



Luontoperustaisten terveyspalveluiden ja kansanterveyden edistäminen sään- telymuutoksin

Niukat resurssit viisaasti käyttöön - sääntelystä biotalouden edistäjä
-hankkeen taustaraportti

Liisa Tyrväinen, Tuija Sievänen ja Teppo Hujala

Luontoperustaisten terveyspalveluiden ja kansanterveyden edistäminen sääntelymuutoksin

Niukat resurssit viisaasti käyttöön - sääntelystä biotalouden edistäjä-hankkeen taustaraportti

Liisa Tyrväinen, Tuija Sievänen ja Teppo Hujala



Luonnonvarakeskus, Helsinki 2015

Kannen kuva: Jouko Räsänen / Kuopion kaupunki

Sisälllys

1 Selvityksen teema-alueet	4
2 Näkökulman rajaus ja tavoitteet	5
3 Selvityksessä käytetyt aineistot ja menetelmät	6
4 Lainsäädännön, hallinnon ja yhteistyön kehittäminen.....	6
4.1 Luonnon virkistyskäyttö ja kansanterveys: ennaltaehkäisyn näkökulma	6
4.1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki	6
4.1.2 Ulkoilulaki.....	8
4.1.3 Kuluttajaturvallisuuslaki, terveydensuojelulaki ja uimavesiasetus	9
4.1.4 Luonnon virkistyskäyttöön liittyvä muu lainsäädäntö.....	11
4.1.5. Muut julkisen sektorin toimet	12
4.2 Luontoperustaiset kuntoutus- ja hoivapalvelut: terveydenhoidon näkökulma	13
4.2.1 Korvattavan kuntoutuksen sääntely	13
4.2.2 Kuntien rooli green care -toiminnan mahdollistajina.....	14
5 Yhteenveto ja johtopäätökset	15

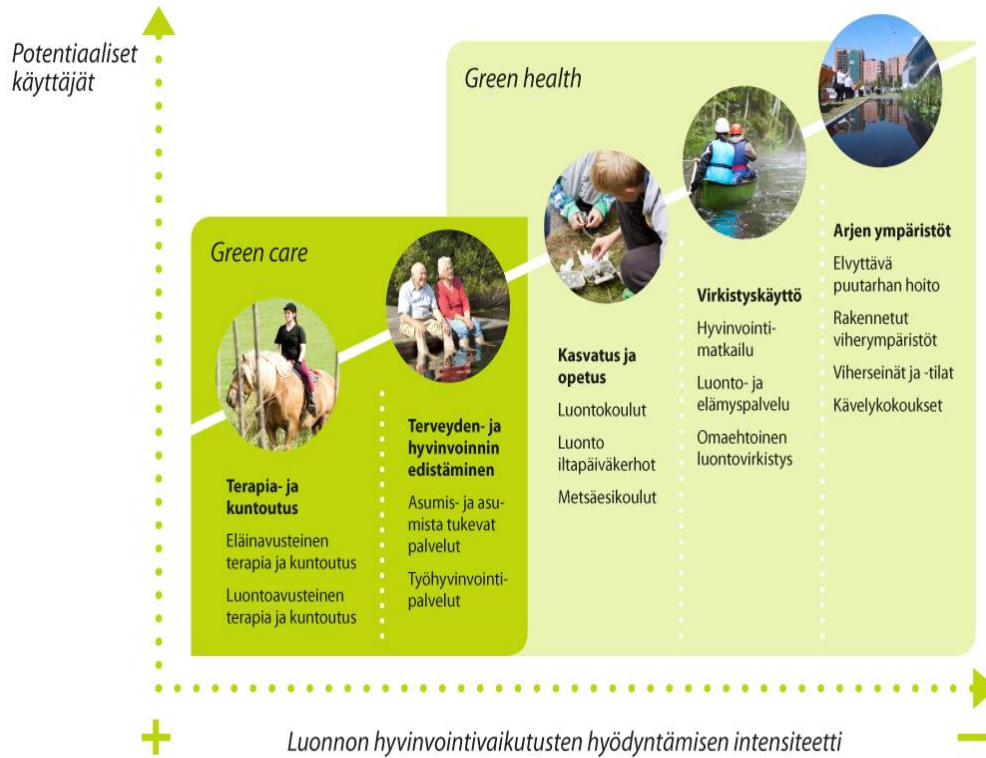
1 Selvityksen teema-alueet

Luontoon perustuva terveys- ja hyvinvointisektori osana biotaloutta on laaja ja monialainen kokonaisuus. Yhteistä useimmille sen eri osille on luontoympäristön käyttäminen jollakin tavoin apuna joko lääketieteellisessä terveyden- tai sairaanhoidossa (esim. kuntoutus, psykoterapia), sosiaalityössä (esim. työuupuneet, päihdekuntoutajat ja pitkäaikaistyöttömät) tai kansanterveyttä edistävässä ja sairauksia ennaltaehkäisevässä työssä (esim. virkistys- ja liikuntapalvelut, varhaiskasvatus ja koululii-kunta). Lisäksi luonnosta saatavia biopohjaisia raaka-aineita voidaan käyttää lääke-, kosmetiikka- ja elintarviketeollisuudessa, ja näihin liittyvä liiketoiminta voidaan lukea biotalouden terveys- ja hyvinvointiteeman alle.

Terveys- ja hyvinvointipalvelujen sääntelyssä avainasemassa on etenkin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala, jolla säädelään muun muassa julkisin varoin tuettavan terveydenhoidon ja sosiaalityön kriteereistä. Lähiliikuntapaikat, liikuntaympäristöjen ja -paikkojen saavutettavuus sekä liikunta osana opetustoimintaa kytkeytyvät opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan. Ympäristöministeriön hallinnonalalla säädelään luonnonsuojelun alueita ja niiden käyttöä sekä kaavoitusta ja alueiden käytön suunnittelua. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla säädelään talousmetsien luonto- ja virkistysarvojen tuottamista osana kestävä metsätalouden ohjauskeinoja. Työ- ja elinkeinoministeriön kautta säädelään esimerkiksi toimilupia ja aloittavien yritysten tukia.

Aiemmin teemaan kytkeytyvää monisektorista tarkastelua on tehty 2000-luvun alussa YM:n koordinoimassa luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailemisen kehittämissuunnitelmassa (VILMAT), 2010-luvulla Kansalliseen liikuntaohjelmaan liittyneessä OKM:n olosuuhdetyöryhmässä ja Kansalliseen metsäohjelmaan liittyneessä MMM:n elämänlaatu-työryhmässä.

Lisäksi luontoon perustuvien hyvinvointipalvelujen mahdollisuuksia Suomessa on kehitetty ja pohdittu useammassa SITRAn rahoittamassa hankkeessa (kts. Luonnonlukutaito – luo liiketoimintaa vihreästä hyvinvoinnista 2013). Tässä työssä lanseerattiin käsite *Green Wellbeing*, jolla ymmärretään luontolähtöistä ihmisten hyvinvointia ja elämänlaatua edistävää toimintaa. Hyvinvoinnilla tarkoitetaan niin fyysistä, henkistä kuin sosiaalista tilaa. Luonto käsitteenä ymmärretään laajasti: se tarkoittaa paitsi luonnontilaista myös rakennettua viherympäristöä, luontoon perustuvaa tuotanto- ja kulttuurimaisemaa sekä eläimiä. Yhtäältä luonto voidaan liittää nykyisiin arjen ympäristöihin ja palveluihin. Toisaalta voidaan kehittää uusia luonnon aineettomia arvoja hyödyntäviä toiminta- ja palvelukonsepteja, jotka tukevat ihmisten hyvinvointia. Luontolähtöisiä palveluja voidaan tuottaa erilaisissa ympäristöissä erilaisia teknologioita hyödyntäen (Kuva 1.)



Kuva 1. Jatkumo erilaisista luontoon liittyvistä hyvinvointipalveluista potentiaalisten käyttäjien ja luonnon hyödyntämisen intensiteetin mukaan (Sitra 2013).

Tämän selvitystyön lähtökohdanna oli käsitys, että bio- ja luontopohjainen terveys- ja hyvinvointitoiminta on pirstoutunut eri toimijoiden ja hallinnonalojen kesken siten, ettei kokonaiskuvaa teeman alaisen sääntelyn ongelmista ja sääntelyn kehittämisen koordinoitavuutta ole millään taholla. Samaa aikaan tiedostettiin, että terveys- ja hyvinvointiteema on jo aiempaa vahvemmin ja jäsenyntyemmmin mukana muun muassa Kansallisessa Metsästrategiassa 2025 (2015) ja Suomen Biotalousstrategiassa (Kestävä kasvua biotaloudesta... 2014), mutta kuitenkin vielä melko heikosti konkretisoituneena. Jäsenytymisen jatkumiseksi tämä selvitys tarkastelee niitä konkreettisia lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia ongelmia, jotka ovat luontoon perustuvan terveys- ja hyvinvointityön kasvun esteinä.

