



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Anna Angervo

## **Taiteen ja kulttuurin julkinen rahoitus**

Perusoikeuksia vai politiikkaa

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Hallintotieteiden maisteriohjelma  
Pro gradu tutkielma  
Julkisoikeus

Vaasa 2026

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Anna Angervo		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Taiteen ja kulttuurin julkinen rahoitus: Perusoikeuksia vai politiikkaa		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Koulutusohjelma:</b>	Hallintotieteiden maisteriohjelma		
<b>Opintosuunta:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Kristian Siikavirta		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2026	<b>Sivumäärä:</b>	92

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tässä tutkimuksessa käsitellään kulttuurin ja taiteen julkista rahoitusta lainopillisin ja sitä tukevan laadullisen empiirisen tutkimuksen menetelmin. Lähtökohtana on Suomen perustuslain 16 §:ään kirjatut sivistykselliset oikeudet, joka muodostaa lain 6 §:n yhdenvertaisuuden perusoikeuden kanssa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata kaikille kansalaisille yhtäläiset mahdollisuudet kulttuuriin ja taiteeseen. Tutkimuksessa avataan kulttuurin ja taiteen julkista rahoitusta, jonka perusta luodaan kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 3 kohdassa ja vahvistetaan kansallisessa lainsäädännössä.

Kansallinen kulttuuria ja taidetta tukeva rahoituslainsäädäntö jakautuu kahteen pääosaan; laitoshoidukseen eli kuntien ja taidelaitosten valtionosuuslainsäädäntöön sekä harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin. Tutkimuksessa avataan näitä eri rahoitusmuotoja ja niihin liittyviä kysymyksiä yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kulttuuristen oikeuksien toteutumisesta vastaavat pääosin valtio ja kunnat. Lainsäädännön lisäksi perusoikeuksien toteutumiseen vaikuttaa myös poliittinen päätöksenteko.

Tulokset osoittavat, että sivistykselliset perusoikeuksien toteutuminen on osittain puutteellista, kunnallisen itsehallinnon ja julkisen vallan perusoikeuksien välisestä jännitteestä johtuen. Kulttuuri- ja taidesektorille ei ole voitu esittää viime vuosina lisää määrärahoja, ja kunnat ovat joutuneet priorisoimaan lakisääteisiä tehtäviään. Kulttuuripalveluiden riippuvuus kunnallisesta päätöksenteosta ilmentää sekä yhdenvertaisuuden toteutumisen haasteita että lainsäätäjän kannanottoa perusoikeuden ja kunnallisen itsehallinnon keskinäiseen tasapainotteluun.

Tutkimuksen mukaan julkisella vallalla on mahdollisuus vastata erilaisten harkinnanvaraisten valtionavustusten avulla yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin ja arvoihin. Taiteen rahoituksen piiriin on kuitenkin haasteellista päästä muun muassa kriteereistä ja arviointimenetelmien puutteesta johtuen. Tutkimuksen empiirinen osuus kuntien strategioiden kulttuurille annetuista määritelmistä vahvistaa, että taiteelta ja kulttuurilta haetaan hyvinvointivaikutusten lisäksi myös muita merkittäviä yhteiskunnallisia hyötyjä. Johtopäätöksenä esitetäänkin, että sivistyksellisten oikeuksien tosiasiallinen yhdenvertaisuus tulisi varmistaa lainsäätäjän edellyttämällä tavalla.

---

**AVAINSANAT:** Perusoikeus, yhdenvertaisuus, sivistykselliset ja kulttuuriset oikeudet, julkinen rahoitus, valtiontuki, valtionosuus, valtionavustus, strateginen ohjaus

**Sisällys**

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen taustaksi	7
1.2	Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus	10
1.3	Metodologiset valinnat ja lähteet	14
1.4	Taiteen ja kulttuurin julkinen rahoitus; oikeudellinen kysymys vai puhdasta politiikkaa	19
1.5	Dispositio	20
2	Kulttuurin ja taiteen julkisen rahoituksen oikeudelliset lähtökohdat	22
2.1	Julkisen tuen käsitteellinen ja normatiivinen perusta	23
2.2	Lainsäädäntö kulttuurin ja taiteen merkityksen määrittelijänä	26
2.3	Lainsäädäntö kulttuurin ja taiteen julkisen rahoituksen ohjaajana	27
2.4	Julkisen rahoituksen ehdot	32
3	Kulttuurin tukemisen perus- ja ihmisoikeudelliset kytkökset ja jännitteet	37
3.1	Perus- ja ihmisoikeudet	38
3.2	Oikeus sivistykseen perus- ja ihmisoikeutena	40
3.3	Oikeusperiaatteet perusoikeuden ytimen määrittelijänä	42
3.4	Perusoikeudet valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa	45
4	Empiirinen tutkimus - strategiat kulttuuripolitiikan ohjauskeinoina ja perusoikeuksien toteuttajana	49
4.1	Tutkimusaineisto ja menetelmä	50
4.2	Kaupunkistrategian analyysi	53
4.2.1	Yhdenvertaiset mahdollisuudet ja osallistuminen kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen	54
4.2.2	Kulttuurin ja taiteen yhdenvertaisen saatavuuden ja monipuolisen käytön edistäminen	57
4.2.3	Ammattimaisen taiteellisen työn ja toiminnan tukeminen	59
4.2.4	Kulttuurin ja taiteen harrastamisen sekä niihin liittyvän kansalaistoiminnan edistäminen	61
4.2.5	Kulttuurin ja taiteen eri muotojen ja alojen tavoitteellisen taide- ja kulttuurikasvatuksen mahdollistaminen	63

4.2.6	Kulttuuriperinnön ylläpitämisen ja käytön sekä paikallista identiteettiä tukevan ja kehittävän toiminnan edistäminen	65
4.2.7	Kulttuuri ja taide osana asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä; osallisuuden ja yhteisöllisyyden sekä paikallisen ja alueellisen elinvoiman edistäminen	66
4.2.8	Kulttuurisen vuorovaikutuksen ja kansainvälisen toiminnan edistäminen ja muiden kulttuuriin ja taiteeseen liittyvien toimien toteuttaminen	68
4.2.9	Analyysi lukuina	71
4.2.10	Mittarit	73
5	Yhteenveto ja pohdintaa	75
	Lähteet	80
	Virallislähteet	88
	Oikeuskäytäntö	89
	Liitteet	90
	Liite 1. Kaupunkistrategioiden tiivistetty analyysitaulukko	90

**Kuviot**

Kuvio 1.	Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten turvaama yhdenvertainen oikeus sivistykseen on alisteinen perusoikeuksien suojan ja kunnallisen itsehallinnon väliselle jännitteelle (Mukaillen Mäkelä, 2013, s. 24).	44
Kuvio 2.	Kulttuurille strategioissa annettu arvo prosentteina.	71

**Taulukot**

Taulukko 1.	Aineiston luokittelu.	53
Taulukko 2.	Kulttuurille strategioissa annetut arvot kaupungeittain.	72

# 1 Johdanto

Oi maamme, Suomi, synnyinmaa, soi, sana kultainen!  
Ei laaksoa, ei kukkulaa, ei vettä rantaa rakkaampaa,  
kuin kotimaa tää pohjoinen, maa kallis isien!

Sun kukoistukses kuorestaan kerrankin puhkeaa,  
viel lempemme saa nousemaan sun toivos, riemus loistossaan,  
ja kerran, laulus synnyinmaa korkeemman kaiun saa.<sup>1</sup>

Johan Ludvig Runebergin Vänrikki Stoolin tarinat, ja erityisesti runokokoelman 1848 julkaistu Maamme-laulu, kertoo köyhästä, mutta rakkaasta isänmaastamme, jonka kauneus ja arvot hehkuvat pienen, itsenäisyydestä unelmoivan kansakunnan mielissä ja sydämissä kulttuuriperintöömme nojaten. Tämä taiteilijan näkemys ja aikansa kannanotto muistuttaa edelleenkin meitä juhlatilaisuuksissa suomalaisuudesta ja sen ytimeistä; vaatimattomasta ja rauhaa rakastavasta, mutta samalla vahvasta kansasta ja kansallisesta identiteetistä<sup>2</sup>.

Kansan ja kansakunnan määrittäminen on kuitenkin hankalaa. Andersonin mukaan kansakunnat ovat kuviteltuja yhteisöjä, joita rakennetaan muun muassa kulttuurin avulla<sup>3</sup>. Runebergin ohella esimerkiksi Lönnrotin Kalevalan, Sibeliuksen musiikin ja Minna Canthin kantaottavien kirjoitusten avulla on aikanaan luotu suomalaista identiteettiä, kulttuurista olemassaoloa ja oikeudenmukaiseksi kokemaamme yhteiskuntaa. Tämän suomalaisuuden perustan ja kansakunnan selkärangan suojelemiseksi on perustuslakiimme kirjattu suoja kulttuurisille ja sivistyksellisille oikeuksille, jotta Suomea ja suomalaisuutta voitaisiin rakentaa ja kehittää myös tulevaisuudessa.

Tarkastelen tässä Pro gradu -tutkielmassa Suomen perustuslain (731/1999, myöhemmin perustuslaki tai PL) 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien asettamista lähtökohdista

---

<sup>1</sup> Runeberg, 1982.

<sup>2</sup> Kaartinen ja muut, 2016.

<sup>3</sup> Anderson, 2007.

kulttuurin ja taiteen julkisen tuen alkuperäistä tarkoitusta suhteessa tuen kohdentumiseen taiteen tekemiseen, kuluttamiseen ja harrastamiseen. Tutkimukseni tiivistyy PL 16 § Sivistyksellisiin oikeuksiin ja pykälän 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan velvollisuus on turvata laissa tarkemmin säädetyllä tavalla ”jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä”. Pykälän sääntelyalue on laaja, sillä se käsittää niin kirjastoihin, koulutukseen, kulttuuriin kuin liikuntaankin liittyvät palvelut<sup>4</sup>. Lisäksi sivistyksellisillä oikeuksilla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Tarkastelen tutkimuksessa sivistyksellisiä oikeuksia erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta.

## 1.1 Tutkimuksen taustaksi

Suomalaisen hyvinvointivaltion vanavedessä rakentunut kansallinen taidejärjestelmä on vastannut pitkälti pohjoismaista kehitystä, jossa keskeistä on ollut varmistaa taiteen vapaus, saavutettavuus ja saatavuus julkisen tuen avulla<sup>5</sup>. Taidejärjestelmää on rakennettu taiteen itseisarvon vuoksi, mutta myös siksi, että taiteen nähtiin itsessään tuottavan ja rakentavan hyvinvointia. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän kanssa yhteen kietoutuneen taidejärjestelmän perustaksi on syntynyt hyvin laaja ja moninainen taiteen rahoitusjärjestelmä, jonka turvin Suomeen on rakennettu muun muassa maan kattava taidelaitosverkosto. Viime vuosien aikana kulttuuripolitiikassa ja sitä myöten taiteen ja kulttuurin rahoituksessa on kuitenkin nähtävissä käännteentekevä muutos.

Kulttuuripolitiikan ja laajemmin sivistyspolitiikankin perustaa ja instituutiota, kuten yliopistoa ja koulutusta, on alettu kehittää poliittistaloudellisen tavoitteen mukaisesti taloudellista kilpailukykyä, tuottavuutta ja tehokkuutta korostaen, samalla kun

---

<sup>4</sup> HE 309/1993 vp, s. 64.

<sup>5</sup> Rautiainen, 2007, s. 42–43

demokratian ja tasa-arvon painotukset ovat painuneet taka-alalle<sup>6</sup>. Taiteen ja kulttuurin julkiseen tukeen vaikuttavat kulttuuripolitiikan agendan muutoksen lisäksi talous. Kulttuuriset oikeudet ovat määrärahasidonnaisia, eivätkä niin sanottuja subjektiivisia oikeuksia, jotka velvoittavat julkista valtaa talouden tilasta huolimatta<sup>7</sup>. Julkisen rahoituksen perusteluja haetaan yhä useammin kulttuurin taloutta edistävästä vaikutuksesta tai esimerkiksi hyvinvointivaikutuksista, kun taustalla vaanii jatkuva pelko kulttuurin rahoituksen leikkauksista. Kulttuuri pelkkänä itseisarvona ei enää takaa perustuslaista johdettavaa yhdenvertaista oikeutta kulttuurielämään<sup>8</sup>.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä lain esivalmistelutöissä tähdennettiin, että julkisen vallan tulisi kaikessa toiminnassaan, eli niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössäkin, varmistaa perusoikeuksien toteutuminen<sup>9</sup>. Tutkimuksen alkulähtökohtana on ajatus siitä, että pelkkä lainsäädäntö ei välttämättä takaa ihmisille konkreettista pääsyä heidän perustuslaillisiin oikeuksiinsa (access to justice)<sup>10</sup>. Pääsyyllä oikeuksiin tarkoitetaan tässä perustuslaillisten oikeuksien todellista toteutumista, joka asettaa julkiselle vallalle veloitteen tehdä aktiivisia toimenpiteitä ja luoda tosiasiallisia edellytyksiä oikeuksien toteutumiseksi. Kulttuuristen perusoikeuksien kohdalla kyse on julkisen vallan velvollisuudesta turvata taiteen ja kulttuurin saatavuus ja saavutettavuus kaikkialla Suomessa myös tulevaisuudessa. Tämä tapahtuu muun muassa kulttuurin tuen muodossa, jota säännellään monen tasoisen lainsäädännön avulla.

Kulttuuriset oikeudet on tunnustettu niin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, Euroopan unionin lainsäädännön, kuin Suomen perustuslainkin tasolla. Tämän lisäksi oikeuksien toteutumista ohjataan useissa tavallisen lain tasoisissa säädöksissä. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT 107 art.) kuvastaa kulttuuristen oikeuksien merkitystä kansallisvaltioille säätämällä poikkeuksen valtioneuvostokiellosta kulttuurin

---

<sup>6</sup> Jakonen, 2022, s. 36. Kuusela ja muut (2021) avaavat aihetta laajasti suomalaisen korkeakoulupolitiikan muuttuvia valtasuhteita käsittelevässä artikkelissaan.

<sup>7</sup> Arajärvi, 2006, s. 41. Myös Rautiainen, 2012, s. 6–7.

<sup>8</sup> Koivunen & Marsio, 2006, s. 22.

<sup>9</sup> HE 309/1999 vp, s. 75.

<sup>10</sup> Mäntylä & Karjalainen, 2022, s. 2.

osalta. Lähtökohtaisesti sopimus kieltää valtiontuen, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. Periaatekieltoon on kuitenkin säädetty nimenomainen poikkeus kulttuuriin liittyen: valtiontuki on sallittua, mikäli se edistää kulttuuria tai kulttuuriperinnön säilyttämistä eikä muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionin yhteisen edun vastaisella tavalla<sup>11</sup>.

Vaikka Euroopan unionin lainsäädäntö ei tässä mielessä vaikutakaan suomalaiseen taiteen ja kulttuurin julkiseen rahoitukseen, antaa se pohjan sille yhteiskunnalliselle merkityksille, joka kulttuurilla on katsottu perinteisesti olevan. Unioni pyrkii tukemaan sääntelyn avulla jäsenvaltioidensa yhteisiä arvoja sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista, mukaan lukien koulutus ja kulttuuri. Julkisen rahoituksen salliminen kulttuurille luo edellytykset kansallisen kulttuurielämän ja kulttuuri-instituutioiden toiminnalle ja kehittämiselle<sup>12</sup>. Laki kuntien kulttuuritoiminnasta (166/2019, myöhemmin kuntien kulttuuritoimintalaki) 1 § kiteyttää kulttuuristen oikeuksien sisältöä. Lain mukaan kulttuuritoiminta voidaan määritellä sellaiseksi toiminnaksi, jonka avulla ”edistetään kulttuurin ja taiteen tekemistä, harrastamista, saatavuutta ja käyttöä sekä taide- ja kulttuurikasvatusta ja kulttuuriperintöä”.

Sosiaali- ja terveystalvelujen sekä pelastustoimen järjestämisen siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta lähtien vahvasti sivistys- ja kulttuuripalveluiden roolia kunnan lakisääteisenä tehtävänä<sup>13</sup>. Samanaikaisesti kuitenkin valtion rahoitus on vähentynyt niin kunnilta kuin muiltakin kulttuuria tukevilta tahoilta. Kulttuurin rahoitustarvetta ei ratkaise edes se, että perusoikeuksien heikennyskiellon periaatteen mukaisesti perusoikeuden toteuttamisessa jo saavutetun tason heikentäminen on

---

<sup>11</sup> Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 187. Myös Rautiainen (2012), s. 14–15, kirjoittaa EU-oikeuden näkökulman huomioimisesta taiteen edistämisen kohdalla. Ks. lisäksi *Steinhauser vs. Biarrazin kaupunki* (asia 197/84, annettu 18.6.1985) ja *Komissio vs. Espanja* (asia 45/93, annettu 15.3.1994).

<sup>12</sup> Jakonen ja muut, 2021, s. 10.

<sup>13</sup> Cupore, 2024, Johdanto.

kiellettyä<sup>14</sup>. Poliittisessa päätöksenteossa joudutaan priorisoimaan eri perusoikeuksien turvaamisen välillä. Kuntien vaikean taloustilanteen lisäksi väestön ikääntyminen ja asukasmäärien muutokset haastavat yhdenvertaisten kulttuuristen oikeuksien edistämistä ja kulttuuritoiminnan järjestämistä tulevina vuosina<sup>15</sup>.

Keskityn tutkielmassani pohtimaan, miten Suomessa myönnetty kulttuurin ja taiteen rahoitus huomioi rahoituslainsäädännön takana olevat ylevät arvot ja tavoitteet. Tutkimuksen keskiössä on se, miten kulttuurin tuki pyritään varmistamaan lainsäädännön avulla niin, että kaikilla kulttuurin tekijöillä ja kokijoilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet itsensä kehittämiseen ja kulttuurielämästä nauttimiseen. Maamme-laulun henkeä mukaillen kulttuuristen oikeuksien täysimääräinen toteutuminen voisi luoda edellytykset sille, että jokaisella laaksolla, järvellä ja kukkulalla olisi oma kulttuurinen identiteettinsä ja arvonsa. Tällöin yksilön tai yhteisön ääntä eivät vaienna varallisuuden, asuinalueen tai muiden olosuhteiden rajoitteet, vaan kaikilla suomalaisilla olisi mahdollisuus olla rakentamassa tulevaisuuden isänmaata.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus

Tämän tutkielman ytimessä on taiteen ja kulttuurin julkinen rahoitus ja sen perusoikeuskytkennät. Tutkimusotteeni on pääosin lainopillinen. Aion selvittää taiteen ja kulttuurin julkista rahoitusta koskevaa lainsäädäntöä, kuten valtiontukia, valtionosuuksia ja valtionavustuksia koskevaa sääntelyä, sekä lainsäädännön oikeudellisia perusteita. Tutkimuksen ydin kiteytyy kulttuurisiin oikeuksiin osana ihmis- ja perusoikeuksia, sekä julkisen vallan velvollisuuteen suojella ja turvata näitä oikeuksia. Perus- ja ihmisoikeuksien jaottelussa kulttuuriset oikeudet kuuluvat niin sanottuihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-sopimus, SopS 6/1976).

---

<sup>14</sup> Rautiainen, P. (2013). s. 261. Rautiainen nostaa esille, että valtiosääntöoikeudellista keskustelua ei ole käyty tarpeeksi, jos ollenkaan, perusoikeuksien heikennyksistä. Lisäksi Susanna Rahkonen (2024) kirjoittaa artikkelissaan samasta aiheesta sosiaalisten oikeuksien kohdalla ja peräänkuuluttaa parempaa vaikutusarviointia perusoikeuksia rajoittavien lakiesitysten kohdalla.

<sup>15</sup> Cupore, 2024, Tiivistelmä.

Keskeistä tutkimukselle on yhdenvertaisuuden perusoikeus ja julkisen vallan velvollisuus varmistaa kaikille yhdenvertainen mahdollisuus kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen. Tarkastelussa kiinnitetään myös huomiota perusoikeuksien väliseen jännitteeseen.

Kotimainen kulttuurin ja taiteen julkinen rahoitus ja kulttuuripolitiikan toteutus jakautuu pitkälti valtion ja kuntien kesken. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa kulttuuripolitiikan ohjauksesta, kun taas kunnat ovat kulttuuripalveluista ja taidelaitosjärjestelmistä vastaavina tahona merkittäviä kulttuuripolitiikan toteuttajia, lähikulttuurin edistäjiä ja kulttuuridemokratian varmistajia<sup>16</sup>. Taiteen ja kulttuurin julkinen rahoitus on keskeinen väline, jonka avulla valtio ja kunnat voivat edistää kulttuuristen perusoikeuksien toteutumista. Rahoituksen kohdentumiseen vaikuttaa oikeudellisten lähtökohtien lisäksi myös poliittinen päätöksenteko. Tutkimuksessa tarkastellaankin lainsäädännön lisäksi myös yhdenvertaisten kulttuuristen oikeuksien ja lainsäädännön hengen tosiasiallista toteutumista kunta- tai kaupunkistrategiassa.

Tutkimus sisältää lainopillisen osuuden lisäksi laadullisen empiirisen osuuden, jossa analysoidaan kaupunkien strategioita. Selvitän strategioiden avulla, miten yhdenvertaisuus on huomioitu kulttuurin ja kulttuuripalveluiden kohdalla. Strategioista käy myös ilmi kaupunkien kulttuuripolitiikan painopiste, jonka perusteella kulttuuritoimijat voivat saada toiminnalleen rahoitusta. Tarkastelun kohteena on kulttuurille annettu merkitys ja teoreettisena viitekehyksenä taiteen ja kulttuurin julkista tukea koskeva lainsäädäntö sekä tutkimuskirjallisuudessa esitetyt edellytykset julkiselle rahoitukselle.

Tutkimuskysymykseni ovat:

Missä määrin kulttuurin julkinen rahoitus edistää taide- ja kulttuuripalveluiden yhdenvertaista saatavuutta ja millä edellytyksillä kulttuuripalveluiden tuottajilla on mahdollisuus saada toiminnalleen avustusta?

---

<sup>16</sup> Jakonen ja muut, 2021, s. 93

Miten kuntien ja kaupunkien strategioissa taide ja kulttuuri määritellään, ja miten nämä määritelmät ilmentävät lainsäädännön ja tutkimuskirjallisuuden perusteluja julkiselle tuelle?

Kulttuurin ja taiteen julkiseen rahoitukseen liittyvän tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat valtiontuki, valtionapu, valtionavustus, perus- ja ihmisoikeudet, yhdenvertaisuus sekä sivistykselliset ja kulttuuriset oikeudet. Taiteen ja kulttuurin julkisen rahoituksen tutkimusta haastaa se, että kulttuurin ja sivistyksen käsitteet ovat osittain päällekkäisiä tai niitä käytetään jopa synonyymeinä<sup>17</sup>. Myös kulttuurin ja taiteen käsitteitä käytetään vakiintuneen käytännön mukaan rinnakkain<sup>18</sup>. Taiteen ydinosa on osittain jopa haluttu jättää määrittelemättä, jotta sen reuna-alueille mahtuisi myös sellaista, jota emme vielä tunnista taiteeksi<sup>19</sup>. Tällä on haluttu varmistaa taiteen ja kulttuurin sekä sitä tukevan julkisen rahoituksen ajantasaisuus ja uudistuminen sekä taiteen vapaus<sup>20</sup>. Taiteen ja kulttuurin julkisella rahoituksella haetaan sellaista yhteiskunnallista arvoa, joka ilmentää näiden avoimien käsitteiden sisältämää arvolatausta.

Taiteen ja kulttuurin kentän rahoitus koostuu Suomessa useista eri lähteistä, mikä on omiaan hankaloittamaan rahoituksen kokonaiskuvan muodostumista<sup>21</sup>. Pysin rakentamaan tutkimuksessa systemaattisen kokonaisuuden, joka avaa kulttuuristen oikeuksien ydintä ja yhdenvertaisuusnäkökulmaa. Käsittelemän tutkimuksessani opetus- ja kulttuuriministeriön suoraa tukea taide- ja kulttuurialalle ja rajaan tutkimuksen ulkopuolelle niin sanotun välillisen tuen, kuten erilaiset sosiaali- ja veroratkaisut. Keskityn tarkastelemaan erityisesti esittävän taiteen saamaa rahoitusta, koska sen jakautuminen alueittain kuvaa hyvin taiteen ja taidepalveluiden yhdenvertaista saatavuutta. Lisäksi esittäviin taiteisiin laskettavat musiikki ja teatteri ovat kaksi eniten

---

<sup>17</sup> Koivunen & Marsio, 2006, s. 32

<sup>18</sup> HE 195/2018, s. 26.

<sup>19</sup> Rautiainen, 2007, s. 42–46.

<sup>20</sup> HE 132/2020 vp.

<sup>21</sup> Jakonen ja muut, 2021, s. 89.

julkista rahoitusta saavaa taiteenala<sup>22</sup>. Tämä selittyy osin valtionosuusrahoituksella, jota on myönnetty koko maan kattavalle teattereiden ja orkestereiden verkostolle. Musiikille kohdistuu myös valtaosa taiteen perusopetuksen opetustuntikohtaisesta valtionosuudesta. Rajaan myös empiirisen aineiston koskemaan 12 kaupunkia, joissa on sekä kaupunginorkesteri että -teatteri.

Haen tässä tutkielmassa lainsäädännöstä ja strategioista taiteeseen ja kulttuuriin liitettäviä arvoja ja määritelmiä, jotka selittävät julkisen rahoituksen avulla tavoiteltuja yhteiskunnallisia päämääriä. Näitä määritelmiä löytyy niin kansainvälisestä kuin kansallisesta lainsäädännöstäkin. Siksi tässä tutkielmassa käsitellään lyhyesti myös EU-oikeutta, vaikka se ei suoraan vaikutakaan kansalliseen kulttuuripolitiikkaan. Euroopan unionin oikeutta käsitellään tässä tutkimuksessa ainoastaan siltä osin, kun se on tarpeen tutkimuksen kokonaisuuden kannalta.

Lainopin menetelmin tehdyn tutkielman yhteydessä olisi mahdollista vertailla kotimaista oikeusjärjestystä muiden maiden oikeusjärjestyksiin, mikä voisi hyödyttää niin lainopin tulkinta- ja systematisointityötä kuin lainvalmisteluakin <sup>23</sup> . Tässä tutkielmassa oikeusvertailu rajataan kuitenkin tarkastelun ulkopuolelle. Keskityn tarkastelussa Suomen valtion ja kuntien kulttuuritoiminnan tarkasteluun ja alueellisen yhdenvertaisuuden kohdalla rajaan tutkimuksen ulkopuolelle kuntien välisen yhdenvertaisuuden. Näen kuitenkin, että esimerkiksi muiden Pohjoismaiden väliselle oikeusvertailulle sekä kuntien väliselle vertailulle olisi suuri jatkotutkimustarve. Taiteen ja kulttuurin määritelmää ja siihen perustuvaa julkisen tuen tavoitteita ei ole laajemmin tutkittu kuntien tai kaupunkien lakisääteisen strategian yhteydessä. Tämä tutkimus pyrkii täyttämään tutkimusaukon ja antamaan tietoa lainsäädännön ja poliittisen ohjauksen välisestä suhteesta.

---

<sup>22</sup> Jakonen ja muut, 2021, s. 8.

<sup>23</sup> Hirvonen, 2011, s. 26.

