

Jouko Kokkonen (toim.)

Ulkoilu ja luontoliikunta – monen ministeriön tontilla



LTS

Liikuntatieteellinen Seura
Finnish Society of Sport Sciences

Jouko Kokkonen (toim.)

Ulkoilu ja luontoliikunta – monen ministeriön tontilla

Liikuntatieteellinen Seura ry, Helsinki 2019

Liikuntatieteellisen Seura tutkimuksia ja selvityksiä nro 15
© Kirjoittajat ja Liikuntatieteellinen Seura
Ulkoasu: Antero Airos
Paino: Kirjapaino Mondia
ISBN: 978-952-5762-11-2
ISSN: 1798-2464

Sisällys

Taipaleelle lähdetessä	5
Ulkoilulla ja luontoliikunnalla on vetovoimaa	6
Tuija Sievänen ja Marjo Neuvonen:	
Hiukan ulkoilun ja luontoliikunnan historiasta ja käsitteistä	8
Ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön käsitteet (MN)	10
<i>Luontomatkailu</i>	11
<i>Luontoliikunta</i>	11
Ulkoilua ja luontoliikuntaa koskevat säädökset	13
Ulkoilun ja luontoliikunnan laajempi laillisuusperusta	14
Ulkoilulaki kaipaa uudistusta	14
Esteettömyys ulkoilussa ja luontoliikunnassa	16
Monen ministeriön asia	17
Kunnat ja aluehallinto ulkoilussa ja luontoliikunnassa	22
Aluehallinnon ja maakuntien roolit epäselviä	24
Ylös ja ulos!	25
Lähteitä	27



Taipaleelle lähdeittäessä

Ulkoilu ja luontoliikunta ovat läheisiä suurelle osalle suomalaisista. Peräti 96 prosenttia suomalaisista ulkoilee joskus. Ulkoilu ja luontoliikunta liittyvät luontevasti suomalaiseen arkeen ja vapaa-aikaan. Samaan aikaan liikkumisen kokonaismäärä kuitenkin pienenee, mikä on lisännyt vähäisestä liikkunnasta ja muusta epäsuotuisasta terveyskäyttämisenestä johtuvien elämäntapasairauksien määrää. Tämä kasvattaa sosiaali- ja terveystenonja.

Liikkumisen määrää olisi lisättävä niin kansalaisten hyvinvoinnin kuin kansanterveyden kannalta. Ikääntyvä väestö halutaan pitää toimintakykyisenä mahdollisimman pitkään. Tähän asti käytetyillä liikkunnan edistämisen keinoilla on kuitenkin tavoitettu vain osa väestöstä. Ulkoilun ja luontoliikkunnan lisäämismahdollisuuksia on pohdittu vähemmän ja niihin on panostettu yhteiskunnan varoja suhteessa niukemmin kuin tavoitteellisen liikkunnan edistämiseen. Ulkoiluun ja luontoliikkuntaan kohdistuukin kasvavia odotuksia liikkumisen lisääjinä. Potentiaalia lisää se, että ulkoilma ja luonto tarjoavat elämyksiä ja kokemuksia, joita ei muutoin voi saada. Toisaalta ihmisten suhde etenkin metsässä liikkumiseen on muuttunut kaupungistumisen vuoksi. Luonto ei enää ole osa arkea valtaosalle suomalaisista, vaan viipale vapaa-aikaa, jonka täyttämistä kilpailevat urbaanit ja teknologiset sisällöt.

Ulkoilu ja luontoliikunta – Monen ministeriön tontilla -selvitys antaa yleiskuvan ulkoilun ja luontoliikkunnan käsitteistä, suosiosta ja merkityksestä, säädöksistä, toimijoista, rooleista, tavoitteista, voimavaroista ja jo tehdyistä toimenpiteistä. Selvitys kattaa valtion keskus- ja aluehallinnon. Lisäksi julkaisussa käsitellään maakuntahallinnon ja kuntien roolia ulkoilun ja luontoliikkunnan mahdollistajina. Tekstissä sivutaan myös järjestöjen roolia.

Tarkoituksena on valottaa eri julkishallinnon toimijoiden rooleja, tavoitteita, resursseja, toimenpiteitä ja yhteistyötä ulkoilun ja luontoliikkunnan edistämisessä. Osana tätä on kartoitettu ulkoilun ja luontoliikkunnan asemaa ministeriöiden strategioissa ja muissa asiakirjoissa sekä maakuntien ja kuntien

strategioissa. Lisäksi on selvitetty, millä tavalla eri toimijat tekevät yhteistyötä ulkoilun ja luontoliikkunnan edistämiseksi ja mitä olemassa olevia verkostoja on olemassa. Säädöksistä tarkastelussa ovat erityisesti ulkoilu-, liikunta-, maankäyttö- ja rakennuslait sekä muut ulkoiluun ja luontoliikkuntaan vaikuttavat säädökset. Lisäksi selvityksessä on käsitelty perustus-, kunta-, kansanterveys- ja terveydenhuoltolakien merkitystä ulkoilun ja luontoliikkunnan kannalta.

Selvitys sisältää suosituksia ulkoilun ja luontoliikkunnan aseman parantamiseksi sekä selkeyttämiseksi julkishallinnossa. Tarkoituksena virittää keskustelua ulkoilun ja luontoliikkunnan asemasta. Ulkoilua ja luontoliikkunnan asemaa on selvitetty aiemmin mm. Luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämissuunnitelmassa VILMAT (2000-luku) ja Suomen Ladun tekemässä selvityksessä ulkoilulain toimivuudesta, soveltamisesta ja muutostarpeesta (2015). Kuntien osalta selvitystyötä on tehty mm. Suomen Ladun Ulkoilumahdollisuudet Suomen kunnissa SULKA I-projektissa (2002), jossa tarkasteltiin mm. kuntien ulkoilun ja luontoliikkunnan hallinnointia.

Raportti täydentää osaltaan Valtion liikuntaneuvoston (VLN) aloittamaa selvitystyötä, jossa luodaan liikunnan asemaa osana eri valtionhallinnon sektoreita. Se nostaa esille ulkoilun ja luontoliikkunnan erityishaasteet ja mahdollisuudet hallinnon näkökulmasta. Selvitys tarjoaa myös aineksia opetus- ja kulttuuriministeriössä käynnistyneeseen Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirjan valmistelutyöhön.

Selvityksen on toteuttanut Liikuntatieteellinen Seura (LTS) yhteistyössä Luonnonvarakeskuksen (LUKE), Metsähallituksen ja Suomen Ladun kanssa. Sen tekemiseen ovat osallistuneet LTS:sta Jouko Kokkonen, LUKE:sta Tuija Sievänen ja Marjo Neuvonen, Metsähallituksesta Liisa Kajala ja Matti Tapaninen ja Suomen Ladusta Anne Rautiainen. Alkuideointiin osallistui myös LTS:n erityisasiantuntija Saku Rikala. Kyseessä on olemassa olevaan tietoon tukeutuva katsaus. Keskeisiä läh-

teitä ovat aiemmin tehdyt ulkoilun, luonnon virkistyskäytön, luontoliikunnan sekä liikunnan selvitykset ja tutkimukset, eri hallinnonalojen ja -tasojen strategiat ja muut asiakirjat sekä viralliset tilastot. Kokonaiskuvaa on täydennetty haastatteluilla sekä keräämällä esimerkkejä ulkoilun ja luontoliikunnan edistämistyön toimivista poikkihallinnollisista ratkaisuksista ja keskeisistä haasteista hallinnon eri tasoilla.

Ulkoilulla ja luontoliikunnalla on vetovoimaa

Suomi on jo nykyisellään ulkoilun ja luonnossa liikkumisen suurvalta, jossa metsät ovat tärkeä virkistysympäristö. Jokamiehenoikeuksien ansiosta suurin osa Suomesta on yhtä suurta ulkoilualuetta. Ulkoiluun ja luontoliikuntaan on käytössä metsämaata 25,8 miljoonaa hehtaaria, noin 76 prosenttia maan kokonaispinta-alasta (Luonnonvarakeskus, Valtakunnan metsien inventointi VMI, Suomen metsävarat).

Jokamiehenoikeus mahdollistaa liikkumisen omin voimin useimmilla luontoalueilla ilman erillistä lupaa. Ulkoilu onkin yksi suomalaisten suosikkiharrastuksista. Suomalaisista 96 prosenttia ulkoilee ainakin joskus. Lähes kaksi kolmannesta alle vuorokauden kestävästä ulkoilukerroista suuntautuu kuntien maille, kolmannes yksityisten maille tai omalle loma-asunnolle. Kuusi prosenttia kohdistuu valtion maille. (LVVI 2)

Suojeltuja metsiä on Suomessa kaikkiaan 10,6 % (2,4 milj. ha) ja talousmetsien monimuotoisuuden suojelukohteita on 1,5 % (0,3 milj. ha) metsäpinta-alasta (Luonnonvarakeskus, Metsien suojelu, <https://stat.luke.fi/metsien-suojelu>). Noin 87 prosenttia suojelluista metsistä sijaitsee valtion mailla. Valtaosalla näistä alueista voidaan liikkua jokamiehenoikeudella.

Valtion maille perustetut suojelualueet ovat Suomen suojelualuekokonaisuuden ydin, jota täydentävät yksityismaiden suojelualueet. Suomessa on mm. 40 kansallispuistoa, 19 luonnonpuistoa, 5 valtion retkeilyaluetta ja 12 Lapin erämaa-aluetta. Kansallispuistojen käyntimäärät ovat lähes nelinkertaistuneet vuodesta 2001 (851 000 → 3,17 miljoonaa). Samaan aikaan puistojen pinta-ala on kaksinkertaistunut 500 000 hehtaaria miljoonaa hehtaariin. Kaikkiaan Metsähallituksen hoitamille valtion suojelualueille tehtiin vuonna 2018 lähes 6,9 mil-

joonaa käyntiä. Luvussa ovat mukana kansallispuistojen lisäksi valtion retkeilyalueet ja muut virkistyskäytöllisesti merkittävät suojelualueet ja retkeilykohteet.

Ulkoilun ja luontoliikunnan suosioista kertoo myös se, että peräti 43 prosenttia suomalaisista teki yhden tai useamman luontomatkan vuosina 2009–2010. Kolmasosalla heistä kohteena oli vapaa-ajan asunto, 28 prosentilla yksityinen alue, viidenneksellä valtion alue ja vajaalla viidenneksellä kuntien omistama alue. Vapaa-ajan asunto oli käytössään 41 prosentilla suomalaisista.

Ulkoilureittien tarjonta on monipuolinen. Valtakunnallisessa liikuntapaikkarekisterin (LIPAS) Suomessa on esimerkiksi hiihtoreittejä sekä latu-uria noin 12 900, ulkoilureittejä 8 600, melontareittejä 2760, luontopolkuja 1 900 ja maastopyöräilyreittejä 1 770 kilometriä. Luvut perustuvat kuntien antamiin tietoihin, jotka eivät ole täysin kattavia. LIPAS-rekisteri antaa kuitenkin hyvän yleiskuvan ulkoilu- ja luontoliikuntamahdollisuuksista. (www.lipas.fi) Metsähallitus pitää yllä noin 5 100 kilometriä erilaisia retkeilyreittejä ja luontopolkuja, ja noin 1 300 kilometriä hiihtoreittejä ja latu-uria. (<https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/mhvuosikertomus2018fn.pdf>).

Mutta mikä on ulkoilua? Onko metsänhoito moottori- tai raivaussahalla luonnossa liikkumista? Hyötyliikuntaa se ainakin on. Moottorikelkkailu on fyysisesti rasittavaa, vaan voiko sitä pitää luontoliikuntana? Selvityksessä esitellään myös ulkoilun ja luontoliikunnan keskeiset käsitteet.

Suomessa ei ole harjoitettu varsinaista ulkoilupolitiikkaa toisin kuin muissa Pohjoismaissa. Sen sijaan liikuntapolitiikkaa on tehty Suomessa 1960-luvun lopulta lähtien, osin jo aiemmin. Sen osana erottuu häivähdyksiä ulkoilusta. Voi myös kysyä, onko erilliselle ulkoilupolitiikalle tarvetta? Ainakin tietoisuus ulkoilun ja luontoliikunnan merkityksestä on nousussa. Avoimen taivaan alla liikkumisen arvostus kasvaa tasaisesti, mihin vaikuttavat sekä kasvanut huoli ilmastonmuutoksesta että lisääntynyt tietoisuus ulkoilmassa liikkumisen terveysvaikutuksista.

Liikkumisen edistämisessä on korostunut 2010-luvulla *terveyttä ja hyvinvointia edistävä liikunta*, joka tarkoittaa kaikkea elämänsä eri vaiheissa tapahtuvaa fyysistä aktiivisuutta. Se parantaa terveyden lisäksi laajemmin hyvinvointia ilman liikaliikunnan haittavaikutuksia. Sosiaali- ja terveys-

ministeriön esille tuoman uuden käsitteen avulla on haluttu nostaa esiin liikkumisen terveysvaikutusten ohella sen merkitys ilon ja innostuksen lähteenä, kasvatuksen, oppimisen ja luovuuden välineenä sekä sosiaalisen pääoman rakentajana. Ulkoilussa ja luontoliikunnassa yhdistyvät luontevasti ja pakottamatta terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan eri puolet. Kestävien liikkumistapojen arvostuksen nousu voi osaltaan lisätä ulkoilua kaupunki- ja taajamaympäristöissä.

Ulkoilun kannalta merkittävää on, että käsite sisältyy 6.6.2019 nimitetyn Antti Rinteen hallituksen ohjelmaan. Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun ulkoilu on ylipäätään otettu mukaan hallitusohjelmaan, jossa todetaan seuraavasti:

”Lisätään ja perusparannetaan lähiliikuntapaikkoja ja ulkoilureitistöjä. Lisätään lasten, ikäikäiden ja erityisryhmien liikkumisen kannalta keskeisiä arjen lähiympäristöjä, kuten puistoja ja viheralueita. Luodaan kansallinen virkistyskäyttöstrategia.”

Kirjaus avaa mahdollisuuden vahvistaa ulkoilun ja luontoliikunnan asemaa valtionhallinnossa. Tämän selvityksen sisältämät ehdotukset ja päätelmät tarjoavat toivottavasti osaltaan pohjaa jatkotoimille.