2 Näkökulman rajaus ja tavoitteet

Teema-alueen laajuudesta johtuen biopohjaiset lääkeaihiot ja bioraaka-aineista jalostetut kosmetiikkatuotteet sekä luonnontuoteala päätettiin jättää tämän selvityksen ulkopuolelle. Selvitys päätettiin kohdentaa kahteen rinnakkaiseen päänäkökulmaan: luonnon virkistyskäytön edellytysten ja sitä tukevien palvelujen tarkasteluun sekä luontoon perustuvien (tai sitä hyödyntävien) kuntoutus- ja hoivapalvelujen tarkasteluun. Ensinnä mainittu edustaa kansanterveydellistä, terveyttä ja hyvinvointia ylläpitävää ja sairauksia ennaltaehkäisevää näkökulmaa, jonka kohteena ovat kaikki kansalaiset. Jäl-

kimmäinen edustaa puolestaan lääketieteellisesti perustellun hoidon näkökulmaa, jonka kohteena ovat erityisesti työkykynsä väliaikaisesti menettäneet, kuten esimerkiksi mielenterveyskuntoutujat, muistisairaat, liikuntarajoitteiset ja muut erityisryhmät.

Selvityksen tavoitteena oli tunnistaa edellä kuvatuista rajatuista teema-alueen osista lainsäädännön ja hallinnon pullonkauloja sekä tunnistaa ne lait, asetukset, määräykset ja tulkinnat, joissa ovat aihealueen olennaisimmat sääntelyn kehittämisen paikat. Koska tästä aihealueesta ei ole aiemmin tehty vastaavatyypisiä näinkään laajoja analyyskejä, yksityiskohtaisten säädösmuutosehdotusten laatiminen ja siihen liittyvät vaikutusarvioinnit jätettiin tämän selvityksen ulkopuolelle.

3 Selvityksessä käytetyt aineistot ja menetelmät

Teeman analyysissä käytettiin verkkokyselyä, asiantuntijahaastatteluja ja työpajan keskustelumuistiinpanoja sekä poimittiin havaintoja aiempien teema-alueeseen liittyvien tutkimus- ja kehittämishankkeiden tuotoksista. Terveys- ja hyvinvointialan palveluntarjoajille tehtiin verkkokysely, jossa tiedusteltiin sääntelyn ongelmia ja ratkaisuehdotuksia sekä kokemuksia yhteistyöalustoista. Kysely lähetettiin Green Care Finland ry:n jäsenille, joiden joukossa on esimerkiksi hoiva- ja palvelukotiyri-tyksiä sekä ratsastus- ja luontoterapiaa tai maatalo- ja metsäympäristössä tapahtuvaa kuntoutusta tarjoavia yrittäjiä. Kyselyyn saatiin 13 vastausta. Kohderyhmän pienuudesta johtuvan pienen vastusmäärän vuoksi kyselyn vastaukset on analysoitu laadullisesti erittelemällä vastaajien esille nostamia näkökohtia.

Haastattelut kohdistuivat pääosin luonnon virkistyskäytön kysyntä- ja tarjontanäkökuuluihin, ja haastatellut edustivat Metsähallituksen Luontopalveluja, Suomen Latua, Helsingin kaupunkia ja Lieksan kaupunkia. Haastattelussa selvitettiin haastateltujen tahojen terveys- ja hyvinvointityön yhteydessä kokemia lainsäädännön ja hallinnon ongelmia. Teeman puitteissa järjestettyyn terveystyöpajaan osallistui viisi sosiaali- ja terveysministeriön edustajaa sekä kaksi hyvinvointipalveluiden tarjoajatahoa. Työpajan keskeisimpänä tavoitteena oli tunnistaa biotalouden pullonkauloja terveys- ja hyvinvointialalta, ja lisäksi löytää uusia tuettavia terveyspalveluita sekä ideoita mahdollisia tulevia kokeiluhankkeita.

Muun ohella selvityksen koostamisessa hyödynnettiin Suomen Kulttuurirahaston rahoittaman "Ekosysteemipalvelut ja ihmisen terveys" -hankkeen työpajojen aineistoa (Jäppinen ym. 2014) sekä Euroopan komission rahoittaman selvityksen "Health and Social Benefits of Nature and Biodiversity Protection" puitteissa kerättyä haastattelu- ja kirjallisuuskatsausaineistoa.

4 Lainsäädännön, hallinnon ja yhteistyön kehittäminen

4.1 Luonnon virkistyskäyttö ja kansanterveys: ennaltaehkäisy näkökulma

4.1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MKRL; 1999/132) säätelee virkistyskäytön ja ulkoilun olosuhteiden eli virkistykseen soveltuvien alueiden tarjontaa ja virkistysmahdollisuuksia asuinympäristössä ja kauempana. Kyse on siitä, missä ja miten virkistysmahdollisuuksia on asukkaiden käytössä.

Lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä.

Maakunta- ja yleiskaavataso suunnittelussa kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota: mm. a) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä b) virkistykseen soveltuvien alueiden **riittävyteen**.

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. Lisäksi säädetään kansallisista kaupunkipuistoista.

Ranta-alueiden loma-asutuksen järjestämisessä yleiskaavalla tai asemakaavalla (ranta-asemakaavat) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan huomioon sekä huolehditaan siitä, että ranta-alueille jää **riittävästi** yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Lain arviointia virkistyskäytön ja ulkoilun näkökulmasta

Maankäytön suunnittelijan näkökulmasta MKRL on lähtökohtaisesti hyvä. Se tarjoaa puitteet joustavalle suunnittelulle. Suunnittelijan ongelma on, että "lain henki" ja sen täsmennys "virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen" ovat yleispiirteisiä ja tulkinnanvaraisia. Kaavoituksen yhteydessä tehdään paljon selvityksiä, jotka ovat pääasiassa luontonselvityksiä, esim. selvitykset direktiivilajeista ja suunnitelmien vaikutuksista Natura 2000 -alueiden tilaan. Virkistyskäyttöselvityksiä tehdään mahdollisesti virkistykseen sopivien alueiden määrästä ja sijainnista (tarjontanäkökulma). Viheralueiden laatu (mm. melu, ilmanlaatu) on lähtökohtaisesti osa suunnittelua. Virkistyskäytön kysyntää ei käytännössä ole tarvinnut selvittää ja kaavoitusratkaisujen perusteluissa saatetaan viitata vanhoihin, ei ajan tasalla oleviin selvityksiin.

Riittävyys-käsite

Riittävyden tulkinta riippuu kaavatasosta ja on kaavakohtaista. Keskeisiä kriteerejä ovat (esim. VISTRA) saavutettavuus, helppous ja esteettömyys, verkosto (lähipuistot – laajemmat virkistysalueet) sekä monipuoliset luonto-ominaisuudet ja virkistysarvot. Lisäksi riittävyden kriteerinä pidetään virkistysalueen ekologisen ja sosiaalisen kantokyvyn rajoja. Virkistyskäyttö ei saa kuluttaa alueen luontoa niin, että luontoarvot ja/tai esteettiset arvot heikkenevät liikaa tai että virkistyskäytön määrä aiheuttaa ruuhkautumista, joka heikentää virkistyskokemusta. Riittävyden arviointiin tarvitaan kaupunkien ja kuntien välisiä vertailuja. Tähän tarvitaan kotimaista tutkimusta, sillä muista Euroopan maista ei juuri voi ottaa mallia. Riittävyden arviointia tarvitaan siksi, että virkistykseen sopivien alueiden toteuttamisvaiheessa virkistysmahdollisuuksien tarjonta vastaisi kysyntää sekä arviointitietokellä että myös pitkällä aikatahtimella tulevaisuudessa.