### 1.3 Metodologiset valinnat ja lähteet

Tutkimukseni ensimmäinen osa on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen ja tiedonintressi sääntelyn vaikutuksia arvioiva. Lainopin avulla on mahdollista tutkia voimassa olevan oikeuden sisältöä ja tuottaa perusteltuja tulkinta-, punninta- ja systematisointikannanottoja<sup>24</sup>. Tässä osassa on myös vaihtoehtoista lainoppia ilmentävä kriittinen ote, joka kiinnittää huomiota oikeuden sisäisiin ristiriitoihin ja jännitteisiin<sup>25</sup>. Pyrin näin hakemaan vastausta siihen, mikä voimassaolevan oikeuden sisällön pitäisi olla eli miten voimassa olevaa lainsäädäntöä tulisi tulkita, jotta se johtaisi yhteiskunnan ja lainsäätäjän kannalta toivottavaan lopputulokseen. Lainopin lisäksi tutkimus perustuu perusoikeussäännösten tulkintaan ja punnintaan sekä perusoikeuskeskeiseen laintulkintaan. Keskeistä työssä on yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden arvoperusta ja ydin.

Käytän tutkimuksessa lainopin lisäksi empiirisen oikeustutkimuksen laadullisia menetelmiä, jotka voivat auttaa laajentamaan ymmärrystä tutkittavasta aiheesta<sup>26</sup>. Empiirisellä tutkimuksella tarkoitetaan kokemusperäistä ja havaintoihin perustuvaa tutkimusta<sup>27</sup>. Se voi tuoda tutkimukseen arvokasta tietoa arkitodellisuudesta ja avata tärkeän oikeuden ulkopuolisen näkökulman<sup>28</sup>. Tämä on olennaista erityisesti julkisoikeudellisessa tutkimuksessa<sup>29</sup>. Kriittisen lainopin harjoittajan tulee osata sijoittaa oikeudellinen ongelma yhteiskunnalliseen kontekstiin, joka kulttuuristen oikeuksien kohdalla on sosiaalisten oikeuksien tavoin linkittynyt vahvasti yhteiskunnan arvoihin ja politiikkaan<sup>30</sup>. Empiirinen osuus tuo tutkimukseen myös reflektiivisyyttä; oikeustiede on

---

<sup>24</sup> Hirvonen, 2011, s. 41; Kolehmainen, 2016, s. 107.

<sup>25</sup> Kolehmainen, 2016, s.106.

<sup>26</sup> Rautiainen ja muut, 7 Yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen menetelmiä.

<sup>27</sup> Heikkilä, 2014, s. 13.

<sup>28</sup> Nieminen & Lähteenmäki, 2021.

<sup>29</sup> Perttola, 2019, s. 22.

<sup>30</sup> Tuori & Kotkas, 2016, s. 8–10. Oikeudellinen sääntelyn tehtävä on samanaikaisesti sekä toteuttaa poliittisen päätöksenteon tavoitteita ja ohjelmia että rajoittaa politiikkaa ja päätöksentekoa.

kykenevä ainoastaan sisäiseen tarkasteluun, mikä korostaa muiden tieteiden painoarvoa oikeustieteen yhteiskunnallisten merkitysten ja seurausten ymmärtämisessä<sup>31</sup>.

Tässä tutkimuksessa yhteiskunnallista näkökulmaa tuo laadullisin menetelmin toteutettu kuntien strategioiden analysointi, joka ilmentää kulttuuriin liittyviä poliittisia tavoitteita ja arvolatauksia. Strategioiden kohdalla tutkin, onko yhdenvertaisuus huomioitu kulttuurin kohdalla ja onko kulttuurille annettu talouspoliittista, yhteiskuntapoliittista tai esteettistä arvoa, vai kenties jotain aivan muuta painoarvoa. Kaupunkien strategioista kootun empiirisen tutkimuksen tutkimusaineiston avulla pyrin ymmärtämään ja selittämään tutkittavaa ilmiötä sekä avaamaan aineiston keskeisimmät tunnusmerkit<sup>32</sup>. Tarkoitus on analysoida sisällönanalyysin keinoin tutkimusaineistoa objektiivisesti ja systemaattisesti sekä kuvata tutkittavaa ilmiötä tiivistetyssä ja ymmärrettävässä muodossa<sup>33</sup>.

Nostan esille aineistosta nousseita teemoja ja teen niistä johtopäätöksiä lainsäädäntöön ja tutkimuskirjallisuuteen perustuen. Empiiriseen tutkimukseen liittyy aina tulkintaa, mikä voi kyseenalaistaa tuotetun tiedon luotettavuutta<sup>34</sup>. Tulkintaan liittyy myös tutkijan oma näkemys ja esitiedot tutkittavasta kohteesta. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on varmistaa tiedon luotettavuus objektiivisuuteen pyrkimisen ja huolellisen prosessin kirjaamisen avulla sekä menetelmien johdonmukaisuudella ja tarkistettavuudella<sup>35</sup>. Myös se, että tutkimusaineistoksi valitut kuntien strategiat ovat julkisia asiakirjoja, helpottaa tutkimustulosten tarkistettavuutta. Tutkimuksen liitteisiin on koottu laajojen strategia-asiakirjojen keskeiset otteet ja tutkimusta varten laadittu tiivistetty analyysitaulukko. Tutkimuksen johtopäätökset on tehty kuitenkin alkuperäiseen aineistoon yhä uudestaan palaamalla, jotta ilmiötä voitaisiin ymmärtää ja tulkita varsinaisessa kontekstissaan<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Tuori, Oikeuden Ratio ja voluntas, 2007, s. 34.

<sup>32</sup> Keinänen & Väätäinen, 2016, s. 246.

<sup>33</sup> Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 117.

<sup>34</sup> Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 134–135.

<sup>35</sup> Nieminen & Lähteenmäki, 2021.

<sup>36</sup> Puusa ja muut, 2020.

Tutkimuksen lainopillisen osuuden lähteenä toimii erityisesti kulttuuria ja taidetta tukeva rahoituslainsäädäntö, joka voidaan jakaa karkeasti kahteen pääosaan; laitusrahoitukseen eli kuntien ja taidelaitosten valtionosuuslainsäädäntöön sekä harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin<sup>37</sup>. Suurin osa esittävän taiteen valtiontuesta jaetaan valtionosuuksina, joita säätelee laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009, myöhemmin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaki) ja laki esittävän taiteen edistämisestä (1082/2020, myöhemmin esittävän taiteen edistämislaki). Valtionosuusjärjestelmän ulkopuolisia vapaan kentän toimijoita tuetaan harkinnanvaraisilla Taiteen edistämiskeskuksen (myöhemmin Taike) myöntämillä valtionavustuksilla<sup>38</sup>.

Käsittelen tässä tutkielmassa ensisijaisesti valtionavustuksina ja valtionosuuksina jaettavien määrärahojen jakautumista yhdenvertaisuuden näkökulmasta, mutta huomioin lisäksi valtiontukina myönnettävän julkisen rahoituksen vaikutusta alan toimintaan. Kokonaisuus on laaja, mutta rahoituksen pirstaleisuudesta ja alan moninaisuudesta johtuen katson, että erilaisten tukimuotojen avaaminen on tärkeää kokonaiskuvan hahmottamisen kannalta.

Keskeisenä lainsäädäntönä kulttuuristen oikeuksien toteutumiselle on kuntien kulttuuritoimintalaki. Lain 3 §:n ensimmäisen momentin seitsemän kohtaa sisältävät kunnan tehtävät kulttuuritoiminnan edistämiseksi. Näihin tehtäviin on kiteytetty ne perustuslain 16 §:n sivistyksellisiin oikeuksiin sisällytetyt arvot ja tavoitteet, joita julkisen vallan tulisi perustuslain 22 §:n mukaisesti turvata. Kulttuuritoimintalain 2 §:n 1 momentin 2 kohta korostaa vielä erikseen yhdenvertaisuutta; lain tavoitteena on varmistaa kaikille väestöryhmille yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen.

---

<sup>37</sup> Rautiainen, s. 2007, s. 91.

<sup>38</sup> OKM, 2026, Esittävät taiteet.

Käytän empiirisen tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä kuntien kulttuuritoimintalain 3 §:ssä määriteltyjä kuntien tehtäviä, perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimusta ja tutkimuskirjallisuutta vastatakseni empiiriseen tutkimuskysymykseeni. Tarkoitukseni on selvittää, huomioidaanko tutkimuksen aineistoksi valituissa strategioissa lain henki ja tavoitteet. Kuntien ja kaupunkien strategioiden empiirinen tutkimus tuo työhön tietoa käytännöstä, miten taiteen ja kulttuurin lainsäädännöstä johdettu merkitys näkyy kunnan poliittisen päätöksen tukena käytettävässä asiakirjassa. Pyrin analyysissäni myös selvittämään, miten kaupungit aikovat seurata ja valvoa taiteen ja kulttuurin edistämiseen liittyvien tehtävien toteutumista.

Oikeusdogmaattinen tutkimus rakentuu perinteisesti tutkimuskysymysten kannalta keskeisten säädösten ja säännösten analyysin, kyseisten säännösten esitöiden analyysin ja oikeuskäytännön analyysin perustalle<sup>39</sup>. Tämän työn kohdalla haasteena on varsinaisten oikeustapausten vähäisyys, sillä kulttuurisia oikeuksia ei ole ollut tapana testata tuomioistuimessa. Perustelen tutkimusnäkökulmaani ja tutkimustarvetta sillä, että erityisesti oikeustapausten puutteesta johtuen taiteen ja kulttuurin julkista rahoitusta ja rahoituksen vaikutuksia tulisi arvioida ja perustella vielä huolellisemmin kuin tähän asti on tehty. Nykyinen taloudellinen ja yhteiskunnallinen paine nostaa samanaikaisesti niin sosiaali- ja terveydenhuolto- kuin puolustusmäärärahojakin lisää tarvetta panostaa kulttuuristen ja sivistyksellisten oikeuksien tutkimukseen.

Kuntien ja valtion taloudet ovat monelta osin toisiinsa kytkeytyneet. Taloudellisesti haasteelliset ajat näkyvät myös palveluissa, joita kunnat pystyvät tarjoamaan. Kunta- tai kaupunkistrategiassa, valtuusto päättää kunnan tai kaupungin pitkän aikavälin toiminnasta ja taloudesta. Kuntalain (410/2015) 37 §:n mukaan kuntastrategian linjaukset on otettava huomioon talousarvion ja -suunnitelman laadinnassa. Näin ollen se, kuinka kulttuuri painottuu kuntien strategisissa tavoitteissa, tarjoaa tutkimuksen

---

<sup>39</sup> Rautiainen ja muut, 2023, s. 129.

kautta uutta ja arvokasta tietoa kulttuurin tulevasta rahoituksesta ja sen kehityssuunnista.

Kulttuuripalveluiden yhdenvertaisuus sekä valtiontukien ja valtionavustusten jakautuminen laajalla taidekentällä on herättänyt keskustelua alan sisällä jo pitkään, minkä lisäksi aihe on ajankohtainen, koska yhteiskunnan resurssien vähetessä myös taiteen ja kulttuurin määrärahat ovat muutospainoiden edessä. Sosiaali- ja terveystalouden siirtyttyä uusille hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta kulttuurista on alettu puhua terveyttä edistävästä hyvinvointipalveluna. Kulttuurihyvinvoinnin lisäksi taiteen ja kulttuurin taloudellisia vaikutuksia koskeva tutkimustieto on lisääntynyt; kulttuurilla katsotaan olevan myönteisiä suorja ja välillisiä vaikutuksia työllisyyteen sekä alueelliseen vetovoimaan ja elinvoimaan. Tutkimukseni kiinnittääkin huomiota siihen, voiko perustuslain turvaamasta yhdenvertaisesta oikeudesta kulttuuriin ja sen mukanaan tuomaan hyvinvointiin ja elinvoimaan johtaa kulttuurin rahoitukselle velvoittavamman määräytymisperusteen yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla.

Tutkimuksen teoreettinen perustelu on se, että kulttuuristen oikeuksien perusoikeudellista ulottuvuutta on tutkittu verrattain vähän. Tutkimus pohjaa paljolti Pauli Rautiaisen ja Marianne Mäkelän kirjoittamiin tutkimusartikkeleihin kulttuurin ja taiteen oikeudellisesta asemasta sekä Pentti Arajärven tulkintoihin sivistyksellisistä oikeuksista ja velvollisuuksista teoksissaan *Oikeus Sivistykseen ja Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet*<sup>40</sup>. Lisäksi Olli Jakosen mielenkiintoinen tutkimus *Kulttuuripolitiikkaa strategisessa valtiossa: taiteen ja kulttuurin ohjaus ja rahoitus hallinnollisena politiikkana* on tuonut tutkimukseen tärkeän rahoituksen kulttuuripoliittisen ulottuvuuden. Syventämällä aiempaa tutkimusta ja liittämällä siihen yhteiskuntatodellisuutta mittaavaa uutta tietoa Pro gradu -tutkimus tuo niin lainsäätäjälle kuin toimeenpanijallekin tietoa yksityisen ihmisen oikeusasemasta ja oikeusturvasta yhdenvertaisten kulttuuristen oikeuksien kohdalla.

---

<sup>40</sup> Rautiainen 2007–2024; Arajärvi, 1994 ja 2006

## 1.4 Taiteen ja kulttuurin julkinen rahoitus; oikeudellinen kysymys vai puhdasta politiikkaa

Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategian mukaan kulttuuripolitiikan ohjenuorana ovat perusoikeudet, jotka velvoittavat julkista valtaa varmistamaan jokaiselle kansalaiselle sivistyksen edellytykset ylläpitämällä kirjasto- ja kulttuurilaitoksia sekä tukemalla taiteen harjoittamista ja kulttuuritoimintaa<sup>41</sup>. Taiteen ja kulttuurin rahoituslainsäädännön kytkeytyminen perustuslaissa asetettuihin kansallisiin perusoikeuksiin (esim. perustuslain 731/1999, 16 § ja 20 §) sekä kansainvälisissä sopimuksissa kirjattuihin ihmisoikeuksiin ei kuitenkaan poista sitä tosiseikkaa, että kulloinkin vallitseva kulttuuripolitiikka määrittelee lopulta sen, miten ja millä instrumenteilla taidetta ja kulttuuria edistetään<sup>42</sup>.

Dubois kirjoittaa, että länsimainen julkinen kulttuuripolitiikka heijastaa aina kansakunnan historiaa, valtion ja kulttuurin kehitystä ja jokaiselle valtiolle ominaista hallintorakennetta. Kulttuuripolitiikan organisointi on perustunut perinteisesti kolmen perustelun varaan: kulttuuriperinnön suojaamiselle, taiteellisen luomistyön tukemiselle sekä kulttuurille hyvinvointivaltion ja demokratian osatekijänä<sup>43</sup>. Tämä jaottelu ja osa-alueiden painoarvo on vaihdellut kulloisenkin poliittisen arvomaailman mukaan osin ristiriitaisestikin. Suomalaisen kulttuuripolitiikan tavoitteita ilmentää laki kuntien kulttuuritoiminnasta. Näissä tavoitteissa painottuu kulttuurin ja taiteen itseisarvon merkitys, ihmisten subjektiivisia kokemuksia rikastuttava ja elämänlaatua kohentava merkitys, yhteisöjen identiteettiä, yhteisöllisyyttä ja elinvoimaisuutta edistävä merkitys sekä koko yhteiskuntaa sosiaalisesti ja taloudellisesti vahvistava merkitys<sup>44</sup>.

Taiteen ja kulttuurin rahoituslainsäädäntöä tulisi tarkastella tänä päivänä erityisen tarkasti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, johon yhdistyy yhteiskunnallinen konteksti.

---

<sup>41</sup> OKM, 2020, s. 12.

<sup>42</sup> Rautiainen, 2012, s. 13.

<sup>43</sup> Dubois, 2013, s. 2–9; Jakonen, 2022, s. 60.

<sup>44</sup> HE 195/2018, s. 3 ja 26.

Kulttuurin ja taiteen rahoitus riippuu paljolti yhteiskunnan arvomaailmasta, valtion taloudellisesta tilasta ja ennen kaikkea poliittisesta tahdosta. Sen lisäksi, että kulttuurin ja taiteen julkinen rahoitus on ennen kaikkea oikeudellinen kysymys, se linkittyy erottamattomasti kulttuuripolitiikkaan, johon on myös mahdollista vaikuttaa oikeudellisen tutkimuksen keinoin<sup>45</sup>. Laura Perttola viittaa väitöskirjassaan Jukka Kultalahden esittämän malliin, jonka mukaan hyvinvointiin ja yhteiskunnallisiin epäkohtiin liittyvän tiedon lisääminen voi parhaimmillaan luoda sosiaalista painetta toisten oikeuksien kunnioittamiseen, mikä voi puolestaan vaikuttaa lainsäädäntötyöhön, lainkäyttöön ja hallintoasioissa noudatettavaan menettelyyn<sup>46</sup>. Loppujen lopuksi oikeuden tuleekin muuttua ympäröivän yhteiskunnan mukana, vaikka laki pysyisikin samana<sup>47</sup>.

Kuten Rautiainen ja muut kirjoittavat, oikeudellinen ratkaisutoiminta ja lainopillinen tutkimus on haasteellista, ellei tuomari tai tutkija tiedä tapaukseen liittyviä tosiseikkoja niin sanotun hermeneuttisen kehän periaatteiden mukaisesti. Tällä tarkoitetaan sitä, että tosiseikkojen tunnistaminen ja merkityssisältöjen ymmärtäminen vaatii jonkinlaista kokonaiskäsitystä tapaukseen liittyvistä oikeuskysymyksistä, mutta oikeusnormien tulkinta vaatii samanaikaisesti ymmärrystä yksityiskohdista<sup>48</sup>. Koska kulttuuripolitiikan ja politiikan merkitys kulttuurin määrärahojen jakautumiseen on niin merkittävä, koen, että oikeusdogmaattinen tutkimus hermeneuttisessa kehässä voi itsessään lisätä ymmärrystä alan lainalaisuuksista eli tosiseikoista ja oikeuskysymyksistä.

## 1.5 Dispositio

Pro gradu -tutkimukseni jakautuu kolmeen pääluukuun, eli lukuihin 2–4. Käsittelen luvussa 2 kulttuurin julkisen rahoituksen oikeudellisia lähtökohtia ja erityispiirteitä. Olen

---

<sup>45</sup> Tuori & Kotka, 2016, s. 6–10

<sup>46</sup> Perttola, 2019, s. 23.

<sup>47</sup> Aarnio, 2006, s. 107.

<sup>48</sup> Rautiainen ja muut, 2023, s. 132–133.

jakanut luvun alaotsikoihin, joista ensimmäisessä avaan valtionavun eli valtiontuen, valtionavustuksen ja valtionosuuden käsitteitä sekä kulttuurin erityisasemaa valtiontukijärjestelmässä. Toisessa alaluvussa selvitän suomalaista kulttuurin julkista tukea koskevaa kansallista lainsäädäntöä sekä sen ulottuvuuksia ja rajoja. Kolmannessa alaluvussa perehdyn lainsäädännön merkitykseen kulttuurin ja taiteen julkisen rahoituksen ohjaajana. Neljäs alaluku avaa erilaisia rahoituksen ehtoja, jotka jakavat tuen saajat kulttuurialan voittajiin ja häviäjiin.

Toisessa pääluvussa, eli luvussa 3, keskityn kulttuurin perus- ja ihmisoikeusulottuvuuksiin ja oikeusperiaatteisiin sekä pyrin löytämään lainsäädännön tarkoituksen ja perusoikeusargumentit. Tässä pääluvussa tuon esille oikeuden sivistykseen perus- ja ihmisoikeutena sekä sivistyksellisiä oikeuksia koskevat oikeusperiaatteet. Nostan esille valtion ja kunnan roolin sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisessa sekä perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteen ja kunnan itsehallinnon välisen jännitteen.

Kolmas pääluku, eli luku 4, on omistettu tutkimuksen empiiriselle osuudelle. Vastaan tässä luvussa tutkielman toiseen tutkimuskysymykseen. Luvun ensimmäisessä alaluvussa käsittelen tarkemmin aineiston keräämiseen ja luokitteluun liittyviä seikkoja ja avaan tarkemmin käytettävää analyysimenetelmää. Kolmannessa alaluvussa analysoin valitsemani 12 kaupungin strategiaa ja käyn läpi aineistosta esiin nousseita teemoja, ja niistä tehdyt johtopäätökset. Yhdistän havainnot myös analyysin teoreettiseen viitekehykseen, yhdenvertaisuuden perusoikeuteen, kulttuurin julkista rahoitusta koskevaan lainsäädäntöön ja oikeuskirjallisuuteen. Lopun Yhteenveto ja pohdintaa -luvussa vastaan tutkimuskysymyksiini ja kokoan yhteen johtopäätökseni siitä, miten yhdenvertaisesti oikeus kulttuuriin toteutuu nykyisen lainsäädännön alla.

## 2 Kulttuurin ja taiteen julkisen rahoituksen oikeudelliset lähtökohdat

Yhdenvertaisten kulttuuristen oikeuksien turvaamisvelvoite voidaan perustaa perustuslain 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien sisältöön ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Perustuslain 16 §:n 2 momentti turvaa muun kuin perusopetuksen yhtäläisen saatavuuden ja 3 momentti tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden. 2 momenttiin sisällytetty tosiasiallinen mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä ei ole subjektiivinen oikeus, vaan julkisen vallan tulee turvata yhtäläiset mahdollisuudet lailla tarkemmin säädetyllä tavalla<sup>49</sup>. Julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta tehostaa perustuslain 22 §, joka perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan voi tarkoittaa esimerkiksi perusoikeuksia turvaavan ja selventävän lainsäädännön säätämistä sekä resurssien kohdentamista<sup>50</sup>.

Hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisen yhteydessä todettiin, että varattomuuden lisäksi myös esimerkiksi asuinpaikka, terveys tai vammaisuus ei saisi muodostua tosiasialliseksi esteeksi itsensä kehittämiseksi. Itsensä kehittäminen sisältää opetuksen lisäksi muun muassa tiedon hankinnan, tieteellisen ja taiteellisen toiminnan, taidepalveluista nauttimisen sekä liikunnan harjoittamisen<sup>51</sup>. Palveluiden riittävyys katsotaan perustuslakivaliokunnan lausunnoissa keskeiseksi elementiksi palveluiden yhdenvertaisuutta arvioitaessa<sup>52</sup>. Kulttuuristen oikeuksien toteutuminen pyritään Suomessa varmistamaan julkisen tuen avulla, joista vastaavat erilaisten tukien muodossa valtio ja kunnat.

---

<sup>49</sup> HE 309/1993, s. 64 ja PeVL 14/2003 vp, s. 2

<sup>50</sup> Rautiainen, 2019, s. 1016. Rautiainen viittaa tällä niin sanottuun valtion positiiviseen toimintavelvoitteeseen.

<sup>51</sup> HE 309/1993, s. 64

<sup>52</sup> PeVM 25/1992, s. 9

## 2.1 Julkisen tuen käsitteellinen ja normatiivinen perusta

Euroopan komission tiedonannon mukaan valtiontuen käsite on objektiivinen ja oikeudellinen. Sillä tarkoitetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, jonka EU:n jäsenvaltio myöntää suoraan tai välillisesti valtion varoista ja joka suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua<sup>53</sup>. Tuki ei sovellu sisämarkkinoille, jos sillä on vaikutusta EU-maiden väliseen kauppaan. Komissio on antanut valtiontukien alalla useita tiedonantoja, suuntaviivoja ja asetuksia, joissa on tarkemmin täsmennetty tuen hyväksyttävyyden perusteita<sup>54</sup>. Komission periaatteen mukaan valtiontuet ovat sallittuja, jos ne edistävät EU:n yleisen edun mukaisia tavoitteita<sup>55</sup>. Tällaisia yhteistä etua edistäviä toimenpiteitä voivat olla perussopimuksen mukaan muun muassa alueiden kehittäminen, pienten ja keskisuurten yritysten toiminnan tukeminen, tutkimus- ja kehitystoiminta, ympäristönsuojelu sekä koulutuksen, työllisyyden ja kulttuurin edistäminen.

Kansallinen julkista kulttuuria ja taidetta edistävä rahoituslainsäädäntö jakautuu kahteen pääosaan, harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin sekä laitusrahoitukseen eli kuntien ja taidelaitosten valtionosuuslainsäädäntöön<sup>56</sup>. Valtionvarainministeriö käyttää valtionapu-yläkäsitetä, jonka alle kuuluvat molemmat tukimuodot, sekä harkinnanvaraiset valtionavustukset että valtionosuudet<sup>57</sup>. Valtionavustukset ovat valtion varoista muulle kuin valtion virastolle tai laitokselle myönnettävää harkinnanvaraista julkista rahoitusta, jolla tuetaan yhteiskunnallisesti merkityksellistä toimintaa tai hanketta<sup>58</sup>. Ne voivat olla samalla myös valtiontukea, jos tuki kohdistuu

---

<sup>53</sup> EU, 2016, s. 3.

<sup>54</sup> Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 197, 208.

<sup>55</sup> Raitio ja muut, 2021, s. 80.

<sup>56</sup> Rautiainen, s. 2007, s. 91.

<sup>57</sup> VM, 2023a, Valtionavustustoiminnan kehittäminen.

<sup>58</sup> VM, 2023b, s. 8.

taloudelliseen toimintaan. Valtionosuuksien avulla pyritään puolestaan varmistamaan kuntien vastuulla olevien julkisten palveluiden maanlaajuinen saatavuus<sup>59</sup>.

Valtionavustustoimintaa säätelee yleislakina valtionavustuslaki (688/2001), ja avustukset myönnetään joko yleisavustuksina tai erityisavustuksin<sup>60</sup>. Valtionavustuksista säädetään valtionavustuslain lisäksi valtion talousarviosta annetussa laissa (laki valtion talousarviosta 423/1988) sekä erityislainsäädännössä. Vakiintuneen ja lainsäädäntöön perustuvan toiminnan ohella avustuksilla voidaan reagoida yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin ja arvoihin sekä edistää Euroopan unionin määrittelemiä yleisen edun mukaisia tavoitteita, mikä painottaa valtionavustusten yhteiskunnallista merkitystä <sup>61</sup> . Valtionavustuksia voivat saada muun muassa yhdistykset ja säätiöt, kunnat ja kuntayhtymät, yksityishenkilöt, korkeakoulut ja valtion tutkimuslaitokset sekä yritykset. Sitä voidaan myöntää myös valtioneutena, jos tuki täyttää SEUT 107 määritelmän valtioneutesta.

Kunnallinen kulttuuritoiminta kuuluu puolestaan valtionosuuslainsäädännön piiriin, jossa keskeiset säädökset ovat, laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaki ja laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998). Kunnat vastaavat suurelta osin esimerkiksi kulttuurilaitosten ylläpitämisestä Suomessa. Taiteeseen ja kulttuuriin liittyvillä kuntien peruspalveluiden valtionosuuksilla varmistetaan muun muassa kirjastotoimen, taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen palveluita <sup>62</sup> . Muita kunnan peruspalveluiden valtionosuudella katettavia tehtäväalueita ovat varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus<sup>63</sup>. Kuntien myöntämät avustukset eivät ole valtionavustuksia, vaan valtioneutia, sillä kunnat eivät sovelle valtionavustuslakia avustuksia myöntäessään<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Valtionkonttori, 2023, Tutki hallintoa.

<sup>60</sup> VM, 2023c, s. 11.

<sup>61</sup> VM, 2023b, s. 3–8.

<sup>62</sup> Rautiainen, 2012, s. 10.

<sup>63</sup> VM, Kunnan peruspalveluiden valtionosuus.

<sup>64</sup> VM, 2023b, s. 18.

