

**TAMPEREEN YLIOPISTO**

Oikeustieteiden laitos

---

Saku Rikala

**KUNNAN LIIKUNTAPALVELUIDEN OHJAUS  
JA YHDENVERTAISUUS**

---

Pro gradu -tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2009

Pääosin lainopillisena tutkimuksena tässä tutkimuksessa oli tarkoituksena selvittää, mitä kunnalta tulee oikeudellisesti edellyttää liikuntapalveluiden järjestäjänä? Oikeudelliset edellytykset ovat sekä sisällöllisiä että periaatteellisia kysymyksiä, jotka ohjaavat kuntaa yleisten edellytysten luojana liikunnassa. Normiohjauksen väljyyttä paikataan muilla ohjauskeinoilla, joten oli myös tutkittava resurssi- ja informaatio-ohjauksen asemaa liikuntapalveluissa? Tutkimuksessa selvitettiin empiirisellä metodilla myös yhdenvertaisuuden toteutuminen liikuntapalveluissa.

Tutkimuksen tuloksena oli, että kunnalta tulee oikeudellisesti edellyttää laajoille käyttäjäryhmille ja erityisryhmille suunnattuja tavanomaisia, mutta monipuolisia terveyden edistämiseen ja ylläpitämiseen tähtäviä liikunnan harrastamismahdollisuuksia, joita jokainen voi hyödyntää omista lähtökohdistaan. Näin varattomuus ei saa muodostua palveluiden käyttämisen esteeksi, ja yhdenvertaisuus saa palveluiden järjestämisessä korostuneen merkityksen. Kunnan tulee johtaa ja koordinoita alueellaan liikunnan toimenpiteitä sekä luoda laajoille käyttäjäryhmille edellytykset liikuntaan yhteistyöllä, kehittämällä terveystoimintaa, avustamalla liikuntaseuroja, tarjoamalla liikuntapaikkoja ja huolehtimalla erityisryhmien mahdollisuuksista harrastaa liikuntaa. Liikunta on määritelty myös peruspalveluksi, mutta se on vain arvovalinta, jolla halutaan korostaa tietyn palvelun merkitystä. Peruspalvelu on ylläpitäminen, jonka velvoittava vaikutus kohdistuu lähinnä vain valtiovaltaan. Liikunta on myös perusoikeus, mutta perusoikeus ei määritä tarkkoja tavoitteita tai vähimmäistasoa palvelulle. Liikunnan perusoikeuden sisältö lähtee yksilön tarpeista, ja lainsäädännön sijaan sen rajat määritellään poliittisissa prosesseissa. Perusoikeuden on katsottu toimivan kunnissa priorisoinnin välineenä resurssien kohdentamisessa eri toimintoihin.

Resurssi- ja informaatio-ohjauksilla pyritään toteuttamaan normiohjauksen asettamia tavoitteita. Resurssiohjaus on merkittävässä asemassa kuntien liikuntapalveluiden ja -politiikan strategisen ohjauksen välineenä. Resurssiohjauksella on merkitystä yhdenvertaisten liikuntapalveluiden luomisessa. Informaatio-ohjaus on nähtävä normi- ja resurssiohjausta täydentävänä. Informaatio-ohjaus ei ole oikeudellisesti sitovaa, mutta sen avulla valtiovalta pyrkii vaikuttamaan kuntien toimintatapoihin ja keinoihin, joilla kunnat toteuttavat liikuntalain arvoperustaa ja velvoitteita.

Liikunnan tosiasiallinen tasa-arvo toteutuu yleisesti ottaen hyvin, ja liikuntapalveluiden taso koetaan riittäväksi. Liikuntamahdollisuuksissa esiintyy kuitenkin eriarvoisuutta. Suurimmat ongelmat ovat sukupuolten ja maan eri osien välisen tasa-arvon toteutumisessa sekä erityisryhmien mahdollisuuksissa harrastaa liikuntaa. Kuntien korottaessa liikuntapalveluiden käyttömaksuja, on myös sosiaalinen eriarvoisuus kasvanut. Tutkimuksen yksi keskeisistä johtopäätöksistä oli, että tasa-arvoisten liikuntamahdollisuuksien toteutuminen on pääasiassa resurssikysymys, joten kuntien liikuntatoimien käytettävissä olevia resursseja on lisättävä. Myös normi- ja informaatio-ohjauksella on merkitystä yhdenvertaisuudessa liikuntapalveluissa. Hyvä keino parantaa yhdenvertaisuuden epäkohtia olisi määritellä selkeästi joko laintasoisesti tai kuntien itsensä toimesta, mitkä ovat liikunnan peruspalvelut. Myös käsite laaja käyttäjäryhmä vaatii oikeudellista täsmentämistä. Informaatio-ohjauksella voitaisiin puolestaan poistaa vammaispalvelulain vaihtelevasta tulkinnasta johtuvia vammaisten liikuntapalveluiden kuntakohtaisia eroja.

---

Asiasanat: liikuntapalvelut, normiohjaus, resurssiohjaus, informaatio-ohjaus, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo

<b>LÄHTEET</b> .....	<b>V</b>
KIRJALLISUUS .....	V
VIRALLISLÄHTEET .....	VII
VERKKOLÄHTEET.....	X
LEHTIARTIKKELIT .....	XI
OIKEUSTAPAUKSET .....	XII
<b>LYHENTEET</b> .....	<b>XII</b>
<b>KUVIOT</b> .....	<b>XIII</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA .....	1
1.2 TUTKIMUKSEN METODOLOGIA .....	3
1.2.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rakenne.....	3
1.2.2 Tutkimusmenetelmä, -aineisto ja aikaisempi tutkimus .....	7
1.3 KESKEISET KÄSITTEET .....	9
<b>2 LIIKUNNAN MERKITYS JA KEHITYS PERUSPALVELUKSI</b> .....	<b>11</b>
2.1 MITÄ LIIKUNNALLA TARKOITETAAN?.....	11
2.2 LIIKUNNAN YHTEISKUNNALLINEN PERUSTELU .....	12
2.3 HARRASTUSTOIMINNASTA PERUSPALVELUKSI – LIIKUNNAN YHTEISKUNNALLINEN KEHITYS .....	15
2.3.1 Harrastustoiminnasta ensimmäiseen liikuntalakiin .....	15
2.3.2 Kohti toista liikuntalakia ja peruspalvelua .....	19
2.3.3 Liikunta peruspalveluna.....	21
<b>3 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA KUNNAN TEHTÄVÄT</b> .....	<b>24</b>
3.1 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO.....	24
3.2 TOIMINNAN OHJAUS .....	30
3.3 KUNNAN TEHTÄVÄT.....	34
<b>4 LIIKUNNAN NORMIOHJAUS</b> .....	<b>36</b>
4.1 LIIKUNNAN KESKEINEN LAINSÄÄDÄNTÖ .....	36
4.2 EY-NORMISTO .....	37
4.2.1 Urheilun valkoinen kirja .....	38
4.2.2 Lissabonin sopimus .....	40
4.3 SUOMEN PERUSTUSLAKI.....	42
4.3.1 Sivistykselliset oikeudet .....	44
4.3.2 Kokoonntumis- ja yhdistymisvapaus .....	46
4.4 KUNTALAKI.....	47
4.5 LIIKUNTALAKI .....	49
4.5.1 Liikuntalain yleiset velvoitteet.....	49
4.5.2 Yhteistyövelvoite ja terveyttä edistävä liikunta .....	52
4.5.3 Kansalaistoiminnan tukeminen .....	56
4.5.4 Liikuntapaikkojen tarjoaminen.....	59
4.5.5 Erityisryhmien liikunta.....	64
4.6 MUU NORMIOHJAUS .....	68

<b>5 RESURSSI- JA INFORMAATIO-OHJAUS LIKUNNASSA.....</b>	<b>74</b>
5.1 RESURSSIOHJAUS JA LIKUNNAN TALOUS .....	74
5.2 INFORMAATIO-OHJAUS.....	79
5.2.1 Valtioneuvoston periaatepäätös.....	80
5.2.2 Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011.....	82
<b>6 YHDENVERTAISUUS JA LIKUNTA .....</b>	<b>84</b>
6.1 YHDENVERTAISUUDEN LAINSÄÄDÄNTÖ .....	84
6.2 TASA-ARVO LIKUNNASSA – TOTEUTUUKO TOSIASIALISESTI?.....	87
6.2.1 Liikunnallisen tasa-arvon arviointikriteerit .....	87
6.2.2 Sukupolvien välinen tasa-arvo .....	89
6.2.3 Sukupuolten välinen tasa-arvo .....	90
6.2.4 Alueellinen tasa-arvo .....	93
6.2.5 Kielellinen tasa-arvo.....	95
6.2.6 Sosiaalinen eriarvoisuus .....	96
6.2.7 Erityisryhmien liikunta.....	97
<b>7 JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>99</b>

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

- Aaltonen, Kimmo (toim.):* Urheilun ja liikunnan oikeus käytännössä. Pieksämäki 2004.
- Anttila, Rainer:* Liikunta- ja urheiluseuran hallinto ja verotus. Teoksessa Kimmo Aaltonen (toim.): Urheilun ja liikunnan oikeus käytännössä, s. 69–97. Pieksämäki 2004.
- Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryytänen, Aimo – Siitonen, Pentti (toim.):* Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere 2003.
- Arajärvi, Pentti:* Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuu 2006.
- Ervasti, Kaijus (toim. Heidi Lindfors):* Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Helsinki 2004.
- Eskuri, Jari:* Urheilijaa suojaavat perusoikeudet. Tampere 2005.
- Forsström, Piritta:* Perustietoa liikuntatoimesta. Helsinki 2001.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. Juva 1999.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka:* Kuntalaki. Porvoo 2000.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari:* Kuntalaki: taustat ja tulkinnat. Helsinki 2007.
- Heuru, Kauko:* Itsehallinnon aika. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammala 2001.
- Heuru, Kauko:* Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.
- Heuru, Kauko:* Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo:* Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2008.
- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjalainen, Teuvo:* Kirjoitetaan juridiikkaa. Vantaa 2005.
- Husa, Jaakko – Pohjalainen, Teuvo:* Kirjoitetaan julkisoikeutta. Joensuu 1997.
- Jaarnio, Eero – Pekkanen, Paavo:* Liikuntalaki selityksineen. Vantaa 1981.
- Karila, Alpo:* Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos: perinteisestä politiikasta rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen. Helsinki 1998.
- Koivisto, Nelli:* Tasa-arvolainsäädäntö ja liikunta. Teoksessa Kimmo Aaltonen (toim.): Urheilun ja liikunnan oikeus käytännössä, s. 186–204. Pieksämäki 2004. (Koivisto 2004 a).

*Koivumäki, Kari:* Kuntien liikuntapalvelut erityisryhmille. Teoksessa Kimmo Aaltonen (toim.): Urheilun ja liikunnan oikeus käytännössä, s. 67–68. Pieksämäki 2004. (Koivumäki 2004 a).

*Koivumäki, Kari:* Liikunnan erityisryhmät. Teoksessa Kimmo Aaltonen (toim.): Urheilun ja liikunnan oikeus käytännössä, s. 175–185. Pieksämäki 2004. (Koivumäki 2004 b).

*Luona-Helminen, Raija - Samstén, Riitta (toim.):* LIIKKEELLE: opas paikallistason liikuntatoiminnan järjestämiseen. Helsinki 2004.

*Muukkonen, Matti:* Yhdistysoikeuden perusteet. Helsinki 2008.

*Myllymäki, Arvo – Kalliokoski, Päivi:* Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Vammala 2006.

*Niemivuo, Matti:* Kansallinen lainvalmistelu. Helsinki 2002.

*Ojanen, Tuomas:* Suomen valtiosääntöoikeuden perusteita. Helsinki 2001.

*Oulasvirta, Lasse – Ohtonen, Jukka – Stenvall, Jari:* Kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden ohjaus – Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Helsinki 2002.

*Pyykkönen, Teijo:* Kansallinen liikuntaohjelma – taustaselvitys. Liikuntatieteellinen seura ry. 2006.

*Ryynänen, Aimo:* Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Helsinki 2004.

*Räty, Tapio:* Vammaispalvelut: vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. Helsinki 2003.

*Saari, Arto – Sekki, Tiina – Sinivuori, Paula – Tuomela, Sari:* Liikuntapaikkarakentamisen ympäristövaikutukset, 2007. Helsinki 2007.

*Sallinen, Sini:* Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.

*Sjöholm, Kari:* Liikunta, nuorisotyö ja kunnat. Helsinki 1995.

*Stenvall, Jari – Syväjärvi, Antti:* Onko tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Helsinki 2006.

*Suomi, Kimmo:* Liikuntapaikkapalvelut ja kansalaisten tasa-arvo. Jyväskylä 2000.

*Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni:* Euroopan perustuslaki. Helsinki 2005.

*Tolonen, Hannu:* Oikeuslähdeoppi, Vantaa 2003.

*Tuori, Kaarlo:* Perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautuminen – kuntien asema. Helsinki 1996.

*Uoti, Asko:* Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa: tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampere 2003.

*Virtala, Mirja:* Liikunta ja Euroopan unioni. Helsinki 1997.

*Virtala, Mirja*: Liikunta ja koulutus. Teoksessa Kimmo Aaltonen (toim.): Urheilun ja liikunnan oikeus käytännössä, s. 127–153. Pieksämäki 2004.

*Vuori, Ilkka*: Lisää liikuntaa! Helsinki 2003.

*Vuori, Ilkka – Koivumäki, Kari – Rintala, Pauli ym.*: Liikunnan yhteiskunnallinen perustelu. Jyväskylä 1994.

## **Virallislähteet**

ALKU-hankkeen tilannekatsaus 3/2009. Valtiovarainministeriö 2009.

Alueiden vahvuudeksi. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan aluekehittämisen toimenpideohjelma - linjauksia ja painopisteitä vuosille 2003–2013. Opetusministeriön julkaisuja 2003:22. Opetusministeriö 2003.

Aluekehittämisstrategia vuosina 2003–2013. Opetusministeriö 2002.

Erityisliikunnan arviointiraportti valmistunut. Opetusministeriön tiedote 4.11.2002. Opetusministeriö 2002.

Erityisryhmien liikunnan kehittämisohjelma. Opetusministeriön julkaisuja 2003:12. Opetusministeriö 2003.

EU; Liikunta: Urheilun valkoinen kirja. OPM2007-00207 Opetusministeriön perusmuistio. 12.9.2007. Opetusministeriö 2007.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. Euroopan neuvosto 1985.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Urheilun valkoinen kirja. KOM(2007) 391. 17.6.2008.

HE 23/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 155/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 155/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamiseksi.

HE 236/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle liikuntalaiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

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

Iloa lähiliikunnasta - Oulun lääninhallituksen lähiliikuntaprojektin raportti. Oulun lääninhallitus 2006.

Itä-Suomen läänien peruspalveluiden tila 2008. Itä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 163. Itä-Suomen lääninhallitus 2009.

Itä-Suomen peruspalveluiden tila 2006. Itä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 129. Itä-Suomen lääninhallitus 2007.

Itä-Suomen peruspalveluiden tila 2005. Itä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 126. Itä-Suomen lääninhallitus 2006.

Kansalaismielipide ja kunnat – ilmapuntari 2006. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro. 66. Vammala 2006.

Kansallinen liikuntatutkimus 2005–2006. SLU:n julkaisusarja 5/06. Suomen Liikunta ja Urheilu 2006.

Kilpailuvirasto Dnro 221/68/98: Rauman kaupungin tarjoamien liikuntatilojen hinnoittelu. Kilpailuvirasto 22.4.1999.

Kirjallinen kysymys 310/2007 vp. Liikunnan puuttuminen kunta- ja palvelurakennemuutoksesta.

Kunnossa kaiken ikää -ohjelma – seurannan tuloksia vuodelta 2007. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 216. Jyväskylä 2008.

Kuntaliiton lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle 26.9.2008, 2296/90/2008. Kuntaliitto 2008.

Kuntaliiton lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle 29.2.2008, 573/90/2008. Kuntaliitto 2008.

Käypä hoito -suositus. Suomalaisen Lääkäriseuran Duodecimin ja Käypä hoito -johtoryhmän asettama työryhmä 2008.

Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla – Ehdotus kansalliseksi liikuntaohjelmaksi julkisen ohjauksen näkökulmasta. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:14. Opetusministeriö 2008.

Liikuntalain uudistaminen 1997. Opetusministeriöiden työryhmien muistioita 22:1997. Opetusministeriö 1997.

Liikuntapaikkarakentamisen avustusjärjestelmän kehittäminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:12. Opetusministeriö 2004.

Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011. Opetusministeriön julkaisuja 2008:45. Opetusministeriö 2008.

Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2007. Valtion liikuntaneuvosto 30.5.2005.

Liikuntatoimi tilastojen valossa – Perustilastot vuodelta 2006. Opetusministeriön julkaisuja 2008:2. Opetusministeriö 2008.

Lissabonin sopimus / Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot (2008/C 115/01).

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 19.4.2007.

Nuorille tarkoitettun lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2003. Opetushallituksen määräys 33/011/2003. 27.8.2003.

Opetusministeriön strategia 2015. Opetusministeriöiden julkaisuja 2003:11. Opetusministeriö 2003.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Opetushallitus 1/011/2004.  
Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2005. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 2006. Porvoo 2006.

Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2005. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 2006.

Selvitys sosiaali- ja terveystyöpalveluiden ohjauksesta ja valvonnasta. Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistioita 2002:8. 8.7.2002.

Sivistyksen suunta 2002. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2002.

SiVL 6/2008 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sivistysvaliokunta 2008.

SiVL 3/1994 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeuksien muuttamisesta. Sivistysvaliokunta 1994.

SiVM 11/1998 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä liikuntalaiksi. Sivistysvaliokunta 1998.

Strategisen tiedolla johtamisen kehittäminen liikunnan valtionhallinnossa. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:20. Opetusministeriö 2006.

Suomen Liikunta ja Urheilu ry:n lausunto sivistysvaliokunnalle, Urheilun artikla ja Lissabonin sopimuksen hyväksyminen 15.4.2008.

Tasa-arvovaltuutetun lausunto Dnro 5/51/04: Valtionavun epäminen ratsastusseuralta. Tasa-arvovaltuutettu 5.2.2007.

Tasapeli – Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ja sukupuolivaikutusten arviointi liikuntalalla. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:3. Opetusministeriö 2005.

Terveysliikunnan paikalliset suositukset. Suomen sydänliitto, UKK-instituutti, Sosiaali- ja terveysministeriö. Tampere 2000.

Terveyttä edistävän liikunnan kehittämiskomitean mietintö. Komiteamietintö 2001:12. Sosiaali- ja terveysministeriö 2001.

Urheilun artikla ja Lissabonin sopimuksen hyväksyminen. Suomen Liikunta ja Urheilu ry:n lausunto Eduskunnan Sivistysvaliokunnalle 15.4.2008.

Urheilun valkoinen kirja. KOM (2007) 391. 11.7.2007.

Valtioneuvoston periaatepäätös liikunnan edistämisen linjoista. Opetusministeriö 2009.

Valtioneuvoston periaatepäätös liikunnan edistämisen linjoista – Opetusministeriön suunnitelma toimenpideohjelmaksi.

Valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämissinjoista 12.6.2008. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2008:10.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen linjoista. Sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosaston päätösehdotus 17.12.2007.

Valtionneuvoston selonteko VNS 3/1999.

## **Verkkolähteet**

Eriarvoistumisen vähentäminen. Tiedosta hyvinvointia: Strategia 2012. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesin verkkosivut 3.11.2006.  
<https://www.stakes.fi/FI/Stakes/strategia/strategisetalueet/4.htm>. [luettu 10.7.2009].

Eriyisliikuntaa kuntiin 2004–2006 -hanke käyntiin. Liikuntatieteellisen Seuran verkkosivut 2.12.2003. <http://www.lts.fi/?sid=34&tid=149>. [luettu 8.7.2009].

EU-politiikka. Suomen Liikunta ja Urheilu ry:n verkkosivut.  
<http://www.slu.fi/liikuntapolitiikka/eu-politiikka2/>. [luettu 27.12.2008].

*Koivisto, Nelli*: Sukupuoli urheilussa ja liikunnassa. Minna - valtakunnallinen naistutkimus ja tasa-arvoportaali 12/2004. (Koivisto 2004 b).  
<http://www.minna.fi/minna/artikkelit/liikuntakoivisto.html>. [luettu 8.6.2009].

Liikuntapoliittiset linjaukset, ohjelmat ja hankkeet. Opetusministeriön verkkosivut 11.12.2008.  
[http://www.minedu.fi/OPM/Liikunta/liikuntapolitiikka/linjaukset\\_ohjelmat\\_ja\\_hankkeet/index.html?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Liikunta/liikuntapolitiikka/linjaukset_ohjelmat_ja_hankkeet/index.html?lang=fi). [luettu 10.7.2009].

Liikuntapolitiikka. Opetusministeriön verkkosivut.  
<http://www.minedu.fi/OPM/Liikunta/liikuntapolitiikka/?lang=fi>. [luettu 10.6.2009].

Liikuntatoimi. Länsi-Suomen lääninhallituksen verkkosivut.  
<http://www.laaninhallitus.fi/lh/etela/siv/home.nsf/pages/F059257727D22610C2256C310040232E?opendocument>. [luettu 10.5.2009].

Lissabonin sopimus. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotuksen verkkosivut 22.1.2008.  
[www.eurooppa-tiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=97339&nodeid=37760&culture=fi-FI](http://www.eurooppa-tiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=97339&nodeid=37760&culture=fi-FI).  
[luettu 10.1.2009].

Mitä sosiaalinen pääoma on? Tilastokeskuksen verkkosivut 31.3.2006.  
<http://www.stat.fi/tup/sospo/kasite.html>. [luettu 27.7.2009].

Ohjausjärjestelmät. Valtiovarainministeriön verkkosivut.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/09\\_valtionalous/045\\_tuloksellisuus/01\\_ohjausjarjestelmat/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtionalous/045_tuloksellisuus/01_ohjausjarjestelmat/index.jsp) [luettu 22.5.2009].

Peruspalveluiden turvaamiseen tarvitaan yhteistyötä ja suunnitelmallisuutta. Opetusministeriön verkkosivut 8.6.2009. <http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2009/06/peruspalvelut.html?lang=fi>.  
[luettu 8.7.2009].

*Sjöholm, Kari*: Johdanto – liikunnan ja nuorisotyön tietopaketti. Kuntaliiton verkkosivut 4.7.2008.  
[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;351;536;31767;31752](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;351;536;31767;31752) [luettu 18.5.2009].

Tietoa terveyseroista. TEROKA-hankkeen verkkosivut 25.9.2006.  
<http://www.teroka.fi/teroka/index.php?option=content&pcontent=1&task=view&id=38&Itemid=69>  
[luettu 8.6.2009].

Unionin päätöksentekomenettelyt. Europa – Euroopan unionin portaali.  
[http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity\\_fi.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity_fi.htm). [luettu 27.7.2009].

ViaNova -verkkolehti 1/2004: Etelä-Suomen läänin peruspalvelut on arvioitu.  
[http://www.laaninhallitus.fi/lh/etela/home.nsf/pages/F8343405F69412EDC2256B9500425B35/\\$file/verkkolehti0104.PDF](http://www.laaninhallitus.fi/lh/etela/home.nsf/pages/F8343405F69412EDC2256B9500425B35/$file/verkkolehti0104.PDF). [luettu 13.3.2009].

ViaNova -verkkolehti 2/2003: Etelä-Suomen läänin peruspalvelut arvioitu.  
[http://www.laaninhallitus.fi/lh/etela/home.nsf/pages/F8343405F69412EDC2256B9500425B35/\\$file/verkkolehti0203.pdf](http://www.laaninhallitus.fi/lh/etela/home.nsf/pages/F8343405F69412EDC2256B9500425B35/$file/verkkolehti0203.pdf). [luettu 13.3.2009].

## **Lehtiartikkelit**

*Harju, Sanni*: Paras-hanke: Joka seitsemäs kunta ennakoi liikuntapalvelujen kysynnän kasvavan. Liikunta ja Tiede 05/07.

*Järvinen, Henry*: Liikuntapaikkarakentaminen sai uudet suuntaviivat. Liikunnan ja Urheilun Maailma 17/08, Suomen Liikunta ja Urheilu ry.

Liikunnan ja Urheilun Maailma 8/09: Pekkala kevätkokouksessa – Liikunnan yhteiskunnallinen merkitys nousut. Suomen Liikunta ja Urheilu ry 2009.

Liikunnan ja Urheilun Maailma 13/04: Kylät ja kaupungit etelässä ja pohjoisessa – erilaisia tasa-arvo-ongelmia. Suomen Liikunta ja Urheilu ry 2004.

Tieto & trendit: Liikunnan osuus taloudessa nousussa. Tilastokeskus 11.12.2006.

## Oikeustapaukset

KHO 2002:4

HAO 7.3.2003 03/0093/1

## LYHENTEET

ALKU-hanke	Aluehallinnon uudistumishanke
AVI	Aluehallintovirasto
Dnro	Dinaarinumero
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
HO	Hallinto-oikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKI-ohjelma	Kunnossa kaiken ikää -ohjelma
OPM	Opetusministeriö
LIKES	Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö
Paras-hanke	Kunta- ja palvelurakennemuutos
SiVL	Sivistysvaliokunnan lausunto
SiVM	Sivistysvaliokunnan mietintö
SLU	Suomen Liikunta ja Urheilu ry.
TELI-hanke	Terveystä liikunnasta -hanke
TEROKA-hanke	Sosioekonomisten terveyserojen kaventamishanke
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
VN	Valtioneuvosto
VNS	Valtioneuvoston selonteko
VP	Valtiopäivät

## **KUVIOT**

Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys.....	5
Kuvio 2. Liikunnan keskeinen lainsäädäntö.....	37
Kuvio 3. Edellytysten luomisvelvoite.....	52

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Kuntien tehtävänä on asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävän kehityksen edistäminen alueellaan<sup>1</sup>. Liikunta nähdään yhtenä keskeisenä keinona edistää hyvinvointia. Kunnat ovat aivan keskeisessä asemassa maamme julkisten liikuntapalvelujen tuottajina ja liikunnan toimintaedellytysten luojina. Julkinen liikuntakulttuuri luodaan hyvin pitkälle kunnissa tehtävillä päätöksillä.<sup>2</sup> Tästä hyvänä esimerkkinä käyvät liikuntapaikat, joita on Suomessa lähes 30 000. Niistä kuntien omistamia ja ylläpitämiä on yli kaksi kolmesta.<sup>3</sup> Liikuntapalvelut ovat osa kunnan lakisääteisiä palveluita, sillä liikuntalain (18.12.1998/1054) kunnille määrätään tehtäväksi edellytysten luominen liikunnalle. Varsinainen liikunnan järjestäminen annetaan laissa pääasiassa liikuntajärjestöjen vastuulle. Liikuntalain lisäksi myös Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731) määritellyt sivistykselliset oikeudet turvaavat kuntalaisille oikeuden liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen julkisen vallan turvaamana. Lainvalmistelumateriaaleissa ja erilaisissa mietinnöissä liikuntapalveluiden on todettu olevan yksi kunnan peruspalveluista<sup>4</sup>.

Liikuntapalveluilla on siis vahva lainsäädännöllinen perusta. Lainsäädäntö luo kunnan liikuntapalveluille selvät velvoitteet, mutta säätely on kuitenkin väljää. Kunnille annettu toimintavelvoite ei säätele kuntalaisille tarjottavien liikuntapalvelujen tasoa ja sisältöä<sup>5</sup>. Näin lainsäädäntö luo kunnalle mahdollisuuden kehittää liikuntapalveluitaan haluamaansa suuntaan, mutta se luo myös suuren vastuun liikuntapalveluiden alueella. Toimintavapautta lisää entisestään perustuslain ja kuntalain tuoma kunnallisen itsehallinnon vahva asema. Kunnallinen itsehallinto on viimeisen parin kymmenen vuoden aikana voimistunut, mutta samalla myös liikunnan yhteiskunnallinen merkitys on selvästi kasvanut, josta konkreettinen osoitus on valtioneuvoston periaatepäätös liikunnan edistämisestä<sup>6</sup>. Lisäksi monet kunnat näkevät hyvät liikuntapalvelut yhä enemmän myös imagokysymyksenä. Liikuntapalveluiden tasolla on myös merkitystä kilpailtaessa asukkaista toisten kuntien ja alueiden kanssa.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Kuntalaki 17.3.1995/365.

<sup>2</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 15.

<sup>3</sup> Tasapeli 2005 s. 39.

<sup>4</sup> Esimerkiksi HE 236/1997 vp.

<sup>5</sup> HE 155/2006 vp.

<sup>6</sup> Liikunnan ja Urheilun Maailma 8/09.

<sup>7</sup> Ks. esimerkiksi Iiomantsin kunnan liikuntastrategia 2006–2010 s. 3–5, Hankasalmen kuntastrategia 2005–2008 s. 4–8 ja Etelä-Kymenlaakson liikuntastrategia 2003 s. 11.

Valtiolta näkee puolestaan liikunnan kustannustehokkaana tapana ennaltaehkäistä useita suomalaisille tyypillisiä elintapasairauksia. Nykyisin käytävä vilkas keskustelu nuorten syrjäytymisen ehkäisystä, kansalaisten terveydestä ja ikärakenteen muuttumisesta korostavat entisestään ennalta ehkäisevän työn merkitystä.<sup>8</sup> Myös kansalaiset ovat yhä enemmän kiinnostuneita liikunta- ja hyvinvointipalveluista. Seuraavan vuosikymmenen aikana liikunta- ja hyvinvointipalveluiden markkinoiden on arvioitu moninkertaistuvan, joten myös yksityinen sektori on herännyt kysynnän kasvaessa. Liikunta on myös yksi keino rakentaa demokraattista yhteiskuntaa, sillä se on merkittävä kansalaistoiminnan muoto. Liikunnan myötä parantuva eri kansalaisryhmien osallistumisen tukeminen taas ehkäisee syrjäytymistä ja liikunnan tuoma yhteisöllisyys rakentaa sosiaalista hyvinvointia.<sup>9</sup>

Nykyisin siis vallitsee tilanne, jossa on vahva kunnallinen itsehallinto ja kunnilla vapaus toteuttaa palvelut haluamallaan tavalla. Tätä vapautta lisää väljä puitelakimainen liikuntalainsäädäntö. Väljyydestä huolimatta lainsäädännöllä ja muilla ohjaukeinoilla on kuitenkin yleisesti ottaen onnistuttu takaamaan riittävät liikuntapalvelut kuntalaisille: 86 % kuntalaisista pitää liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuuksia ja -palveluja riittävinä. Tyytyväisempiä kunnan palveluista ollaan vain kirjastopalveluiden tasoon, jotka 92 % kuntalaisista katsoi riittäväksi.

Nämä tyytyväisyyslukemat kertovat kuitenkin vain palveluiden määrällisestä riittävyydestä eli siitä, onko niitä riittävästi saatavissa. Lukemat eivät kerro esimerkiksi siitä, ovatko kuntalaiset tyytyväisiä palveluiden laatuun tai liittykö niihin muita epäkohtia. Vaikka palveluja olisi periaatteessa riittävästi tarjolla, eivät liikuntapalvelut ole välttämättä optimaaliset esimerkiksi kaikkien väestöryhmien kesken tai alueellisesti tarkasteltuna jakautuneet tasaisesti.<sup>10</sup> Nämä huolet ovat aiheellisia, koska kuntakohtaiset erot käytettävissä olevissa taloudellisissa resursseissa ovat koko ajan kasvamassa<sup>11</sup>. Myös väestöryhmien väliset hyvinvointierot ovat kasvamassa, joka puolestaan vähentää yhteiskunnan yhteenkuuluvuutta<sup>12</sup>.

Liikuntapalveluille on koko ajan vain enemmän kysyntää, ja niiden yhteiskunnallinen merkitys on kasvussa, mutta samaan aikaan kunnat ja alueet ovat koko ajan erilaistumassa. Pystyvätkö lainsäädäntö ja muut ohjaukeinot vastamaan näihin haasteisiin ja takaamaan kaikille yhtäläiset oikeudet harrastaa liikuntaa?

---

<sup>8</sup> Sjöholm 4.7.2008.

<sup>9</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 13–21.

<sup>10</sup> Kansalaismielipide ja kunnat 2006 s. 12.

<sup>11</sup> Suomi 2000 s. 187.

<sup>12</sup> Eriarvoistumisen vähentäminen. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesin verkkosivut 2006.

## 1.2 Tutkimuksen metodologia

### 1.2.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rakenne

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten valtio ohjaa kunnan liikuntapalveluja, ja miten se tällä toiminnalla onnistuu takaamaan väestölle yhdenvertaiset mahdollisuudet liikunnan harrastamiseen. Ohjaukeinot on luokiteltu tutkimuksessa perinteisen tavan mukaan normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaukseen, jotka myös muodostavat liikunnan ohjaukseen. Niiden avulla valtio pyrkii tietoisesti vaikuttamaan kuntiin saavuttaakseen haluamansa lopputuloksen. Ohjaukseen liittyy käsitteenä siis sellaisia piirteitä kuten valtasuhteet ja niiden käyttö.<sup>13</sup> Nämä piirteet luovat haasteellisen lähtökohdan ohjaukselle: Miten ohjauksella voidaan saavuttaa palveluihin kohdistetut valtakunnalliset tavoitteet, ja samaan aikaan säilyttää todellinen kunnallinen itsehallinto?<sup>14</sup> Tutkimuksen taustalla on siis koko ajan ohjaukeinojen ja kunnallisen itsehallinnon välillä oleva jännite. Oman lisänsä jännitteeseen tuo se, että lopputuloksena tulisi olla yhdenvertaiset liikuntapalvelut eli yksilöiden tasa-arvoiset mahdollisuudet harrastaa liikuntaa omista lähtökohdistaan.

Ohjaukseen ei ole mitenkään yksiselitteinen, vaan eri ohjaukeinoja käytetään yhtä aikaa halutun lopputuloksen saavuttamiseksi. Tämän takia tässäkin tutkimuksessa eri ohjaukeinot esiintyvät päällekkäin, vaikka niitä pyritään pääasiassa käsittelemään eri kappaleissa. Kunnallisoikeudellisena tutkimuksena ensisijaisena tarkoituksena on kuitenkin hahmottaa kunnan liikuntapalveluihin kohdistuva normiohjaus. Tarkoituksena on tutkia lainsäädännön asettamia vaatimuksia kuntien liikuntapalveluita kohtaan. Pää tutkimusongelman voikin asettaa seuraavanlaiseen muotoon:

*Mitä kunnalta tulee oikeudellisesti edellyttää liikuntapalveluiden järjestäjänä?*

Nämä oikeudelliset edellytykset ovat sekä sisällöllisiä että periaatteellisia kysymyksiä. Tarkoituksena on siis selvittää, mitkä oikeudelliset vaatimukset ja periaatteet ovat kunnan liikuntapalveluiden taustalla? Tämä tapahtuu ainakin osaksi määrittelemällä muutaman liikunnalle tärkeän käsitteen, kuten laajat käyttäjäryhmät, oikeudellinen sisältö. Lisäksi on tarkoitus selvittää, miten sellaiset yleisluontoisemmat oikeudelliset käsitteet kuten peruspalvelu ja perusoikeus vaikuttavat liikuntapalveluiden järjestämiseen. Liikuntalaissa oleva sääntely on niukkaa, joten

---

<sup>13</sup> Karila 1998 s. 27.

<sup>14</sup> Oulasvirta – Ohtonen – Stenvall 2002 s. 3.

vastausta tähän kysymykseen on haettava lainvalmistelumateriaalista, oikeuskirjallisuudesta ja muutamasta oikeustapauksesta.

Lainsäädännön lisäksi liikuntapalveluita ohjataan muillakin ohjauskeinoilla eli sekä resurssi- että informaatio-ohjauksella. Toinen tutkimusongelma koskeekin näitä kahta muuta ohjauskeinoa:

*Mikä on resurssi- ja informaatio-ohjauksen asema liikuntapalveluiden ohjauksessa?*

Erilaisille hyvinvointipalveluille on tyypillistä tavoite-keino -sääntely, joka sisältää yleensä lainsäädännön suuren soveltamisväljyyden. Näin on myös liikuntalaissa, joka on nykyaikaisena lakina puitelaki eli hyvin väljä sääntelyltään. Tätä väljyyttä paikataan muilla ohjauskeinoilla eli resurssi- ja informaatio-ohjauksella. Tutkimuksessa on tarkoitus selvittää, mikä muiden ohjauskeinojen asema on ohjausjärjestelmässä, ja miten niiden kautta ohjataan kuntien liikuntapalveluita? Näitä kysymyksiä selvitetessä täytyy lainsäädännön lisäksi tutkia erilaisia virallislähteitä, kuten opetusministeriön tuottamaa aineistoa liikuntapalveluista.

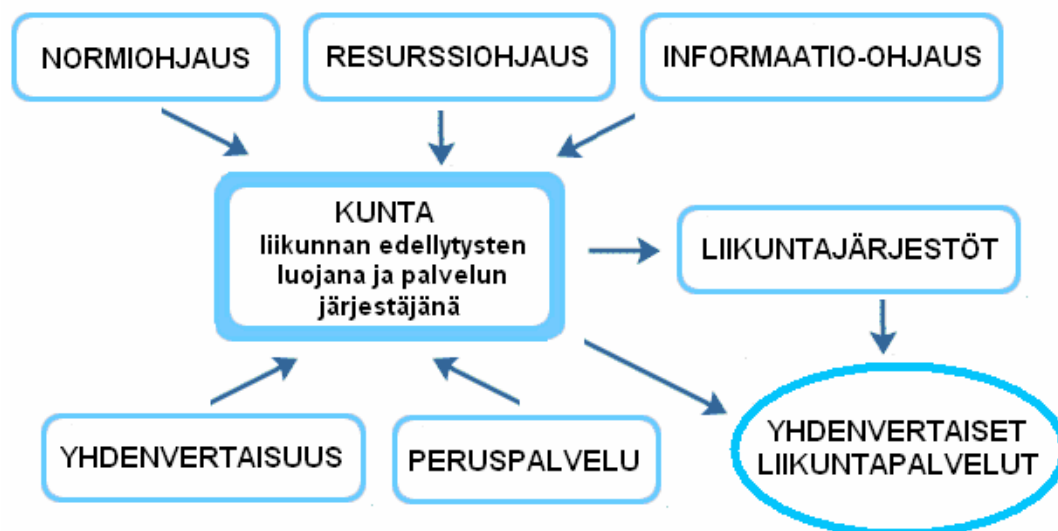
Lainsäädännön liikuntapalveluille luomien sisällöllisten ja periaatteellisten reunaehtojen sekä muiden ohjauskeinojen roolin lisäksi tutkimuksessa selvitetään tasa-arvon ja kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista liikuntapalveluissa. Tämä on kiinnostavaa siksi, että yhdenvertaisuus on yksi johtavista periaatteista kunnallishallinnossa, mutta myös aivan keskeinen periaate liikuntapalveluiden järjestämisessä. Kaikkia kunnan asukkaita on kohdeltava samalla tavalla, mutta myös koko maan yhdenvertaisuuden pitäisi toteutua. Kolmas tutkimusongelman kuuluukin yksinkertaisuudessaan seuraavasti:

*Miten kansalaisten yhdenvertaisuus ja tasa-arvo toteutuvat liikuntapalveluissa?*

Tämä kolmas kysymys on otettu tutkimukseen mukaan, jottei tutkimus jäisi irralliseksi todellisuudesta tai liian teoreettiseksi. Tutkimalla, miten ohjaus (pääasiassa normiohjaus) toimii käytännössä, saadaan kosketuspinta myös käytäntöön, ja näin voidaan arvioida lain ja muiden ohjauskeinojen toimivuutta yhden kriteerin osalta. Kriteeriksi on valittu kansalaisten yhdenvertaisuus. Tarkoitus on selvittää, miten yhdenvertaisuus onnistutaan takaamaan liikuntapalveluissa puitelakimaisella väljällä sääntelyllä ja muulla ohjauksella? Tähän on haettava vastausta erilaisesta empiirisestä aineistosta ja arviointikirjallisuudesta. Tällaista aineistoa on nykyisin tuotettu yhä enenevässä määrin, mutta ei vielä kukaan tarpeeksi, jotta olisi mahdollisuus kattavaan arvioon. Tasa-arvon kohdalta aineistoa on kuitenkin olemassa eniten.

Tutkimus on siis rajattu koskemaan valtio-kunta-suhdetta: miten valtio ohjaa kuntia liikuntapalveluiden järjestämisessä ja miten tämä ohjaus vaikuttaa kunnalliseen itsehallintoon? Ohjauksen onnistumista taas arvioidaan tutkimusekonomisesti yhdellä kriteerillä eli sillä, miten kansalaisten tasa-arvoisuus toteutuu liikuntapalveluissa eri väestöryhmien välillä. Liikuntapalveluiden tuottamisessa kolmannella sektorilla eli liikuntajärjestöillä on suuri rooli, mutta ne jätetään tässä tutkimuksessa käsittelemättä. Tarkoituksena on nimittäin tutkia yhdenvertaisuutta vain mahdollisuuksien tasa-arvona: pystyykö nykyinen järjestelmä luomaan tasa-arvoiset mahdollisuudet liikkumiseen?

Tämän edellä mainitun kolmen tutkimusongelman avulla tehty tutkimuksen rajaus voidaan esittää myös kuvallisessa muodossa:



*Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys.*

Tutkimuksen rakenne muodostuu seitsemästä pääluvusta. Ensimmäinen luku liittyy tutkimuksen toteuttamiseen. Siinä johdatetaan tutkimuksen aiheeseen ja tuodaan esille muun muassa tutkimustehtävä ja -menetelmät perusteluineen, käytetty aineisto ja aiheen aikaisempi tutkimus. Tutkimuksen ensimmäinen varsinainen tutkimuksellinen pääluku on toinen luku, jossa esitellään liikunnan merkitystä ja yhteiskunnallista kehitystä. Luvussa selvitetään liikunnan käsite, joka on keskeistä tutkimuksen myöhempien lukujen kannalta, jotta ymmärretään liikuntakäsite kaikessa laajuudessaan. Tärkeää on myös tuoda esille liikunnan yhteiskunnallinen perustelu, merkitys ja kehitys, jotta ymmärretään, miksi ja miten liikunta on otettu osaksi yhteiskunnallista sääntelyä. Luvun lopussa selvitetään liikuntaa peruspalveluna ja tuodaan esille, mitä liikunnan määrittäminen peruspalveluksi tarkoittaa?

Kolmannessa luvussa käsitellään kunnallista itsehallintoa. Luvussa itsehallinnosta tuodaan esille itsehallinnon erilaiset määritelmät ja sisältö, kunnan tehtävät ja keinot, joilla valtio ohjaa kuntien toimintaa. Luvussa tarkastellaan myös kunnallisen itsehallinnon ja sen ohjauksen suhdetta yhdenvertaisten liikuntapalveluiden järjestämiseksi. Siinä siis esitellään koko tutkimukselle tunnusomainen lähtöasetelma, jonka muodostavat kuntiin kohdistettu valtion ohjaus, kunnallinen itsehallinto ja yhdenvertaiset palvelut.

Neljäs luku on tutkimuksen tärkein luku. Siinä käsitellään liikuntaan kohdistuvaa normiohjausta eli liikunnan lainsäädäntöperustaa ja sen luomia velvoitteita kuntien liikuntapalveluille. Käsittely tehdään normihierarkian mukaisesti aloittaen EY-normistosta päätyen kansallisen tason sääntelyyn ja asetuksen tasoon. Pääpaino on liikuntalaissa, joka on tutkimuksen tärkein kohde. Luvussa käsitellään myös muuta kuin suoraan liikuntapalveluita koskevaa lainsäädäntöä (esimerkiksi koululiikuntalainsäädäntöä ja Paras-hanketta koskevaa lakia), sillä niillä on merkitystä kunnan liikuntamahdollisuuksiin ja -palveluihin.

Viidennessä luvussa käsitellään puolestaan yhteisesti muita liikuntapalveluihin kohdistuvia ohjauskeinoja eli resurssi- ja informaatio-ohjausta. Yhdessä käsittely tehdään siksi, että kunnallisoikeudellisena tutkimuksena selkeä pääpaino on normiohjauksen tutkimisessa. Liikuntapalveluissa on kuitenkin muilla ohjauskeinoilla suuri merkitys, joten niitä ei voida sivuuttaa. Ohjauskeinot ovat hyvin läheisessä yhteydessä toisiinsa ja niitä käytetään ohjaustoiminnassa samanaikaisesti. Näin ollen tässäkin työssä eri ohjauskeinot esiintyvät monessa kohdin samanaikaisesti. Viidennen luvun tarkoituksena on kuitenkin tuoda esille kahden muun ohjauskeinon rooli palveluiden ohjaamisessa ja niiden kuntien liikuntapalveluille asettamat ohjeistukset. Kuntiin kohdistuvaa ohjausta käsitellään yleisellä ja teoreettisella tasolla luvussa neljä, joten tässä luvussa keskitytään vain liikuntapalveluiden resurssi- ja informaatio-ohjaukseen.

Tutkimuksen kuudennen luvun teemana on yhdenvertaisuus ja liikuntaa. Luvun alussa tuodaan esille yhdenvertaisuutta koskeva lainsäädäntö sekä yleisellä tasolla että liikuntalain luoma käsitys tasa-arvosta liikuntapalveluissa. Tämän jälkeen arvioidaan sitä, miten tasa-arvo on toteutunut liikuntapalveluissa eri kriteerien valossa. Tutkimuksen lopuksi sen seitsemännessä luvussa esitellään tutkimustulokset vastaamalla tutkimusongelmiin, käsitellään esille tulleita ongelmakohtia ja pohditaan niihin ratkaisuehdotuksia.

## 1.2.2 Tutkimusmenetelmä, -aineisto ja aikaisempi tutkimus

Tutkimus koskee siis lain ja muiden ohjausmuotojen asettamia vaatimuksia kunnan liikuntapalveluille sekä yhdenvertaisuuden toteutumista liikuntapalvelussa. Siinä tutkitaan voimassa olevan oikeuden sisältöä liikuntapalveluissa. Näin ollen tutkimus sijoittuu oikeustieteen haaroista pääosin oikeusdogmatiikan eli lainopin alueelle. Lainopin tärkein tehtävään johtuu oikeusjärjestyksen sisältöä koskevasta epätietoisuudesta<sup>15</sup>. Tätä epätietoisuutta pyritään selventämään tulkitsemalla ja systematisoimalla oikeussäännöstöä<sup>16</sup>. Liikuntalainsäädäntö on väljää, joten tutkimuksessa joudutaan muodostamaan muutamasta yksittäisestä säännöksestä tai jopa lauseesta yhdessä lainvalmistelumateriaalin ja yleisten oikeusperiaatteiden kanssa tutkimusongelman kannalta keskeisiä tulkintakannanottoja.

Tutkimusongelmaan etsitään vastausta myös muista lähteistä kuin vain liikuntalainsäädännöstä (esimerkiksi perusoikeudet). Näin ollen lainoppiin kuuluva koko liikunnan oikeusjärjestyksen systematisointi on tutkimuksen keskeinen tavoite. Tutkimuksen lopputuloksena on systematisoitu se oikeudellinen viitekehys, jonka avulla liikuntapalveluiden järjestämiskysymyksiä tulkitaan. Systematisoinnin avulla pyritään puolestaan hahmottamaan tutkimusongelmat kokonaisvaltaisesti.

Oikeudellista tutkimusta voidaan tehdä muustakin kuin vain perinteisen lainopin tulkinnan ja systematisoinnin näkökulmasta<sup>17</sup>. Pelkällä lainopillisella näkökulmalla ei edes synny riittävää tietopohjaa tutkimusongelmien selvittämiseksi. Tutkimusta täydentävä tutkimushaara on oikeussosiologinen, jonka takia on hyödynnettävä myös empiiristä aineistoa. Oikeussosiologiassahan pyritään muun muassa selvittämään millä tavalla oikeusjärjestykseen kuuluvia sääntöjä noudatetaan ja mitä nämä säännöt ovat saaneet aikaan<sup>18</sup>? Oikeussosiologiassa hyödynnetään empiiristä eli kokemusperäistä tutkimusmenetelmää<sup>19</sup>. Empirian avulla tutkimus saa yhteyden todellisuuteen hyödyttäen myös käytännön toimintaa, jota varten lainsäädäntö on olemassa. Empirian avulla on tarkoitus vastata kolmanteen tutkimusongelmaan eli siihen, miten yhdenvertaisuus toteutuu liikuntapalveluissa väljästä lainsäädännöstä huolimatta? Tämä empiirinen osa toteutetaan tutkimalla liikuntapalveluiden järjestämiseen liittyviä tutkimuksia ja arviointikirjallisuutta.

---

<sup>15</sup> Husa – Pohjalainen 1997 s. 17.

<sup>16</sup> Ervasti 2004 s. 10.

<sup>17</sup> Ervasti 2004 s. 11.

<sup>18</sup> Husa – Mutanen – Pohjalainen 2005 s. 14.

<sup>19</sup> Tolonen 2003 s. 133.

Lähes jokaisessa osiossa pohditaan myös oikeuspoliittisia kysymyksiä, sillä tämän tutkimuksen tarkoituksena on tutkia juuri lain toimivuutta. Tämä on perusteltua jo siltäkin kannalta, että liikuntalain uudistusprosessi on käynnissä, ja tämä tutkimus pyrkii omalta osaltaan tuomaan esille nykyisen lainsäädännön epäkohtia. Oikeuspoliittisen pohdinnan taustalle tarvitaan oikeussosiologista ja empiiristä aineistoa, jotta voidaan selvittää toteutuvatko lain vaatimukset ja perusoikeudet vai tarvitaanko kenties lainsäädännöllisiä muutoksia?

