

JAKSAKAA VIELÄ

Kulttuuripolitiikkaa
korona-ajan Suomessa
JULKINEN 12.4.2024
KLO 01.00

JAKSAKAA VIELÄ

Kulttuuripolitiikkaa korona-ajan Suomessa

Jari Stenvall, Paula Vesala, Mirkka Kivilehto,
Sanni Pöntinen ja Kaisa Rönkkö

Ulkoasu: Tero Ahonen
ISBN: 978-952-94-8994-7
1.4.2024

SITRA ESES TEOSTO

Esittävän säveltäminen edistämisaatio

S U O M E N
MUSIIKIN-
TEKIJÄT

MUSIC
xMEDIA

Julkaisu on tekijänoikeussäännösten alainen. Teosta voi lukea ja tulostaa henkilökohtaista käyttöä varten. Käyttö kaupallisiin tarkoituksiin on kielletty.

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for your own personal use. Commercial use is prohibited.

Publikationen är skyddad av upphovsrätten. Den får läsas och skrivas ut för personligt bruk. Användning i kommersiellt syfte är förbjuden.

Sisällysluettelo

Esipuhe	4
Tiivistelmä	5
1. Johdanto	9
1.1. Tehtävä ja tavoitteet	10
1.2. Tutkimuksen kohdentaminen	11
1.3. Merkityksellistäminen metodina ja viitekehyksenä	13
2. Aineisto ja sen sisältämät kertomukset	16
2.1. Valtakertomuksia ja vastakertomuksia	20
3. Suomalaisen kulttuuripolitiikan katsaus	28
3.1. Kulttuuripolitiikan määrittely	29
3.2. Kulttuurialan taloudellinen vaikuttavuus	30
3.3. Kulttuurin rahoitus	31
3.4. Suomalaisen kulttuuripolitiikan ohjausmekanismit	34
3.5. Kulttuuripolitiikan kehityslinjat, strategiat ja alapolitiikkatoimet	36
3.6. Suomalaisen kulttuuripolitiikan strategia	37
3.7. Korona-ajan vaikutukset kulttuurialaan	39
4. Kulttuurin merkitys poliittisessa keskustelussa	44
4.1. Keskustelujen teemat	45
4.2. Vastakkaiset äänet ja puuttuvat puheenvuorot	49
4.3. Myötätuntoa terveysturvallisuuskertomuksen ehdoilla	52
5. Kulttuurialaan kohdistuvat koronatoimenpiteet	54
5.1. Koronatoimenpiteiden sisältö	55
5.2. Kulttuurialan omat toimenpiteet	56
5.3. Rajoitukset ja tapahtumien sulkeminen	58
5.4. Kulttuurialan tukipolitiikka	64
5.5. Koronapassi	69
5.6. Räkäindeksi eli riskipistetaulukko	70
5.7. Yhteiskunnan avaaminen	73
6. Kulttuurialan edunvalvonta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet	76
6.1. Kulttuurialan osallistumisen määritelmä	77
6.2. Kulttuurialan edunvalvonnan piirteitä	79
6.3. Keskeiset havainnot kulttuurialan edunvalvonnasta koronapandemiassa	80

7. Oikeudellinen näkökulma kulttuurialaan kohdistuneisiin koronatoimiin	100
7.1. Oikeusvaltio ja rajoitustoimien lainsäädäntö	103
7.2. Yleisötilaisuuksien kieltö	104
7.3. Huomioita poikkeusajan lainsäädännöstä: koronapassi ja valmiuslaki	106
7.4. Epäselvyys, epävarmuus ja uhkakuville johtaminen	108
7.5. Perusoikeuksien politisoituminen ja keskinäinen hierarkia	110
7.6. Suhteellisuus, välttämättömyys ja vaikutusten arviointi	112
7.7. Soft law ja oikeusturva	115
7.8. Ristiriita ohjaavan ja toimeenpanevan toiminnan välillä	117
7.9. Lainsäädännön muutostarpeet	118
8. Poliittinen päätöksenteko kulttuurialan johtajana	121
8.1. Hallitus ja koronatoimet	122
8.2. Poliittisten päätöksentekijöiden suhtautuminen kulttuurialaan	122
8.3. Kulttuuriala valtakertomuksen varjossa	124
9. Hallinnon toiminta kulttuurialaa koskevissa koronatoimissa	130
9.1. Hallinnon toimintamallit koronatoimissa	131
9.2. Valtion keskushallinnon toiminta kulttuurialaa koskevissa koronatoimissa	133
9.3. Alueellinen toimintamalli koronatoimissa	136
9.4. Hyvän hallinnon toteutuminen koronatoimissa	137
10. Kulttuurialan tietoperustainen johtaminen	141
10.1. Tietojohtamisen käsite ja sisältö	142
10.2. Kulttuurialaa koskeva tietoaikko	142
10.3. Tietoperustaisen toiminnan kehittyminen koronapandemiassa	144
11. Yhteenveto	148
12. Kehittämissuositukset	152
12.1. Lainsäädännön muutostarpeet	153
12.2. Kulttuurialan tuki-instrumenttien kehittäminen	154
12.3. Kulttuurialan edunvalvonnan ja osallisuuden kehittäminen	154
12.4. Poliittisen päätöksenteon ja kriisinhallinnan kehittäminen	156
13. Lähteet	165
13.1. Viranomaisasiakirjat	173
13.2. Lainsäädäntö	174
13.3. Hallituksen esitykset	174
13.4. Uutiset/blogit/verkkosivut	174

Esipuhe

Suomi on tiettävästi maailman ainoa maa, jossa päädyttiin asettamaan tanssikielto sekä toisen maailmansodan että koronapandemian aikana. Mitä tämä kertoo suomalaisesta yhteiskunnasta? Että arvostamme luterilaiseen etiikkaan istutettua siveyttä, sitä, ettei pidä iloitseman, kun muualla kärsitään? Että taide ja kulttuuri edustavat meille jotain synnillistä tai ”turhaa”, ja meillä on edelleen jossain selkätymessä iänikuinen hupilupa, joka estää meitä tunnustamasta ja tunnistamasta valtavaa potentiaalia, joka taiteella ja kulttuurilla yksilöiden ja yhteisöjen selviytymiselle on?

Kertooko se myös siitä, että meillä Suomessa ei osata käyttää kulttuuria demokratian rakenteiden, toimintatapojen, osallistumisen ja vuorovaikutuksen välineenä? Että kulttuuripoliittisten strategioiden juhlat lauseet saavutettavuudesta ja saatavuudesta eivät realisoitu kriisiajan kulttuuripoliitikassa niin kuin niiden pitäisi? Ja onko niin, että demokraattisen oikeusvaltion periaatteet horjuvat, kun kulttuuriala sivutetaan päätöksenteossa?

Vai olimmeko vain kokemusasiantuntijoina sokeita yhteiskunnan kokonaisuudelle?

Tällaisten teemojen innoittamana käynnistyi *Kulttuuripoliittikka korona-ajan Suomessa. Kuinka jatkaa tästä eteenpäin?* -tutkimushanke maaliskuussa 2023 Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran, Esittävän säveltaiteen edistämissäätiön, tekijänoikeusjärjestö Teoston ja sen jäsenjärjestöjen, Suomen Säveltäjien, Suomen Musiikintekijöiden ja Suomen Musiikkikustantajien sekä Music x Median tuella. Raportissa arvioidaan kulttuurialaan kohdistunutta poliittista päätöksentekoa, hallintoa sekä edunvalvontaa ja osallistumista yhteiskuntatieteen, oikeusvaltion sekä hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmista. Näin pyritään luomaan kuvaa suomalaisen kulttuuripoliittikan tilasta ja kulttuuriin vaikuttavasta päätöksenteosta.

Haluamme kiittää Sitraa paitsi osallistumisesta hankkeen rahoitukseen myös tuomalla demokratian ja osallisuuden ulottuvuudet vahvaksi osaksi tutkimuskysymystämme. Sitran työ demokratian ja osallisuuden parissa on etsiä uusia ratkaisuja yhteiskunnallisen osallisuuden ja luottamuksen vahvistamiseksi, edistää demokratian rakenteiden, toimintatapojen, osallistumisen ja vuorovaikutuksen keinojen uudistamista ja kehittämistä. Kriisitilanteessakin tehtävien toimien on täytettävä demokraat-

tisen päätöksenteon kriteerit ja ideaalit mahdollisimman hyvin – ja siksi kulttuuripoliittikka koronan aikana on erinomainen tapaus oppia ja kehittää toimintapoja. Tämä vahvisti entisestään teemamme merkittävää yhteiskunnallista ulottuvuutta, sitä ettemme ole vain jonkun ”kulttuurikuplan” toimeentulokysymysten äärellä.

Suurimman aineistonkeruu-, analysointi- ja kirjoitustyön ovat tehneet Jari Stenvall ja Paula Vesala. Mirkka Kivilehdon vastuulla oli lainopillinen kokonaisuus. Sanni Pöntinen analysoi eduskunnan kyselytuntien aineistoa, jolla halusimme vahvistaa näkökulmaa kulttuuripoliittikan asemasta yhteiskuntapolitiikan kokonaisuudessa. Kaisa Rönkkö toimi Music x Median toimitusjohtajan asemassa (31.7.2023 saakka) hankkeen koordinaattorina ja vastasi kulttuuripoliittikan yleisen osion kirjoittamisesta tässä raportissa.

Kiitos kaikille teille 48 asiantuntijalle ja päättäjälle, jotka suostuitte haastateltavaksemme. Kiitos Hanna Isolammi valtavasta työstä käsikirjoituksen oikoluvussa ja kiitos Tero Ahonen julkaisun taittamisesta. Kiitos raporttimme ohjausryhmälle: Paulina Ahokas, Vappu Aura, Onni Pekonen, Sami Pirkola, Aku Toivonen, Tiina Vihtkari ja Ahti Vanttinen. Kiitos Jenny Hasu, Olli Jakonen ja Hannu Oskala, että toitte näkemyksenne keskusteluun raportin alustavista tuloksista Tampereen Music x Mediaan lokakuussa 2023. Osoitamme suuret kiitoksemme Aino Anttilalle ja Ulriika Leponiemelle lehdistöaineiston keräämisestä ja jäsentämisestä hankettamme varten sekä Alex Pramille eduskunnan kyselytuntien aineistonkeruusta.

Ja lopuksi kiitos jokaiselle joka jaksoi koronapandemian aikana tuoda esille kulttuurialan asiaa ja koettaa vaikuttaa siihen! Toivomme, että raportti auttaa kehittämään suomalaista kulttuuripoliittikkaa, mutta myös kannustaa ja rohkaisee jokaista uskomaan siihen, että taiteen ja kulttuurin rooli moniarvoisen demokratian vahvistajana on valtava ja on meidän sukupolvemme vastuulla koettaa palauttaa se yhteiskunnan keskiöön. *Ars longa, vita brevis.*

Helsingissä 16.2.2024

Jari Stenvall, Paula Vesala, Mirkka Kivilehto,
Sanni Pöntinen ja Kaisa Rönkkö

Tiivistelmä

”Jaksakaa vielä” oli yksi poliittisten päätöksentekijöiden keskeisimmistä korona-ajan viesteistä kulttuurialalle. Yleisötilaisuuksien rajoitustoimet rampauttivat alan toimintaedellytyksiä maaliskuusta 2020 helmikuuhun 2022. Korona-ajan tapahtumista muodostui kulttuurialan perspektiivistä tarkastellen terveysturvallisuuteen nojaavan valtakertomuksen ja koronarajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta peräänkuuluttavan vastakertomuksen taistelu. Koronan vuoksi asetetut rajoitukset ajoivat taiteen ja kulttuurin kentän historialliseen ahdinkoon, mutta se mitä tapahtui, oli arvattavissa: Vuosikymmeniä suomalaista kulttuuripolitiikkaa on arvosteltu muun muassa vapaan kentän ja sen itsensäyöllistäjien aseman unohtamisesta, luovan talouden käsitteen epämääräisyyden tuottamista ongelmista elinkeinopoliittisten rahoitusinstrumenttien luomisessa, kulttuurialan tietopohjan hauraudesta tai poikkihallinnollisten rakenteiden toimimattomuudesta. Ei korona hajottanut täydellistä ja vankkaa kulttuuripoliittista järjestelmää, se valaisi sen heikkoudet. Samalla se osoitti lohduttomasti, miten kulttuuripolitiikka on Suomessa kakkosluokan politiikkaa.

Oliko kulttuurialan vastakertomuksilla vaikutusta? Tutkimuksen mukaan oli: tukipolitiikkaan ja yhteiskunnalliseen keskusteluun. Sen sijaan koronatoimiin, kuten rajoitustoimenpiteisiin, ei ollut. On huomattavaa, että vielä elokuussa 2022 Marinin hallitus todella valmistautui rajoittamaan yhteiskuntaa koronapandemian vuoksi kohdentamalla rajoituksia täysin samalla tavalla kuin se maaliskuusta 2020 alkaen oli tehnyt halki korona-ajan.

”Sanna Marinin (sd) hallituksen esitysluonnos tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta saa osakseen kritiikkiä. Hallitus ehdottaa, että osa aiemmin tartuntalaissa olleista pykäläistä lisättäisiin lakiin uudelleen, siltä varalta, että koronatilanne heikkenee loppuvuonna. [- -] Laissa olleet tapahtumia, asiakastiloja ja ravintoloita koskevat väliaikaiset säädökset päättyivät kesäkuun lopussa. Esitys oli lausuntokierroksella heinäkuun lopussa.” (Iltalehti 9.8.2022.)¹

Yleisötilaisuuksien rajoittaminen oli muodostunut hallituksen taholta rutiini-toimenpiteeksi vailla pohdintoja toimenpiteiden vaikutuksesta alalle tai niiden tehokkuudesta rajoitustoimina. Tutkimushaastattelujen mukaan aluehallintovirastot (AVI) saivat osakseen poikkeuksellista painostusta vastuuministerin toimesta, mikäli harjoittivat alueellista päätäntävaltaa ohi sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ohjauksien.

Toimenpiteiden ja asiantuntijalausuntojen perusteella kulttuurialaan kohdistui erityinen likaisen leima, mikä aiheutti alalla epäuskoa ja toivottomuutta. Julkisessa keskustelussa tai tutkimushaastatteluissa kulttuurialan yleisötilaisuuksiin liittyvät

¹ https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/b39698aa-f62a-4d29-b0ad-fb2e8f852e83?fbclid=IwAR1qAkgzvbqEVWN3hKUm5x2-6pPs8Oabmo462_DTrp1DQfgmMlTXBXOyqjks [Viitattu 16.2.2024]

korona-ajan mielikuvat olivat harvoin esimerkiksi kirjamesuista, kesäteattereista, elokuvanäytöksistä tai taidenäyttelyistä. Useimmiten kulttuurialan tapahtumiin viitattaessa näytettiin ja käytettiin kuvia kevyen musiikin festivaaleilta. Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) syyskuussa 2021 julkaisemassa riskipotentialitaulukossa konserttitoiminta arvioitiin vaarallisemmaksi kuin mikään muu yhteiskunnan toiminto. Riskipotentialitaulukkoa oltiin STM:n suunnitelmissa ottamassa osaksi tartuntatautilain perusosaa, jolloin aluehallintoviranomaiset olisivat voineet rajoittaa konsertteja ”räkäindeksiin” nojaten, vaikka rokotekattavuus olisi yli 80 % ja muut rajoitukset purettu. Taulukkoa ei laajan vastustuksen vuoksi otettu käyttöön. Kun alkuvuonna 2022 melkein kaikki yhteiskunnassa jo oli auki, voitiin valtakertomuksen nojalla edelleen sanoa, että kulttuurialan vaatimus avaamisesta oli ”vastuuton”. Tammikuussa 2022 Helsingin kaupunki esimerkiksi jo ohjeisti oireettomia koronaposiitivisia menemään töihin ja kouluun, mutta kulttuuriala oli edelleen kiinni.

Valtio muutti merkittävästi koronapolitiikkaansa helmikuussa 2022, johon ajoittui myös Venäjän hyökkäyssodan alkaminen Ukrainassa. Kuitenkin ”Suomi selviytyi koronan hoidossa hyvin” -kertomus jäi elämään, vaikka hyökkäyssodan alkamisen jälkeenkin koronakuolleisuus oli korkealla tasolla.

Tätä tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa poliittiset päättäjät, viranomaiset, asiantuntijat ja kulttuurialan edunvalvojat pohtivat päätöksenteon olosuhteita ja esiin nousseita haasteita sekä kriisiajan toimintaa ja toimiensa vaikutusta omista näkökulmistaan. Tutkimuksen keskeinen tavoite on dokumentoida korona-ajan kulttuuripoliittista päätöksentekoa sekä selvittää hyvän hallinnon toteutumista ja haasteita kriisiajan Suomessa. Tavoitteena on myös arvioida kulttuurin asemaa suomalaisessa politiikassa ja löytää ratkaisumalleja kulttuuripoliittikan kehittämiseksi sekä kulttuurialan vaikuttamistyölle.²

Haastatteluihin perustuva tutkimus pyrkii paikantamaan kulttuurialan asiantuntijoiden ja toimijoiden roolia kulttuurialaa koskevan poliittisen päätöksenteon eri vaiheissa sekä analysoimaan sitä, kenen ääntä kuultiin ja millä perusteilla. 48 tutkimushaastattelun lisäksi tutkimusmateriaalina on käytetty muun muassa päätössiakirjoja, eduskunnan kyselytuntien kulttuurialaa koskevia keskusteluja sekä mediakeskustelua.

Tutkimushaastatteluista piiryy yhdenmukainen kuva siitä, että aiemmin laadittuja kriisijohtamisstrategioita ja -malleja, edes valtioneuvoston itsensä laatimia, ei otettu käyttöön tai muutenkaan huomioon koronakriisin hoitamisessa. Rajoituspolitiikka oli ensisijaisesti pääministerin ja perhe- ja peruspalveluministerin voimakkaasti ajama poliittinen arvovalinta, johon hallitus varsinkin koronapandemian alkuvaiheessa sitoutui. Rajoitusten kohdentumiseen liittyvän yhteiskunnallisen keskustelun lisääntyessä hallituksen sisällä koettiin painetta muuttaa rajoituspolitiikkaa. Haastatteluissa poliittisten päätöksentekijöiden keskuudessa nousi kuitenkin esiin voimattomuuden kokemusta sekä kyvyttömyyttä vaikuttaa rajoituspolitiikkaan jopa hallituspuolueiden kesken, suhteessa pääministeripuolueen avainhenkilöihin.

Rajoituspolitiikasta puuttui kokonaiskuva rajoitusten vaikutuksesta yhteiskuntaan. Yksi tähän vaikuttava tekijä oli STM:n terveystieteiden tutkimus, jossa painottui fyysi-

² <https://www.sitra.fi/artikkelit/tutkimushanke-purkaa-korona-ajan-kulttuurialaa-koskenutta-paatoksenteoa/>
[Viitattu: 17.2.2024]

nen terveys psyykkisen ja sosiaalisen ulottuvuuden puuttuessa. Taide ja kulttuuri pitkälti ohitettiin kriisinhoidossa – paitsi lasten harrastuksista keskusteltaessa – huolimatta siitä, että niillä on laajalti tutkittu vaikutus henkiseen kriisinkestävyyteen sekä ihmisen terveyteen ja hyvinvointiin. Haastatteluissa niin poliittisten päätöksentekijöiden, hallinnon avaintoimijoiden kuin edunvalvojien keskuudessa esiintyi laajalti ajatus siitä, että kulttuuripolitiikka on niin sanotusti ”kakkosluokan politiikkaa” ja opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) on heikko ministeriöiden hierarkiassa. OKM ei kehittänyt kulttuurialan toimintaa resilienssin ja kriisissä jaksamisen näkökulmista.

Taiteen ja kulttuurin saralla koronapandemian vaikutukset olivat merkittäviä, paikoin jopa tuhoisia. Taiteen ja kulttuurin barometrin 2022 mukaan 40 % taiteilijoista on harkinnut alan vaihtamista, ja päätoimisista opiskelijoista 60 % pohtii samaa (Ruusuvirta ym. 2022). Kulttuurin ja taiteen kansanterveydelliset ja sivistykselliset vaikutukset sekä perusoikeudellinen, kasvatuksellinen, ekologinen tai demokraattinen näkökulma unohtuivat korona-ajan kulttuuripolitiikan hoidossa. Pääosin kulttuuripolitiikkaa katsottiin korona-ajan Suomessa talous- ja elinkeinopoliittisten näkökulmien kautta. Tutkimushaastattelut antoivat myös viitteitä kulttuurialan toimijoiden syvästä epäluottamuksesta päättäjiä kohtaan sekä merkityksettömyyden kokemuksesta suhteessa omaan työhön sekä sen asemaan yhteiskunnassa.

Kulttuurialaan osuneet rajoitustoimet osoittivat myös oikeusvaltion haavoittuvaisuuden kriisioloissa sekä sen, kuinka perusoikeuksien politisoituminen oli poikkeusoloissa mahdollista. Hyvin nopeasti poikkeusolojen toteamisen myötä poliittisesta päätöksenteosta tuli yksipuolista – terveysturvallisuusnarratiiviin tukeutuvaa – ja perusoikeusrajoitukset toteutettiin lainsäädännössä ja viranomaispäätöksissä ainoastaan muotoseikat huomioiden, ilman asianmukaista suhteellisuuden ja välttämättömyyden punnintaa. Perusoikeuksien välillä syntyi hierarkia, jossa oikeus elämään ja terveyteen dominoi yli muiden. Vaikka valtakertomuksen mukaan Suomen on todettu selviytyneen verrattain hyvin koronapandemian haasteista, lainsäädäntö- ja rajoitustoimista on löydettävissä oikeudellisia jännitteitä erityisesti oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen ja perusoikeusrajoituksiin liittyen. Korona-aikana rajoitettiin välittömästi ja välillisesti useita perusoikeuksia, muun muassa kokoontumisvapautta, oikeutta työhön, elinkeinonvapautta, sivistyksellisiä oikeuksia, oikeutta omaan kulttuuriin, oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Lainsäätäjän ja hallinnon sekä poliittisen päätöksenteon välillä vallitsi epäselvyys toimivaltuuksien rajoista. Poikkeusolojen lainsäädännön ja niin sanotun normaaliajan lainsäädännön välille syntyi suuri oikeudellinen jännite, joka vallitsi läpi koronatoimien ja osoitti tarpeen mittaville lainsäädäntömuutoksille.

Hallinnon tasolla viranomaiset joustivat ja tekivät kiireessä ja melko pienillä resursseilla parhaansa ratkoakseen koronapandemian aiheuttaman kriisin ongelmia. Kuitenkin hallinnon siiloutuminen vaikeutti kulttuurialaan kohdistuvia koronatoimia ja tiedonkulkua, vaikka kriisitilanteessa tarve juuri eri hallinnon rajat ylittävälle yhteistyölle, dialogille ja tilannekuvan muodostamiselle korostuu. Nämä tutkimustulokset ovat samansuuntaisia aiempien koronatoimien arviointien kanssa.

Tutkimus myös osoittaa, että kulttuurialan rakenteita ja toimintaa ei riittävästi tunneta yhteiskunnallisessa keskustelussa, poliittisessa päätöksenteossa tai hallinnossa. Alasta ei ollut tuotettu riittävästi tietopohjaa ennen koronapandemiaa edes

OKM:n hallinnon alle kuuluvissa asioissa. Lisäksi koronatoimien tietoperustaan liittyi poikkeuksellisen paljon mielikuvia ja tunneperäisyyttä. Kulttuurialaa leimaavat ja kulttuurin arvostusta ilmentävät käsitykset, kuten ”kivat festarit olivat vaarallisia koronapandemiassa”, verhottiin asiantuntijatiedoksi. Niiden kumoamisen todistamisvastuu oli kulttuurialan toimijoilla.

Kulttuurialan edunvalvonta pyrki korona-aikana löytämään uusia vaikuttamisen väyliä ja kykeni uudelleenlaiseen yhteistyöhön. Tietoa pyrittiin jakamaan edunvalvojien kesken, ja edunvalvontaa tehtiin myös uudella verkostoituvalla vallalla ohi perinteisen järjestökentän. Kulttuurialan edunvalvonta vaikutti alalle saatuihin tukiin myönteisesti ja onnistui nostamaan kulttuurialan rakenteet sekä kulttuurin merkityksen paitsi poliittiseen, myös yhteiskunnalliseen keskusteluun. Kulttuurin edunvalvonnan ongelmia puolestaan ovat sirpaleisuus, ristiriidat sekä resurssien vähäisyys. Ristiriitaisia viestejä sirpaleisen edunvalvonnan taholta välitettäessä vastuu kokonaiskuvan muodostamisesta jäi kuulijalle, jolloin päätöksentekijät yrittivät muodostaa käsitystä kulttuurialaan kohdentuvista toimista ja niiden muutostarpeista ilman alan yhteistä omaa visiota. Eniten kehitettävää alan edunvalvonnalla olikin koronapandemiassa yhteistyön, tiedonkeruun ja tiedon välittämisen sekä muun viestinnän saralla.

Korona-ajan kulttuuripoliittisessa keskustelussa korostuivat erityisesti elinkeinopoliittinen näkökulma, kulttuurin suorat ja välilliset tulonmenetykset sekä freelancereiden heikko asema, mikä oli luonnollista elinkeinonharjoittamisen ollessa kielletty tai voimakkaasti rajoitustoimenpiteiden kohteena kahden vuoden ajan. Lisäksi keskustelussa nousi esille eri toimialojen erilainen kohtelu rajoitustoimissa, mikä johti kokemuksiin epäyhdenvertaisesta kohtelusta ja epäjohtonmuksista toimista kulttuurialalla.

Tutkimuksen kehittämisuosituksissa kiinnitetään huomiota siihen, että kriisiajan käytännöt ja kriiseihin varautuminen täytyy luoda normaaliaikoina. Samoin pitää pystyä huomioimaan toimenpiteiden yhteiskunnalliset vaikutukset kriisiaikana ja sen jälkeen. Tästä johtuen raportissa muun muassa ehdotetaan kulttuuripoliittikkaan pitkäjänteisempää otetta, jossa painopiste on tietoperustaisuudessa ja käytännön toiminnan varmistamisessa. Kokonaisvaltaisempi ote kulttuuripoliitikassa loisi myös varmuutta ja pidempää horisonttia kulttuurialalle, joka tutkimushaastattelujen perusteella koki epävarmuuden lisääntyneen ja oman työn merkitykselliseksi kokemisen vähentyneen.

Korona-aika paljasti useita puutteita lainsäädännössä. Työryhmä ehdottaa normaaliolojen ja poikkeusolojen lainsäädännön rajanvedon selventämistä, tartuntatautilain uudistusta, valmiuslain muutoksia sekä perusoikeuksien toteutumisen valvontaa.

Raportti sisältää lukuisia ehdotuksia hallinnon ja poliittisen päätöksenteon uudistamiseksi. Muun muassa kulttuurialan yli hallinnonalojen rakentuvaa poliittista johtamista on vahvistettava perustamalla ministerityöryhmä. Hallinnon tasolla OKM:n kykyä edistää kulttuurialan toimintaedellytyksiä kokonaisvaltaisesti tulisi parantaa. Samoin OKM:n olisi kehitettävä yhteyksiä ja dialogia järjestöjen kanssa, myös niiden, jotka eivät ole valtionavustusten piirissä. Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) roolia asiantuntijavirastona ja operatiivisena toimijana tulisi haastattelujen perusteella kirkastaa. Samoin raportissa ehdotetaan hyvän hallinnon periaatteiden täsmentämistä kriisitilanteita varten.

1.

JOHDANTO

1. Johdanto

Kun koronapandemia alkoi alkuvuodesta 2020, Suomi ei ollut periaatteessa valmistautumaton. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuonna 2017 annettu yhteiskunnan turvallisuusstrategia oli tärkeä, kriisien varautumista linjaava suunnitelma. Siinä kulttuuriala sisällytettiin alaksi, jonka merkitys korostui ihmisille kriiseissä. Kulttuurialan todettiin strategiassa erityisesti vahvistavan henkistä kriisinkestävyttä.

Yhteiskunnallisen turvallisuusstrategian (2017, 86) mukaan kulttuurialan toimintaedellytykset oli hyvin tärkeää turvata myös kriisiaikoina. Tämä on ilmaistu strategiassa: ”taiteellisen ja luovan työn ja toiminnan, kulttuurisen osallisuuden ja osallistumisen sekä kulttuuriperinnön säilymisen ja välittymisen edellytykset turvataan. Taiteellisen ja luovan työn sekä kulttuurisen toiminnan kannalta tärkeää on mahdollisuus ilmaista itseään luovasti.” Samoin turvallisuusstrategian mukaan ”kulttuurisen osallisuuden ja osallistumisen turvaamiseksi ylläpidetään toimintoja, jotka turvaavat taide- ja kulttuuripalvelujen saatavuuden koko maassa. Jokaiselle kansalaiselle turvataan mahdollisuus taiteen ja kulttuurin harrastamiseen sekä taide- ja kulttuurielämyksiin. Edistetään kulttuuristen ryhmien vuorovaikutusta ja kohtaamista sekä uskontojen vuoropuhelua.”

Henkinen kriisinkestävyys liittyi yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa erityisesti luottamukseen, ihmisten jaksamiseen sekä päätöksenteon oikeutukseen. Sen vastuuministeriöksi määriteltiin OKM, jonka vastuualueisiin kulttuuripolitiikka kuuluu.

Koronakriisissä valtion toiminta ei ollut sellaista, mitä sen yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisen varautumissuunnitelman mukaan piti olla. Kulttuurialaa ei juuri mitenkään hyödynnetty koronakriisin toimenpiteissä. Sen tärkeys henkisen kriisinkestävyden näkökulmasta unohdettiin. Kulttuurialan toimintaedellytysten turvaaminen oli vaillinaista. Valtio sekä poliittiset päätöksentekijät sivuuttivat tai unohtivat yhteiskunnalliseen turvallisuusstrategiaan sisältyvät huomiot kulttuurialan tärkeydestä ja alan toimintaedellytysten turvaamisesta kriisiaikana.

Koronakriisi on ollut yksi kulttuurialan ja -politiikan merkittävimmistä kriiseistä Suomessa. Erityisesti rajoitukset ja tapahtumien sulkemiset vaikuttivat dramaattisesti kulttuurialan toimintaedellytyksiin. Kulttuuripolitiikka osoittautui ”kakkosluokan” politiikaksi, joka jäi pitkälti muiden asioiden varjoon.

1.1. Tehtävä ja tavoitteet

Tässä raportissa tarkastellaan kulttuurialan kohtelua ja kulttuurialaan kohdistuvia valtakunnallisia toimenpiteitä korona-aikana maaliskuusta 2020 kevääseen 2022. Pyrimme ymmärtämään ja löytämään selityksiä kulttuurialan kohtelulle sekä kysymme, miten olisi voitu toimia toisin.

Raportissa käydään läpi niin poliittisen päätöksenteon, lainsäädännön, hallinnon kuin kulttuurialan edunvalvonnan ja osallisuuden näkökulmia. Tarkoi-

tuksena on erityisesti löytää ratkaisuja sille, miten voitaisiin toimia kriiseissä sekä varautua niihin paremmin myös kulttuurialan näkökulmasta.

Keskitymme siis raportoimaan ja analysoimaan kulttuurialaan kohdistuvia toimia, joilla on julkaistu yhteys juuri koronapandemiaan. Tarkoituksenamme on dokumentoida se, mitä kulttuurialan osalta tapahtui koronapandemiassa erityisesti poliittisen päätöksenteon, hallinnon sekä niihin liittyvän edunvalvonnan näkökulmista. Vaikka Suomessa on tehty useita korona-aikaa käsitteleviä tutkimuksia ja arvioita (esimerkiksi Otkes 2021; Deloitte 2021; Mörttinen 2021; Stenvall ym. 2022), kriisitoimia ei ole aiemmin tarkasteltu kulttuurialan näkökulmasta koko pandemian ajan kokemuksista yhteen vetäen (vrt. Jakonen ym. 2020).

Tutkimustehtävämme on seuraava:

Miten ja mistä syistä kulttuurialaan kohdistuvat koronatoimet onnistuivat tai epäonnistuivat?

Hankkeessa käydään laadullisin – erityisesti sisältöanalyysin, diskurssitutkimuksen ja kertomuksen tutkimuksen – menetelmin sekä oikeustieteellisestä näkökulmasta läpi kulttuuritoimijoiden toimintaedellytyksiin vaikuttanutta lainsäädäntöä, poliittista päätöksentekoa, hallintoa ja edunvalvontaa koronapandemian aikana Suomessa.

1.2. Tutkimuksen kohdentaminen

Keskitymme erityisesti valtakunnallisen päätöksenteon tasoon, ennen kaikkea siihen tasoon, jolla koronatoimia koskevia ratkaisuja tehdään ja jolta on johdettu kriisitoimia.

Rajauksella on merkitystä havaintoihin. Esimerkiksi valtakunnan tason päätöksentekijät tai edunvalvojat ovat voineet kokea kulttuurialan onnistumiset ja epäonnistumiset hyvin eri tavoin kuin kulttuurialan toimijat. Tärkeä kysymys on kuitenkin se, ovatko valtakunnan tason toimijat ymmärtäneet kulttuurialan toimijoiden tilannetta ja näkökulmia koronakriisissä.