Kulttuuribudjetti on sirpaloitunut moniin eri lähteisiin, mikä hankaloittaa tarkan ja hallittavan kokonaiskuvan muodostumista kulttuurin julkisesta rahoituksesta <sup>65</sup>. Esimerkiksi Rautiainen tarkastelee esittävän taiteen saamaa julkista rahoitusta kolmilohkoisen tukijärjestelmän kautta. Ensimmäiseen lohkoon kuuluvat taiteilijoiden suorat julkiset tukijärjestelmät, kuten harkinnanvaraiset valtionavustukset, toiseen julkisesti tuetut valtionosuusrahoituksen (VOS-järjestelmä) piirissä olevat taidelaitokset ja kolmanteen muiden taideyhteisöjen julkiset tukijärjestelmät. Ensimmäisessä ja kolmannessa lohossa rahoitusvastuun kantaa valtio, kun taas valtionosuusrahoituksen piirissä olevien taidelaitosten rahoituksesta vastaavat valtio ja kunnat yhdessä <sup>66</sup>. Rahoituksen yhdenvertaista jakautumista on haasteellista valvoa rahoituslähteiden moninaisuudesta ja vaihtelevista myöntämisperusteista johtuen.

Julkisen rahoituksen avulla julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään ja osallistua täysivaltaisesti kulttuurielämään perustuslain 16 §:n mukaisesti. Tehtävä on laaja, sillä sivistykselliset oikeudet eivät rajoitu taiteen ammattimaiseen toimintaan, vaan kattavat myös esimerkiksi kirjastojen, kansalais- ja työväenopistojen sekä kulttuuri- ja liikuntalaitosten ylläpitämisen ja tieteen, taiteen sekä liikunnan harrastamisen tukemisen. Oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen jää osin epäselväksi ja vaikeasti valvottavaksi, kun kulttuurin ja taiteen rahoitus rakentuu useista erillisistä rahoitusmekanismeista, oikeuksia konkretisoiva sääntely on hajautunut useisiin rinnakkaisiin lakeihin eikä kulttuurin tai kulttuurielämän käsitteitä ole määritelty lainsäädännössä täsmällisesti. Nämä ongelmat haastavat yhdenvertaisen kulttuurin ja kulttuuripalveluiden toteutumisen sekä asettavat ihmiset eriarvoiseen asemaan tosiasiallisten sivistyksellisten oikeuksien osalta.

---

<sup>65</sup> Jakonen & Sokka, 2021, s. 298.

<sup>66</sup> Rautiainen, 2008, s. 19.

## 2.2 Lainsäädäntö kulttuurin ja taiteen merkityksen määrittelijänä

Kulttuurin ja taiteen julkisen rahoituksen perusta ja tavoiteltu yhteiskunnallinen päämäärää ilmenevät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) sisällöstä. SEUT 167 artikla korostaa, että Unionin tulisi tukea jäsenvaltioitaan kehittämään omaa kulttuuriaan. Kulttuurin tulisi artiklan mukaan kukoistaa kansallinen ja alueellinen monimuotoisuus sekä yhteinen kulttuuriperintö huomioiden. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tukitoimien sallittavuutta arvioitaessa keskeisessä asemassa on tuen todellinen vaikutus markkinoihin, ei niinkään tarkoitus tai tavoite<sup>67</sup>. Näin siis kulttuurille myönnetyt valtiontuet edistävät EU:n edun mukaisia tavoitteita, jos niiden todellinen vaikutus on monimuotoisen kulttuurin kehittäminen ja kaikille yhteisen kulttuuriperinnön vaaliminen.

Valtiontukiudistuksen yhteydessä 2016 komissio käsitteli kulttuurin, kulttuuriperinnön ja luonnonsuojelun yhteiskunnallista roolia ja siihen liittyvää julkista rahoitusta. Komission mukaan kulttuuria voidaan luonnehtia ”yhteiskuntia heijastavien ja muokkaavien identiteettien, arvojen ja merkitysten” välittäjäksi. Komissio katsoo Euroopan rikkaan kulttuuri- ja luonnonperinnön tuovan unionin yhteiskunnille arvokasta hyötyä. Kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvän, pääsymaksuttoman tai vain osan todellisista kustannuksista kattavan maksullisen toiminnan julkisella tuella on ainoastaan sosiaalinen ja kulttuurillinen päämäärä, jota ei voi pitää luonteeltaan taloudellisena<sup>68</sup>.

Vaikka Suomen perustuslakiudistuksen yhteydessä Suomen kansallinen valtiosääntö haluttiin mukauttaa vastaamaan EU-jäsenyyden tuomia vaatimuksia ja oikeudellisia muutoksia, uuteen perustuslakiin ei sisällytetty nimenomaista kulttuurin määritelmää SEUT-sopimuksen sisältöä myötäillen. Perustuslain esitöissä kulttuuri ymmärretään laajasti osana sivistyksellisiä oikeuksia, kattaen yksilön oikeuden taiteeseen, tieteeseen

---

<sup>67</sup> Raitio ja muut, 2021, s.1.

<sup>68</sup> EU, 2016, s. 8.

ja itsensä kehittämiseen. Lisäksi perustuslaki turvaa kielelliset ja kulttuuriset oikeudet. Määritelmän avoimuus on tietoista, ja sen tarkoituksena on varmistaa taiteen vapaus ja mahdollistaa kulttuurin ja taiteen jatkuva kehittyminen.

Suomessa kulttuuristen oikeuksien turvaaminen on suurelta osin osoitettu kuntien tehtäväksi, vaikka valtio luokin puitteita kulttuurielämälle esimerkiksi taiteilijoiden apurahajärjestelmän ja elokuvatuen muodossa. Kuntien kulttuuritoimintalaki määrittelee kulttuuria ja taidetta eurooppaoikeutta ja perustuslakia tarkemmin ja konkreettisemmin. Lain mukaan kuntien tehtävä on järjestää kulttuuritoimintaa, edistää kulttuurin ja taiteen yhdenvertaista saatavuutta sekä monipuolisia käyttömahdollisuuksia, luoda edellytyksiä ammattitaiteilijoiden työlle, edistää harrastustoimintaa ja tavoitteellista taide- ja kulttuurikasvatusta sekä ylläpitää kulttuuriperintöä. Kuntien tehtävä on myös huomioida kulttuurin ja taiteen hyvinvointivaikutukset, yhteisöllisyyttä ja alueellista elinvoimaa lisäävät mahdollisuudet sekä kansainväliset ulottuvuudet. Laki huomioi osaltaan siis komission näkemyksen siitä, että rikas ja elinvoimainen kansallinen kulttuuri tuo unionin jäsenmaille arvokasta hyötyä.

### **2.3 Lainsäädäntö kulttuurin ja taiteen julkisen rahoituksen ohjaajana**

Suomessa taiteen ja kulttuurin keskeinen rahoituksesta vastaava taho on opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), jonka tehtäviin kuuluu kulttuurialan lainsäädännöstä, hallinnosta, strategisesta ohjauksesta, rahoituksesta, sekä muista toiminnan ja kehittämisen lähtökohdista huolehtiminen<sup>69</sup>. Opetus- ja kulttuuriministeriö tarkentaa, että kulttuurialan valtionavustuksista ei pääsääntöisesti ole erityislainsäädäntöä. Poikkeuksen muodostavat ne valtionosuusjärjestelmän (VOS-rahoitus) piirissä olevaan toimintaan myönnettävät valtionavustukset, joista säädetään rahoituslaissa sekä teattereita, orkestereita, museoita ja kirjastoja koskevassa erityislainsäädännössä. Näin valtionavustusten lainsäädännöllisenä pohjana on useimmiten ainoastaan

---

<sup>69</sup> Jakonen ja muut, 2021, s. 53.

valtionavustuslaki, jossa säädetään lähinnä avustusten perusteista ja menettelytapoihin liittyvistä kysymyksistä<sup>70</sup>.

OKM:n mukaan kulttuuripolitiikan toteuttamisesta vastaavat valtio ja kunnat sekä maakuntien edistämisen osalta maakunnat. Suomessa julkisella rahoituksella on erityisen suuri merkitys kulttuurialan toimintaan, sillä kotimaiset markkinat ovat pienet. Myös yksityinen sektori ja kolmas sektori vaikuttavat osaltaan kulttuurin kehitykseen ja kulttuuripolitiikkaan<sup>71</sup>. OKM huolehtii kulttuurin rahoituksesta suoraan itse sekä vastuualueensa asiantuntijaorganisaatioiden ja tulosohjattujen virastojen kautta. Rahoitus on kulttuuripolitiikan keskeinen ohjausväline. Huomionarvoista on se, että valtionavustuksilla on eri asema kulttuuripolitiikan välineenä kuin lakiin perustuvalla rahoituksella, sillä avustukset ovat aina harkinnanvaraisia<sup>72</sup>. Taloudelliseen toimintaan myönnetty harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat samanaikaisesti myös valtiontukia, niin sanottuja avustusmuotoisia valtiontukia<sup>73</sup>.

Vielä vuoden 2025 loppuun opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen kuuluva Taiteen edistämiskeskus (Taike) ja sen toimikunnat vastasivat taiteilija-apurahajärjestelmästä, johon kuuluvat harkinnanvaraiset apurahat sekä tekijänoikeusjärjestelmän kautta kerättävät tekijänoikeuskorvaukset. Vuoden 2026 alussa Taike ja Kansallinen audiovisuaalinen instituutti yhdistyivät Taide- ja kulttuurivirastoksi osana pääministeri Petteri Orpon hallituksen Sivistyshallinto 2030 -uudistusta. Uudistuksen myötä Taiken harkinnanvaraisiin avustuksiin liittyvä vertaisarvioinnin rakenne tulee muuttumaan 1.7.2026 alkaen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että nykyiset valtion taidetoimikunnat ja alueelliset taidetoimikunnat lakkaavat. Vertaisarvioinnin pohjalta tehtävä päätösvalmistelu tapahtuu jatkossa asiantuntijapankista koottavissa arviointipaneeleissa, jonka perusteella Taide- ja kulttuurineuvosto tekee päätökset apurahoista ja palkinnoista.

---

<sup>70</sup> OKM, 2016, s. 10.

<sup>71</sup> OKM, 2017, s. 16.

<sup>72</sup> OKM, 2016, s. 8.

<sup>73</sup> VM, 2023a, s. 36.

Uudistuksella on haettu hallinnon keventämistä ja tehostamista sekä koko sivistyshallinnon vaikuttavuuden lisäämistä<sup>74</sup>.

Avustukset on ryhmitelty kulttuuripolitiikan strategisten tavoitteiden mukaisesti, minkä lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö sopii tulossopimuksissa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden tavoitteista sekä resursseista ohjaamiensa virastojen ja laitosten kanssa<sup>75</sup>. OKM:n kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto pyrkii kehittämään avustuskäytäntöjään siten, että valtionavustuksen saajat huomioisivat kulttuurinen moninaisuuden ja yhdenvertaisuuden entistä paremmin<sup>76</sup>. Huolena on se, miten esimerkiksi tosiasiallisen alueellisen yhdenvertaisuuden arvioiminen onnistuu supistuneen virastoverkoston toimesta tulevaisuudessa, kun se on ollut haasteellista aikaisemminkin.

Valtionavustuslain 36 § asettaa viranomaiselle velvollisuuden seurata, arvioida ja valvoa myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan ja esimerkiksi ympäristöön. Lisäksi valtionapuviranomaisen tulee määräajoin arvioida valtionavustusten hyödyllisyyttä ja uudistustarvetta. Hallituksen esityksestä ilmenee, että valtionavustuslain tarkoituksena on ollut tarkentaa harkinnanvaraisten avustuksen myöntämisen yleisiä säännöksiä ja nostaa sääntely perustuslain edellyttämälle tasolle valtionavustuksen hakijan ja saajan oikeusaseman perusteisiin ja viranomaisten toimivaltuuksiin liittyvien kysymysten kohdalla. Laki pyrkii näin turvaamaan perustuslaissa edellytetyt hyvän hallinnon takeet ja edistämään viranomaistoiminnan avoimuutta ja sitä kautta eri valtionavustusten saajien yhdenvertaista kohtelua<sup>77</sup>.

Rautiainen tarkastelee harkinnanvaraisuutta rahoituksen saajan näkökulmasta. Keskeisenä kysymyksenä on silloin, miten lainsäädäntö ohjaa taide- ja

---

<sup>74</sup> OKM, 2026, Esittävät taiteet.

<sup>75</sup> OKM, 2026, Esittävät taiteet.

<sup>76</sup> OKM, 2023, s. 24.

<sup>77</sup> HE 63/2001 vp, s. 5.

kulttuurimäärärahojen käyttöä. Jos valtion varoja ohjataan valtion talousarvioprosessin kautta jollekin tietyllä toimijalle jotain tiettyä tarkoitusta varten, tulee kyseiset varat luonnollisesti käyttää suunnitellulla tavalla. Rautiaisen mukaan näin ollen kaikkeen valtion rahoitukseen kytkeytyy jo pohjimmiltaan rahoituksen saajan toimintaa ohjaava funktio<sup>78</sup>. Tämän näkökulman oikeudellinen perusta ilmenee valtionavustuslain 13 §:stä, jonka mukaan valtionavustusta tulee käytettävä ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen.

Huolestuttavaa on se, että valtionavustuslain henki ei näytä toteutuvan käytännössä kulttuurin ja taiteenrahoituksen kohdalla. Jakosen ja Sokan mukaan valtionavustuslain edellyttämää arviointia ei ole juurikaan tehty, eikä ministeriön kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolla ole välttämättä ollut kiinnostusta toiminnan vaikuttavuuden seurantaan. Tutkimuksessa haastatellut viranhaltijat vahvistavat ajatusta siitä, että ministeriössä toimitaan etäällä taiteen kentän todellisuudesta. Näin avustuspolitiikan yhteiskunnallinen merkitys ja todellinen vaikutus esimerkiksi kulttuurin yhdenvertaiseen saatavuuteen jäävät helposti pimentoon<sup>79</sup>.

Esittävän taiteen edistämislaki ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaki ovat keskeiset lait, jotka sääntelevät esittäväälle taiteelle myönnettävää valtionosuutta. Esittävän taiteen edistämislain mukaan esittävällä taide on yleisölle suunnattua teatteri-, sirkus- ja tanssitaideita sekä musiikkia ja muuta tiettyssä hetkessä tapahtuvaa elävää taiteellista esitystoimintaa. Lain tavoitteet 2 §:n mukaan ovat korkeatasoisen ja ammattimaisen esittävän taiteen, väestön yhdenvertaisten mahdollisuuksien sivistykseen sekä hyvinvoinnin, yhteisöllisyyden ja osallisuuden edistäminen. Lain kolmannessa pykälässä mainitaan vielä valtionosuuden tavoitteiksi ”taiteellisista lähtökohdista edistää esittävän taiteen monimuotoisuutta ja kulttuurista moninaisuutta sekä esittävän taiteen palvelujen valtakunnallista ja alueellista saatavuutta ja saavutettavuutta eri väestöryhmille”.

---

<sup>78</sup> Rautiainen, 2012, s. 12.

<sup>79</sup> Jakonen ja Sokka, 2021, s. 294–295, 303.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa säädetään lain 1 §:n mukaan muun muassa kunnalle käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta ja -avustuksesta. Rahoitus määräytyy esittävän taiteen toimintayksikössä laitokselle vahvistetun laskennallisen henkilötyövuosien määrän ja laskennallista henkilötyövuotta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Kunnilla on kuitenkin vapaus järjestää ja organisoida kunnassa tapahtuvaa kulttuuritoimintaa parhaaksi katsomallaan tavalla<sup>80</sup>. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kulttuuritoiminnan ja -hallinnon laajuus voi vaihdella huomattavastikin kunnasta riippuen, mikä vaikuttaa luonnollisesti kulttuuripalveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen<sup>81</sup>.

Kuntien kulttuuritoimintalain lähtökohtana on edistää kulttuuriin ja taiteeseen liittyvää luovaa toimintaa sekä kaikkien väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen. Lain tulisi edistää kunnissa tapahtuvaa kulttuuritoimintaa huomioiden alueellisesti vaihtelevat olosuhteet, väestöryhmien poikkeavat tarpeet ja toiveet sekä kulttuurin ja taiteen monipuolinen potentiaali vaikuttaa asukkaiden ja yhteisöjen elämään<sup>82</sup>. Lain tavoitteissa ja kuntien tehtävissä on pyritty huomioimaan kulttuuripalveluiden yhdenvertainen saatavuus, kulttuurin ja taiteen tekemisen ja kokemisen mahdollistaminen sekä väestön hyvinvoinnin ja terveyden sekä osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistaminen ja paikallisen ja alueelliseen elinvoiman edistäminen kulttuurin ja taiteen avulla.

---

<sup>80</sup> HE 195/2018, s. 10.

<sup>81</sup> Rautiainen, 2019, s. 1023. Myös Marianne Mäkelä (2013b, s. 324–335) kirjoittaa sivistyksellisten oikeuksien ja kunnallisen itsehallinnon välisestä jännitteestä artikkelissaan ”Yhdenvertainen oikeus sivistykseen julkisen vallan turvaamana perusoikeutena: jännitteisiä onnistumisen mahdollisuuksia kunnallista itsehallintoa kunnioittaen”.

<sup>82</sup> HE 195/2018, s. 1.

## 2.4 Julkisen rahoituksen ehdot

Päästäkseen julkisen rahoituksen piiriin, taide- ja kulttuurialan toimijan tulee täyttää tietyt ehdot. Ehdot vaihtelevat sen mukaan, onko kyseessä harkinnanvarainen avustus vai valtionosuusjärjestelmän kautta haettava tuki. Keskeistä tuen saamiselle on se, että tuen hakija tunnustetaan taiteilijaksi ja taide-esineet sekä -tapahtumat taiteeksi. Rautiaisen mukaan taiteen tunnistaminen taiteeksi ei tuota arkielämässä ongelmia, vaikka taiteen ydinosan määrittelemiseen ei olekaan yksiselitteistä käsitettä<sup>83</sup>. Määritelmän reuna-alueille mahtuu runsaasti sellaista, jota ei aivan yksiselitteisesti voida luokitella taiteeksi. Näin tulee ollakin, sillä taiteen olemukseen kuuluu keskeisesti ajassa eläminen ja uudistuminen<sup>84</sup>. Esittävän taiteen edistämislain esitöissä esittävä taide onkin haluttu määrittellä väljästi, jotta tukea voidaan myöntää mahdollisimman laajasti<sup>85</sup>.

Esittävän taiteen edistämislain 2 luku, valtionosuuden myöntäminen, määrittelee edellytykset, jotka valtionosuusjärjestelmään hyväksytyksi tulevan toimintayksikön eli kulttuuripalveluita tuottavan organisaation tulee täyttää. Esittävällä taiteella tarkoitetaan lain 2 luvun 1 §:ssä yleisölle suunnattua teatteri-, sirkus- ja tanssitaidetta, musiikkia ja muuta tietyssä hetkessä tapahtuvaa elävää taiteellista esitystoimintaa. Luvun 4 §:ssä luetellaan puolestaan edellytyksiä, joiden avulla varmistetaan toiminnan laatua ja tavoitteellisuutta. Jotta toimintayksikkö voidaan hyväksyä valtionosuuteen oikeutetuksi, tulee sen toiminnan olla muun muassa ammattimaista, vakinaista, säännöllistä ja ympärivuotista esitystoimintaa. Lisäksi toimintayksikön toimintaa johtavan henkilön tulee olla päätoiminen ja hänellä on oltava tehtävään soveltuva koulutus, perehtyneisyys ja käytännössä konkretisoitunut johtamistaito.

---

<sup>83</sup> Rautiainen, 2007, s. 42–46. Rautiainen kirjoittaa, että taiteelle on haettu määritelmää erilaisten teorioiden avulla 1700-luvuilta lähtien, jolloin vallalla oli ajatus taiteen käsitteen liittymisestä kauneuden tavoitteluun.

<sup>84</sup> OKM, 2017, Johdanto.

<sup>85</sup> HE 132/2020 vp.

VOS-rahoituksen piirissä olevan toiminnan tavoitteena ei saa olla taloudellisen voiton tavoittelemisen, vaan taiteellisen toiminnan edistäminen valtionosuusjärjestelmän tavoitteiden mukaisesti. Tästä huolimatta esimerkiksi teattereiden ja orkestereiden tulisi tavoitella kokonaistaloudellisesti kannattavaa toimintaa<sup>86</sup>. Esittävän taiteen edistämislain esitöissä täsmennetään, mitä valtionosuusrahoitukseen liittyvä 3 §:ssä mainittu taiteen monimuotoisuuden ja kulttuurisen moninaisuuden edistäminen pitävät sisällään. Järjestelmän avulla halutaan vahvistaa palveluntarjontaa myös sellaisissa taidemuodoissa, joissa markkinat eivät takaa tarjontaa. Tämä mahdollistaa niin kansainväliselle huipputasolle tähtäävän taiteen kuin erilaisille vähemmistöryhmille suunnatun kulttuurin elinvoimaisuuden<sup>87</sup>.

Esittävän taiteen edistämislain 2 luvun 9 §:n mukaisesti Taiteen edistämiskeskuksen yhteydessä toimii esittävän taiteen valtionosuuslautakunta. Lautakunta antaa asiantuntijalausuntoja hakemuksista opetus- ja kulttuuriministeriölle. Luvun 5 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö tekee päätöksen hakemuksen ja esittävän taiteen valtionosuuslautakunnan lausunnon perusteella toimintayksikön hyväksymisestä valtionosuuteen oikeutetuksi. Määrärahan lisäksi päätöksissä pyritään huomioimaan hakijoiden alueellinen jakautuneisuus ja kieli sekä tasa-arvokysymykset ja hakijoiden yhdenvertainen kohtelu. Päätöksiä ei perustella hakijakohtaisesti, eikä niitä arvioida enää uudestaan mahdollisen oikaisuvaatimuksen jälkeen. Avustuksen hakijalla ei ole näin ole tosiasiallista mahdollisuutta valittaa päätöksestä.

Taiteen on siirretty julkishallinnon kehittämisperiaatteiden myötä useita ennen ministeriön vastuulla olleita kulttuuripoliittisia avustusmuotoja. Tämä on johtanut siihen, että taidehallinnon avustuksista vastaavilla virkamiehillä ei välttämättä ole yhtenäistä näkemystä myönnettävistä avustuksista tai niiden suuruudesta<sup>88</sup>. Jakonen ja Sokka kirjoittavat, että valtionavustuspäätöksissä ja rahanjaossa näkyy aina hallinnon

---

<sup>86</sup> HE, 132/2020 vp. Säännöskohtaiset perustelut (4 § 1 momentin 7 kohta).

<sup>87</sup> HE 132/2020 vp, Säännöskohtaiset perustelut 3 §.

<sup>88</sup> Jakonen ja Sokka, 2021, s. 296.

vallankäyttö, kun päätetään, kenelle avustusta annetaan ja keneltä se evätään. Esittävän taiteen edistämislain esitöissä painotettiin, että kriteereiden tulisi olla selkeitä sekä läpinäkyviä ja ratkaisujen huolellisesti perusteltuja, mikä osaltaan varmistaisi hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusturvan toteutumisen<sup>89</sup>. Viranomaiset kuitenkin muistuttavat, että hakemusten arviointiin määritellyissä kriteereissä on haasteita: osa kriteereistä on mitattavia, kuten esimerkiksi talousluvut, ja osa on taas laadullisia kriteereitä, jotka vaativat subjektiivista tulkintaa<sup>90</sup>.

Vapaan kentän toimijoiden ja VOS-rahoituksen piirissä olevien taiteilijoiden työn laadun arviointiin liittyy lisäksi muita epäkohtia. Vapaan kentän toiminta-avustusten yhteydessä arviointi tapahtuu kerran vuodessa, kun taas valtionosuuksiin oikeutettuja toimijoita arvioidaan kolmen tai kuuden vuoden välein<sup>91</sup>. Erot arvioinneissa sekä viranomaisten tavoissa määritellä avustustoiminnan tavoitteet, niihin liittyvät mittarit ja tavoitteista johdetut avustuskriteerit vähentävät suomalaisen moniulotteisen valtionavustustoiminnan legitimitettä<sup>92</sup>. Seuraavassa esimerkissä tuodaan esille, miten taiteen rahoituksen piiriin on ollut haasteellista päästä osittain rajallisista resursseista ja osittain vaihtuvista kriteereistä johtuen:

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt päätöksessään valitusta, joka on koskenut valtionosuuteen oikeutetuksi orkesteriksi hyväksymistä. Helsingin kamarikuoron kannatusyhdistys ry on vaatinut valituksessaan, että sillä olisi pitänyt olla oikeus tulla hyväksytyksi teatteri- ja orkesterilain 3 §:n 1 kohdan määritelmän mukaiseksi valtionosuuteen oikeutetuksi orkesteriksi alkuvuodesta 2015. Päätöksessään korkein hallinto-oikeus toteaa, että opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole toiminut lainvastaisesti hylätessään harkintavaltansa perusteella valittajan hakemuksen, koska valittajan ei voida katsoa täyttävän teatteri- ja orkesterilain soveltamisalan edellyttämän orkesterin määritelmää. Valtionosuuden piiriin on aikaisemmin kuitenkin päässyt sellaisiakin orkestereita, jotka ovat olleet lauluyhtyeitä tai muutoin eronneet perinteisestä orkesterikäsitteestä. Päätöksessä ei otettu kantaa siihen, tulisiko kuorotoiminta lisätä voimassa olevaan lakiin valtionosuuteen oikeuttavaksi toiminnaksi.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> HE 132/2020 vp, Päätöksenteko valtionosuuden piiriin pääsemisestä. Hallituksen esityksestä ilmenee sivistyslautakunnan kanta.

<sup>90</sup> Jakonen ja Sokka, 2021, s. 300.

<sup>91</sup> HE 132/2020, Esityksen pääasiallinen sisältö.

<sup>92</sup> Jakonen ja Sokka, 2021, s. 300.

<sup>93</sup> KHO 6.3.2017/932

Tämä tuomioistuinratkaisu kuvaa erinomaisesti tilannetta, jossa valtionavun piiriin pääseminen on rajattu vain tietyt perinteiset määritelmät täyttävälle Suomessa toimiville ammattitaiteilijoille. Oikeustapauksessa avustus on evätty juuri kriteereihin vedoten, vaikka aikaisemmin samoista kriteereistä on voitu joustaa. Vuonna 2022 voimaan tullut esittävän taiteen edistämislaki on osaltaan yrittänyt vaikuttaa tähän ongelmaan<sup>94</sup>.

Kuntien VOS-rahoituksen piiriin pääsy ei sekään ole aivan yksinkertaista. Kunnan kulttuuritoiminnan järjestämisestä säädetään kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa. Lain esitöissä on kirjattuna Opetus- ja kulttuuriministeriölle ja muille hallinnonalojen viranomaisille osoitettuja velvollisuuksia luoda edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Kunnan tehtävä on järjestää perus- ja lähipalveluna kulttuuritoimintaa lain tavoitteita kunnioittaen<sup>95</sup>. Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi kuitenkin järjestää lakisääteiset tehtävät itse tai siirtää järjestämisvastuun toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, toiminnan valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Lainsäädäntö ei anna selkeitä määritelmiä ehdoista, joita kunnalliseksi kulttuuripalveluiden tuottajaksi pääseminen edellyttää.