Oikeusvertailevalle tutkimukselle ei tässä tutkimuksessa nähdä käyttöä. Totta kai toisi lisäarvoa tutkia, miten muiden maiden liikuntapalveluiden lainsäädäntö on toteutettu. Tämä vaatisi kuitenkin perehtymistä myös siihen, miten liikuntapalvelut käytännössä kyseisessä maassa toimivat, joten tutkimusekonomisista syistä joudutaan oikeusvertaileva tutkimustapa jättämään pois. Myöskään oikeushistoriallinen eli oikeusnormien ja oikeusajattelun historiallisen kehityksen tutkiminen<sup>20</sup> ei ole suuressa mittakaavassa tarpeellista tämän tutkimuksen kannalta. Oikeushistoriallista tutkimusta kuitenkin tarvitaan sen verran, että voidaan selvittää millaisen kehityksen myötä nykyinen liikuntalainsäädäntö on syntynyt. Tämä auttaa ymmärtämään paremmin nykyistä lainsäädäntöä ja muita ohjauskeinoja.

Liikuntapalveluiden kunnallisoikeudellinen tutkimus on hyvin vähäistä. Se on siis jäänyt muiden kunnan toimialojen varjoon käytännön toiminnan lisäksi myös tutkimustoiminnassa. Kunnan liikuntapalveluista on tehty yksi pro kunnallisoikeuden gradu tutkielma nykyisen liikuntalain voimassa olon aikana. Kyseessä on Samuli Haikosen vuonna 1999 tekemä tutkielma aiheesta Liikuntajärjestöjen avustustoiminnan oikeudelliset kriteerit. Siinä tarkastellaan oikeudellisia periaatteita, joita kuntien tulee huomioida myöntäessään avustuksia liikuntaseuroille. Tutkimuksessa on tarkoituksena löytää ne oikeudelliset kriteerit, joita noudattamalla kunnan liikuntaseuroille myöntävät avustukset voidaan sanoa jaetun oikeudenmukaisesti eri hakijoiden kesken. Haikosen tutkimus lähestyy kunnan liikuntapalveluita ja yhdenvertaisuutta siis avustusten ja liikuntaseurojen näkökulmasta, jotka ovat tässä tutkielmassa jätetty hyvin vähäiseen arvoon. Tässä tutkimuksessa keskitytään valtion ja kuntien suhteeseen sekä kansalaisten näkökulmaan yhdenvertaisista liikuntapalveluista.

Myös ylipäänsä oikeudelliset tutkimukset (muut kuin kunnallisoikeudelliset tutkimukset) liikuntapalveluista ovat hyvin harvinaisia. Keskeisin teos on vuonna 2004 ilmestynyt Kimmo Aaltosen toimittama Urheilun ja liikunnan oikeus käytännössä. Siinä useat eri kirjoittajat esittelevät

---

<sup>20</sup> Husa – Mutanen – Pohjalainen 2005 s. 14.

liikunnan lainsäädäntöä ja alemmanasteisia säännöksiä. Teoksessa keskitytään kuitenkin koko urheilun kenttään, joten kuntien lisäksi liikunnan ja urheilun oikeutta katsotaan myös sekä urheiluseuran että urheilijan näkökulmasta. Teoksessa esitellään myös tasa-arvolainsäädäntöä ja sen suhde liikuntaan. Toinen läheinen teos tälle tutkimukselle on Kimmo Suomen vuosituhannen vaihteessa toteuttama tutkimus Liikuntapaikkapalvelu ja kansalaisten yhdenvertaisuus. Sen tarkoituksena oli tutkia liikuntapaikkapalveluiden saatavuutta kansalaisten tasa-arvon näkökulmasta. Tutkimus keskittyi siis yhden liikuntapalvelun osan tutkimiseen.

Oikeudellisen näkökulman sijaan liikuntaa on tutkittu enemmän muista näkökulmista, ja näitä tutkimuksia on tehty hyvin paljon. Niissäkin on tosin kunnanäkökulma jäänyt vähäiseksi. Jyväskylän yliopistossa on tehty lukuisia liikuntaa koskevia tutkimuksia, joissa on myös osassa tuotu yhdenvertaisuus-teema esiin. Tällaisia tutkimuksia ovat esimerkiksi pro gradu -tasoisista tutkimuksista Toni Piispasen Eriarvoisuus kuntien erityisliikunnassa: liikuntavammaisten aktiiviliikkujien arviointia kuntien erityisliikunnan tilasta ja Virva Glanin Tasa-arvo lasten liikunnassa. Molemmat tutkimukset ovat vuodelta 2003. Näissäkin on keskitytty lähinnä yhteen kohderyhmään, kuten lapsien tai erityisryhmän liikkujien liikuntamahdollisuuksiin, mutta kunnan liikuntapalveluiden tutkiminen ja vielä oikeudellisesta näkökulmasta on siis hyvin vähäistä.

### 1.3 Keskeiset käsitteet

Tutkimuksen keskeiset käsitteet ovat kunnallinen itsehallinto, kunnan liikuntapalvelut, normiohjaus, resurssiohjaus, informaatio-ohjaus, perusoikeus, peruspalvelu ja yhdenvertaisuus. Tutkimuksen tarkoituksena onkin selvittää näiden käsitteiden suhdetta kunnallisiin liikuntapalveluihin. Seuraavassa esitellään lyhyesti nämä keskeiset käsitteet ja tarkemmin ne selvitetään tutkimuksen myöhemmissä osissa.

*Kunnallinen itsehallinto* on suojattu perustuslain tasolla. Se on kuntalaisten oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ollen kunnallinen itsehallinto sisältää muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin.<sup>21</sup> Yleisemmällä tasolla määriteltynä kunnallinen itsehallinto on paikallisen väestön oikeutta päättää omavastuisesti asioistaan<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> HE 1/1998 vp.

<sup>22</sup> Anttiroiko – Haveri – Karhu ym. 2003 s. 24.

*Kunnan liikuntapalvelut* ovat lähinnä edellytysten luomista kuntalaisten liikunnalle kuten liikunnan kansalaistoiminnan tukemista, liikuntapaikkojen tarjoamista ja erityisryhmien liikunnan järjestämistä. Ne ovat fyysistä rasitusta tarjoavia pääasiassa terveysliikunnan palveluja, joilla tavoitetaan kaiken ikäiset liikkujat ja suuret käyttäjäryhmät.<sup>23</sup>

*Perusoikeuksilla* tarkoitetaan perustuslain tasoisesti säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia, jotka ovat yleisiä ja kaikille periaatteessa kuuluvia. Ne ovat luonteeltaan pysyviä ja niillä on korotettu muodollinen lainvoima sekä erityinen merkitys koko oikeusjärjestelmän arvoperustalle.<sup>24</sup>

*Peruspalvelut* taas ovat palveluita, jotka koskettavat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään. Niiden puuttuminen aiheuttaisi merkittäviä ongelmia. Toisaalta myös pieniä käyttäjäryhmiä koskevat palvelut voidaan katsoa olevan peruspalveluita, jos ne koskettavat erityisryhmiä, kuten kehitysvammaisia.<sup>25</sup> Liikunta on yksi peruspalveluista<sup>26</sup>.

Kuntien toimintaa ohjataan valtion toimesta monilla eri ohjaustavoilla. Liikunnan ohjausjärjestelmä muodostuu pääasiassa kolmesta ohjaustavasta. *Normiohjauksella* tarkoitetaan lainsäädäntöä ja alemmanasteista normistoa. Liikunnan tärkein laki on liikuntalaki. *Resurssiohjaus* on puolestaan ohjausta resursseja jakamalla, joka liikunnassa tarkoittaa käytännössä valtion liikuntabudjetista varattujen harkinnanvaraisten avustusten jakamista kunnan liikuntapalveluille. *Informaatio-ohjauksessa* ohjataan tiedon avulla kuten laatimalla erilaisia ohjeistuksia, antamalla koulutusta tai tiedottamalla erilaisista hyvistä käytännöistä.<sup>27</sup>

*Yhdenvertaisuus* ja *tasa-arvo* ovat tämän tutkimuksen ja ylipäänsä liikuntapalveluiden järjestämisen keskeisiä käsitteitä ja arvoja. Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan perustuslain mukaan sitä, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>24</sup> Heuru 2002 s. 42.

<sup>25</sup> HE 155/1999 vp.

<sup>26</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>27</sup> Strategisen tiedolla johtamisen kehittäminen liikunnan valtionhallinnossa 2006 s. 12–13.

<sup>28</sup> Suomen perustuslaki 11.6.1997/731.

## 2 LIIKUNNAN MERKITYS JA KEHITYS PERUSPALVELUKSI

### 2.1 Mitä liikunnalla tarkoitetaan?

Liikunnan käsitettä ei määritellä lainsäädännössä. Liikuntalain yksityiskohtaisissa perusteluissa liikunnan kuitenkin määritellään olevan ensisijaisesti harrastuksenomaista toimintaa, joka aiheuttaa fyysistä rasitusta. Harrastuksenomaisella toiminnalla tarkoitetaan liikunnan olevan itsenäinen toimintamuoto, josta erotetaan työperäinen fyysinen rasitus. Harrastuksenomaisen liikunnan lisäksi myös huippu-urheilu kuuluu liikunnan käsitteeseen, vaikka se eroaa harrastuksen omaisesta liikunnasta ammattimaisuutensa takia. Fyysiseksi rasitukseksi riittää melko vähäinen rasitustaso, jonka myötä myös sellaisten lajien kuten ammunnan ja shakin katsotaan olevan liikuntaa. Urheilun ja liikunnan puolestaan erottaa kilpailuaste: siinä missä liikunta on harrastuksenomaista toimintaa, on urheilu kilpailujärjestelmiin perustuvaa liikuntaa.<sup>29</sup>

Liikunnan tarkempi määritelmä selviää liikuntaa koskevista virallisasiakirjoista. Niiden perusteella liikuntakulttuuri muodostuu terveys-, kunto-, kilpa- ja huippu-urheilusta. Erottavina tekijöinä näillä on motiivi liikkumiseen: oman terveyden ylläpitäminen, fyysisen kunnon parantaminen tai jopa ansiotyö. Aina käsite liikunta ei ole kuitenkaan ollut näin laaja, ja viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana käsitteen sisältö on muuttunut merkittävästi. Nykyään liikunta pitää sisällään urheilemisen ja kuntourheilun lisäksi myös terveysliikunnan. Liikuntakäsite on siis laajentunut käsittämään myös kevyemmän ja lyhytkestoisemman liikkumisen kuin esimerkiksi kuntourheilu, ja näin se myös tavoittaa paljon suuremman osan ihmisistä.<sup>30</sup>

Kunnan toiminnan kannalta tärkein liikunnan alakäsitteistä on terveysliikunta, joka tavoittaa kaiken ikäiset liikkujat. Sillä tarkoitetaan lähes kaikkea fyysistä aktiivisuutta, joka edistää tai ylläpitää terveyttä. Terveysliikunta puolestaan jakautuu arki- ja kuntoliikuntaan. Näistä ensimmäisellä tarkoitetaan harrastamisen ulkopuolista fyysistä aktiivisuutta kuten työmatkapyöräilyä. Kuntoliikuntaa taas harrastetaan tavoitteellisemmin esimerkiksi pitäen yllä fyysistä kuntoa. Samalla kun se on tavoitteellisempaa, on se myös rankempaa, koska se rasittaa hengitys- ja verenkiertoelimistöä. Keskeistä on erottaa terveysliikunta kilpa- ja huippu-urheilusta, jotka eivät kuulu suoranaisesti kunnan toimialaan. Näitä liikuntamuotoja kunta tukee pääasiassa vain

---

<sup>29</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>30</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 12–13.

välillisesti. Huippu-urheilua tuetaan ja kehitetään pääosin muilla kuin kunnan toimenpiteillä, joten kun tässä työssä puhutaan myöhemmin liikunnasta, tarkoitetaan sillä terveystuotantoa.<sup>31</sup>

## 2.2 Liikunnan yhteiskunnallinen perustelu

Liikunnan ottaminen osaksi yhteiskunnallista sääntelyä ja sen tukeminen julkisen vallan toimilla vaatii yhteiskunnallisen perustelun. Liikunnan merkitystä yhteiskunnalle voidaan perustella terveydellisin, taloudellisin, kasvatuksellisin, huippu-urheilullisin, työllistävin ja ympäristöllisin perustein. Nämä perusteet on huomioitu myös hallituksen esityksessä uudeksi liikuntalaiksi (HE 236/1997 vp.).

Keskeisin liikunnan yhteiskunnallinen perustelu on liikunnan positiivinen vaikutus yksilön terveyteen ja siten koko väestön terveyteen. Liikunnan terveydelliset vaikutukset on tiedetty pitkään, mutta vasta 1990-luvulla ne kyettiin todistamaan tieteellisesti.<sup>32</sup> Nykyisin on selvää, että jopa yksittäinen liikuntasuoritus voi vaikuttaa positiivisesti yksilön terveyteen (esimerkiksi verenpaineen lasku suorituksen jälkeen). Liikunnan positiivinen vaikutus terveyteen perustuu kuitenkin pääasiassa toistuviin liikuntasuorituksiin. Niiden avulla pystytään vaikuttamaan positiivisesti muun muassa tuki- ja liikuntaelämistöön, hengitys- ja verenkiertoelämistöön sekä elimistön puolustusjärjestelmiin.<sup>33</sup> Toisaalta liikunnan vähäisyys taas lisää riskiä sairastua moniin yleisiin ja vakaviin sairauksiin kuten sepelvaltimotautiin. Tietty määrä liikuntaa onkin biologinen perustarve, joka varmistaa yksilölle riittävän toimintakyvyn.<sup>34</sup>

Liikunnalla on tärkeä merkitys varsinkin suomalaisten terveydelle, sillä lähes kaikkien suomalaisten kansantautien taustalla on liian vähäinen liikunnan harrastaminen. Tämä on huomioitu esimerkiksi vuonna 2008 julkaistussa Käypä hoito -suosituksessa, jossa annetaan valtakunnalliset suositukset terveydenhoidon laadun parantamiseksi ja hoitokäyntien vähentämiseksi. Yhtenä keskeisenä keinona näissä suosituksissa on liikunta, jolla on tärkeä merkitys useiden kansanterveydellisesti tärkeiden pitkäaikaissairauksien ehkäisyssä, hoidossa ja kuntoutuksessa. Suositusten mukaan oikein toteutetulla liikunnalla on vain vähän terveystuottoja, kun taas liikkumattomuus on yksilön

---

<sup>31</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 12–13.

<sup>32</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>33</sup> Vuori – Koivumäki – Rintala ym. 1994 s. 23–43.

<sup>34</sup> Vuori 2003 s. 21.

terveydelle haitallista.<sup>35</sup> Konkreettinen esimerkki tästä on aikuisiän sokeritaudin, sepelvaltimotaudin ja masentuneisuuden kaksinkertainen ilmenemisvaara vähän liikkuvien kuin liikuntaa harrastavien keskuudessa. Terveiden edistämisen kannalta on huolestuttavaa, että vain yksi kolmasosa aikuisväestöstä liikkuu terveyden kannalta riittävästi.<sup>36</sup> Suositus on, että yksilön terveyden edistämiseksi ja säilyttämiseksi olisi harrastettava kohtalaisesti kuormittavaa kestävyysliikuntaa vähintään puolituntia päivässä viitenä päivänä viikossa<sup>37</sup>.

Liikunnan sosiaaliset vaikutukset on arvioitu merkittävämmiksi kuin terveydelliset vaikutukset. Tämä perustuu kuitenkin vain arvioon, ja toisin kuin terveydellisiä vaikutuksia, liikunnan sosiaalisia vaikutuksia ei ole onnistuttu vielä todistamaan kiistattomasti. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että liikunnan sosiaaliset vaikutukset näkyvät erilaisten yhteisöjen toiminnassa ja tukevat esimerkiksi kansalaistoiminnan tarpeita.<sup>38</sup>

Liikunnalla on myös positiivisia vaikutuksia yksilöiden henkiseen hyvinvointiin. Monet säännöllisesti liikuntaa harrastavat korostavat juuri liikunnan vaikutuksia henkiseen hyvinvointiin, kuten liikunnan piristävää ja rentouttavaa vaikutusta. Liikunnan harrastaminen ja kuuluminen liikuntajärjestöön tai yhteisöön, voi myös kehittää yksilön sosiaalisia taitoja, terveellisten elämäntapojen omaksumista sekä lisätä parhaimmillaan suvaitsevaisuutta ja ihmisten tasa-arvoista toimintaa.<sup>39</sup> Hyvä esimerkki liikunnan merkityksestä suvaitsevaisuuden lisäämisessä on liikunnan käyttäminen välineenä maahanmuuttajien integroitumisessa osaksi suomalaista yhteiskuntaa<sup>40</sup>.

Erilaisten terveydellisten ja sosiaalisten vaikutusten lisäksi liikunnalla on myös merkittäviä kasvatuksellisia vaikutuksia. Liikunnalla on merkittäviä vaikutuksia varsinkin lasten ja nuorten kehitykseen.<sup>41</sup> Lapsuuden liikunta on yksi keino kasvattaa seuraava sukupolvi yhteiskunnan jäseniksi, ja vaikuttaa heidän henkiseen sekä moraaliseen kehitykseen<sup>42</sup>. Joillekin nuorille urheilusta kehittyä myöhemmin ammatti, ja ammattimaisella huippu-urheilulla on merkitystä suomalaisen identiteetin sekä kansainvälisen identiteetin rakentumisessa<sup>43</sup>.

---

<sup>35</sup> Käypä hoito -suositus 2008 s. 2.

<sup>36</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>37</sup> Käypä hoito -suositus 2008 s. 3.

<sup>38</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>39</sup> Vuori 2003 s. 30–33.

<sup>40</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>41</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>42</sup> Vuori 2003 s. 32.

<sup>43</sup> HE 236/1997 vp.

Kolmantena kokonaisuutena liikunnan yhteiskunnallisissa perusteluissa ovat liikunnan vaikutukset talouteen ja työllisyyteen. Liikunnan vaikutuksia Suomen kansantalouteen voidaan arvioida sekä liikunnan suorien että välillisten vaikutusten kautta. Liikunnan suora vaikutus kansantalouteen on vaatimaton. Laskutavasta riippuen sen voidaan sanoa olevan vajaasta prosentista runsaaseen kahteen prosenttiin bruttokansantuotteesta.<sup>44</sup> Liikunnan avulla työllistyy välittömästi 20000 ihmistä ja välillisesti 30 000 ihmistä<sup>45</sup>. Sen sijaan liikunnan välilliset ja epäsuorat vaikutukset kansantalouteen ovat selvästi suuremmat. Ne liittyvät edellä mainittujen fyysisen ja henkisen hyvinvoinnin lisääntymisen aiheuttamiin kansantaloudellisiin säästöihin. Merkittävimmät säästöt saadaan liikunnalla, kun väestön kohentuneen terveyden myötä paranevat sekä työvoiman saatavuus että suorituskyky<sup>46</sup>. Liikunta tuottaa myös arvokasta sosiaalista pääomaa<sup>47</sup>. Kansalaisten osallistuessa liikunnan seuratoimintaan syntyy merkittäviä sosiaalisia verkostoja sekä paikallisella että sitä suuremmalla tasolla. Näiden arvoa on mahdotonta mitata rahassa, mutta liikunnan välillisen sosiaalisen merkityksen aineettomaan talouteen on arvioitu olevan selvästi suurempi kuin liikunnan suoran vaikutuksen aineelliseen talouteen.<sup>48</sup>

Liikunta vaikuttaa myös fyysiseen ympäristöömme. Osaksi nämä vaikutukset ovat negatiivisia ja luonnonvaroja kuluttavia, mutta liikunnan avulla voidaan myös kehittää ympäristöä. Yksi esimerkki tällaisesta vaikuttamisesta on liikenne, jossa moottoriajoneuvon vaihtaminen liikunnalliseen vaihtoehtoon, kuten kävelyyn tai pyöräilyyn, vähentää ihmisen toiminnan aiheuttamia ympäristövaikutuksia. Liikkuminen luonnossa puolestaan lisää luonnon arvostusta.<sup>49</sup>

Nykyisin julkisen vallan toiminnassa painotetaan ennalta ehkäisevän työn merkitystä nuorten syrjäytyneisyyden ja suomalaisille tyypillisten sairauksien ehkäisyssä kuin myös vanhusten toimintakyvyn säilyttämisessä<sup>50</sup>. Liikunta on nähtävä yhtenä keskeisenä ennalta ehkäisevän työn muotona ja siihen tehtävät panostukset kannattavat. Esimerkiksi vuonna 1986 valtio sai liikuntaan sijoittamansa varat yli 3,5-kertaisesti verotuloina takaisin.<sup>51</sup> Liikuntapalvelut ovat siis julkiselle vallalle kannattava ennalta ehkäisevän työn toimintamuoto. Tämän lisäksi se on Suomessa myös

---

<sup>44</sup> Tieto & trendit 2006.

<sup>45</sup> Vuori – Koivumäki – Rintala ym. 1994 s. 342.

<sup>46</sup> VN:n periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista 2008 s. 4.

<sup>47</sup> Sosiaalisissa rakenteissa olevia yhteisöllisiä piirteitä, jotka helpottavat henkilöiden välistä kanssakäymistä, tehostavat yhteisön tavoitteiden toteutumista ja taloudellista toimintaa. (Mitä sosiaalinen pääoma on? Tilastokeskuksen verkkosivut 31.3.2006).

<sup>48</sup> Tieto & trendit 2006.

<sup>49</sup> Vuori 2003 s. 35–36.

<sup>50</sup> Sjöholm 4.7.2008.

<sup>51</sup> Vuori – Koivumäki – Rintala ym. 1994 s. 340.

erityisen halpa tapa, sillä siihen käytetty yhteiskunnan panos moninkertaistuu liikuntayhdistysten vapaaehtoistyön kautta.<sup>52</sup>

Liikunnalla on siis vahva yhteiskunnallinen perustelu aina fyysisen ja henkisen hyvinvoinnin lisäämisestä taloudellisiin perusteluihin. Ne ovat hyvin linjassa liikuntalain tavoitteiden kanssa, joissa korostuvat laaja-alaisen hyvinvoinnin edistäminen sekä erilaiset eettiset arvot kuten suvaitsevaisuus ja tasa-arvo. Vaikka liikunnan yhteiskunnallinen merkitys on viime vuosikymmeninä kasvanut, täytyisi liikunnan yhteiskunnallisista perusteluista käydä vielä enemmän keskustelua, tutkia liikunnan yhteiskunnallisia vaikutuksia ja tuoda näitä tuloksia julkisuuteen. Siten liikunnan arvostus kasvaisi, ja myös liikunnan merkitys yhteiskunnalle lisääntyisi.

## **2.3 Harrastustoiminnasta peruspalveluksi – liikunnan yhteiskunnallinen kehitys**

### **2.3.1 Harrastustoiminnasta ensimmäiseen liikuntalakiin**

Suomalaiset ovat tunnetusti urheilukansaa, ja liikunnalla on pitkät perinteet suomalaisessa yhteiskunnassa. Liikunnan järjestötoiminta alkoi yli 120 vuotta sitten, mutta liikunnan ottaminen osaksi yhteiskunnallista sääntelyä alkoi vuonna 1912, jolloin valtio aloitti liikunnan rahoituksen. Säännöllinen ja vuotuinen avustustoiminta alkoi vuonna 1920. Tukitoiminta kohdistui aluksi valtakunnallisiin urheiluliittoihin, mutta vuodesta 1931 lähtien tukea myönnettiin myös urheilupaikkarakentamiseen. Myös kunnat aloittivat alueensa liikuntatoiminnan tukemisen vuonna 1920. Samalla koko julkinen valta alkoi huomioida hallinnossaan myös liikunnan. Konkreettisesti tämä näkyi kuntiin perustetuissa urheilulautakunnissa ja kunnan liikuntatoimen viranhaltijoissa. Alueatasolla perustettiin lääneihin vuonna 1950 urheilulautakunnat ja valtakunnan tasolla liikunta-asiat siirtyivät opetusministeriön alaisuuteen.<sup>53</sup>

Valtio ja kunnat ottivat 1960-luvulta alkaen aktiivisen roolin käytännön liikuntatoiminnan edistämisessä<sup>54</sup>. Julkisen vallan tuki liikunnalle kasvoi vuosien myötä ja merkittävin tekijä tässä oli valtion aloittama veikkaustoiminta. Valtion veikkausvaroista jaettiin tukea urheilulle ja liikuntakasvatustyölle. Tällä järjestelmällä luotiin edellytykset julkisen vallan laaja-alaiselle avustustoiminnalle. Julkisen vallan toimet liikuntaa kohtaan rajoittuivat pitkään juuri resurssien

---

<sup>52</sup> Sjöholm 4.7.2008.

<sup>53</sup> Jaarnio – Pekkanen 1981 s. 10–11.

<sup>54</sup> Pyykkönen 2006 s. 10.

jakamiseen eikä lainsäätäjät nähnyt tarvetta liikuntaa koskevalle lainsäädännölle.<sup>55</sup> Valtion talousarvion lisäksi liikunnan rahoituksesta säädettiin arpajaislaissa, joka tuli voimaan vuonna 1965<sup>56</sup>.

Liikuntapiireissä heräsi 1970-luvulla toive saada resurssien jakamiseen suoraan liikuntaa koskevaa oikeudellista säätelyä. Sillä voitaisiin taata urheilulle ja liikuntakasvatukselle oikeudenmukainen osuus valtion varoista. Vuonna 1974 aloitettiin selvitystyöt urheilu- ja liikuntakasvatustoiminnan valtionapujärjestelmää varten. Kaksi vuotta myöhemmin mietintö valmistui, ja se piti sisällään liikuntalakiehdotuksen sekä tätä varten tehdyn selvityksen liikuntakulttuurin tilasta. Mietinnössä ehdotetussa liikuntalain mallissa keskityttiin vain valtionapujärjestelmän ja liikuntahallinnon järjestämiseen. Varsinainen liikuntatoiminta jätettiin julkisen vallan sääntelyn ulkopuolelle vapaaehtoisen järjestötoiminnan vastuulle.<sup>57</sup>

Mietintö oli ensimmäinen linjaus suomalaisen liikuntakulttuurin ohjauksesta ja hallinnosta. Sitä voidaankin pitää käännekohtana suomalaisen liikuntaohjauksen ja sen hallinnon kehittämisessä.<sup>58</sup> Mietinnön pohjalta annettiin hallituksen esitys liikuntalaksi lokakuussa 1979, jonka tasavallan presidentti Urho Kekkonen vahvisti 21.12.1979. Ensimmäiseen liikuntalakiin (984/1979) huipentui pitkä kehitystyö, jonka aikana liikunta muuttui osaksi yhteiskuntapolitiikkaa. Tälle muutokselle oli vahva poliittinen tuki, sillä liikuntalaki kuului 1970-luvulla kaikkien puolueiden ohjelmaan. Liikuntalain myötä parlamentaarinen käytäntö tuli keskeiseksi osaksi liikuntapolitiikkaa.<sup>59</sup> Painopiste liikuntapolitiikassa siirtyi järjestökentältä valtiolle. Tällä tavoiteltiin kansalaisten liikunnallista ohjausta valtiovallan ja asiantuntijoiden johdolla.<sup>60</sup>

Ensimmäinen liikuntalaki koostui seitsemästä pykälästä, joista neljä ensimmäistä oli yleisiä säännöksiä ja kolme viimeistä säänteli kunnan liikuntatoimen hallintoa. Liikuntalain soveltamisalaan kuuluivat vapaa-ajan liikuntatoiminta eli kuntoliikunta, kilpa- ja huippu-urheilu sekä jopa penkkiurheilu. Sen sijaan soveltamisalaan eivät kuuluneet koulu- ja työliikunta eikä asevelvollisuuteen liittyvä liikunta. Liikuntalailla säädettiin liikuntapolitiikan yleisistä tavoitteista, hallinnosta pääpiirteittäin ja liikunnan rahoitusjärjestelmästä. Liikuntatoiminnan sisällöstä

---

<sup>55</sup> Jaarnio – Pekkanen 1981 s. 10–11.

<sup>56</sup> Aaltonen 2004 s. 17.

<sup>57</sup> Jaarnio – Pekkanen 1981 s. 12–13.

<sup>58</sup> Pyykkönen 2006 s. 10.

<sup>59</sup> Pyykkönen 2006 s. 10.

<sup>60</sup> Pyykkönen 2006 s. 10.

säätelyminen jätettiin liikuntalain ulkopuolelle.<sup>61</sup> Ensimmäisen liikuntalain perusasetelma oli siis hyvin samanlainen kuin nykyisen voimassa olevan toisen liikuntalain.

Konkreettinen ja näkyvin ero nykyisessä laissa on luonnollisesti kunnan liikuntatoimen hallinnon sääntelyn puuttuminen. Vanhassa laissa säädettiin kuntiin liikuntalautakunta, jonka tehtävänä oli suunnitella ja kehittää liikuntatoimintaa sekä tukea tätä. Liikuntalautakuntaan täytyi kuulua vähintään viisi jäsentä ja jokaiselle henkilökohtainen varajäsen. Tähän sallittiin laissa sellainen poikkeus, että asukasluvun vähyyden tai muun perustellun syyn takia kunnanvaltuusto sai päättää liikuntalain tehtävät muun lautakunnan tai kunnanhallituksen tehtäväksi. Vanha liikuntalaki ei sentään säätänyt pakolliseksi jokaiseen kuntaan liikuntatoimen viranhaltijaa. Laissa viranhaltijasta säädettiin muodossa ”*voi olla*” yksi tai useampi viranhaltija.<sup>62</sup>

Ensimmäinen liikuntalaki sääti liikuntatoiminnan olevan vapaata kansalaistoimintaa liikuntakulttuurin alueella. Perusasetelma liikuntapalveluiden tuottamisessa oli sama kuin nykyisessäkin laissa: valtio ja kunnat vastaavat yleisten edellytysten luomisesta, kun taas liikuntatoiminnan järjestämisestä vastaavat pääasiassa liikuntajärjestöt. Liikuntalain kolmannessa pykälässä pyrittiin takaamaan liikuntapalveluiden tasapuolinen tarjoaminen valtionosuuksilla, valtionavustuksilla ja lainarahalla. Neljännessä pykälässä säädettiin puolestaan liikuntatoimen yleinen johto ja valvonta opetusministeriölle, jonka asiantuntijaelimenä toimi silloin valtion urheiluneuvosto. Läänintasolla opetusministeriön ja lääninhallituksen apuna toimi läänin urheilulautakunta.<sup>63</sup>

Ensimmäinen liikuntalaki liittyi silloisen hyvinvointivaltion rakentamiseen. Se loi perusasetelman liikuntakulttuurille, joka on säilynyt tähän päivään saakka: julkinen valta luo edellytyksiä, mutta itse palvelun tuottaminen jätetään kolmannen sektorin vastuulle. Toisaalta siitä puuttui lähes kokonaan toiminnan tavoitepohja, joka nykyisessä laissa on hyvin vahvasti mukana. Ensimmäinen liikuntalaki säänteli tarkemmin liikunnan hallintoa, joka on sittemmin poistunut liikuntalaista kunnallishallinnolle tyypillisen lainsäädäntökehityksen myötä. Aina vuoteen 1980 ja liikuntalain voimaantumiseen asti liikuntakulttuurin valtionrahoituksesta hallinnoitiin vuosittain valtion talousarviossa. Ensimmäisessä liikuntalaissa vahvistettiin talousarviossa käytetyt avustuskäytännöt ja ne säädettiin laintasoisiksi.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Jaarnio – Pekkanen 1981 s. 22–23.

<sup>62</sup> Liikuntalaki 984/1979.

<sup>63</sup> Liikuntalaki 984/1979.

<sup>64</sup> Aaltonen 2004 s. 17–18.

Liikuntalain ohjausvoimaa kavensi se, että siihen ei sisällytetty liikuntakomitean määrittelemiä liikuntapolitiikan yleistavoitteita. Ne kuitenkin vaikuttivat valtakunnalliseen liikuntapaikkasuunnitelmaan, joten yleistavoitteilla oli tätä kautta ohjausvaikutusta.<sup>65</sup> Liikuntakomitea määritteli yleistavoitteiksi liikuntatottumusten herättämisen ja aktiivisen liikunnan harrastuksen kehittämisen, riittävien ja tarkoituksenmukaisten liikuntamahdollisuuksien luomisen sekä kansojen välisen yhteisymmärryksen ja rauhan edistämisen liikuntapoliittisin toimenpitein<sup>66</sup>. Näistä tavoitteista kaksi ensimmäistä on huomioitu nykyisessä liikuntalaissa, kun taas viimeinen yleistavoite kuvastaa hyvin sen ajan henkeä, johon ensimmäinen liikuntalaki säädettiin. Nykyisessä laissa sitä ei luonnollisestikaan ole enää katsottu tarpeelliseksi huomioida. Yhteisymmärryksen ja rauhan edistämisen ovat korvanneet muut arvot kuten suvaitsevaisuuden edistäminen.

Valtioneuvoston vuonna 1988 asettama liikuntakomitea arvioi näiden edellä mainittujen yleistavoitteiden toteutumista. Tämän arvioinnin mukaan liikuntatottumusten herättämisessä ei onnistuttu saavuttamaan suurta muutosta, ja ensimmäisen liikuntalain vaikutukset väestön liikuntatottumuksiin olivat vähäiset. Sen sijaan toisessa tavoitteessa eli riittävien ja tarkoituksenmukaisten liikuntamahdollisuuksien luomisessa liikuntalaki onnistui paremmin. Liikuntalaki paransi kunnan liikuntatoimen hallinnollisia edellytyksiä liikuntapalvelujen tuottamisessa, kuntien käytettävissä olevia resursseja ja kiinnostusta kehittää kunnan liikuntapalveluja. Komitea ei arvioinut kolmatta tavoitetta yhteisymmärryksestä ja rauhan edistämisestä.<sup>67</sup>

Ensimmäisen liikuntalain vaikutuksista voidaan tehdä se johtopäätös, että liikuntatottumuksiin ei pystytä merkittävästi vaikuttamaan lainsäädännöllisillä toimenpiteillä. Tämä lienee enemmän resurssikysymys. Sen sijaan liikunnan nostaminen lainsäädäntötasolle paransi kuntien liikuntatoimen hallinnollisia edellytyksiä, resursseja ja kiinnostusta tuottaa liikuntapalveluja. Resurssien ja liikuntatoimen arvostuksen parantumisella oli myös vaikutuksia ihan käytännön toimintaan kuten vilkastuneeseen liikuntapaikkarakentamiseen ja urheiluseurojen toimintaolojen parantumiseen.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Pyykkönen 2006 s. 11.

<sup>66</sup> Jaarnio – Pekkanen 1981 s. 15–17.

<sup>67</sup> Pyykkönen 2006 s. 13–14.

<sup>68</sup> Pyykkönen 2006 s. 13.

### 2.3.2 Kohti toista liikuntalakia ja peruspalvelua

Liikuntakulttuurin asema suomalaisessa yhteiskunnassa kasvoi 1980- ja 1990-luvuilla, joten ensimmäistä liikuntalakia jouduttiin muuttamaan useaan otteeseen. Suurin yksittäinen muutos oli liikuntapalveluiden muuttuminen harkinnanvaraisista palveluista lakisääteisiksi. Tällä muutoksella oli tärkeä merkitys, sillä se tasoitti maaseudun ja kaupunkien välistä eroa liikuntapalveluissa. Kun kunnille säädettiin valtiosuudet liikuntapalveluihin, oli maalaiskunnilla entistä paremmat mahdollisuudet järjestää liikuntapalvelut. Yhdenvertaisuus parani kuntien välillä ja erityisryhmien osalta. Samalla kunnan asema muuttui, sillä kuntien itsehallinto lisääntyi, kun kunta sai itse päättää palveluiden järjestämisestä ja liikuntajärjestöjen tukemisesta.<sup>69</sup>

Uuden liikuntalain kokonaisuudistus aloitettiin jo 1990-luvun alussa ja vuonna 1994 ensimmäinen lakiluonnos lähti lausuntokierrokselle. Kokonaisuudistusta ei kuitenkaan saatu vietyä loppuun asti, ja kaksi vuotta myöhemmin valmisteltiin uusi esitys. Tämän pohjalta säädettiin kokonaan uusi liikuntalaki, joka tuli voimaan vuonna 1999.<sup>70</sup> Liikuntalain (984/1979) muuttamista perusteltiin toimintaympäristön muutoksella. Liikuntalain perusteluissa muutoksiksi mainittiin muun muassa liikuntapalveluiden maksullisuuden lisääminen, aikuisväestön liian vähäinen liikunnan harrastaminen, liikuntakulttuurinen voimakas eriytyminen ja yksityisten liikuntapalveluiden tarjonnan kasvaminen.<sup>71</sup> Myös se, että kahdeksan uudistuksen myötä alkuperäisestä laista oli jäljellä vain muutama alkuperäinen pykälä, vaati lain päivittämistä<sup>72</sup>.

Nykyinen liikuntalaki (18.12.1998/1054) on puitelaki eli se sisältää vain perussäännökset tietyistä asiakokonaisuudesta, eikä sääntely ole erityisen yksityiskohtaista. Puitelait yleensä edellyttävät, että kysymyksestä säännellään tarkemmin muussa lakia alemmassa säädöksessä<sup>73</sup> ja liikuntalain kohdalla tämä tapahtuu liikunta-asetuksessa. Liikuntalain puitelakimaisuus näkyy myös siinä, että se ei oleellisesti puutu toiminnan sisältöön, vaan antaa nykyaikaisena lakina kunnille suuren vapauden liikunnan alueella ja hyvät puitteet toiminnan kehittämiseksi<sup>74</sup>.

Hallituksen esityksellä uudeksi kuntalaiksi (HE 192/1994) luotiin pohja muutama vuosi myöhemmin säädetyin liikuntalain puitelakimaisuudelle. Esityksen perusteluissa todetaan, että kunnan tehtäviä säätelevissä erityislainsäädännöissä ei tulisi olla kuin välttämättömimmän hallinnon

---

<sup>69</sup> Suomi 2000 s. 14–20.

<sup>70</sup> Pyykkönen 2006 s. 16.

<sup>71</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>72</sup> SiVM 11/1998 vp.

<sup>73</sup> Niemivuo 2002 s. 27.

<sup>74</sup> Sjöholm 1995 s. 17.

ja toiminnan järjestämistä koskevat säännökset. Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen edellyttää, että kunnan tehtävistä säädetään vain välttämättömistä kunnan velvollisuuksista.<sup>75</sup> Liikuntalaki nykyaikaisena lakina eroaakin muun kunnallisen peruspalvelutuotannon lainsäädännöstä, jonka pohjana on 1960–1970 -lukujen lainsäädäntö. Nämä lait säädettiin viranomaiskeskeisesti ja niissä keskityttiin lähinnä tehtäviin sekä toimivaltuuksiin. Kunnat olivat tuolloin tiukasti valtion ohjauksessa. Viime vuosina erityislainsäädännössä on kuitenkin kasvatettu kunnan harkintavaltaa ja kansalaisten oikeuksia.<sup>76</sup> Lainsäädännön luonne on muuttunut yksityiskohtaisesta sääntelystä kohti yleistä sääntelyä. Palvelutuotantoa ohjaavassa sääntelyssä tämä tarkoittaa, että lainsäädäntö asettaa toiminnalle lähinnä enää vain tavoitteet.<sup>77</sup> Liikuntalaki on hyvä osoitus tästä kehityksestä.

Liikuntalain uudistuksella tavoiteltiin selkeämpää lainsäädäntöä ja luotiin tavoitteellinen perusta, jotta yhteiskunnan toimenpiteillä voidaan edistää liikuntaa ja samalla kehittää koko yhteiskuntaa<sup>78</sup>. Nykyisen liikuntalain tarkoitus määritellään lain 1.1 §:ssä, ja se voidaan jakaa kahteen suuntaukseen: Toisaalta lailla tavoitellaan liikunnan ja liikuntatoiminnan edistämistä, millä tarkoitetaan liikuntakulttuurin eli liikunnan ja kilpa-urheilun kehittämistä. Toisaalta lailla tavoitellaan myös väestön hyvinvoinnin ja terveyden parantamisesta liikunnan avulla. Tämä on liikunnan hyvinvointipoliittinen tehtävä, jonka konkreettinen tavoite on laajentaa liikuntaharrastamista ja sen harrastajien määrää.<sup>79</sup>

Liikunnan yhteiskunnallinen kehittämistehtävä näkyy liikuntalain arvoperustassa, joka määritellään liikuntalain 1.2 §:ssä. Liikunnan avulla halutaan edistää tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta sekä tukea kulttuurien moninaisuutta ja ympäristön kestävästä kehityksestä. Tasa-arvolla ei tavoitella vain liikunnallista tasa-arvoa eli kaikkien yhtäläisiä mahdollisuuksia harrastaa liikuntaa vaan myös tasa-arvon edistämistä yhteiskunnassa liikunnan avulla. Kulttuurien moninaisuudella puolestaan tarkoitetaan esimerkiksi eri etnisten ryhmien toiminnan ja suomalaisen liikuntakulttuurin moninaisuuden (esimerkiksi eri nuorisokulttuurien) tukemista liikunnan avulla. Kestävällä kehityksellä tarkoitetaan liikuntapalveluissa kestävästä kehityksestä luonnonvarojen järkevää käyttöä liikuntatoiminnassa ja korostetaan puhdasta luontoa liikkumisympäristönä. Vielä erikseen mainitaan, että lain tarkoituksena on tukea liikunnan avulla lasten ja nuorten kasvua. Tällä tavoitellaan sellaisen liikunnan tukemista, jossa toiminnan lähtökohtana ovat lasten ja nuorten

---

<sup>75</sup> HE 192/1994 vp.

<sup>76</sup> Anttiroiko – Haveri – Karhu ym. 2003 s. 28–29.

<sup>77</sup> Heuru 2001 s. 32.

<sup>78</sup> SiVM 11/1998 vp.

<sup>79</sup> HE 236/1997 vp.

tarpeet. Toiminnan tulee olla eettisesti perusteltua eli sen tulee motivoida lapset elinikäiseen liikkumiseen ja sen tulee edistää terveellisiä elämäntapoja.<sup>80</sup>

Liikuntalaissa on liikunnan toimialaa kehitetty siis suppeasta, esimerkiksi pelkän liikunnan edellytysten luomisesta ja perinteisestä liikuntatoimen tukemisesta kohti hyvinvointipolitiikan ja erilaisten eettisten periaatteiden edistämiseen liikunnan avulla. Tähän eivät pysty pelkästään kuntien liikuntatoimet, joten lain valmistelutöissä on painotettu yhteistyötä eri hallinnonalojen kanssa. Kunnan liikuntapalvelut eivät ole enää vain liikuntaa vaan osa hyvinvointipalveluita, joilla lainsäätäjät pyrkii vastaamaan tuleviin yhteiskunnan haasteisiin kuten väestön ikääntymiseen.<sup>81</sup> Nämä edellä mainitut liikunnan avulla edistettävät yleiset tavoitteet, jotka laki säätelee kuntien liikuntapolitiikalle, ovat vain yleisluonteisia. Ne jättävät kunnalle vastuun siitä, miten niitä aiotaan kunnassa edistää.<sup>82</sup>

Suomalainen liikuntakulttuuri on edellä esitettyjen vuosikymmenten aikana laajentunut huomattavasti. Se oli aluksi vain urheilua ja kuntoilua, josta liikunnan merkitys on kasvanut terveyttä edistävään liikuntaan ja osaksi koko yhteiskuntaa. Teijo Pyykkönen kiteyttää hyvin Kansallisen liikuntaohjelman taustaselvityksessä tämän liikuntakulttuurin muutoksen: ”*Liikunta on yhteiskunnallistunut ja yhteiskunta liikunnallistunut.*” Liikunta ei ole enää vain harrastustoimintaa vaan se on tullut osaksi yhteiskunnallista toimintakenttää. Näin ollen liikunnan oikeudelliset, taloudelliset, kaupalliset ja lääketieteelliset ulottuvuudet ovat viime vuosikymmenten aikana kasvaneet merkittävästi. Samalla liikuntakulttuuri on kytkeyty tiiviimmin osaksi muuta yhteiskunnallista kehitystä.<sup>83</sup>

### **2.3.3 Liikunta peruspalveluna**

Kunnat järjestävät suurimman osan hyvinvointivaltion peruspalveluista. Peruspalveluiksi on määritelty palvelut, jotka koskevat suurta määrää ihmisistä ja vaikuttavat heidän jokapäiväiseen elämäänsä. Näiden palveluiden puuttuminen aiheuttaisi vakavia ongelmia. Toisaalta myös erityisryhmien palvelut voidaan katsoa peruspalveluiksi, vaikka ne koskettavatkin vain pientä osaa

---

<sup>80</sup> SiVM 11/1998 vp.

<sup>81</sup> Sjöholm 1995 s. 19.

<sup>82</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>83</sup> Pyykkönen 2006 s. 2.

ihmisistä.<sup>84</sup> Toinen peruspalveluiden määritelmä on yksinkertaisuudessaan, että peruspalvelu on kunnan tehtäväksi laissa määritelty palvelu, johon kansalaisilla on oikeus<sup>85</sup>. Liikuntapalvelut sopivat hyvin molempiin määritelmiin, sillä ne ovat liikuntalailla säädetty kunnan tehtäväksi ja liikuntalain mukaan niiden on tarkoitus koskea laajoja ihmisryhmiä sekä huomioida myös erityisryhmät. Näin ollen liikuntapalvelut koskevat suurta määrää ihmisiä.

Peruspalveluiden voidaan määritellä olevan myös arvosidonnaisia palveluita, jotka julkinen valta määrittelee ja tarjoaa kansalaisilleen. Peruspalvelu on kansallinen käsite eikä niinkään sidottu alueisiin. Peruspalvelut ovat siis palveluiden eräänlainen minimistandardi, jonka mukaan palveluiden pitäisi olla järjestetty koko maassa. Liikuntalain perusteluissa myös liikuntapalvelut on määritelty peruspalveluiksi. Itse asiassa yhä lisääntyvässä määrin yhtenä hyvinvoinnin edistämisen peruspalveluna nähdään juuri liikunta. Liikunta peruspalvelunakaan ei ole kuitenkaan yksiselitteinen käsite, sillä sen järjestämisessä tulee ottaa huomioon kunnan koko, palvelutarpeen erilaisuus ja kuntien toimintavapaus palvelun järjestämisessä. Näin ollen aivan samanlainen sovelluskäytäntö palvelujen tasosta koko maalle ei ole mahdollista tai ainakaan peruspalvelu ei käsitteenä sitä määrittele.<sup>86</sup>

Peruspalveluissa sallitaan siis eroja kuntien välillä ja näiden erojen arvioiminen on lääninhallitusten tehtävä. Lääninhallitusten tulee arvioida toimialansa peruspalveluja alueellaan. Arvioinnin lähtökohtana on kansalaisnäkökulma, jolla tarkoitetaan peruspalveluiden saatavuuden ja tason selvittäminen.<sup>87</sup> Yhtenä arvioinnin kohteena on liikunta- ja nuorisotoimi. Arviointiraportteja tutkittaessa selvisi hyvin nopeasti, että liikunnan peruspalveluja arvioidessaan lääninhallitukset kiinnittävät huomiota laajoihin käyttäjäryhmien palveluihin ja palveluiden käyttömahdollisuuksien tasa-arvoisuuteen. Kunnallisten liikunnan peruspalvelujen tulee siis olla lähes kaikkien ikä- ja väestöryhmien tavoitettavissa olevia palveluja.

Yksi peruspalvelu on kuntien uimahallit, joiden saatavuutta on arvioinut esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallitus vuonna 2003. Lääninhallituksen mukaan juuri uimahallit ovat merkittäviä liikunnan peruspalveluja, sillä ne ovat monikäyttöisiä liikuntapaikkoja, ja niissä lähes kaikilla väestöryhmillä on tasa-arvoiset mahdollisuudet harrastaa liikuntaa. Nämä kriteerit lääninhallitus on katsonut täyttyvän, kun läänin alueella on 65 uimahallia ja 85 % läänin asukkaista asuu korkeintaan

---

<sup>84</sup> HE 155/1999 vp.

<sup>85</sup> Suomi 2000 s. 18.

<sup>86</sup> Suomi 2000 s. 18–19.