Helsingissä 8.6.2019

Jouko Kokkonen

Tuija Sievänen ja Marjo Neuvonen:

Hiukan ulkoilun ja luontoliikunnan historiasta ja käsitteistä

Valtionhallinto on pyrkinyt edistämään ulkoilua ja luontoliikuntaa ja turvaamaan niiden edellytyksiä laajemmassa mitassa 1960-luvun lopulta alkaen, jolloin ulkoilulain valmistelu alkoi. Ulkoilulakikomitean mietintö valmistui vuonna 1967. Sen pohjalta eduskunta hyväksyi vuonna 1973 lain, joka on edelleen voimassa. Ulkoilulain uudistamista on tarkasteltu vuonna 2015 julkaistussa raportissa (Eränkö, Kuisma-Sandgren, Rautiainen 2015), mutta lainuudistamista ei ole aloitettu. Ulkoilulaissa säädetään valtion retkeilyalueiden, ulkoilureitien ja leirintäalueiden perustamisesta. Ulkoiluasiat kuuluivat pääsääntöisesti sisäasianministeriön hallinnonalaan, kunnes ympäristöministeriö perustettiin vuonna 1982.

Vuonna 1973 valmistui myös Virkistysaluekomitean mietintö, jossa ehdotettiin lakia virkistysalueiden hankkimisesta ja ylläpitämisestä sekä erämaa- ja saaristolakien säätämistä. Laki erämaiden perustamisesta toteutui vuonna 1991, mutta muilta osin mietinnön esitykset jäivät toteutumatta. Mietintö perustui kuitenkin laajoihin ja monipuolisiin selvityksiin sekä sisälsi aikaa kestäneitä määritelmiä ja luokituksia.

Ympäristöministeriö on kehittänyt lainsäädäntöä etenkin maastoliikenteen ohjaamiseksi (ensimmäinen laki maastoliikenteen rajoittamisesta 1977, maastoliikennelaki 1991 ja 1996), leirintäalueiden pitoa koskevia ohjeistuksia ja jakanut valtionavustuksia kuntien muodostamille virkistysalueyhdistyksille maan hankintaan. Ministeriö rahoitti kuntien ulkoilureittihankkeiden toteuttamista vuoteen 1989, jolloin tehtävä siirtyi opetusministeriölle. Ympäristöministeriö on tuottanut virkistyskäytön suunnittelun tueksi erilaisia oppaita: Ulkoilureitien suunnitteluopas 1981, Ulkoilureittioapas 1995, Taajamametsienhoito-opas 1995, Virkistysalueiden suunnittelu- ja hoito-opas 1998, Matkailuyrityksen ympäristöopas 1997 ja Luonto-opastuksen käsikirja 1997. Ministeriön on julkaissut myös erilaisia ohjeita, kuten venesatamien luokitusohjeet 1993, veneilyn jätehuolto 1987 ja ulkoilulain leirisäännösten soveltamisohjeet ja tasoluokitus 1995.

Ympäristöministeriöllä on ollut tärkeä rooli jokamiehenoikeuksien tulkitsijana, ja ministeriö onkin toimittanut sarjan oikeuksia kuvaavia esitteitä yleiseen valistuskäyttöön vuodesta 1984 alkaen. Painokset ovat olleet lopussa jo vuosia. Materiaalia tarvittaisiin eri kielillä niin kotimaisten toimijoiden kuin luontomatkailun tiedottamistarpeisiin. Ympäristöministeriö julkaisi vuonna 2012 jokamiehenoikeuksista ammattilaisen käsikirjan, jossa on laajasti ja perusteellisesti tarkasteltu jokamiehenoikeuksien toimivuutta ja rajoja sekä sen tarjoamia mahdollisuuksia.

Ympäristöministeriö osallistui (tai delegoi osallistumista muille) myös pohjoismaisen ulkoilutyöryhmän (Friluftsliv i Norden) toimintaan, joka tuotti useita raportteja ja yhteistyöohjelman pohjoismaisen ulkoilupolitiikan muotoilemiseksi 1980-luvulla. Yhteistyö on jatkunut Pohjoismaiden ministerineuvoston projekteina. Ympäristöministeriö on teettänyt useita selvityksiä ja rahoittanut ulkoiluun liittyvää tutkimusta. Vuonna 1985 valmistui ulkoilututkimusohjelma ja myöhemmin ulkoilututkimusta on tarkasteltu kehittämis-kohteena mm. raportissa ”Ohjelma luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi” (ns. VILMAT-raportti 2002). VILMAT-raportin laatimiseen osallistuivat ympäristö-, maa- ja metsätalous-, sosiaali- ja terveys-, työministeriö- ja opetusministeriö. Laaja-alainen yhteistyö tuki toimenpide-esitysten toteuttamista.

Ensimmäinen valtakunnallinen ulkoilututkimus valmistui vuonna 1980 sisäministeriön toteuttamana. Ympäristöministeriö on rahoittanut Luonnon virkistyskäytön valtakunnallinen inventointi (LVVI) -seurantatutkimusta opetus- ja kulttuuriministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Aluksi LVVI-seurantatutkimukset teki Metsäntutkimuslaitos, joka kokosi koko maata koskevat ulkoilutilastot vuosina 2000 ja 2010. LVVI-seuranta jatkaa Luonnonvarakeskus.

Muun luonnon virkistyskäytön edistäminen vahvistui 1990-luvun alussa, kun maa- ja metsätalous- (MMM) ja ympäristöministeriöiden (YM)

ohjaamassa metsähallituksessa tehtiin organisaatiouudistus ja virkistyskäyttö sai oman hallinnon (sittemmin Luontopalvelut). YM nousi keskeiseen asemaan luonnon virkistyskäytön ohjaajana, jota se on edelleen. Virkistyskäytön palveluvarustuksen ja ohjauksen kehittäminen muuttui määrätietoiseksi sekä kansallispuistoissa että valtion retkeilyalueilla, mutta myös talousmetsäalueilla. Kansallispuisto- ja retkeilyalueverkosto laajeni voimakkaasti 1990-luvulta alkaen. Valtionalueiden virkistyskäytön kehittämistä pohti työryhmä, jonka vuonna

1996 laatiman laajan muistion pohjalta ministeriöiden ohjaus vahvistui virkistyskäytön kehittämisessä valtion mailla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alla ovat olleet ulkoilukuntapaikkojen kehittäminen sekä erityisesti kuntien ulkoilureittihankkeiden tukeminen valtionavustuksilla. Opetus- ja kulttuuriministeriö on rahoittanut kansallista liikuntapaikkojen tietokannan (Lipas-järjestelmä) kehittämistä muiden toimijoiden kanssa jo yli 20 vuotta. Virkistysalueita ja ulkoilureittejä on järjestelmään viety

Toimijakenttä laajentunut (JK)

Ulkoilun ja luonnonliikunnan parissa toimii lukuisia tahoja, jotka hallinnoivat, ohjaavat, opastavat, säätelevät, tarjoavat toimintaa tai tutkivat alaa. Niiden määrä on lisääntynyt 1970-luvulta lähtien. Tähän on koottu keskeisiä ulkoilun ja luontoliikunnan toimijoita ja esitelty tiivistetysti niiden ulkoiluun ja luontoliikuntaan liittyvät päätehtävät.

- Liikenneministeriö: kävelyn ja pyöräilyn edistäminen, liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentäminen
- Maa- ja metsätalousministeriö: metsien virkistyskäytön edistäminen valtion retkeilyalueilla ja talousmetsissä
- Opetus- ja kulttuuriministeriö: liikkumisen kokonaismäärän lisääminen, lähiliikuntapaikkojen ja liikuntaolosuhteiden kehittäminen osana liikuntapaikkarakentamisen linjauksia
- Sosiaali- ja terveysministeriö: luonnon hyvinvointia ja terveyttä edistävä vaikutus, sairauksien ennaltaehkäisy
- Työ- ja elinkeinoministeriö: luontomatkailu, kestävien liikkumismuotojen edistäminen
- Ympäristöministeriö: terveellisen ja turvallisen elinympäristön edistäminen, luonnon virkistyskäyttö erityisesti suojelualueilla, esteettömyys, kestävien liikkumismuotojen edistäminen
- Luonnonvarakeskus: ulkoilun, luonnon virkistyskäytön ja luontoliikunnan, luonnon terveys- ja hyvinvointihyötyjen tutkimus
- Metsähallitus: ulkoilun ja luontoliikunnan mahdollistavan luonnonsuojelu- ja retkeilyalueilla mahdollistavan palveluverkoston ylläpitäminen ja kehittäminen sekä palveluista tiedottaminen
- Suomen ympäristökeskus (SYKE): hiilineutraalien liikkumistapojen ja yhdyskuntarakenteen edistäminen, luonnossa liikkumisen terveyshyödyt
- Kunnat: omien ulkoilu- ja virkistysten hoito, ylikunnallisten virkistysalueyhdistysten toiminta
- Suomen Latu: ulkoilu- ja luontoliikuntatapahtumien järjestäminen; tiedotus; ulkoilun edistämisen yhteiskunnallisen vaikuttamisen keinoin
- Liikuntatieteellinen Seura: tiedeviestintä ulkoilusta ja luontoliikunnasta osana liikkumisen tutkimuksen kokonaisuutta
- SoVeLi ry: ulkoilun ja luontoliikunnan esteettömyys
- Suomen Vammaisurheilu ja -liikunta VAAU ry: ulkoilun ja luontoliikunnan esteettömyys
- Suomen Luonnonsuojeluliitto: luonnonsuojelun edistäminen ja luontoretkien järjestäminen
- Jyväskylän yliopiston liikuntatieteellinen tiedekunta: ulkoilun, luontoliikunnan ja -matkailun tutkimus; liikunnanopettajakoulutus
- Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö (LIKES): fyysisen kokonaisaktiivisuuden tutkimus, liikunta osana elämäntapaa
- UKK-instituutti: ulkoilun ja luontoliikunnan terveysvaikutusten tutkimus, liikuntasuosittelun laatiminen
- Oulun Diakonissalaitoksen Säätiön liikuntaklinikka: ulkoilun ja luontoliikunnan terveysvaikutusten tutkimus
- Urheilu- ja liikuntaopistot, ammattikorkeakoulut, ammattiopistot: liikunnan- ja seikkailuohjaajien koulutus

vuodesta 1998 alkaen. Lipas-järjestelmässä tallennetut luontoliikuntamahdollisuudet voidaan liittää Metsähallituksen Retkikartta-järjestelmään kuntien niin halutessa. OKM:n rahoittamana on toiminut Kunnossa kaiken ikää (KKI) -ohjelma, jolla on tuettu myös ulkoilun kehittämistä. STM:n ja OKM:n yhdessä hallinnoiman Terveyttä ja hyvinvointia edistävän ohjausryhmän yhteydessä toimii myös olosuhdetyöryhmä, jonka toiminnassa ulkoilun merkitys on kasvanut viime vuosina.

Työvoima- ja elinkeinoministeriön vastuualueeseen kuuluvat myös matkailu ja luontomatkailu. Luontomatkailua ei ole juurikaan nostettu omaksi teemakseen tai muuten kehittämisen kohteeksi. Vuoden 2016–2017 aikana kuitenkin ministeriön vetovastuulla tehtiin Valtionneuvoston kanslian selvitys ”Uudet keinot metsä- ja vesialueiden kestävä virkistys- ja matkailukäytön kehittämiseksi ja turvaamiseksi” (VirKein), jossa on ehdotettu useita toimenpiteitä virkistyskäytön ja luontomatkailun edistämiseksi.

Ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön käsitteet (MN)

Luonnon virkistyskäytöllä tarkoitetaan vapaa-aikana virkistäytymistarkoituksessa tapahtuvaa liikkumista ja oleskelua luonnonympäristössä. Luonnon virkistyskäyttö -käsitettä käytetään, kun painotetaan luonnonvarojen kuten metsien ja vesistöjen käyttöä tai maankäyttöä, eli alueiden käyttämistä virkistykseen.

Luonnon virkistyskäyttö sisältää kaiken vapaa-ajan viettämistarkoituksessa luonnonympäristössä tapahtuvan oleskelun ja liikkumisen jalan, hiihtäen, pyöräillen tai moottoriajoneuvolla. Myös loma-asuminen ja matkailu, siltä osin kun niihin liittyy edellä mainittua virkistystoimintaa, kuuluu luonnon virkistyskäytön piiriin. Luonnon virkistyskäyttö sisältää täten kaikki jokamiehenoikeudella luonnossa tapahtuvat ulkoilutoiminnot ja näiden lisäksi metsästyksen, retkeilyreittien ja niihin liittyvien maastorakenteiden sekä osan jokamiehenoikeuden ulkopuolelle jäävästä virkistyskalastuksesta. Myös motorisoitu liikkuminen luonnossa, kuten moottorikelkkailu tai moottoriveneily ovat luonnon virkistyskäyttömuotoja, samoin kuin esimerkiksi autosta, näköalatornista tai maisemaikkunasta tapahtuva maisemien katselu. (Sievänen ja Neuvonen 2011)

Ulkoilulla ymmärretään ensisijassa lihasvoimin, kuten jalan, hiihtäen, pyöräillen, soutaen tai näihin verrattavalla tavalla vapaa-aikana tapahtuvaa liikkumista sekä oleskelua, yleistä luonnonharrastusta sekä muuta näihin verrattavaa harrastustoimintaa ulkoilmassa. (Sievänen ja Neuvonen 2011)

Ulkoilun määritelmä juontaa juurensa vuoden 1973 Virkistysaluekomitean mietinnöstä (Komiteanmietintö 1973:143), missä se on kuvattu seuraavasti: ”Ulkoilulla ymmärretään ensisijassa ulkosalla (luonnossa) jalan, hiihtäen, pyöräillen, veneillen tai näihin verrattavalla tavalla vapaa-ajan viettämistarkoituksessa tapahtuvaa liikkumista sekä tilapäistä oleskelua, uimista, lyhytaikaista teltiläilyä, marjojen ja sienien poimimista, onkimista, joutenoloa, ja yleistä luonnonharrastusta sekä muuta näihin verrattavaa toimintaa.” Ulkoilu-käsitettä käytetään pääosin puhuttaessa väestön vapaa-ajan käytöstä luonnossa virkistäytymiseen sekä siihen liittyvästä harrastamisesta. Ulkoilu viittaa ihmiskeskeiseen tarkasteluun eli ulkoilusta voidaan puhua silloin kun tarkastellaan väestön, väestöryhmän tai jonkun harrastajaryhmän (veneilijät, marjastajat jne.) ulkoilukäyttäytymistä (Sievänen ja Neuvonen 2011).

Virkistys- tai ulkoiluympäristöllä tarkoitetaan sitä ympäristöä, missä virkistäytyminen tai ulkoilu tapahtuu. Virkistysympäristö voi olla metsä- ja peltoalue, vesialue tai muu kulttuuri- ja luonnonmaisema-alue ja puisto. Ulkoiluympäristöä voi olla asuntoalueen kevyen liikenteen väylä ja sen ympäristö, luonnonmukaiset liikuntapaikat, kaupunkipuistot, metsäalueet, peltoalueet, erityinen ulkoiluja/tai retkeilyalue, vesi- ja ranta-alue, luonnonsuojelualue, tai mikä tahansa ympäristö, jossa on mahdollista ulkoilla. Rakennettu kaupunkipuisto ja erämaa ovat yhtä hyvin virkistysympäristöä. Luonnon virkistyskäytön kysyntä on moniulotteinen yleiskäsite, ja kysyntää kuvataankin monilla alakäsitteillä ja mittareilla.