Riittävyden arviointi maakunta- ja yleiskaavatasoilla

Maakuntakaavat edustavat alempia kaavoitustasoja ohjaavaa suunnittelua. Virkistyskäyttöön soveltuvia alueita osoitetaan suuntaa-antavasti. Ongelmaksi kaavoituskäytännössä on ilmennyt, että virkistykseen sopivia alueita osoitetaan yleiskaavoissa melko runsaasti niin kutsutulla varovaisuusperiaatteella, ilman että virkistysmahdollisuuksien kysyntää olisi tosiasiallisesti arvioitu. Kun yleiskaavojen aluevarauksilla on lainvoima, joka sitoo viranomaisia ja maanomistajia muun muassa metsänhakuiden maisematyölupamenettelyyn. Yleiskaavoissa virkistykseen sopivia alueita saatetaan pitää pitkiä aikoja varattuina ilman, että mikään taho toteuttaa kaavaa, eli ei perusteta virkistysaluetta tai

ulkoilureittiä. Yleensä tämä taho on kunta. Virkistysalueen tai reitin perustamisen yhteydessä voidaan maanomistajan kanssa sopia maan lunastamisesta, vuokrauksesta, toimenpiteistä tai muista vastaavista toimista, jolloin maanomistajalle voidaan korvata yleisestä virkistyskäytöstä aiheutuva taloudellinen haitta. Kaavavarauksesta maanomistajille voi aiheutua merkittävää haittaa, kun maisematyöluupamenettely on kallis ja hakkuuluvan saaminen on epävarmaa. Sen seurauksena metsävaarojen hyödyntämisestä voi joutua luopumaan tai taloudellisia menetyksiä syntyy viiveestä ja/tai met-sän käsittelyn rajoituksista.

Kaavoituksen ja metsätalouden rajapinnan ongelmakohtiin kehitetään ratkaisumalleja, joista saatavia tai jo saatuja kokemuksia tulisi jakaa. Esimerkiksi Ruka-Kuusamon matkailukeskittymän alueella on kevennetty maisematyöluupiin liittyvää sääntelyä niin, että Kuusamon kaupungin yhdyskunta-tekniikan lautakunta päätti määrittellä useita metsätaloudellisia toimenpiteitä vähäisiksi, jolloin maisematyöluupaa ei MKRL:n mukaan tarvita. Kuusamossa vuodesta 2013 sovelletun käytännön mukaan *"Ranta-asemakaavojen virkistyskäyttöön (VL-merkintä kaavassa) tarkoitetuilla alueilla taimikonhoito ja harvennushakkuut voidaan suorittaa ilman maisematyöluupaa, jos toimenpiteet tehdään säästämällä matalaa puustoa ja aluskasvillisuutta, jolloin ne tarjoavat näkösuojaa ja lisäävät metsäisyyden tun-tua"*

(ks. <http://www.oamk.fi/hankkeet/motasu/rukanmetsat/docs/matkailuyrittaja/?sivu=kaavoitus>).

Normit

Vaikka eri kaavatasoilla mainitaan, että virkistykseen soveltuvia alueita tulee olla "riittävästi", valtion taholta ei ole annettu kriteerejä, mitä se tarkoittaa. Nykyinen maankäytön suunnittelun ohjeistus on 1970-luvulta, ja erityisesti 1980-luvulla käytettiin normituksia. Viitteellisiä normituksia tarvitaan, mutta normit (esimerkiksi pinta-alakeskiarvojen antaminen) ovat soveltamisen kannalta hankalia. Sen vuoksi tarvitaan aluekohtaisia arviointiperusteita. Esimerkiksi Helsingissä viheralueita on keskimäärin 100 m²/asukas, mutta määrä vaihtelee keskustan 20 m²:stä Vuosaaren moninkertaiseen määrään. Viheralueiden määrä on epätasaisesti jakautunut ja myös lähiöt ovat erityyppisiä. Lisäksi pelkkä määrällinen mittari ei kerro riittävästi alueiden laadusta, koska pieniksi pirstoutuneet alueet eivät tuota virkistys- ja hyvinvointihyötyjä yhtä tehokkaasti kuin laajemmat yhtenäiset luontoalueet.

Suunnittelijoiden omana toimintana tuotetut ohjeet (Green City, Viherrakentajat ry) ovat ajan-tasaiset, mutta niillä ei ole viranomaisstatusta. Normien saattaminen ajan tasalle on tarpeen. Yleinen periaate on, että virkistysarvoltaan vähemmän arvokkaat alueet ohjataan rakentamiselle. Sääntelyn pitää olla joustavaa. Nykyisin kaavoituksessa ei ole työkaluja maankäytön muutosten, kuten tiivistä-misrakentamisen terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointiin. Kaavoituksen yhtenä kriteerinä pitäisi olla viheralueiden terveys- ja hyvinvointivaikutukset elinympäristössä. Terveyttä edistävä elinympä-ristö parantaa tasa-arvoa tasoittamalla eri sosiaaliryhmien välisiä terveyseroja.

Maankäytön suunnittelun ja virkistysalueiden käytännön toteutumisella ei ole lainvoimaista yh-teyttä. Vaikka alueet on merkitty virkistysalueiksi, se ei takaa niiden turvattua säilymistä tai toteutumis-ta virkistysaluetuoksi. Ainoa virkistysalueiden suunnitteluun tarkoitettu valtionhallinnon työohje on YM:n Virkistysalueiden suunnittelu -opas vuodelta 1998, joka kaipaa päivittämistä.

4.1.2 Ulkoilulaki

Ulkoilulaki (UlkL; 606/1973) säätelee ulkoilureiteistä, valtion retkeilyalueista ja leirintäalueista.

Ulkoilulaki on vanhentunut

Ulkoilulaki on vuodelta 1973. Nykyinen ulkoilulaki kattaa vain kolme rajattua osa-alueita: ulkoilu-reittien ja valtion retkeilyalueiden perustamisen sekä leirintäalueita koskevia määräyksiä. Siinä ei

nykylakien tapaan tuoda esiin "lain henkeä" eli keskeisiä tavoitteita. Ulkoilulain kapea-alaisuus on ongelma. Luonnon virkistyskäyttöä ei käsitellä kokonaisuutena missään laissa, eli Suomen lainsäädännöstä puuttuu tällä hetkellä virkistyskäytön ja ulkoilun "kokonaistarkastelu". Koska nykyisen ulkoilulain soveltamisala on kapea, se ei anna työkaluja ulkoilun sääntelyyn. Ulkoilulaki ei edistä virkistyskäyttöä nyky muodossaan, vaan se on eräiltä osin pikemminkin este virkistyskäytön kehittämiseksi.

Muutostarpeet

Suomen Latu ja Leena Eränkö ovat laatineet ympäristöministeriölle vuonna 2015 selvityksen ulkoilulain toimivuudesta. Tässä esitettävät muutostarpeet ovat pitkälti yhdenmukaisia tuon erilliselvityksen kanssa.

Ulkoilulaki kaipaa kokonaisuudistusta, jossa "lain henki" turvaisi kansalaisille hyvinvointia ja terveyttä ylläpitävät mahdollisuudet ulkoiluun ja luonnossa virkistäytymiseen kuten pääsyn lähiluontoon sekä virkistyspalveluja. Ulkoilulakia tulisi kehittää liikuntalain tapaan, niin että selkeästi kirjoitetaan lain tavoite ja mitä elementtejä laki koskee. Tämän lakiuudistuksen yhteydessä on myös varmistettava, että nykyiset jokamiehenoikeudet säilyvät niin että ne osaltaan mahdollistavat luonnon virkistyskäytön ja tukevat siihen perustuvien virkistyspalveluiden kehittämistä.

Ulkoilulakia voitaisiin kehittää erityisesti niiltä osin kun muussa lainsäädännössä ilmenee aukkoja. Samalla lain soveltamisalaa tulisi laajentaa. Voimassa oleva ulkoilulaki kaipaa täydentämistä virkistyskäytön suunnittelun ja toteuttamisen osalta sekä nykyisten kohdealueiden päivittämistä. Ulkoilulain tulisi tunnistaa erilaiset "virkistysalueet" ja säätää niiden perustamisesta ja "pitämisestä" (ylläpito). Lisäksi ulkoilulain tulisi määritellä virkistyskäytön vastuut valtion ja kuntien kesken, tunnistaa rahoituskanavat ja säätää virkistysalueiden toteuttamisen rahoituksesta sekä virkistyskäytön tutkimuksesta. Lisäksi lakiin tulisi tehdä muusta lainsäädännöstä johtuvat täydennykset.

Nykyisiin ulkoilulain osa-alueisiin ei kohdistu suuria muutostarpeita, mutta monet kohdat kaipaavat päivitystä, tarkennuksia ja täsmennyksiä, jotka tarvitaan erityisesti koskien uudistettua perustuslakia. Nykyisen ulkoilulain mukainen ulkoilureittien perustamisjärjestelmä on raskas, ja siksi sitä on käytetty vähän. Ulkoilureittien perustamissäännösten lisäksi tarvitaan hyvää selkeyttävää sääntelyä ulkoilureittien "pitämisestä" (ylläpito).