<sup>87</sup> HE 155/1999 vp.

kymmenen kilometrin päästä uimahallista. Lisäksi niiden soveltuvuus terveyttä edistävän liikunnan harjoittamiseen on parantunut uimahallien peruskorjauksilla.<sup>88</sup>

Vuonna 2004 arvioinnin kohteena olivat lähiliikuntapaikat, joilla tarkoitetaan yleiseen kunto- ja terveysliikuntaan sopivia asuinalueilla ja niiden välittömässä läheisyydessä sijaitsevia liikuntapaikkoja. Ne tavoittavat laajat käyttäjäryhmät ja ovat kaikkien saavutettavissa. Lääninhallituksen arvioinnin mukaan lähiliikuntapaikkojen rakentaminen oli kunnissa lisääntynyt.<sup>89</sup> Vuonna 2005 taas arvioitiin kuntien liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikkaa, jolla on merkittävä rooli, kun kuntalaisille luodaan tasa-arvoisia liikuntapalveluja.<sup>90</sup>

Liikunnan peruspalveluille on siis keskeistä laajat käyttäjäryhmät ja niiden tasa-arvoisuus. Samalla kun kansalaisille yritetään taata tietty palveluiden taso ja tasa-arvoisuus, törmätään kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen. Paikallishallintoahan voimistettiin 1990-luvun alkupuoliskolla, kun kunnan toiminnan sääntelyä vähennettiin ja kunnan toimintavapauksia lisättiin. Tällä kehityksellä ei ollut kuitenkaan vain positiivisia vaikutuksia tasa-arvon toteutumiseen peruspalveluissa. Tasa-arvon toteutumisessa peruspalveluissa on silti tärkeintä käytettävissä olevat resurssit eivätkä esimerkiksi edellä mainitut muutokset lainsäädännössä, joilla kasvatettiin kunnallista itsehallintoa. Samanlaista kehitystä on ollut havaittavissa myös liikuntapalveluissa.<sup>91</sup>

Peruspalvelukäsitteeseen kuuluu tietty ristiriitaisuus ja epäselvyys. Toisaalta peruspalvelu on valtiollinen ja ylläalueellinen käsite, jonka voisi olettaa takaavan tietyn yhdenvertaisuuden palveluiden käyttäjien keskuudessa; asuivatpa nämä missä päin Suomea tahansa. Toisaalta peruspalvelun järjestämisessä pitää huomioida paikalliset olosuhteet ja sallia eroavaisuudet. Tämä on perusteltua palvelutarpeen erilaisuudella, joka vaihtelee kunnittain, mutta silti liikunnan määrittelyminen peruspalveluksi uhkaa jäädä vain arvovalinnaksi.

Kunnille annetaan laissa selvä velvoite liikunnan tukemiseen ja määritellään se peruspalveluksi, mutta se ei määrittele konkreettisesti mitä liikunta peruspalveluna tarkoittaa? Palvelun tason lisäksi myöskään sisältöön ei lailla juurikaan puututa. Näin ollen liikuntapalveluiden määrittelyminen peruspalveluiksi on vain arvovalinta eikä niinkään mikään selvä käsite määrittelemään liikuntapalveluiden järjestämistä kunnissa. Peruspalvelun sisältö on siis riippuvainen kulloinkin

---

<sup>88</sup> ViaNova 2/2003 s. 4–5.

<sup>89</sup> ViaNova 1/2004 s. 5.

<sup>90</sup> Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2005 s. 131.

<sup>91</sup> Suomi 2000 s. 14–20.

yhteiskunnassa vallitsevasta arvoperustasta<sup>92</sup>. Tietysti liikuntapalveluiden rinnastaminen peruspalveluksi luo kuvan palvelusta, joka on kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta merkittävä. Peruspalvelukäsite ei kuitenkaan puutu palvelun toteutumiseen, vaan todellisuuden määrittelevät esimerkiksi käytettävissä olevat resurssit.

Kimmo Suomi nostaa mielestäni erittäin tärkeitä kysymyksiä esille tutkimuksessaan Liikuntapaikkapalvelut ja kansalaisten tasa-arvo. Suomen mukaan peruspalvelu vaatii liikunnassakin nykyistä syvällisempää pohdiskelua. Hän nostaa esille seuraavat kysymykset: Mitkä ovat liikunnan peruspalvelut ja perusliikuntapaikat? Mitä vaikutuksia sillä olisi, jos julkinen valta määritteli ne esimerkiksi laintasolla? Rajaamalla, mikä kuuluu liikunnan peruspalveluihin ja mikä on liikunnan muuta palvelua, vankistuisi ja selkiintyisi liikunnan asema muiden peruspalveluiden joukossa. Suomi esittää itse liikunnan peruspalvelun olevan juuri liikuntaa (kunto- ja terveysliikunta sekä erityisryhmien liikunta), ei kilpa- ja huippu-urheilua. Sen sijaan Suomi ehdottaa lasten ja nuorten kilpaurheilun sisällyttämistä peruspalvelukäsitteeseen. Sisäministeriö on aikanaan määritellyt perusliikuntapaikat, mutta tähän määrittelyyn ei ole oltu tyytyväisiä, joten tämä kysymys on edelleen auki.<sup>93</sup>

Opetusministeriön suunnitelmassa toimenpideohjelmaksi, jolla pyritään toteuttamaan valtioneuvoston periaatepäätös, huomioidaan tämä edellä esitelty problematiikka. Sen mukaan liikuntalakiin on tulossa muutoksia, ja tulevaisuudessa laissa määritellään liikunnan peruspalveluluonne sekä siihen kuuluvat ydintehtävät.<sup>94</sup> Jos tämä muutos toteutuu, ovat liikunnan peruspalvelut selkeämmin määritelty seuraavassa liikuntalaissa. Muutoksen avulla voitaneen parantaa yhdenvertaisuutta koskien liikuntapalveluiden perustasoa, mutta toisaalta tästä herää kysymys, miten tarkentuva lainsäädäntö ja kunnallinen itsehallinto sopeutuvat toisiinsa?

## **3 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA KUNNAN TEHTÄVÄT**

### **3.1 Kunnallinen itsehallinto**

Kunnallinen itsehallinto on hyvin moniselitteinen käsite eikä sille ole esitettävissä tarkkaa määritelmää. Yksinkertaisuudessaan kunta tarkoittaa paikallista itsehallintayksikköä<sup>95</sup>, ja

---

<sup>92</sup> Suomi 2000 s. 18.

<sup>93</sup> Suomi 2000 s. 20.

<sup>94</sup> VN:n periaatepäätös liikunnan edustämisen linjoista – OPM:n suunnitelma toimenpideohjelmaksi s. 3.

<sup>95</sup> Heuru – Mennola – Rynänen 2008 s. 17.

kunnallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisen väestön oikeutta päättää omista asioistaan. Kunnallinen itsehallinto on viimeisen parin vuosikymmenen aikana vahvistunut muun muassa sääntelyn vähenemisen ja valtionosuusudistuksen takia. Toisaalta taas riippuvuus valtiosta on kasvanut, sillä valtio määrää yhä enemmän tehtäviä kunnille, ja kunnat ovat yhä enemmän riippuvaisia valtiolta saaduista tuloista. Vahva valtio on siis edelleen tasapainottamassa kunnallista itsehallintoa.<sup>96</sup>

Euroopan unionin (myöhemmin unioni tai EU) sopimuksissa ei mainita kunnallisen itsehallinnon käsitettä, ja unionin sääntely on muutenkin hyvin valtiokeskeistä<sup>97</sup>. EU ei ole määritellyt kunnallisen itsehallinnon käsitettä<sup>98</sup>, vaikka unionin yhteisösäännöstellä on korostunut merkitys Suomessa sekä muissa Pohjoismaissa, joissa kunnilla on laaja toimiala ja yhteisösäännöstellä vaikutetaan merkittävästi kunnan toimintaan. Rooman sopimuksessa esiintyvän toissijaisuusperiaatteen<sup>99</sup> voidaan kuitenkin katsoa antavan suojan kunnalliselle itsehallinnolle unionitasolla.<sup>100</sup>

Siinä missä EU jättää paikallisen itsehallinnon määrittelemättä, Euroopan neuvoston Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa<sup>101</sup> määrittellään yleinen eurooppalainen käsitys kunnallisesta itsehallinnosta<sup>102</sup>:

*”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”* (Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja)

Peruskirjan mukaan paikallinen itsehallinto on jaettavissa kolmeen kohtaan. Se on 1) paikallisviranomaisten oikeutta säännellä, 2) huomattavaa osaa julkisista asioista ja 3) paikallisen väestön tarpeiden mukaisesti. Heikki Harjulan ja Kari Prättälän mielestä peruskirjan määräykset kunnallisesta itsehallinnosta ovat kuitenkin väljiä. Niiden suurin vaikutus ulottuu erilaisiin lain tulkintatilanteisiin ja lakien säätämiseen, joihin ne luovat itsehallintoa tukevia periaatteita.

<sup>96</sup> Anttiroiko – Haveri – Karhu ym. s. 24.

<sup>97</sup> Heuru – Mennola – Ryyänen 2008 s. 136.

<sup>98</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 70.

<sup>99</sup> Toissijaisuusperiaatteella säännellään unioniin toimivallan harjoittamista. Periaatteen mukaan unioni voi toimia aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan vain jos jäsenvaltiot eivät voi saavuttaa tavoitteita riittävän hyvin vaan ne voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla. (Unionin päätöksentekomenettelyt. Euroopan unionin portaali).

<sup>100</sup> Myllymäki – Kalliokoski 2006 s. 171.

<sup>101</sup> Peruskirja, jossa määritellään paikallinen itsehallinnon sisältö eurooppalaisella tasolla. Euroopan neuvoston jäsevaltiot allekirjoittivat sen vuonna 1985 ja Suomi ratifioi sen osaksi oikeusjärjestystään vuonna 1991. (Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, Anttiroiko – Haveri – Karhu ym. 2003 25–26).

<sup>102</sup> Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 1985.

Kunnallishallintoa koskevan lainsäädännön ja siitä tehtävien tulkintojen on oltava peruskirjan kanssa yhteneväiset. Suomessa on yleisesti ottaen huomioitu hyvin peruskirjan vaatimukset kuten kunnallishallinnon tunnustaminen lainsäädännössä (perustuslaki ja kuntalaki).<sup>103</sup> Peruskirjan vaikutuksista on esitetty myös vahvempia kannanottoja, sillä sen voimaansaattamisen on katsottu myös vahvistaneen kunnallisen itsehallinnon asemaa. Peruskirja määrittelee vähimmäisvaatimukset kunnalliselle itsehallinnolle, ja peruskirja oli mallina nykyistä kuntalakia säädettäessä.<sup>104</sup>

Kansallisen tason lainsäädännössä kunnallinen itsehallinto on turvattu Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731) (myöhemmin perustuslaki). Sen 121 §:n kolmessa ensimmäisessä momentissa säädetään:

*”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon..*

*Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.*

*Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.”* (Perustuslaki 121 §)

Kunnallisen itsehallinnon ottaminen mukaan perustuslakiin vahvisti aikanaan itsehallinnon perustuslaillista asemaa, vaikkakaan itsehallinnon perustuslaillinen ala ei laajentunut. Asema kuitenkin vahvistui kuntien verotusoikeuden ja kunnan aseman lakiperustaisuudesta eli velvollisuudesta säätää kunnan tehtävistä lailla. Ennen tätä velvoitetta, kunnallisen itsehallinnon ongelmat koskivat juuri lakia alempi asteista sääntelyä, jolla puututtiin kunnan velvollisuuksiin<sup>105</sup>. Perustuslaki suojaa myös muita kunnallishallinnon ominaispiirteitä, joita ovat muun muassa kuntalaisten oikeus valita kunnan ylin päättävä elin (kunnanvaltuusto), valtuuston oikeus päättää kuntalaisten yleisistä asioista, kunnan itsenäinen taloudellinen päätösvalta ja kunnan toimielinten riippumattomuus valtiosta<sup>106</sup>. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausunnossaan kunnallisesta itsehallinnosta tiivistänyt edellä mainitun muotoon *”perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta”*.<sup>107</sup>

<sup>103</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 72–73.

<sup>104</sup> Ryytänen 2004 s. 42–43.

<sup>105</sup> Heuru – Mennola – Ryytänen 2008 s. 92.

<sup>106</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 32–33.

<sup>107</sup> HE 1/1998 vp.

Arvo Myllymäki korostaa kunnallisessa itsehallinnossa puolestaan kunnan voimavarojen ja kunnan taloudellisen päätösvallan merkitystä. Kunnan taloudellisten voimavarojen tulee olla uskottavat, jotta voidaan edes puhua kunnallisesta itsehallinnosta. Näitä uskottavia voimavaroja kunnat tarvitsevat toteuttaakseen lakiin sidottuja hyvinvointipalveluja kuten kunnan liikuntapalveluita. Taloudellista päätösvaltaa kutsutaan kunnalliseksi finanssivallaksi, ja se tarkoittaa kunnan oikeutta päättää tulotaloutensa perusteista. Kuntien tulotalouden selkärangan muodostavat itsehallinnon kannalta kunnan verotusoikeus ja maksupolitiikka. Lainsäätäjä pystyy kuitenkin omilla toimillaan kaventamaan kuntien verotusoikeuden ja maksupolitiikan perusteita, mutta lainsäätäjän toimia rajoittaa perustuslain suojaaman kunnallisen itsehallinnon sisältämä oikeus päättää omasta taloudestaan.<sup>108</sup>

Perustuslain lisäksi kuntalain (17.3.1995/365) ensimmäisessä pykälässä säädetään myös kuntien itsehallinnosta:

*”Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa.*

*Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustosta samoin kuin kansanäänestyksestä ja asukkaiden oikeudesta muuten osallistua ja vaikuttaa kunnan hallintoon säädetään jäljempänä.*

*Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan.”*

(Kuntalaki 1 §)

Kuntalain 1.1 §:ssä viitataan siis kunnan perustuslailliseen suojaan, johon kuuluu kunnan asukkaiden itsehallinnon periaate. Toisessa momentissa säädetään kunnan päätösvallasta, jota käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Se ei säädä valtuuston päätösvallasta, vaan kunnan ja keskeisten kunnan päätösvaltaan liittyvien asioiden päätösvalta kuuluu valtuustolle. Toisen momentin toisessa lauseessa puolestaan tuodaan esiin kansanäänestys ja asukkaiden oikeus vaikuttaa kunnan hallintoon. Kolmannessa momentissa säädetään kunnille yleinen toiminta-ajatus eli hyvinvoinnin ja kestäväen kehityksen edistäminen. Liikuntapalvelut ovat osa kunnan hyvinvoinnin edistämistä, mutta tästä jäljempänä tutkimuksen neljännessä luvussa.

Lainsäädännön lisäksi itsehallinnon määritelmää voidaan hakea oikeuskirjallisuudesta. Kauko Heuru nostaa suomalaisesta itsehallinnosta esiin kaksi peruselementtiä: oikeushenkilöllisyyden ja yleisen toimialan. Näistä jälkimmäinen erottaa kunnan muista oikeushenkilöistä (pois lukien valtio),

---

<sup>108</sup> Myllymäki – Kalliokoski 2006 s. 35–36.

sillä muilla ei ole yleistä toimialaa, joka oikeuttaa niitä ottamaan itselleen valitsemiaan tehtäviä.<sup>109</sup> Heurun määritelmä kunnallisesta itsehallinnosta kuvaa hyvin itsehallinto-käsitteen ongelmallisuutta ja laajuutta. Hänen mielestä kunta on yhteiskuntapoliittinen alkuyksikkö, joka valitsee viime kädessä itse omat toimintalinjansa eri asioissa. Kunta ei kuitenkaan ole riippumaton valtiosta, mutta näiden kahden toimijan välisen suhteen rajat määrittelee oikeusjärjestys. Näin ollen kunnallinen itsehallinto alkaa aina siitä kohdasta, jossa lainsäädäntö loppuu. Kunnalliselle itsehallinnolle on tällöin tärkeää se, mitä tapahtuu lainsäädännön loputtua eli toisin sanoen tärkeää on kunnan asukkaiden omaehtoinen ja omavastuinen toiminta, jonka avulla kunta määrittelee omat toimintalinjansa.<sup>110</sup>

Kunnallinen itsehallinto on siis sekä kuntien itsehallintoa että kuntalaisten itsehallintoa, jonka myötä kuntalaiset saavat itse päättää alueensa asioista. Kunnallisella itsehallinnolla onkin kaksi ulottuvuutta: oikeudellinen (kuntien itsehallinto suhteessa valtioon) ja poliittinen ulottuvuus (kuntalaisten itsehallinto). Nykyisin poliittinen ulottuvuus on korostunut, ja sille tuleekin antaa yhä korostuneempi merkitys.<sup>111</sup>

Liikuntapalveluissa on poliittisella ulottuvuudella oma korostunut merkityksensä, sillä kunnallinen itsehallinto edesauttaa kuntakohtaisten liikuntapalveluiden järjestämisessä. Tätä kautta puolestaan toteutuu kunnallisen itsehallinnon oikeudellinen ulottuvuus eli kuntien itsehallinnollinen suhde valtioon. Kuntakohtaisuus on liikuntapalveluissa hyvä asia, sillä jokaisella kunnalla on kulttuuriperintönsä myötä myös erilainen liikuntakulttuuri, joka heijastuu sen liikuntapalveluihin ja liikunnan harrastamismahdollisuuksiin. Myös liikuntalain perusteluista tuodaan tätä ajatusta esille läänin liikuntatoimea säätelevässä kohdassa. Sen mukaan *”liikunnan toimialan ohjauksen ja kehittämistyön kannalta nykyiset läänit ovat selvästi liian suuria yksiköitä, joilla ei ole riittävää kulttuurista ja alueellista identiteettiä”*.<sup>112</sup> Tämän kannanoton voi katsoa tukevan kuntien merkitystä paikallisena toimijana, jolla on riittävä kulttuurillinen ja alueellinen identiteetti tuottaa kansalaisille heidän tarvitsemiaan liikuntapalveluita. Suureksi osaksi tämä tapahtuu järjestökentän avulla, jolloin järjestökentän moninaisuus on samalla myös kunnan liikuntapalveluiden moninaisuus. Totta kai kunnalla on tähän omat vaikuttamiskeinonsa, kun se myöntää tukea liikuntaseuroille ja rakentaa liikuntapaikkoja.

---

<sup>109</sup> Heuru 2001 s. 41–42.

<sup>110</sup> Heuru 2001 s. 14.

<sup>111</sup> Sallinen 2007 s. 40.

<sup>112</sup> HE 236/1997 vp.

Kunnallinen itsehallinto aiheuttaa liikuntapalveluiden, kuin myös muiden peruspalveluiden järjestämisessä ja ohjaamisessa ongelmia. Yksi keskeinen kysymys on nähdäänkö kuntien poliittiset prosessit riittävinä takaamaan oikeudenmukaiset liikuntapalvelut kaikkialla Suomessa? Kunnallisen itsehallinnon vahvistamisella on haluttu antaa kunnille enemmän mahdollisuuksia mukauttaa toimintaansa omiin poliittisiin päätöksiin ja myös haluttu lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.<sup>113</sup> Tämä toteutuu hyvin liikuntapalveluissa, joissa kansalaistoiminta on merkittävässä asemassa liikuntapalveluiden tuottamisessa ja kansalaisilla on tätä kautta suorat vaikutusmahdollisuudet palveluihin.

Toisaalta kunnallisen itsehallinnon voidaan nähdä olevan konfliktissa hyvinvointivaltiollisten ja peruspalveluihin liittyvien arvojen kanssa<sup>114</sup>. Valtion intressinä on taata sosiaalisesti ja alueellisesti tasapuoliset peruspalvelut, jonka on katsottu vaativan riittävän yksityiskohtaista ja velvoittavaa lainsäädäntöä. Kuten myöhemmin liikunnan normiohjausta koskevassa luvussa tulee ilmi, ei liikuntaa koskeva lainsäädäntö ole yksityiskohtaista. Kuntien kannalta taas on monesti korostettu suurta itsehallintoa riittävine taloudellisine ja toiminnallisine liikkumavaroine, jotta palvelut voitaisiin järjestää parhaiten paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Tämä taas edellyttää väljää lainsäädäntöä.<sup>115</sup>

Vuonna 1993 toteutettu valtiosuus uudistus oli osaltaan ratkaisu edellä mainittuun ongelmaan. Uudistuksessa luovuttiin tehtäväkohtaisista, kustannusperusteisista ja tiukkaan valvontaan perustuvista valtiosuuksista. Näiden tilalle tuli asukaskohtaisesti määräytyvät laskennalliset valtiosuudet, joiden käyttöä kunnissa valvovat pääasiassa kuntien tilintarkastajat. Periaatteellisella tasolla tämä uudistus vahvisti kunnallista itsehallintoa enemmän kuin mikään muu lainsäädännön uudistus.<sup>116</sup> Sen myötä kunnat alkoivat huolehtia niille lailla säädetyistä tehtävistä kun taas valtion valvonta kohdistui vain siihen, että nämä tehtävät hoidettiin. Normiohjauksen rajoittuminen lakitasolle sai aikaan entistä suuremman liikkumavaran tehtävien hoidossa, edellyttäen tietysti, että kunnalla oli liikkumavaraa myös resursseissa.<sup>117</sup>

Kunta on nykyisin poliittinen toimija eikä pelkästään osa julkista sektoria tai sen jatke. Näiden edellä mainittujen muutosten myötä valtion ja kuntien välinen normiohjaus väheni, ja kunnalliset

---

<sup>113</sup> Suomi 2000 s. 14–20.

<sup>114</sup> Suomi 2000 s. 14–20.

<sup>115</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 7.

<sup>116</sup> Heuru 2001 s. 32.

<sup>117</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 6.

liikuntapalvelurakenteet erilaistuivat. Vapaakuntakokeiluun liittynyt hallinnonkokeilu kohdistui aikanaan juuri kulttuuri- ja vapaa-aikatoimeen liikunnan ollessa yksi keskeisistä kohteista.<sup>118</sup>

Aimo Rynänen mielestä luopuminen kuntaa koskevista perinteisistä ohjauskeinoista johtui järjestelmien kriisistä. Normiohjauksen piti lisätä hyvinvointipalveluille keskeisiä arvoja kuten ihmisten yhdenvertaisuutta, mutta se ei onnistunut tässä tehtävässä.<sup>119</sup> Rynänen mielestä vahva kunnallinen itsehallinto ei kuitenkaan ole tässä kohdin ongelma. Hänen näkemyksen mukaan kansalaisten yhdenvertaisuutta ei voida saavuttaa tiukalla yksityiskohtaisella sääntelyllä ja valtionvalvonnalla eikä riittävän laaja kunnallinen itsehallinto estä kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista. Itse asiassa Rynänen mielestä kuntakohtaisten erojen salliminen sekä paikallisten olosuhteiden huomioiminen ovat jopa edellytys sille, että peruspalvelut pystytään järjestämään tehokkaasti.<sup>120</sup>

### 3.2 Toiminnan ohjaus

Kunnallinen itsehallinnon laajuus ja toiminnan rajat ovat sidoksissa valtiovallan ohjaukseen. Kuten edellisessä kappaleessa tuli esille, on kunnallinen itsehallinnon ja valtion ohjauksen välillä selvä jännite. Valtion ohjaustoiminnalle on kuitenkin olemassa selkeä perustelu. Yhteisöllisellä toiminnalla, kuten julkisen vallan toiminnalla, pyritään luomaan yhteisön jäsenille aina vakaita, ennustettavia ja turvallisia elinolosuhteita. Tätä varten tarvitaan ohjaavia ja valvovia toimenpiteitä.<sup>121</sup> Ohjaus on myös osa julkisen politiikan toteuttamista, jonka avulla ohjataan demokraattisesti tehdyn päätöksen toteuttamista hallinnossa. Ohjausvoimalla tarkoitetaan ohjattavan käyttäytymiseen vaikuttamista asemaan tai asiantuntemukseen perustuen.<sup>122</sup> Ohjaus voi kohdistua hallinnossa moneen toimijaan aina valtionhallinnosta autonomisiin itsehallinnollisiin kuntiin sekä myös yksityiseen ja kolmanteen sektoriin. Kuntien tehtävänä on paikallisten julkis- tai julkisluonteisten hyödykkeiden tuottaminen, ja tällä toiminnalla on laajempaa yhteiskunnallista vaikutusta. Kunnan toiminnan vaikuttaessa laajemmin koko yhteiskuntaan eikä vain palvelun käyttäjään, on valtiovallan puolelta tapahtuva ohjaus perusteltua.<sup>123</sup>

---

<sup>118</sup> Pyykkönen 2006 s. 24.

<sup>119</sup> Suomi 2000 s. 14–20.

<sup>120</sup> Rynänen 2004 s. 75.

<sup>121</sup> Uoti 2003 s. 55.

<sup>122</sup> Stenvall – Syväjärvi 2006 s. 17.

<sup>123</sup> Oulasvirta – Ohtonen – Stenvall 2002 s. 16–17.

Ohjauskeinoja on lukuisia aina normiohjauksesta itsesääteilyyn ja omistajaohjauksesta tulosohjaukseen. Ohjausjärjestelmän suunnittelussa on lähtökohtana, että ohjauskeinoja valittaessa ja niiden toimivuutta arvioitaessa huomioidaan hyvän hallinnon periaatteet ja tuloksellisuus.<sup>124</sup> Ohjauskeinot voidaan jakaa monella tapaa, mutta liikunnan kannalta paras on malli, jossa keinot jaetaan suoran ja epäsuoran ohjauksen muotoihin. Suoraa ohjausta ovat käskytyt ja normiohjaus, joilla määritellään hallinnon toimenpiteille sisältövaatimukset, kuten liikuntapalveluiden sisältö. Normiohjauksella tarkoitetaan sitovaa suoraa ohjausta lakien, asetusten ja näiden valmistelumateriaalin muodossa, joilla ohjataan yhteiskuntapolitiikkaa, hallinnon toimintaa, julkista palvelutuotantoa ja taloutta<sup>125</sup>. Kunnallisen itsehallinnon takia käskytyt ei ole juuri mahdollista. Tätä tukee myös kuntalain 2 §, jonka mukaan kunnille saa antaa uusia tehtäviä ja velvollisuuksia vain säätämällä niistä lailla. Näin ollen normiohjaus on merkittävin suoran ohjauksen muoto kuntien toimintaa ohjattaessa.<sup>126</sup>

Hallinnon epäsuorasta ohjauksesta merkittävimpiä ovat puolestaan resurssi- ja informaatio-ohjaus<sup>127</sup>. Niillä toteutetaan normiohjauksen asettamia tavoitteita<sup>128</sup>. Informaatio-ohjaus on vaikuttamista, joka tapahtuu neuvonnalla, suosituksia antamalla, kokoamalla hyviä käytäntöjä yhteen ja näiden käytäntöjen levittämällä sekä ylipäänsä erilaisen informaation tuottamisella ja sen jakamisella eri toimijoille. Resurssiohjauksella tarkoitetaan puolestaan valtion rahoituksen ohjaamista eri toimintoihin ja näiden päätösten avulla vaikuttamista ohjatun toimintaan. Se on muodoltaan sitovaa ja välillistä sisältäen itse rahoituksen ja rahoituksen kriteerit.<sup>129</sup> Tärkeää on kuitenkin tiedostaa, että ohjauskeinoja ei käytetä erikseen, vaan julkisen vallan ohjaaminen tapahtuu käyttämällä useaa ohjaustapaa samanaikaisesti<sup>130</sup>.

Näitä kolmea edellä esiteltyä ohjausmuotoa voidaan myös tarkastella niiden sisältävien vapausasteiden ja pakottavuuden mukaan. Tällöin normi- ja resurssiohjaus luokitellaan pakottaviksi ohjausmuodoiksi, kun taas informaatio-ohjauksella annetaan ohjattavalle tilaa toimia myös itsenäisesti. Ohjausmuotona informaatio-ohjaus sopii hyvin juuri kuntien toiminnan ohjaamiseen niiden itsehallinnon takia. Kunnassa voidaan yhtä hyvin jättää huomioimatta informaatio-ohjaus tai päätyä jopa eri ratkaisuun, kuin mitä ohjaava taho neuvoo. Vaikka informaatio-ohjaus pitää sisällään suuren vapausasteen ja kunnioittavan kunnallista itsehallintoa, liittyy siihen omat

---

<sup>124</sup> Ohjausjärjestelmät. Valtiovarainministeriön verkkosivut.

<sup>125</sup> Strategisen tiedolla johtamisen kehittäminen liikunnan valtionhallinnossa 2006 s. 12.

<sup>126</sup> Oulasvirta – Ohtonen – Stenvall 2002 s. 20.

<sup>127</sup> Oulasvirta – Ohtonen – Stenvall 2002 s. 20.

<sup>128</sup> Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2005 s. 134.

<sup>129</sup> Ohjausjärjestelmät. Valtiovarainministeriön verkkosivut.

<sup>130</sup> Strategisen tiedolla johtamisen kehittäminen liikunnan valtionhallinnossa 2006 s. 12.

ongelmansa. Informaatio-ohjauksen on katsottu antavan jopa liikaa vapausasteita kunnille, mikä on näkynyt ongelmina kuntien hyvinvointitehtävien toteutuksessa. Tällainen käsitys on vallalla luonnollisesti valtion keskushallinnossa.<sup>131</sup>

Ohjauspolitiikka ja ohjauksen keinot ovat vahvasti sidoksissa aina omaan aikaansa ja sen vaatimukseen. Ohjauspolitiikka muuttaakin aina tarvittaessa muotoaan. Toisen maailmansodan aikana huomattiin, että normiohjaus on liian jäykkä keino ohjata sodan aiheuttamia massiivisia ja nopeasti syntyviä ongelmia. Tällöin tarvittiin joustavampaa normiohjausta. Sotien jälkeen tarvittiin joustavan normiohjauksen lisäksi muunlaistakin ohjausta, jotta pystyttiin toteuttamaan uutta yhteiskuntapolitiikkaa. Normiohjauksesta tuli näin vain yksi ohjauksen keinoista. Valtion rooli muuttui aktiiviseksi yhteiskuntakehityksen ohjaajaksi samalla kun hyvinvointiajattelu levisi Suomessa.<sup>132</sup>

Hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa (1960-luvun alusta 1990-luvun alkuun) ohjattiin kuntien palvelutuotantoa lähinnä normi- ja resurssiohjauksella<sup>133</sup>. Kuntiin kohdistuva ohjaus siirtyi 1960- ja 1970-luvuilla säätelemään kunnan toimintaa erityislaeilla, joihin liitettiin erityinen valvonta varmistamaan tavoitteiden saavuttaminen. Varsinkin 1970-lukua on pidetty hyvin voimakkaana valtion keskitettynä ohjauksena. Tuolloin valtionapujärjestelmä ja valtionapuihin liittyvä kuntien ohjaus ja valvonta olivat merkittävässä roolissa.<sup>134</sup>

Informaatio-ohjauksen merkitys kunnan hyvinvointitehtävien ohjauksessa on korostunut 1990-luvun puolivälistä alkaen. Vuonna 1993 tehty valtionosuusuudistus sai aikaan sen, että valtion rahoitus irtautui ohjauksesta ja kuntien itsehallinto lisääntyi. Ohjausjärjestelmiä rakennettiin tämän jälkeen kuntademokratian, lainsäädännön ja informaatio-ohjauksen varaan.<sup>135</sup> Informaatio-ohjauksen yleistyttyä kuntia pyrittiin ohjaamaan enemmän tietoa jakamalla kuin normeilla ja tiukentuneilla resursseilla. Tämä kehitys liittyi läheisesti kunnallisen itsehallinnon voimistumiseen.<sup>136</sup> Todellisuudessa kuitenkin samalla kun kuntien toimintavapaus lisääntyi, kiristyi kuntien talouteen kohdistunut ohjaus ja myös kuntien resurssit erilaistuivat. Tämän kehityksen myötä kuntien palveluiden taso erilaistui niin paljon, että se ei ollut enää toivottavaa edes kuntien itsehallinnon kannalta.<sup>137</sup>

---

<sup>131</sup> Stenvall – Syväjärvi 2006 s. 17, 38–39.

<sup>132</sup> Oulasvirta – Ohtonen – Stenvall 2002 s. 17–18.

<sup>133</sup> Stenvall – Syväjärvi 2006 s. 31–32.

<sup>134</sup> Oulasvirta – Ohtonen – Stenvall 2002 s. 17–18.

<sup>135</sup> Stenvall – Syväjärvi 2006 s. 31–32.

<sup>136</sup> Stenvall – Syväjärvi 2006 s. 13.

<sup>137</sup> Oulasvirta – Ohtonen – Stenvall 2002 s. 19.

Tämä uusi ohjaukulttuuri muodostui laskennallisista valtiosuosuksista, laintasoisesta normisääntelystä ja vahvistuneesta informaatio-ohjauksesta. Se kosketti enemmän sosiaali- ja terveysministeriön toimialaa kuin opetusministeriön, joka pysyi monelta osin vahvassa normiohjauksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön puolella luotiin puolestaan vahvoja informaatio-ohjauksen muotoja. Tämän jälkeen on tullut kuitenkin uudenlaisia virtauksia hallinnon kehittämiseen, jonka myötä esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen informaatio-ohjauksen tarpeellisuutta on kyseenalaistettu. Tilalle on tullut kansalaisten oikeuksien vahvistaminen.<sup>138</sup>

Edellä esitelty mallia on kritisoitu liiallisesta luottamuksesta informaatio-ohjaukseen. Informaatio-ohjausta painottavassa ohjausmallissa on ongelmia sekä valtiovallan että kunnan osalta, sillä ohjauskeinojen käyttö ei ole monesti tasapainossa. Tällöin esimerkiksi resurssiohjaus voi vaikeuttaa kuntien ja muiden palveluiden tuottajien mahdollisuuksia järjestää palveluita normi- ja informaatio-ohjauksen mukaisesti.<sup>139</sup> Lisäksi on esitetty kritiikkiä informaatio-ohjauksen tehottomuutta kohtaan. Informaatio-ohjauksen ei ole katsottu olevan vaikuttavuudeltaan aina tarpeeksi tehokas muoto kuntien ohjaukseen, tai ainakin sen vaikuttavuudesta ei ole selkeää käsitystä. Sen ongelmana on myös ohjaustoiminnan hajautuminen monelle eri itsenäiselle valtion hallinnon toimijalle, jolloin ohjaustoiminta ei ole aina tarpeeksi systemaattista. Tämän seurauksena kuntiin päin voi kohdistua jopa informaatiohäky kuntatoimijoiden hukkuessa suureen tiedon määrään. Tilannetta ei myöskään selkiytä se, että informaatio-ohjauksen sisältöä, laajuutta tai toimeenpanoa ei ole yleisesti ottaen huomioitu lainsäädännössä.<sup>140</sup> Ongelmaksi voi muodostua myös kuntien taloudellinen tai henkilöstöllinen tilanne, joka vaikuttaa kunnallishallinnon kykyyn hyödyntää informaatio-ohjauksen tavoitteita<sup>141</sup>.

Ongelman ratkaisemiseksi on esitetty muun muassa tasapainoisen ohjauksen ideaalimallia. Siinä ohjaustoiminta olisi nykyistä suunnitelmallisempaa, analyyttisempää ja ohjauskeinojen valintaan kiinnitettäisiin enemmän huomiota. Myös ohjaustoiminnassa tehtävään eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön pitäisi kiinnittää nykyistä suurempaa huomiota, jotta ohjaustoiminta eri muotoineen olisi tehokkaampaa ja koordinoitumpaa.<sup>142</sup> Näin voitaisiin edelleen parantaa esimerkiksi informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta kuntien laatutyöhön, tunnistamaan kehityskohteita, lisäämään toiminnan avoimuutta ja kuntien tietoisuutta rahoitusmahdollisuuksista sekä selkiyttämään normien soveltamista. Nämä ovat niitä kohteita, joihin informaatio-ohjauksella nähdään jo nyt parhaiten

<sup>138</sup> Stenvall – Syväjärvi 2006 s. 31–32.

<sup>139</sup> Oulasvirta – Ohtonen – Stenvall 2002 s. 3.

<sup>140</sup> Stenvall – Syväjärvi 2006 s. 13.

<sup>141</sup> Uoti 2003 s. 60.

<sup>142</sup> Oulasvirta – Ohtonen – Stenvall 2002 s. 3.

vaikutettavan. Ongelmana voidaan kuitenkin nähdä se, että kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa toimintamallia ei ole vielä kaikkialla täydellisesti hyväksytty, ja edelleen toivotaan vahvaa sektorikohtaisesti johdettua hallintoa normi- ja resurssiohjauksineen.<sup>143</sup>

### 3.3 Kunnan tehtävät

Kuntalain toisessa pykälässä säädetään kunnan tehtävistä:

*”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.*

*Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.*

*Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”* (Kuntalaki 2 §)

Kunta hoitaa siis itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät (yleinen toimiala) sekä sille laissa säädetyt tehtävät (erityistoimiala). Kuntalain mukaan kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä muuten kuin säätämällä niistä lailla.<sup>144</sup> Liikuntapalvelut ovat erillisellä lailla (liikuntalaki 1054/1998) säädetty kuntien tehtäväksi, joten ne ovat kunnan lakisääteisiä palveluita, jotka kunta on velvoitettu hoitamaan.<sup>145</sup>

Kuntalain 2 §:n perusteluissa (HE 192/1994) todetaan, että pääosa kunnan tehtävistä perustuu nykyään erityislainsäädäntöön (esimerkiksi liikuntapalvelut) ja ovat näin erityistoimialaa. Vaikka erityistoimialan tehtävät on lailla säädetty kunnille, järjestetään nekin kunnassa itsehallinnon periaatteen mukaisesti. Sini Sallinen jakaa myös erityistoimialan tehtävät kahteen osaan. Ensimmäinen osa muodostuu subjektiivisiin oikeuksiin liittyvästä erityisestä järjestämisvelvollisuudesta, johon kuuluvat palvelut kuntien on aina toteutettava. Tällaisia tehtäviä ovat peruskoulu ja päivähoito. Toisen osan erityistoimialan tehtävistä muodostavat yleisen toimialan järjestämisvastuun alaiset tehtävät. Niiden järjestämisessä kunnilla on harkintavaltaa sen

<sup>143</sup> Stenvall – Syväjärvi 2006 s. 89–90.

<sup>144</sup> Kuntalaki 17.3.1995/365.

<sup>145</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 131.

suhteen, missä laajuudessa kunta ne järjestää, mutta toiminnassa tulee noudattaa lakia. Liikuntapalveluiden voi katsoa kuuluvan näihin palveluihin. Ne ovat siis kunnan lakisääteisiä palveluja, joiden järjestämiseen ryhtymisessä kunnalla ei ole harkintavaltaa, mutta se järjestää ne määrärahojen puitteissa. Harkintavalta liittyy liikuntapalveluissakin siis palvelun laajuuteen.<sup>146</sup>

Palvelujen tarjonnan järjestämisessä ja painottumisessa voi kuntien välillä olla eroja, sillä kukin kunta järjestää ne omien voimavarojensa mukaan itsehallintonsa mukaisesti. Lisäksi koko yhdyskunnan kokonaisuus vaikuttaa asukkaiden peruspalveluiden tarjontaan.<sup>147</sup> Keskeinen kysymys onkin se, että kun kuntakohtaiset painotukset ja erot palveluissa sallitaan, kuinka suuri eroavaisuus saa olla kahden kunnan välillä? Tähän kysymykseen ei ole yksiselitteistä vastausta, ja lopullisen vastauksen saa varmasti oikeusteitse. Kuitenkin viime vuosina kuntien käytettävissä olevien voimavarojen ja yhdyskuntien kokonaisuus eroavaisuus on vain kasvanut, mikä samalla tarkoittaa, että erot palveluissakin ovat kasvaneet.

Se, että jokin tehtävä on erityislainsäädännön piirissä, ei estä kuntaa ryhtymästä toimenpiteisiin yleisen toimialan puitteissa. Jos erityislainsäädäntö ei ole tyhjentävä, voi kunta omilla toimenpiteillään laajentaa lain antamia velvoitteita ja tarjota esimerkiksi kattavampia palveluita.<sup>148</sup> Tämän lisäksi kuntalaissa annetaan kunnille pääasiassa vapaus hoitaa sille laissa annetut tehtävät haluamallaan tavalla joko itse, yhdessä toisten kuntien kanssa tai vaikka hankkimalla ne muilta palvelun tuottajilta.<sup>149</sup>

Liikuntalaissa näistä edellä mainituista asioista säädetään kuitenkin kunnan puolesta jo valmiiksi siten, että kunta vastaa liikunnan edellytysten luomisesta, ja itse palvelun järjestävät pääasiassa liikuntajärjestöt. Liikuntalaki sallii myös kunnan itse järjestää liikuntapalveluita.<sup>150</sup> Tärkeää on kuitenkin erottaa toisistaan palveluiden järjestämisvastuu ja palveluiden tuottaminen. Järjestämisvastuu tarkoittaa vastuuta taata kuntalaisille palveluiden saatavuus, kun taas palveluiden tuottaminen on varsinaista palveluiden järjestämisestä.<sup>151</sup> Liikuntalaki luo kunnille pääasiassa vain järjestämisvastuun, vaikkakaan se ei sulje pois myös itse palveluiden järjestämistä.

Toisaalta hallinnon toissijaisuus-periaatteen on katsottu rajaavan kunnan toimintakenttää. Sen mukaan kunnan ei pidä ottaa hoidettavakseen tehtäviä, jotka esimerkiksi kansalaiset voivat hoitaa

---

<sup>146</sup> Sallinen 2007 s. 95–96.

<sup>147</sup> HE 192/1994 vp.

<sup>148</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 133.

<sup>149</sup> Kuntalaki 17.3.1995/365.

<sup>150</sup> Liikuntalaki 18.12.1998/1054.

<sup>151</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 134.

kuntaa tehokkaammin. Myös Kuntaliitto on ottanut lausunnossaan tähän kantaa. Sen mukaan *”kunnan ei ole syytä käyttää vähäisiä liikuntamäärärahojaan sellaisiin tarkoituksiin, jotka tulevat hoidetuiksi ilman kunnan toimenpiteitäkin”*.<sup>152</sup> Hallinnon toissijaisuuden periaatetta kohtaan on kuitenkin esitetty myös hyvin vahvaa kritiikkiä. Sallisen mukaan hallinnon toissijaisuudesta ei säännellä oikeusjärjestyksessä, sillä esimerkiksi kunnallishallinnon erityislaissa eli kuntalaissa ei mainita kyseistä periaatetta. Hallinnon toissijaisuus tuodaan esille vain kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä ja siinäkin vain mainintana, että oikeuskirjallisuudessa hallinnossa yleisesti noudatettavina periaatteina ovat muun muassa juuri hallinnon toissijaisuus. Laintasoista tukea sille ei anneta, eikä sen puolesta anneta selvää kannanottoa.<sup>153</sup>

Liikuntapalvelut ovat osa kansalaisten hyvinvointipalveluja, ja ne on lainsäädännöllä osoitettu kunnan tehtäviksi. Kunnan muodostaessa asukkaidensa itsehallintoon perustuvan yhteisön on sen keskeisimpinä tehtävinä edistää juuri asukkaiden hyvinvointia, kuten kuntalain 1.3 § määrää. Tämä edellyttää huolehtimista erilaisista palveluista, joiden tasossa kuitenkin voidaan siis huomioida kunnan käytettävissä olevat voimavarat ja sitä kautta kuntakohtaiset erilaisuudet<sup>154</sup>. Lainsäädäntö siis sallii kuntakohtaiset erot, mutta perustuslain kuudes pykälä säättää kuitenkin ihmisten yhdenvertaisuudesta. Sen mukaan kaikkia kunnan asukkaita sekä kunnan eri alueita on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla.<sup>155</sup> Lisäksi kukin kuntaa saa järjestää liikuntapalvelut itsehallintonsa nojalla, mutta noudattaen niistä annettuja säännöksiä<sup>156</sup>.

## **4 LIKUNNAN NORMIOHJAUS**

### **4.1 Liikunnan keskeinen lainsäädäntö**

Kunnan liikuntapalveluihin kohdistuu monipuolinen normiohjaus. Tämän lainsäädännön soveltamista käytännön tasolla helpottaa se, että lainsäädäntö luo hyvin samansuuntaisin tavoittein yhtenäisen perustan liikuntapalveluille. Niin perustuslaissa, liikuntalaissa kuin kuntalaissakin pyritään edistämään väestön hyvinvointia. Perustuslaissa määritellään sivistykselliset oikeudet, mikä luo pohjan koko liikuntapalveluille. Keskeisin erikoislaki liikuntalaki taas määrittelee tarkemmin hyvinvointia ja terveyttä edistävien liikuntapalveluiden järjestämistä. Kuntalaki

---

<sup>152</sup> Kilpailuvirasto Dnro 221/68/98.

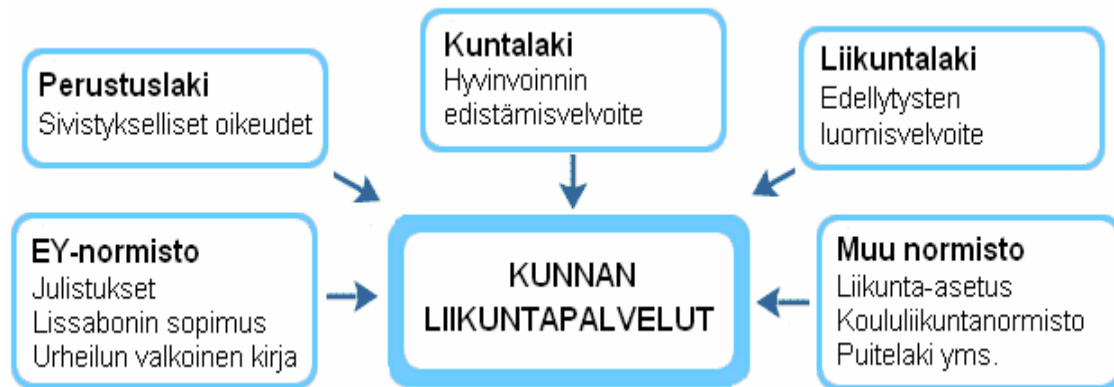
<sup>153</sup> Sallinen 2007 s. 204.

<sup>154</sup> HE 192/1994 vp.

<sup>155</sup> Heuru 2002 s. 99–105.

<sup>156</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 131.

täydentää tätä kokonaisuutta säätämällä toiminnan yleisistä puitteista ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiselvoitteiden. Lissabonin sopimuksen mahdollisen voimaantulon myötä liikunta saisi vihdoin virallisen aseman myös Euroopan unionissa.



Kuvio 2. Liikunnan keskeinen lainsäädäntö.

## 4.2 EY-normisto

Urheilulla ja liikunnalla ei ollut virallista oikeudellista asemaa EU:ssa ennen Lissabonin sopimusta, vaikka eurooppalaiset urheilujärjestöt olivat tätä ajaneet vuodesta 1996 lähtien. Tavoitteena järjestöillä on ollut turvata muun muassa urheilun itsesääteilyyn perustuva autonominen asema EU-jäsenvaltioissa.<sup>157</sup> Ennen Lissabonin sopimusta, urheilu kuului subsidiariteettiperiaatteen<sup>158</sup> mukaisesti jäsenmaiden toimivaltaan osana niiden kansallista kulttuuria<sup>159</sup>. Yleisellä tasolla urheiluun kuitenkin sovellettiin ja sovelletaan tulevaisuudessakin yhteisön säännöstöä, joten kokonaan se ei ole sääntelyn ulkopuolella. Myös EU:n harjoittamalla politiikalla on merkittävä vaikutus urheiluun ja vaikutus kasvaa tulevaisuudessa.<sup>160</sup>

Urheilun asema huomioitiin ensimmäisen kerran EU:ssa Amsterdamin julistuksessa vuonna 1999, jossa painopisteinä olivat urheilun yhteiskunnallisen luonteen korostaminen ja urheilujärjestöjen konsultointi tehtäessä urheilua koskevia päätöksiä. Vuonna 2000 hyväksytyssä Nizzan julistuksessa puolestaan korostettiin, että EU:n olisi huomioitava toiminnassa urheilun erityispiirre, joka on

<sup>157</sup> SLU:n lausunto sivistysvaliokunnalle 2008 s. 1.

<sup>158</sup> Periaate, jonka mukaan päätökset kullakin toiminnan alueella on tehtävä mahdollisimman lähellä niitä, joita ne koskevat. (Harjula – Prättälä 2007 s. 70).

<sup>159</sup> Virtala 1997 s. 13.

<sup>160</sup> Urheilun valkoinen kirja KOM(2007) 391 s. 2–3.

syntynyt urheilun merkityksestä yhteiskuntaan, koulutukseen ja kulttuuriin.<sup>161</sup> Näillä urheilun erityispiirteillä tarkoitetaan sen omia sääntöjä, rakenteita, itsesäätelyjärjestelmää ja urheilun kansallista organisoitumista<sup>162</sup>. Konkreettisesti erityispiirteiden huomioimisella tarkoitettiin urheiluorganisaatioiden ja jäsenvaltioiden ensisijaista vastuuta urheiluasioista<sup>163</sup>.

Näiden kahden edellä esitellyn julistuksen anti liikunnalle oli sen yhteiskunnallisen merkityksen tunnustaminen ja liikunnan määrittelemine jäsenmaiden toimivaltaan sekä kansalliseen kulttuuriin kuuluvaksi asiaksi. Tärkeää oli myös urheiluorganisaatioiden itsenäisyyden kunnioittaminen. Julistuksilla ei kuitenkaan ollut merkittävää vaikutusta liikunnan asemaan jäsenvaltioissa.