Kunnallisten kulttuuripalveluiden kohdalla ongelmia tuottaa myös rahoituksen käytön seuranta. Rautiainen kirjoittaa, että kunnat vastaavat itse kulttuuritoimen ohjauksesta ja valvonnasta. Valtiolta puuttuu kokonaan valvontamenetelmä rahoituksen käytöstä, eikä sillä ole oikeudellisia pakotteita tilanteessa, jossa kunta laiminlyö velvoitteitaan harjoittaa yleistä kulttuuritoimintaa. Käytännössä kunnalla on siis mahdollisuus kunnallisen itsemääräämisoikeuden perusteella käyttää kulttuurille korvamerkityt rahat

---

<sup>94</sup> SiVM 10/2020; HE 132/2020 Aikaisemmin monet taiteenalat ovat voineet jäädä valtionosuusrahoituksen ulkopuolelle teatteri- ja orkesterilain (730/1992) tiukemman esittäviä taiteita koskevan määritelmän johdosta. Tanssiteatterit ja sirkukset lisättiin lain soveltamisalaan vuonna 2014, mutta kuorot olivat edelleen ennen nykyisen lain voimaantuloa vailla mahdollisuutta päästä VOS-rahoituksen piiriin, minkä sivistysvaliokunta nosti esille lausunnossaan. Soveltamisalan laajentamisella katsottiin olevan kulttuuripalveluiden monimuotoisuuden edistämiseen liittyvä vaikutus.

<sup>95</sup> HE 195/2018, s. 1.

haluamallaan tavalla palveluista tai palveluiden tasosta välittämättä. Kysymys on pitkälti perusoikeuskytkennällisen kulttuuripalveluiden tarjoamisveloitteen ja kunnallisen itsehallinnon välisestä jännitteestä<sup>96</sup>.

Lainsäädännön alkuperäinen tarkoitus kulttuurin ja taiteen tekemisen ja kokemisen edistämiseksi on koetuksella. Rautiainen kirjoittaa, että kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmää on kritisoitu pääsääntöisesti kahdesta asiasta. Ensinnäkin valtionosuusjärjestelmän piiriin on ollut vaikea päästä uutena toimijana, vaikka täyttäisikin kaikki sille asetetut ehdot. Tämä asettaa eri kulttuuritoimijat keskenään eriarvoiseen asemaan. Toiseksi taidelaitosten yksikköhinnat ovat jääneet yleisestä hintakehityksestä jälkeen. Molempiin ongelmiin vaikuttaa se, ettei kulttuuri- ja taidesektorille ole voitu esittää viime vuosina lisää määrärahoja. Rautiainen painottaa, että ratkaisemattomana ongelmat saattavat pitkällä aikavälillä kyseenalaistaa taiteen vapauden<sup>97</sup>. Palveluiden kohdalla on myös syytä pelätä, että kulttuuri- ja taidetarjonta ei kohdistu välttämättä perustuslain hengen mukaisesti yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille.

---

<sup>96</sup> Rautiainen, 2007, s. 92.

<sup>97</sup> Rautiainen, 2007, s. 93.

### 3 Kulttuurin tukemisen perus- ja ihmisoikeudelliset kytkökset ja jännitteet

Kulttuuriset oikeudet rakentuvat ihmis- ja perusoikeuksien muodostaman kokonaisuuden perustalle. Perus- ja ihmisoikeuksissa on aineellisesti kysymys pääosin samoista oikeuksista, mutta perusoikeudet vahvistetaan kansallisessa valtiosäännössä ja ihmisoikeudet puolestaan kansainvälisissä sopimuksissa<sup>98</sup>. Kansainvälisissä sopimuksissa oikeus sivistykseen ymmärretään laajasti, ja se sisältää sekä oikeuden opetukseen että monipuoliset kulttuuriset oikeudet<sup>99</sup>. Kulttuurielämän käsite on jätetty ihmisoikeusasiakirjoissa hyvin epämääräiseksi, minkä johdosta kulttuuriset oikeudet on katsottu oikeustieteellisessä keskustelussa kuuluvan pitkälti kansallisvaltioiden sisäisesti määriteltäväksi<sup>100</sup>.

Kulttuuristen oikeuksien kansallisen oikeusjärjestelmän ytimen muodostavat Suomen perustuslaissa turvatut itsensäkehittämisoikeus (PL 16.2 §), taiteen ja tieteen vapaus (PL 16.3 §) ja niin sanotut kulttuuriset oikeudet suppeassa merkityksessä (PL 17 §). Itsensäkehittämisoikeus sisältää mahdollisuuden tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan ja taiteesta nauttimiseen. Kulttuurisilla oikeuksilla turvataan ennen kaikkea kielellisiä oikeuksia ja vähemmistöryhmien oikeutta ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan<sup>101</sup>. Kaikille yhdenvertaisia kulttuurisia oikeuksia täydentävät perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökset sekä lain 22 §, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien toteutumisen.

---

<sup>98</sup> Hallberg, 2010, Perusoikeuksien suhde ihmisoikeuksiin, Perusoikeuksien merkitys.

<sup>99</sup> Ojanen & Scheinin, 2010, Luku 12: Sivistykselliset oikeudet.

<sup>100</sup> Rautiainen, 2019, s. 1012.

<sup>101</sup> Järvinen ja muut, 2020, s. 73–74.

### 3.1 Perus- ja ihmisoikeudet

Hallbergin määritelmän mukaan perusoikeudet tarkoittavat perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia. Perustuslaintasoisuuden lisäksi perusoikeuden luonteeseen kuuluu tietty perustavanlaatuisuus; ainoastaan erityisen merkittävät oikeudet katsotaan perusoikeuksiksi. Perusoikeuksien tulee myös olla yleisiä ja kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia oikeuksia<sup>102</sup>. Vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta kuvastaa perusoikeuksien yleisinhimillistä perustaa. Kaikkein vahvimpia ihmisyksilölle kuuluvia oikeuksia tulisi pitää julkisen vallan tahdosta ja vallitsevasta oikeusjärjestyksestä riippumattomina<sup>103</sup>. Ihmisarvon käsitteellä viitataan kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen.

Myös ihmisoikeuksilla tarkoitetaan Ojasen ja Scheininin mukaan jokaiselle ihmiskunnan jäsenelle yhtäläisesti kuuluvia erityisen tärkeitä ja perustavanlaatuisia oikeuksia. Nykyisin ihmisoikeuksilla viitataan lähinnä yleismaailmallisissa tai alueellisissa kansainvälisoikeudellisissa sopimuksissa, eli niin kutsutuissa ihmisoikeussopimuksissa, turvattuja oikeuksia. Ihmisoikeudet kuuluvat jakamattomasti, luovuttamattomasti ja yleisesti kaikille ihmisille. Koska kotimainen perusoikeusjärjestelmämme on vahvasti kytköksissä Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmään sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, ovat Suomessa asuvat ihmiset näin ollen kolmenlaisten perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmien piirissä<sup>104</sup>.

Suomen perusoikeussäännöstä kehittäessä on huomioitu kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, Euroopan yhdyntyminen ja eri maiden valtiosääntökehitys. Hallitus esitti, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä varmistetaan lisäksi yksilön oikeuksien perustuslaintasoisien turvan laajentaminen ja vahvistaminen sekä yksilön oikeusturvan parantaminen niin perinteisten vapausoikeuksien kuin

---

<sup>102</sup> Hallberg, 2010, Perusoikeuksien määrittely.

<sup>103</sup> HE 309/1993 vp, s. 42.

<sup>104</sup> Ojanen & Scheinin, 2010, Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien järjestelmä Suomessa, Ihmisoikeuksien kehitys ja pääsisältö.

taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten (TSS-oikeudet) oikeuksien alueella. Uudistuksella pyrittiin luomaan paremmat lähtökohdat ihmisten lisääntyville vaikutusmahdollisuuksille itseään ja elinympäristöään koskeviin asioihin sekä lisäämään tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa<sup>105</sup>. Perusoikeusuudistuksessa valtiosäntöön haluttiin näin kirjata suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot.

Perusoikeussäännökset kohdistuvat lainsäätäjään monella eri tavalla; ne rajoittavat eduskunnan lainsäädäntövaltaa, minkä lisäksi niistä voidaan johtaa lainsäätäjää velvoittavia konkreettisia toimia<sup>106</sup>. Perusoikeussäännöksellä on lainsäädäntötoimintaa yleisesti ohjaava ominaisuus ja joissain tapauksissa se voi sisältää nimenomaisen perustuslaillisen toimeksiannon tietyn lainsäädännön toteuttamiseksi. Sivistysoikeuksien luonteeseen kuuluu se, että niistä löytyy sekä niin sanottujen vapausoikeuksien että TSS-oikeuksien piirteitä. PL 16.1–2 §:ssä säädetyt oikeudet ovat tyyppillisiä TSS-oikeuksia ja ne luovat julkiselle vallalle veloitteita, kun taas pykälän 3 momentin säännöksellä on vapausoikeuksille tyyppillisesti julkista valtaa rajoittavia oikeusvaikutuksia<sup>107</sup>.

Tuomioistuinten ratkaisukäytännössä perustuslain oikeuksien merkitys on kasvanut merkittävästi 2000-luvulta lähtien, mikä onkin yksi suomalaisen oikeuskulttuurin olennaisimmista muutospiirteistä<sup>108</sup>. Lisäksi ihmisten yhdenvertaisuuden käsite on viime vuosina laajentunut oikeusjärjestyksen tasolla, kun vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä esimerkiksi ihmisten yhdenvertaisuus muutettiin koskemaan Suomen kansalaisten sijaan kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia<sup>109</sup>. Tämän kehityksen mukaisesti myös kulttuurin ja taiteen julkista rahoitusta on syytä tarkastella tarkemmin perusoikeuksien ja erityisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

---

<sup>105</sup> HE 309/1993 vp, s. 15.

<sup>106</sup> HE309/1993, s. 26.

<sup>107</sup> Ojanen & Scheinin, 2010, Sivistyksellisten oikeuksien luonne.

<sup>108</sup> Mäkelä, 2013a, s. 49.

<sup>109</sup> Ojanen & Scheinin, 2010, Luku 6: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto. Myös Jaakko Husa (2003) kirjoittaa perusoikeuksien perusoikeusajattelun murroksesta 1990-luvulla. Tällöin perusoikeuksien katsottiin levittäytyvän valtiosäntöoikeuden alalta laajemmin koko oikeusjärjestykseen.

### 3.2 Oikeus sivistykseen perus- ja ihmisoikeutena

Taide- ja kulttuurialan kannalta keskeinen Suomea velvoittava ihmisoikeussopimus on Euroopan Neuvoston jäsenvaltioiden ratifioima Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990; EIS). Taiteellisen ilmaisun vapautta käsitellään lisäksi esimerkiksi kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (SopS 8/1976; KP-sopimus) 19 artiklassa sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen (SopS 6/1976; TSS-sopimus) 15 artiklassa. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen sivistykselliset oikeudet sisältyvät julistuksen koulutusta käsittelevään 26 artiklaan ja tieteen harjoittamista ja taiteeseen osallistumista käsittelevään 27 artiklaan. Suomella on velvollisuus noudattaa niitä kansainvälisiä sopimuksia, joihin se on sitoutunut. TSS-oikeuksien kohdalla sopimuksen noudattamista valvoo YK:n komitea.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttaa suuresti se, onko kyseessä niin sanottu subjektiivinen oikeus, joka antaa julkiselle vallalle velvollisuuden oikeuden toteuttamiseen määrärahasidonnaisuudesta huolimatta<sup>110</sup>. Rautiaisen mukaan EIS:n 10 artikla ja KP-sopimuksen 19 artikla eivät luo yksilölle sellaisia yksiselitteisiä oikeuksia, joiden perusteella valtiolta voitaisiin edellyttää erityisiä toimia esimerkiksi elinkeinon turvaamiseksi taiteen alalla<sup>111</sup>. Suomessa taiteen vapaus on sidottu osaksi TSS-oikeuksiin kuuluvia sivistyksellisiä perusoikeuksia yhdessä tieteen vapauden kanssa. Tästä voidaan johtaa jonkinlainen yleinen velvollisuus tukea luovaa toimintaa turvaavia ja edistäviä toimia. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslainsäädäntöön liittyvä priorisointiperiaate, jonka mukaan opetustoimi yhdessä kirjastotoimen kanssa on ensisijaisessa asemassa muuhun kulttuuritoimeen nähden, saattaa kuitenkin aiheuttaa sen, että säästöpainneissa eduskunta voi livetä rahoitusvastuustaan taide- ja kulttuuritoimijoiden kohdalla<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Arajärvi, 2006, s. 41.

<sup>111</sup> Rautiainen, 2012, s.46.

<sup>112</sup> Rautiainen, 2007, s.32.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä on väline, jolla toteutetaan osaltaan perustuslain 16 §:ssä julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset oikeudet<sup>113</sup>. Hallituksen esityksen mukaan itsensä kehittämisen mahdollisuuteen liittyvät myös riittävät kulttuuripalvelut<sup>114</sup>. Sivistyksellisten oikeuksien toteutumista heikentää kuitenkin se, että julkisissa palveluissa on vain rajatusti subjektiivisia oikeuksia ja nämä liittyvät perusopetukseen, alle kouluikäisten päivähoitoon sekä akuuttiin laitoshoitoon ja lääkäriapuun<sup>115</sup>. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kunnan tulee priorisoida resurssinsa erilaisten perusoikeuksien toteuttamiseksi, eikä se välttämättä kykene enää ottamaan hoitaakseen muuta itselleen tärkeää palvelua. Tämä heikentää monipuolisten palveluiden kehitystä ja asettaa helposti eri väestöryhmät eriarvoiseen asemaan.

Sivistyksellisillä oikeuksilla on myös yhteyksiä muihin perustuslain 2 luvun perusoikeuksiin<sup>116</sup>. Kun julkinen valta toteuttaa PL 16 § säädöstä, sen tulee samalla huomioida muun muassa eri kieliryhmiä koskevat säännökset (PL 17 §) sekä PL 6 §:n sisältämät säännökset yhdenvertaisuudesta ja lasten asemasta. Sananvapaudella (PL 12 §) on lisäksi keskeinen merkitys tieteen, taiteen ja opetuksen vapauteen. Sivistyksellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutuminen sisältää vaatimuksen tosiasiallisen, eli aineellisen, yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Ojanen ja Scheinin viittaavat tällä siihen, että yhteiskunnassa tulisi ennen kaikkea kiinnittää huomiota eriarvoisuuteen ja pyrkiä aktiivisilla toimilla edistämään tämän eriarvoisuuden poistamista. Sivistyksellisten oikeuksien kohdalla yhdenvertaisuusongelmien havainnoiminen ja niihin puuttuminen on haasteellista, vaikka julkisella vallalla olisikin positiivinen toimintavelvoite.

---

<sup>113</sup> HE 258/2014.

<sup>114</sup> HE 309/1993 vp, s. 19–20.

<sup>115</sup> Arajärvi, 2006, s. 41–42.

<sup>116</sup> Ojanen & Scheinin, 2010, Sivistykselliset oikeudet perusoikeuksien kokonaisuudessa.

### 3.3 Oikeusperiaatteet perusoikeuden ytimen määrittelijänä

Arajärven mukaan oikeusnormit on jaettavissa oikeussääntöihin ja oikeusperiaatteisiin sen mukaan, mikä niiden asema on oikeudellisessa päätöksenteossa. Oikeusperiaate voi väistyä toisen, painavamman periaatteen tieltä, kun taas oikeussäännöt ovat velvoittavampia joko/tai-tyyppisiä normeja. Ne joko soveltuvat tai sitten eivät sovellu käsiteltävissä olevaan asiaan<sup>117</sup>. Perusoikeuksien ydin löytyy usein sääntöjen ja periaatteiden määrittelystä. Osa perusoikeuksista voidaan käsittää puhtaiksi säännöiksi, kuten esimerkiksi PL 7.2 §:n kuolemanrangaistuksen kieltö, ja osa taas oikeusperiaatteiksi, kuten PL 20 §:n vastuu kulttuuriperinnöstä<sup>118</sup>. Jako sääntöihin ja periaatteisiin liittyy erityisesti normiristiriitojen ratkaisutilanteisiin<sup>119</sup>.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä haluttiin vahvistaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkintaa sekä perusoikeuksien etusijan valvomista ilmeisissä ristiriitatilanteissa<sup>120</sup>. Nämä tehtävät ovat ennen kaikkea tuomioistuimelle kuuluvia tehtäviä. Hallintotoiminnassa tapahtuvasta perusoikeuksien edistämisestä ei uudistuksen yhteydessä juurikaan puhuttu. Tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyy paljon arkisia tilanteita, joissa perus- ja ihmisoikeuskytkennät eivät välttämättä näy. Kuitenkin juuri näissä tilanteissa ihmisille on suuri merkitys sillä, miten esimerkiksi erilaiset henkilön psyykkiseen tai fyysiseen ominaisuuteen ja varallisuuteen liittyvät tekijät, kielelliset ja kulttuuriset tarpeet, seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli ja sukupuoli-identiteetti huomioidaan viranomaistoiminnassa<sup>121</sup>. Nämä arkiset tilanteet päätyvät harvoin tuomioistuimen käsiteltäviksi, joten hallinnon oikeusperiaatteilla on suuri merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle.

---

<sup>117</sup> Arajärvi, 2006, s. 63.

<sup>118</sup> Rautiainen, 2007, s. 27–28.

<sup>119</sup> Tuori, 2016, s. 179.

<sup>120</sup> HE 1/1998 vp, s. 53–54. Suomessa ei ole valtiosääntötuomioistuinta, joten hallituksen esityksessä ehdotettiin perustuslakiin lisättäväksi 106 § säännös perustuslain etusijasta. Ehdotuksen katsottiin täydentävän perustuslakien perustuslakivaliokunnassa tapahtuvaa ennakkovalvontajärjestelmää.

<sup>121</sup> Kouros, 2021, s. 3.

Koulutusta ja kulttuuria koskeva lainsäädäntö lasketaan oikeudellisessa systematisoinnissa pääsääntöisesti hallinto-oikeuteen kuuluvaksi. Tämä johtaa siihen, että sivistyksellisiä oikeuksia koskevien oikeudenalojen toimeenpanon ja tulkinnan yhteydessä huomioidaan hallinto-oikeuden yleiset periaatteet yhdessä muiden kyseistä oikeudenalaa koskevien periaatteiden kanssa<sup>122</sup>. Kaikessa hallintotoiminnassa huomioitavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus ja luottamuksensuojaperiaate<sup>123</sup>. Yhdenvertaisuusperiaate on saanut tukea myös perustuslain 6 §:stä ja yhdenvertaisuuden turvaamisesta säädetystä erityisestä yhdenvertaisuuslaista (1325/2014)<sup>124</sup>.

Oikeusperiaatteiden merkittävänä lähteinä toimivat Suomen perustuslaki, Eurooppaoikeus ja Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset<sup>125</sup>. Oikeusperiaatteet ilmentävät myös yleisesti hyväksytyjä eurooppalaisia ja kansallisia arvopäämääriä. Kulttuuristen oikeuksien oikeusperiaatteita ovat kulttuurien moninaisuuden periaate, kulttuurisen autonomisuuden periaate ja kulttuurisen identiteetin vapaan valinnan periaate, joka pohjaa sekä perustuslain 16.2 §:n itsensä kehittämisen mahdollisuuteen että 16.3 §:n sisältämään taiteen ja tieteen turvaamiseen<sup>126</sup>. Mäenpää korostaa, että eurooppalaisen hallinto-oikeuden oikeusperiaatteet eivät luo konkreettisia oikeuksia tai velvollisuuksia, vaan niiden merkitys näkyy oikeussääntöjen tulkinnassa. Yhdenvertaisuusperiaate ja siihen liittyvä diskriminoinnin kieltäminen on keskeinen viranomaistoimintaa ohjaava oikeusperiaate<sup>127</sup>.

Mäkelän mukaan yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevissa oikeusperiaatteissa on kuitenkin velvollisuuksia ja oikeuksia luova ominaisuus. Hänen mukaansa

---

<sup>122</sup> Arajärvi, 2006, s. 64.

<sup>123</sup> Tuori, 2016, s. 181.

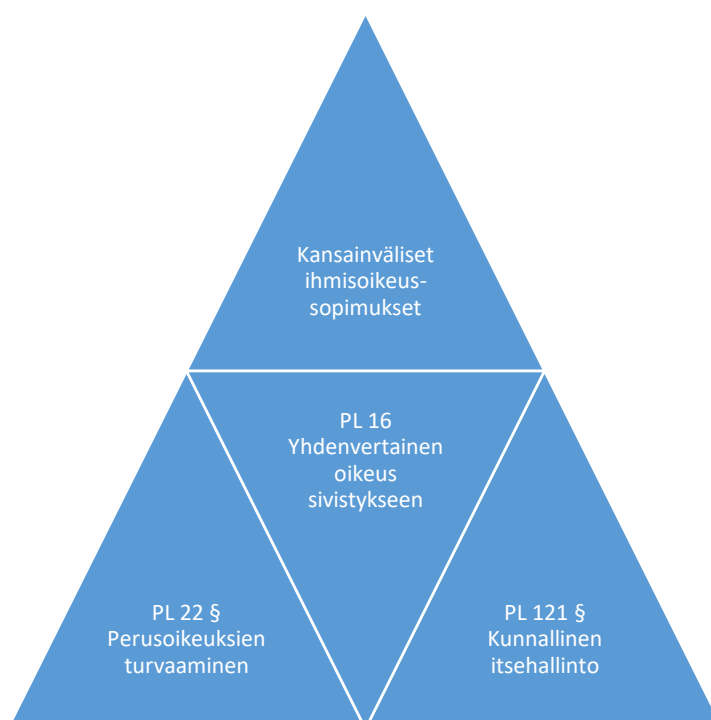
<sup>124</sup> Tuori, 2016, s. 183–184.

<sup>125</sup> Mäenpää, 2023, s. 141–143.

<sup>126</sup> Arajärvi, 2006, s. 69–70. Arajärvi tutkii koulutuksen oikeusperiaatteiden kaksijakoista vaikutusta, mikä voidaan liittää yleisimmin myös sivistyksellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin.

<sup>127</sup> Mäenpää, 2023, s.119.

yhdenvertainen oikeus sivistykseen luo Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille perusoikeuden, jonka toteutuminen velvoittaa julkista valtaa perustuslain 22 §:n mukaisesti. Sivistyspalveluiden järjestämisvastuu on sote-uudistuksen jälkeen monilta osin jäänyt kunnille, jolloin perusoikeuden toteutuminen tapahtuu myös perustuslain 121 §:n mukaisesti kunnallisen itsehallinnon kautta <sup>128</sup>. Kuvio 1 näyttää, miten kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu yhdenvertainen oikeus sivistykseen tasapainoilee kahden perusoikeuden, perusoikeuksien turvaamisen ja kunnallisen itsehallinnon välillä.



**Kuvio 1.** Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten turvaama yhdenvertainen oikeus sivistykseen on alisteinen perusoikeuksien suojan ja kunnallisen itsehallinnon väliselle jännitteelle (Mukaihen Mäkelä, 2013, s. 24).

Myös Tuori painottaa kunnallisen itsehallinnon roolia yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Palveluiden kytkeytyminen kunnallisen päätöksenteon ratkaisuihin

---

<sup>128</sup> Mäkelä, 2013b, s. 286, 23–24.

ilmentää sekä yhdenvertaisuuden toteutumisen haasteita että lainsäätäjän kannanottoa perusoikeuden ja kunnallisen itsehallinnon keskinäiseen tasapainotteluun<sup>129</sup>. Kunnan talousarvio asettaa rajat kunnan viranomaisten yksilölliselle päätöksenteolle ja harkintavallalle sellaisissa lakisäateisissä tehtävissä, joita ei lasketa subjektiivisiksi oikeuksiksi. Kulttuuripalvelut lasketaan juuri tällaisiksi lakisäateisiksi tehtäviksi. Tästä huolimatta kuntien tulisi kulttuuritoimintaa järjestäessään edistää kaikkien väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja osallistumista kulttuuriin ja taiteeseen perustuslain edellyttämällä tavalla<sup>130</sup>.

### **3.4 Perusoikeudet valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa**

Järjestelmällinen kansallinen kulttuuripolitiikka ja määrätietoinen taiteen edistäminen käynnistyi 1960-luvun puolivälin jälkeen hyvinvointivaltion rakentamisen yhteydessä. Tämä lisäsi taiteen ja kulttuurin ohjausta, valvontaa ja kontrollia, joka toteutettiin käytännössä normi- ja resurssiohjauksen avulla<sup>131</sup>. Kulttuuripolitiikan alueelle syntyi näin tarkkarajaisia tehtäviä, joita pyrittiin valvomaan ja säätelemään lainsäädännön ja budjettivarojen avulla. Suomalaiseen valtiosääntöoikeudelliseen keskusteluun kulttuuriset oikeudet tulivat ajankohtaisiksi 1970-luvulla TSS-sopimuksen ratifioinnin yhteydessä. Jukka Kultalahti on todennut Rautiaisen artikkelissa, että kulttuuriset oikeudet johtivat valtiolle velvollisuuden toteuttaa yhdenvertaisia palveluita myös haja-asutusalueilla desentralisaatiopolitiikan mukaisesti<sup>132</sup>.

Viljanen kirjoittaa väitöskirjassaan, että vaikka perustuslaille ja perusoikeuksille on annettu Suomen itsenäisen historian aikana korkea symboliarvo, perusoikeuksien merkitys käytännön oikeuselämälle on ollut suhteellisen vähäinen aina 1990-luvulle asti. Perusoikeuksien merkitys näkyi lähinnä lainsäätäjän työssä, mutta tuomioistuinten

---

<sup>129</sup> Tuori, 2016. s. 186.

<sup>130</sup> HE 195/2018, s. 39.

<sup>131</sup> Jakonen, 2022, s. 53.

<sup>132</sup> Rautiainen, 2019, s. 1014.

ratkaisutoiminnassa perustuslailla ei ollut sen nykyisen kaltaista asemaa<sup>133</sup>. Suomen liittyminen Euroopan unioniin käynnisti lopulta muutoksen, joka antoi perustuslaille sen alkuperäistä ideaa vastaavan merkityksen yksilön oikeuksien suojajärjestelmänä. Kansallisen valtiosääntöoikeuden murroksen merkkipaaluina voidaan pitää vuoden 1995 perusoikeusuudistusta (969/1995) sekä uuden perustuslain (731/1999) säätämistä.

Suomessa pohjoismainen hyvinvointivaltion kukoistuskausi saavutettiin muita Pohjoismaita myöhemmin vasta 1980-luvulla, jolloin myös suuri osa nykyistä kulttuuria ja taidetta ohjaavaa lainsäädäntöä on kehitetty. Kulttuurisia oikeuksia ei katsottu vielä silloin niinkään perusoikeuksina, vaan ennen kaikkea hyvinvointivaltioon kuuluvaksi elementiksi. Vasta 1900-luvun lopun perusoikeusuudistuksen yhteydessä alettiin pohtia sitä, tulisiko perustuslakiin kirjata tarkemmat ja yksiselitteisemmät velvollisuudet julkiselle vallalle kulttuurielämän tukemiseen ja kulttuurin saavutusten suojelemiseen<sup>134</sup>. Kulttuuriset oikeudet jätettiin uudessa perustuslaissa subjektiivisen oikeuden suojan ulkopuolelle, ja pian 1990-luvun laman ja maailmanlaajuisten hallinnollisten uusien tuulien myötä kulttuuripolitiikka alistettiin yhä tiukemmin kilpailuvaltion uusliberalistiseen hallintastrategiaan<sup>135</sup>.