Nykyinen ulkoilulaki valtion retkeilyalueista aiheuttaa ongelmia siksi, että se antaa mahdollisuuden lain erilaisiin tulkintoihin, jotka puolestaan voivat johtaa käytännön toiminnassa ristiriitatilanteisiin. Nykymuodossa valtion retkeilyalueet ovat monikäyttöalueita, joilla metsätaloudella on merkittävä rooli. Metsäalueita ei käytetä ja hoideta pelkästään virkistysympäristöinä, vaikka virkistyskäyttö yhteiskunnallisena veloitteena otetaan metsätalouskäytössä huomioon. Haastattelujen mukaan nykyisen kasvaneen virkistyskäytön olosuhteissa monikäyttötavoite on muodostunut ongelmalliseksi, koska metsätalouskäyttö on joillakin kohteilla heikentänyt virkistysarvoja ja kansalaisten retkeilymahdollisuuksia. Virkistyskäytön tulisi haastattelujen mukaan olla valtion retkeilyalueiden käytön ja hoidon ensimmäinen tavoite. Tässä voidaan nähdä ulkoilulain vanhentuminen, kun olosuhteet ovat muuttuneet 40 vuodessa. Uudistettavassa ulkoilulaissa tulisi vahvistaa virkistyskäyttö näiden alueiden ensisijaiseksi käyttömuodoksi, jolloin tämä potentiaalinen ristiriita voitaisiin välttää.

4.1.3 Kuluttajaturvallisuuslaki, terveysuojelulaki ja uima-vesiasetus

Kuluttajaturvallisuuslaki (KtL; 920/2011) säätelee mm. kuluttajille tarjottavista palveluista, ja sen tarkoituksena on varmistaa näiden palvelujen turvallisuus sekä ehkäistä näistä aiheutuvia terveys- ja omaisuusvaaroja, varmistaa vaarojen tehokas poistaminen, turvata korkealaatuinen kuluttajaturvallisuusvalvonta sekä osaltaan parantaa toiminnanharjoittajien toimintaedellytyksiä. Haastattelujen perusteella virkistyspalvelujen näkökulmasta KtL:n liittyy useita ongelmia.

KtL:n keskeinen ongelma luonnon virkistyskäytön ja ulkoilun kannalta on palvelun tarjoajan määrittely, ja se mikä on "tarjottu palvelu". Lain liian tiukka tulkinta voi olla este jokamiehenoikeuksien nojalla tapahtuvalle luonnon virkistyskäytölle ja matkailupalveluille. Tarvitaan palvelun tarjoajan vastuun täsmentämistä olosuhteissa, kun virkistysrakenteita käytetään omatoimisesti ja maksuttomasti "jokamiehenoikeuksien tapaan". Mikä tekee luonnon ympäristöstä "tarjotun palvelun"? Voiko se olla rakentamaton luonnonpolku silloin, kun se on karttaan merkitty? Vastaavasti tarvitaan jokamiehenoikeuksien käyttäjän (retkeilijä/matkailija) omavastuun täsmentämistä. Toisin sanoen on määriteltävä huolellisuusvelvoitteen ja informointivelvoitteen rajat.

Myös kuntien terveystarkastajien tulkinta ulkoilureiteillä annattavista ohjeista ja tiedoista on joskus kaavamaisista ja tiukkaa, esimerkiksi vaatimus koordinaateista ja yhteystiedoista. Ajantasaisen tiedon tarjonta ja tiedon ylläpitäminen on koko laajan reittiverkoston osalta haasteellista ja osin mahdotonta. Esimerkiksi Metsähallitus tarjoaa asiakasturvallisuusohjeistusta ennakkotietona verkossa (esimerkiksi ulkoilija opastetaan valitsemaan itselleen sopiva reitti) tai maastotietoa mobiililaitteisiin. Tarvitseeko kaiken tiedon löytyä maastosta kirjallisena (opastauluilla) digiaikana? Todennäköisesti tulevaisuudessa maasto-opasteiden määrä vähenee (kustannussyistä).

Yksi KtL:n tulkinnan ongelma liittyy rakennettujen reittien tasoon. Missä määrin on tarjottava esteettömiä reittejä vai voidaanko edelleen tarjota niin sanottuja eräreittejä? Mikä on kuluttajan (retkeilijän) etu: laaja reittitarjonta mukaan lukien rakentamattomat eräreitit vai suppea, erittäin rakennettu reitistö?

Uimavesiasetuksen (177/2008), joka on annettu terveydensuojelulain nojalla, soveltamisen ongelmat ovat ilmenneet erityisesti valtion ja kuntien ylläpitämien uimarantojen ja uimapaikkojen kohdalla. Asetus vedenlaadun tarkkailusta vaatii vesinäytteet useita kertoja kauden aikana. Määräys koskee kaikkia uimapaikkoja, jossa on rakenteita. Kysymys kuuluu: millainen uimaranta tai -paikka (kohdealue) on rakenteiltaan sellainen, että uimaveden laadun seuranta vaaditaan? Tämä on tulkinnanvaraista ja tulkinta vaihtelee alueellisesti.

Uimavesiasetus ja hallinnon ohjeet (TUKES) eivät käytä samoja termejä. Asetus koskee vedenlaadun vaatimuksia, mutta tulee samalla määritelleeksi myös uimapaikkojen rakenteet. Ajantasainen laaduntarkkailu on monissa paikoissa liian työlästä ja kallista, kuntien resurssit eivät riitä toteuttamaan kaikkia velvoitteita, niinpä kunnat (ja myös valtio) sulkevat pieniä (vähäisemmässä käytössä olevia) uimarantoja ja uimapaikkoja (esimerkiksi poistamalla uimalaitureita ulkoilureitin oheispalveluna). Tiukka tulkinta johtaa siihen, että uimapaikoille ei voida enää opastaa ja sen seurauksena luonnonvesissä uinti vähenee.

Virkistyskäytön kannalta kuluttajan suojeleminen kääntyy itse toimintaa (luonnonvesissä uimista) vastaan. Ratkaisuna voisi olla asetuksen mukainen vedenlaadun seuranta vain isoilla, paljon käytetyillä uimarannoilla, kun taas muualla luotettaisiin ulkoilijoiden omaan harkintaan ja vastuuseen.

Luonnon olosuhteissa liikkuvan ulkoilijan (kuluttajan) omaa vastuuta tulee pysyä arvioimaan ja määrittämään lainsäädännön puitteissa. Lait usein säätävät "pistemäistä" turvallisuutta, mutta tärkeää olisi myös ilmaista ihmisen oma vastuu ja kyky (luonnonlukutaito) liikuttaessa luontoympäristössä. Esimerkiksi Skotlannin ulkoilulaki ottaa tähän selkeän kannan. Virkistyspalvelun tarjoajan näkökulmasta luontoympäristöä (kuten luonnonvesi) ei voi säädellä, vaan vain rakenteisiin voidaan vaikuttaa. Ulkoilu on moneen lainsäädännön osaan kuuluvaa ja myös oikeuslaitoksen tulkintaa tarvitaan.

Luonto lasten leikkipaikkana on erityislaatuinen, eikä siihen voi soveltaa leikkikenttästandardien mukaisia tiukkoja normeja. Kansainvälisen tutkimusten mukaan luonnossa leikkiminen ja liikkuminen mahdollistavat monipuolisesti lasten motorisen kehityksen sekä tukee luontosuhteen kehittymistä. Voidaanko ulkoilualueen leikkipaikalla tarjota lapsille kiipeilypuita, puunrunkoja tai isoja kiviä?

Kuluttajan suojelemiseksi tehdyt säännöt kääntyvät itse toimintaa vastaan, jos riskit ja hyödyt ovat epätasapainossa luontoympäristössä toimittaessa. Terveiden edistäminen (riskejä välttämällä) erilaisella sääntelyllä ei ole aina tasapainossa, ja mahdollisten hyötyjen ja haittojen kokonaisvallainen

arviointi puuttuu. Nykyisen lainsäädännön puitteissa mennään riski edellä. Tukesin ohjeet kuitenkin määräävät virkavastuulla olevien toimintaa.

4.1.4 Luonnon virkistyskäyttöön liittyvä muu lainsäädäntö

Metsälain (1093/1996) tarkoitus on ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä metsän hoito ja käyttö, mutta sosiaalista näkökulmaa kuten virkistyskäyttöä ei laissa juuri mainita. Haastatteluisissa tämä puute koettiin ongelmana. Metsälaki on voimassa mm. oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella maa- ja metsätalouteen ja virkistyskäyttöön osoitetuilla alueilla.