#### 4.2.1 Urheilun valkoinen kirja

EU:n komissio hyväksyi heinäkuussa 2007 Urheilun valkoisen kirjan (myöhemmin myös valkoinen kirja). Ennen sitä unionilla ei ollut urheilustrategiaa, vaan urheilua käsiteltiin EU-politiikan eri alojen yhteydessä.<sup>164</sup> Valkoisen kirjan tavoitteena on suunnata strategisesti urheilun asemaa Euroopassa, vahvistaa urheilun näkyvyyttä unionin päätöksenteossa sekä ylipäänsä kehittää liikuntaa EU-tasolla. Yksi tällainen kehittämiskohde on lainsäädännön ja urheilun suhde unionissa. Valkoisella kirjalla pyrittiin selventämään, miten unionin nykyistä eri alojen lainsäädäntöä voidaan soveltaa urheiluun.<sup>165</sup>

Valkoisessa kirjassa tarkastellaan urheilua kolmesta näkökulmasta: yhteiskunnallisesta, taloudellisesta ja urheilualan sisäisestä organisoitumisesta. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta mielenkiintoisin on terveystuikkunnan nostaminen EU-liikuntapolitiikan kulmakiveksi.<sup>166</sup> Suomessa tämä oli tosin jo nostettu keskeiseen asemaan liikuntalaissa lähes kymmenen vuotta aikaisemmin. Komissio kannustaa jäsenvaltioita poikkialhallinnolliseen yhteistyöhön, jotta kansalaisten fyysistä aktiivisuutta voidaan edistää. Lisäksi komissio kannustaa urheilujärjestöjä painottamaan toiminnassaan juuri terveystuikkuntaa. Komissio liittää yhteiskunnalliseen näkökulmaan myös sosiaalisen osallisuuden integraation ja yhtäläiset mahdollisuudet liikuntaan. Komission mukaan urheilu edistää merkittävästi yhteiskunnan integroitumista, ja komissio rohkaisee tasa-

---

<sup>161</sup> SLU:n lausunto sivistysvaliokunnalle 2008.

<sup>162</sup> SiVL 6/2008 vp.

<sup>163</sup> Urheilun valkoinen kirja KOM(2007) 391 s. 2–3.

<sup>164</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Urheilun valkoinen kirja s. 2–3.

<sup>165</sup> EU; Liikunta: Urheilun valkoinen kirja 2007.

<sup>166</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Urheilun valkoinen kirja s. 2–3.

arvokysymysten huomioimiseen urheiluun liittyvässä toiminnassa. Yksittäisenä kehittämiskohteena komissio toteaa urheilun infrastruktuurin mukauttamisen vammaisten tarpeiden mukaiseksi.<sup>167</sup>

Urheilualan sisäisen organisoitumisen komissio näkee urheiluorganisaatioiden itsenäisyytenä. Tämä tarkoittaa, että urheilun hallintotehtävien tulee olla pääasiallisesti urheilun omien hallintoelinten vastuulla, ja esimerkiksi jäsenvaltioiden tulee puuttua hallintotehtäviin vain jossain määrin. Komission mielestä useimpiin yhteiskunnallisiin haasteisiin voidaan vastata urheilun itsesäätelyllä, kunhan tässä toiminnassa noudatetaan hyvän hallintotavan periaatteita ja EU-lainsäädäntöä, eikä jäsenvaltioiden tarvitse näytellä tässä merkittävää roolia.<sup>168</sup>

Komissio otti siis valkoisessa kirjassa voimakkaasti kantaa urheiluorganisaatioiden itsenäisyyteen, mutta toisaalta se sopii hyvin subsidiariteettiperiaatteeseen. Suomen lainsäädännössä tämä itsenäisyysperiaate on myös otettu huomioon säätämällä liikuntapalveluiden tuottaminen liikuntajärjestöjen tehtäväksi, kun taas valtiolla ja kunnalla on tehtävänä luoda liikunnalle edellytyksiä. Suomessa urheiluorganisaatioiden itsenäisyys on ainakin lainsäädäntötasolla huomioitu riittävästi.

Kuten tutkimuksen myöhemmissä luvuissa tulee ilmi, myös muut valkoisen kirjan periaatteet kuten poikkihallinnollisuus, terveysliikunta, yhtäläiset mahdollisuudet liikunnan harrastamiseen ja sosiaalisen osallisuuden integraatio, on jo huomioitu Suomen liikuntalaissa. Suomen liikunnan kannalta Urheilun valkoinen kirja ei siis tarjonnut mitään uutta, ja sen anti liikunnalle oli lähinnä liikunnan aseman ja merkityksen parantaminen EU:ssa. Valkoinen kirja on aloite ja vain strateginen väline, jossa jäsennellään ensimmäistä kertaa unionin historiassa komission näkemys eurooppalaisesta urheilusta ja ehdotetaan toimenpiteitä tulevaisuutta varten<sup>169</sup>. Se ei ole siis jäsenvaltioita oikeudellisesti suoraan velvoittava, vaan pikemminkin vain toimintaohjelma, suositus tai linjaveto, jonka painopisteet toivotaan huomioitavan jäsenmaissa.

Urheilun valkoisen kirjan voidaan katsoa olevan osa EU:n avoimen koordinaation periaatetta, joka on suunniteltu jäsenvaltioiden joustavaksi poliittisen yhteistyön välineeksi. Avoimen koordinaation välineillä pyritään vain täydentämään unionin sääntelyä, levittämään jäsenmaihiin hyviä toimintatapoja ja edistämään näin väljemmin säänneltyjen alueiden lähentymistä EU:n keskeisiin päämääriin.<sup>170</sup> Urheilussa ja liikunnassa avoimen koordinaation menetelmien käyttö on varmasti

---

<sup>167</sup> EU; Liikunta: Urheilun valkoinen kirja 2007.

<sup>168</sup> EU; Liikunta: Urheilun valkoinen kirja 2007.

<sup>169</sup> Urheilun valkoinen kirja KOM(2007) 391 s. 2–3.

<sup>170</sup> Tiilikainen – Helander – Heliskoski 2005 s. 133.

paras keino ajaa unionin päämääriä, sillä liikunnan alalla riittää, että unioni määrittelee vain tarvittavat virikkeet ja suuntaviivat toiminnalle.

#### 4.2.2 Lissabonin sopimus

Edellä käsitellyt EU:n julistukset ja Urheilun valkoinen kirja eivät taanneet urheilujärjestöille niiden toivomaa oikeusvarmuutta liikunnan ja urheilun alalla<sup>171</sup>. Vasta Lissabonin sopimuksen astuessa voimaan muodostuu unionille suoraa toimivaltaa liikunnan alalla. EU:n politiikat ja lainsäädäntö ovat tosin jo nyt suoraan sovellettavissa urheiluun, mutta vain silloin, kun se katsotaan taloudelliseksi toiminnaksi. Muussa urheilussa, kuten esimerkiksi kuntien liikuntapalveluissa, toimivalta on epäsuoraa ja toteutuu useiden eri politiikanalojen myötävaikutuksella.<sup>172</sup>

EU:n uudessa perussopimuksessa eli Lissabonin sopimuksessa urheilun asema unionissa virallistetaan. Lissabonin sopimuksen luomalla oikeusperustamääräyksellä voidaan vaikuttaa jatkossa kansalaistoimintaan perustuvan urheilun kehittymiseen sekä edistää urheilun kasvatuksellista ja yhteiskunnallista merkitystä. Oikeusperustan myötä syntyy myös pohja urheilun toimintaohjelmien rahoittamiselle. Urheilu kuuluu sopimuksessa niin sanottuihin tukitoimialoihin yhdessä esimerkiksi kulttuurin ja matkailun kanssa. Näillä aloilla unionilla on toimivaltaa toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteen sovitettavia ja täydentäviä toimia. EU:n toimivalta ei kuitenkaan korvaa jäsenvaltioiden toimivaltaa.<sup>173</sup>

Lissabonin sopimus allekirjoitettiin kaikkien unionin jäsenmaiden kesken joulukuussa 2007. Siihen on kirjattu muutokset, joita sopimuksen voimaansaattamisella tehdään Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan Yhteisön perustamissopimukseen. Lissabonin sopimuksella pyritään yksinkertaistamaan ja selkiyttämään unionin päätöksentekoa. Sopimuksen piti astua voimaan tämän vuoden alusta, mutta Irlanti ei ole sitä vielä hyväksynyt, ja sopimuksen voimaantulo vaatii jokaisen jäsenvaltion perustuslaillisten säännösten mukaisen hyväksynnän. Suomessa eduskunta hyväksyi sopimuksen kesäkuussa 2008.<sup>174</sup>

Lissabonin sopimus ei ole siis vielä saanut aikaan oikeusvaikutuksia. Urheilun kannalta se tulee sisältämään merkittävän parannuksen, kun urheilun asema unionissa virallistetaan ja EU:lle

---

<sup>171</sup> SLU:n lausunto sivistysvaliokunnalle 2008 s. 1.

<sup>172</sup> EU; Liikunta: Urheilun valkoinen kirja 2007.

<sup>173</sup> HE 23/2008 vp.

<sup>174</sup> Lissabonin sopimus. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotuksen verkkosivut.

perustetaan toimivalta urheilussa. Tähän johtaa uuden Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 165 artikla, jossa säädetään urheilusta ja liikunnasta. Sen mukaan ”*unioni myötävaikuttaa Euroopan urheilun edistämiseen ottaen huomioon sen erityispiirteet, vapaaehtoisuuteen perustuvat rakenteet sekä yhteiskunnallisen ja kasvatuksellisen tehtävän*”.<sup>175</sup>

Unionin toiminnalla pyritään uuden sopimuksen mukaan kehittämään urheilun eurooppalaista ulottuvuutta. Tämä tapahtuu muun muassa edistämällä urheilusta vastaavien järjestöjen yhteistyötä. Näiden 165 artiklassa esitettyjen tavoitteiden toteutumiseen aiotaan myötävaikuttaa tulevaisuudessa neuvoston antamalla suosituksilla sekä vahvistamalla edistämistoimia, jotka eivät kuitenkaan merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.<sup>176</sup> Urheilu ja liikunta ovat siis vastedeskin hyvin vahvasti kansallisessa ohjauksessa, vaikka niiden asema virallistetaan uuden sopimuksen myötä unionissa. EU-lainsäädäntö vaikuttaa kuitenkin jo nyt kuntien liikuntapalveluihin. Vain harva EU:n asetus vaikuttaa suoraan liikuntapalveluihin, mutta monilla direktiiveillä on vaikutuksia liikunnan harrastusmahdollisuuksiin ja liikunnan järjestötoimintaan.<sup>177</sup>

Suomen lainsäädännössä on jo nyt huomioitu Lissabonin sopimuksen korostamat asiat eli urheilun erityispiirteiden tunnistaminen, vapaaehtoisuuteen perustuvat rakenteet sekä liikunnan yhteiskunnallinen tehtävä. Lisäksi kun Lissabonin sopimuksen tavoitteiden edistäminen jäsenmaissa ei merkitse jäsenvaltioiden lakien yhdenmukaistamista, pysyvät liikuntapalvelut jatkossakin vahvasti kansallisena ja liikuntajärjestöjen asiana. Liikuntalakia ollaan Suomessa tulevaisuudessa uudistamassa, ja Lissabonin sopimuksen perusteella liikunnan integroitumista muuhun yhteiskuntapolitiikkaan tultaneen lisäämään. Myöskään Suomen mallin perusasetelmaan ei ole tulossa Lissabonin sopimuksen perusteella muutoksia, eli julkinen valta luo tulevaisuudessakin edellytyksiä liikunnalle ja liikuntajärjestöt hoitavat itsenäisesti itse palveluiden järjestämisen. Tähän on jatkossa vahva tuki EU-tasolta.

Tämä järjestely sopii edelleen hyvin subsidiariteettiperiaatteeseen, jonka mukaan unioni toimii kullakin toimialueella vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa, kun jäsenvaltiot eivät pysty toteuttamaan toiminnalle asetettuja tavoitteita. Periaate koskee sekä EU:n ja jäsenvaltioiden suhteita että myös toimivallan järjestäytymistä jäsenvaltion sisällä.<sup>178</sup> Liikunnan alueella EU tulee siis vastaisuudessa luomaan tavoitteita ja toiminnan suuntia, mutta niiden toteuttaminen onnistuu

---

<sup>175</sup> Lissabonin sopimus 2008 s. 120–121.

<sup>176</sup> Lissabonin sopimus 2008 s. 120–121.

<sup>177</sup> EU-politiikka. SLU:n verkkosivut

<sup>178</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 70.

parhaiten kansallisella ja paikallisella tasolla. EU:n rooli liikunnassa pysynee tulevaisuudessakin pienenä.

### 4.3 Suomen perustuslaki

Suomen perustuslain (11.6.1999/731) sivistykselliset oikeudet luovat kansallisella tasolla pohjan liikuntapalveluille. Perusoikeusuudistuksella vuonna 1995 pyrittiin lisäämään näiden perusoikeussäännösten välitöntä sovellettavuutta ja oikeutta vedota niihin tuomioistuimissa. Vaikka perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista, joihin liikunta kuuluu, on perusoikeusuudistuksella ollut vaikutusta enemmän huippu-urheiluun kuin tavalliselle liikunnan harrastajalle. Tuomioistuimissa on käsitelty jo monta tapausta, joissa on urheilijoihin sovellettu suoraan perusoikeuksia, esimerkiksi määriteltäessä urheilijan oikeussuojaa. Sen sijaan tavallisen liikunnan harrastajan oikeuksia liikuntapalveluihin ei ole tuomioistuimissa käsitelty edes perusoikeusuudistuksen jälkeen.<sup>179</sup>

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslain tasolla määriteltyjä perusoikeuksia, jotka pohjautuvat kansainvälisesti määriteltyihin ihmisoikeuksiin. Perusoikeudet säädetään yksilölle, ja luonteeltaan ne ovat pysyviä, yleisiä ja periaatteessa kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia erityisen tärkeitä oikeuksia. Näin määritellään myös julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita sekä koko suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot.<sup>180</sup> Perusoikeuksien sovellettavuudesta on olemassa muutamia erilaisia näkökulmia ja painotuksia. Keskeisin kysymys on, keitä perusoikeudet velvoittavat. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että perusoikeussäännökset on säännelty yksilön oikeuksiksi suhteessa julkiseen valtaan. Julkiseen valtaan taas kuuluvat valtion lisäksi muun muassa kunnat, evankelisluterilainen kirkko ja muut julkisen hallinnon yksiköt. Julkisen vallan käsitettä pitää kuitenkin tarkastella aina säännöskohtaisesti, eli julkisen vallan käsite vaihtelee perusoikeuksittain.<sup>181</sup>

Liikunnan kannalta tärkeät tasa-arvoisuus oikeudet ovat kunnan kannalta suoraan velvoittavia, kun taas sivistykselliset oikeudet ovat kunnan vastuulla vain, jos ne on sille erikseen lailla säädetty<sup>182</sup>. Liikuntalaki säätää liikuntapalvelut julkisen vallan vastuulle, jolla tässä tapauksessa tarkoitetaan

---

<sup>179</sup> Eskuri 2005 s. 17–20.

<sup>180</sup> Heuru 2002 s. 42.

<sup>181</sup> Hallberg – Karapuu – Scheinin ym. 1999 s. 136–137.

<sup>182</sup> Heuru 2002 s. 151–155.

valtiota ja kuntia. Vastuu sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisesta kuuluu kuitenkin aina viime kädessä valtiolle. Tämä esimerkiksi siksi, että valtion lainsäädäntö- ja budjettivallan myötä on katsottu, että yleinen perusoikeuksien turvaaminen kuuluu suurelta osin valtiolle. Lisäksi julkisen vallan pitää passiivisen, oikeuksien loukkaamattomuuden lisäksi myös aktiivisesti toimia perusoikeuksien toteuttamiseksi.<sup>183</sup>

Valtio ei siis vapaudu perusoikeuksien toteuttamisvastuusta siirtämällä jonkin tehtävän toteutuksen kuntien tehtäväksi. Oikeudelliseksi ongelmaksi kuitenkin muodostuu se, miten TSS-oikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvoitteet jakautuvat valtion ja kuntien kesken. Kysymyksestä tekee ongelmallisen kunnallinen itsehallinto, jota ei ollut tarkoitus kaventaa perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Tässä kohdin on tärkeää, että säädettäessä kunnille tehtäviä, huolehditaan myös kuntien edellytyksistä suoriutua niiden hoidosta.<sup>184</sup> Perustuslain 121 §:stä onkin johdettu tulkinta, jonka mukaan kuntien tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä hoitaa nämä tehtävät<sup>185</sup>. On siis muistettava, että perusoikeudet ovat resurssisidonnaisia, ja tämä korostuu TSS-oikeuksissa. Niiden järjestämisessä on siis huomioitava käytettävissä olevat voimavarat.<sup>186</sup> Toisaalta perusoikeuksille on ominaista niiden yhdenvertaisuutta korostavat piirteet, joiden myötä niiden toteuttamisessa ei ole sijaa suurille alueellisille vaihteluille<sup>187</sup>.

Kaarlo Tuori on ottanut mielenkiintoisen kannan koskien TSS-oikeuksiin kuuluviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä niiden tasoon kunnissa. Tuorin mukaan kuntien on huolehdittava talousarviopäätöksissään palveluille riittävät resurssit, jotta jokaiselle voidaan turvata perusoikeussäännöksissä säädetyt riittävät palvelut. Kunnat eivät myöskään saa laskea jo saavuttamaansa palvelutasoa riittävyysminimin alapuolelle. Tuori määrittelee TSS-oikeuksien yhdeksi tehtäväksi toimimia kuntien talousarviopäätöksissä eräänlaisena priorisoinnin välineenä, joka vaikuttaa kuntien päätöksiin resurssien kohdentamisessa.<sup>188</sup>

Yksi keskeinen kysymys perusoikeuksissa on myös se, keitä perusoikeudet koskevat? Perusoikeudet ulottuvat Suomen kansalaisten lisäksi kaikkiin Suomen oikeuspiirissä oleviin yksilöihin<sup>189</sup>. Ne ovat luonteeltaan yleisiä, jolloin ne kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille yhdenvertaisesti. Ennen perusoikeusuudistusta vuonna 1995 perusoikeudet oli sidottu Suomen

---

<sup>183</sup> Heuru 2006 s. 54.

<sup>184</sup> Hallberg – Karapuu – Scheinin ym. 1999 s. 150.

<sup>185</sup> Ojanen 2001 s. 80–85.

<sup>186</sup> Hallberg – Karapuu – Scheinin ym. 1999 s. 143.

<sup>187</sup> Uoti 2003 s. 23.

<sup>188</sup> Tuori 1996 s. 859.

<sup>189</sup> Ojanen 2001 s. 80–85.

kansalaisuuteen. Perusoikeusuudistuksella kuitenkin laajennettiin perusoikeuksien henkilöpiiriä, ja näin perusoikeudet koskevat pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeuspiirissä olevia henkilöitä. Perusoikeuksien voidaan siis katsoa olevan muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta neutraaleja henkilön kansalaisuuden suhteen.<sup>190</sup> Myös liikuntalain lakiesityksessä käytetään termiä väestö, johon sisältyvät kansalaisten lisäksi ulkomaalaiset, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta<sup>191</sup>. Laveasta ajattelusta seuraa ongelma: tulisiko perusoikeuksiin pohjautuva palvelu taata kaikille vai vain kunnan asukkaille? Vain henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumisessa on oikeus palveluun kaikilla oikeuspiirissä olevilla yksilöillä. Sen sijaan perusoikeuksien toteuttamista, kuten liikuntapalveluita, voi vaatia vain kunnan asukas.<sup>192</sup>

### 4.3.1 Sivistykselliset oikeudet

Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista. Sen toisessa momentissa säädetään:

*”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.”*  
(Perustuslaki 16 §)

Liikuntapalveluiden kannalta tärkeää ovat momentin viimeiset viisi sanaa eli *”kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä”*. Momentissa mainittu termi *”itsensä kehittäminen”* on hyvin laaja termi, ja se sisältää ulottuvuuksia aina kulttuurin tuottamisesta henkiseen ja fyysiseen itsensä kehittämiseen<sup>193</sup>. Momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan suoraan, että itsensä kehittämisellä tarkoitetaan muun muassa juuri liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamista. Julkisella vallalla puolestaan tarkoitetaan niin valtiota kuin kuntia. Julkisen vallan tehtävänä on avustaa liikunnan harrastamista, ja näistä velvollisuuksista säädetään tarkemmin lailla (liikuntalaki). Liikunnan edellytykset kuuluvat siis osana kansalaisille perustuslaissa säädettyihin sivistyksellisiin perusoikeuksiin.<sup>194</sup>

<sup>190</sup> Hallberg – Karapuu – Scheinin ym. 1999 s. 111–115.

<sup>191</sup> Liikuntalain uudistaminen 1997 s. 10.

<sup>192</sup> Heuru 2006 s. 55.

<sup>193</sup> Arajärvi 2006 s. 140.

<sup>194</sup> HE 309/1993 vp.

Itsensä kehittäminen on käsitteellisen laajuutensa lisäksi nähtävä julkisen vallan avoimena velvollisuutena. Se ei määritä tarkkoja tavoitteita ja vähimmäistasoa julkisen vallan keinoille, joita julkinen valta tarjoaa yksilöille itsensä kehittämiseksi. Julkisen vallan on kuitenkin huomioitava kansalaisyhteiskunnasta nousevat tarpeet ja toiveet itsensä kehittämiseksi. Aktiivinen kansalaisyhteiskunta on tässäkin tapauksessa selkeä yhteiskunnan etu, koska lainsäädännön sijasta itsensä kehittämisen rajat ja rakenteet määräytyvät pitkälti poliittisissa prosesseissa.<sup>195</sup> Itsensä kehittämisen sisältö riippuu hyvin paljon yksilön tarpeista, joten se ei aseta näin ollen lainsäädännölle merkittäviä sisältövaatimuksia, kuten esimerkiksi opetusta koskeva lainsäädäntö. Yleisesti ottaen itsensä kehittämistä koskeva sääntely koskee rahoitusta, jolla varmistetaan mahdollisuus itsensä kehittämiseen varallisuuden sitä estämättä.<sup>196</sup> Itsensä kehittämisen säännös ei lain yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan velvoita julkista valtaa pitämään voimassa nykyistä lainsäädäntöä, mutta se edellyttää, että yhteiskunnassa on olemassa riittävästi itsensä kehittämisen mahdollisuuksia edistäviä järjestelmiä.<sup>197</sup>

Itsensä kehittämisen yhteydessä käytetyn ”varattomuuden sitä estämättä” -ilmaisun oikeudellinen määrittäminen on monimutkaista. Lähtökohdan on oltava se, että mikä tahansa itsensä kehittäminen ei voi olla mahdollista varattomuudesta huolimatta. Ilmaisulla tarkoitetaan lähinnä tavanomaisia itsensä kehittämisen mahdollisuuksia, jotka ovat osaksi riippuvaisia yhteiskunnan kehitystasosta. Kyseessä ei ole siis subjektiivinen oikeus vaan yhteiskunnan vastaantulo yksilön kehityksen mahdollisuuksien parantamiseksi.<sup>198</sup> Varattomuuden lisäksi asuinpaikka ei saa olla esteenä monipuoliselle ja monimuotoiselle itsensä kehittämiselle, vaan yksilöillä tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet kehittää itseään asuinpaikasta riippumatta<sup>199</sup>.

Sivistykselliset oikeudet sisältävät myös perustelun ja veloitteen erityisliikunnalle. Normaalisti eri kansanryhmien asettaminen eri asemaan olisi edellä selvennetyn syrjintäkiellon vastaista ja erottelu vaatii perustuslaillisen perustelun. Sivistyksellisten oikeuksien kohta, jossa veloitetaan julkista valtaa takaamaan jokaiselle yhtäläiset mahdollisuudet kehittää itseään, antaa kunnille tämän hyväksyttävän perusteen. Ilman erityiskohtelua ei erityisryhmillä olisi yhtäläisiä mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen.<sup>200</sup>

---

<sup>195</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>196</sup> Arajärvi 2006 s. 141.

<sup>197</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>198</sup> Arajärvi 2006 s. 142.

<sup>199</sup> SiVL 3/1994.

<sup>200</sup> Heuru 2002 s. 99–101.

Liikuntapalveluihin liittyy mielenkiintoinen asetelma, jossa perusoikeudeksi ja peruspalveluiksi luonnehdittujen palveluiden järjestämisessä on kolmannella sektorilla näinkin suuri rooli. Tämä herättää kysymyksen, että heikentääkö tällainen järjestely perusoikeussuojan ulottuvuutta, kun perusoikeudellisen tehtävän hoitamisesta huolehtii näinkin suuressa roolissa jokin muu taho kuin julkinen valta? Sama kysymys on esitetty palveluiden yksityistämässä. Hoitavatko järjestöt tällöin julkista tehtävää ja käyttävätkö ne julkista valtaa? Yleinen tulkintahan on, että perusoikeussäännökset koskevat myös tällaisia toimijoita, kun tehtävät ovat annettu niille asianmukaisessa järjestyksessä<sup>201</sup>. Lisäksi on muistettava, että vaikka kolmannella sektorilla on varsinaisten liikuntapalveluiden järjestämisessä merkittävä rooli, luovat kunnat varsinkin välillisesti (esimerkiksi liikuntapaikkoja tarjoamalla) edelleen merkittävimmät liikunnan harrastamismahdollisuudet suomalaiseen liikuntakulttuuriin.

#### 4.3.2 Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus

Perustuslain 13 § takaa jokaiselle oikeuden perustaa yhdistyksiä ja kuulua tai olla kuulumatta niihin sekä vapauden erota tai olla kuulumatta yhdistykseen. Yhdistyksellä tarkoitetaan tässä vähintään kolmen jäsenen järjestäytyntä yhteenliittymää, joka on perustettu yhteisen tarkoituksen toteuttamiseen.<sup>202</sup> Yhdistymisvapaudella ei ole suoranaista vaikutusta kunnan liikuntapalveluihin, mutta välillisesti sillä on merkittävä rooli. Liikuntajärjestöjen merkitys suomalaisten liikuntamahdollisuuksien toteuttajana on aivan keskeinen, sillä liikuntalailla itse liikunnan järjestäminen annetaan pääasiassa liikuntajärjestöjen vastuulle. Yhdistymisvapaus mahdollistaa tämän lainkohdan toteutumisen myös käytännössä.

Yhdistymisvapauden yhtenä perustana on järjestöjen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus. Tämän perusteella yhdistykset voivat itse esimerkiksi määritellä toimintansa säännöt ja suunnan.<sup>203</sup> Yhdistymisvapaus onkin hyvin klassinen vapausoikeus. Sen tarkoituksena on turvata yhdistysten toiminta, ja julkisella vallalla on vain rajoitettu oikeus puuttua tällaisen vapausoikeuden käyttöön. Toisaalta sillä ei ole erityistä itseisarvoa, vaan yhdistymisvapauden tarkoituksena on lähinnä edistää yksilön tahdonvapauden toteutumista.<sup>204</sup> Tämä yhdistysten itsenäisyys on hyvin linjassa Urheilun valkoisen kirjan korostaman urheilualan sisäisen organisoitumisen kanssa.

---

<sup>201</sup> Hallberg – Karapuu – Scheinin ym. 1999 s. 151.

<sup>202</sup> Anttila 2004 s. 69.

<sup>203</sup> Heuru 2002 s. 80–81.

<sup>204</sup> Muukkonen 2008 s. 37.

Yhdistymisvapaus on myös keino turvata yksilöiden tahdonvapaus eli esimerkiksi vapaus ilmaista omia mielipiteitä<sup>205</sup>. Liikunnan kannalta mielenilmaisuoikeus on tärkeä asia. Yhdistymisvapaudella taataan liikuntajärjestöille vapaus toimia haluamallaan tavalla, ja järjestöjen myötävaikutuksella kuntalaisten liikuntatoiveet kanavoituvat kunnan liikuntapalveluihin. Näin toteutuu itsensä kehittämisperiaatteessa esitelty periaate kansalaisyhteiskunnan tarpeiden ja toiveiden huomioimisesta. Liikuntapalveluiden toteuttaminen järjestöjen toiminnan avulla sopii hyvin myös käyttäjädemokratia-periaatteeseen ja kuntalain 27 §:ään, jossa määritellään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä perustuslain 14 §:ään, joka puolestaan velvoittaa julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Osallistumisen edellytyksiin kuuluu luonnollisesti myös mahdollisuus saada tarvittavat tiedot liikuntaa koskevista asioista<sup>206</sup>. Liikuntapalveluissa kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on liikuntajärjestöjen avulla hyvät edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan sekä heitä koskevaan päätöksentekoon.

#### **4.4 Kuntalaki**

Kuntalain (17.3.1995/365) 1.3 §:n mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Kunnan ollessa asukkaidensa itsehallintoon perustuva yhteisö, on sen keskeisimpiä tehtäviä edistää asukkaidensa hyvinvointia ja huolehtia siihen liittyvistä palveluista ottaen huomioon kunnan käytettävissä olevat voimavarat. Hyvinvoinnin edistäminen merkitsee kuitenkin eri tahoille eri asioita eikä se ole yksiselitteinen käsite. Myös kuntalain yksityiskohtaisissa perusteluissa hyvinvoinnin edistäminen nähdään hyvin monipuolisena käsitteenä. Perusteluissa todetaan, että yhteiskunnallisessa tehtävien jaossa on kunnalla edelleen päävastuu monien peruspalveluiden saatavuudesta ja näihin palveluihin kuuluvat myös vapaa-ajan peruspalvelut.<sup>207</sup>

Liikuntapalvelut ovat siis osa kunnan hyvinvoinnin edistämismääräyksiä. Hyvinvoinnin edistäminen ja siihen liittyvistä palveluista huolehtiminen on osaltaan myös valtion ja muiden julkisyhteisöjen tehtävä.<sup>208</sup> Hyvinvoinninedistämissäännöksen on silti katsottu korostavan kunnan omavastuista asemaa oman alueensa ja asukkaiden elinolojen kehittämisessä<sup>209</sup>. Toisaalta kyseessä on vain

---

<sup>205</sup> Muukkonen 2008 s. 37.

<sup>206</sup> Tasapeli 2005 s. 18.

<sup>207</sup> HE 192/1994 vp.

<sup>208</sup> HE 192/1994 vp.

<sup>209</sup> Heuru – Mennola – Ryyänen 2008 s. 158.

tavoitenormi eikä niinkään oikeusohje konkreettisten oikeusongelmien ratkaisemiseksi. Hyvinvoinninedistämiselvoite vaikuttaa kuitenkin muiden normien tulkintaan, ja hyvinvoinnin edistämisellä viitataan toiminnan tavoitteeseen eikä keinoihin.<sup>210</sup> Siihen vedoten ei ole mahdollista esittää kunnalle vaatimuksia subjektiivisista palveluista<sup>211</sup>, niiden saatavuudesta tai tasosta<sup>212</sup>. Hyvinvoinnin edistämiselvoitteella halutaankin lähinnä vain korostaa perinteisen hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuuden tärkeyttä ja kunnan toiminnan tavoitetta<sup>213</sup>. Se nähdäänkin lähinnä yleisenä kunnallishallinnon toiminta-ajatuksena<sup>214</sup>.

Kunnilla on siis ensisijainen vastuu hyvinvoinnin edistämiselvoitteen toteutumisesta kuten liikuntapalveluiden saatavuudesta. Lainsäädäntö kuitenkin sallii näiden tuottamisessa kuntakohtaiset erot<sup>215</sup> eikä esimerkiksi vaatimuksella kansalaisten yhdenvertaisuudesta tarkoiteta, että kunnalliset toiminnot tulisi olla samanlaisia. Itse asiassa näiden kuntakohtaisten erojen salliminen ja paikallisten olosuhteiden huomioiminen on edellytys peruspalveluiden tehokkaalle ja joustavalle järjestämiselle.<sup>216</sup> Kuntien onkin oltava oma-aloitteisia, jotta palvelut turvataan ja sopeutetaan palvelujärjestelmä kulloinkin vallitseviin oloihin<sup>217</sup>.

Kuntalain yksityiskohtaisissa perusteluissa asia ilmaistaan siten, että kuntien tulee huolehtia hyvinvoinnin edistämiseen liittyvistä palveluista käytettävissä olevilla voimavaroilla<sup>218</sup>. Tähän liittyen on kunnilla myös ensisijainen vastuu palvelujen arvioinnista<sup>219</sup>. Lainsäädäntö luo siis kunnille liikuntapalveluiden järjestämisvastuun, mutta antaa samalla suuren vapauden järjestää palvelut mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla huomioiden paikalliset olosuhteet ja voimavarat<sup>220</sup>. Vain liikuntalain velvoitteet luovat raameja tälle vapaudelle.

---

<sup>210</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 95–96.

<sup>211</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 95–96.

<sup>212</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 74.

<sup>213</sup> HE 192/1994 vp.

<sup>214</sup> Harjula – Prättälä 2007 s. 95.

<sup>215</sup> HE 192/1994 vp.

<sup>216</sup> Heuru – Mennola – Ryyänen 2008 s. 158.

<sup>217</sup> VNS 3/1999.

<sup>218</sup> HE 192/1994 vp.

<sup>219</sup> Heuru – Mennola – Ryyänen 2008 s. 158.

<sup>220</sup> SiVM 11/1998 vp.

## 4.5 Liikuntalaki

### 4.5.1 Liikuntalain yleiset velvoitteet

Kunnan liikuntapalveluiden kannalta tärkein laki on vuonna 1998 säädetty liikuntalaki (18.12.1998/1054). Tämän vuoksi sitä käsitellään myös tässä kappaleessa muita lakeja selvästi laajemmin ja yksityiskohtaisemmin. Kunnan liikuntapalveluiden kannalta keskeisin säännös liikuntalaissa on sen toinen pykälä, jossa säädetään vastuista ja yhteistyövelvoitteista. Sen ensimmäisessä momentissa säädetään kunnille yleisten edellytysten luomisvelvoite liikunnalle:

*”Yleisten edellytysten luominen liikunnalle on valtion ja kuntien tehtävä. Liikunnan järjestämisestä vastaavat pääasiassa liikuntajärjestöt.”* (Liikuntalaki 2 §)

Kuntien tehtävänä on siis ensisijaisesti edellytysten luominen paikalliselle liikuntatoiminnalle. Itse liikunnan järjestäminen annetaan laissa pääasiassa liikuntajärjestöjen vastuulle. Niiden lisäksi liikuntaa järjestävät myös muut toimijat kuten kansalaisjärjestöt, erilaiset yhteisöt sekä kunnat ja oppilaitokset. Tämä edellä mainittu jaottelu on vain suuntaa antava ja joustava. Se on nähtävä lähinnä vain valtion tukijärjestelmän näkökulmasta, eli liikunnan järjestämistä tuetaan valtakunnallisten järjestöavustusten osalta ensisijaisesti liikuntajärjestöille myönnettävillä tuilla. Tämä ei kuitenkaan sulje pois kuntatasolla tukea myös muita liikunnan toimijoita.<sup>221</sup> Lain perusteella tämä tehtäväjako on se, mistä lähdetään liikkeelle, ja paikallistason eli kunnan päätettävissä on muiden keinojen käyttäminen. Laki ei siis kiellä muiden tahojen hyödyntämistä liikuntapalveluiden tuottamisessa, mutta näiden rooli on nähtävä lähinnä liikuntajärjestöjen palveluita täydentävänä. Liikuntalaki on tässäkin suhteessa siis hyvin puitelakimainen, ja luo toiminnalle vain raamit.

Liikuntalain toisen pykälän toisessa momentissa säädetään liikuntatoimen yleisestä johdosta, sen kehittämisestä ja yhteensovittamisesta. Lain yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan liikuntatoimella tarkoitetaan tässä valtion ja kuntien hallintoa ja toimenpiteitä liikunnan alueella. Liikunnan hallinto jakautuu julkisessa hallinnossa kolmeen tasoon eli valtion keskushallintoon, valtion aluehallintoon ja kuntatasoon. Paikallistaso on palvelun käyttäjän kannalta kaikista keskeisin.<sup>222</sup> Voidaankin sanoa, että arjen liikkumisympäristön muodostaa paikallistaso hallintoineen ja talouksineen. Kuten kunta- ja liikuntalaki asiasta säätävät, on kunnilla keskeinen

---

<sup>221</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>222</sup> HE 236/1997 vp.

rooli kuntalaisten hyvinvoinnin edistäjänä ja liikunnan edellytysten luojana. Maamme liikuntakulttuuri rakennetaan siis hyvin pitkälle kuntien hallinnossa tehtävillä päätöksillä sekä kuntien resursseilla.<sup>223</sup>

Liikunnan hallinnon ylimmän tason muodostaa siis valtion keskushallinto, jossa liikunta-asioista päättävät opetusministeriö ja sen kulttuuriministeri liikuntayksiköineen. Liikuntalain 2 § mukaan opetusministeriö vastaa liikuntatoimen yleisestä johdosta, kehittämisestä ja yhteensovittamisesta valtionhallinnossa. Sen liikuntapolitiikan tavoitteena on vaikuttaa väestön liikuntakäyttäjyymisen määrään ja laatuun<sup>224</sup>. Opetusministeriön tehtävänä on ohjata ja kehittää liikuntapolitiikkaa muun muassa lainsäädännöllä ja liikuntaan ohjatuilla budjetti- ja veikkausvoittovaroilla. Opetusministeriö luo omalta osaltaan tavoitteet liikuntapalveluille, jotka nojaavat liikuntalakiin ja hallitusohjelman linjauksiin. Opetusministeriö painottaa liikuntaan liittyvissä toimissaan liikunnan vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin ja terveyteen sekä liikunnan roolia kansalaisyhteiskunnan ja osallisuuden vahvistamisessa.<sup>225</sup>

Opetusministeriössä toimii lisäksi valtioneuvoston asettamana erillinen asiantuntijaelin eli valtion liikuntaneuvosto jaostoineen. Niiden tehtävistä säädetään Liikunta-asetuksessa (18.12.1998/1055). Sen mukaan liikuntaneuvoston tehtävänä on seurata liikunnan kehitystä ja tehdä aloitteita ja esityksiä, antaa lausuntoja määrärahojen käytöstä sekä arvioida valtionhallinnon toimien vaikutusta liikuntapalveluihin.<sup>226</sup>

Aluehallinnossa liikunta-asioista vastaavat puolestaan läänin liikuntatoimet, joiden tehtävistä määrätään myös liikunta-asetuksessa. Läänin liikuntatoimien kuuluu esimerkiksi arvioida liikuntatoimen peruspalveluiden ja valtion toimien vaikutuksia liikunnan alueella sekä tukea, ohjata ja neuvoa liikuntapaikkarakentamista. Se myös myöntää avustuksia liikuntapaikkarakentamiseen ja laatii omalle alueelleen liikuntapaikkojen rahoitussuunnitelmaesityksen. Lääninhallituksissa toimivat asiantuntijaeliminä alueelliset liikuntaneuvostot. Neuvostot koostuvat eri liikunnan sidosryhmistä eli kuntien liikuntatoimien, aluejärjestöjen, osaamiskeskuksien, erityisryhmien liikunnan ja terveystoimien sekä kilpa-urheilun edustajista.<sup>227</sup>

Liikunnan aluehallinto kokee kuitenkin suuren muutoksen yhdessä muun aluehallinnon kanssa vuoden 2010 alusta alkaen. Aluehallinnon uudistushankkeen (myöhemmin ALKU-hanke) myötä

---

<sup>223</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 67.

<sup>224</sup> Liikuntapaikkarakentamisen avustusjärjestelmän kehittäminen 2004 s. 21.

<sup>225</sup> Liikuntapolitiikka. Opetusministeriön verkkosivut.

<sup>226</sup> Liikunta-asetus 18.12.1998/1055.

<sup>227</sup> Liikuntatoimi. Etelä-Suomen lääninhallituksen verkkosivut.

nykyisten aluehallinnon toimijat tehtävineen yhdistetään kahdeksi aluehallintoviranomaiseksi: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseksi (ELY) ja Aluehallintovirastoksi (AVI). Lääninhallitusten toiminnan loppuessa siirtyvät liikunta-asiat aluetasolla ELY:n alaisuuteen. Se puolestaan jakautuu kolmeen osastoon, joista yksi on elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri.<sup>228</sup> Sen yhtenä osana ovat jatkossa liikuntatoimi ja esimerkiksi liikunnan tutkimus- ja kehittämishankkeet<sup>229</sup>.

Liikuntahallinnon alimman, mutta samalla palveluiden kannalta konkreettisimman tason muodostavat kunnat. Ne luovat varsinaiset edellytykset kuntalaisten liikuntaharrastuksille tarjoamalla esimerkiksi liikuntapaikkoja, ja tämän tarjonnan pohjalta yksilöt pääsevät tekemään omia liikunnallisia valintoja<sup>230</sup>. Kunnilla on paikallistasolla vastuu yleisesti johtaa ja koordinoita toimenpiteitä liikunnan alueella, kehittää liikuntaa ja sovittaa liikuntaa yhteen muiden toimintojen kanssa<sup>231</sup>. Kunnilla on kuitenkin yleisesti ottaen organisaatiovalta, eli kunnat voivat järjestellä sisäisen hallintonsa haluamallaan tavalla ja hoitaa paikallisia asioita omalla vastuullaan paikallisen väestön eduksi<sup>232</sup>. Liikuntatoimen yleinen johtaminen ja hallinto onkin järjestetty kunnissa monella eri tavalla, ja niihin on kohdistunut paljon muutoksia parin viime vuosikymmenen aikana. Lautakuntia on lopetettu ja eri toimialoja on liitetty yhdeksi kokonaisuudeksi. Taustalla on ollut viime vuosikymmenen lama, mutta talouden kohennettua on kunnissa kiinnitetty enemmän huomiota liikuntatoimeen ja purettu lama-aikana tehtyjä yhteenliittymiä.<sup>233</sup>

Nykyään kuntien liikuntapalveluista vastaa luottamuselimien puolelta yleisimmin vapaa-aikalautakunta. Pienissä kunnissa liikunnasta vastaa yleensä yksi suuri sivistystoimen lautakunta. Kunnissa on myös jonkin verran erillisiä kulttuuri- ja vapaa-aikalautakuntia sekä liikunta- ja nuorisolautakuntia. Näiden lautakuntien rooli vaihtelee kunnittain, mutta tutkimusten mukaan ne arvioivat roolinsa vähäiseksi esimerkiksi liikuntatoimen suunnittelussa ja yhteistyökumppaneiden valitsemisessa. Sen sijaan vahvaksi lautakunnat kokivat roolinsa resurssien jakamisessa ja kuntalaisten mielipiteiden kanavoimisessa päätöksentekoon.<sup>234</sup>

Kunnallisen itsehallinnon ja demokratian kannalta on hyvä, että lautakunnat kokevat vahvaksi roolinsa sekä resurssien jakamisessa että kuntalaisten mielipiteiden huomioimisessa. Näin ollen jos

---

<sup>228</sup> ALKU-hankkeen tilannekatsaus 2009 s. 2, 25–26.

<sup>229</sup> Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011, 2008 s. 9.

<sup>230</sup> Liikuntapaikkarakentamisen avustusjärjestelmän kehittäminen 2004 s. 21.

<sup>231</sup> HE 236/1997 vp.

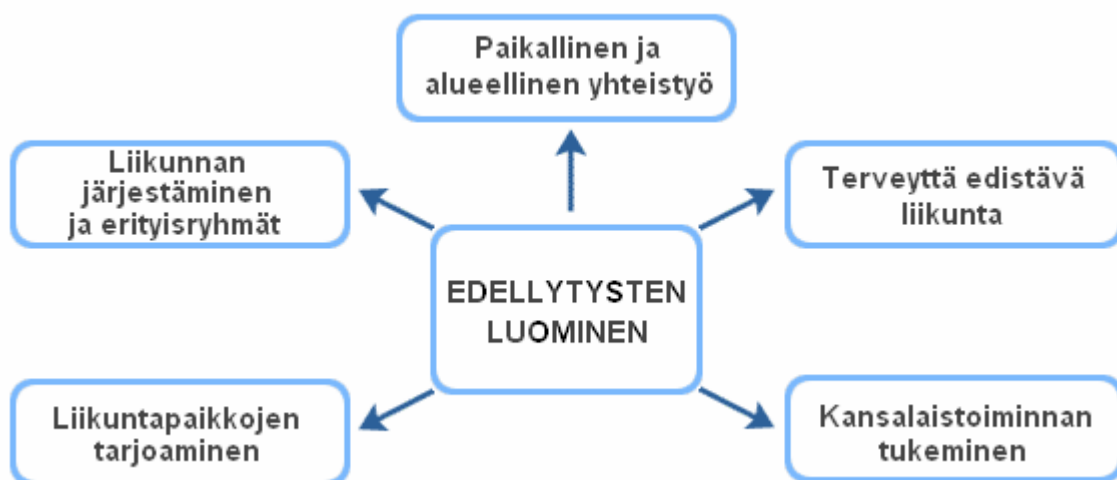
<sup>232</sup> Heuru – Mennola – Ryyänen 2008 s. 97.

<sup>233</sup> Forsström 2001 s. 8–11.

<sup>234</sup> Forsström 2001 s. 8–11.

resurssit vain antavat myöden, saadaan kuntalaisille järjestettyä juuri heidän toivomiansa liikuntapalveluita. Sen sijaan liikuntatoimen suunnittelussa ja yhteistyökumppaneiden valitsemisessa koettu vähäinen rooli ei ole hyväksi paikallisten liikuntapalveluiden järjestämiselle. Tulevaisuudessa kuitenkin yhteistyökumppaneiden valitsemiseen kiinnitettäneen yhä enemmän huomiota, sillä valtion taholta on koko ajan yhä enemmän korostettu yhteistyön tärkeyttä palveluiden järjestämisessä.

Liikuntalain toisen pykälän sisältämää toimintavelvoitetta luoda edellytyksiä liikunnalle on varsin väljä eikä se säätele kuntalaisille tarjottavien liikuntapalveluiden tasoa eikä sisältöä. Tämä on tunnustettu lainsäätäjän toimesta liikuntalain säätämisen jälkeen hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (HE 155/2006).<sup>235</sup> Kuitenkin liikuntalain toisen pykälän kolmannessa momentissa tarkennetaan, mitä tarkoitetaan liikunnan edellytysten luomisella. Tällä tarkennuksella luodaan väljälle toimintavelvoitteelle selkeä sisältö. Kolmannen momentin mukaan edellytysten luominen voidaan jakaa kuvion 3. osoittamiin velvoitteisiin.



Kuvio 3. Edellytysten luomisvelvoite.

#### 4.5.2 Yhteistyövelvoite ja terveyttä edistävä liikunta

Nykyisessä liikuntalaissa säädettiin kunnille yhtenä uutena velvoitteena yhteistyövelvoite, koska kunnissa liikuntaan liittyviä asioita käsittelevät myös monet muut hallintokunnat kuin vain liikuntatoimi<sup>236</sup>. Lisäämällä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa pyritään parantamaan lasten ja

<sup>235</sup> HE 155/2006.

<sup>236</sup> Virtala 2004 s. 65.

nuorten kehitystä, liikunnan sosiaalisia ja terveydellisiä vaikutuksia, erityisryhmien liikuntaa ja huomioimaan paremmin ympäristö liikuntapalveluiden tuottamisessa. Näiden lisäksi yhteistyöalueina ovat suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta edistävä työ sekä liikuntajärjestöjen asema työllistäjänä. Jotta näitä asioita voitaisiin parantaa liikunnan avulla, täytyy yhteistyötä kehittää ja lisätä. Paikallisella tasolla tämä tarkoittaa yhteistyötä muun muassa työvoima- ja rakennusviranomaisten sekä koulu-, nuoriso ja sosiaali- ja terveystoimen kanssa.<sup>237</sup>

Lainvalmistelumateriaalin lisäksi sivistysvaliokunnan mietinnön (11/1998 vp.) yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan paikallisen ja alueellisen yhteistyön merkitystä liikuntapalveluiden järjestämisessä sekä organisoimisessa kunnissa. Sen mukaan julkisen liikuntahallinnon tulee lisätä yhteistyötä ympäristö-, maankäyttö- ja liikenneviranomaisten kanssa. Mietinnössä todetaan lainsäädännön antavan kunnille liikuntapalvelujen järjestämisvastuun lisäksi mahdollisuuden tuottaa liikuntapalvelut alueellaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Näin valiokunnan mukaan kunnat voivat halutessaan sovittaa yhteen oman liikuntaa tukevan toimintansa ja alan yksityisen elinkeinotoiminnan koko liikuntasektorin vahvistavaksi toiminnaksi. Valiokunta haluaa korostaa kunnille, että ne voivat järjestää liikuntapalvelut haluamallaan tavalla. Toiminnassa tulisi kuitenkin mielellään huomioida myös yksityiset liikuntapalvelut.<sup>238</sup>

Yhteistyötä pitää siis tehdä sekä eri julkisen hallinnon toimijoiden että liikunnan yksityisen sektorin toimijoiden kanssa, jotta liikuntalaissa säädettyä arvoperustaa voidaan käytännössä toteuttaa liikunnan avulla. Yhteistyövelvoitteen voidaankin katsoa olevan selkeän velvoitteen sijaan väline liikunnan arvoperustan toteuttamiseksi. Liikuntalaissa säädetty eettiset periaatteet saavutetaan kunnissa yhteistyön avulla. Tässä kohdin täytyy kuitenkin muistaa kuntien välillä oleva ero. Käytännön tasolla yksityisten liikuntapalveluiden tuottajien hyödyntäminen on suuremman tarjonnan myötä suurissa kunnissa helpompaa kuin pienissä kunnissa, jotka ovat hyvin paljon julkisten liikuntapalveluiden varassa. Toisaalta yhteistyö on kuitenkin pienemmissä kunnissa tärkeää, jotta sivistyksellisten oikeuksien antama velvoite monipuolisista liikuntamahdollisuuksista asuinpaikasta riippumatta toteutuu myös käytännössä.