Kulttuurialaan kohdistuviin koronatoimiin vaikuttivat laaja-alaiset, kaikkiin kohdistuvat sekä suppeammat, kohdennetummat toimet. Tätä on avattu seuraavassa kuvassa. Kriisinhallinnan perustan muodostavat kaikkia toimialoja koskevat tekijät. Esimerkiksi lainsäädäntö – kuten perusoikeudet, tartuntatautilaki ja valmiuslainsäädäntö – koskee kaikkia yhteiskunnan aloja. Samoin poliittisen päätöksenteon toiminta ja toimintamallit tai kriisin johtamisen ja hallinnon toimintamallit sekä niihin liittyvät ongelmat vaikuttavat kaikkiin politiikka-alueisiin. Kriisin hallinnan yleisiin tekijöihin on lisäksi sisällytettävä kriisitoimenpiteet.

Toisen tason muodostavat kulttuurialaan suoraan kohdistuvat kriisitoimet. Esimerkiksi sillä, mistä näkökulmasta kulttuurialaa on koronapandemiassa johdettu, on ollut vaikutusta toimenpiteiden sisältöön. Samoin kulttuurialaan kohdistettiin suoraan erilaisia toimenpiteitä, kuten tukipolitiikkaa. Kolmannen tason muodostavat kulttuurialan omat kokemukset ja toimet kriisissä. Kult-

tuurialakaan ei siis ollut passiivinen kriisissä, vaan eri toimijat olivat aktiivisia pyrkiessään löytämään ratkaisuja esimerkiksi terveysturvallisten kulttuurialan tapahtumien järjestämisessä.

KUVIO 1: HALLINNON TASOT

Kriisin hallinnan tekijät	Lainsäädäntö ja resurssit, kuten perusoikeudet, valmiuslaki, tartuntatautilaki	Poliittinen päätöksenteko, kuten vallan keskittyminen valtioneuvostoon	Hallinto, johtaminen ja toimintavat, kuten toimivaltaisen viranomaisen malli, siilot, aluehallinnon rakenne	Kriisitoimenpiteet, kuten rajoitukset, tukitoimet, rokotukset, terveydenhuolto
Kulttuurialan kriisihallinta – valtiontaso	Kulttuurialan kriisihallinnan toimintaympäristö <ul style="list-style-type: none"> Kulttuurialan kehykset (Oikeus kulttuuriin) Kulttuuri itseisarvona Kulttuuri elinkeinona Kulttuuri hyvinvointina Kulttuuri resilienssinä Kulttuurialan tilanteen ymmärrys (esimerkiksi toimeentulo-ongelmat) 	Kulttuurialan toimijat <ul style="list-style-type: none"> Ministeriöt kuten OKM, TEM Taike Järjestöt ja edunvalvojat 	Kulttuurialan hallinto, johtaminen ja toimintatavat <ul style="list-style-type: none"> Kriisitoimien johtaminen Kulttuurialan tilanteen ja intressien esilletuonti ja vaikuttaminen Yhteistyön organisointi Osallisuus 	Kulttuurialan valtion tason kriisitoimenpiteet <ul style="list-style-type: none"> Tukipolitiikka Tietoperusta Viestintä
Kulttuurialan kriisihallinta – toimijataso	Kriisin aikaansaama toimintaympäristö <ul style="list-style-type: none"> Toimeentulo Luottamus kriisitoimiin Toiminnan tekemisen edellytykset 	Kulttuurialan toimijat <ul style="list-style-type: none"> Yritykset, kolmas sektori VOS-toimijat Vapaan kulttuurikentän toimijat 	Kulttuurialan toimijoiden toimintatavat <ul style="list-style-type: none"> Esimerkiksi kulttuurialan organisaatioiden johtaminen Kulttuurialan toimijoiden yhteistyöverkostot 	Kulttuurialan kriisitoimenpiteet <ul style="list-style-type: none"> Valtiollisten linjausten toteuttaminen Omat toimet, kuten turvallisten tapahtumien järjestäminen Omaehtoinen vaikuttaminen, kuten mielenosoitukset

Tässä raportissa tarkastelemme siis muun muassa poliittisen päätöksenteon ja hallinnon tason toiminnan logiikkaa kulttuurialan kannalta. Samoin kohteenamme ovat kulttuurialaan suoraan kohdistuvat toimenpiteet. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että analysoimme kulttuurialan tukipolitiikkaa koskevia ratkaisuja ja käytäntöjä, mutta emme varsinaisesti ota kantaa siihen, kohdentuiko jollekin yksittäiselle toimijalle annettu tuki oikein tai väärin.

Olemme raportissa erityisen kiinnostuneita demokratiasta, edunvalvonnasta ja osallisuudesta. Demokratian toimivuutta tarkastelemme analysoimalla muun muassa hallituksen toimintaa sekä hallinnon toimintaa suhteessa poliittiseen päätöksentekoon. Voimme kysyä edunvalvontaa ja osallistumista analysoimalla, kuuluiko kulttuurialan toimijoiden ääni tai oltiinko kulttuurialan toimijoiden tilanteesta aidosti kiinnostuneita valtakunnallisessa päätöksenteossa: vaikuttiko äänen kuuluminen koronan hallinnassa onnistumiseen.

1.3. Merkityksellistäminen metodina ja

viitekehystenä

Koronatoimiin kohdistuvaa kansallista ja kansainvälistä tutkimusta erilaisine viitekehysineen ja teoreettisine lähtökohtineen on paljon. Tyypillisesti esimerkiksi kriisitutkimuksessa arvioidaan toimenpiteitä suhteessa valittuun kriisinjohtamismalliin tai tarkastellaan tehtyjä toimenpiteitä suhteessa kriisin aiheuttamaan asiaan tai sen seurauksiin.

Tämän raportin keskeisenä metodisena ja teoreettisena perustana on se, minäkalaisia merkityksiä koronapandemia ja siihen liittyvät toimenpiteet sekä vaikutukset ovat saaneet aikaan. Erityisesti raporttimme lähtökohtana on keskustelu merkityksellistämisestä (sensemaking). Tämä lähestymistapa on erityisen tarkoituksenmukainen muun muassa silloin, kun pyritään ymmärtämään, miksi samoja käytäntöjä ja toimenpiteitä tulkitaan toisistaan poikkeavin tavoin. Esimerkiksi koronapandemiassa terveysturvallisuutta edustaneet toimijat näkivät yhteiskunnan toimintaa rajoittavien toimenpiteiden hyödyt ja haitat eri tavoin kuin esimerkiksi monet kulttuurialalla työskennelleet henkilöt.

Merkityksellisyyttä on määritelty useilla erilaisilla tavoilla (ks. esim. Korpela 2017). Käsitteellisesti merkityksellisyys on tietyn asian tai ilmiön ymmärrettäväksi tekemistä ja luomista (Maitlis ja Christianson 2014). Tämä ymmärrys puolestaan mahdollistaa toiminnan (esim. Gephart ym. 2013; Giuliani 2016, 220).

Merkityksellistäminen on sekä yksilöllistä että yhteisöllistä, kuten kollektiivista (Weick 1995, 6; Korpela 2017; Mederois ym. 2022). Tässä yhteydessä olemme erityisesti kiinnostuneita kollektiivisista, jaetuista merkityksistä. Kysymys on siitä, miten Suomessa muun muassa terveysturvallisuuden, kulttuurialan tai juridiikan toimijat ovat ymmärtäneet ja merkityksellistäneet kulttuurialaa koskevat koronatoimet.

Merkityksellistäminen tapahtuu aina jossakin kontekstissa. Tässä yhteydessä tarkastelun kohteena on kriisi kontekstina. Käsitteellisesti kriisi tarkoittaa, että jokin asia on uhka selviytymiselle tai tärkeimmille tavoitteille. Kriisien ratkaiseminen on kiireellistä. Ne ovat yhtäkkisiä, arvaamattomia ja seuraamuksiltaan ennakoimattomia. Usein kriisi saa esimerkiksi ennakoimattomasti alkunsa tapahtumasta, joka aiheuttaa aineellisille tai aineettomille arvoille merkittävää uhkaa. (Esim. Christensen ym. 2016; Weick 1995; Sandberg ja Tsoukas 2015). Koronakriisin kaltaiset kriisit voidaan nähdä otollisina, yllättävinä ja odottamattomina tapahtumina luoda uudenlaista merkityksellistämistä vaikkapa siitä, mikä on kulttuurin merkitys yhteiskunnassa. Toisaalta rakenteissa – vaikkapa poliittisessa päätöksenteossa tai hallinnossa – saattaa olla institutionalisoituja ja rutiineiksi muuttuneita käytäntöjä ja tulkintakehityksiä merkityksellistää todellisuutta (ks. Vaara ja Whittle 2022). Kriisin kuluessakin saattaa kehittyä esimerkiksi pysyväluonteiseksi muotoutuneita tapoja ymmärtää kriisi.

Tunnettu merkityksellisyyden tutkija Karl Weick (1995) on korostanut sitä, että merkityksellistämiseen liittyy vahvasti uskottavuus ja vakuuttavuus. Onkin siis

esimerkiksi kysyttävä, mitkä tekijät luovat kriisin ymmärtämisessä uskottavuutta. Kriisikontekstissa on erityisen keskeistä löytää ratkaisuja tilanteen – kuten pandemian – saamiseksi hallintaan. Voidaan siis sanoa, että merkityksellistämistä tapahtuu ongelmien ratkaisun kontekstissa. (Kinder ja Stenvall 2024.) Uskottavuus liittyy laajemmin yleiseen hyväksyttävyyteen sekä monesti myös toimijoiden haluun toimia yllättävässä tilanteessa nopeasti, vaikka asioista ei olisi selkeää kuvaa. Toimijat – kuten päätöksentekijät – tarttuvat siis kiireessä siihen ratkaisuun, joka on heille uskottavin, ilman laajempaa ja kokonaisvaltaisempaa harkintaa.

Lähestymme merkityksellistämistä erityisesti kolmella tavalla. Ensinnäkin analysoimme aineistoa sisältöanalyysillä. Määrittelemme kussakin luvussa aluksi tiiviisti sen, mistä tarkasteltavassa luvussa on sisällöllisesti kysymys (esimerkiksi tietoperustaisuus, edunvalvonta jne.). Tämän jälkeen analysoimme aineistolähtöisesti sitä, mistä asioista, aiheista ja teemoista aineisto kertoo. Pyrimme avaamaan ja kertomaan sisältöihin liittyvät ristiriitaisetkin tulkinat. Tämä kautta on muodostettavissa kokonaiskuva kulttuurialaan kohdistuneista koronatoimista. Kolmanneksi osin myös tulkitsemme kulttuurialaa koskeneita koronatoimia kertomusten kautta (ks. esim. Boje 2008; Vaara ja Whittle 2022; Vaara ja Rantakari 2023; Vaara, Sonenshein & Boje 2016). Kertomus on keskeinen väline, jolla jäsennetään muutoksia ja tehdään merkityksellistämisen kautta ymmärrettäväksi uusia, tuntemattomia tilanteita. Kertomukset järjestävät tapahtumia, ennustavat ja selittävät toimintaa sekä auttavat tulkitsemaan omia ja toisten motiiveja. (Ks. Björninen ym. 2020.) Hallitsevat kertomukset eli valtakertomukset ovat yleisesti hyväksytyjä, usein kiteytyneitä selitysmalleja, jotka useimmiten tukevat vallitsevia valtarakenteita. Vastakertomukset taas ottavat toisen näkökulman ja pyrkivät muuttamaan vallitsevia rakenteita ja ajatusmalleja. (Bamberg & Andrews 2004.)

KUVIO 2: ESIMERKKI VALTAKERTOMUKSISTA JA VASTAKERTOMUKSISTA KORONAKRIISIN AIKANA.



Valtakertomus

Tapahtumat tulee sulkea jotta vältytään kuolemilta. Toimenpiteitä tehdään ja ne ovat tehokkaita. Rajoitukset olivat onnistuneita ja Suomi onnistui pandemian hoidossa.

Vastakertomus

Tapahtumien kategorinen sulkeminen yli kahdeksi vuodeksi oli poliittinen sekä arvopohjainen valinta. Kulttuuritapahtumien rajoitusten perusteeton pitkittäminen ja rajoitusten paremmasta kohdentamisesta kieltäytyminen on klassinen ”lavastettu vihollinen” -harhautus, jossa näytetään, että tehdään jämäköitä toimenpiteitä, että homma on hallituksen käsissä. Uhreina ovat olleet tapahtuma- ja ravintola-alan sadat tuhannet työntekijät perheineen sekä suuremmassa mittakaavassa erityisesti lasten, nuorten, vammaisten ja vanhusten hyvinvointi.



Valtakertomukset ovat määritelmällisen hallitsevan asemansa vuoksi harvoin sellaisenaan julkilauseuttuja. Vastakertomukset taas ovat aktiivista toimintaa, jotta ne voivat haastaa yleisesti jaetun käsityksen.

Kertomukset heijastavat tietoa eli yksilöllistä ymmärtämistä asioihin. Valtasuhteisiin liittyen kertomukset ilmentävät pyrkimystä ymmärtää yhteisesti asioita sekä tarkoitusta vaikuttaa muihin. Tavoite voi olla myös se, että kertomalla asiat tietyllä tavalla pyritään vaikuttamaan siihen, miten muut näkevät meidät.

Kertomukset liittyvät myös osallistumiseen. Valtakertomuksilla ja vastakertomuksilla toimijat saattavat osallistua kriisinhallintaa koskevan ymmärryksen luomiseen sekä tätä kautta toiminnan mahdollistavien käytäntöjen rakentamiseen. Yhdessä ajattelua eli dialogia saattaa syntyä, mikäli kertomuksia kyetään yhdistämään toisiinsa sekä näin rakentamaan uudenlaisia käytäntöjä. Vaihtoehtoisesti kertomukset voivat kärjistää ja ilmentää toimijoiden välisiä erimielisyyksiä sekä täten vaikeuttaa ongelmien ratkaisuja.

2.

AINEISTO JA SEN SISÄLTÄMÄT KERTOMUKSET

2. Aineisto ja sen sisältämät kertomukset

Raportin tutkimusote on laadullinen. Ensisijainen aineisto perustuu puoliavoimiin haastatteluihin. Aineistoa vahvistetaan eduskunnan kyselytuntien kulttuuri- ja tapahtuma-alaa koskevilla puheenvuoroilla sekä aiemmasta kulttuuripoliittisesta ja koronajohtamista koskevasta tutkimuksesta koostuvalla kirjallisella aineistolla. Lisäksi raportin analyysi täydentyy työryhmän omien havaintojen ja kokemusten sekä aiheen ympärillä käydyn yleisen keskustelun kautta. Osa työryhmästä osallistui korona-aikana työryhmä- tai vaikuttamistyöskentelyyn, jolloin analyysit raporttia kirjoittaessa eivät ole syntyneet lineaarisesti vaan prosessimaisesti, perustuen sekä aineistoon että sitä täydentäviin analysoijien omiin havaintoihin ja kokemuksiin. Tutkijoina olemme tietoisia subjektiivisten näkemysten vaikutuksesta tuloksiin. Tässä yhteydessä tutkijoiden subjektiivisuus voidaan nähdä näkökulmaa laajentavana vahvuutena, ei tutkimusta vääristävänä tekijänä. (Esim. Tontti 2005.)

Työryhmä haastatteli raportin aineistoa varten 48 henkilöä. Haastatteluja tehtiin yhteensä 42, sillä kahdessa haastattelussa oli kuultavana useampi henkilö. Haastateltavien joukossa oli seitsemän kansanedustajaa (myös ministereitä ja valiokunnan puheenjohtajia), kahdeksan poliittista erityisavustajaa (valtiosihteerä, erityisavustajaa), 14 julkishallinnon viranhaltijaa, 15 taide- ja kulttuurialan edustajaa sekä neljä akateemista asiantuntijaa. Haastattelut suoritettiin 20.3.–30.9.2023 välisenä aikana. Haastattelijoina oli kerrallaan 1–3 työryhmän jäsentä. Yksi työryhmän jäsenistä ei osallistunut haastattelujen tekemiseen.

Haastattelut suoritettiin kasvotusten tai Teamsin välityksellä. Haastattelut äänitettiin haastateltavien luvalla, ja heiltä kysyttiin suostumusta siihen, että kaikilla tutkimusryhmän jäsenillä on lupa lukea litteroituja aineistoja. Litteroinnin suoritti pääosin Tutkimustie Oy. Haastateltavien nimet on anonymisoitu, ja heidän puheestaan on poistettu kaikki sellainen, jonka perusteella yksittäisiä henkilöitä olisi mahdollista tunnistaa.

Haastattelut kestivät 45 minuuttista 122 minuuttiin. Keskimääräinen haastattelu-aika oli 61 minuuttia.

Haastattelukutsut lähetettiin sähköpostitse helmi-toukokuussa 2023. Haastateltavien lista täydentyi tutkimusprosessin edetessä. Haastattelukutsu lähetettiin 70 toimijalle, joista osa ei vastannut kutsuun ja neljä kieltäytyi haastattelusta. Haastateltavia valittiin seuraavin perustein: a) korona-ajan roolit ja vastuut b) asiantuntemus tutkimusaiheen kannalta keskeisissä kysymyksissä c) tasapaino eri sektoreita edustavien haastateltavien välillä.

Poliitikot sekä viranhaltijat valikoituivat ensisijaisesti korona-ajan rooliensa ja vastuidensa perusteella. Asiantuntijat edustivat pääasiallisesti oikeustieteellistä osaamista. Taide- ja kulttuurialan edustajissa oli ammattilaisia eri taiteenaloilta: edunvalvojia, taiteilijoita sekä järjestöjen johtohenkilöitä. Kaiken kaikkiaan aineisto antaa kokonaiskuvan koronatoimista valtion tasolla.

Haastattelut äänitettiin haastateltavien luvalla, ja ne rakentuivat temaattisen kysymysrungon varaan, jossa kaikille haastateltaville esitettiin tietyt samat kysymykset.

- **Teema 1:** Korona-ajan johtaminen ja päätöksenteko: Korona-ajan päätöksenteon onnistumiset ja epäonnistumiset yleisesti ja suhteessa kulttuurialaan.
- **Teema 2:** Valta: Kuka, ketkä ja mitkä tahot käyttivät valtaa korona-aikana, erityisesti suhteessa kulttuurialaa koskeneeseen päätöksentekoon? Ketä kuultiin ja kuka päätti siitä, ketä kuultiin (esimerkiksi kulttuurialan asiantuntijana)?
- **Teema 3:** Tietopohja: Millaiseen tietopohjaan korona-ajan kulttuurialaa koskenut päätöksenteko perustui?
- **Teema 4:** Arvot ja asenteet: Millaisiin asenteisiin ja arvoihin kulttuuria ja kulttuurialaa kohtaan korona-ajan poliittinen päätöksenteko perustui?
- **Teema 5:** Tulevaisuus: Millaisia kehityskohteita korona-aikana huomattiin: mitä pitäisi muuttaa tai kehittää sekä rakenteissa, kulttuurialalla että yhteiskunnassa, jotta seuraavan kriisin kohdatessa kulttuuriala otettaisiin paremmin huomioon?

Mikäli aikataulu mahdollisti tai haastateltava itse halusi kertoa lisää näkemyksistään, haastattelun lopuksi käytiin vapaata keskustelua haastattelun teemoihin liittyen.

Haastatteluihin perustuvan laadullisen tutkimuksen tuloksia voidaan haastata niiden heikon yleistettävyyden takia. Toisaalta niiden vahvuus on tutkittavaan ilmiöön vaikuttavien eri tekijöiden ja niiden välisten suhteiden ymmärryksen lisääminen, jolloin tutkijalla on käytössään erilaisia keinoja vahvistaa tulosten luotettavuutta. Kulttuurialan ongelmista on uutisoitu kattavasti, ja niitä on tutkittu koronapandemian aikana ja sen jälkeen, joten yleiskäsitys ilmiöstä on olemassa. Tutkimusryhmä pyrki systemaattisuuteen aineiston keruussa ja käsittelyssä: haastattelutilanteet olivat rauhallisia ja keskittyneitä. Haastateltaville oli etukäteen esitelty raportin lähtökohtia ja teemoja. Aineisto alkoi myös kyllääntyä haastatteluja tehtäessä, eli samat asiat alkoivat toistua.

Toinen olennainen kriittinen havainto tutkimuksen luotettavuudesta voi liittyä haastattelijoiden ja haastateltavien rooleihin suhteessa tutkimusaiheeseen. Toisaalta työryhmäläisten roolit osana tutkittavaa toimijakenttää takasivat laajan taustaymmärryksen aiheesta ja helpottivat kysymysten asettelua, mutta toki tilanteet vaativat haastattelijoilta tietoisesti yhdessä sovittua etäännyttämistä, jotteivät haastattelijoiden mielipiteet ja asenteet vaikuttaneet haastattelun kulkuun. Eriyisesti haastattelutilanteissa pyrittiin kiinnittämään huomiota siihen, että haastattelijat eivät ohjanneet liikaa keskustelua tai tuoneet esille mielipiteitään. Tämä toteutettiin seuraamalla työryhmäläisten käyttäytymistä haastattelutilanteissa. Työryhmä myös harjoitteli etäännyttämistä ennen haastattelutilanteita.

Uusea haastateltava kertoi, että monet koronapandemiaan liittyvät yksityiskohdat ovat heiltä unohtuneet. Koronapandemiaan liittyvät tapahtumat ja asiat yhdistyvät haastateltaville yhdeksi kokonaisuudeksi. Tämän olemme pyrkineet ottamaan huomioon tuloksia analysoidessamme. Lisäksi olemme huomioineet, että haastateltavan tehtävä tai asema on saattanut vaikuttaa kokemuksiin koronapandemiasta.

Haastatteluaineiston perusteella on myös nostettavissa esiin hallitseva valtakertomus ja sen vastakertomus. Näitä käytämme tulkitessamme aineistoa.



Terveysturvallisuuskertomus valtakertomuksena

Koronatoimien lähtökohtana on ihmisten terveyden turvaaminen. Tämä edellyttää voimakkaita koronan leviämisen estäviä rajoitustoimia yhteiskunnassa sekä terveydenhuollon kapasiteetin turvaavia toimenpiteitä riippumatta siitä, minkälaisia muita lyhyen tai pitkän aikavälin vaikutuksia toimenpiteillä on yhteiskunnassa. Toimenpiteiden taustalla on terveyteen perustuva tieto. Vastuu terveysturvallisuuden johtamisesta on hallituksella ja terveysturvallisuusviranomaisella, erityisesti STM:llä.

Kulttuurialan vastakertomus

Terveysturvallisuustoimilla on merkittäviä kielteisiä vaikutuksia kulttuurialaan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Terveysturvallisuus on tärkeää ja rajoitukset vaikeassa tautitilanteessa perusteltuja. Terveysturvallisuus voidaan huomioida kiinnittämällä huomiota muun muassa siihen, millä tavoin kulttuurialalla toimitaan esimerkiksi tapahtumien järjestämisessä. Kulttuurialan syyllistäminen koronan leviämisestä ei ole ollut perusteltua, eivätkä tiukat koronatoimet ole perustuneet aina riittävästi luotettavaan tietoon.



Haastatteluaineiston ohella tämä raportti sisältää analyysin eduskunnan kyselytunneilla käydyistä keskustelusta. Tällä analyysillä on pyritty selvittämään, minkälaisista asioista poliittiset päätöksentekijät ovat keskustelleet koronapandemian kuluessa.

Tutkimuksen tausta-aineistona on lisäksi ollut Helsingin Sanomista kerätty lehdistöaineisto koskien kulttuuripolitiikkaa koronapandemiassa. Tämä aineisto on ollut tärkeä sen varmistamisessa, mitä koronapandemiassa on tapahtunut kulttuuripolitiikkaan liittyen. Käytämme yksittäisiä esimerkkejä lehdistöaineistosta myös tässä raportissa.

Lisäksi käytössämme on ollut erilaisia hallinnollisia dokumentteja, henkilökohtaisia muistiinpanoja ja pöytäkirjoja koronapandemiaan liittyen. Vaikka emme ole käyttäneet raportoinnissa kyseisiä aineistoja, ne ovat olleet tärkeitä materiaaleja ymmärryksen lisäämisen kannalta siinä, mitä koronapandemiassa on tapahtunut kulttuurialan kannalta.

2.1. Valtakertomuksia ja vastakertomuksia



Valtakertomus

Sydän.fi

”Infektiotautien ylilääkäri **Asko Järvinen** arvelee, että Suomi selvisi koronapandemian hoidosta kaiken kaikkiaan oikein hyvin.

”Minkään mittarin mukaan meillä ei esiintynyt merkittävää ylikuolleisuutta ja olemme kyenneet suojaamaan haavoittuvia potilasryhmiä sangen hyvin vaikka alussa pelättiin, että sydäntautia sairastavat olisivat riskiryhmää”, hän kertoo.”

Tiina Eloranta: Virukset pitävät ylilääkäri Asko Järvisen kiireisenä. Sydän.fi, 19.8.2022

<https://sydan.fi/artikkeli/virukset-pitavat-ylilaaakari-asko-jarvisen-kiireisena/>

Vastakertomus

Iltalehti

”Vanhan sanonnan mukaan Suomeen mahtuu vain yksi totuus kerrallaan. Vuonna 2020 alkaneen koronaepidemian osalta se ollut, että Suomi selvisi hienosti taistelussa tautia vastaan. Korona-ajan pääministeriä Sanna Marinia (sd) on ulkomaita myöten ylistetty tästä saavutuksesta. Epäilemättä koronatoimiin mahdun onnistumisiakin, mutta mikä tulee lopulta olemaan kokonaisarvosana, jos jokin taho koko koronakaaren kunnolla selvittää. Tässä vaiheessa voinee jo sanoa, että ei kovin korkea.

[– –] Kuolleisuuden kasvuun vaikutti kuolleisuuden lisääntyminen erityisesti koronavirustautiin. Koronavirustautiin menehtyi Tilastokeskuksen mukaan 4 349 henkilöä eli liki 7 prosenttia kuolleista. Lisäksi covid-19 oli mukana vaikuttamassa yli 2 800 henkilön kuolemaan myötävaikuttavana kuolemansyynä.

Kuolleiden määrä ja sen kasvu edellisvuoteen verrattuna ovat olleet korkeammalla tasolla Suomessa viimeksi vuonna 1944, eli sota-aikana.

Elinajanodote lyheni Suomessa viime vuonna eniten yli 50 vuoteen sekä

pojilla että tytöillä. Vuonna 2022 vastasyntyneiden poikien elinajanodote oli Suomessa 78,6 vuotta ja tyttöjen 83,8 vuotta. Poikien elinajanodote lyheni vuoteen 2021 verrattuna 0,52 vuotta ja tyttöjen 0,67 vuotta.”

Juha Ristamäki: Vuonna 2022 koronaan menehtyi 4349 suomalaista – Opittiinko mitään? Iltalehti, 27.12.2023
<https://www.iltalehti.fi/paakirjoitus/a/59713e10-c18f-4769-9698-8aac72a54f91>

Vastakertomus

Taloustaito

”Myös ylikuolleisuuden syy varmistui, kun Tilastokeskus julkaisi kuolinsyytilaston viime vuoden osalta. Kuten arvata saattoi, suurin syy oli korona. Korona kirjattiin 4 349 suomalaisen kuolinsyyksi. Korona tappoi enemmän kuin liikenneonnettomuudet, muut tapaturmat ja väkivalta yhteensä. Se tappoi myös enemmän kuin alkoholi tai hengityselinten sairaudet.

Vuosi 2022 oli siis pandemian pahin. Valtaosa koronakuolemista tapahtui vasta pandemian kolmantena vuonna. Koronaan kuoli vuonna 2022 kolme kertaa niin paljon ihmisiä kuin kahden ensimmäisen pandemiavuoden aikana kuoli yhteensä. [- -] Kysymys siitä, mitä ylikuolleisuudelle pitäisi tehdä on poliittinen. Asiantuntijoiden tehtävä on tarjota vaihtoehtoja, joiden pohjalta kansalaiset ja heitä edustavat päättäjät voivat tehdä arvovalintoja. Vaikka arvokeskustelun lopputulos olisi, että parasta on vain antaa suomalaisten kuolla, niin sekin on arvovalinta, josta on kannettava vastuu.”

Juha Itkonen: Suomalaisia kuolee taas ennätysmäärin, mutta kiinnostaako se vieläkään? Taloustaito, 21.12.2023
<https://www.taloustaito.fi/blogit/juha-itkonen/suomalaisia-kuolee-taas-ennatysmaarin-mutta-kiinnostaako-se-vielakaan/>





Valtakertomus

STM:n toimintasuunnitelman luonnos

"Uudistetun hybridistrategian toimintasuunnitelman tavoite on avata yhteiskunta, edistää sen avoinna pitämistä ja tukea monialaisesti epidemian jälkihoitoa, talouden kasvuedellytyksiä ja jälleenrakennusta. Kun rokotusten kohdeväestön vähintään 80 % rokotuskattavuus saavutetaan tai kaikilla halukkailla kohdeväestöön kuuluvilla on ollut mahdollisuus saada kaksi rokotetta, valtakunnallisista rajoituksista ja kattavista suosituksista luovutaan. Rajoitustoimien alueellinen asteittainen purkaminen aloitetaan jo aiemmin alueellisen tautitilanteen sen salliessa.

Toimintasuunnitelmalla tuetaan AVlen ja kuntien päätöksenteon oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysarviointia, torjutaan terveydenhuollon ylikuormittumista ja epidemian hallitsematonta leviämistä sekä ohjataan työtä mahdollisimman korkean rokotekattavuuden saavuttamiseksi. Epidemiaa torjutaan tartuntatautilain nojalla ensisijaisesti paikallisin ja alueellisin toimenpitein. Toimenpiteet ovat aikaisempaa rajatumpia niin kohteeltaan, sisällöltään, kestoaltaan kuin alueeltaan, ja ne kohdennetaan ja painotetaan rajoitettavan kohteen riskipotentialin mukaisesti. Tehokas tartunnanjäily ja tartuntojen leviämisen estämiseen kohdennetut paikalliset ja alueelliset torjuntatoimet ovat avainasemassa myös valtakunnallisen epidemiatilanteen uudelleen vaikeutumisen estämiseksi."

STM: Toimintasuunnitelma COVID-19-epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi 2021-22. Luonnos 6.9.2021
<https://vnk.fi/documents/10616/25232448/Hybridistrategian+toimintasuunnitelma+4.0.+luonnos+6.9.2021.pdf/446884d4-13d4-68c4-fa25-9b684940aa04/Hybridistrategian+toimintasuunnitelma+4.0.+luonnos+6.9.2021.pdf?t=1630944929454>

Vastakertomus

Yle

"THL:n hiljattain julkaiseman riskipotentialin arviointitaulukon perusteella olisi voinut odottaa toisenlaista lopputulosta, sillä taulukossa jopa ulkoilmassa järjestetyt festivaalit luokitellaan korkeimman riskin kymmenen pisteen luokkaan. Lop-

putulos oli kuitenkin, ettei superviikonlopuksi kutsutuista massatapahtumista ole terveysviranomaisten tietojen mukaan lähtenyt yhtään koronatartuntaa.”

Pahenevassa koronatilanteessa järjestettävä musiikkifestivaali ja suunnistustapahtuma herättivät pelkoa koronatartuntojen leviämisestä. Rovaniemen superviikonlopun tartuntasaldo oli kuitenkin pyöreä nolla.

Pekka Viinikka: Kymmeniä tuhansia osallistujia, kaksi massatapahtumaa, nolla tartuntaa – 3 syytä, miksi

Rovaniemen superviikonlopusta ei tullut koronalinkoa. Yle.fi, 7.9.2021

<https://yle.fi/a/3-12088942>

Vastakertomus

Rumba

”THL on valmistellut riskipotentialin arviointitaulukon, niin sanotun ”räkäindeksiin”. Sen taustatietoja ei ole julkistettu, joten on mahdotonta arvioida, mihin se perustuu. Taulukossa istumapaikattomat konsertit on arvioitu yhteiskunnan vaarallisimmaksi toiminnaksi.

Riskipotentialin arviointitaulukkoa ollaan ottamassa osaksi tartuntatautilain pykälän 58:n perusosaa. Ei koronapandemian vuoksi sorvattuja väliaikaisia osia, jotka ollaan poistamassa tämänhetkisen tiedon valossa vuoden lopussa. STM:n ohjauskirjeluonnoksessa AVille annetaan valtuudet rajoittaa konsertteja ’räkäindeksiin’ vedoten, vaikka rokotekattavuus olisi yli sovitun 80 prosentin ja muut rajoitukset purettu.

Rautalangasta vääntäen: AVIt voisivat tulevaisuudessa rajoittaa tapahtumia mielivaltaisesti vedoten taulukkoon, jonka kriittinen arviointi on mahdotonta, koska sen perusteet on salattu. Yhdellä alalla ei ole elinkeinovapautta vaan elinkeinoarvaamattomuus. Voisin jatkaa kirjoitusta toteamalla, että rajoitukset ovat kohdentuneet kulttuurin kentälle epäoikeudenmukaisesti koko pandemian ajan, ja että kesän suurimmistakaan tapahtumista ei tullut ’koronalinkoja’.”