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) ei ole este luonnon virkistyskäytölle, mutta sen nojalla voidaan rajoittaa liikkumista osoitettavissa olevan haitan takia. Jokamiehenoikeudella tapahtuva liikkuminen on sallittua ja sitä voidaan rajoittaa vain perustelluista syistä. Kansallispuistojen ja suojelualueiden perustamisperusteluissa tavallisesti mainitaan harrastustoiminnan ja virkistyskäytön edellytysten luominen, ja sitä kautta virkistyspalvelujen tuottamista myös rahoitetaan. Metsähallituksen Luontopalvelujen ohjelmassa on uudistaa kaikki järjestyssäännöt uuden lain mukaisiksi.

Liikuntalain (390/2015) mukaan kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle. "Lain henkenä" eli tavoitteena on edellytysten ja olosuhteiden (liikuntapaikkojen) tarjoaminen asukkaille tasa-arvoiseen arkiliikuntaan. Laissa ei mainita erikseen ulkoliikuntapalveluista, tosin ulkoilureitit mainitaan mutta ei ulkoilualueita. Liikuntalaissa tulisi myös ottaa huomioon luontoympäristöjen riittävä tarjonta luontoliikuntaan. Viheralueilla kulkevat ulkoilureitit ovat tutkitusti terveellisempiä puhtaamman ilman, vähemmän melun ja paremman visuaalisen ympäristön takia.

Jätelaki (646/2011) säätelee myös luonnon virkistyskäytöstä. Haastattelujen perusteella jätelaissa on tulkinnallisuutta, joka aiheuttaa ongelmia. Mikä on "rakennettu kiinteistö"? Mikä toiminta luontoalueella on suhteessa rakennetun ympäristön toimintaan? Mikä on kiinteistön omistajan velvoite laajoilla virkistysalueilla? Toimintaa luontoalueilla tulisi tulkinta eri tavalla kuin rakennetuilla alueilla. Ongelmaksi koetaan, voidaanko nykyistä "roskaton retkeily" -käytäntöä, jolla saadaan merkittäviä retkeilyalueiden ylläpidon kustannussäästöjä ja joka on osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi, pitää jätelain mukaisena. Laajoilla retkeilyalueilla alueen ylläpidon resurssien niukkuus rajoittaa kattavan jätehuollon ylläpitoa. Jätelain tulkintaa tulisi tässä kohdin tarkistaa, sillä vaarana on, että liian tiukka laintulkinta voi estää roskattoman retkeilyn periaatteen toteuttamisen ja tuoda huomattavia kustannuksia jätehuoltoon retkeilyalueilla.

Laki Metsähallituksesta (1378/2004) on parhaillaan uudistettavana. Haastattelujen mukaan virkistyskäytön olosuhteiden näkökulmasta epävarmuutta aiheuttaa se, missä määrin lakiuudistuksessa Metsähallitukselle esitetään yhteiskunnallisia velvoitteita ja kuinka nämä velvoitteet toteutuvat tai kohdentuvat valtion retkeilyalueille. Miten talousmetsien virkistyskäyttöä edistävät ja tukevat rakenteet, rakennetut reitit ja virkistyspalvelut, sekä maisemat ja maisema-arvot turvataan? Lain jatkovalmistelussa tulisi haastattelujen mukaan kiinnittää erityistä huomiota valtion retkeilyalueita koskevien yhteiskunnallisten velvoitteiden määrittelyyn. Kun pohditaan valtionmetsien käyttöä virkistyskäytön näkökulmasta, virkistysalueiden, erityisesti retkeilyalueiden, kuuluminen metsätalouden taseeseen voi muodostua ongelmaksi tuottovaatimusten takia. Korkea metsille asetettu tuottovaatimus ja sen seurauksena intensiivinen hakkuutoiminta alentaa metsien sopivuutta virkistyskäyttöön. Yksi ratkaisu voisi olla tärkeimpien virkistysalueiden siirto Luontopalvelujen taseeseen ja niiden hoito virkistysarvopainotteisina monikäyttömetsinä. Vaihtoehtoisina keinoina voi tarkastella retkeilyalueiden tuottovaatimuksen kohdennettua pienentämistä tai vastaavasti yhteiskunnallisten velvoitteiden täsmenämistä retkeily- ja virkistysarvot turvaavalla tavalla. Metsähallituksen Luontopalvelut on julkinen toimija, jonka toiminta tulisi tässä yhteydessä turvata.

Maastoliikennelaki (1710/1995) säätelee maastoliikenteestä ja on uudistamisen tarpeessa. Miten otetaan huomioon se, että maastoliikenne ja muu virkistyskäyttö sovitetaan yhteen ilman että toinen aiheuttaa ongelmia toiselle? Metsähallitus pitää yllä uria maastoliikennettä varten, joita tarvitaan

maastoliikenteenohjaamiseen, mutta niille ei ole omaa rahoitusta. Maastoliikennelain uudistaminen tai päivittäminen on ajankohtaista.

Rikoslain (39/1989; 28/11) hallinnon oikeussäännös on jokamiehenoikeuksien kannalta tärkeä. Jokamiehenoikeuksia koskeva lainsäädäntö on riittävä jo olemassa olevan lainsäädännön kautta. Sen sijaan tulkinnat ja ohjeistukset tarvitsevat kehittämistä. Selvitysten mukaan jokamiehenoikeuksien käytöstä vain kaupallinen marjanpoiminta on yleisimmin koettu ongelmana.

Vesilaki (587/2011) on oikealla tavalla vesien virkistyskäyttöä ohjaavaa. Lainsäädäntö on riittävä, sillä esimerkiksi häiritsevästi toistuva moottoriveneellä ajaminen voidaan kieltää vesiliikennelain nojalla tarpeettomana, eli haittaa tai häiriötä ei saa aiheuttaa. Toisaalta lakiin sisältyy sietovelvollisuus.

Kuntalaki (410/2015) sisältää maininnan liikuntapaikoista, ja niistä on selvitysvaatimus todellisesta käytöstä. Virkistysalueilla ei ole lakiin perustuvaa turvaa, siksi tarvitaan käytön selvittämistä virkistysalueiden turvaamiseksi. Kunnilla on oikeus lunastaa yksityisiä maa-alueita virkistysalueita varten, mutta laki ei velvoita virkistyspalvelujen tarjoamiseen.

Virkistyskäyttöön liittyvää lainsäädäntöä esiintyy myös mm. kalastuslaissa, metsästyslaissa ja laissa yleisistä vesialueista. Niihin ei kysely- ja haastattelumateriaaleissa viitattu, joten ne jäävät tässä tarkastelun ulkopuolelle, samoin kuin kalastus- ja eräasioihin ja niihin kytkeytyvään liiketoimintaan liittyvien sääntelyongelmien kartoitus, mitä suositellaan tehtäväksi erillisessä jatkohankkeessa.

4.1.5. Muut julkisen sektorin toimet

Ohjeistus ja tutkimus

Valtionhallinnon ohjeistusta tulisi päivittää (YM:n Virkistysalueopas) ja täydentää (suunnitelunormit). Myös poliittista ohjausta tulisi päivittää, kuten Ohjelma virkistyskäytön ja luontomatkaillen kehittämiseksi (valtioneuvoston periaatepäätös v. 2002 ja sen taustaraportti (VILMAT-raportti).

Seudullisia virkistysalueita tarjoavien ja hoitavien virkistysalueyhdistysten toiminta tarvitsee vahvistamista.

Suunnittelun, ohjauksen ja päätöksenteon tueksi tarvitaan vahvaa tutkimustietoa, ja esimerkiksi laskureita. Minkälainen elinympäristö tukee (liikunnallisesti) aktiivista elämäntapaa? Virkistyskäytön tutkimuksen asema sektoritutkimuksen muutoksessa tulisi arvioida.

Myös liikenteen suunnittelussa tulisi liikkuminen kävellen, pyöräillen ja joukkoliikennettä käyttäen eli muutoin kuin yksityisautolla olla vahvemmassa roolissa terveellisen elinympäristön kehittämisessä.