Arajärven mukaan lainsäätäjällä on sivistyksellisiin oikeuksiin liittyvä turvaamisvelvollisuus, joka asettaa sille positiivisen toimintavelvollisuuden, eli perustuslaillisen toimeksiannon. Varmistamalla perusoikeuden toteuttajan toimivallan ja voimavaroihin liittyvän edellytyksen toteuttaa perusoikeus, valtio vastaa lopulta perusoikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta. Perusoikeuksien toteutumisen valvonta edellyttää muun muassa oikeusturvaa, oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen seuranta ja rahoituspäätösten mukauttamista tarpeen mukaan<sup>136</sup>. Kulttuuristen oikeuksien valvonta ja seuranta on kuitenkin haasteellista, sillä taiteen ja kulttuurin julkinen tuki on

---

<sup>133</sup> Viljanen, 2003, s. 444.

<sup>134</sup> Miettinen, 2001, s. 231–236. Viljam Engström (2012, s. 540) kirjoittaa oikeudellistumisen käsitteestä, jonka mukaan poliittisia kysymyksiä käsitellään yhä useammin oikeudellisesta näkökulmasta.

<sup>135</sup> Jakonen, 2022, s. 24.

<sup>136</sup> Arajärvi, 2007, s. 488.

hajaantunut eri hallinnonalojen alle. Tämän lisäksi oikeusturvamekanismin ei vielä tunnista TSS-oikeuksien oikeussuojaan liittyviä ongelmia, vaikka hallinto- ja valtiosääntöoikeuden systematiikkaan sijoitettu oikeus osallistua kulttuurielämään antaa selkeän toimeksiannon julkiselle vallalle<sup>137</sup>.

Rautiainen liittää mielenkiintoisella tavalla taiteen vapauden oikeusvaltion ja hyvinvointivaltioiden käsitteisiin ja kehittämiseen. Ajatus perustuu siihen, että taiteen katsotaan edistävän sivistystä, joka puolestaan mahdollistaa yhteiskunnallisen hyvinvoinnin lisääntymisen. Demokraattinen oikeusvaltio rakentuu hyvinvoivan kansalaisyhteiskunnan kautta, ja taiteella on kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämisessä keskeinen asema<sup>138</sup>. Arajärvi puolestaan kirjoittaa, että tasa-arvo kasvaa oikeudenmukaisuudesta ja erilaisuuden tunnustamisesta. Hänen mukaansa tasa-arvoa voidaan yleisestikin pitää hyvinvointivaltion ja -yhteiskunnan tunnusmerkkinä<sup>139</sup>. Kulttuuripalveluiden yhdenvertaisella saavutettavuudella voidaan näin katsoa olevan keskeinen merkitys hyvinvoinnin ja demokraattisen oikeusvaltion kehitykseen.

Rautiaisen ajatusta vahvistaa myös uusi taiteen ja kulttuurin terveys- ja hyvinvointivaikutuksista saatu runsas laadullinen ja -määrällinen tutkimusnäyttö. Aholainen ja muut kirjoittavat, että kulttuuripolitiikkaa ja taiteen rahoitusta tulisi arvioida entistä enemmän myös hyvinvointivaikutusten perusteella, sillä taiteilla on lukuisia tutkittuja elämänlaatua parantavia vaikutuksia sekä positiivisia seurauksia henkiseen ja fyysiseen terveyteen<sup>140</sup>. Taiteen ja kulttuurin hyvinvointivaikutusten tutkimustiedosta huolimatta kunnilla ei ole käytettävissään hyvinvointia ja terveyttä edistävää kulttuuritoimintaa koskevia indikaattoreita ja tarve kuntakohtaisen ja vertailukelpoisen tietopohjan kehittämiseksi on suuri<sup>141</sup>. Voidaankin ajatella, että mitä

---

<sup>137</sup> Rautiainen, 2019, s. 1025.

<sup>138</sup> Rautiainen, 2007, s. 56. Myös Jakonen (2022) kirjoittaa väitöskirjassaan (s. 46), että kulttuuri liitettiin erityisesti 1960-luvulla omana sektorinaan hyvinvointivaltioideologiaan. Tällöin julkiseen politiikkaan tuli uutuutena kulttuurin osa-alueelle omia määritelmiä ja tarkkarajaisia tehtäviä.

<sup>139</sup> Arajärvi, 2006, s. 19.

<sup>140</sup> Aholainen ja muut, 2021.

<sup>141</sup> Saukko ja muut, 2020, s. 13.

enemmän taiteen ja kulttuurin vaikutukset ulottuvat tutkimusten mukaan yksilön ja yhteisön kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin alueelle, sitä enemmän kulttuuripalveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen ja perusoikeuskytkentään tulisi kiinnittää huomiota. Onhan sivistyksellisten oikeuksien kohdalla kyse mitä suurimmassa määrin myös oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa PL 1.2 §:n mukaisesti.

Kulttuurin ja taiteen määrittely on vaihdellut eri aikoina erilaisten poliittisten päämäärien seurauksena. 2000-luvulla alkanut kulttuuripolitiikan tavoitteiden, toimialueen, ja odotusten laajentuminen kuvastaa sitä murrosta, joka julkisin varoin tuetussa kulttuurissa on nähtävissä<sup>142</sup>. Erilaisten strategioiden myötä kulttuurille on alettu asettaa päämääriä, jotka hyödyttäisivät myös muita politiikkasektoreita<sup>143</sup>. Jakosen mukaan kulttuuriin liitettyjä yhteiskunnallisia vaikutuksia on hyvinvointivaikutusten lisäksi taloudellinen hyöty ja kaikkia yhteiskuntapolitiikan aloja läpäisevänä ominaisuus. Näitä kulttuurille annettuja muita kuin kulttuurin ja taiteen itseisarvoon tai perusoikeuksiin liittyviä merkityksiä voi tarkastella kuntien ja kaupunkien strategioista, jotka ohjaavat pitkälle kuntien budjettia ja varojen kohdentamista.

---

<sup>142</sup> Jakonen, 2022, s. 52.

<sup>143</sup> Pyykkönen, 2022, s. 58.

## 4 Empiirinen tutkimus - strategiat kulttuuripolitiikan ohjauskeinoina ja perusoikeuksien toteuttajana

Valtionhallinnossa kulttuuripolitiikasta vastaa Opetus- ja kulttuuriministeriö. Tavoite kulttuuripalveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ilmenee ministeriön strategiasta 2025, jossa puhutaan tasa-arvoisen kulttuurin turvaamisesta ja siihen tähtäävistä toimenpiteistä<sup>144</sup>. Lainsäädännön lisäksi kulttuuripolitiikan tavoitteita toteutetaan erilaisten rahoitus- ja hallintorakenteiden avulla<sup>145</sup>. Jakonen ja Sokka kirjoittavat, että kaikkien ministeriöiden, myös kulttuuriministeriön, tehtävänä on pohtia avustustoiminnan vaikutusta strategiisiin tavoitteisiin. Strategioiden katsotaan olevan osa informaatio-ohjausta, ja niiden avulla voidaan johtaa valmistelua ja sitouttaa yhteiskunnan eri toimijoita yhdessä määriteltyihin tavoitteisiin. Kulttuuripolitiikan strategiat valmistellaan virkatyönä kentän ääntä mahdollisuuksien mukaan kuunnellen ja niissä kuvataan hallituskaudet ylittäviä pitkän aikavälin vaikuttavuustavoitteita<sup>146</sup>.

Valtion lisäksi kunnilla on merkittävä rooli kulttuuripolitiikan kehittämisestä. Kuntastrategia asiakirjana antaa tärkeää tietoa kulttuuripolitiikan päätöksenteosta, suunnittelusta ja johtamisesta. Kuntastrategia on kunnanvaltuuston keskeinen työkalu, josta säädetään kuntalaissa. Strategian avulla valtuusto linjaa kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet ja kunnan johtamisen periaatteet. Kuntalain 37 §:n mukaan jokaisessa kunnassa tulee olla kuntastrategia. Lain 38 §:ssä korostetaan, että kuntaa johdetaan kuntastrategian mukaisesti. Kunnan mahdollisuudet ohjata palveluja ja niiden rahoitusta ovat rajalliset, mikä edellyttää kunnan strategisen suunnittelun vahvistamista<sup>147</sup>. Kuntastrategian suunnittelulla onkin suuri merkitys, jotta kunnan toimintaa voitaisiin ohjata kokonaisuutena. Tässä luvussa tarkastellaan laadullisen sisällönanalyysin keinoin kuntien strategiassa näkyvää kulttuuripolitiikan merkitystä.

---

<sup>144</sup> OKM, 2017, s. 26.

<sup>145</sup> HE 195/2018. Yleisperustelut. Johdanto.

<sup>146</sup> OKM, 2017, Johdanto.

<sup>147</sup> HE 268/2014, Tuloksellisuuden toteutumisen arviointi.

## 4.1 Tutkimusaineisto ja menetelmä

Tutkimusta varten kerättiin tutkimusaineisto, joka koostui 12 eri puolilla Suomea sijaitsevan kaupungin strategiasta. Tarkastelun kohteena oli strategiassa annetut määritelmät kulttuurille. Valintakriteerinä oli se, että kaupungista löytyy julkisin varoin toimiva laitosorkesteri ja/ tai -teatteri ja että kaupunkien sijainti on maantieteellisesti mahdollisimman kattava. Empiirisen tutkimuksen kohteeksi valittiin Helsingin, Tampereen, Oulun, Turun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Lappeenrannan, Joensuun, Porin, Vaasan ja Rovaniemen kaupunkien strategiat, jotka muodostavat tutkimuksen alkuperäisaineiston, eli raakadatan. Kaupungit on lueteltu väkiluvun mukaisessa järjestyksessä suurimmasta pienimpään. Tarkoituksena on vertailla kulttuurille annettuja merkityksiä lainsäädännöstä ja tutkimuskirjallisuudesta löytyviin määritelmiin sekä selvittää, miten kulttuurin kunnallisessa päätöksenteossa kasvanut painoarvo näkyy päätöksenteon tukena käytettävässä kaupunkistrategiassa. Analyysin tukena on myös Cuporen vuonna 2024 tekemä kuntien peruspalveluiden arviointiraportti.

Raakadata on kerätty kuntien julkisista asiakirjoista, mikä mahdollistaa aineiston avoimen tarkastelun ja tukee tutkimuksen läpinäkyvyyttä. Tutkimusaineistossa kiinnitettiin erityistä huomiota kulttuurille annettuihin tarkoituksiin ja merkityksiin. Sivistys jätettiin pois tarkastelusta, ellei sillä viitattu selkeästi kulttuuriin ja/ tai taiteeseen. Joissain strategioissa myös luovuuden voitiin katsoa liittyvän löyhästi kulttuuriin tai taiteeseen, mutta tulkinnanvaraisuudesta johtuen se on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Kulttuuria on tutkittu osana kokonaisuutta, johon se on liitetty. Välillä yhteys lainsäädäntöön tai tutkimuskirjallisuuteen oli helppo löytää, välillä kulttuurin merkitystä oli tulkittava enemmän. Kaupunkien strategia-asiakirjat vaihtelivat kokonsa ja ulkoasunsa perusteella suuresti. Lyhyimmillään strategia oli tiivistetty yhteen sivuun (Lahti), kun taas pisimmillään asiakirja oli 44 sivuinen seikkaperäinen esitys kaupungin tavoitteista ja painopisteistä (Helsinki).

Empiirinen oikeustutkimus voi parhaimmillaan tuottaa tärkeää tietoa käytännön ilmiöstä lainsäätäjille ja päätöksentekijöille. Esimerkiksi oikeudelliset käytännöt ja lakimuutokset

perustuvat usein empiiriseen tutkimukseen, jota eri alojen erityisosaajat voivat hyödyntää ja tulkita<sup>148</sup>. Tämän tutkimuksen aineistoa on analysoitu osittain monimenetelmällisesti teemoittelun ja laadullisen sisällönanalyysin keinoin, jotta kulttuurin ja taiteen rahoituksen perusteista saataisiin enemmän irti kuin pelkän strategiadokumenttianalyysin perusteella<sup>149</sup>. Tutkimuksen päämääränä on kuvata ja tulkita kulttuurille annettujen merkitysten avulla julkisen rahoituksen perusteita ja sille asetettuja tavoitteita.

Sisällönanalyysi on laadullisessa, eli kvalitatiivisessa tutkimuksessa käytetty menetelmä, jonka avulla aineistosta voidaan tunnistaa keskeisiä teemoja ja ilmiöitä. Teemoittelu korostaa puolestaan sitä, että analyysi kohdistuu keskeisesti tutkijan valitsemiin teoreettisiin lähtökohtiin<sup>150</sup>. Tässä tutkimuksessa tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu siihen, miten kaupungeissa nähdään taiteen ja kulttuurin edistäminen ja kulttuuripalveluiden järjestäminen lainsäädännöstä juontavana kunnallisena tehtävänä. Analyysi toteutettiin abduktiivisesti eli teoriaohjaavasti, ja aineistosta esiin nousseita havaintoja tulkittiin oikeuslähteiden tarjoaman normatiivisen viitekehyksen valossa. Näin lainsäädäntö ja tutkimuskirjallisuus voivat toimia tutkimuksessa paitsi viitekehyksenä myös kehittämisehdotusten arvioinnin välineenä<sup>151</sup>.

Analyysin kohteena oli kulttuurille annettu merkitys ja tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä lainsäädännön sekä aikaisemman tutkimuksen määritelmät taiteen ja kulttuurin julkisen tuen perustasta. Tutkimusaineistosta, eli kuntien strategioista, kirjattiin ensin kaikki kulttuurin merkitykseen viittaavat maininnat. Näistä tehdyt pelkistetyt ilmaukset luokiteltiin alaluokkiin, jotka kuvasivat kulttuurin eri ulottuvuuksia. Alaluokiksi muodostui kulttuurin demokratisoinnin ulottuvuus (saatavuuden ja saavutettavuuden ulottuvuus), kulttuuridemokratian ulottuvuus (kaikille yhdenvertaiset

---

<sup>148</sup> Nieminen & Lähteenmäki, (2021), Esipuhe.

<sup>149</sup> Jakonen, 2022, s. 33

<sup>150</sup> Kallinen & Kinnunen, 2021, Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja; Teemoittelu ja temaattinen analyysi.

<sup>151</sup> Tuomi & Sarajärvi 2018, s. 117; Puusa ja muut, 2020, s. 148.

kulttuuriset oikeudet), kulttuurin hyvinvointiin liittyvä merkitys, itseisarvo, yhteisöllisyys, perusoikeusolottuvuus, ja kulttuurin taloudellinen ulottuvuus. Nämä alaluokat voitiin yhdistää erilaisiin kulttuurille annettuihin arvoihin, joista muodostui analyysin yläluokat. Liitteessä 1 on esitetty tiivistetty taulukko aineiston luokittelusta ja analyysistä.

Yläluokassa kulttuurin eri ulottuvuudet voitiin luokitella yhteiskuntapoliittisen arvon, esteettisen arvon, perusoikeustasoisesta lainsäädännöstä löytyvän arvon tai taloudellisen arvon mukaan. Tämän jälkeen pääluokiksi nousivat oikeuskirjallisuudesta nousseet määritelmät sivistykselle; hyvinvointivaltiollinen sivistys, oikeusvaltiollinen sivistys ja oikeustaloustieteellinen sivistys<sup>152</sup>, josta tässä tutkimuksessa käytetään paremmin ymmärrettävää käsitettä luova talous<sup>153</sup>. Hyvinvointivaltiollisella ja oikeusvaltiollisella sivistyksellä viitataan aiemmin mainittuihin kulttuurin merkityksiin, kun taas luovalla taloudella tarkoitetaan luovasta osaamisesta ja luovista aloista syntyvää liiketoimintaa<sup>154</sup>. Tutkimuksen yhdistävänä luokkana on lopulta taiteen ja kulttuurin kuntien strategiassa saama julkisen tuen perusta. Taulukko 1 näyttää, miten aineisto on luokiteltu.

---

<sup>152</sup> Rautiainen, 2007, s. 46

<sup>153</sup> Rautiainen, 2007, s. 46. Myös Sokka ja muut, 2025, määrittelevät kulttuurin Rautiaisen kanssa samansuuntaisin käsittein.

<sup>154</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, 2025.

**Taulukko 1.** Aineiston luokittelu.

<b>Aineiston luokittelu</b>			
<b>Alaluokka</b>	<b>Yläluokka</b>	<b>Pääluokka</b>	<b>Yhdistävä tekijä</b>
Kulttuurin demokratisoinnin ulottuvuus	Yhteiskuntapoliittinen arvo	Hyvinvointivaltiollinen sivistys	Taiteen ja kulttuurin julkisen tuen perusta
Kulttuuridemokratian ulottuvuus	Yhteiskuntapoliittinen arvo		
Kulttuurin hyvinvointiin liittyvä merkitys	Yhteiskuntapoliittinen arvo		
itseisarvo	Esteettinen arvo		
yhteisöllisyys	Esteettinen arvo		
Perusoikeusulottuvuus	Arvo perusoikeustasoisesta lainsäädännöstä	Oikeusvaltiollinen sivistys	
Kulttuurin taloudellinen ulottuvuus	Taloudellinen arvo	Luova talous <sup>155</sup>	

## 4.2 Kaupunkistrategian analyysi

Analyysissa vertailtiin 12 kaupungin strategioissa esiin nousseita kulttuurin määritelmiä lainsäädännöstä ja tutkimuskirjallisuudesta löytyviin kulttuurille annettuihin merkityksiin ja tavoitteisiin. Strategioiden määritelmien taustalta löytyi niin perusoikeuksiin kuin tavallisen tasoiseen lainsäädäntöön viittaavia kulttuurille annettuja arvoja ja merkityksiä. Tämän tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimii perustuslain 6 §:n asettama yhdenvertaisuuden vaatimus laki kunnan kulttuuritoiminnasta ja tutkimuskirjallisuus. Kunnan kulttuuritoimintalain 3 §:ssä määritellään kunnan tehtävä kulttuuritoiminnan järjestämiseksi, ja pykälän ensimmäisen momentin kuudessa kohdassa on lueteltu tarvittavat toimet tehtävän suorittamiseksi. Näissä kohdissa on kuvattu myös kulttuurille lainsäädännössä annettu arvo ja tavoite.

---

<sup>155</sup> Sokka ja muut, 2025.

Kohdassa yksi on kulttuurin ja taiteen yhdenvertaisen saatavuuden ja moninaisen käytön edistäminen. Kohtien 2–4 mukaan kunnan tulee luoda edellytyksiä ammattimaiselle taiteen tekemiselle sekä edistää kulttuurin ja taiteen harrastus- ja kansalaistoimintaa sekä monipuolista kulttuurikasvatusta. Nämä tehtävät liittyvät kulttuurin demokratisoinnin ulottuvuuteen eli saavutettavuuden ja saatavuuden näkökulmiin. Viidennessä kohdassa mainitut kulttuuriperinnön ylläpitäminen ja paikallisen identiteetin vahvistaminen kuuluvat kulttuurin itseisarvoon. Pykälän 6 kohta koskee kulttuurin ja taiteen hyvinvointia ja terveyttä, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä sekä alueellista elinvoimaisuutta edistävää tehtävää. Tämän kohdan voidaan katsoa viittaavan kulttuurin hyvinvointiin liittyvään merkitykseen, yhteisöllisyyteen ja kulttuurin taloudelliseen ulottuvuuteen. Seitsemännessä kohdassa kulttuuritoiminnan järjestämiseen on liitetty myös kulttuurien vuorovaikutuksen ja kansainvälisen toiminnan edistäminen.

Kaupunkien strategioita on seuraavaksi analysoitu kuntien kulttuuritoimintalain 2 §:n lain tavoitteesta nousevan yhdenvertaisuuden vaatimuksen ja 3 §:ssä määriteltyjen kuntien tehtävien mukaisessa järjestyksessä.

#### **4.2.1 Yhdenvertaiset mahdollisuudet ja osallistuminen kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen**

Kunnan kulttuuritoimintalain 2 §:ssä on haluttu painottaa perustuslain hengen mukaisesti kunnan tehtävää edistää asukkaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia luovaan toimintaan sekä aktiiviseen kulttuuri- ja taidepalveluiden käyttöön<sup>156</sup>. Kaikkien väestöryhmien yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet sekä taiteen tekijöinä että kokijoina on pyritty huomioimaan myös tässä analyysissä. Tutkimuksessa suora viittaus yhdenvertaisiin kulttuuripalveluihin on liitetty arvoksi, joka juontaa perusoikeustasoisesta lainsäädännöstä. Kunnan kulttuuritoimintalain 3 §:ssä mainitut

---

<sup>156</sup> HE 195/2018, s. 39.

tehtävät konkretisoivat perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden velvoitetta kulttuuripalveluiden ja kulttuuripolitiikan kontekstissa. Perustuslain korostaminen tähdentää sitä, että eri väestöryhmien yhdenvertaisuuskysymysten kohdalla kunnan palveluja tarkastellaan myös esimerkiksi taloudellista ja sosiaalisesta asemasta sekä asuinpaikkaan liittyvistä näkökulmista<sup>157</sup>.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen lisäksi myös yhdenvertaisuuslain 5 § asettaa viranomaiselle velvollisuuden edistää kaikkien asukkaiden osallistumismahdollisuuksia kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen. Perinteisesti aktiivinen kulttuuripalveluiden käyttö on ollut jakautunutta siten, että taloudellisesti hyvin toimeentuleva ja sosiaalisesti paremmassa asemassa oleva väestöryhmä käyttää julkisin varoin tuettuja palveluita muita enemmän<sup>158</sup>. Tästä johtuen eri väestöryhmien kulttuuristen oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen tulisi kiinnittää erityisen paljon huomiota tarjoamalla monipuolisia, saatavia ja saavutettavia palveluita myös niille asukkaille, jotka eivät käytä palveluita, eivätkä koe niitä omakseen.

Kuntien strategioissa yhdenvertaisuutta painotettiin erityisesti alueellisesta yhdenvertaisuudesta ja eri väestöryhmien välistä yhdenvertaisuutta. Esimerkiksi Tampereen ja Jyväskylän strategioissa korostettiin, että kulttuuri kuuluu kaikille<sup>159</sup>. Kuopion kaupunkistrategiassa oli huomioitu kunnan kulttuuritoimintalain 2 §:n ajatus yhdenvertaisuudesta ja aktiivisesta kulttuuripalveluiden käyttäjästä: ”Edistämme kaikkien asukkaiden liikunnallista, kulttuurista ja sosiaalista aktiivisuutta sekä harrastusmahdollisuuksia tiiviissä yhteistyössä kumppaneiden kanssa<sup>160</sup>.” Helsingin kaupunkistrategiassa huomioitiin puolestaan yksittäisestä väestöryhmästä lapset ja nuoret<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> HE 195/2018, s. 39.

<sup>158</sup> HE, 195/2018, s. 22.

<sup>159</sup> Tampereen kaupunki, 2025, s. 7; Jyväskylän kaupunki, 2026, s. 9.

<sup>160</sup> Kuopion kaupungin strategia, s. 10.

<sup>161</sup> Helsingin kaupunki, 2025, s. 10.

Jyväskylän kaupunki oli ainoa, joka hyvin suoraan viittasi asukkaiden yhdenvertaisiin kulttuurisiin oikeuksiin ja huomioi myös muut helposti palveluiden ulkopuolelle jäävät väestöryhmät asuinpaikasta, iästä, kielitaidosta, tai muusta yksilöllisestä ominaisuudesta johtuen<sup>162</sup>:

Kaikilla jyväskyläläisillä on oikeus kulttuuriin. Kulttuuripalvelut ovat osa jokaisen kaupunkilaisen arkea riippumatta asuinpaikasta, iästä, kielitaidosta tai muista yksilöllisistä ominaisuuksista. Luomme tilaa moninaiselle kulttuurille, sillä erilaiset kulttuurit ja identiteetit rikastuttavat kaupunkiamme. Vahvistamme kasvatuksessa kansallisen kulttuurimme tuntemusta ja teemme tilaa myös vieraille kulttuurivirtauksille. Omaehtoinen kulttuurin harrastaminen vahvistaa juurtumista Jyväskylään ja yhteisöihin.

Jyväskylän perusoikeuksiin viittaavasta strategiatekstistä on löydettävissä yhteys myös aikaisemmin luvussa 3.3. esiteltyyn kulttuurisen identiteetin vapaan valinnan periaatteeseen. Tämän periaate sisältää sekä perustuslain 16.2 §:n itsensä kehittämisen mahdollisuuden että 16.3 §:n taiteen ja tieteen turvaamisen ulottuvuuden.

Kunnilla olisi paljon erilaisia mahdollisuuksia edistää kulttuuripalveluiden yhdenvertaista saatavuutta. Avustusten myöntämisen lisäksi kulttuuripalveluita voi viedä esimerkiksi kunnan eri alueille ja niitä voi myös suunnitella yhdessä asukkaiden kanssa<sup>163</sup>. Tutkimus mainitsee lisäksi kuljetusten järjestämisen ja erilaiset sähköiset ja digitaaliset sisällöt, joita kunnat voisivat tuottaa. Samoin erilaiset toimintamallit, alan toimijoiden yhteistyö ja kolmannen sektorin toiminnan tukeminen tulisi huomioida entistä paremmin, jotta asukkaiden yhdenvertaiset mahdollisuudet ja osallistuminen kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen toteutuisivat strategioiden lisäksi myös käytännössä<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> Jyväskylän kaupunki, 2026, s. 9.

<sup>163</sup> Cupore, 2024, Millaisia toimenpiteitä kunnissa toteutetaan kulttuuripalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja saavutettavuuden edistämiseksi?

<sup>164</sup> Ruusuvirta ja muut, s. 73.

#### 4.2.2 Kulttuurin ja taiteen yhdenvertaisen saatavuuden ja monipuolisen käytön edistäminen

Palveluiden saavutettavuudella tarkoitetaan tutkimuskirjallisuuden mukaan muun muassa yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia, erilaisten yleisöjen huomioimista, palvelujen esteettömyyttä ja kuntalaiset huomioivaa viestintää<sup>165</sup>. Palveluiden saatavuudella tarkoitetaan puolestaan sitä, minkälaisia kulttuuripalveluita kunnassa on saatavilla. Yhdenvertaisten kulttuuripalveluiden haasteena on se, että kulttuurinen aktiivisuus ja erilaisten palveluiden käyttö ei jakaudu eri väestöryhmien välillä tasaisesti. Esimerkiksi heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevat ihmiset ovat kulttuuripalveluita järjestettäessä valitettavasti liian usein ainoastaan kohteena tai avustettavana ryhmänä, eivät tasavertaisina palveluiden käyttäjinä, kehittäjinä tai osallistujina<sup>166</sup>. Kulttuurin ja taiteen yhdenvertaiseen saatavuuteen ja monipuoliseen käyttöön tulisikin kunnissa kiinnittää erityistä huomiota.

Helsingin kaupunki oli huomionnut saavutettavuuden ja saatavuuden näkökulmat eri kaupunkien strategioiden vertailussa laajimmin (3 mainintaa kahdeksasta). Helsinki pyrkii huolehtimaan alueellisesta yhdenvertaisuudesta sekä palveluiden saavutettavuudesta ja saatavuudesta varmistamalla, että peruspalvelut löytyvät läheltä. Lisäksi kaupunki aikoo myös lisätä taidetta julkisissa tiloissa muun muassa panostamalla rahallisesti alueisiin, joissa niin sanottu prosenttiperiaate ei ole käytössä<sup>167</sup>. Näin kulttuuripalveluja voidaan viedä kaupunkilaisten ja erityisryhmien luokse. Myös Cuporen toteuttamassa vuoden 2023 peruspalveluiden arvioinnissa korostetaan, että kunnat voivat edistää kulttuuripalveluiden yhdenvertaista saatavuutta ja saavutettavuutta muun muassa kulttuuripalveluiden viemisellä kunnan eri alueille, asukkaiden osallistamisella palveluiden suunnitteluvaiheessa ja esimerkiksi avustusten myöntämisellä alueellisesti<sup>168</sup>.

