

# Siirryimmekö todella harkinnanvaraisesta taiteen ja kulttuurin tuesta lakisääteiseen tukeen?

Pauli Rautiainen

## ABSTRACT

Did we really move from discretionary to statutory public support of arts and culture?

The Finnish model of public support of arts and culture is one variant of the Nordic support model. Finland's shift to its present support policy during the 1960s was ideologically connected to the expansion of the Nordic welfare state in all of the Nordic countries. By the end of the 1960s, earlier administrative structures for distributing state support to arts and culture in the Nordic countries were replaced by new administrative bodies and new budget appropriations, in order to consolidate through legislation the types of grants that could be made and their distribution. Several scholars have recently published research reports on the evolution of public support for the arts and culture in Finland. Their studies conclude that the support system shifted from a discretionary to a statutory approach between the 1960s and the 1990s. This article examines this assertion from the viewpoint of legal studies. The main conclusion of the article is that the present statutory support system is by its legal nature very discretionary.

Keywords: public support, culture, legislation, state budget

## ALUKSI

Kun taide- ja kulttuuripolitiikkaan alettiin Suomessa kiinnittää entistä vahvemmin huomiota 1960-luvun puolivälistä lähtien, taide- ja kulttuuripolitiikkaa toteutettiin käytännössä ennen kaikkea säätämällä lakeja sekä ohjaamalla taide- ja kulttuuritoimintaan varoja valtion talousarviossa. Näin taidejärjestelmä vähitellen kietoutui hyvinvointiyhteiskunnan hallintarakenteiden luomisprosessin aikana yhteen yhteiskunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja talousjärjestelmän kanssa siten, että tuolle yhteenkietoutumiselle muotoutui vankka monimuotoisen lainsäädännön varaan rakentuva legaalinen pohja (Sevänen 1998, 349–363).

Taiteen ja kulttuurin julkisen tuen ja siihen liittyvän lainsäädännön kehittymisestä Suomessa on julkaistu viime aikoina useita tutkimuksia. Olen itse tarkastellut kehitystä määrärahojen näkökulmasta tutkimuksessaan *Suomalainen taiteilijatuki: valtion suora ja välillinen taiteilijatuki taidetoimikuntien perustamisesta tähän päivään* (Rautiainen 2008). Tomi Mertanen on vastaavasti lähestynyt kehitystä analysoimalla politiikka-asiakirjoja tutkimuksessaan *Harkinnanvaraisuudesta lakisääteiseen: Suomen valtiollisen taidehallinnon sekä taiteenalojen tukijärjestelmien muotoutuminen 1960-1980-luvuilla* (Mertanen 2009). Molemmissa tutkimuksissa hyvinvointivaltioprojektiin kie-

**Taulukko 1.** Taiteen ja kulttuurin tukemiseen osoitetut määrärahat valtion vuoden 2010 talousarviossa talousarvioluvuittain.

29.80	taide ja kulttuuri	383 562 000	(77,9 %)
28.50.16	taiteilijaeläkkeitä ja sanomalehtimieseläkkeitä koskevin osin	780 000	(0,1 %)
28.90.30	taiteeseen ja kulttuuriin liittyviä kuntien peruspalvelumäärärahoja koskevin osin	108 294 816	(22,0 %)
<b>Yhteensä</b>		<b>492 636 816</b>	<b>(100 %)</b>

toutunut 1960-luvulta alkanut kehityskaari on tiivistetty siirtymäksi harkinnanvaraisuuteen nojautuneesta tukijärjestelmästä lakisääteisen tukijärjestelmän aikaan, mikä ilmenee jo Mertasen tutkimuksen nimestäkin.

Ajatusta siirtymästä harkinnanvaraisuudesta lakisääteisyyteen tukee hyvin se havainto, että suomalaisen taiteen ja kulttuurin rahoitusjärjestelmään liittyvien lakien määrä on noussut yli viidenkymmenen (Kulttuuripolitiikan strategia 2020, 38–39). Taiteen ja kulttuurin julkista tukea koskevissa tutkimuksissa ei ole kuitenkaan pääsääntöisesti perehdytty kuin pintapuolisesti viime vuosikymmeninä säädettyihin rahoituslakeihin. Yksityiskohtaisimmin rahoituslainsäädäntöä on tarkasteltu ainoastaan valtionosuuslainsäädännön piiriin kuuluvan kunnallisen kulttuuritoimen osalta (esim. Oulasvirta & Flinkkilä 2005).

Hieman yksinkertaistaen jonkin toiminnon on tutkimuksissa nähty siirtyneen harkinnanvaraisuudesta lakisääteisyyteen, kun se on selväsanaisesti mainittu jossakin laissa kiinnittämättä sen enempää huomiota sääntelyn luonteeseen. Taiteen ja kulttuurin tukijärjestelmää koskevat tutkimukset eivät näin ollen oikeastaan kerro sitä, kuinka lakisääteistä onkaan lakisääteinen taide- ja kulttuuritukemme. Olemmeko todella siirtyneet pois harkinnanvaraisesta taiteen ja kulttuurin tuen ajasta?

Tässä kirjoituksessa käsitellään tuota kysymystä arvioimalla taulukossa 1 kuvattujen vuoden 2010 valtion talousarviossa taiteen ja kulttuurin tukemiseen osoitettujen määrärahojen ja niihin liittyvän lainsäädännön perusteella, millaista harkintavaltaa taiteen tukijärjestelmäämme sisältyy. Tarkastelun kohteena on valtion talousarvion lukuun 29.80 taide ja kulttuuri sisältyvät määrärahat lisättyinä ylimääräisiin taiteilijaeläkkeisiin ja sanomalehtimieseläkkeisiin varatuilla määrärahoilla (valtion talousarvion

momentti 28.50.16 osin) sekä taiteeseen ja kulttuuriin liittyvillä kuntien peruspalveluiden valtionosuusmäärärahoilla (valtion talousarvion momentti 28.90.30 osin). Kuntien peruspalveluiden valtionosuusmäärärahoista tarkastelun kohteena ovat tällöin yleisten kirjastojen, yleisen kulttuuritoimen ja taiteen perusopetuksen laskennalliset valtionosuudet, joista on vähennetty kunnan omavastuuosuus.<sup>1</sup>

Kuvaan kirjoituksessa ensin, miten taiteen ja kulttuurin rahoituslainsäädäntö ohjaa valtion talousarvion laadintaa sekä taide- ja kulttuurimäärärahojen kohdistamista niiden kohdetoille. Tämän jälkeen käsitelen sitä, miten lainsäädäntö ohjaa taide- ja kulttuurimäärärahojen käyttöä. Lopuksi katsahdan vielä siihen, kuinka perus- ja ihmisoikeusnormit vaikuttavat taide- ja kulttuurirahoitukseen sekä sitä koskevaan lainsäädäntöön. Käsitelen kirjoituksessa vain valtion menotaloutteen kytkeytyvää lainsäädäntöä, enkä näin ollen tarkastele valtion tulotaloutteen liittyviä verolainsäädäntöön perustuvia verotukia, vaikka niillä onkin keskeinen rooli tämän hetken taide- ja kulttuuripolitiikassa.

### TAITEEN JA KULTTUURIN RAHOITUSLAINSÄÄDÄNTÖ VALTION TALOUSARVION LAADINNAN OHJAAJANA

Valtion talousarvio ei ole muodollisesti laki, vaikkakin sen sisällöstä päätetään eduskunnan täysistunnossa ja se julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Koska talousarvio ei ole laki, on sen pysyttävä lakien rajoissa. Niinpä lainsäädäntö sitoo budjettivaltaa määrittämällä niitä menoja, jotka on kirjattava valtion talousarvioon. (Myllymäki 2000, 83.)

Kaikki lainsäädäntö ei kuitenkaan sido budjettivaltaa samalla tavalla. Eniten talousarviota sitovat sellaiset lait, jotka perustavat jollekin oikeussubjektille subjektiivisen oikeuden sellai-

seen etuuteen tai palveluun, johon tarvitaan valtion varoja. Tällaisten subjektiivisten oikeuksien toteuttamiseen liittyvät menot ovat täysin lailla sidottuja eli asiaa oikeudellisesti tarkastellen niiden toteuttamiseen tarvittavat määrärahat on otettava talousarvioon sellaisenaan. Ne muodostavat valtion talousarvion rungon ja vain niiden kattamisen jälkeen ylijääneet valtion varat voidaan käyttää muihin menoihin. (Myllymäki 2000, 84.)