Jukka Hättinen: Kommentti: Krista Kiuru aikoo rajoittaa konsertteja normaalioloissakin. Rumba.fi, 14.9.2021

<https://www.rumba.fi/uutiset/kommentti-krista-kiuru-aikoo-rajoittaa-konsertteja-normaalioloissakin/>





Valtakertomus

STM:n toimintasuunnitelman luonnos

”Tartuntojen leviämisen estäminen ja testaa-jäljitä-eristä-hoida -strategian toimeenpano erityisesti tartuntojen vakavien seuraamusten estämiseksi siirtyy alueille paikallisin täsmätoimin hoidettavaksi. Testaus- ja jäljitysstrategia päivitetään ottamaan toiminnan kohdentamisessa huomioon tartuntaketjujen riskinarvio ja rokotuskattavuuden nousu. Koska epidemialla ja sen torjuntatoimilla on laaja-alaiset, koko yhteiskuntaa koskevat vaikutukset, korostuu hallinnonalojen yhteistyön tarve niin valtioneuvoston kuin alue- ja paikallistasollakin. Keinovalikoimassa informaatio-ohjauksella ja viestinnällä on entistä korostuneempi merkitys, ja niillä tavoitellaan mahdollisimman korkeaa rokotekattavuutta. Kertyneet kokemukset hyödynnetään, kun maamme valmiutta ja varautumista tuleviin pandemioidiin edelleen parannetaan.”

STM: Toimintasuunnitelma COVID-19-epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi 2021-22. Luonnos 6.9.2021
<https://vnk.fi/documents/10616/25232448/Hybridistrategian+toimintasuunnitelma+4.0.+luonnos+6.9.2021.pdf/446884d4-13d4-68c4-fa25-9b684940aa04/Hybridistrategian+toimintasuunnitelma+4.0.+luonnos+6.9.2021.pdf?t=1630944929454>

Vastakertomus

Voima

”Kun epidemian hoito ei ole enää epidemian hoitoa vaan epämääräinen kasa arvovalintoja, niiden onnistumista käsitellään A-studiossa teemalla ’viranomaisen viestintä’. Ei siis itse asia, eli kriisijohtaminen tai pandemian hoito, vaan viestintä. Yrity maailman vaikeita ja monimutkaisia kriisitilanteita työkseni ratkovana olen oppinut, että siinä vaiheessa kun puhutaan itse asian sijaan sen viestinnästä, ollaan jo liian syvällä suossa. - - Kehno viestintä on aina seurausta kehnoista johtamisesta, mutta ei koskaan toisin päin.

Arvovalintakeskustelu paljastaa karulla tavalla rajoitusten todellisen funktion: kun kyse on epidemiologian (jonka asiantuntija esimerkiksi tämän tekstin kirjoittaja ei ole) sijaan arvovalinnoista, rajoitusten perimmäiseksi tarkoitukseksi jää halu ohjata kansakunnan moraalia.

Tähän tapaan: Kotona istuminen jees, baarissa ei. Kulttuuri ja taide, tarpeetonta hömppää. Matkojen varaaminen, ei todellakaan. Hauskanpito? Ei. Ja lapset – heitä on historiassa aina haluttu ohjata moraalilla. Nuoret taas ovat jo valmiiksi pilalla, joten joutuvat istumaan kolme vuotta kotona läppärin kanssa. Ongelma vain on, että valtion tehtävä ei pitäisi olla moraalin ohjaaminen näin yksityiskoh- taisella tasolla. Silloin liian monesta asiasta tulee tavallaan sallittua, mutta ei kui- tenkaan suvaittavaa. Ja silloin olemme koko ajan lähempänä tilannetta, jossa vaikkapa matkustamisesta ja kaikista siihen liitetyistä asioista tulee paheksuttavia kaikkien tautien leviämisen ehkäisyn nimissä.

Koronapandemia on osoittanut entistä vahvemmin, että yhteiskunnassa ja jul- kisessa keskustelussa pelin voittaa aina lopulta se, joka saa tehokkaimmin äänensä kuuluviin oikeille henkilöille. Tämän tietävät niin yritykset kuin poliitikotkin sekä kult- tuuri- ja taidealalta ne tahot, jotka eniten saavat julkista rahaa.”

Antti Pikkanen: Hyväuskoiset taiteilijat jäivät arvokeskusteluksi muuttuneen epidemian hoidon jalkoihin. Voima.fi, 13.2.2022

<https://voima.fi/taiteen-paikka/hyvauskoiset-taiteilijat-jaivat-arvokeskusteluksi-muuttuneen-epidemian-hoidon-jalkoihin/>





Valtakertomus

Suomen Kuvalehti

”Uudistettu laki tuli voimaan helmikuussa. Uudet pykälät 58 d ja g antavat aluehallintoviranomaisille uusia valtuuksia, joilla rajoittaa yritysten toimintaa pandemiatilanteessa.

Pykälien nojalla he voivat sulkea muun muassa uimahallit, kuntosalit, muut sisäliikuntapaikat, harrastajateattereiden tilat, sisäleikkipaikat, kylpylät, huvipuistot ja kauppakeskusten yleiset tilat.

Jo ennen lakiuudistusta viranomaisilla oli mahdollisuus panna kiinni kunnalliset uimahallit ja kuntosalit. Uutuus on se, että he pääsevät rajoittamaan myös yksityisiä elinkeinonharjoittajia – mutta ei ravintoloita.

’Me päätettiin tietoisesti, että ei’, sanoo tartuntatautilakia valmistellut hallitusneuvos **Ismo Tuominen**.

Ei ravintoloita samaan nippuun kuntosalien kanssa. Miksei? Koska asiassa kuultiin AV:ta, Tuominen sanoo.

’Vastaus oli parhaiden. Että ei missään tapauksessa!’ [- -] ’Valtioneuvosto ja ministeriö pystyy ottamaan tällaisen paineen vastaan, mutta mieti nyt jotain AV:n päällikköä!’

Ministeriössä ajateltiin, että päätös ravintoloiden sulkemisesta on liian merkittävä säilytettäväksi AV:n hartaille. [- -] Myös perustuslakivaliokunnan syyni huolestutti ministeriössä. Huolena oli, että ravintoloiden listaaminen kuntosalien jatkoksi pykälään vaarantaisi koko tartuntatautilain uudistuksen eduskunnassa.”

Vappu Kaarenoja: Uutisanalyysi: Ravintoloiden sulkemista ei uskallettu lisätä tartuntatautilakiin – Vihaisten ravintoloitsijoiden paine hirvitti. Suomen Kuvalehti, 26.2.2021

<https://suomenkuvalehti.fi/politiikka-ja-talous/uutisanalyysi-ravintoloiden-sulkemista-ei-uskallettu-lisata-tartuntatautilakiin-vihaisten-ravintoloitsijoiden-paine-hirvitti/>

Vastakertomus

Yle

”Kulttuuri- ja tapahtuma-alan korona-ahdinko jatkuu entisellään ainakin seuraavat puoli vuotta. Luvassa lienee edelleen esimerkiksi ravintola-alan verrattuna tiukkoja ja ehdottomia rajoituksia, jopa sulkupäätöksiä. Kohtalon sinetöi perus-

tuslakivaliokunnan lausunto hallituksen tartuntatautilakiesitykseen viime viikon perjantaina. Eri aloja kohdellaan rajoitusten kanssa eri tavalla.

Kulttuuri- ja tapahtuma-alalla työskentelevät ovat koronapandemian aikana tottuneet epäselviin rajoituksiin ja niiden tulkintoihin sekä ylipäänsä oman alansa eriarvoiseen kohteluun muihin aloihin verrattuna.

Esimerkiksi Helsingissä ravintolat ja baarit saavat tälläkin hetkellä pitää ovensa auki yhteentoista saakka illalla, mutta yleisölle avoimet julkiset tilat, kuten kulttuuritalot ja museot, on suljettu. Yle uutisoi tänään keskiviikkona, että kulttuuri- ja tapahtuma-alaa koskevat rajoitukset jatkuvat ainakin helmikuun loppuun saakka.

Kauppakeskukset ovat ruuhka-aikoina pullollaan väkeä, kun samaan aikaan kaikki sisä- ja ulkotiloissa järjestettävät tapahtumat on kielletty, ellei kysymys ole 'ehdottoman välttämättömästä' yleisötilaisuudesta. Silloinkin paikalla saa olla korkeintaan kymmenen ihmistä.

Oma lukunsa ovat ravintoloissa ja baareissa järjestettävät live-esitykset ja niiden vaikutukset rajoituksiin. Mikkeliäinen teatteriravintolan pitäjä Pauliina Hukkanen äimisteli asiaa hiljattain Ylelle. Hänen ravintolassaan tilanne on se, että jos esiintyjää ei ole, 120 paikan salissa saa olla 90 asiakasta. Jos esiintyjä esiintyy, salin sallittu asiakasmäärä on 20.

'Tarttuuko se korona ruokaillessa herkemmin, jos paikalla on pianisti?', Hukkanen kysyi."

Matias Mattila: Kulttuurialasta tuli korona-ajan hylkiö, eivätkä taiteilijat koettele rajoituksia – asiantuntijan mukaan oikeuksiin kajoaminen on hyväksytty hiljaa. Yle.fi, 27.1.2021

<https://yle.fi/a/3-11755060>



3.

**SUOMALAISEN
KULTTUURIPOLITIIKAN
KATSAUS**

3. Suomalaisen kulttuuripolitiikan katsaus

3.1. Kulttuuripolitiikan määrittely

”Kulttuuripolitiikka on kamppailua siitä, mikä on kulttuuria, mikä on säilyttämisen ja edistämisen arvoista taidetta ja kulttuuria, ja minkä tulisi olla rahoitettavaa taidetta ja kulttuuria” (Jakonen 2015, 48).

Kulttuurin ja kulttuuripolitiikan käsitteille on annettu lukuisia määritelmiä. Kulttuurilla viitataan tässä raportissa taiteen erilaisiin ja moninaiisiin muotoihin: musiikin, esittävän taiteen, visuaalisten taiteiden, kirjallisuuden, audiovisuaalisen kulttuurin, arkkitehtuurin ja muotoilun sekä monitaiteiden aloihin ja niiden toiminnan mahdollistaviin verkostoihin. Raportin ulkopuolelle on rajattu muun muassa liikunta ja urheilu sekä niin sanottu laajaan määritelmään kuuluva ihmisten toiminnan kulttuuri, tapa olla ja elää (Pirnes 2008, 194–195).

Unesco on määritellyt kulttuurin ja luovien alojen piiriin kuuluvaksi kymmenen alaa: mainonta, arkkitehtuuri, audiovisuaaliset taiteet, kirjallisuus, musiikki, lehdistö, radio, esittävät taiteet, videopelit ja visuaaliset taiteet.³ Karkeasti yleistäen raporttimme jättää tästä määritelmästä ulkopuolelle mainonnan, lehdistön ja radion.

Esittävien taiteiden näkökulma nousee tämän raportin aineistosta erityisesti esille. Koronan vuoksi asetettujen kokoontumisrajoitusten nojalla peruutettujen tapahtumien kautta pandemia osui välittömästi esittävien taiteiden toimijoihin. Raportin näkökulma laajenee myös julkisiin kulttuuritiloihin ja museoihin, joiden toimintaan, tulonmuodostukseen ja työllistävyyteen koronarajoituksilla oli niin ikään vaikutusta.

Kulttuuripolitiikalla raportissa viitataan sekä hallintojärjestelmiin että poliittisiin linjoihin taiteen ja kulttuurin edistämisestä. Kulttuuripolitiikkaa toteutetaan sekä perinteisen taidepolitiikan keinoin että muiden hallinnonalojen kulttuuriin kohdistuvilla politiikkatoimilla. Kulttuuripolitiikan keskeisiä toimia ovat rahoitus, ohjausmenetelmät, lainsäädäntö sekä vastaavat hallintorakenteet ja -käytännöt (Kangas & Pirnes 2015, 23). Kulttuuripolitiikan tavoitteena on myös mahdollistaminen, eli pohjan ja raamien luominen kulttuurikentän toimijoille. Luova talous, innovaatiot sekä kansainvälistyminen ovat nykypäivänä tärkeä osa kulttuuripolitiikasta keskustelua puhuttaessa kulttuurin eri osa-alueista. Lisäksi kulttuuripolitiikalla tuetaan luovan taiteellisen toiminnan edellytyksiä sekä kulttuurista moninaisuutta ja monimuotoisuutta.

Suomalaisissa strategioissa ja talousarvioesityksissä kulttuuripolitiikan aloiksi eritellään perinteiset taide-, taiteilija-, kulttuuriperintö- ja kirjastopolitiikka sekä elinkeinonäkökulmaan ja luovaan talouteen erityisesti 2000-luvulla kytketyt kult-

³ [377863eng.pdf \(unesco.org\)](#) [viitattu: 4.2.2024]

tuurivienti-, tekijänoikeus- ja audiovisuaalinen politiikka. Esimerkiksi luova talous ja aineeton arvo linjattiin kasvun kärjiksi vuonna 2017 OKM:n Luovat alat Suomen talouden ja työllisyyden vahvistajina -työryhmän raportissa.⁴

Tämä raportti ei rajaa kulttuuripolitiikkaa ainoastaan sivistyspolitiikaksi tai taidepolitiikaksi (Häyrynen 2006, 12), vaan näkökulma laajennetaan koskemaan esimerkiksi vakiintuneemmin kulttuuriteollisuudeksi tai viihteeksi kutsuttua kulttuurista ja taiteellista toimintaa. Suomalaisessa kulttuuripoliittisessa keskustelussa on 2000-luvulla vahvistunut myös kulttuurialaan viittaaminen laajemmin termillä ”luovat alat”, josta ei ole kuitenkaan ole olemassa tarkkarajaista yleisesti käytettyä määritelmää, eivätkä sitä koskevat politiikkatoimet rajoitu vain yhdelle hallinnonalalle, OKM:öön. Esimerkiksi OKM:n kulttuuripolitiikan strategia 2025,⁵ Taide- ja taiteilijapolitiikan suuntaviivat⁶ sekä TEMin Luovan talouden tiekartta⁷ toistavat samaa huomiota siitä, ettei luovien alojen määritelmä ole vakiintunut, mutta että luovat alat toisaalta muuttuvat koko ajan. Tämä on tehnyt sekä politiikkatoimien kohdentamisesta että vertailukelpoisen tietoperustan keräämisestä haastavaa.

3.2. Kulttuurialan taloudellinen vaikuttavuus

Taiteen ja kulttuurin toimialaluokka on laajasti määriteltyä Tilastokeskuksen aineiston mukaan kansantaloudellisesti merkittävä keskisuuri toimiala.⁸ Tilastokeskuksen toimialaluokittelu taipuu heikosti kulttuurin, taiteen ja luovien alojen tilanteeseen, koska aloilla toimivien elanto tulee usein monista eri lähteistä: osa-aikaisesta työskentelystä ja yrittäjyydestä. Kulttuuriammateissa toimii myös niin ammatinharjoittajia, freelancereita kuin apurahoilla työskenteleviäkin. Työ on usein projektiluonteista pätkätyötä ja useita samanaikaisia työpaikkoja.

Tilastokeskuksen kulttuurin satelliittitilinpidoon 2023 mukaan päätyönään kulttuuriammateissa toimi vuonna 2022 noin 136 100 henkilöä. Kulttuuritoimialoilla työllisiä oli vuonna 2022 noin 110 500. Tämän lisäksi tapahtuma-alalla työskenteli noin 200 000 henkilöä.⁹

Vaikka kulttuurialan työllisyysluvuissa oli nousua vuonna 2022 verrattuna vuoteen 2021, työllisyys ei kuitenkaan ollut vielä toipunut pandemiaa edeltävälle tasolle. Kulttuuriammateissa toimivien työllisten lukumäärän kehitys on tasaisempi kuin kulttuuritoimialojen.

Kulttuuriammateissa päätyössä toimivista huomattavan suuri osuus työskentelee yrittäjinä. Vuonna 2022 palkansaajina työskenteli pysyvässä työssä 63 % ja määräaikaisessa työssä noin 12 %. Muissa ammateissa toimivista pysyvä työ oli 72 %:lla ja määräaikainen työ 14 %:lla. Yrittäjinä toimi kulttuuriammateissa lähes 25 %, kun muissa ammateissa osuus oli noin 13 %. Useampi kuin yksi työpaikka oli kult-

4 Luova talous ja aineettoman arvon luominen kasvun kärjiksi. Luovat alat Suomen talouden ja työllisyyden vahvistajina -työryhmän raportti (valtioneuvosto.fi) [viitattu: 4.2.2024].

5 OKM:n kulttuuripolitiikan strategia 2025 (valtioneuvosto.fi) [viitattu: 3.2.2024]

6 okm34.pdf (valtioneuvosto.fi) [viitattu: 3.2.2024]

7 Luovan talouden tiekartta (valtioneuvosto.fi) [viitattu 3.2.2024]

8 Tilasto: Kulttuurin satelliittitilinpito [verkkójulkaisu]. ISSN=2323-959X. 2018. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.2.2024].

9 Kulttuurin satelliittitilinpito [verkkójulkaisu]. ISSN=2323-959X. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 3.2.2024].

Saantitapa: <https://www.stat.fi/tilasto/kit> [Viitattu: 11.2.2024]

tuuriammateissa toimivista noin 11 %:lla ja muissa ammateissa toimivista noin 7 %:lla vuonna 2022.

Kulttuurialan työntekijöiden yhteenlaskettu palkkasumma on noin 5,3 miljardia euroa vuodessa, ja yhteiskunta kerää vero- ja maksutuloja alalta lähes 3,4 miljardia euroa vuodessa. Kulttuuri on vetovoimatekijä myös muille palvelualoille, kuten matkailu- ja ravintola-aloille. Alan epäsuoria työllisyys- ja talousvaikutuksia on vaikea osoittaa. Tietoja kulttuurialan todellisista elinkeino- ja työllisyysvaikutuksista on usein jäljitettävä monista sirpaleisista lähteistä, sillä kulttuurialalle ovat tyypillisiä verkostomaiset suhteet eri toimialoihin. Lisäksi kulttuurin epäsuorien taloudellisten vaikutusten rakentaminen voi viedä aikaa, joten se ei taivu tyypilliseen talouden seurantafrekvenssiin tai politiikkainterventioihin. (Saari 2021, 3.)

Valtion talouden tutkimuslaitos (VTT) laati kesäkuussa 2023 luovien alojen koosta tilannekuvan, jossa arvioitiin luovien alojen liikevaihdoksi vuonna 2022 noin 14 miljardia euroa, kun mukaan lasketaan noin 2,6 miljardin tapahtuma-ala. Tapahtuma-alan ohella suurimpia aloja ovat 3,6 miljardin peliala sekä 1,6 miljardin audiovisuaalinen ala. Luovilla aloilla toimi viime vuonna yhteensä yli 130 000 yritystä, joista suurin osa oli pienyrityksiä ja yksinyrittäjiä. Valtaosa yrittäjistä ja yritysten työntekijöistä työskenteli osa-aikaisesti tai sivutoimisesti. Selvityksen tilasi VTT:lta Business Finland, ja se mahdollistaa urauurtavasti dataan perustuvan luovan talouden kehittämisen, sillä esimerkiksi liikevaihtoa ja työllisyyttä voidaan tarkastella yksittäistä toimialaa laajempänä kokonaisuutena.¹⁰

3.3. Kulttuurin rahoitus

Kulttuuria rahoittavat kulttuurin kuluttajat, kunnat, valtio ja yksityiseltä sektorilta erityisesti säätiöt. Kansallinen tietopohja kulttuurin kokonaisrahoituksesta on hajanainen, mikä vaikeuttaa sen vertailua ja kehittämistä. Järjestelmällistä ja tietoon perustuvaa kehittämistä haastaa myös vaikeus määritellä ja tunnistaa luovat alat. Onneksi Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore on alkanut tuottaa tietopohjaa julkisen kulttuurirahoituksen pitkittäisseurannan kehittämiseksi (Jakonen, Kurlin Niiniaho & al. 2021).

Taiteen ja kulttuurin määrärahat valtion talousarviossa OKM:n hallinnonalalla ovat vuoden 2024 talousarviossa 605 198 000 euroa. Tästä talousarvion luvun 29.80 ”Taide ja kulttuuri” määrärahat vuodelle 2024 ovat 555 861 000 euroa ja taiteen ja kulttuurin toimialan virastojen (Taike, Museovirasto, Suomalaisen hoidokunta, Saavutettavuuskirjasto Celia, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (KAVI)) toimintamäärärahat 49 337 000 euroa. Tämä on yhteensä noin 0,8 % valtion budjetista.¹¹

¹⁰ Luovien alojen tilannekuva [Business Finland Media Bank - Luovien alojen tilannekuva 2023](#) [Viitattu: 1.2.2024] 11 0,8 % on kulttuurin osuudesta valtion budjetissa vakiintuneesti käytetty prosenttiosuus, jonka voi laskea valtion talousarvioesityksistä, esimerkiksi vuoden 2024 osalta [Valtion talousarvioesitykset \(vm.fi\)](#). Prosenttiosuus on vaihdellut vuosina 2021–2024 aikana 0,66 %–1,1 %:n välillä johtuen esimerkiksi OKM:n hallinnonalalta myönnettyistä korona-avustuksista ja toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen sekä Venäjän hyökkäyssodan Ukrainaan aiheuttamista lisämenoista. On myös huomattava, että momenttikohtaiseen pitkäaikaistarkasteluun tulevat vaikuttamaan myös OKM:n hallinnonalan talousarvion sisäiset budjettisiirrot mm. taiteen perusopetuksen käyttökustannusten ja virastojen toimintamenojen osalta.

Taidetta ja kulttuuria rahoitetaan myös muista ministeriöistä ja niiden hallinnonaloilta, muun muassa valtiovarainministeriöstä (VM) (osana kuntien peruspalvelujen valtionosuutta; kirjastotoimi ja kuntien kulttuuritoimi), liikenne- ja viestintäministeriöstä (LVM) (Yleisradio), työ- ja elinkeinoministeriöstä (TEM) ja sen alaisesta Business Finlandista (mm. toiminta-avustuksia viennin edistämiseen, tuet luovien alojen yrityksille) sekä STM:n ohjelmista. Olli Jakosen (2022, 127) tutkimuksessa selviää, että kulttuuri sai koronapandemian alkua edeltäneenä vuonna 2019 valtionrahoitusta 1,3 miljardia euroa, mikä vastasi noin 2,5 % valtion budjetista. Kulttuurialan edunvalvontajärjestöillä on ollut tavoite nostaa taiteen ja kulttuurin rahoitusosuus prosenttiin valtion budjetista. Tällöin viitataan valtion talousarvion lukuun 29.80 ”Taide ja kulttuuri”. Vuonna 2023 ”prosentti kulttuurille” oli myös yksi OKM:n hallitusohjelmataavoitteista.

Kuntakenttä käyttää menoistaan vajaat kaksi prosenttia vuosittain kulttuuriin. Kuntien vuoden 2021 nettokustannukset kulttuuritoimesta olivat 835 miljoonaa euroa (kirjastopalvelut, museo- ja näyttelytoiminta, musiikkitoiminta, teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta, yleisen kulttuuritoimen palvelut, taiteen perusopetus).¹²

Suomen julkisen kulttuurirahoituksen pohjana on lainsäädäntö. Virallisen kulttuurirahoituksen ydin muodostuu kansallisten taide- ja kulttuurilaitosten rahoituksesta, valtion taide- ja taiteilijatukijärjestelmästä sekä kulttuurin valtionosuusjärjestelmästä. Suorien tukien lisäksi valtio tukee kulttuuria välillisesti esimerkiksi veropoliittisin ratkaisuin ja kulttuurin toimintaolosuhteita parantavilla infrastruktuurin ratkaisuilla. (Saukkonen 2014, 27.)

Pysyvät taideinstituutiot, niin sanotut VOS-laitokset, esimerkiksi museot, teatterit ja orkesterit sekä kansalliset taidelaitokset saavat rahoitusta valtiolta valtionosuuksien muodossa. Valtionosuusjärjestelmällä turvataan ylihallituskautisesti valtakunnallinen kulttuurin ja taiteen saatavuus eri väestöryhmille asuinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta sekä varmistetaan ammattimaisen ja monipuolisen kulttuuri- ja taidetoiminnan edellytykset (OKM 2020). Valtionosuusjärjestelmä on jaettu valtion ja kuntien kesken, sillä näin turvataan kuntien julkisten palveluiden saatavuus koko maassa. Valtionosuusrahoitus perustuu laskennallisiin henkilötyövuosiin ja niille määriteltyihin yksikköhintoihin.

Valtionosuusjärjestelmän ulkopuolisia, eli niin sanotun vapaan kentän toimijoita ovat muun muassa itsensä työllistävät taiteilijat ja muut kulttuurin ammatillaiset, rekisteröidyt ammattilaisryhmät, yksittäiset työryhmät, välittäjäportaan toimijat ja tuotantoyhtiöt. OKM:n asiantuntija- ja palveluvirasto Taiteen edistämiskeskus (Taike) tukee vapaan kentän toimintaa harkinnanvaraisilla valtionavustuksilla. Myös markkinaehtoisella kentällä toimivat yritykset, esimerkiksi agentuurit, kustannus- tai levy-yhtiöt, luetaan vapaan kentän piiriin.

Keskeinen kysymys on, jäävätkö rahoitusjärjestelmän ulkopuolelle rajautuvat taiteenlajit, toimialat ja tekijät toimimaan kulttuuripolitiikan marginaalissa. Olli Jakosen (2022, 128) mukaan ”Valtiollisen kulttuurielämän tuen poliittinen malli priorisoi edelleen erityisesti rahavirtojen osalta kulttuurin institutionalisoituneita

12 Suomen virallinen tilasto (SVT): Kulttuuri [verkkojulkaisu].ISSN=2341-7315. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 18.2.2024].Saantitapa: <https://www.stat.fi/til/kt/index.html>

muotoja vaihtoehtoisten ja hetkellisempien sijaan, mikä on edelleen korostunut koronapandemian nostattaman kritiikin kontekstissa.” Kulttuurin julkista rahoitusta perustellaan usein sillä, että se mahdollistaa kokeilut vailla riskiä rahoituksen vähenemisestä. Tämä on totta, mutta markkinat tuovat osaltaan kokonaisuuteen järjestelmätason muutosherkkyyttä. Kehittyvän ja moninaisen kulttuurielämän elinehto on tasapaino julkisesti tuetun ja kaupallisesti toimivan kentän välillä.

Säätiöiden ja rahastojen rahoitus taiteelle ja kulttuurille oli vuonna 2022 yhteensä 76 miljoonaa euroa, minkä lisäksi ne ylläpitävät esimerkiksi museoita. Merkittävimpiä yksityisiä säätiöitä ovat muun muassa Suomen Kulttuurirahasto, Koneen Säätiö, Alfred Kordelinin sekä Jenny ja Antti Wihurin rahastot sekä Svenska kulturfonden. Säätiöiden rahoitus ei ole riippuvainen sellaisista lainkohdista tai päättävistä elimistä, jotka ohjaisivat rahoituksen tarkoitusta julkisten tuen tapaan, joten säätiörahoitus mahdollistaa kokeilevien ja uutta kehittävien toimijoiden ja hankkeiden rahoittamisen ja näyttelee näin tärkeää roolia kulttuurialan kehittämisessä ja uudistumisessa (Suomen Kulttuurirahasto 2015, 28–29).

Yritysten rahoituksesta taiteelle ei ole tarkkoja lukuja, mutta osuus ei kuitenkaan ole Suomessa merkittävä, vaan enintään muutamia kymmeniä miljoonia euroja.

Kulttuurin kulutus yksityisistä menoista on noin viisi prosenttia ja kohdistuu pääosin pääsylippuihin, kulttuuriharrastuksiin ja taiteilijatarvikkeisiin. Kotitaloudet käyttävät Tilastokeskuksen mukaan Suomessa kulttuuriin noin 5,7 miljardia euroa vuodessa. Kun mainittu luku rajataan tämän raportin kannalta olennaiseen kulutukseen, eli poistetaan huvipuistorannekkeet, pelit ja elektroniikka, summa on 920 miljoonaa euroa vuodessa.¹³

Kulttuurialan korona-ajan ahdinkoa pahensi jo valmiiksi epätietoisuus Veikkauksen tuottojen pienenemisen johdosta kulttuurin rahoitukseen tehtävistä ratkaisuista ja pelko pitkän tähtäimen rahoituksen vähenemisestä. Suomalaisen kulttuuripolitiikan kansallinen erikoispiirre on nimittäin ollut 1920-luvun lopusta lähtien tuottojen käyttäminen muun muassa taiteen ja tieteen rahoitukseen. (Kangas ja Pirnes 2015, 27–74.) Veikkauksen tuotoilla on tuettu merkittävästi sekä pysyviä rakenteita VOS-rahoituksella että taiteen vapaata kenttää Taiken yhteisöavustuksilla.

Rahapelituotot kasvoivat merkittävästi 2000-luvun alussa, ja vuoteen 2014 saakka niillä pystyttiin kohdentamaan lisärahoitusta esimerkiksi sirkukselle, tanssille ja audiovisuaalisille taiteille. Tuotot kääntyivät kuitenkin laskuun tämän jälkeen, mikä on aiheuttanut kulttuurin rahapelirahoitukselle perustavanlaatuisia uudistuspaineita. Valtiontalouden kehysjärjestelmässä rahapelitoiminnan tuottoja vastaavat menot ovat olleet kehyksen ulkopuolisia menoja. Sanna Marinin hallitus päätti selvitystöiden sekä parlamentaarisen työryhmän työn tuloksena kokonaisuudistuksesta, jossa rahapelituotot sovittiin ohjattavaksi vuodesta 2024 alkaen valtion yleiskatteellisiksi tuloiksi ja budjetin kehysmenettelyn piiriin. Vaikka valtio korvaa eri toimijoille ja järjestöille rahapelituottojen vähenemisestä johtuvia rahallisia menetyksiä, niitä ei korvata enää täysimääräisinä.

¹³ Kulttuurin satelliittitilinpito [verkkojulkaisu]. Viiteajankohta: 2021. ISSN=2323-959X. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 19.2.2024]. Saantitapa: <https://www.stat.fi/julkaisu/cl8lptoyhrqps0cwlioszybd>

Kulttuurille kohdennettujen veikkausvoittovarojen kompensaatiotason muutos nousi otsikoihin korona-aikana erityisesti lokakuussa 2022, kun Sanna Marinin hallitus oli sopinut kevään kehysriihessä 18 miljoonan euron leikkauksista taide- ja kulttuurialan valtionavustuksiin vuodelle 2023, mutta myöhemmin syksyn täydentävän talousarvion yhteydessä perui nämä leikkaukset ja ilmoitti kompensoivansa Veikkauksen edunsaajien menetykset kaikille täysimääräisesti.¹⁴ Aihe herätti keskustelua myös siksi, ettei valtioneuvoston kanslia suostunut luovuttamaan Marinin aiheeseen liittyviä, kulttuurialan toimijoiden lähettämiä viestejä, jolloin ei pystytty arvioimaan, millaisia vaikuttamisyrittäjiä pääministeriin kohdistui ennen hallituksen tekemää päätöstä.¹⁵

Marinin hallitus linjasi veikkausvoittovarojen kompensaatiotason muutoksesta tuleville vuosille, mikä tarkoittaa käytännössä kulttuurin valtionavustusten leikkaamista. Tämä on osaltaan syventänyt koronan aiheuttamia vaurioita kulttuurialan taloudessa ja hämärtänyt tulevaisuuskuvaa.

Petteri Orpon hallitusohjelman (2023) liitteessä B on linjattu OKM:n hallinnonalalle allokoitujen valtionavustusten sopeuttamistoimista kumulatiivisesti niin, että leikkausten taso saavuttaa vuonna 2027 125 miljoonaa euroa.¹⁶

3.4. Suomalaisen kulttuuripolitiikan ohjausmekanismit

Suomalainen kulttuuripoliittinen järjestelmä muodostuu kolmesta tasosta: kansallisesta, alueellisesta ja paikallisesta. Ylintä kansallista kulttuuripoliittista lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Toimeenpanovalta on valtioneuvostolla ministeriöineen. Kulttuuripolitiikan hallintosektori on OKM, joka myös vastaa kulttuuriin liittyvästä lainsäädännöstä. Kulttuurialan asioita edistetään ja ohjataan myös muilla hallinnonaloilla: esimerkiksi talous- ja veropolitiikalla, innovaatiopolitiikalla sekä ympäristöpolitiikalla.

OKM vastaa hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnittelusta, talousarvioehdotuksen laadinnasta sekä talousarvion toteuttamisesta ja soveltamisesta. OKM linjaa toimintaa toimialakohtaisilla strategioilla ja muilla ohjelmilla. Resurssiohjausta tehdään valtion talousarvioissa, valtionavustuksilla ja -osuuksilla. Normiohjausta toteutetaan soveltamalla ja kehittämällä toimialan lainsäädäntöä. Osaan toimijoista, kuten Taikkeen, ministeriöllä on suora tulosohjaussuhde. Tulosohjaus perustuu hallitusohjelman toimeenpanoon sekä talouden ja toiminnan suunnitteluprosesseihin ja niiden vuosittaiseen seurantaan.

Taike on OKM:n asiantuntija- ja palveluvirasto, joka hoitaa taiteen edistämisen viranomaistehtäviä. Taikella on 11 toimipistettä Suomessa sekä lisäksi eli-

¹⁴ ks mm. [Marin: Hallituksen Veikkaus-kiista on sovittu, edunsaajien leikkaukset perutaan "sataprosenttisesti" | Yle](#) [viitattu: 16.2.2024]

¹⁵ [Valtioneuvoston kanslia ei luovuta Marinille lähetettyjä lobbauksia Veikkaus-rahoista | Yle](#) [viitattu: 16.2.2024]

¹⁶ [Vahva ja välittävä Suomi : Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023 \(valtioneuvosto.fi\)](#) [viitattu: 3.2.2024]

minä taideneuvosto, valtion ja alueelliset toimikunnat ja erilliset lautakunnat. Virasto jakaa vuosittain taiteilijoille ja kulttuurialan yhteisöille noin 45 miljoonaa euroa apurahoina, avustuksina ja palkintoina. Suurin osa näistä päätöksistä perustuu vertaisarviointiin.