Ulkoilun osallistumisosuus kuvaa sitä, kuinka suuri osuus väestöstä harrastaa ulkoilua jossakin muodossa, ja usein kysynnän kuvaa tarkennetaan tarkastelemalla eri väestöryhmien osallistumisosuuksia. *Ulkoiluharrastuksen osallistumisosuus* tarkoittaa sitä, kuinka suuri osuus väestöstä harrastaa kyseistä ulkoiluharrastusta. Osallistuminen rajataan tietyille viiteajanjaksolle, kuten kyseleä edeltävään 12 kuukauteen. Toinen ulkoilukysyntää kuvaava tunnus on *ulkoilun useus* tai määrä eli kuinka usein ulkoillaan tai kuinka monta ker-

taa käydään luonnossa virkistäytymistarkoituksessa. Useutta kuvataan *ulkoilukertojen* tai *harrastuskertojen* lukumäärällä tietyn ajan kuluessa, esimerkiksi viimeksi kuluneen 12 kuukauden aikana.

Luontomatkatilu

Luontomatkatilu määritellään laaja-alaisesti matkatiluksi, jossa luonto on ensisijainen vetovoimatekijä (ns. VILMAT -määritelmä). Luontomatkatilun käsitteen pohdintaa ja muotoilua on tehty vuosien mittaan useissa valtionhallinnon työryhmissä ja raporteissa sekä alan tutkimuksen piirissä. Merkkipaaluja tässä prosessissa ovat olleet valtioneuvoston asettaman työryhmän raportti Ohjelma luontomatkatilun ja virkistyskäytön kehittämiseksi (VILMAT; Suomen ympäristö 535, 2002) sekä siihen perustuva valtioneuvoston periaatepäätös, raportti luontomatkatilun tulevaisuuden näkymistä (Koivula ja Saastamoinen 2005) sekä kooste pohjoismaisesta luontomatkatilun tutkimuksesta (Fredman ja Tyrväinen 2010).

Luontomatkatiluun liitetään kirjallisuudessa myös reunaehdoja: luontoon perustuvan matkatilun tulee olla kestävä ja säilyttää matkatilukohteet vetovoimaisina luontoalueina. Luontomatkatilussa korostuvat ihmisen kokemus luonnosta. (Tyrväinen ym. 2014) Luonto on yksi Suomen matkatilun vetovoimatekijöistä.

Luontoliikunta

Luontoliikunta ei ole käsitteenä tarkasti määritelty. Luonto tarjoaa kuitenkin harrastusympäristön useille liikuntamuodoille. Vähän tai ei lainkaan muokatussa ympäristössä tapahtuva luontoliikunta liittyy ulkoilun kanssa, mutta sille on ominaista luonnossa liikkuminen ja tietty tavoitteellisuus. Motivaation lähteenä voi olla fyysisen kunnan kohentaminen, lajitaitojen harjoittelu tai terveydentilan tavoitteellinen parantaminen. Etenkin rasisu- tasoltaan maltilliseen luontoliikuntaan liittyy usein oleilua luonnossa, kuten auringonottoa rannalla tai maisemien ihailua. (Luontoon.fi-sivusto)

Luonnon merkitys tavoitteellisen liikunnan ympäristönä on korostunut 2000-luvulla. Geokätköily, kalliokiipeily, lumikenkäily, maastopyöräily, polkujuoksu, retkiluistelu ja sukellus ovat esimerkkejä luontoliikunnan laajasta kirjosta. Perinteisemmistä liikuntamuodoista melonta, soutu, suunnis-

tus ja uinti luonnonvesissä ovat kiinteästi yhteydessä luontoon. Luontoliikuntana voi pitää myös moottorikelkkailua ja -veneilyä, vaikka konevoimainen liikkuminen ei monen mielestä kuulu luontoon.

Luontoliikunnan fysiologiset perusvaikutukset ovat samat kuin minkä tahansa liikunnan. Luontoympäristö tarjoaa kuitenkin toisenlaisia ärsykeitä aisteille. Liikkuminen metsässä kuormittaa tuki- ja liikuntaelimiä monipuolisemmin kuin tasaisella tiellä. Tutkimusnäyttö luontoympäristön terveyttä ja hyvinvointia edistävästä sekä liikkumaan kannustavista vaikutuksista on vahvistunut viime vuosina. Luontoympäristö auttaa palautumaan stressistä, parantaa unirytmää ja lisää psyykkistä hyvinvointia. Vahva luontosuhde voi myös kannustaa liikkumaan. (Tyrväinen, L., Korpela, K. & Ojala, A. 2014; Pyky, R.; Neuvonen, M., Kangas, K. Ojala, A., Lanki, T., Borodulin, K. Tyrväinen, L. 2018.)

Ulkoiluun ja luontoliikuntaan liittyviä verkkosivustoja

Käytännön informaatiota ulkoilusta ja luontoliikunnasta löytyy runsaasti internetistä. Tarjolla on myös päätöksentekoa ja valmistelua tukevaa tietoa.

Liikuntakaavoitus.fi

- Liikuntakaavoitus.fi-sivusto pyrkii edistämään liikunnalle suotuisten elinympäristöjen syntymistä informaatio-ohjauksen keinoin.
- Tavoitteena on lisätä kansalaisten, suunnittelijoiden ja päätöksentekijöiden tietoisuutta liikunnalle suotuisista ja liikuntaan kannustavista elinympäristöistä sekä niiden merkityksestä terveydelle.
- Tavoitteena on myös parantaa erilaisten liikunta-toimijoiden valmiuksia osallistua kaavoitukseen.
- Tutkimustyön päärahoittajia ovat opetus- ja kulttuuriministeriö ja ympäristöministeriö. Tutkimustyöstä vastaa Oulun yliopiston arkkitehtuurin yksikön yhdyskuntasuunnittelun aineryhmä.

Lipas: www.liikuntapaikat.fi

- Lipas on valtakunnallinen ja julkinen liikunnan paikkatietojärjestelmä.
- Järjestelmää hallinnoi Jyväskylän yliopiston liikuntatieteellinen tiedekunta ja rahoittaa Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Lipaksessa on tietoa Suomen liikuntapaikoista, virkistysalueista, ulkoilureiteistä ja liikuntatoimen taloudesta.

Lahiliikuntapaikat.fi

- Verkkosivusto sisältää lasten ja nuorten lähiliikuntaympäristöjen kehittämistä tukevaa tieto- ja tukimateriaalia.
- Kehittämisestä ja ylläpidosta vastaa Suomen Olympiakomitea.
- Sisällöntuotannossa on tehty yhteistyötä opetusministeriön, läänien liikuntatoimien, kuntien ja muiden paikallistoimijoiden sekä keskeisten välinevalmistajien kanssa.

Luontoon.fi

- Metsähallituksen ylläpitämältä sivustolta löytyvät ajantasaiset tiedot kansallispuistojen ja muiden Metsähallituksen retkikohteiden palveluista
- Hakupalvelusta voi etsiä kansallispuistoja sekä retkikohteita omien toiveiden pohjalta

Retkikartta.fi

- Metsähallituksen ylläpitämä maksuton karttapalvelu, josta voi hakea Metsähallituksen metsästys- ja kalastuskohteita sekä retkeilyyn sopivia kohteita ja palveluita.
- Sivustosta on tulossa vuonna 2020 uusi versio

Virkistys.info

- Sivusto esittelee Suomessa toimivan yhdeksän virkistysalueyhdistyksen toimintaa.
- Hakutoiminnalla voi etsiä omia tarpeita palvelevaa toimintaa.

Ulkoilua ja luontoliikuntaa koskevat säädökset

Ulkoilun ja luontoliikunnan laaja-alaisuus havainnollistuu niitä koskevan lainsäädännön tarkastelussa. Molempia alueita koskevia säädöksiä sisältyy lukuisiin lakeihin. *Ulkoilulaki* ei nimestään huolimatta ole niistä likikään tärkein. Suomen lainsäädäntöön sisältyy paljon lakeja, jotka eri tavoin ohjaavat luonnon virkistyskäyttöä ja sen toimintaympäristöjä. (Eränkö, Kuisma-Sandgren, Rautainen 2015)

Ulkoilulain voisi nimensä perusteella olettaa säätelevän laajasti ulkoilua. Vuonna 1973 voimaantullut laki on kuitenkin ylimalkainen, eikä vastaa ulkoilun kehittämistarpeita. Leirintäaluesäädösten osalta laki on uudistettu vuonna 1995. Ulkoilulaki säätelee ulkoilureittien ja valtion retkeilyalueiden perustamista sekä leirintäalueita. Ulkoilureitti voidaan lain mukaan perustaa yksityiselle maalle, jos siitä ei aiheudu huomattavaa haittaa kiinteistölle. Reitin perustaminen ja kunnossapito on lain mukaan kuntien tehtävä. Kunta voi antaa tehtävän sopivaksi katsomalleen yhteisölle. Käytännössä reittejä ei ole perustettu lain pohjalta, vaan sopimusteitse ilman ulkoilulaisissa määriteltyä reittitoimistusta. Leirintäalueverkosto on ollut kattava jo pitkään.

Valtion retkeilyalueitakaan ei ole perustettu 20 vuoteen. Suomessa on viisi ulkoilulailla perustettua valtion retkeilyaluetta. Evon, Ison-Syötteen, Kylmäluoman, Oulujärven ja Ruunaan retkeilyalueiden yhteispinta-ala on 242 neliökilometriä. Alueet ovat Metsähallituksen hallinnassa. Lisäksi Metsähallitus on perustanut Napapiirin ja Inarin retkeilyalueet. Retkeilyalueita, kuten Teijon ja Hossan alueet, on myös muutettu kansallispuistoiksi.

Luonnonsuojelulaki sallii kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa alueen perustustarkoitusta vaarantamattoman opastustoiminnan, retkeilyn ja alueeseen tutustumisen, joita palveleva rakentaminen on sallittua. Marjojen ja sienten keruu sekä onginta ja pilkkiminen ovat yleensä sallittuja. *Laki metsähallituksesta* määrittelee luonnon virkistyskäyttöön liittyvien luonto- ja retkeilypalvelujen tuottamisen sekä kulttuuriomaisuuden vaalimisen kuuluvan Metsähallituksen tehtäviin. Metsähallituk-

sen on toiminnassaan otettava huomioon luonnon virkistyskäytön vaatimukset. Se hallinnoi ja hoitaa lain nojalla kaikkia luonnonsuojeluun ja retkeilyyn varattuja valtion omistamia alueita.

Vuonna 2015 voimaantulleen *liikuntalain* mukaan kuntien tehtävänä on edistää liikuntaa paikallistasolla ja luoda sille edellytykset. Lain perusteissa korostetaan, että päämäärän saavuttamiseksi tarvitaan eri hallinnonalojen yhteistyötä. *Maankäyttö- ja rakennuslain* mukaan maankäytön suunnittelussa on varattava riittävästi maata virkistysalueita ja ulkoilureittejä varten. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kuntien tehtävänä on järjestää ja varata riittävästi virkistys-alueita kaikilla kaavatasoilla. Laissa tai hallituksen esityksessä ei kuitenkaan anneta ohjeita tai määreitä kuvaamaan sitä, mikä on riittävä.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan (9 §) kaavaa laadittaessa on selvitettävä ympäristövaikutukset, joihin kuuluvat myös yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Rakentamisen ohjauksen tavoitteena on mm. edistää *”hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista”*. Maakunta-, yleis- ja asemakaavoissa (28 §, 39 §, 54 §) on kiinnitettävä erityistä huomiota mm. maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen. Yleiskaavan osalta on otettava huomioon myös kevyt liikenne ja mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön. Kuntatasolla asemakaavan merkitys on keskeinen:

”Asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.”

Vesilaki takaa vesialueiden yleiskäyttöoikeuden. *Rikoslaisissa* on jokamiehenoikeuksia koskevia säädöksiä. *Järjestyslaki* säätelee puistojen ja virkistysalueiden haltijoiden oikeuksia. *Kuluttajaturvallisuuslaissa* on määritelty ulkoilupalveluiden tarjoajien kuluttajavastuu. *Kokoontumislaki* koskee järjestettyjä tilaisuuksia. *Yksityistielaki* antaa oikeuden käyttää teitä ulkoilua varten.

Moottoriajoneuvon käyttöä maastossa säätelee *maastoliikennelaki*. Maastossa ajaminen (5 §) vaatii maanomistajan luvan. Jäällä ja moottorikelkkareiteillä saa ajaa ilman erillistä lupaa. Maastoliikennelain (4 §) mukaan vaikeasti liikuntavammaisen henkilön ja hänen saattajansa liikkumiseen maastossa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ei tarvita maanomistajan lupaa. Oikeus liikkua maastossa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla osoitetaan Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) tai ELY-keskuksen myöntämällä luvalla.

Ulkoilun ja luontoliikunnan laajempi laillisuusperusta

Vuonna 2000 voimaantulleen *perustuslain* (16 §) mukaan ”*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 varallisuuden sitä estämättä*”. Lain perusteluissa sivistyksellisiin perusoikeuksiin määritellään kuuluviksi myös liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittaminen.

Kuntalain mukaan ”*kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla*” (1 §). Hyvinvointi merkitsee kuitenkin eri ihmisille eri asioita. Liikunta on kunnan näkökulmasta joka tapauksessa hyvinvointipolitiikan väline, joka vaikuttaa myönteisesti kuntalaisten työkykyyn ja terveyteen. Kunnan on pyrittävä tarjoamaan asukkailleen palveluita ja edistämään heidän hyvinvointiaan mahdollisimman tasa-arvoisesti, mikä vaatii kaikkien hallinnonalojen yhteistyötä.

Kansanterveyslaki (2004) määrittää kunnille vastuun asukkaidensa terveyden edistämisestä. *Terveydenhuoltolain* (2010) mukaan kunnan tehtävänä on seurata asukkaitensa terveyttä ja hyvinvointia, niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin ja kunnan hyvinvointipalveluissaan toteuttamien toimenpitei-

den vaikutuksia. Kunnan on laadittava kerran valtuustokaudessa laajempi hyvinvointikertomus. Sen eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Lisäksi kunnan on tehtävä yhteistyötä muiden alueellaan toimivien julkisten tahojen sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

Ulkoilulaki kaipaa uudistusta

Luonnon virkistyskäyttöä ja ulkoilu koskevat lait eivät muodosta kokonaisuutta, joka tukisi ulkoilun edistämistä kokonaisvaltaisesti. (Eränkö, Kuisma-Sandgren, Rautiainen 2015) Tilannetta parantaisi ulkoilulain uudistaminen. Suomen Latu julkaisi 2015 selvityksen ulkoilulain uudistustarpeista. Laista puuttuu esimerkiksi liikuntalakiin sisältyvä tarkoituspykälä, joka avaisi lain merkitystä. Ulkoilulain soveltamisalaan eivät kuulu myöskään rahoitus tai valtion hallinnon tai viranomaisien ulkoiluun ja luonnon virkistyskäyttöön liittyvät tehtävät. Virkistysalueista ulkoilulain soveltamisalaan kuuluvat vain valtion retkeilyalueet.