---

<sup>165</sup> Ruusuvirta ja muut, 2020, s. 30 ja 34.

<sup>166</sup> Tomlin, 2020, s. 252.

<sup>167</sup> Helsingin kaupunki, 2025, s. 9.

<sup>168</sup> Cupore, 2024, Peruspalvelujen arviointi; Kuntien kulttuuritoiminta

Cuporen peruspalveluiden kyselytutkimuksen avulla tehdyn arvioinnin mukaan kunnat pyrkivät toiminnassaan huomioimaan erityisesti lasten ja nuorten pääsyn kulttuuripalveluiden piiriin. Tämä näkyy myös kaupunkien strategioissa. Kuopiossa lapset ja nuoret oli huomioitu jo strategiaprosessissa, jonka yhteyteen oli järjestetty taidekilpailu<sup>169</sup>:

Strategian valmistelussa lisättiin erityisesti lasten ja nuorten sekä kaupungin henkilöstön osallistamista. Lasten ja nuorten visioita tulevaisuuden Kuopiosta on tuotu esille taidekilpailun ja nuorten strategiatyön kautta. Osana osallisuuden kokemuksesta ja monimuotoisten näkökulmien esiin tuomista, ovat nuoret ja kansainväliset opiskelijat päässeet itse esittelemään omia strategiatyönsä tuloksia strategiaseminaareihin. Lasten taidekilpailun tuotoksia käytetään hyväksi strategian visualisoinnissa.

Saavutettavuuteen liittyy myös taloudellinen saavutettavuus<sup>170</sup>. Tämä voidaan toteuttaa muun muassa porrastamalla tai alentamalla pääsymaksuja. Suuri osa erityis- ja vähemmistöryhmistä kuuluu yhteiskunnassa pienituloisten ryhmään, ja kulttuuritapahtumien lippuhinnat ovat heille kohtuuttoman kalliita. Taloudellista saavutettavuutta ei ollut huomioitu kaupunkien strategioissa suoraan, mutta taloudellisesti yhdenvertaisia kulttuuripalveluita toteutettiin viemällä matalan kynnyksen kulttuuripalveluita lähelle asukkaita. OKM painottaa, että taloudelliseen saavutettavuuteen liitetään myös ne kustannukset, jotka syntyvät matkustamisesta taide- tai kulttuuripalveluihin. Kaupungeilla on mahdollisuus tukea esimerkiksi vammaisten henkilöiden kuljetusapua sekä toimintarajoitteisten henkilöiden avustajien tai tulkkien maksutonta pääsyä tapahtumiin. Lisäksi ministeriön mukaan erilaisissa oheis- ja lisäpalveluissa, kuten myymälöissä ja kahviloissa tulisi tarjota kohtuuhintaisia tuotteita.

Turun strategiassa, Aktiivinen kulttuurikaupunki -otsikon alla, huomioidaan sekä matalan kynnyksen palvelut että muut moninaiset kulttuuripalvelut, joita on tarjolla koko kaupungin laajuudelta<sup>171</sup>: ”Matalan kynnyksen palvelut sekä suuret huipputuotannot,

---

<sup>169</sup> Kuopion kaupunki, 2025, s. 4.

<sup>170</sup> OKM, 2014, s. 51.

<sup>171</sup> Turun kaupunki, 2022, s. 11.

näyttelyt ja tapahtumat ovat levittäytyneet koko kaupungin alueelle.” Aiemman tutkimuksen mukaan palvelut ja resurssien kohdistaminen painottuvat kuitenkin tietyille väestöryhmille hyvistä lähtökohdista huolimatta. Näihin väestöryhmiin kuuluvat etenkin lapset ja nuoret sekä ikääntyneet, kun taas nuorille aikuisille, työikäisille ja erityisryhmille on vähemmän kohdennettua kulttuuritarjontaa<sup>172</sup>. Tämä näkyy selvästi myös tutkimuskohteena olevissa strategioissa. Vaikka kulttuuripalvelujen monipuolisuuteen onkin viitattu, kirjoittajan mainitsemiin ryhmiin ei ole kiinnitetty erityistä huomiota. Eri väestöryhmien huomioimiseen voidaankin tarvita eriarvoisuuden poistamisen edistämistä. Tosiasiallinen eli aineellinen yhdenvertaisuus toteutuu Ojasen ja Scheininin mukaan silloin, kun yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen puututaan yhtäläisen kohtelun ohella eriarvoisuuden poistamisen edistämällä<sup>173</sup>.

#### **4.2.3 Ammattimaisen taiteellisen työn ja toiminnan tukeminen**

Ammattimaisen taiteellinen työ ja toiminta luovat perustan sille, että kunnissa on ylipäättään olemassa taidetta ja kulttuuripalveluita<sup>174</sup>. Esittävän taiteen edistämislaisissa korkeatasoisen ja ammatillisen esittävän taiteen tuotannon on katsottu olevan olennainen osa menestyvää yhteiskuntaa<sup>175</sup>. Hallituksen esityksessä mainitaan, että taide ja kulttuuri itsessään luovat työpaikkoja ja edistävät talouskasvua. Kuitenkin peruspalveluiden arvioinnin mukaan laissa määritellyistä tehtävistä kunnat kokivat edistävänsä heikoimmin ammattimaisen taiteellisen työn ja toiminnan tukemista sekä kulttuurista vuorovaikutusta ja kansainvälistä toimintaa<sup>176</sup>. Arvioinnissa tuli myös ilmi, että pysyvää ja ammatillista toimintaa järjestettiin lähes yksinomaan kaupunkimaisissa kunnissa.

---

<sup>172</sup> Ruusuvirta ja muut, s. 40.

<sup>173</sup> Ojanen & Scheinin, 2010, Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §).

<sup>174</sup> HE 195/2018, s. 29.

<sup>175</sup> HE 132/2020. Säännöskohtaiset perustelut 2 §.

<sup>176</sup> Cupore, 2024, Peruspalvelujen arviointi: Kuntien kulttuuritoiminta. Arvioinnin yhteydessä tehdyn kyselytutkimuksen mukaan iso osa kunnista (38 %) oli sitä mieltä, että ammatillisen toiminnan edistäminen kuuluisi valtiolle, ei kunnille.

Ammattimaisen taiteellisen työn tukeminen näkyi heikosti myös kaupunkien strategioissa. Turun strategiasta voi tulkita, että kaupunki panostaa kulttuuriammattilaisten työhön mainitsemalla erilaiset taideinstituutiot, jotka saavat myös kansainvälistä huomiota. Lisäksi kaupungin tavoite on olla haluttu työskentely- ja asuinpaikka taiteen ja kulttuurin ammattilaisille <sup>177</sup>. Tampere korosti omassa strategiassaan olevansa ”kansainvälinen ja kiinnostava elämysten kaupunki” <sup>178</sup>. Strategian mukaan tapahtumat ja elämykset ovat kaupungin käyntikortti maailmalla. Tampereen tavoite on parantaa kaupungin vetovoimaa ja tunnettuutta kansainvälisenä tapahtuma- ja elämyskaupunkina, vaikka ammattimaisen taiteellisen työn ja toiminnan tukemista ei ole erikseen mainittu.

Ammattimaisen taiteellisen työn ja toiminnan toteuttamiseen liittyy keskeisesti kaupungin tai kunnan tarjoamat työmahdollisuudet. Valtionosuuden piirissä olevat taidelaitokset, kuten orkesterit, teatterit, museot ja elokuvateatterit ovat keskittyneet suuriin kaupunkeihin ja näin ollen myös ammattitaiteilijoiden harvat vakituiset työpaikat löytyvät useimmiten näiltä alueilta <sup>179</sup>. Työn ja toiminnan edellytysten luomisessa kunnilla on erilaisia keinoja. Näitä keinoja ovat esimerkiksi ammattitaiteilijoiden ja taidealan yhdistysten tukeminen apurahoin tai avustuksin, taiteen esille saamisen helpottaminen, yhteistyön tekeminen kulttuurialan toimijoiden kanssa ja palveluiden tai teosten ostaminen <sup>180</sup>. Nämä keinot eivät näkyneet strategioissa, joissa korostuivat ristiriitaisesti tilakysymykset. Cuporen peruspalveluarvioinnin mukaan muu kuin suora rahallinen tukeminen oli kunnissa tosiasiallisesti harvinaisempaa.

Esimerkiksi Helsingin kaupunki oli pohtinut strategiassaan ammattimaisen taiteellisen työn ja toiminnan tukemista erilaisten tilaratkaisujen avulla:

Mahdollistamme taiteen ja kulttuurin tekijöille sekä laajemmin kolmannelle sektorille eri alueiden elinvoimaa lisäävän tilojen väliaikaiskäytön. Tämä luo potentiaalia myös uusiin pidempiaikaisiin avauksiin. Selvitämme rahastomallin

---

<sup>177</sup> Turun kaupunki, 2022, s. 11.

<sup>178</sup> Tampereen kaupunki, 2025, s. 13–14.

<sup>179</sup> Cupore, 2024, Peruspalveluiden arviointi: Johdanto.

<sup>180</sup> Cupore, 2024, Edellytysten luominen ammattimaiselle taiteelliselle työlle ja toiminnalle.

sopivuutta myös kulttuurikentälle helpottamaan alan toimijoiden mahdollisuuksia saada käyttöönsä sopivat tilat<sup>181</sup>.

Tässä yhteydessä taiteen ja kulttuurin tekijöillä sekä alan toimijoilla voidaan katsoa viitattavan ammattimaiseen taiteelliseen työhön ja toimintaan.

Myös Jyväskylän kaupunki oli maininnut kulttuurialan toimijat ja valtuustokauden aikana tapahtuvan toimijoiden elinvoiman kasvun. Kaupunki tunnustaa niin kaupungin omien kuin vapaan kentän toimijoidenkin merkityksen vahvoina vetovoimatekijöinä<sup>182</sup>. Kulttuurialan elinvoimaa ja innovaatioita kaupunki aikoo kasvattaa kehittämällä uusia kumppanuuden muotoja ja tilaratkaisuja sekä vahvistamalla toimijoiden välistä yhteistyötä. Vaasassa kaupunki ei erikseen mainitse taide- ja kulttuurialojen toimijoita, mutta lupaus uudesta tapahtuma- ja kongressikeskuksesta tarkoittanee uusia työmahdollisuuksia myös kulttuurin ammattilaisille<sup>183</sup>. Kaupungeista ainoastaan Lappeenranta oli huomionnut mittareissaan taiteenalan työpaikkojen määrän kaupungissa<sup>184</sup>. Tällä yksinkertaisella avainluvulla muidenkin kaupunkien olisi helppo seurata kulttuuritoimijoiden määrän vaihtelua ja sen myötä onnistumistaan tehtävässä tukeaa ammattimaista työtä ja toimintaa.

#### **4.2.4 Kulttuurin ja taiteen harrastamisen sekä niihin liittyvän kansalaistoiminnan edistäminen**

Kuntien kulttuuritoimintalaissa määritellyistä tehtävistä kunnat kokivat hoitavansa parhaiten kulttuurin ja taiteen harrastamiseen ja kansalaistoiminnan edistämiseen liittyviä tehtäviään<sup>185</sup>. Tässä näkyy mielenkiintoinen ristiriita strategia-aineistoon, sillä harrastustoiminnan edistäminen näkyy vain kolmen kaupungin strategiassa. Yhdeksän

---

<sup>181</sup> Helsingin kaupunki, 2025, s. 9.

<sup>182</sup> Jyväskylän kaupunki, 2026, s. 9.

<sup>183</sup> Vaasan kaupunkistrategia, s. 13.

<sup>184</sup> Lappeenrannan kaupunki, 2025, s. 10.

<sup>185</sup> Cupore, 2024, Johtopäätökset.

muun kaupungin kohdalla harrastukseen liittyvä toiminta on tulkittava erilaisista viittauksista. Vaasan strategian toimenpiteissä mainitaan, että kaupunki kehittää ratkaisuja, ”jotta jokainen vaasalainen lapsesta ikäihmiseen löytää ikioman tavan nauttia liikunnasta ja kulttuurista”<sup>186</sup>. Tämän voidaan katsoa liittyvän myös harrastustoimintaan, sillä monelle kaupunkilaiselle juuri harrastaminen on ensimmäinen askel liikunnan ja kulttuurin pariin<sup>187</sup>.

Turussa harrastustoimintaan on viitattu suoraan, minkä lisäksi kaupungin strategiassa on maininta aktiivisen vapaa-ajan vaikutuksesta hyvään elämään hallituksen esityksen henkeä mukaillen:

Aktiivinen kulttuurikaupunki; Alueelliset monitoimitalot palvelevat eri ikäisten kohtaamis- ja harrastuspaikkoina. Jokaisella lapsella ja nuorella on lähellä turvallisia aikuisia sekä mielekästä tekemistä. Aktiivinen vapaa-aika tarjoaa elämään sisältöä ja on olennainen osa hyvää elämää. Syrjäytyminen vähenee.<sup>188</sup>

Kuntien kulttuuritoimintalain ensimmäisen momentin 3 kohdassa mainitulla kansalaistoiminnalla tarkoitetaan harrastustoiminnan lisäksi myös muuta omakohtaista ja vapaaehtoista kulttuuriin liittyvää toimintaa<sup>189</sup>. Kansalaistoiminnan edistäminen voidaan liittää myös osallisuuden vahvistamiseen kunnissa<sup>190</sup>. Kuopio on huomionnut strategiassaan kaikkien asukkaiden yhdenvertaisuuden ja yhteistyön merkityksen harrastustoiminnan järjestämisessä erilaisten kumppanien kanssa:

Elämänvoima; Osallistuvat ja hyvinvoivat asukkaat; Edistämme kaikkien asukkaiden liikunnallista, kulttuurista ja sosiaalista aktiivisuutta sekä harrastusmahdollisuuksia tiiviissä yhteistyössä kumppaneiden kanssa.<sup>191</sup>

---

<sup>186</sup> Vaasan kaupunki, 2025, s. 13.

<sup>187</sup> HE 195/2018, s. 30. Hallituksen esityksestä löytyy määritelmä laissa tarkoitetulle harrastus- ja kansalaistoiminnalle.

<sup>188</sup> HE 132/2020. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi esittävän taiteen edistämisestä sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta korostetaan taiteen ja kulttuurin myönteisiä vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin. Keskeistä on yhteiskunnallisesti aktiivinen elämä osana yhteisöä, minkä katsotaan lisäävän hyvinvointia ja yhteenkuuluvuutta sekä vähentävän syrjäytymistä.

<sup>189</sup> HE 195/2018, s. 30.

<sup>190</sup> Isola ja muut, 2017.

<sup>191</sup> Kuopion kaupunki, 2025, s. 10.

Myös Jyväskylän strategiassa harrastustoiminta on liitetty sosiaaliseen aktiivisuuteen ja yhteisöllisyyteen: ”omaehtoinen kulttuurin harrastaminen vahvistaa juurtumista Jyväskylään ja yhteisöihin”<sup>192</sup>. Hallituksen esityksessä painotetaan, että kulttuurikasvatuksen perusta luodaan kodeissa ja kouluissa, mutta harrastamista ja kansalaistoimintaa voivat edistää lisäksi esimerkiksi kirjastot, vapaa sivistystyö, taiteen perusopetus ja erilaisten järjestöjen toiminta<sup>193</sup>.

Kunnilla on mahdollisuus järjestää kulttuuritoimintansa joko itse, yhteistyössä eri toimijoiden kanssa tai muulla tavoin. Monessa kunnassa vapaa sivistystyö edistää kulttuuritoiminnan saavutettavuutta yhdessä kunnan omien toimijoiden kanssa. Vapaa sivistystyö on perinteisesti mahdollistanut edullisesti matalan kynnyksen monipuolista toimintaa eri väestöryhmille. Toiminta on tavoittanut hyvin eri ikäryhmiä. Erityisesti aikuisten harrastaminen on monessa kunnassa nojannut suurelta osin vapaan sivistystyön varaan<sup>194</sup>. Esimerkiksi Jyväskylän kaupunki mainitsee harrastustoiminnan osana nuorten kaupunkia: kaupungissa ”jokaisella jyväskyläläisellä nuorella on mielekäs harrastus”<sup>195</sup>. Aikuisten harrastustoiminta on jätetty strategian ulkopuolelle.

#### **4.2.5 Kulttuurin ja taiteen eri muotojen ja alojen tavoitteellisen taide- ja kulttuurikasvatuksen mahdollistaminen**

Tavoitteellisen taide- ja kulttuurikasvatuksen kohdalla palataan yhdenvertaisuuden ydinsisällön pariin. Hallituksen esityksen mukaan kunnan kulttuuritoiminnan ja -kasvatuksen järjestäminen tulisi toteuttaa siten, että mahdollisimman monella olisi pääsy kulttuurin ja taiteen äärelle<sup>196</sup>. Yhdenvertaisuus velvoittaa lisäksi huomioimaan myös eri kulttuurin ja taiteen alat, mikä ei ainakaan tällä hetkellä toteudu tosiasiallisesti. Cuporen raportin mukaan useimmissa kunnissa järjestetään taiteen perusopetusta ja

---

<sup>192</sup> Jyväskylän kaupunki, 2026, s. 9.

<sup>193</sup> HE 195/2018, s. 30.

<sup>194</sup> Cupore, 2024, Yhteistyö.

<sup>195</sup> Jyväskylän kaupunki, 2026, s. 6.

<sup>196</sup> HE 195/2018, s. 30.

muuta toimintaa musiikin alalla, mutta esimerkiksi sirkustaide, mediataiteet ja arkkitehtuuri jäivät vähemmälle edustukselle<sup>197</sup>.

Tampereen strategiassa oli nostettu yksittäisenä taidelaitoksena Muumimuseo, jonka sijaintia kaupunki aikoo aktiivisesti hyödyntää ja vahvistaa<sup>198</sup>. Tässä tapauksessa ei kuitenkaan viitattu työhön kulttuurin ja taiteen eri muotojen ja alojen tavoitteellisen taide- ja kulttuurikasvatuksen hyväksi. Näin oli myös muiden kaupunkien kohdalla. Strategioissa ei ole mainittu suoraan eri taiteiden asemaa, mutta moninaisuus ja taiteen monimuotoisuus oli mainittu esimerkiksi Helsingin kaupungin strategiassa: ”Varmistamme kulttuuritarjonnan alueellisen kattavuuden ja monimuotoisuuden”<sup>199</sup>.

Joensuun strategiassa puolestaan huomioidaan kirjastopalvelut, vapaa sivistystyö ja tasa-arvoinen oppiminen, vaikka oppimisen kohdalla suora viittaus kulttuuriin puuttuikin:

Opiskelun, tasa-arvoisen oppimisen ja sivistyksen Joensuu; Edistämme kirjastopalveluilla ja vapaalla sivistystyöllä oppimista ja aktiivisuutta kaikissa elämänvaiheissa. Kehitämme yhteisöllisiä kohtaamispaikkoja kaikenikäisille.<sup>200</sup>

Huomionarvoisaa oli kuitenkin se, että 12 kaupungin strategioista puuttuu kokonaan maininta taiteen perusopetuksen järjestämisestä. Kunnan kulttuuritoimintalain 1 §:n mukaan taiteen perusopetuksen järjestäminen kuuluu kunnan tehtäviin kulttuuritoimen alalla<sup>201</sup>. Hallituksen esityksen mukaan kuntien kulttuuritoimintalain 3 § ensimmäisen momentin 4 kohdassa on keskeistä kuntalaisten yhdenvertaisuus. Mahdollisimman yhdenvertainen pääsy kulttuuripalveluiden piiriin voitaisiin esityksen mukaan turvata kunnan toimesta muun muassa tarjoamalla kulttuurikasvatusta varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen yhteydessä sekä vapaan sivistystyön koulutuksen kanssa tehtävän

---

<sup>197</sup> Cupore, 2024, Johtopäätökset.

<sup>198</sup> Tampereen kaupunki, 2025, s. 13.

<sup>199</sup> Helsingin kaupunki, 2025, s. 9

<sup>200</sup> Joensuun kaupunki, 2025, s. 8.

<sup>201</sup> HE 195/ 2018, 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.

yhteistyön avulla. Lisäksi lastenkulttuuri- ja kerhotoiminnalla sekä taiteen perusopetuksen järjestämisellä kunnassa on suuri merkitys. Taiteen perusopetus paitsi tukee ja edistää taiteen harrastamista, voi se joidenkin kohdalla johtaa taiteen harjoittamiseen ammattina.

Helsingin kaupungin strategiassa mainitaan lasten ja nuorten tasa-arvoinen mahdollisuus päästä taiteen ja kulttuurin pariin<sup>202</sup>. Helsingin strategiasta löytyy myös erinomainen esimerkki kunnan tai kaupungin mahdollisuudesta edistää tavoitteellista kulttuuri- ja taidekasvatusta; kaupunki aikoo vakiinnuttaa strategiakauden aikana Kulttuurin kummilapset -toiminnan, ”jonka kautta jokainen lapsi pääsee osalliseksi lapsille suunnatusta kulttuuritapahtumasta”. Muissakin kaupungeissa vakiintuneet taideinstituutiot järjestävät lapsille ja koululaisryhmille suunniteltuja taidetapahtumia, mutta niistä ei ollut mainintoja kaupunkien strategioissa.

#### **4.2.6 Kulttuuriperinnön ylläpitämisen ja käytön sekä paikallista identiteettiä tukevan ja kehittävän toiminnan edistäminen**

Kulttuuriperinnön ylläpitämisellä on yhteys kunnan kulttuuritoimintalain lisäksi myös perustuslakiin. Lain 20 §:n mukaan ”vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille”. Kuntien kulttuuritoimintalaissa kulttuuriperinnön ylläpitämiseen liittyy myös kulttuuriperinnön aktiivisen käytön edistäminen. Tällä katsotaan olevan suotuisa vaikutus kulttuuriperinnön suojeluhaluuteen<sup>203</sup>. Kunnissa kulttuuriperinnön ylläpitämisen ja käytön sekä alueellista identiteettiä tukevan ja kehittävän toiminnan edistäminen on toteutunut tutkimuksen mukaan varsin hyvin<sup>204</sup>. Joissain kunnissa vapaa sivistystyö täydensi kunnan omia palveluja kulttuuriperintöön liittyvien tehtävien hoitamisessa.

---

<sup>202</sup> Helsingin kaupunki, 2025, s. 10.

<sup>203</sup> HE 195/2018, s. 22.

<sup>204</sup> Cupore, 2024, Peruspalveluiden arviointi; Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain tehtävien toteutuminen.

Strategioissa kulttuuriperinnön ylläpitämisen ja käytön sekä paikallisen identiteettiä tukevan ja kehittävän toiminnan edistäminen eivät näkyneet yhtä vahvasti kuin peruspalvelujen arvioinnissa. Suoraan kulttuuriperintöön ja kulttuuriperinnön vaikutukseen kaupungin identiteettiin viittasi ainoastaan Jyväskylän kaupunki<sup>205</sup>. Lisäksi Jyväskylä korosti rooliaan ”suomalaisen sivistyksen kehtona” ja ”koulutuksen ja suomalaisen kulttuurin” syvälle historiaan ylettyviä juuriaan<sup>206</sup>. Historiaan ja juuriin viittasi myös vuonna 2029 800-vuotta täyttävä Turku: ”Vaikka juuremme ovat vahvasti historiassa, on katseemme kohti tulevaa”<sup>207</sup>. Turun strategiateksti voi olla esimerkki siitä, että strategioissa on yleisesti tarkoitus katsoa tulevaisuuteen. Kulttuuriperintö on kuitenkin kulttuurialan työntekijöiden arkitodellisuutta ja tulevaisuutta niin kaupunginorkestereissa, -teattereissa kuin museoissakin.

#### **4.2.7 Kulttuuri ja taide osana asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä; osallisuuden ja yhteisöllisyyden sekä paikallisen ja alueellisen elinvoiman edistäminen**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esittävän taiteen edistämisestä sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta korostaa, että taiteella ja kulttuurilla on todettu olevan positiivisia vaikutuksia kansalaisten sosiaaliseen ja terveydelliseen hyvinvointiin. Hyvä terveys ja koettu elämänlaatu ovat yhteisöllisen ja yhteiskunnallisesti aktiivisen elämän peruselementtejä. Yhteiskunnallinen aktiivisuus ja yhteisöllisyys lisäävät puolestaan keskeisiä hyvän elämän elementtejä, kuten hyvinvointia ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Tällä nähdään olevan merkitystä myös syrjäytymisen vähentymiselle<sup>208</sup>. Kulttuurin hyvinvointia ja osallisuutta lisäävien sekä

---

<sup>205</sup> Jyväskylän kaupunki, 2026, s. 9.

<sup>206</sup> Jyväskylän kaupunki, 2026, s. 2 ja 12.

<sup>207</sup> Turun kaupunki, 2022, s. 4.

<sup>208</sup> HE 132/2020, Säännöskohtaiset perustelut. Myös Kulttuurihyvinvointia kunnissa 2025 painottaa, että kuntien tietoisuus kulttuurin hyvinvointivaikutuksista on kasvanut ja sitä myöden toimet yhdenvertaisten hyvinvointikulttuuripalveluiden edistämiseksi.

syrjäytymistä vähentävien vaikutusten lisäksi kuntien kulttuuritoimintalaissa kunnan tehtävä on paikallisen elinvoiman edistäminen.

Kuntien kulttuuritoimintalaki pyrkii hyödyntämään kasvaneen tutkimusnäytön ja monipuolistuneen käsityksen kulttuurin ja taiteen vaikutuksista positiiviseen yhteiskuntakehitykseen sekä paikallisen elinvoiman kehitykseen<sup>209</sup>. Hallituksen esityksen mukaan kulttuurin ja taiteen myönteinen vaikutus kansalaisten kokemaan hyvinvointiin sekä monien säteily- ja kerrannaisvaikutusten kautta tapahtuvaan kunnan elinvoimaisuuteen ja toimeliaisuuteen voi auttaa saamaan konkreettisia kustannussäästöjä sosiaali- ja terveydenhuoltomenoihin sekä edesauttamaan alueen elinkeinoelämää. Näiden vaikutusten mittaaminen ei ole aivan yksinkertaista, mikä näkyy kaupunkien strategioissa asetetuissa mittareissa, ja ennen kaikkea niiden puutteessa.

Hyvinvointiin ja taloudelliseen elinvoimaan liittyvät merkitykset oli kuitenkin huomioitu strategioissa varsin hyvin. Esimerkiksi Helsingin kaupunki oli viitannut strategiassaan taiteen ja kulttuurin hyvinvointivaikutuksiin sekä alueen elinvoimaa lisääviin mahdollisuuksiin peräti kuusi kertaa. Helsingin kaupunki mainitsi kulttuurin ja taiteen merkityksen yhteisöllisyydelle, elinvoimalle ja erityisesti nuorten hyvinvoinnille. Näistä kulttuurin kaupungin elinvoimaa vahvistava vaikutus nousi useimmin ja vahvimmin esille. Esimerkkinä toimii seuraava lause: ”Hyödynnämme luovien alojen kasvupotentiaalin ja tunnistamme taiteen ja kulttuurin merkityksen kaupungin elämälle”<sup>210</sup>. Turku viittasi strategian *Aktiivinen kulttuurikaupunki* -otsikon alla suoraan syrjäytymisen vähenemiseen<sup>211</sup>.

Monessa kaupungissa oli nostettu esille osallisuus ja sen merkitys. Erityistä oli kuitenkin se, että jokaisen 12 tarkastelun alla olleen kaupungin strategiassa oli viittaus kuntien

---

<sup>209</sup> He 195/2018, Taloudelliset vaikutukset.

