulot ylittävät perustason, on työnantajan maksettava täysin normaalit sosiaaliturvalainsäädännössä määritellyt sosiaalivakuutusmaksut muiden työntekijöiden tapaan. Urheilijoilla ei siis näin ollen ole Ruotsissa Suomen kaltaista erillisjärjestelmää vaan urheilijoiden sosiaaliturvan taso on täysin vastaava tavallisen työntekijän sosiaaliturvan kanssa.<sup>163</sup> Suomen urheilijoiden sosiaaliturvalain erillisjärjestelmä on siis varsin selkeästi pohjoismaisessa vertailussa poikkeus.

SLU teki myös itse kansainvälistä vertailua erityisesti asetusuudistuksen aikaan vuonna 1997. Toinen maa, johon SLU suomalaista järjestelmää erityisesti vertasi, oli Hollanti. Hollanti oli sikäli

---

160 Saarnilehto 1998, s. 72-73. Lisäksi Suomella oli vuonna 1998 vastaava sosiaaliturvasopimus Sveitsin, Kanadan, USA:n ja Viron kanssa sekä suppeammat sopimukset Australian ja Unkarin kanssa.

161 Eläketurvakeskuksen muistio *Kansainväliset sosiaaliturvasäännökset ja urheilijat*. 31.5.1996. Kohta 1.1.

162 Saarnilehto 1998, s. 75.

163 Muinonen 2007, s. 53.

hyvä vertailukohta, että siellä oli myös luotu ammattiurheilijoita ja erityisesti jalkapalloilijoita varten oma eläkevakuutusjärjestelmä. Hollantilaisessa mallissa vakuutusmaksu vähennettiin pelaajan verotettavasta kokonaispalkasta ennen veron laskemista muista työntekijäryhmistä poiketen. Sosiaaliturvamaksu puolestaan laskettiin palkasta, josta oli vähennetty eläketurvamaksu. Eläketurvamaksulla puolestaan katettiin urheilu-uran jälkeiset eläkkeet sekä vanhuuseläke. Lisäksi pelaaja saattoi rahastoida urheilutulojaan Suomen mallista poiketen progressiivisesti.<sup>164</sup> Hollannin malli ei toisin sanoen ollut lähelläkään Suomen mallia, mutta oli sikäli esimerkkinä, että urheilijoiden erillisjärjestelmä sosiaaliturvakysymyksessä oli mahdollinen ja jo käytetty vaihtoehto.

SLU kartoitti myös muita eurooppalaisia urheilijan sosiaaliturvajärjestelmiä vuonna 1997.<sup>165</sup> SLU:n kartoitukseen kuuluivat Kreikka, Hollanti, Tsekki, Iso-Britannia, Saksa, Italia, Sveitsi ja Portugali. Näistä maista Tsekissä, Iso-Britanniassa ja Saksassa urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmä ei poikennut muista työntekijöistä millään tavalla ja Portugalissakin poikkeukset koskivat ainoastaan ammattijalkapalloilijoita, joiden sosiaaliturvamaksut ja niiden maksutapa perustuivat pelaajien ja seurojen keskinäisiin sopimuksiin. Sveitsissä järjestelmä oli puolestaan kirjava jokaisen kantonin järjestäessä omat toimintamallinsa. Kreikassa urheilijoiden sosiaaliturvan suojaksi heidät oli puolestaan erikseen säädetty kuuluvaksi vanhuuseläkkeen piiriin. Italialainen järjestelmä puolestaan lähenteli hollantilaista, sillä siinäkin erillisjärjestelmä kumpusi jalkapalloilijoiden erityisasemasta käsin. Italialaisen pakollisen urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmän mukaan se sisälsi vanhuuseläkkeen sekä pakollisen tapaturmavakuutuksen, joka suomalaisen mallin tapaan kuului seurojen maksettavaksi. Suomalaista yksilöurheilijoiden pakkovakuuttamista ja sitä kautta ansiosidonnaisen sosiaaliturvan piiriin kuulumista italialainen järjestelmä ei kuitenkaan taannut.

Suomalaisen erillisjärjestelmä oli kauttaaltaan varsin erityislaatuinen ja eurooppalaisittain jopa suorastaan uniikki. Tästä syystä järjestelmän yhteensopivuus kansainvälisten sosiaaliturvasäädösten ja EU:n sosiaaliturva-asetussäädöksen 71/1408 kanssa jouduttiin tarkistamaan valmistelutyön yhteydessä. Eläketurvakeskus päätyi kuitenkin muistiossaan toteamaan, ettei Suomen erilainen järjestelmä ollut ristiriidassa muiden maiden säädösten kanssa.<sup>166</sup> SLU:n itse tekemä kansainvälinen vertailu kuitenkin osoitti, että suomalaisten ammattiurheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmästä puhuttaessa ei ollut liioiteltua puhua jopa kokonaan omasta suomalaisesta sosiaaliturvamallista.

---

164 SLU:n muistio *Yhteenveto Hollannin jalkapallopelaajien sosiaali- ja eläketurvasta*. 26.11.1997.

165 SLU:n muistio *Social security professional and semiprofessional athletes*. Tarkempi päiväys puuttuu.

166 Eläketurvakeskuksen muistio *Kansainväliset sosiaaliturvasäännökset ja urheilijat*. 31.5.1996.

## 5. URHEILIJAN SOSIAALITURVALAINSÄÄDÄNNÖN PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN ANALYYSI

### 5.1 VIREILLEPANO

Urheilijoiden sosiaaliturvalain (575/2000) muotoutumiseen huipentuneelle poliittiselle tapahtumaketjulle voidaan määritellä yhtäältä yksi selkeä aiemmassa tutkimuskirjallisuudessakin toistunut alkupiste eli vakuutusosoikeuden päätös 15.9.1994, joka määritteli urheilijan työsuhteen laadun normaaliin työsuhteeseen rinnastettavaksi.<sup>167</sup> Toisaalta tämä määrittely on kuitenkin sikäli riittämätön, että se sivuuttaa täysin jo ennen urheilijan työsuhteen tunnustamista asian vireillepanon eteen tehdyn ajatus- ja osin jopa valmistelutyön. Näinpä laajasti katsottuna urheilijan sosiaaliturvakiasian vireillepanolle voidaan välillisesti määritellä peräti kolme eriävää alkupistettä, joiden yhteisvaikutuksena sosiaaliturvakysymyksen voidaan katsoa lopulta nousseen merkittäväksi ja hoidettavaksi asiaksi liikunta- ja sosiaaliturvapoliittiselle päätösagendalle.

Ensimmäisen juonteen alkupiste voidaan tietysti varauksin määrittää jopa vuoteen 1973, jolloin jääkiekon pelaajayhdistys eli Suomen jääkiekkoilijat ry perustettiin 23.7.1973.<sup>168</sup> Pelaajayhdistyksellä oli jo heti perustamisensa yhteydessä tavoitteinaan jääkiekkoa ammatinomaisesti pelanneiden yleinen edunvalvonta, koulutusmahdollisuuksien kehittäminen, oikeusturva, palkkarahastot ja mikä mielenkiintoisinta, sosiaaliturvan kehittäminen.<sup>169</sup> Näin ollen idea urheilijoiden saamisesta sosiaaliturvan piiriin tai oman sosiaaliturvajärjestelmän luominen on ainakin jääkiekon pelaajayhdistyksen osalta ollut olemassa jo 1970-luvun alkupuolella. SJRY:llä oli jo vuonna 1977 olemassa jopa valmiiksi neuvoteltu vapaaehtoinen eläkejärjestelmä, josta seurat olisivat maksaneet puolet, mutta se ei vielä tuolloin kiinnostanut pelaajia riittävästi.<sup>170</sup> Sosiaaliturva ei toisin sanoen saanut vielä tuolloin sen suurempaa liikehdintää aikaiseksi osin siitä syystä, että taloudellisesti ammattiurheilu oli vielä hyvin vaatimatonta toimintaa 1990-luvun tilanteeseen verrattuna ja käytännössä kaikki pelaajat joko opiskelivat tai kävivät muissa palkkatöissä vielä SJRY:n ensimmäisten sosiaaliturvapohdintojen ja -tunnustelujen aikaan.

Uudestaan jääkiekkoilijoiden sosiaaliturvatavoitteet nousivat esille vuonna 1982, kun jääkiekkoilijoiden säätiötoiminta alkoi. Jääkiekkoilijoiden koulutus- ja ammatinedistämissäätiön

---

167 Kts. esim. Rauste 1997, s. 184.

168 Pelaajayhdistyksen perustamisesta tarkemmin kts. Kauhala ym. 2003, s. 16-20.

169 Juha Rantasilan kirjoittama esipuhe teoksessa Kauhala ym. 2003, s. 2.

170 Kauhala ym. 2003, s. 26.

perustamisen<sup>171</sup> yhteydessä SJRY:ssä kohosi jälleen ajatus vakuutusturvan hankkimisesta ja vahvistamisesta pelaajille. Tuolloin jääkiekkoilijoiden lähtökohtainen tavoite oli saada kuntoon eläkejärjestelmä jääkiekkoon. Sitä varten jääkiekon pelaajayhdistys aloitti myös rahastotoimintansa, jossa aktiivijääkiekkoilijat saattoivat rahastoida osan palkastaan myöhempää uran jälkeistä käyttöä ajatellen. Samassa yhteydessä kuitenkin myös sosiaaliturvakysymys kohosi esiin. SJRY:lle ei tämän jälkeen ollut enää erikseen rahastokysymyksiä ja sosiaaliturvakysymyksiä, vaan kuten SJRY:n puheenjohtaja Juha Rantasila haastattelussa totesi kulkivat ”*rahastointi ja sosiaaliturva sillä tavalla käsi kädessä, että ne muodostivat yhdessä jääkiekon edunvalvontapaketin*”<sup>172</sup>. Palkkojen rahastointi alkoi jääkiekon osalta tuolloin, mutta sosiaaliturvakysymyksille ja niihin liittyneille vakuutuksille aika ei ollut vielä kypsi. Rahastointimahdollisuus kuitenkin paransi jääkiekkoilijoiden uran jälkeistä taloudellista tilannetta ja toimi siten välillisesti omaehtoisen turvan tavoin.

Jääkiekon piirissä myös pelaajayhdistyksen lisäksi SM-liigan taholta virisi laajempaa keskustelua työeläkelain tulkinnoista viimeistään 1990-luvun alussa, kun vakuutusoikeudessa oli käsitelty joukkueurheilijoiden työsuhdekysymyksiä enemmän. Jääkiekkoilijoita ei tuolloin oltu todettu työsuhteessa olleiksi, joten SM-liigan piirissä oli pohdittu keväällä 1993 myös muita keinoja eläkekysymyksen hoitoon. Vapaaehtoisen eläkevakuutuksen järjestäminen, joka olisi kuitenkin tehty erillisjärjestelyin seuroille käytännössä pakolliseksi, muodostui tällöin vahvimaksi ratkaisumalliksi.<sup>173</sup> Samoilla linjoilla oli tuolloin myös SJRY. Näin ollen Suomen suurimman joukkuelajin eli jääkiekon puolelta sosiaaliturva-asiaa oli pohdittu monelta kantilta ja usean eri toimijan osalta jo ennen sosiaaliturvan pakottavaa tarvetta Yaremchuk-päätöksen myötä.

Toinen urheilijoiden sosiaaliturvan esille nostanut juonne voidaan määritellä alkaneen syksyllä 1992, jolloin tapahtuivat ensimmäiset asiaan liittyneet yhteydenotot Suomen valtakunnan urheiluliiton (SVUL) ja STM:n välillä. Tuolloin SVUL:n yhteysjohtaja Kerstin Ekman otti ensimmäistä kertaa sosiaaliturvan osalta yhteyttä STM:n Tuulikki Haikaraiseen tiedustellen, miksi ammattiurheilijat eivät olleet lainkaan ansiosidonnaisen sosiaaliturvan piirissä. Ekmanin mielestä sosiaaliturvaton tilanne oli urheilijoille lähtökohtaisesti ”*huono ja jopa urheilua vahingoittava*”<sup>174</sup>. STM ja SVUL päättivät yhdessä aloittaa asiasta selvitystyön, mikä realisoitui lopulta ensimmäiseksi viralliseksi neuvotteluksi urheilijoiden sosiaaliturvatilanteesta 4.3.1993. Paikalla oli tuolloin edustus STM:stä, Eläketurvakeskuksesta, Tapaturmavakuutusten liitosta (TVL), jääkiekon SM-liigasta,

---

171 Kauhala ym. 2003, s. 35.

172 Juha Rantasilan haastattelu 27.2.2009.

173 Jääkiekon SM-liigan kiertokirje. *Urheilijat ja työeläkelaki*. 2.3.1993.

174 Kerstin Ehnholmin haastattelu 19.2.2009.

jalkapallon Veikkausliigasta ja SVUL:sta. Ehnholmin sanoin kyseessä oli ”*avoin asiantuntijaryhmä, johon kaikki jotka halusivat, saivat tulla (...) ettei tulisi tunnetta ettei saataisi osallistua itseä koskevaan suunnittelutyöhön*”<sup>175</sup>.

Neuvotteluissa todettiin kaksi ongelmallista kysymystä urheilijan työsuhteen ja sosiaaliturvan kannalta. Ensimmäinen puhutti urheilijoiden alhainen ikä, mikä ei kerryttänyt eläkevuosia ja toisaalta urheilijoita ei vielä oltu oikeudellisesti rinnastettu normaaleihin työntekijöihin. Tämä johtikin luonnollisesti siihen, että urheilijoiden palkkioista ei maksettu sosiaaliturvamaksuja lainkaan. Neuvottelujen lopputuloksena päädyttiin SVUL:n toimesta tekemään selvitystä päätoimisesti urheilevien henkilöiden vakuutusjärjestelmistä lähinnä tapaturma- ja eläkevakuutusten osalta.<sup>176</sup> Muita muutoksia ei tuolloin vielä virallisesti esitetty, mutta valmistelutyöstä raportoitiin myöhemmin SVUL:n seminaarissa lajiliitoille, liigoille ja pelaajayhdistyksille.<sup>177</sup> Tämä selvitystyö ehtikin lopulta urheiluliittojen käsittelyyn asti ja vaikutti näin osaltaan siten, että myöhemmin urheilijan työoikeudellisen aseman selvittyä, oli jo valmiina olemassa myöhempien työryhmien runko sekä jo aiemmat selvitykset jatkotyöskentelyn pohjaksi.<sup>178</sup>

Vireillepanovaiheessa keskeiseksi asiakirjaksi kohosi myös STM:n vakuutusosaston muistio lokakuulta 1993, jossa urheiluammattia vertailtiin rinnastamalla se muihin ammatteihin.<sup>179</sup> STM:n mielestä urheilija, jolle palkan maksoi seura, olisi kuulunut selvästi tapaturmavakuutus- ja työeläkejärjestelmien piiriin, jos työsopimuksen tunnusmerkistö olisi täyttynyt. Yksilöurheilijan vertaisryhmä oli muistion tarkastelussa puolestaan yrittäjät ja heidän oma eläkejärjestelmänsä. Näin ollen STM otti jo sosiaaliturva-asian vireillepanovaiheessa kantaa yksilö- ja joukkueurheilijoiden asemien eriäviin lähtökohtiin. STM lähti muistiossaan liikkeelle myös siitä, että työtä saattoi olla mikä tahansa inhimillinen suoritus, jolla oli taloudellista arvoa. Näin ollen rinnastusta tehtiin myös esiintyviin taiteilijoihin. STM linjasi myös, että varsinkin joukkueurheilua voitiin pitää usein huipputasolla työnä, koska työsuhteen tunnusmerkistö muistion mukaan täyttyi. Näin STM teki linjauksensa jo ennen vakuutusoikeuden syksyn 1994 velvoittavaa päätöstä. Yksilöurheilijoita työsuhteen tunnusmerkistö ei sen sijaan koskenut, koska selkeä palkanmaksajataho puuttui. STM ei kuitenkaan halunnut linjata täysin yksilö- ja joukkuelajien edustajia erikseen, vaan totesi järjestelmän piiriin kuulumisen ratkaistavan yksittäistapauksittain.

---

175 Kerstin Ehnholmin haastattelu 19.2.2009.

176 SVUL:n neuvottelumuistio – Neuvottelu STM:ssä 4.3.1993.

177 Kerstin Ehnholmin haastattelu 19.2.2009.

178 Saarnilehto 1998, s. 16.

179 STM:n vakuutusosaston muistio. *Urheiluseurat ja urheilijoiden vakuutusturva.*, s. 1-4. 28.10.1993.

Kaiken kaikkiaan STM lähti kuitenkin muistiossaan liikkeelle siitä, että työeläkelakien ja tapaturmavakuutuslain soveltamisesta ei ollut ylimmän oikeusasteen lainvoimaista ratkaisua, jossa urheilijan työsuhde olisi ollut pitävästi määritelty. Se kuitenkin huomioi, että vakuutus oikeudessa oli vireillä ennakkopäätöksen mahdollisuus keskeneräisten oikeusjuttujen osalta. Näin ollen STM linjasi alustavasti, että jos urheileminen todetaan myöhemmin työsuhteeksi, on urheilijan ja urheilutyönantajan sovittava tällöin myös työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksujen hoitamisesta.<sup>180</sup> STM:n oma muistio kielikin siitä, että jo ennen urheilijoiden työsuhteen laadun lopullista ratkeamista oli urheilijoiden sosiaaliturva-asia varsin pitkälti pantu vireille myös valtionhallinnan tasolla eli valmistelu ei lähtenyt pelkästään urheilun lajiliittojen ja pelaajayhdistysten taholta. Alustava suunnitelma urheilijan sosiaaliturvan hoitamisen perusteiden hoitamisesta oli myös ministeriössä olemassa jo syksyllä 1993.

Seuraava urheiluseurojen työnantajavastuuta ja urheilijoiden sosiaaliturvaa pohtinut urheilun lajiliittotason kokous pidettiin lopulta juuri vakuutus oikeuden urheilijan työsuhteen laadun varmistaneen päätöksen alla SLU:n<sup>181</sup> koolle kutumana 12.9.1994. Kokouksessa asialistalla oli pohdittavina asioina muun muassa lajiliittojen omat näkemykset urheilijoiden asemasta, urheiluseurojen työnantajavastuut sekä niiden ongelmat ja edut, urheilijan eläketurvan ja työkyvyttömyysvakuutusten mahdollisuus ja joukkue- ja yksilölajien urheilijoiden eriävä asema.<sup>182</sup> Kaikki näistä näkökulmista kohosivat merkittäviksi myös myöhemmin urheilijoiden sosiaaliturva-asetusta valmisteltaessa. Näin ollen voidaan sanoa perustellusti, että työ urheilijan sosiaaliturvaa kohti olikin siis käytännössä alkanut jo ennen urheilijan ammattiaseman lopullista selviämistä.

Keskeisin ja helpoiten määriteltävä sosiaaliturva-asetusten valmistelua vireille pannut päätös oli kuitenkin juuri Yaremchukin tapaus 15.9.1994, mitä voidaan pitää kolmantena urheilijoiden oman sosiaaliturvakysymyksen esiin nostaneena ja vireillepanoa vauhdittaneena juonteena. Urheilijasta tuli sen myötä yksiselitteisesti ammatti, mikä poisti aiemmissä tunnustelemissa neuvotteluissa mainitut urheiluammatin oikeudelliset epäselvyydet. Urheilutyösuhteen oikeudellinen yksiselitteisyys johti näin varsin luonnollisesti siihen, että jo aloitettua selvitystyötä jatkettiin

---

180 STM:n vakuutusosaston muistio. *Urheiluseurat ja urheilijoiden vakuutus turva.*, s. 6-7. 28.10.1993 Työeläkemaksun suuruus oli tuolloin 3% ja työttömyysvakuutusmaksun suuruus vuoden 1994 alkaen 1,87%.

181 SVUL kaatui talousongelmiin loppuvuodesta 1993. SVUL:n paikalle urheilun uudeksi keskusjärjestöksi perustettiin SLU 16.11.1993. Uuteen urheilun keskusjärjestöön liittyivät myös työväen urheilun keskusjärjestö TUL:n seurat lajiliittojen kautta alkuvuodesta 1994. SLU:sta muodostui selvästi suomalaisen urheilujärjestöjärjestelmän keskeisin toimija ja se oli näin ollen looginen jatkaja SVUL:n vireillepanemalle valmistelutyölle. Vasara 2004, s. 350-355.

182 SLU:n kokouskutsu lajiliitoille: *Urheiluseurojen työnantajavastuu ja urheilijoiden sosiaaliturva.* 2.9.1994. Kokous pidetty 12.9.1994.

virallisuontoisena valmisteluna. Vakuutus oikeuden kaiken mullistaneena päätöksenä pidetty urheilutyösuhteen määrittely ei siis näin ollen suoranaisesti aloittanut valmistelua, mutta selkiytti tilannetta ja nopeutti päätösvalmistelua oleellisesti.

Yaremchukin tapauksen suurin sosiaaliturva-asetuksia vauhdittanut merkitys olikin siinä, että urheilijoiden sosiaaliturvasäädöksille tuli yhtäkkiä pakko. Kun urheilijasta oli linjausten myötä tullut oikeudellisesti pätevä ammatti, eivät urheilun työnantajat voineet käytännössä välttyä enää työeläkemaksuiltakaan mitenkään. Vakuutus oikeuden Yaremchuk-päätöksen myötä urheilijat määriteltiin käytännössä hetkellisesti normaaliin TEL-järjestelmään kuuluviksi.<sup>183</sup> Tämä muuttikin vireillä olleiden urheilijoiden sosiaaliturvatunnustelujen luonteen. SVUL:n 4.3.1993 koolle kutsuman ensimmäisen sosiaaliturvaa pohtineen kokouksen loppupäätelmissä ongelmana oli ollut nimenomaan se, ettei urheilijoita vielä oltu oikeudellisesti rinnastettu normaaleihin työntekijöihin. Nyt rinnastus olikin yhtäkkiä täysin selvä ja kiistaton. 15.9.1994 tapahtunut urheilijoiden äkinäinen siirto TEL-järjestelmään muutti koko urheilijoiden sosiaaliturvamahdollisuuksien pohdinnan lopulta varsinaisen erillisasetuksen todelliseksi ja kiireelliseksi suunnitteluksi ja valmisteluksi. Syynä tähän oli osaltaan jo aiemmin tehty pohjatyö, joka mahdollisti nopeinkin jatkotoiminnan sekä ennen kaikkea se, mikä myöhemmin tuli kirjatuksi myös hallituksen esitykseen urheilijoiden sosiaaliturvan erillisjärjestelmän perusteeksi eli urheiluseurojen taloudellisen tilanteen kestämyttömyys ennakoimattomien vakuutusmaksujen hoitoon.<sup>184</sup>

Näin ollen voidaan katsoa urheilijoiden sosiaaliturvalakiin tähdänneen vireillepanotyön alun olleen toimijoidensa osalta varsin moninainen. Toisaalta toiveita urheilijoiden sosiaaliturvalaista oli annettu urheilun työntekijäjärjestöpuolelta eli jääkiekon pelaajayhdistyksestä silloin tällöin jo 1970-luvulta lähtien. Pelaajayhdistys ei tosin 1970- ja 1980-luvuilla ollut vielä niin voimakas organisaatio, että se olisi yksin saanut toiveitaan realisoitua. Siitä huolimatta rahasto- ja sosiaaliturvapaketista haaveilu osoitti kuitenkin sen, että tahtoa järjestöllä siihen suuntaan oli. Samalla viimeistään 1990-luvun alussa kävi selväksi, että myös urheilun keskusjärjestötasolla SVUL:ssa ja myöhemmin organisaatiomuutoksen jälkeen SLU:ssa oli herännyt aito ja voimakas kiinnostus urheilijoiden ansiosidonnaisen sosiaaliturvattomuuden tilanteen parantamiseen. Asian vireillepanon yhteydessä SVUL otti varsin aikaisessa vaiheessa yhteyttä myös valtionhallintoon ministeriötasolle ja urheilijoiden sosiaaliturvattomuudesta tuli näin ollen varsin nopeasti myös STM:lle tärkeä asia.

---

183 Saarnilehto 1998, s. 18.

184 HE 356/1994, s. 4.



Hogwood ja Gunn ovat policy-analyttisessä teoriassaan lähteneet siitä, että poliittisen agendan määrittelijällä on asian vireillepanossa ja siten sen etenemissuunnan määrittelyssä keskeinen rooli.<sup>185</sup> Tässä tapauksessa voidaan kuitenkin katsoa, että urheilijoiden sosiaaliturvalain vireille saattamisessa keskeinen rooli oli yhtäläillä organisatorisesti vahvistuneella SJRY:llä kuin myös asian viralliset tunnustelut ensimmäisenä aloittaneella SLU:lla ja urheilijoiden sosiaaliturvattomuuden nopeasti sydämen asiakseen ottaneella STM:llä. Valmisteluvaiheeseen siirryttiin siis lopulta kolmen kärjen voimalla, jossa kaikki keskeiset osapuolet olivat vaikuttamassa valmistelusuunnan valintaan ja kehittymiseen. Urheiluammatin harjoittajien suora rinnastus muihin työntekijöihin ja siten myös TEL-järjestelmään aiheutti puolestaan valmistelulle sille leimaa antaneen todellisen kiireen.