Vuonna 2000 voimaantullut *perustuslaki* on laajentanut kansalaisten perusoikeuksia. Myös julkishallintoon kohdistuu kasvavia odotuksia ulkoilun edellytysten turvaamiseksi. Suomen Latu esitti 2015 ulkoilulain muokkaamista liikuntalain suuntaan kirjaamalla uudistettuun lakiin tavoitteet ja määrittelemällä valtion ja kuntien vastuut ulkoilun kehittämisessä. Selvityksessä ehdotetaan ulkoilureitien ja virkistysalueiden määrittelemistä liikuntalain tarkoittamiksi liikuntapaikoiksi, jolloin ne tulisivat valtion liikuntapaikka-avustusten piiriin. Jokamiehenoikeudet ovat toimivia, eikä niitä ole tarpeen sisällyttää ulkoilulakiin. Sen sijaan oikeuksien laajuudesta ja sisällöstä tarvitaan jatkuvasti tiedotusta.

Liikuntalaki on luonteeltaan puitelaki, jossa ei määritellä tarkasti kuntien velvoitteita liikunnan järjestämisessä. Kunnan on luotava edellytyksiä asukkaiden liikunnalle järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen, tukemalla kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta ja rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja. Kuntalain nojalla kunnan tulee kuulla asukkaitaan liikuntaa koskevissa keskeisissä päätöksissä sekä osana terveyden ja hyvinvoinnin kehittämistä arvioida kunnan asukkaiden liikuntaaktiivisuutta.

Ulkoilulain uudistamistarvetta korostaa se, että Suomi on muuttunut paljon lain säätämisen jälkeen. Taajamat kasvavat ja tiivistyvät samaan aikaan kun maaseutu autioituu. Myös maan eri osien väliset erot esimerkiksi väestörakenteessa kasvavat. Kaikki tämä vaikuttaa ulkoilun luonteeseen. Ulkoilutavat ja -harrastukset ovat myös muuttuneet. Arjen virkistysalueiden osalta on korostunut helppo saavutettavuus ja läheinen sijainti. Toisaalta monet 1980-luvulla rakennetut ylikunnalliset rei-

tit ovat jääneet unholaan etenkin, jos niiden varrella ole vetovoimaisia luontokohteita.

Selvitys korostaa lakiuudistuksen ohella tarvetta vahvistaa eri ministeriöiden välistä luonnon virkistyskäyttöä koskevaa yhteistyötä. Toimenpide-ehdotuksiin sisältyvät myös valtioneuvoston luonnon virkistyskäyttöä ja luontomatkaileua koskevan periaatepäätöksen (VILMAT) uudistaminen valtion toimenpiteiden osalta, ympäristöministeriön virkistysalueiden suunnitteluohjeiden uudistami-

Jokamiehenoikeudet käytännössä 2019

Jokamiehenoikeudet antavat Suomessa laajat mahdollisuudet ulkoilla ja liikkua luonnossa kenen tahansa omistamalla maalla ja myös vesistöjä pitkin, ellei oikeutta ole lainsäädännössä tai muutoin rajoitettu. Jokamiehenoikeudet eivät ole voimassa esimerkiksi pihapiirissä, viljelysmailla, luonnonsuojelualueilla, puolustusvoimien hallinnassa olevilla alueilla ja rajavyöhykkeellä. Maastoon saa myös leiriytyä. Oikeudet koskevat kaikki Suomessa asuvia ja oleskelevia. Avotulenteko vaatii maanomistajan luvan.

Maastossa saa liikkua jalan, hiihtäen, pyöräillen ja ratsastaen. Jokamiehenoikeus kattaa myös yksityisteillä kulkemisen omin voimin tai ratsain. Jos ratsastus tai muu jokamiehenoikeuteen perustuva liikkuminen aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa maanomistajalle, siitä on sovittava maanomistajan kanssa. *Järjestyslaki* kieltää ratsastuksen kuntopollulla, yleiseen käyttöön kunnostetulla ladulla ja urheilukentällä.

Jokamiehenoikeudet luovat Suomessa luonnossa liikkumisen, luonnon virkistyskäytön, luontomatkaileun ja luonnontuotteiden keruun perustan. Ne mahdollistavat hyvin monenlaisen luonnossa liikkumisen: hiihdon, kävelyn, lintubongauksen, lumikenkäilyn, maastopyöräilyn, marjastuksen, melonnan, polkujuoksun, retkiluistelun, sienestyksen, soudun ja vaeltamisen. Jokamiehenoikeudet pohjautuvat sekä tapaoikeuteen että lainsäädäntöön. Hyväksyessään ulkolain vuonna 1973 eduskunta liitti siihen seuraavan punnen:

”Hyväksyessään lain eduskunta toteaa, että maamme kansalaisille ikimuistoisista ajoista alkaen kuuluneet maan ja veden yleiskäyttöoikeudet, jokamiehenoikeudet, säilyvät sellaisina, jollaisiksi ne ovat yleisesti hyväksytyyn maan tavan ja erinäisten

lainsäännösten varassa muotoutuneet, vaikka näistä ei ole ulkoilulakiin säännöksiä otettukaan. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että yhteiskuntasuunnittelu, rakentaminen ja maankäyttö järjestetään niin, että mahdollisuudet jokamiehenoikeudella tapahtuvaan luonnon virkistyskäyttöön säilytetään ja taataan.” (Eränkö, Kuisma-Sandgren, Rautiainen 2015)

Lainsäädännössä on joitakin jokamiehenoikeuksia tarkentavia säädöksiä. *Luonnonsuojelulaki* (36 §) kieltää jokamiehenoikeuden perusteettoman rajoittamisen esimerkiksi kulkemista tai rantautumista koskevilla kieltotauluilla. Suojelualueilla jokamiehenoikeuksia tarkennetaan luonnonsuojelulain lisäksi alueiden perustamissäädöksillä ja järjestys-säännöillä. *Rikoslaki* (28 luku 11 §) kieltää mm. toisen piha-alueen käytön kulkutienä. Siinä on myös erikseen todettu (28 luku, 14 §), että rauhoittamattomien kukkien, marjojen ja sienten sekä maahan pudonneiden risujen ja käpyjen keruu on sallittu. Sen sijaan jäkälän ja sammalen otto vaatii maanomistajan luvan. Roskaaminen on kielletty *jätelain* (8 luku 72 §) nojalla. *Jätelaki* (8 luku 73 §) velvoittaa myös roskaajan siivoamaan jälkensä.

Vesilain (2 luku 3§) mukaan on sallittua liikkua vesistöä pitkin tai jäällä. Tilapäiseen ankkurointiin ei tarvita lupaa. Myös uiminen on sallittua. Vesillä liikkujia voi käyttää ranta-alueita lepoon ja virkistytymiseen siellä, missä liikkuminenkin on sallittua. Lintujen ja muiden eläinten pesintää ei saa häiritä.

Maksuttomien luontoliikuntapaikkojen käsitetään usein kuuluva jokamiehenoikeuksien piiriin. Ne palvelevat myös matkailutoimintaa. Kyse ei ole jokamiehenoikeudesta vaan siitä, että yhteiskunta on päättänyt antaa reitit ja palvelut kaikkien käyttöön maksutta.

nen ja kuluttajaturvallisuussäännösten soveltamisen yhtenäistämisen ulkoilupalveluiden osalta. Suoituksiin sisältyy myös ulkoilututkimuksen turvaaminen sekä valtion retkeilyalueita koskevan kehitysohjelman laatiminen. (Eränkö, Kuisma-Sandgren, Rautiainen 2015)

Liikuntalaista saatujen kokemusten perusteella voidaan sanoa, että ulkoilua ei suoranaisesti lisätä lainsäädännöllä. Sen avulla voidaan kuitenkin vaikuttaa ulkoilun määrään ja olosuhteisiin etenkin pitemmällä aikavälillä. Liikuntalakikaan ei itsessään saanut kaikkia suomalaisia liikkumaan, mutta se on vaikuttanut merkittävästi olosuhteiden kehittämiseen ja asenteiden muuttumiseen.

Esteettömyys ulkoilussa ja luontoliikunnassa

Maankäyttö- ja rakennuslain (117 §) mukaan rakennushankkeissa on huolehdittava siitä, että rakennuksen ja sen piha- ja oleskelualueiden toteutuksessa ”*esteettömyys ja käytettävyys otetaan huomioon erityisesti lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden kannalta*”. Esteetön kulku kotoa on keskeinen ulkoilun mahdollistaja.

Esteettömyyden vaatimus on johdettavissa laajemmin YK:n vammaissopimuksesta, jonka pääperiaatteena on syrjinnän ehkäiseminen. Luontoliikunnan näkökulmasta tärkeitä ovat etenkin esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyvä sopimuksen 9. artikla sekä kulttuuriin ja vapaa-aikaan liittyvä 30. artikla. Artiklan 9 mukaan vammaisille henkilöille on taattava yhdenvertainen pääsy fyysiseen ympäristöön ja yleisölle avoimiin tilaisuuksiin sekä maaseudulla että kaupungeissa. Artiklassa 30 mainitaan yhdenvertainen mahdollisuus matkailupalveluiden käyttöön. (Suomen YK-liitto, 2015, s. 29–32; 63–64.)

Suomen Vammaisurheilu ja -liikunta VAU ry, Lahden ammattikorkeakoulu (LAMK) sekä Metsähallituksen Luontopalvelut toteuttavat vuosina 2018–2020 Luonto kaikille -hankkeen. Hankkeen tavoitteena on kehittää Päijät- ja Kanta-Hämeen luontomatkoilukohteiden esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä auttaa alueella toimivia yrityksiä tuotteistamaan ja markkinoimaan esteettömiä ja saavutettavia luontomatkoilupalveluitaan. Tavoitteena on kehittää esteettömän luontomatkan sisällön katkeamatonta ketjua, johon kuuluvat

ennakkoinformaatio, saatavuus, majoitus, ruokailut ja opastetut tai omatoimiset luontoretket.

Suomen Vammaisurheilu ja -liikunta VAU ry koordinoi myös Esteetön eräpolku-hanketta yhteistyössä Metsähallituksen Luontopalvelujen ja Invalidiin esteettömyyskeskuksen kanssa. Hankkeessa on tähän mennessä päivitetty ja täydennetty luontoreittien esteettömyyden kartoitusohjeita (Luonto-ESKEH), ja laadittu malli pitkien luontoreittien esteettömyyden ja saavutettavuuden kartoittamiseen (Reitti-ESKEH Eräpolkuohjeet) ja raportointiin. Tarkoituksena on myös päivittää Luonto-ESKEH kartoittajien ohjeistus, sekä laatia Reitti-ESKEH Eräpolkuohjeisiin kartoittajien opas.

Esteettömyys on huomioitu osassa luontokohteissa, mutta toteutustapa vaihtelee. Joissakin kohteissa se tarkoittaa pyörätuolille soveltuvia WC-tiloja, toisissa liikuntarajoitteisille sopivia eripituisia luontoliikuntareittejä. Lisäksi esteettömyys- ja saavutettavuustiedon yksityiskohtaisuus vaihtelee. Osassa kohteita on ilmoitettu, miten haastava esteetön reitti on pyörätuolilla liikkuvalla (helppo tai vaativa pyörätuolireitti), toisissa on kerrottu vain reitin pituus.

Liikuntarajoitteiset eivät ole ainoa ryhmä, joka tarvitsee tietoa esteettömyydestä ja saavutettavuudesta. Luontokohteissa olisi tärkeä huomioida myös näkö- ja kuulorajoitteiset. Onko luontokeskuksissa huomioitu kuulorajoitteisia asentamalla tiloihin induktiosilmukka? Onko kohteiden opasteet suunniteltu siten, että näkörajoitteisten on helppo erottaa ne tummuuskontrastieroilla?

Luontoreittien ja -kohteiden esteettömyyden ja saavutettavuuden arvioimisessa tarvitaan järjestelmällisyyttä. Lisäksi mittareiden tulee olla yhteismittaisia ja tiedon pitää olla käyttäjien helposti saatavilla nettisivuilla sekä paikan päällä.

Metsähallitus suosittelee mm. seuraavia kohteita esteettömyysnäkökulmasta: [Etelä-Konneveden kansallispuisto](#), [Laajalahden luonnonsuojelualue](#), [Langinkosken luonnonsuojelualue](#), [Leivonmäen kansallispuisto](#), [Liminganlahden luontokeskus](#), [Napa-piirin retkeilyalue](#), [Nuuksion kansallispuisto](#), [Paukaneva](#), [Seitsemisen kansallispuisto](#) ja [Teijon kansallispuisto](#). Yhteensä [Luontoon.fi](#)-sivustolta löytyy 74 esteetöntä kohdetta.

Monen ministeriön asia

Ulkoilun ja luontoliikunnan hallinto on ministeriötasolla kevyt ja hajautunut. Ulkoilun ja luontoliikunnan kanssa ovat tekemisissä liikenne- ja viestintä-, maa- ja metsätalous-, opetus- ja kulttuuri-, työ- ja elinkeino- ja ympäristöministeriöt. Ulkoilu ja/tai luontoliikunta ulottuvat muun muassa liikenteeseen, luonnonsuojeluun, matkailuun, metsien käyttöön, opetukseen, rakentamiseen ja terveysteen. Sirpaloituminen on johdattanut ministeriöt yhteistyöhön ja etsimään yhteistä toimintapohjaa. Liikunnan ja liikkumisen lisäämisessä on puhuttu poikkihallinnollisuuden lisäämistarpeesta. Ulkoilussa ja luontoliikunnassa yhteistyö on syntynyt käytännön tarpeista ja välttämättömyyden pakosta.

Missään ministeriössä ulkoilu ja luontoliikunta eivät ole suuressa roolissa, eikä niiden edistäminen suoranaisesti kuulu yhdenkään ministeriön ydintehtäviin. Ministeriöt lähestyvät asiaa oman hallinnonalansa näkökulmasta. **Opetus- ja kulttuuriministeriössä** päähuomion saavat liikunta ja urheilu. OKM avustaa mm. liikuntapaikkarakentamista ja siten sen vastuulla ovat myös ulkoilureittien valtionavustukset. Liikuntapaikkarakentamisen rahoitusjärjestelmään pienet ulkoilua palvelevat hankkeet eivät kuitenkaan ole soveltuneet.