Suurin osa valtion talousarvioon kirjattaviin menoihin vaikuttavasta lainsäädännöstä ei kuitenkaan liity subjektiivisten oikeuksien toteuttamiseen. Esimerkiksi hyvinvointivaltiolinen sääntely on tavallisesti keskittynyt ennen muuta kollektiivisten tavoitteiden ja valtiolle abstraktisti määriteltyjen yleisten velvollisuuksien perustamiseen. Tällöin se ei useinkaan luo oikeussubjekteille subjektiivisia oikeuksia, vaan sen sijaan määrittelee avoimemmin, kuinka yhteiskuntaelämässä on erityyppisten viranomaisen ja muiden instituutioiden kautta edistettävä erilaisia yhteiskunnallisia päämääriä. (Mayntz 1985, 54; Morawski 1997, 290–291.)

Tämäntyyppinen lainsäädäntö sitoo budjettivaltaa subjektiivisia oikeuksia perustavaa lainsäädäntöä vähemmän. Käytännössä se velvoittaa kirjaamaan valtion talousarvioon riittävät määrärahat lainsäädäntöön kirjattujen tavoitteiden toteuttamiseen, muttei kuitenkaan yksilöi tarkemmin näiden määrärahojen määrää. Tavoitteiden kohteena oleva oikeussubjekti ei voi myöskään käytännössä tehokkaasti vaatia valtiolta minkäänlaista suoritusta vedoten siihen, ettei valtion talousarvioon ole otettu tavoitteen toteutumisen kannalta riittäviä määrärahoja.

Lakisääteisen taiteen ja kulttuurin tuen ytimen muodostavat sellaiset määrärahat, jotka lainsäädäntö selväsanaisesti velvoittaa budjetoimaan valtion talousarvioon. Vuoden 2010 talousarviossa näihin taide- ja kulttuurilainsäädännöllä täysin sidottuihin menoihin käytettiin 293 435 717 € eli yhteensä 59,6 % kaikista taiteen ja kulttuurin tukemiseen osoitetuista määrärahoista.

Suurimman kokonaisuuden näistä määrärahoista muodostaa raha-arpajaisten sekä veikkauksen ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä annetun lain (veikkauksen jakosuhdelaki, 1054/2001) mukainen veikkauksen tuotosta taiteeseen käytettävä vähimmäisosuus (vuoden

2010 talousarviossa 179 694 900 €). Veikkauksen jakosuhdelain 1§:n mukaan taiteen edistämiseen on käytettävä vähintään 38,5 prosenttia veikkauksen tulouttamasta voitosta.

Toisen suuren osan täysin sidotuista määrärahoista muodostaa kuntien peruspalveluiden valtionosuuslain (1704/2009) mukainen valtionosuus yleisten kirjaston käyttökustannuksiin (vuoden 2010 talousarviossa 99 485 908 €). Sen perustana on asetuksella tarkemmin säädetty asukaskohtainen euromäärä (eli perushinta) näihin käyttökustannuksiin. Kuntien peruspalveluiden valtionosuutta koskevan lainsäädännön mukaan tämän määrärahan on seurailtava näiden käyttökustannusten todellista kehittymistä.

Muut täysin sidotut määrärahat, joiden valtion talousarvioon otettava määrä ilmenee suoraan rahoituslainsäädännöstä, ovat euromääräisesti vaatimattomampia, mutta niillä on tärkeä periaatteellinen merkitys osana taiteen ja kulttuurin rahoitusjärjestelmää. Periaatteellisesti tärkeimpiä näistä ovat valtion taiteilija-apurahat.

Valtion taiteilija-apurahoista annettu laki (734/1969) velvoittaa nykyisellään ottamaan valtion talousarvioon vuosittain määrärahat 545 apurahavuotta vastaavaan määrään valtion taiteilija-apurahoja ja 22 apurahavuotta vastaavaan määrään pitkäaikaisia taiteilija-apurahoja. Vuoteen 2011 saakka talousarvioon otettiin pitkäaikaisten apurahojen sijaan vastaava määräraha vähintään kahdeksan taiteilijaprofessorin viran palkkaukseen. Vuonna 2010 lakisääteiset määrärahat valtion taiteilija-apurahoihin ja taiteilijaprofessorin virkoihin olivat 10 374 909 euroa<sup>2</sup>. Määrärahoja ei voi kuitenkaan pitää sidottuina määrärahoina sanan kaikkein tiukimmissa mielessä, sillä taiteilija-apurahalain mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö päättää vapaasti valtion taiteilija-apurahan suuruudesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön harkintavaltaa kaventaa kuitenkin se, että valtion palkkausjärjestelmän uudistamisen yhteydessä apurahoja sitouduttiin tarkistamaan vuosittain ylöspäin valtion virkamiesten palkkatarkistuksia vastaavasti (ks. HE 247/2004 vp.). Tämän johdosta määräraha on oikeudellisestikin pitkälti sidottu, joskin tuon sidonnaisuuden havaitakseen on etsiydyttävä lainvalmisteluasiakirjojen ääreen.

Kirjallisuuden alalla taiteilija-apurahoja täydentävät kääntäjien ja kirjailijoiden kirjasto-

apurahat ja -avustukset (vuoden 2010 talousarviossa 3 100 000 €). Eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista annetun lain (kirjastoapurahalaki, 236/1961) perusteella valtion varoista jaetaan vuosittain kirjailijoille ja kääntäjille apurahoja ja avustuksia määrä, joka vastaa 10 prosenttia edellisenä kalenterivuonna kuntien ylläpitämiin yleisiin kirjastoihin hankittuun kirjallisuuteen käytetystä rahamäärästä. Määräraha edustaa sidottua määrärahaa sanan tiukimmassakin mielessä. Se kiinnittyy kuitenkin täysin harkinnanvaraisesti päätettävissä olevaan suureen eli edellisen vuoden yleisten kirjastojen kirjahankintoihin, mikä tekee määrärahasta erittäin suhdanneherkän.

Ylimääräisiin taiteilijaeläkkeisiin käytettävä määräraha (vuoden 2010 talousarviossa 780 000 €), joka budjetoidaan valtion talousarvioon yhdessä sanomalehtimieseläkkeisiin käytettävän määrärahan kanssa, ei ole varsinaisesti lakiperusteinen. Sen säädösperustana on nimittäin ainoastaan valtioneuvoston päätös (Valtioneuvoston päätös ylimääräisistä taiteilijaeläkkeistä 75/1974). Jo myönnettyt ylimääräiset taiteilijaeläkkeet perustuvat kuitenkin sellaisiin oikeusvoimaisiin hallintopäätöksiin, joista aiheutuvat määrärahat on otettava valtion talousarvioon. Myös uusiin taiteilijaeläkkeisiin vuosittain varattavien määrärahojen suuruus määritellään valtioneuvoston päätöksessä siinä määrin tarkasti, että nämäkin on perusteltua laskea sidottuihin määrärahoihin.

Edellä käsiteltyjen täysin sidottujen taide- ja kulttuurimäärärahojen ohella myös valtaosa loppuista taiteeseen ja kulttuuriin varatuista määrärahoista kytkeytyy tavalla tai toisella taide- ja kulttuurilainsäädäntöön, vaikka niitä ei voikaan pitää täysin sidottuina määrärahoina. Vuoden 2010 talousarvioon sisältyi 183 648 099 € tällaisia määrärahoja, joka vastaa 37,2 % kaikista taide- ja kulttuurimäärärahoista.

Osa näistä määrärahoista liittyy läheisesti edellä käsiteltyihin täysin sidottuihin määrärahoihin. Ensinnäkin tähän kategoriaan kuuluvat ne veikkauvoittovarot, jotka ylittävät edellä käsitellyn jakosuhdelain mukaisen taiteen ja kulttuurin tukemiseen osoitettavan vähimmäismäärän. Jakosuhdelain mukaan 10 % Veikkauksen vuosittain tulouttamista veikkauvoittovaroista käytetään valtion talousarviossa tarkemmin

määriteltäviin käyttötarkoituksiin ja vuosittain osa tuosta on käytetty taiteen edistämiseen. Toiseksi kategoriaan kuuluu se osa taiteilijaprofessoreiden palkkakustannuksista, joka ylittää laissa säädetyn minimimäärän.

Kategoriaan kuuluu myös se osa taiteeseen ja kulttuuriin osoitetusta kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta, jota ei edellä luettu täysin sidottuihin menoihin, eli toisin sanoen kuntien yleiseen kulttuuritoimintaan ja taiteen perusopetukseen osoitetut valtionosuudet. Näitä ei voi pitää yleisten kirjastojen käyttökustannuksiin osoitettujen määrärahojen tapaisina täysin sidottuina määrärahoina, koska kuntien peruspalveluiden valtionosuuslain 54 §:n ilmentämän priorisointiperiaatteen mukaan taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen perushinnat määrätään valtion talousarvion rajoissa. Niinpä niiden ei tarvitse seurailta todellisia määrärahatarpeita samalla tavalla kuin kaikkien muiden kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien sosiaali- ja terveystalouksista kirjastopalveluihin.