Toinen liikuntalain velvoittama kehittämisen kohde liikunnassa on terveyttä edistävä liikunta. Se mainitaan liikuntalain toisen pykälän kolmannessa momentissa yhdessä edellä esitetyn yhteistyövelvoitteen kanssa. Tämä ei ole sattumaa, vaan sillä haluttaneen painottaa juuri terveyden ja liikunnan edistämässä tarvittavan yhteistyön tärkeyttä. Myös kansanterveyslaissa

---

<sup>237</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>238</sup> SiVM 11/1998 vp.

(28.1.1972/66) korostetaan yhteistyön merkitystä kuntalaisten terveyden edistämässä. Siinä kunnille annetaan vastuu huolehtia kansanterveystyöstä, niin kuin laissa säädetään. Laissa on nykyisin korvattu käsite ”*terveydenhoito*” nykyaikaisemmalla käsitteellä ”*terveyden edistäminen*”. Vastuu kuntalaisten terveyden edistämisestä on laissa asetettu kunnille kokonaisuudessaan eikä vain terveyssektorille. Tällä on haluttu korostaa kunnille yli sektorirajojen ulottuvan yhteistyön tärkeyttä, sillä terveyttä koskevia päätöksiä tehdään kunnassa muillakin toimialueilla kuin vain terveyssektorilla. Kunnan liikuntatoimi on yksi keskeisesti kuntalaisten terveyden edistämiseen vaikuttava toimija ja samalla yhteistyötaho.<sup>239</sup>

Liikuntalaissa korostetaan liikunnan yhteiskunnallista merkitystä, ja yhtenä osa-alueena tässä on liikunnan positiivinen vaikutus väestön fyysiseen ja psyykkiseen terveyteen<sup>240</sup>. Säännöllisesti harrastettu liikunta on keskeinen edellytys yksilön terveydelle kaikissa hänen elämänvaiheissaan. Vaikka liikunnan harrastamisen sosiaalisten vaikutusten on arvioitu olevan jopa merkittävämpiä kuin terveydellisten vaikutusten, on terveyttä edistävän liikunnan merkitys tärkeä, ja tulevaisuudessa sen rooli vain kasvaa.<sup>241</sup> Koska terveyttä edistävän liikunnan merkitys on näin suuri kansalaisten terveydelle ja yhteiskunnalle, on ymmärrettävää, että se on nostettu liikuntalaissakin yhdeksi kunnan tehtäväksi liikunnan alueella.

Terveysliikunta tuli 1990-luvulla voimakkaasti mukaan liikuntapolitiikkaan. Sen merkitys kasvoi, kun terveysliikunta kirjattiin liikuntajärjestöjen valtionapukriteereihin vuonna 1995, ja huipentumana sen kehityksessä oli terveysliikunnan nostaminen uudistettuun liikuntalakiin vuonna 1998.<sup>242</sup> Nykyisessä liikuntalaissa ja sen valmisteluaineistossa ei kuitenkaan määritellä tarkemmin, mitä terveyttä edistävällä liikunnalla tarkoitetaan ja miten tätä velvoitetta voidaan yhteiskunnassa toteuttaa. Näin ollen sen tarkempaa määritelmää on haettava informaatio-ohjauksen välineistä. Terveyttä edistävän liikunnan kehittämiskomitean mietinnössä terveysliikunnan määritellään olevan kaikenlaisia päivittäisiä ja usein toistuvia fyysisen aktiivisuuden muotoja aina koti- ja pihatöistä kuntoliikuntaan. Se voi olla siis arjessa tapahtuvaa liikuntaa tai tavoitteellista liikkumista, joka kohdistuu tietyn vamman ennaltaehkäisemiseen tai hoitamiseen. Terveysliikunnan yksi keskeisistä ominaisuuksista onkin, että se ei vahingoita terveyttä. Yhtenä osana terveysliikuntaa on myöhemmin esiteltävä erityisryhmien liikunta.<sup>243</sup>

---

<sup>239</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 21, 28.

<sup>240</sup> Virtala 2004 s. 64.

<sup>241</sup> SiVM 11/1998 vp.

<sup>242</sup> Terveyttä edistävän liikunnan kehittämiskomitean mietintö 2001 s. 17.

<sup>243</sup> Terveyttä edistävän liikunnan kehittämiskomitean mietintö 2001 s. 19.

Valtioneuvosto on antanut periaatepäätöksen terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista. Sen mukaan toiminnan päätavoitteena on väestön terveyden edistäminen ja sairauksien ehkäisy. Tämän lisäksi terveyttä edistävää liikuntaa kehitetään monien eri toimijoiden yhteistyönä aina eri hallinnon alojen yhteistyöstä järjestöjen ja elinkeinoelämän tahojen kanssa tehtävään yhteistyöhön. Näihin tavoitteisiin päästään muun muassa kasvattamalla terveyden kannalta tarpeeksi liikkuvien määrää ja vähentämällä liikunnasta syrjäytyneiden määrää. Tällä tavoin saadaan vähennettyä esimerkiksi ylipainon ja muiden liian vähäiseen liikuntaan liittyvien sairauksien määrää väestössä. Terveyttä edistävää liikuntaa lisätään vaikuttamalla elinympäristöön ja kulttuuriin, varmistamalla eri väestöryhmien riittävä tiedonsaanti sekä kannustamalla, ohjaamalla ja tukemalla yksilöitä ja yhteisöjä. Terveyttä edistävän liikunnan lisääminen edellyttää periaatepäätöksen mukaan kaikkien toimijoiden selkeää ja samansuuntaista käsitystä terveyttä edistävän liikunnan suosituksista, keskeisistä tavoitteista ja toiminnoista.<sup>244</sup>

Periaatepäätöksessä linjataan myös tavoitteet eri ikä- ja väestöryhmille esimerkiksi paikallistason päätöksenteossa huomioitavaksi. Lapsissa, nuorissa ja lapsiperheissä terveysliikunnan keskeisiä painopistealueita ovat neuvola, päivähoito ja kouluympäristö, koska niiden avulla tavoitetaan hyvin kattavasti kohderyhmät. Edellä mainitulle ryhmälle tulisi tarjota entistä enemmän tukea ja mahdollisuuksia liikunnallisen elämäntavan omaksumiseksi. Ikääntyneille ihmisille taas tulee olla tarjolla liikuntapalveluita, joiden käyttöä eivät rajoita esimerkiksi niiden huono saavutettavuus tai liikunnasta aiheutuvat kustannukset. Kuntia koskevat myös periaatepäätöksen linjaukset liikkumistapoihin kannustavasta arkiympäristöstä. Kehittäessään yhdyskuntarakennetta, kaavoitusta, kevyen liikenteen väyliä ja liikuntapaikkoja kuntien tulisi ottaa huomioon terveyttä edistävän liikunnan harrastamismahdollisuudet.<sup>245</sup>

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä ohjeistetaan myös kuntien päätöksentekoa, jossa olisi entistä enemmän otettava huomioon myös liikuntakysymykset. Myös kunta- ja palvelurakenteen uudistuksessa tulisi kuntien nostaa liikunta yhdeksi keskeiseksi painopistealueeksi, ja huomioida se kehittäessään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteita kunnassa. Liikunnan kannalta on myös positiivista, että periaatepäätös linjaa liikunnan kunnalliseksi peruspalveluksi, jonka asemaa on tulevaisuudessa vahvistettava esimerkiksi sisällyttämällä liikunta kunnan hyvinvointi- ja kuntasuunnitelmiin. Myös yhteistyötä terveyttä edistävässä liikunnassa on lisättävä eri hallinnonalojen kanssa ja liikuntajärjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä on tehostettava.<sup>246</sup>

---

<sup>244</sup> VN:n periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista 2008 s. 8–9.

<sup>245</sup> VN:n periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista 2008 s. 10–15.

<sup>246</sup> VN:n periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista 2008 s. 15–16.

Politiikkaohjelman lisäksi Terveysliikunnan paikalliset suositukset -asiakirja linjaa kuntien terveystoimintaa. Se sisältää suosituksia erityisesti kunnille ja niiden liikuntapalveluiden tuottajille erilaisista tavoista, joilla kuntalaisten liikkuminen voidaan järjestää. Suosituksen keskeisimpiä tavoitteita on lisätä paikallistasolla tehtävää yhteistyötä eri tasojen kanssa ja tällä tavoin parantaa kuntalaisten mahdollisuuksia harrastaa päivittäistä liikuntaa turvallisessa ympäristössä. Terveystoiminta luo tällaiselle yhteistyölle hyvät mahdollisuudet kuten esimerkiksi liikuntatoimen ja terveydenhuollon väliselle yhteistyölle.<sup>247</sup>

Vuodesta 1995 lähtien käynnistetty Kunnossa kaiken ikää -ohjelma (myöhemmin KKI -ohjelma) on yksi esimerkki kunnissa toteutetussa terveyttä ja toimintakykyä edistävästä liikunnasta sekä sen edistämiseksi tehdystä yhteistyöstä eri toimijoiden välillä<sup>248</sup>. KKI -ohjelma on opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön rahoittama toimintaohjelma, jossa ovat mukana myös liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö sekä Metsähallitus. Ne tekevät työtä omilla hallinnonaloillaan, mutta myös poikkihallinnollista yhteistyötä arkiliikunnan parantamiseksi. Ohjelman avulla pyritään auttamaan yli 40-vuotiaita, jotta nämä voisivat aloittaa liikunnallisen elämäntavan. Tämän kautta tavoitellaan puolestaan työikäisten ja ikääntyneiden terveyden parantamista. KKI-ohjelman käytännön toteutuksesta on vastuussa Liikunnan ja kansanterveyden edistämisyhtiö LIKES.<sup>249</sup>

#### 4.5.3 Kansalaistoiminnan tukeminen

Kunnan keskeisimpiä ja konkreettisimpia tehtäviä liikunnan alueella on kansalaistoiminnan tukeminen. Se mahdollistaa liikuntapalveluiden järjestämisen kuntalaisille. Paikallisilla urheiluseuroilla on aivan keskeinen merkitys kunnan liikuntapalveluiden tuottamisessa, varsinkin lasten ja nuorten liikunnassa.<sup>250</sup> Urheiluseuroja tukemalla kunnat tukevat myös kilpa- ja huippu-urheilun edellytyksiä<sup>251</sup>.

Kansalaistoiminnan tukemisella tarkoitetaan pääasiassa liikuntajärjestöjen toiminnan tukemista, joka voi olla esimerkiksi suorien vuosi- ja projektiavustusten myöntämistä paikallisille liikunta- ja

---

<sup>247</sup> Terveystoiminnan paikalliset suositukset 2000.

<sup>248</sup> Virtala 2004 s. 64.

<sup>249</sup> Kunnossa kaiken ikää (KKI) -ohjelma – Seurannan tuloksia vuodelta 2007, 2008 s. 5.

<sup>250</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>251</sup> Virtala 2004 s. 65.

urheiluseuroille<sup>252</sup>. Suorien tukien lisäksi kunnat voivat myöntää liikuntatiloja urheiluseurojen käyttöön joko täysin maksuttomasti tai subventoidulla hinnalla<sup>253</sup>. Valtaosa aikuisväestöstä harrastaa kuitenkin liikuntaa järjestöjen ohjauksen ulkopuolella, joten laki sallii myös tuen suuntaamisen laajemmalle kansalaistoiminnan alueelle. Kunnat voivat siis itse harkita, keille myöntävät tukea, eikä tuen saajien tarvitse olla liikuntajärjestöjä.<sup>254</sup> Kunnissa on myös erilaisia käytäntöjä avustusten myöntämisessä. Pääasialliset tavat myöntää tukea on määritellä tuelle tulosperusteet (esimerkiksi nuorisourheilun määrä ja laatu), kunnallispoliittiset perusteet tai myöntää tukea kohdeavustuksena johonkin tiettyyn tehtävään kuten seuran antamaan koulutukseen.<sup>255</sup>

Myös eri oikeusasteissa on määritelty kansalaistoiminnan tukemisen rajoja. Eräässä tapauksessa Rauman Tenniskeskus Oy vaati, että korkein hallinto-oikeus (jäljempänä KHO) toteaa Rauman kaupungin olevan kilpailunrajoituksista annetun lain (27.5.1992/480) 3 §:ssä määritelty elinkeinonharjoittaja vuokratessaan omistamiaan ja hallitsemiaan sisäliikuntatiloja yksityisille ja yhteisöille. Yrityksen mielestä on vastoin kilpailunrajoituksista annettua lakia, että kaupunki vuokraa liikuntatiloja todellisia kustannuksia vastaamattomalla alihinnoittelulla.<sup>256</sup>

Tapaus kääntyi KHO:ssa kaupungin hyväksi. Vaikka liikuntalaki ei anna kunnille oikeuksia toimia kilpailunrajoituksista annetun lain vastaisesti, kaupunki harjoittaa liikuntalain mukaista julkista tehtävää vuokratessaan koulujen sisäliikuntatiloja yleisölle käytettäväksi liikunnan harrastamiseen. Tilojensa käytöstä Rauman kaupunki on perinyt vastiketta, mutta vastike ei ole määrätynyt liiketaloudellisin perustein tai perustunut kustannuslaskelmiin. Maksut oli määritelty niin, että oli annettu etusija kansalaisten liikuntaa lisääville urheiluseuroille, jotka ovat maksaneet käytöstä alhaisempaa hintaa kuin esimerkiksi yritykset. Näin ollen KHO katsoi, että Rauman kaupunki ei ole tässä tapauksessa elinkeinonharjoittaja, koska se ei toimi ammattimaisena hyödykkeiden vastikkeellisena luovuttajana.<sup>257</sup>

Tämä KHO:n päätös vahvistaa oikeutuksen kunnille luoda liikunnan edellytyksiä alle markkinahinnan. Se on suorien avustusten lisäksi keskeinen kunnan toimintatapa tukea liikunnan harrastusmahdollisuuksia alueellaan. Halvemman hinnan periminen urheiluseuroilta kuin yrityksiltä on perusteltua juuri liikuntalain 2 §:n nojalta, jossa kuntia velvoitetaan tukemaan liikunnan

---

<sup>252</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>253</sup> Tasapeli 2005 s. 22.

<sup>254</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>255</sup> Virtala 2004 s. 65.

<sup>256</sup> KHO 2002:4.

<sup>257</sup> KHO 2002:4.

kansalaistoimintaa sekä avustamaan liikuntajärjestöjä. Antaessaan omistamiaan liikuntatiloja liikuntaseurojen tai muiden toimijoiden käyttöön korvauksetta tai alle kustannushinnan kunta luo tasa-arvoiset mahdollisuudet harrastaa liikuntaa. Tämä koskee varsinkin niitä kuntalaisia, jotka eivät esimerkiksi taloudellisten mahdollisuuksien takia voisi muuten harrastaa kyseistä liikuntaa. Tällainen edellä mainittu tukeminen on kuitenkin mahdollista vain jos kunta toteuttaa sen avulla julkista tehtäväänsä liikunnan tukemisessa. Sen sijaan jos toiminta laajentuu liiketoiminnan puolelle, se on elinkeinonharjoittamista, ja tällöin siihen sovelletaan kilpailunrajoituksista annettua lakia.<sup>258</sup>

Kuntien liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikalla on siis merkitystä sekä yksityisten liikuntapalveluiden tarjoajien toimintaan että kansalaisten tasa-arvoisiin liikuntamahdollisuuksiin. Etelä-Suomen lääninhallitus on ottanut puolestaan kantaa näistä jälkimmäiseen arvioidessaan peruspalveluiden tilaa läänissään vuonna 2005. Etelä-Suomen läänin kunnista 57 % arvioi korottavansa liikuntapaikkojen käyttömaksua seuraavien vuosien aikana. Tällainen kehitys voi johtaa kuntalaisten eriarvoistumiseen liikuntapalvelujen saatavuudessa. Kuten KHO edellä totesi, on alle kustannushinnan tarjottavilla kunnan liikuntapalveluilla merkitystä varsinkin niille kuntalaisille, joilla ei muuten olisi taloudellisesti mahdollista harrastaa kyseistä liikuntaa. Huolestuttavaa oli myös se, että lähes kahdessa kolmasosassa läänin kunnista ei ollut laadittu mitään selkeää strategiaa liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikkaa varten. Lääninhallituksen toimenpide-ehdotukset koskivatkin laajojen käyttäjäryhmien liikuntapaikkojen mahdollisimman edullista käyttöä ja toimintastrategian luomista kuntiin, jotta läpinäkyvyys käyttömaksupolitiikassa lisääntyisi.<sup>259</sup>

Oikeudellisesti mielenkiintoinen kysymys on se, että jos kansalaistoiminnan tukemisella tarkoitetaan liikuntajärjestöjen tukemista, kuuluuko kunnan toimintakenttään myös ammattipohjalla toimivien seurojen tukeminen. Urheiluseura voi olla parhaimmillaan kunnalle enemmän kuin vain harrastusmahdollisuuksien tarjoaja. Se voi olla myös kunnan imagon luoja ja tehdä omalla toiminnallaan kuntaa tunnetuksi. Missä sitten menevät rajat ammattipohjalla toimivan liikuntajärjestön ja kansalaistoiminnan tukemisen välillä vai ovatko molemmat sallittua? Kuntien yleinen käytäntö on, että huippu-urheiluseuroille ei myönnetä suoria avustuksia, vaan tuki on epäsuoraa ja seuroille tarjotaan liikuntapaikkoja.<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup> KHO 2002:4.

<sup>259</sup> Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2005, 2006 s. 131.

<sup>260</sup> Virtala 2004 s. 65.

Turun hallinto-oikeus joutui ottamaan tähän kysymykseen kantaa, kun se selvitti, kuuluuko kunnan toimialan laajuuteen urheiluseuran lainan takaaminen. Tapauksessa valitettiin Raision kaupunginvaltuuston päätöksestä myöntää omavelkainen takaus lentopallon SM-sarjassa pelaavalle Raision Loimu ry:n 500 000 euron lainalle. Lainan avulla seura pyrki tasapainottamaan talouttaan, jotta se voisi jatkaa pelaamista SM-sarjassa. Hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että kunnan toimialaan kuuluu tukea liikunta- ja nuorisotoimea. Urheiluseuran lainan takaaminen ei suoranaisesti esimerkiksi lisää kuntalaisten liikuntamahdollisuuksia, mutta seuran toiminnalla on sen menestymisen myötä innostavaa vaikutusta kunnan liikunta- ja nuorisotyölle.<sup>261</sup>

Tämä hallinto-oikeuden päätös laajentaa huomattavasti kunnan tukitoiminnan määritelmää liikuntapalveluissa. Liikunnan tukeminen kuntatasolla ei siis ole pelkästään suoran tuen myöntämistä urheiluseuroille tai tilojen vuokraamista alle markkinahinnan, vaan tukitoiminta voidaan nähdä paljon laajempänä käsitteenä. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan jo pelkästään tukemisella tavoiteltava innostava vaikutus liikuntatyöhön riittää perusteeksi tuen myöntämiselle. Tämä laaja näkemys antaa kunnille yhä enemmän mahdollisuuksia tukea seudun liikuntajärjestöjä, jotka puolestaan houkuttelevat uusia harrastajia lajin pariin ja myös luovat positiivista imagoa koko kunnalle. Tämä näkökulma tuodaan esille myös sivistysvaliokunnan mietinnössä, sillä sen mukaan huippu-urheilu innostaa etenkin lapsia ja nuoria liikkumiseen ja tarjoaa heille hyviä esikuvia<sup>262</sup>.

#### 4.5.4 Liikuntapaikkojen tarjoaminen

Kansalaistoiminnan tukemisen lisäksi toinen keskeinen ja konkreettinen tehtävä on liikuntapaikkojen tarjoaminen. Liikuntapaikalla tarkoitetaan eri liikuntamuotojen (lähinnä terveys- ja kuntoliikunnan, mutta myös kilpaurheilun) tarvitsemia fyysisiä rakennelmia, joissa liikuntaa harrastetaan<sup>263</sup>. Liikuntapalveluiden järjestämisessä on merkittävin rooli liikuntajärjestöillä, mutta liikuntapaikkojen tarjoamisessa päätoimija on julkinen valta. Paikallistasolla tämä tarkoittaa kuntia, joiden pitää liikuntapaikkarakentamisella ja liikuntapaikkojen ylläpidolla taata kuntalaisille mahdollisuus liikunnan harrastamiseen. Ainakin tilastojen valossa julkinen valta ja varsinkin kunnat ovat hoitaneet tämän velvoitteen hyvin, sillä Suomen liikuntapaikkatiheys on maailman paras<sup>264</sup>. Kunnan on liikuntapalveluiden järjestämisessä otettava huomioon laajat käyttäjäryhmät, joten lailla

---

<sup>261</sup> HAO 7.3.2003 03/0093/1.

<sup>262</sup> SiVM 11/1998 vp.

<sup>263</sup> Iloa lähiliikunnasta 2006 s. 13.

<sup>264</sup> Suomi 2000 s. 30.

annettu velvoite tarjota liikuntapaikkoja tarkoittaa laajojen käyttäjäryhmien tarpeisiin tarkoitettujen tilojen rakentamista ja ylläpitoa.<sup>265</sup>

Laaja käyttäjäryhmä on oikeudellisesti ongelmallinen käsite. Se on käsitteenä täysin kuntakohtainen ja kunnan itsensä määriteltävissä. Jossain kunnassa jokin laji kerää laajat harrastajamäärät, kun taas toisessa kunnassa kyseistä lajia ei harrasteta ollenkaan. Tämä lainsäädännöllinen ongelma on huomioitu myös opetusministeriön Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011 -asiakirjassa. Sen mukaan juuri liikuntalaissa käytetty määritelmä laajojen väestöryhmien tarpeisiin soveltuvasta liikuntapaikkarakentamisesta on tulkinnanvarainen ja vaatii selventämistä. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissakaan käsitettä ei avata, vaan sen mukaan liikuntapaikkojen tulee turvata tasa-arvoiset mahdollisuudet liikunnan harrastamiseen, ja tässä on tärkeänä osana liikkumisesteisten huomioiminen<sup>266</sup>.

Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011 -asiakirjassa määritellään laajojen käyttäjäryhmien liikuntapaikkoja kolmella kriteerillä. Ensiksi liikuntapaikan tulee olla fyysiseltä rakenteeltaan sellainen, että se mahdollistaa suuret käyttäjämäärät. Toiseksi sen tulee olla kaikkien väestöryhmien saavutettavissa esteettömästi ja kolmanneksi liikuntapaikan käyttöpolitiikan tulee mahdollistaa kaikkien käyttäjien liikunnan harrastamisen omaehtoisesti. Tällöin käyttövuorot ja käyttömaksut eivät saa syrjiä mitään väestöryhmää.<sup>267</sup>

Yleisesti ottaen laajojen käyttäjäryhmien liikunnalliset tarpeet tyydytetään parhaiten monipuolisia liikuntamahdollisuuksia tarjoavilla liikuntapaikoilla. Tällaisiksi voidaan luokitella ne liikuntapaikat, joihin on liikuntalain voimassaolon aikana (vuodesta 1980 lähtien) myönnetty valtionavustuksia. Tällöin laajoja käyttäjäryhmiä palvelevia liikuntapaikkoja ovat eniten tukea saaneet paikat: ulkokentät, ulkoliikuntapaikat, liikuntasalit ja -hallit, uimahallit ja jäähallit. Tällaisten liikuntapaikkojen tukeminen sopii hyvin juuri julkisen vallan toimintaan, sillä niitä käyttävät varsin tasa-arvoisesti eri ikäryhmät ja molemmat sukupuolet. Ne luovat myös mahdollisuudet hyvin eri väestöryhmien ja ikäryhmien monipuoliselle terveyttä edistävälle liikunnalle.<sup>268</sup> Nämä sopivat hyvin täyttämään laajojen käyttäjäryhmien harrastamia lajeja (juoksu, lenkkeily, erilaiset pallopelit, uinti ja hiihto)<sup>269</sup>. Laajoja käyttäjäryhmiä suosivalla periaatteella ja myös koko liikuntalailla onkin ollut keskeinen rooli liikuntapaikkojen rakentamisessa. Laajojen käyttäjäryhmien liikuntapaikkojen

---

<sup>265</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>266</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>267</sup> Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011 s. 30.

<sup>268</sup> Liikuntapaikkarakentamisen avustusjärjestelmän kehittäminen 2004 s. 18, 21.

<sup>269</sup> Saari – Sekki – Sinivuori ym. 2007 s. 10.

voidaan katsoa täyttävän hyvin peruspalvelun luonne, ja ne luovat edellytykset eräänlaiselle standardiliikunnalle.<sup>270</sup>

Lajien kirjo on hyvin laaja, ja tämä näkyy myös liikuntapaikoissa, joita on Suomessa laskettu olevan yhteensä lähes 30 000. Näistä kunnat omistavat noin 60 %, yhdistykset ja säätiöt 17 %, osakeyhtiöt 3 % ja 12 %:lla on tuntematon omistuspohja.<sup>271</sup> Kunnat ovat siis hyvin merkittävässä asemassa liikuntapaikkojen tarjoajina. Käyttötarkoituksen mukaan lajiteltuna liikuntapaikoista kaksi kolmasosaa on erilaisia ulkoliikuntapaikkoja eli joko ulkokenttiä tai maastoliikuntapaikkoja. Yhden kolmanneksen muodostavat erilaiset sisäliikuntatilat sekä vesiliikunta- ja virkistyspaikat.<sup>272</sup>

Liikuntapaikat ja niiden rakentaminen on kuitenkin todellisuudessa nähtävä vielä laajemmassa merkityksessä kuin vain edellä esitettyjen normaalien liikuntapaikkojen kannalta. Suomen suosituimman liikuntapaikan muodostavat nimittäin kevyen liikenteen väylät<sup>273</sup>. Ulkoilulaissa (13.7.1973/606) puolestaan säännellään ulkoilureiteistä, joiden tekeminen ja kunnossapito säädetään kunnan vastuulle. Kunnan on laadittava ulkoilureittisuunnitelma, jossa esitetään reittien kulku. Suunnitelmassa on lisäksi mainittava, millaiseen ulkoiluun ne ovat tarkoitettu.<sup>274</sup>

Laki vammaisuuden perusteella myönnettävistä palveluista ja tukitoimista (3.4.1987/380) sekä maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132) puolestaan ohjaavat kuntia antaen säännöksiä ylipäänsä liikkumisesteettömälle rakentamiselle, joka mahdollistaa laajemmat liikkumismahdollisuudet erityisryhmien edustajille kuin vain normaalit liikuntapaikat<sup>275</sup>. Liikuntalain yksityiskohtaisissa perusteluissa taas korostetaan puhdasta luontoa keskeisenä liikuntapaikkana, ja käytettäessä luontoa liikkumisympäristönä täytyy kunnan liikuntatoimen ja liikuntajärjestöjen huolehtia kestävän kehityksen turvaamisesta<sup>276</sup>. Näin ollen liikuntapaikat ja liikuntapaikkarakentaminen on nähtävä hyvin laajana käsitteenä, joka kattaa yhdyskuntarakenteen lähes kauttaaltaan ja vaatii monen eri sektorin yhteistyötä.

Laajojen käyttäjäryhmien lisäksi liikuntapaikoissa on keskeistä ottaa huomioon esteetön kulkeminen ja hyvä saavutettavuus, jolloin taataan tasa-arvoiset liikuntamahdollisuudet eri väestöryhmille. Esteettömyydellä tarkoitetaan käyttäjille turvallista ympäristöä, jossa on helppo

---

<sup>270</sup> Liikuntapaikkarakentamisen avustusjärjestelmän kehittäminen 2004 s. 18, 21.

<sup>271</sup> Tasapeli 2005 s. 39.

<sup>272</sup> Saari – Sekki – Sinivuori ym. 2007 s. 10.

<sup>273</sup> Kansallinen liikuntatutkimus 2005–2006 s. 22.

<sup>274</sup> Ulkoilulaki 13.7.1973/606.

<sup>275</sup> Luona-Helminen – Samstén 2004 s. 6–9.

<sup>276</sup> HE 236/1997 vp.

päästä eri tiloihin. Liikuntapaikkojen saavutettavuudella taas tarkoitetaan fyysisesti helposti saavutettavia ja erilaisten käyttäjäryhmien tarpeisiin soveltuvia tiloja. Näitä ominaisuuksia voidaan katsoa edellyttävän niin perustuslain, liikuntalain kuin maankäyttö- ja rakennuslain nojalla. Ne edellyttävät rakennetulta ympäristöltä esteettömyyttä ja saavutettavuutta. Esteettömät ja hyvin saavutettavat liikuntatilat mahdollistavat mahdollisimman monen omaehtoisen liikuntaharrastamisen, joten ne parantavat liikunnallista tasa-arvoa.<sup>277</sup>

Liikuntalain tarkoituksena on myös liikunnan avulla tukea ympäristön kestäväää kehitystä, ja tämä tulee ottaa huomioon rakennettaessa liikuntapaikkoja. Kestävän kehityksen mukainen liikuntapaikkarakentaminen on pitkäjänteistä ja ylisukupolvien suuntautuvaa. Konkreettisesti tämä tarkoittaa liikuntapaikkojen energiatehokkuuden kehittämistä ja kuntien yhdyskuntarakenteen eheyttämistä. Tällöin liikuntapaikat sijaitsevat asuin ympäristön tai julkisten yhteyksien läheisyydessä. Liikuntapaikkarakentamisessa täytyy myös huomioida muut maankäyttö- ja rakennuslain velvoitteet, jolla pyritään takamaan laadukas rakentaminen.<sup>278</sup>

Yhteistyötä tarvitaan myös sen takia, että vältettäisiin kunnan liikuntapalveluiden ja yksityisten palveluiden törmäykset. Kansalaistoiminnan tukemista käsittelevässä kappaleessa esiteltiin jo muutamia oikeustapauksia, jotka kertovat näistä yhteentörmäyksistä. Myös kilpailuvirasto on pannut merkille tämän ongelmallisuuden, ja se onkin antanut suosituksen, jonka mukaan kuntien on huomioitava alueensa liikuntapaikkojaan kehittäessään jo olemassa oleva liikunnan elinkeinotoiminta. Näin ollen jos kunta laajentaa kuntalaisten liikuntamahdollisuuksia esimerkiksi rakentamalla uusia liikuntapaikkoja, tulisi kunnan tarkkaan selvittää kaikki se kapasiteetti, joka on kuntalaisten käytettävissä kyseisen lajin harrastamiseen.<sup>279</sup> Tämä ongelma liittyy lähinnä tarjontaan ja kysyntään, joten kun yleensä liikuntapaikkojen kysyntä ylittää tarjonnan, ei tätä ongelmaa yleensä esiinny. Kuitenkin niissä tapauksissa kun tarjonta ylittää kysynnän, voi ongelmia ilmetä kunnan ja yksityisten elinkeinon harjoittajien välillä.<sup>280</sup>

Viimeaikainen liikuntakulttuurin eriytyminen ja monimutkaistuminen ovat muuttaneet liikuntapaikkarakentamisen työnjakoa, jossa kunta vastasi lähes yksinään liikuntapaikkojen rakentamisesta ja ylläpidosta. Hankkeet, jotka toteutetaan yhteistyössä kaikkien kolmen eri sektorin kanssa, ovat merkittävästi lisääntyneet.<sup>281</sup> Kunnan tulisi myös huomioida yksityinen

---

<sup>277</sup> Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011 s. 24.

<sup>278</sup> Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011 s. 25–26.

<sup>279</sup> Kilpailuvirasto Dnro 221/68/98 1999.

<sup>280</sup> Koivumäki 2004 a s. 67.

<sup>281</sup> Liikuntapaikkarakentamisen avustusjärjestelmän kehittäminen 2004 s. 23.

elinkeinotoiminta ja antaa sillekin mahdollisuus hyötyä kunnan tukitoiminnasta. Tämä edellyttää kunnassa selvän eron tekemistä liikuntapalvelujen järjestämisvastuun ja niiden tuottamisen välille.<sup>282</sup>

Kilpailuvirasto korostaa myös sitä, että kunnan on itse määriteltävä, että mikä liikuntatoiminta kuuluu liikuntalain 2 §:ssä säädetyn kunnan velvollisuuden piiriin. Tämä määrittelemine ei ole helppoa eikä mitään yksiselitteistä määritelmää ole edes mahdollista esittää. Kilpailuviraston esimerkin mukaan liikuntalain velvollisuuden piiriin kuuluu normaali uimahalli, mutta loistoluokan kylpylä ei kuulu. Toisaalta tässäkin täytyy ottaa huomioon elintason nousu, joten se mikä vaikka parikymmentä vuotta sitten oli loisteliasta, voi nyt olla tavanomaista ja sopia kunnan toimintaan. Kunnan tulee kuitenkin määrittellä liikuntalain velvoitteisiin ja peruspalvelun alueeseen sopivat palvelut, jotta yksityinen elinkeinotoiminta voi tehdä näitä täydentäviä investointeja ja kehittää sellaisia liikuntapalveluja, joihin kunnalla ei ole intressiä.<sup>283</sup>

Tärkeää on suunnitella liikuntapalveluiden tarjontaa ja tehdä selkeä työnjako yksityisten liikuntayrittäjien kanssa. Kunnalla on kuitenkin oikeus ja myös vastuu tarjota liikuntapaikkoja kuntalaisille liikunnan ollessa yksi kunnan peruspalveluista.<sup>284</sup> Sivistysvaliokunnan mietinnössä korostetaan myös suunnittelun merkitystä liikuntapaikoissa. Valiokunnan mukaan kunnissa tulisi tehdä liikuntapaikkakartoitus, jossa huomioidaan liikuntaan liittyvä elinkeinotoiminta. Näin kunta voi suunnittelulla ja yhteistyöllä parantaa oman liikuntaa tukevan toimintansa myös yksityisen elinkeinotoiminnan hyödyksi.<sup>285</sup> Suunnitelmallisuuden lisäksi on parannettava käytettävissä olevan informaation määrää tehtäessä päätöksiä liikuntapaikoista. Liikuntapaikkojen tasa-arvon lisääminen edellyttää, että päättäjät tietävät, miten liikunta ja sen kustannukset kohdentuvat eri väestöryhmien kesken suhteessa kysyntään ja eri alueisiin.<sup>286</sup>

Yhteistyötä pitää siis tehdä kiinteästi myös yksityisen sektorin kanssa, jotta vältetään kaventamasta yksityisen elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiä. Toisaalta kuntien tehtävänä on edistää paikallista elinkeinotoimintaa. Liikuntapalvelut ovat laajenevia elinkeinoaloja, ja tämän myötä törmäyksiä on tulevaisuudessa luvassa. Kunnilta vaaditaan tasapuolisuutta sen edistettäessä paikallista liikuntatoimintaa, joka koostuu sen omasta, seurojen ja yritysten toiminnasta.<sup>287</sup> Liikuntalain mukaan kunnan tulee vain luoda edellytyksiä liikuntaan muun muassa

---

<sup>282</sup> Kilpailuvirasto Dnro 221/68/98 1999.

<sup>283</sup> Kilpailuvirasto Dnro 221/68/98 1999.

<sup>284</sup> Virtala 2004 s. 67.

<sup>285</sup> SiVM 11/1998 vp.

<sup>286</sup> Suomi 2000 s. 32.

<sup>287</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 35.

liikuntapaikkarakentamisella. Toisaalta kunnan ei pidä yleisesti ottaen toimia alueella, jolla on jo tarpeeksi toimintaa. Näin ollen kunnan pitää olla taustalla varmistamassa, että kuntalaiset saavat monipuoliset liikuntapalvelut ja ryhtyä itse toimimaan vain, jos se on tarpeellista.

Toinen ongelma liikuntapaikkarakentamiseen liittyy kansainvälisten ja kansallisten lajiliittojen asettamille liikuntapaikkojen vaatimuksille (esimerkiksi katsomo-olosuhteet, materiaalit, valaisutasot). Koska kunnat omistavat 70 % liikuntapaikoista, koskevat nämä vaatimukset usein kuntiin. Kuntien on kuitenkin monesti vaikea vastata näihin vaatimuksiin, mikä johtuu taloudellisista ja poliittisista syistä.<sup>288</sup> Tämä ongelma ei ole kuitenkaan suuri, koska se koskee lähinnä vain suurimpien kuntien urheilupaikkoja, mutta tietty ongelma siihen kuitenkin liittyy eli kuinka hyvin kunnan toiminta-alaan sopii vastata muualta kuin kansalaisyhteiskunnasta tulleisiin vaatimuksiin, joilla pyritään parempaan urheilun kaupalliseen hyödyntämiseen.

#### **4.5.5 Erityisryhmien liikunta**

Liikuntalain 2.3 §:n mukaan kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät. Liikunnan edellytysten luomisen lisäksi kunnat voivat siis itsekin järjestää liikuntatoimintaa kuntalaisille. Pääasiassa kuntien järjestämät liikuntapalvelut on suunnattu lapsille ja nuorille kuten lasten uimakoulut ja erilaiset liikuntamahdollisuudet lasten lomakausina<sup>289</sup>. Liikuntajärjestöt kantavat kuitenkin päävastuun liikunnan järjestämisestä tavallisille liikkujille, joten kuntien liikunnan ohjaustoiminnassa on merkittävä rooli juuri erityisryhmien liikunnalla. Yleisten edellytysten luomisen ja laajojen käyttäjäryhmien huomioimisen lisäksi kunnat ovatkin vastanneet liikunnan järjestämisestä juuri kansalaisjärjestöjen toiminnan tai yksityisten liikuntapalveluiden ulkopuolelle jääneille kansanryhmille, liikunnan erityisryhmille.<sup>290</sup> Näiden liikunnan marginaaliryhmien huomioiminen onkin erityisesti julkisen vallan tehtävä. Tällä toiminnalla edistetään väestön yhdenvertaisia liikuntamahdollisuuksia.<sup>291</sup>

Ennen kuin erityisryhmien liikunta tuli osaksi julkisen vallan toimenpiteitä, olivat nämä eniten liikuntaa tarvitsevat henkilöt jääneet liikuntatoiminnan ulkopuolelle. Erityisryhmien liikunta alkoi

---

<sup>288</sup> Virtala 2004 s. 65–66.

<sup>289</sup> Virtala 2004 s. 67.

<sup>290</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>291</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 20.

kuitenkin käsitteenä vakiintua 1960-luvun lopulla, ja Suomessa se oli mukana jo ensimmäisen liikuntalain valmistelutöissä 1970-luvun puolessa välissä.<sup>292</sup> Lakiin asti erityisryhmien liikunta - käsitettä ei vielä otettu, mutta sen katsottiin sisältyvän liikuntalain 2 §:ään<sup>293</sup>. Julkisen vallan velvoite edistää erityisryhmien liikuntaa merkitys on kasvanut viimeisen reilun kahden kymmenen vuoden aikana, ja vuodesta 1984 lähtien kuntien liikuntatoimeen on palkattu erityisryhmien liikunnan ohjaajia<sup>294</sup>.

Liikunnan erityisryhmillä tarkoitetaan sellaisten henkilöiden liikuntaa, joilla on vaikeuksia ottaa osaa liikuntapalveluihin vamman, sairauden tai muun toimintakyvyn (esimerkiksi sosiaalisen tilanteen) heikentymisen vuoksi. Erityisryhmäliikunnan tullessa osaksi liikuntapalveluita, oli erityisryhmäliikunta pääosin vammaisten liikunnan tukemista.<sup>295</sup> Käsite laajeni vuosien varrella, ja 1980-luvun puolesta välistä lähtien alettiin huomioida myös pitkäaikaissairaat, kun taas 1990-luvulla myös ikäihmisten liikunta otettiin osaksi erityisryhmien liikuntaa<sup>296</sup>. Näin ollen nykyisin erityisryhmien liikkujilla tarkoitetaan käytännössä vammaisia, pitkäaikaissairaita ja ikäihmisiä. Näiden erityisryhmien liikunta vaatii soveltamista ja erityisosaamista eli se ei ole täysin normaalia liikuntaa. Erityisryhmien liikunnalla pyritään parantamaan liikkujien terveyttä ja toimintakykyä sekä edellytyksiä selviytyä mahdollisimman itsenäisesti arjessa.<sup>297</sup> Näin ollen erityisryhmien liikunnalla on heille vielä korostuneempi merkitys kuin muille ihmisille.

Erityisryhmien liikunnan tarpeessa on katsottu olevan jopa noin miljoona suomalaista, vaikka erityisryhmäliikunnan piiriin kuuluu reilu 200 000 liikkujaa. Erityistoimien tarvitsijoita on kaikissa ikäryhmissä, mutta tarve kasvaa luonnollisesti iän myötä.<sup>298</sup> Väestön ikääntymisen myötä erityisryhmien liikuntapalvelujen merkitys kasvaa vain tulevaisuudessa. Erityisryhmien liikunta koostuu kaikenikäisestä liikunnasta aina virkistys- ja terveystoiminnasta kilpaurheiluun. Käytännössä se on kuitenkin suurimmaksi osaksi kunto- ja virkistysliikuntaa, johon liittyy terveystavoitteita. Merkittävimpiä erityisryhmien liikunnan osa-alueita ovat niin sanotun normaalin erityisryhmien kunto- ja terveystoiminnan lisäksi vammaisurheilu, liikunnallinen kuntoutus ja koulujen soveltava liikunnanopetus.<sup>299</sup>

---

<sup>292</sup> Koivumäki 2004 b s. 176–178.

<sup>293</sup> Jaarnio – Pekkanen 1981 s. 24.

<sup>294</sup> Koivumäki 2004 a s. 67.

<sup>295</sup> Erityisryhmien liikunnan kehittämissuunnitelma 2003 s. 5.

<sup>296</sup> Pyykkönen 2006 s. 41.

<sup>297</sup> Erityisryhmien liikunnan kehittämissuunnitelma 2003 s. 5.

<sup>298</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 49.

<sup>299</sup> Koivumäki 2004 b s. 177–178.

Liikuntalaissa ja sen perusteluissa korostetaan useissa kohdissa juuri erityisryhmien liikuntaa. Liikuntalain 1 §:ssä säädetään liikuntalain tarkoitukseksi muun muassa tasa-arvon edistäminen liikunnan avulla. Tämän tasa-arvon edistämistavoitteen on katsottu liittyvän erityisryhmien liikuntaan. On jopa todettu, että liikuntakulttuurin tasa-arvon toteutumisessa erityisryhmien, kuten vammaisten, liikuntamahdollisuuksien toteutuminen on tasa-arvon kannalta keskeinen mittari. Kehittyneen liikuntakulttuurin tunnusmerkkinä ovat juuri hyvät erityisryhmien liikuntapalvelut.<sup>300</sup> Tasa-arvoajattelussa erityisryhmien liikunnan osalta on kuitenkin tapahtunut kehitystä ja sen näkökulmaa on muutettu. Aikaisemmin tasa-arvolla erityisliikunnassa pyrittiin samanlaisuuteen, mutta nykyisin korostetaan oikeutta erilaisuuteen. Näin erityisryhmien liikuntaa on kehitetty kuntoutuksesta kohti omaehtoista liikuntaa.<sup>301</sup>

Myös sivistysvaliokunnan mietinnön (11/1998 vp.) yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan erityisryhmien liikunnan harrastusmahdollisuuksia kunnassa. Sen mukaan on välttämätöntä, että kunnat myös käytännössä panostavat kehitysvammaisten ja pitkäaikaissairaiden mahdollisuuksiin harrastaa liikuntaa.<sup>302</sup> Nykyinen liikuntalaki ei kuitenkaan anna suoria määrällisiä velvoitteita erityisliikunnan järjestämiseksi, vaan toimintavastuu realisoituu käyttämällä erityisliikuntaan osoitettuja vuotuisia valtionosuuksia<sup>303</sup>. Erityisryhmien liikuntakin on siis resurssikysymys eikä lainsäädännöllinen.

Kunnat eivät ole kuitenkaan yksin vastuussa erityisryhmien liikunnan edistämisestä. Erityisryhmien liikunta säädetään liikuntalaissa julkisen vallan tehtäväksi, joten myös valtio on mukana tässä toiminnassa. Liikuntalain 4 §:ssä säädetään valtion liikuntaneuvostosta, ja sen jaostoksi määritellään liikuntapolitiikan, liikuntatieteen ja erityisryhmien jaostot. Liikunta-asetuksessa säädetään vielä erikseen liikuntaneuvoston tehtäväksi erityisryhmien liikunta. Liikunta-asetuksessa puolestaan määritellään lääninhallituksen liikuntatoimen tehtävät, ja yhdeksi tehtäväksi määritellään erityisryhmien liikunnan edistäminen. Näin erityisryhmien liikunnan edistäminen on säädetty kaikkien julkisen hallinnon tasojen tehtäväksi.

Erityisryhmien liikunnan edistämällä on siis merkittävä asema liikuntalaissa, ja se on säädetty kaikkien julkisen hallinnon tasojen tehtäväksi, mutta merkittävin rooli on kunnilla. Väestön vanhetessa, tulee erityisryhmien liikunnalla olemaan myös merkittävä asema käytännön liikuntatoiminnassa. Palvelutarpeen kasvaessa tulevaisuudessa täytyisi siihen kohdistettujen

---

<sup>300</sup> Koivumäki 2004 b s. 180–181.

<sup>301</sup> Pyykkönen 2006 s. 41.

<sup>302</sup> SiVM 11/1998 vp.

<sup>303</sup> Luona-Helminen – Samstén 2004 s. 6–9.

resurssien myös kasvaa. Tämä huomioitiin opetusministeriön Erityisryhmien liikunnan kehittämisohjelmassa vuosille 2003–2005. Ohjelma pyrki muun muassa lisäämään tukea paikallistason toimintaedellytyksiin koskien erityisryhmien liikuntaa ja huomioi juuri ikääntyvän väestön aiheuttaman haasteen kuntien erityisryhmien liikuntapalveluille. Ohjelman painopistealueita olivat paikallistason toimintojen vahvistaminen erityisryhmien liikunnassa, yhteistoiminnan lisääminen sekä juuri ikääntyneiden liikuntatoiminnan kehittäminen.<sup>304</sup>

Kuntien on nähtävä erityisryhmien liikunta keskeisenä keinona edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä, ennaltaehkäistä suomalaisille tyypillisiä sairauksia sekä edesauttaa sairastumisen jälkeisessä kuntoutuksessa. Hyvin järjestetyllä erityisryhmien liikunnalla saavutetaankin taloudellisia etuja, koska liikunnan järjestäminen ja ylipäänsä ennalta ehkäisevä toiminta on aina halvempaa kuin korjaavat toimenpiteet.<sup>305</sup> Julkisen vallan velvoittaminen huomioimaan liikunnan erityisryhmät, sopii hyvin sivistyksellisten oikeuksien tuomaan velvoitteeseen taata jokaiselle mahdollisuus kehittää itseään. Julkisen vallan ja tässä kohdin erityisesti juuri kuntien tehtäviin sopii hyvin huolehtia niiden ihmisten liikuntamahdollisuuksista, jotka syystä tai toisesta jäävät yleisten liikuntapalveluiden ulkopuolelle.

Lainsäädännössä on vahva tuki erityisryhmien liikunnalle. Myös erityisryhmäliikunnan hyödyt on yleisesti tunnustettu. On tärkeää huomioida, että erityisryhmiin kuuluvat voivat hyötyä liikunnan harrastamisesta terveydentilansa ja toimintakykynsä kannalta enemmän kuin niin sanonut normaalit liikkujat. Hyödyt ovat siis tiedossa, mutta samoin ovat myös ongelmat. Yksi tällainen ongelma on eriarvoisuus erityisliikunnan liikkujien välillä. Erityisliikunnan käsite on laajentunut viimeisten vuosikymmenten aikana, ja näin uusien ryhmien mukaan ottaminen erityisryhmien liikuntaan saattaa vaikeuttaa perinteisten erityisryhmien liikkujien palvelun saatavuutta. Myös eriarvoisuus erityisryhmäläisten välillä on ongelma, sillä esimerkiksi vaikeavammaiset ja vanhukset ovat vaarassa jäädä palveluiden ulkopuolelle. Syynä tähän voi olla liian pitkä matka palveluihin tai ongelmien kasautuminen, jolloin liikunnan harrastamiseen ei ole mahdollisuutta.<sup>306</sup>

Erityisliikunnan merkitys on koko ajan kasvanut ja kasvaa myös tulevaisuudessa. Ongelmallista on kuitenkin se, että erityisliikunnalla ei ole tarpeeksi vahvaa asemaa kunnallisessa päätöksenteossa. Tämä heijastuu myös siihen, että kuntien heikot talousnäkymät koskettavat usein juuri erityisliikunnan resursseja. Lisäksi kuntien käytettävissä olevat resurssit erityisliikuntaan ovat

---

<sup>304</sup> Erityisryhmien liikunnan kehittämisohjelma 2003 s. 5.

<sup>305</sup> Koivumäki 2004 b s. 182.

<sup>306</sup> Erityisliikunnan arviointiraportti valmistunut 2002 s. 50–55.

kasvustaan huolimatta liian vähäiset.<sup>307</sup> Myös kuntien välillä on eroja. Vaikka 90 % suomalaisista asuu kunnissa, joissa on olemassa jonkinlaiset erityisryhmien liikuntapalvelut<sup>308</sup>, ei pienimmissä kunnissa ole kuitenkaan samalla tavalla mahdollisuuksia tarjota erityisryhmille ohjattua liikuntaa kuin suurissa kunnissa. Olosuhteiden parantamiseksi täytyy lisätä yhteistoimintaa erityisryhmien liikunnassa. Yhteistyön avulla voidaan tarjota erityisryhmien liikunnan palveluita myös pienemmissä kunnissa.