Liikkuva koulu -hankkeessa ulkoilulla ja luontoliikunnalla on ollut melko merkittävä rooli. Liikunnallisen elämäntavan valtakunnallisista kehittämisavustuksista on tuettu luontoliikuntaa. Tukea on saanut esimerkiksi Metsähallituksen Polku luontoon -hanke, joka on päätyttyä huhtikuun lopussa 2019. OKM avustanut myös ulkoilun ja luontoliikunnan tutkimusta. Kohteina ovat olleet mm. ympäristön vaikutus liikkumiseen ja luontoympäristön merkitys liikunta-aktiivisuuden edistäjänä Suomessa.

Liikuntapaikkarakentamiseen myönnettyistä avustuksista pääosa on suuntautunut 1960-luvulta lähtien kilpaurheilua ja säännöllisesti liikuntaa harastavia palvelevien sisäliikuntatilojen rakentamiseen. Niillä on laaja käyttäjäkunta, mutta käytetyimpiä liikuntapaikkoja ovat kevyen liikenteen väylät, lähiulkoilureitit ja metsät. Runsas kolmannes aikuisväestön vapaa-ajan liikunnasta tapahtuu luontoympäristössä, neljännes kodin pihapiirissä, neljännes rakennetussa ulkoympäristössä ja vain 14

prosenttia sisäliikuntatiloissa. Nuoret, kaupunkilaiset ja hyvin koulutetut käyttävät eniten sisätiloja ja muita rakennettuja liikuntapaikkoja. Luontoympäristössä liikkuvat eniten eläkeläiset. (Muutosta liikkeellä 2013)

OKM:n yhteydessä toimiva Valtion liikuntaneuvosto (VLN) julkaisi keväällä 2014 Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirjan, jossa linjataan rakentamistarpeita. Asiakirjassa mainitaan yhtenä kehittämiskohteena luonnon virkistyskäytön edistäminen: *”Luontoon liittyvää virkistyskäyttöä vaalitaan ja kehitetään ja ulkoilun olosuhteita sekä jokamiehenoikeuksia edistetään.”* Helmikuussa 2019 VLN esitti, että Kansallisen ilmansuojeluohjelman keskeiseksi toimenpiteeksi nostetaan kävelyn ja pyöräilyn edistäminen sekä liikkumisolosuhteiden huomiointi osana kaikkea alue- ja maankäytön suunnittelua ja kaavoitusta. (VLN:n lausunto 28.1.2019 Kansallisesta ilmansuojeluohjelmasta 2030.)

VLN ehdotti huhtikuussa 2019 uuteen hallitusohjelmaan poikkihallinnollisesti toteutettavaa ja resursoitua liikkumisohjelmaa. Ulkoilua ja luontoliikuntaa koskettavat VLN:n kokoamista ministeriöiden ehdotuksista YM:n hallitusohjelmaan tarjonta, kansallinen ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön edistämishjelma ja LVM:n päävastuulla oleva kävelyn ja pyöräilyn edistäminen. Kokonaisuuteen kuuluu myös YM:n hallinnonalaan sisältyvä aktiivisen liikkumisen edistäminen kaavoitus- ja rakentamisprosesseissa. YM:n ja LVM:n tavoitteet ovat mukana Rinteen hallitusohjelmassa.

Yhtymäkohtia ulkoiluun ja luontoliikuntaan on lisäksi STM:n ja TEM:n hallitusohjelmatavoitteena esittämässä työkykyohjelmassa ja STM:n vastuulla oleva liikuntaneuvoston ja liikunnan palveluketjun kehittäminen osana elintapaohjausta. Ohjelmaa johtaisivat ministeritasoinen ohjausryhmä ja viranhaltijoista koostuva johtoryhmä. (Valtion liikuntaneuvoston hallitusohjelmatavoite)

Syksyllä 2018 valmistuneen Liikuntapoliittisen selonteon mukaan *”liikkumisen olosuhteet ovat kokonaisuus, jossa rakennettu ja luontoympäristö sekä niihin liittyvät palvelut mahdollistavat fyysisen aktiivisuuden”*. Olosuhteisiin kuuluvat kävely- ja pyörätiet, leikkipaikat, erilaiset puisto- ja piha-alueet, raken-

nettu liikuntapaikkaverkosto, luontoympäristöön kytkeytyvät virkistys- ja ulkoilualueet sekä reitit ja rakentamaton luonto. Selonteossa korostetaan, että liikuntaa edistävään rakentamiseen liittyvät kävely- ja pyörätieverkoston jatkuva kehittäminen sekä luontoliikuntamahdollisuuksien parantaminen, joiden merkitys on keskeinen omatoimisen liikunnan kannalta. Myös kansallispuistolla on tärkeä merkitys terveyden edistämisessä ja luontomatkailemisen kehittämisessä. (Liikuntapoliittinen selonteko)

Onko hallinto sirpaleista? Riippuu katsojasta.

Luonnon virkistyskäyttöä ja ulkoilua koskeva vastuunjako on epäselvä eri ministeriöiden välillä erityisesti alalla toimivien järjestöjen, yritysten sekä kansalaisten silmissä. Yhden toimijan näkökulmasta kenttä näyttää hajanaiselta. Tämä tuli ilmi myös Kaskas-median syksyllä 2018 toteuttamissa ulkoilu- ja luontoliikunnan hallintoa koskeneissa haastatteluissa.

Ministeriöistä katsottuna tilanne ei näytä yhtä sekavalta. Itse asiassa sektorilähtöisyys perustuu valtionhallinnon pitkään perinteeseen. Ylitarkastaja Mari Miettinen (STM) muistuttaa, että ulkoilu ja luontoliikunta ei ole ainut sektorirajat ylittävä kokonaisuus.

– *Se voi olla myös mahdollisuus, joka voi lisätä volyyymia, kun asiaa viedään usealta hallinnonalalta eteenpäin, sanoo Miettinen.*

Erityisasiantuntija Miliza Malmelin (YM) sanoo, että kaikkien ministeriöiden viranhaltijat ymmärtävät tarpeen edistää liikuntaa ja liikkumista. Ulkoilu ja luontoliikunta ovat osa tätä kokonaisuutta. Valtionhallinnon sisällä kyse on erilaisten tulokulmien yhdistämisestä ja suuntaamisesta kohti yhdessä määriteltäviä tavoitteita.

– *Jos asia koetaan tärkeäksi ja kaikki tahot hyötyvät siitä, niin yhteistyö toimii. Jos joku hallinnonala kokee, ettei asia ole niin tärkeä, niin tilanne on haasteellisempi, arvioi Miettinen.*

Ympäristöneuvos Kaisa Mäkelä (YM) näkee, että niin kauan kuin hallinto perustuu ministeriörakenteeseen, niin ulkoilua ja luontoliikuntaa ei voida osoittaa yhden hallinnonalan vastuulle. Kukin sektori vastaa omasta roolistaan. Neuvotteleva virkamies Ville Schildt (MMM) kokee, että hallinnonalojen yhteistyö on parantunut viime vuosina: *”On pyritty siiloutumisesta horisontaaliseen vuorovaikutukseen”.*

Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) vastuulla on uusiutuvien luonnonvarojen kestävä ja monipuolinen käyttö, hoito, suojelu ja metsätalous. Ministeriön luonnon virkistyskäyttöyksikön tehtäviin kuuluvat mm. kala-, riista- ja porotalous. Se hallinnoi myös valtion retkeilyalueita. Ministeriö vastaa metsälaista ja laista metsähallituksesta.

– *Metsäpolitiikassa on ollut pitkään laaja hyvinvoinnin käsite, kestävää hyvinvointia monimuotoisista metsistä. MMM lähtee päällekkäiskäytön periaatteesta. Pitäisi pyrkiä optimoimaan eri käyttömuotoja niin, että niistä saatava hyvinvointi olisi mahdollisimman suuri. Sitä kautta ulkoilu ja virkistyskäyttö pitää sovittaa yhteen muiden käyttömuotojen kanssa niin että kansalaiset saisivat luontoympäristöstään hyvinvointipalveluja, määrittelee neuvotteleva virkamies Ville Schildt.*

MMM:n Metsä 2025 -strategian helmikuussa 2019 hyväksytyn päivityksen mukaan kauden aikana *”metsien virkistyskäyttö ja terveysvaikutukset kasvavat ja metsät ovat kaikkien saavutettavissa”.* Hyvinvointi- ja terveysvaikutuksiin kohdistuvien odotusten toteutumista tukevat helppo pääsy metsään ja jokamiehenoikeudet:

”Metsän tai viheralueen läheisyys tasaa sosioekonomisia terveyseroja. Metsien saavutettavuuden kannalta avainasemassa ovat lähimetsät, hyvät reittiverkostot ja niiden ulkoilu- ja retkeilyrakenteet sekä informaation saatavuus. Suuri osa virkistyskäytöstä tapahtuu tavallisissa talousmetsissä ja Metsähallituksen normaaleissa monikäyttömetsissä. Kehittämällä valtion retkeilyalueiden ja kansallispuistojen käyttöä lisätään metsien virkistys- ja hyvinvointivaikutuksien saavutettavuutta suuremmille, palveluita käyttäville ryhmille.”

MMM:n strategisista hankkeista virkistyskäyttöön liittyvät talousmetsien luonnonhoito ja metsäluonnon monimuotoisuus, metsätiet ja metsien saavutettavuus ja luontomatkaileminen, luonnontuoteala ja luontoon perustuvat muut palvelut. Talousmetsien luonnonhoitoa on tarkoitus kehittää osana metsänhoitoa niin, että luonnon monimuotoisuus, vesien-suojelu, riista-, virkistyskäyttö- ja maisema-arvot, kulttuuriperintö sekä muut ekosysteemipalvelut otetaan huomioon paremmin. Luonnonhoitotyöt pyritään yhdistämään metsätaloustöihin.

Ensisijaisesti puuraaka-aineen hankintaa ja metsänhoitoa palvelevat metsätiet ovat niin virkistyskäytön kuin luontomatkailemisen kannalta tärkeitä.

Metsien tiheä tieverkosto palvelee marjastajia, sienestäjiä ja metsästäjiä. Kansalliseen metsästrategiaan ehdotetussa Metsätiet ja metsien saavutettavuus -hankkeessa on tarkoitus investoida virkistyskäyttörakenteisiin ja maastoliikennereitteihin, turvata kaupunkimetsien saavutettavuus maankäytön suunnittelussa ja kehittää yhteistyötä kuntien kanssa. Hankkeeseen liittyy kansallispuistojen ja valtion virkistyskäyttöön varattujen alueiden palveluvarustuksen sekä virkistyskäyttö- ja moottorikelkkareitistön korjausvelan purkaminen, joka vaatii yhteistyötä LVM:n ja YM:n kanssa. Metsä 2025 -strategian mukaan luontomatkailun, metsien terveys- ja hyvinvointipalveluiden ja luonnontuotealan toimintaedellytyksiä sekä yhteistyötä metsäsektorin kanssa on määrä kohentaa. (Kansallinen metsästrategia 2025 – päivitys. Valtioneuvoston periaatepäätös 21.2.2019)

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalaan kuuluvat valtion tieverkkoon liittyvät kevyen liikenteen väylät, jotka ovat liikunnan ja ulkoilun kannalta tärkeitä. LVM vastaa myös veneilyn olosuhteista. Ministeriön tavoitteisiin kuuluu liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentäminen kestäviä liikkumistapoja ja joukkoliikennettä lisäämällä. LVM:n vuonna 2010 hyväksytyn Kävelyn ja pyöräilyn strategian mukaan ”kestävässä yhdyskunnassa kävellään ja pyöräillään paljon”. Lihasvoimin tapahtuvan liikkumisen ja joukkoliikenteen osuuden kulkutavoista oli tavoitteena nousta 2010-luvulla 32 prosentista 35–38 prosenttiin, mikä ei kuitenkaan toteutunut. Tavoitetta on perusteltu keskustojen elävöitymisellä, lähipalveluiden käytön lisääntymisellä, ilmastotavoitteilla ja liikennemelun vähentymisellä. Lisäksi pysäköintiin ja liikennealueisiin tarvitaan vähemmän tilaa, jos autoliikenne vähenee.

Kävelyn ja pyöräilyn kasvupotentiaali on suurin erikokoisissa taajamissa ja kaupunkiseuduilla. Vaikeinta on strategian mukaan muuttaa ihmisten omaksumia liikkumistapoja ja asenteita. Kannustimina ovat muun muassa mahdollisuus liikuntaan ja sen tuomaan virkistykseen, terveyden paraneminen ja elämyksellisyys.

”Tieliikenteen energiankulutusta ja kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään vaikuttamalla ihmisten liikkumistarpeeseen, kulkutapavalintoihin ja liikennesuoritteeseen muun muassa liikenteen ja maankäytön suunnittelua kehittämällä sekä lii-

kenteen kysyntää ohjaamalla. Ihmisten liikkumiseen on mahdollista vaikuttaa erityisesti kaupunkiseuduilla, jossa välimatkat ovat usein kohtuullisia myös kävelyä ja pyöräilyä ajatellen ja joukkoliikenteen järjestäminen taloudellisesti mielekkäällä tavalla mahdollista.”

LVM:n ympäristöstrategian tavoitteena on ohjata ihmisiä siirtymään kestäviin liikkumistapoihin ja vähentämään yksinautoilua. Liikkumisen ohjauskeinoista korostuvat tiedottaminen ja markkinointi. Ohjaustoiminnan sai vuonna 2010 ministeriön osoittamana vastuulle Liikennevirasto, joka ostaa suurimman osan työstä Motiva Oy:ltä. (LVM: Kävelyn ja pyöräilyn strategia 2020. Liikenteen ympäristöstrategia 2013–2020.)

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) toimista ulkoilua ja luontoliikuntaa koskettavat energiatehokkuus ja matkailu. TEM:n liikennejärjestelmän energiatehokkuuden parantamista käsittelevän strategian mukaan ”huolehditaan liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisesta sekä kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen toimintaedellytyksistä erityisesti kaupunkiseuduilla”. Energiatehokas liikennejärjestelmä perustuu toimivaan ja tiiviiseen yhdyskuntarakenteeseen. Sekä joukkoliikenteen järjestäminen että kävelyn ja pyöräilyn edistäminen vaativat tuekseen tiivistä yhdyskuntarakennetta sekä liikenteen ja maankäytön yhteensovittamista.

”Joukkoliikenteen ennakkoluuloton kehittäminen sekä kävelyn ja pyöräilyn edistäminen parantaa paitsi liikenteen energiatehokkuutta, myös kaupunkiliikenteen sujuvuutta, liikenneturvallisuutta ja ilmanlaatua. Valtion on tähän asti ollut hyvin vaikeaa osallistua kuntien kävelyä, pyöräilyä tai joukkoliikennettä edistävien hankkeiden toteuttamiseen.”