Alueellisella tasolla AVilla on vastuu opetus- ja kulttuuritoimesta. Maakuntaliitot puolestaan ohjaavat kulttuuritoimintoja alueillaan maakuntien kulttuuristrategioilla ja -suunnitelmilla. Maakunnat hyödyntävät kulttuuria hyvin eri tavoin: osa ei osaa käyttää kulttuuria hyväkseen juuri lainkaan, osa hyödyntää kulttuuria vetovoimatekijänä ja on luonut kulttuuriin investoimalla alueilleen näkyvyyttä ja aluetaloudellisia tuloksia sekä hyvinvointia.

Paikallisella tasolla kulttuuripolitiikasta vastaavat kunnat, joiden kulttuuritoiminnasta säädetään lailla (166/2019), jonka tavoitteena on ”tukea ihmisten mahdollisuuksia luovaan ilmaisuun ja toimintaan sekä kulttuurin ja taiteen tekemiseen ja kokemiseen, edistää kaikkien väestöryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja osallistumista kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen, vahvistaa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä osallisuutta ja yhteisöllisyyttä ja luoda edellytyksiä elinvoiman kehittymiselle.”¹⁷ Käytännössä kunnilla on paljon harkintavaltaa esimerkiksi kulttuuripalvelujen järjestämisen tai kulttuurin määrärahojen suhteen.

Hallitusten vaihdosten, ministerien poliittisen ideologian sekä yleisesti parlamentaarisen ja edustuksellisen politiikan vaikutukset kulttuuripolitiikkaan ja sen kehittämiseen ovat olleet varsin huomaamattomia (Saukkonen 2014). Simo Häyrysen (2013, 626) mukaan tämä kertoo kulttuuripolitiikan ”kakkosluokan” asemasta Suomessa. Olli Jakonen (2022) on todennut, että kulttuurin ohjauksessa ja rahoituksessa keskeisessä roolissa poliitikkojen sijaan on kulttuurihallinnon virkakunta. Hallinnon merkitys ja virkakunnan valta-asema ovat korostuneet entisestään 2000-luvulla, kun kulttuuripolitiikkaan on omaksuttu vahvemmin uusia strategisen ohjauksen muotoja, arviointeja, mittarointeja sekä tulosohjausta.

Kulloinenkin hallitus luo kuitenkin kaudellaan kulttuuripoliittisen ohjelman hallitusohjelmalla, jolla ohjataan politiikan toimeenpanoa ministeriötasolta alaspäin. Hallitusohjelmien muotoilussa ja sisältökysymyksissä ministeriöiden viranhaltijoiden esivalmistelulla on merkittävä asema. Virkakunnan työnä ministeriöissä syntyneet aloitteet saavat poliittisen siunauksen hallitusohjelmassa (Mykkänen 2017, 97–98; Jakonen 2022, 85). Lisäksi hallitusohjelmien taustoilla vaikuttaa eri tahojen lobbaustyö.

Minna Sirnö (2020) on tutkinut poliittisten puolueiden kulttuuripoliittisia ohjelmia ja havainnut, että puolueohjelmissa kulttuuripolitiikan linjaaminen on inkrementaalista yksittäisten asioiden edistämistä, eivätkä puolueet ole olleet kiinnostuneita laajempien kulttuuripoliittisten päämäärien tai olemassa olevien rakenteiden ja tavoitteiden uudistamisesta. Puolueet eivät kuitenkaan ole edistäneet taidetta ja kulttuuria ainoastaan sen itseisarvoon nojaten, vaan edistämislle on asetettu myös taiteen ja kulttuurin välineellistä arvoa korostavia päämääriä.

¹⁷ Laki kuntien kulttuuritoiminnasta 166/2019 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX® [viitattu: 14.2.2024]

3.5. Kulttuuripolitiikan kehityslinjat, strategiat ja alapolitiikkatoimet

Taiteen itseisarvo ja vapaus on ollut suomalaisen kulttuuripolitiikan kivijalka. Kulttuurin itseisarvolla tarkoitetaan perinteisessä kulttuuripoliittisessa keskustelussa sitä, että kulttuurialan toimijat määrittelevät itse mahdollisimman pitkälle oman toimintansa yhteiskunnallisen arvon, ja sitä yleisesti arvioidaan sen omien intressien, uusiutumisen ja resurssien näkökulmasta (Hadley ja Gray 2017). Tämän tulkinnan mukaan taiteen autonomia toteutuu, kun taiteen arvottaminen tapahtuu taiteen sisäisin, ei ulkoisen maailman asettamin kriteerein. Tätä taustaa vasten mielenkiintoinen on Jo Caustin jo 2003 tekemä analyysi siitä, että taloudellisen paradigman hallitessa politiikkakeskustelua taide- ja kulttuuriala on pyrkinyt löytämään perusteluita taiteen taloudelliselle arvolle ja tietoisesti määrittelemään uudelleen alan vaikuttavuutta kielen ja termistön kautta, jolloin esimerkiksi apurahoista on tullut kannustus-, sijoitus- tai markkinointijärjestelmiä. Olli Jakonen (2022) on esittänyt väitöskirjassaan samankaltaisia havaintoja talouden ja tuloksellisuuden vakiintumisesta kulttuuripolitiikan strategia- ja tulosohjauksen retoriikkaan.

Suomalaisen kulttuuripolitiikan kehitymistä on perinteisesti kuvattu niin sanottujen pitkien linjojen avulla: Itsenäistymisestä 1960-luvulle ulottui kansallisen taiteen ja suuren yhteisen kertomuksena sivistys- ja taidepoliittinen linja. Sitä seurasi hyvinvointivaltiollisen, demokratiaa ja saavutettavuutta korostavan kulttuuripolitiikan linja. 1990-luvulla voi katsoa alkaneen new public managementista ammentaneen markkinoistuvan kulttuuripolitiikan linjan (mm. Kangas 1999, 159–162). Nyt 2020-luvulla elämme edelleen kulttuuripolitiikan kolmatta pitkää linjaa, kun kulttuuri ja taide hakevat paikkaansa muuttuvassa yhteiskunnallisessa ilmapiirissä sekä taiteen autonomian ja markkinaehtoisen luovan talouden rajapinnoilla.

Kulttuuripolitiikan prioriteetteihin nousivat toisen maailmansodan jälkeen muun muassa kulttuurin demokratisointi, kulttuuridemokratia ja kulttuurinen monimuotoisuus (Bennett 1999). 1990-luvulle tultaessa myös kulttuuriministeriön ohjausasiakirjoihin olivat taiteen itseisarvon ja saavutettavuuden rinnalle löytäneet tiensä luovan talouden, taiteen sovellettavuuden ja liiketoimintaosaamisen ja kulttuuriteollisuuden tavoitteet. 2000-luvun alun jälkeen suomalaisen kulttuuripolitiikan trendeiksi ovat nousseet kulttuurivienti sekä yleiset eurooppalaiset kulttuuripolitiikan tendenssit: kulttuurin laajemmat vaikutukset yhteiskunnassa hyvinvointiin, tasa-arvoon ja demokratian vahvistamiseen sekä talouteen (Rönkä ja Kuhalampi 2011; Häyrynen 2015, 102–116).

Kulttuuripoliittisessa keskustelussa ovat korostuneet kriittisin äänenpainoin koko 2000-luvun ajan kulttuuripolitiikan hitaasti muuttuvat jähmeät rakenteet, vahva lainsäädäntö ja rahoituksen ohjaus, ristiveto VOS-rahoituksen turvassa olevien laitosten sekä vapaan kentän epävarman aseman välillä. Onkin todettu, ettei korona rikkonut mitään täydellistä kulttuuripoliittista järjestelmää, vaan toi esille sen pitkäaikaiset hauraudet ja ongelmakohdat (Saari 2021, 13). Samanlaisia mittavia muutoksia kulttuurin rakenteiden ja rahoituksen kehittämisessä kuin vaikkapa

Alankomaissa ja Ruotsissa ei ole pyritty Suomessa tekemään, vaan kehitysaskeleet ovat olleet verrattain pieniä. (Saukkonen 2014.)

Korona-ajan poliittiset linjaukset kulttuurille löytyivät luonnollisesti Sanna Marinin hallitusohjelmasta. Keskeiset kulttuuripoliittiset kirjaukset sisältyvät lukuun *Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi*, jonka kahdeksasta päätaavoitteesta selkeästi kulttuurisektoriin painottui kolme: 1) *Luovien alojen työpaikat lisääntyvät, osuus BKT:sta nousee ja työntekijöiden työskentelyedellytykset paranevat*, 2) *Kulttuuripalvelut ovat paremmin saavutettavissa ja kulttuurin toimintaedellytykset ovat vahvistuneet* sekä 3) *Turvataan Veikkauksen edunsaajien määrärahat*. Tavoitteiden toimeenpanoa ohjattiin keinovalikoimalla, jossa oli vahvoja viittauksia hallituspuolueiden ohjelmatyöhön. Hallitusohjelman kulttuuripoliittikkaa koskevat kirjaukset sisältävät vähemmän ”toteutusta” mutta enemmän laiveita termejä, kuten ”vahvistetaan”, ”turvataan”, ”edistetään”, ”selvitetään” ja ”kehitetään”.¹⁸ Tämä on tyypillistä kulttuuripoliittiselle ohjauspuheelle. Selkeiden tavoitteiden puuttuminen vaikeuttaa tavoitteiden onnistumisen mittaamista.

Olli Jakonen ja Vappu Renko ovat arvioineet Cuporen verkkosivuilla Marinin hallituksen kulttuuripoliittikan onnistumista. He ovat paikantaneet hallitusohjelmasta 25 tavoitetta, joista osan mittaaminen ja vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa, mutta listalla on oikeastaan vain kaksi tavoitetta, jotka olisivat jääneet lähes koskemattomiksi.¹⁹

Venäjänsä hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 ja turvallistilanteen järkyttyä tämän tiimoilta Suomessakin on korostettu kulttuuripoliittisessa keskustelussa kulttuurin roolia turvallisuustekijänä, henkisen huoltovarmuuden vahventajana sekä niin sanotusti kansakunnan liimana. Petteri Orpon hallitusohjelma nostaa kulttuuria koskevissa kirjauksissaan heti taiteen ja kulttuurin itseisarvon sekä sivistyksen jälkeen esille kulttuurin merkityksen ”kansalaisten resilienssille, kokonais-turvallisuudelle sekä kansalliselle yhteenkuuluvuuden tunteelle.”²⁰

Kulttuuripoliittikka on altis reagoimaan yhteiskuntapoliittisiin muutoksiin – vähintäänkin retorikan ja tavoitteiden asetannan tasolla. Kulttuuripoliittikan välitteelliset tavoitteet ja perustelut on pystytty herkästi sanoittamaan niin, että ne vastaavat yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja haasteisiin. Myös kulttuurikenttä itse on ollut nopea reagoimaan yhteiskunnallisiin muutoksiin, myös korona-aikana.

3.6. Suomalaisen kulttuuripoliittikan strategia

Suomalaisen kulttuuripoliittikan keskeisin hallinnollinen dokumentti on OKM:n vuoteen 2025 ulottuva kulttuuripoliittikan strategia. Siinä ministeriö on määritellyt suomalaisen kulttuuripoliittikan pitkän ajan kehittämissuunnitelmia, joiden alle sisältyy lukuisia alapolitiikkatoimia. Lisäksi kulttuuripoliittikan toimenpiteitä artikuloidaan erilaisissa agendoissa, ohjelmissa sekä lainsäädännössä, vuosittaisissa budjettiesityksissä eri kulttuurihallinnon tasoilla sekä ministeriön tekeminä muina poliittisina päätöksinä (Kangas 2017).

¹⁸ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019 (valtioneuvosto.fi) [Viitattu: 6.2.2024]

¹⁹ Cuporen kulttuuripoliittinen vaalikatsaus, osa 3: Kulttuurivaalien jälkeen – Cupore [Viitattu: 14.2.2024]

²⁰ Vahva ja välittävä Suomi: Neuvottelutulokset hallitusohjelmasta 16.6.2023 (valtioneuvosto.fi) [Viitattu 18.2.2024]

Strategiassa kuvataan toimialan toimintaympäristömuutokset sekä määritellään kulttuuripolitiikan kehittämisen tahtotila, tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet. Sen voi katsoa olevan myös eräänlainen kulttuurialan toiminnan ohjaaja, sillä jo esipuheessa linjataan, että tavoitteena on paitsi ohjata ministeriön omaa toimintaa, myös kehottaa kulttuurialan toimijoita muokkaamaan tavoitteitaan julkisen vallan lausuman mukaisesti: ”OKM:n kulttuuripolitiikan strategia antaa kehukset ja suuntaviivat ministeriön kehittämis- ja ohjaustyölle. Strategian avulla ministeriö jäsentää omia tavoitteitaan ja toimenpiteitään esimerkiksi budjettia valmisteltaessa tai valtion rahoitusta suunnattaessa. Se on väline, jolla kulttuurialan toimijat saavat tietoa ministeriön pitkän aikavälin ajattelusta, ja se auttaa muita kehittämään omaa toimintaansa ministeriön kanssa yhteisiä isoja linjoja noudatellen”. (Kulttuuripolitiikan strategia 2025, 5.)

Kulttuuripolitiikan strategiset tavoitealueet ja tavoitteet ovat:

Luova työ ja tuotanto

Tavoite: Taiteellisen ja muun luovan työn tekemisen edellytykset ovat parantuneet ja tuotannon ja jakelun muodot monipuolistuneet

Osallisuus ja osallistuminen kulttuuriin

Tavoite: Osallisuus kulttuuriin on lisääntynyt ja eri väestöryhmien erot osallistumisessa ovat kaventuneet

Kulttuurin perusta ja jatkuvuus

Tavoite: Kulttuurin perusta on vahva ja elinvoimainen

Koronan aikana julkaistiin useita kulttuuripolitiikkaa arvioivia, kehittäviä ja ohjaavia asiakirjoja, joista kenties eniten näkyvyyttä sai tiede- ja kulttuuriministeri Antti Kurvisen nimittämän Kulttuurin tulevaisuus -työryhmän laatima *Kulttuurin aika on nyt ja aina*,²¹ jonka tavoitteena oli rakentaa elpymis- ja jälleenrakennuskeinoja suomalaiselle kulttuuripolitiikalle. Asiakirja sisältää lukuisia toimenpite-ehdotuksia muun muassa seuraavaan hallitusohjelmaan.

Koronan jälkeiset strategia- ja toimenpideohjelmat ovat linjassa kulttuuripolitiikan strategian 2025 kanssa. Näistä mainittakoon *Taide, kulttuuri ja moninainen Suomi: OKM:n toimenpideohjelma moninaisuuden edistämiseksi taiteen ja kulttuurin alalla* (2021),²² *Kulttuurimatkaillen kansallisen kehittämisen tiekartta* (2021)²³ ja *Valtioneuvoston periaatepäätös kulttuuriperintöstrategiasta* (2023).²⁴

TEMin luovia alojen koskevat julkaisut noudattivat Sanna Marinin hallituksen luovan talouden vahvistamisen toimeenpanoa, mutta myös OKM:n strategian painopisteitä. *Luovan talouden tiekartta* (2020)²⁵ toimi pohjadokumenttina ministeri Mika Lintilän nimittämän Luovan talouden tiekartta -ohjausryhmän työlle. TEM fasilitoi korona-aikana myös Lintilän nimittämän työryhmän pyö-

21 *Kulttuurin aika on nyt ja aina* (valtioneuvosto.fi) [viitattu: 13.2.2024]

22 *OKM 2021:2* (valtioneuvosto.fi) [viitattu: 15.2.2024]

23 *Kulttuurimatkaillen kansallisen kehittämisen tiekartta: Työryhmän ehdotus* (hankeikkuna.fi) [viitattu: 15.2.2024]

24 *Valtioneuvoston periaatepäätös kulttuuriperintöstrategiasta 2023–2030* [viitattu: 15.2.2024]

25 *Luovan talouden tiekartta* (valtioneuvosto.fi) [viitattu: 15.2.2024]

reän pöydän keskustelujen sarjan, joiden toimenpide-ehdotukset koottiin julkaisuksi *Luovien alojen monistettavat sisällöt – keinoja kasvun edistämiseen*.²⁶ Lisäksi TEM fasilitoi audiovisuaalisen alan ja niin sanottujen monistettavien sisältöjen kasvusopimusprosessit.²⁷

Korona-aikana ulkoministeriössä aloitti kulttuurin ja luovien alojen suurlähettiläs, jonka tehtävänä on muun muassa edustustojen ja luovien alojen yhteistyöverkostojen luominen.

3.7. Korona-ajan vaikutukset kulttuurialaan

Koronapandemian vaikutuksista suomalaisen kulttuurialaan on kerätty tietoa esimerkiksi Cuporen tutkimuksissa (Jakonen, Kurlin-Niiniaho & al. 2021, Sokka, Oksanen-Särelä & al. 2022) sekä OKM:n kokoamissa raporteissa (VN 2020; 2021). Myös vaikutuksista taiteen ja kulttuurin tuotannon, kuluttamisen ja osallistumisen tapoihin on kerätty tietoa (esim. Jakonen, Luonila & al. 2020). Koronan esiin huuhdottua taiteen ja kulttuurin alojen haavoittuvuutta on nostettu esiin myös kansainvälisesti (Salvador, Navarrete & Srakar, 2022). Julkisuudessa näkyvästi uutisoituja ja keskusteltuja teemoja olivat erityisesti yhteiskunnan sulkemisen tuomat ongelmat taide- ja kulttuurialan työhön ja työskentelyedellytyksiin sekä kulttuurialalle kohdennetut koronatuot (esim. Rensujeff 2021). Esiin on tuotu myös kriisiajan positiivisempia vaikutuksia, kuten syntyneitä yhteistyömahdollisuuksia ja uudistuneita toimintatapoja sekä yhteiskunnan hiljenemisen aikaa ja rauhaa keskittyä taiteen ja luovan työn tekemiseen. (Ruusuvirta ym. 2022.) Kansainväliset tutkimukset kuvaavat myös, miten korona-aika nosti näkyväksi taiteen ja kulttuurin alojen haavoittuvuutta ja aloilla esiintyviä rakenteellisia heikkouksia (Eikhof 2020).

Yksittäisten taiteenalojen korona-ajan tilannekuvasta on raportoitu myös taiteenalojen tiedotuskeskusten toteuttamissa katsauksissa, osittain OKM:n ja Cuporen keräämiä tietoja taiteenaloilta hyödyntäen (esim. FRAME,²⁸ Music Finland,²⁹ TINFO.³⁰) Myös esimerkiksi kulttuuri- ja taidealan keskusjärjestö KULTA ry (Saari 2021) sekä Taideyliopisto³¹ ovat koonneet koronan vaikutuksia kuvaavaa tietoa.

Koronapandemian vaikutuksia ja muutoksia pohjoismaiseen kulttuurialaan on tarkasteltu Pohjoismaiden ministerineuvoston tilaamassa, Cuporen tekemässä ja Kulturanalys Nordenin 2023 julkaisemassa raportissa *Kultursektorns återhämtning och förändring efter covid-19-pandemin*. Raportissa todetaan, että vaikka eri Pohjoismaiden kulttuuripolitiikoissa on samankaltaisuuksia, korona-ajan tukitoimet erosivat toisistaan. Tukitoimia kehitettiin koronapandemian jatkuessa kaikkialla Pohjoismaissa vastaamaan paremmin kulttuurisektorin tarpeisiin. Raport-

26 [Luovien alojen monistettavat sisällöt – keinoja kasvun edistämiseen \(valtioneuvosto.fi\)](#) [viitattu: 15.2.2024]

27 [Kasvusopimus](#) [viitattu 17.2.2024]

28 https://frame-finland.fi/wp-content/uploads/2021/04/Raportti-OKMkoronakysely-2021-koonti-visuaaliset-taiteet_Frame-Contemporary-ArtFinland.pdf [viitattu: 13.2.2024]

29 <https://musicfinland.fi/fi/tutkimukset/musiikkialantilannekuva-p%C3%A4ivittyy-11-2021-ep%C3%A4varmuus-leimaatulevaisuutta> [viitattu: 13.2.2024]

30 [TINFO \(2020c\). Vuosi joka keskeytyi. https://www.tinfo.fi/fi/Vuosi-joka-keskeytyi](#) [viitattu: 13.2.2024]

31 [Taidealan jälleenrakennus Polkuja taiteen ja kulttuurin kestävään tulevaisuuteen \(uniarts.fi\)](#) [viitattu: 13.2.2024]

tissa myös todetaan yleisenä pohjoismaisena ilmiönä, että tavat kuluttaa kulttuuria ovat muuttuneet, yleisöt eivät ole täysin löytäneet takaisin kulttuurin pariin ja työskentelyä kulttuurialoilla leimaa epävarmuus.³²

Euroopan tekijänoikeusjärjestöjen kattojärjestö Gesacín konsulttiyhtiö EY:ltä tilaaman tutkimuksen *Rebuilding Europe. The cultural and creative economy before and after the COVID-19 crisis* (2021) mukaan kulttuuriala ja luovat alat kärsivät Euroopassa toimivista aloista toiseksi eniten. Alojen liikevaihto supistui EU-maissa vuonna 2020 keskimäärin kolmanneksen, eli noin 200 miljardia verrattuna edelliseen vuoteen. Ainoastaan lentoliikenne romahti vielä suuremmin. Kulttuurin ja luovien alojen sisällä suurin kärsijä oli esittävä taide (90 %) ja tämän jälkeen musiikki (76 %). Kuvataide oli kolmannella sijalla 38 %:n liikevaihdon laskulla.³³

Cuporen tutkijat (Jakonen ym. 2020, Sokka ym. 2022) ovat koronapandemian vaikutuksia kulttuurialaan tutkiessaan todenneet, että on vaikea erottaa kaikkien vuosien 2020–2023 muutostekijöiden ja kasaantuneiden kriisien vaikutuksia toisistaan. Samalle ajanjaksolle osuivat Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja osaltaan siitä seuranneet energiakriisi ja inflaatio sekä niiden vaikutukset esimerkiksi kansainväliseen liikkuvuuteen ja kuluttajien haluun sijoittaa rahojaan kulttuuriin. Samaan aikaan päätettiin ohjata kulttuuriin korvamerkityt rahapelien voitot valtion talousarvioon, mikä on historiallinen muutos Suomen kulttuurirahoituksessa.

Tilastokeskuksen toukokuussa 2022 julkaisemien tietojen mukaan kulttuurin tarjonta ja kysyntä laskivat ensimmäisenä koronavuonna myös suhteessa koko talouden tasoon. Sekä kulttuurin tuotos että arvonlisäys pienivät lähes 10 %. Arvonlisäys kuitenkin muuttui kulttuuritoimialojen välillä eri tavoin: taiteilija-, näyttämö- ja konserttitoiminta sekä kulttuuritapahtumien järjestäminen ja siihen liittyvä toiminta romahtivat, kun taas radion ja television, viihde-elektronikan sekä elokuvien, videoiden ja tietokonepelien ryhmissä oli kasvua.

Miten kulttuurialan toimintaedellytykset ja kuluttajien mahdollisuudet kulttuuriin kuluttamiseen siis konkreettisesti muuttuivat?

Kun Suomen hallitus päätti 16.3.2020 ensimmäisistä toimenpiteistä koronapandemian torjumiseksi, tämä tarkoitti muun muassa julkisten sisätilojen sulkemista ja kaikkien julkisten kokoontumisten rajoittamista kymmeneen henkilöön. Nämä rajoitustoimet määriteltiin 13. huhtikuuta 2020 saakka, ja myöhemmin rajoituksia jatkettiin kuukaudella. Kulttuurialan toimijoille nämä toimenpiteet tarkoittivat ovien sulkemista ja kaikkien tapahtumien perumista tai siirtämistä toivorikkaasti myöhempään ajankohtaan tai määrittelemättömään tulevaisuuteen (VN 2020). Tässä vaiheessa toki kulttuurialojen toimijat olivat jo investoineet etupainotteisesti tuleviin tapahtumiinsa: näyttelyihin, esityksiin, kiertueisiin ja kesän festivaaleihin, joiden suunnittelujänne on pitkä ja vaadittavat etukäteisinvestoinnit suuria.

Toukokuussa 2020 laajamittaisia rajoituksia poistettiin asteittain, mutta suuret, yli 500 hengen yleisötapahtumat oli edelleen kielletty (OKM 2020). Käytännössä tämä tarkoitti kesän mittavien yleisötapahtumien ja festivaalien peruuttamista.

32 Kultursektorns återhämtning och förändring i de nordiska länderna efter covid-19-pandemin (norden.org) [viitattu: 13.2.2024]

33 4b2ba2_1ca8a0803d8b4ced9d2b683db60c18ae.pdf (rebuilding-europe.eu) [viitattu: 14.2.2024]

Syksyllä 2020 tapahtumatoimintaa järjestettiin rajoitetusti ja epävarmuuden valitessa. Marraskuussa 2020 pandemiatilanne huononi jälleen ja rajoitusten kierre jatkui. Rajoitukset olivat vaihtelevasti ja lyhytjänteisesti voimassa läpi vuoden 2021 ja vielä sitä seuraavan vuoden ensimmäisille kuukausille, jolloin toistaiseksi viimeiset rajoitukset purettiin helmi-maaliskuussa 2022.

Lokakuussa 2020 tiede- ja kulttuuriministeri Annika Saarikko nimitti OKM:n asettamaan työryhmään laajapohjaisen osallistujaryhmän turvallisten tapahtumien periaatteiden laatimiseksi. Työryhmä julkaisi maaliskuussa 2020 mallin, jossa esitettiin portaat yleisötilaisuuksien asteittaiseen avaamiseen tautitilanteen parantuessa. Ehdotuksen mukaan rajoituksia tulisi purkaa kolmessa vaiheessa. Yhteiskunnan asteittaisen avaamisen tueksi STM:n hallinnonalalla rakennettiin kuitenkin erillinen riskipotentialin arviointitaulukko eli niin sanottu ”räkäindeksi”, jossa eriluonteisia tapahtumia pyrittiin kategorisoimaan niiden turvallisuusasteen mukaan.

Kokoontumisrajoitusten johdosta kulttuuriala ajautui kriisiin, jonka johdosta monet menettivät työnsä ja tulonsa. Osa alan toimijoista vaihtoi myös ammattia. Cuporen (Sokka, Särelä-Oksanen & al. 2023) mukaan niillä kulttuurin ja taiteen aloilla, joilla on toisia kehittyneemmät ekosysteemit tai kokemus OKM:n tukiprosesseista, oli paremmat edellytykset hyötyä erilaisista kriisiajan taloudellisista tukimuodoista. Vaikutusten dramaattisuutta lisäsi se, että niin sanotuissa epätyypillisissä työsuhteissa, freelancereina ja pätkätyöläisinä toimivat kulttuurialan ammattilaiset jäivät työttömyysturvan ulkopuolelle. Alan toimijat, jotka eivät olleet tottuneet hakemaan apurahoja tai liiketoiminnan tukia, jäivät myös tukijärjestelmien hyödyntämisessä altavastajiksi. Kulttuurialan kannalta yrittäjien väliaikainen oikeus työmarkkinatukeen oli tässä tärkeä lainsäädännöllinen toimi.

Myös koronapandemian rajoitusten todellisia kvantitatiivisia vaikutuksia kulttuurialan elinvoimaan ja työllisyyteen pystytään todentamaan ja analysoimaan vasta pidemmän ajan kuluttua. Sama koskee koronatukien määriä ja vaikuttavuutta.

Kuten muutakin kulttuurialan tilastointia ja vaikuttavuusarviointia, järjestelmällistä tietoon perustuvaa analyysia koronatukien jakautumisesta ja vaikuttavuudesta vaikeuttavat tietopohjan heikkoudet sekä luovien alojen määrittelemättömyys. Luovien alojen tai tapahtuma-alan koronatukisummia tai muita talouden tunnuslukuja tarkasteltaessa on hyvä huomata, että ne sisältävät kulttuurialaa paljon laajemman kokonaisuuden – muun muassa sellaisia digitaalisuuden hyödyntämistä perustuvaan ansaintalogiikkaan nojaavia aloja, joille korona-aika saattoi olla kasvun aikaa. Myös esimerkiksi musiikkialan eri arvoketjuihin koronarajoitusten vaikutukset olivat erilaisia: elävän musiikin kenttä romahti täysin, kun taas levy-yhtiöiden tulos nousi musiikin suoratoiston lisääntyessä.³⁴ Musiikkialan eri ansaintaketjut – elävä musiikki, tekijänoikeudet ja ääniteteollisuus – ovat kuitenkin vahvassa riippuvuussuhteessa toisiinsa, jolloin vaikutukset osuvat eri ansaintaketjuihin eri vaiheissa, eivätkä ne realisoituneet välttämättä välittömästi koronapandemian aikana. Toisaalta pidemmällä aikajänteellä on huomioitava, että

³⁴ ks. mm. [MUSIIKINKUUNTELUN SUOMESSA 2020 \(ifpi.fi\)](https://www.ifpi.fi/)

ääniteteollisuuskin on riippuvainen elävän musiikin tapahtumien tuomasta näkyvyydestä, ja musiikin tekijät taas musiikin esittämisestä.

Vaikka esittävien taiteiden toimijoiden välitön ahdinko nousi korona-ajan kulttuurikeskustelussa valokeilaan, esille nousivat myös laajemmin kulttuurialan ongelmat, kuten sosiaaliturvajärjestelmän uudistamistarpeet, visuaalisten taiteiden heikko ansiotaso ja toimeentulon epävarmuus, jotka pahensivat koronan kokonaisvaikutuksia: huolimatta siitä, että kuvataiteen myynti kasvoi, näyttelypalkkiot jäivät saamatta, vaikka investoinnit oli jo maksettu. Vaikka Lukukeskusten kyselyn mukaan joka neljäs suomalainen oli lisännyt lukemistaan korona-aikana ja äänikirjojen myynti oli noussut, ovat digitaalisten alustojen ja äänikirjojen tulonjakomallit romahduttaneet kirjailijoiden ansiotasoa. (Lukukeskus 2020) Kirjailijaliiton mukaan korona oli aiheuttanut tulonmenetyksiä 77 %:lle kirjailijoista esimerkiksi opetustöiden, kirjastojen lukutuntien ja muiden esiintymistehävien sekä dramatisointien peruuntumisen johdosta.

OKM teetti sekä 2020 ja 2021 kulttuurialan toimijoille kyselyt koronapandemian ja sen pitkittymisen vaikutuksista taiteen, kulttuurin ja luovien alojen toimijoiden toimintaan. Tieto kerättiin ”sekä nopeiden johtopäätösten ja politiikkatoimien muodostamisen tueksi että pitemmän aikavälin politiikan ja toiminnan suunnittelemiseksi”. Vastaajajoukko jäi kuitenkin liian pieneksi suhteessa kulttuurialalla työskentelevien määrään, eikä aineistosta pystytty päätelemään kokonaisuuden menetyksiä.

OKM:n aineisto kertoo kuitenkin sen, että koronan vaikutukset kohtelivat vapaan kentän toimijoita, itsensä työllistäjiä ja yrityksiä ankarimmin, kun taas kunnalliset toimijat ja säätiöt selvisivät pienemmillä vaurioilla. Yhteisöistä 47 % kertoi koronan aiheuttaneen vuonna 2020 lomautuksia tai palkanmaksun keskeytyksiä, yhteisöistä 30 % arvioi näitä tulevan alkuvuonna 2021. Vastaajista 41 % ilmoitti rekrytointien vähentyneen vuonna 2020, ja lähes sama määrä arvioi näin tapahtuvan myös vuoden 2021 alkupuolella. Yhteisöille koronapandemian aiheuttamat merkittävimmät muutokset vuonna 2020 olivat yleisölle suunnattujen fyysisten tilojen sulkeminen ja fyysisissä tiloissa tapahtuvan toiminnan keskeytyminen sekä tulevan toiminnan suunnittelun vaikeutuminen ja palvelutarjonnan karsiminen (VN 2020, VN 2021).

Vastauksissa näkyy myös esimerkkejä kulttuurialan sopeutumiskyvystä: lähes kaksi kolmesta vastaajasta oli kehittänyt uudenlaisia toimintamuotoja ja lähes puolet oli kehittänyt tai ottanut käyttöön yleisölle suunnattuja uusia digitaalisia palveluita. Jopa viidennes vastaajista ilmoitti, että vuosi 2020 on mahdollistanut organisaation uusiutumisen. Henkilövastaajista 93 % kertoi työtilaisuuksien ja toimeksiantojen vähentyneen tai peruuntuneen ja 88 % arvioi toimeentulonsa heikentyneen vuonna 2020. Toisaalta 44 % kertoi uusista työtilaisuuksista (VN 2021, 30, 46.).

Cupore (Sokka, Särelä-Oksanen & al. 2023) on tutkinut koronatukien jakautumista luoville aloille ja todennut, että luoville aloille myönnettyt tuet ovat kooltaan tyypillisesti alle puolet muille kuin kulttuurin aloille myönnettystä tuesta. OKM:n hallinnonalalla etenkin ministeriön itse myöntämien koronatukien osalta huomiota herättää niiden kohdentuminen valtaosiltaan OKM:n aiemminkin rahoittamille tahoille.