#### 4.6 Muu normiohjaus

Liikunnan normiohjaukseen sisältyy myös muita lakeja kuin vain edellä esitetyt. Näistä suoraan liikuntaan liittyviä ovat lääninhallituslaki (10.1.1997/22) ja liikunta-asetus (18.12.1998/1055), kun taas välillisesti liikuntaan vaikuttaa esimerkiksi laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (3.4.1987/380) (myöhemmin vammaispalvelulaki). Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (9.2.2007/169) vaikuttaa puolestaan kuntien palveluiden järjestämiseen, joten se on huomioitava myös liikuntapalveluita järjestettäessä. Koululiikuntalainsäädäntö taas on merkittävässä roolissa lasten ja nuorten liikunnan harrastamisessa.

Lääninhallituslaki säätelee muun muassa lääninhallitusten tehtävistä, joihin kuuluu kunkin toimialan ministeriöiden ohjauksessa arvioida alueellisesti peruspalveluja, eli myös kuntien liikuntapalveluja (tehtävistä enemmän kohdassa 4.5.1)<sup>309</sup>. Liikunta-asetuksessa puolestaan säädetään liikuntajärjestöjen valtionavustusten perusteista, liikunnan alueellisesta edistämisestä läänitasolla ja valtion liikuntaneuvostosta.<sup>310</sup> Kunnille liikunta-asetuksella ei siis ole suurta merkitystä. Lääninhallitusten toiminta on puolestaan lakkaamassa, ja uuden aluetason liikunnasta vastaavan ELY:n toiminnasta ei ole vielä säädetty lakia. Sen sijaan kansanterveyslaki (66/1972) säättää kunnille vastuun kansanterveystyöstä, johon kuuluu edistää väestön ja elinympäristöön kohdistuvaa terveyttä. Kunnan tulee muun muassa huomioida terveysnäkökulma kaikissa sen toiminnoissa, ja tehdä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa edistääkseen väestön terveyttä.<sup>311</sup> Liikuntatoimi on tässä yksi keskeinen yhteistyötaho.

---

<sup>307</sup> Erityisliikunnan arviointiraportti valmistunut 2002 s. 50–55.

<sup>308</sup> Erityisliikunnan arviointiraportti valmistunut 2002 s. 50–55.

<sup>309</sup> Lääninhallituslaki 10.1.1997/22.

<sup>310</sup> Liikunta-asetus 18.12.1998/1055.

<sup>311</sup> Kansanterveyslaki 66/1972.

Vammaispalvelulain tarkoituksena on puolestaan edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää niin, että hän voi toimia yhteiskunnan jäsenenä yhdenvertaisesti muiden kanssa. On tärkeää pyrkiä ehkäisemään ja poistamaan sellaisia vammaisuuden aiheuttamia haittoja, jotka vaikeuttavat yhdenvertaista elämistä yhteiskunnassa. Laki määrittelee vammaiseksi henkilön, jolla on pitkään jatkuneen vamman tai sairauden takia vaikeuksia selviytyä tavallisista elämiseen liittyvistä toimista. Kunnan tulee huolehtia, että tällaiselle henkilölle on olemassa tarvittavat palvelut ja tukitoimet, joiden sisältö ja laajuus ovat kuntakohtaisia. Palveluiden ja tukitoimien on puolestaan oltava yksilöllisiä.<sup>312</sup> Asetuksessa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (18.9.1987/759) säädetään vammaisten henkilöiden kuntoutusohjauksesta. Vammaispalvelulain perusteella voidaan tukea vammaisen henkilön liikunnan harrastamista esimerkiksi liikunta-avustajalla, erilaisilla apuvälineillä tai kuljetuspalvelulla. Kunnan tukemisen taso riippuu siitä, onko palvelu järjestämisveloitteeseen kuuluva vai harkinnanvarainen. Liikuntaan liittyvät palvelut ovat harkinnanvaraisia, joten ne ovat riippuvaisia kunnan määrärahoista.<sup>313</sup>

Koululiikunta on ainoa julkisen vallan väline, jolla se tavoittaa väestöstä koko ikäluokan ja pystyy näin vaikuttamaan ikäluokan liikuntatottumuksiin. Liikunta on kaikille yhteinen oppiaine, mutta sen määrä vaihtelee kouluasteen mukaan.<sup>314</sup> Joka tapauksessa koululiikunta on kattavin tapa vaikuttaa lasten ja nuorten liikunnan harrastamiseen. Esiopetuksen ja perusopetuksen avulla julkinen valta tavoittaa nimittäin koko ikäluokan lähes vuosikymmen ajan.<sup>315</sup> Kunnan kannalta tärkein koulutusaste on perusopetus, ja suurin osa peruskouluopetuksesta annetaan kuntien peruskouluissa<sup>316</sup>. Perusopetuksen tavoitteeksi on perusopetuslaissa (21.8.1998/628) määritelty oppilaiden tukeminen kasvussa kohti ihmisyyttä ja eettisesti vastuukykyisiksi yhteiskunnan jäseniksi sekä oppilaille tarpeellisten tietojen ja taitojen antaminen.<sup>317</sup>

Perusopetuslain 11 §:ssä säädetään opetuksen sisällöstä. Liikunta osana taide- ja taitoaineita kuuluu kaikille yhteisenä opetettaviin aineisiin. Laki ei määrää kuitenkaan liikuntaopetuksen sisällöstä. Sen sijaan valtioneuvosto päättää peruskoulun tuntijaosta. Voimassa olevan tuntijaon mukaan liikunnan vuosiviikkotuntien määrä on vuosiluokilla 1–4 vähintään kahdeksan viikkotuntia (8x38 oppituntia) ja vuosiluokilla 5–9 vähintään kymmenen viikkotuntia (10x38 oppituntia).<sup>318</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos liikunnan oppituntimäärä sijoitetaan tasaisesti joka viikolle, on kouluissa

---

<sup>312</sup> Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3.4.1987/380.

<sup>313</sup> Rätty 2003 s. 115–135.

<sup>314</sup> Virtala 2004 s. 129.

<sup>315</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 17.

<sup>316</sup> HE 86/1997 vp.

<sup>317</sup> Perusopetuslaki 628/1998.

<sup>318</sup> VN:n asetus 20.12.2001/1435.

liikuntaa vähintään kaksi tuntia viikossa. Tuntijaossa on perusopetuksessa kuitenkin liikkumavaraa, jonka avulla kunta voi kouluissaan painottaa liikuntaa. Myös oppilaiden valinnat vaikuttavat liikunnan määrään.<sup>319</sup> Liikunta on koululaisten suosiossa, sillä peruskoulun tytöistä kaksi kolmesta ja pojista neljä viidestä valitsee vähintään yhden valinnaisen liikuntakurssin<sup>320</sup>.

Liikunnanopetuksesta määritellään lakia tarkemmin opetushallituksen vahvistamassa opetussuunnitelmassa. Siinä luodaan hyvin tarkat tavoitteet ja sisältövaatimukset liikunnanopetukselle. Opetussuunnitelmassa määritellään liikunta toiminnalliseksi oppiaineeksi, jossa leikkien ja taitojen kautta edetään kohti liikunnan omaehtoista harrastamista. Opetussuunnitelman mukaan liikunnanopetuksella pyritään vaikuttamaan myönteisesti oppilaan fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen toimintakykyyn ja hyvinvointiin. Oppilas yritetään myös saada ymmärtämään liikunnan vaikutus terveyteen ja opettamaan hänelle liikunnallinen elämäntapa. Näiden edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi opetussuunnitelmassa määritellään liikuntalaillekin tyypillinen eettinen arvoperusta (esimerkiksi suvaitsevaisuus), jota pyritään kehittämään liikuntaopetuksella. Myös sekä opetuksen sisältö että oppilaiden liikunnalliset tavoitteet määritellään hyvin tarkasti.<sup>321</sup>

Perusopetuksen lisäksi myös lukio ja ammatillinen koulutus kuuluvat kuntien toimintakenttään. Lukiolain (21.8.1998/629) seitsemännessä pykälässä säädetään liikunta lukiossa opettavaksi aineeksi. Hallituksen esityksessä lukiolaiksi liikunta ei ollut mukana erillisenä aineena, vaan se sisältyi taito- ja taideaineiden ryhmään.<sup>322</sup> Eduskunta halusi kuitenkin korostaa liikunnan merkitystä, joten vuonna 2001 tehdyllä lukiolain muutoksella (454/2001) liikunta säädettiin lopulta erilliseksi oppiaineeksi<sup>323</sup>.

Lukiossa oppiaineet järjestetään kursseina, ja liikunnassa on pakollisia kursseja kaksi. Liikunnan syventäviä kursseja on tarjottava vähintään kolme kurssia. Näiden lisäksi lukiossa on kuitenkin mahdollista tarjota lukiolaisille valinnaisia soveltavia kursseja, joiden myötä koko liikunnan kurssitarjonta voi nousta yli 20 kurssiin.<sup>324</sup> Opetuksen sisällöstä säädetään opetushallituksen nuorille tarkoitetun lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa (33/011/2003). Sen mukaan liikunnanopetuksen tavoitteina ovat hyvinvointi, työ- ja toimintakyky sekä terveyttä edistävän liikunnan liikuntaharrastuksen syntyminen ja yhteistoiminnallisuuden syntyminen. Sisällöstä

---

<sup>319</sup> Virtala 2004 s. 130–131.

<sup>320</sup> Pyykkönen 2004 s. 55.

<sup>321</sup> Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004 s. 160–161.

<sup>322</sup> Lukiolaki 629/1998.

<sup>323</sup> Laki lukiolain 7 §:n muuttamisesta 454/2001.

<sup>324</sup> Virtala 2004 s. 133–134.

määrittellään lukion liikunnanopetuksessa käsiteltävät aihekokonaisuudet.<sup>325</sup> Lukion lisäksi myös ammatilliseen opetukseen sisältyy liikuntaa. Ammatillisesta opetuksesta annetun lain (21.8.1998/630) 12 § säädetään liikunta yhteiseksi oppiaineeksi<sup>326</sup>. Valtioneuvoston asetuksella (5.7.2001/616) puolestaan määriteltiin liikunnan pakollisten kurssien määrä yhdeksi opintoviikoksi eli 40 tunnin työpanokseksi<sup>327</sup>.

Koululiikuntalainsäädäntö määrittelee siis muusta liikuntalaista poiketen tavoitteiden lisäksi myös sisällölliset vaatimukset liikunnanopetukselle. Siinä missä liikuntalaki on väljä puitelaki, on koululiikuntalainsäädäntö yksityiskohtaisempaa sääntelyä, joka on tyypillistä opetusta koskevalle sääntelylle. Kuitenkin lopullinen vastuu koululiikunnan sisällöstä on liikunnanopettajilla. Opetuksessa on haluttu huomioida oppilaan ainutlaatuisuus, paikalliset olosuhteet ja liikuntakulttuurissa tapahtuvat nopeat muutokset. Vastapainona on kuitenkin opetuksen sirpaloituminen koko maata ajatellen.<sup>328</sup>

Koululiikunnan lainsäädäntö on hyvin linjassa muun liikuntalainsäädännön kanssa, kun esimerkiksi ajatellaan sen tavoitteita ja arvoperustaa. Vaikka koululiikuntalainsäädäntö on yksityiskohtaista, antaa se kuitenkin kunnille mahdollisuuden halutessaan panostaa koululaisten liikuntaan lisäämällä liikunnan tarjontaa sekä tarjoamalla paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivaa liikuntaa. Olisi myös käytännössä suotavaa, että koulut panostaisivat liikuntaan, sillä koululiikunnan määrää on pidetty riittämättömänä<sup>329</sup>. Lisäämällä liikuntatuntien määrää perusopetuksessa ja toisella asteella, tavoitetaan varsinkin ne lapset ja nuoret, jotka eivät liiku tarpeeksi tai ollenkaan. Heille liikunta olisi välttämätöntä terveyden edistämiseksi. Tämä sopisi hyvin muun liikuntalainsäädännön ajamiin tavoitteisiin, joissa pyritään panostamaan juuri lasten ja nuorten liikuntaan.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (9.2.2007/169) (myöhemmin puitelaki) luo puolestaan lainsäädännölliset raamit kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Puitelaila on tarkoitus muun muassa vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta sekä kehittää kunnallisten palvelujen tuottamista ja organisointia. Tarkoituksena on luoda rakenteellisesti ja taloudellisesti tarpeeksi vahva perusta kuntapalveluiden järjestämiseksi.<sup>330</sup> Kunta- ja palvelurakennemuutuksen pääpaino on sosiaali-, terveys- ja koulutuskysymyksissä, mutta liikuntapalveluissa kehitysnäkymät ovat hyvin

---

<sup>325</sup> Nuorille tarkoitettujen lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2003.

<sup>326</sup> Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998.

<sup>327</sup> Valtioneuvoston asetus 616/2001.

<sup>328</sup> Pyykkönen 2004 s. 56.

<sup>329</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 17.

<sup>330</sup> Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007.

samansuuntaiset. Myös liikuntapalveluissa tarvitaan tulevaisuudessa yhä enemmän eri rajat ylittävää yhteistyötä.<sup>331</sup>

Uudistus on tarkoitus toteuttaa kunnallisen kansanvallan lähtökohdista. Tällä tarkoitetaan sitä, että uudistuksessa otetaan huomioon esimerkiksi palvelujen saatavuus, laatu ja rahoitus maan kaikissa osissa, perusoikeudet ja yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa sekä näiden vastapainona kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytykset. Puitelaki sääntelee myös uudenlaisen käsityksen kunnasta. Sen mukaan kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on riittävät edellytykset järjestää tarvittavat palvelut ja niiden rahoitus. Laki on määräaikainen, ja se on voimassa vuoden 2012 loppuun saakka.<sup>332</sup>

Puitelaki koskettaa siis kuntien palveluita, mutta siitä puuttuu kokonaan maininta liikuntapalveluiden järjestämisestä. Liikuntalaissa tosin jo valmiiksi säädetään kunnille tehtäväksi yhteistyön tekeminen eri tahojen kanssa. Puitelaisissa ei säädetty muutenkaan kunnille velvoitteita, jotka eivät olisi linjassa liikuntain kanssa. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, etteivätkö kunnat voisi huomioida liikuntatoimea toimeenpanosuunnitelmissaan<sup>333</sup>, jotka sisältävät kuntien selvitykset palveluverkkonsa kattavuudesta, väestö- ja palvelutarveanalyysin sekä suunnitelman siitä, miten kunta aikoo järjestää keskeisimmät palvelunsa.<sup>334</sup> Hallituksen esityksessä mainitaan, että suunnitelmassa huomioitaisiin ainakin kunnan päätoimialojen palveluiden järjestäminen. Yhdeksi päätoimialaksi se määrittelee liikuntatoimen.<sup>335</sup> Yli puolessa kuntien palauttamissa toimeenpanosuunnitelmissa oli huomioitu liikuntapalveluiden järjestäminen<sup>336</sup>.

Entisen kuntaministerin Mari Kiviniemen mukaan kunnallisten liikuntapalvelujen kehitys ei riipu kunta- ja palvelurakennemuutosten toteuttamisesta. Liikunnan asema on jo huomioitu Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa, jossa sen asemaa kunnallisena peruspalveluna pyritään vahvistamaan. Lisäksi liikunta on osa Terveystieteiden edistämisen politiikkaohjelmaa.<sup>337</sup> Onkin tärkeää, että liikunnan asemaa kunnallisena peruspalveluna vahvistetaan valtion taholta. Paras-hankkeen yhteydessä nimittäin 44 % kunnista katsoi, että liikuntapalveluiden tarve kasvaa tulevaisuudessa. Vain kolme kuntaa 127:stä ilmoitti, että liikuntapalveluiden tarve vähentyy, ja loput ilmoittivat tarpeen pysyvän samana, tai sitten niiden selvityksistä ei selvinnyt tulevaisuuden näkymiä.

---

<sup>331</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 16.

<sup>332</sup> Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007.

<sup>333</sup> Kirjallinen kysymys 310/2007 vp.

<sup>334</sup> Karhu 2007.

<sup>335</sup> HE 155/2006 vp.

<sup>336</sup> Harju 2007.

<sup>337</sup> Kirjallinen kysymys 310/2007 vp.

Liikuntapalvelutarpeisiin on tulossa kunnissa näiden määrällisten muutosten lisäksi myös sisällöllisiä muutoksia. Keskeisin muutoksen aiheuttaja on väestön ikääntyminen, jonka myötä erityisliikunta korostuu entisestään kuntien palvelutarjonnassa.<sup>338</sup>

Paras-hanke ei siis luo kunnille liikuntalaista poikkeavia velvoitteita, mutta se korostaa muutamaa seikkaa, joista keskeisin on yhteistyön merkitys. Yhteistyö on liikuntalaissa ja erilaisissa asiakirjoissa jo hyvin keskeisessä asemassa, ja yhteistyön merkitys kasvaa tulevaisuudessa Paras-hankkeen korostaessa sitä entisestään. Kuntien tulee siis lisätä yhteistyötä liikuntasektorilla ja etsiä yhteistyökumppaneita sekä toista kunnista että myös kolmannen sektorin ja yksityisen sektorin toimijoista. Tähän työhön on kunnissa jo ryhdytty, sillä yli kolmannes kunnista oli ryhtynyt selvittämään liikuntapalvelujen erilaisia järjestämistapoja ja etsimään kunnalliselle liikuntatoimelle uusia yhteistyökumppaneita.<sup>339</sup>

Voidaankin sanoa, että Paras-hanke on osaltaan täydentänyt liikuntapalveluiden velvoitteita ja aktivoinut kuntien toimintaa liikuntapalveluiden tehostamisessa. Vielä ei ole kuitenkaan selvää, millaisiksi kuntien liikuntapalvelut ja niiden hallintorakenne hankkeen jälkeen kunnissa muodostuvat. Liikuntatoimea voidaan kaupunkiseuduilla organisoida tulevaisuudessa nykyisen liikuntatoimen sijasta esimerkiksi alueellisella liikuntatoimella, isäntäkuntamallilla tai kasvattamalla sopimusyhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Paras-hanke on jo nyt johtanut entistä suurempiin kuntakokoihin ja palvelualueisiin. Liikuntapalveluiden kannalta tämä voi tarkoittaa muun muassa liikunnan osaamisen lisääntymistä kuntien liikuntatoimessa, kun suurentuneissa kunnissa on mahdollista palkata liikuntaan erikoistuneita johtotason henkilöstöä. Liikuntapalveluiden sisältöön hanke voi puolestaan vaikuttaa lisäämällä suurta väestöpohjaa edellyttävien palveluiden tarjontaa kuten liikuntahallien, jäähallien ja uimahallien rakentamista. Myös nykyisten liikuntapaikkojen käyttöastetta voidaan kasvattaa suuremman väestöpohjan avulla.<sup>340</sup>

---

<sup>338</sup> Harju 2007.

<sup>339</sup> Harju 2007.

<sup>340</sup> Harju 2007.

## 5 RESURSSI- JA INFORMAATIO-OHJAUS LIKUNNASSA

### 5.1 Resurssiohjaus ja liikunnan talous

Liikuntapoliittisen ohjauksen tärkein muoto on resurssiohjaus, jota käytetään strategisen ohjauksen välineenä. Normiohjaus on liikunnassa hyvin väljää, joten muut ohjauskeinot korostuvat ja varsinkin resurssiohjaus. Valtiovallan näkökulmasta katsottuna resurssiohjaus on juuri strategista ohjausta, koska sen avulla pyritään saamaan aikaan liikuntapoliittisia vaikutuksia.<sup>341</sup> Resurssiohjauksella tarkoitetaan konkreettisesti liikunnassa valtion liikuntabudjetissa liikuntaan varatuista määrärahoista myönnettäviä harkinnanvaraisia avustuksia. Resurssiohjaukseen liittyy kiinteästi myös informaatio-ohjaus, joka näkyy konkreettisesti harkinnanvaraisten avustusten päätöksissä. Avustuksen saajilta voidaan vaatia tiettyjen ehtojen täyttämistä (lain puitteissa), ja informaatio-ohjauksella luodaan nämä ehdot.<sup>342</sup> Resurssiohjauksen ylin toimija valtionhallinnossa on opetusministeriö, jonka tehtäväksi säädetään liikuntalaililla liikunnan yleinen edistäminen ja valtakunnallinen johto. Näiden tehtävien hoidossa on opetusministeriöllä yhtenä keskeisenä toimintakeinona erilaisen liikunnallisen toiminnan rahoittaminen.<sup>343</sup>

Valtiovallan resurssiohjauksen mahdollisuuksiin on vaikuttanut vuoden 1993 alussa voimaan tullut valtiosuus uudistus. Sen vaikutuksesta valtiosuuksien ohjaus kuntia kohtaan on muuttunut väljäksi. Uudistuksessa luovuttiin muun muassa kustannusperusteisista valtiosuuksista ja tehtävien yksityiskohtaisesta ohjauksesta. Tämän muutoksen myötä itsehallinnollisilla kunnilla on nykyisin mahdollisuus päättää taloudellisten voimavarojen käytöstä haluamallaan tavalla. Kuntien liikkumavaraa tosin rajoittaa (varsinkin heikkoina taloudellisina ajankohtina) suuri joukko lakisääteisiä tehtäviä, jotka on hoidettava käytettävissä olevien voimavarojen rajoissa.<sup>344</sup>

Valtion vuotuisista liikuntamäärärahoista noin kolmannes ohjautuu valtiosuuksina ja erilaisina avustuksina kunnille. Liikuntamäärärahoista kunnille maksettavat osuudet ovat olleet tasaisessa laskussa viimeiset kymmenen vuotta. Myös liikuntapaikkarakentamisen määrärahat ovat pääasiassa laskeneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kuitenkin viime vuosina näissä molemmissa on tapahtunut selvää nousua. Tosin kunnille lisärahaa ei ole kanavoitunut, vaan siinä missä

---

<sup>341</sup> Liikuntapaikkarakentamisen avustusjärjestelmän kehittäminen 2004 s. 11.

<sup>342</sup> Strategisen tiedolla johtamisen kehittäminen liikunnan valtionhallinnossa 2006 s. 12–13.

<sup>343</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>344</sup> Selvitys sosiaali- ja terveystalouden ohjauksesta ja valvonnasta 2002.

liikuntajärjestöjen tuki nousi vuosien 1997–2006 välillä lähes 3,5 miljoonaa euroa, laskivat kuntien liikuntatoimille suunnatut määrärahat yli 2,5 miljoonaa euroa.<sup>345</sup>

Kunnan liikuntapalveluiden rahoituksesta säädetään laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (21.8.1998/635). Siinä säädetään kunnalle tai kuntayhtymälle sen toiminnan käyttökustannuksiin ja perustamishankkeisiin myönnettävästä valtionosuudesta, avustuksesta ja muusta rahoituksesta toimintaan, joka on määrätty kunnalle liikuntalailla. Lain 14 §:ssä säädetään valtionosuudesta kunnan liikuntatoiminnan ja nuorisotyön käyttökustannuksiin. Valtion osuus on 29,70 prosenttia euromäärästä, joka saadaan, kun kunnan asukasmäärä kerrotaan liikuntatoimintaa varten asukasta kohden määrättyllä yksikköhinnalla. Opetusministeriö vahvistaa vuosittain yksikköhinnan, ja tänä vuonna se on 12,00 euroa. Liikuntatoiminnan valtionosuudet maksetaan kunnille veikkausvoittovaroista.<sup>346</sup>

Valtionosuudet tulee kunnissa käyttää liikuntalain 2.3 §:n mukaiseen liikuntatoimen menoihin, joten ne ovat käyttösidonnaisia<sup>347</sup>. Liikuntalain ohjaava vaikutus rajoittuu tässä kohdin siis siihen, että kuntien pitää toimintaa järjestäessään kiinnittää huomiota yhteistyöhön eri toimijoiden kanssa, terveyden edistämiseen liikunnan avulla, kansalaistoiminnan tukemiseen, liikuntapaikkatarjontaan ja erityisryhmien liikuntaan.<sup>348</sup> Nämä valtionosuuksien käytölle asetetut velvoitteet ovat varsin selkeitä, mutta luonteeltaan yleisiä, jolloin kunnille jää suuri vastuu päättää siitä, miten ne aikovat järjestää toiminnan käytännössä.

Valtionosuuksien käytössä kunnilla on siis suuri päätäntävalta, jolloin resurssiohjauksen keinona toimivat lähinnä vain harkinnanvaraiset valtionavustukset. Valtio voi myöntää kunnille harkinnanvaraisia valtionavustuksia erilaisiin liikunnan kehittämistoimintoihin, hankkeisiin ja liikuntapaikkarakentamiseen. Liikuntapaikkojen valtionavustusten käyttöä ohjataan säätämällä niiden ensisijaiseksi kohteeksi kunnat, ja määrittelemällä avustusten tavoitteeksi erityisesti laajojen käyttäjäryhmien tarpeisiin tarkoitettujen liikuntapaikkojen rakentaminen ja korjaaminen.<sup>349</sup> Tällöin etuoikeutetussa asemassa ovat esimerkiksi lähiliikuntapaikat<sup>350</sup>, uimahallit ja liikuntasalit<sup>351</sup>. Etuoikeutettu asema näkyy siinä, että edellisen Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirjan

---

<sup>345</sup> Liikuntatoimi tilastojen valossa 2008 s. 11–13.

<sup>346</sup> Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 21.8.1998/635.

<sup>347</sup> HE 155/2006 vp.

<sup>348</sup> Liikuntalaki 18.12.1998/1054.

<sup>349</sup> Liikuntalaki 18.12.1998/1054.

<sup>350</sup> Tarkoittaa päivittäiseen liikkumiseen tarkoitettua liikuntapaikkaa, joka on maksuttomasti käytettävissä ja sijaitsee asuinalueiden läheisyydessä (Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011, 2008 s. 30).

<sup>351</sup> Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011, 2008 s. 30.

painotusten mukaan uimahalleihin myönnetään korkeampaa hankekohtaista avustusta kuin muihin hankkeisiin<sup>352</sup>.

Valtion liikuntapaikkojen avustuspolitiikalla tavoitellaan ensisijaisesti kansalaisille edellytyksiä aktiiviselle ja säännölliselle liikunnalle. Liikuntapaikkojen tulee luoda kansalaisille tasa-arvoiset mahdollisuudet harrastaa liikuntaa, ja tällöin tärkeää on ottaa huomioon laajojen käyttäjäryhmien lisäksi myös liikuntaesteiset liikuntapaikkojen tukemisessa.<sup>353</sup> Muita kriteereitä avustukselle ovat muun muassa liikunnan arvoperustan edistäminen hankkeen avulla sekä liikuntapaikan energiatehokkuus. Samoin rakennettavan liikuntapaikan kysynnän täytyy olla isompi kuin tarjonnan<sup>354</sup>. Resurssiohjauksen yksi keskeinen kohde onkin liikuntapaikkarakentaminen. Resurssiohjauksen avulla pyritään lisäämään lähiliikuntapaikkoja, ja ohjaamaan liikuntapaikkarakentamista entistä energiatehokkaampaan ja laadukkaampaan suuntaan.<sup>355</sup> Lähiliikuntapaikkojen määrää pyritään lisäämään nostamalla valtion myöntämän tuen vähimmäisosuutta 25 prosentista 30 prosenttiin<sup>356</sup>.

Varsinkin liikuntapaikkoihin myönnettävät harkinnanvaraiset avustukset (rakentamis- ja peruskorjaustuet) ovat liikuntapalveluiden kannalta merkittäviä, sillä Suomen noin 30000 liikuntapaikasta on noin 75 % kuntien omistamia. Liikuntapaikkojen korjaukset ja uusien rakentamiset ovat tärkeässä asemassa varsinkin muiden kuin kaupunkimaisten kuntien liikunnan harrastamismahdollisuuksissa. Kun yksityiset liikuntapaikat sijoittuvat oikeastaan vain suurimpiin kaupunkeihin, ollaan syrjäisemmillä seuduilla vielä enemmän kuntien liikuntapalveluiden varassa.<sup>357</sup> Myös se millaisia vaikutuksia avustuksella on kunnan liikuntapalveluille, on kuntakohtaista riippuen esimerkiksi kunnan koosta ja sen kulttuurista. Pääsääntö on, että pienet kunnat ovat riippuvaisia avustuksista varsinkin isoissa rakentamishankkeissa. Isommat kunnat eivät aina edes hae valtionavustuksia hankkeisiinsa, sillä hankkeet ovat kustannuksiltaan niin suuria, että avustuksen merkitys on vähäinen koko hankkeen kustannusten kannalta.<sup>358</sup>

Viime vuosina on kunnille ohjattu avustuksia erilaisiin liikuntahankkeisiin, kuten muassa Kunnossa kaiken ikää -ohjelmaan, lasten ja nuorten liikuntaohjelmiin ja TELI -hankkeisiin. Lisäksi yksittäisinä avustuskohteina vuodelta 2005 voidaan mainita esimerkiksi Hämeenlinnan vapaa-

---

<sup>352</sup> Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011, 2008 s. 13.

<sup>353</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>354</sup> Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011, 2008 s. 32.

<sup>355</sup> Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011, 2008 s. 30–32.

<sup>356</sup> Liikunnan ja Urheilun Maailma 17/08 2008.

<sup>357</sup> Liikuntatoimi tilastojen valossa 2008 s. 21.

<sup>358</sup> Liikuntapaikkarakentamisen avustusjärjestelmän kehittäminen 2004 s. 24.

aikapalveluiden tasa-arvotutkimus ja Kokkolan ikääntyvien toimintakykyhanke.<sup>359</sup> Avustusten jakamisella pyritään ensisijaisesti huomioimaan ja parantamaan erilaisten erityisryhmien liikuntamahdollisuuksia kunnissa. Samalla parannetaan luonnollisesti liikuntapalveluiden saatavuuden tasa-arvoa, kun luodaan liikuntamahdollisuuksia varsinkin sellaisille henkilöille, joille liikkuminen ei muuten olisi ehkä mahdollista. Lisäksi sukupuolten tasa-arvoa pyritään edistämään liikunnan tukipolitiikassa kohdentamalla valtionavustukset tasa-arvoisesti sekä miehille että naisille<sup>360</sup>.

Valtion avustuksilla on liikunnassa keskimäärin suhteellisen pieni rooli kuntien toiminnassa. Erilaiset liikunnalle kohdistetut tuet ja avustukset kattavat vain 5 % kuntien tuloista liikuntatoiminnassa. Suurimmat tulonlähteet ovat erilaiset liikuntapalveluista saatavat maksut (40 %), myyntitulot (30 %) ja vuokratulot (21 %).<sup>361</sup> Hyvän kuvan liikunnan valtionosuuksien määrästä saa, kun vertailee sitä esimerkiksi kirjastotoimen valtionosuuksien määrään suhteessa toteutuneisiin kustannuksiin. Kuntien liikuntatoimessa valtionosuus kattaa noin 3–4 % kuntien toteutuneista käyttökustannuksista<sup>362</sup>, kun puolestaan kirjastotoimessa valtionosuus kattaa yli 40 %<sup>363</sup>. Kuntien panostus suomalaiseen liikuntaan on siis valtion panostuksiin verrattuna aivan eri luokkaa, joten suomalainen liikuntakulttuuri rakentuu hyvin pitkälle kuntien ja sen tekemien panostusten varaan. Kuntien liikuntatoimen menot puolestaan koostuvat henkilöstömenoista, erilaisista vuokrista, kunnan myöntämistä avustuksista, ostopalveluista, materiaalikustannuksista ja muista käyttömenoista<sup>364</sup>.

Kuntien liikuntatoimet ovat viimeisen parin kymmenen vuoden aikana erilaistuneet taloudellisesti ja siten myös suorituskyvyllisesti. Syynä tähän kehitykseen on nähty muun muassa vapaakuntakokeilu ja valtionosuusuudistus. Näistä varsinkin valtionosuusuudistus on lisännyt kunnan mahdollisuuksia järjestää liikuntatoimi omien tavoitteiden mukaan, jonka myötä kuntien liikuntapalvelut riippuvat yhä enemmän kuntien omista linjauksista ja niiden taloustilanteesta.<sup>365</sup> Liikuntapalveluista on helppo karsia, koska niiden sääntelyä ei koeta yhtä velvoittavaksi kuin muiden palveluiden. Näin jos kunnan talous on tiukalla, käytetään niukat resurssit yleensä muiden palveluiden tuottamiseen ja

---

<sup>359</sup> Liikuntatoimi tilastojen valossa 2008 s. 18.

<sup>360</sup> Liikuntapoliittiset linjaukset, ohjelmat ja hankkeet. Opetusministeriön verkkosivut 2008.

<sup>361</sup> Liikuntatoimi tilastojen valossa 2008 s. 18.

<sup>362</sup> Kuntaliiton lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle 2296/90/2008.

<sup>363</sup> Kuntaliiton lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle 573/90/2008.

<sup>364</sup> Liikuntatoimi tilastojen valossa 2008 s. 18.

<sup>365</sup> Alueiden vahvuudeksi 2003 s. 40.

kehittämiseen.<sup>366</sup> Se mitä linjauksia juuri kunnassa tehdään liikunnan suhteen, on siis nykyisin yhä keskeisemmässä asemassa maamme liikuntapalveluissa.

Tämä erilaistuminen näkyy kuntien valintojen lisäksi niiden liikuntapalveluiden resurssien jakautumisessa. Erot voidaan tuoda esille tarkasteltaessa erityyppisten kuntien käytettävissä olevia resursseja. Suomen 444 kunnasta oli vuonna 2005 kaupunkimaisia kuntia 66, taajaan asuttuja 75 ja maaseutumaisia 291. Väestö jakautui näissä kunnissa niin, että kaupunkimaisissa kunnissa asui 3,3 miljoonaa henkeä, taajaan asutuissa vajaat miljoona henkeä ja maaseutumaisissa 1,1 miljoonaa henkeä. Vuonna 2005 kaupunkimaisissa kunnissa olivat liikuntatoimen menot, tulot ja myös nettokustannukset asukasta kohden selvästi suuremmat kuin kahdessa muussa kuntatyypissä. Kaupunkimaisissa kunnissa jäi liikuntapalveluihin käytettäväksi 85 euroa asukasta kohden, kun se taajaan asutuilla kunnilla oli 59 euroa ja maaseutumaisissa kunnissa 48 euroa.<sup>367</sup>

Ero on siis hyvinkin selvä, ja edelliseen vuoteen verrattuna ero on vain kasvanut kaupunkimaisten kuntien hyväksi. Kaupunkimaisten kuntien 3,3 miljoonan kuntalaisen liikuntapalveluihin on käytettävissä selvästi enemmän resursseja asukasta kohden kuin kahden miljoonan taajaan asuttujen ja maaseutumaisten kuntien asukkailla. Resurssien jakautumisessa on tasa-arvossa vielä kehitettävää. Tasa-arvoisten liikuntapalveluiden toteutuminen maantieteellisesti näyttäisi olevan resurssikysymys, ja näin suuri ero näkyy varmasti liikuntapalveluissa, kuten liikuntapaikkojen määrässä, laadussa ja monipuolisuudessa alueellisesti tarkasteltuna.

Resurssien kohdentamisen lisäksi myös resurssien määrässä on toivomisen varaa. Suomessa on hyvin kattava liikuntapaikkaverkosto, mutta sen ylläpitämiseen ei ole käytettävissä tarpeeksi resursseja. Tulevaisuudessa olisikin kiinnitettävä huomiota siihen, miten sekä valtiontalous että kuntatalous kehittyvät, ja vaarantaako tämä kehitys mahdollisesti tasa-arvoisten liikuntamahdollisuuksien toteutumisen. Viimeisten vuosien aikana liikuntapaikkainvestointien väheneminen, kunnallisten avustusten lasku ja liikuntapaikkamaksujen korotukset ovat muodostaneet jo esteitä liikunnan harrastamiselle ja tätä kautta myös liikuntalain arvoperustan toteutumiselle.<sup>368</sup>

---

<sup>366</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 35.

<sup>367</sup> Liikuntatoimi tilastojen valossa 2008 s. 20.

<sup>368</sup> Liikuntapaikkarakentamisen avustusjärjestelmän kehittäminen 2004 s. 22.

## 5.2 Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjaus on kolmas keskeinen valtiovallan ohjauskeino kunnille. Se mainitaan ohjauskeinona muun muassa ministeriön tuottavuusohjelmassa ja liikuntapaikkarakentamisen suunta -asiakirjassa.<sup>369</sup> Informaatio-ohjauksella ja strategisella tiedolla johtamisella tarkoitetaan liikunnassa tulevaisuuteen suuntautunutta ohjausta, jolla pyritään huomioimaan liikuntakulttuurin kehitys. Informaatio-ohjauksessa käytetään päätöksenteon ja sen valmistelun apuna erilaista tietoa kuten liikuntaa koskevia tutkimuksia ja kokemuseräistä tietoa.<sup>370</sup>

Liikunnassa informaatio-ohjauksen oikeutus annetaan opetusministeriölle liikuntalailla. Siinä opetusministeriölle annetaan tehtäväksi liikunnan yleinen edistäminen ja liikuntatoimen valtakunnallinen johto. Tätä tehtävää opetusministeriö hoitaa muun muassa informaatio-ohjauksella. Nykyisin liikuntakulttuurin toimintaympäristön muuttuessa koko ajan tarvitaan strategista johtamista ja informaatio-ohjausta toimialan kehittämistä varten.<sup>371</sup> Informaatio-ohjauksen tarve ja merkitys on kasvanut väljän puitelakimaisen sääntelyn lisääntyessä. Näin on myös liikunnassa. Lainsäädäntö antaessa kunnille vallan päättää toimintatavoista ja keinoista, joilla ne pyrkivät saavuttamaan halutut tavoitteet, pyritään informaatio-ohjauksella ohjaamaan kuntien toimintaa valtiovallan haluamaan suuntaan.<sup>372</sup>

Informaatio-ohjaus ei sido oikeudellisesti kuntia, mutta sillä on kuntiin kohdistuvaa ohjaavaa vaikutusta jonkin asiantilan kohentamiseksi<sup>373</sup>. Toisaalta liikunnan väljää sääntelyä ei koeta yhtä velvoittavaksi kuin monien muiden hyvinvointipalveluiden sääntelyä. Tämän takia tiukassa taloudellisessa tilanteessa kunnat panostavat resurssinsa yleensä muiden palveluiden kuin liikuntapalveluiden kehittämiseen. Informaatio-ohjauksen yhtenä tehtävänä onkin kasvattaa kuntien tietoisuutta liikuntatoimen tärkeydestä.<sup>374</sup> Tämän ohjaustehtävän ja liikunnan merkityksen korostamisen lisäksi informaatio-ohjauksella tuetaan yhteiskunnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä<sup>375</sup>. Tulevaisuudessa informaatio-ohjauksen rooli korostunee liikuntahallinnossa jos esimerkiksi

---

<sup>369</sup> Stenvall – Syväjärvi 2006 s. 32.

<sup>370</sup> Strategisen tiedolla johtamisen kehittäminen liikunnan valtionhallinnossa 2006 s. 8–10.

<sup>371</sup> Strategisen tiedolla johtamisen kehittäminen liikunnan valtionhallinnossa 2006 s. 8–10.

<sup>372</sup> Opetusministeriön strategia 2015, 2003 s. 19.

<sup>373</sup> Tasapeli 2005 s. 51.

<sup>374</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 35.

<sup>375</sup> Opetusministeriön strategia 2015, 2003 s. 19.

resursseja koskeva päätöksenteko delegoidaan eri toimijoille. Tällöin tarvitaan tueksi informaatio-ohjausta.<sup>376</sup>

Hyvä yksittäinen esimerkki liikunnan informaatio-ohjauksen kohteesta on liikuntapaikkarakentaminen. Siinä informaatio-ohjausta käytetään tukemaan asetettuja toiminta-ajatuksia ja painopistealueita sekä kehittämään liikuntapaikkarakentamisen ja liikuntapaikkojen tietoperustaa.<sup>377</sup> Keskeisin informaatio-ohjauksen väline tässä on Liikuntapaikkarakentamisen suunta -asiakirjat. Toinen hyvä esimerkki informaatio-ohjauksen kohteesta on terveysliikunnan edistäminen kunnissa, jonka ohjausvälineenä toimii muun muassa valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämissuunnitelmista. Suurempia linjoja liikuntapolitiikalle luodaan taas esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Informaatio-ohjauksen välineitä löytyisi siis lukuisia, mutta tutkimusekonomisista syistä johtuen tässä tutkimuksessa käsitellään vain näitä kolmea asiakirjaa. Niistä tosin terveysliikuntaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös on jo esitelty terveysliikuntaa käsittelevässä kappaleessa 4.5.2.

### 5.2.1 Valtioneuvoston periaatepäätös

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa linjataan liikuntapolitiikan tavoitteet. Hallitusohjelman mukaan liikuntapolitiikan avulla edistetään väestön hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä eri elämän vaiheissa. Toiminnassa keskitytään lasten ja nuorten liikuntaan. Kuntien kannalta on hyvä, että hallitusohjelman mukaan liikuntapolitiikassa täytyy tulevina vuosina vahvistaa juuri paikallisen tason toimintaedellytyksiä ja liikunnan asemaa kunnallisena peruspalveluna.<sup>378</sup>

Valtioneuvosto on antanut hallitusohjelman toteuttamiseksi periaatepäätöksen, jota voidaan tällä hetkellä pitää yhtenä keskeisimpänä informaatio-ohjauksen välineistä liikuntapolitiikassa. Periaatepäätöksessä valtioneuvosto linjaa liikunnan edistämisen linjat julkisessa hallinnossa. Keskeisin linjaus on, että liikunnalla pyritään tukemaan kansalaisten ja koko yhteiskunnan hyvinvointia. Tätä tukee väestön positiivinen suhtautuminen liikuntaan ja liikuntakulttuurissa tapahtunut muutos, jossa toiminnan painopiste on siirtynyt urheilusta kohti terveysliikuntaa. Myönteisestä suhtautumisesta huolimatta väestö liikkuu kuitenkin liian vähän, ja myös erot

---

<sup>376</sup> Strategisen tiedolla johtamisen kehittäminen liikunnan valtionhallinnossa 2006 s. 13.

<sup>377</sup> Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011 s. 14.

<sup>378</sup> Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 2007 s. 32.

ihmisten liikkumisessa ovat kasvaneet. Nämä nähdään keskeisinä liikkumisen ongelmina, joihin periaatepäätöksellä pyritään vaikuttamaan. Samalla kun väestön fyysisen aktiivisuus lisääntyy, säästetään huomattavasti yhteiskunnan varoja. Keskeinen havainto periaatepäätöksessä onkin, että juuri lisäämällä väestön omaa aktiivisuutta parannetaan liikunnan kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta. Julkisen vallan ja erilaisten yhteisöjen toimilla voidaan lisätä väestön aktiivisuutta.<sup>379</sup>

Periaatepäätöksen mukaan eivät pelkät valtion, kuntien liikuntahallinnon ja liikuntajärjestöjen toimenpiteet enää riitä, vaan liikunnallisuuden lisääminen vaatii eri hallinnon alojen toimia ja yhteistyötä, jota täytyy tehdä varsinkin paikallistasolla. Periaatepäätöksen mukaan kunnalliset liikuntapalvelurakenteet ja niiden sisällöt ovat sekä monipuolistuneet että myös erilaistuneet. Tähän kehitykseen pyritään vastaamaan kunta- ja palvelurakennemuutoksella, jotta resursseja yhdistettäisiin ja yhteistyötä lisättäisiin yli kuntarajojen.<sup>380</sup>

Periaatepäätöksessä luodaan visio siitä, millaista suomalaisen liikuntapolitiikan tulisi olla:

*”Suomi on yhteiskunta, jossa kaikilla on yhdenvertainen mahdollisuus toteuttaa liikunnallista elämäntapaa ja kokea yhteisöllisyyttä liikunnan avulla. Liikunta ymmärretään olennaiseksi osaksi yksilön ja yhteiskunnan hyvinvointia. Liikunnan edellytykset turvataan kansalaisten, yhteisöjen ja yhteiskunnan kestäväillä valinnoilla yhteisesti.”* (Valtioneuvoston periaatepäätös)

Visiossa ilmenevät samat asiat, jotka tulivat esille myös liikuntapalveluita säätelevässä lainsäädännössä: kansalaisten tasa-arvoiset mahdollisuudet harrastaa liikuntaa, hyvinvoinnin edistäminen ja yhteistyön tarve. Valtioneuvosto esittää periaatepäätöksessä 12 keinoa, joilla se aikoo kehittää suomalaista liikuntakulttuuria vision kaltaiseksi. Periaatepäätös ei luonnollisestikaan ole sitova, mutta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kunnat ja muut liikunnan kannalta keskeiset toimijat toteuttavat sen linjauksia päätöksenteossaan. Periaatepäätöksen tueksi on opetusministeriössä laadittu toimenpideohjelma, jossa tarkennetaan edellä esitettyjä 12 keinoa toimenpidesuosituksilla. Niissä määritellään jokaiseen kohtaan vastuutaho ja konkreettiset toimet niiden saavuttamiseksi.<sup>381</sup>

Periaatepäätöksen 12 keinon avulla pyritään muun muassa lisäämään erilaisilla toimenpiteillä eri-ikäisten ja eri väestöryhmien liikunnan harrastamisen määrää, vahvistamaan kansalaisjärjestöjen

---

<sup>379</sup> VN:n periaatepäätös liikunnan edistämisen linjoista s. 7–13.

<sup>380</sup> VN:n periaatepäätös liikunnan kehittämisen linjoista s. 7–13.

<sup>381</sup> VN:n periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista 2008 s. 1–2.

merkitystä liikuntapalveluissa ja parantamaan julkisen hallinnon toimenpiteiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Konkreettisin kuntiin kohdistuva suositus on, että liikunta sisällytetään peruspalveluna kuntien hyvinvointipolitiikkaan ja esimerkiksi hyvinvointistrategioihin. Kuntien on myös laajennettava ja monipuolistettava käsitystään liikunnasta. Liikunta pitääkin ottaa huomioon myös muiden hallintokuntien toiminnassa kuin vain kuntien liikuntatoimessa, ja yhteistyötä pitää tehdä yli kuntarajojen.<sup>382</sup>

Opetusministeriön toimenpideohjelmassa on säädetty selkeät toimenpidesuosituksset, joilla periaatepäätös aiotaan toteuttaa. Kuntien kannalta tärkein näistä on se, että liikuntalailla kunnille säädettyjä tehtäviä liikunnan edistämiseksi selkiytetään, ja tulevaisuudessa kunnan ydintehtävät liikunnassa määritellään nykyistä tarkemmin. Liikunnan palvelurakennetta kehitetään myös osana Paras-hanketta, lisäämällä eri toimijoiden yhteistyötä ja korottamalla liikuntaan varattujen valtionosuuksien asukaskohtaista yksikköhintaa.<sup>383</sup>

### 5.2.2 Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011

Toinen valtiovallan keskeinen informaatio-ohjauksen väline on Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011 -asiakirja. Se on valtion liikuntaneuvoston hyväksymä asiakirja, joka on valmistelu yhdessä liikuntaneuvoston ja opetusministeriön liikuntayksikön kanssa. Asiakirja on suunnattu opetusministeriölle ja sen alaiselle aluehallinnolle niiden avustaessa liikuntapaikkarakentamista ja liikuntapaikkojen kehittämis- ja ohjaustoimintaa. Asiakirjalla on vaikutusta myös paikallistasolle ja kuntien liikuntapaikkarakentamiseen. Tämä tulee ilmi määritellesä liikuntaolosuhteiden visiota vuodelle 2015. Se on luotu koskemaan kaikki tahoja, jotka luovat liikunnalle olosuhteita ja edellytyksiä. Näin ollen ne luovat myös kriteerit kunnan liikuntapaikkarakentamiselle.<sup>384</sup>

*”Suomi on liikuntaolosuhteiden mallimaa, jossa on eri käyttäjien kannalta erinomaiset edellytykset liikunnallisen elämäntavan toteutukselle, liikunnan harrastamiselle sekä kilpa- ja huippu-urheilulle.” (Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2011)*

Vision mukaan liikuntapaikat motivoivat yhdessä luonnon ja muun liikuntaa tukevan arkiympäristön kanssa ihmisiä liikkumaan elämänkaaren eri vaiheissa ja eri tarpeisiin soveltuvalla

<sup>382</sup> VN:n periaatepäätös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista 2008 s. 3–5.

<sup>383</sup> VN:n periaatepäätös liikunnan edistämisen linjoista – OPM:n suunnitelma toimenpideohjelmaksi 2008 s. 3–4.