TEM koordinoi myös poikkihallinnollisen Mini-Matka-yhteistyöryhmän toimintaa. Ryhmän tavoitteena on ministeriöiden välinen tiedonvaihto. Se toimii yhtenä matkailustrategian toimeenpanijana. Käytännön matkailuedistäjänä toimii Visit Finland, joka on Business Finlandin yksikkö. Visit Finland on tuottanut mm. luontoaktiviteettien kehittämisstrategian vuosille 2015–2018. Luonto ja vuodenaajat ovat yksi Suomen matkailuvalteista. Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeena toteutetun Matkailu 4.0. -toimenpideohjelman yhtenä tavoite-

teena on ollut vuosina 2018–2019 edistää luontomatkailua.

– *Matkailun kannalta luonto ja luontoympäristö on yksi tärkeimpiä toimintaympäristöjämme. Luontomatkailun edellytysten turvaaminen on keskeistä, sanoo johtava asiantuntija Sanna Kyyrä TEM:stä.*

Luonto on Kyyrän mukaan matkailulle tärkeä sekä tarjonnan että kysynnän näkökulmista. Luontoympäristö toimii erilaisten aktiviteettien ja inspiraation lähteenä. Monet matkailijat tulevat Suomeen luonnon takia. Matkailullisesti on tärkeää, että kansallispuistot ja retkeilyalueet ovat hyvässä kunnossa. Luontoarvojen ja matkailun yhteensovittaminen ei ole helposti ratkaistavissa. Matkailu kuluttaa luontoa, kuten kaikki muukin ihmisen toiminta. Mahdollisimman vastuullinen ja ympäristöä säästävä toteutus on haasteellista. Matkailukeskusten kehittäminen helpottaa haittavaikutusten hallintaa ja tarjoaa kattavampia palveluja paikallisille.

– *Matkailijavirtojen hallinnasta puhutaan paljon ja luonnon kantokyvyn turvaaminen on tärkeää. Matkailijavirtojen ohjaaminen edellyttää luontoon kohdistuvaa rakentamista. Matkailijat ohjataan katsomaan ja kokemaan luontoa tietyllä tavalla, kertoo Kyyrä.*

Digitalisoituminen muuttaa osaltaan Kyyrän mukaan luontomatkailua. Tiedon oletetaan olevan mahdollisimman helposti saatavissa mobiililaitteilla. Esimerkiksi kansainvälisille matkailijoille suunnatuilla helppokäyttöisillä ja selkeillä karttasovelluksilla on kysyntää, mutta ne voivat innostaa myös suomalaisia, jotka eivät muuten lähtisi kansallispuistoon.

Ympäristöministeriö (YM) tarkastelee ulkoilua ja luontoliikuntaa sekä luonnon että rakennetun ympäristön näkökulmista. Ministeriön vastuulla on luonnon virkistyskäyttö lukuun ottamatta valtion retkeilyalueita. Virkistyskäyttöön vaikuttavat myös maisemanhoito ja -suojelu, alueiden käytön suunnittelu ja alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä elinympäristöjen laadun kehittäminen.

– *Jos ja kun ihmiset saadaan ulos ja luontoon liikkumaan, niin heidän ymmärryksensä ja käsityksensä siitä, mitä luonto on ja tarjoaa, paranee. Tämä vie välillisesti YM:n päämäärää kohti, määrittelee Miliza Malmelin.*

YM:n strategian mukaan kaupunkiseutujen suunnittelun kehittäminen on oleellinen osa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen valmistelua.

Muun muassa ilmasto- ja kiertotalousnäkökulmat ja kestävä liikunnan edellytykset otetaan huomioon valmistelussa. Kaupunkiluonnon terveys- ja hyvinvointivaikutukset on strategian mukaan sisällytettävä osaksi yhdyskuntasuunnittelua. (Ympäristöministeriön strategia 2030)

Yksi vahvistuvista kehityssuunnista on kaupunkirakenteen tiivistäminen ja vanhojen alueiden täydennysrakentaminen. Etenkin 1960-luvun lähiöt on rakennettu väljästi ja niiden täydennysrakentaminen on meneillään. Tämän on pelätty heikentävän lähiulkoilumahdollisuuksia. Kaisa Mäkelän mukaan päämääränä on varmistaa, että elinympäristössä on mahdollista liikkua käyttäen kestäviä kulkumuotoja, mikä vaatii palveluiden turvaamiseksi tiivistä asumista.

– *Yksi täydennysrakentamisen tavoite on saada kaupunkirakenteesta niin tiivis, että palvelut olisivat lähellä. Matkat päiväkoteihin, kouluihin ja kauppoihin olisivat niin lyhyitä, että ne pystyttäisiin tekemään kestäville kulkumuodoilla, sanoo Mäkelä.*

Täydennysrakentaminen ei sulje Mäkelän mukaan pois liikunnallista elämäntapaa, vaan muutoksilla pyritään tukemaan omin voimin tapahtuvaa liikunnasta lähiympäristössä. YM tekee yhteistyötä LVM:n kanssa kestävä liikunnan edellytysten parantamiseksi. Tavoitteena on mm. yhdyskuntarakenteen muokkaaminen siten, että kohtuuhintaista asumista saadaan joukkoliikenteen vaikutuspiiriin. Tämä tukee omin jaloin liikunnasta, jolloin askeleita kertyy huomattavasti enemmän.

– *Liikuntaihmisillä olisi tarvetta asennekasvatukseen. Muullakin kuin autolla voi tulla hallille tai kentälle. Säädöksillä kulkumuotoihin on vaikea puuttua. Ei ketään voi kieltää tulemasta harjoituksiin autolla, toteaa Mäkelä.*

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa kansanterveydestä ja sen tehtävänä on edistää mm. terveyttä, toimintakykyä ja sosiaalista hyvinvointia. STM:n ja OKM:n asettamana on toiminut vuodesta 2002 terveyttä edistävän liikunnan (TEHYLI) ohjausryhmä, jossa on edustus seitsemältä hallinnonalalta, järjestöistä ja tutkimuslaitoksista. Pohjan sen työlle loi valtioneuvoston periaatepäätös terveyttä edistävästä liikunnasta, joka on saanut jatkokseen erilaisia asiakirjoja. Viimeksi STM ja OKM ovat yhdessä valmistelleet vuoteen 2020 ulottuvat Muutosta liikkeellä!-linjaukset, joilla kannustetaan instituutioita ja organisaatioita omalla toiminnal-

laan edistämään terveyttä ja hyvinvointia liikunnan avulla.

TEHYLI-olosuhderyhmä edistää poikkihallinnollisesti valtionhallinnon eri sektoreiden ja olosuhdeasiantuntijatahojen kesken arkiympäristön kehittämistä kansalaisten terveystoimintaan kannustavaksi. Ryhmää koordinoivat Kunnossa kaiken ikää -ohjelma (KKI) ja OKM. Olosuhderyhmä pyrkii edistämään liikuntaa suosivien yhdyskuntarakenteiden ja elinympäristöjen syntyä, kehittämistä sekä saavutettavuutta. Tavoitteena on luoda edellytyksiä kansalaisten koko elämänkaaren mittaiselle liikunnalliselle elämäntavalle. Olosuhdeasioihin vaikuttaminen on neutraalimpaa kuin yksilöiden käyttäytymisen muuttamiseen tähtäävä toiminta.

STM julkaisi 2010 suositukset liikunnan edistämiseksi kunnissa. Liikuntatoimelle on osoitettu mm. seuraavat suositukset:

- Asuinalueiden suunnittelussa otetaan huomioon arki- ja lähiliikuntapaikat ja ne rakennetaan samanaikaisesti muun aluerakentamisen kanssa.
- Kevyen liikenteen väylien suunnittelussa, toteutuksessa ja hoidossa mahdollistetaan väylien käyttö myös liikunnan harrastamisessa. Kevyen

liikenteen väylät ja seutukunnan muu reitistö muodostavat toimivan kokonaisuuden ja takaavat pääsyn laajemmille viher- ja ulkoilu-alueille.

- Kunnan liikuntatoimi osallistuu aktiivisesti maankäytön, liikenteen ja ympäristön rakentamisen suunnitteluun ja kehittämiseen.

Kunnassa teknisen toimen on suositusten mukaan varmistettava maankäytön suunnittelulla, että viheralueet ja -reitit muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, joka ulottuu kuntalaisten asuinalueilta kuntien rajat ylittävälle ympärivuotisille ulkoilureittiyhteyksille. Niiden suunnittelussa otetaan huomioon erilaiset käyttäjäryhmät. Kevyen liikenteen väylät toteutetaan niin, että ne palvelevat kuntalaisten keskeisenä liikkumisympäristönä. Kaupunkiympäristössä kaupunkipuistot, vapaat kenttäalueet ja muut asukkaille tärkeät hengähdyspaikat säilytetään osana kaupunkikuvaa. Arvokkaiden kulttuuri- ja luonnonperinnön ympäristöjen saavutettavuutta omin voimin liikkuen parannetaan. Kaavoituksella ja liikennesuunnittelulla varmistetaan helposti saavutettavat ja turvalliset liikkumisolosuhteet kouluihin ja työpaikoille. (Muutosta liikkeellä 2013)

Ministeriöiden keskeiset vastualueet ulkoilussa ja luontoliikunnassa

	Kohteet	Näkökulma	Keinot
Liikenne- ja viestintäministeriö	Kevyen liikenteen väylät, tiet	Kestävää kehitystä edistävä liikenne	Informaatio-ohjaus, rahoitus
Maa- ja metsätalousministeriö	Retkeilyalueet, talousmetsät	Luonnon virkistyskäyttö	Tulosohjaus (Metsähallitus), rahoitus, informaatio-ohjaus
Opetus- ja kulttuuriministeriö	Liikuntapaikat, lähiliikuntapaikat, liikkumisolosuhteet	Liikunnan, urheilun ja liikkumisen edistäminen	Rahoitus, informaatio-ohjaus (neuvonta ja op-paat), tutkimus
Sosiaali- ja terveysministeriö	Koko yhteiskunta, erityisesti kunnat; sosiaalitoimi ja terveydenhuolto	Terveyttä ja hyvinvointia edistävä liikunta (TEHYLI-ohjausryhmä ja TEHYLI-olosuhderyhmä)	Informaatio-ohjaus, rahoitus
Työvoima- ja elinkeinoministeriö	Matkailuelinkeino, matkailukeskukset; rakennettu ympäristö	elinkeino-toiminta, luontomatkailu osana matkailua; energiatehokkuus	Rahoitus, maakuva-työ
Ympäristöministeriö	Luonto; rakennettu ympäristö	Luonnossa liikkuminen, luonnonsuojelu, luonnon virkistyskäyttö; kaavoituksen ohjaus	Tulosohjaus (Metsähallitus), rahoitus, informaatio-ohjaus, kaavoituksen ohjaus, tutkimus

Kunnat ja aluehallinto ulkoilussa ja luontoliikunnassa

Kunnat ovat Suomessa keskeisiä julkisten palveluiden tuottajia. Suomesta tuli 1990-luvulla *kuntien rahoituslain* uudistamisen jälkeen kunnallisvaltio, jossa ihmisten elämään vaikuttavat päätökset tehdään suurelta osin paikallisesti. Samalla valtion suora ohjausvalta heikentyi oleellisesti. Kunnat saavat valtiolta liikuntatoimen menoihin asukaslukuun sidotun valtio-osuuden, jonka käytöstä ne voivat päättää itsenäisesti. Valtionosuus kattaa 2,9 prosenttia kuntien liikuntatoimen yhteenlasketuista käyttömenoista. (www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/opetus-ja-kulttuuri/liikuntapalvelut/kuntien-liikuntatoimen-voimavarat)

Kuntien mahdollisuudet ylläpitää ja parantaa ulkoilu- ja luontoliikuntamahdollisuuksia ovat hyvin erilaiset. Erot tulivat selvästi ilmi vuonna 2010 tehdyssä Sulka II -selvityksessä. Tilanne ei ole tästä ratkaisevasti muuttunut. Kuntien väliset erot ovat pikemminkin kasvaneet kuin kaventuneet 2010-luvulla.

Kuntien tilanteeseen ovat osaltaan vaikuttaneet organisaatiomuutokset. Päätöksenteossa liikunta- tai liikunta- ja urheilulautakunnat ovat kadonneet kunnista ja tilalle ovat tulleet yleensä toimintakentältään laajemmat vapaa-ajanlautakunnat. Vastavasti kuntien organisaatioissa on yhdistelty toimialoja. Liikunta ja urheilu ovat yleensä osa vapaa-ajan- tai sivustointia. Pienissä kunnissa liikunta- ja ulkoiluasioista vastaavat yhdistelmävirkoja hoitavat viranhaltijat, joiden kiinnostus ja osaaminen eivät aina ole riittävän korkealla tasolla. Kaikissa kunnissa ulkoilumahdollisuuksien ylläpitopito vaatii yhteistyötä eri hallinnonalojen kanssa.

Kyvyssä järjestää ulkoilu- ja luontoliikuntapalveluja on suuria eroja kuntien välillä. Pienten kuntien niukat voimavarat hupenevat rakennettujen liikuntapaikkojen kunnossapitoon ja peruskorjauksiin. Kuntatasolla ulkoilupalveluiden kehittäminen on liikuntarakentamisen tapaan helpointa keskisuurissa kunnissa, joissa on henkilö- ja talousresursseja, mutta organisaatio ei ole liian suuri. Suurten kuntien on puolestaan halutessaan mahdollista toteuttaa laajojakin hankkeita. Parhaimmillaan kunnan hallintokuntien välinen, kolmannen sektorin kanssa

tehtävä ja seudullinen yhteistyö on erittäin hyvää. (Vrt. Kokkonen & Pyykkönen 2018)

Kaavoituksessa on *maankäyttö- ja rakennuslain* mukaan otettava virkistyskäytön tarpeet huomioon. Kaavoituksen käytännön toteuttajina kunnat määrittelevät myös ulkoilun ja osin myös luontoliikunnan edellytykset. Kunnista kuitenkin riippuu, miten ne huomioivat kaavoituksessa ulkoilun ja luontoliikunnan. Niiden voimavarat eroavat tässäkin suhteessa toisistaan suuresti. STM:n Muutosta liikkeellä (2013) tiivistää valtionhallinnon toive-tilan:

”Yhdyskuntarakennetta, kaavoitusta, kevyen liikenteen olosuhteita ja liikuntapaikkoja tulee kehittää terveyttä edistävää liikuntaa suosiviksi. Turvalliset, esteettömät ja viihtyisät arjen ympäristöt ja niiden kunnossapito mahdollistavat kaikkien ikäryhmien liikkumisen. Hyvin hoidetut ja saavutettavat viheralueet, kuten pihat, puistot ja ulkoilureitit kannustavat ihmisiä liikkumaan istumisen sijasta.”