Kuntien valtionosuuslainsäädännön kokonaisuudessa taiteen ja kulttuurin osuus ilmentääkin löyhempää lakisääteisyttä kuin mikään muu kuntien valtionosuuslainsäädännön osalualue. Lainsäätäjän kirjaama priorisointiperiaate kantaakin selvää sanomaa: julkistalouden ankara aikoina on ensin heikennettävä muun kunnallisen kulttuuritoimen kuin kirjastotoimen rahoitusta ja vasta sen jälkeen harkittava muiden kuntien peruspalveluiden rahoituksen heikentämistä. Näin ollen kuntien valtionosuuslainsäädännön kontekstissa määrärahojen mitoitusta koskeva harkinta on kohdistettava sitä koskevan lainsäädännön perusteella nimenomaan taide- ja kulttuurimäärärahoihin.

Taide- ja kulttuurilainsäädännön toimeenpanoon liittyviin menoihin lukeutuvat myös teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuudet. Niistä säädetään kuntien valtionosuuslainsäädäntöön kytkeytyvissä teatteri- ja orkesterilaissa (730/1992) ja museolaissa (729/1992). Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuusjärjestelmässä rahoitus määräytyy kullekin laitokselle ennalta rahoituksen perusteeksi vahvistettujen toiminnan laajuutta kuvaavien laskennallisten henkilötyövuosien määränä ja henkilötyövuotta kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella. Määrärahasta tekee

sitomattoman se, että lakien mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö päättää teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuden laskennallisena perusteena käytettävästä henkilötyövuosien määrästä valtion talousarvion rajoissa. Niinpä valtion talousarvioon otettavan määrärahan ei tarvitse olla missään suhteessa taidelaitosten toimintaansa todellisuudessa tarvitsemiin henkilömääriin, vaikkakin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettun lain (1705/2009) 35 §:n mukaan museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhinnat sinänsä lasketaan joka neljäs vuosi todellisten käyttökustannusten ja todellisten henkilötyövuosien avulla.

Osa rahoituslainsäädäntöön kytkeytyvistä menoista, joihin varattavan määrärahan suuruus ei ilmene lainsäädännöstä, liittyy valtion virasto-organisaatioon kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten rahoittamiseen. Muun muassa Valtion taidemuseo, Suomenlinnan hoitokunta, Museovirasto, Näkövammaisten kirjasto sekä Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti ovat sellaisia itsenäisiä virastoja, laitoksia tai niihin rinnastuvia organisaatioita, joiden olemassaolosta on säädetty lailla, jossa ei käytännössä säädetä lainkaan organisaatioiden rahoituksesta. Niiden rahoitus kytkeytyy opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tehtäviin tulossopimuksiin. Virastojen rahoitukseen valtion talousarviossa otettavien määrärahojen mitoitus liittyy oikeudellisessa tarkastelussa ennen kaikkea kysymykseen siitä, missä määrin tulossopimukset voivat sitoa eduskunnan budjettivaltaa.

Vastaavalla tavalla valtiolla on eräiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen kanssa sellaisia useampivuotisia sopimuksia, joilla valtio on sopimusteitse velvoittautunut tukemaan yhteisöjä. Tällaisia sopimuksia on tehty muun muassa Suomen Kansallisoopperan säätion ja Suomen Kansallisteatteri osakeyhtiön rahoituksesta sekä Suomenlinnan tavaraliikenteen tappiosta. Sopimukset sitovat sinänsä valtiota ja sen talousarviopäätöksentekoa. Niitä ei voi kuitenkaan katsoa lainsäädäntöperusteisiksi sitoviksi menoiksi, koska ne eivät kytkeydy lainsäädäntövelvoitteisiin.

Edellä käsiteltyjen tavalla tai toisella taide- ja kulttuurilainsäädäntöön kytkeytyvien määrärahojen jälkeen jää jäljelle vielä joukko sellaisia puhtaasti harkinnanvaraisia taiteen ja kulttuurin rahoittamiseen käytettäviä määrära-

hoja, jotka eivät kytkeydy mihinkään erityiseen rahoituslakiin, muuhun säädökseen tai niihin rinnastuvaan budjetoitivelvoitteeseen. Vuoden 2010 valtion talousarviossa osoitettiin taiteeseen ja kulttuuriin 15 553 000 € sellaista määrärahaa, jonka eduskunta osoitti opetus- ja kulttuuriministeriölle erityyppiseen taiteen ja kulttuurin edistämistoimintaan ilman minkäänlaista kytkentää mihinkään erityiseen säädökseen. Nämä puhtaasti harkinnanvaraiset taide- ja kulttuurimäärärahat muodostivat 3,2 % valtion vuoden 2010 talousarvion taide- ja kulttuurimäärärahoista.

Lukuun sisältyvät sellaiset opetus- ja kulttuuriministeriölle osoitetut määrärahat, jotka eivät liity mihinkään rahoituslakiin. Toki nämäkin määrärahat voidaan niin haluttaessa liittää opetus- ja kulttuuriministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (310/2010) 1 §:n mukaisiin ministeriön yleisiin tehtäviin. Lukuun ei ole sisällytetty mitään opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahojen käyttöönottamispäätöksellä taiteen keskustoimikunnalle ja sen organisaatioon kuuluville toimielimille osoittamia määrärahoja, sillä ne voidaan kiinnittää lakiin taiteen edistämisen järjestelyistä (328/1967). Lukuun ei myöskään sisälly mitään veikkausvoittovaroista katettuja määrärahoja, sillä ne on luokittelussa liitetty Veikkauksen jakosuhdelakiin.

Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi eduskunnan opetus- ja kulttuuriministeriölle jaettavaksi osoittamat määrärahat ystävyyseurojen avustamiseen tai seurantalojen kunnossapitoon (momentti 29.80.50). Tämänäyttöiset määrärahat muodostavat harkinnanvaraisen taiteen ja kulttuurin tuen puhtaimman muodon, sillä tavallisesti ne on määritelty valtion talousarviossa hyvin yleisluontoisella tavalla ja opetus- ja kulttuuriministeriöllä on käytännössä valtionavustuslainsäädännön asettamissa yleisissä puitteissa usein täysi harkintavalta niiden jakamisen järjestämisen tavassa.

Kootusti edellä käsitellyn perusteella vaikuttaa siis siltä, että suurin osa valtion talousarviossa taiteeseen ja kulttuuriin osoitetuista määrärahoista kytkeytyy jollakin tavalla taide- ja kulttuurilainsäädäntöön. Kuitenkin vain pieni osa näistä lainsäädäntökytkentäisistä määrärahoista voidaan katsoa sellaisiksi sidotuiksi määrärahoiksi, jotka lainsäädäntövelvoittaisi kirjaamaan valtion talousarvioon jonkin tietyn

**Taulukko 2.** Taiteen ja kulttuurin tukemiseen osoitetut määrärahat valtion vuoden 2010 talousarviossa niiden talousarviopäätöksentekoa sitovan luonteen perusteella.

Täysin sidotut määrärahat	293 435 717	(59,6 %)
<i>joista veikkausvoittovaroja taiteen edistämiseen</i>	179 694 900	(36,5 %)
<i>joista yleisten kirjastojen laskennallista valtionosuutta</i>	99 485 908	(20,2 %)
<i>joista muita kuin edellä mainittuja</i>	14 254 909	(2,9 %)
Muut taide- ja kulttuurilainsäädäntöön kytkeytyvät määrärahat	183 648 099	(37,2 %)
Puhtaasti harkinnanvaraiset määrärahat	15 553 000	(3,2 %)
<b>Yhteensä</b>	<b>492 636 816</b>	<b>(100 %)</b>

suuruisena. Euroissa tarkastellen nämä sidotut määrärahat muodostuvatkin lähes yksinomaan veikkausvoittovaroista ja yleisten kirjastojen laskennallisesta valtionosuudesta. Taiteen ja kulttuurin tukemiseen osoitettuja määrärahoja valtion vuoden 2010 talousarviossa niiden talousarviopäätöksentekoa sitovan luonteen perusteella on kuvattu tarkemmin taulukossa 2.