<sup>384</sup> Liikuntarakentamisen suunta 2011 s. 7, 23.

tavalla. Liikuntapaikkojen tulee olla hyvin saavutettavia, muunneltavia ja pitkäikäisiä, jolloin ne tarjoavat tasa-arvoiset, monipuoliset ja turvalliset liikuntamahdollisuudet eri väestöryhmille.<sup>385</sup> Asiakirjassa esitellään myös liikuntapaikkarakentamisen arvoperusta, joka tulisi huomioida rakennettaessa olosuhteita liikunnalle. Nämä periaatteet luovat kuitenkin vain arvoperustan eivätkä ne esimerkiksi muodosta avustuskriteereitä. Arvoperusta on hyvin samansuuntainen kuin ne kriteerit, joita esiteltiin edellä vision yhteydessä. Ensimmäinen periaate on liikuntapaikkojen esteettömyys ja helppo saavutettavuus. Tämän periaatteen liikuntapaikka täyttää kun se on kaikille käyttäjilleen turvallinen ja tarkoituksenmukainen, kaikkiin tiloihin on helppo päästä, liikuntapaikan eri toiminnot ovat mahdollisimman helppokäyttöisiä ja ne sijaitsevat fyysisesti käyttäjiään lähellä. Esteettömyys liittyy siis läheisesti sellaisiin käsitteisiin kuin laatuun, turvallisuuteen, tasa-arvoisten mahdollisuuksien luomiseen ja ihmisoikeuksiin.<sup>386</sup>

Toisena periaatteena on kestävän kehityksen periaatteiden huomioiminen liikuntapaikkarakentamisessa. Tällä tarkoitetaan ekologisesti kestävästä rakentamisesta, jossa rakentamisen painopistettä on siirretty uudisrakentamisesta korjausrakentamiseen ja olemassa olevien liikuntapaikkojen käyttöasteen lisäämiseen. Liikuntapaikkoja rakentaessa tulisi kiinnittää huomiota muun muassa energiatehokkuuteen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen. Kolmantena periaatteena on tasa-arvon edistäminen liikuntaolosuhteilla. Liikuntapaikkarakentamisella tulee edistää koko väestön tai ainakin laajojen väestöryhmien liikuntaolosuhteita.<sup>387</sup>

Liikuntapaikkojen tulee myös olla laadukkaita ja turvallisia käyttäjilleen. Kaikessa tässä liikunnan olosuhteiden kehittämistyössä tulee tehdä yhteistyötä eri hallinnonalojen ja sektoreiden kanssa. Tämä on tärkeää varsinkin vähän liikkuvien suhteen, joille välitön elinympäristö on merkittävin liikkumiseen vaikuttava tekijä. Sen on oltava turvallinen ja liikuntaan innostava. Juuri tällaisessa arkiliikunnan<sup>388</sup> edistämisyössä on tärkeää tehdä yhteistyötä eri hallinnonalojen kesken. Konkreettisesti tämä tarkoittaa arkiliikuntamahdollisuuksien huomioimista maankäytön suunnittelussa, yhdyskuntasuunnittelussa ja kaavoituksessa. Liikuntaolosuhteiden kehittämisyössä on siis keskeistä horisontaalinen yhteistyö, sillä edellytysten luominen ei ole kunnassa vain liikuntahallinnon vastuulla.<sup>389</sup>

---

<sup>385</sup> Liikuntarakentamisen suunta 2011 s. 23.

<sup>386</sup> Liikuntarakentamisen suunta 2011 s. 24.

<sup>387</sup> Liikuntarakentamisen suunta 2011 s. 25.

<sup>388</sup> Terveysten ja hyvinvoinnin edistämistä päivittäisissä toimissa ja askareissa. (Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2007, 2005 s. 14).

<sup>389</sup> Liikuntarakentamisen suunta 2011 s. 26.

## 6 YHDENVERTAISUUS JA LIIKUNTA

### 6.1 Yhdenvertaisuuden lainsäädäntö

Tutkimuksessa on edellä tutkittu liikunnan kehittymistä harrastetoiminnasta kansalliseksi peruspalveluksi ja sen eri ohjaukeinoja. Tutkimuksen lähtökohta oli lainsäätäjänkin hyväksymä tosiasia, että liikuntapalveluihin kohdistuu väljä ohjaus, ja vahva kunnallinen itsehallinto vielä lisää kuntien liikuntapalveluiden kuntakohtaisuutta. Tästä heräsi kysymys, miten tällainen järjestelmä ja toimintaympäristö voivat taata lainsäädännön asettamien tavoitteiden toteutumisen yhteiskunnassa? Hyvinvointipalveluille on hyvin tyypillistä, että sääntely on tavoite-keino-tyyppistä, jolloin lain soveltamisväljyys on suurta. Tämän takia palveluetus voi samanlaisessakin ympäristössä olla hyvin erilainen.<sup>390</sup> Tämän tutkimuksen yhtenä tutkimuskysymyksenä on selvittää yhden tällaisen tavoitteen toteutuminen. Tavoitteeksi on valittu yhdenvertaisuus, joka on liikuntalain arvopöerustan lisäksi keskeinen arvo myös ylipäänsä kunnallishallinnon toiminnassa. Lisäksi yhdenvertaisuus on niitä arvoja, jotka ensimmäisenä vaarantuvat, kun tavoite-keino-sääntely on liian väljää<sup>391</sup>.

Perustuslain 6 § säätää ihmisten yhdenvertaisuudesta. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä nimitetään yleiseksi yhdenvertaisuussäännökseksi. Se pitää sisällään mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Pykälässä ilmaistaan myös ajatus tosi-asiallisesta tasa-arvosta. Toisessa momentissa säädetään yleinen syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi sukupuolen, iän tai vammaisuuden perusteella. Momentissa ei ole otettu huomioon kaikkia mahdollisia syrjinnän perusteita, vaan pyritty tunnistamaan suomalaisen yhteiskunnan kannalta keskeisimmät erotteluperusteet.<sup>392</sup>

Yleinen syrjintäkielto pitää sisällään myös positiivisen erityiskohtelun, jolla tarkoitetaan tietyn ryhmän aseman ja olosuhteiden parantavia toimia tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi. Tällaiset toimet eivät kuitenkaan saa olla muita väestöryhmiä syrjiviä. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen voi siis edellyttää joskus poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta, jos taustalla on hyväksyttävä tarkoitusperä, ja tasa-arvoa parantavat toimet ovat suhteellisuusperiaatteen<sup>393</sup> mukaisia.<sup>394</sup>

---

<sup>390</sup> Uoti 2003 s. 292.

<sup>391</sup> Uoti 2003 s. 292.

<sup>392</sup> Hallberg – Karapuu – Scheinin ym. 1999 s. 231–232.

<sup>393</sup> Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. (Hallintolaki 6.6.2003/434).

Pykälän kolmannessa momentissa edellytetään lasten kohtelemista tasa-arvoisesti yksilöinä. Lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Viimeisenä kohtana pykälässä on sen neljäs momentti, jossa säädetään sukupuolten tasa-arvosta. Momentti antaa julkiselle vallalla perustuslaillisen toimeksiannon edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa. Julkiselta vallalla edellytetään siis passiivisten toimien lisäksi aktiivisia toimia yhdenvertaisuuden edistämiseksi.<sup>395</sup> Momentissa mainitaan, että sukupuolten välistä tasa-arvoa tulee edistää työelämässä ja yhteiskunnallisessa toiminnassa, mutta sen ei voida katsoa poissulkevan tasa-arvon edistämistä muillakin yhteiskuntaelämän alueilla.<sup>396</sup>

Perustuslain lisäksi yhdenvertaisuuslaissa (20.1.2004/21) säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta. Lain neljännessä pykälässä säädetään viranomaisille velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta kaikessa toiminnassaan. Tämän on oltava tavoitteellista ja suunnitelmallista toimintaa, jonka avulla vakiinnutetaan hallinnossa yhdenvertaisuutta edistävät toimintatavat. Viranomaisilla laki tarkoittaa valtion ja kuntien lisäksi myös julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja yksityisiä toimijoita, joka hoitavat julkista hallintotehtävää.

Yhdenvertaisuuslaissa tuodaan esille myös syrjinnän kielto ja sen eri muodot: ikä, etninen tai kansallinen alkuperä, kansalaisuus, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila, vammaisuus, sukupuolinen suuntautuneisuus tai muu henkilöön liittyvä syy. Laki jakaa syrjinnän eri tyyppeihin. Välitön syrjintä on kyseessä, kun kahta henkilöä kohdellaan eri tavalla vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillinen syrjintä taas tarkoittaa näennäisesti puolueetonta säännöstä, perustetta tai käytäntöä, jonka myötä henkilö on epäedullisessa asemassa toisiin vertailukelpoisessa asemassa oleviin nähden. Tosin jos tällaisella toiminnalla on hyväksyttävä tavoite, on se sallittua. Muut syrjinnän tyypit ovat häirintä, jossa henkilön arvoa loukataan esimerkiksi vihamielisellä ilmapiirillä, sekä suoranainen ohje tai käsky syrjimiseen.<sup>397</sup>

Sukupuolten tasa-arvosta säädetään myös laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (8.8.1986/609), myöhemmin tasa-arvolaki. Sen tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä, ja edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa etenkin työelämässä. Tämän lisäksi lain tavoitteena on sukupuolten välinen yhdenvertaisuus yhteiskunnan eri osa-alueilla kuten vapaa-aikana. Tasa-arvolain neljännessä pykälässä säädetään viranomaisten velvollisuudesta edistää tasa-arvoa. Sen kolmannen momentin mukaan naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen tulee

---

<sup>394</sup> Hallberg – Karapuu – Scheinin ym. 1999 s. 244–245.

<sup>395</sup> Hallberg – Karapuu – Scheinin ym. 1999 s. 232.

<sup>396</sup> Hallberg – Karapuu – Scheinin ym. 1999 s. 255.

<sup>397</sup> Yhdenvertaisuuslaki 20.1.2004/21.

huomioida palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa. Tasa-arvolaki kieltää välittömän ja välillisen syrjinnän sukupuolen perusteella. Välittömällä syrjinnällä laki tarkoittaa naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella tai raskaudesta tai synnytyksestä johtuen. Välillisellä syrjinnällä taas tarkoitetaan henkilöiden asettamista eri asemaan jollain sukupuoleen nähden neutraalilta vaikuttavalla säännöksellä, jos henkilöt sen johdosta joutuvat tosiasiallisesti eriarvoiseen asemaan.<sup>398</sup>

Tasa-arvolain lisäksi on olemassa muita lakeja, joilla pyritään vaikuttamaan yhdenvertaisuuden eri osa-alueisiin. Alueiden kehittämislailla (12.7.2002/602) tavoitellaan muun muassa alueellisten kehityserojen kaventumista ja alueiden tasapainoisen kehittämisen edistämistä. Lain tavoitteiden toteuttamisessa on kuitenkin huomioitava alueiden erilaiset väestö-, elinkeino- ja aluerakenteen kehittämismahdollisuudet ja -tarpeet.<sup>399</sup> Perustuslain 17 pykälässä puolestaan säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Sen mukaan suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Oikeutta omaan kieleen tarkennetaan velvoittamalla julkista valtaa huolehtimaan suomen- ja ruotsinkielisten yhtäläisistä sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista.<sup>400</sup>

Yhdenvertaisuus voidaan jakaa kahteen eri muotoon. Ensimmäinen on edelläkin esitetty muodollinen yhdenvertaisuus, joka siis tarkoittaa samanlaisten tapausten kohtelemisista samalla tavalla. Toinen muoto on tosiasiallinen yhdenvertaisuus, joka ottaa huomioon myös yhteiskunnassa tosiasiallisesti olemassa olevan eriarvoisuuden. Se voi johtua lainsäädännöllisistä ongelmista tai muista julkisen vallan toimenpiteistä, ja oikeuden tehtävänä on edistää eriarvoisuuden poistamista yhteiskunnasta. Julkisella vallalla on siis velvoite, ei vain kohdella kansalaisia tasa-arvoisesti, vaan myös positiivisesti toimia tasa-arvoisuuden lisäämiseksi yhteiskunnassa.<sup>401</sup>

Yhdenvertaisuus-säännös on keskeinen lähtökohta, jolla tarkastellaan perusoikeuksia ja jolla julkisen vallan toimintavelvoitteita arvioidaan. Työnjako valtion ja kuntien välillä on toteutettu niin, että kansalaista lähellä oleva taso eli kunnat toteuttavat palvelut. Valtio taas huolehtii siitä, että kansalaiset ovat palvelujen suhteen yhdenvertaisessa asemassa eri puolella maata. Tämä tapahtuu rahoittamalla toimintaa ja luomalla sille perusedellytyksiä.<sup>402</sup> Yhdenvertaisuussäännöksellä on merkitystä sekä myönnettäessä kansalaisille oikeuksia että annettaessa heille velvollisuuksia.

---

<sup>398</sup> Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609.

<sup>399</sup> Alueiden kehittämislaki 12.7.2002/602.

<sup>400</sup> Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

<sup>401</sup> Hallberg – Karapuu – Scheinin ym. 1999 s. 234.

<sup>402</sup> Virtala 2004 s. 58.

Kunnallishallinnossa se on yksi johtavista periaatteista, ja kaikkia kunnan asukkaita sekä kunnan eri alueita on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla.<sup>403</sup>

## **6.2 Tasa-arvo liikunnassa – toteutuuko tosiasiallisesti?**

### **6.2.1 Liikunnallisen tasa-arvon arviointikriteerit**

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat keskeisiä käsitteitä myös liikunnassa. Uudella liikuntalailla pyrittiin luomaan selkeä pohja, jolla pystyttäisiin kehittämään liikuntaa ja liikunnan avulla koko yhteiskuntaa. Samalla lain yleisenä tavoitteena pyritään parantamaan tasa-arvoa. Hallituksen esityksen mukaan liikunnallisen tasa-arvon turvaaminen on sidoksissa ihmisten yleisen tasa-arvon lähtökohtiin. Liikuntaa ei siis nähdä erillisenä muusta tasa-arvosta, vaan liikunta on kiinteässä yhteydessä koko yhteiskunnan tasa-arvoon. Tämä näkyy liikuntalain tavoiteasettelussa: liikuntalailla ei tavoitella vain liikunnallista tasa-arvoa vaan myös tasa-arvon edistämistä yhteiskunnassa liikunnan avulla.<sup>404</sup>

Liikunnallinen tasa-arvo on eriytettävä kahdeksi tavoitteeksi. Ensinnäkin tasa-arvo on nähtävä liikuntalain tavoitteena. Liikunnalla pyritään edistämään tasa-arvoa yhteiskunnassa, ja tällöin liikuntapalvelut ovat väline tasa-arvon edistämiseen. Liikunta on yksi niistä keinoista, joilla julkinen valta toteuttaa sille perustuslaissa annettua velvoitetta positiivisesti toimia tasa-arvoisuuden lisäämiseksi yhteiskunnassa. Toiseksi on huomioitava myös liikunnallinen tasa-arvo, joka tarkoittaa kaikkien tasa-arvoisia mahdollisuuksia harrastaa liikuntaa omista lähtökohdistaan. Kaikille tämä ei ole mahdollista ilman yhteiskunnan tukea.<sup>405</sup>

Liikunnallinen tasa-arvo voidaan kytkeä yleiseen yhdenvertaisuusvaatimukseen, jolloin sen voidaan katsoa koostuvan sukupolvien, sukupuolten ja maan eri alueiden välisestä liikunnallisesta tasa-arvosta sekä kielellisestä ja sosiaalista tasa-arvosta. Lisäksi siihen kuuluu myös erityisryhmien oikeus liikunnan harrastamiseen. Tärkeää on kuitenkin muistaa, että liikuntajärjestöjä sitovat samat yhdenvertaisuussäännökset kuin mitä tahansa muita palveluntarjoajia silloin, kun kyse on elinkeinotoiminnasta. Sen sijaan syrjinnän vastainen lainsäädäntö ei koske itse liikuntajärjestöjen

---

<sup>403</sup> Heuru 2002 s. 99–105.

<sup>404</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>405</sup> HE 236/1997 vp.

jäsentoimintaa, sillä yhdistyksillä on oma autonomiansa, jonka puitteissa ne voivat päättää esimerkiksi siitä, ketkä hyväksytään jäseniksi.<sup>406</sup>

Tasa-arvon merkitys liikunnassa on siis nähtävä kahdella eri tavalla: toisaalta liikunta on nähtävä keinona edistää tasa-arvoa yhteiskunnassa, toisaalta se on nähtävä merkittävänä arvona liikuntapalveluja järjestettäessä (liikunnallinen tasa-arvo). Tässä tutkimuksessa keskitytään näistä jälkimmäiseen eli arvioidaan liikunnallisen tasa-arvon toteutumista suhteessa väljään sääntelyyn ja muuhun ohjaukseen. Toki liikunnallisen tasa-arvon toteutuminen vaikuttaa myös tasa-arvon toteutumiseen koko yhteiskunnassa. Näin ollen liikunnallisen tasa-arvon toteutuminen viestittää jotain myös siitä, miten liikunnan avulla voidaan edistää tasa-arvoisempaa yhteiskuntaa. Asian tutkimista vaikeuttaa se, että esimerkiksi kuntien liikuntatoimen tekemisistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista tasa-arvoon ei ole käytettävissä kattavaa tutkimustietoa. Olisikin ensisijaisen tärkeää, että tasa-arvoon liittyvää tutkimustoimintaa lisättäisiin, jotta saataisiin vastauksia esimerkiksi siihen, keihin liikuntapaikkojen käyttömaksujen korotukset erityisesti kohdistuvat tai ketkä kärsivät eniten resurssien leikkauksesta?<sup>407</sup>

Tutkimuksen edellisissä osissa on tuotu esille se, että tasa-arvo on hyvin keskeinen arvoperusta niin liikuntaa koskevassa lainsäädännössä kuin myös sen esitöissä, erilaisissa informaatio-ohjauksen välineissä ja resurssien jakamisessa. Se on myös keskeinen arvo kunnallishallinnossa ja tarjottaessa kuntalaisille palveluita ja etuuksia. Kuitenkin liikuntakulttuurimme todellinen arvoperusta ja erilaisten eettisten vaatimusten taso määräytyy poliittisen ohjauksen, hallinnon toimien ja kansalaistoiminnan yhteisenä tuloksena<sup>408</sup>. Lainsäädäntö luo siis vain muodollisen pohjan ja tason. Tosin kuten yhdenvertaisuus-kappaleessa todettiin, sisältää esimerkiksi liikuntalaki tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisen vaateen liikuntapalveluissa, joten lainsäädäntö vaatii myös tosiasiallista tasa-arvoa. Tätä tosiasiallista liikunnallisen tasa-arvon toteutumista pitää puolestaan arvioida sukupolvien, sukupuolten ja maan eri alueiden välisenä tasa-arvona sekä kielellisenä ja sosiaalisena tasa-arvona. Lisäksi myös erityisryhmien liikuntamahdollisuudet ovat keskeinen tasa-arvoisten liikuntapalveluiden arviointikriteeri.

Seuraavassa tarkastellaan tasa-arvon toteutumista kunnan liikuntapalveluissa käyttäen näitä edellä mainittuja kriteereitä. Tarkastelu tehdään liikuntamahdollisuuksien näkökulmasta eikä tässä

---

<sup>406</sup> Suomi 2000 s. 14–20.

<sup>407</sup> Tasapeli 2005 s. 45.

<sup>408</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 20.

yhteydessä juurikaan käsitellä sitä, miten ihmiset harrastavat liikuntaa. Tarkoitus on arvioida, miten tasa-arvoisia mahdollisuuksia liikunnan harrastamiseen pystytään tarjoamaan.

## 6.2.2 Sukupolvien välinen tasa-arvo

Sukupolvien tasa-arvoa voidaan tarkastella lasten ja nuorten, aikuisten ja vanhusten tasa-arvoisina mahdollisuuksina liikuntaan. Korostuneen merkityksen näistä ryhmistä saavat lapset ja nuoret, joiden liikuntamahdollisuuksia painotetaan liikuntalaissa ja sen perusteluissa. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa jopa todetaan, että ”lasten ja nuorten kasvuun ja kehitykseen liikunnan ja urheilun vaikutukset ovat lähes korvaamattomia”. Liikunnan vaikutukset nuorisoon korostuvat tulevaisuudessa vielä aikaisempaa selvemmin.<sup>409</sup> Myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä nostettiin lasten ja nuorten liikunta keskeiseen asemaan. Kunnissa tämä lasten ja nuorten erityisasema on usein huomioitu liikuntapaikkamaksuissa, sillä heille tarjotaan monesti alennettuja tai kokonaan maksuttomia liikuntapaikkoja. Käyttömaksujen korotuspaineetkin kohdistuvat yleensä aikuisväestön maksuihin (pois lukien erityisryhmäläiset).<sup>410</sup> Parannettavaakin löytyy, sillä käyttömaksujen kannalta ikäryhmät olisivat tasa-arvoisessa asemassa, mikäli liikuntapaikkojen käyttö olisi alle 18-vuotiaille maksutonta<sup>411</sup>.

Sukupolvien liikuntaharrastamisessa on suuri ero, varsinkin vertailtaessa sukupolvien ääripäiden eli lasten ja nuorten sekä vanhusväestön (yli 70-vuotiaat) harrastamista. Vanhusväestö liikkuu vain kolmasosan siitä määrästä, mitä lapset ja nuoret liikkuvat.<sup>412</sup> Ei tietenkään voi olettaa, että vanhusväestö liikkuisi yhtä paljon kuin nuorempi väestö, mutta myös liikuntamahdollisuuksissa koetaan olevan eroja eri ikäryhmissä. Alle 20-vuotiaat kokevat mahdollisuudet hyväksi, mutta 20–29-vuotiaiden keskuudessa mahdollisuudet katsottiin pienemmiksi. Mahdollisuudet paranevat tultaessa keski-ikään, sillä 40–69-vuotiaat taas katsoivat liikkumisen mahdollisuudet hyväksi, kun taas eläkeikäiset kokivat ne keskimääräistä pienemmiksi.<sup>413</sup>

Sukupolvien välisessä tasa-arvossa kokevat siis kaksi ryhmää eli nuoret aikuiset (20–29-vuotiaat) ja vanhusväestö epätasa-arvoa. Ratkaisu tähän sukupolvien eriarvoisuuden kokemiseen on se, että kiinnitetään entistä enemmän huomiota liikuntatilojen saatavuuteen ja esteettömyyteen. Tämä

---

<sup>409</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>410</sup> Itä-Suomen läänin peruspalveluiden tila 2007, 2008 s. 120–121.

<sup>411</sup> Itä-Suomen läänin peruspalveluiden tila 2005, 2006 s. 64.

<sup>412</sup> Suomi 2000 s. 188.

<sup>413</sup> Suomi 2000 s. 193.

korostuu varsinkin vanhusväestön liikuntamahdollisuuksissa, joiden parantamiseksi kuntien tulee kiinnittää huomiota liikuntapaikkojen helppoon käyttöön ja myös ohjattuun liikuntaan.<sup>414</sup> Itä-Suomen lääninhallituksen peruspalveluarvioinnissa huomattiin kuitenkin puutteita siinä, miten kunnat huomioivat ikääntyvien liikkujien tarpeet. Yli 70 % viranhaltijoista katsoi, että alle puolessa kunnan liikuntapaikoista oli huomioitu ikääntyvien ihmisten tarpeet riittävästi.<sup>415</sup> Myös ohjatun liikunnassa on ongelmia. Ohjattuja liikuntapalveluja on tarjolla ikäihmisille lähes kaikissa kunnissa, mutta yli puolet kunnista arvioi niiden tarjonnan olevan riittämätöntä kysyntään nähden. Tosin tässäkin kohden on kuntakohtaisia eroja, sillä kaupunkimaisissa kunnissa arvioitiin palvelutarjonnan olevan useamman riittäväää kuin taajaan asutuissa tai maaseutumaisissa kunnissa.<sup>416</sup> Sukupolvien välisessä tasa-arvossa on siis epätasa-arvoa, ja erityisesti tämä epätasa-arvo kohdistuu vanhusväestöön.

### **6.2.3 Sukupuolten välinen tasa-arvo**

Sukupuolten välinen tasa-arvo on ollut liikunnan tavoitteena jo ennen nykyistä liikuntalakia. Tästä hyvänä esimerkkinä on 1990-luvun puolessa välissä opetusministeriössä käynnistetty toimenpideohjelma, josta vastasi työryhmä nimeltä Piikkareilla nopeammin, korkeammalle, tasa-arvoisemmin. Viime vuosina opetusministeriöllä ei ole ollut erityistä kuntiin suuntautuvaa ohjausta sukupuolten välisen tasa-arvon parantamiseksi liikunnassa. Sen sijaan osa kunnista on itse huomionnut tasa-arvon suunnitellessaan liikuntapalveluitaan. Oulun kaupungilla huomioitiin liikuntatoimen strategiassa sukupuolten välinen tasa-arvo, joka haluttiin huomioida tuettaessa kuntalaisten liikuntaharrastamista ja liikuntapaikkarakentamisessa.<sup>417</sup> Sukupuolten välisestä tasa-arvosta liikunnassa on myös olemassa enemmän tutkimustuloksia kuin muista tasa-arvon arvioimiskriteereistä. Tästä hyvänä esimerkkinä on opetusministeriön Tasapeli-työryhmän selvitys vuodelta 2005.

Sukupuolten välillä esiintyy eroja liikunnan harrastamisessa: Naisista suurempi osa liikkuu riittävästi kuin miehistä, naisilla liikunnan lajikirjo on monipuolisempi ja naiset käyttävät miehiä enemmän liikuntapaikkoinaan kevyen liikenteen väyliä ja voimailusaleja. Miehet puolestaan käyttävät liikkueessaan enemmän palloilusaleja, jäähalleja ja rakennettuja ulkoliikuntapaikkoja.

---

<sup>414</sup> Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2007.

<sup>415</sup> Itä-Suomen läänin peruspalveluiden tila 2008, 2009 s. 102.

<sup>416</sup> Peruspalveluiden turvaamiseen tarvitaan yhteistyötä ja suunnitelmallisuutta 2009.

<sup>417</sup> Tasapeli 2005 s. 30.

Samanlainen erottelu on havaittavissa jo lapsissa. Tyttöjen ja poikien väliset erot liikunnan harrastamisessa tulevat ilmi erilaisessa liikuntapaikkojen käytössä ja harrastetuissa lajeissa. Erot ovat samanlaiset kuin aikuisilla.<sup>418</sup>

Samalla kun liikunnan harrastamisessa on sukupuolten välillä eroja, ei sukupuolten välinen tasa-arvo toteudu liikunnan harrastamismahdollisuuksissa täydellisesti. Kimmo Suomen tutkimuksen mukaan miehistä 71 % katsoi liikunnan harrastusmahdollisuutensa paremmiksi kuin naisilla, joista taas 61 % koki omaavansa miehiä paremmat mahdollisuudet liikkumiseen.<sup>419</sup> Tämä näkyy konkreettisesti urheiluseurojen toiminnassa ja kuntien omistamissa liikuntapaikoissa, sillä naisten ja tyttöjen mahdollisuudet harrastaa liikuntaa verrattuna miehiin ja poikiin ovat epätasa-arvoiset<sup>420</sup>. Kaikkien liikuntapaikkojen suunnittelussa ei tarpeeksi huomioida eri sukupuolten välisiä tarpeita, esimerkiksi tilojen saatavuudessa ja esteettömyydessä<sup>421</sup>.

Julkinen liikuntapaikkarakentaminen palvelee nykyisin siis enemmän miesten ja poikien liikuntaa. Yhteiskunta osallistuu niukasti monien naisvaltaisten lajien investointeihin kuten esimerkiksi ratsastuksen, tanssin, aerobicingin ja kuntovoimistelun investointeihin. Naiset käyttävätkin miehiä enemmän yksityisiä liikuntapalveluja, sillä kolme neljästä yksityisen liikuntapalvelun käyttäjästä on naisia. Yksityisten ja markkinahintaisten liikuntapalveluiden käyttäminen on lisäksi kalliimpaa kuin julkisten. Toisaalta tämä ei näy siinä rahasummassa, joka käytetään liikuntaharrastuksiin, sillä miehet käyttävät vuosittain liikuntaan yli kaksi kertaa naisia enemmän rahaa.<sup>422</sup> Tästäkin huolimatta voidaan todeta, että julkinen tuki liikunnan harrastamiselle kohdistuu tällä hetkellä enemmän miehille ja pojille kuin naisille ja tytöille. Tästä on osoituksena myös se, että valtion ja kuntien liikuntamenoista naisten liikuntaharrastuksiin kohdistui vain alle 40 prosenttia.<sup>423</sup> Julkisten liikuntapalveluiden suhteen sukupuolet eivät ole siis tasa-arvoisessa asemassa.

Tasa-arvovaltuutettu on esittänyt arvion, että julkisen avustuspoliittikan sisältämä sukupuolten välinen epätasa-arvo on saanut aikaan sen, että naiset ovat joutuneet yksityisillä varoilla perustamaan liikuntapaikkoja harrastaakseen liikuntaa. Tällä naisten aktiivisuudella ja aloitteellisuudella on ollut se negatiivinen vaikutus, että naisten harrastamat lajit jäävät avustusten ulkopuolelle, koska niissä käytetyt liikuntapaikat eivät enää ole kuntien määräysvallassa. Tasa-arvon kannalta olisi siis tärkeää, että kuntien avustusten myöntämisperusteissa huomioitaisiin myös

---

<sup>418</sup> Koivisto 2004 a s. 190–191.

<sup>419</sup> Suomi 2000 s. 193.

<sup>420</sup> Tasapeli 2005 s. 45.

<sup>421</sup> Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2007.

<sup>422</sup> Koivisto 2004 b.

<sup>423</sup> Tasa-arvovaltuutetun lausunto Dnro: 5/51/04 2007.

sukupuolten välisen tasa-arvon toteutuminen. Kuntien liikuntaviranomaisten tulisi varoja jakaessa selvittää, miten avustukset voisi suunnata tasa-arvoisesti tukemanaan kummankin sukupuolen liikunnan harrastamista.<sup>424</sup> Tämä voi kuitenkin olla kunnissa ongelmallista, koska suurin osa liikuntatoimen ylimmistä hallinnollisista viranhaltijoista ja lautakuntien puheenjohtajista on edelleen miehiä<sup>425</sup>.

Tasa-arvoaltuutettu on joutunut useasti ottamaan kantaa sukupuolten epätasa-arvoon liikuntapalveluissa. Suurin osa kanteluista on koskenut hallivuorojen epätasaista jakautumista kunnissa naisten ja miesten lajien välillä. Ongelmia ovat aiheuttaneet etenkin jäähallivuorojen jakaminen. Naisvaltaisten lajien (esimerkiksi taitoluistelun ja ringeten) harrastajat ovat kokeneet sukupuolista syrjintää saadessaan vähemmän jäähallivuroja kuin miestenlajit (lähinnä jääkiekko).<sup>426</sup>

Hyvä esimerkki tasa-arvoaltuutetulle tehdystä kantelusta on vuonna 2001 Turun kaupungin myöntämistä jäävuoroista tehty kantelu. Lausunnonpyytäjän mukaan tyttöjen lajia ringetteä ei ole kohdeltu samalla tavalla kuin poikien harrastamaa jääkiekkoa. Tämä näkyi harjoitusvuorojen ja harjoitusaikojen epätasaisena jakamisena lajien välillä ja suhteessa niiden käyttäjiin. Tasa-arvoaltuutetun mielestä liikuntaviraston tulee huolehtia eri lajien tasapuolisesta kohtelusta, ja ottaa jakoperusteissa huomioon lajin taso sekä käyttäjien ja katsojien määrä. Tapauksessa naisten laji ringette oli saanut jääaikoja keskimäärin huonompina vuorokauden aikoina kuin jääkiekon harrastajat, joten liikunnallinen tasa-arvo ei toteutunut. Tasa-arvon toteuttamisessa olisi tärkeää, että kunnalla olisi tasa-arvosuunnitelma, jossa esimerkiksi selvitetäisiin sukupuolten välisten lajien rahoituksen jakautuminen. Resurssien jakoprosessiin olisi hyvä saada läpinäkyvyyttä, jolloin niiden vertailu on helpompaa.<sup>427</sup>

Sukupuolten välinen tasa-arvo on kuitenkin liikunnassa parantunut viime vuosina, ja ennen miesten toiminta-alueeksi mielletty liikunta on tasa-arvoistunut<sup>428</sup>. Täysin tasoissa sukupuolet eivät kuitenkaan vielä ole, ja esimerkiksi naisten osallistumista liikunnan päätöksentekoon olisi lisättävä. Tämä osaltaan vähentäisi sukupuoleen liittyviä epätasa-arvoisuuksia liikunnassa. Sukupuolinäkökulma tulisi myös huomioida entistä paremmin kuntien liikunta-asioista päätettäessä. Kunnissa tulisi tarkastella entistä enemmän tasa-arvon näkökulmasta esimerkiksi

---

<sup>424</sup> Tasa-arvoaltuutetun lausunto Dnro: 5/51/04 2007.

<sup>425</sup> Tasapeli 2005 s. 43.

<sup>426</sup> Koivisto 2004 a s. 201–202.

<sup>427</sup> Koivisto 2004 a s. 201–202.

<sup>428</sup> Liikuntapaikkarakentamisen suunta 2007.

liikuntapaikkapolitiikkaa eli sitä, mitä liikuntapaikkoja rakennetaan ja omistetaan, miten niiden käyttövuoroja jaetaan seuroille ja miten seurat puolestaan jakavat käyttövuoroja eteenpäin<sup>429</sup>? Tasa-arvoisen päätöksenteon helpottamiseksi on kerättävä tietoa kunnan liikuntatoiminnasta<sup>430</sup>.

#### 6.2.4 Alueellinen tasa-arvo

Alueellisella tasa-arvolla liikunnassa tarkoitetaan maan eri osien tasa-arvoisia liikuntamahdollisuuksia. Kyse on siis eroista mahdollisuuksissa harrastaa liikuntaa. Palveluiden sisällölliset asiat on jätettävä arvioinnin ulkopuolelle, sillä luonnolliset alueiden erot (esimerkiksi luonnonolosuhteet, liikuntahistoria ja väestö) luovat liikunnan palveluille hyväksyttävän alueellisesti vaihtelevan sisällön.<sup>431</sup> Kansallisen liikuntatutkimuksen mukaan liikunnan harrastaneisuudessa ei ole juuri alueellisia eroja, tehtiinpä tarkastelu sitten maantieteellisen sijainnin tai kuntatyyppin mukaan. Ainoa mainittava ero on havaittavissa liikuntaa harrastamattomien määrässä, joka on maaseutumaisissa kunnissa suurempi kuin kaupungeissa.<sup>432</sup>

Alueet eivät ole tasa-arvoisessa asemassa keskenään, sillä Suomen aluerakenteen keskittyminen ja alueiden erilaistuminen aiheuttavat eriarvoisuutta myös liikuntapalveluiden saatavuudessa. Työllisyys ja palvelut keskittyvät maan etelä- ja länsiosiin kun taas itä- ja pohjoisosat tyhjenevät niin väestöstä kuin palveluista. Verotulojen vähetessä, joutuvat kunnat karsimaan palveluitaan eivätkä liikuntapalvelut ole tämän kehityksen ulkopuolella. Esimerkiksi Etelä-Suomessa asuvilla on lähes viidesosan laajempi liikuntapaikkaverkosto kuin Pohjois-Suomessa asuvilla. Tämän epätasa-arvoisuuden korjaaminen on katsottu olevan lähinnä valtion vastuulla, jonka tulisi suunnata enemmän resursseja Pohjois-Suomen kuntien liikuntapaikkarakentamiseen.<sup>433</sup> Toisaalta suurissa kasvukeskuksissa taas tulee ongelmaksi kasvavien liikuntatarpeiden tyydyttäminen<sup>434</sup>.

Valtaosa Suomen kunnista on edelleen alle 5000 asukkaan kuntia, ja toinen alueellinen epätasa-arvo tulee esille verrattaessa pienten maaseudun haja-asutusalueiden ja kaupunkien taajamien liikuntamahdollisuuksia. Maaseudun haja-asutusalueiden asukkailla on käytössään vain 61 % siitä

---

<sup>429</sup> Koivisto 2004 b.

<sup>430</sup> Tasapeli 2005 s. 50.

<sup>431</sup> Liikunnan ja Urheilun Maailma 13/04.

<sup>432</sup> Kansallinen liikuntatutkimus 2005–2006.

<sup>433</sup> Suomi 2000 s. 187.

<sup>434</sup> Alueiden vahvuudeksi 2003 s. 39.

liikuntapaikkaverkostosta, joka kaupunkien taajaman asukkailla on käytössään<sup>435</sup>. Alueellinen tasa-arvo on vielä melko hyvää ulkoilumahdollisuuksien tarjonnassa, mikä on ainakin osaksi jokamiehenoikeuden ansiota. Suuremmissa kaupungeissa on kuitenkin monipuolisemmat liikkumismahdollisuudet liikuntapaikkarakenteiden ja palveluiden suhteen. Maaseutukunnissa taas jokamiehenoikeuteen nojaava ulkoilu on monipuolisempaa ja samalla yleisempää.<sup>436</sup> Erityisryhmien liikuntamahdollisuudet ovat asukasluvultaan pienissä kunnissa heikommät kuin isommissa kunnissa. Syynä ovat erot resursseissa ja kuntien erilaisissa käytännöissä. Näin ollen erityisryhmäläisten liikuntamahdollisuuksien toteutuminen riippuu asuinkunnasta, ja mahdollisuuksissa on selkeitä kuntakohtaisia eroja.<sup>437</sup>

Myös tavalliset liikuntapalveluiden käyttäjät kokevat liikuntapalveluissa alueellisia eroja. Tutkittaessa terveystoiminnan mahdollisuuksia kunnissa, maaseudulla asuvat kokivat liikkumismahdollisuudet muita huonommiksi. Pienemmissä kaupungeissa asuvat puolestaan kokivat liikuntamahdollisuudet hyviksi yli kaksi kertaa useammin kuin maaseudulla asuvat. Molemmissa kuntatyypeissä, sekä maaseudulla että kaupungeissa, on puutetta liikuntaresursseista. Resurssipula kohdistuu kuitenkin eri väestöryhmiin. Maaseudulla resurssipula koskettaa varsinkin ikääntyvää väestöä, kaupungeissa lapsia ja nuoria sekä syrjäytyneitä.<sup>438</sup>

Alueiden välinen liikunnan eriarvoisuus on tunnustettu myös muutamassa virallisasiakirjassa. Alueiden välistä tasa-arvoa pyritään parantamaan muun muassa valtioneuvoston päätöksellä valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista, joka säädetään valtioneuvoston tehtäväksi alueellisen kehittämislain yhdeksännessä pykälässä. Valtioneuvoston päätöksellä tarkennetaan lain tavoitteita ja osoitetaan seuraavaksi määrääjäksi toiminnan painopistealueet. Vuodet 2007–2011 kattavassa päätöksessä on yhtenä tavoitteena taata tasa-arvoiset liikuntapalvelut koko maassa.<sup>439</sup> Myös opetusministeriön aluekehittämisstrategiassa vuosille 2003–2013 tuodaan esille alueiden eriarvoisuus. Tasavertaisten liikuntapalveluiden takaamiseksi opetusministeriö osallistuu paikallisesti tuotettujen palveluiden tukemiseen.<sup>440</sup>

Vaikka liikuntapalveluiden alueellisessa tarjonnassa on epätasa-arvoa, täytyy ottaa tarkasteltavaksi yksi tärkeä alueellinen tasa-arvon lisääjä eli liikuntaseurat. Niistä ei ole olemassa kattavia tietoja, mutta liikuntaseuroja on Suomessa 6000–9000 ja ne kattavat laajasti eri lajit, eri urheilun tasot.

---

<sup>435</sup> Suomi 2000 s. 190.

<sup>436</sup> Alueiden vahvuudeksi 2003 s. 38.

<sup>437</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 83.

<sup>438</sup> Liikunnan ja Urheilun Maailma 13/04.

<sup>439</sup> VN:n päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 2007 s. 16.

<sup>440</sup> Aluekehittämisstrategia vuosina 2003–2013, 2002 s. 19.

Seurojen jäseninä on noin miljoona suomalaista. Seuratoiminnan alueellisen kattavuuden on arvioitu olevan hyvä, sillä seuratoiminta kattaa tasaisesti koko maan. Kun liikuntaseurat toimivat kaikkialla Suomessa, ja niiden merkitys on varsinkin pienillä paikkakunnilla suuri, voidaan todeta, että seuratoiminnan alueellinen kattavuus osaltaan parantaa alueellisen tasa-arvon toteutumista liikunnassa.<sup>441</sup>

Liikuntaseurojen toimintaan panostamisen lisäksi alueellinen tasa-arvo turvataan, kun korostetaan alueiden omaleimaisuutta ja niiden erityispiirteitä, mutta ei unohdeta kuitenkaan riittäviä peruspalveluita<sup>442</sup>. Suomen Kuntaliiton vuonna 2002 hyväksymässä sivistyspoliittisessa kannanotossa ja ohjelma-asiakirjassa Sivistyksen Suunta puolestaan korostetaan kaavoituksen merkitystä alueellisen tasa-arvon toteutumisessa. Asiakirjan mukaan riittävät vapaa-aikapalvelut voidaan turvata lähi- ja arkiliikunnan peruspalveluilla, joten on tärkeää, että kunnissa panostetaan kaavoitukseen. Lähi- ja arkiliikuntapaikat tulee kaavoituksessa sijoittaa päivittäisen toimintaympäristön lähelle.<sup>443</sup> Tässä on kunnissa kuitenkin vielä parannettavaa, sillä tutkimuksen mukaan liikuntapaikkoja ei sijoiteta yhdyskuntarakenteeseen liikunnan kannalta rationaalisesti. Usein muut toiminnot, kuten kauppa ja teollisuus, sijoittuvat tärkeysjärjestyksessä liikunnan edelle. Näin ollen liikuntapaikat sijaitsevat syrjässä ihmisten asumisympäristöstä.<sup>444</sup> Keskeistä on myös kuntien välinen alueyhteistyö, jonka avulla voidaan tarjota kuntalaisille kattavampia liikuntapalveluita<sup>445</sup>. Yhteistyön lisäämistä tavoitellaan osaksi myös Paras-hankkeella.

### 6.2.5 Kielellinen tasa-arvo

Kielellisellä tasa-arvolla tarkoitetaan liikuntalain perusteluiden mukaan liikunnassa suomenruotsalaisten, saamelaiskulttuurien edustajien ja myös viittomakieltä äidinkielenään käyttävien tasa-arvoisia mahdollisuuksia harrastaa liikuntaa<sup>446</sup>. Liikuntapalveluissa kielellinen tasa-arvo voi vaarantua erimerkiksi liikuntapalveluista tiedotettaessa, jolloin kielivähemmistöt voivat olla epätasa-arvoisessa asemassa valtaväestön kanssa. Jos liikuntapaikoista ei ole saatavilla tietoa omalla äidinkielellä, ei liikkuja ole tasavertaisessa asemassa muiden kanssa.<sup>447</sup> Kielellinen tasa-arvo

---

<sup>441</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 16.

<sup>442</sup> Urheilun ja Liikunnan Maailma 13/04.

<sup>443</sup> Sivistyksen suunta 2002.

<sup>444</sup> Suomi 2000 s. 191.

<sup>445</sup> Sivistyksen suunta 2002.

<sup>446</sup> HE 236/1997 vp.

<sup>447</sup> Suomi 2000 s. 25.

ei varmasti toteudu Suomessa täydellisesti esimerkiksi juuri liikuntapalveluiden tiedottamisen suhteen, mutta tutkittua tietoa asiasta ei ole olemassa. Tällaisesta ongelmasta ei ole myöskään kanneltu eduskunnan oikeusasiamiehelle tai tasa-arvovaltuutetulle.

### 6.2.6 Sosiaalinen eriarvoisuus

Liikunnan sosiaalisen eriarvoisuuden voidaan määritellä olevan väestöryhmien välistä eriarvoisuutta liikuntamahdollisuuksissa. Syynä eriarvoisuudelle voivat olla aineelliset voimavarat (esimerkiksi tulot tai omaisuus) ja niiden hankkimisen edellytykset (esimerkiksi koulutus tai ammatti), jotka vaikuttavat mahdollisuuksiin liikkua<sup>448</sup>. Tutkimuksen mukaan tulotasolla ei ole niin suurta vaikutusta liikunnan harrastamiseen kuin yleisesti luullaan, ja ihmiset valitsevat tulotasolleen sopivat liikuntaharrastukset. Sosiaalisesti tuettuja liikuntapalveluita tulee kuitenkin edelleen ylläpitää, jotta työttömät, eläkeläiset, opiskelijat ja muut liikunnan erityisryhmäläiset ovat tasa-arvoisessa asemassa liikuntapalveluiden käyttäjinä.<sup>449</sup>

Yksi sosiaalisen eriarvoisuuden luojista on kuntien liikuntapalveluiden käyttömaksupolitiikka. Hyvä esimerkki tästä ovat kohonneet uimahallimaksut. Uimista voidaan pitää yhtenä keskeisenä liikuntapalveluna ja liikunnan peruspalveluna, mutta kohonneiden käyttömaksujen myötä lapsiperheillä ei ole varaa harrastaa uimista kuin satunnaisesti.<sup>450</sup> Vielä 1980-luvun lopulla vain 10 % väestöstä koki liikuntapaikkojen käyttömaksut liian korkeiksi. Vuosituhannen vaihteessa tuo luku oli noussut 27 prosenttiin.<sup>451</sup>

Etelä-Suomen lääninhallitus on ottanut kantaa liikuntapaikkojen käyttömaksuihin arvioidessaan peruspalveluiden tilaa läänissään vuonna 2005. Etelä-Suomen läänin kunnista 57 % arvioi korottavansa liikuntapaikkojen käyttömaksuja seuraavien vuosien aikana. Tällainen kehitys voi johtaa kuntalaisten eriarvoistumiseen liikuntapalvelujen saatavuudessa, sillä alle kustannushinnan tarjottavilla kunnan liikuntapalveluilla on merkitystä varsinkin niille kuntalaisille, joilla ei muuten olisi taloudellisesti mahdollista harrastaa kyseistä liikuntaa. Huolestuttavaa oli myös se, että lähes

---

<sup>448</sup> Tietoa terveyseroista. TEROKA-hankkeen verkkosivut.

<sup>449</sup> Suomi 2000 s. 187.

<sup>450</sup> Suomi 2000 s. 187.

<sup>451</sup> Suomi 2000 s. 197.

kahdessa kolmasosassa läänin kunnista ei ollut laadittu mitään selkeää strategiaa liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikkaa varten.<sup>452</sup>

Sen lisäksi, että käyttömaksut saattavat aiheuttaa sosiaalista eriarvoisuutta, aiheuttavat ne jo nyt alueellista epätasa-arvoa. Liikuntapaikkamaksuissa on alueellisesti suuria eroja. Käyttömaksujen erot ovat luonnollisia silloin, kun ne selittyvät erilaisella palvelun laadulla tai liikuntapaikan kunnan perusteella. Maksuissa oli kuitenkin havaittavissa selkeitä eroja, vaikka kyseessä oli samantasoinen liikuntapaikka, joten tällöin väestö oli selvästi eriarvoisessa asemassa asuinkunnan perusteella.<sup>453</sup>

Lääninhallituksen toimenpide-ehdotukset näiden edellä esitettyjen epäkohtien korjaamiseksi koskivat laajojen käyttäjäryhmien liikuntapaikkojen mahdollisimman edullista käyttöä ja toimintastrategian luomista kuntiin, jotta läpinäkyvyys käyttömaksupolitiikassa lisääntyisi<sup>454</sup>. Ongelman yhtenä aiheuttajana on varmasti se, että kuntien liikuntapaikkojen käyttömaksuihin ei ole olemassa valtakunnallisia ohjeita, jotka olisi lainsäädännössä määritelty tai ohjeistettu ministeriötasolta<sup>455</sup>. Myös lähiliikuntapaikkojen kehittäminen vähentää sosiaalista eriarvoisuutta. Esimerkiksi lasten (alle 15-vuotiaat) tasavertaisia liikuntaharrastusmahdollisuuksia voidaan kehittää parantamalla lähiliikuntapaikkoja, jolloin perheen tulotaso ei vaikuta liikunnan harrastamiseen<sup>456</sup>. Tämä pätee tietysti myös muihin ikäluokkiin, eli panostamalla maksuttomiin lähiliikuntapaikkoihin luodaan tasa-arvoiset liikkumismahdollisuudet eri väestöryhmille.

### **6.2.7 Erityisryhmien liikunta**

Tasa-arvoisen liikuntakulttuurin keskeisimmäksi mittariksi on useasti määritelty se, kuinka hyvin erityisryhmien liikuntamahdollisuudet toteutuvat. Kattavat erityisryhmien liikuntapalvelut ovat kehittyneen liikuntakulttuurin tunnusmerkki.<sup>457</sup> Erityisryhmäliikkujien kannalta liikuntamahdollisuuksissa riittää kuitenkin vielä kehitettävää, ja yksi kehittämisen kohde on liikuntapaikkojen soveltuvuus tasavertaisesti kaikille liikkujille. Esimerkiksi tuki- ja liikuntaelinsairaista vain 27 % katsoi liikuntapaikkojen soveltuvat hyvin tai melko hyvin liikkumiseen, mutta 46 % oli sitä mieltä, että paikat soveltuvat kohtalaisesti ja 24 % katsoi, että ne

---

<sup>452</sup> Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2005, 2006 s. 133.

<sup>453</sup> Itä-Suomen läänin peruspalveluiden tila 2006, 2007 s. 96.

<sup>454</sup> Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2005, 2006 s. 133.

<sup>455</sup> Itä-Suomen läänin peruspalveluiden tila 2006, 2007 s. 93.

<sup>456</sup> Suomi 2000 s. 197.

