



Valtion liikuntaneuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkoilulain päivittämiseksi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/25795/2023

Taustaa

Ulkoilulaki (606/1973) on ollut voimassa vuodesta 1973 asti. Ulkoilulakia on uudistettu leirintä- aluesäännösten osalta vuonna 1995 voimaan tulleella muutoksella (1343/1994). Muu ulkoilulain sääntely on suurelta osin alkuperäisessä muodossaan.

Ulkoilulain uudistus on osa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaa. Hallitusohjelman kohdan ”7.5 Suomi vaalii arvokasta luontoaan” mukaan valtion retkeilyalueet kootaan selkeäksi kokonaisuudeksi Metsähallituksen Luontopalveluiden alle, ja samassa yhteydessä päivitetään ulkoilulakia. Hallitusohjelman kohdassa ”11. Suomi liikkeelle -ohjelma” on määritelty yhdeksi ohjelman toimenpiteeksi ulkoilulain uudistaminen huomioiden omaisuuden suoja.

Hallituksen esityksen keskeisenä tavoitteena on päivittää ulkoilulaki vastaamaan perustuslain sekä nykypäivän säädöskielen vaatimuksia. Omaisuudensuojaa parannettaisiin säätämällä ulkoilureiteistä maksettavien korvausten määrittäminen perustumaan lunastuslakiin.

Valtion liikuntaneuvoston nostot

1. Ulkoilulain tavoitteet ja niiden edistäminen

Hallituksen esityksessä ulkoilulain tavoitteena olisi edistää kuntalaisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia luonnon virkistyskäyttöön sekä edistää ja toteuttaa vetovoimaisia ja riittäviä valtion retkeilyalueita, ulkoilureittejä ja leirintäalueita. **Valtion liikuntaneuvosto pitää tärkeänä, että ulkoilulakiesitykseen on kirjattu ensimmäistä kertaa lain tavoite.**

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan ulkoilulain soveltamisalaa voidaan pitää lain nimeen nähden kapeana. Laissa säädetään ainoastaan kolmesta erillisestä ulkoilutoimintaan liittyvästä hallinnollisesta menettelystä: 1. ulkoilureittien perustamisesta reittitoimituksella, 2. valtion retkeilyalueiden perustamisesta sekä 3. leirintäalueista ja niiden pitämisestä. **Nykyisessä ulkoilulaissa ja uudessa ulkoilulakiesityksessä ei säädetä ulkoilusta yleisellä tasolla: Ne eivät sisällä säännöksiä ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön yleisestä edistämisestä, ulkoilun edistämisen rahoituksesta tai valtion ja kunnan vastuista ja tehtävistä ulkoilun tai luonnon virkistyskäytön edistämiseen liittyen.**

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan edellä mainitusta huolimatta ulkoilulain soveltamisalaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Ulkoilun yleinen edistäminen tapahtuu jo nykyisin käytännössä muiden säädösten, esimerkiksi alueidenkäyttölain ja liikuntalain piirissä. Hallituksen esityksen mukaan ulkoilulain soveltamisalan laajentaminen yleiseen ulkoilun edistämiseen johtaisi voimassa olevien säädösten kanssa päällekkäiseen ja pahimmassa tapauksessa ristiriitaiseen lainsäädäntöön.



Ulkoilulain päivityksessä tarkasteltiin mahdollisuutta kehittää ulkoilulakia ulkoilun tai luonnon virkistyskäytön edistämisen yleislaiksi. Muutos edellyttäisi lain soveltamisalan mittavaa laajentamista niin, että se koskisi kaikkea ulkoilutoimintaa voimassa olevan lain ainoastaan tiettyihin harvoihin hallinnollisiin menettelyihin ulottumisen sijaan.

Valtion liikuntaneuvosto nostaa esiin, että ulkoilulaissa säädettävällä kolmella edellä mainitulla ulkoilutoimintaan liittyvällä hallinnollisella menettelyllä ei vaikuteta merkittävästi ulkoilun edellytyksiin Suomessa. Ulkoilureittitoimituksia tehdään vähän ja valtaosa reiteistä on lain ulkopuolella eikä ulkoilulaki tunnista suurinta osaa virkistysalueista ja ulkoilureiteistä¹. Valtion retkeilyalueet ovat tärkeitä ulkoilunolosuhteista, mutta väestön kokonaisulkoilun kannalta katsottuna yhteensä kuuden Metsähallituksen hallinnoiman valtion retkeilyalueen merkitys ei ole suuri. Leirintäalueilla ei ole puolestaan juurikaan tekemistä ulkoilun edistämisen kanssa. Ulkoilulain vaikutuksia ulkoilun edistämiseen Suomessa on vähentänyt myös se, että voimassa olevaa ulkoilulakia on sovellettu historiansa aikana verraten harvoin¹.

Valtion liikuntaneuvosto korostaa, että väestön tasa-arvoisten luonnon virkistyskäytön ja ulkoilun mahdollisuuksien kannalta keskeisintä on edistää helposti saavutettavia ulkoilun ja lähiluonnon olosuhteita. Myös Kansallisessa luonnon virkistyskäytön strategiassa 2030 on nostettu keskeiseksi strategiseksi tavoitteeksi lähiluonnon yhdenvertainen ja esteetön saavutettavuus².