Samoin toiselle policy-analyttisen näkökulman kannalta keskeiselle lähtökohdalle eli vireillepanovaiheen asiakysymysten sisällölliselle tarkastelulle ja toimijoiden arvomaailman vertaamiselle<sup>186</sup> voidaan katsoa löytyvän avaintoimijoiden osalta varsin selvä yksimielisyys. Urheilijoiden sosiaaliturvan piiriin saattaminen nähtiin kaikkien toimijoiden osalta lähtökohtaisesti pyrkimyksiksi urheilun työntekijöiden tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta kohti. Toisaalta vireillepanoon vaikutti vahvoja mielipiteitä ja osin myös eriäviäkin näkemyksiä, joista keskeisin oli SJRY:n kanta. Se koki sosiaaliturvan tärkeäksi, mutta synnyttäväksi jääkiekon omilla ehdoilla eikä missään nimessä TEL:in kautta. SJRY:n puheenjohtaja Juha Rantasila tiivistikin pelaajayhdistyksen näkökannan asioiden vireillepanoon ja alkutilanteeseen seuraavasti:

”Kun ruvettiin puuhaamaan tätä lainsäädäntöä niin todettiin, että jos TEL:iin mennään, niin siitä tulee liian raskas homma ja sit me ruvettiin miettimään sitä että miten voitais järjestää urheilijoiden sosiaaliturva jollain muulla tavalla. (...) Se että oltais menty TEL:iin olis ollut liian nopea käänne ja aiheuttanut seuroille taloudellisia vaikeuksia ja pelaajille työpaikan menetyksiä ja sitä kautta myös valtiolle verotulojen menetyksiä.”<sup>187</sup>

Rantasilan mainitsema TEL-järjestelmään menemisen raskaus ja kalleus olisikin toisaalta pitänyt hyvin paikkaansa: Mika Palmgrenin laskelmien mukaan taloudellinen lisäkuorma olisikin asettunut seuran maksaman kokonaispalkan päälle noin 30 %:iin, mikä olisi saattanut olla monen urheiluseuran maksukyvyllä liikaa.<sup>188</sup> Toisaalta myös muut toimijat kuin vain pelaajayhdistys olivat selkeästi sitä mieltä ettei asia ollut mitenkään yksiselitteinen, vaikka ajatus sosiaaliturvasta oli sinänsä kaikkien mielestä erinomainen ja kannatettava. Rainer Anttilan tiivistys urheilijoiden

---

185 Hogwood & Gunn 1984, s. 108.

186 Kts. Esim. Heineman ym. 1990, s. 59.

187 Juha Rantasilan haastattelu 27.2.2009.

188 Palmgren 2004, s. 174-175.

sosiaaliturvan vireillepanosta ja valmisteluvaiheen alkutilasta kiteytti useimpien toimialan osapuolten ajatukset seuraavasti:

”Ylipäänsähän tilanne oli hyvin uusi. STM:n tehtävänä oli työntekijöiden hyvinvoinnin varmistaminen ja he lähtivät siitä, että se pitää olla ja että pitää olla tammoinen [sosiaaliturvan] taso. Urheilijat eivät halunneet tinkiä nettotulostaan, seurat ja lajiliitot näkivät että tässä tuli merkittävä lisäkuluera eli olihan se haasteellista aikaa. (...) Kyllä siinä kuitenkin kaikki näki sen perusidean, että se on hyvä että urheilijalla pitää olla riittävä sosiaaliturva jos tulee loukkaantuminen. Mutta että miten se järjestetään ja kenen kustannuksella...”<sup>189</sup>

Näin ollen sosiaaliturva-asian vireilletulon jälkeen olikin selvää, että kaikkien keskeisten osapuolten arvomaailmassa urheilijoiden sosiaaliturva oli tärkeä ja kannatettava asia. Sisällöllisten kysymysten lähtökohdat olivat näin ollen urheiluelämän piirissä jokseenkin yhtenevät. Sosiaaliturvalain suunnittelu- ja valmisteluvaiheeseen siirryttiinkin sillä yhteisellä ajatuksella, että urheilijat tulevat liittymään sosiaaliturvan piiriin. Kysymys olikin lähinnä siitä, miten tämä tapahtuu eli suoraan TEL:iin liittymällä vai urheilun omalla erillisjärjestelmällä. Taulukossa 1 on kuvattu vielä tiivistetysti edellä esitettyyn urheilijoiden sosiaaliturva-asian vireillepanoon keskeisimmän vaikuttaneiden vaiheiden ja tapahtumien eteneminen:

### Taulukko 1. Urheilijoiden sosiaaliturva-asian vireillepanoon vaikuttaneet tapahtumat

23.07.73	Suomen jääkiekkoilijat ry perustettiin. Sosiaaliturvan kehittämisestä yhdistyksen tavoite.
Syysy 1992	SVUL ja STM yhteistyöhön urheilijan sosiaaliturvan selvittämiseksi.
04.03.93	Ensimmäinen virallinen neuvottelu urheilijoiden sosiaaliturvatilanteesta.
28.10.93	STM:n vakuutusosaston muistio linjasi joukkueurheilun huipputasolla työksi, vaikka työsuhteen tunnusmerkistö ei täyttynytäkään kokonaan.
12.09.94	SLU:n ja lajiliittojen kokous urheiluseurojen työnantajavastuusta ja sosiaaliturvasta.
15.09.94	<b>Yaremchuk-päätös, jossa urheilija määriteltiin vakuutus oikeudessa juridisesti päteväksi ammatiksi. Urheilijan sosiaaliturvapäätökselle tuli sen myötä pakko.</b>

## 5.2 SUUNNITTELU JA VALMISTELU

### 5.2.1 Valmistelu ensimmäistä asetusta varten

Syyskuun 1994 tilanteessa ammattiurheilijoiden sosiaaliturvan piiriin tuleminen oli siis käytännössä selvä. Urheilun sosiaaliturvajärjestelmän suunnittelu- ja valmisteluvaiheen alkutilanteen tiivistikin oivallisesti Rainer Anttila haastattelussa seuraavasti:

”Tavoitteet oli kaikilla samat, mutta painotukset oli erilaisia: työnantajien edustajat eli lajiliitot halusivat sen [sosiaaliturvan] mahdollisimman halvalla kun taas sitten STM muistutti normaalista tasosta eli että sille tasolle piti päästä. Se ei kuitenkaan saanut maksaa liikaa, sillä urheilijat halusivat säilyttää nettopalkkansa ennallaan.”<sup>190</sup>

189 Rainer Anttilan haastattelu 27.2.2009. Kurs. TL.

190 Rainer Anttilan haastattelu 27.2.2009. Kurs. TL.

Suunnittelutyön aloitusta helpotti kuitenkin jo ennen vakuutusosoikeuden Yaremchuk-päätöstä tehty pohjustustyö, kuten Kerstin Ehnholmin haastattelussa tähdensi:

”Kun vakuutusosoikeuden päätös tuli 1994, meillä oli valmiina muistio ja työryhmän runko. Siitä oli helppo jatkaa asetustekstin valmistelua. (...) SLU koordinoi urheilun asiantuntijoiden työtä ja STM vastasi lainsäädäntöasiantuntemuksesta.”<sup>191</sup>

Varsinainen suunnittelutyö alkoi siten, että jo 27.9.1994 Kerstin Ekman lähetti kiertokirjeen SLU:ssa Urheilijoiden sosiaaliturvaa selvittävän työryhmän perustamiseksi. Työryhmän lähtökohtana oli Yaremchuk-päätöksen myötä syntynyt ”*oletamus, että urheilijat Suomessa tarvitsevat kattavan sosiaaliturvan urheilu-uran äkillisen katkeamisen varalta ja turvatakseen itselleen kohtuullisen eläkkeen*”<sup>192</sup> Työryhmän tavoitteena oli näin ollen etsiä kompromissia työnantajiksi äkillisesti määriteltyjen seurojen taloudellisen tilanteen huomioonottaen ja löytää näin ollen ratkaisu, joka ”*tyyydyttää yhteiskunnan, seurojen ja urheilijoiden erilaisia tarpeita.*”<sup>193</sup>

Työryhmän tehtäväksi tulikin määritellä, mikä olisi lopulta se ammattimainen urheilija, jota urheilun työoikeus koskisi. Lisäksi työryhmän tuli pohtia joukkue- ja yksilöurheilijan eriäviä tarpeita ja sitä, missä määrin urheilun erityispiirteitä lopulta voitiin ottaa mukaan lainsäädäntöön. Asialistalla olivat lisäksi myös urheilun työehtoneuvottelut ja urheilijoiden erilaisten sosiaaliturvamahdollisuuksien realistinen harkinta. Työryhmän tavoitteeksi tuli urheilun oman ideaalitalanteen määrittely, jonka pohjalta eri mahdollisuuksia ja muutostarpeita olisi voitu viranomaisten ja vakuutuslaitosten kanssa miettiä.<sup>194</sup> Tässä yhteydessä SLU:n Ekman selvitti myös muiden maiden urheilijoiden sosiaaliturvatilannetta, mutta niistä ei ollut suoraa apua. Oli luotava oma suomalainen malli ja se oli saatava aikaan pian.<sup>195</sup>

Työryhmän toiminta eteni nopeasti samalla kun STM tuli voimakkaasti valmistelutyöhön mukaan. Roolijaoksi muodostuikin nopeasti se, että STM toi valmisteluun lainsäädäntöasiantuntemuksen ja valmisteluryhmien vetovastuun samalla kun valmisteluryhmissä oli laaja jo vireillepanovaiheessa vakiintunut edustus urheilun lajiliitto- ja pelaajayhdistysedustuksineen. Heidän roolinsa valmisteluryhmässä oli tuoda siihen erityisesti urheilun toimialan sisäisen tilanteen asiantuntemusta. Tältä pohjalta ponnistanut urheilun vakuutusturvan järjestämistä koskenut kokous pidettiin STM:n

---

191 Kerstin Ehnholmin haastattelu 19.2.2009.

192 SLU:n kiertokirje. *Urheilijoiden sosiaaliturvaa selvittävä työryhmä.* 27.9.1994.

193 SLU:n kiertokirje. *Urheilijoiden sosiaaliturvaa selvittävä työryhmä.* 27.9.1994.

194 SLU:n kiertokirje. *Urheilijoiden sosiaaliturvaa selvittävä työryhmä.* 27.9.1994.

195 Kerstin Ehnholmin haastattelu 19.2.2009.

vakuutusosastolla 1.12.94.<sup>196</sup> Kiireinen aikataulu oli tarkoituksenmukainen kaikkien näkökulmista: STM:n kiinnostuksen kohteena oli saada urheilijat nopeasti mukaan lakisääteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin ja urheilun sisäisten toimijoiden intressinä oli luoda nopeasti oma erillisjärjestelmänsä, jotta uhka normaaliin kalliiksi koettuun TEL-järjestelmään joutumisesta olisi poistunut. Ennen erillisjärjestelmän vakiintumista urheilijathan olivat käytännössä normaalin TEL:in alla.

Urheilijoiden sosiaalivakuutusasiaa koskeneen kokouksen puheenjohtajana toimi STM:n Tuulikki Haikarainen ja kokouksessa onnistuttiinkin sorvaamaan ehdotukset sosiaaliturvaratkaisun päälinjoiksi. Kaiken lähtökohta oli, että ratkaisu oli saatava aikaan nopeasti, sillä vakuutusosoikeuden päätös todettiin yksiselitteiseksi ja velvoittavaksi. Toisaalta ehdotuksessa todettiin, ettei normaali TEL olisi urheilun tapauksessa ”järjestelmäpoliittisesti tarkoituksenmukainen pidemmällä aikavälillä, minkä vuoksi urheileminen suljetaan pakollisen lakisääteisen työeläkejärjestelmän ja tapaturmavakuutusjärjestelmän ulkopuolelle”<sup>197</sup>. Huippu-urheilun oman sosiaaliturvan erillisjärjestelmän perusta oli näin ollen luotu ja mikä tärkeintä sen pohja oli valmisteltu yhteistyössä urheilun oman laajamittaisen edustuksen ja ministeriön kesken, joten sillä oli laaja yleishyväksyntä alusta pitäen. Kaikki olivat lopulta jokseenkin tyytyväisiä saavutettuun ratkaisuun, kuten Kerstin Ehnholm haastattelussa tiivisti:

”Yhteistyö STM:n kanssa oli tässä kohtaa loistavaa ja luovaa. Urheiluihmiset eivät välttämättä pitäneet asiasta [sosiaaliturvajärjestelmästä ylipäättään] vedoten kustannuksiin, mutta taipuivat vielä suuremman uhan edessä, että ammattiuurheilijat olisivat joutuneet normaalin sosiaaliturvan piiriin.”<sup>198</sup>

Juha Rantasila, joka oli SJRY:n edustajana mukana koko asetuksen valmisteluvaiheen korosti myös jääkiekkoväen periaatteellista tyytyväisyyttä ratkaisuun. Pelaajayhdistys oli nähnyt sosiaaliturvan pakettina, johon kuului jo heidän aiemmin alkaneen rahastointijärjestelmänsä lisäksi oleellisena osana sosiaaliturvan järjestäminen pelaajille: ”Se tavallaan pelasti minusta sen urheilun koska me pystyttiin luomaan urheilulle oma systeemi, joka oli halvempi kuin TEL, mutta tarjosi kuitenkin hyvän sosiaaliturvan sairastapausta lukuun ottamatta.”<sup>199</sup> Nopealla tahdilla tehdyn valmistelutyön puutteeksi Rantasila näki kuitenkin sen, ettei tapaturmasta ja sairaudesta johtunutta urheilijan

---

196 STM:n vakuutusosaston kokouspöytäkirja. *Urheilijoiden vakuutusurvan järjestämistä koskeva kokous*. 1.12.94. Paikalla oli puheenjohtajataho STM:n lisäksi edustus Työministeriöstä, Opetusministeriöstä, ETK:sta, SJRY:stä, SLU:sta, jääkiekon SM-liigasta, Jalkapalloliigasta, Superpesiksestä, TT:stä ja SAK:sta. Myöhemmin kokousedustus vakiintui sisältämään lähinnä STM:n ja urheilun lajiliitot sekä pelaajayhdistykset ja toisinaan myös vakuutusyhtiöt.

197 STM:n vakuutusosaston kokouspöytäkirja. *Urheilijoiden vakuutusurvan järjestämistä koskeva kokous*. 1.12.94. Liite 1, kohta 2 a.

198 Kerstin Ehnholmin haastattelu 19.2.2009. Kurs. TL.

199 Juha Rantasilan haastattelu 27.2.2009.

pelikyvyttömyyttä rinnastettu, mikä ajoi loukkaantuneena pelikyvyttömän ja sairastuneena pelikyvyttömän pelaajan eriarvoiseen asemaan sosiaaliturvan suhteen.

Urheilijoiden erillisen eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisen varmistanut asetus valmistui pienistä puutteistaan huolimatta todella nopealla aikataululla, sillä asia oli ensimmäistä kertaa valtiopäivillä esittelyssä jo reilua kuukautta myöhemmin 13.1.95. Eduskunta lähetti lopulta 17.1. hallituksen esityksen (356/1994) sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmisteltavaksi. Valiokunnan mietintö (StVM 53/1994) valmistui 2.2.95 ja se hyväksyttiin eläke- ja tapaturmavakuutusosiensa osalta nopealla aikataululla. Valiokunnan mietinnössäkään todettiin, että urheilijoita koskeva poikkeus lainsäädäntöön oli perusteltu erityisesti siksi, että urheilijana toimittiin muihin ammatteihin nähden poikkeuksellisen lyhyt aika ja työsuhde oli muutenkin verrattain omalaatuinen. Lisäksi valiokunta totesi poikkeuksen takeeksi sen, että sen mielestä ammattimaisen ja harrastuspohjaisen urheilun välillä oli sangen liukuva raja.<sup>200</sup> Urheilijoiden poikkeuskäytännön osaksi ajateltu palkkaturvalaki jäi puolestaan hyväksymättä, sillä EU:n palkkaturvadirektiivi ei poikkeusta sallinut. Urheilijoiden palkkaturvan selvitystä kuitenkin jatkettiin myöhemmin. Se ei kuitenkaan lopulta muodostunut osaksi urheilijoiden sosiaaliturva-asetuspakettia.

Eduskuntakäsittely itsessään oli varsin suoraviivainen tapahtuma. Ensimmäinen ja toinen käsittely menivät eduskunnassa läpi ilman keskustelua ja kolmannessakin käsittelyssä ainoa puheenvuoron käyttänyt edustaja oli Vasemmistoliiton Outi Ojala, joka oli ollut myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsen. Ojalan puheenvuorossa korostui se, että valiokunnan yksimielinen näkemys oli ollut asetuksen hyväksymisen olleen tärkeä parannus urheilijoiden sosiaaliturvaan.<sup>201</sup> Toisaalta Ojala syytti kuitenkin hallituspuolueita siitä, että palkkaturvalain muutosta oli yritetty ajaa läpi urheilijoiden sosiaaliturvalain varjossa siinä onnistumatta. Näin ollen Ojala pyrki tuomaan hallitus-oppositio -politiikkaa myös asetukseen syyttämällä hallitusta venkoilusta palkkaturvan tasosta laajemminkin. Tämä jäi kuitenkin vain yritykseksi, sillä sen suurempaa keskustelua ei aiheesta syntynyt varsinkaan kun palkkaturvalakia ei edes hyväksytty. Eduskunta näyttäytyikin näin ollen asetuksen valmistelun ja ensimmäisen vaiheen päättämisen suhteen vain paikalta, jossa valmiiksi saatu asetuksen valmistelu vietiin ilman sen suurempaa hälyä päätökseen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö oli itse asetuksen kannalta keskeisin asiakirja. Mietinnössä valiokunta koki ongelmalliseksi erityisesti sen tulorajan määrittäminen, joka olisi linjannut

---

200 Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 53/1994.

201 <http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiat/he+356/1994>. Luettu 12.1.2009.

ammatti- ja harrastelijaurheilijan rajan yksiselitteisesti. STM oli kaavaillut vakuutusturvan vuositulon alarajaksi 56 640 markkaa, mikä oli sama kuin yrittäjien sosiaaliturvavakuutuksen alaraja. Valiokunta piti tätä rajaa kuitenkin erityisen korkeana tapaturmavakuutusvelvollisuuden kannalta, sillä sen mukaan urheilu oli ammattina muita ammatteja tapaturma-alttiimpaa. Valiokunta pelkäsi, että mikäli ammattiurheilijan vuositulon alaraja olisi nostettu kovin ylös, ei lainsäädännön pyrkimys urheilijan sosiaaliturvaksi olisi täyttynyt.<sup>202</sup> Tästäkin pelosta huolimatta urheilijan sosiaaliturva-asetuksen alarajaksi määriteltiin lopulta juuri tuo 56 640 markkaa ja asetus säädettiin pikaisella aikataululla 17.2.95 niin, että sen voimaantuloajaksi päätettiin 1.5.95. STM sai siis näin ollen haluamansa tulorajan valiokunnan epäroinnista huolimatta.

28.3.1995 STM:n vakuutusosasto sai lopulta valmiiksi myös muistionsa<sup>203</sup>, jossa voimaan astuvan asetuksen perusteluja esiteltiin tarkemmin. Muistiossa keskeistä oli erityisesti valiokunnassa närää herättäneen ammattiurheilijan tulorajan määrittelyn perustelu. STM totesi turvan tason alarajaan vaikuttaneen sen, että ansiosidonnaista sosiaaliturvaa ei ollut tarkoituksenmukaistakaan järjestää ”*kovin alhaisten ansiotulojen tai harrastusluonteen perusteella*”<sup>204</sup>. Lisäksi STM rinnasti alarajan niin, että vastaavaa markkamäärää sovellettiin vuoden 1995 alusta työttömyysturvalainsäädännössä ratkaisuihin, jotka koskivat tapauksia, joissa henkilö sai toimeentulonsa yrittäjätoiminnasta tai urheilusta. Urheilijat rinnastettiin siis näiltä osin yrittäjiin ja mikä tärkeintä: ammattiurheilijan ansiotason alaraja oli nyt ensimmäistä kertaa sosiaaliturvakysymyksen osalta pitävästi määritelty. Tämä alaraja jäikin pysyväksi, sillä sitä ei myöhempiinkään asetuksiin ja lakiin muutettu. Lisäksi päätöksen yhteydessä linjattiin selkeästi, että verotettuun vuosiansioon laskettiin yhtäläisesti kaikki urheilusta kalenterivuoden aikana saadut palkat ja palkkiot, eli sosiaaliturvavakuutusta ei voitu kiertää usealla halvemmalla lyhytaikaisella sopimuksella tai siten, että urheilija olisi saanut ansioita useammalta eri seuralta kalenterivuoden aikana.<sup>205</sup>

Lisäksi STM rajasi vakuutusturvan ehdoksi urheilijan ja seuran välisen kirjallisen sopimuksen sekä sen, että jo liikuntalaissa (984/1979) määritellyn liikunnan järjestöorganisaation mukaan vakuuttamisvelvollisuuden seurannan järjestäminen nimettiin SLU:n harteille. Turvan tasoa se ei puolestaan yksiselitteisesti määritellyt, vaan se jäi eri lajien eriävän tapaturmariskin takia lajikohtaisten sopimusten varaan. Sosiaaliturvaan liittynyt vakuutus velvoitettiin myös otettavaksi

---

202 Sosiaali- ja terveysturvalain mietintö StVM 53/1994.

203 STM:n vakuutusosaston muistio. *Asetus urheilijoiden eläketurvan ja tapaturmaturvan järjestämisestä*. 28.3.1995.

204 STM:n vakuutusosaston muistio *Asetus urheilijoiden eläketurvan ja tapaturmaturvan järjestämisestä*. 28.3.1995, 1§.

205 SLU:n tiedote liikuntajärjestöille ja urheiluseuroille. *Urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturva*. 8.5.1995.

palkkaa maksaneen urheiluseuran taholta.<sup>206</sup> Tämä osaltaan rajasi asetuksen koskemaan vain joukkueurheilijoita, joilla oli edustamansa seuran kanssa pelaajasopimus. Yksilöurheilijat jäivät tässä vaiheessa tästä syystä vielä käytännössä järjestelmän ulkopuolelle.

Asetusasian nopeasta aikataulusta oli varsin suurelta osin kiittäminen STM:n edustajana urheilijoiden sosiaalivakuutusasiakokouksissa puheenjohtajana toiminutta Tuulikki Haikaraista, joka veti ryhmän toimintaa. Kiitos menee myös jääkiekolle, jolla oli valmistelussa suuri ja keskeinen edustus. Juha Rantasila tiivistikin STM:n ja edustamansa jääkiekon pelaajayhdistyksen roolit asian etenemisessä seuraavasti:

”[Tuulikki] Haikarainen oli siinä se primus motor. Hän veti sitä ryhmää ja hänen kanssaan homma toimi hyvin. Ja jääkiekko oli siinä toisella puolella ratkaisevassa asemassa, koska meillä [jääkiekolla] oli kuitenkin eniten niitä ihmisiä, jotka kuului tän asian piiriin.”<sup>207</sup>

Kiireisellä valmistelulla ja asetuksen voimaan saattamisella estettiin näin ollen se, etteivät urheilijat joutuneet normaalin TEL-järjestelmän piiriin. Kompromissiratkaisu tyydytti ainakin osin kaikkia osapuolia, mutta toisaalta nopea aikataulu aiheutti sen, ettei urheilijan sosiaaliturvajärjestelmän suunnittelu ollut vielä läheskään valmis ensimmäisen asetuksen astuessa voimaan. Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunta perustettiin Kerstin Ekmanin alulle saattaman suunnittelutyöryhmän pohjalta 29.5.1995 tarkoituksenaan nimenomaan sosiaaliturvajärjestelmän kehittäminen.<sup>208</sup> Samoin asetuksessa määritellyn SLU:n vakuuttamisvelvollisuuden seurantajärjestelmän virallinen nimeäminen tapahtui STM:n osalta erillisellä päätöksellä vasta 1.6.1995<sup>209</sup> ja vakuutusjärjestelmän ensimmäiset viralliset sisältöhahmotelmat valmistuivat näin ollen vasta kesäkuun 1995 alussa.<sup>210</sup> Merkittävin ensimmäisen asetuksen kiireellisestä valmistelusta kielinyt seikka oli kuitenkin se, että kun urheilijoiden sosiaaliturva-asetus tuli voimaan vappuna 1995, ei suomalaisilla markkinoilla ollut vielä lainkaan tarjolla edes asetuksen mukaista vakuutustuotetta. Tällainen kuitenkin tuli voimaan kaksi kuukautta myöhemmin.<sup>211</sup> Tätä taustaa vasten ei olekaan ihme, että asetuksen jatkovalmistelu jatkui kohti asetusuudistusta varsin pian, sillä kehitettäviä asioita jäi.