<sup>457</sup> Koivumäki 2004 b s. 180–181.

soveltuvat huonosti tai melko huonosti liikkumiseen. Myös opetusministeriön selvityksessä tämä epäkohta on huomioitu. Selvityksen mukaan ”*liikuntaesteettömyyden osalta rakennettavilla liikuntapaikoilla on edelleen, ohjeistuksista huolimatta, huolestuttavan paljon puutteita*” eikä tätä epäkohtaa ole saatu poistettua informaatio-ohjauksellakaan<sup>458</sup>. Kuntien tulee siis parantaa liikuntapaikkojen esteettömyyttä, jotta erityisryhmillä olisi tasa-arvoiset mahdollisuudet liikkumiseen.<sup>459</sup>

Toinen erityisryhmien liikunnan harrastamiseen liittyvä epäkohta tuli jo esille alueellista tasa-arvoa käsittelevässä kappaleessa: erityisliikuntaa tarvitsevat henkilöt ovat erilaisessa asemassa riippuen heidän asuinkunnasta. Tämä johtuu muun muassa vammaispalvelulain vaihtelevasta tulkintakäytännöstä eri kunnissa. Lain avulla pyritään edistämään vammaisen henkilön edellytyksiä toimia yhdenvertaisesti yhteiskunnassa ja poistaa vammaisuudesta johtuvia haittoja elämässä. Todellisuudessa vammaiset henkilöt ovat kuitenkin eriarvoisessa asemassa eri kunnissa, sillä kuljetuspalvelujen, apuvälineiden ja avustajien tarve tulkitaan eri kunnissa eri tavalla.<sup>460</sup>

Kuntien järjestämissä erityisryhmien liikuntapalveluissa on merkittäviä tasoeroja kuntien välillä. Osassa kunnista on liikuntapalveluita kehitetty liikuntalain mukaisesti ja huomioitu kaikkien väestöryhmien mahdollisuus liikunnan harrastamiseen. Tällaisissa kunnissa myös erityisryhmien liikuntapalvelut ovat riittävät, koska niissä on yleensä palkattu erityisryhmien liikunnanohjaaja järjestämään erityisryhmäläisille liikuntapalveluita. Tällä hetkellä ohjaajia on noin joka neljännessä kunnassa, ja kuntien taloudellisella tilanteella on selkeä vaikutus ohjaajien määrään. Viime laman aikana ja valtionosuusuudistuksen kasvattaman kunnan päätäntävällän myötä erityisryhmien liikunnanohjaajien määrä laski. Luonnollisesti myös kuntakoolla on vaikutusta ohjaajien määrään: pienissä kunnissa (alle 5500 asukasta) ohjaajat olivat harvassa, keskisuurissa kunnissa (5500–20000 asukasta) lähes joka toisessa ja isoissa kunnissa (yli 20000 asukasta) lähes jokaisessa kunnassa oli erityisryhmien liikunnanohjaaja<sup>461</sup>. Toisaalta 90 % väestöstä asuu kunnassa, jossa on tarjolla jonkinlaisia erityisryhmien liikuntapalveluja<sup>462</sup>. Yhdenvertaisten liikuntamahdollisuuksien kannalta juuri kunnan tuottamat erityisryhmien liikuntapalvelut ovat keskeisessä asemassa, sillä liikuntajärjestöjen osuus erityisryhmien liikunnasta on vielä hyvin pientä.<sup>463</sup>

---

<sup>458</sup> Liikuntapaikkarakentamisen avustusjärjestelmän kehittäminen 2004 s. 21.

<sup>459</sup> Suomi 2000 s. 194.

<sup>460</sup> Liikkuva ja hyvinvoiva Suomi 2010-luvulla 2008 s. 49.

<sup>461</sup> Forsström 2001 s. 43.

<sup>462</sup> Erityisliikunnan arviointiraportti valmistunut 2002.

<sup>463</sup> Erityisliikuntaa kuntiin 2004–2006 -hanke käyntiin 2003.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimus lähti siitä lainsäätäjänkin tunnustamasta tosiasiasta, että liikuntalain toinen pykälä on väljä eikä se säätele kuntalaisille tarjottavien liikuntapalvelujen tasoa ja sisältöä. Liikuntapalveluthan otettiin aikanaan pitkän kehityksen myötä yhteiskunnallisen sääntelyn piiriin 1980-luvulta lähtien. Sääntely on ollut alusta alkaen väljää, vaikka liikunta on tämän jälkeen määritelty peruspalveluksi, perusoikeudeksi ja sen yhteiskunnallinen merkitys on kasvanut. Liikuntalaki onkin hyvä esimerkki siitä, kuinka lainsäädäntö ei ole enää yhtä yksityiskohtaista sääntelyä kuin ennen. Liikuntapalvelut ovat kuitenkin kunnan lakisääteisiä palveluja, joiden järjestämiseen ryhtymisessä kunnalla ei ole harkintavaltaa. Sen sijaan kunta saa järjestää liikuntapalvelut määrärahojen puitteissa, ja kunnan harkintavalta liittyy liikuntapalveluissakin palvelun laajuuteen ja sisältöön.

Väljyydestä huolimatta liikuntalaki luo varsin selvät velvoitteet ja arvoperustan kuntien liikuntapalveluille. Kuten tämänkin tutkimus on osoittanut, voidaan nämä velvoitteet ja arvoperusta nostaa selkeästi esille liikuntalaista. Laki jättää kuitenkin kunnille suuren toimintavapauden palveluiden järjestämisessä, sillä velvoitteet eivät selkeydestä huolimatta suuremmin rajoita kuntien toimintaa. Kunnille onkin annettu hyvät mahdollisuudet kehittää liikuntapalveluistaan haluamansa kaltaisia ja oman liikuntakulttuurin sekä alueellisen identiteettinsä kaltaisia. Laki ei ole ollut tälle kehitystyölle esteenä. Toisaalta suuren vapauden vastapainona on suuri vastuu, joka konkretisoituu esimerkiksi yhdenvertaisina liikuntapalveluina kaikille väestöryhmille.

### *Kunnan oikeudelliset velvoitteet liikuntapalveluiden järjestäjänä*

Kunnille annetaan velvoitteet liikuntapalveluiden järjestämiseen kansallisella lainsäädännöllä. Ylikansallisella normistolla ei ole kuntien liikuntapalveluille juuri merkitystä. Urheilun valkoinen kirja ei ole jäsenvaltioita oikeudellisesti suoraan velvoittava. Se on vain suositus, jonka sisältö on jo huomioitu Suomen lainsäädännössä ja liikuntakulttuurissa. Myöskään Lissabonin sopimuksen mahdollisella voimaansaattamisella ei juuri vaikuteta kuntien liikuntapalveluihin.

Kansallinen lainsäädäntö luo kuntien liikuntapalveluille selkeät velvoitteet ja arvoperustan, joka on huomioitava palveluita järjestettäessä. Liikuntapalveluiden arvoperustan mukaan liikunnalla tulee edistää tasa-arvoa, suvaitsevaisuutta sekä tukea kulttuurien moninaisuutta, ympäristön kestäväää kehitystä ja lasten sekä nuorten kasvua. Liikuntapalveluissa tulee huomioida tasa-arvo sekä

liikunnallisena tasa-arvona (kaikkien yhtäläisinä mahdollisuuksina harrastaa liikuntaa) että myös tasa-arvon edistämisenä yhteiskunnassa liikunnan avulla. Kulttuurien moninaisuudessa keskeistä on eri etnisten ryhmien toiminnan ja suomalaisen liikuntakulttuurin moninaisuuden tukeminen liikunnan avulla. Kestävä kehitys on saanut viime vuosina yhä korostuneemman merkityksen yhteiskunnan eri osa-alueilla eikä liikunta tee tässä poikkeusta. Kestävän kehityksen mukaisissa liikuntapalveluissa tulee huolehtia luonnonvarojen järkevästä käytöstä ja korostaa puhtaan luonnon merkitystä liikkumisympäristönä. Liikuntapalveluilla tulisi myös tukea lasten ja nuorten kasvua Näin ollen kuntien tulee tukea sellaista liikuntaa, jossa toiminnan lähtökohdana ovat lasten ja nuorten tarpeet.

Kuntien liikuntapalveluilta tulee siis edellyttää perinteisen liikuntatoiminnan tukemisen lisäksi hyvinvointipolitiikan ja erilaisten eettisten periaatteiden edistämistä liikunnan avulla. Kunnan liikuntapalvelut eivät ole lainsäätäjänkään mielestä enää vain liikuntaa vaan osa hyvinvointipalveluita, joilla lainsäätäjä pyrkii vastaamaan yhteiskunnan tuleviin haasteisiin kuten väestön ikääntymiseen.

Kansallisen lainsäädännön velvoitteiden mukaan kunnalta tulee oikeudellisesti edellyttää laajoille käyttäjäryhmille ja erityisryhmille suunnattuja tavanomaisia, mutta monipuolisia terveyden edistämiseen ja ylläpitämiseen tähtäviä liikunnan harrastamismahdollisuuksia, joita jokainen voi hyödyntää omista lähtökohdistaan. Näin esimerkiksi varattomuus ei saa muodostua liikuntapalveluiden käyttämisen esteeksi, ja yhdenvertaisuus saa palveluiden järjestämisessä korostuneen merkityksen.

Käytännön tasolla tämä edellä mainittu velvoite tarkoittaa, että kunnan tulee johtaa ja koordinoida alueellaan liikunnan toimenpiteitä sekä luoda laajoille käyttäjäryhmille edellytyksiä liikuntaan. Edellytysten luominen jakautuu puolestaan viiteen selkeään velvoitteeseen: yhteistyöhön, terveysliikunnan kehittämiseen, liikuntaseurojen avustamiseen, liikuntapaikkojen tarjoamiseen ja erityisryhmien liikuntamahdollisuuksista huolehtimiseen. Kuntien ensisijainen rooli on olla toiminnan koordinaattori ja edellytysten luoja, jotta jokaisella olisi mahdollisuus harrastaa liikuntaa omista lähtökohdistaan itsenäisesti tai liikuntaseuroissa. Toissijaisena roolina kunta voi ottaa itselleen myös palveluiden järjestäjän tehtävän, mikäli liikuntapalveluja ei pystytä muuten tuottamaan kuntalaisille. Käytännössä näin on etenkin erityisryhmien liikunnassa. Kuntien liikuntapalveluilla tuleekin olla kaksi selkeää painopistealuetta: laajojen käyttäjäryhmien terveysliikunnan peruspalvelut ja koko ajan kasvava erityisryhmien liikunta. Se miten kunta nämä palvelut toteuttaa ja millaisia mahdollisuuksia se tarjoaa, on kunnan omien päätösten varassa.

Liikunnan yleinen johtaminen ja koordinointi on hyvin yleisluonteinen velvoite. Kuntien tulee omalla alueellaan yleisesti johtaa ja koordinoida liikunnan toimenpiteitä, kehittää tätä toimintaa ja yhteen sovittaa sitä muuhun toimintaan kuten yksityiseen liikuntatoimintaan. Kuntien liikuntatoimen hallintoon velvoitteella ei ole vaikutusta, koska kunnilla on organisaatiovalta. Kunnat voivat järjestää sisäisen hallintonsa haluamallaan tavalla, ja hoitaa paikallisia asioita omalla vastuullaan kunhan se tapahtuu paikallisen väestön eduksi. Kuntien asukkaiden edun lisäksi johtamisen ja koordinoinnin on tapahduttava liikuntalain arvoperustan mukaisesti kuten edistäen suvaitsevaisuutta ja tasa-arvoa liikunnalla. Liikuntalailla säädetään kunnille myös yhteistyövelvoite, jonka avulla pyritään lisäämään kunnissa tehtävää yhteistyötä eri tahojen kanssa. Yhteistyötä pitää tehdä sekä kunnan eri hallintokuntien kuin myös muiden julkisen sektorin ja liikunnan yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.

Yhteistyövelvoitteen voidaan katsoa olevan velvoitteen lisäksi keino liikunnan arvoperustan ja muiden velvoitteiden toteuttamiseksi kunnissa. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa yhteistyö on keino taata mahdollisimman yhdenvertaiset ja kattavat liikuntapalvelut kaikkialla Suomessa. Tätä korostaa Paras-hanke, jolla pyritään vahvistamaan kunta- ja palvelurakennetta sekä kehittämään kunnallisten palvelujen tuottamista ja organisointia. Liikuntapalveluissakin tarvitaan tulevaisuudessa yhä enemmän eri rajat ylittävää yhteistyötä. Paras-hanke on osaltaan täydentänyt liikuntapalveluiden velvoitteita, ja aktivoinut kuntia tehostamaan toimintaa liikuntapalveluiden järjestämisessä. Paras-hanke muuttanee myös käsitystä kunnallisista liikuntapalveluista. Tulevaisuudessa ei aina voitane puhua kunnallisista liikuntapalveluista niiden nykyisessä muodossaan. Varsinkin pienemmissä kunnissa liikuntapalvelut muodostettaneen tulevaisuudessa yhä enemmän Paras-hankkeen kuntamääritelmän mukaisesti yhteistyössä sen toiminnallisen kokonaisuuden kanssa, jolla on alueella riittävät edellytykset järjestää tarvittavat palvelut ja niiden rahoitus.

Kunnalla on myös velvollisuus kehittää terveysliikuntaa. Kunnallisten liikuntapalveluiden painopisteen tulisikin olla terveysliikunnassa. Sen edistämisessä tarvitaan monien eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Terveysliikunnan kehittäminen kytkeytyy hyvin läheisesti muihin liikuntalain velvoitteisiin kuten erityisryhmien liikuntaan ja yhteistyövelvoitteeseen esimerkiksi arkiliikunnan mahdollisuuksien parantamiseksi. Terveysliikunnan edistäminen on velvoitteena hyvin yleisluonteinen ja samanhenkinen kuin kuntalain kunnille määräämä tehtävä edistää kuntalaisten hyvinvointia. Sen voi katsoa olevan eräänlainen liikuntapalveluiden yleisohje siitä, mikä on kunnan liikuntapalveluiden tarkoitus ja pääpainopiste.

Velvoite tukea liikunnan kansalaistoimintaa on puolestaan pääasiassa paikallisten liikuntajärjestöjen toiminnan tukemista esimerkiksi suorilla vuosi- ja projektiavustuksilla. Kunnat voivat myös myöntää liikuntatiloja urheiluseurojen käyttöön joko maksuttomasti tai subventoidulla hinnalla. Laki sallii myös tuen suuntaamisen laajemmalle kansalaistoiminnan alueelle, joten kunnat voivat itse harkita keille myöntävät tukea. Tuen saajien ei tarvitse olla edes liikuntajärjestöjä. Tuen perusteeksi riittää oikeuden määritelmän mukaan jopa se, että tuen avulla innostus liikuntaan lisääntyy kunnassa. Näin ollen huippu-urheilun tukeminenkin voi kuulua kunnan toimintaan, sillä sen avulla voidaan innostaa etenkin lapsia ja nuoria liikkumaan. Kansalaistoiminnan tukeminen on siis hyvin laaja ja väljä velvoite, joka mahdollistaa kunnille hyvin monipuoliset keinot tukea alueensa liikuntaa sen eri tasoilla.

Kunnan liikuntapalveluiden tulee myös tarjota kuntalaisille liikuntapaikkoja. Suomalaisen liikuntakulttuurin kannalta kunnilla on edelleen aivan keskeinen merkitys liikunnan infrastruktuurin rakentamisessa, ylläpidossa ja tätä kautta varsinkin välillisesti tuottaa suomalaisille liikuntapalveluja. Määriteltäessä liikuntapaikkojen tarjoamisvelvoitetta, törmätään heti oikeudellisesti ongelmalliseen käsitteeseen: laajaan käyttäjäryhmään. Lailla annetulla velvoitteella tarjota liikuntapaikkoja tarkoitetaan nimittäin laajojen käyttäjäryhmien tarpeisiin varattujen tilojen rakentamista ja ylläpitoa. Oikeudellisesti laajoja käyttäjäryhmiä ei määritellä, mutta informaatio-ohjauksella tarkennetaan käsitteen sisältöä. Informaatio-ohjauksen mukaan laajojen käyttäjäryhmien liikuntapaikoilla tarkoitetaan fyysiseltä rakenteeltaan sellaisia paikkoja, jotka mahdollistavat suuret käyttäjämäärät. Ne ovat myös kaikkien väestöryhmien saavutettavissa esteettömästi, ja niiden käyttöpolitiikan tulee mahdollistaa kaikkien käyttäjien omaehtoinen liikunnan harrastaminen. Tällöin käyttövuorot ja käyttömaksut eivät saa syrjiä mitään väestöryhmää.

Liikuntapaikkojen tarjoaminen on nähtävä kunnissa hyvin laajana käsitteenä. Kunnan on keskityttävä toiminnassaan laajojen käyttäjäryhmien liikuntapaikkojen tarjoamiseen, joka tarkoittaa käytännössä ulkokenttiä, ulkoliikuntapaikkoja, liikuntasaleja ja -halleja, uima- ja jäähalleja. Laajojen käyttäjäryhmien liikuntapaikoissa tulee huomioida erityisryhmien liikkujat, jotta myös he pystyvät käyttämään liikuntapaikkoja. Tällaisella liikuntapaikkojen tarjoamisella voidaan parhaiten edistää liikuntalain arvoperustaa ja tavoitteita, kuten luoda mahdollisuuksia eri väestöryhmien ja ikäryhmien monipuoliselle terveyttä edistävälle liikunnalle.

Todellisuudessa liikuntapaikkojen tarjoaminen on kuitenkin nähtävä vieläkin laajemmassa merkityksessä. Tällöin kuntien on huomioitava myös ne paikat yhdyskuntaverkostossa, joita ei ole varsinaisesti varattu liikuntaan, mutta jotka todellisuudessa muodostavat keskeisen osan

kuntalaisten liikuntaympäristöstä. Kuntien on siis nähtävä myös kevyenliikenteen väylät ja erilaiset ulkoilureitit liikuntapaikkoina. Kuntien tulisikin huomioida liikunnan näkökulma suunnitellessaan ja kehittäessään kevyenliikenteen väyliä ja ulkoilureittejä. Tämäkin vaatii yhteistyön tekemistä eri toimijoiden kanssa.

Kunnan veloitteena on myös huolehtia erityisryhmien liikuntamahdollisuuksista. Siinä missä liikuntajärjestöt tuottavat valtaväestölle liikuntapalveluja, on kuntien rooli merkittävä erityisryhmien liikuntapalveluiden tuottajana. Erityisryhmien liikuntapalvelut vaativat erityisosaamista, jota ei juuri ole eikä voida velvoittaa olevan kolmannen sektorin toimijoilla. Yksi tärkeimmistä julkisen hallinnon ajamista liikunnan eettisistä tavoitteista on se, että mahdollisimman moni voisi harrastaa liikuntaa omista lähtökohdistaan edistään terveyttään ja hyvinvointiaan. Erityisryhmien liikunta sopii siis hyvin julkisen vallan ja juuri kunnan liikuntapalveluiden yhdeksi pääpainopistealueeksi, koska erityisryhmien liikunnalla huolehditaan väestön yhdenvertaisista liikuntamahdollisuuksista.

Muusta normiohjauksesta on nostettava vielä esille koululiikuntaa koskeva ohjaus. Koululiikunta on liikunnan kannalta merkittävää, sillä se on ainoa julkisen vallan väline, jolla julkinen valta tavoittaa väestöstä koko ikäluokan ja voi vaikuttaa heidän liikuntatottumuksiin. Lisäksi lasten ja nuorten kasvun tukeminen on yksi liikuntalain keskeisistä arvoista, ja koululiikunta luo kunnalle hyvät puitteet toteuttaa tätä arvoa. Panostamalla koululaisten liikuntaan ja motivoimalla koululaisia liikkumaan, voidaan kunnassa saavuttaa myöhemmin säästöjä muun muassa nuorten syrjäytymisten ja terveydenhoitokulujen vähentyessä.

Koululiikuntaa ohjataan erilaisten laissa määrättyjen tavoitteiden lisäksi yksityiskohtaisilla sisällöllisillä ja määrällisillä vaatimuksilla, joten se eroaa muusta liikunnan säätelystä. Lopullinen vastuu koululiikunnasta on kuitenkin liikunnan opettajilla ja kunnalla, joten myös koululiikunnassa voidaan tiukemmasta säätelystä huolimatta huomioida paikallinen liikuntakulttuuri. Kunnissa voidaan siis ainakin osaksi itse määritellä millaista koululiikunta on käytännön tasolla ja myös kuinka paljon liikuntaa tarjotaan kouluissa. Toisaalta vastapainona on tässäkin kohdin palvelun sirpaloituminen ajatellen koko maata, sillä ei ole mahdollista järjestää yhdenmukaista koululiikuntaa koko Suomen mittakaavassa. Kuitenkin sisällöllisten ja määrällisten vaatimusten myötä yhdenvertaisuus ei ole koululiikunnassa ongelma. Sen sijaan tulevaisuutta ajatellen on mietittävä koululiikunnan määrän riittävyyttä.

### *Peruspalvelu ja perusoikeus -käsitteiden suhde kunnan liikuntapalveluihin*

Tutkimuksessa oli myös tarkoitus selvittää kahden käsitteen, eli peruspalvelun ja perusoikeuden, vaikutus liikuntapalveluihin. Peruspalvelu ei ole käsitteenä yksiselitteinen vaan hyvin epämääräinen. Se sallii palveluissa eroja, jotka voivat perustua kunnan kokoon, palvelutarpeeseen ja yleisesti ottaen kuntien toimintavapauteen. Näin ollen peruspalvelu ei takaa samanlaista sovelluskäytäntöä palveluissa eikä täten takaa kuntien liikuntapalveluille tiettyä tasoa. Peruspalvelu jää siis lähinnä vain arvovalinnaksi, jolla halutaan korostaa tietyn palvelun merkitystä. Toisaalta se on myös valtiollinen ja ylläalueellinen käsite, jonka voidaan katsoa takaavan palveluiden yhdenvertaisuus yksilön asuinkunnasta riippumatta. Peruspalvelun ollessa ylläalueellinen käsite, kohdistuu sen velvoittava vaikutus lähinnä vain valtiovaltaan.

Liikunta on peruspalvelun lisäksi myös perusoikeus. Yksilölle taataan perustuslailla mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä, ja tähän kehittämiseen kuuluu myös liikunta. Velvoitteen käytännön toteutus annetaan julkiselle vallalle eli myös kunnille. Itsensä kehittäminen on kuitenkin avoin velvoite, eikä se määritä tarkkoja tavoitteita tai vähimmäistasoa, jolla julkisen vallan pitäisi toteuttaa velvoitetta. Itsensä kehittämisen sisältö lähtee yksilön tarpeista, joten sen tarkempi määrittely ei ole edes tarpeen. Lainsäädännön sijaan itsensä kehittämisen rajat määritellään poliittisissa prosesseissa. Niiden lisäksi liikuntapalveluissa itsensä kehittämisen sisältö määritellään myös kansalaisyhteiskunnan toimesta liikuntaseurojen avulla.

Sisällön määrittelemisen sijasta tärkeämpää on perusoikeuden vaikutus yksilön mahdollisuuksiin kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Julkiselta vallalta ei voida vaatia mitä tahansa itsensä kehittämisen mahdollisuuksia, vaan lähinnä tavanomaisia mahdollisuuksia kehittää itseään. ”Tavanomaiset mahdollisuudet” on myös käsitteenä hyvin epäselvä, ja se on riippuvainen yhteiskunnan kehitysasteesta. Se mikä on saattanut joskus olla kunnan toimialan ulkopuolella, voi elintason nousun myötä olla hyvinkin tavanomaista toimintaa, ja sopia kunnan toimialaan. Käsitteen sisältöä pitää siis arvioida aikasidonnaisesti ja se muuttuu yhteiskunnan mukana. Keskeistä on kuitenkin se, että asuinpaikka ja varattomuus eivät saa olla esteenä monipuoliselle itsensä kehittämiselle, vaan yksilöillä tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet asuinpaikasta riippumatta.

Kunnissa perusoikeuden on katsottu toimivan priorisoinnin välineenä niiden kohdentaessaan resursseja eri toimintoihin. Kuntien on huolehdittava riittävästä resursseista, jotta perusoikeuksien mukaiset palvelut voidaan taata jokaiselle. Saavutettua palveluiden tasoa ei myöskään saa laskea riittävyysminimin alle. Kunnat ovat hallinnon tasoista lähimpänä kansalaisia, joten niiden

luonnollisin tehtävä on tuottaa peruspalveluita kuten liikuntapalveluita. Liikuntapalveluissa peruspalvelun tuottaminen on edellytysten luomista liikunnalle. Valtionkin rooli on tuottaa edellytyksiä, mutta myös kantaa vastuu palveluiden riittävästä yhdenvertaisuudesta. Tätä tukee näkemys siitä, että valtiolla on lainsäädäntö- ja budjettivalta, joiden myötä yleinen perusoikeuksien turvaaminen kuuluu lopulta valtiolle. Kunnilla on lisäksi laaja itsehallinto, joka turvaa liikunnassakin kuntakohtaiset palvelut. Kunnan tehtävänä on ensisijaisesti huolehtia yhdenvertaisuudessa siitä, että yhdenvertaisuus toteutuu kunnan sisällä eri väestöryhmien välillä. Koko maan yhdenvertaisuuden toteutuminen on valtion tehtävä.

### *Resurssi- ja informaatio-ohjauksen asema liikuntapalveluiden ohjauksessa*

Resurssiohjaus ja informaatio-ohjaus ovat valtion ohjauksen ja liikuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa tärkeässä roolissa, sillä kuntiin kohdistuva normiohjaus on väljää. Niiden roolina on toteuttaa normiohjauksen asettamia tavoitteita, jotka ovat liikuntapalveluissa selkeät. Varsinkin resurssiohjaus on merkittävässä asemassa kuntien liikuntapalveluiden ja liikuntapolitiikan strategisessa ohjauksessa, sillä resurssi-ohjauksella tavoitellaan liikuntapoliittisia vaikutuksia. Myös kuntien palveluiden tasoon vaikutetaan niillä resursseilla, jotka ohjataan kuntien liikuntatoimintaan valtionosuuksina ja erilaisina avustuksina. Laajasti nähtynä resurssiohjaus on siis valtion rahoituksen ohjaamista eri toimintoihin, ja näiden ohjaamispäätösten avulla vaikuttamista ohjattuun toimintaan. Resurssiohjauksen keinoina toimivat valtionosuudet ja harkinnanvaraiset avustukset. Näitä ohjailemalla valtio pyrkii tavoittelemaan laajoille käyttäjäryhmille edellytyksiä harrastaa liikuntaa ja tasa-arvoisia liikunnan harrastusmahdollisuuksia.

Valtionosuudet ovat käyttösidonnaisia, sillä ne tulee käyttää kunnissa liikuntalain 2.3 §:n mukaiseen liikunnan edellytysten luomiseen. Valtionosuuksien käyttöä ohjataan kuitenkin vain yleisillä velvoitteilla, jotka tulevat ilmi kyseisestä liikuntalain pykälästä. Näin ollen kunnilla on valtionosuuksissa suuri toimintavapaus. Valtionosuuksien avulla ei siis pystytä juuri ohjaamaan kuntien liikuntapolitiikkaa vaan vain liikuntapalveluiden tasoa, joskin siinäkin valtionosuuksien merkitys on pieni. Aivan keskeisessä asemassa kuntien liikuntapalveluiden kannalta ovat kunnissa tehtävät päätökset resurssien jakamisesta.

Käytännössä resurssiohjauksella tarkoitetaan valtion harkinnanvaraisia avustuksia, joita myönnetään kunnille erilaisiin liikunnan kehittämistoimintoihin, hankkeisiin ja liikuntapaikkarakentamiseen. Harkinnanvaraisilla avustuksilla pystytään ohjaamaan

liikuntapolitiikkaa valtionosuuksiin verrattuna enemmän ja yksityiskohtaisemmin. Parhaiten tämä näkyy liikuntapaikkarakentamisen resurssi-ohjaamisessa. Resurssiohjauksen avulla pyritään muun muassa lisäämään lähiliikuntapaikkoja sekä ohjaamaan rakentamista entistä energiatehokkaampaan ja laadukkaampaan suuntaan. Liikunnan kehittämishankinnoilla on puolestaan pyritty lisäämään pääasiassa erilaisten erityisryhmien liikuntaa kuten iäkkäiden henkilöiden sekä lasten ja nuorten liikuntaa. Lähinnä siis vain harkinnanvaraisten avustusten avulla pystytään vaikuttamaan kuntien liikuntapolitiikkaan ja edistämään liikuntalain arvoperustan toteutumista kuntien käytännön toiminnassa.

Informaatio-ohjauksen rooli on nähtävä normi- ja resurssiohjausta täydentävänä. Informaatio-ohjaus ei ole oikeudellisesti sitovaa, mutta sen avulla ohjataan kuntien liikuntatoimintaa valtiovallan haluamaan suuntaan. Puitelakimainen lainsäädäntö luo kuntien liikuntapalveluille tavoitteet, mutta kunnat saavat itse päättää hyvin pitkälle toimintatavoista ja keinoista, joilla ne pyrkivät pääsemään tavoitteisiin. Informaatio-ohjauksen avulla valtiovalta pyrkii vaikuttamaan kuntien toimintatapoihin ja keinoihin. Informaatio-ohjauksella myös selkiytetään ja päivitetään liikunnan väljää normistoa liikuntakulttuurin kehityksen mukaiseksi. Selkiyttämistä käy hyvänä esimerkkinä erilaisten epäselvien käsitteiden kuten laajojen käyttäjäryhmien määrittely.

Liikuntalain päivittäminen taas johtuu siitä, että yli kymmenen vuotta vanha liikuntalaki alkaa olla aikansa elänyt eikä se pysty vastaamaan enää kaikkiin nykyisen liikuntaympäristön haasteisiin. Yksi tällainen haaste on yhteistyö, jonka merkitys on kasvanut liikuntalain voimaantulon jälkeen johtuen esimerkiksi kuntien tiukasta taloudellisesta tilanteesta ja kunnallisten liikuntapalvelurakenteiden erilaistumisesta. Myös erityisryhmien liikunnan merkitys on korostunut liikuntalain voimaantulon jälkeen muun muassa väestön ikääntymisen takia, joten informaatio-ohjauksella pyritään parantamaan sen asemaa kunnissa.

Informaatio-ohjauksella pyritään myös takaamaan liikuntalain arvo- ja tavoitepohjan toteutuminen käytännössä. Tämä tapahtuu esimerkiksi ohjaamalla liikuntapaikkarakentamista tasa-arvoisempaan suuntaan ja kestävän kehityksen ideologian mukaiseksi. Informaatio-ohjauksen roolina on myös kasvattaa kuntien tietoisuutta liikuntatoimen tärkeydestä, ja tukea yhteiskunnan avoimuutta. Liikunnassa tämä on tärkeä tehtävä, jotta liikunnan merkitys (esimerkiksi peruspalveluna) ymmärrettäisiin paremmin kuntasektorilla. Hyvänä esimerkkinä liikunnan merkityksen korostamisesta on Valtioneuvoston periaatepäätös liikunnan kehittämisen linjoista.

### *Kansalaisten yhdenvertaisuus ja tasa-arvon toteutuminen liikuntapalveluissa*

Tutkimus on osaksi oikeussosiologinen, joten on otettava kantaa myös siihen, miten oikeusjärjestykseen kuuluvia sääntöjä noudatetaan ja mitä ne ovat saaneet aikaan? Liikunnan tosiasiallinen tasa-arvo toteutuu yleisesti ottaen Suomessa hyvin, ja liikuntapalveluiden taso on kuntalaisten mielestä riittävä. Puitelakimaisesta lainsäädännöstä huolimatta kunnat ovat pääasiassa kantaneet hyvin vastuunsa liikuntapalveluiden järjestämisestä. Liikuntamahdollisuuksissa esiintyy kuitenkin epäkohtia, sillä eri väestöryhmät eivät ole tasa-arvoisessa asemassa.

Sukupuolten välillä ongelmana on julkisen tuen suuntautuminen enemmän miesten ja poikien harrastamiseen kuin naisten ja tyttöjen. Tämän myötä naiset joutuvat harrastamaan liikuntaa enemmän yksityisillä varoilla kuin julkisella tuella. Myös liikuntapaikkojen suunnittelussa huomioidaan enemmän miesten tarpeet kuin naisten. Ongelmia aiheuttaa myös se, että sukupuolten välistä liikunnan harrastamista ei arvosteta yhtä paljon. Tämä näkyy konkreettisesti jaettaessa harjoitusvuoroja eri lajien välillä.

Alueellinen epätasa-arvo on muodostumassa tulevaisuudessa suuremmaksi ongelmaksi kuin sukupuolten välinen tasa-arvo, joka on koko ajan parantumassa. Pienten haja-asutusalueiden kuntien asukkaiden liikuntamahdollisuudet (esimerkiksi liikuntapaikoissa mitattuna) ovat selvästi heikommät kuin kaupunkilaisten. Ero näkyy normaalien liikkujien lisäksi myös näiden kuntien erityisryhmien liikuntamahdollisuuksissa. Pienten resurssien ja kuntien erilaisten käytäntöjen myötä näissä kunnissa on heikommät mahdollisuudet harrastaa liikuntaa kuin asukasluvultaan isommissa kunnissa.

Sosiaalinen eriarvoisuus on toinen tasa-arvon epäkohdista, joka uhkaa tulevaisuudessa kasvaa. Sosiaalisen tasa-arvon vaarantumisessa on merkittävässä asemassa kuntien liikuntapalveluiden käyttömaksupolitiikka. Kuntatalouden kiristyessä joutuvat kunnat nostamaan palveluiden käyttömaksuja. Tämä kehitys johtaa nopeasti kuntalaisten eriarvoistumiseen liikuntapalveluiden saatavuudessa. Epäarvoiseen asemaan joutuvat ensimmäiseksi ne kuntalaiset, joiden liikunnanharrastus on kiinni juuri subventoiduin hinnoin tuotetuista kuntien liikuntapalveluista. Varattomuus ei saisi estää näiden palveluiden käyttöä, mutta nykyisin tämä tärkeä periaate vaarantuu jopa joissain kuntien perusliikuntapalveluissa kuten uimahallin käytössä. Myös maksujen tasoissa on selkeitä eroja kuntien välillä, vaikka kyseessä on samantasoinen liikuntapaikka. Tosin yhtenäisiä maksujen tasoja eri kuntien välillä ei ole mahdollista eikä edes järkevää vaatia, koska

silloin puututtaisiin yhteen itsehallinnon ja kuntien tulotalouden selkärankaan eli kunnan omaan maksupolitiikkaan.

Kolmas keskeinen epäkohta liikuntapalveluissa liittyy erityisryhmien liikuntaan. Kattavia erityisryhmien liikuntapalveluja on sanottu kehittyneen liikuntakulttuurin tunnusmerkiksi, mutta suomalaisessa liikuntakulttuurissa riittää tältä osin parannettavaa. Normi- ja informaatio-ohjauksella ei ole kyetty luomaan liikuntamahdollisuuksia, joissa myös erityisryhmän liikkujilla olisi tasa-arvoiset mahdollisuudet harrastaa liikuntaa omista lähtökohdistaan. Ongelmana ovat liikuntapaikkojen soveltuminen erityisryhmien liikkujille, sillä liikuntapaikoissa on edelleen paljon puutteita liikuntaesteettömyyden osalta. Toinen erityisryhmien liikunnan harrastamiseen liittyvä epäkohta tuli jo esille alueellisen tasa-arvon kohdassa: vammaispalvelulain vaihtelevasta tulkintakäytännöstä johtuen kuntien vammaisliikkujat ovat eriarvoisessa asemassa. Ikääntyvien liikuntapalvelut ovat puolestaan jo nyt monessa kunnassa riittämättömät. Tulevaisuudessa tämä ongelma tulee vain korostumaan iäkkäiden liikkujien määrän lisääntyessä, jos siihen ei nyt kiinnitetä huomiota.

Tutkimuksessa oli myös tarkoitus tuoda esille oikeuspoliittista pohdintaa, eli tutkia lain toimivuutta, etsiä mahdollisia parannuskohtia ja esittää parannusehdotuksia. Liikunnalle tyypillisen tavoitekeino -sääntelyn ollessa liian väljää, vaarantuu ensimmäisenä yleensä yhdenvertaisuus. Edellä tuotiin jo esille kuinka liikunnan harrastusmahdollisuuksissa on eriarvoisuutta, mutta tutkimuksen kannalta keskeinen kysymys on, että johtuuko tämä puitelakimaisen väljästä sääntelystä. Tutkimuksen yksi keskeisistä johtopäätöksistä on, että tasa-arvoisten liikuntamahdollisuuksien toteutuminen on pääasiassa resurssikysymys, mutta myös normi- ja informaatio-ohjauksella on merkitystä. Lainsäädännöllisillä toimenpiteillä ei pystytä merkittävästi vaikuttamaan tasa-arvoisten liikuntapalveluiden toteutumiseen, eikä nykyisessä lainsäädännössä ja sen soveltamisessa ole suuria epäkohtia. Nykyinen lainsäädäntö ja muut ohjauskeinot ovat saaneet aikaan kattavat liikuntapalvelut, joilla pääsääntöisesti pystytään toteuttamaan liikunnan arvoperustaa.

Normiohjauksessa on kuitenkin muutamia selviä epäkohtia, jotka on syytä tuoda esille. Lainsäädännön kannalta täsmentämistä vaatii vammaisten liikkuminen, jotta lainsäädännön sovelluskäytäntö saataisiin jokaisessa kunnassa yhdenvertaiseksi. Tähän ongelmaan auttaisi varmasti informaatio-ohjauksen lisääminen, jotta vammaispalveluiden tulkinta yhdenmukaistuisi kunnissa. Myös käsite laaja käyttäjäryhmä vaatii oikeudellista täsmentämistä. Nykyisellä määrittelyllä se jää hyvin tulkinnanvaraiseksi eikä sen ohjaavasta vaikutuksesta ole täyttä varmuutta. Ongelma tulee esiin esimerkiksi liikuntapaikkarakentamisessa, jossa mainitaan usein

käsite laaja käyttäjäryhmä. Olisiko syytä määritellä myös laintasoisesti mitä tämä käsite pitää sisällään? Myös lain velvoitetta liikuntapaikkojen tarjoamisesta voitaisiin muuttaa käsitteen osalta, sillä nykyinen käsite ei anna velvoitteesta tarpeeksi laajaa kuvaa. Liikuntapaikkojen tarjoamisen sijaan olisi laissakin syytä käyttää esimerkiksi termiä liikunnan olosuhteiden luominen. Tällöin laistakin välittyisi paremmin velvoitteen koko laajuus eikä se sisältäisi vain liikuntaan suoraan tarkoitettujen paikkojen tarjoamista.

Näitäkin ongelmakohtia keskeisempi on kuitenkin liikunnan peruspalvelu-käsitteen epämääräisyys. Laintasoisesti ei tällä hetkellä määritellä, mitä peruspalvelu pitää sisällään. Määrittelemällä selkeästi laintasoisesti, mitkä ovat liikunnan peruspalvelut, nostettaisiin ja selkiinnytetäisiin liikunnan asemaa muiden peruspalveluiden joukossa ja vältyttäisiin yhteentörmäyksiltä yksityisen sektorin liikuntapalveluiden tuottajien kanssa. Samalla kun liikunnan asema paranisi, tapahtuisi parannusta varmasti myös itse liikunnan peruspalveluissa, joka puolestaan parantaisi yhdenvertaisuutta liikuntapalveluissa. Alueellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden vähentämisessä on merkitystä juuri peruspalveluihin keskittyvillä liikuntapalveluilla. Nostamalla liikunnan asemaa ja määrittelemällä sen peruspalveluiden sisältö, voisi tapahtua sama kehitys kuin aikanaan säädettäessä ensimmäistä liikuntalakia. Silloin liikunnan ottaminen osaksi normiohjausta nosti liikunnan arvostusta kunnissa. Tämä näkyi puolestaan käytännön tasolla kuntien liikuntapalveluiden parantumisena.

Keskeinen ongelma liikunnan peruspalvelun määrittelemisessä laintasoisesti on se, miten tämä muutos vaikuttaisi kunnalliseen itsehallintoon? Määrittelemällä peruspalvelukäsite laintasoisesti, laajennettaisiin kuntia sitovaa lainsäädäntöä, jolloin kunnallinen itsehallinto alkaisi (Kauko Heurun määritelmän mukaisesti) liikuntapalveluissa nykyistä myöhemmästä kohdasta. Tätä toimintavapauden rajoittamista ei ole syytä nähdä suurena ongelmana, koska tästäkin muutoksesta huolimatta kunnille jäisi suuri vapaus järjestää liikuntapalvelut haluamallaan tavalla. Toiseksi Heurun mukaan itsehallinnon kannalta on keskeistä se, mitä tapahtuu lainsäädännön loputtua. Tällöin korostuu kuntalaisten omaehtoinen ja omavastuinen toiminta, jonka avulla määritellään kunnan toimintalinjat. Liikunnassa on kansalaistoiminnalla jo nyt hyvin merkittävä asema, ja tähän asemaan ei uudistuksella vaikutettaisi. Kunnan toimintalinjat määriteltäisiin siis uudistuksenkin jälkeen hyvin pitkälle juuri kuntalaisten toimesta, ja kunnalliselle itsehallinnolle jäisi tilaa toteutua. Lisäksi liikunnan peruspalvelut nähdään eri puolella Suomea kuntalaisten keskuudessa hyvin samanlaisina eikä asuinkunnalla ole tähän suurta vaikutusta. Liikunnan peruspalvelut olisi siis helposti määriteltävissä.

Myös muilla toimenpiteillä kuin normiohjauksen epäkohtia poistamalla, pystytään parantamaan tasa-arvoa liikuntapalveluissa. Yksi toimenpide on se, että kunnissa panostettaisiin lähiliikuntapaikkojen rakentamiseen ja ylläpitämiseen. Lähiliikuntapaikoissa liikunta ei ole sidottu urheiluseuran jäsenyyteen, tilamaksuihin tai aikaan, joten ne ovat kaikkien väestöryhmien käytettävissä tasa-arvoisesti. Parantamalla lähi- ja arkiliikunnan edellytyksiä kunnissa, edistetään samalla sosiaalista ja sukupuolten välistä tasa-arvoa. Kuntien tulisi myös entistä paremmin huomioida tasa-arvonäkökulma myöntäessään avustuksia ja harjoitusvuoroja. Keskeinen keino on tässä informaatio-ohjaus. Jotta resurssit voitaisiin käyttää tasa-arvoisemmin, täytyy kunnalla olla käytössään tarvittavat tiedot alueensa liikunnan harrastamisesta. Näiden tietojen avulla kunnan kannattaa laatia tasa-arvosuunnitelma, jossa selvitetään esimerkiksi resurssien ja harjoitusvuorojen jako. Informaatio-ohjauksella voidaan myös parantaa naisten ja tyttöjen lajien arvostusta kunnissa.

Alueiden väliseen epätasa-arvoon ratkaisuna on lisätä pienempien kuntien yhteistyötä ja niiden resursseja liikuntapalveluihin. Käytettävissä olevissa resursseissa on nykyinen tilanne se, että kaupunkimaisissa kunnissa on lähes kaksinkertainen euromäärä asukasta kohden käytettävänä liikuntapalveluihin kuin maaseutumaisissa kunnissa. Tätä resurssien epätasa-arvoisuutta tulisi tasata, sillä pienten resurssien kunnissa ollaan hyvin pitkälle juuri julkisten liikuntapalveluiden varassa. Yhteistyön lisäämisessä taas Paras-hanke voi olla osaltaan ratkaisu alueellisen epätasa-arvon korjaamiseen, sillä sen avulla saadaan yhdistettyä resursseja. Yleinen näkemys on, että alueellinen tasa-arvo paranee, kun pienissäkin kunnissa panostetaan riittäviin peruspalveluihin, mutta samalla huolehditaan alueiden omaleimaisesta liikuntakulttuurista. Yhtenä kuntakohtaisen liikuntakulttuurin merkittävänä luojina ovat alueen liikuntaseurat. Alueellisesti tasa-arvoisten liikuntapalveluiden ja suomalaisen liikuntakulttuurin moninaisuuden kannalta onkin tärkeää, että pienetkin kunnat myös käytännössä tukevat alueensa liikuntaseuroja.

Alueiden välinen epätasa-arvo on tutkimuksen perusolettaman kannalta hyvin mielenkiintoinen kysymys, koska siinä tulee esille tutkimuksen yksi perusjännitteistä, joka esiintyy kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisten yhdenvertaisuuden välillä. Keskeinen ja hyvin konkreettinen kysymys onkin, voidaanko yhdenvertaisuuden katsoa vaarantuvan, kun maaseudun haja-asutusalueiden asukkailla on käytössään vain alle kaksi kolmannesta siitä liikuntapaikkaverkostosta, joka kaupunkien taajaman asukkailla on käytössään? Voidaanko tämän eron katsoa vielä sisältyvän kunnalliseen itsehallintoon ja esimerkiksi peruspalvelukäsitteen sallimaan palveluiden eroavaisuuteen? Rajan määrittäminen kunnallisen itsehallinnon ja jokaisen yhdenvertaisten liikunnan harrastamismahdollisuuksien välille on vaikea tehtävä. Mielestäni tässä kohdin voidaan

kuitenkin jo todeta, että maaseudun haja-asutusalueiden asukkaat ovat eriarvoisessa asemassa muihin verrattuna.

Ratkaisu tähän edellä esitettyyn epäkohtaan ei ole kuitenkaan pelkästään resurssien lisäämisessä tai resurssien kuten valtion avustusten tasa-arvoisemmassa jakautumisessa, sillä valtion tuella ei ole keskeistä merkitystä kuntien liikuntapalveluille. Toki avustustenkin jakamisella vaikutetaan alueellisesti tasa-arvoisempiin liikunnan resursseihin (varsinkin liikuntapaikkarakentamisessa ja etenkin harkinnanvaraisilla avustuksilla), ja tulevaisuudessa tulisikin vahvistaa paikallisen tason edellytyksiä tuottaa liikuntapalveluja. Resursseja on siis ehdottomasti lisättävä, sillä tällä hetkellä vähäiset resurssit (esimerkiksi investoinnit liikuntapaikkoihin) ja kuntien käyttömaksupolitiikka estävät eräiden väestöryhmien liikunnan harrastamisen ja liikuntalain arvoperustan toteutumisen. On mielenkiintoista, että liikunnan kaltaisen perusoikeuden ja peruspalvelun resurssit ovat hyvin pitkälle kiinni kunnissa tehtävistä päätöksistä eikä niinkään valtion päätösten varassa. Verrattaessa eri peruspalveluiden valtionosuuksien suhdetta niiden käyttökustannuksiin, on liikunnassa valtionosuuksien osuus pienimmästä päästä. Esimerkiksi kirjastotoimessa valtionosuudet ovat käyttökustannuksiin suhteutettuna moninkertaiset liikuntaan verrattuna.

Kuntien liikuntatoimien eriytyneisiin resursseihin on nähty pääsyinä vapaakuntakokeilu ja varsinkin valtionosuusuudistus. Valtionosuuksilla on kuitenkin pieni merkitys kuntien liikuntapalveluiden järjestämisessä, ja lisäksi valtionosuudet ovat käyttösidonnaisia käytettäväksi liikuntalain 2.3 §:n mukaiseen toimintaan. Näin ollen valtionosuusuudistusta ja ylipäänsä valtion tuen vähyyttä suurempi merkitys kuntien eriytyneisiin resursseihin on kuntien yleisellä taloustilanteella ja nykyisellä eriytyneellä taloudellisella kehityksellä. Niiden myötä väestömäärältään pienissä kunnissa ei pystytä panostamaan liikuntatoimeen samalla tavalla kuin suuremmissa kunnissa.

Taloudellisen tilanteen lisäksi kasvanut kunnallinen itsehallinto on osaltaan eriyttänyt kuntien panostuksia liikuntatoimintaan. Tämänkin takia voitaisiin itsehallintoa kaventaa liikuntapalveluissa määrittelemällä liikunnan peruspalveluiden sisältö, jotta liikunnan asemaa kunnissa nostettaisiin ja selkiinnyttäisiin. Jos tähän laintasoiseen peruspalveluiden määrittelyyn ei haluta ryhtyä, olisi lievempi tapa ratkaista tämä ongelma se, että kunnat itse määrittelisivät, mitkä palvelut ne katsovat kuuluvan liikuntalain velvoitteeseen ja peruspalveluihin. Tämän jälkeen muut liikunnan toimijat voisivat keskittyä sellaisten liikuntapalveluiden tuottamiseen, jotka eivät ole kunnan intressissä, mutta joille olisi kunnassa kysyntää. Näin välttyttäisiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteentörmäyksiltä.

Liikunnan peruspalveluiden määrittelyllä selkiytettäisiin myös kuntien liikuntapalveluiden käyttömaksupolitiikkaa. Kunnissa voitaisiin käyttömaksupolitiikassa keskittyä peruspalveluiden tarjoamiseen mahdollisimman edullisesti. Takaamalla kuntalaisille mahdollisimman edullinen liikunnan harrastaminen laajojen käyttäjäryhmien perusliikuntapaikoilla, vähennettäisiin liikuntapalveluiden sosiaalista eriarvoisuutta. Kunnissa tulisi myös luoda selkeä toimintastrategia liikuntapaikkojen käyttömaksupolitiikkaan. Tällä hetkellä tilanne on huolestuttava, koska suuressa osassa kuntia ei ole mitään selkeää strategiaa laadittuna käyttömaksuille. Tällöin käyttömaksupolitiikasta uhkaa tulla sekava viidakko, jossa ei tunnisteta niitä selkeitä peruspalveluita, jotka tulisi taata mahdollisimman edulliseen hintaan kuntalaisille. Tässä viidakossa voivat kehittää itseään lähinnä ne, joilla on siihen varaa.