Kunnat ovat avainasemassa ulkoilun ja luontoliikunnan toteuttajina. Niiden ulkoilupaiikkojen tilaa selvittäneen Sulka II -hankkeen mukaan kunnissa on sinänsä runsaasti virkistysalueita ja ulkoilupaiikkoja. Ylläpidon taso kuitenkin vaihtelee, eivätkä alueiden kunto tai ulkoilua tukevat rakenteet aina vastaa käyttötarkoitusta. Mikäli ulkoilu ja ulkoilualueet on sisällytetty kunnan strategiaan, niin niiden kehittäminen on johdonmukaisempaa. Kuntien tietoisuus liikunnan ja ulkoilun merkityksestä on vahvistunut 2010-luvulla. Yhä useammat kunnat ovat laatineet liikuntastrategian tai laajemman hyvinvointistrategian, joissa on yleensä tarkasteltu myös ulkoilua ja luontoliikuntaa osana liikkumisen lisäämispyrkimyksiä.

Kunnilla iso vastuu kävely- ja pyöräilylojen kehittämisessä

Kuntien merkitys on ratkaiseva kävelyn ja pyöräilyn lisäämisessä. Suomalaiset tekivät vuonna 2016 kertoina mitattuna 30 prosenttia matkoistaan jalan tai pyörällä. Jalkaisin matkoista taitettiin 22 prosenttia ja pyörällä 8 prosenttia. Jalankulkumatkojen keskipituus oli 1,6 kilometriä ja pyöräilymatkojen 3,3 kilometriä. Pyöräilyn osuus on korkein Oulun seudulla, jossa tehdään 16 prosenttia matkoista pyöräillen. Koko maan keskiarvo on 8 prosenttia. Kokonaismatkasuoritteesta kevyen liikenteen osuus on neljä prosenttia (3,1 miljardia kilometriä). Kevyen liikenteen osuus on pysynyt ennallaan 2000-luvulla.

Kävelyn ja pyöräilyn lisäämistoimet eivät näytä purteen toivotulla tavalla. Toisaalta niiden voi olettaa katkaisseensa 1990-luvulla alkaen liikunnallisten kulkutapojen vähenemisen. Jalankulku ja pyöräily ovat käteviä, nopeita ja ekologisia kulkumuotoja. Kävelyn ja pyöräilyn edistämässä tarvitaan useiden hallinnonalojen yhteistyötä, jonka tuloksena kaikki hyötyvät: liikunta lisääntyy, terveys paranee, liikenneuhkat ja ilmansaasteet vähenevät, koululaisten oppimisedellytykset paranevat ja työntekijöiden työkyky ja tehokkuus kasvavat. Yhdyskuntarakennetta kehitettäessä onkin varmistettava, että peruslähipalvelut voidaan saavuttaa kävellen ja pyöräillen. Kävelyn ja pyöräilyn lisäämistä tukee niiden helppo yhdistettävyyden osaksi pitempää työmatkaa. Koulumatkojen osalta keskeistä on turvallisuuden parantaminen.

Vaikka valtakunnan tasolla pyöräily polkee paikallaan, niin paikallisia poikkeuksia löytyy. Oulu on tunnettu hyvistä pyöräilymahdollisuuksistaan, jotka näkyvät pyöräilymäärissä. Kaupunki on panostanut myös pyöräteiden talvikunnossapitoon. Oulussa pyöräilymäärät pysyvät korkeina läpi koko vuoden.

Jyväskylän vuoteen 2021 ulottuvan liikuntastrategian mukaan 83 prosenttia kaupunkilaisista oli viikoittain liikkunut kevyen liikenteen väylillä ja 43 prosenttia kuntoradoilla tai -poluilla ja ulkoilureiteillä. Jyväskylässä on tavoitteena ulkoilualueita ja -reittejä sekä hiihtolatuja parannettaessa edistää

matalan kynnyksen liikuntaa. Kaupunki pyrkii ottamaan uusien asuinalueiden kaavoituksessa ja rakentamisessa huomioon liikunnan helppouden. Liikkumista helpottavat hyvät opasteet ja ajan tasalla olevat kartat. Ilmastonmuutos ja myös ihmisten harrastustottumusten muutokset vaikuttavat osaltaan kaupungin toimiin:

”Nykyisinä vähälumisina ja epävakaina talvina hiihtokausi jää usein hyvin lyhyeksi, joten reittiverkostoa tulisi hyödyntää hiihdon ohella myös muilla tavoin. Monipuolisen talviliikunnan edistämiseksi on tärkeää suunnitella hiihtoreittien ohella erillisiä maastokävelyreittejä.”

Valtio on pyrkinyt lainsäädännön ohella lisäämään liikuntaa kunnissa suosituksin. Vuonna 2010 valmistuivat sosiaali- ja terveysministeriön laatimat suositukset liikunnan edistämiseksi kunnissa. Suositusten tavoitteena on kannustaa kuntia tekemään liikunnasta kunnan keskeinen strateginen valinta. Valtioneuvosto sitoutui vuonna 2008 antamassaan periaatepäätöksen edistämään liikunnallista elämäntapaa lisäämällä arkiliikunnan mahdollisuuksia elämänsä eri vaiheissa.

Opetusministeriön vuonna 2008 valmistuneeseen ehdotukseen kansalliseksi liikuntaohjelmaksi (2008) sisältyy visio Suomesta yhteiskuntana, jossa kaikilla on yhdenvertainen mahdollisuus harrastaa liikuntaa. Suositusten ja periaatepäätösten ohjausvoima kuntien suuntaan on kuitenkin suhteellisen heikko. Ne ovat kuitenkin lisänneet tietoisuutta liikunnan myönteisistä vaikutuksista. Etenkin suuremmat kunnat ovat laatineet hyvinvointi-, liikunta- tai terveystietoja.

Kuntien ja valtion välisiä vastuita virkistyskäytön järjestämisessä ei ole määritelty tarkasti. Ulkoilulla ja luontoliikunnalla ei ole suoranaista viranomais-tahoa, joka neuvoisi kuntia. Suomen Latu toimii ulkoilun ja luontoliikunnan ”puolivirallisena” asiantuntijana. Kuntaliitto kokoaa tilastotietoa kuntien liikuntatoimen investoinneista, joista osa kohdistuu ulkoilupalveluihin.

Aluehallinnon ja maakuntien roolit epäselviä

Valtion alueellisen liikuntahallinnon rooli on ulkoilussa ja luontoliikunnassa pieni. Osasyynä on se, etteivät ulkoilureitit yleensä sovellu rahoitettavaksi opetus- ja kulttuuriministeriön liikuntapaikkarakentamisen avustusrahoihin. Aluehallintovirastot (AVI) ovat ohjanneet rahoitusta lähiliikuntapaikoihin, jotka ovat asukkaiden elinympäristössään helposti saavutettavissa. Näillä avustuksilla on muun muassa muutettu koulupihoja liikuntaystävällisemmiksi.

Luontoliikuntakohteisiin rahoitusta etsivät AVI:t ohjaavat hakemaan tukea elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kautta maaseuturahastosta. EU-rahoituksella on toteutettu paikallisesti merkittäviä ulkoilua ja luontoliikuntaa palvelevia hankkeita. Niitä ovat toteuttaneet myös kolmannen sektorin toimijat ja yritykset. Rahaa on kanavoitu maaseuturahastosta LEADER-tukena pienempiin hankkeisiin ja ELY-keskusten kautta isompiin hankkeisiin. Tukea on jaettu myös Euroopan aluekehitys- ja sosiaalirahastoista. Esimerkiksi Kalajoen, Rukan (Kuusamo) ja Syötteen (Pudasjärvi) luontomatkoilua on kehitetty ELY-keskusten myöntämällä rahoituksella.

LEADER-tuella toteutetut hankkeet ovat virinneet paikallisen aktiivisuuden pohjalta usein osana kylätoimintaa tai muita maaseudun elinvoimaisuuden parantamispyrkimyksiä. Paikallisten ulkoilureittien ja luontoliikuntapalveluiden ongelmana on se, että ne eivät kiinnity osaksi laajempaa kokonaisuutta. Niiden elinkaari on riippuvainen paikallisten toimijoiden aktiivisuudesta. Suuren innostuksen siivittämänä toteutettu reitti voi jäädä nopeasti unohduksiin, kun sen toteuttaneet aktiivit jäävät pois toiminnasta.

Valtion aluehallinnon on määrä lakkautua nykyisessä muodossaan vuoden 2021 alussa. Aluehallinnon toiminnot kootaan kahdeksan ministeriön yhteisen LUOVA-viraston alaisuuteen, johon siirtyy myös liikunnan aluehallinto. (Kokkonen & Pyykkönen 2018) Ulkoilun ja luontoliikunnan hallintoon muutoksella ei ole toteutuessaan suuria vaikutuksia. Väliillisesti tärkeämpi on edelleen hämäränpeitossa oleva SOTE-ratkaisu ja ennaltaehkäisevän sosiaali- ja terveydenhuollon asema tässä kokonaisuudessa. Liikkumisen lisäämisen tarjoamat näkymät sairaudenhoitokulujen vähentämi-

sessä houkuttelevat, mutta potentiaalin liittäminen osaksi ennaltaehkäisyä ja hoitoa vaatii edelleen paljon pohdintaa ja työtä.

Maakuntien rooli ulkoilussa ja luontoliikunnassa ei ole selkeä. Osalla maakunnista on hyvinvointi-, liikunta- tai terveystuella strategia, joissa ulkoilu ja luontoliikunta on huomioitu. Liikkumisen merkityksen huomioonottava strategia on laadittu muun muassa Keski-Suomessa, Kymenlaaksoissa, Pirkanmaalla, Päijät-Hämeessä ja Uudellamaalla. Kymenlaakson terveystuellastrategiassa vuosiksi 2014–2020 nostetaan esiin monipuoliset ulkoilu- ja luontoliikuntamahdollisuudet ja kuntien välinen yhteistyö:

”Liikuntaystävällinen ympäristö edistää ihmisten terveystuella arjessa. Kymenlaaksoissa on monipuoliset mahdollisuudet liikkumiseen hyödyntämällä kansallispuistoja, vaellusreitit sekä vesistöjä, Kymijokea ja Suomenlahtea. Hyvää yhteistyötä on kehitetty sujuvia liikuntareittejä sekä kevyen liikenteen väyliä yli kuntarajojen.”

Kunnat tekevät yhteistyötä virkistysalueyhdistyksissä

Ulkoiluun ja luontoliikuntaan tarjoavat ylikunnallisia mahdollisuuksia myös kuntien perustamat virkistysalueyhdistykset, joita toimii Etelä- ja Itä-Suomessa yhteensä yhdeksän: Hämeen, Kymenlaakson, Lounais-Suomen, Pirkanmaan, Päijänteen, Saimaan ja Uudenmaan virkistysalueyhdistykset sekä Etelä-Karjalan virkistysalueasäätiö ja Pohjois-Karjalan virkistysreitistöyhdistys. Niiden tehtävänä on kehittää toimialueensa jokamiehenoikeuksiin perustuvia virkistys- ja retkeilymahdollisuuksia. Yhdistysten hallinnassa on satoja luontokohteita saaristossa, sisävesillä ja metsäalueilla.

Virkistyskäytön edistämiseksi yhdistykset ostavat tai vuokraavat alueita sekä hankkivat niihin käyttöoikeuksia. Ne huolehtivat hallinnoimiensa alueiden hoidosta ja rakentamisesta. Ylikunnallisilla virkistysalueyhdistyksillä on Etelä- ja Itä-Suomessa tärkeä rooli olosuhteiden luomisessa. Virkistysalueyhdistysten järjestämät palvelut lisäävät osaltaan ulkoilumahdollisuuksia lähellä Suomen asutuimpia alueita. Ympäristöministeriö voi tukea virkistysalueyhdistysten maanhankintaa 30–50 prosentilla ostohinnasta. Loppuosan maksavat yhdistyksen jäsenkunnat suhteutettuna asukasmääräänsä.

Ylös ja ulos!

Lähtökohdat kehittää ulkoilua ja luontoliikuntaa kansalaisia entistä enemmän houkutteleviksi ovat parantuneet 2010-luvulla. Tietoisuus niiden merkityksestä liikkumisen kokonaisuuden kannalta on vahvistunut. Suomalaiset ulkoilevat erityisesti kevyen liikenteen väylillä, ulkoilureiteillä, hiihtoladuilla, kuntoreiteillä, luontopoluilla ja puistoissa. Ulkoilukerroista kaksi kolmannesta suuntautuu alueelle, jolla on metsäistä luontoa.

Maastossa tapahtuva ulkoilu ja luontoliikunta kehittävät lihaskuntaa ja tasapainoa. Metsässä kulkeminen kuormittaa usein kehoa monipuolisemmin kuin liikkuminen muissa ympäristöissä. Luonnossa liikkuminen tarjoaa lisäksi samanaikaisia virikkeitä useille aisteille, mikä ylläpitää ja parantaa aivotoimintaa. Psykkisestä näkökulmasta luonnossa liikkuminen tuottaa enemmän myönteisiä vaikutuksia kuin rakennetussa ympäristössä liikkuminen. Kasvu-ympäristönä ulkoilun ja etenkin luontoliikunnan mahdollistava ympäristö on suotuisa.

Ulkoilun hyvinvointivaikutuksia voidaan hyödyntää kansanterveystyössä. Ulkoilun ja luontoliikunnan fyysisistä ja psyykkisistä hyödyistä on saatu kiistatonta näyttöä. Molempien lisäämistä puoltavat myös edullisuus, helppous ja rentous. Päätäjille ja viranhaltijoille suunnattu puhe kannattaa kuitenkin pitää erillään ulkoilijoille tarkoitettusta. Ulkoilijat eivät useinkaan miellä harrastavansa liikuntaa, mutta saavat iloa liikkumisestaan – ja samalla terveyshyötyä. Vetoaminen suotuisiin terveysvaikutuksiin on tarpeen päätöksentekijöiden vakuuttamiseksi, mutta osalle ihmisistä se tuo ulkoiluunkin lääkkeen maun. Osalle järkiperusteinen lähestymistapa toimii, toisille ei. Ulkoilun edistämiseksi kannattaa korostaa iloa ja riemuja.

Käsitykset ulkoilusta ja luontoliikunnasta ovat murroksessa. Askeettisen samoilun ja luonnossa tapahtuvan hyötyliikunnan rinnalla ovat vahvistuneet muut virkistyskäytön muodot. Ulkoilu kohdentuu entistä enemmän lähivirkistykseen ja luontomatkailuun. Luonnossa liikkumisen muodot ovat muuttuneet moninaisemmiksi. Ulkoilua on mahdollista lisätä parantamalla lähivirkistyspaikkojen saavutettavuutta ja esteettömyyttä. Erilaisten käyt-

täjen toiveiden yhteensovittaminen korostuu tulevaisuudessa. Hiihtoreittien rinnalle tarvitaan erillisiä maastokävely- ja pyöräilyreittejä myös talvella. Suomessa on ehkä taivuttava päällystämään lähivirkistysalueiden metsäpolkuja, vaikka keskieuropalaisille asfalttipoluille onkin aiemmin naureskeltu.