#### **LAINSÄÄDÄNTÖ TAIDE- JA KULTTUURIMÄÄRÄRAHOJEN KOHDISTAMISEN OHJAAJANA**

Taiteen ja kulttuurin rahoituslainsäädäntöön sisältyy koko joukko organisaatioita, jotka on lainsäädännössä luettu nimeltä taide- ja kulttuurimäärärahojen kohdetahoina. Tällaisia ovat ennen kaikkea valtion taide- ja kulttuurihallinnon virastot, laitokset ja toimielimet: taiteen keskustoimikunta ja valtion taidetoimikunnat, Valtion taidemuseo, Suomenlinnan hoitokunta, Museovirasto, Näkövammaisten kirjasto, Kansallinen audiovisuaalinen arkisto, Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus (aik. Valtion elokuvatarkastamo) sekä Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti. Jo näitä organisaatioita koskevan lainsäädännön olemassaolosta voi johtaa veloitteen kohdistaa määrärahoja näille organisaatioille, jotta ne voivat toteuttaa niille lailla säädettyjä tehtäviä. Organisaatioita koskeva lainsäädäntö ei kuitenkaan määrittele millään tavalla oikeudellisesti velvoittavasti sitä, kuinka paljon kullekin organisaatiolle on kohdistettava määrärahoja vaan jättää sen valtion talousarvio-prosessin yhteydessä vapaasti päätettäväksi.

Joidenkin organisaatioiden toimintamäärärahat on eriytetty tosiasiallisesti toisaalta tulossopimusmenettelyn kautta täsmentyviksi ja toisaalta tulossopimusmenettelystä irrallisiksi,

vaikkakaan minkäänlaista normatiivista velvoitetta tämällytyypiseen eriyttämiseen ei lainsäädännöstä juonnu. Esimerkiksi Valtion taidemuseon kohdalla taidemuseon käyttömenot (momentti 29.80.02) budjetoidaan erillään taidemuseon kokoelmien kartuttamiseen osoitetuista määrärahoista (momentti 29.80.72). Vastaavasti taiteen keskustoimikunnan tutkimus- ja tiedotustoimintaan (momentti 29.80.52.55) budjetoidaan määrärahoja erillään taiteen keskustoimikunnan käyttömenoista (momentti 29.80.01), koska osa tutkimus- ja tiedotustoiminnan kuluista katetaan veikkausvoittovaroista.

Toisen suuren nimeltä mainitun taide- ja kulttuurimäärärahojen kohderyhmän muodostavat kunnat, jotka tosiasiaassa pitkälti vastaavat esimerkiksi kulttuurilaitosten ylläpitämisestä Suomessa. Taiteeseen ja kulttuuriin liittyvät kuntien peruspalveluiden valtionosuudet ovatkin luonteeltaan rahoituslainsäädännön tietyille toimijoille (kunnille) tiettyyn toimintaan (kirjastotoimeen, taiteen perusperusopetukseen ja yleiseen kulttuuritoimeen) kohdistamia määrärahoja. Vaikka kuntien peruspalveluiden valtionosuuslain mukaan niiden perusteena oleva perushinta on taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen osalta vapaasti harkittavissa, säätää valtionosuuslaki yksittäisen kunnan saaman rahoitusosuuden perustuvan kunnan asukaslukuun, kunnan saaristomaisuuteen ja kunnan asukastiheyteen sellaisella tavalla, ettei valtionosuuden määrittämiseen liity mitään muuta tarkoituksenmukaisuusharkintaa kuin perushinnasta päättäminen.

Taide- ja kulttuurilaitoksia koskevassa lainsäädännössä säädetään lähes kaikkien taide- ja kulttuurilaitostyyppien osalta erityisistä menettelyistä, joiden puitteissa jotkin taide- ja kulttuurilaitokset valitaan rahoituksen piiriin. Tämän

jälkeen valituille taide- ja kulttuurilaitoksille osoitetaan jotakin laissa säädettyä ja harkinnanvaraisesti valtion talousarvion rajoissa päätettävää laskentakaavaa käyttäen määrärahoja. Tämän tyyppisen menettelyn perusteella kohdistetaan muun muassa avustuksia opetus- ja kulttuuriministeriön kirjastolain (904/1998) nojalla määräämille keskus- ja maakuntakirjastoille. Koska taide- ja kulttuurilaitosten rahoituslakeihin sisältyy kuitenkin myös säännöksiä, joiden nojalla samojen laitosten toimintaa voidaan tukea täysin harkinnanvaraisesti, erilaisten laskentakaavojen nojalla muotoutuva rahoitusosuus muodostaakin taidelaitoksien rahoituksesta vain perusosan, jota usein täydentää puhtaasti harkinnanvarainen ja tavallisesti johonkin tiettyyn toimintaan osoitettu lisäosa. Esimerkiksi kirjastojen kohdalla vuoden 2010 talousarviossa osoitettiin määrärahoja aineistojen digitointiin.

Samaten näin kohdistetaan määrärahat opetus- ja kulttuuriministeriön tarkoituksenmukaisuusperustein valitsemille valtionosuuslakien piiriin kuuluville teattereille, orkestereille ja museoille sekä Svenska Teatern i Helsingfors -nimiselle teatterille ja Tampereen Työväenteatterille. Ko. teatterit ovat ainoat suoraan lainsäädännössä mainitut valtion rahoittamat taidelaitokset. Määrärahan suuruuden suhteen museolain 3 §:ssä säädetään, että jotkut erikseen päätetyt museot saavat 10 %:lla korotettua valtionosuutta. Vastaavasti teatteri- ja orkesterilain 5 §:ssä säädetään, että Svenska Teatern i Helsingfors ja Tampereen Työväenteatteri saavat muita teattereita korkeampaa valtionosuutta. Käytännössä opetus- ja kulttuuriministeriöllä on tätäkin laajempi harkintavalta teattereille jaettavan määrärahan kohdistamisessa, sillä ministeriö voi lakien perusteella jakaa puhtaasti tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien perusteella valtion talousarvion puitteissa valtionosuutta saaville taidelaitoksille hyvin vapaasti erityyppisiä valtionavustuksia (ks. teatteri- ja orkesterilaki 6 § ja 6a §).

Suoraan yksityishenkilöille tai yhteisöille apurahoina ja avustuksina jaettava valtion taide- ja kulttuurituki jaetaan usein erityisiä asiantuntijaorganisaatioita käyttäen. Erityyppisiä valtionhallintoon kuuluvia pysyviä asiantuntijalautakuntia tai -toimikuntia on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla useita kymmeniä. Lisäksi hallinnonalalla on näihin

rinnastuvia Suomen elokuvasäätiön kaltaisia yksityisoikeudellisia organisaatioita, joiden apuraha- ja avustustoimintaa ohjataan tosiasiallisesti kuin ne olisivat osa julkishallintoa (ks. laki elokuvataiteen edistämisestä 28/2008). Näitä taide- ja kulttuurirahoitukseen osallistuvia asiantuntijaorganisaatioita koskevilla laeilla säädetään tavallisesti yksityiskohtaisesti rahoituspäätöksen tekevän toimielimen koostumuksesta, mutta varsinaista päätöksentekoa sidotaan sen sijaan erittäin väljästi jos lainkaan (ks. esim. laki taiteen edistämisen järjestelyistä 328/1967, laki valtion taiteilija-apurahoista 734/1969 ja laki elokuvataiteen edistämisestä 28/2008).

Vain täysin sidottujen määrärahojen (valtion taiteilija-apurahat, kääntäjien ja kirjailijoiden kirjastoapurahat sekä ylimääräiset taiteilijaeläkkeet) kohdalla lainsäädäntö määrittää näiden asiantuntijaelinten päätettäväksi tulevan rahausuman. Pääsääntöisesti asiantuntijaelinten päätettäväksi annettava määräraha kuitenkin määrittyy valtion talousarvioprosessin yhteydessä ja tavallisimmin vasta opetus- ja kulttuuriministeriön tekemän määrärahan käyttöönsä asettamis päätöksen myötä. Tuossa yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriö harkitsee valtion talousarvion luoman raamin puitteissa muun muassa sitä, missä määrin ministeriö ohjaa taiteen edistämiseen käytettäviä määrärahoja erityyppisten asiantuntijaelinten kautta jaettavaksi ja missä määrin se päättää niiden käytöstä itse.

Valtaosa suoraan yksityishenkilöille tai yhteisöille apurahoina ja avustuksina jaettavasta valtion taide- ja kulttuurituesta katetaan veikkausvoittovaroista ja eräissä taiteen rahoituslaeissa mainitaan lain tavoitteiden toteuttamiseen käytettävien varojen tulevan juurikin veikkausvoittovaroista. Esimerkiksi lain taiteen edistämisen järjestelyistä (328/1967) mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain valtion taidetoimikuntien taiteen edistämistoimien rahoittamiseen tarvittavat varat, jotka suoritetaan ensisijaisesti veikkausvoittovaroista. Vastaavasti lain elokuvataiteen edistämisestä (28/2000) mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi osoittaa Suomen elokuvasäätiölle ensisijaisesti veikkausvoittovaroista suoritettavia valtion varoja elokuvataiteen tukemiseen ja elokuvakulttuurin edistämiseen. Näistä laeista ei voi kuitenkaan johtaa valtiolle minkäänlaista velvollisuutta budjetoida jotakin tiettyä euromäärää näihin tarkoituksiin.