---

206 STM:n vakuutusosaston muistio. *Asetus urheilijoiden eläketurvan ja tapaturmaturvan järjestämisestä*. 28.3.1995, 1–2 §.

207 Juha Rantasilan haastattelu 27.2.2009.

208 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan säännöt 29.5.1995. Kohta 1. Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan työn lähtökohdista ja perustamisesta tarkemmin luvussa 4.2.3.

209 STM:n päätös (829/1995) *SLU:n valtuuttamisesta hoitamaan eräitä urheilijoiden sosiaaliturvaan liittyviä asioita*. Annettu 1.6.1995.

210 SLU:n kiertokirje. *SLU:n urheilijaturvavakuutusjärjestelmän kuvaus*. Liite 1. 7.6.1995.

211 Palmgren 2004, s. 175.

Kaiken kaikkiaan valmisteluvaiheen alkuvaiheessa merkittävän suuressa roolissa olivat siis virkamiesvalmistelijat ja urheilun toimialan omat toimijat. Peter Self on omassa policy-analyttisessä teoria-analyysissään lähtenyt siitä, että päätösvaiheen teknis-rationaalisen perustan luojat vaikuttavat poliittisen kysymyksen sisällölliseen muotoon hyvinkin keskeisesti.<sup>212</sup> Näin ollen käytännössä se, joka on valmistelussa aktiivisin, vaikuttaa usein lopulliseen päätökseen varsinaista päättäjää enemmän. Tämä piti todella selvästi paikkansa urheilijan sosiaaliturvan valmistelussa, jossa eduskunta vain hyväksyi valmistellun ehdotuksen ilman suurta debattia ja varsinainen työ tehtiin valmistelutyöryhmissä ja toimialan omissa suunnitteluelimissä. Olihan koko sosiaaliturvajärjestelmä lähtökohtaisesti urheilun oma erillisjärjestely ja toimialan oma luomus. Hogwoodin ja Gunnin mallin mukaisista valmisteluvaiheen ongelmien määrittelyistä, tavoitteiden ja prioriteettien asettamisesta ja vaihtoehtojen analyysistä vastasikin näin ollen lähinnä urheilu itse.

Toisaalta Heineman tutkijakollegoineen on osoittanut virkamiesten suunnittelutyön saavan usein vaikutteita heidän omista arvoistaan.<sup>213</sup> Tämän takia voidaan pitää selvänä, että valmisteluvaiheen ministeriön ja urheilutoimijoiden suurien roolien takia vastakkain olivat koko ajan käytännössä urheilun toimialan sisäinen arvomaailma ja ministeriön edustama yleisen tasa-arvon toteutuminen yhteiskunnassa sosiaaliturvan suhteen. Urheilun toimijoilla arvomaailmaa ohjasi varsin pitkälle se, että yleisen tasapuolisuuden toteutuminen ja saman sosiaaliturvataso käyttöönnotto muiden toimialojen työntekijöiden kanssa olisi yhtäkkisen kulurakenteen kasvun takia vaarantanut koko urheilun toimialan työnantajien talouden vakavaraisuuden. Toisaalta urheilun työntekijäjärjestöjen eli pelaajayhdistysten arvoja valmisteluvaiheessa ohjasi eniten se, että sosiaaliturva oli sinänsä hyvä ja kannatettava asia, mutta se ei saanut pudottaa urheilijoiden nettotulotasoa liikaa. Ministeriön arvoissa keskeisenä oli puolestaan sen varmistaminen, ettei yhteiskuntaan jäisi sosiaaliturvatonta toimialaa, joten sen toimintaa ohjasi eniten yleishyödyn ihanne. Lopullisessa valmistelussa vaikuttavina arvoina olivat kaikki kolme näkökohtaa ja siten asetuksesta tuli varsin pitkälti yleisesti hyväksytty. Taulukossa 2 on kuvattu vielä tiivistetysti edellä esitetyn urheilijoiden sosiaaliturvan ensimmäisen asetuksen valmisteluvaiheeseen keskeisimmin vaikuttaneiden vaiheiden ja tapahtumien eteneminen:

---

212 Self 1981, s. 224-225.

213 Heineman ym 1990, s. 56-57.



## Taulukko 2. Ensimmäisen asetuksen valmisteluvaiheen keskeisimmät päivämäärät

27.9.1994	Kerstin Ekmanin kirje SLU:ssa urheilijoiden sosiaaliturvaa selvittävän työryhmän perustamiseksi.
1.12.1994	STM:n johtama kokous, jossa urheilun toimialan laaja edustus paikalla. Kokouksessa sovittiin ehdotukset urheilijan sosiaaliturvaratkaisun päälinjauksi.
13.1.1995	Urheilijoiden erillinen sosiaali- ja eläketurva ensimmäistä kertaa esillä valtiopäivillä.
17.1.1995	Eduskunta lähetti HE 356/1994:n StVK:aan valmisteltavaksi.
2.2.1995	StVM 53/1994, jossa perusteltiin urheilun erillisjärjestelmän syyt, valmistui.
17.2.1995	Lopullinen päätös urheilijoiden sosiaaliturva-asetuksen voimaantulosta.
<b>1.5.1995</b>	<b>Asetus urheilijoiden eläketurvan ja tapaturmaturvan järjestämisestä (537/1995) astui voimaan.</b>
<b>29.5.1995</b>	<b>Urheilijoiden sosiaaliturvatyöryhmä perustettiin erillisjärjestelmän valvojaksi ja kehittäjäksi.</b>
1.6.1995	STM nimesi SLU:n vakuutusjärjestelmän seurantajärjestelmän valvontavastuuseen.
1.7.1995	Ensimmäinen urheilijaturvan mukainen vakuutustuote markkinoille.

### 5.2.2 Valmistelu toista asetusta varten

Vuonna 1995 valmistuneen sosiaaliturva-asetuksen uudistamisen ja näin ollen asetustekstin jatkovalmistelun voidaan katsoa alkaneen traagisesta jääkiekon SM-liigapelissä tapahtuneesta loukkaantumisesta 11.2.1996. Tuolloin Porin Ässiä edustanut tsekkiläinen jääkiekkoilija Jaroslav Otevreli törmäsi pelitilanteessa kaukalon laitaan sillä seurauksella, että hän halvaantui kaulasta alaspäin.<sup>214</sup> Urheilijoiden sosiaaliturva-asiat nousivat tuolloin yleiseen tietoisuuteen ja samalla tuli toteen näytetyksi myös sosiaaliturvajärjestelmän keskeneräisyys pahimmillaan. Jaroslav Otevreli sai nimittäin tapaturmaturvansa ansiosta korvauksen, mutta se tuli vain kertaluontoisena. SLU:ta sosiaaliturvatoimikunnassa edustanut Rainer Anttila tiivistikin Otevrelin valitettavan tapauksen jälkimainingit sosiaaliturvauudistuksen taustalla näin:

”Otevrelin keissi nosti asiaa selkeästi esille ja paransi sen [*sosiaaliturva-asian*] tietoisuuden tasoa eli että asialle pitää tehdä jotain ja että sillä vakuutuksella on merkitystä. (...) Perusfilosofiaksi tuli, että pitää olla niin hyvä turva jos sattuu jotain niin vakavaa, että työkyky menee täysin.”<sup>215</sup>

Suomen hiihtoliiton edustajana urheilijan sosiaaliturvatoimikunnassa toiminut Päivi Kekäle painotti lisäksi myös ministeriön aloitteellisuutta Otevrelin tapauksen jälkeen:

”Ministeriön puolelta ponnahti myös ajatus jääkiekon nelirajahalvaustapauksen jälkeen, että ei haluta koskaan enää toista samanlaista. Tapaus pyöri sitten pitkin matkaa työryhmissä esimerkkinä, minkä takia se valmistelu niin vahvasti ja voimakkaasti koko ajan eteni.”<sup>216</sup>

Vuoden 1996 puolella valmistelu kohti pysyvää urheilijan sosiaaliturvajärjestelmää jatkui kuitenkin varsin rauhallisella työtahdilla. Asetus erillisjärjestelmästä oli kaikesta huolimatta jo olemassa ja täten pelko normaaliin TEL-järjestelmään joutumisesta oli poistunut. Varsinaisen asetustekstin

214 Otevrelin loukkaantumisesta tarkemmin kts. Saarnilehto 1998, s. 32-37.

215 Rainer Anttilan haastattelu 27.2.2009. Kurs. TL.

216 Päivi Kekäleen haastattelu 12.3.2009.

uudistamiseen tähtäävän valmistelun voidaan katsoa alkaneen joulukuussa 1996 kun urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunta totesi kokouksessaan tarpeen asetustekstin tarkistamiselle. Ongelmaksi oli kohonnut se, että sosiaaliturvan määränneen palkkion määrittely tapahtui kalenterivuositain. Kaikki suurimmista joukkuelajeista jakoivat kuitenkin kautensa kalenterivuoden sijaan pelikausittain. Tästä aiheutui se, että pelikausi, joka ulottui kahdelle eri kalenterivuodelle, pilkkoutui vakuutusten ja palkkojen osalta kahtia, mikä saattoi estää koko vakuutusvelvollisuuden tarpeen.<sup>217</sup> Tätä epäkohtaa koskenut muutosesitys asetuksessa lukeneen kalenterivuoden muuttamisesta lajikohtaisiksi pelikausiksi saatettiin myös STM:n tietoon. Ensimmäiset selvät kehitysehdotukset asetustekstiin tulivat siis näin ollen urheilun omalta puolelta ja Otevrelin tapaus vaikuttikin lopulta lähinnä asian julkisuuskuvaa ja tietoisuuteen eikä se johtanut niinkään käytännön välittömiin toimiin.

Helmikuussa 1997 valmistui sosiaaliturvatoimikunnan laatima raportti urheilijoiden sosiaaliturvaa koskevan asetuksen soveltamisesta. Siinä todettiin yksiselitteisesti urheilijan sosiaaliturvan miesvaltaisuus ja jääkiekon keskeisin rooli vakuutusten osalta. Vuonna 1996 naisten palkkiot eivät nimittäin missään lajissa nousseet ammattuurheilijan määritelmän alarajan yli ja jääkiekko vastasi lajina yksin noin 40% vakuutustapahtumista ja noin 90% vakuutusmaksuista.<sup>218</sup> Tätä taustaa vasten Kerstin Ehnholmin selvitys asetuksen muutostöiden alullepanijasta ei olekaan kovin yllättävä:

”Muutostyö käynnistyi jääkiekon tyytymättömyydestä siihen, että SLU oli raportointivastuussa saaden vakuutusyhtiöltä tiedot vakuutetuista. Jääkiekko ja jalkapallo oli suurimmat maksajat ja etenkin jääkiekko halusi suuremman roolin pelaajien sosiaaliturvan ympärillä.”<sup>219</sup>

Jääkiekon ja sen pelaajayhdistyksen rooli kasvoikin valmistelun toisessa vaiheessa, kuten Juha Rantasila haastattelussa muisteli:

”Ministeriö oli toisella puolen pöytää ja meillä [SJRY] oli toisella puolella olijoista kyllä vaikutusvaltaa. Eli kyllä me saatiin aika hyvin läpi se, mitä me haluttiin. Ei siellä ollut mitään sellaista, missä mä olin mukana, mikä olisi jäänyt erityisesti kaiheartamaan. Tai no, ne rajat siinä rahastoinnissa, mitkä olisi pitänyt olla toisin mut me todettiin vaan et jostakinhan se on aloitettava ja nythän ne rajat onkin koko ajan nousseet.”<sup>220</sup>

Rantasilan lausunto ja sosiaaliturva-asetusten rinnastaminen rahastointilakeihin<sup>221</sup> kertoi myös osaltaan siitä, että pelaajayhdistykselle kyse oli muita toimijoita enemmän sosiaalietuuksien kokonaispaketista, jossa urheilijarahastojen muotoutumista ja sosiaaliturvakysymystä ei voitu erottaa toisistaan.

---

217 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokouspöytäkirja 5/96, 19.12.1996. Kohta 4.

218 Raportti urheilijoiden sosiaaliturvaa koskevan asetuksen soveltamisesta 1996, 25.2.1997. Taulukko 2.

219 Kerstin Ehnholmin haastattelu 19.2.2009.

220 Juha Rantasilan haastattelu 27.2.2009. Kurs. TL.

221 Rahastointilakien sisällöstä on kerrottu tarkemmin urheilun erityislainsäädäntöosion yhteydessä luvussa 4.1.2.

Sosiaaliturvatoimikunnan vuosiraportissa huomioitiin myös yksilölajien urheilijoiden tilanne eli se, että joukkuelajien urheilijoille kehitetty järjestelmä soveltui heikosti yksilöurheilijoihin. Toimikunta esittikin asian ratkaisun pohdintaa yhteistyössä STM:n kanssa.<sup>222</sup> Tässä vaiheessa kuitenkin korostui lajiliittojen ja seurasuhteiden erilainen merkitys joukkue- ja yksilölajien urheilijoille. Hiihtoliiton Päivi Kekäle tiivistikin yksilölajien ja -lajiliittojen lähtökohdat ja vaikutusmahdollisuudet sosiaaliturva-asiaan haastattelussa seuraavasti:

”Yksilölajit ei olleet siinä [*sosiaaliturvalainsäädäntöprosessissa*] se alkuun paneva taho, mutta meidät liitettiin mukaan alkuvaiheessa. Se, että yksilöurheilijat saatiin lain suunnittelun piiriin, oli kyllä urheilijoiden etu koska heitä käsiteltiin kuten yrittäjiä. Lajiliitto saattoi olla infon antajana, mut jokaisen urheilijan oli oltava itse tietoisia siitä että he ottivat vakuutuksen tulotason ylittäessä tietyn rajan. Meidän rooli olikin aika pitkälle tiedon jakamista niille urheilijoille, joita me Hiihtoliitossa tiedettiin asian koskevan.”<sup>223</sup>

Yksilöurheilijoiden tilanne nousikin valmistelussa entistä enemmän esiin ja kun STM julkaisi urheilijoiden vakuuttamisesta tiedotteen 4.3.1997, olivat yksilöurheilijat jo näkyvästi esillä siinä. Tiedotteessa todettiin ykskantaan, etteivät yksilölajien urheilijat palkanmaksajaseuran puuttuessa käytännössä kuuluneet järjestelmän piiriin. Tämä nähtiin STM:ssä ongelmalliseksi, koska heistä ”osa on selvästi täysipäiväisiä ammatinharjoittajia”<sup>224</sup>. Tätä taustaa vasten STM nostikin esiin ajatuksen koko urheilijoiden sosiaaliturvan uudelleen tarkastamiseksi. Työeläkejärjestelmässä tutkittiin muutenkin samaan aikaan epätyypillisten työsuhteiden vakuuttamista, joten kokonaisen asetusuudistuksen pohdinta ei siten olisi ollutkaan täysin irrallinen toimenpide ministeriöltä. Koko urheilijoiden sosiaaliturvaa koskeneen asetuksen tarkistaminen ja ehdotukset yksilöurheilijoiden sosiaaliturvaksi olivatkin esillä jo sosiaaliturvatoimikunnan seuraavassa kokouksessa 22.3.1997.<sup>225</sup>

Ensimmäinen konkreettinen menettelytapaehdotus yksilöurheilijoiden sosiaaliturvan järjestämiseksi tuli lopulta 1.4.1997. Silloin lähdettiin siitä, ettei yksilöurheilijoilla ollut työsuhdetta edustamaansa lajiliittoon. Näin ollen urheilijoiden vakuuttaminen olisi jäänyt heidän itsensä vastuulle, mutta heidät haluttiin velvoittaa ottamaan urheilijavakuutus sosiaaliturvansa suojaksi. Järjestelmä olisi ollut yhdistelmä vapaaehtoisuutta ja pakkoa: pakkoa olisi edustanut se, että maajoukkue-tason urheilijat, joiden tulotaso ylitti 56 640 markan rajan, olisivat olleet velvoitettuja ottamaan vakuutuksen. Vapaaehtoisuutta olisi puolestaan edustanut se, että enemmän tienatessaan olisi urheilija voinut halutessaan nostaa myös vakuutuksensa tasoa vastaamaan todellista tulotasoaan.<sup>226</sup>

---

222 Raportti urheilijoiden sosiaaliturvaa koskevan asetuksen soveltamisesta 1996, 25.2.1997.

223 Päivi Kekälén haastattelu 12.3.2009. Kurs. TL.

224 STM:n tiedote (37/97) *Urheilijoiden vakuuttaminen lisääntynyt hieman*. Julkaistu 4.3.1997.

225 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokousmuistio 2/97, 22.3.1997.

226 SLU:n kiertokirje. *Yksilölajien urheilijoiden sosiaaliturva*. 1.4.1997.

Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunta päättikin lopulta lähteä ajamaan tätä suunnitelmaa STM:n hyväksyttäväksi vielä huhtikuun aikana. Suunnittelutyöhön osallistuivat ne lajit, jotka olivat Suomessa lähimpänä yksilölajiammattilaisuutta eli yleisurheilu, uinti, hiihto ja taitoluistelu.<sup>227</sup> Vapaaehtoisuus ei kuitenkaan sinänsä ollut sosiaaliturvan osana täysin poikkeuksellinen ajatus, sillä esimerkiksi SJRY oli parantanut jäsentensä vakuutusturvaa vapaaehtoisin tapaturmavakuutuksin.<sup>228</sup>

STM alkoi kuitenkin tällöin hieman epäillä urheilujärjestelmän erityistarpeiden toimivuutta. Ministeriö lähti kuitenkin liikkeelle 6.5.97 päivätyssä muistiossaan siitä, että yleisperiaatteena ollut urheilun omakustanteinen huolehtiminen erityistarpeistaan oli sinänsä hyvä asia. Ristiriitaa yleisen sosiaaliturvan kanssa ei kuitenkaan saanut syntyä siten, että hoidon taso olisi ollut muita toimialoja huonompaa. Tällaiseksi ristiriidaksi ministeriö katsoi vapaaehtoisen vakuuttamisen aspektin yksilöurheilijoiden kohdalla, vaikka vähimmäisvakuutus olikin sovittu. STM:n pääperiaatteena oli ”*kahden tasavahvan osapuolen vapaa sopimusoikeus*”<sup>229</sup>. Vapaaehtoisessa vakuutuksessa toinen sopijaosapuoli puuttui kokonaan.

Toinen ongelmaksi noussut asia oli vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönneistä johtuneiden vahingonkorvausvelvollisuuksien epäselvyys. Tähän asiaan otti pyynnöstä kantaa Heikki Halila. Hän kirjoitti muistiossaan 8.5.1997, että loukkaantunut urheilija, jonka seura oli talousvaikeuksissa tai joka ei ollut muuten hoitanut sosiaaliturvavelvoitteitaan, olisi saanut korvauksensa ainoastaan siinä tapauksessa, että seuran omissa säännöissä olisi mainittu vahingonkorvauksista. Näin ei käytännössä usein ollut, eikä toisaalta lajiliitoilla tai SLU:lla ollut mahdollisuuksia velvoittaa seuroja tämänkaltaisiin sääntömuutoksiin.<sup>230</sup> SLU:n huolehtiminen vakuutuksien seurannasta oli siis käytännössä varsin ongelmallista. Sosiaaliturvatoimikunta pohtikin tätä epäkohtaa kokouksessaan ja totesi, ettei SLU:lla todellisuudessa ollut pakotteita asian korjaamiseen. Täten lisävastuun antamista vakuuttamisrikkomusten estämiseksi pohdittiin annettavaksi normein joko ulkopuoliselle taholle tai suoraan liigoille ja seuroille.<sup>231</sup> Tämä olikin toisaalta juuri sitä, mitä jääkiekkopuoli oli halunnut jo aiemmin: suurempaa vastuuta omien sosiaaliturva-asioidensa hoitamisesta.

Edellä mainittujen kehittämisehdotusten pohjalta asetusuudistuksen valmistelua jatkettiin STM:n ensimmäisellä virallisella asetusluonnoksella 7.11.1997. Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunta

---

227 Kerstin Ekmanin kirje STM:n Tuulikki Haikaraiselle 24.4.1997.

228 Suominen 2002. [http://www.urheiluoikeudenyhdistys.fi/urheilu\\_ja\\_oikeus-lehti/2002/kimmo\\_suominen](http://www.urheiluoikeudenyhdistys.fi/urheilu_ja_oikeus-lehti/2002/kimmo_suominen) Kohta 2.4.

229 STM:n vakuutusosaston muistio. *Urheilun sosiaaliturvasta*. 6.5.1997.

230 Heikki Halilan muistio urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnalle. *Vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönneistä johtuva vahingonkorvausvelvollisuus*. 8.5.1997.

231 Urheilijoiden sosiaaliturva-kokouksen muistio. 10.9.1997.

kokoontui välittömästi luonnoksen valmistumisen jälkeen pohtimaan valmistelun tilannetta ja luonnoksen sisältöä. Pääosin luonnos olikin sosiaaliturvatoimikunnan mieleen. Muutama sanavalinta aiheutti kuitenkin hämmennystä. Epäselvyydet koskivat kuitenkin lähinnä jo aiemmissa keskusteluissa ja kokouksissa esille tulleita ongelmakohtia, joiden sisältöä ei vielä oltu määritelty riittävän aukottomasti ja niinpä esimerkiksi yksilöurheilijan määrittely urheilijaksi, jolla ei ollut aiemman asetuksen 1 §:ssä tarkoitettua sopimusta, olikin vain lähinnä porsaanreikien tilkitsemistä.<sup>232</sup>

Suurimmat jatkovalmistelussa parantelua tarvinneet kokonaisuudet olivat sosiaaliturvatoimikunnan mielestä se, että asetusluonnoksessa puhuttiin urheilijoiden erillisjärjestelmän tarpeesta ”*vastata soveltuvien osin tapaturmavakuutuslaissa (608/1948) säädettyjä korvauksia*”<sup>233</sup>. Tämä aiheutti epäselvyyksiä siitä, mikä sosiaaliturvaksi näin ollen olisi käytännössä tullut ja mitä nämä korvausten ”soveltuneet osat” olisivat olleet. Lisäksi myös vakuutuksen todellinen hinta pohditutti toimikuntaa.<sup>234</sup> Nämä asiat kielivätkin siitä, että urheiluväellä oli kova tahto pitää kaikin osin kiinni erillisjärjestelmästä. Toinen suuri muutospaketti oli hallinnollisten tehtävien siirto SLU:lta TVL:lle. STM totesi myöhemmin syyksi siirtoehdotukselleen sen, että kahden erillisryhmän eli jo vammautuneiden ja itsenäisten urheilijoiden turva oli sinänsä riittämätön. STM lisäsi vielä, että:

”Se [SLU] on syystä tai toisesta jäänyt valvonnassaan sellaiselle asteelle, ettei se täytä sosiaalivakuutuksen tarpeita. Kun STM on siirtänyt asetuksella ja erilaisilla sopimuksilla julkista valvontavaltaa SLU:lle, riskin laiminlyönnistä kantaa STM. Tämän vuoksi valvonta pitäisi siirtää STM:n välittömään valvontapiiriin.”<sup>235</sup>

Sosiaaliturvatoimikunta ei kokenut valvontatilanteen siirron myötä oleellisesti voivan parantua, sillä seurannan teho oli todellisuudessa kiinni siitä, miten liitoilta ja seuroilta saatiin seurantatietoa eikä siitä, mikä taho tätä tietoa keräsi. STM:n esittämien sosiaaliturvan seurataason laiminlyöntien ja SLU:n valvontavastuun riittämättömän hoidon syytöksiin toimikunta vastasi sillä, etteivät ne ensisijaisesti olleet laiminlyöntejä vaan itse järjestelmään liittyneitä ongelmia.<sup>236</sup> Toisaalta STM:n luonnosteleva vakuutuslaitosten velvoitus vuosittaisten selvitysten antamiseen urheilijoille näiden vakuutusturvan sisällöstä koettiin erittäin hyväksi uudistukseksi.<sup>237</sup> Kaiken kaikkiaan STM:n asetusluonnos tarjosi siis kuitenkin varsin hyvän jatkovalmistelun pohjan ja hyvin kärkevistä erimielisyyksistäkin huolimatta asetusuudistuksen valmistelua saatettiin tältä pohjalta jatkaa.

---

232 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan huomiot 7.11.1997 päivätystä asetusluonnoksesta. 12.11.1997.

233 STM:n asetusluonnos. *Urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisestä annetun asetuksen muuttamisesta*. 7.11.1997.

234 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan huomiot 7.11.1997 päivätystä asetusluonnoksesta. 12.11.1997.

235 STM:n vakuutusosaston kiertokirje. *Ammattiurheilijoiden sosiaaliturvasta*. 14.12.1997. Kurs. TL.

236 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan muistio. *Urheilijoiden sosiaali- ja eläketurvan uudistaminen*. 16.12.1997.