Kasvatus ja koulutus

Luontoliikkumiseen ja -harrastuksiin tarvittavien taitojen opettaminen ja ylläpitäminen on yksi keino lisätä luonnosta saatavia terveys- ja hyvinvointihyötyjä. Kun ihmiset oppivat ja osaavat käyttää luontoympäristöä virkistykseen ja liikuntaan, kynnys lähteä lähiluontoon tai kauemmaksi madaltuu. Tietojen ja taitojen jakaminen voi tapahtua useilla tavoilla, joista esimerkkejä ovat lapsille ja nuorille kohdistettu luontokasvatus ja luonnon lukutaidon opetus, kuten suunnistus- ja luonnossa liikkumisen taidot). Erilaiset vastuu- ja riskikysymykset saattavat hankaloittaa koulujen, päiväkotien ja kolmannen sektorin kuten partion, luontokerhojen, hiihtokoulujen luontoon liittyvää toimintaa, johon lainsäädännön tulisi ottaa kantaa. Myös erilaiset tietopalvelut kuten marja- ja sienikartat, oppaat ja niiden mobiilisovellukset edistävät tietoja ja taitojen jakamista laajasti kansalaisille. Sairauksien ennalta ehkäisyyn voidaan tarjota liikunta- ja luontoreseptejä (terveydenhoito). Tarvitaan myös kansalaisten

tietoisuuden lisäämistä (kampanjointia) monimuotoisten elinympäristöjen terveysvaikutuksista, kuten lajirunsaiden luontoympäristöjen merkitys immunitetiivisairauksien ehkäisyssä.

Hallinto

Valtionhallinnossa virkistyskäytön tehtävät ja vastuut ovat hajautettuna useille ministeriöille. Hallinnon välistä yhteistyötä ja selkeyttä vastuista ja toiminnasta on puuttunut. Tarvitaan luonnon virkistyskäytön strategia, jonka koordinaatiovastuun pitäisi olla (jollakin) yhdellä taholla. Hallinnon tehostamista tarvitaan, jotta virkistyskäyttö saa paikan poliittisessa päätöksen teossa.

Ympäristöministeriö on ainoa, jolle vastuu virkistyskäytöstä on mainittu ministeriön tehtävissä. On tärkeää, että ympäristöministeriö varmistaa, että luonnon virkistyskäyttöasioiden hoito on vastuutettu ja resursoitu kestäväällä tavalla.

Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvaraosasto vastaa metsästyksestä ja kalastuksesta, valtion retkeilyalueista sekä muun muassa elinkeinokalatalouden ohjauksesta. Aikaisemmin Kansallinen metsäohjelma ja nyt uusi Kansallinen metsästrategia 2025 (2015) ovat sisältäneet virkistyskäyttöä ja sen tutkimusta edistäviä ja tukevia toimenpide-ehdotuksia, mutta vastuutaho toimenpiteiden toteuttamisesta on jäänyt auki.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa kunnille kohdistettujen ulkoilureittien perustamisen rahoituksesta, joiden vaikuttavuutta tulisi arvioida. Ministeriön ohjausvaikutusta, joilla tuettaisiin luontoympäristöjen hyödyntämistä liikuntapaikkoina, tulisi vahvistaa.

Kunnissa virkistyskäyttöasiat kuuluvat vaihtelevasti eri hallintokuntien virkamiehille. Useissa kunnissa tämä taho on ollut liikuntatoimi. Liikuntatoimenjohtajat eivät ole lakisääteisiä, osaaminen ja vastuutaho vaihtelevat suuresti. Kuntien välinen yhteistyö ja koordinointi toimivat vaihtelevasti.

4.2 Luontoperustaiset kuntoutus- ja hoivapalvelut: terveydenhoidon näkökulma

Kunnissa toteutettavia kuntoutus- ja hoivapalveluja säännellään olennaisilta osiltaan sosiaalihuoltolaissa (2014/1301; mm. sosiaalinen kuntoutus) ja terveydenhuoltolaissa (2010/1326; mm. lääkinnällinen kuntoutus). Yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisoikeuksista puolestaan säädetään laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (2011/922) ja laissa yksityisestä terveydenhuollosta (1990/152).

4.2.1 Korvattavan kuntoutuksen sääntely

Kelan järjestämää kuntoutusta sääntelee laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005), jonka mukaan kuntoutuksen tulee olla **hyvän kuntoutuskäytännön mukaista** ja perustua erityisasiantuntemukseen ja erityisosaamiseen. 1.1.2016 voimaan tulevan lakimuutoksen (HE332/2014) yhteydessä on määritetty, että hyvä kuntoutuskäytäntö "... pohjautuu kuntoutuksen vaikuttavuudesta saatuun tieteelliseen näyttöön, jota täydentävät Kansaneläkelaitoksen ja julkisen terveydenhuollon kuntoutuksessa yleisesti hyväksytyt vakiintuneet ja kokemusperäisesti perustellut menettelytavat."

Luontoperusteisten kuntoutus- tai hoivapalvelujen (Green care) tarjoajille suunnatun kyselyn perusteella nousi ongelmaksi, että luontoympäristössä tapahtuvaa kuntoutustoimintaa ei (lukuun ottamatta hyvin tarkasti rajattua ratsastusterapiaa) pääsääntöisesti ole hyväksytty Kela-korvattavaksi kuntoutukseksi. Lainsäädännössä tulisi siksi huomioida mahdollisuus tarjota toimintaa myös luontoympäristössä ja luoda tälle oma kriteeristö. Sama koskee Valviran määräyksiä toimitilojen varustuksesta: luontoympäristössä tapahtuva toiminta tarvitsee joustavammat määräykset.

Voimaan tuleva lakimuutos (HE 332/2014) korostaa kuntoutukselta saatua tutkimusnäyttöä aiempaa enemmän. Suomessa luontoperusteisen kuntoutuksen vaikuttavuustutkimusta on tehty kuitenkin varsin vähän. Tällaiselle tutkimukselle on siis selvä tarve. Ruotsin maatalousyliopistossa (SLU) Alnarpin yksikössä on tehty vuodesta 2002 tutkimusta puutarhaterapian kuntouttavista vaikutuksista. Pääkohderyhmänä ovat olleet työuupuneet, mutta viime vuosina myös sydänsairauksista toipuvat asiakkaat. Puutarhaterapian vaikuttavuus on todettu tieteellisin tutkimuksin (esim Adevi 2012 ja Palsdottir 2014). Puutarhaterapia onkin hyväksytty Kela-korvattavaksi Skånessa, ja kuntoutusta antavia yrityksiä toimii maakunnan alueella noin 10. Parhailaan puutarhaterapian vaikutuksia tutkitaan maahanmuuttajien kuntoutuksessa, jossa kohderyhmänä ovat erityisesti Syyriasta saapuneet henkilöt.

Yhtenä ongelmana palveluntarjoajat näkivät myös eri viranomaistahojen (AVI, Valvira, Tukes, ELY, sairaanhoitopiiri) ja erityisesti lupaviranomaisten tietämättömyyden green care -toiminnasta, mikä saattaa tarpeettomasti viivästyttää lupaprosesseja tai jopa estää palveluntarjonnan aloittamisen. Tässä tapauksessa ongelmana on nimenomaan puutteellinen sääntely tai olemassa olevan sääntelyn taipumattomuus sellaisenaan uudentyypin toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointiin. Yksi konkreettinen esimerkki puutteellisista lupakäytännöistä on, ettei luvitus tunne jaettua vastuuta ("terapeutti maatilalla"), jossa varsinaisesta terapiasta vastaisi terveydenhoidon ammattilainen ja toimintaympäristöstä viljelijä tai metsänomistaja. Tämä on este verkostomaisten palveluratkaisujen yleistymiselle. Yllä kuvattuihin ongelmiin auttaa todennäköisesti viranomaisohjeistusten päivittäminen sekä tähän kytkeytyvä tiedonvälitys luontoperusteisista kuntoutus- ja hoivapalveluista yhtenä toiminnan muotona.

Lainsäädännössä kuntouttava toiminta jakautuu elämänhallintaa ja työkykyä vahvistaviin palveluihin. Tällä hetkellä työtä ohjaavat lait ovat toimineet hyvin, eivätkä ne rajoita millään tavoin esimerkiksi luontolähtöistä toimintaa. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että kuntoutustoiminnan sääntelyn jatkokehittämisessä (esim. monialaisen kuntoutuksen laajan selvityksen johtopäätökset) ei unohteta luontoperusteista kuntoutusta ja epähuomiossa rajata tämäntyyppistä toimintaa kokonaan lakiin ja niiden tulkintojen ulkopuolelle. Yhteiskunnan rahoitusta voidaan ohjata kuitenkin vain sellaiseen toimintaan, jolla on tutkimusnäyttöä vaikuttavuudesta. Erilaisista kuntoutus- ja hoivapalveluiloista on jonkin verran kerättyä tietoa. Sitä olisi koottava yhteen sekä täydennettävä jatkotutkimuksin ja -seurannoin, ja nämä tulokset olisi tuotava toimintaa ohjaavan ja sääntelystä vastuussa olevan STM:n tietoon.