Taiteen edistämiseen sidotut veikkausvoittovarat edustavatkin käyttötarkoitukseltaan erittäin avointa määrärahatyyppiä, jonka kohdentamisessa talousarviopäätöksentekijällä on erittäin laaja harkintavaltta.

Käytännössä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä rahoituspäätöksiä tekevien asiantuntijaelinien harkintavalttaa rajataan lähinnä erityyppisten sopimusjärjestelyin sekä osoittamalla määräraha jo valtion talousarviossa jollekin saajalle tai johonkin tarkasti rajattuun kohteeseen. Valtio on esimerkiksi määräaikaisin sopimusjärjestelyin sitoutunut tukemaan säätiömuotoista Suomen Kansallisoopperaa ja osakeyhtiömuotoista Suomen Kansallisteatteria. Kummankin tuki on rahoituslainsäädännön näkökulmasta valtionosuuslainsäädännön ulkopuolista puhdasta tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin nojaavaa rahoitusta, jonka antamiseen valtiolla ei ole minkäänlaista lakisääteistä velvoitetta. Vuonna 2010 valtio tuki suoraan valtion talousarvioon kirjatulla valtionavustuksella veikkausvoittovaroista Kansallisoopperaa 35 708 000 eurolla ja Kansallisteatteria 10 634 000 eurolla (momentti 29.80.52). Hyvän esimerkin toisentyyppisestä jo valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä suoraan tehdystä päätöksentekoharkintaa rajaavaa määrärahan osoittamisratkaisusta antaa talousarviokirjaus, jossa Saamelaiskäräjille saamenkielisen kulttuurin edistämiseen ja saamelaisjärjestöjen toimintaan annetusta 205 000 euron määrärahasta osoitetaan 12 000 euroa Utsjoen saamelaiskirkkotupien ylläpitoon (momentti 29.80.50).

Kun vuoden 2010 talousarvioon sisältyneiden taide- ja kulttuurimäärärahojen kohdistamista tarkastelee kokoavasti, huomio kiinnittyy ensin siihen, että kunnille suoraan lainsäädännön perusteella ohjautuvat taide- ja kulttuurimäärärahat (yhteensä 112 715 816 €) koostuvat pitkälti yleisten kirjastojen valtionosuuksirahoituksesta muun kunnille korvamerkatun rahoituksen jäädessä vaatimattomaksi. Summa on vain hieman suurempi kuin valtion taide- ja kulttuurihallinnon virastojen ja laitosten sekä niihin rinnastuvien organisaatioiden toimimenoihin ohjautuvat määrärahat (71 666 000 €). Toiseksi huomio kiinnittyy siihen, kuinka sellaisia julkishallinnon organisaatioiden ulkopuolisia tahoja, joita lainsäädäntö suorasanaisesti velvoittaisi rahoittamaan, ovat

oikeastaan vain Svenska Teatern i Helsingfors ja Tampereen Työväenteatteri. Esimerkiksi pitkälti institutionalisoituneiden kansallisten taidelaitosten Suomen Kansallisteatterin ja Suomen Kansallisoopperan rahoittamiseen valtiolla ei ole lakisääteistä velvoitetta. Edellä tehty tarkastelu osoittaaakin, että valtaosan valtion vuoden 2010 talousarvion taide- ja kulttuurimäärärahoista saajien valinta on tavalla tai toisella toteutetun tarkoituksenmukaisuusharkinnan piirissä.

### **LAINSÄÄDÄNTÖ TAIDE- JA KULTTUURIMÄÄRÄRAHOJEN KÄYTÖN OHJAAJANA**

Harkinnanvaraisuutta voi tarkastella myös rahoituksen saajan näkökulmasta. Tällöin esiin nousee kysymys siitä, miten lainsäädäntö ohjaa taide- ja kulttuurimäärärahojen käyttöä. Tällöin kun valtion varoja ohjataan valtion talousarvio-prosessin kautta jollekin tietylle toimijalle käytettäväksi johonkin tiettyyn tarkoitukseen, on lähtökohtana luonnollisestikin se, että kyseiset varat käytetään juuri tuohon tarkoitukseen. Tässä mielessä kaikkeen valtion rahoitukseen liittyy jo lähtökohtaisesti rahoituksen saajan toimintaa rajaava funktio. Oikeudellisesti velvoittavana tämä lähtökohta ilmenee valtionavustuslain (688/2001) 13 §:stä, jonka mukaan valtionavustusta saa käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen ottaen huomioon valtionavustuspäätöksen otetut ehdot ja rajoitukset.

Valtionavustuslainsäädäntö ohjaakin tarkasti taide- ja kulttuuriapurahojen ja avustuksen käyttöä, joskin rahoituksen ollessa valtionavustuslain 5.2 §:n mukaista yleisavustusta ohjaus on toki väljempää ja rahoituksen ollessa valtionavustuslain 5.3 §:n mukaista erityisavustusta se on suoraviivaisempaa. Niin sanotun valekirjailijatapauksen yhteydessä esimerkiksi katsottiin (KHO 21.9.2009 taltio 2297), että luovaa kirjallista työskentelyä varten annettua yleisavustustyypistä apurahaa ei ollut käytetty valtionavustuksen käyttötarkoitukseen, kun luovan kirjallisen työn oli tehnyt muu kuin apurahaa hakenut henkilö ilman, että asiasta oli ilmoitettu apurahahakemuksen yhteydessä olleessa työsuunnitelmassa. Tämän johdosta apurahansaaja velvoitettiin palauttamaan maksettu apuraha valtiolle.



Kunnille ohjatun taide- ja kulttuurirahoituksen kohdalla tilanne ei ole kuitenkaan näin yksioikoinen, sillä kuntien valtionosuusjärjestelmä perustuu nykyisellään yleiskatteisuuden idealle. Toisin sanoen valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteiden sektorikohtaisesta eriytymisestä huolimatta valtionosuusjärjestelmään perustuva valtionrahoitus on kunnille yleiskatteellista tiettyyn tarkoitukseen kohdentamaton rahaa, jonka allokoinnista kunnan sisällä päättää kunta itse (HE 111/2008 vp., HE 83/2007 vp. ja HE 88/2005 vp.). Niinpä on selvää, ettei kunnan tarvitse käyttää kuntien peruspalveluiden valtionosuuslain kautta kanavoituneita yleisten kirjastojen, yleisen kulttuuritoimen ja taiteen perusopetuksen laskennallisia valtionosuuksia vastaavaa summaa näihin käyttötarkoituksiin. Itse asiassa valtionosuusjärjestelmän ohjausvaikutuksen kannalta olisi jopa linjakasta, että kuntatalouden vaikeina aikoina kunnat vähentäisivät jo edellä käsittelemäni kuntien peruspalveluiden valtionosuuslakiin sisältyvän priorisointiperiaatteen hengessä ensisijaisesti muuhun kulttuuritoimeen kuin kirjastotoimeen käyttämiään määrärahoja ennen esimerkiksi opetustoimen tai sosiaali- ja terveystoimen menojen supistamista.

Tässä asetelmassa valtionosuuslainsäädännön piiriin kuuluvien täyskunnallisten teattereiden, museoiden ja orkesterien aseman jäsentämiseen liittyy oikeudellista epäselvyyttä, koska niiden rahoitus on jäsennetty kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta erillään siten, että teatteri-, orkesteri- ja museotoimintaan ei myönnetä valtionosuutta ensisijaisesti kunnan asukasluokun perustuen. Sen sijaan kyseisiin toimintoihin myönnetään rahaa vain eräille kunnille niiden kunkin ylläpitämille taidelaitoksille yksittäistapauksellisesti osoitettujen henkilötyövuosimäärien avulla. Asiaa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 6.10.2010 taltio 2609), jossa oli kysymys Turun kaupunginteatterin valtionosuuden perusteena olevien henkilötyövuosien määrän vahvistamisesta.