Hallituksen esityksen mukaan lain ulkoilua edistävän roolin vahvistaminen edellyttäisi myös uusien ulkoilun tai luonnon virkistyskäytön edistämistä koskevien tehtävien säätämisestä viranomaisille, millä olisi viranomaisten tehtävien lisäämisen kautta vaikutuksia julkiseen talouteen.

Valtion liikuntaneuvosto näkee merkittävänä haasteena, että riittävien toimien puuttumisen lisäksi ulkoilulaissa ei määriteltäisi, minkä toimijoiden tehtävänä olisi edistää lakiin kirjattua tavoitetta kuntalaisten tasa-arvoisista mahdollisuuksista luonnon virkistyskäyttöön. Ympäristöministeriön tilaamasta selvityksessä ulkoilulain toimivuudesta, soveltamisesta ja muutostarpeista (2015) todettiin, että nykyistä ulkoilulakia voitaisiin nimenomaan kehittää määrittelemällä laissa valtion ja kunnan vastuut ulkoilun kehittämisessä¹.

Valtion liikuntaneuvosto katsookin, että uudistettavalla lailla ei kokonaisuudessaan pystytä merkittävästi edistämään lakiin kirjattua tavoitetta edistää kuntalaisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia luonnon virkistyskäyttöön. Sinänsä ulkoilureittien perustamisesta, valtion retkeilyalueista ja leirintäalueista on säädelty ulkoilulakiesityksessä hyvin, ja jo nykyisessä ulkoilulaissa näistä kysymyksistä on säädetty tyydyttävällä tasolla¹.

Valtion liikuntaneuvosto näkee, että ulkoilulakiin voitaisiin kirjata valtion ja kuntien vastuun ja tehtävien nykytila sekä määritellä, mitä ulkoilulla ja luonnon virkistyskäytöllä tarkoitetaan, aivan kuten on kirjattu esimerkiksi liikunnan osalta liikuntalakiin. Hallituksen esitykseen edellä mainitut seikat on jo kirjattu. Esityksen mukaan valtionhallinnossa ympäristöministeriö koordinoi luonnon virkistyskäyttöpolitiikan kokonaisuutta Suomessa. Kunnat luovat edellytyksiä ulkoiluun ylläpitämällä virkistysalueita, ulkoilu- ja luontoreittejä, ulkoliikuntapaikkoja sekä muita luonnon virkistyskäyttöpalveluita. Näitä kirjauksia ei ole kuitenkaan nostettu lakiin vaikka nykyisin luonnon virkistyskäyttöön ja ulkoiluun liittyvät vastuut ovat epäselviä eri julkishallinnon



tasoilla^{1,3}. Nykyisten vastuiden ja tehtävien kirjaaminen lakiin ei automaattisesti aiheuta kustannusvaikutuksia julkiseen talouteen.

2. Ulkoilulain suhde liikuntalakiin

Hallituksen esityksen mukaan ulkoilulainsoveltamisalan merkittävä laajentaminen johtaisi osaltaan päällekkäisyyksiin muiden säädösten kanssa ja saattaisi edellyttää myös esimerkiksi liikuntalain muuttamista. Hallituksen esityksen mukaan ulkoilu kuuluu liikuntalain soveltamisalaan.

Hallituksen esityksessä luonnon virkistyskäytöllä tarkoitettaisiin ulkoilulain yhteydessä *”kaikkea vapaa-ajan viettämistarkoituksessa luonnonympäristössä tapahtuvaa oleskelua ja liikkumista jalan, hiihtäen, pyöräillen tai moottoriajoneuvolla tarkoituksena liikunta, maisemien ihailu, luonnon harrastaminen, retkeily, telttailu, metsästys, virkistyskalastus, veneily, virkistysluonteinen kotitarvemarjastus ja -sienestys”*. Ulkoilulla on puolestaan *”perinteisesti ymmärretty ensisijaisesti lihasvoimin kuten jalan, hiihtäen, pyöräillen, soutaen tai näihin verrattavalla tavalla vapaa-aikana tapahtuvaa liikkumista sekä oleskelua, yleistä luonnonharrastusta sekä muuta näihin verrattavaa harrastustoimintaa ulkoilmassa”*. Ulkoilu ja luonnon virkistyskäyttö sekä luonnossa oleskelu tuottavat tutkitusti monipuolisia ja mitattavia terveys- ja hyvinvointivaikutuksia⁴.

Voimassa olevassa liikuntalaissa määritellään, että liikunnalla tarkoitetaan *”kaikkea omatoimista ja järjestettyä liikunta- ja urheilutoimintaa paitsi huippu-urheilua”*. Terveyttä ja hyvinvointia edistävällä liikunnalla tarkoitetaan liikuntalain mukaan *”elämäntapojen eri vaiheissa tapahtuvaa kaikkea fyysistä aktiivisuutta, jonka tavoitteena on hyvinvoinnin ja terveyden ylläpitäminen ja parantaminen ja jota edistetään kehittämällä alan toimintaa, koordinaatiota ja rahoitusta”*.