OKM myönsi koronatukia taide- ja kulttuurialan yhteisöille yhteensä 169 597 550 euroa ja Taike yksityishenkilöille ja toiminimille yhteensä 131 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi OKM kohdensi kulttuurille ja luoville aloille EU:n palautumis- ja elpymistukivälineen RRF-rahoitusta innovatiivisten palvelujen sekä tuotanto- ja toimintamallien kehittämiseen noin 30 miljoonaa euroa.

Lisäksi vuosina 2020–2021 jaettiin luoville aloille valtiokonttorin tukea 77,5 miljoonaa euroa, Business Finlandin tukea 74,7 miljoonaa euroa ja ELY-keskusten tukea 26,9 miljoonaa euroa. Summista puuttuvat tapahtumatakuut sekä kuntien yksityrittäjien tuki. Luvuista puuttuvat myös kustannustuen kuudennen kierroksen luvut. Kuitenkin voi sanoa, että luoville aloille kohdennettiin yli puoli miljardia euroa erilaisia tukia. (Sokka, Särelä-Oksanen & al. 2023.)

Kulttuurialoista eniten tukea kohdennettiin esittäville taiteille. Esittävät taiteet olivat selvästi eniten tuettu luova ala niin OKM:n ja Taiken kuin Valtiokonttorinkin vuosien 2020 ja 2021 päätöksissä. Esittävät taiteet olivat myös ELY-keskusten ja BF:n päätöksissä toiseksi eniten tuettu luokka mainonnan jälkeen. Esittävien taiteiden sisällä eniten tukea kohdennettiin musiikille. (Sokka, Särelä-Oksanen & al. 2023.)

Cuporen tutkimuksen (Sokka, Särelä-Oksanen & al. 2023, 22) mukaan koronatukien jako noudatteli vakiintuneita valtionhallinnon vastuita. OKM:n hallinnonalalla, erityisesti ministeriön itse myöntämät koronatuot kohdentuivat valtaosin OKM:n aiemminkin rahoittamille tahoille. Lisäksi tutkimuksessa todetaan, että ELY-keskuksen ja Business Finlandin koronatukia saivat pääasiassa toimijat, jotka normaalistikin saavat näiden tahojen myöntämiä tukia. Tämä konkretisoi normaaliaikojenkin kulttuuriin kohdistettujen tukien kaksijakoisuutta, jossa yrittäjämuotoinen vapaan kentän toiminta on herkästi väliinputoaja, mikä heikentää alan kasvupotentiaalia sekä liikevaihdon ja työllisyyden että kulttuurin moninaisuuden ja saavutettavuuden vahvistumista.

4.

**KULTTUURIN MERKITYS
POLIITTISESSA
KESKUSTELUSSA**

4. Kulttuurin merkitys poliittisessa keskustelussa

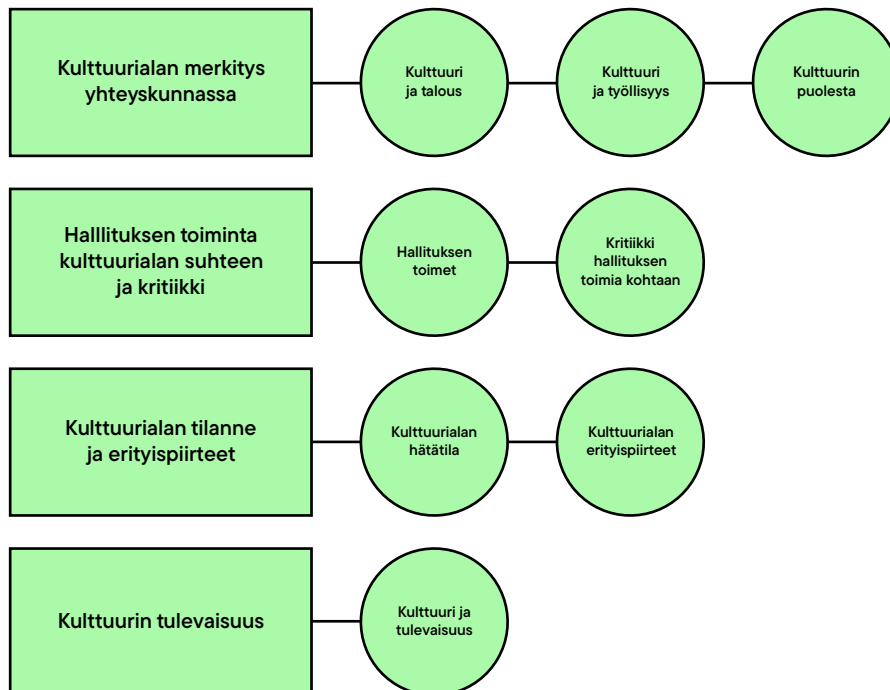
Tämä diskurssianalyttinen (Koivisto 2022, Jokinen & al. 2016) tarkastelu käsittelee COVID-19-pandemian (myöhemmin korona) vaikutuksia kulttuurialaan Suomessa poliittisen päätöksenteon keskusteluissa. Analyysin aineisto koostuu dokumentoiduista eduskunnan kyselytunneista, joissa käsiteltiin kulttuurialaa ja sen ongelmia. Kyselytunneilla hallituksen jäsenet ovat velvollisia vastaamaan heille esitettyihin kysymyksiin. Samalla on tarkoitus käydä asiasta poliittista dialogia. Kyselytuntien aineisto kertookin nimenomaan siitä, minkälaiset asiat ovat poliittisesti tärkeitä ja minkälaiset argumentit ovat oikeutettuja poliittisen päätöksenteon kentällä. Analyysi tuo esille keskustelun pääpiirteet ja keskusteluissa korostuneet näkökulmat.

Lähiluenta tehtiin kahdeksasta kyselytunnista. Tämä on myös kyseiseltä aikaväliltä löydettyjen kyselytuntien määrä, jolloin käsiteltiin kulttuurialaan liittyviä kysymyksiä. Ensimmäinen kysymys liittyen kulttuuriin ja tapahtuma-alaan esitettiin kuusi kuukautta pandemian alkamisen jälkeen. Diskurssianalyttisessä tarkastelussa huomio kiinnitettiin siihen, mistä puhuttiin, millaisia merkityksiä kulttuurille annettiin keskusteluissa, mistä ei juuri puhuttu ja millaisia asioita asetettiin vastakkain.

4.1. Keskustelujen teemat

Aineistosta muodostettiin neljä pääluokkaa. Ensimmäinen luokka käsitteli kulttuurialan tilannetta ja erityispiirteitä, toinen kulttuurialan merkitystä yhteiskunnassa, kolmas hallituksen toimia ja kritiikkiä hallituksen toimia kohtaan ja neljäs kulttuurialan tulevaisuutta. Yhden puheenvuoron sisältö saattoi liittyä kaikkiin neljään luokkaan.

KUVIO 3. MILLAISET NÄKÖKULMAT KOROSTUIVAT JA ESIINTYIVÄT KESKUSTELUSSA?



Kulttuurialan tilannetta kuvattiin useissa diskursseissa hätätilaksi. Hätätilan diskurssin avulla tuotiin esille kulttuurialan tilanteen vakavuutta ja ihmisten välitöntä avuntarvetta. Avuntarve liittyi toimeentulon ja työn menettämiseen. Hädän diskurssissa kuvattiin tilanteen kestättömyyttä kulttuurialalle.

Kulttuurialan erityispiirteitä kuvattiin aineistossa toistuvasti erityisesti väliinputoajadiskurssin kautta. Tällä tuotiin esille erityisesti sitä, että kulttuurialalla on toimijoita, jotka eivät ole minkään tukitoimien piirissä.

Timo Heinonen: "Arvoisa puhemies! Muusikko, kitaristi Mikko Kosonen esitteli itsensä Twitterissä kitaristiksi, joka ei suostu olemaan hiljaa. Pääministeri Sanna Marinin hallitus sivuutti hänen mukaansa kaikki tapahtuma-alan omat ideat exit-suunnitelman valmistelussa. Kosonen tviittasi, että tapahtumien exit-suunnitelmaa oli tekemässä periaatteessa Saarikon julkisesti kasaama työryhmä, mutta tosiasiassa rooli oli puhtaasti seremoniallinen. Kaikki alan sisältä tulleet ideat ruksattiin kylmästi yli. Hän ihmetteli: 'Ei ole tietämättömyyttä, infoa on tykitetty päättäjille vuoden päivät. Nämä ovat poliittisia valintoja, ja aivan hirveän tuhoisia sellaisia.'

Kulttuurialan freelancerien väliinputoaminen on Suomen historian kulttuuripoliittikan suurin epäonnistuminen. Marinin hallitusohjelman kirjaus

luovien alojen kasvusta näyttää nykyvalossa irvokkaalta ja tekopyhältä. Kasvun edellytykset on tuhottu, eikä se selity koronalla. [Puhemies koputtaa] Arvoisa kulttuuriministeri Annika Saarikko, [Puhemies: Minuutti täynnä!] — ja toivon, että myös te, pääministeri Marin, voitte pyytää puheenvuoron — [Puhemies: Nyt on minuutti täynnä!] kysyn: mitä te vastaatte muusikko Kososelle ja koko kulttuuri- ja taidealalle?” (8.2.2021)

Veronika Honkasalo: ”..Osa kulttuuri- ja tapahtuma-alan toimijoista on ollut käytännössä ilman minkäänlaista toimeentuloa vuoden ajan. Häätä kentällä on edelleen todella suuri. On hyvä muistaa, että moni freelancer ja itsensä-työllistäjä ei ole ollut oikeutettu työttömyysturvaan, vaikka kaikki tulot ovat tip-puneet nolleen...” (11.3.2021)

Kulttuurialan merkitys yhteiskunnassa näyttäytyi aineistossa työllisyyden, talouden ja elinkeinopoliittisten kysymysten kautta. Työpaikkojen menettämisen diskurssi ja ei mahdollisuutta elinkeinon harjoittamiseen -diskurssi olivat aineistossa usein toistuvia diskursseja. Näissä diskursseissa tuotiin esille kulttuurialan työttömien määrää, sitä kuinka elinkeinoa ei voi harjoittaa ja millaisia taloudellisia vaikutuksia koronasuluilla on kulttuurialan toimijoihin.

Lisäksi eduskunnan kyselytuntien aineiston perusteella on erotettavissa luovien alojen arvoketjudiskurssi. Siinä kuvattiin, kuinka luovat alat vaikuttavat useisiin muihin elinkeinoiniin yhteiskunnassa. Tässä luokassa oli myös diskursseja, joissa puhuttiin tapahtuma-alan kuolemasta ja toisaalta siitä, että kulttuuriala tulee pelastaa.

Huomionarvoista on, että aineistossa esiintyi vain kaksi kertaa diskurssi, jossa puhuttiin kulttuurista henkisenä kriisinsietokyknä. Toisin sanoen kulttuurin merkitykselle henkisenä kriisinsietokyknä ei poliittisessa päätöksenteossa ei annettu kovinkaan paljon painoarvoa.

Paula Risikko: ”Arvoisa puhemies! Häätä kulttuuri- ja tapahtuma-aloillakin on suuri. Tapahtumat on peruttu, konsertit jääneet soittamatta ja näyttelyt näkemättä. Kulttuurikaan ei saa kuolla koronaan. Erityisesti nyt keskellä terveys- ja talouskriisiä tarvitaan henkistä kriisinkestokykyä, ja me kaikki tiedämme, miten kulttuurilla on siihen suuri merkitys. Tapahtuma-alan toimijat ovat maan parhaita tapahtumien järjestäjiä, joten nyt pitäisi lähteä siitä, miten tapahtumien järjestäminen on turvallista, eikä siitä, miten niitä voitaisiin entistä enemmän rajoittaa.

Kysyinkin tässä yhteydessä pääministeriltä: millaisen ulospääsusuunnitelman hallitus on valmisteellut kulttuuri- ja tapahtuma-aloille? Nyt nimittäin tarvitaan nopeasti suunnitelma järjestää tapahtumia terveysturvallisesti, totta kai terveys edellä siinäkin. Keinoja kyllä on. Me olemme tästä puhuneet sivistysvaliokunnassa ja meillä on tästä ihan yksimielinen kanta, että nyt tarvitaan ulospääsusuunnitelma.” (18.2.2021)

Aineistossa toistui 17 kertaa ”on toimittu” -diskurssi, jossa hallitus kuvaa tehtyjä tai suunniteltavia toimenpiteitä. Nämä koronatoimet ovat aineiston mukaan kulttuurialalle kohdistettuja taloudellisia tukitoimia.

Lisäksi hallituksen vastauksissa kyselytunnilla esitettyihin kysymyksiin korostuvat ”jaksakaa vielä” -diskurssi sekä ”koronan ehdoilla” -diskurssi. Näissä kulttuuri- ja tapahtuma-alaan sekä kansalaiseen vedotaan kuvaamalla tautitilanteen arvaamattomuutta ja sen myötä mahdollisia fyysiselle terveydelle syntyviä uhkia. Koronan ehdoilla -diskurssiin liittyy viesti, että kulttuurialaa ei olla avaamassa, vaan että ainoastaan pandemian väistyminen mahdollistaa kulttuuri- ja tapahtumatoiminnan avaamisen.

Kritiikki hallituksen toimia kohtaan -kategoriassa eniten toistuvia sisältöjä ovat epätasa-arvoisen kohtelun diskurssi ja epäjohtonmukainen hallitus -diskurssi. Nämä alkavat toistua ja esiintyä aineistossa mitä pidemmälle korona-ajassa edetään. Diskursseissa tuodaan esille sitä, miten rajoitustoimet kohdentuvat epätasaisesti eri elinkeinoihin ja kuinka epäjohtonmukaista ja epätasa-arvoista rajoituspolitiikka on.

Annika Saarikko: ”..kuten ministeri Lintilä kertoi, TEMin myöntämää kustannustukea rukataan paremmaksi nyt nimenomaan kulttuuri- ja tapahtuma-alan yrityspohjaiseen toimintaan. Mutta yksittäisten taiteilijoiden näkökulmasta on aika varmasti ahdistava tilanne ja vaikea kuvitella esiintyvää taiteilijaa, jolla ei ole ollut vuoteen yhtään keikkaa, ei yhtään tilaisuutta hyödyntää ammattitaitoaan, yhtään tilaisuutta kohdata yleisöä eikä yhtään toimeentuloa. Näitä ihmisiä on yritetty auttaa ja autettukin tähän mennessä tehdyillä tukipaketeilla...” (18.2.2021)

Joonas Könttä: ”Kiitos, arvoisa herra puhemies! Suomi ja suomalaiset kyllä ymmärtävät ja uskovat koronarajoituksia silloin, kun ne ovat hyvin perusteltuja ja loogisia, siitähän täällä on tänäänkin puhuttu, ja näin ei tällä hetkellä ole. Suomi ei avaudu oikeudenmukaisella tavalla, ja sen takia täällä siitä kysytään.

Esimerkiksi tänään me kaikki voimme lähteä porukalla tuonne Veikkauksen Casinolle pelaamaan — sitä en kenellekään suosittelen. Linnanmäelle saa ottaa 3 000 ihmistä, kävijää, mutta samaan aikaan sinne jalkapallo-otteluun ei saa mennä kuin kuusi ihmistä — pitäisi arpoa, ketkä tästä salista sinne pääsevät. Tässä ei ole siis logiikkaa, tässä ei ole maalaisjärkeä, ja sen perään minä kuulutan, että tätä saataisiin uudistettua. Ravintolarajoituksia on purettu, ja hyvä niin. Siellä saa nyt olla rajoitusten piirissä ihmisiä nauttimassa, mutta sitten jos sinne tulee trubaduuri nurkkaan, niin ei saakaan enää olla samoilla säännöillä.” (20.5.2021)

Neljäs diskurssiluokka on kulttuurin tulevaisuus. Tämä luokka oli aineistossa pienin. Siinä pohditaan muun muassa sitä, kuinka moni toimija vaihtaa pois kulttuurialalta jollekin muulle alalle töihin koronapandemian jälkeen, ja muuttuvatko kulttuurin kuluttamisen muodot. Merkillepantava diskurssi tässä luokassa on kerran aineistossa esiintyvä jälleenrakentamisen diskurssi. Se luo vaikutelman, että kulttuuriala on kokenut merkittävää tuhoa ja on aika aloittaa alan uudelleen rakentaminen.

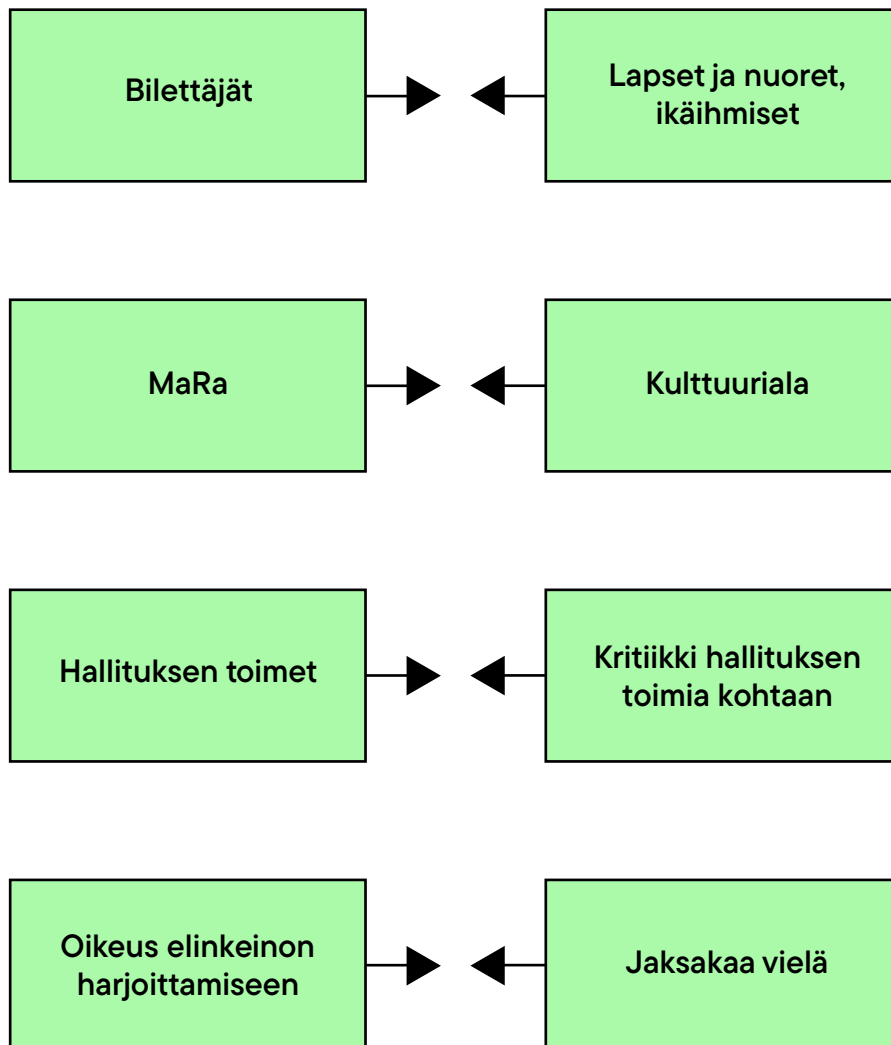
Suldaan Said Ahmed: ”Arvoisa puhemies! Oikeisto-oppositio on vaatinut tiukasti kehyyksiin paluuta, mikä käytännössä tarkoittaisi jättimäisiä leikkauk-

sia kulttuurille, liikunnalle, tieteelle ja taiteelle. [Ben Zyskowitz: Kannattaisi perehtyä ensin asioihin!] Olen iloinen, että kulttuuriin kohdistuvista leikkauksista vihdoin puhutaan laajasti. Ala on kärsinyt korona-ajasta niin paljon, että leikkauksia ei voi mitenkään perustella. [Välihuutoja oikealta] Hallitus määrätietoisesti perui poliisia uhanneen määrärahavajeen. Samoin kulttuurileikkauslistat tulee tyrmätä. Nyt tarvitaan kulttuurin jälleenvakennusta, ei lyödyn lyömistä. Kysynkin valtiovarainministeri Saarikolta: mitä hallitus aikoo tehdä, jotta kulttuuriin kohdistuvat leikkaukset perutaan nyt?" (14.10.2021)

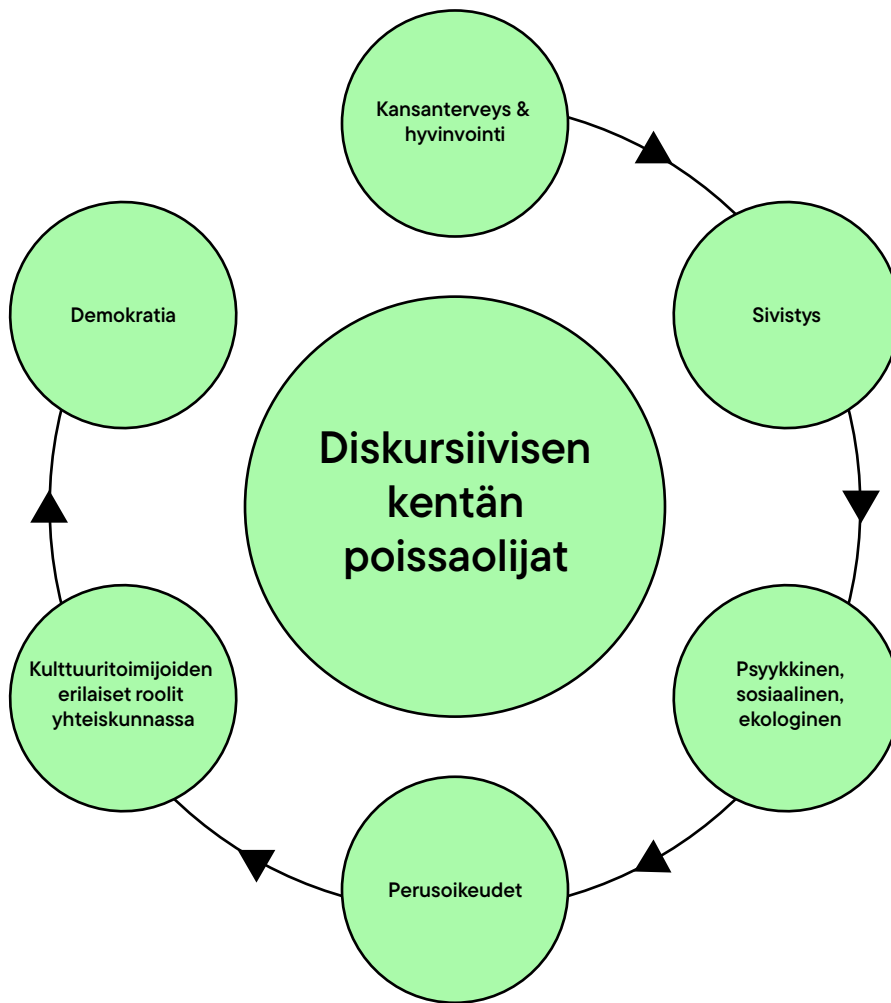
4.2. Vastakkaiset äänet ja puuttuvat puheenvuorot

Aineistosta löytyy vastakkaisia diskursseja. Niitä olivat eri väestöryhmien, toimialojen tai erilaisten toimenpiteiden asettaminen vastakkain. Haavoittuvat ryhmät, kuten lapset tai vanhuksat ja niin sanotut bilettäjä eli ravintolassa tai yökerhossa käyvät henkilöt asetettiin vastakkain. Näistä diskursseista syntyy vaikutelma, että puheenvuoron esittäjän mielestä osa väestöstä toimii vastuullisemmin kuin toiset. Eri elinkeinonharjoittajat tai toimialat ja kulttuuriala asetettiin vastakkain. Vastakkain olivat toimenpiteet, toimenpiteiden ajankohtaisuus, toiminnan moraalinen oikeutus ja niiden puolustus. Nämä diskurssit tulevat esille paitsi kysymyksissä, joita kohdennettiin hallitukselle, myös hallituksen vastauksissa. Näissä puheenvuoroissa esittäjä saattaa kysyä, miksi yritys saa pitää yökerhonsa auki, kun muusikko ei voi esiintyä. Vastakkaisina voi ajatella myös valtaosan hallitukselle esitetyistä kysymyksistä ja toisaalta hallituksen vastauksista. Tästä esimerkkinä voi pitää tilannetta, jossa perustellaan, että tapahtuma-ala pystyy järjestämään tapahtumia terveysturvallisesti, johon hallitus vastaa, että tapahtuma-alan avaaminen ei ole mahdollista, koska toimitaan koronan ehdoilla terveysturvallisesti. Vastakkaisissa diskursseissa ollaan ikään kuin pattitilanteessa, jossa osapuolet pitävät kiinni kannastaan perusteluista huolimatta.

KUVIO 4. MILLAISET ASIAT ASETETTIIN VASTAKKAIN?



KUVIO 5. MISTÄ EI JUURI PUHUTTU?



Diskursiivisesta kentästä puuttui useita kulttuuripoliittisia näkökulmia tai ne olivat aliedustettuna aineistossa. Muun muassa kansanterveydellinen, perusoikeudellinen, sivistyksellinen, kasvatuksellinen, ekologinen tai demokraattinen näkökulma ei juuri tule esille. Pääosin korona-ajan Suomessa kulttuuripoliittikkaa katsottiin talous- ja elinkeinopoliittisten näkökulmien kautta.

4.3. Myötätuntoa terveysturvallisuuskertomuksen ehdoilla

Aineiston perusteella näyttää siltä, että koronapandemia aiheutti merkittäviä vaikeuksia kulttuurialalle, jonka elinkeinojen harjoittaminen oli estetty koronarajoitustoimilla, ja joka menetti työpaikkoja ja kärsi mittavista taloudellisista menetyksistä vuosien 2020–2021 aikana.

Yhdenmukainen näkemys ja konsensus aineiston valossa oli poliittisessa päätöksenteossa siitä, että kulttuuriala ei saa romahtaa koronan vuoksi. Monet hallituksen esittämät diskurssit keskittyvät kulttuurialan pelastamiseen ja tukemiseen erilaisin keinoin. Samaan aikaan kyselytuntiaineiston perusteella oppositio toimi kulttuurialan kentän äänenä päivittäen kulttuurialan kurjistuvaa tilannekuvaa hallitukselle. Oppositio korosti, että hallituksen erilaiset koronatoimet olivat riittämättömiä, epä johdonmukaisia ja jopa arvaamattomia. Esimerkiksi tukitoimet eivät tavoittaneet kulttuurialalla freelancetoimijoita riittävästi tai riittävän nopeasti.

Korona-aikana hallituksen johdonmukainen ja yhä uudestaan toistama viesti eduskunnan kyselytunneilla kulttuurialalle oli, että sen tulee jaksaa odottaa koronapandemian väistymistä. Ainoastaan koronapandemian päättymisen nähtiin mahdollisuutena kulttuurialan avaamiselle. Tämä linja johti kyselytunneilla esitettyjen näkemysten mukaan kulttuuri- ja tapahtuma-alan kokemuksiin epäoikeudenmukaisuudesta ja epätasa-arvoisesta kohtelusta. Rokottamisen aloittaminen koronavirusta vastaan, koronapassit tai kulttuurialan kyky järjestää tapahtumia terveysturvallisesti eivät vaikuttaneet hallituksen linjaan.

Pääministeri Sanna Marinin puheenvuoro noin vuosi koronapandemian alkamisen jälkeen tiivistää hallituksen linjan suomalaisessa kulttuuripolitiikassa korona-aikana. Myötätuntoa kulttuurialaa kohtaan oli, mutta hallitus piti kiinni terveysturvallisuuskertomuksesta, johon vastuullisella tapahtumajärjestämisellä, aktiivisella edunvalvonnalla tai hätätilakuvauksilla ei juuri voinut vaikuttaa.

Sanna Marin: ”Arvoisa puhemies! Hallitus etenee exit-strategian mukaisesti. Me haluamme avata tapahtuma-, kulttuuri-, urheilutoimintaa. Me haluamme avata yhteiskuntaa laajasti, mutta se tietenkin edellyttää sitä, että myös tautitilanne kehittyy suotuisasti, jotta emme ota nyt lyhyellä aikavälillä sellaista riskiä, että tautitilanne kesällä muodostuisi pahaksi. Sen takia peräänkuulutan nyt edelleen malttia, vaikka se ei välttämättä saa tässä salissa tai yhteiskunnassa laajasti kannatusta. Me näemme, että täällä jokainen meistä varmasti mielellään haluaisi rajoituksia purkaa, koska me tunnistamme, että nämä rajoitukset ovat erittäin kovia monille toimijoille, mutta silti me tarvitsemme malttia. Ministeri Kiurulla ei ole kovin kiitollinen tehtävä tässä yhteiskunnassa pitää huolta siitä, että me pidämme tämän tautitilanteen hallinnassa, mutta samanaikaisesti meidän on syytä nähdä vähän maan rajojen ulkopuolelle ja katsoa, mihin huono tautitilanne on johtanut. Monissa muissa maissa rajoituksissa ei puhuta viikoista vaan puhutaan kuukausista. Useissa maissa jo lähes puoli vuotta ravintolatoiminta, kulttuuritoiminta, [Puhemies koputtaa] moni muu

toiminta on ollut suljettu [Puhemies koputtaa] huonon koronatilanteen takia. Pidetään täällä maltti, pidetään tilanne hyvänä. [Puhemies: Ja nyt on aika jälleen täyttynyt!] Se on kaikkien suomalaisten toimijoiden etu.” (21.5.2021)

Tämä diskurssianalyysi korona-ajan kulttuuripolitiikasta nostaa esiin monia kysymyksiä. Miksi eduskunnan kyselytunnilla ensimmäinen kysymys kulttuurialaan liittyen esitettiin vasta kuusi kuukautta pandemian alkamisen ja poikkeusolojen julistamisen jälkeen? Miksi kulttuurialaan liittyviä kysymyksiä käsiteltiin vain kahdeksan kertaa vuosien 2020–2021 aikana? Miksi ajateltiin, että kulttuurialan pelastaa vain koronapandemian loppuminen? Miksi hallituksen koronalinja kulttuuri- ja tapahtuma-alan suhteen pysyi samankaltaisena, vaikka epäloogisuus ja epätasa-arvoinen kohtelu suhteessa muuhun yhteiskuntaan kyselytuntien aineiston valossa oli ilmeistä? Miksi kulttuurialan merkityspuhe painottui voimakkaasti taloudellisen vaikuttavuuden näkökulmiin? Miksi kulttuurialan tilanne tuli yllätyksenä hallitukselle ja miksi keinovalikoimaa kulttuurialan kuulemiseen ja tukemiseen ei ollut? Miten suomalainen kulttuuriala tulee reagoimaan korona-ajan kulttuuripolitiikkaan pidemmällä aikavälillä ja millaisia seurauksia haavoittuneella kulttuurialalla on Suomen ja suomalaisten kansanterveydelle, viennille, sivistykselle, demokratialle, luovalle taloudelle, tapahtumateollisuudelle, kulttuurin harrastamiselle, kulttuurikasvatukselle, lastenkulttuurille ja taiteelle itselleen? Yhteen vetäen, kulttuurialan poliittinen johtaminen herättää eduskunnan kyselytuntiaineiston perusteella enemmän epäselvyyttä kuin varmuutta sitä, miten kulttuurialaan kohdistuvia toimenpiteitä pyrittiin toteuttamaan.

5.

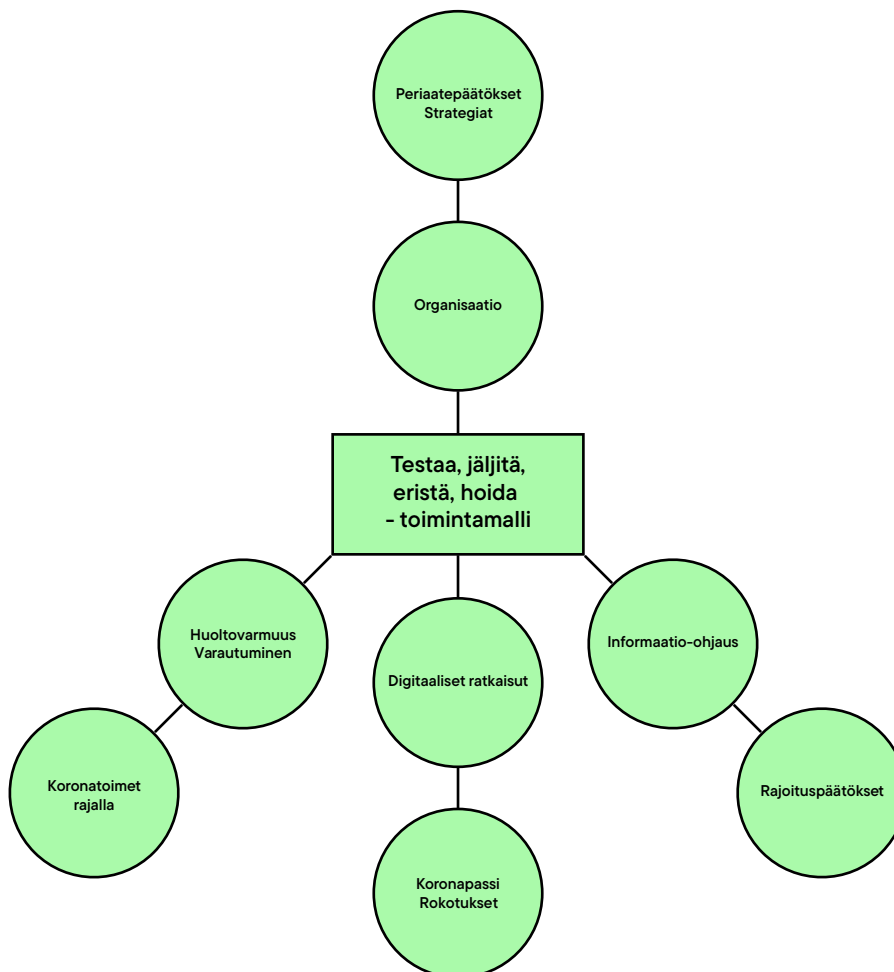
KULTTUURIALAAN KOHDISTUVAT KORONATOIMENPITEET

5. Kulttuurialaan kohdistuvat koronatoimenpiteet

5.1. Koronatoimenpiteiden sisältö

Koronatoimet muodostuvat eritasoisista hallinnollisista toimenpiteistä. Osa niistä on hallinnon infrastruktuuriin liittyviä, kuten lainsäädännön, resurssoinnin sekä organisaation ja rakenteiden kehittäminen kriisitilanteita varten. Monet toimenpiteistä ovat luonteeltaan tilapäisiä, kuten toimintaa tietyssä hetkessä linjaavat ja ohjaavat strategiat, periaatepäätökset ja ohjauskirjeet. (Stenvall ym. 2022.) Suomen koronatoimista hahmottuu seuraavankaltainen kokonaisuus:

KUVIO 6. SUOMEN KORONATOIMET (STENVALL YM. 2022).