Tuossa ratkaisussa korkein hallinto-oikeus tulee vahvistaneeksi sen, että kunnalla on yleiskatteisuuden periaatteen mukaisesti oikeus itse päättää siitä, kuinka paljon se käyttää täyskunnallisen taidelaitoksen toimintaa varten saamastaan valtionosuudesta tosiasiallisesti tuon taidelaitoksen toimintaan. Hylätessään Turun

kaupungin asiasta tekemän valituksen korkein hallinto-oikeus vahvisti, että opetus- ja kulttuuriministeriö voi valtionosuuden perusteena olevien henkilötyövuosien määrää vahvistaessaan kiinnittää huomion valtionosuuden aiempaan kohdentumiseen taidelaitoksen toimintaan. Toisin sanoen ministeriö saa leikata henkilötyövuosia sellaiselta taidelaitokselta, jonka toimintaan ei ole aiempina vuosina käytetty sille kohdistettua valtionosuutta. Käytännössä tällä ratkaisulla korkein hallinto-oikeus näin pitkälti siirsi täyskunnallisen teatteri-, orkesteri- ja museotoiminnan tosiasiallisesti erityiskatteiseksi toiminnaksi.

### **PERUS- JA IHMISOIKEUDET SEKÄ TAITEEN JA KULTTUURIN RAHOITUSLAINSÄÄDÄNTÖ**

Tämän päivän oikeuselämässä taiteen ja kulttuurin rahoituslainsäädäntöä on myös tarkasteltava perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuripolitiikan strategian mukaanhan kulttuuripolitiikkaa ohjaavat perusoikeudet, joiden puitteissa julkinen valta luo sivistyksen edellytyksiä ylläpitämällä ja tukemalla kirjastolaitosta ja kulttuurilaitoksia sekä avustamalla taiteen harjoittamista ja kulttuuri-toimintoja (Kulttuuripolitiikan strategia 2020, 12). Taiteen ja kulttuurin rahoituslainsäädäntö liittyykin kiinteästi perustuslaissa asetettuihin kansallisiin perusoikeuksiin (esim. perustuslain 731/1999, 16 § ja 20 §) sekä useissa eri kansainvälisissä sopimuksissa kirjattuihin ihmisoikeuksiin, jotka asettavat julkiselle vallalle velvollisuuden edistää taidetta ja kulttuuria muun muassa niiden moniarvoisuutta vaalien.

Kaiken kaikkiaan kysymys siitä, miten taiteen ja kulttuurin edistämistoimissa olisi painotettava erityyppisiä instrumentteja, on kuitenkin ennen kaikkea kulloiseenkin yhteiskunnalliseen kontekstiin vahvasti sidoksissa oleva sosiaali- ja kulttuuripoliittinen kysymys. Kansainvälisessä katsannossa esimerkiksi Yhdysvalloissa verotuksellisten instrumenttien käyttö on ollut eurooppalaisia valtioita korostuneempaa, kun sen sijaan vastaavasti Euroopassa rahallisiin avustuksiin pohjaavat suorat tuki-instrumentit ovat olleet Yhdysvaltoja suuremmissa roolissa (O'Hagan 1998, 13).

Perus- ja ihmisoikeusnormistosta ei seuraa-

kaan yleisellä tasolla minkäänlaista oikeudellista velvoitetta jonkin tietyn tyyppisen taiteen edistämisyjärjestelmän rakentamiseen, mikä on ilmeistä jo asiaan liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisoikeudellisen optimointikäskytyyppisen valtiosääntöoikeudellisen luonteen pohjalta. Päinvastoin julkisella vallalla on valtiosääntöoikeudellisestikin laaja liikkumavara niin kulttuuri- ja yhteiskuntapolitiittisesti tarkoituksenmukaisemmiksi katsomiensa edistämISRakenteiden luomiseen kuin niiden kehittämiseen kunkin ajan hengen mukaan. Niinpä mikään perus- tai ihmisoikeusnormi ei luo yhdellekään yksilölle tai yhteisölle minkäänlaista subjektiivista oikeutta saada taloudellista tai muunlaista tukea taiteensa harjoittamiseen. Perustuslain tasoinen perusoikeusnormisto yhdessä siihen liittyvän ihmisoikeusnormiston kanssa edellyttävät ainoastaan sitä, että valtio ryhtyy yleisellä tasolla yksilöiden toimintamahdollisuuksia ylläpitäviin ja edistäviin toimiin.

Toimien mitoituksessa ja kohdistamisessa on otettava huomioon muun muassa yhdenvertaisuusperiaatteen (perustuslain 6 §) asettama yksilöiden eriarvoisen kohtelun kieltö, kielellisten ja kulttuuristen perusoikeuksien (perustuslain 17 §) tosiasiallisen toteutumisen edellyttämä mahdollinen positiivinen erityiskohtelu sekä yhteisöoikeudellinen kieltö valtioneuvoston käytöstä sisämarkkinoita vääristävällä tavalla (Euroopan unionin perustamissopimuksen 107 artikla).

Perustuslaillisen yhdenvertaisuusperiaatteen keskeisin ulottuvuus on se, että se kieltää taite- ja kulttuurirahoitusta kohdennettaessa asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan. Hyväksyttävän perusteen käsillä ollessa se ei kuitenkaan estä rajaamista tiettyjä edistämistoimia vain johonkin ryhmään kuuluville taikka määrittämistä, että valittaessa henkilöitä edistämistoimien kohteeksi huomioidaan esimerkiksi edistämistoimien piiriin hakeutuvan ikä, sukupuoli tai asuinpaikka.

EU-oikeuskäytäntöisten taiteen edistämisinstrumenttien kohdalla näiden perusteiden hyväksyttävyyttä arvioitaessa on muistettava kiinnittää huomio kansallisen oikeuden näkökulman ohella EU-oikeuden näkökulmaan. EU-tuomioistuimien on nimittäin muun muassa tapauksissa *Steinhauser v. Biarritz* (asia 197/84, annettu 18.6.1985) ja *Komissio v. Espanja* (asia 45/93, annettu 15.3.1994) kiin-

nittänyt huomion siihen, etteivät kansallisesta kulttuuripolitiikasta kumpuavat perusteet ole välttämättä hyväksyttäviä syitä ylläpitää järjestelyjä, joissa eri jäsenmaiden kansalaiset asetetaan eriarvoiseen asemaan suhteessa heidän mahdollisuuksiinsa osallistua tietyn jäsenmaan taite- ja kulttuurielämään. Niinpä kaikki sellaiset toimet, joissa edistämisyjärjestelyt rajataan vain Suomen kansalaisille tai muutoin vastaavalla tavalla kansallisuusperusteisesti rajatulle joukolle, ovat potentiaalisesti jännittäviä suhteessa EU-oikeuden perusperiaatteena olevaan henkilöiden, tavaroiden ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen. Niinpä esimerkiksi eräistä kirjallisuuden ja kuvataiteen apurahalajeista esitettiin poistettavaksi niiden saamisedellytyksiin kuulunut asumisvelvoite, kun komissio oli antanut asiasta Suomelle virallisen huomautuksen (HE 175/2006 vp.).

Perustuslaissa turvatut kielelliset ja kulttuuriset oikeudet (perustuslain 17 §) yhdistettynä taiteen vapautta koskevan perusoikeuden (perustuslain 16.3 §) turvaamisoikeudelliseen ulottuvuuteen luovat julkiselle vallalle velvollisuuden ryhtyä positiiviseksi erityiskohteluksi katsottaviin toimiin yhteiskunnan taiteellisen ilmaisun moninaisuuden säilyttämiseksi. Tämä velvoittaa julkisen vallan taiteen edistämistoimissaan sellaiseen positiiviseen erityiskohteluun, joka esimerkiksi suhteellisen suosimisen kautta turvaa eri kielellisille ja kulttuurisille ryhmille ominaisen taiteen säilymisen yhteiskunnassa. Kuten jo todettua näiden perusoikeussäännösten toimeenpanoon sisältyy kuitenkin laaja harkintavaltia, sillä ne eivät tuota sellaisenaan millekään tietylle ryhmälle, saati sitten sen yksittäisille edustajille, minkäänlaista subjektiivista oikeutta saada julkista tukea omalle taiteelliselle ilmaisulleen.