<sup>210</sup> Helsingin kaupunki, 2025, s. 27.

<sup>211</sup> Turun kaupunki, 2022, s. 12.

kulttuuritoimintalain 3 §: ensimmäisen momentin kuudenteen kunnan tehtävään. Jopa Lahden varsin tiiviin ja pelkistetyin strategian ainoa viittaus kulttuuriin liittyi väljästi kaupungin elinvoiman vahvistamiseen: ”Olemme houkutteleva urheilu- ja kulttuurikaupunki, jossa tapahtumat kukoistavat ja matkailijamäärät kasvavat”<sup>212</sup>. Kuopio käytti strategiassaan useasti sanaa kukoistava. Tästä voi löytää yhteyden jopa suoraan Euroopan unionin lainsäädäntöön:

Kukoistus on tila, jossa jokin tai joku on elinvoimainen, menestyvä ja hyvinvoiva. Kukoistus on sivistystä, taloudellista kasvua ja kulttuurista elinvoimaa. Se on henkilökohtaista hyvinvointia ja itsensä ylittämistä, oppimista ja kasvua. Kukoistava yhteisö on paikka, jossa ihmiset elävät harmonisesti ja ovat aktiivisesti mukana kulttuurisessa ja sosiaalisessa toiminnassa.<sup>213</sup>

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 167 artiklassa ei tosin viitattu hyvinvointiin tai elinvoimaan, vaan kulttuuriin itseensä; kulttuurin tulisi kukoistaa kansallinen ja alueellinen monimuotoisuus sekä yhteinen kulttuuriperintö huomioiden.

#### **4.2.8 Kulttuurisen vuorovaikutuksen ja kansainvälisen toiminnan edistäminen ja muiden kulttuuriin ja taiteeseen liittyvien toimien toteuttaminen**

Taiteen ja kulttuurin paikallista identiteettiä ja elinvoimaa vahvistavan merkityksen lisäksi kulttuuri voi vaikuttaa positiivisesti myös Suomen kansainväliseen maakuvaan ja kunnan vetovoimaan<sup>214</sup>. Cuporen peruspalveluiden arvioinnin mukaan kunnilla on ollut haasteita edistää kulttuurista vuorovaikutusta ja kansainvälistä toimintaa<sup>215</sup>. Kaupunkimaisissa kunnissa tämä oli ollut selvästi helpommin toteutettavissa kuin maaseutumaisissa kunnissa. Tässä tutkimuksessa tarkastelluissa kaupunkistrategioissa kulttuurisen vuorovaikutuksen ja kansainvälisen toiminnan edistäminen ja muiden kulttuuriin ja taiteeseen liittyvien toimien toteuttaminen näkyi varsin vahvasti. Ainoastaan Rovaniemen ja Lahden strategiosta puuttui suora viittaus kuntien

---

<sup>212</sup> Lahden kaupunki, 2025, s. 1.

<sup>213</sup> Kuopion kaupunki, 2025, s. 5.

<sup>214</sup> HE 195/2018, s. 31.

<sup>215</sup> Cupore, 2024, Peruspalveluiden arviointi; Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain tehtävien toteuttaminen.

kulttuuritoimintalain 3 §:n 7 kohtaan. Muissa strategioissa tätä kunnan tehtävää oli tarkasteltu varsin monipuolisesti.

Hallituksen esityksen mukaan kuntien tulisi edistää kulttuurista vuorovaikutusta ja kansainvälistä yhteistyötä omista lähtökohdistaan. Tähän viittaa myös lain kuntien kulttuuritoiminnasta toinen momentti, jonka mukaan kunnan tulisi järjestää kulttuuripalveluita ”paikalliset olosuhteet ja voimavarat sekä eri väestöryhmien tarpeet” huomioiden. Kulttuurisella vuorovaikutuksella katsotaan olevan yhteys myös eri väestöryhmien väliseen vuoropuheluun. Hallituksen esityksessä on mainittu toimet, jolla muun muassa maahanmuuttajien kotoutumista voitaisiin edistää taiteen ja kulttuurin avulla, kulttuurisen vuorovaikutuksen toimia edistämällä. Kansainvälisen yhteistyön edistäminen voisi puolestaan tarkoittaa esimerkiksi ystävyyskuntatoiminnan, kulttuurivaihdon tai -viennin edistämistä<sup>216</sup>.

Kulttuuriseen vuorovaikutukseen ja kansainväliseen yhteistyöhön viittasivat hallituksen esityksen mukaisessa merkityksessä muun muassa Tampere, Jyväskylä, Joensuu ja laajemmassa merkityksessä myös Vaasa. Vahvimmin eri väestöryhmien väliseen vuorovaikutukseen ja esimerkiksi kotoutumiseen viitattiin Jyväskylän kaupunkistrategiassa.

Luomme tilaa moninaiselle kulttuurille, sillä erilaiset kulttuurit ja identiteetit rikastuttavat kaupunkiamme. Vahvistamme kasvatuksessa kansallisen kulttuurimme tuntemusta ja teemme tilaa myös vieraille kulttuurivirtauksille. Omaehtoinen kulttuurin harrastaminen vahvistaa juurtumista Jyväskylään ja yhteisöihin.<sup>217</sup>

Siinä, missä Jyväskylän strategiassa kansainvälisellä ulottuvuudella oli nähty yhteys perustuslakiin ja vahvoin kulttuurisiin oikeuksiin, esimerkiksi Tampereen strategiassa kansainväliset tapahtumat ja elämykset oli nähty enemmänkin mahdollisuutena

---

<sup>216</sup> HE 195/2018, s. 31–32.

<sup>217</sup> Jyväskylän kaupunki, 2026, s. 9.

vahvistaa kaupungin veto- ja pitovoimaa<sup>218</sup>. Tämä kuvastaa erinomaisesti kulttuuriin liitettäviä erilaisia merkityksiä ja mahdollisuuksia.

Kansainvälinen ulottuvuus mainittiin myös useassa strategiassa kaupungin imagoon ja identiteettiin viittaavissa lauseissa tai nykytilaa kuvaavissa teksteissä. Esimerkkinä toimivat Turku ja Jyväskylä. Turku kuvaili itseään kansainväliseksi kulttuurikaupungiksi<sup>219</sup> ja Jyväskylä profiloitui puolestaan sivistyskaupunkina<sup>220</sup>. Huomionarvoista oli se, että Suomen pääkaupunki, Helsinki, ei maininnut kansainvälisyyttä lainkaan, kun taas esimerkiksi Tampere korosti useampaankin otteeseen tapahtumien ja elämysten kansainvälistä merkitystä käyttämällä muun muassa ilmaisuja ”käyntikortti maailmalla”, ”kansainvälinen elämyskaupunki” ja ”Tampereen vetovoima ja tunnettuus kansainvälisenä tapahtuma- ja elämyskaupunkina on parantunut”<sup>221</sup>.

Muiden kulttuuriin ja taiteeseen liittyvien toimien toteuttaminen tapahtui kunnissa hallituksen esityksen hengen mukaisesti oma toimintaympäristö ja siinä tapahtuvat muutokset luovasti huomioiden. Esimerkiksi Helsinki aikoi hyödyntää ”kunnossapidon ja työmaiden synnyttämiä väliaikaisia toimintaympäristöjä taiteen ja kulttuurin edistämiseksi”<sup>222</sup>. Lisäksi kaupunki elävöittää elinvoimaista keskustaansa kytkemällä kehittämiseen ”kulttuurilaitokset, kiinteistönomistajat, hotellit, ravintolat, kaupat sekä tapahtuma-alan toimijat”. Myös Tampereen kaupungin strategiassa viitataan samansuuntaiseen kaupunkia elävöittävään toimintaan. Kaupunki luo ”yhdessä kiinnostavaa kaupunkitilaa, jossa ihmiset, palvelut ja taide kohtaavat”<sup>223</sup>.

---

<sup>218</sup> Tampereen kaupunki, 2025, s. 13.

<sup>219</sup> Turun kaupunki, 2022, s. 3.

<sup>220</sup> Jyväskylän kaupunki, 2026, s. 2.

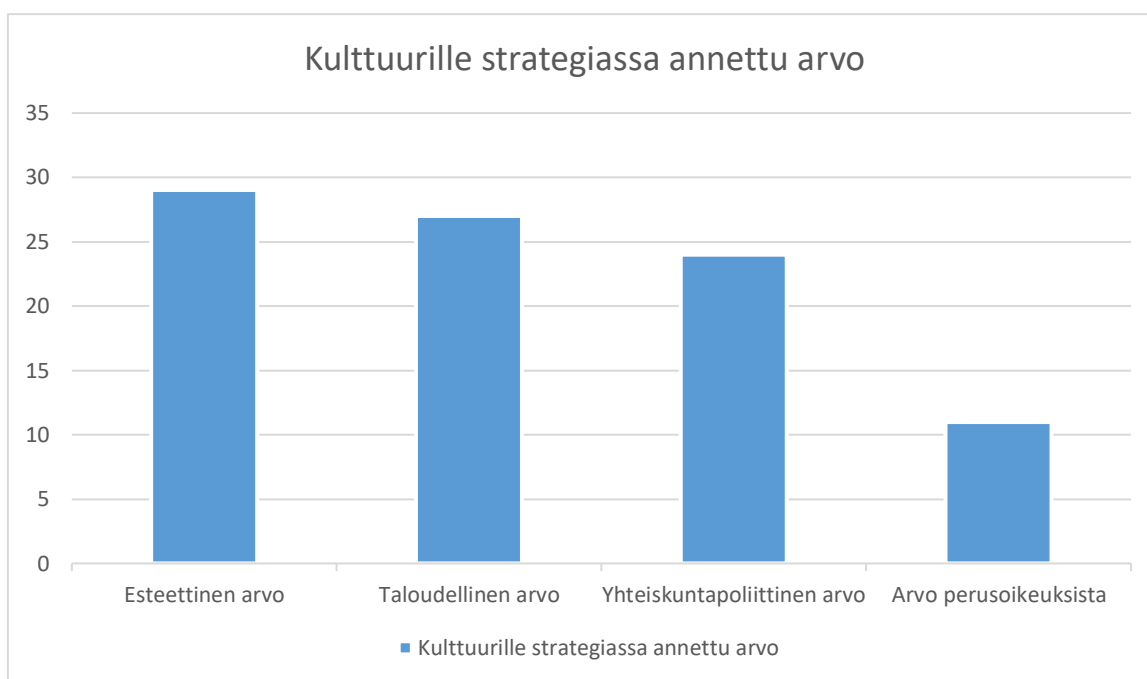
<sup>221</sup> Tampereen kaupunki, 2025, s. 13–14.

<sup>222</sup> Helsingin kaupunki, 2025, s. 21.

<sup>223</sup> Tampereen kaupunki, 2025, s. 13.

#### 4.2.9 Analyysi lukuina

Kulttuuri oli saanut osakseen hyvin erilaisia määritelmiä eri kaupunkien strategioissa. Suurimmassa osassa maininnoista tunnistettiin kulttuurin esteettinen arvo, jolla viitataan muun muassa kulttuurin itseisarvoon ja kulttuurin yhteisöllisyyttä lisäävään vaikutukseen<sup>224</sup>. Seuraavaksi eniten strategioissa korostettiin kulttuurin taloudellista arvoa. Kulttuurin yhteiskuntapoliittinen arvo esiintyy hiukan taloudellista arvoa harvemmin. Kulttuurin yhteiskuntapoliittinen arvo käsittää kulttuurin demokratisoinnin ja kulttuuridemokratian ulottuvuudet sekä kulttuurin hyvinvointiin liittyvän merkityksen. Suoraan kulttuurin perusoikeuksista johdettavaan arvoon viitattiin harvimmin. Kuvio 2 näyttää, miten kulttuurille annetut arvot näkyvät strategioissa.



**Kuvio 2.** Kulttuurille strategioissa annettu arvo prosentteina.

Merkittävää oli myös se, miten paljon tai vähän kulttuuriin oli ylipäättään viitattu strategiassa. Kunnilla on tärkeä rooli taiteen ja kulttuurin rahoittajana ja siten myös

<sup>224</sup> Rautiainen, 2007, s.

kulttuuristen oikeuksien edistäjänä <sup>225</sup> . Kuntastrategia puolestaan on kuntien lakisääteinen instrumentti, jonka avulla valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Vaikka kunnan tehtävissä sivistys- ja kulttuuripalveluiden merkitys on kasvanut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä, kaikkien kuntien strategioissa ei vielä näkynyt tämä kunnan tehtävien muutos.

Alla olevassa taulukossa yhteenveto kaupunkien kulttuuriin viittaavista arvoista. Kulttuurille annetut arvot taulukossa ovat: A) Yhteiskuntapoliittinen arvo, B) Esteettinen arvo, C) Arvo perusoikeustasoisesta lainsäädännöstä, D) Taloudellinen arvo

**Taulukko 2.** Kulttuurille strategioissa annetut arvot kaupungeittain.

<b>Kulttuurille strategioissa annetut arvot kaupungeittain</b>				
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
Helsinki	7 x	3 x	2 x	7 x
Tampere	3 x	1 x	1 x	2 x
Oulu		3 x		2 x
Turku	2 x	5 x	1 x	1 x
Jyväskylä	2 x	4 x	2 x	5 x
Kuopio	3 x	1 x		1 x
Lahti		1 x		1 x
Pori	3 x	6 x		6 x
Joensuu	1 x	4 x	2 x	
Lappeenranta	1 x		1 x	1 x
Vaasa	1 x	1 x	1 x	
Rovaniemi	1 x		1 x	1 x
<b>Yhteensä</b>	<b>24</b>	<b>29</b>	<b>11</b>	<b>27</b>

Kulttuurin esteettiseen arvoon, eli kulttuurin itseisarvoon ja alueen imagoa vahvistavaan ominaisuuteen oli viitattu kaupunkien strategioissa eniten. Kuitenkin kaksi kaupunkia jätti tämän arvon kokonaan huomiotta. Myös tämä tutkimus näyttää vahvistavan sitä kehitystä, että kulttuurille haetaan merkitystä sen itseisarvon lisäksi taloutta edistävästä vaikutuksesta, vaikka myös perinteisempi kulttuurin yhteiskuntapoliittinen arvo on voimissaan.

---

<sup>225</sup> Cupore, 2024.

Tässä osuudessa on kuitenkin huomioitava se, että laadullisen tutkimuksen avulla ei ole mahdollista eikä edes tarkoituksenmukaista löytää luotettavaa tietoa siitä, missä määrin tai kuinka usein jokin ilmiö esiintyy<sup>226</sup>. Tästä johtuen aineistosta esitetyt luvut ovat ainoastaan suuntaa antavia ja ne vahvistavat aineiston tulkinnan avulla tehtyjä johtopäätöksiä.

#### 4.2.10 Mittarit

Toinen mielenkiintoinen tutkimuksessa esiin noussut seikka oli se, että kaupunkien strategioissa oli tuotu muiden politiikka-alojen kohdalla esiin varsin seikkaperäisesti erilaisia mittareita, joilla toiminnan ja talouden tavoitteita oli tarkoitus arvioida ja seurata valtuustokauden aikana kuntalain 37 §:n mukaisesti. Ainoastaan muutamassa kaupungissa kulttuurille oli asetettu selkeitä mittareita tavoitteiden arviointiin. Muun muassa Tampereella mittareiksi oli asetettu kävijämäärien kehitys keskeisissä kulttuurikohteissa ja kulttuuripalveluissa<sup>227</sup>. Hankalammin ymmärrettävä mittari oli osuus kaupunkilaisista, joilla on mahdollisuus osallistua halutessaan kulttuuriin tai erilaisiin tapahtumiin:

Liikunta ja kulttuuri on tullut osaksi yhä useamman arkea

Mittarit: Kävijämäärien kehitys keskeisissä kulttuurikohteissa ja -palveluissa, kävijä- ja osallistujamäärien kehitys keskeisissä liikuntapaikoissa ja -palveluissa, pystyy halutessaan osallistumaan kulttuuriin tai tapahtumiin osuus, lasten ja nuorten liikkuminen, aikuisten ja yli 65-vuotiaiden hengästyttävä liikunta.<sup>228</sup>

Tämä Tampereen strategian esimerkki kuvastaakin hyvin kulttuuriin liittyvien mittarien ja määritelmien puuttumista tai epämääräisyyttä<sup>229</sup>.

---

<sup>226</sup> Puusa ja muut, Johdanto.

<sup>227</sup> Tampereen kaupunki, 2025, s. 8.

<sup>228</sup> Tampereen kaupunki, 2025, s. 8.

<sup>229</sup> Jakonen, 2022, s. 105.

Kulttuurin vaikuttavuuden arviointiin on jo olemassa joitakin mittareita. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö on kehittänyt käyttökelpoisia seurantakriteereitä omassa kulttuuripoliittisessa strategiassaan<sup>230</sup>. Jakonen kuitenkin kysyy väitöstutkimuksessaan, palvelevatko vaikutuksen arviointiin asetetut mittarit ylipäättään kulttuurin ja taiteen laadullista tasoa<sup>231</sup>. Tästä huolimatta tämän tutkimuksen perusteella voidaan perustellusti olettaa, että mittareiden puuttuminen kaupunkien strategioista heikentää edellytyksiä turvata asukkaiden kulttuuristen oikeuksien yhdenvertainen toteutuminen.

Lisäksi kulttuuripalveluiden systemaattisempi ja tarkempi seuranta mahdollistaisi arvokkaan tiedon tuottamisen esimerkiksi niiden hyvinvointiin, talouteen tai muuhun yhteiskunnalliseen merkitykseen liittyvistä vaikutuksista<sup>232</sup>. Mikäli kulttuurin yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei arvioida samalla tavoin kuin muiden politiikkasektoreiden, vaarana on, että kulttuurin ja taiteen julkisen rahoituksen kehittäminen hidastuu ja perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen valvonta jää puutteelliseksi<sup>233</sup>.

---

<sup>230</sup> OKM, s. 37–39.

<sup>231</sup> Jakonen, 2022, s. 90.

<sup>232</sup> THL, 2025, Yhteenveto.

<sup>233</sup> Arajärvi, 2007, s. 488. Kuten luvussa 3.4 todettiin, Arajärvi kytkee perusoikeuksien toteutumisen valvontaan muun muassa oikeusturvan, oikeuksien toteutumisen seurannan ja rahoituspäätösten mukauttamisen tarpeen vaatiessa.

## 5 Yhteenveto ja pohdintaa

Yhdenvertaiset sivistykselliset ja kulttuuriset oikeudet asettavat julkiselle vallalle perustuslaista nousseen veloitteen valtiontuen, valtionosuuksien ja harkinnanvaraisten avustusten myöntämiseen kulttuuritoiminnan edistämiseksi. Valtio ja kunnat vastaavat pääsääntöisesti taiteen ja kulttuurin rahoituksesta, mutta julkisen tuen jakautumiseen vaikuttaa lainsäädännön lisäksi kulttuuripolitiikka. Olen pyrkinyt vastaamaan lainopillisen ja empiirisen oikeustutkimuksen keinoin toteutetun tutkimukseni avulla, missä määrin kulttuurin julkinen rahoitus edistää taide- ja kulttuuripalveluiden yhdenvertaista saatavuutta ja millä edellytyksillä kulttuuripalveluiden tuottajilla on mahdollisuus saada toiminnalleen avustusta. Tutkimuksen empiirisessä osassa haettiin vastausta kysymykseen, miten kuntien ja kaupunkien strategioissa taide ja kulttuuri määritellään, ja miten nämä määritelmät ilmentävät lainsäädännön ja tutkimuskirjallisuuden perusteluja julkiselle tuelle?

Avasin kirjoituksessani kulttuurin ja taiteen julkisen rahoituksen oikeudellista perustaa selvittämällä tukea koskevaa kansainvälistä ja kansallista lainsäädäntöä sekä oikeuskirjallisuutta. Kulttuuriin kohdistuva valtiontuki on sallittua, kun sen avulla edistetään Euroopan unionin perimmäisiä arvoja ja tavoitteita, kuten elinvoimaista kulttuuria, kansallista ja alueellista monimuotoisuutta sekä yhteisen kulttuuriperinnön vaalimista. Kansallisesta lainsäädännöstä erityisesti valionavustuslaki, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaki, esittävän taiteen edistämislaki sekä laki kunnallisesta kulttuuritoiminnasta ovat keskeisiä säädöksiä, jotka määrittelevät kulttuurin ja taiteen rahoituksen perusteita ja menettelyitä.

Perusoikeuksia käsittelevässä luvussa keskityin selvittämään, miten kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, Euroopan unionin oikeudessa ja perustuslaissa turvatut sivistykselliset oikeudet heijastavat myös yhdenvertaisuuden perusoikeutta, joka asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata kaikille yhdenvertaiset mahdollisuudet kulttuuriin ja kulttuuripalveluihin. Vastauksena ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni totean, että kulttuurin julkisella rahoituksella voidaan edistää taiteen ja kulttuurin

yhdenvertaista saatavuutta, mutta rahoituksen kohdentumisessa on olemassa reunaehdoja.

Pelkkä lainsäädännöstä johdettava yhdenvertaisuuden vaatimus ja julkiselle vallalle asetettu velvollisuus järjestää riittävät kulttuuripalvelut ei riitä takaamaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Tutkimuksen keskeinen johtopäätös on, että kulttuuristen oikeuksien yhdenvertaisuus kytkeytyy vahvasti kunnalliseen itsehallintoon sekä valtion ja kuntien taloudellisiin edellytyksiin. Koska kulttuurisia ja sivistyksellisiä oikeuksia ei lasketa niin sanottuihin subjektiivisiin oikeuksiin, niiden toteutuminen riippuu poliittisesta priorisoinnista ja talousarviopäätöksistä. Tämä luo tutkimuksessa esitetyn jännitteen perusoikeuksien toteutumisen ja kunnallisen itsehallinnon välille. Lisäksi puutteet kulttuuristen oikeuksien valvonnassa ja oikeusturvassa korostavat hallinnon oikeusperiaatteiden merkitystä arjen päätöksenteossa, jossa yhdenvertaisuus usein ratkaistaan.

Yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää aktiivisia toimia eriarvoisuuden vähentämiseksi. Sivistyksellisiä oikeuksia koskeva tutkimuskirjallisuus ja myös tämän tutkimuksen empiiriset tulokset osoittavat, että yhdenvertaisuus vaatii toteutuakseen kohdennettuja toimenpiteitä, kuten eri väestöryhmien huomioimista. Empiirinen aineisto tukee peruspalveluista tehtyä arviointia, jonka mukaan kuntien palvelut kohdentuvat usein lapsiin, nuoriin ja ikääntyneisiin, kun taas esimerkiksi työikäiset ja erityisryhmät jäävät vähemmälle huomiolle. Näin ollen julkinen rahoitus edistää yhdenvertaisuutta vain silloin, kun resurssit kohdennetaan tutkitun tiedon perusteella tietoisesti saavutettavuuden esteiden vähentämiseen.

Tutkimuskysymyksen toinen osa koski sitä, millä edellytyksillä kulttuuripalveluiden tuottajilla on mahdollisuus saada toiminnalleen avustusta. Tämä tutkimus korostaa julkisen rahoituksen merkitystä kulttuuripalveluiden käyttäjien lisäksi myös ammattimaiselle kulttuurin harjoittamiselle. Valtiolla on lainsäädäntöön perustuen erilaisia ohjausmenetelmiä rahoituksen kohdentamisessa tavoiteltuun tarkoitukseen.

Tutkimuksessa nousi esiin seikkoja, jotka rajoittavat tuen hakijoiden yhdenvertaista kohtelua. Rahoituksen ehdot voivat yleisesti estää avustusten saamista, sillä valtion rahoitus ohjaa jo lähtökohtaisesti rahoituksen saajaa. Tämä perustuu siihen, että varat tulee aina käyttää myöntöperusteiden mukaiseen tarkoitukseen<sup>234</sup>. Samoin avustusten harkinnanvaraisuus voi toimia yhdenvertaisuuden vaatimusta vastaan, sillä vertaisarvioinnissa on haasteita niin arvioinnissa käytettäviin mittareihin kuin supistuneeseen virastoverkostonkin liittyen. Vertaisarvioinnin perusteella tehdyistä avustuspäätöksistä ei myöskään voi valittaa. Lisäksi esimerkiksi esittävän taiteen edistämislaki määrittelee edellytykset, joiden perusteella valtion tuen piiriin on mahdollista päästä. Tämä tarkoittaa sitä, että uusilla taidemuodoilla ja uusilla toimijoilla voi olla haasteita saada toiminnalleen julkista rahoitusta.

Tutkimuksessa korostuu myös ongelmat taiteen ja kulttuurin rahoituksen vaikutusten seurannassa. Valtionavustuslain 36 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus seurata, arvioida ja valvoa valtionavustusten vaikutuksia. Kuntien kulttuuritoimintalain 37 § asettaa saman velvollisuuden kuntastrategiassa asetetuille tavoitteille. Mittareina toimivat muun muassa avustusten käytön tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä vaikutukset kilpailuun ja eri väestöryhmien asemaan. Valtionavustuslain edellyttämää arviointia ei kuitenkaan ole tehty lainsäädännön edellyttämällä tavalla, mihin voi osaltaan vaikuttaa taidetta ja kulttuuria koskevien määritelmien ja mittareiden puutteellisuus sekä rahoituksen pirstaleisuus. Myös empiirinen aineisto osoitti, että harvalla kaupungilla on käytössä kulttuuritoiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta mittaavia avainlukuja. Ongelmat arvioinnissa luonnollisesti haastavat avustuspolitiikan yhteiskunnallisen merkityksen ja kulttuuripalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden seurannan.

Kuntien rooli kulttuuripalveluiden järjestäjänä on merkityksellinen, mistä johtuen kuntien taiteelle ja kulttuurille antamat painoarvot avaavat lainsäädännön vaikutusta yhdenvertaisten kulttuuristen oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen. Tämän

---

<sup>234</sup> Rautiainen, 2012, s. 12.

tutkimuksen empiirisessä osuudessa havaittiin, että kaupunkien strategioissa taide ja kulttuuri määritellään vahvasti välineellisten arvojen kautta. Strategioissa korostuvat erityisesti hyvinvointiin, elinvoimaan ja kaupunkien kehittämiseen liittyvät argumentit, mikä heijastaa osittain tutkimuskirjallisuudessa ja lainsäädännössäkin tunnistettuja taiteen ja kulttuurin julkisen rahoituksen oikeuttamisen perusteita. Sen sijaan lainsäädännössä korostettu yhdenvertaisuus ja kulttuuristen oikeuksien turvaaminen jäivät strategioissa usein implisiittisiksi tai puuttuivat kokonaan.

Empiirinen tarkastelu paljasti useita ristiriitoja kaupunkien strategisten linjausten ja tutkimustiedon välillä. Ammattimaisen taiteellisen työn tukeminen, joka on keskeinen osa kulttuuripolitiikan kokonaisuutta ja jolla lopulta varmistetaan taiteen saatavuus, näkyy strategioissa heikosti. Kunnilla olisi kuitenkin käytössään monipuolisia suoria ja välillisiä keinoja taiteellisen työn edistämiseen, kuten avustukset, työtilojen tarjoaminen, yhteistyö ja hankinnat. Samoin harrastustoiminnan edistäminen, jonka kunnat kokevat itse toteutuvansa hyvin, ei näy strategioissa vastaavalla painoarvolla. Lisäksi strategioista puuttuvat kokonaan viittaukset taiteen perusopetukseen, vaikka se on lainsäädännössä selkeästi määritelty kunnan tehtäväksi ja keskeiseksi keinoksi turvata kulttuuristen oikeuksien toteutuminen.