Yhtenä ongelmana nähdään työterveyshuollon kapea näkökulma ja rajoittuminen käytännössä sairaanhoitoon. Kun halutaan pysäyttää kansansairauksien aiheuttamien kustannusten kasvu, tulisi terveydenhuollossa kautta linjan kiinnittää enemmän huomiota terveyden edistämiseen ja sairauksien ennaltaehkäisemiseen. Työyhteisöjen ja työntekijöiden työhyvinvoinnin ylläpitämiseksi ei kuitenkaan olla tunnistettu esimerkiksi luontomatkaillua tai luonnossa virkistäytymistä mahdollisena keinona. Haastatteluisuissa tuotiin myös esille työyhteisöjen luontoretkien ja -matkojen turvallisuuteen liittyviä vastuukysymyksiä, jotka ovat epäselviä (esim. tapaturmat järjestetyllä kansallispuistoretellä).

4.2.2 Kuntien rooli green care -toiminnan mahdollistajina

Green care -tyyppistä toimintaa ei nykyään tunnisteta kunnissa, ja siksi terveys- ja sosiaalityön kilpailutuksissa käytetään kriteereitä, jotka jo lähtökohtaisesti ovat mahdottomia luontoympäristössä toimiville palveluntarjoajille. Kuntien tulisi muokata kilpailutuskriteereitä joustavammiksi ja tarjota aktiivisesti myös asiakkaille mahdollisuutta valita luontoympäristössä toteutettu palvelu. Terveystyöpajassa nousi yhtenä esimerkkinä asumispalveluyksiköt, joissa luontoperusteisella toiminnalla voitaisiin tarjota asukkaalle mielekkäämpää elämän sisältöä, ja tällä voisi olla paitsi sosiaalinen myös kuntouttava ja kuntoa ylläpitävä vaikutus. Tähän liittyen hoito- tai päihdekuntoutusyksiköiden sijoitta-

misvelvoite taajamiin on ehkä tarpeettoman tiukka: sen sijaan että halutaan kuntoutujien olevan ns. "ihmisten ilmoilla" voisi olla tarkoituksenmukaista lisätä asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia tarjoamalla myös luonnonläheisempää vaihtoehtoa. Luontoperustaiset opetus- ja sote-palvelut voisivat kunnan niin halutessa tulla jopa kunnan "kilpailueduksi" asukas- ja yrityshankinnassa. Tällaisia palveluja tarjoavat kunnat voisivat myös rakentaa yhteistyöverkoston samaan malliin kuin hiilineutraaliksi kehittyvät kunnat ovat verkostoituneet Hinku-kunniksi.

Esimerkiksi Lieksan kaupunki on TEM:in työllisyyden kuntakokeiluhankkeessa kokeillut uudenlaisia luontoperustaisia ratkaisuja edistämään pitkäaikaistyöttömien toimintakykyä, elämänhallintaa ja voimaantumista. Kokeilussa ryhmä pitkäaikaistyöttömiä miehiä osallistui kolmen kuukauden ajan järjestelyyn, jossa viikoittaisista 4-5 tunnin mittaisista tapaamisista joka toinen toteutettiin luonnossa liikkumisen merkeissä Ruunaan retkeilyalueella ja Kolin kansallispuistossa yhteistyössä Metsähallituksen koordinoiman Luonto liikuttamaan -hankkeen kanssa. Näissä tapaamisissa ohjaus- ja evästarjoilupalvelut ostettiin luontomatkailuyrityksen kokeneilta oppailta. Toteutustapa oli täysin uusi Lieksan kaupungin sosiaalitoimelle, mutta luonto osoittautui erinomaiseksi houkutteeksi, sillä osallistujat saatiin välittömästi mukaan ja he kokivat toiminnan hyödylliseksi ja pystyvyyden tunne lisääntyi. Kokeilun jälkeen toiminta otettiin osaksi kaupungin omaa kuntouttavaa työtoimintaa, johon sisältyy myös toisten liikuttamista eli palvelukodin vanhusten ulkoiluttamista asiakkaiden kanssa. Lieksan toteutusmallissa asiakkaan kanssa tehdään aktivointisopimus ja -suunnitelma, jonka perusteella kunta maksaa puolet Kelan työmarkkinatuesta.

Työllisyyspalveluissa toimintaa ohjaavat Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), sosiaalihuoltolaki (710/1982), laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) sekä laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272 /2005). Kuntouttavasta työtoiminnasta on myös oma käsikirja, jota noudatetaan. Laki asettaa paitsi tietynlaisen raamin, mitä saadaan tehdä, mutta se myös velvoittaa toimimaan tietyllä tavalla. Se kuinka kunta järjestää kuntouttavaa työtoimintaa, on lakisääteistä. Kuntouttavan työtoiminnan on oltava kunnan järjestämää toimintaa, joka parantaa kuntalaisen elämänhallintaa ja luo edellytyksiä työllistymiselle. Kunta voi järjestää toiminnan itse tai välityömarkkinatoimijan (yhdistykset, kansalaisjärjestöt) avulla. Yrityksissä kuntouttavaa työtoimintaa ei voi tehdä. Tavoitteena on saada asiakkaita motivoitumaan lähtemään mukaan työtoimintaan. Tällöin kunta säästää sakkomaksun, mikäli asiakas osallistuu 4h/vko. Kaupunki ei ole pystynyt ostamaan ohjauspalvelua yrittäjiltä, ainakaan vielä. Yrittäjältä ostaminen toisi asiakkaan lähelle yrittäjää ja mahdollistaisi ehkä tulevia työtilaisuuksia, joten luontoperustaisen kuntoutuksen lisäämiseksi olisi hyvä vaihtoehto, että tällaisen luontotoiminnan palveluntuottajana tai osatoteuttajana voisi sääntelyn keventämisen jälkeen tietyin ehdoin toimia myös yritys.

Nykylain puitteissa kuntoutustoiminnassa voidaan toimia luonnossa, mutta sääntelyä ja ohjeistusta muokkaamalla voidaan paremmin mahdollistaa toiminnan käyttöönotto ja laajentaminen toisaalta kunnan sisällä muille hallinnonaloille ja toisaalta muihinkin kuntiin. Kuntasektorilla keskeisiä kehittämisehdotuksia ovat työllisyyspalvelujen siirtäminen kaupungin organisaatiossa keskushallinnon alle (kuten on jo esimerkiksi Turussa) sekä johdon sitouttaminen toimintaan työllisyysstrategian avulla.

Metsähallitus (Luontopalvelut) vastaa osaltaan laadukkaiden ja turvallisten luontokohteiden ja niiden palveluiden ylläpidosta Green Care -palveluiden toimintaympäristönä.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Luonnon virkistyskäytön sääntelyn kehittämisessä keskeisintä on ohjeistusten ja tulkintojen uudistaminen. Sen lisäksi, että ulkoilulaki pitää kokonaan uudistaa, esimerkiksi YM:n Virkistysalueopas olisi uudistettava ja valtioneuvoston periaatepäätös ohjelmasta luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi tulisi uusia ja sen toteuttamiseen turvata resurssit. Luonnon virkistyskäytön suunnittelussa sekä maankäyttö- ja yleiskaavoituksessa tulee aiempaa vahvemmin ottaa huomioon

virikistyskäytön ennakoitu kysyntä. Samalla tarpeettomista kaavoituksen aiheuttamista käyttörajoituksista tulee luopua ja toteuttaa tärkeillä virikistyskäyttökohteilla aktiivista virikistysarvojen ja liitännäispalvelujen parantamista.

Luontoperustaisten kuntoutus- ja hoivapalvelujen kasvun ja laajenemisen suurimmat esteet liittyvät lakien ja asetusten tulkintoihin sekä lupa- ja valvontaviranomaisten tiukkoihin määräyksiin. Analyysin mukaan lait sallivat paljon, ja ohjeistuksia on nykylakienkin puitteissa mahdollisuus joustavoittaa ottamaan huomioon myös luontoperustaiset kuntoutus- ja hoivapalvelut. Tämä on otettava asialistalle, kun valmistellaan uutta kuntoutuslakia. Tässä yhteydessä tarvitaan myös uskottavaa, eri tutkimustahojen laatimaa synteisiä luontoperustaisten terveys- ja hyvinvointipalvelujen vaikutuksista ja vaikuttavuudesta sekä täydentävää tutkimusta, jotta uusia vaikuttaviksi todettuja toimintamuotoja voidaan ottaa esim. Kela-korvauksen piiriin.