Euroopan unionin perustamissopimuksen 107(1) artiklaan otettu kieltö valtioneuvoston käytöstä sisämarkkinoita vääristävällä tavalla merkitsee, että yksittäisten jäsenvaltioiden mahdollisuuksia käyttää erityyppisiä valtiontuiksi katsottavia taloudellisia suoritteita yritysten ja niihin vertautuvien markkinatoimijoiden tukemiseen on rajoitettu. Yleiskieltoon on kuitenkin tehty useita taiteen ja kulttuurin rahoituslainsäädännön kannalta keskeisiä poikkeuksia. Ensinnäkin artikla ei sovelleta suoraan luonnollisille henkilöille maksettaviin apurahoihin. Toiseksi niin sanotun *de minimis* -ase-

tuksen mukaan artiklaa ei sovelleta vähäiseen tukeen eli tilanteeseen, jossa yksittäisen toimijan saaman tuen bruttomäärä ei ylitä kolmen vuoden ajanjaksolla 200 000 euroa (Komission asetus 1998/2006 perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, EYVL [2006] L 379/5). Kolmanneksi perustamissopimuksen 107(3) artiklan nojalla tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ei katsota kielletyksi, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisössä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Toistaiseksi perustamissopimuksen 107 artiklan noudattamista valvova Euroopan komissio on kohdistanut kulttuurin saralla tuen sisämarkkinayhteensopivuuden arviointi- ja valvontatoimia vain audiovisuaalisten kulttuurituotteiden tuotantotukeen, jolla viitataan lähinnä elokuva-tuotannon tukeen (esim. Komission tiedonanto tietyistä elokuviin ja muihin audiovisuaalisiin teoksiin liittyvistä oikeudellisista näkökohdista, EYVL [2002] C43).

Vaikka taide- ja kulttuurirahoitukseen liittyviä perus- ja ihmisoikeusnormeja voi luonnehtia pitkälti ohjelmallisiksi valtiosääntöoikeudellisiksi optimointikäskyiksi, niiden voi kuitenkin nähdä asettavan tiettyjä perustuslaintasoisesti määriteltyjä vaatimuksia julkisen taide- ja taiteilijatuen tasolle ja tavalle eli perustuslaintasoa alemmanasteisille taiteen ja kulttuurin rahoitusta koskeville säädöksille. Ennen kaikkea ne kehottavat priorisoimaan taide- ja taiteilijatuen kohdalla taiteellisen toiminnan perusrahoitusta suhteessa ohjaavampiin projektirahoitustyyppiin rahoitusmuotoihin, sillä yleisesti ottaen mitä pitkäjänteisempää ja runsaampaa taiteellisen työskentelyn perusrahoitus on, sitä vapaampia taiteilijat ovat tekemään taiteellista toimintaansa koskevia ratkaisuja puhtaasti taiteellisiin perusteisiin. Vastaavasti mitä hienojakoisempien ja tavoitesidotumpien tuki-instrumenttien kautta taiteellista työskentelyä tuetaan, sitä herkemmin taiteen edistämistoimet asettuvat ristiriitaan perustuslaintasolla turvattuun taiteen vapauden kanssa.

Julkisen taide- ja taiteilijatuen tasoa koskevan vaatimuksen tarkempi määrittely on kuitenkin vaikeaa. Minkäänlaista helposti tunnistettavaa alarajaa julkisen vallan absoluuttiselle tai suhteelliselle rahoitusvastuulle ei voida asettaa. Näin ollen perus- ja ihmisoikeuksien konkreti-

soinnista vastaavilla lainsäätäjillä ja talousarvio-päätöksentekijöillä on hyvin laaja harkintavalta sen suhteen, missä laajuudessa ja muodossa he toteuttavat julkisen taiderahoituksen turvin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteitaan. Useimmiten taide- ja taiteilijatukea koskevat lainsäädäntö- ja talousarvioratkaisut sijoittuvat sellaiselle taiteellisen ilmaisun vapauden edistämisen ja loukkauksen väliselle laajalle harmaalle alueelle, jossa julkisen vallan toimien oikeudellinen arvostelu jää vaikutuksiltaan heikoksi. Tällöin niin lainsäätäjän, talousarviopäätöksentekijän kuin talousarviomäärärahojen jakajan poliittiseen päätöksentekoon liittyy laaja harkintamarginaali, johon sisältyy muun muassa oikeus asettaa tiettyjen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteesta kumpuavien oikeushyvien edistäminen toisten vastaavalla tavalla tiettyjen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteesta juontuvien oikeushyvien edistämisen edelle.

Selkeimmin harkintavalta ylitetään silloin, kun julkisen vallan toimet tosiasiallisesti estävät taiteellisen toiminnan tai sulkevat täydellisesti tietyn tyyppisen taiteen, tietyt taiteenharjoittajat tai tietyt taiteenalat taiteen edistämistoimien ulkopuolelle. Tämän tyyppinen perus- ja ihmisoikeusnormiston asettaman taiteen edistämistavoitteen vastainen toiminta, joka asiallisesti merkitsee taiteen vapauden ydinsisällön tyhjäksi tekemistä, tulee lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellisesti kielletyksi jo perusoikeus-oikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella.

Toisena keskeisenä harkintavallan keskeisimpänä rajoittimena voidaan pitää perusoikeuden heikennyskiellon periaatetta. Heikennyskiellon käsite kietoutuu tiiviisti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten ihmisoikeuksien oikeusvaikutuksiin ja perustuslain 22 §:ssä asetettuun perusoikeuksien yleiseen turvaamisvelvollisuuteen. Heikennyskieltovaikutusta voidaan pitää perusoikeuden toimeksiantovaikutuksen kääntöpuolena, joka merkitsee kieltoa heikentää oikeuden toteuttamisessa jo saavutettua tasoa. Sen valtiosääntöoikeudellinen tehtävä on näin ollen pakottaa lainsäädännön määrittelemä perusoikeussuojataso pysymään ”riittävän pitkällä” (Hidén 1996, 768–769). Niinpä jos perusoikeus edellyttää jonkin palvelun tai järjestelmän kehittämistä tietylle tasolle, se samalla kieltää heikentämästä tuon palvelun tai järjestelmän tasoa tuon rajan alle. Jos säännös ei sido oikeutta mi-

hinkään tiettyyn tasoon vaan sen sijaan edellyttää järjestelmän jatkuvaa kehittämistä, voidaan kaikenlaiset heikennykset suhteessa saavutettuun tasoon nähdä periaatteessa kielletyiksi.

Käytännössä perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ja oikeuskirjallisuudessa on tosin nähty, että yhteiskunnan ajautuminen syvään taloudelliseen taantumaa, joka aiheuttaa julkisen talouden rahoitusvaikeuksia, voi ainakin tiettyyn rajaan asti muodostaa hyväksyttävän perusteen heikennyskiellosta poikkeamiselle. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi omassa lausuntokäytännössään korostanut, että on johdonmukaista ottaa huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (PeVM 25/1994 vp.).

Tällöinkin perusoikeussäännökset tulee mieltää kuitenkin perustuslainsäätäjän tekemiksi priorisointitarkoituksiksi, jotka velvoittavat julkista valtaa silloin, kun taloudellisia voimavaroja kohdennetaan taloudellisesti vaikeina aikoina. Tällöin heikennyskielto vaikuttaa priorisointinormina toisaalta heikennyksen kohteen valintaan ja toisaalta tapaan, jolla heikennys tehdään. (Tuori & Kotkas 2008, 208; Arajärvi 2002, 109.) Joskin koska eduskunta tekee puhtaan talousarviopäätöksen ainoassa käsittelyssä ja aina yksinkertaisella enemmistöllä (perustuslaki 83§; Eduskunnan työjärjestys 40/1999, 59§), puhtaan talousarvion määräraharatkaisun kohdalla eduskunta voi aina poiketa jo yksinkertaisella enemmistöllä perusoikeussäännösten ilmentämistä priorisointitarkoituksista, mitä voi asiaa valtiosääntöoikeudellisesti tarkastellen pitää ongelmallisena.

Koska heikennyskieltovaikutus antaa suojaa vain tosiasiallisia heikennyksiä vastaan, se ei kuitenkaan estä sellaisten edistämisyhteisöiden purkamista, joilla ei syystä tai toisesta enää ole merkittävää perusoikeuden toteutumista turvaavaa vaikutusta. Heikennyskieltovaikutus ei myöskään estä edes joistakin vaikutuksiltaan merkittävistä edistämisinstrumenteista luopumista, jos nuo instrumentit korvataan samalla sellaisilla toisilla instrumenteilla, joiden vaikutuksesta taiteellisen toiminnan työedellytysten taso pysyy ennallaan tai kohenee. Edistämistoimien tasoa on tässä yhteydessä tarkasteltava yleisellä tasolla, mistä johtuen ainoastaan joihinkin yksilöihin vaikuttavat mutta

yleisellä tasolla vähämerkitykselliset tai toteuttavien muutosten yleisellä tasolla kompensoimat heikennykset, eivät tule heikennyskieltovaikutuksen kieltämiksi. Tässä mielessä heikennyskieltovaikutus ei myöskään estä esimerkiksi suoraan taiteilijatukeen painottuneen taiteen edistämisyhteisöjen muuntamista verotukipainotteiseksi tai päinvastoin.