237 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan huomiot 7.11.1997 päivätystä asetusluonnoksesta. 12.11.1997.

Toinen STM:n asetusluonnos rakennettiin edellisen perustalle ja julkaistiin 9.1.1998. Asetusluonnoksen muutoksissa määriteltiin nyt, että vakuuttamisvelvollisuuden tarkastelujakso oli vuoden pituinen aika tai pelikausi.<sup>238</sup> Näin ollen vakuuttamisvelvollisuuden tarkastelujakson ja pelikauden määrittely jätettiin käytännössä lajien omalle vastuulle. Itsenäisen yksilöurheilijan kohdalla vakuuttamisvelvollisuutta käsiteltiin kalenterivuodessa saadun ansion perusteella, koska se vastasi käsitteenä verovuotta. Lisäksi aiemmassa asetusluonnoksessa puhuttaneet tapaturmasuojan soveltamisalueet oli nyt määritelty tarkemmin. Soveltamisala rajattiin koskemaan pakollista työsuhteen tapaturmaturvaa sisältäen itse urheilusuorituksen ja -harjoituksen lisäksi harjoitus- ja kilpailumatkat. Suoja ei kuitenkaan koskenut vapaa-aikaa eli se ei ollut luonteeltaan täysajanturva.

Kolmas suurempi uudistus liittyi järjestelmän valvontatehtäviin. Tapaturmavakuutuslaitosten liiton tehtäviksi määriteltiin nyt yksiselitteisesti järjestelmän yleisen toimivuuden ja toteutumisen valvonta.<sup>239</sup> Vakuutusrekisteriä olisi edelleen päivitetty vuosittain ja vakuutusrekisterin reaaliaikainen valvonta olisi annettu lajiliitoille. Järjestelmän idea oli, että seura ottaisi pelaajilleen sosiaaliturvan vakuuttamalla ja antaisi luettelon vakuutetuista lajiliitolle ja pelaajayhdistykselle, jotka valvoisivat vakuutusvelvollisuuden toimeenpanoa. Vakuutusyhtiöiden rooli olisi ollut vakuutusten ja vakuutusturvan todistusten antaminen urheilijoille ja tapaturmatietojen välittäminen TVL:lle. Tämä olisi käytännössä merkinnyt pelikelpoisuuden vahvistamista. TVL olisi valvonut vakuutusturvan toimimista ja antanut vuosittain selvityksen STM:lle urheilutapaturmista ja vakuutettujen määrästä.

Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunta otti nopeasti kantaa myös tähän asetusluonnokseen. Suurimmaksi ongelmaksi toimikunta näki edelleen sen, että SLU:n valvontavastuu vakuutuksista loppuisi. Liittojen kannan mukaan tämä oli valitettavaa, koska vakuutusasioiden hoitaminen olisi keskitetyn kontrollin puuttuessa ”*jäänyt jatkossa sattumanvaraiseksi*”<sup>240</sup>. Toisaalta sosiaaliturvaan liittynyttä edunvalvontaa saatettiin jatkossa hoitaa perustettavan urheilun työnantajatoimikunnan kautta. Toinen suurempi ongelmakohta liittyi siihen, että turva ei koskenut ammattitauteja vaan vain loukkaantumisia. Loukkaantumisen määrittely ja sairastapausten liittäminen järjestelmään nähtiin haasteellisiksi pulmiksi. Lisäksi tulonmäärittelyn epäselvyyksien vuoksi toimikunnan näkökanta oli,

---

238 STM:n asetusluonnos. *Urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisestä annetun asetuksen muuttamisesta*. 9.1.1998. Liite: Asetusluonnoksen muutokset, s. 3.

239 STM:n asetusluonnos. *Urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisestä annetun asetuksen muuttamisesta*. 9.1.1998. Liite: Asetusluonnoksen muutokset, s. 4.

240 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokousmuistio 19.1.1998, kohta 2.

että huomattava osa yksilölajien urheilijoista olisi jäänyt edelleen ilman sosiaali- ja eläketurvaa.<sup>241</sup> Sosiaaliturvatoimikunnan mielestä asetusluonnos olikin siis monin paikoin vielä keskeneräinen.

Tämän kokouksen jälkeen sosiaaliturvatoimikunta jättikin STM:n puolelta asetuksen muutostyötä hoitaneelle Tuulikki Haikaraiselle avoimen kirjeen, jossa se purki pettymystään asetusluonnoksen sisältöön. Toimikunta painotti kirjeessään sitä, että urheilutoimijoiden tavoitteet asetusmuutuksessa olivat alun perin olleet vain asetuksen tarkennuksessa. Nyt STM oli toimikunnan mukaan sisällyttämässä asetusmuutukseen huomattavia sisällöllisiä ja hallinnollisia muutoksia, jotka urheilun toimialan erityispiirteiden vuoksi ”eivät vastanneet urheilujärjestelmän todellisuutta”<sup>242</sup>. Ajatus hajottaa yhteisesti SLU:n kautta hoidettu urheilijoiden vakuutusturvan neuvottelu seurojen hoidettavaksi olisi toimikunnan mielestä johtanut epätietoisuuteen oikeista menettelytavoista ja siten jopa todellisuudessa heikentänyt urheilijoiden sosiaaliturvaa. Lisäksi sosiaaliturvatoimikunta katsoi, ettei yksilölajien urheilijoiden vakuutusturva ollut vieläkään riittävällä tasolla eivätkä kaikki lajiliitot päässeet vaikuttamaan omiin vakuutusehtoihinsa. Kaiken kaikkiaan toimikunnan näkemyksen mukaan seuroille ja lajiliitoille oltiin näin ohjaamassa tehtäviä, jotka eivät niille kuuluneet ja joita ne eivät siten omien toimintasääntöjensä mukaan edes voineet hoitaa ja toisaalta niiltä oltiin viemässä pois lähinnä TVL:lle suoraa päätäntävaltaa niitä koskeneisiin asioihin kuten urheilijoiden edustuskelpoisuuden määrittelyyn. Toimikunta näkikin, että asetusluonnoksen epäkohtien vuoksi se olisi vietävä takaisin jatkovalmisteluun ja se tuli näin ollen uuden käsittelyn vuoksi saattaa voimaan vasta aikaisintaan syksyllä 1998.<sup>243</sup> Alun alkaen yhteisrintamassa olleiden ministeriön ja urheilun toimialan toimijoiden välit olivat siis tässä kohtaa selvästi rakoilleet.

Ministeriöllä oli kuitenkin selkeä tarve saattaa asetusmuutos nopeaan päätökseen. Ensimmäisen asetuksen valmisteluprosessia kuvannut vauhti ja ajatus nopeasta valmiiksi saamisesta sekä toisen pahan loukkaantumisen epäselvän korvausvastuun poistamisesta olivat palanneet STM:n toimintaan. Niinpä seuraava asetusluonnos annettiin jo 2.2.1998 ja siinä oli jo selvästi esillä se, että asetus tulee astumaan voimaan 1.5.1998 sosiaaliturvatoimikunnan vastustuksesta huolimatta. Siinä ei nimittäin enää juuri uusia avauksia ollut, vaan luonnos oli varsin pitkälle aiemman luonnoksen toisinto. Sosiaaliturvatoimikunta totesikin kokousmuistiossaan sarkastiseen sävyyn, että ”tilanne

---

241 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokousmuistio 19.1.1998. Suurimpaan sosiaaliturvakuoppaan olisivat toimikunnan mukaan pudonneet opetusministeriön apurahalla urheilleet, joiden urheilutulo ei ollut palkintorahaa.

242 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kirje STM:n Tuulikki Haikaraiselle. 20.1.1998. Allekirjoittajina kirjeessä olivat Teuvo Holopainen (SPL), Arto Kari (SLeL), Kari Saarinen (SUL), Ilkka Kauhanen (SKL), Kimmo Tolonen (Superpesis), Päivi Kekäle (SHL), Mauri Oksanen (SLU) ja Kerstin Ekman (SLU).

243 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kirje STM:n Tuulikki Haikaraiselle. 20.1.1998.

*STM:n sosiaali- ja eläketurvajärjestelmän uudistamisessa on, että SLU on sanansa sanonut eikä sisältöön kovin paljon enää puututa<sup>244</sup>*”. Näin sosiaaliturvatoimikunnan itsensä aloittama muutosprosessi olikin jo kääntynyt toimikunnan puheissa STM:n junailemiksi sisällöllisiksi ja hallinnollisiksi muutoksiksi järjestelmään. Toimikunta totesikin ykskantaan, että SLU:n rooliksi jäisi jatkossa vain konsultoivana ja tiedottavana tahona oleminen ilman viranomaistehtäviä. Kerstin Ehnholm kuittasikin urheiluväen tunnot valmistelun lopputuloksesta haastattelussa yksiselitteisesti: ”*Lopputulos ei ollut optimaalinen.*<sup>245</sup>”

Peter Johnin poliittisen päätöksenteon dynamiikan teoria tarjoaa valmisteluvaiheen analysoinnille hyvän viitekehyksen. Johnin mukaan päätösprosessit ovat lähtökohtaisesti monimutkaisia ja jatkuvia. Nämä määreet pitivät erittäin hyvin paikkansa urheilijan sosiaaliturvan erillisjärjestelmän kohdalla: kestihän valmisteluprosessi lopulta kokonaisuutena lähes neljä vuotta ja sisälsi välissä myös pikaisesti voimaan saatetun asetuksen, jolla urheilun toimialan talous turvattiin ja lopulliselle asetukselle saatiin valmistelurauha. Johnin mukaan poliittinen päätösprosessi onkin lineaarisesta luonteestaan huolimatta usein poukkoilevaa ja jopa sekavaa, kun päätösvaiheesta saatetaan joutua palaamaan suunnitteluun ja jopa päätettävän asian uudelleen määrittelyyn.<sup>246</sup>

Näin ollen esimerkiksi Jaroslav Otevrelin vakava loukkaantuminen, joka toi urheilijan sosiaaliturvan yleiseen tietoisuuteen, oli johnilaisen policy-analyttisen ajattelutavan mukaan juuri sellainen tapahtuma, joka pakotti ajattelemaan koko sosiaaliturvatarpeen uudelleen. Otevrelin vammautumisen jälkeen urheilun toimiala joutui määrittelemään uudelleen sen, mikä on se turvan taso, jota voitiin pitää riittävänä ja miten varmistettiin, ettei toisen vakavan loukkaantumisen sattuessa loukkaantunut urheilija tipahtaisi kertakorvauksena saamansa vakuutuskorvauksensa jälkeen tyhjän päälle. Vaikkei Otevrelin tapaus aiheuttanutkaan välitöntä suunnittelukokousten tulvaa, antoi se suunnan myöhemmille turvan kehitykseen tähänneille valmisteluille. Samoin kävi myös silloin, kun sosiaaliturvatoimikunta ymmärsi yksilöurheilijoiden sosiaaliturvattoman aseman. Koko sosiaaliturvapaketti oli siis määriteltävä uudelleen sosiaaliturvatoimikunnan ja STM:n huomattua, etteivät yksilöurheilijat sopineet lainkaan jo olemassa olleeseen sosiaaliturvamuottiin. Vaikka valmisteluvaihe onkin tässä luvussa esitetty lineaarisena ajassa edenneenä prosessina, oli se todellisuudessa täynnä uusien valmistelua kaivanneiden asioiden esille nousuja ja agendan

---

244 Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokousmuistio 2/98, 18.2.1998.

245 Kerstin Ehnholmin haastattelu 19.2.2009.

246 John 1999, s. 26, 36.



uudelleen määrittelyä. Asetuksen valmistelu kuitenkin eteni uusien näkökulmien lisääntymisestä huolimatta koko ajan.

Valmisteluvaihetta on syytä tarkastella tässä esitetyn poliittisten päätösten rakenteen analyysin lisäksi lyhyesti myös Peter Johnin esittämästä rationaalisen valinnan teoria näkökulmasta.<sup>247</sup> Siinä keskeistä on toimijoiden henkilökohtaisten preferenssien vaikutus ja niillä kaupankäynnin merkitys poliittisessa päätöksenteossa. Näistä toimijoiden omaehtoisista tavoitteista keskeinen oli se, että yksilö- ja joukkuelajien urheilijat saivat käytännössä omat erillisjärjestelmänsä. Ne turvasivat kyllä saman asian, mutta tapa jolla turva järjestettiin, oli täysin erilainen. Urheilun toimijoista SLU edustikin eniten koko urheilun kenttää pitäen myös yksilölajien urheilijoiden asiaa esillä. Joukkuelajien edustajat lähtivät valmisteluryhmissä puolestaan luonnollisesti omien lajiensa tarpeista ja lähtökohdista liikkeelle. Toisaalta rationaalisen valinnan teorian näkökulmasta varsinainen poliittisen kaupankäynnin ja yksilö- ja joukkuelajien vastakkainasettelun merkitys oli huomattavan vähäinen. Päivi Kekäle tiivistikin eri lajiryhmien etujen yhteensovittamisen onnistumisen syyt ja poliittisen kaupankäynnin vähyyden valmisteluvaiheessa seuraavasti:

”Kyllä se kuitenkin oli niin, että kun molemmille [*yksilö- ja joukkuelajeille*] tuli omat momentit siihen lakiin, niin ei siitä juuri riideltä. Yksilö- ja joukkuelajien paketit eivät sulkeneet pois toisiaan eivätkä syöneet etuja toisiltaan. Kaikki voitti kyllä loppupeleissä..”<sup>248</sup>

Tästäkin huolimatta toimijoiden omia preferenssejä silti oli. Jääkiekon toimijat halusivat selvästi päätäntävaltaa itselleen muita lajeja enemmän, mikä oli sinänsä ymmärrettävää, koska lajin piirissä oli eniten ammattilaisia. Ministeriö halusi puolestaan valvontavastuun asetuksen toteutumisesta omaan huomaansa, mitä SLU vastusti koska vastuu olisi ollut heiltä pois. SLU halusikin vain täsmentää asetusta, kun STM halusi laajempaa asetusuudistusta. Omien tavoitteidensa ajamisessa STM onnistui kuitenkin selvästi SLU:ta paremmin asetusuudistuksen valmisteluvaiheen aikana. Taulukossa 3 on kuvattu vielä tiivistetysti edellä esitetyn urheilijoiden sosiaaliturvasta tehdyn toisen asetuksen valmisteluvaiheeseen keskeisimmin vaikuttaneiden vaiheiden ja tapahtumien eteneminen:

---

247 John 1999, s. 15-16.

248 Päivi Kekäleen haastattelu 12.3.2009. Kurs. TL.

### Taulukko 3. Asetusuudistuksen valmisteluvaiheen keskeisimmät päivämäärät

11.02.96	Jaroslav Otevrelin loukkaantui vakavasti jääkiekon SM-liigaottelussa nostamalla urheilijan sosiaaliturvakysymyksen julkisuuteen.
19.12.96	Sosiaaliturvatoimikunnan raportti julkaistiin, joka osoitti kalenterivuoden ongelmallisuuden urheilun toimialalle vakuutuskauden määrittelyssä.
<b>25.02.97</b>	<b>Yksilöurheilijoiden sosiaaliturva-asia oli ensimmäistä kertaa esillä urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnassa.</b>
04.03.97	STM:n tiedote julki, jossa ajatus yksilöurheilijoiden sosiaaliturvan järjestämisestä ja koko urheilijan sosiaaliturvan uudelleen tarkastamisesta.
<b>01.04.97</b>	<b>Ensimmäinen konkreettinen ehdotus SLU:lta yksilöurheilijan sosiaaliturvaksi.</b>
<b>07.11.97</b>	<b>STM:ltä ensimmäinen luonnos urheilijan sosiaaliturvan asetusudistukseksi.</b>
12.11.97	Sosiaaliturvatoimikunnan vastaus luonnokseen, jossa vakuutusvelvollisuuden seurannan siirtoa TVL:lle kritisoitiin erityisesti.
09.01.98	STM:n toinen asetusluonnos julkaistiin.
20.01.98	Sosiaaliturvatoimikunnan kirje STM:n Tuulikki Haikaraiselle, jossa osoitettiin tyytymättömyys asetusluonnoksen sisältöön ja toivottiin valmistelulle lisää aikaa.
02.02.98	STM:n kolmas asetusluonnos julki, jossa selvästi esillä asetuksen voimaantulo 1.5.98.

## 5.3 PÄÄTÖKSENTEKO

### 5.3.1 Päätöksenteko asetustasolla

Varsinaisen valmiin urheilijoiden sosiaaliturva-asetuksen voimaan saattamisen aloittaneen päätöksentekoprosessin voidaan katsoa alkaneen lopulta sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston muistiosta, jossa perusteltiin valmiin asetusluonnoksen syitä päätöksenteon perustana. Se julkaistiin 3.3.98 ja siinä vaiheessa oli jo selvää, että lopullinen asetus tulisi lähtemään valtioneuvoston käsittelyyn sen sisältöisenä. Päätöksenteon perustaksi STM listasi ehdotettujen muutosten pääasiallisen sisällön seuraavasti: vakuutusturva tuli ulottaa myös yksilöurheilijoihin ja tapaturmaturvan tasoa tuli nostaa siten, että asetus olisi ottanut paremmin huomioon tapaturmaisen vammautumisen pysyvät seuraukset eli ettei enää tulisi uutta Otevrelin kaltaista tapausta. Aiemmista kertatyypisistä korvausmuodoista haluttiin siis pidemmälle ajalle jaksotettuihin etuihin. Lisäksi vakuuttamisvelvollisuus haluttiin ulottaa myös yhtiömuotoiseen urheilutoimintaan, mihin varsinkin jääkiekon SM-liigajoukkueet olivat vahvasti siirtymässä. Sosiaaliturvatoimikuntaa ja SLU:ta hiertänyt TVL:lle siirtynyt valvonta- ja seurantavastuu oli myös päätösehdotuksen taustalla. Lisäksi asetuksessa oli kohtia, joilla pyrittiin parantamaan urheilijoiden omaa tietoisuuttaan vakuutusturvastaan.<sup>249</sup> Päätöksenteon tarkoituksena oli siis ennen kaikkea tuoda yksilöurheilijat mukaan järjestelmään ja tehostaa joukkueurheilijoiden vakuuttamista. STM:n valmis päätösehdotus lähti vielä lausuntokierrokselle SLU:hun ennen valtioneuvostoon päätymistään.

<sup>249</sup> STM:n vakuutusosaston muistio. *Asetus urheilijoiden eläketurvan ja tapaturmaturvan järjestämisestä annetun asetuksen muuttamisesta*, s. 4. Päivätty 3.3.1998.

SLU otti vielä 9.3.98 Kerstin Ekmanin ja suunnittelupäällikkö Mauri Oksasen suulla kantaa STM:n lopulliseksi aikomaan asetustekstiin. SLU koki edelleen asetustekstin ongelmalliseksi. Urheilun erityispiirteitä ei sen mukaan otettu vieläkään tarpeeksi huomioon asetusuudistuksessa. SLU olisi lisäksi halunnut sosiaaliturvajärjestelyn koskemaan vain yleishyödyllisiä yhteisöjä, mistä jääkiekko olisi seurojensa osakeyhtiömuotonsa takia kärsinyt. Toisaalta SLU oli jääkiekon kanssa samaa mieltä siitä, että sairastapauksesta syntynyt työkyvyttömyys olisi tullut rinnastaa tapaturmaiseen työkyvyttömyyteen aiempaa selvemmin. Lisäksi vakuuttamisturvan ikäraajat aiheuttivat SLU:ssa pelkoa, että vanhimmat ammattiuurheilijat olisivat jääneet kokonaan sosiaaliturvajärjestelmien ulkopuolelle. Yhä edelleen ongelmana oli myös TVL:lle ja sen alla lajiliitoille siirtyvä vastuu järjestelmän valvonnasta ohi SLU:n, mikä olisi heikentänyt vakuutustoiminnan seuranta.<sup>250</sup> Kaikkienensa SLU:n vastaehdotus STM:n päätösehdotukseen oli, että urheilijoiden sosiaaliturvan uudistus olisi lykätty odottamaan syksyyn. Siihen olisi voitu palata uudestaan osana vireillä ollutta ammattiuurheilijoiden aseman ja liikuntalain kokonaisuudistusta.

Näin ei kuitenkaan käynyt. STM toi valtioneuvoston yleisistuntoon 19.3.1998 esityksen, jossa se toivoi päätöstä, että asetus urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisestä etenisi presidentin esittelyyn. STM perusteli uudistuspäätöstarvetta organisaatioon kohdistuneilla ja taloudellisilla vaikutuksilla. Organisaatiovaikutukset liittyivät TVL:n roolin kasvattamiseen ja sitä myötä valvonnan tehostumiseen ja taloudelliset siihen, että urheilujärjestelmän taloudellinen kantokyky huomioiden olisi saatettu luoda järjestelmä, johon olisi saatu mukaan noin sata aiemmin sosiaaliturvan piiriin kuulumatonta yksilöurheilijaa. Lisäksi STM otti kantaa siihen, että uusi järjestelmä olisi vakuutusturvan kustannuksilta asettunut noin puoleen normaalista TEL-maksusta.<sup>251</sup> Päätösehdotus menikin läpi valtioneuvostossa.

Soraäänit asetusuudistuksen päätöksentekovauhdista eivät kuitenkaan loppuneet vielä tähänkään. 27.3.1998 Valtion liikuntaneuvosto (VLN) osoitti Opetusministeriölle huolensa siitä, että urheilijoiden sosiaaliturvan uudistusprosessi ei ollut liikuntajärjestöjen mielestä kokonaan oikeansuuntainen. Sen mielestä ammattiuurheilijoiden sosiaaliturva oli SLU:n näkökannan tavoin osa suurempaa keskustelua huippu-urheilun ammattilais- ja liiketoiminnasta Suomessa. VLN:n mielestä sosiaaliturvakysymykset olisi niin ikään pitänyt sitoa eduskunnassa käynnissä olleeseen liikuntalain uudistukseen ja koko asetusuudistus olisi pitänyt lykätä syksyyn 1998. VLN halusi opetusministeriön ryhtyvän toimenpiteisiin tämänkaltaisen päätöksen synnyttämiseksi ohi STM:n

---

250 SLU:n Kerstin Ekmanin ja Mauri Oksasen kirje STM:n Jaakko Hammulalle. 9.3.1998.

251 Valtioneuvoston yleisistunnon asetusesitys urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisestä. 19.3.1998.

päätöshalukkuuden.<sup>252</sup> Valtion liikuntaneuvosto ei ollut sinänsä muilla tavoin aktiivinen taho asetuksen valmistelussa, mutta sen mukaantulo tässä vaiheessa päätösprosessia kieli myös osaltaan siitä, että päätösaikataulusta ja -tavasta ei vallinnutkaan niin laajaa yksimielisyyttä toimialan sisällä.

Erimielisyydet johtivatkin lopulta tulokseen, sillä vaikka päätös asetusuudistuksen voimaantulosta pysyi, antoi valtioneuvosto silti 8.4.1998 vielä lisälausuman pöytäkirjaan asetukseen liittyen. Sen mukaan VLN:n ja liikuntajärjestöjen kiinnostus kokonaistarkastelun tarpeeseen aiheutti sen, että hyväksyessään sosiaaliturva-asetusuudistuksen valtioneuvosto edellytti sosiaaliturvan järjestämistapoihin palattavan urheilun ”yleishyödyllisen toiminnan ja liiketoiminnan välistä rajanvetoa koskevan kokonaisselvityksen yhteydessä<sup>253</sup>”. Kokonaistarkastelun tarve liittyikin lopulta liikuntayhdistysten erityisaseman säilyttämiseen verotuksessa, työnantajamaksuissa ja ammattilaisurheilun valtion tuessa. Näin ollen SLU:ta loppujen lopuksi pisimpään hiertänyt kysymys kiertyikin lopulta sen ympärille, tuleeko osakeyhtiömuotoisille joukkueille sallia samat oikeudet kuin yhdistysmuotoisille vai kuuluiko urheilun sosiaaliturvan erillisjärjestelmä vain yleishyödyllisille liikuntajärjestöille. Tämä oli sikäli erikoista, ettei alkujaan aiempien luonnosten yhteydessä itse asiaa oltu juuri nostettu laajassa mittakaavassa esille.

Varsinaisen päätöksen voimaantuloa VLN ja SLU eivät kuitenkaan onnistuneet enää siirtämään, sillä STM esitteli seuraavana päivänä asetusmuutosesityksensä tasavallan presidentti Martti Ahtisaarelle, joka hyväksyi asetusehdotuksen sellaisenaan. STM antoikin samana päivänä 9.4.98 julki virallisen tiedotteen, jossa se totesi ”urheilijoiden tapaturmaturvaan tulleen parannuksia” ja esitteli pääpiirteittäin uudistuksen sisällön julkisesti<sup>254</sup>. Tiedote sisälsi myös viitteitä kulisseyssä tapahtuneisiin mittelöihin, sillä STM myönsi mahdollisen tarpeen palata urheilijoiden sosiaaliturvan arvioimiseen urheilun toimialan kokonaisselvityksen yhteydessä.