Strategioiden ja peruspalveluiden arviointiin perustuvan käytännön toiminnan välinen epäsuhta näkyy myös kulttuuriperinnön ja paikallisen identiteetin edistämässä. Vaikka nämä osa-alueet toteutuvat käytännössä varsin hyvin, ne eivät näy samalla tavalla kaupunkien strategia-asiakirjoissa. Vastaavasti kulttuurinen vuorovaikutus ja kansainvälisyys korostuvat strategioissa enemmän kuin mitä peruspalveluarvioinnit antavat ymmärtää kuntien todellisesta toiminnasta. Tämä viittaa siihen, että strategiat heijastelevat enemmän lainsäädäntöä mukailevia idealistisia tavoitteita kuin realistisia suunnitelmia, joita myös arvioidaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että julkisen rahoituksen ja strategisen ohjauksen välinen yhteys on olemassa. Kaupungit käyttävät kulttuurille annetuissa määritelmissään

pääsääntöisesti samansuuntaisia ilmaisuja, mitä kuntien kulttuuritoimintalaki edellyttää. Yhdenvertaisuuden edistäminen vaatisi strategioilta kuitenkin selkeämpää kytkeä lainsäädännön velvoitteisiin, konkreettisempia toimenpiteitä eri väestöryhmien huomioimiseksi sekä tavoitteiden toteutumista arvioivien mittarien kehittämistä. Kuten kulttuuripalveluiden tuottajien toimintaedellytysten turvaaminen, myös muut toimet kulttuuritoiminnan edistämiseksi näyttäytyvät keskeisenä mutta alihyödynnettynä keinoina edistää kulttuuristen oikeuksien toteutumista, palveluiden yhdenvertaista saavutettavuutta ja niiden avulla tavoiteltujen muiden yhteiskunnallisten hyötyjen toteutumista.

Johtopäätöksenä voidaan esittää, että kulttuuripolitiikan vaikuttavuus yhdenvertaisuuden näkökulmasta riippuu ratkaisevasti siitä, miten hyvin lainsäädännöstä johdetut tavoitteet, strateginen ohjaus ja käytännön rahoitusinstrumentit, kuten toistaiseksi hyvin hajanainen kulttuurikenttää koskeva lainsäädäntö, saadaan vastaamaan toisiaan. Kulttuuristen oikeuksien yhdenvertainen toteutuminen haastaa julkista valtaa, mutta antaa toteutuessaan mahdollisuuden kulttuurin ja koko kansakunnan kukoistukseen.

## Lähteet

- Aarnio, A. (2006). *Tulkinnan taito - ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*, WSOY. Noudettu 27.10.2025 osoitteesta <https://verkkokirjahylly-almainsights-fi.proxy.uwasa.fi/teos/EAEBIXCTDG#/kohta:107/piste:b1718>
- Aholainen, M., Jäntti, S., Tammela, A., & Tanskanen, J. (2021). *Miten taide vaikuttaa? Kulttuurisia näkökulmia hyvinvointiin ja terveyteen*. Lääkärilehti, 76(9). Noudettu 20.9.2023 osoitteesta <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/74550>
- Alkio, M. & Hyvärinen, O. (2016). *Valtiontuet*. Helsinki : Talentum Pro. Noudettu 6.1.2026 osoitteesta [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/BAJBFXCTEB#/kohta:6\(\(20\)Sis\(\(e4\)markkinoille\(\(20\)soveltuvat\(\(20\)tukitoimet\(:6.1\(\(20\)Yleist\(\(e4\)\(\(20\)sallituista\(\(20\)tuista/piste:t2nz](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/BAJBFXCTEB#/kohta:6((20)Sis((e4)markkinoille((20)soveltuvat((20)tukitoimet(:6.1((20)Yleist((e4)((20)sallituista((20)tuista/piste:t2nz)
- Anderson, B., Kuortti, J., Nurmiainen, J., Nurmiainen, J., Kuortti, J., & Nurmiainen, J. (2007). *Kuvitellut yhteisöt: Nationalismin alkuperän ja leviämisen tarkastelua*. Vastapaino.
- Arajärvi, P. (2006). *Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet*. Joensuun yliopisto.
- Arajärvi, P. (2007). *Hyvinvoinnin juridiset haasteet*. Oikeus 4/2007. Noudettu 4.1.2026 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/50920015.pdf>
- Cupore. 2024. *Peruspalvelujen arviointi 2023: kuntien kulttuuritoiminta*. Noudettu 15.9.2025 osoitteesta <https://www.cupore.fi/uutishuone/ppa-raportointi/>
- Dubois, V. (2015). *Cultural Policy Regimes in Western Europe*. Teoksessa Wright, J. D. (toim.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (s. 460–465). Second Edition. Elsevier.
- EU. (2016). *Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä*. Document 52016XC0719(05). Noudettu 19.11.2025 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A52016XC0719%2805%29>
- Heikkilä, T. (2014). *Tilastollinen tutkimus* ([9. uudistettu painos]). Edita. Noudettu 1.4.2026 osoitteesta <https://www.ellibslibrary.com/tritonia/9789526375700>
- Helsingin kaupunki. (2025). *Kaupunkistrategia 2025–2029: Helsinki, josta voimme olla*

- ylpeitä. Noudettu 23.4.2026 osoitteesta  
<https://www.hel.fi/static/helsinki/kaupunkistrategia/Kaupunkistrategia-2025-2029.pdf>
- Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V. (2005).  
 Perusoikeudet. Sanoma Pro. Noudettu 23.4.2026 osoitteesta  
<https://proxy.uwasa.fi/login?url=https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/pe111>
- Hirvonen, A. (2011). Mitkä metodit. Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen  
 oikeustieteen julkaisuja, 17. Noudettu 17.4.2026 osoitteesta  
<http://hdl.handle.net/10138/225264>
- Isola, A. M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valtari, S., & Keto-Tokoi,  
 A. (2017). Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa.  
 Noudettu 23.4.2026 osoitteesta <https://www.julkari.fi/handle/10024/135356>
- Jakonen, O., Kurlin Niiniaho, A., Oksanen-Särelä, K., & Sokka, S. (2021). *Mahdollisesti  
 kulttuuria? Valtion kulttuurirahoitus Suomessa vuonna 2019*. Noudettu  
 12.12.2023 osoitteesta  
[https://www.cupore.fi/images/tiedostot/2021/cuporen\\_tyopapereita\\_13\\_mahd  
 ollisesti\\_kulttuuria.pdf](https://www.cupore.fi/images/tiedostot/2021/cuporen_tyopapereita_13_mahdollisesti_kulttuuria.pdf)
- Jakonen, O. (2022). Kulttuuripolitiikkaa strategisessa valtiossa: taiteen ja kulttuurin  
 ohjaus ja rahoitus hallinnollisena politiikkana. JYU Dissertations. Haettu  
 14.10.2025 osoitteesta [https://jyx.jyu.fi/jyx/Record/jyx\\_123456789\\_83842](https://jyx.jyu.fi/jyx/Record/jyx_123456789_83842)
- Joensuun kaupunki. (2025). Joensuun kaupunkistrategia: Hyvä kasvaa Joensuussa.  
 Noudettu 23.4.2026 osoitteesta  
[https://www.joensuu.fi/app/uploads/2025/10/Joensuun-strategia-  
 2025n2029.pdf](https://www.joensuu.fi/app/uploads/2025/10/Joensuun-strategia-2025n2029.pdf)
- Jyväskylän kaupunki. (2026). Jyväskylän kaupunkistrategia: Kasvava kansainvälinen  
 sivistyskaupunki. Noudettu 23.4.2026 osoitteesta  
[https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/2026-03/jyvaskylan-  
 kaupunkistrategia-2026-2029.pdf](https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/2026-03/jyvaskylan-kaupunkistrategia-2026-2029.pdf)
- Järvinen, I., Neuvonen, R., & Rautiainen, P. (2020). Viestinnän ja kulttuurin

- saavutettavuus. In Oikeuksia, vapauksia ja rajoituksia: Viestintäoikeuden vuosikirja 2019 (pp. 71-103). Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Noudettu 4.1.2026 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/viestintaoikeuden-vuosikirja/21542.pdf>
- Kaartinen, M., Salmi, H., Tuominen, M., & Koivisto, H. (2016). Maamme: Itsenäisen Suomen kulttuurihistoria. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Kallinen, T., & Kinnunen, T. (2021). Etnografia. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.
- Keinänen, A. & Väättänen, U. (2016). Empiriinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Miettinen, T. (toim.). Oikeustieteellinen opinnäyte: Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy. Noudettu 23.4.2026 osoitteesta <https://login.ezproxy.puv.fi/login?url=https://www.edilex.fi/kirjat/16170.pdf>
- Koivunen, H., & Marsio, L. (2006). Reilu kulttuuri? Kulttuuripolitiikan eettinen ulottuvuus ja kulttuuriset oikeudet. 1458-8110. Noudettu 16.10.2025 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79940/opm50.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kolehmainen, A. (2016). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Teoksessa Miettinen, T.(toim). Oikeustieteellinen opinnäyte-artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Espoo. Edita Publishing Oy. Noudettu 14.1.2026 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/15461.pdf>
- Kouros, K. (2021). *Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta niiden edistämiseen: Tutkimus perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä erityisesti kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävänä* [Väitöskirja, Helsingin yliopisto]. Noudettu 14.1.2026 osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/c63b7eb0-7e66-4285-b6a6-a2ed28369a6c/content>
- Kuopion kaupunki. (2025). Kuopion kaupungin strategia vuoteen 2035. Noudettu

23.4.2026 osoitteesta [https://www.kuopio.fi/app/uploads/2025/11/kuopio-2035-strategia\\_kv171125-1.pdf](https://www.kuopio.fi/app/uploads/2025/11/kuopio-2035-strategia_kv171125-1.pdf)

Lahden kaupunki. (2025). Lahden kaupunkistrategia: Visio Lahti 2030 – Rohkea ympäristökaupunki. Noudettu 23.4. 2026 osoitteesta <https://www.lahti.fi/tiedostot/lahden-kaupungin-strategia/>

Lappeenrannan kaupunki. (2025). Lappeenrannan kaupunkistrategia: Strategia 2035. Noudettu 23.4.2026 osoitteesta <https://www.epressi.com/media/userfiles/152210/1641560156/lpr2037-yleisesittely.pdf>

Mäenpää, O. (2023). Hallinto-oikeus. (3., uudistettu painos.). Alma Talent Oy. Noudettu 11.1.2026 osoitteesta <https://tritonias.finna.fi/Record/tria.382774?sid=5225907956>

Mäkelä, M. (2013a). *Yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Tutkimus sivistyksellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällöstä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuripalveluihin* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Noudettu 14.1.2026 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/67976/978-951-44-9041-5.pdf;sequence=1>

Mäkelä, M. (2013b). Yhdenvertainen oikeus sivistykseen julkisen vallan turvaamana perusoikeutena: jännitteisiä onnistumisen mahdollisuuksia kunnallista itsehallintoa kunnioittaen. Oikeus 3/2013, s. 324–335. Noudettu 15.9.2025 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/10971.pdf>

Mäntylä, N., & Karjalainen, V. (2022). Perusopetuksen valvonnan kehittäminen osana oppilaan oikeuksien toteutumisen tehokkaampaa turvaamista. Haettu 14.9.2025 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/27948.pdf>

Nieminen, K., Lähteenmäki, N., & Aaltonen, O. (2021). Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus. Noudettu 23.4.2026 osoitteesta <https://www.ellibslibrary.com/tritonias/9789523456846>

Ojanen, T. & Scheinin, M. (2010). *Oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa*.

- Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V. (toim.). *Perusoikeudet*. Sanoma Pro. Noudettu 14.1.2026 osoitteesta <https://triton.fi/Record/tria.355067?sid=3371742313>
- OKM.(2014). *Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus: loppuraportti*. Valtioneuvoston julkaisut. Noudettu 29.12.2026 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75254/tr15.pdf>
- OKM. (2016). *Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:17. Noudettu 29.12.2026 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75088/okm17.pdf>
- OKM. (2017). *Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategia 2025*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:20. Helsinki. Noudettu 14.1.2026 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79811/okm20.pdf>
- OKM. (2023). *Taide, kulttuuri ja moninainen Suomi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:28. Noudettu 14.1.2026 osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165054/OKM\\_2023\\_28.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165054/OKM_2023_28.pdf)
- OKM. (2026). *Esittävät taiteet*. Noudettu 14.1.2026 osoitteesta <https://okm.fi/esittavat-taiteet>
- Oulun kaupunki. (2025). *Oulun kaupunkistrategia: Pohjoisen loiste – Oulu 2035*. Noudettu 23.4.2026 osoitteesta <https://www.ouka.fi/media/18366/download>
- Perttola, L. (2019). *Kynnyksen yli : julkisoikeudellinen tutkimus vanhuspalvelujen saamisen edellytyksistä*. Noudettu 26.10.2025 osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-896-2>
- Porin kaupunki. (2025). *Porin kaupunkistrategia: Kasvun Metropolin*. Noudettu 23.4.2026 osoitteesta [https://www.pori.fi/app/uploads/sites/2/2025/11/pori\\_strategia\\_2035\\_kv\\_101\\_12025.pdf](https://www.pori.fi/app/uploads/sites/2/2025/11/pori_strategia_2035_kv_101_12025.pdf)
- Puusa, A., Juuti, P., & Aaltio, I. (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja*

menetelmät. Gaudeamus. Noudettu 1.4.2026 osoitteesta

<https://www.ellibslibrary.com/tritonia/9789523456167>

Pyykkönen, M. (2022). Häilyvää strategistumista. Kulttuuriperinnön eri

merkitykset Suomen kymmenen suurimman kaupungin kulttuuristrategioissa.

Yhdyskuntasuunnittelu 60(1), 55–80. Noudettu 22.4.2026 osoitteesta

<https://doi.org/10.33357/ys.119919>

Rahkonen, S. (2024). Taloudelliset voimavarat ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen

perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Oikeus-lehti, 53(2-3). Noudettu

30.10.2025 osoitteesta <https://oikeus.journal.fi/article/view/159771>

Raitio, J., Miettinen, S. M., & Miettinen, S. (2021). *Valtiontuot ja SGEI-palvelut*. Alma

Talent. Noudettu 29.12.2025 osoitteesta

<https://tritonia.finna.fi/Record/tria.380588?sid=3273594513>

Rautiainen, P. (2007). Taiteen vapaus perusoikeutena. Taiteen keskustoimikunta.

Noudettu 14.1.2026 osoitteesta

[https://www.academia.edu/download/33562694/taiteen\\_vapaus\\_perusoikeutena.pdf](https://www.academia.edu/download/33562694/taiteen_vapaus_perusoikeutena.pdf)

Rautiainen, P. (2012). Siirryimmekö todella harkinnanvaraisesta taiteen ja kulttuurin

tuesta lakisääteiseen tukeen?. Hallinnon tutkimus, 31(1). Noudettu 22.10.2025

osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/download/99156/56850>

Rautiainen, P. (2013). Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus, 2013(3), 261–283. Haettu

22.9.2025

osoitteesta

[https://www-edilex-](https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/109710001.pdf)

[fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/109710001.pdf](https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/109710001.pdf)

Rautiainen, P. (2015). Talouspolitiikka ja TSS-oikeudet. Oikeus, 44(4), 466-474. Noudettu

24.10.2025 osoitteesta <https://www.edilex.fi/oikeus/16039>

Rautiainen, P. (2019). Oikeus osallistua kulttuurielämään ja sen toteutuminen 2010-

luvun Suomessa. Lakimies, 117(7-8), 1010-1039. Noudettu 4.1.2026 osoitteesta

<https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/20322.pdf>

Rovaniemen kaupunki. (2022). Rovaniemen kaupunkistrategia: Ihmisen kokoinen

- arktinen pääkaupunki. Noudettu 23.4.2026 osoitteesta  
<https://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=ddf4079d-0b62-4226-ac4f-41421509f8e3>
- Runeberg, J. L., Edelfelt, A., Cajander, P., Malmström, A., & Mäkinen, V. (1982).  
 Vänrikki Stoolin tarinat (1., uud. kuv. p.). WSOY.
- Ruusuvirta, M., Renko, V., & Luonila, M. (2020). *Kuntien kulttuuritoiminnan nykytila ja kehittämistarpeet*. Noudettu 14.1.2026 osoitteesta  
[https://www.cupore.fi/images/tiedostot/tyopaperit/kuntien\\_kulttuuritoiminnan\\_nykytila\\_ja\\_kehittamistarpeet.pdf](https://www.cupore.fi/images/tiedostot/tyopaperit/kuntien_kulttuuritoiminnan_nykytila_ja_kehittamistarpeet.pdf)
- Saukko, N., Ikonen, J., Saaristo, V., & Ståhl, T. (2020). *Terveyttä edistävä kulttuuri kunnan toiminnassa: Menetelmäraportti*. STM/THL/Julkari 8/2020. Noudettu 14.1.2026 osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-467-7>
- Tampereen kaupunki. (2025). Tampereen kaupunkistrategia: Tekemisen kaupunki.  
 Noudettu 23.4.2026 osoitteesta  
<https://www.tampere.fi/sites/default/files/2025-11/Tampereen-strategia-2035--Tekemisen-kaupunki.pdf>
- THL. (2025). Kulttuuripalveluiden seuranta. Noudettu 12.4.2026 osoitteesta  
<https://www.julkari.fi/server/api/core/bitstreams/79084a8e-17f5-464c-b519-36f3cd3cde0f/content>
- Tomlin, L. (2020). *Why we still need to talk about class*. *Studies in Theatre and Performance*, 40(3), 252. Noudettu 30.9.2023 osoitteesta <https://www-tandfonline-com.proxy.uwasa.fi/doi/pdf/10.1080/14682761.2020.1807213>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Noudettu 27.10.2025 osoitteesta <https://www.elliblibrary.com/tritonia/9789520400118>
- Tuori, K. (2007). Oikeuden ratio ja voluntas. Talentum.
- Tuori, K. & Kotkas, T. (2016). *Sosiaalioikeus*. 5. uudistettu painos. Talentum Helsinki.  
 Noudettu 26.10.2025 osoitteesta <https://verkkokirjahylly-almainsights-fi.proxy.uwasa.fi/teos/IAEBEXCTEB#kohta:SOSIAALIOIKEUS/piste:b0>
- Turun kaupunki. (2022). Turun kaupunkistrategia: Turku 2030-luvulla. Noudettu

23.4.2026 osoitteesta  
[https://www.turku.fi/sites/default/files/document/turku\\_kaupunkistrategia\\_ilmian\\_mittareita.pdf](https://www.turku.fi/sites/default/files/document/turku_kaupunkistrategia_ilmian_mittareita.pdf)

Vaasan kaupunki. (2025). Vaasan kaupunkistrategia: More passion, more energy.

Noudettu 23.4.2026 osoitteesta <https://www.vaasa.fi/tietoa-vaasasta-ja-seudusta/kehittyva-vaasa/kaupungin-strategia-2030/>

Valtionkonttori. (2023). *Tutki hallintoa: Valtionosuudet*. Noudettu 12.1.2026

osoitteesta <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntien-tilanneseuranta/valtionosuudet/>

VM. (2023a). *Valtionavustustoiminnan kehittäminen: Mikä on harkinnanvarainen*

*valtionavustus?* Valtiovarainministeriön selvitys. Noudettu 29.12.2025  
osoitteesta <https://vm.fi/valtionavustustoiminnan-kehittaminen>

VM. (2023b). *Yrityksille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvien käytäntöjen*

*kehittäminen*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:78. Noudettu 12.1.2026  
osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-630-5>

VM. (2023c). *Valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä*.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:62. Noudettu 29.12.2025 osoitteesta  
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-669-5>

## Virallislähteet

COM 651/2014. Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014 , tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

HE 309/1993 vp, s. 19–20, 42. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 63/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

HE 258/2014. Valiokuntakäsittely eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi Ministeriö: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 195/2018 vp. Hallituksen esitys laiksi kuntien kulttuuritoiminnasta.

HE 132/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esittävän taiteen edistämisestä sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

Valiokunnan mietintö SiVM 10/2020 vp – HE 132/2020 vp

## Oikeuskäytäntö

KHO 6.3.2017/932 Valtionosuuteen oikeutetuksi orkesteriksi hyväksymistä koskeva valitussivunumero.

## Liitteet

### Liite 1. Kaupunkistrategioiden tiivistetty analyysitaulukko

<b>Taiteen ja kulttuurin julkisen tuen perusta</b>					
<b>Kaupunki</b>		Alaluokka	Yläluokka	Pääluokka	Mittarit
<b>Helsinki</b>	Kulttuuri edistää hyvää elämää ja hyvinvointia	Kulttuurin hyvinvointiin liittyvä merkitys	Yhteiskunta-poliittinen arvo	Hyvinvointi-valtiollinen sivistys	Ei
	Kulttuuripalveluiden saavutettavuus ja saatavuus	Kulttuurin demokratisoinnin ulottuvuus ja			Ei
	Kaikille kulttuuripalvelut	Kulttuuri-demokratian ulottuvuus			Ei
	Kulttuuri rakentaa identiteettiä ja yhteisöllisyyttä	Itseisarvo ja yhteisöllisyys	Esteettinen arvo		Ei
	Kulttuuri tukee kaupungin elinvoimaa	Kulttuurin taloudellinen ulottuvuus	Taloudellinen arvo	Luova talous	Ei
<b>Tampere</b>	Yhdenvertainen oikeus kulttuuriin	Perusoikeus ulottuvuus	Arvo perusoikeuksista	Oikeus-valtiollinen sivistys	Osallistumistas
	Kulttuuri osana arkea	Kulttuurin demokratisoinnin ulottuvuus ja	Yhteiskunta-poliittinen arvo	Hyvinvointi-valtiollinen sivistys	Kävijät
	Kulttuuri vetovoimatekijänä	Kulttuurin taloudellinen ulottuvuus	Taloudellinen arvo	Luova talous	Matkailutulo
<b>Oulu</b>	Kulttuuri osa kaupungin identiteettiä ja imagoa	Itseisarvo	Esteettinen arvo	Hyvinvointi-valtiollinen sivistys	Ei
	Kulttuuri ja tapahtumat vahvistavat kaupungin elinvoimaa	Kulttuurin taloudellinen ulottuvuus	Taloudellinen arvo	Luova talous	Tapahtumamäärät, matkailutulot

<b>Taiteen ja kulttuurin julkisen tuen perusta</b>					
<b>Turku</b>	Kulttuuri osa kaupungin identiteettiä ja imagoa	Itseisarvo	Esteettinen arvo	Hyvinvointivaltiollinen sivistys	Ei
	Kulttuuri osana elämystaloutta ja matkailua	Kulttuurin taloudellinen ulottuvuus	Taloudellinen arvo	Luova talous	Ei
	Kulttuuri edistää hyvinvointia ja osallisuutta	Kulttuurin hyvinvointiin liittyvä merkitys	Yhteiskunta-poliittinen arvo	Hyvinvointivaltiollinen sivistys	Ei
	Kulttuuri kuuluu kaikille (osallistuminen)	Kulttuuri-demokratian ulottuvuus, perusoikeus-ulottuvuus	Yhteiskunta-poliittinen arvo, arvo perusoikeuksista	Hyvinvointivaltiollinen sivistys ja oikeusvaltiollinen sivistys	Ei
<b>Jyväskylä</b>	Kulttuuri osa kaupungin historiaa ja identiteettiä	Itseisarvo	Esteettinen arvo	Hyvinvointivaltiollinen sivistys	Ei
	Kulttuuri vahvistaa yhteisöllisyyttä ja vetovoimaa	Yhteisöllisyys ja kulttuurin taloudellinen ulottuvuus	Esteettinen arvo ja taloudellinen arvo	Hyvinvointivaltiollinen sivistys ja luova talous	Ei
	Yhdenvertaiset kulttuuriset oikeudet	Perusoikeus-ulottuvuus	Arvo perusoikeuksista	Oikeusvaltiollinen sivistys	Ei
<b>Kuopio</b>	Kulttuuri osana hyvinvointia ja osallisuutta	Kulttuurin hyvinvointiin liittyvä merkitys	Yhteiskunta-poliittinen arvo	Hyvinvointivaltiollinen sivistys	Ei
	Kulttuuri osa elinvoimaa ja kasvua	Kulttuurin taloudellinen ulottuvuus	Taloudellinen arvo	Luova talous	Ei
<b>Lahti</b>	Kulttuuri ja tapahtumat lisäävät vetovoimaa ja matkailua	Kulttuurin taloudellinen ulottuvuus	Taloudellinen arvo	Luova talous	Ei
	Kulttuuri osa merkityksellisestä elämästä	Itseisarvo	Esteettinen arvo	Hyvinvointivaltiollinen sivistys	Ei
<b>Pori</b>	Kulttuuri keskeinen osa kaupungin identiteettiä ja imagoa	Itseisarvo	Esteettinen arvo	Hyvinvointivaltiollinen sivistys	Ei

<b>Taiteen ja kulttuurin julkisen tuen perusta</b>					
	Kulttuuri ja tapahtumat lisäävät elinvoimaa ja matkailua	Kulttuurin taloudellinen ulottuvuus	Taloudellinen arvo	Luova talous	Ei
	Kulttuuri edistää hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä	Kulttuurin hyvinvointiin liittyvä merkitys, yhteisöllisyys	Yhteiskunta-poliittinen arvo, esteettinen arvo	Hyvinvointivaltio-ollinen sivistys	Ei
<b>Joensuu</b>	Kulttuuri osa sivistystä ja oppimista	Itseisarvo	Esteettinen arvo	Hyvinvointi- valtiollinen sivistys	Ei
	Kulttuuri edistää hyvinvointia ja osallisuutta	Kulttuurin hyvinvointiin liittyvä merkitys	Yhteiskunta-poliittinen arvo	Hyvinvointi- valtiollinen sivistys	Kyselyt, kirjaston käyttö
<b>Lappeenranta</b>	Kulttuuri lisää hyvinvointia ja elinvoimaa	Kulttuurin hyvinvointiin liittyvä merkitys, taloudellinen merkitys	Yhteiskunta-poliittinen arvo, taloudellinen arvo	Hyvinvointi- valtiollinen sivistys, luova talous	Väestö, työllisyys
	Kulttuuriperinnön vaaliminen	Itseisarvo, Perusoikeusulottuvuus	Esteettinen arvo, arvo perusoikeuksista	Hyvinvointi- valtiollinen sivistys, oikeusvaltiollinen sivistys	Ei
<b>Vaasa</b>	Kulttuuri lisää hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä	Kulttuurin hyvinvointiin liittyvä merkitys, taloudellinen merkitys	Yhteiskunta-poliittinen arvo, taloudellinen arvo	Hyvinvointi- valtiollinen sivistys, luova talous	Ei
	Kulttuurin saavutettavuus ja yhdenvertaisuus	Kulttuurin demokratisoinnin ulottuvuus perusoikeusulottuvuus	Yhteiskuntapoliittinen arvo, arvo perusoikeuksista	Hyvinvointi- valtiollinen sivistys, oikeusvaltiollinen sivistys	Ei
<b>Rovaniemi</b>	Kulttuuri tukee matkailua ja elinvoimaa	Kulttuurin hyvinvointiin liittyvä merkitys, taloudellinen merkitys	Yhteiskunta-poliittinen arvo, taloudellinen arvo	Hyvinvointi- valtiollinen sivistys, luova talous	Ei
	Kulttuurihyvinvointi ja osallistumismahdollisuudet	Kulttuurin hyvinvointiin liittyvä merkitys	Yhteiskunta-poliittinen arvo	Hyvinvointi- valtiollinen sivistys	Ei