Valtion liikuntaneuvosto näkee, että ulkoilun ja etenkin luonnon virkistyskäytön lähtökohdat ja ihmisten niille asettamat tavoitteet ovat kuitenkin osin erilaiset kuin liikuntalaissa määritellyllä liikunnalla ja terveyttä edistävällä liikunnalla. Ulkoilu ja luonnon virkistyskäyttö on myös monipuolisempaa toimintaa kuin liikuntalaissa määritelty liikunta tai terveyttä ja hyvinvointia edistävä liikunta. Esimerkiksi ihmisten tärkeimpiä syitä lähteä luontoon ovat fyysisen kunnon ylläpitämisen lisäksi muun muassa luonnon rauha ja hiljaisuus, kauniit luontomaisemat sekä luontokokemukset ja elämykset, jotka eivät korostu liikunnan sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan tavoitteissa⁵.

Valtion liikuntaneuvosto nostaa esiin, että uudistamisen yhteydessä olisi tarpeellista käydä laajamittaista keskustelua luonnon virkistyskäytön ja ulkoilun suhteesta liikuntaan ja liikuntalakiin sekä selvittää tarvetta avata myös muita lakeja, jotta ulkoilulaista voitaisiin uudistuksen yhteydessä tehdä aidosti ulkoilua laaja-alaisesti edistävä laki. Hallituksen esityksen yhteydessä ei ole kuitenkaan kuultu valtioneuvostossa liikuntapolitiikan yleisestä johdosta vastaavaa opetus- ja kulttuuriministeriötä. Valmistelun yhteydessä on kuultu kohdennetusti eri ministeriöistä vain sosiaali- ja terveysministeriötä sekä maa- ja metsätalousministeriötä.



3. Liikunta- ja liikkumisvaikutusten arviointi

Hallituksen esityksen mukaan ulkoilulakiin esitettävät muutokset ovat pääasiassa teknisiä, ja niillä arvioidaan olevan korkeintaan vähäisiä käytännön vaikutuksia. Esityksen vaikutuksia on arvioitu ympäristö-, talous-, perus- ja ihmisoikeusvaikutusten näkökulmasta.

Valtion liikuntaneuvosto nostaa esiin, että hallituksen esityksessä ei ole arvioitu lainvalmistelun arviointiohjeen⁶ mukaisesti uuden ulkoilulain vaikutuksia liikkumiseen ja liikuntaan.

Liikunta- ja liikkumisvaikutusten arvioinnin valtioneuvoston tarkistuslistassa on yhtenä arvioitavana kohtana, että vaikuttaako päätös ulkoiluun ja luonnon virkistys- ja matkailukäyttöön sekä toiminnallisiin luontoharrastuksiin⁷. Tätä liikkumisvaikutusten arviointityötä olisi ollut tärkeää tehdä ulkoilulain uudistuksen yhteydessä, jotta olisi tunnistettu lain mahdolliset vaikutukset ja mahdollisuudet vaikuttaa väestön liikkumiseen ja liikuntaan.

Timo Heinonen
puheenjohtaja
valtion liikuntaneuvosto

Saku Rikala
erityisasiantuntija
valtion liikuntaneuvosto

Valtion liikuntaneuvoston liikuntalaissa (390/2015) määriteltynä tehtävänä on käsitellä liikunnan kannalta laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita ja erityisesti arvioida valtioneuvoston toimenpiteiden vaikutuksia liikunnan alueella, tehdä aloitteita ja esityksiä liikunnan kehittämiseksi sekä antaa lausuntoja toimialansa liikuntamäärärahojen käytöstä.

Lähteet

¹ Eränkö, L. (ym.): Selvitys ulkoilulain toimivuudesta, soveltamisesta ja muutostarpeista. Suomen Latu 2015.

https://www.suomenlatu.fi/media/vaikuta/suomen_latu_ulkoilulaki_raportti_26.5.2015.pdf.

² Kansallinen luonnon virkistyskäytön strategia 2030. Toimintaohjelma 2023–2025. Ympäristöministeriön julkaisu 2023:36. Ympäristöministeriö 2023.

³ Kokkonen, J. (toim.): Ulkoilu ja luontoliikunta – monen ministeriön tontilla. Liikuntatieteellisen Seura tutkimuksia ja selvityksiä nro 15. Liikuntatieteellinen Seura 2019.

⁴ Tyrväinen, L. (ym.): Luontoympäristön terveysvaikutukset ja niiden taloudellinen merkitys. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 76/2024. Luonnonvarakeskus 2024.

⁵ Neuvonen, M. (ym.): Luonnon virkistyskäyttö 2020. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 41/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki.

⁶ Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisu 2022:66.

⁷ Liikunta- ja liikkumisvaikutusten arviointi (LIVA). Valtion liikuntaneuvoston verkkosivut, www.liikkumisvaikutuset.fi.