Tässä yhteydessä käymme läpi seuraavia kulttuurialaan kohdistuvia toimenpiteitä. Kriteerinä toimenpiteen ottamiselle mukaan tähän tutkimukseen on, että valitut toimet nousivat haastatteluissa erityisen voimakkaasti esiin.

- Kulttuurialan omat toimet
- Rajoitukset ja tapahtumien sulkemiset
- Kulttuurialan tukipolitiikka
- Koronapassi
- Kulttuuritapahtumien riskipisteitys
- Yhteiskunnan avaaminen

Valitsemamme ja aineistossa esiin nousseet koronatoimet muodostavat eräänlaisen kulttuurialan koronapolitiikan keskustelun ytimen. Se, miten poliittinen päätöksenteko, hallinto tai osallisuuden organisointi ja edunvalvonta onnistuivat, liittyi suoralla tavalla kulttuurialan koronatoimiin. Koronatoimista lainsäädäntöä käsittelemme omassa luvussaan.

5.2. Kulttuurialan omat toimenpiteet

Tässä yhteydessä omilla toimilla tarkoitetaan niitä kulttuurialan toimijatasolla tehtyjä ratkaisuja ja käytäntöjä, joilla pyrittiin edesauttamaan koronasta selviytymistä. Tällaisia toimia olivat muun muassa toimijoiden menettelyt terveysturvallisten tapahtumien järjestämiseksi (esimerkiksi järjestöjen ohjeistukset sekä viranomaisten kanssa laaditut ohjeistukset), koronatilanteesta ja käytännöistä tiedottaminen sekä ylipäänsä kulttuurialan toimijoiden keskinäisen yhteistyön edistäminen. Kysymys on siis kaikista niistä toimista, joita kulttuurialan toimijat tekivät terveysturvallisuuden edistämiseksi. Rajaamme kuitenkin tässä yhteydessä edunvalvonnan ja tiedon keräämisen ulkopuolelle, sillä tarkastelemme niitä omina kokonaisuuksinaan.

On myös korostettava, ettei aineisto sisällä kattavasti kaikkia kulttuurialan oma-aloitteisesti tekemiä koronatoimia. Enemminkin aineisto sisältää esimerkkejä kulttuurialan toteuttamista toimenpiteistä, joita olisi ollut hyvä ottaa huomioon myös poliittisessa päätöksenteossa ja hallinnon valmistelussa.

Aineiston perusteella osa kulttuurialan toimijoista aktivoitui koronatoimissaan jo alkuvuodesta 2020, korona-ajan alkuvaiheissa. Tämä tarkoitti esimerkiksi omin päätöksin – esimerkiksi teattereissa ja elokuvateattereissa – tehtyjä tapahtumien ja tilaisuuksien sulkemisia. Toimintaa ohjasi pyrkimys vastuullisuuteen koronan leviämisen estämiseksi. Näin voitiin suojella myös yleisöä ja työntekijöitä. Syynä oli uuteen pandemiaan liittyvä epävarmuus ja pelko, jota yleisesti koettiin kulttuurialalla muun yhteiskunnan tavoin vuoden 2020 alkupuolella.

Kulttuurialalla – kuten teatteri-, musiikki-, elokuva- ja tv-alan sekä erilaisten kulttuuritapahtumien järjestäjien toimesta – käynnistyi jo keväällä 2020 myös omien terveysturvallisuusohjeistusten laatiminen, kuten myös käytäntöjen tarkastelu alan eurooppalaisten toimijoiden kanssa. Tarkoituksena oli luoda käytäntöjä esimerkiksi elokuva- ja tv-alan tuotantojen sekä kuvausten jatkumisen

mahdollistamiseen sekä esittävän taiteen ja muiden kulttuuritilaisuuksien järjestämiseen terveysturvallisesti.

Kulttuuriala oli jo ennen koronapandemiaa luonnollisestikin tottunut huolehtimaan yleisön turvallisuudesta monin tavoin, esimerkiksi yleisöturvallisuuden, paloturvallisuuden, järjestyksenpidon sekä ensiavun osalta kuluttajaturvallisuuslain yleisten vaatimusten mukaisesti. Vaatimusten noudattaminen ja sitä kautta yleisöstä huolehtiminen on koettu jo ennen koronapandemiaa kunnia-asiaksi. Kulttuurialan toimijoiden omaehtoinen terveysturvallisuustyö jatkui eri muodoissa läpi pahimman korona-ajan. Kulttuurialalla oli esimerkiksi eri toimijoiden kesken runsaasti omaehtoista tiedonvaihtoa tapahtumien terveysturvallisesta järjestämisestä. Kulttuuriala myös koki vaativansa kulttuuritapahtumissa yleisöltä enemmän kuin määräykset tosiasiaassa vaativat välttääkseen ”likaisen leiman”. Ministeri Saarikon nimittämä OKM:n alainen työryhmä myös laati periaatteet terveysturvallisten tapahtumien järjestämiseksi. Joulukuussa 2020 julkaistuihin ohjeisiin ”sitoutumalla tapahtuma-alan toimijat voivat kertoa noudattavansa viranomaismääräysten ja suositusten lisäksi erityisiä, alan yhdessä viranomaisten kanssa laatimia toimia” ja näin saada käyttöönsä ”vastuullinen tapahtuma” -leiman. Työryhmän laatiman ohjeistuksen ei toiveista huolimatta koettu vaikuttavan poliittiseen päätöksentekoon koronatoimien osalta millään tavalla. Sen sijaan saman työryhmän 2021 alkuvuodesta laatima exit-suunnitelma otettiin lopulta valtioneuvostossa osaksi virallista exit-strategiaa.

Koronatietämyksen paranemisen myötä kulttuurialan toimijoiden keskuuteen muodostui myös näkemyksiä siitä, että terveysturvallisuus ei ollut monissa tapauksissa ristiriidassa kulttuurialan tapahtumien ja tilaisuuksien järjestämisen kanssa. Tällä vastakertomuksella ei kuitenkaan ollut vaikutusta valtakertomukseen (nk. ”terveysturvallisuuskertomus”), ja kulttuurialan toimijat kokivat, ettei heitä kuulla oman alansa asiantuntijoina, vaan nähdään muuttumattomasti vastuuttomina ja vaarallisina. Terveysturvallisuudesta vastaavien viranomaisten – STM ja AVIt – tai poliittisten päätöksentekijöiden toimesta ei juurikaan reagoitu kulttuurialalla tehtyyn oma-aloitteeseen terveysturvallisuustyöhön muuta kuin lähinnä sympatian osoittamisella:

”Sillä valmistelulla ja ymmärryksellä, mitä kulttuurialalla tehtiin, niin sillä ei ollu missään vaiheessa koronaa mitään vaikutusta viranomaispäätöksiin, joka oli kyllä varmasti aika turhauttavaa kaikille toimijoille, jotka oli kumminkin käyttäny paljon aikaa siihen asiaan.”

Koska kulttuurialalla tehtyyn turvallisuustyöhön ei reagoitu, tilanne oli vaikuttamassa siihen, että kulttuurialalla tyytymättömyys valtion toimenpiteisiin kasvoi. Samalla kulttuurialan toimijoiden keskuudessa alkoi kehittyä vastakertomus, joka haastoi ja kyseenalaisti terveysturvallisuuskertomusta sekä siihen liittyen epätasarvoisesti kohdennettua ja huonosti ennakoitavissa olevaa rajoituspolitiikkaa. Kysymys ei kuitenkaan ole esimerkiksi rokotevastaisuudesta, vaan enemmänkin siitä, että haluttiin löytää tapoja mahdollistaa myös kulttuurialan toiminta sekä saada näkymää tulevaisuudesta.

Voidaan siis arvioida, että hallinnon toimijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden välinpitämättömyys kulttuurialan toimijoiden terveysturvallisuustyötä kohtaan

osaltaan kärjisti tilannetta yhteiskunnassa ja loi vastakkainasettelua. Samalla tilanne loi asetelman, jossa poliittiset päätöksentekijät ja hallinnon toimijat pitivät korona-toimien päätösvalan itsellään. Valtaa toimenpiteiden tekemiseksi ei juuri delegoitu kulttuurialan toimijoille tai pyritty luomaan dialogia koronatoimista muutoin kuin OKM:n osalta, joka kuuli alan toimijoita, mutta jonka osallistuminen jäi paljolti OKM:n pöytiin. Yhteiskunnassa osaaminen oli vajaakäytössä.

5.3. Rajoitukset ja tapahtumien sulkeminen

Erityisen paljon kulttuurialalla keskusteltiin rajoituksista. Tämä on ymmärrettävää, sillä rajoitukset sulki käytännössä kulttuurilaitokset ja tekivät esittävän taiteen tapahtumat mahdottomiksi järjestää niin, että yleisöä oli paikalla. Myös esimerkiksi esittävän taiteen ammattiopinnot vaikeutuivat huomattavasti. Rajoitusten merkittävyys näkyi myös kerätystä aineistosta. Haastateltavilla oli vahvoja – puolesta tai vastaan – näkemyksiä rajoitusten tarkoituksenmukaisuudesta.

Aluksi tiukoilla rajoituksilla oli myös laaja tuki yhteiskunnassa, myös kulttuurialan toimijoiden keskuudessa. Korona oli terveyteen vaikuttavana tautina tuntematon, eikä siihen ollut vielä aluksi esimerkiksi lääkkeitä, rokotteita tai hoitoja.

Kevään 2020 rajoitusten sisällöstä, tarpeellisuudesta ja vaikutuksista alettiin kuitenkin keskustella kulttuurialaan liittyen entistä kriittisemmin. Keskustelu jatkui voimakkaana aina keväälle 2022, haastatteluaineistoon sisältyvien kokemusten perusteella erityisesti seuraavista tekijöistä:

1. Tuleeko kulttuurialan tapahtumat sulkea kokonaan? Olivatko toiset tapahtumat turvallisempia kuin toiset?
2. Jos tapahtumien auki oleminen mahdollistetaan, minkälaisia ihmisten välisten etäisyyksien, tiloihin otettavien henkilöiden määrän sekä muiden terveysturvallisuuden vaikuttavien käytäntöjen (esimerkiksi maskien käyttö) tulee olla?
3. Miten koronan muuttuminen ja rokotukset sekä kehittyvä tieto taudin luonteesta vaikuttaa rajoituksiin ja tapahtumien sulkemisiin?
4. Ovatko kulttuurialaan kohdistuvat rajoitukset reiluja ja samansisältöisiä verrattuna muiden alojen rajoituksiin tai muiden maiden käytäntöihin?

Haastattelujen perusteella on ensinnäkin todettava, että rajoitustoimet olivat osa valtakunnallisia, vallitsevaan terveysturvallisuuskertomukseen perustuvia korona-toimia. Niitä ei siis erityisesti kohdistettu kulttuurialaan. Terveysturvallisuuden kehiksestä rajoituksissa oli kysymys pyrkimyksestä vähentää kontakteja ja koronan leviämislle altistavia tilanteita. Eräs terveysturvallisuutta edustava toimija kuvaakin rajoitusten perustetta seuraavasti:

”Totta kai asiantuntijat tarkasteli pandemiaa ihan ajatellen, et mikä se R-luku on, ja paljonko pitää kontakteja vähentää, jotta päästään siihen, että epidemia ei lähde kiihtyy voimakkaasti. Ja totta kai, mitä enemmän ihmisiä

ja mitä lähempänä toinen toisiaan ja ehkä vielä jollain tavalla riskikäyttäytymässä, nii sitä suurempi tartuntojen leviämisen riski.”

Rajoitusten osalta yllätyksellisintä ja huomionarvoisinta oli niiden muuttumattomuus. Tiivistäen: korona muuttui, tietoisuus terveysturvallisuudesta kasvoi, mutta rajoitusideologia pysyi pääsääntöisesti ennallaan. Välillä tosin esimerkiksi tapahtumien järjestäminen mahdollistettiin muun muassa erilaisilla yleisöä ohjaavilla lohkojärjestelyillä, välillä tapahtumien sallittu osallistujamäärä oli kuusi tai 50 tai 500 henkilöä. Toisinaan koronapandemian aikana tapahtumia ei sallittu järjestää lainkaan.

Rajoituspolitiikan tiukkuus yleisötilaisuuksia koskevien rajoitusten osalta selittyneekin terveysturvallisuuskertomuksen muodostumisesta vakiintuneeksi, kyseenalaistamattomaksi totuudeksi. Poliittisten päättäjien sekä viranomaisten oli kriisikontekstissa säilytettävä uskottavuus ja vakuuttavuus, mihin valtakertomuksella pyrittiin ja onnistuttiin vaikuttamaan. Valtakertomuksen tukena kulkivat läpi koronapandemian samat uhkakuvat, eli kuvasto Italian ruumissäkeistä sekä kulttuurialan osalta naistenpäivän konsertti. Molemmat esimerkit nousivat säännöllisesti myös tutkimushaastattelussa esille.

”No, se varmaan johtuu siitä yhdestä tapahtumasta, joka huonolla tuurilla Suomes tapahtu alkuun, et oli tää naistenpäivän konsertti, joka sitten sai niin hirveesti julkisuutta ja sillä tavalla jäi varmaa ihmisten mieliin. Ne mielikuvat ku valitettavasti on voimakkaita, niin niitä vastaan ei ole iha helppo sitte tavallaan... Tai rationaalisesti niitten käsittely jälkikäteen ei ole ihan aina helppoa. Ja se varmaan loi sen, että konsertti on vaarallinen. Ja sit todellisuuden on se, että se kaikki riippuu olosuhteista ja epidemian tilanteesta ja suojan tasosta ja kaikest tästä. Et kylhän se on mun mielest ihan selvä, et meil oli rajoituksia siinä vaiheessa, ku suurin osa väestöstä oli tosi hyvin suojattu jo, josta me kylly myös puhuttiin poliitikoille. Mutta siel haluttiin aina vähän lisää.”

Aineiston perusteella onkin todettava, että yleisötilaisuuksia ja sitä kautta kulttuurialaa koskevien rajoitusten tiukkuus oli ennen kaikkea poliittisten päätöksentekijöiden – käytännössä Sanna Marinin hallituksen (Marin–Kiuru-linja) – tekemä valinta. Rajoituksia koskevia käytäntöjä ei myöskään pyritty missään vaiheessa muuttamaan kulttuurialan kannalta muiden yhteiskunnan alojen kanssa yhdenvertaisempaan suuntaan.

Muuttumattomilla, pitkäaikaisesti jatkuvilla rajoituksilla oli kulttuurialalle lähes katastrofaalisia seurauksia. Poliittisten päätöksentekijöiden, hallinnon toimijoiden ja kulttuurin edunvalvojien haastattelussa kulttuuriala todetaan yleisesti yhdeksi rajoituksista eniten kärsineistä toimialoista. Jonkin verran rajoituksista sekä niiden vaikutuksista keskusteltiin poliittisessa päätöksenteossa jo koronapandemian kuluessa. Erityisesti tunnistettiin rajoitusten vaikutukset kulttuurialaan elinkeinona. Keskustelu ei juurikaan vaikuttanut rajoituspäätösten sisältöön.

Lähestymistapa oli paljolti se, että rajoitukset olivat välttämättömiä yhteiskunnassa terveysturvallisuuden takia ja kulttuurialan ongelmat olivat osa sitä hintaa, joka niistä oli maksettava.

Päätöksentekijöiden haastatteluissa nousi esille myös tulkinta, että rajoituspäätökset kohdennettiin pitkälti sellaisiin yhteiskunnan aloihin kuten kulttuurialaan, joihin ne oli mahdollista kohdentaa, ja joiden samalla otaksuttiin vähentävän koronan leviämiseksi altistavia kontakteja. Rajoitusten tekeminen kulttuuritapahtumia koskien oli lainsäädännöstä johtuen helpompaa kuin esimerkiksi koulujen sulkeminen. Kulttuurialaan kohdentuvien rajoitusten lieventymiseen vaikutti kuitenkin jossakin määrin hallituksen halu löyhentää erityisesti ravintola-alan, matkailualan sekä kulttuuri- ja tapahtuma-alan rajoituksia. Vähitellen korona-ajan kuluessa alettiin myös painottaa sitä, että rajoituksia tehtäessä negatiiviset vaikutukset lapsiin ja nuoriin oli otettava päätöksenteossa huomioon. Tämä johti pohdintoihin muun muassa lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksista. Kulttuuriala oli kuitenkin keskustelussa sivuosassa, eikä pääsy kulttuurin pariin tai kulttuuriharrastusten merkitys hyvinvoinnille ollut erityisesti keskiössä, kun lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksien turvaamisesta keskusteltiin.

Haastattelujen perusteella poliittisten päätöksentekijöiden ja hallinnon toimijoiden asenteet ja arvot selittävät osin kulttuurialaa koskevia rajoitustoimia. Aineisto sisältää paljon terveysturvallisuustoimijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden arvo- ja asenneperustaisia kannanottoja sekä kulttuurialaa leimaavia näkemyksiä. Tämä ilmenee ”kivat festarit” tai ”vastuuton käyttäytyminen” -tyyppisinä ilmaisuina. Kulttuurialan rajoitusten pitämistä välttämättöminä alan vastuuttoman käyttäytymisen takia selitettiin sillä, että kysymys oli asiantuntijatiedosta. Demonisoitua tapahtui, vaikka terveysturvallisuutta edustavat toimijat ja rajoituksista päättävät poliittiset toimijat korostivat tyyppillisesti haastatteluissa, että ”heillä ei sinällään ollut mitään kulttuurialaa vastaan”. Myös kulttuurialan edunvalvonnassa syntyi juopaa toimijoiden välille, kun esimerkiksi istuvat sisätalokatsomot, kuten teatterit, niputettiin rajoitustoimissa samaan, kuin seisovat sisätalokatsomot, kuten musiikkiklubit.

Tiukka, toiminnan ja toimeentulomahdollisuudet estävä rajoituspolitiikka johti vähitellen kulttuurialalla terveysturvallisuutta haastavan vastakertomuksen kehittymiseen ja jyrkempiin äänenpainoihin. Tämän ytimessä oli näkemys, jonka mukaan kulttuurialaa koskeva rajoitustoiminta oli epäreilua suhteessa muihin yhteiskunnan aloihin ja ylipäänsä kohtuutonta. Kulttuurialalla oli turhautumista, raivoa ja epäoikeuden kokemusta poliittista päätöksentekoa kohtaan. Kulttuurialan toimijat kokivat rajoituspolitiikan kertovan siitäkin, ettei kulttuurialaa juurikaan arvostettu poliitikkojen ja terveysturvallisuutta edustavien viranomaisten keskuudessa tai ylipäänsä suomalaisessa yhteiskunnassa.

”Ajattelin, että se ikään kun ykköspointti on se ollut se epäoikeudenmukaisuudesta ja erityisesti suhteessa siihen, miten ravintolatoimintaa rajoitettiin, eli ei rajoitettu, versus miten yleisötilaisuuksia rajoitettiin. Se konkretisoi sitä niin paljon niin monessa kohdassa, että miten se ikään kuin ravintoloiden rajoitus rajoittamistoiminta jäi sinne tartuntatautilaissa sinne, että hallituksen valtioneuvoston pitää tehdä ne.”

”No siis sehän oli siis täydellisen epäreilu taidetta ja kulttuurialaa ja luovaa sektoria kohtaan siis nää rajotukset, koska ne oli täysin, no ne oli siis epäoikeudenmukaiset sen takia, että siinä niin kun ei hahmotettu ollenkaan, että kyseessä

on elinkeino, ja se oli täysin käsittämätöntä, ja tietysti siis on ymmärrettävää että kun tommoinen pandemia tulee, niin siin on sitten kauhee hässäkkä päällä ja nopeita tapahtumia, mut se oli mun mielestä aivan (täydellistä) ylireagointia, eikä niinku mitään vaikuttavuus, edes lyhyttä vaikuttavuusarviointia siinä vaiheessa kun tehdään päätös rajoituksista, että mitä se tarkoittaa tälle alalle.”

”Me soitettiin AVIin. [- -] Me saatii just näitä yksityiskobtii, mikä täs on. Siis se, että onko todella niin, että pitää siirtyä kahden metrin päähän toisistamme. Tiedusteltiin sitä että, juuri näin, et se pointti oli se, että jos ravintolassa alkaa soitto, niin mitä tehdään. Ja käytännössä [- -] että kyllä se on niin, että jos siellä alkaa soitto, niin sitten sieltä pitää lähteä pois. Tai sit pitää siirtyä kahden metrin päähän toisistaan jokaisen. Et silloin se muuttuu yleisötilaisuudeks ja se on näin.”

Kuten edellä voidaan havaita, kulttuurialan erityisenä ongelmana oli hallituksen rajoituspolitiikan epäloogisuus. Ihmisten kohtaamisia rajoitettiin yleisötilaisuuksissa mutta ei esimerkiksi samassa määrin vaikkapa ravintoloissa, joissa oli myös kohtaamisia ja suuria riskejä koronan leviämislle. Rajoituspolitiikan epäloogisuus todetaan jälkikäteisesti lähes yksimielisesti niin poliittisten päätöksentekijöiden kuin kulttuurialan sekä terveysturvallisuutta edustaneiden henkilöiden haastattelussa. Koronapandemiassa kuitenkin epäloogisuutta korjaavat toimet jäivät puheen tasolle.

”Ravintoloihin liittyvät päätökset ja miten siellä annettiin viidenkymmenen seitsemänkymmenenviiden prosenttien henkilökapasiteettia. Me laskettiin oikeasti niitä 2 m turvavälejä ja niinku käytännössä sitä, että meidän turvallisuusryhmässä, missä me mietittiin esittävän taiteen sekä yleisö- että henkilöstöturvallisuuslinjauksia, joita ei tullut mistään muualta, vaan meidän piti ne itse luoda, niin me ollaan oikeasti keskusteltu siitä, että mitataanko se metri tai puolitoista niin olkapäästä olkapäähän vai päälakesta päälakeen. Ja samaan aikaan meillä ihmiset istuu ravintolassa syömässä vastakkain. Seityviisi prosenttia tilan käyttöasteesta.”

Kulttuurialan toimijat pyrkivät myös varsinkin 2021 loppupuolella nostamaan julkiseen keskusteluun Suomen rajoituspolitiikan poikkeavuuden muihin maihin nähden. Tutkimushaastattelussa mainittiin, että OKM:n hankkiman tiedon perusteella rajoituspolitiikka ei kuitenkaan ennen 2021 loppuvuotta kokonaisuutena poikennut suuresti monista Euroopan maista, vaikka maakohtaista vaihtelua toimien kohdentamisessa sekä laajuudessa oli hyvin paljon, ja useat maat pyrkivät mahdollistamaan kulttuuritapahtumien osittaisen aukiolon. Tämän raportin tutkimusryhmä ei saanut kyseistä vertailuaineistoa käyttöönsä tai arvioitavakseen.

Sen sijaan vuoden 2021 loppuvaiheesta koronatoimien päättymiseen Suomessa oli aineistomme perusteella tiukempia rajoituksia kuin muualla Euroopassa. Kulttuurialan toimijat pyrkivät edunvalvonnassa tuomaan esiin sellaisia toimia eri maista, joissa oli pyritty huomioimaan eri tavoilla kulttuurialan toimintaedellytyksiä, ja joissa ihmisten pääsystä kulttuurin pariin oli pyritty huolehtimaan tautitilannekohtaisesti. Vuoden 2021 lopussa eräs elokuva-alan yhdistysten keskusjärjestö – Suomen Filmikamari ry – toi lähetti yhden lauseen sisältävän tiedotteen:

”Suomi on ainoa maa Euroopassa jossa elokuvateattereiden toiminta on kielletty”.³⁵ Tilanteeseen oltiin ajautettu muiden koronatoimien ollessa puutteellisia sekä uuden tautivariantin käyttäytymisen takia. Hallitus ja terveysviranomaiset eivät esimerkiksi saaneet rokotuksia käyntiin riittävän nopeasti uuden koronavirusvariantin yleistyessä. Joulukuussa 2021 yleisötilaisuudet suljettiin jälleen kokonaan. Koronan torjumisessa käytettiin epidemiatilanteen pahetessa tuttuja rajoitustoimenpiteitä huolimatta siitä, että esimerkiksi THL jo lausui kaikkien yleisötilaisuuksien ja kulttuurilaitosten, kuten kirjastojen, kategorisen sulkemisen olevan ”tylppä keino”.

”THL:ssä oltiin sitä mieltä, et nyt alkaa olla rokotuskattavuus sillä tasolla, että ihan hirveesti rajoituksia ei enää tarvittaisi. Et ei päästä tässä paremmalle tasolle millään keinolla. Ja sillohan oli näitä vääntöjä rokotuksista. Et kyl tätä samaa vääntöä sit käytiin kanssa jatkuvasti taustalla. Peruspalveluministeri oli sitä mieltä, et täytyy olla niin varovainen ku mahdollista vain ja paino aika voimakkaasti päälle ministeriössään, kun taas sitte aika moni muu hallituksen jäsen oli sitä mieltä, että nyt täytyy ruveta avaamaan jo kunnolla. Ja se, että sit tuli tää omikron-aalto, ja muut maat alko tekee taas rajoituksia, ni kylhän se johti siihen samaan dominoon, mitä oli tapahtunu monta kertaa aikasemmin. Ku yks maa alkaa tekee jotaki, sit muut maat ei oikee uskalla olla tekemättä samaa. Et esimerkiks se, että kiellettiin matkustaminen Etelä-Afrikast, se oli aivan, siis täysin turha temppe. Ei mitään järkeä ollu siinä. Mut ku muut maat teki, nii sitte Suomiki peräs. Se oli aivan liian myöhästä, siis siinä vaiheessa virus oli levinny jo kaikkialle. Et ei siin mitään järkee ollu. Mutta näit tapahtu useampaan kertaan. Ja sitte se hätäjarru, noh, sehän loppu sit siihen, kun THL:n toimesta yksiselitteisesti hallitukselle, että heidän arvionsa on se, että näillä keinoilla ei voi muuta kuin ehkä vähän siirtää sitä epidemioita, eikä sekään ole täydellistä, koska virus tarttuu niin herkästi. Ni siinä vaiheessa sitten muut poliitikot tavallaan voitti sen väännön, ja sitte ne rajoitukset poistu. Ja olihan silläkin merkitystä, et ministeri vaihtu. Sil oli aika iso merkitys itse asiassa moneenki asiaan.”

Koronapandemian edetessä myös terveysturvallisuustoimijoiden keskuudessa alettiin käydä keskustelua rajoitusten tarkoituksenmukaisuudesta. Esimerkiksi rajoitusten toimeenpano oli usein hankalaa ja johti koomisiin tilanteisiin eri toimijoiden miettiessä muun muassa vessassakäynnin järjestämistä kulttuuritapah-tumissa. Kuitenkin erityisesti hallitsevaa terveysturvallisuuskertomusta edustava Marin–Kiuru–STM-linja pysyi vahvana, eikä muutoksia juuri tehty. Tilanne alkoi muuttua vasta kesällä 2021.

”Ja sitten ehkä se kaksikymmentäyksi kesästä eteenpäin, kun pääministeriä ei oikeasti enää ihan hirveästi kiinnostanut se korona, niin sitten sitten se menikin siihen jotenkin että hän halusi niinku lähteä avaamaan yhteiskun-

³⁵ <https://www.filmikamari.fi/suomi-on-euroopan-ainoa-maa-jossa-elokuvateattereiden-toiminta-on-kielletty/>

taa enemmän ja mä tiedän, se oli ehkä väärin sanottu ettei häntä kiinnostanut korona, mutta se hänen asenteensa siihen koronaan niinku muuttui, että hän niinku tavallaan alkoi jotenkin nähdä sitä niinku siinä vaiheessa. Mä en tiedä mikä se silmiä avaava juttu oli, mutta tavallaan tajusi ettei me voida niinku Suomessa olla niinku vuosi montaa vuotta putkeen vaan tämmöisessä niinku osittain suljetusta toimivassa yhteiskunnassa vaan että tää oikeasti pitää saada niinku avattua normaalisti ihmisten niinku elämän pitää jatkua tän taudin kanssa, niin sitten siinä niinku alkoi olla se että Krista Kiurun näkemyksillä ei ollutkaan enää niin paljon väliä, vaan sitten olikin se että miten Marin halusi sen asian etenevän.”

Poliittisessa päätöksenteossa – kuten maan hallituksessa – oltiin silti tietoisia kulttuurialan esittämistä kriittisistä näkemyksistä. Vasta-argumenttina oli, että kulttuurialan toimijat eivät huomioineet koronan vaarallisuutta ja toimivat ”populistisesti”, kuten eräs poliittinen päätöksentekijä toteaa:

”Mun mielestä rajotukset oli välttämättömiä. Mun mielest siit ei pääse yli eikä ympäri ja tavallaan siinä mun mielestä myös mä kritisoin kulttuurialan toimijoita siinä, että myös unohtu se asia, et kysymys oli kuitenkin todella vaarallisesta taudista. Ja kuitenkin myöskin, vaikka se nyt oli mun mielest vähän populistista se, että lapset kouluu vai aikuiset oluelle, vaikka se oli vähän populistista, ni oliban se totta, et kyllähän pahimmat, kyllähän kulttuuriala oli, tai tapahtuma-ala oli pahimpia kärsijöitä varmasti ja matkailu samoin.”

Suomessa terveysturvallisuutta koskevan valtakertomuksen ja kulttuurialan toimijoiden vastakertomusten jännite liittyi siis ennen kaikkea rajoituspolitiikkaan. Rajoituksia ei tehty erityisesti kulttuurialaa koskien, mutta kulttuuriala oli niiden erityisenä kohteena. Tilanne johti muun muassa näkemysten ja käsitysten vastakkainasetteluun, kapinointiin ja kriittiseen mediakeskusteluun.

Rajoitustoimet asetettiin siis tiukkoina sinne, minne pystyttiin, eikä koronapandemian kuluessa pyritty esimerkiksi lakimuutoksilla yhdenvertaistamaan rajoitusten kohdentamista. Kulttuurialan edunvalvonnassa pyrittiin välttämään vastakkainasettelua ravintola-alan ja kulttuurialan välillä. Ravintola-alan edunvalvonnalla koettiin olevan hyvät yhteydet poliittisiin päättäjiin ja vahvat puolustajat hallituksessa sekä oppositiossa. Vastaavan kaltaiset puolustajat puuttuivat kulttuurialalta, joka päätyi huonoon asemaan koronatoimissa ikään kuin epähuomiossa ja koronatoimien sivutuotteena, ja jonka tilanteeseen havahduttiin vasta kun ala itse uskalsi alkaa pitää ääntä tilanteestaan.

”Onhan meillä varmaan tuhansia artikkeleita ja asiantuntija-arvioita, et minkä tyyppiset asiat on tehokkaimpia vähentämään tartuntojen leviämistä. Ja totta kai, mitä enemmän ihmisiä ja mitä lähempänä toinen toisiaan ja ehkä vielä jollain tavalla riskikäyttäytymäs, nii sitä suurempi tartuntojen leviämisen riski. [- -] Ja totta kai yökerhot, baarit on korkeimman riskin kategorias, mut se, et minkä takia päädyttiin erilaiseen sääteilyyn, niin se on kyllä ollu ihan poliittinen valinta siitä, että on ollut puolueita ja tahoja, jolle on

ollu tärkeää puolustaa ravintoloitten aukioloaikoja ja tätä ravitsemisliikealaa enemmän kuin kulttuurialaa.”

”Ravintoloiden rajoitukset piti käyttää valtioneuvoston kautta ja ne oli eri kuin pykälä 58 (TTL). Kaikkia muuta rajoitetaan siellä ikään kuin AVIn päätöksillä, mutta ei ravitsemustoimintaa. Ja mun käsitys on se, että koska MaRa osaa lobata, MaRa on lukenut tartuntatautilakia, niillä on juristiarmeija. Me ei nähty, että siinä kohtaa tapahtui moka ja jälkeenpäin koronaministeri Krista Kiuru sanoi ihan suoraan, että sehän oli ihan suoraan poliittinen päätös. Se oli lobbauksen aiheuttama poliittinen päätös, että ne ravintolat sinne eri pykälään saatiin ja tää ikään kuin lähti menemään eri jalkaa se rajoittaminen.”