Asetustason päätöksentekoprosessi huipentui siis 1.5.1998, kun uudistettu sosiaaliturva-asetus astui voimaan. Koko prosessin päätepisteenä voidaan pitää STM:n vakuutusosaston SLU:lle 4.6.1998 lähettämää selvitystä, mitä tehdyt päätökset ministeriön puolelta käytännössä tarkoittivat. STM:n puolelta asiaa valmistelleiden ja päätösprosessiin keskeisimmin vaikuttaneiden virkamiesten Tuulikki Haikaraisen ja Jaakko Hannulan allekirjoittaman selvityksen pääajatus oli julkituoda, mihin oli päädytty. Selvityksen keskeisimmät havainnot olivat, että sosiaaliturva oli laajennettu

---

252 Valtion liikuntaneuvoston aloite opetusministeriölle ammattiurheilijoiden sosiaaliturvaa koskevan asetuksen uudistamisen lykkäämiseksi vuoden 1998 syksyyn. 27.3.1998.

253 STM:n tiedote 77/98. Urheilijoiden tapaturmaturvaan parannuksia. 9.4.1998.

254 STM:n tiedote 77/98. Urheilijoiden tapaturmaturvaan parannuksia. 9.4.1998.

asetusuudistuksella koskemaan myös yksilöurheilijoita ja yleinen tapaturmaturvan taso parantui. Lisäksi korvausten maksaminen laajennettiin ajallisesti kertakorvauksesta pidemmälle aikavälille, vakuuttamisen valvontaa tehostettiin siirtämällä seurantavastuu TVL:lle ja urheilijan sosiaaliturvaetuudet yhteen sovitettiin entistä paremmin muihin sosiaaliturvaetusjärjestelmiin.<sup>255</sup> Ne, yhdessä yhtiömuotoisen urheilutoiminnan asetukseen sisällyttämisen kanssa, olivatkin tiivistettynä tämän päätöksentekoprosessin keskeisimmät tulokset.

Päätöksentekoon keskeisimmin vaikuttaneet toimijat olivat perinteiseltä policy-analyttiseltä katsantokannalta katsottuna varsin poikkeuksellisia, sillä suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä kansanedustajilla on ollut perinteisesti keskeinen rooli asetustason päätöksiin. Toisaalta kuten Peter Esaiasson on tutkimuksessaan todennut, keskittyvät kansanedustajat yleisimmin vain tiettyjen politiikkasektorien ympärille.<sup>256</sup> Tämän näkökannan mukaan urheilupuolueen eli erityisesti urheilu- ja liikuntapolitiikassa toimineiden kansanedustajien olisi kuulunut ottaa ammattiurheilijoiden lainsäädännöllistä asemaa koskeneessa päätöksenteossa suurta roolia. Näin ei kuitenkaan tapahtunut vaan päinvastoin: kansanedustajien päätösvaiheen rooli oli varsinkin asetusvaiheessa erittäin pieni.

Niinpä huomionarvoista onkin urheilun toimialan omien toimijoiden korostunut merkitys: heidän asiantuntemukseensa päättää omista asioistaan selvästi luotettiin. Toisaalta keskeisin päätökseen vaikuttanut taho oli eittämättä STM, sillä se teki lopulliset päätökset. Näin ollen ministeriön vaikutus asetukseen olikin viime kädessä suurempi kuin urheiluihmisten ja kansanedustajien. Tämä tuli esiin varsinkin asetuksen voimaantuloaikataulussa, jonka ministeriö varsin pitkälle saneli. Tämän lisäksi kun ministeriö halusi siirtää vakuutusjärjestelmän valvontavastuuta asetuksella SLU:lta TVL:lle, niin myös tapahtui urheilun toimijoiden vastustuksesta huolimatta.

Peter Johnin mukaan päätöksenteon tutkimuksessa keskeisintä on prosessin monimuotoisuuden ja monimutkaisuuden osoittaminen.<sup>257</sup> Tämän monimuotoisuuden osoituksena voidaan jopa pohtia, että asetuksen takana ollut päättäjäjoukko toimi urheilun omana kolmikantana neuvotteluiden perustana. Kolmikantaneuvotteluilla on suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa varsin vahva perinne, mutta urheilupoliittisesti kolmikantamallilla ei päätöksiä tietävästi ole laajemmin selitetty. Urheilun kolmikanta koostui päätösvaiheessa urheilun työnantajajärjestöistä, joita johti keskusjärjestö SLU sekä osin suurimpien joukkuelajien pääsarjat. Urheilun työntekijäjärjestöjä edustivat SJRY ja muut

---

255 STM:n vakuutusosaston selvitys SLU:lle. 24/49/98. *Asetus urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisestä*. 4.6.1998.

256 Esaiasson 2000, s. 52.

257 John 1999, s. 1.

pienemmät pelaajayhdistykset. Valtionhallintoa edusti STM. Se, että päätösvalmisteluun osallistui toimijoita kaikista eri toimijaryhmistä, antoi urheilijan sosiaaliturva-asetukselle vankan pohjan. Haastatteluissa korostui toimijoiden oma käsitys siitä, että asetuspäätös oli hankauksista huolimatta erityisesti urheilijoiden voitto. Suuri syy tähän oli juuri sillä, että päätösprosessi itsessään oli monimuotoinen ja siinä kuultiin urheilun toimialan eri rooleissa toimineita toimijaryhmiä.

Kolmikantamallin käyttöä myös myöhempiä ammattuurheilua koskeneita lainsäädäntöprosesseja varten selkeytti myös se, että urheilijan sosiaaliturvapäätösprosessissa SLU ei lajiliittojen kattojärjestöluonteensa takia näyttäytynyt yksiselitteisesti työntantajärjestönä, vaikka se urheilun työnantajien edunvalvojana toimikin ja niitä tasapuolisesti edustikin. Tässä päätösprosessissa huomattavat rakenteet johtivatkin lopulta siihen, että Suomeen perustettiin urheilun keskitetty työnantajajärjestö Urheilutyönantajat ry vuonna 2004.<sup>258</sup> Siitä tuli SLU-johtoinen, mikä vahvisti SLU:n roolia kaikkien urheiluosapuolten edunvalvojana. Tämän takia sosiaaliturvasta päättäneellä kolmikantaisella toimijarakenteella oli myös itse lakia kauempikantoisia seurauksia. Taulukossa 4 on kuvattu vielä tiivistetysti edellä esitetyn urheilijoiden sosiaaliturvasta tehtyyn asetustason päätökseen keskeisimmin vaikuttaneiden vaiheiden ja tapahtumien eteneminen:

**Taulukko 4. Asetustason päätös vaiheet ja tapahtumien eteneminen**

03.03.98	STM:n vakuutusosaston muistio julki, jossa asetusuudistuksen syyt perusteltuina.
09.03.98	SLU:n vastaus muistioon, jossa se ilmaisi toiveensa asetusuudistuksen valmisteluajan jatkoajaksi, sillä sen mielestä asetusta ei ollut vielä valmis.
<b>19.03.98</b>	<b>Valtioneuvoston yleisistunnon asetusesitys urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisestä.</b>
27.03.98	Valtion liikuntaneuvoston aloite opetusministeriölle ammattuurheilijoiden sosiaaliturvaa koskevan asetuksen uudistamisen lykkäämiseksi vuoden 1998 syksyyn.
09.04.98	STM:n tiedote (77/98), jossa se tunnusti koko urheilun toimialaan liittyvän lainsäädännön kokonaistarkastelun tarpeen.
<b>01.05.98</b>	<b>Uudistettu urheilijan sosiaaliturva-asetus (275/1998) astui voimaan.</b>
04.06.98	STM:n vakuutusosaston selvitys (24/49/98) SLU:lle asetusuudistuspäätöksen käytännön toimista.

### 5.3.2 Päätöksenteko lakitasolla

Urheilijan sosiaaliturvalain päätöksentekoprosessi jatkui vielä asetuksenkin voimaantulon jälkeen. Päätöksenteon lähtökohdat muuttuivat kuitenkin oleellisesti aiempiin asetustason päätöksiin nähden. Lakitasolle siirtymisen kannalta keskeisintä oli Suomen 1.3.2000 saama uusi perustuslaki. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluivat lain alaan, tuli säätää lailla. Tästä johtuen

<sup>258</sup> Rainer Anttilan haastattelu 27.2.2009.

myös urheilijoiden sosiaalietuuksista tuli lain tasolla säädettäviä asioita.<sup>259</sup> Sisällöllisesti laki urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta (575/2000) vastasi kuitenkin pääosin aiempaa asetusta, joten asetustason päätösprosessin kaltaista kädenvääntöä lain valmistelusta, sen sisällöstä ja lopullisesta päätöksentekijästä ei syntynyt. Urheilun toimialan erityispiirteet ja taloudellisen kantokyvyn kestävyys olivat siten perusteina myös päätöksestä erillislainsäädännön syntymiselle.

Toisen asetuksen ja perustuslakiuudistuksen välissä urheilijoiden asiat olivat kuitenkin jo sinänsä parantuneet, että urheilutulojen rahastointijärjestelmä, joka oli ollut varsinkin jääkiekon pelaajayhdistyksen asialistalla korkealla jo 1970-luvulta lähtien, luotiin lakitasoiseksi. Tuloverolain tulon ja menon jaksottamista koskeneeseen osaan lisättiin urheilutulon rahastoimista koskeneet pykälät 116a-116c lopulta 15.3.1999. Uudistuksen jälkeen urheilijat saattoivat ohjata palkka- tai kilpailutulojaan urheilijarahastoon siten, että verovuoden bruttotuloista enimmillään 50 000 euroa tai 30%:a saatettiin rahastoida.<sup>260</sup> Myöhemmin nämä rajat ovat nousseet ja laajentuneet, mutta perusidea on pysynyt samana: urheilija voi tallettaa urheilusta saamiaan tuloja rahastoon maksaen niistä verot vasta noston yhteydessä. Rahastointien ideana olikin turvata urheilijoiden taloudellista tilannetta toimialan luonteesta johtuvan suhteellisen lyhyen työuran jälkeen. Rahastointilait paransivatkin yksiselitteisesti ammattuurheilijoiden asemaa, mutta ne kirvoittivat urheilijoiden saamien hetkellisten veroetujen takia myös sosiaaliturvaa suurempaa poliittista kädenvääntöä.

Samaan aikaan valmisteltiin myös liikuntalain kokonaisuudistus. Sitä valmistelleet työryhmät olivat aloittaneet työnsä jo sosiaaliturva-asetusuudistuksen loppusuoran aikana 1997 ja osa urheilun toimijoista olisi siis halunnut sitoa myös urheilijoiden sosiaaliturvan osaksi kokonaisuudistusta. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi liikuntalaiksi annettiin loppusyksystä 1997 ja liikuntalain kokonaisuudistus liikunta-asetuksineen tuli voimaan lopulta 1.1.1999. Liikuntalain muutos ei suoraan vaikuttanut huippu-urheiluun muuten kuin sen merkityksen virallisena tunnustamisena. Kimmo Aaltonen on kirjoituksessaan maininnut liikuntalain ja huippu-urheilun suhteesta sen, että yhteiskunnan laissa turvattu tuki perustui huippu-urheilun merkitykseen kansalliselle kulttuurille ja identiteetille sekä Suomi-kuvalle.<sup>261</sup> Urheilijan sosiaaliturvan kannalta liikuntalain uudistuksella oli yleisluontoisuudestaan huolimatta se merkitys, että huippu-urheilun asema turvattiin lakitasolla, joten myös muiden huippu-urheiluun liittyneiden lakien perustelu helpottui kun ylätaso oli turvattu.

---

259 Suomen perustuslaki 731/1999. 80§, 1 mom. & Muinonen 2007, s. 47.

260 Ekman 2004, s. 159-160.

261 Aaltonen 2004, s. 18, 20.

Urheilijoiden sosiaaliturvan lakitason päätöksenteosta puuttui kuitenkin asetustason kaltainen debatti ministeriön ja urheilun liittojen välillä. Päätöksenteko oli luonteeltaan varsin määrätietoista ja suoraa. Toisaalta vaikka virallisessa asiakirja-aineistossa ei asiasta merkintöjä olekaan, nousi eduskunnan urheilupuolue asiantuntijahaastatteluaineistojen valossa lakipäätöksen läpimenon kannalta varsin keskeiseksi toimijaksi. Tässä kohtaa kävi varsin selväksi myös urheilun toimialan poliittinen erityisluonne: eduskunnassa ei sosiaaliturvakysymyksissä tapahtunut puoluepoliittista kädenvääntöä juuri lainkaan etuuksien järkevyydestä tai niiden luonteesta. Kansanedustajat toimivat urheilun päätösvalmistelujen ja varsinaisen päätöksenteon taustalla lähinnä oman kiinnostuksensa ja ambitoidensa mukaan puoluekannastaan riippumatta. Toisaalta lain kohdalla puhuttiin valtakunnan tasolla varsin pienestä ihmismäärästä, sillä erillisjärjestelmän piiriin tuli vain alle tuhat ihmistä. Kansantaloudellisesti katsottuna urheilijoiden erillisjärjestelmällä ei ollut siis suurta merkitystä. Toisaalta taas onnistunut erillisjärjestelmä olisi turvannut urheiluseurojen ja -sarjojen taloutta, mikä olisi kumuloitunut myös urheilun toimialan ympärillä toimineen talouden turvaamisena. Tämä tiedostettiin laajalti ja siten kukaan haastatelluista asiantuntijoista ei korostanut urheilijoiden sosiaaliturvalain puoluepoliittista merkitystä, vaan he päinvastoin totesivat että sitä ei käytännössä ollut. Juha Rantasila tiivistikin urheilutoimijoiden yhteisen näkökannan seuraavasti:

*”Ei siinä [päätöksenteossa] ollut mitään puoluepolitiikkaa. Se oli ihan puhtaasti niin, että jääkiekkoilijat [ja muu urheilu] saa sen mitä ne tarvitsee. (...) Eikä me haettukaan sieltä eduskunnasta ketään puolueen takia vaan me haettiin ihmisiä, jotka oli tämän asian takana. Oli samantekevää oliko se demari, keskustaa, kokoomusta tai mitä tahansa.”<sup>262</sup>*

Lakitasoisen päätöksen varmistamiseksi urheilun toimijat ja lajeista erityisesti eniten ammattilaistunut jääkiekko turvautuivatkin siis eduskunnan urheilupuolueen apuun. Lakitasolle päätöksen viemisessä urheilupuolueen kansanedustajina kunnostautuivat haastattelutietojen pohjalta erityisesti VLN:n puheenjohtaja Matti Saarinen (sdp), Arto Bryggare (sdp), Leena Harkimo (kok), Kalervo Kummola (kok) ja Jari Koskinen (kok). Lisäksi jo aiemmin keskeisenä urheilun toimialan ja eduskunnan välisenä linkkinä oli ollut VLN:n puheenjohtajana 1990-luvulla toiminut Anssi Rauramo (kok), joka ei kuitenkaan ollut enää lain säätämisen aikaan eduskuntatyössä mukana. Kansanedustajien suurin rooli päätöksentekoprosessissa oli lähinnä se, että he tarjosivat urheilun toimijoille eli lähinnä jääkiekon edustajille suoran keskusteluyhteyden eduskunnan ja urheilun valmisteluryhmien välille. Monilla edellä mainituista oli lisäksi joko jääkiekkotausta liigajoukkueen hallituspaikan kautta tai oma urheilutausta, joten he tiesivät urheilun toimialan omista toimitavoista keskivertoedustajaa paremmin. Yhteistyö toimikin Juha Rantasilan sanojen mukaan hyvin:

---

262 Juha Rantasilan haastattelu 27.2.2009. Kurs. TL.



”Me käytiin kyllä usein tapaamassa sellaisia edustajia, joiden tiedettiin ymmärtävän jääkiekkoa ja urheilua ja toisaalta tiedettiin että he pystyvät vaikuttamaan tähän asiaan. Keskusteltiin siinä usein ja varmistettiin asioita molemmin puolin, että mitä kautta pitäis edetä ettei tehtäis turhaa työtä.”<sup>263</sup>

Näin ollen voidaan siis sanoa, että vaikka eduskunnan vaikutus jo itse valmisteluvaiheessa olikin asiakirjojen valossa erittäin pieni, oli se todellisuudessa suurempi. Urheilupuolueen edustajat olivat jo valmisteluvaiheessa tietoisia jääkiekkoyhteyksiensä kautta ainakin pääpiirteittäin valmistelutyön vaiheista ja heiltä myös haettiin neuvoja ja mielipiteitä valmistelu- ja päätösvaiheen ratkaisuihin. Toisaalta myös urheilutoimijoilla oli suora yhteys niihin edustajiin, joiden he kokivat lähtökohtaisesti olleen asiasta eniten kiinnostuneita.

Niinpä urheilijoiden sosiaaliturvasta päättäminen koettiin myös poliittisesti lähtökohtaisesti hyväksi asiaksi, eikä se tästä syystä kirvoittanut juuri vasta-argumentteja poliittisissa päättäjissä. Keskustelu olisi kyllä ollut sinänsä mahdollista, sillä hyvää vertailupohjaa urheilujärjestelmän omaehtoisuuden herättämälle poliittisen debatin luonteelle tarjosivat samoihin aikoihin vireillä olleet urheilun rahastointijärjestelmän lakiuudistukset. Rainer Anttilan mukaan rahastointijärjestelmän uudistukset osoittivat sosiaaliturvaa enemmän urheilun toimialan erillisjärjestelmän poliittisen keskustelun mahdollisuuksia:

”Siellä rahastojärjestelmän puolella on sitten ollut enemmän aktiivisia poliitikkoja ja siellä on ollut enemmänkin myös poliittisia intohimoja, mutta tämän sosiaaliturvalain puolella on ollut niin itsestään selvää että se on mennyt hallituksen esityksen jälkeen aina omalla painollaan.”<sup>264</sup>

Ainoa vasta-argumentin paikka sosiaaliturva-asiassa olisikin Juha Rantasilan mukaan ollut lähinnä siinä, että olisi katsottu urheilijoiden pienen ryhmän saaneen jotain sellaisia etuuksia, joita muut työntekijäryhmät eivät olisi saaneet. Suomalainen malli urheilun omaehtoisesta itsesäätelystä sosiaaliturvamaksujensa suhteen olisikin siis näin ollen saattanut sotia suomalaista sosiaalietuuksien tasavertaisuusajattelua vastaan. Toisaalta urheilun toimijat jääkiekko etunenässä onnistuivat kaatamaan nämä epäilyt jo alkuunsa osoittamalla poliitikoille urheilun toimialan erityisluonteen ja sen, että toinen vaihtoehto olisi ollut tyystin sosiaaliturvaton tilanne yleisen TEL-järjestelmän sijaan. Jääkiekon vaikutus lainsäädännön muotoutumiseen ja lopputulokseen olikin viimekädessä vahva juuri taustavaikuttamisen takia. Pelaajayhdistyksen silloinen puheenjohtaja Juha Rantasila teki asian hyväksi suuren taustatyön, josta hän itse totesi että ”*pantiin vain asiat tapahtumaan*”<sup>265</sup>.

---

263 Juha Rantasilan haastattelu 27.2.2009.

264 Rainer Anttilan haastattelu 27.2.2009.

265 Juha Rantasilan haastattelu 27.2.2009.

Epävirallisemmän päätösvalmistelun jälkeen ensimmäinen virallinen päätösasiakirja urheilijoiden sosiaaliturvan lakitasolle saattamisessa oli STM:n esitys valtioneuvoston yleisistunnossa 11.5.2000, että eduskunnalle annettaisiin hallituksen esitys laiksi urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta.<sup>266</sup> Esityksellä ei ministeriön mukaan ollut juuri taloudellisia vaikutuksia suhteessa aiempaan asetukseen, mutta urheilijaan kohdistuneina vaikutuksina STM piti vakuuttamisvelvollisuuden noudattamisen tehostumista ja joukkueurheilijan parantuvaa mahdollisuutta vakuutusturvansa sisällön valvontaan. Vakuutusturva itsessään ei muuttunut ja näin ollen esimerkiksi tapaturmaturva olisi koskenut edelleen korkeintaan 38-vuotiaita urheilijoita. Esityksen liittyneen muistion mukaan lakitasoinen urheilijoiden sosiaaliturva olisi kattanut vain tapaturmaisen loukkaantumisen seuraukset. Sairaudesta aiheutuva työkyvyn menetys tuli näin ollen korvattavaksi yleisestä sairausvakuutus- ja kansaneläkejärjestelmästä.<sup>267</sup> Asian takana oli jälleen ollut mukana varsin laaja edustus<sup>268</sup>, joten hallituksen esitys annettiin esityksen mukaisesti eduskunnalle 12.5.2000.

Eduskuntakäsittelystä lakiasiaa lähetettiin sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan ilman sen suurempaa keskustelua ja valiokunnan mietintö valmistui lopulta 30.5.2000. Mietinnössä valiokunta ehdotti, että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina. Päätöstään varten valiokunta kuuli vielä erikseen edustajia ministeriöistä, TVL:sta, työnantajien keskusliitoista ja SLU:sta.<sup>269</sup> Kuulemisten pohjalta valiokunta perusteli kantojaan siten, että lain myötä urheilijan asemaan vakuutuksen päätyttyä kiinnittyisi erityishuomiota. Samoin täsmennettäisiin EU- tai ETA-valtioista Suomeen urheilemaan tulleiden asemaa suhteessa suomalaiseen sosiaaliturvaan. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa vanhuuseläkettä koskenut vakuutus ja sille kertynyt rahasto siirrettiin vakuutuksen päätyttyä seuralta urheilijalle voimassa olleeksi eläkevakuutukseksi.<sup>270</sup> Tämä olikin tarpeellinen täsmennys, koska urheilija ei ollut ollut sosiaaliturvavakuutuksen ottaneen seuran ja vakuutusyhtiön välisen vakuutussopimuksen sopimusosapuoli. Tämä päätösehdotus paransi siis urheilijan uran jälkeistä eläketurvaa oleellisesti. EU- ja ETA-maiden urheilijoiden kohdalla puolestaan täsmennettiin sitä, että sosiaaliturvan erillisjärjestelmä koski myös heitä. Näin ollen he eivät kuuluneet ETY:n yleisen sosiaaliturva-asetuksen piiriin, koska urheilujärjestelmä

---

266 STM:n esitys valtioneuvoston yleisistunnossa. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta ja siihen liittyviksi laeiksi*. 11.5.2000.

267 STM:n vakuutusosaston muistio. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta ja siihen liittyviksi laeiksi*. 12.5.2000.

268 Emt. Valmistelussa olivat olleet mukana muistion mukaan STM:n lisäksi opetusministeriö, Eläketurvakeskus, TVL, SLU, jääkiekon SM-liiga, SJL, SJRY, Jalkapalloliiga, Sarjaseurat, JPY, SPL, SKL, SLeL, Superpesis, Pesäpallon pelaajajyhdistys, SSBL, TT ja SAK. Lisäksi valmistelussa oli kuultu myös oikeusministeriötä.

269 Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 12/2000 Vp. Valiokunnassa olivat olleet kuultavina STM:n Jaakko Hannula, opetusministeriön Timo Haukilahti, Eläketurvakeskuksen Riitta Korpiluoma, SAK:n Janne Metsämäki, TT:n Hannu Rautiainen, TVL:n Tapani Miettinen ja SLU:n Kerstin Ekman.

270 Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 12/2000 Vp. Valiokunnan kannanotot – perustelut.

kokonaisuudessaan hoiti sosiaaliturvansa itse. Ulkomaisten pelaajien työsopimuksessa velvoitettiin kuitenkin ottamaan tämä seikka vakuutuksen osalta huomioon.

Valiokunnan päätös lakiehdotusten hyväksymisestä tuli eduskunnan käsittelyyn täysistunnossa 6.6.2000. Lakiehdotuksen ensimmäinen käsittely oli kuitenkin lähinnä ilmoitusasia, sillä keskustelua ei syntynyt ja näin ollen lakiehdotuksen sisältö hyväksyttiin mietinnön mukaisena. Samoin oli asian laita myös lakiesityksen toisessa käsittelyssä 9.6.2000. Näin ollen kahdessa täysistunnossa urheilijan sosiaaliturvalain synnyttämiseksi ei käytetty lopulta ensimmäistäkään puheenvuoroa. Eduskunnan vastaus hallituksen lakiesitykseen annettiin siis vielä samana päivänä.<sup>271</sup> Siinä todettiin ykskantaan eduskunnan hyväksyneen sosiaali- ja terveysturvalain mietinnön mukaisen lakiesityksen ja että laki urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta tulisi voimaan 1.7.2000. Urheilijoiden sosiaaliturvalaki oli syntynyt.