'Iso kuva' luonnon virikistyskäytön ja luontoperusteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen sääntelyn kehittämisestä:

1. Tarvitaan valtionhallinnon visio ja strategia luonnon virikistyskäytön kehittämisestä sekä toimia suunnittelun ja hoidon ohjeistamisesta ja sääntelystä. Tarvitaan hallinnon sisäistä koordinaatiota ja vastuiden selkeyttämistä sekä nykyisiä luontotietojärjestelmiä tehokkaammin käyttöön esimerkiksi maankäytön suunnittelussa.
2. Tarvitaan lainsäädännön ja muun ohjeistuksen selkeyttämistä, täydentämistä ja päivittämistä. Avoimia asioita ovat muun muassa virikistyspalvelujen tarjoajien vastuut luonnon olosuhteissa.
3. Sääntelyssä tarvitaan maltillisuutta eli sellaista sääntelyä, joka vastaa tarpeeseen. On vältettävä turhia rajoituksia, mutta toimintaa tukevia normistoja tarvitaan. On tunnistettava luonnossa liikkujan omavastuu (ei liian turvallisuushakuista, koska luonnossa ei ole hallittua ympäristöä).
4. Kunnallisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa on nykyisin käytössä vain vähän *toiminnallisia* tai *elvyttäviä* ympäristöjä, joissa kuntoutuva asiakas voisi kehittää sosiaalisia, psyykkisiä tai fyysisiä taitojaan. Ratkaisuja tulisi etsiä uusien joustavien toimintamallien kautta. Esimerkiksi Ruotsissa on käytössä ns. *mixed model* -toimintamalli: kunnan sosiaalitoimi huolehtii asiakkaiden ohjaamisesta, ja esimerkiksi maatilayritys tarjoaa mielekkään ja turvallisen toimintaympäristön palvelun toteuttamiseen.
5. Luontolähtöinen kuntoutus ja terapia ei ole Kelan hyväksymää, eikä sitä ole määritelty terveydenhuollon palveluksi. Tätä varten tarvitaan tutkimuksellista näyttöä näiden terapia- ja kuntoutusmuotojen vaikuttavuudesta. Tutkimusta tulisi kytkeä mahdollisten kokeiluhankkeiden yhteyteen.
6. Hallinnossa ja politiikassa olisi siirryttävä sektoriajattelusta systeemiajatteluun. Yhteistyötä eri ministeriöiden (STM, OKM, MMM ja YM) kesken tarvitaan lainsäädännön valmistelussa ja valtakunnan tason politiikkaohjelmien yhteensovittamisessa (esimerkkinä Skotlannin Green exercise and health service -ohjelma).

Luonnosta terveyttä ja hyvinvointia -teema sopisi ministeriöitä yhdistäväksi kehittämisalueeksi kuluvalla hallituskaudella. Tärkeitä toimijoita ovat ainakin sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, työvoima- ja elinkeinoministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Nykyisin luontoperusteinen terveys- ja hyvinvointitoiminta on liian pirstoutunut eri toimijoiden ja hallinnonalojen kesken eikä kokonaiskuva tai koordinoituvastuuta alan kehittämisestä ole kellään.

Alan valtakunnallisesta kehittämisohjelmasta on tehty ehdotus hiljattain päättyneessä Ekosysteemipalvelut ja ihmisen terveys – Argumenta -hankkeessa.(2013–2015) antiin. Luonnonvarakeskuksen ja Suomen ympäristökeskuksen yhteishanke kartoitti luonnon ja sen tuottamien ekosysteemipalvelujen vaikutuksia ihmisen terveyteen ja hyvinvointiin. Hankkeeseen osallistui yli 200 alan asiantun-

tijaa ja päättäjää, ja se veti yhteen uusinta tietoa ekosysteemitutkimuksen, politiikantutkimuksen, lääke- ja terveystieteiden, ekologian, psykologian ja taloustieteen aloilta. Lisäksi kerättiin luonnon-tuotteiden ja luontoon perustuvien hyvinvointipalvelujen parhaita käytäntöjä sekä ideoitiin uusien tuotteiden ja palvelujen kehittämistä yhteiskunnan eri sektoreilla (Jäppinen, Tyrväinen, Ojala & Martikainen 2014).

Alan kehittämiseksi Suomessa tehtiin ehdotus valtakunnallisesta Luonto ja hyvinvointi -ohjelmasta, jolla edistettäisiin luonnon tuottamien ekosysteemipalvelujen hyödyntämistä ja kansalaisten terveyden edistämistä yhteiskunnan eri sektoreilla. Hankkeessa hahmoteltiin monitieteisen tutkimusohjelman teemoja ja kansallisen toimenpideohjelman sisältöjä. Näistä keskeisempiä teemoja tulisi lähteä viemään eteenpäin valtion sektoritutkimuslaitosten (Luke, THL, SYKE) ja ministeriöiden yhteistyönä.

Mahdollisina Juha Sipilän hallitusohjelman mukaista kokeilukulttuuria toteuttavina kokeiluhankkeina tai suuremman terveys- ja hyvinvointiteeman kokeiluhankkeen konkreettisina osina ehdotetaan seuraavia toimia:

1. Ennaltaehkäisevä toiminta

- a. Luonnon hyödyntäminen työhyvinvoinnissa. Kehitettävä toimintamalleja luonnon hyödyntämiseksi työkuormituksesta palautumisessa työpäivän aikana ja vapaa-aikana. Työympäristöjen sisätilojen vihreyttäminen (ml. virtuaaliset luontoympäristöt); toimistojen/työympäristöjen lähellä sijaitsevien luontoalueiden hyödyntäminen
- b. Ikääntyvien toimintakyvyn ylläpito luontokokemusten sekä aktiivisen liikunnan ja muun toiminnan avulla. Tarvitaan toiminnalliset lähiluontokohteet ikääntyneille.
- c. Luontoympäristön kytkeminen liikuntasuosituksiin. Kokeiluhanke toimintamallien kehittämiseksi, hyödynnetään luontoliikuntareseptiä.
- d. Luontoympäristön aktiivinen hyödyntäminen lasten ja nuorten kasvatuksessa ja opetuksessa. Hyvien käytäntöjen jakaminen valtakunnallisesti esimerkiksi metsäpäiväkohteista ja koulumetsätoiminnasta.
- e. Maahanmuuttajien kotouttaminen luontoliikunnan avulla ja luontoympäristön hyödyntämisen kautta. Liittyy suomalaisen elämäntavan tutuksi tekemiseen. Kehitettävä yhteisiä toimintamalleja kolmannen sektorin kanssa.

2. Kuntouttava toiminta

- f. Luontoliikuntareseptin kokeiluhanke, kohderyhminä esimerkiksi 2-tyypin diabetes- ja mielenterveyspotilaat sekä ylipainoiset asiakkaat. Tutkimustoiminnan kytkeminen kokeiluihin.
- g. Luonnon hyödyntäminen työkyvyn palauttamisessa. Luontoperustaisia terapiakokeiluja työuupuneille soveltaen Ruotsista saatuja kokemuksia metsä- ja puutarhaympäristöjen hyödyntämisestä. Tutkimustoiminnan kytkeminen kokeiluihin soveltuvien osien.

Viitteet

- Adevi, A. 2012. Supportive Nature - and Stress Wellbeing in connection to our inner and outer landscape. Doctoral Thesis. Swedish University of Agricultural Sciences, Alnarp. Acta Universitatis agriculturae Sueciae 2012:11. ISBN 978-91-576-7695-5.
- Jäppinen, J.-P., Tyrväinen, L., Reinikainen, M. & Ojala, A. 2014. Luonto lähelle ja terveydeksi: Ekosysteemipalvelut ja ihmisen terveys. Argumenta-hankkeen (2013-2014) tulokset ja toimenpidesuosittukset. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 35. Suomen ympäristökeskus, Multiprint Oy, Helsinki. 104 s.
- Kansallinen Metsästrategia 2025. 2015. Valtioneuvoston periaatepäätös 12.2.2015. Saatavissa: <http://mmm.fi/metsat/strategiat-ja-ohjelmat/kansallinen-metsastrategia>
- Luonnonlukutaito – Luo liiketoimintaa vihreästä hyvinvoinnista 2013. Särkkä, S., Konttinen, L. ja Sjöstedt T. (toim.) Helsinki: Sitra, 2013. 60 s. ISBN 978-951-563-861-8 (PDF).
- Kestävä kasvua biotaloudesta – Suomen Biotalousstrategia. 2014. Saatavissa: <http://www.biotalous.fi/suomi-kehittaa/biotalousstrategia/>
- Pálsdóttir, A-M 2014. *The role of nature in rehabilitation for individuals with stress-related mental disorders*. Doctoral Thesis. Sveriges lantbruksuniversität, Alnarp. Acta Universitatis agriculturae Sueciae, 2014:45. ISBN 978-91-576-8038-9.

Muotoiltu: englanti (Yhdysvallat)



luke.fi

Luonnonvarakeskus
Viikinkaari 4
00790 Helsinki
puh. 029 532 6000