Taiteen ja kulttuurin rahoituslainsäädännön muutoksia ei ole toistaiseksi katsottu koskaan perusoikeuksien heikennyskiellon kannalta ongelmallisiksi. Esimerkiksi vuoden 2012 alusta toteutettavalla museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhintojen määräaikaisella alentamisella vuosiksi 2012–2015 ei ollut perustuslakivaliokunnan mukaan olennaista merkitystä perustuslain 16.2 §:ssä turvatun itsensäkehittämisperusoikeuden toteutumisen kannalta, vaikkakin sen johdosta taide- ja kulttuurilaitokset joutuvat sopeuttamaan toimintaansa vähenevien valtionosuuksien vuoksi (PeVL 12/2011 vp). Taidelaitosten valtionosuuksien määrärajojen alentamista koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto ilmentääkin hyvin sitä laajaa valtiosääntöoikeudellista liikkumavaraa, jonka perus- ja ihmisoikeusnormisto jättää taiteen ja kulttuurin rahoitusrakenteiden kohdalla lainsäätäjälle ja talousarviopäätöksentekijälle.

## KOKOAVIA PÄÄTELMÄ

Taide- ja kulttuuripolitiikan kehittymistä koskevista tutkimuksissa tehty havainto taiteen ja kulttuurin rahoitusrakenteiden lakisääteistymisestä pitää tässä kirjoituksessa tehdyn tarkastelun perusteella hyvin paikkansa. Valtaosa vuonna 2010 valtion talousarvion otetuista taide- ja kulttuurimäärärahoista kytkeytyi tavalla tai toisella taide- ja kulttuurilainsäädäntöön. Sen sijaan taide- ja kulttuuripolitiikan kehittymistä koskevista tutkimuksissa esitetty väite siitä, että tämä taiteen ja kulttuurin rahoitusrakenteen lakisääteistyminen johti harkinnanvaraisuuden kaventumiseen, vaikuttaa liioitellulta. Tässä kirjoituksessa tehty tarkastelu osoittaa hyvin sen, kuinka taide- ja kulttuurilainsäädäntö jättää niin talousarviopäätöksentekijälle, talousarvion toimeenpanijalle kuin myös eräissä tapauksissa jopa taiderahoituksen saajalle itselleen erittäin suuren harkintavallan useissa kysymyksissä. Tuo harkintavalta ei kavennu olennaisesti edes sil-

loin, kun taiteen ja kulttuurin rahoituslainsäädäntö kiinnitetään sen taustalla oleviin perus- ja ihmisoikeusnormeihin, sillä nekin jättävät taiteen ja kulttuurin rahoitusrakenteiden kohdalla lainsäätäjälle ja talousarviopäätöksentekijälle laajan valtiosääntöoikeudellisen liikkumavaran.

Valtion talousarviotalouden kokonaisuudessa taiteen ja kulttuurin rahoitusjärjestelmä edustaa jonkinlaista anomaliaa. Valtion talousarvion tasolla sille on ominaista hyvin yksityiskohtainen talousarvion luku- ja momenttijaottelu. On myös merkillepantavaa, kuinka yksityiskohtaisesti talousarvion seliteosassa määritellään jo talousarvion tasolla valtion taide- ja kulttuurirahojen käyttökohteet. Vielä yksityiskohtaisemmaksi tämä käyttökohteiden määrittely käy, kun asiaa tarkastellaan ope-

tus- ja kulttuuriministeriön laatiman määrärahojen käyttönasettamispäätöksen kautta. Tuolloin käy selväksi, että taiteen ja kulttuurin kohdalla ministeriötasolla päätetään suhteellisen yksityiskohtaisesti talousarviotalouden kokonaisuuden kannalta erittäin vähäisten määrärahojen osoittamisesta erityyppisten asiantuntijaelinten jaettavaksi. Osaltaan asiaa selittänee taiteen ja kulttuurin rahoituslainsäädäntö, jolla on luotu erittäin laaja määrärahojen jakamiseen osallistuvien asiantuntijaelinten verkosto. Tämä taiteen ja kulttuurin rahoituksen hallintarakenteiden monimutkaistuminen ei kuitenkaan, etenkin asiaa oikeudellisesti tarkastellen, vähennä julkiseen taide- ja kulttuurirahoitukseen liittyvää laajaa harkinnanvaraisuutta.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Kirjoituksessa esitettävät luvut perustuvat valtion talousarvion luvun 29.80 osalta valtion vuoden 2010 varsinaiseen talousarvioon pohjautuvaan opetus- ja kulttuuriministeriössä tehtyyn määrärahojen käyttönosoituspäätökseen, jota on täydennetty erottamalla toteutuneiden kulujen mukaisina taiteilijaprofessorien palkkakulut taiteen keskuustoimikunnan ja alueellisten taidetoimikuntien hallintorahoista. Muiden valtion talousarvion luokkien tiedot on haettu suoraan valtion vuoden 2010 varsinaisesta talousarviosta. Ylimääräisiin sanomalehtimieseläkkeisiin varatut määrärahat ovat mukana tarkastelussa, koska ne budjetoidaan yhdessä ylimääräisten taiteilijaeläkkeiden määräraho-

jen kanssa. Ylimääräisten taiteilijaeläkkeiden määrärahoja ja ylimääräisten sanomalehtimieseläkkeiden määrärahoja ei ole voinut erotella toisistaan tätä artikkelia kirjoitettaessa käytössä olleen aineiston perusteella. Kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien laskennassa ei ole otettu tässä yhteydessä huomioon saaristokunnille ja harvaan asutuille kunnille maksettavaa korotusta. Tämän johdosta määräraha on ollut tosiasiallisesti aavistuksen suurempi.

<sup>2</sup> Lukuun sisältyy vain osa taiteilijaprofessorin virkojen palkkakustannuksista, sillä taiteilijaprofessorien kokonaismäärä ylitti vuonna 2010 laissa säädetyn minimimäärän (8).

## LÄHTEET

Arajärvi, Pentti (2002). *Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen*. Helsinki: Kela.

HE 247/2004 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi taiteilijaprofessorin viroista ja valtion taiteilija-apurahoista annetun lain 1 ja 3 §:n muuttamisesta*.

HE 88/2005 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosu-*

*desta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta*.

HE 175/2006 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista annetun lain 1 §:n muuttamisesta sekä eräistä kuvataiteen tekijöille suoritettavista apurahoista annetun lain 3 §:n kumoamisesta*.

HE 83/2007 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntien valtionosuuslain 27 §:n, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtion-*

- osuudesta annetun lain 18 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 28 §:n muuttamisesta.
- HE 111/2008 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 §:n muuttamisesta.*
- Hidén, Mikael (1996). Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. *Lakimies*, 5–6, 753–769.
- Kulttuuripoliitiikan strategia 2020 (2009). Helsinki: opetusministeriö.
- Mayntz, Renate (1985). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. 3. Auflage. Heidelberg: C.F. Mueller.
- Mertanen, Tomi (2009). *Harkinnanvaraisuudesta lakisääteiseen: Suomen valtiollisen taidehallinnon sekä taiteenalojen tukijärjestelmän muotoutuminen 1960–1980-luvulla*. Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö Cupore.
- Morawski, Lech (1997). Legal instrumentalism. In Aarnio, Aulis & Alexy, Robert & Bergholtz, Gunnar (Eds.), *Justice, morality and society* (pp. 289–301). Lund: Juristförlaget Lund.
- Myllymäki, Arvo (2000). *Finanss hallinto-oikeus*. Helsinki: WSOY.
- O'Hagan, John (1998). *The state and the arts. An analysis of key economic policy issues in Europe and the United States*. Gheltenham: Edward Elger Publishing.
- Oulasvirta, Lasse & Flinkkilä, Jussi (2005). Erilisanalyysi I. Kuntien laitosmuotoisen kulttuurin rahoitus ja valtionapuohjaus. Teoksessa Heiskanen, Ilkka & Ahonen, Pertti & Oulasvirta Lasse (toim.), *Taiteen ja kulttuurin rahoitus ja ohjaus: kipupisteet ja kehitysvaihtoehdot* (s. 159–179). Helsinki: Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö Cupore.
- PeVL 12/2011 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.*
- PeVM 25/1994 vp. *Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.*
- Rautiainen, Pauli (2008). *Suomalainen taiteilijatuiki: valtion suora ja välillinen taiteilijatuiki taide-toimikuntien perustamisesta tähän päivään*. Helsinki: Taiteen keskustoimikunta.
- Sevänen, Erkki (1998). *Taide instituutiona ja järjestelmänä. Modernin taide-elämän historiallis-sosiologiset mallit*. Helsinki: SKS 1998.
- Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas (2008). *Sosiaalioikeus*. 4. uudistettu painos. Helsinki: WSOY.