”Mä myös ajattelen että siellä STM:ssä, että siellä oli ymmärrystä, että siellä oli ihmisiä, jotka ei olisi välttämättä halunnut tehdä näin, mutta heillä ei ollut muuta vaihtoehtoa, että juuri se, että kun he ei voi he eivät voineet niitä ravintoloita esimerkiksi pistää kiinni tai ikään kuin rajoittaa sitä muuta elinkeinotoimintaa, niin he pystyivät laittamaan jotkut rajoitukset ja me oltiin ikävä kyllä niitä, joihin ne rajoitukset pystyttiin kohdistamaan.”

Jos vahvaa poliittista tahtoa parantaa kulttuurialan asemaa esimerkiksi lakimuutoksin ei löytynyt, sen sijaan tukitoimista ja niiden tarpeesta vallitsi hallituspuolueiden kesken yhteisymmärrys.

5.4. Kulttuurialan tukipolitiikka

Rajoituspolitiikan ohella erityisesti kulttuurialan tukipolitiikka aiheutti paljon keskustelua. Luovien alojen koronatuista on myös tehty erilaisia selvityksiä (ks. Sokka, Oksanen-Särelä & al. 2022).

Kulttuurialan tukipolitiikan merkitys heijastui tehdyissä haastatteluissa. Vaikka haastattelutilanteissa ei tehty kysymyksiä tukipolitiikasta, monet haastateltavat ottivat siihen kantaa. Tämä kertoo tukipolitiikan tärkeydestä koronatoimena.

Osalle haastateltavista (erityisesti poliittiset päätöksentekijät) tukipolitiikka tai sen aikaansaaminen edusti onnistumista, kun taas osa haastateltavista tulkitsi sen toteutukseen liittyneen runsaasti epäonnistumista. Eniten haastatteluissa esitettiin näkemyksiä tukipolitiikasta järjestelmänä. Samalla on kuitenkin todettava, että sisällölliset kuvaukset siitä, miten tukipolitiikka järjestelmänä toimi, riippuivat muun muassa haastateltavien taustasta sekä siitä, minkälaisia yksityiskohtia he kokivat tietävänsä tukipolitiikasta.

Kaiken kaikkiaan aineiston ja siihen sisältyvien ristiriitaisuuksien perusteella ei siis ole muodostettavissa täysin luotettavaa kuvaa kulttuurialan tukipolitiikan toteutuksen yksityiskohdista. Tässä yhteydessä keskitymmekin siihen, miten haastateltavien kokemukset kulttuurialan tukipolitiikasta jäsentyvät aineiston perusteella. Haastateltavien kokemuksia jäsentävätkin aineistossa seuraavat tekijät:

1. Tukipolitiikan kehityksen ymmärtäminen
2. Eri toimijoiden koettu aktiivisuus tukipolitiikan aikaansaamisessa
3. Tukipolitiikkaan liittyvät hallinnolliset järjestelyt ja niiden koettu tarkoituksenmukaisuus
4. Kulttuurialalle kohdennettujen tukisummien suuruus ja eri tukimuotojen tarkoituksenmukaisuus
5. Tukien kohdentumisen tarkoituksenmukaisuus

Haastatteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että korona-ajan alkuvaiheessa – keväällä 2020 – tukipolitiikka koski koko yhteiskuntaa. Kulttuurialan toimijoilla oli periaatteessa mahdollista saada samalla tavalla ja samoilla ehdoilla tukea kuin yhteiskunnan muilla aloilla. Lainsäädännöstä ja siihen pohjautuvista tukikäytännöistä johtuen alan yritykset saattoivat saada tukea Business Finlandilta kehittämiseen, ja muille yrityksille ja yrittäjille kanavoitiin tukea ELY-keskusten ja kuntien kautta. Julkisen hallinnon piiriin kuuluvia kulttuurilaitoksia tuettiin osana julkiselle sektorille koottua avustuspakettia.

Haastattelujen perusteella poliittiseen ja hallinnolliseen keskusteluun nousi hyvin nopeasti se, etteivät yleiset tukimuodot ole tarkoituksenmukaisia turvaamaan kulttuurialan selviytymistä kriisissä. Tämän seurauksena kulttuurialan tukipolitiikka alkoi kehittyä. Sen toimeenpanoon ja sisältöön vaikuttivat merkittävästi myös olemassa olevat hallinnon rakenteet ja toimintamallit. Toisin sanoen tukipolitiikan toteutukseen ei tehty esimerkiksi uutta hallintorakennetta.

”Ensimmäiset Business Finlandin tuet meni maksatukseen ja 23.3.2020 ja ELY-tuet meni maksatukseen 7.4. Eli se yritystoiminnan kaikenmoinen tukeminen alko välittömästi sen koronan alettua. Sitte siinä on se, et millon nää nous 300 miljoonasta tai 15 miljoonaa, 25 miljoonaa, 300 miljoonaa, 700 miljoonaa. Ja tästä ajallisesti ei ihan vuotta, mutta ei paljon muutakaan, niin alettiin puhumaan kulttuurista. Tää on se, tämä oma havainto, mitä mä oon tehny, että lähettiin tukemaan sitä, että yhteiskunta pyörii ja säilyy ja toimii yritystuilla, ja sit siihen otettiin tää sosiaalituki, että jos joudut työttömäksi, niin voit hakea sitä. Ehkä se ajatus sit oli, tai varmaan se ajatus on ollu, tai emmä tiedä onko ollu mitään ajatusta, mut et näillä tavallaan pärjätään ja sit sen havainno-, ja sit sen lisäksi oli ne OKM:n tuet sitte näille pysyville kulttuurilaitoksille eriksee niitä. Mut se havainto siinä vaiheessa ei oo riittäny siihen, että tää kulttuuriala kokonaisuudessaan ei mitenkään taipunu niihin rahoituselementteihin, joita silloin aluksi rakennettiin. Siellä oli joku yksityrittäjän tuki, mikä me keksittiin yhtenä yönä, koska aamuksi piti esittää pääministerille, miten tuetaan näitä...”

Yksittäiset haastateltavat halusivat painottaa kokemusta kulttuuripolitiikan toimijoiden aktiivisuudesta koronatuikien aikaansaamisessa. Tätä havainnollistettiin esimerkiksi, jonka mukaan kulttuurialaan kohdistuva tukipaketti tehtiin aluksi toimijoiden yhteistyönä. Yksittäisten haastateltavien mukaan tämä toteutui niin, että Taiken ja ministeriön toimivaltuuksissa olevaa rahoitusta kohdennettiin uudelleen ja säätiöt osallistuivat kulttuurialan tukemiseen. Taustalla olivat tunnistetut, kulttuurialan toimijoiden taloudelliset ongelmat.

Toinen haastatteluissa esiin nostettu kokemus liittyi vahvasti tukipolitiikan integroituimiseen osaksi valtion koronatoimia. Tätä kokemusta painottavat haastateltavat arvioivat vähitellen kulttuurialan tukijärjestelmän kehittyneen niin, että siitä tuli osa valtion kulttuurialalle kohdistuvia koronatoimia. Tukea kohdennettiin ensinnäkin suoraan kulttuurialan toimijoille. Tämä tukipolitiikka valmistettiin OKM:n toimesta. Tuista päätettiin valtion talousarvion yhteydessä. Se jaettiin Taiken myöntäminä apurahoina. Kulttuurialan toimijat saattoivat hakea hakemuksella tukea, josta Taike teki päätöksiä.

OKM:n tukien rinnalla oli TEMin hallinnoimaa, liiketaloudelliset näkökulmat huomioivaa yritystukea. Sillä kompensoitiin erityisesti rajoitusten liiketoiminnalle aiheuttamia menetyksiä. Tämän tukipolitiikan alkuvaihe ajoittui erityisesti loppukeväälle 2020. Tällöin Suomessa alettiin ylipäänsä valmistella erityisesti kustannusperustaisia tukimuotoja. Yritysten – erityisesti isoimpien yritysten – tukipolitiikkaa toteutettiin työvoima- ja elinkeinohallinnon toimesta koko korona-ajan. Lisäksi tapahtuma-alalle kehitettiin tapahtumatakuu. Haastattelut viittaavat kokemukseen, jonka mukaan hallinnollisen toteutuksen takia kulttuurialan tukipolitiikka oli hajanainen ja siitä oli vaikea muodostaa kokonaiskuvaa.

Haastatteluaineiston perusteella tukipolitiikan muuttuessa laajeni myös kokemus siitä, mitkä toimijat olivat aktiivisia. Toisin sanoen aktiivisuutta korostavien haastateltavien mukaan valtion myöntämien tukien aikaansaamisessa sekä tukipolitiikan valmistelussa keskeisiä henkilöitä olivat osa poliittisista toimijoista myös erityisavustajista, OKM:n viranhaltijat sekä muut alan toimijat, kuten Taike ja kulttuurialan järjestöt.

Varsinkin poliittisten päätöksentekijöiden ja erityisavustajien tulkinnan mukaan tukipolitiikalle oli poliittisessa päätöksenteossa pääosin eri puolueiden kannatus. Lähtökohta oli paljolti sellainen, että tuet olivat hinta, joka terveysturvallisuustoimista oli maksettava. Tukipolitiikkaa koskevat ratkaisut tehtiin silti hallitustasolla terveysturvallisuustoimista erillään.

Aineistosta välittyy myös kokemus siitä, että tukipolitiikkaakin toteutettiin lähinnä aiemman lainsäädännön ja sen määrittämien kriteerien pohjalta. Tukipolitiikkaa ohjaavan lainsäädännön ongelmat osin silti tiedostettiin esimerkiksi poliittisessa päätöksenteossa, mutta uutta lainsäädäntöä ei alettu valmistella. Tämä oli useiden tätä tutkimusta varten haastateltujen mukaan selkeä virhe. Aineistoon sisältyykin arvioita siitä, mitkä syyt olivat muuttumattomuuden taustalla. Haastateltujen näkemysten mukaan passiivisuus lainsäädännön muuttamistarpeita kohtaan johtui osittain siitä, että Suomessa ei otaksuttu koronapandemian kestäväen useampaa vuotta. Muita syitä ovat poliittisen ohjauksen puute sekä lyhytjänteisyys tai kokonaisvaltaisemman näkemyksen puute kulttuuripolitiikassa. Tätä puoles-

taan osittain selittää tiede- ja kulttuuriministerien vaihtuvuus koronapandemian kuluessa, jolloin toiminta jäi reaktiiviseksi ja huomio keskittyi tukien saamiseen kulttuurialalle sekä tukien kohdentamiseen. Poliittinen ohjaus koettiin STM:ssä erittäin vahvaksi, OKM:ssä vaiheesta riippuen heikommaksi.

Haastateltavien kokemukset vaihtelevat suuresti sen suhteen, kuinka nopeasti tukipolitiikalla kyettiin reagoimaan koronan aiheuttamiin tulojen menetyksiin. Osa haastateltavista pitää reagointia hitaana. Toisaalta monet haastateltavista arvioivat taas reagoinnin olleen nopeaa, kun otetaan huomioon konteksti: jäykät ja hitaasti muuttuvat hallinnon prosessit ja toimintamallit.

Kulttuurialan toimijat – kuten OKM:n toimijat ja edunvalvojat – pyrkivät ymmärrettävästi siihen, että alalle tuleva tuki olisi suuruudeltaan riittävä. On myös ilmeistä, että tukien suuruudesta jouduttiin paikoitellen taistelemaan poliittisen päätöksenteon tasolla.

Erityisen hankalaksi muodostui varsinkin tukipolitiikan valmisteluun osallistuneiden haastateltavien kokemusten perusteella kysymys siitä, minkälaisin tukimuodoin kulttuurialaa oli tuettava. Tämä liittyi eri tukimuotojen yhteensovittamisen vaikeuteen. TEMin ja Business Finlandin tuet perustuivat elinkeinonäkökulmaan ja kohdistuivat usein melko isoihin yrityksiin. OKM:n johtamassa tukipolitiikassa tavoitteena oli ennen kaikkea turvata kulttuurialan toimintaa. Tuki oli luonteeltaan paljolti harkinnanvaraista. Logiikat ja lähtökohdat tukimuodoille olivat siis erilaiset. Kysymys oli tukien yhteensovittamisesta erityisesti elinkeinokertomuksen ja kulttuurin itseisarvokertomuksen välillä. Samalla kamppailtiin vallasta OKM:n ja TEMin välillä. Tilanne toi viivettä ratkaisujen löytämiseen kulttuurialan tukipolitiikassa.

”Ja sitten kun näitä välineitä alettiin kehittää laajemmin, silloin alussahan mikään ei oikein kohdistunut hyvin, et se isoimmat yritystuethan menivät Business Finlandin kautta, niin sitten alettiin tekee tätä kustannustukee niin aika nopeestihan siinäkin sitten sen kustannustuen kanssa huomattiin et ei sekään, varsinkaan tapahtuma-aloille sovi, et vaik se niinku periaattees se tuki, ajateltiin et se vois toimia sielläkin mut sitten käytännössä se ei toiminut, ja sit siitä käynnisty se tapahtumatakuun valmistelu.”

Toinen keskustelu kytkeytyi siihen, miten erilaiset tukimuodot toimivat kulttuurialalla. TEMin myöntämien kustannustukien osalta haettiin linjauksia sille, minkä suuruisia tuet ovat ja millä kriteereillä niitä myönnetään.

”Se oli varmaan niin, että myös TEM vahvasti katso, et heille kuuluu liiketaloudellisten periaatteiden mukainen toiminta, paitsi ne yksityrittäjät, jotka jäi sitten Taikelle. Sitä käytiin sitä keskustelua juuri tästä, ne ei myöskää, TEM ei halunnu niit yksityrittäjiä sinne.”

OKM:n tukien osalta haastatellut pohtivat jonkin verran valtion talousarvioon perustuvien tukien tarkoituksenmukaisuutta koronatukina. Joidenkin kokemuksen mukaan tukien myöntökriteerit muutettiin liian hitaasti, eivätkä tuet kohdistuneet riittävässä laajuudessa kaikille kulttuurialan toimijoille, tai riittäväällä tavalla

eniten tukea tarvitseville. Taikea puolustavan näkemyksen mukaan tuet perustuvat lainsäädäntöön ja näin sen liikkumavara muutosten tekemiselle oli rajattu. Tätä kokemusta saattaa selittää, että valtion tekemä päätös rahan jakamisesta (esimerkiksi apurahapäätös) on viranomaispäätös, ja siihen on voitava hakea muutosta esimerkiksi hallinto-oikeudelta. Siksi rahaa ei voitu kanavoida yksityisten tahojen jaettavaksi, koska niissä ei mainittua muutoksenhakumahdollisuutta ole.

Erityisen iso kysymys olikin se, kenelle tuet kohdentuivat. Tämäkin keskustelu liittyi osin tukimuotoihin ja niiden kriteereihin. Yksittäisissä haastatteluisa arvioitiin, että koronapandemian tukipolitiikka pakotti määrittelemään ja arvotamaan ammattimaista kulttuurialan toimintaa. Tarkoitus olikin kohdentaa tukea alan ammattilaisille ja siitä toimeentulonsa saaville toimijoille. Tämä johti pyrkimykseen eron tekemiselle harrastustoiminnan ja ammatillisen kulttuurialan työn välillä. Silti kysymys on siitä, oliko lähtökohta ammattilaisuudesta nähtävissä myös kiistanalaisena lähtökohtana tukipolitiikassa.

Valtioneuvoston linjauksesta, eduskunnan lisätalousarviopäätöksestä ja päätökseen liittyvästä valtiovarainvaliokunnan mietinnöstä (7/2021) käy ilmi, että lisätalousarviossa otettu määräraha tarkoitettiin käytettäväksi koronarajoitusten vuoksi taide- ja kulttuurialalle aiheutuneita menetyksiä kompensoiviin apurahoihin ja avustuksiin. Toisin sanoen määrärahaa ei tarkoitettu Taiken tavanomaisesti jakamien apurahojen ja avustuksien maksamiseen, sillä näitä tavanomaisia taiteen edistämiseen tarkoitettuja apurahoja ja avustuksia varten on varattu vakiintuneesti määrärahat talousarvion toisille momenteille.

Koronapandemian edetessä tukien myöntämisen kriteerejä väljennettiin. Tämä tarkoitti, että ammattilaisiksi arvioitiin yhä useampi kulttuurialalta toimeentuloa saanut toimija.

Keskeinen tukipolitiikan kysymys oli myös se, kohtelivatko tuet eri kulttuurialoja (esimerkiksi kuvataiteet, kirjallisuus ynnä muut) yhdenmukaisella tavalla. Haastatteluaineistossa onkin paljon kokemuksellista kritiikkiä – erityisesti edunvalvojien keskuudessa – siitä, että tukikriteerit olivat ongelmallisia omalle alalle. Tämä kertoo osaltaan kulttuurialan moninaisuudesta. Yleiset kriteerit eivät toimineet halutulla tavalla, koska toiminta ja toimijoiden ansaintalogiikat olivat alakohtaisia. Haastattelujen perusteella seurauksena oli epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia.

Aineistosta välittyy kokonaiskuva ja kokemus siitä, että koronatukien saamisen menestystä edisti se, jos toimija oli saanut aikaisemmin tukia. Erityisesti VOS-toimijoiden asema koronatukien saajina oli hyvä. Sen sijaan vapaan kulttuurikentän ammattilaisissa oli monia, jotka jäivät väliinpuotoajiksi eli vaille riittävää tukea. Haastatteluisa kiinnitettiin lisäksi huomiota siihen, että monelle pientä apurahaa saaneelle tai hyvin matalalla tulotasolla muutoin työskennellelle taiteilijalle koronatuotet saattoivat olla aikaisempaan nähden parannus. Lisäksi koronatukien kohdentumista koskevaa keskustelua värjivät yksittäistapauksissa hyvässä taloudellisessa tilanteessa olleet tuensaajat.

Väliinpuotoamisen ongelmaa ei onnistuttu poliittisessa päätöksenteossa tai hallinnossa ratkaisemaan. Useat erityisesti edunvalvontaa edustavat haastateltavat painottivat, että kulttuurialan tukien väliinpuotoajien keskuudessa tilanne oli toimeentulon osalta vaikea. Tämä samalla kasvatti epäluottamusta ja kritiikkiä hallintoa ja poliittista päätöksentekoa kohtaan.

Tuensaajien väliinpuotoajien ongelma johtui ensinnäkin osin kulttuurialan monimutkaisista työn tekemisen käytännöistä. Ne liittyivät esimerkiksi alihankintaketjuihin, sopimussuhteiden ja riskinjoon epäselvyyteen sekä useisiin kulttuurialan toimijoiden toimeentuloon vaikuttaviin rahoituslähteisiin (esimerkiksi apurahat, taideteosten myynti, tekijänoikeuskorvaukset) eli ylipäänsä kulttuurialan toimijoiden ansaintalogiikkaan. Tästä ja ymmärryksen puutteesta johtuen tukimuotoja ei saatu kohdennettua kaikille kulttuurialan tukea tarvitseville. Päätöksenteossa tai kulttuuripolitiikan johtamisessa tietoa ei ollut riittävästi kulttuurialalla työskentelevistä ja toimeentulon saaneista toimijoista. Ongelman ratkaisemista vaikeutti tukien kanavoituminen eri hallinnonalojen kautta. Tästä johtuen kokonaisnäkemystä tilanteesta oli vaikea muodostaa.

Väliinpuotoajien – erityisesti freelancereiden – ongelmaa oli mahdollista pyrkiä ratkaisemaan tukien ohella sosiaali- ja työttömyysturvan kautta. Työttömyysturvavalainsäädäntöön tehdyillä väliaikaisilla ja poikkeuksellisilla muutoksilla työttömyystukea voitiin jakaa myös koronan takia työttömäksi jääneille yrittäjille.

Tukipolitiikka paljasti siis kulttuurialan hallinnon ja tukien kohdentumisen ongelmat. Päätöksenteossa ei ollut riittävän selkeää käsitystä siitä, kuka ja mitä tahot lopulta toimivat kulttuurialalla. Tukipolitiikan saajina vahvimmassa asemassa olivat usein hallinnolle entuudestaan tutut toimijat, mikä sai aikaan epä-tasa-arvoa. Lisäksi hallinnon siilot ja jännitteet vaikeuttivat tukipolitiikan ratkaisemista. Tukipolitiikka vahvisti joidenkin haastateltavien kokemuksen mukaan elinkeinoharjoittamisen näkökulmaa kulttuurialalla. Kulttuuriala nähtiin siis ensi kertaa tukipolitiikassa elinkeinon harjoittamisena, jonka harjoittamiseen tulevia häiriöitä korvattiin kompensatiomallilla TEMin, mutta ei OKM:n näkemyksen mukaan. Eli siilorajoja ei voitu ylittää, ja lisäksi ”oikean taiteilijan” mallia ja kelpoisuutta vahdittiin Taikessa.

5.5. Koronapassi

Määritelmällisesti koronapassi on digitaalinen todiste siitä, että henkilö on joko saanut COVID-19-rokotuksen tai -rokotukset, saanut COVID-19-testissä negatiivisen testituloksen tai sairastanut ja parantunut COVID-19-tartunnasta. Koronapassi tuli voimaan kesällä 2021. Kansallisesti päätettäväksi tuli Suomessa se, missä koronapassia tarvitaan. Hallituksen koronapassiesitys annettiin 7.9.2021.

Kelassa koronapassin tarve oli tunnistettu jo loppuvuonna 2020. Ongelma oli kuitenkin se, että STM paljolti poliittisessa päätöksenteossa annetun linjauksen takia kielsi kansallisen ja kansainvälisen koronapassin valmistelun. Huhtikuussa 2021 myös STM:n suhtautuminen koronapassiin muuttui myönteisemmäksi. Poliittinen linjaus koronapassista muuttui puolestaan kesän jälkeen. Koronapassin valmistelu tuli valtioneuvoston käsittelyyn elokuussa 2021. Tällöin asetettiin koronapassin valmistelua varten STM-johtoinen työryhmä, jossa oli jäseniä useista ministeriöistä. Valmistelua johti STM yhteistyössä TEMin, valtionvarainministeriön, OKM:n, oikeusministeriön (OM) sekä LVM:n kanssa. (Stenvall ym. 2022.) Kuitenkin koronapassi menetti merkityksensä nopeasti jo loppuvuonna 2021. Haastatteluissa on arvioita, joiden perusteella koronapassista olisi ollut hyötyä

kulttuurialalle esimerkiksi tapahtumien pitämisessä auki. Tämä olisi edellyttänyt tehokkaampaa ja nopeampaa asian valmistelua.

”Niin, se passi. No, sehän oli-, siinä vaiheessa, kun oli tietoa, että koronarokotuksilla voidaan ehkäistä tartuntoja. Ja täähän oli koko sen passin idea. Et jos henkilö on rokotettu ja se vähentää hänen tartuttamistaan taikka mahdollisuutta, että hän saa tartunnan, ni sillohan siin on tietty logiikka siin koko hommassa. Ja valitettavasti sitte kävi niin, et erityisest sitte ku tuli nää uudet omikron-muunnokset, niin hyvi äkkii kävi selväks, että tää ei toimi enää.”

”Ja koko koronapassin ehkä ongelma oli se, että sitä ruvettii aivan liian myöhään valmistelemaan. Et jos sä et ole voinut saada rokotetta vielä, koska ne piti saada-, ku meil ei ollu rokotteita tarpeeks, et voidaan kaikki kerralla rokotata, niin sit se tuli asteittain. Ja sitte tästä käytiin hallitukses kova vääntö, ja sit lopulta todettiin, et kyl se täytyy tehdä. Ja se oli menossa TEMille se tehtävä, ja TEM kieltäyty ja heitti sen STM:lle. Ja sit STM sitä teki pitkin hampain. Aikamoinen ruljanssi siinä oli.”

Syy valmistelun viipymiselle oli ensinnäkin poliittisesti tehdyissä linjauksissa. Esimerkiksi pääministeri käytti keväällä 2021 julkisuudessa puheenvuoroja, joissa hän näki koronapassin olevan vallinneessa tilanteessa epätasa-arvoinen käytäntö. Kaikilla ei rokotusten etenemisestä johtuen ollut mahdollisuutta saada koronapassia. Yhdenvertaisuutta ei kyseisessä vaiheessa arvioitu kuitenkaan kulttuurialan näkökulmasta: oli epätasa-arvoista, kun ala ei voinut olla toiminnassa rajoitusten takia monien muiden yhteiskunnallisten toimintojen tavoin. Toinen viivettä aiheuttanut syy oli koronapassin valmistelun hallinnollinen vastuun välttely. Mikään ministeriö ei halunnut ottaa selkeää vastuuta koronapassin valmistelusta. Taustalla oli erityisesti hallinnon siilojen tuoma epäselvyys siitä, mikä kuuluu millekin toimijalle.

Muutamat haastateltavat arvioivat kysymyksessä olleen myös pelkoa. Koronapassi oli vaikea asia, ja sen aikaansaamaa kritiikkiä pelättiin. Tästä johtuen eri hallinnonalat eivät halunneet ottaa vastuuta valmistelusta. Koronapassin eteenpäin viemisessä nähtiin kuitenkin kulttuuripoliittista tahtoa ja ohjausta, kun tiede- ja kulttuuriministeri Kurvinen ajoi asiaa aktiivisesti.

5.6. Räkäindeksi eli riskipistetaulukko

Riskipistetaulukon (myös riskiarvointitaulukko, riskipotentiaalin arviointimalli) tekemisen taustalla oli tulkinta, jonka mukaan terveysturvallisuuden näkökulmasta erilaisiin kulttuuritapahtumiin liittyi toisistaan poikkeavia riskejä. Oli kulttuurialan tapahtumia ja tilaisuuksia, joissa riski koronan leviäminen oli vähäinen, kun taas osa oli korkean riskin tapahtumia. Tästä johtuen esimerkiksi rajoitukset olisivat voineet olla toisistaan poikkeavia. Tässä mielessä tapahtumien luokittelu koronariskien perusteella sekä niistä johdettujen rajoitusten ja ohjeistusten tekeminen olisi mahdollistanut ainakin joidenkin kulttuuritapahtumien järjestämisen. Riskiarvointitaulukon eli niin sanotun räkäindeksin valmistelu ja keskustelu ajoittuivat vuoden 2021 syksyyn.

Valmisteluun osallistui terveysturvallisuustoimijoiden ohella myös kulttuurialan toimijoita sekä OKM:n viranhaltijoita. Haastattelujen perusteella ei ole silti täysin yksiselitteistä, mikä taho lopultakin päätti niin sanotusta räkäindeksistä tai minikälaisilla vastuusuhteilla ja prosesseilla valmistelu toteutui.

”Siellä oli sit jotakin valmistelua THL:ssä, niin sanottu räkäindeksin valmistelu, missä oli, THL:ssä oli havaittu, että osa kulttuurialasta on heidänkin mielestään suljettu niin sanotusti turhaan. Mut se tapa, millä sitä sitten toteutettiin ja se vaihe, jossa sitä toteutettiin, niin alan tilanne oli tosi tulehtunu ja haastava. Että siinä sit aiheutettiin enemmän pahaa mieltä kun sitten... Ja jos oikein muistelen, et mikä sit ei toteutunukkaan.”

”Jos alotetaan siit räkäindeksistä, niin sehän nousi nimenomaan sieltä, kun nähtiin absurdina tilanteena se, että kaikki, kaikenlaiset tilaisuudet taikka tapaamiset taikka tapahtumat nähtiin samanlaisina isoina riskeinä, ja minkäänlaisia aste-eroa ei ollu. Ja tästähän käytiin ihan dialogiakin siis kulttuurialan kanssa järjestötasolla ja pohdittiin, että mitä sille vois tehdä. Ehdotus oli, tehdään tällainen arvio siitä, että missä on isoimmat riskit, ja missä ehkä ois vähä vähemmän riskiä. Ja se oli alusta alkaen selvä, että eihän sellast voi tehdä absoluuttisena, koska ei ole mitään absoluuttista tietoa siitä, että mikä on hirveen paljon. Ei voida asteikolla laittaa, tarkalle asteikolle, että yks paikka on viisi kertaa vaarallisempi ku toinen, et sul on viisi kertaa suurempi riski saada. Sellast dataa ei ole olemassa, jolloin sen täyty perustua siihen dataan, joka oli olemassa. Joistaki tapahtumista oli tutkittuu tietoa ja sitte paljo sellasta, josta piti käyttää tällasta infektioautien asiantuntijan kokemuksta ja tavallaan kokemuspohjasta asiantuntijuutta, joka ei ole sama ku tiede, mutta se on kuitenkin tieteeseen pohjautuvaa. Ja tietysti siinä voi olla väärässä, mutta jotain piti yrittää tehdä. Ja täähän oli se tavote, että luotaisiin joku-, kerrottais ihan suoraan, että on korkeet riskit ja täällä näyttää olevan pienemmät riskit.”

”No, sihän se meni vähä siinä mieles pieleen, et sit tietysti ne, jotka sai kuulla, et on korkeet riskit, ei välttämättä tykänny siitä ja alko protestoida, et miksei heillä ole sama riski ku jossai muualla. Ja siitähän voi käydä loputont keskusteluu, et mikä se arvio sitte on. Täähän kävi hallituksessakin neuvotteluissa, ja ministeriö halus sitte tehdä siit oman version, joka sit lopult kyl tyrmättiin, koska oikeuskansleri-, ne halus laittaa sen jonnekin lakiinki. Ja oikeuskansleri oli sitä mieltä, et tää ei sovellu lakiin kirjattavaks, et sen pitää olla asiantuntija-arvio. Tavoitehan oli vain auttaa siinä. Et tää oli tän räkäindeksin tausta, et sit se sai tällaisen kivan nimen [naurahtaa] sit lopulta.”

Riski-arviointitaulukko oli sikäli poikkeava koronatoimi, että se kohdentui suoraan kulttuurialaan. Se oli myös ainoita konkreettisia koronatoimia, joissa haastattelujen perusteella osa terveysturvallisuustoimijoiden koki tekevänsä yhteistyötä kulttuurialan kanssa. Kuitenkaan yhteistyö ei kerätyn aineiston perusteella näytä kovin selkeältä. Aineiston perusteella on kulttuurialan toimijoita, jotka pääsivät epävirallisesti vaikuttamaan siihen, että riskipistetaulukkoa koskeva valmistelu käynnistyi. Siitä, osallistui OKM valmisteluun, on haastattelussa ristiriitaisia käsityksiä.

”Se syntyi muistaakseni hallituksen neuvottelussa, kun ministereitä ehdisti se, että eiks nyt voi jotenkin kohdentaa näit rajoituksii sillei, että saisi saman efektin mut kaikkien ei tarttis kärsii. [- -] Ensi THL teki tämmösen näin, ja siin vaihees ei konsultoitu erityisesti, eikä ketään muitakaan infektioasian-tuntijoita, oli pohdintaa, et täs on pikkasen semmost niin ku arvolatausta, et siinä haluttiin nimenomaan baarit saada kiinni, joka ei kuitenkaan poliittisesti ollu mahdollista. Ja sit niit korkeen riskin, nää, just ei-istumapaikat, paljon yleisöä, huudetaan, käytetään ääntä ja jos vielä on vähän tarjoiluukin. Mun mielest se ei oo työkaluilla järin onnistunu, mut se oli nyt tavallaan hetken inspiraatio, että tehääs tälläne. THL päätti sen julkasta, ja tuli arvioita, et täst tulee kyl huutoo. Ja tuli huutoo. Mun mielest se tarkoitus oli sinänsä hyvä, mut toteutus nyt ei ehkä ihan häävi ollu, mut taas sit toisaalta ei ne muut maat yhtään paremmin tehny, että ne enemmän kategorisesti pari kai-ken kiinni... Niin toi nyt oli paras, mitä ne silloin sai aikaan.”

Kuten haastattelulainauksista on nähtävissä, riskipistetaulukko tuli varsin nopeasti huonomaineiseksi ja se sai ”epäonnistunut yritys”-leiman myös julkisessa keskustelussa. Riskiarviointitaulukko menetti oikeutuksensa ja siihen kohdistui kritiikkiä muun muassa kulttuurialan toimijoilta. Kritiikin ydin oli tietoperustan puute – taulukko ei perustunut epidemiologiseen dataan –, kun voimakkaasti rajoitusten kohteena ollut ala penäsi taulukon pohjaksi tutkimustietoa sekä tietoa taulukon laatimiseen osallistuneista tahoista. Varmaa tutkittua tietoa ei ollut siitä, minkälaisiin tapahtumiin ja tilaisuuksiin liittyi korkeita tai matalia riskejä. Ongelma oli lisäksi, että niin kutsuttu räkäindeksi kohteli epätasa-arvoisesti erilaisia kulttuurialan tekijöitä ja toimijoita riippuen siitä, mitä taiteenlajia he edustivat, joten sen toimeenpano erilaisissa kulttuurialan toimintaympäristöissä saattoi olla vaikeaa. Taulukossa esimerkiksi koettiin klassisen musiikin olevan riskittömämpää kuin kevyen musiikin. Tässä mielessä riskipistetaulukko oli ehdotuksena kulttuurialan toimijoita erottava ja hajauttava. Riskiarviotaulukko oli kuitenkin yritys päästä avaamaan istuvia sisäkatsojia nopeammin kuin esimerkiksi klubeja.