Mielenkiintoista sosiaaliturvaprosessin päätöksentekovaiheessa oli kaiken kaikkiaan eduskuntakäsittelyjen näennäinen vaivattomuus ja keskustelun vähyys. Toisaalta prosessin kannalta keskeistä oli, että asetukset ja laki olivat kauttaaltaan monipuolisesti valmisteltuja ja niiden takana oli olemassa laaja edustus urheilun toimialan toimijoita. Eduskunnalla ei näin ollen ollutkaan enää juuri korjattavaa valmiisiin mietintöihin. Poliittisten toimijoiden voidaan eduskuntatasolla näin siis katsoa luottaneen edelleen vankasti urheilutoimijoiden asiantuntemukseen oman erillisjärjestelmänsä luomisessa.

Toisaalta asetustason tarkasteluun nähden kansanedustajien rooli päätöksen taustalla kasvoi lakitasolle tultaessa. Vaikuttaminen ei ollut suoraa vaan lähinnä neuvonantoa urheilun toimijoille, mutta selvästi erotettavissa oli silti urheilupuolueen edustajien profiilin nosto. Peter Selfin mukaan kansanedustajien yleispoliittikko-ihanteen takia he eivät itse usein voi osallistua varsinaiseen suunnitteluvaiheeseen, vaan ottavat poliittista roolia vasta päätöksentekovaiheen aikana.<sup>272</sup> Tämä olikin sikäli nähtävissä myös urheilijan sosiaaliturvalain ympärillä, että urheilun toimialalle profiloituneet edustajat tulivat valmistelun taustalle varsin myöhään ja silloinkin lähinnä neuvonantajien rooleissa. Osaltaan tähän vaikutti varmasti sekin, että lähtökohtaisesti urheilijan sosiaaliturvan erillisjärjestelmällä oli laaja yleishyväksyntä verrattuna esimerkiksi poliittista keskustelua herättäneisiin urheilijarahastoihin. Täten urheilumielisten kansanedustajien ei tarvinnut juuri ponnistella sosiaaliturvan eteen vaan asia eteni omalla painollaan.

---

<sup>271</sup> Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta ja siihen liittyviksi laeiksi. EV 74/2000 Vp.

<sup>272</sup> Self 1981, s. 224-225.

Toinen lakitason päätösvaiheessa korostunut muutos oli urheilun oman päätöstä valmistellen kolmikannan merkityksen väheneminen. Toisaalta selittävänä tekijänä siihen oli se, ettei asetuksen sisältö juuri muuttunut laiksi muuttuessaan. Urheilun kolmikanta olikin työnsä tehnyt ja päätöksen lopulliseen lainmuotoon saattamisesta päävastuun kantoi STM. Siitä huolimatta myös urheilun toimijoilla oli oma roolinsa sikäli, että STM:n valtioneuvostolle jättämää esitystä varten oli kuultu myös urheilun toimialan edustajia. STM-vetoisessa yhteistyössä siis edettiin loppuun saakka. Taulukossa 5 on kuvattu vielä tiivistetysti edellä esitetyn urheilijoiden sosiaaliturvasta tehtyyn lakitason päätökseen keskeisimmin vaikuttaneiden vaiheiden ja tapahtumien eteneminen:

**Taulukko 5. Lakitason päätösvaiheet ja tapahtumien eteneminen**

01.01.99	Liikunnan ja urheilun toimialan kokonaisuudistus huipentui uuden liikuntalain (1054/1998) voimaantuloon.
15.03.99	Urheilijoiden rahastointilait astuivat voimaan.
<b>01.03.00</b>	<b>Suomen uusi perustuslaki (731/1999) astui voimaan, jolloin urheilijoiden sosiaalietuuksista tuli lailla säädettäviä asioita.</b>
11.05.00	STM:n esitys laiksi urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta ja siihen liittyviksi laeiksi oli käsitellyssä valtioneuvoston istunnossa.
30.05.00	StVM:n lakia koskenut mietintö (12/00) valmistui.
<b>09.06.00</b>	<b>Eduskunta hyväksyi lain urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta.</b>
<b>01.07.00</b>	<b>Laki urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta (575/2000) astui voimaan.</b>

#### 5.4 TOIMEENPANO

Vuoden 1995 asetuksen toimeenpanovaihetta on jopa hieman kyseenalaista tarkastella policy-analyttisen teorian edellyttämän halutun päätöksen toteutumisen ja toimeenpanokuilun kannalta. Ensimmäinen asetus oli hyvin selkeästi luonteeltaan vain välivaihe, jolla urheilijan sosiaaliturvan valmistelu sai lisäaikaa ja varmistettiin, etteivät urheiluammattilaiset joutuneet normaaliin TEL-järjestelmään. Toisaalta ensimmäisen asetuksen toimeenpanovaiheessa huomattujen puutteiden läpikäynti antaa selvyyttä myös siitä, miksi asetusta ei sellaisenaan jätetty voimaan vaan sen uusimiselle oli niin nopea tarve. Ensimmäisen asetuksen toimeenpanon keskeisin ansio oli kiistatta se, etteivät urheilijat joutuneet normaalin TEL-järjestelmän piiriin. Tätä vartenhan erillisjärjestelmä urheilun toimialalle luotiin ja sen se onnistuikin saamaan aikaan.

Asetuksen toimeenpanon jälkeen urheilijoiden tilanne selkeni vakuutusturvan osalta huomattavasti: urheilijat saivat sosiaaliturvan, mutta seurojen taloudellisen tilanteen takia normaalia halvemmallalla ja suppeampana. Erillisjärjestelmä mahdollisti urheiluseurojen talouden kestämisen, mutta jo heti seuraavana vuonna sattunut Jaroslav Otevrelin vakava loukkaantuminen osoitti, että asetuksella säädetystä vakuutuksesta saadut korvaukset eivät olleet riittävän kattavia vakavissa koko työkyvyn

vieneissä urheilutapaturmissa.<sup>273</sup> Tilanteesta voidaan jopa todeta, että sikäli kun urheilijan sosiaaliturva-asetuksen toimeenpanon tavoitteena oli ollut urheilijoiden sosiaaliturvan turvaaminen, ei tässä tavoitteessa täysin onnistuttu. Joskin on muistettava, että aiempaan sosiaaliturvattomaan tilanteeseen nähden tilanne parani: urheiluseurojen toimintamahdollisuuksien jatko taattiin, mutta sosiaaliturvan taso ei ollut silti vakavimmissa tapaturmissa riittävä.

Asetuksen toimeenpanon jälkeen havaittiin myös muita epäkohtia, joihin asetuksen nopea valmisteluaikataulu oli johtanut. Ongelmakohtat esiteltiin pääosin jo edellisissä luvuissa, mutta mainittakoon silti vakuutusjärjestelmän valvontavastuun epäselvyyksien ja toimimattomuuden heikentäneen asetuksessa määriteltyjen tavoitteiden toimeenpanon tehoa. SLU-johtoisessa järjestelmässä vakuutusten valvontaa heikensi se, että SLU ei monien eri tehtäviensä takia pystynyt TVL:n tapaan kokoamaan vakuutustietoa. Näin urheilijan oikeusturvan kannalta merkittävä asia eli oikeus saada vakuutusyhtiöltä selvitys omasta vakuutusturvasta, oli käytännössä ongelmallinen ja tuli voimaan toden teolla vasta asetusmuutoksen myötä.<sup>274</sup>

Lisäksi asetuksen toimeenpanon tavoitteena ollut ammattuurheilijoiden sosiaaliturva ei toteutunut kokonaan, sillä yksilöurheilijat eivät kuuluneet lainkaan asetuksen piiriin. Itse asiassa asetus alunperin jopa heikensi yksilöurheilijoiden asemaa, sillä ilman asetusta yksilöurheilijat olisivat ainakin teoriassa kuuluneet normaalin TEL-järjestelmän piiriin. Asia ei kuitenkaan olisi ollut niin yksinkertainen, sillä työsuhteen tunnusmerkistöä puuttui selkeä palkanmaksaja. Asetuksen myötä urheilu toimialana suljettiin kuitenkin myös yrittäjien, joihin yksilöurheilijat olisi siis voitu periaatteessa rinnastaa, eläkelain ulkopuolelle. Näin ollen asetuksen toimeenpanon jälkeen ennen kuin yksilöurheilijoiden asemaan asetusmuutoksen suunnittelussa paneuduttiin tarkemmin, heidän asemansa oli todellisuudessa sosiaaliturvan suhteen erittäin heikko.<sup>275</sup> Toimeenpanovaiheen ongelmista kertoi myös se, että asetus määritteli seurajoukkueiden hoitamaan urheilijoidensa sosiaaliturva vakuutuksin. Tämän hoitaminen oli kuitenkin käytännössä erittäin hankalaa vielä alkukesästä 1995, sillä kuten todettua Suomen ensimmäinen vastaava vakuutustuote eli Pohjolan urheilijavakuutus tuli voimaan vasta 1.7.1995.

Näitä toimeenpanovaiheen hankaluuksia voidaan pohtia suhteessa policy-analyttiseen teoriaan päätöksen toimeenpanosta. Tiina Muinonen on esittänyt tutkimuksessaan, että erityisesti joukkue- ja

---

273 Muinonen 2007, s. 43-44.

274 Muinonen 2007, s. 45.

275 Muinonen 2007, s. 44. & Rauste 1997 s. 203-204.

yksilölajien välillä toimeenpanovaihe aiheutti eriarvoisen aseman.<sup>276</sup> Myös tämä tutkimus puoltaa tätä väitettä ja sitä onkin syytä tarkastella Hogwoodin ja Gunnin epäonnistuneita päätösprosesseja tarkastelleen teorian valossa. Toisaalta vuoden 1995 ei todellakaan ollut suoranaisesti epäonnistunut päätös, sillä se oli sinänsä oikean suuntainen ja urheilun erillisjärjestelmälle erinomainen alku. Se oli kuitenkin itsessään riittämätön ja keskeneräinen. Hogwood ja Gunn ovat jakaneet toimeenpanokuiluun, eli päätöksen tavoitteen ja toimeenpanon todellisuuden väliseen erot johtaneet syyt kahteen luokkaan: toimeenpanemattomuuteen ja epäonnistuneeseen toimeenpanoon. Urheilijan sosiaaliturvasäädöksen puutteissa ei ollut kyse toimeenpanemattomuudesta tai päätöksen sivuuttamisesta toimeenpanossa. Näin ollen jäljelle jää epäonnistunut toimeenpano, jossa teorian mukaan tavoitteet ovat sinänsä moitteettomia, mutta päätöksen päämäärät eivät vain toteudu.<sup>277</sup>

Syyt tavoitteiden saavuttamatta jäämiseen olivat kuitenkin varsin inhimillisiä. TEL-järjestelmään joutumisen pelko oli toimijoilla niin kova, että asetus haluttiin voimaan niin nopealla aikataululla, että kaikkia seurauksia ei yksinkertaisesti ehditty ajatella loppuun. Urheilijoiden sosiaaliturva saatiin kuitenkin aikaan eli sikäli toimeenpano onnistui. Toisaalta järjestelmän keskeneräisyyden syyksi on helppo nostaa kiire. Heinemanin, Bluhmin, Petersonin ja Kearнын mukaan yleisesti poliittisen päätöksen toimeenpanon epäonnistumiseen johtavasta toimeenpanijan motivaation puutteesta tai arvojen erilaisuudesta tehdyn päätöksen kanssa<sup>278</sup>, ei tässä tapauksessa ainakaan ollut kysymys. Kaikki toimijat olivat nimittäin selvästi sen kannalla, että sosiaaliturvan saaminen urheilijoille paransi heidän oikeusturvaansa oleellisesti. Kiirettä voidaankin pitää täten suurimpana syynä toimeenpanon ja tavoitteiden ristiriitaan. Sen puolesta puhuivat myös vakuutus tuotteiden puutteellisuus päätöstä tehdessä ja asetus uudistuksen pikainen jatkovalmistelu.

Ensimmäistä sosiaaliturva-asetusta tarkempi toimeenpanovaiheen analyysi onkin syytä tehdä vuonna 1998 valmistuneelle asetus uudistukselle ja sen toimeenpanolle. Näin on erityisesti siksi, että vuoden 1998 asetuksessa oli jo selvästi nähtävissä ne pääkohdat, jotka muovautuivat vuoden 2000 laissa pitäviksi perusteiksi urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta. Vuoden 1998 asetukseen käytännössä Yaremchuk-päätöksestä alkaen laskettu neljän vuoden valmisteluaika oli myös sikäli riittävän pitkä, että toimeenpanovaiheen ongelmista ei voitu syyttää ainakaan kiireistä aikataulua.

Näkyvin asetus uudistuksen toimeenpanovaiheen tulos oli STM:öä puhuttanut ja koko asetus uudistukseen motivoinut tavoite siitä, että uutta Otevrelin kaltaista tapausta ei saa enää tulla.

---

276 Muinonen 2007, s. 5-6, 67.

277 Hogwood & Gunn 1984, s. 197.

278 Heineman ym. 1990, s. 62.

Tämä toteutuikin toimeenpanossa ainakin siten, että tapaturmaturvaa jatkettiin pidemmälle aikavälille kuin mitä ensimmäisessä asetuksessa oli määritelty. Ensimmäisen vuoden 1995 asetuksen mukaanhan urheilija sai työkyvyn vieneestä tapaturmasta kertakorvauksen omaisen turvan<sup>279</sup>, mutta asetusuudistuksen myötä turvaa parannettiin ja jatkettiin huomattavasti. Vuoden 1998 asetuksen mukaanhan urheilija sai tapaturmakorvauksia 38-vuotiaaksi asti tai vähintään 10 vuoden ajan loukkaantumishetkestä.<sup>280</sup> Urheilijan putoaminen taloudellisesti tyhjän päälle loukkaantumisen myötä onnistuttiin siis tällä toimenpiteellä estämään.

Kauttaaltaan voidaan siis sanoa, että vakavan loukkaantumistapauksen osalta urheilijan tapaturma- ja sosiaaliturvaan saatiin merkittävä parannus. Toisaalta ongelmaksi nousi tässä yhteydessä se, että urheilun toimijoita hiersivät asetusuudistuksen yhteydessä kohonneet vakuutusmaksut. Ne kasvoivat luonnollisesti pelaajapalkkioiden kasvaessa ja kun vakuutusmaksujen prosentuaalinen osuus samalla nousi noin 10%:sta lähelle 15%:a<sup>281</sup>, joutuivat suomalaiset urheiluseurat ja korkeimman ammattilaisuusasteen takia erityisesti jääkiekkoseurat jälleen vaikeaan tilanteeseen taloudellisen kantokyvyn kanssa. Urheiluseurojen kannalta erillisjärjestelmä ei näin ollen näyttäytynytkään enää niin edullisena kuin aikaisemmin. Toisaalta kohonneiden vakuutusmaksujen jälkeenkin urheilun oma sosiaaliturvajärjestelmä oli työnantajaseurojen kannalta yhä huomattavasti normaalia TEL-järjestelmää edullisempi.

Asetusuudistuksen toimenpiteillä onnistuttiinkin näin ollen löytämään jokseenkin kultainen keskitie järjestelmän hinnan ja tapaturmaturvan parantuneen tason välille, vaikka vakuutusmaksujen nousu tuntuikin erityisesti vakuutusturvan suurimpien maksajien eli jääkiekon liigaseurojen kukkaroissa. Näin ollen erityisesti jääkiekkobisneksen laajennuttua ja tapaturmakorvausten pohjana olleiden pelaajapalkkojen kasvettua ovat myös vakuutusyhtiöiden maksamat korvaukset kasvaneet ja tämä on myöhemmin aiheuttanut painetta myös vakuutusmaksujen korottamiseen. Tämä onkin osaltaan johtanut siihen tilanteeseen, että vuonna 2009 urheilijoiden sosiaaliturvalakin on uudelleen tarkastelun kohteena valtionhallinnossa. Tapaturmaturvaa parantanut päivitys oli kuitenkin urheilun toimialan kokonaisuuden ja toimialan työntekijöiden oikeusturvan kannalta eittämättä positiivinen toimenpide vuoden 1998 asetusuudistuksessa.

---

279 Saarnilehto 1998, s. 34.

280 [http://www.slu.fi/urheiluseuroille/julkaisut\\_ja\\_tyokalut/paata\\_oikein-seurajohtajan\\_kas/seuran\\_tyonantajavelvoitteet/urheilijan\\_sosiaaliturva/](http://www.slu.fi/urheiluseuroille/julkaisut_ja_tyokalut/paata_oikein-seurajohtajan_kas/seuran_tyonantajavelvoitteet/urheilijan_sosiaaliturva/)

281 Kauhala ym. 2003, s. 55.

Toinen selkeä asetusuudistuksen toimeenpanovaiheessa esiin noussut parannus toimialan tulevia jatkoneuvotteluja varten oli urheilun sisäisten neuvotteluosapuolten täsmentyminen. Selkein tätä osa-aluetta tukenut toimenpide realisoitui lopulta vuonna 2004, kun urheilun työntajapuoli järjestäytyi Urheilutyönantajat ry:ksi, josta tuli urheilun työnantajia edustanut neuvottelutaho. Sosiaaliturvaan liittynyt edunvalvontatyö synnyttikin näin osaltaan urheilun työnantajatoimikunnan. Muun muassa Rainer Anttila korosti haastattelussa juuri urheilijan sosiaaliturvalakiproessin merkitystä järjestön perustamisen taustalla:

”[*Sosiaaliturva*]prosessista lähti oikeastaan liikkeelle se, että nykyään meillä on Suomessa Urheilutyönantajat ry. Valmisteluprosessin aikana todettiin, että meiltä puuttui selkeä työnantajajärjestö. Jääkiekon ja jalkapallon pelaajayhdistysten kautta oli kyllä työntekijäjärjestöjä, mutta työnantajajärjestöä ei ollut. Sen jälkeen me [*SLU*] oltiin aktiivisia uuden järjestön perustamisessa, että syntyisi tämä työntekijätyönantaja-asetelma. Tämä sosiaaliturvalaki olikin todella opettavainen prosessi jos vertaa tähän meidän nykytilaan.”<sup>282</sup>

Kolmas asetusuudistuksen toimeenpanon myötä parantunut asia oli selkeästi yksilöurheilijoiden asema. Se oli ollut koko valmisteluprosessin ajan SLU:n keskeisiä tavoitteita asetusuudistuksessa, ja se myös toteutui. Yksilöurheilijat olivat tipahtaneet käytännössä ansiosidonnaisen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle ensimmäisen asetuksen myötä, mutta nyt heidät sisällytettiin mukaan järjestelmään. Toisaalta urheilijoiden velvoittaminen itse järjestämään sosiaaliturvansa vakuutuksin ei välttämättä ollut urheilijan näkökulmasta optimaalisin tapa järjestää asia, koska vastuu asian hoitamisesta jäi tällöin käytännössä urheilijoille itselleen, mutta parempaakaan tapaa ei ollut tarjolla. Syy tähän oli yhä yksilöurheilijoiden seurasuhteen erilaisuus joukkueurheilijoihin verrattuna: joukkueurheilijoiden vakuuttaminen kuului palkan maksaneen seuran tehtäviin, yksilöurheilijoilla lajiliitto saattoi vain lähinnä muistuttaa tapaturma- ja eläketurvan hoitamisesta.

Järjestelmän puutteista huolimatta asetusuudistuksen toimeenpanolla onnistuttiin kuitenkin yksiselitteisesti parantamaan yksilöurheilijoiden pahimmillaan jopa sosiaaliturvatonta tilannetta, joten tämä oli uudistuksen osalta selkeä voitto. Joukkueurheilun tasolle turva ei silti yltänyt, joten parannettavaa jäi yhä. Yksilöurheilija saattoi toimia poikkeuksellisesti työsuhteessa esimerkiksi kilpailutallin palkkalistoilla urheillessaan. Näin oli ollut käytäntönä jo aiemminkin muun muassa nyrkkeilyssä, moottoriurheilussa ja pyöräilyssä.<sup>283</sup> Muuten yksilöurheilijan tavaksi hankkia urheilusta toimeentulonsa muodostui käytännössä itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiminen.<sup>284</sup>

---

282 Rainer Anttilan haastattelu 27.2.2009. Kurs. TL.

283 Rauste 1997, s. 169.

284 Muinonen 2007, s. 6.



Ongelmiakin toisenkin asetuksen toimeenpanovaiheessa esiintyi. Eräs keskeinen asetusuudistuksen toimeenpanon jälkeen havaittu ongelmakohta oli siinä, että vaikka tapaturmakorvauksen saamisaika kohosi urheilijoilla 38-vuotiaaksi asti tai 10:een vuoteen loukkaantumishetkestä ja sitä kautta tilanne parani huomattavasti aiempaan nähden, ei turva vieläkään yltänyt eläkeikään asti. Ongelmia saattoi näin ollen tulla, mikäli urheilija loukkaantui työkyvyn menettäen niin ettei siinä vaiheessa ollut urheilu-uran jälkeistä jatkoa mietittynä. Väliin jääviä vuosia 38:n ja 65:n ikävuoden välissä on kuitenkin 27 vuotta. Sama ongelma esiintyi tosin myös muissa urheilijaa koskeneissa laeissa, sillä esimerkiksi rahastointilakien myötä saatujen urheilutulojen rahastointioikeuksien enimmäisaika oli myös 10 vuotta uran lopettamisen jälkeen. Näin ollen jos urheilija lopetti pelaamisen 38-vuotiaana, piti rahastoidut tulot nostaa viimeistään 48-vuotiaana. Ja vaikka urheilutuloista kertyikin asetusten jälkeen vanhuuseläkettä, saattoi urheilija nostaa sitä vasta 65-vuotiaana.<sup>285</sup> Näin ollen tämän väliajan järjestämiseen urheilu-uran ja eläkevuosien välillä, eivät sosiaaliturvalaki ja rahastointilait tuoneet lopullista ratkaisua. Tilanne oli Suomessa sikäli varsin erikoinen, että esimerkiksi Ruotsissa rahastoinnin ylä- ja takarajoja ei ole, joten siellä urheilijoiden uran jälkeinen aika on poliittisesti turvattu Suomea selkeämmin ja paremmin. Sosiaaliturvalaista puhuttaessa ajallinen turva siis piteni, muttei se kattanut vieläkään koko urheilu-uran jälkeistä aikaa.

Toinen ongelmakohta asetusuudistuksen jälkeen liittyi puolestaan tapaturman aiheuttaman työkyvyttömyyden ja sairaustyökyvyttömyyden rinnastamattomuuteen. Tämä oli ongelma sen takia, että urheiluammattin luonteen takia myös sairastuminen oli syy pelikyvyttömyyteen ja siten este ammatin harjoittamiselle. Sairaudesta alkanutta työkyvyttömyyttä ei yksiselitteisesti korvattu, koska sen ei voitu todeta alkaneen työtilanteessa eli ottelussa, kilpailussa, harjoituksissa tai niihin liittyneissä matkoissa.<sup>286</sup> Näin ollen urheilijan sosiaaliturvatilanteessa se, ettei se muodostunut luonteeltaan täysajanturvaksi vaan ainoastaan pakollisen työsuhteen tapaturmaturvan sisältäneeksi, aiheutti tosiasiaassa pelikyvyttömyyden alkusyyhyn liittynyttä eriarvoista käsittelyä ja ongelmia.

Policy-teoreettisesti oleellista asetusuudistuksen toimeenpanon osalta oli Heinemanin havainto siitä, että päätöksen kohteena olevat intressiryhmät voivat painostaa ja ohjata käytännön toteutuksesta vastaavia virkamiehiä haluamaansa suuntaan.<sup>287</sup> Tämä näkyi asetusuudistuksessa siten, että urheilun toimialan piiristä lähteneitä aloitteita toteutettiin lopulta varsin hyvin. Esimerkiksi vakuuttamisajan jakaminen pelikausiin oli urheilun oma toive ja urheiluväen (tosin yhdessä ministeriön kanssa)

---

285 Juha Rantasilan haastattelu 27.2.2009.

286 Asetus urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvan järjestämisestä 275/1998, 2 §.

287 Heineman ym. 1990, s. 62.

junailma-ajatus vakuutusajan pidentämisestä tapaturmatapauksissa johtivat lopulta käytännön toimenpiteisiin. Urheiluväen ponnistelut yksilöurheilijoiden mukaanottoon asetustasolle tulivat myös huomioon otetuiksi niin valmistelussa kuin myös käytännön toteutuksessa.