Luontomatkailun merkitys on noussut 2010-luvulla ja sen aluetaloudelliset vaikutukset ovat huomattavat. Luontomatkailu tukeutuu rakennettuihin ulkoilupaikkoihin ja niiden ympärillä toimiviin muihin matkailupalveluihin. Kansallispuistot ovat koti- ja ulkomaanmatkailun kannalta tärkeitä kohteita.

Luontomatkailu muuttuu sekä suomalaisten että eri puolilta maailmaa tulevien matkailijoiden kulutustottumusten mukana. Siihen vaikuttavat myös kulttuurierot suhtautumisessa metsään. Suurkaupungeissa koko elämänsä asuneille hiljainen metsä voi olla aluksi pelottava kokemus.

Kaupungistuneessa Suomessakaan luonnontilainen metsä ei ole enää välttämättä tuttu paikka likikään kaikille kotimaanmatkailijoille. Ulkoilussa ja luontoliikunnassa ovat korostumassa ääripäät yhtä lailla kuin liikunnassa. Viikkokausien vaellukset erämaassa eivät liikuttele suuria joukkoja. Hyviin palveluihin tukeutuvien lyhyiden vaellusten suosio kasvaa. Päivän pyrähdysen jälkeen saunotaan, syödään hyvin ja nukutaan puhtaiden lakanoiden välissä. Luontoliikuntaan kytkeytyvät yhä useammin erilaiset digitaaliset palvelut, kuten karttasovellukset.

Väestön keskittyminen aluekeskuksiin ja erityisesti Etelä-Suomeen vaikuttaa liikkumisen edellytyksiin. Kustannustehokkain tapa edistää väestön liikkumista on lisätä ulkoilumahdollisuuksia rakennetussa ympäristössä. Kestävän kehityksen näkökulmasta kannattaa edistää sekä ulkoilua että liikkumista lähiluonnossa. Liikkuminen luonnossa ei vaadi järeää erillistä rakentamista. Ulkoilua on syytä suosia myös liikkumisen lisäämisen näkökulmasta. Hankaluuksia aiheuttaa ilmaston muuttuminen. Jäisillä kaduilla on vaikea liikkua turvallisesti, eivätkä todennäköisesti lisääntyvät tuuliset ja sateiset säät houkuta lähtemään ulos.

Liikkumista on mahdollista lisätä fyysiseen aktiivisuuteen houkuttelevilla ja siihen suuntaavilla ratkaisuilla. Avainasemassa ovat vapaamuotoisen liikunnan ja ulkoilun mahdollistavat alueet. Kaupunkiympäristöissä tarvitaan erityisesti kaikenikäisille soveltuvia ulkoilumahdollisuuksia, kuten viheralueita, ulkoilureittejä, luonto- ja kuntopolkuja, leikki- ja kuntoilupaikkoja, rollaattorireittejä ja skeittipaikkoja. Toisaalta liikuntaan houkuttelevia lähiluontokohteita tarvitaan lisää. Ylipäätään kaupunkiluonnon merkitys kasvaa. Niiden rinnalla tavallinen metsä säilyttää asemansa luontoliikunnassa.

Uusi hallitusohjelma tarjoaa poliittiset edellytykset ulkoilun ja luontoliikunnan aseman vahvistamiseen. Ohjelman liikunta- ja ulkoilupoliittisten tavoitteiden vieminen käytäntöön vaatii eri hallinnonalojen tiiviimpää yhteistyötä. Siihen sisältyvän Liikkuva Suomi -ohjelman tavoitteena on lisätä liikkumisen kokonaismäärää kaikissa ikäryhmissä. Päämäärä jää saavuttamatta, jos sitä kohti mennään perinteinen liikuntakärki edellä. Vähän liikkuvien tavoittamiseen tarvitaan uusia keinoja, joita ulkoilu ja luontoliikunta tarjoavat.

Miten tästä eteenpäin?

Valtionhallinnon eri toimijat suhtautuvat myönteisesti ulkoiluun ja luontoliikuntaan, joiden yhteiskunnalle ja kansalaisille tuottamat hyödyt ymmärretään entistä paremmin. Liikkuminen avoimen taivaan alla auttaa pysymään fyysisesti ja psyykkisesti terveenä. Eri ministeriöt voivat toimillaan tukea kansalaisten ulkoilua ja liikuntaa, vaikka liikkuminen lähtee viime kädessä yksilöstä itsestään. Seuraavat suositukset valtionhallinnolle ovat kiteytyneet tämän selvitystyön aikana.

1. Valtio laatii yhdessä ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön toimijoiden kanssa pitkän aikavälin kehittämistarpeet ja -suunnat kokoavan strategian. Pohjan tähän tarjoaa VILMAT- ja VIRKEI-raportit. Strategian ohessa huolehditaan tutkimuksellisen tietopohjan jatkuvuudesta.
2. Ulkoilun ja luonnon virkistyskäyttöä edistävää koordinaatiota ja yhteistyötä parannetaan eri ministeriöiden välillä. Ministeriöt sopivat yhteisestä ulkoilun ja luontoliikunnan edistämisen ja kehittämisen visiosta.
3. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa turvataan asukkaille lähimetsien, virkistysalueiden ja rantojen käyttömahdollisuudet. Lakiin sisällytetään viheralueiden riittävyyden, laadun ja saavutettavuuden kriteerit.
4. Valtio tekee pitkän aikavälin suunnitelman Metsähallituksen Luontopalvelujen retkeilyrakenteiden korjausvelan kuromiseksi kiinni.
5. OKM ryhtyy rahoittamaan tehostetusti pienten luontoliikuntareittien kunnostamista ja perustamista samaan tapaan kuin lähiliikuntapaikkojen osalta on tehty. Tämä tukisi erityisesti pienten kuntien edellytyksiä tarjota ulkoilu- ja luontoliikuntapalveluja.

Lähteitä

Haastattelut

Johtava asiantuntija Sanna Kyyrä, TEM 15.2.2019
Erityisasiantuntija Miliza Malmelin, YM 15.2.2019
Ympäristöneuvos Kaisa Mäkelä, YM 18.2.2019
Neuvotteleva virkamies Ville Schildt, MMM 18.2.2019

Sähköpostiviestit

Rakennusneuvos Erja Metsäranta, OKM 16.4.2019
Yksikön päällikkö Ismo Myllyaho, Länsi- ja Sisä-Suomen AVI 15.2.2019
Johtaja Matti Ruuska, Itä-Suomen AVI 25.2.2019
Liikuntatoimen ylitarkastaja Ulla Silventoinen, Pohjois-Suomen AVI 25.2.2019

Kirjallisuutta

- Eränkö Leena, Kuisma-Sandgren Katja, Rautiainen Anne. Selvitys ulkoilulain toimivuudesta, soveltamisesta ja muutostarpeista. 2015. https://www.suomenlatu.fi/media/vaikuta/suomen_latu_ulkoilulaki_raportti_26.5.2015.pdf
- EU-eurot liikunnalle 2014–2016 hankelistaus. https://storage.googleapis.com/valo-production/2017/01/hankelistaus_final.pdf
- Henkilöliikennetutkimus 2016. Liikennevirasto, Liikenne ja maankäyttö. Helsinki 2018. Liikenneviraston tilastoja 1/2018. https://julkaisut.vayla.fi/pdf8/lti_2018-01_henkiloliikennetutkimus_2016_web.pdf
- Holmberg Mia–Kiiskinen Kirsi. Kymenlaakson terveystuokkunastrategia 2014–2020. Kymenlaakson Liiton julkaisusarja A:49.
- Jyväskylän kaupungin liikuntasuunnitelma 2017–2021. https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/liikuntasuunnitelma_esite_2017.pdf
- Jäppinen Jukka-Pekka, Tyrväinen Liisa, Reinikainen Marttiina, Ojala Ann (toim.). Luonto lähelle ja terveydeksi. Ekosysteemipalvelut ja ihmisen terveys. Argumenta-hankkeen (2013–2014) tulokset ja toimenpidesuositukses. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/153461>
- Kansallinen metsästrategia 2025 – päivitys Valtioneuvoston periaatepäätös 21.2.2019. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:7. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161386/MMM_7_2019_Metsastrategia.pdf
- Keski-Suomi liikunnan ja urheilun huippumaakunnaksi. Keski-Suomen liikunta- ja urheilustrategia – Visio 2020.
- Keski-Suomen hyvinvointistrategia 2020. Neljä hyvinvointilupausta keskisuomalaisille. Julkaisu B 179. 2011.
- Kokkonen Jouko & Pyykkönen Teijo. 2018. Liikunnan aluehallinto - hallintohierarkian hiljainen väliporras. Liikuntatieteellisen Seuran tutkimuksia ja selvityksiä 14.
- LVM: Kävelyn ja pyöräilyn strategia 2020. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78114/Ohjelmia_ ja_strategioita_4-2011_K%C3%A4velyn_ ja_py%C3%B6r%C3%A4ilyn_strategia_2020.pdf
- Liikenteen ympäristöstrategia 2013–2020. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 43/2013. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/77942/Julkaisuja_43-2013_Ymparistostrategia.pdf
- Liikuntaa terveydeksi. Pirkanmaan alueellinen terveystuokkunastrategia 14.5.2014. https://hlu-fi-bin.directo.fi/@Bin/32de361293a692de0b-2575cabb5de39/1560075311/application/pdf/403453/LiikuntaaTerveydeksi_Pirkanmaan-AlueellinenTerveystuokkunastrategia.pdf
- Kunnossa kaiken ikää -ohjelma. Arkiliikunta ja liikunnan olosuhteet. https://www.kkiohjelma.fi/arkiliikunnan_olosuhteet
- Kaskas media. Luonnon virkistyskäytön kansallisen koordinoinnin tarpeet ja toimijoiden roolit. Yhteenveto hankkeesta ja sen tuloksista.
- Mansikkaviita Riikka (toim.). Polku luontoon. Näkökulmia yhdenvertaisen luontoliikunnan edistämiseen. Luontoliikkujien poluilla. 2019.
- Pyky, R.; Neuvonen, M., Kangas, K. Ojala, A., Lanki, T., Borodulin, K. Tyrväinen, L. 2018. Individual and environmental factors associated with green exercise in urban and suburban areas. Health & Place 55, January 2019, 20–28.
- Päijät-Hämeen terveystuokkunastrategia 2009–2020.
- Sievänen Tuija–Neuvonen Marjo (toim.). Luonnon virkistyskäyttö 2010. <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2011/mwp212.pdf>
- Suositukses liikunnan edistämiseen kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriö esitteitä 2010:3. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/72797/URN%3aNBn%3afi-fe201504223231.pdf>
- TEHYLI-olosuhderyhmä. https://www.kkiohjelma.fi/arkiliikunnan_olosuhteet/tehyli-olosuhderyhma
- Terveyden edistäminen. Liikunta. <https://stm.fi/liikunta>
- Turunen Marianne (toim.). Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa 2018. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 349. https://www.kkiohjelma.fi/filebank/2859-POSK_2018_KEVYT.pdf

Tuunanen Pekka. Valtioneuvoston periaatepäätös toimintaohjelmasta luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi 13.02.2003. Toteutuminen 2003–2012. <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7BED57BFA0-B8E7-4F9D-BD36-FFB-2D723097A%7D/97837>

Tyrväinen L., Korpela K. & Ojala A. 2014. Luonnon virkistyskäytön terveys- ja hyvinvointihyödyt. Julkaisussa: Tyrväinen, L., Kurttila, M., Sievänen, T. & Tuulentie, S. (toim.). Hyvinvointia metsästä. Suomen Kirjallisuuden Seura, Helsinki. Kirjokansi 90: 48–58.

Tyrväinen L., Sievänen T., Konu H., Aapala K., Ojala O., Pellikka J., Reinikainen M., Lehtoranta V., Pesonen J. & Tuohino A. Uudet keinot metsä- ja vesialueiden kestäväen virkistys- ja matkailukäytön kehittämiseksi ja turvaamiseksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 88/2017.

Uudenmaan hyvinvointistrategia. Uudenmaan liiton julkaisuja B 39 – 2008.

Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2017. <https://tem.fi/documents/1410877/3506436/Valtioneuvoston+selonteko+kansallisesta+energia-+ja+ilmastostrategiasta+vuoteen+2030.pdf/b09bf380-8ef4-48af-a6fb-a0634674e5f5/Valtioneuvoston+selonteko+kansallisesta+energia-+ja+ilmastostrategiasta+vuoteen+2030.pdf>

Valtion liikuntaneuvoston hallitusohjelmataavoite: poikkihallinnollisesti toteutettu ja resursoitu liikumisohjelma. http://www.liikuntaneuvosto.fi/tata_mielta/lausunnot_ja_kannanotot/liikuntaneuvoston_hallitusohjelmataavoite_poikkihallinnollisesti_toteutettu_ja_resursoitu_liikkumisohjelma.937.news

VLN:n lausunto 28.1.2019 Kansallisesta ilmansuojeluohjelmasta 2030. http://www.liikuntaneuvosto.fi/tata_mielta/lausunnot_ja_kannanotot/lausunto_kansallinen_ilmansuojeluohjelma_2030.922.news

Visit Finland. Kesän luontoaktiiviteettien kehittämissstrategia 2015–2018. <http://www.visitfinland.fi/wp-content/uploads/2015/01/Kes%C3%A4n-luontoaktiiviteettien-kehitt%C3%A4misstrategia2015-2018-copy.pdf>

Vähäsarja Kati. Luonto liikuttamaan ESR-hankkeen 2013–2015 loppuraportti <https://julkaisut.metsa.fi/julkaisut/show/1993>

Ympäristöministeriön strategia 2030 – parempi ympäristö tuleville sukupolville. https://www.ymparisto.fi/FI/Ministerio/Tavoitteet_ja_tulokset/Strategia_2030

Ulkoilu ja luontoliikunta – monen ministeriön tontilla

Selvitys kuvaa ulkoilun ja luontoliikunnan asemaa valtion keskushallinnossa sekä aluehallinnossa ja kunnissa. Liikkumismahdollisuuksiin avoimen taivaan alla vaikuttavat monien ministeriöiden päätökset. Tahtoa liikkumisen lisäämiseen löytyy selvityksen perusteella kaikilta hallinnonaloilta.

*Liikuntatieteellisen Seuran
tutkimuksia ja selvityksiä nro 15
Helsinki 2019*



LTS

*Liikuntatieteellinen Seura
Finnish Society of Sport Sciences*