Toisaalta Hogwoodin ja Gunnin teoria epäonnistuneiden päätösprosessien ja toimeenpanokuilun olemassaolosta on relevantti myös asetusuudistuksen toimenpiteistä puhuttaessa. Asetusuudistus oli sikäli onnistunut päätös, että se paransi oleellisesti urheilijoiden sosiaaliturvan tasoa ja liitti asetuksen piiriin lisää urheilijoita, mutta se ei onnistunut aukottomasti turvamaan urheilijoiden elämää, mikä oli ollut asetuksen tavoitteena. Yksilö- ja joukkuelajien urheilijoiden eriävä vakuutusjärjestelmä ei ollut täysin tasapuolinen, sillä toista ohjasi seurojen vakuuttamisjärjestelmä ja toista urheilijoiden omavastuu. Lisäksi uran tapaturmainen päättymisen saattoi aiheuttaa ongelmia tapaturmakorvausten päätyessä ennen eläkkeen piiriin pääsemistä. Urheilijoiden sosiaaliturvan puutteissa ei kuitenkaan ollut kyse edelleenkään kyse toimeenpanemattomuudesta tai päätöksen sivuuttamisesta, sillä tavoite kaikilla toimijoilla oli yhteinen eli sosiaaliturvan hoitaminen järkevästi ja urheilujärjestelmän erityispiirteisiin nähden tarkoituksenmukaisesti.

Syyt päätöksen tavoitteiden ja käytännön toimeenpanossa havaittujen puutteiden välillä muuttuivat kuitenkin ensimmäiseen asetukseen nähden. Siinä missä ensimmäistä asetusta leimasi kiire, ei tässä tapauksessa siitä ollut kyse. Kiire tuli esiin ainoastaan STM:n haluna saada asetus voimaan kevään 1998 aikana, vaikka urheilun toimijat olisivat halunneet jatkaa valmistelua edelleen. Näin ollen päätöksen moitteettomien tavoitteiden toteutumattomuuteen, mitä Hogwood ja Gunn pitävät epäonnistuneena toimeenpanona<sup>288</sup>, ei periaatteessa ollutkaan muuta syytä kuin tavoitteiden epärealistisuus. Asetusuudistuksen tavoitteenahan oli entistä kattavamman sosiaaliturvajärjestelmän luominen urheilijoille alle puolella siitä hinnasta, mikä normaaliin TEL-järjestelmään liittyneisiin kuluihin olisi kuulunut. Näin ollen voidaankin sanoa, että jos kyseisen kaltainen järjestelmä olisi todellisuudessa mahdollinen, olisi se käytössä kaikilla muillakin toimialoilla. Niinpä urheilun toimialan pitikin tehdä kompromisseja kulujen ja turvan tason välillä. Tässä se kyllä onnistuikin toimialaa tyydyttäneellä tavalla, vaikka järjestelmään puutteita jäikin. Asetusuudistuksen myötä tapaturmaturvaa piteneminen ja laajeneminen olivat kuitenkin todellisia esimerkkejä siitä, että asetuksen toimeenpanolla saavutettiin selkeitä onnistumisia. Käytössä olleisiin realiteetteihin nähden epäonnistuneesta toimeenpanosta ei siis voidakaan puhua.

---

288 Hogwood & Gunn 1984, s. 197.

Taulukossa 6 on kuvattu vielä tiivistetysti normaalin TEL-järjestelmän ja urheilijoiden erillisen sosiaaliturvajärjestelmän keskeisimmät erot. Listaa ei ole tarkoitettu täydelliseksi kuvaukseksi eri järjestelmistä, koska niitä ei ole tässä työssäkään käsitelty. Taulukko sisältää kuitenkin kahden eri sosiaaliturvavakuutusjärjestelmän pääpiirteet niiltä osin, joissa eroja eniten on.

**Taulukko 6. TEL-järjestelmän ja urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmän keskeisimmät erot**

	<b>Työntekijäin eläkelaki 395/1961, tapaturmavakuutuslaki 608/1948</b>	<b>Laki urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta 575/2000</b>
Vakuuttamisvelvollisuus	Työnantaja on velvollinen hoitamaan eläketurvan kaikille työntekijöille, joiden työsuhden on jatkunut yli kuukauden. Poikkeukset koskevat ikää, muita eläkejärjestelmiä (kunnat, seurakunnat jne) tai alle 15,14 euron kuukausipalkkaa.	Urheilijan ja urheiluseuran tms. välisen sopimuksen mukaan hoidettava, mikäli urheilija saa urheilemisesta tuloa vähintään 9526,16 euroa. Tai jos sopimusta ei ole (käytännössä yksilöurheilijat), on urheilijan itse hoidettava kyseinen turva.
Vakuutusvelvollisuuden kesto	18-vuotiaasta 68-vuotiaaksi.	Siihen saakka, kunnes urheilija täyttää 38 vuotta (tai loukkaantumistapauksissa vähintään 10 vuotta loukkaantumisesta). Urheilijan vanhuuseläke alkaa siitä päivästä, kun hän täyttää 65 vuotta.
Tapaturmaturva	Koskee korvauksia työtapaturmasta, kuolemasta ja ammattitaudeista, jotka on saatu työssä, työstä johtuvissa olosuhteissa, työpaikalla, työmatkalla ja lukuisista poikkeustilanteista.	Korvaus vammasta, sairaudesta tai kuolemasta, joka on aiheutunut urheillessa tai siihen välittömästi liittyneissä olosuhteissa sattuneesta tapaturmasta. Ei siis urheiluun liittymättömiä sairastumisia.
Tapaturmaturvan peruste	Työnantajakohtainen. Otettava mikäli työsuhteisista työntekijöistä palveluksessa siten, että työn aikarajat (12 päivää vuodessa) täyttyvät.	Urheilijakohtainen tapaturmaturva, jonka perustana urheilijan vuodessa tai pelikaudessa saama veronalainen palkka. Seuran otettava siis vakuutus jokaiselle urheilijalle erikseen.
Eläkkeen karttuminen	Urheilijan sosiaaliturvalain säätämisen aikaan 23-vuotiaasta asti. Tosin vuoden 2005 lakiuudistuksen jälkeen 18 vuotiaasta asti.	Urheiluansioista sopimuskauden alusta alkaen. Urheilueläkettä ei soviteta yhteen urheilijan mahdollisten muiden eläkkeiden kanssa (työeläkkeet).
Vastuu vakuuttamatta jättämisestä	Työnantajalla tai tämän edustajalla.	Urheilijoiden suoja työnantajan vakuutusmaksuvelvoitteiden laiminlyönnistä puuttuu käytännössä.
Kokonaiskustannukset ansiosidonnaisen sosiaaliturvan järjestämisestä työnantajalle.	Noin 30%. (Perustuu arvioon.)	Noin 10-15%. (Perustuu arvioon.)

## 6. VUODEN 2009 LAKIUUDISTUKSEN MUUTOKSET URHEILIJOIDEN SOSIAALITURVALAKIIN

Kevään 2009 aikana vuoden 2000 lakiin urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta tehtiin kattava kokonaisuudistus, joten tässä tutkimuksessa esitelty laki ei sellaisenaan ole enää voimassa. Lain uudistus luotiin kuitenkin selkeästi aiemman lainsäädännön perustalle, joten ilman vuoden 2000 urheilijoiden sosiaaliturvalain eteen tehtyä työtä, ei nykyiseen lainsäädäntöönkään olisi voitu päätyä. Urheilijoiden sosiaaliturvan kehittäminen jatkuukin yhä tässä tutkimuksessa esitettyjen perusteiden pohjalta. Uutta urheilijoiden sosiaaliturvalakia ei tässä tutkimuksessa aiemman lain tarkkuudella kuitenkaan eritellä, mutta vertailun ja nykytilan kartoituksen vuoksi esitellään seuraavassa sen sisältö ja urheilijaturvan eteen tutkimuksen aikarajauksen jälkeen tehty työ lyhyesti.

Jo ennen vuoden 2009 lain kokonaisuudistusta urheilijan sosiaaliturvalakiin tehtiin kaksi muutosta. Niistä ensimmäinen tuli 1.1.2006, kun lain 9 §:ään lisättiin virheellisen päätöksen korvaamisen menettelytapoja täsmentänyt 2. momentti. Lisäksi 1.1.2007 vakuuttamisvelvollisuuden syntymistä koskenutta urheilutulon vuosittaista alarajaa eli ammatillisurheilijan palkkamääritelmää korotettiin 9600 euroon aiemmasta 9526,16 eurosta. Muutos oli kuitenkin sikäli kosmeettinen, että aiempi säädös oli ollut suora käänös markkasummasta ja sen käyttö oli käytännössä hankalampi kuin käyttöön otetulla tasaluvulla. Lisäksi muutoksella parannettiin lajiliittojen mahdollisuuksia valvoa urheilijan tapaturmaturvan järjestymistä lisäämällä asiaa koskenut momentti (5 §, 3.mom.) lakiin.<sup>289</sup>

Vuoden 2009 lakiuudistus oli kuitenkin suurin urheilijoiden sosiaaliturvaan vaikuttanut tapahtuma vuoden 2000 lakiprosessin jälkeen. Hallituksen esitys asiasta (22/2009) annettiin eduskunnalle 13.3.2009 ja se lähetettiin lausuntokierrokselle sekä sivistys- että sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntiin. Valiokuntien mietinnöt valmistuivat maaliskuun vaihteessa ja eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen lopulta 14.4.2009. Uusi laki urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta astuikin voimaan sopivasti monen suuren urheilulajin uuden pelikauden alkaessa 1.5.2009.<sup>290</sup>

Keskeisimmät muutokset uudistuneessa laissa liittyivät urheilijan vakuuttamisvelvollisuuden ikärajan nousuun ja tapaturmaeläkkeen perusteena olevan vuosityöansion ylärajan käyttöönottoon. Uudessa laissa urheilijan vakuuttamisvelvollisuus seuroilla kohosi 38:sta ikävuodesta 43:een ikävuoteen. Muutoksen perusteena oli urheilu-urien pidentyminen. Tämän lisäksi urheilijan

---

289 HE 22/2009, yleisperustelut.

290 <http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiat/he+22/2009>

työllistymistä urheilu-uran jälkeen pyrittiin tukemaan siten, että urheilija velvoitettiin osallistumaan kuntoutukseen tapaturmaisen uran päättymisen jälkeen ansionmenetykskorvausta saadakseen. Korvausaika rajattiin myös entisen 10 vuoden sijaan viiteen vuoteen niissä tapauksissa, joissa urheilija pystyisi kuntoutumaan uuteen ammattiin. Vakavammin loukkaantuneiden urheilijoiden turvaksi uusi laki määritteli 65-vuotiaaksi saakka pysyvän oikeuden tapaturmaeläkkeeseen.

Tapaturmaeläkkeen perustana ollut vuosityöansio sai ensimmäistä kertaa lainsäädännössä ylärajan. Vielä hallituksen esityksessä tuo raja oli määritelty 80 000 euroon, mutta eduskunnassa raja nousi lopulta valiokuntien ehdotusten mukaisesti 100 000 euroon. Tapaturmaeläkkeen yläraja herätti lain valmisteluvaiheessa paljon keskustelua ja oli muun muassa syy jääkiekkoilijoiden maaliskuun 2009 mielenilmaukseen SM-liigaotteluissa. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta osoitti kuitenkin, että 78 % tapaturmavakuutetuista urheilijoista oli tienannut edellisellä palkkakaudella korkeintaan 100 000 euroa<sup>291</sup>, joten ammattiurheilijoiden enemmistöä eläkkeen perustaksi tullut ansiokatto ei koskenut. 100 000 euroa oli myös se raja, jonka urheilija voi enintään rahastoida Suomessa vuosittain eli se on näillä näkymin muodostumassa suomalaisen urheilulainsäädännön rajasummaksi laajemminkin.

Pysyvän vammautumisen aiheuttaneesta tapaturmasta määriteltiin puolestaan laissa maksettavan aina 30 000 euron vuosityöansion mukaan. Tämä oli kokonaan uusi etuus urheilijoille. Uutta laissa oli myös se, että vakuuttamisvelvollisuutta ja ansioylärajaa koskeneet rajat ja etuudet sidottiin nyt ensimmäistä kertaa indeksiin. Lisäksi lailla selvennettiin aiempaan lakiin nähden entisestään itse tapaturman käsitettä.<sup>292</sup> Keskeinen lakiin liittynyt uudistus oli myös siinä, että yksilöurheilijoiden vakuutuspakko poistui muuttuen entistä selvemmin vapaaehtoisuuteen perustuvaksi. Näin ollen uusi laki erotti entistäkin selvemmin yksilö- ja joukkueurheilijat lainsäädännöllisesti toisistaan. Toisaalta suurin osa ammattiurheilijoista kuului yhä tapaturmaturvan piiriin, sillä esimerkiksi vuonna 2007 tapaturmavakuutettuja urheilijoita oli yhteensä 1078, joista yksilöurheilijoiden osuus oli vain 37%.<sup>293</sup>

Lakiuudistukseen oli hallituksen esityksen mukaan aiheuttanut paineita erityisesti vuoden 2000 laissa määritellyn urheilijavakuutusturvan kustannusten jatkuva nousu, mitä järjestelmän rahoitus ei olisi enää kestänyt. Lisäksi hallituksen esitys totesi urheilijan tapaturmaturvan kohdentumisessa olleen puutteita, jotka heikensivät urheilijan toimeentuloa erityisesti pysyvän työkyvyttömyyden kohdatessa. Esityksen ja lakimuutoksen keskeisimpiä tavoitteita olikin pyrkiä kannustamaan ammatilliseen koulutukseen, jotta urheilija pystyisi palaamaan työelämään tai saisi vakavasti

---

291 Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 7/2009, Etuuksien muutokset, kohta 2.

292 Eduskunnan vastaus 31/2009, Erityisesti kohdat 1 §, 2 § ja 11 §.

293 HE 22/2009, nykytilan arviointi -luku.

vammautuessaan riittävän toimeentuloturvan.<sup>294</sup> Perusteiltaan urheilun sosiaaliturvajärjestelmä ei kuitenkaan muuttunut, sillä valiokuntien mietinnöt korostivat urheilun ominaispiirrettä oman sosiaaliturvajärjestelmänsä kustantajana. Urheilujärjestelmän taloudellinen kestävyys määritteli siis myös uutta lakia. Tämä oli myös tapaturmaeläkkeen enimmäisansiorajan määrittelemisen perustana. Urheilujärjestelmän tasapainoilu urheilijaturvan hinnan ja kattavuuden välillä jatkuu siis yhä.

Eräs kiinnostava havainto liittyi siihen, että sikäli kun vuoden 2000 laki ei eduskunnassa herättänyt juuri keskustelua, oli tilanne täysin toinen vuoden 2009 lakiuudistuksen yhteydessä. Lakiuudistus herätti nimittäin varsin paljon keskustelua eduskunnassa ja tähän keskusteluun osallistuivat lähes kaikki eduskuntapuolueet. Kaikkien puolueiden perusajatus oli kuitenkin, että uudistus oli sinänsä tarpeellinen. Keskustelua herätti erityisesti urheilijaturvavakuutusta tarjonneiden vakuutusyhtiöiden puute, joka aiheutti hintakilpailun puuttumisen ja vakuutusmaksujen korkean hinnan. Vakuutusturvan yläansiorajan määrittelyn lakitasolla toivottiinkin tuovan vakuutusmarkkinoille tervettä kilpailua.<sup>295</sup> Toinen puhuttanut seikka oli lakivalmistelun riittäisyys. Kokoomuksen Jukka Mäkelä tiivistikin valiokuntien työn haastavuuden kannanottovaiheessa seuraavasti: ”*Valiokunnissa jouduttiin erikoiseen tilanteeseen: keskelle työmarkkinaneuvotteluja*”<sup>296</sup>. Lakivalmistelua leimasikin selvästi osapuolten eriävät mielipiteet erityisesti tapaturmavakuutuksen ansiorajoista, jotka heijastuivat myös eduskunta- ja erityisesti valiokuntatyöhön.

Kolmas lakiuudistuksen kohdalla esiin noussut asia oli se, että urheilijoiden ammatillinen määrittely oli yhä osin epäselvä. Tämä tuli esiin erityisesti SM-liigan jääkiekkoilijoiden mielenilmauksen myötä, johon työnantajan eli jääkiekon SM-liigan suhtautuminen oli perin tuomitseva. Tämä puhutti eduskunnassakin. Vasemmistoliiton Paavo Arhinmäki pukikin hämmennyksen sanoiksi seuraavasti:

”Mielenkiintoista tässä käsittelyssä myös oli se, että joissain kohdissa ammattuurheilijoita kohdellaan ja katsotaan työntekijöinä, toisissa kohdissa he eivät ole työntekijöitä. Tämä tuli esimerkiksi sen osalta esille, että jääkiekkoilijoilla ei ole lakko-oikeutta tilanteessa, jossa heidän etujaan kuitenkin ollaan leikkaamassa.”<sup>297</sup>

Urheilija on Yaremchuk-päätöksen myötä määritelty ammatiksi jo 1990-luvulla, mutta ammatin uutuus ja erityispiirteet aiheuttavat selvästi edelleen erimielisyyttä ammatin käytännöistä. Nämä epäselvyydet ja erimielisyydet sekä muut eduskunnassa lakiuudistuksen myötä esiin nousseet näkökulmat ovat todennäköisesti urheilulainsäädännöllisen keskustelun pohjana myös jatkossa.

---

294 HE 22/2009, yleisperustelut.

295 Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 35/2009. 2.4.2009. Asian puolesta puhuivat eduskunnassa erityisesti Juha Rehula (kesk), Lenita Toivakka (kok), Leena Harkimo (kok) ja Timo Soini (ps)

296 Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 35/2009. 2.4.2009. Jukka Mäkelän (kok) puheenvuoro.

297 Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 35/2009. 2.4.2009. Paavo Arhinmäen (vas) puheenvuoro.

## 7. PÄÄTELMIÄ

Ammattuurheilijoiden kuuluminen sosiaalietuuksien piiriin varmistui vakuutusosoikeuden 15.9.1994 antaman päätöksen myötä, jolloin urheilijoiden todettiin olleen oikeudellisesti normaaleihin työntekijöihin rinnastettavia ja näin ollen he täyttivät työsuhteen tunnusmerkistön. Taustatyö urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmän puolesta oli kuitenkin alkanut jo aikaisemmin: SJRY oli nostanut ajatuksen ensimmäistä kertaa esiin jo 1970-luvulla ja urheilujärjestöjen ja STM:n ensimmäiset alustavat tunnustelut asiasta oli käyty jo syksyllä 1992. Vakuutusosoikeuden päätös teki kuitenkin valmistelusta kiireellistä.

Vakuutusosoikeuden päätöksen myötä heräsi urheilun toimialan piirissä ajatus erillisen sosiaaliturvajärjestelmän tarpeesta urheilijoille. Tähän vaikutti eniten se, että normaalin TEL-järjestelmän piiriin joutuminen olisi tullut urheiluseuroille niin kalliiksi, että suuri osa seuroista ei olisi sitä kestänyt. Lisäksi yhteiskunnallisesti eli sekä toimialan sisällä että myös ministeriössä vallinneen ajatuksen lähtökohtana oli, että urheilujärjestelmän tuli voida itse kustantaa niin pitkälle kuin mahdollista oma ansiosidonnainen sosiaaliturvansa. Normaaliin TEL-järjestelmään joutuminen olisi ajanut toimialan suuriin vaikeuksiin. Toisaalta urheiluummatin erityispiirteiden kuten uran lyhyden ja korostuneen loukkaantumisriskin takia erillisjärjestelmä oli perusteltu monelta eri kantilta: urheilijat saivat sosiaaliturvattomaan tilanteeseensa parannusta, mutta palkan maksaneet seurat pysyivät pystyssä. Ongelmaksi koitui kuitenkin yksilöurheilijoiden asema, sillä heillä ei ollut joukkuelajien kaltaista selkeää palkanmaksajatahoa. Yksilöurheilijoiden tilanne olikin ensimmäisen sosiaaliturva-asetuksen aikaan korostetun heikko ja käytännössä lähes sosiaaliturvaton, mutta heille onnistuttiin luomaan myöhemmin asetusuudistuksen yhteydessä oma urheilijan itsevakuuttamiseen perustunut rinnakkaisjärjestelmä. Näin ollen voidaan katsoa urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmästä puhuttaessa tarkoitettavan tavallaan kahta rinnakkaista ja osin päällekkäistäkin järjestelmää.

Urheilijan sosiaaliturvajärjestelmää kuvasti monin paikoin kompromissiratkaisujen leima. Järjestelmän kokonaiskustannustaso tuli pitää seurojen maksukyky huomioonottaen normaalia alhaisempana, mutta samalla tuli pitää huolta, että sosiaaliturva onnistuttiin käytännössä järjestämään. Toisaalta paineita tuli samalla myös urheilijoiden puolelta, jotka eivät halunneet sosiaalimaksujen takia tinkiä nettopalkkatasostaan kohtuuttomasti. Näistä ristivedoista huolimatta järjestelmästä tuli lopulta yllättävän hyvä ja toimiva, vaikka järjestelmä ei tietenkään voinut normaalin TEL-järjestelmän laajuinen turvan tason puolesta ollakaan. Järjestelmästä tuli kuitenkin suomalainen luomus ja eräänlainen erikoisuus, sillä vaikka muiden maiden urheilijoiden

sosiaaliturva-asiaa SLU:ssa selviteltiinkin 1990-luvun puolivälissä, ei niistä mainittavasti otettu mallia. Niinpä esimerkiksi Ruotsissa urheilijat kuuluvat normaalin sosiaaliturvajärjestelmän piiriin.

Poliittisista toimijoista keskeisimmissä rooleissa sosiaaliturva-asetusten vireillepanossa ja valmistelussa olivat STM, SLU, urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunta ja yksittäisistä lajeista jääkiekko ja erityisesti sen pelaajayhdistys. STM, SLU ja SJRY olivat siis omilla tahoillaan kaikki tehneet töitä urheilijan sosiaaliturvamahdollisuuksien eteen jo ennen sosiaaliturva-asian ratkaisutta vakuutusosoikeuden päätöstä, joten asia oli hyvin ja laajalti vireillä virallisten valmistelujen alkaessa. STM:n rooliksi valmisteluvaiheessa tuli työryhmien johtaminen ja lopullisen vastuun kantaminen, joten voidaan sanoa, että ilman sen ja erityisesti STM:n edustajan kokouksissa istuneen Tuulikki Haikaraisen myötävaikutusta urheilijoiden erillisjärjestelmää tuskin olisi syntynyt. Lisäksi SLU ja erityisesti sen yhteysjohtaja Kerstin Ekman olivat hyvin aktiivisia valmisteluvaiheen aikana: SLU oli se taho, joka kiivaimmin ajoi yksilöurheilijoiden mukaan saamista järjestelmään ja SLU johti myös urheilijan sosiaaliturvatoimikunnan toimintaa. Toimikunnasta muodostuikin lopulta virallinen foorumi, jossa sosiaaliturva-asiaa laajassa yhteistyössä eri lajien ja ministeriön kesken valmisteltiin. Vaikuttamismahdollisuuksia oli tosin myös foorumeiden ulkopuolella ja varsinkin jääkiekko osasi hyödyntää kontaktejaan. Jääkiekon pelaajayhdistys ja varsinkin sen puheenjohtaja Juha Rantasila näytteli näin ollen suurinta roolia urheilun keskusjärjestön ulkopuolella. Jääkiekko oli lajina suurin yksittäinen toimijajoukko, jota sosiaaliturvasäädös tuli koskemaan ja sen johdossa olivat lajin tavoitteiden saavuttamisen kannalta osaavat vetäjät. Valmisteluvaiheen onnistuminen pelasti urheilutyönantajien taloudellisen kantokyvyn, eikä normaalia TEL-järjestelmää sovellettu sellaisenaan urheiluun. Se oli valmistelijoiden suurin ansio.

Päätös- ja toimeenpanovaiheessa STM:n merkitys kasvoi, sillä esimerkiksi vuoden 1998 asetusuudistuksen aikaan urheilun toimijat olivat sitä mieltä, ettei uudistusteksti ollut vielä valmis kun STM oli jo saattamassa asetusta voimaan. STM:n vaikutusvallasta kertoi kuitenkin se, että vastustuksesta huolimatta se onnistui tavoitteissaan. Samoin kun STM halusi siirtää vakuutusjärjestelmän seurantavastuun SLU:lta TVL:lle, se siirsi sen vastustuksesta huolimatta. Päätösvaiheessa jääkiekko oli lajeista puolestaan vahvin sen takia, että se oli lajeista eniten ammattilaisistunut, joten sillä oli eniten asian piiriin kuuluneita urheilijoita. Jääkiekko teki myös pelaajayhdistyksen osalta vahvasti taustatyötä urheilumielisten kansanedustajien kanssa ja varmisti siten haluttua lopputulosta. Totta oli myös se, että varsinkin sosiaaliturvan alkuvaiheessa jääkiekko oli käytännössä ainoa täysammattilaislaji Suomen pääsarjatasoilla, sillä se maksoi lähes 90% vakuutusmaksuista. Näin ollen oli reilua, että sen ääni kuului muita enemmän päätöksissä.



Huomionarvoista päätösprosessissa oli myös se, ettei poliittisten puolueiden rooli kohonnut missään vaiheessa merkittäväksi. Urheilijan sosiaaliturvan erillisjärjestelmä ei siis yksinkertaisesti noussut puoluepoliittiseksi kysymykseksi. Sen lisäksi varsin mielenkiintoista oli se, että myös yksittäisten kansanedustajien suora vaikutus eduskunnassa jäi varsin pieneksi, sillä asetus- ja lakiehdotukset eivät kirvoittaneet eduskunnassa käytännössä lainkaan keskustelua. Kansanedustajien vaikutus lain taustalla olikin näin ollen epäsuoraa, sillä urheiluelämästä kiinnostuneet ja sen asioita ajaneet kansanedustajat toimivat lähinnä neuvonantajan roolissa erityisesti jääkiekon toimijoiden kanssa yhteistyössä onnistuneen lopputuloksen saamiseksi.

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu policy-analyttisesti poliittisen päätöksenteon taustoja ja rakentumista vuosien 1995 ja 1998 urheilijan tapaturma- ja eläketurva-asetusten taustalla ja näiden asetusten pohjalta säädetyn vuoden 2000 urheilijan sosiaaliturvalain takana. Poliitiikan tutkimukselle urheilijan sosiaaliturvalla on kuitenkin vielä annettavaa jatkossakin. Jatkotutkimuksen mahdollisuuksina voitaneen nähdä esimerkiksi samaan policy-analyttiseen teoriataustaan pohjaavan tarkastelun jatko vuoden 2009 urheilijaturvan lakiuudistukseen ja sen selvittäminen, miten ja mihin pohjautuen päätökset yhdeksän vuotta myöhemmin syntyivät. Olivatko taustalla yhä samat toimijat ja intressiryhmät ja olivatko niiden keskinäiset suhteet tässä esitetyn kaltaisia?

Toisaalta toinen jatkotutkimuksen mahdollisuus olisi tarkastella laajemminkin 2000-luvun taitteen suomalaista ammattiurheiluun liittyntä lainsäädäntöä. Samaan aikaan saatiin valmiiksi liikuntalain kokonaisuudistus ja urheilijan urheilutulon rahastoinnin mahdollistaneet rahastointilait. Varsinkin rahastointilakien taustalla olleiden poliittisten tavoitteiden ja toimijoiden vertailu sosiaaliturvalain vastaaviin voisi tarjota hedelmällisen lähestymistavan. Tämän tutkimuksen tueksi tehdyissä haastatteluissakin kävi ilmi, että rahastointilait herättivät sosiaaliturvaa suurempia intohimoja poliittisesti. Toisaalta varsinkin jääkiekon pelaajayhdistykselle rahastointilait muodostivat yhdessä sosiaaliturvan kanssa jääkiekkoilijan edunvalvontapaketin, josta tässä olen käsitellyt vain toisen suuren kokonaisuuden. Rahastointilakien policy-analyttinen tarkastelu voisikin tuoda vastauksen kysymykseen, oliko tässä esitetty sosiaaliturvasta päättämisen malli yleinen toimintatapa urheilun toimialalla vai enemmänkin poikkeus.

Kolmas jatkotutkimuksen mahdollisuus olisi puolestaan sen kartoittaminen, miten varsinaisen vuoden 2000 lain toimeenpano lopulta meni. Tämän tutkimuksen aikarajaushan päättyi lain valmistumiseen, joten eräs mielenkiintoinen lähestymistapa voisi olla tutkia kuinka onnistuneeksi itse laki myöhemmin koettiin. Selvää on, että STM:n johdolla jatkettiin urheilijan sosiaaliturvan

kehityskeskusteluja myöhemminkin. Siitä selvimpänä osoituksena on uusi tuore lakiuudistus. Urheilun toimialan sosiaalietuksista kiivain poliittinen vääntö ei siis välttämättä tapahtunutkaan tämän tutkimuksen aikarajauksen puitteissa, mistä erään esimerkin tarjosi tämän työn johdannossa esitelty jääkiekkoilijoiden mielenilmaus. Sen kaltaisia yhtä vahvoja kannanottoja ei 1990-luvulla esiintynyt. Urheilu on siis ammattimaistunut edelleen 2000-luvulla ja sitä myötä myös paineet lainsäädäntöä kohtaan ovat kasvaneet entisestään.

Policy-analyysi on tässä tutkimuksessa osoittautunut erääksi mahdolliseksi tavaksi tarkastella urheilun toimialan poliittisia prosesseja, joten se on käyttökelpoinen tutkimustapa jatkossakin. Toisaalta esimerkiksi Esaiassonin esittämään teoriaan kansanedustajien roolista päätöksenteossa täytyy todeta, että se ei välttämättä ole urheilun toimialaa tutkittaessa relevantein toimialan omien toimijoiden ja vastaavien ministeriöiden verrattain suurten roolien takia. Niinpä jatkotutkimuksessa voisi tarkemminkin tutkia urheilun omaa minikolmikantaa, jossa ministeriö edustaa valtionhallintoa, SLU ja Urheilutyönantajat ry urheilun työnantajia ja urheilun pääsarjat sekä erityisesti pelaajayhdistykset urheilun työntekijöitä. Näiden keskinäisten valmistelu- ja päätösroolien sekä poliittisten vaikutussuhteiden selvittämisestä tämä urheilijan sosiaaliturvan päätösprosessia käsitellyt tapaustutkimus on tarjonnut erään käyttökelpoisen esimerkin.

## LÄHDELUETTELO

### I Julkaisematon asiakirja-aineisto:

Heikki Halilan muistio urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnalle. *Vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönnistä johtuva vahingonkorvausvelvollisuus*. 8.5.1997.

Jääkiekon SM-liigan kiertokirje. *Urheilijat ja työeläkelaki*. 2.3.1993.

Kerstin Ekmanin ja Mauri Oksasen kirje STM:n Jaakko Hannulalle. 9.3.1998.

Kerstin Ekmanin kirje STM:n Tuulikki Haikaraiselle 24.4.1997.

Kerstin Ekmanin kirje urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan jäsenille 6.3.1998.

Raportti urheilijoiden sosiaaliturvaa koskevan asetuksen soveltamisesta 1996, 25.2.1997.

SLU:n kiertokirje. *SLU:n urheilijaturvavakuutusjärjestelmän kuvaus*. 7.6.1995.

SLU:n kiertokirje. *Urheilijoiden sosiaaliturvaa selvittävä työryhmä*. 27.9.1994.

SLU:n kiertokirje. *Urheilun yleinen edunvalvonta 1998 – Lainsäädäntöön vaikuttaminen*. Päiväty 11.11.1997.

SLU:n kiertokirje. *Yksilölajien urheilijoiden sosiaaliturva*. 1.4.1997.

SLU:n kokouskutsu lajiliitoille. *Urheiluseurojen työnantajavastuu ja urheilijoiden sosiaaliturva*. Päiväty 2.9.1994.

SLU:n muistio. *Social security professional and semiprofessional athletes*.

SLU:n muistio. *Yhteenveto Hollannin jalkapallopelaajien sosiaali- ja eläketurvasta*. 26.11.1997.

SLU:n tiedote liikuntajärjestöille/urheiluseuroille. *Urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturva*. 8.5.1995.

Sopimus urheilijoiden sosiaaliturvalainsäädännön seurannasta. Allekirjoitettu 1.6.1995.

STM:n asetusluonnos. *Urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisestä annetun asetuksen muuttamisesta*. 7.11.1997.

STM:n asetusluonnos. *Urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisestä annetun asetuksen muuttamisesta*. 9.1.1998.

STM:n esitys valtioneuvoston yleisistunnossa. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta ja siihen liittyviksi laeiksi*. 11.5.2000.

STM:n päätös 829/1995. *SLU:n valtuuttamisesta hoitamaan eräitä urheilijoiden sosiaaliturvaan liittyviä asioita*. Annettu 1.6.1995.

STM:n vakuutusosaston kiertokirje. *Ammattiurheilijoiden sosiaaliturvasta*. 14.12.1997.

STM:n vakuutusosaston kokouspöytäkirja. *Urheilijoiden vakuutusturvan järjestämisestä koskeva kokous*. 1.12.94.

STM:n vakuutusosaston muistio. *Asetus urheilijoiden eläketurvan ja tapaturmaturvan järjestämisestä annetun asetuksen muuttamisesta*. 3.3.1998.

STM:n vakuutusosaston muistio. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta ja siihen liittyviksi laeiksi*. 12.5.2000.

STM:n vakuutusosaston muistio. *Urheilun sosiaaliturvasta*. 6.5.1997.

STM:n vakuutusosaston muistio. *Urheiluseurat ja urheilijoiden vakuutusturva*. 28.10.1993.

STM:n vakuutusosaston selvitys SLU:lle. 24/49/98. *Asetus urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisestä*. 4.6.1998.

SVUL:n neuvottelumuistio – Neuvottelu STM:ssä 4.3.1993.

Tapaturmavakuutusten liiton kiertokirje. *Urheilijoiden työsuhteet ja vakuuttaminen*. 22.4.1991.

Urheilijoiden sosiaaliturva-kokouksen muistio. 10.9.1997.

Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan huomiot 7.11.1997 asetusluonnoksesta. 12.11.1997.

Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kirje STM:n Tuulikki Haikaraiselle. 20.1.1998.

Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokousmuistio 2/97, 22.3.1997.

Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokousmuistio 2/98, 18.2.1998.

Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan kokouspöytäkirja 5/96, 19.12.1996.

Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan muistio. *Urheilijoiden sosiaali- ja eläketurvan uudistaminen*. 16.12.1997.

Urheilijoiden sosiaaliturvatoimikunnan säännöt, 29.5.1995.

Valtion liikuntaneuvoston aloite opetusministeriölle ammattuurheilijoiden sosiaaliturvaa koskevan asetuksen uudistamisen lykkäämiseksi vuoden 1998 syksyyn. 27.3.1998.

Valtioneuvoston yleisistunnon asetusesitys urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestämisestä. 19.3.1998.

## **II Virallisjulkaisut:**

Asetus urheilijoiden eläketurvan ja tapaturmaturvan järjestämisestä, 537/1995. Helsinki 1995.

Asetus urheilijoiden eläketurvan ja tapaturmaturvan järjestämisestä annetun asetuksen muuttamisesta, 275/1998. Helsinki 1998.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 35/2009 Vp. 2.4.2009.

Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta ja siihen liittyviksi laeiksi. EV 74/2000 Vp.

Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta. EV 31/2009 Vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle urheilijoiden sosiaaliturvaa koskevaksi lainsäädännöksi, 356/1994 Vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta ja siihen liittyviksi laeiksi, 51/2000 Vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta, 22/2009 Vp.

Laki 1948/608. Tapaturmavakuutuslaki. Helsinki 1948.

Laki 1961/395. Työntekijäin eläkelaki. Helsinki 1961.

Laki 1970/320. Työsopimuslaki. Helsinki 1970.

Laki 1979/984. Liikuntalaki. Helsinki 1980.

Laki 1992/1535. Tuloverolaki. Helsinki 1992.

Laki 1998/1054. Liikuntalaki. Helsinki 1999.

Laki 1999/731. Suomen perustuslaki. Helsinki 2000.

Laki 2000/575. Laki urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta. Helsinki 2000.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö StVM 53/1994 Vp.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö StVM 12/2000 Vp.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietintö StVM 7/2009 Vp.

STM:n tiedote (37/97). *Urheilijoiden vakuuttaminen lisääntynyt hieman*. Julkaistu 4.3.1997.

STM:n tiedote (77/98). *Urheilijoiden tapaturmaturvaan parannuksia*. Julkaistu 9.4.1998.

STM:n tiedote (86/09) *Uusi laki urheilijan pakollisesta tapaturmaturvasta*. Julkaistu 12.3.2009.

### **III Haastattelut:**

Anttila, Rainer. Kehitysjohtaja, SLU ja LIKES. Haastattelu suoritettu SLU-talolla Helsingissä 27.2.2009.

Ehnholm, Kerstin. (os. Ekman) Liikuntaneuvos ja yhteysjohtaja, SLU ry 31.12.2007 saakka. Haastattelu suoritettu sähköpostitse 18.-19.2.2009.

Kekäle, Päivi. Talouspäällikkö, SHL. Haastattelu suoritettu SLU-talolla Helsingissä 12.3.2009.

Rantasila, Juha. Asianajaja ja SJRY:n puheenjohtaja 1973-1985 ja 1995-2001. Haastattelu suoritettu Asianajotoimisto Bützowin tiloissa Helsingissä 27.2.2009.

### **IV Kirjallisuus:**

Aaltonen, K. 2004. *Liikuntalainsäädäntö*. Teoksessa: Aaltonen, K. (toim.) *Urheilun ja liikunnan oikeus käytännössä*. Tietosanoma, RT-Print Oy: Pieksämäki. Sivut: 17-31.

Berndtson, E. 1995. *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. Painatuskeskus, Helsinki.

Ekman, K. 2004. *Urheilu ammattina*. Teoksessa: Aaltonen, K. (toim.) *Urheilun ja liikunnan oikeus käytännössä*. Tietosanoma, RT-Print Oy: Pieksämäki. Sivut: 154-166.

Esaiasson, P. 2000. *How members of Parliament define their Task*. Teoksessa Esaiasson, P. – Heidar, K. (toim.) *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. Ohio State University Press, Columbus.

- Eskuri, J. 2005. *Urheilijaa suojaavat perusoikeudet*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu, Urheiluoikeuden sarja, julkaisu nro 10.
- Halila, H. 2000. *Vastuu urheilijan hoitamatta jääneestä sosiaaliturvasta*. Julkaisussa *Defensor Legis: Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja*. Helsinki. Suomen asianajajaliitto: 6. Sivut 974-997.
- Heineman, R. A. – Bluhm, W. T. – Peterson, S. A. – Kearny, E. N. 1990. *The World of the Policy Analyst. Rationality, Values & Politics*. Chatham House Publishers. Chatham, New Jersey.
- Helo, H. 2000. *Työehtosopimukset joukkueurheilussa*. Opetusministeriö, Kulttuuripolitiikan osaston julkaisusarja n:o 4/2000.
- Hirsjärvi, S. – Hurme, H. 1988. *Teemahaastattelu*. 4:s painos. Gaudeamus, Helsinki.
- Hogwood, B. W. – Gunn L. A. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, Oxford.
- John, P. 1999. *Analysing Public Policy*. Pinter, London.
- Kauhala, H. – Hannula, M. – Laine, H. 2003. *Pelaajien puolesta – Suomen jääkiekkoilijat ry:n 30-vuotishistoriikki*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Kocka, J. 1986. *Sozialgeschichte. Begriff-Entwicklung-Probleme*. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- Laumann, E. – Knoke, D. 1989. *Policy Networks of the Organizational State: Collective Action in the National Energy and Health Domains*. Teoksessa Perrucci, R. – Potter, H. (toim.) *Networks of Power, Organizational Actors and Community Levels*. Aldine de Gruyter, New York.
- Mattila, M. 1995. *Sosiaali- ja terveyspolitiikan päätöksenteon organisaatioverkosto*. Teoksessa *Hyvinvointivaltiota kilpailuvaltioon. Markkinavoimat ja verkostot sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjauksessa*. Toinen painos. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 1993: 4. STM, Helsinki.



- Muinsonen, T. 2007. *Urheilijan sosiaaliturva eräiden sosiaaliturvaan läheisesti liittyvien perusoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu, Urheilu-oikeuden sarja, julkaisu nro 18.
- Palmgren, M. 2004. *Urheilijan tapaturmaturvaa koskeva laki – avoimia kysymyksiä*. Teoksessa *Urheilu ja oikeus lehti 2004 - Urheilu-oikeuden yhdistys 10 vuotta*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä. Sivut: 172–187.
- Patton, C. V. – Sawicki, D. S. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Pressman, J. I. – Wildavsky, A. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rauste, O. 1997. *Urheilu-oikeus*. Kauppakaari Oy, Lakimiesliiton kustannus: Helsinki.
- Renvall, P. 1965. *Nykyajan historiantutkimus*. WSOY, Helsinki.
- Saarnilehto, A. (toim.) 1998. *Joukkueurheilijan tapaturma- ja eläketurvasta*. Opetusministeriö, Kulttuuripolitiikan osaston julkaisusarja n:o 3/1998.
- Salisbury, R. – Heinz, J. A. 1970. *A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications*. Teoksessa Sharkansky, I. (toim.) *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Markham.
- Self, P. 1981. *Planning: rational or political?* Teoksessa Baehr, P. – Wittrock, B. (toim.) *Policy Analysis and Policy Innovation. Patterns, problems and potentials*. SAGE Modern Politics Series, vol 5. Sage Publications, London.
- Timonen, P. 2004. *Urheilun oikeudellistumisesta urheilu-oikeuteen oikeudenalana*. Teoksessa *Urheilu ja oikeus lehti 2004 - Urheilu-oikeuden yhdistys 10 vuotta*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä. Sivut: 280–295.
- Vakuutusyhtiö Pohjolan urheilijaturvan vakuutusehdot. Voimassa 1.7.1997 alkaen.

Vasara, E. 2004. *Valtion liikuntahallinnon historia*, Liikuntatieteellisen seuran julkaisu nro 157, Helsinki.

Wasserman, S. – Faust, K. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge University Press, Cambridge.

## **V Internet-lähteet:**

Eduskunta.fi - Valtiopäiväasioiden haku. Luettu 12.1.2009.

<http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiat/he+356/1994> ja

<http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiat/he+51/2000>

Eduskunta.fi – Valtiopäiväasioiden haku. Luettu 23.4.2009.

<http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiat/he+22/2009>

Schön, E. 2003. *Määräaikaisen pelaajasopimuksen edellytykset työsopimuslain mukaan*.

Julkaisussa: *Urheilu ja oikeus -lehti*. Luettu 2.12.2008:

[http://www.urheiluoikeudenyhdistys.fi/urheilu\\_ja\\_oikeus-lehti/2003/esa\\_schon/](http://www.urheiluoikeudenyhdistys.fi/urheilu_ja_oikeus-lehti/2003/esa_schon/)

SLU:n ohje seurajohtajille urheilijoiden sosiaaliturvasta. Luettu 13.10.2008:

[http://www.slu.fi/urheiluseuroille/julkaisut\\_ja\\_tyokalut/paata\\_oikein-](http://www.slu.fi/urheiluseuroille/julkaisut_ja_tyokalut/paata_oikein-seurajohtajan_kas/seuran_tyonantajavelvoitteet/urheilijan_sosiaaliturva/)

[seurajohtajan\\_kas/seuran\\_tyonantajavelvoitteet/urheilijan\\_sosiaaliturva/](http://www.slu.fi/urheiluseuroille/julkaisut_ja_tyokalut/paata_oikein-seurajohtajan_kas/seuran_tyonantajavelvoitteet/urheilijan_sosiaaliturva/)

Suominen, K. 2002. *Urheilijan eläke- ja tapaturmalain soveltamisalasta*. Julkaisussa: *Urheilu ja*

*oikeus -lehti*. Luettu 2.12.2008: [http://www.urheiluoikeudenyhdistys.fi/urheilu\\_ja\\_oikeus-](http://www.urheiluoikeudenyhdistys.fi/urheilu_ja_oikeus-lehti/2002/kimmo_suominen/)

[lehti/2002/kimmo\\_suominen/](http://www.urheiluoikeudenyhdistys.fi/urheilu_ja_oikeus-lehti/2002/kimmo_suominen/)

Yin, R. K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. Third Edition, Applied Social Research Methods Series, Vol 5. Luettu 7.11.2008:

[http://books.google.fi/books?id=BWea\\_9ZGQMwC&printsec=frontcover&dq=case+study+rese](http://books.google.fi/books?id=BWea_9ZGQMwC&printsec=frontcover&dq=case+study+research#PPP7,M1)  
[arch#PPP7,M1](http://books.google.fi/books?id=BWea_9ZGQMwC&printsec=frontcover&dq=case+study+rese)

## LIITTEET

### LIITE 1. Haastattelujen runkokysymykset.

1. Mistä ja milloin näkemyksenne mukaan syntyi alkujaan idea urheilijoiden erilliseksi sosiaaliturvalainsäädännöksi?
2. Miten yhteistyö lainsäädäntöprosessin aikana toimi mielestänne eri toimijaosapuolten – kuten sosiaali- ja terveysministeriö, SLU, eri urheilulajiliitot ja pelaajayhdistykset – välillä?
3. Kuka näytteli näkemyksenne mukaan suurinta roolia sosiaaliturvakysymyksen ympärillä
  - a) vuoden 1995 asetuksen aikana?
  - b) vuoden 1998 asetusuudistuksen aikana?
  - c) vuoden 2000 lain aikana?
4. Mikä oli edustamanne osapuolen keskeisin rooli ja ansio lainsäädäntöprosessissa?
5. Mikä oli mielestänne SLU:n keskeisin rooli ja ansio lainsäädäntöprosessissa?
6. Mikä oli mielestänne STM:n keskeisin rooli ja ansio lainsäädäntöprosessissa?
7. Mikä oli mielestänne pelaajayhdistysten keskeisin rooli ja ansio lainsäädäntöprosessissa?
8. Mikä oli mielestänne urheilijain sosiaaliturvatoimikunnan keskeisin rooli ja ansio lainsäädäntöprosessissa?
9. Toimivatko mielestänne henkilösuhteet kaikilla tasoilla lainsäädäntöprosessin valmistelu- ja toimeenpanovaiheissa?
10. Urheilijan sosiaaliturvatoimikunta olisi halunnut jättää vuoden 1998 urheilijan sosiaaliturva-asetuksen uudistuksen odottamaan valmistelussa syksyyn 1998, mutta asetusuudistus tuli voimaan jo toukokuussa 1998. Mistä mielestänne nopeutettu aikataulu kertoi ja kenen päätöksellä aikataulua kiihdytettiin?
11. Oliko sosiaaliturvatoimikunnan sisällä mielestänne vastakkainasettelua yksilö- ja joukkuelajien edustajien välillä?
12. Otettiinkö käsityksenne mukaan muiden maiden urheilijoiden sosiaaliturvajärjestelmistä mallia Suomeen vai oliko erillisjärjestelmä kokonaan suomalainen keksintö?
13. Muodostuiko käsityksenne mukaan laki missään vaiheessa avoimen poliittiseksi kysymykseksi puolueatasolla?
14. Oliko yksittäisillä puolueilla omia tavoitteita urheilijoiden sosiaaliturvan suhteen?
15. Oliko yksittäisillä poliitikoilla ja erityisesti kansanedustajilla omia tavoitteita urheilijoiden sosiaaliturva-asian ympärillä? Ja miten nämä poliittiset tavoitteet näkyivät?
16. Eduskuntakäsittelyssä asetukset ja laki olivat lähes ilmoitusluontoisia asioita ja menivät läpi ilman suurta poliittista kädenvääntöä. Oliko tämä mielestänne odotettua?

## LIITE 2. Urheilijan sosiaaliturvatoimikunnan kokoonpano vuosina 1995-1998.

### Kokoonpano 1995-1996:

Urpo Helkovaara (Jääkiekon SM-liiga), Teuvo Holopainen (SPL), Jussi Jokinen (SleL, SM-liiga), Joni Kallioinen (Liigafutaajat), Arto Kari (SleL), Ilkka Kauhanen (SKL), Päivi Kekäle (SHL), Mauri Oksanen (SLU), Juha Rantasila (SJRY), Kari Saarinen (SUL), Reijo Suikki (SJL), Jukka Suominen (Jalkapalloliiga), Kimmo Tolonen (PPL), Kerstin Ekman (SLU, pj), Piritta Forström (SLU, siht)

### Kokoonpano 1997:

Urpo Helkovaara (Jääkiekon SM-liiga), Teuvo Holopainen (SPL), Jussi Jokinen (SleL, SM-liiga), Arto Kari (SleL), Ilkka Kauhanen (SKL), Päivi Kekäle (SHL), Satu-Maarit Kolkka (SSBL), Mauri Oksanen (SLU), Mika Palmgren (Liigafutaajat), Juha Rantasila (SJRY), Vesa Rämetsä (PPL), Kari Saarinen (SUL), Reijo Suikki (SJL), Jukka Suominen (Jalkapalloliiga), Kerstin Ekman (SLU, pj), Piritta Forström (SLU, siht).

### Kokoonpano 1998:

Rainer Anttila (SLU/LIKES), Mika Eskola (Jalkapalloliiga), Urpo Helkovaara (Jääkiekon SM-liiga), Teuvo Holopainen (SPL), Pekka Ilmivalta (SJRY), Jussi Jokinen (SleL, SM-liiga), Arto Kari (SleL), Ilkka Kauhanen (SKL), Päivi Kekäle (SHL), Satu-Maarit Kolkka (SSBL), Mauri Oksanen (SLU), Mika Palmgren (Liigafutaajat), Juha Rantasila (SJRY), Kari Saarinen (SUL), Reijo Suikki (SJL), Kimmo Tolonen (Superpesis), Jukka-Pekka Vuorinen (SJL), Kerstin Ekman (SLU, pj), Piritta Forström (SLU, siht), Raoul Jokilehto (Pohjola), Esa Säyrynen (Pohjola), Elise Kivimäki (Kela), Kaj Kuusi (Kela).