”Muistan, että se oli varmaan ihan elokuun alku, jolloin Marin ekaa kertaa sanoo säätytalon portailta, että meidän täytyy saada teatterit auki, että nyt niinku mainitsee oikein teatterit, että tässä ei ole nyt mitään järkeä. [- -] Ja se oli vielä sellainen, että Tampereella oli muuttunut rajoitukset. Tampereen teatterikesä oli myynyt täysiä esityksiä ja sitten yhtäkkiä samalla viikolla tai viikkoa ennen tiukennettiin rajoituksia elokuun alussa niin että ne joutui niinku perumaan esityksiä ja vähentämään sieltä ihmisiä, ja samaan aikaan kaikissa junissa, lentokoneissa, ihmiset on käynyt matkoilla, busseissa ihmiset saa istua vierekkäin ilman mitään ongelmaa, ilman mitään turvaväliä. Ravintoloissa saa syödä terassilla, saa juoda ja meitä niinku meille lyödään kovempia rajoituksia elokuun alusta kun meidän kausi alkaa. Ja siinä kohtaa niinku meidän se kannanotto ja lausunto oli, että ikään kun teatterissa istuminen ei ole sen vaarallisempaa kuin bussissa tai ravintolassa, päin vastoin.”

”En mä muista missä järjestyksessä meni, niin oli joo että ihanaa että samaan aikaan saatiin tää että Marin puhui, että nyt teatterit pitää saada pian

auki ja sitten tota Kiurulta tulee sellainen, että hänen avustajansa kautta tulee viesti että nyt me ollaan hoidettu. Tää me saadaan teidät auki että mulla on ratkaisu. Ja sitten siellä on jotkut ne viikottaiset valtioneuvoston kokoukset Säätytalolla, jossa jossa ikään kun mä vielä muistan että se oli mun mielestä torstai että Kiuru lähettää aamupäivällä että häneltä tulee viestiä että nyt tää ratkaistaan tänään ja kuunnelkaa tiedotustilaisuus valtioneuvoston kokouksen jälkeen. Sitteen me kuunnellaan ja tiedetään, että hän on vienyt ilmeisesti sen riskipistemallin sinne, mutta se on aiheuttanut niin paljon debattia, että se ei olekaan mennyt läpi. Toisin kuin hän olisi toivonut.”

Koska alaa kuultiin riskiarviotaulukon laatimisessa vain hyvin rajallisesti jos sitäkään, taulukon laatimisessa ei huomioitu alan omia toimia ja terveysturvallisuusohjeistuksia, joiden mukaisesti kevyen musiikin klubeilla oltiin jo järjestetty istumapaikkaisia tilaisuuksia, jaoteltu katsojia lohkoihin sekä esitetty jopa numeroituja paikkalippuja sekä ihmisten tietojen keräämistä tartuntaketjujen paikantamisen helpottamiseksi. Syyskuussa 2021 STM laatikin riskiarviotaulukon käyttöönoton epäonnistuttua vielä oman riskiluokituksensa, jossa se suositti kohdentamaan riskiarvioinneissaan päätökset vain tilaisuuksiin, joiden pääasiallinen toimiala on konserttitoiminta. Tätäkään luokitusta ei käytetty, vaan se katsottiin ongelmalliseksi. Rajoitustoimet jatkuivat kulttuurialan osalta samalla logiikalla ja lopulta päättyivät pitkään täyssulkuun, joka alkoi 2021 joulukuussa ja päättyi vasta helmikuussa 2022.

5.7. Yhteiskunnan avaaminen

Suomessa valmistauduttiin strategisesti ensimmäisen kerran korona-ajan päättymiseen, niin sanottuun exit-tilanteeseen keväällä 2020, kun Sixten Korkmanin johdolla ja valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta tehty asiantuntijaraportti valmistui. Hallitus teki myös koronatoimien purkamista koskevan toimenpideohjelman. Raportin taustalla oli vahva huoli siitä, että tiukat rajoitukset ja yhteiskunnan sulkeminen vaikuttivat negatiivisesti talouteen ja yhteiskuntaan. Kulttuuriala ei ollut erityiskohteena.

Yhteiskunnan avaamista ja rajoitusten purkamista koskevaa valmistelua tehtiin kootusti valtioneuvoston kansliassa. Ratkaisujen tekeminen oli vahvasti poliittista. Paljon huomiota saanut exit-strategia julkistettiin huhtikuussa 2021 (9.4.2021). Siinä esitettiin koronatoimista luopumisen aikataulu.

Huhtikuu 2021 – poikkeusolot päättyvät

- Valmiuslain toimivaltuudet päättyvät
- Paluu lähiopetukseen (perusopetus ja toinen aste)
- Ravintolat avautuvat rajoituksin, aukioloaikoja ja asiakasmääriä rajoitetaan edelleen
- Ikääntyneet ovat saaneet 1. rokoteannoksen.

Toukokuu – tiukat rajoitukset poistetaan

- Epidemian nopean kiihtymisen uhan takia asetetut lisärajoitukset poistuvat, palataan alueellisiin toimiin
- Lasten ja nuorten rytmiharrastustoiminta ulkona voi alkaa
- Julkisia ja yksityisiä tiloja avataan (mm. kirjastot ja museot)
- Työmatkaliikenne EU-alueella sallitaan
- Riskiryhmät ovat saaneet 1. rokoteannoksen.

Kesäkuu – alueelliset rajoitukset puretaan asteittain

- Kokoontumisrajoituksia lievennetään
- Ravintoloiden asiakaspaikka- ja aukiolorajoituksia lievennetään
- Aikuisten rytmiharrastustoiminta ulkona voi alkaa
- Yleisötilaisuudet osallistujarajoituksin alkavat
- Sisärajavalvonta päättyy
- Työikäisen väestön 1. annoksen rokotekattavuus on > 50 %.

Heinäkuu – rokotekattavuus kasvaa

- Kokoontumisrajoituksia lievennetään ja poistetaan
- Yleisötilaisuuksien osallistujarajoituksia lievennetään ja poistetaan
- Työikäinen väestö on saanut 1. rokoteannoksen sekä ikääntyneet ja riskiryhmät saaneet 2. rokoteannoksen (heinä-elokuu).

Elokuu – rokotekattavuus kasvaa

- Kolmansien maiden työmatkaliikenne avataan mahdollisesti
- Työikäinen väestö on saanut 1. rokoteannoksen sekä ikääntyneet ja riskiryhmät saaneet 2. rokoteannoksen (heinä-elokuu).

<https://valtioneuvosto.fi/-/10616/suunnitelma-koronarajoitusten-purkamisesta-ja-tavoiteaikataulusta-julkaistu-lausunto-ja-komenttikierros-alkaa>

Kevään 2021 exit-strategiasta on nähtävissä, että kulttuurialaan vaikuttava yhteiskunnan avaaminen suunniteltiin toteutettavaksi verrattain myöhäisessä vaiheessa. Kulttuuriala oli siis suunnitelmissa ”yhteiskunnan avaamisen pahnanhimmiksi.” Käytännössä kokoontumisrajoitusten lieventäminen ja poistaminen olivat suunnitelmassa lähes viimeinen yhteiskunnan avaamisvaihe, joka oli lisäksi kytkeyty rokotekattavuuteen kasvamiseen ja terveydenhuollon kantokykyyn. Tämä liittyi erityisesti terveysturvallisuuskertomukseen sisältyvään näkemykseen, jonka mukaan yleisötilaisuudet olivat uhka koronan leviämiseksi.

Yhteiskunnan avaamista koskevaa suunnittelua tehtiin myös kulttuurialalla ja sitä johtavassa hallinnossa. Aineiston perusteella on epäselvää, mikä tämän valmistelun merkitys oli exit-strategioissa. Myönteisimpien arvioiden mukaisesti kulttuurialan valmistelua hyödynnettiin sellaisenaan ja sillä oli poliittisen päätöksenteon tuki. Toisesta näkökulmasta kulttuurialan exit-valmistelun vaikutuksia ei tunnustettu siinä, miten yhteiskuntaa suunniteltiin avattavaksi. Se nähtiin hallinnon ja poliittisten valmistelijoiden keskuudessa erillisenä ja irrallisena, kuten on nähtävissä seuraavasta lainauksesta:

”Jossa sitte viitattiin jotenki tosi epäselvästi siihen yleiseen exittiin, jossa ensi esitettiin omanlaisensa exitti, se oli siis ihan hirvee se paperi, jota sitten sumpattiin viime metreillä. Se oli tehty kaikista ministeriöistä erillään, se oli tehty jossain ihan omassa lokerossa, en tiä missä, ja sit siellä oli kirjoitettu ihan erillaine exitti ja sen perään oli kirjoitettu, että mutta tämä Puumalan työryhmän exitti toteutetaan osana tätä exittiä. Sit oli kaikki virkamiehetki oli ihan, että mitenkähän helkatissa tää voi mennä.”

Yhteiskuntaa ei lopulta avattu suunnitellulla tavalla. Koronapandemiassa yhteiskunnan avaamista hidastivat pandemian yllätyksellisyys ja valtakertomuksen eli terveysturvallisuuskertomuksen hallitsevuus, jonka mukaan tehdyt rajoitustoimet olivat välttämättömiä. Suomi olikin 2021–2022 taitteessa viimeisiä Euroopan maita, jonka kulttuuriala oli käytännössä suljettu.

Tilanne muuttui vasta keväällä 2022. Pandemia väistyi poliittiselta agendalta erityisesti Ukrainan sodan takia. Koronatoimia purettiin ja yhteiskunta avattiin melko rajusti ja ”off-vaiheesta siirryttiin on-vaiheeseen”.

6.

KULTTUURIALAN EDUN- VALVONTA, OSALLISTUMIS- JA VAIKUTTAMIS- MAHDOLLISUUDET

6. Kulttuurialan edunvalvonta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

6.1. Kulttuurialan osallistumisen määritelmä

Kulttuurialan osallistumisella tarkoitamme kansalaisten tai erilaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, kuten kulttuurialan ammattilaisten mahdollisuutta ottaa osaa yhteisiä asioita koskevaan päätöksentekoon sekä politiikan muotoiluun ja agendan asettamiseen. Rajaamme tässä yhteydessä edustuksellisen demokratian, kuten esimerkiksi vaaleissa äänestämisen, erilliseksi. (Kurkela 2022, 24.) Edunvalvonta – tai lobbaus – sisältää yksilöiden ja organisaatioiden toiminnan, jolla pyritään vaikuttamaan yhteiskunnallisiin päätöksentekijöihin tai hallinnon toimijoihin. Edunvalvonta on siis sellaista osallistumista, jossa sitä toteuttavilla toimijoilla on intressi vaikuttaa oman taustaryhmänsä eduksi. Edunvalvonta voi kohdentua siihenkin, että itselle tai omalle taustaryhmälle halutaan lisää osallistumisen mahdollisuuksia.

On huomattava, että Suomessa osallistuminen on perusoikeus: Suomen perustuslain mukaan kansalaisilla on oltava mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämän mukaisesti kansanvaltaan (2 §) sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan (14 §) tehtävänä on puolestaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon, Kuitenkaan perustuslain kriteerit osallisuudelle eivät ole täsmällisiä.

Osallistumisen tasot ja muodot vaihtelevat. Esimerkiksi kulttuurialalla on keskusteltu kaikkien oikeudesta osallistua kulttuurin tekemiseen (ks. Virolainen 2015). Osallistuminen voi olla omaehtoista. Tällaista on esimerkiksi kansalaisaktivismi, kuten mielenosoitukset. Osallistuminen saattaa olla seurausta osallistamisesta. Tällöin julkinen sektori tai poliittiset päätöksentekijät ovat luoneet rakenteita ja toimintamalleja, joilla pyritään mahdollistamaan osallisuus. Osallistumismahdollisuuksia saadaan aikaan vaikkapa työryhmiä perustamalla, poliittisten päätöksentekijöiden ja hallinnon toimijoiden tapaamisia järjestämällä tai digitaalisilla ratkaisuilla.

Osallistumisen lajeja ja käytäntöjä voidaan luokitella usealla eri tavalla (esim. Saloranta 2024). Yksi jäsentämisen mahdollisuus on kiinnittää huomiota siihen, kuinka vahvasti vaikuttavuuden näkökulmasta eri toimijoita – kuten edunvalvoja, palveluiden käyttäjiä, tietyllä alalla toimivia henkilöitä – osallistetaan toimintaan:

- **Informointi ja viestintä.** Toteutetaan esimerkiksi tapahtumia ja tilaisuuksia, joissa jaetaan tietoa käynnissä olevista asioista.
- **Kuuleminen.** Kuullaan eri toimijoiden näkemyksiä käsiteltävistä asioista. Esimerkiksi lausunnot.
- **Osallistaminen asioiden valmisteluun ja suunnitteluun.** Osallistetaan esimerkiksi keräämään tietoa valmistelun pohjaksi tai perustamalla työryhmiä suunnittelemaan käytäntöjä.
- **Osallistaminen omaan toimintaan kohdistuvaan päätöksentekoon.** Esimerkiksi toimija saa oikeuden olla päättämässä resurssien käytöstä.
- **Osallistaminen politiikkatoimien päätöksentekoon.** Toimija esimerkiksi osallistuu jonkin alan politiikkalinjauksia koskevaan päätöksentekoon, kuten strategioiden tekemiseen.

Osallistumisen edistämistä perustellaan usein sen hyödyillä. Osallisuuden lähtökohdiana on tyypillisesti se, että kansalaisilla ja yhteiskunnan toimijoilla on resursseja ja osaamista, joita voidaan hyödyntää toiminnassa (esim. Sorensen ja Torfing 2018). Osallistuminen saattaa mahdollistaa eri osapuolten välisen tiedonkulun, eri näkemysten yhteensovittamisen ja dialogin. Tämä voi liittyä esimerkiksi siihen, että eri toimijoiden kesken kyetään käymään keskustelua valtakertomuksesta – vaikkapa terveysturvallisuuskertomuksesta – ja sen vastakertomuksesta. Osallistumisen kautta tietoperusta ja tätä kautta myös päätöksenteon laatu mahdollisesti paranevat. Osallistumista laajentamalla ja laadullisesti parantamalla voidaan saada aikaan parempia, kestävämpiä ja myös taloudellisesti järkevämpiä päätöksiä. Päätöksenteon asialistalla olevat kysymykset ovat usein sen verran monimutkaisia, että niitä ei pystytä kunnolla ratkaisemaan ilman eri näkökulmien ja päätösten vaikutusten monipuolista tarkastelua. Onnistuessaan osallistuminen voi vahvistaa luottamusta ja yhteistyöhalukkuutta sekä näin vähentää vastakkainasettelua. Tällä tavoin myös sitoutuminen, vastuullisuus ja oikeutuksen kokeminen suhteessa tehtyihin päätöksiin paranevat. Osallisuudessa ja osallistamisessa onnistuminen on vaikuttanut merkittävässä määrin koronatoimissa onnistumiseen (esimerkiksi Mounter ym 2021).

Toisaalta on yhä enemmän tutkimusta siitä, että osallisuus ei ole onnistunut suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin ja odotuksiin. Erityisesti osallisuuden kytkeminen poliittiseen päätöksentekoon ei ole onnistunut (esim. Rose, Flack & Sæbo 2018). Käytännössä osallistuminen vaatii aikaa ja resursseja. Se saattaa myös tuoda erimielisyydet näkyviksi ja näin kasvattaa toimijoiden välisiä jännitteitä. Osallistuminen keskittyy helposti vain harvoille aktiivitoimijoille. Eri tahot eivät välttämättä ole aina erityisen halukkaita osallistumaan erityisesti sellaisten asioiden käsittelyyn, jotka eivät kosketa heitä itseään (ks. esim. Callahan 2007; King ym. 2015; De Geus 2020; Kurkela 2022). Osallisuuden vaikutukset riippuvat ymmärrettävästi erityisesti siitä, miten osallisuutta toteutetaan.

Osallistuminen on yksi tämän tutkimuksen alulle liikauttaneista kysymyksistä, koska moni terveeseen demokratiaan kuuluva osa-alue ei korona-ajan kulttuurialaan kohdentuneessa päätöksenteossa toteutunut. Toimivaa demokratiaa uhkaa esimerkiksi kuulemisen puute alaa koskevassa päätöksenteossa. Tätä tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa pyrittiin tutkimuskysymyksillä hahmottamaan, minkälaista erityyppistä osallistumista sekä osallistamista kulttuurialan osalta tapahtui korona-ajan kulttuuripolitiikkaa koskevassa tai siihen vaikuttavassa hallinnossa ja poliittisessa päätöksenteossa, kuinka paljon kulttuurialan edunvalvonnalla oli vastaajien mielestä tosiasiallista vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon, missä kohdin alan kuuleminen koettiin niin sanotuksi näennäiskuulemiseksi sekä minkälaisia reittejä pitkin vaikuttamisen koettiin kulkeneen, mikäli tietoa alasta haluttiin pyrkiä viemään tai vietiin eteenpäin.

6.2. Kulttuurialan edunvalvonnan piirteitä

Kulttuurialan edunvalvonnassa järjestöillä on perinteisesti ollut merkittävä rooli (esim. Heiskanen ym. 2005). OKM:n lisäksi toiminta-avustuksia järjestöille jakavat Taike ja Museovirasto. Esimerkiksi Taike jakoi vuonna 2023 toiminta-avustuksia yli 200 taidealan yhteisölle. Kaikki kulttuurialan järjestöt eivät ole edellä mainittujen tahojen toiminta-avustusten piirissä, vaan saavat rahoituksen esimerkiksi jäsenmaksuina. Tekijänoikeusjärjestöjä toimii Suomessa kuusi. Kaikki kulttuurialan toimijat eivät toisaalta kuulu mihinkään alan liittoon tai järjestöön, eikä heille välttämättä ole olemassa omaa edunvalvontajärjestöä.

Kulttuurialan järjestöjä on lukuisia, mutta yksiselitteistä lukumäärää ei pysty määrittelemään. Suomessa on yli 40 taiteilijajärjestöä, jotka edustavat erilaisia kulttuurialoja, kuten edunvalvontaorganisaatioita ja kulttuuriseuroja (Rensujeff 2023). Kulttuuriala on kuitenkin laajempi kuin pelkkä taideala, joten lukumäärä todellisuudessa on huomattavan paljon suurempi. Kulttuurialan järjestökenttä on monisyinen ja -jakoinen (OKM 2010). Lähes jokaisella kulttuurin muodolla on oma järjestöryhmänsä. Niistä on erotettavissa ainakin kolme tasoa: ammatilliset, harrastajat ja lapset, mutta myös opiskelijajärjestöt voidaan huomioida. Lisäksi jakoa on tehtävissä kielen ja poliittisen suuntautumisen perusteella, samoin ammattimaisuuden ja vapaaehtoistoiminnan sekä työntekijöiden tai taiteilijoiden ja työnantajien tai liiketoiminnan edustajien perusteella. Useasti järjestöt toimivat myös yhdessä, limittäin tai päällekkäin, jolloin kentästä muodostuu moniulotteinen. On myös olemassa kattojärjestöjä ja paikallisyhdistystasoja. Vain harva järjestöstä keskittyy puhtaasti alan kehittämiseen, joten suuri osa järjestökentästä osallistuu kulttuurialan edunvalvontaan tavalla tai toisella.

Kulttuurialan järjestöjen koot ja resurssit vaihtelevat. Tämä vaikutti korona-aikana merkittävästi henkilösuhteiden ohella siihen, miten yksittäiset henkilöt kykenivät toimimaan edunvalvojina. Monessa järjestössä toimintaa saattaa olla pyörittämässä ainoastaan yksi henkilö, joissakin tapauksissa vain osa-aikaisesti. Toisaalta kulttuurialalla toimii myös suuria ja vakavaraisia jäsenjärjestöjä.

6.3. Keskeiset havainnot kulttuurialan edunvalvonnasta koronapandemiassa

Yleisötilaisuuksien, kuten esitysten, tapahtumien ja konserttien perumisen myötä moni menetti toimeentulonsa pitkäksi aikaa. Tilanne kohteli eri tavoin eri asemassa olevia. Vakituksessa työsuhteessa olevien palkanmaksu saattoi keskeytyä joksikin aikaa tai henkilöstö saatettiin lomautettiin määräajaksi, mutta pääasiassa palkanmaksu jatkui keskeytyksettä. Freelancereita – määräaikaisissa työsuhteissa ja yrittäjinä toimivia – sopimussuhteet suojasivat vähemmän. Jos määräaikainen työsuhde ei ollut ehtinyt vielä alkaa, työntöön estyessä työnantajalla ei ollut palkanmaksuvelvollisuutta. Samoin yrittäjien toimeksiannot peruuntuivat *force majeure* perusteella.

Moni alalla työllistyvistä joutui turvautumaan työttömyysturvaan ensimmäistä kertaa työuransa aikana. Työttömäksi hakeutuvien tulva nosti vuosia kyteneet kulttuurialan freelancereiden työttömyysturvaongelmat pintaan. Kulttuurialalla on nykyisin tarjolla entistä vähemmän työsuhteisia töitä, ja niin sanottu pakkoyrittäjyys on tullut jäädäkseen. Ne freelancerit, joilla ei ollut osoittaa työsuhteista työtä lähihistoriassa riittävässä määrin ennen työttömäksi jäämistä, jäivät ilman työttömyysturva. Myös ne, joilla ei ollut osoittaa riittävää dokumentaatiota menneistä työsuhteista, jäivät työttömyysturvan ulkopuolelle. Monelle tuli yllätyksenä, että heidän tekemäänsä työtä ei luokiteltukaan työsuhteiseksi, vaan työttömyysturvaviranomainen tulkitsi heidät yrittäjiksi. Tämä johtui muun muassa epäselvistä sopimuskäytännöistä alalla ja sopimussuhteiden sirpaleisesta historiasta.

Koronapandemian myötä nousi vielä selvemmin esiin sosiaaliturvassa oleva aukko, jonka vuoksi freelancerit jäivät helposti työttömyysturvan ulkopuolelle. Töitä tehdään työsuhteiden ja yrittäjyyden rajapinnassa, jolloin status työttömyysturvassa on häilyvä. Suuri osa kulttuurialan töistä tehdään keikkaluonteisesti lyhyissä määräaikaisissa työsuhteissa ja toimeksiannoissa. Tarjolla oleva työ otetaan vastaan tarjotusta sopimusmuodosta huolimatta, sillä kilpailu alan töistä on kova ja työntekijän neuvotteluasema heikko. Puhtaasti työsuhteissa työllistyminen on siksi hankalaa ja toisaalta yrittäjyys erityisen riskialtista. Siksi työttömyyteen varautuminen ennalta on monelle mahdotonta. Koronapandemian aikana työttömyysturvallainsäädäntöön tehtiin määräaikainen poikkeus helpottamaan yrittäjästatuksella olevien tilannetta. Poikkeuksella mahdollistettiin työmarkkinatuen maksaminen myös ilman töitä jääneille yrittäjille määrättyjen ehtojen täyttyessä.

Petteri Orpon hallitusohjelmakirjauksen mukaan ”hallitus ratkaisee kulttuurialan ja luovien alojen tekijöiden sosiaali- ja työttömyysturvaan liittyviä ongelmia osana sosiaaliturvauudistusta. Erityistä huomiota kiinnitetään freelancereiden asemaan”. Toistaiseksi raporttia kirjoitettaessa toimia sosiaaliturvan parantamiseksi ei ole esitetty.

Kulttuurialan edunvalvontajärjestöt osallistuivat vaikuttamistyöhön eri tavoin. Tilanteen vakavuus ja laajuus yllätti järjestökentän normaalin arjen, ja hyvin pitkään järjestöjen henkilöresurssit valjastettiin selvitystyöhön ja tiedonjakoon sekä vastaamaan yksittäisten jäsenten avunpyyntöihin. Vasta ensimmäisen kysymystul-

van jälkeen resursseja saatiin ohjattua edunvalvontatyöhön. Epätietoisuus vallitsevista tosiseikoista, kuten viruksen käyttäytymisestä ja sovellettavasta lainsäädännöstä hidasti myös osaltaan tehtävien toimien valintaa, sillä vastaavaa tilannetta ei alalla ollut aikaisemmin koettu. Osa järjestöistä toimi tarkkailijan roolissa ja osa nousi etulinjaan sekä median että päättäjätason suuntaan tehtävässä vaikuttamistyössä. Myös eroja siinä, kuinka paljon valtionhallinnon toimintaa kyseenalaistettiin, oli huomattavasti järjestöjen keskuudessa. Jotkut järjestötoimijat kokivat kamppailleensa alan puolesta uupumukseen saakka, toiset järjestöt koettiin passiivisemmiksi.

Kulttuuriala kantoi koronapandemian alussa vastuuta omalta osaltaan sulkeamalla kulttuuritilat sekä peruuttamalla yleisötilaisuudet monin paikoin ilman erillisiä määräyksiä, vaikka aluksi alle 500 hengen yleisötilaisuudet olivat sallittuja.

”No ehkä alan näkökulmasta meillähän oikeestaan sit ne ensimmäiset koronatoimet, jotka oli siis kulttuurilaitosten sulkeminen, tapahtu siis kulttuurilaitosten itsensä toimesta. Eli sitähän ei valtio määränny, vaan ala balus toimia vastuullisesti sekä yleisöön päin että omaa henkilökuntaa turvaten. Eli se terveysturvallisuus, ihmisten henki ykkösenä. Niin ennen kuin mitään määrystä tuli, niin esityksiä alettiin perua. Eli sekä (yhteiskunnallisen vastuun) että työnantajan vastuun kantaminen oli ripeää. Ja myöskin välittömästi siten eri toimijat aloitti ikään ku terveysturvallisuuden vahvistamisen valmistelun. Tämmöiset ikään ku esittävän taiteen toimijat oli saanu juhannukseen mennessä kasaan erittäin yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten työntekijöitten turvallisuus taataan koronaolosuhteissa, ja myöskin, miten yleisön turvallisuus taataan koronaolosuhteissa.”

Kulttuuriala aloitti myös yhteisten terveysturvallisuusohjeistusten koostamisen nopeasti. Tv- ja elokuva-alan tuotantoihin laadittiin terveysturvallisuusohjeistuksia TEMissä alan edustajien kanssa yhdessä, ja esittävän taiteen kentällä laadittiin yleisötilaisuuksia koskevia terveysturvallisuusohjeistuksia yhteistyössä kulttuurialan eurooppalaisten toimijoiden kanssa.

Edunvalvonnassa kyettiin laajalti tekemään yhteistyötä, löytämään yhteisiä tavoitteita sekä vaikuttamaan tietoa keräämällä ja analysoimalla. Useat olemassa olevat järjestöt sekä yksittäiset vaikuttajat ryhtyivät tekemään uudenlaista yhteistä vaikuttamistyötä. Järjestöt julkaisivat yhteisiä kannanottoja, toteuttivat sosiaalisen median kampanjoita sekä esimerkiksi julkaisivat kannanottoja ostamalla mainostilaa mediassa. Uusien yhteenliittymien muodostumisen ohella jo olemassa olevat yhteistyöt aktivoituivat toimimaan edunvalvonnassa: esimerkiksi taiteilijajärjestöjen yhteistyöjärjestö Forum Artis sekä kulttuuri- ja taidealan tuki- ja tuotajaorganisaatioita edustava keskusjärjestö KULTA ry toimivat näkyvässä roolissa. Tapahtuma-alalla puolestaan perustettiin Tapahtumateollisuus ry, joka oli aktiivinen edunvalvonnassa ja nousee haastatteluissa useasti esiin hyvänä esimerkkinä onnistuneeksi koetusta vaikuttamistyöstä. Moni haastateltu kuitenkin sekoittaa kulttuurialan ja tapahtuma-alan toisiinsa. Laajasta yhtymäpinnasta huolimatta kyse on eri toimialoista, jotka voi esimerkiksi hahmottaa niin, että kulttuuri on sisältö, tapahtuma on sen jakelukanava.

”Kulttuuri on yksi sisältö niin kuin monet muutkin sisällöt ja kulttuuri on paljon muutakin kuin tapahtumia. Kulttuuri on sisältö, jota jaellaan erilaisissa kanavissa. Tapahtumat ovat yksi kanava siinä missä tv tai radio tai kirjat tai sanomalehdet, ja siellä jaetaan paljon muunkinlaisia sisältöjä. Musiikki on kulttuuria, kirjallisuus on kulttuuria, sitä voidaan tallentaa, jakaa kirjamuodossa, cd-levyn muodossa, digitaalisissa muodoissa, tai sitten sitä voidaan esittää livenä erilaisissa kanavissa. Ja tapahtuma on väline ja sitä valmistetaan tietyllä tapaa, että se tietysti niitten keskeinen ero. Se, että miten luovat alat tulisi määritellä, ni siihen mulla ei oo tarkkaa vastausta [naurahtaa], sitäkin työtä tehdään parhaillaan. Mutta meillä on erikseen sisällöt ja sitten meil on erikseen kanavat, joissa erilaisia sisältöjä jaellaan.”

”Missä epäonnistuttiin, niin ehkä juuri se, että edelleenkin me puhutaan juuri sekaisin kulttuurista, tapahtuma-alasta, sit me puhutaan vielä laajemmin luovista aloista. Niin mä aattelin, että missä ei olla vielä kukaan onnistuttu, ja mikä aiheutti sen, että toimenpiteet ei olleet oikeanlaisia tai oikein kohdistuvia, on juuri näiden käsitteiden epäselvyys. Se, että tapahtuma-alan kokonaisuuttahan ei oltu tunnistettu, kun korona alkoi.”

Koronapandemiassa kulttuurialan edunvalvonta aktivoitui varsinkin yksittäisten järjestöjen ja henkilöiden toimesta, ja verkostomainen valta vahvistui koronapandemian edetessä. Yksittäiset henkilöt nousivat esiin kahdella tavalla: toisaalta järjestöistä nousi esiin aktiivisia vaikuttajia, toisaalta järjestöjen ohi löysi aktiivisia yksittäisiä vaikuttajia, joilla ei ollut järjestötaustaa tai jotka eivät toimineet minkään järjestön nimissä. Edellä mainitut yksittäiset aktiiviset edunvalvojat myös verkostoituivat ja jakoivat tietoa sekä koordinoivat edunvalvontaan liittyviä asioita niin, että verkostoituminen oli käytännön tasolla enemmän henkilösidonnaista kuin eri järjestöjen välistä yhteistyötä. Koronapandemian aikana tietoa jaettiin kulttuurialan vaikuttamisverkostoissa aktiivisesti niiden kesken, jotka pyrkivät vaikutustoimiin mukaan.

Kulttuurialan vaikuttamistyössä muodostettiin myös esiintyviä ryhmittymiä, jotka pyrkivät kritisoimaan koronatoimien epätasa-arvoista kohdentumista esimerkiksi esitystaitteen ja aktivismin keinoin. Näkyviä esimerkkejä olivat muun muassa Kuusiplus-kollektiivi, joka järjesti ”laittomia esityksiä”, muusikko Aki Haurun yhden miehen mielenosoitus STM:n ulkopuolella, kitaristi Mikko Kososen sosiaalisessa mediassa tapahtunut vaikuttamistyö sekä kulttuurialan suuret mielenosoitukset, joiden organisoiminen ei ollut järjestölähtöistä. Huomiota saivat myös markkinarahoitteisen kentän tekijät, kuten viihdealan yrittäjät, jotka ottivat rajoitus- ja tukipolitiikkaan kantaa julkisuudessa. Näyttävä osoitus kulttuurialan uudenlaisesta yhteistyöstä oli 2.6.2021 Helsingissä järjestetty Mitta on täysi -suurmielenosoitus. Helmikuussa 2022 kulttuuri-, urheilu- ja tapahtuma-alat järjestivät myös Viimeinen sulku – ovet auki! -mielenosoituksen.

Yksi syy ohi järjestökentän aktivoitumiselle oli, että joidenkin järjestöjen koettiin tutkimushaastattelujen perusteella olevan passiivisia tai liian varovaisia kannanotoissaan. Osa kulttuurialan aktivisteista halusi vaikuttamiseen rohkeampaa otetta: he ryhtyivät itse toteuttamaan uudenlaista vaikuttamista muodostamiensa ryhmittymien kanssa tekemällä ulostuloja esimerkiksi sosiaalisessa mediassa, esitysten muo-

dossa tai perinteisessä mediassa. Syitä joidenkin järjestöjen passiivisuuteen löydettiin paitsi henkilökohtaisista lähtökohdista myös siitä, kuinka järjestöjen koettiin ajavan VOS-kentän etuja ja jättävän vapaan kentän toimijat oman onnensa nojaan.

”Mä oon vapaalla kentällä toiminu oikeestaan koko elämäni ja oon sen alan järjestös töissäki. Niin kyl meidän, koen hyvin voimakkaasti, et meidän etujärjestöt, liitot ja tällaset oli tosi hissukseen, koska niil oli asiat ihan hyvin, koska ne edustaa myös VOSeja. Eli kävi juuri niin kuin tietysti aina käy, et valtio pelastaa omansa ja sitte vapaa kenttä jää huutaa siäl, että mitäs.”

”Et sehän iski tosi kovaa freelanceihi ja ku vapaa kenttä toimii täysin freelancer-voimin, ni lähti kaikki työt. Siel oli tää kannamme vastuuta, must tuntuu et siin oli jopa siis tämmöne asia että, tää nyt voi olla mun tulkinta, mutta siis tää, että kun on tosiaan tää valtionrahoitus, et heille on edullisempaa se et he on kiinni, ja sit he saa niitä tukirahoja. Kun sit pitää auki, jollon ei välttämättä tulis katsojia. Must tuntuu et se oli yks syy sit, et miks. Ku tää oli selkeesti mun mielest kulttuurialalla kaks suuntaa, toine oli vahvasti tää et ovet auki ja [- -] kyllähän me tässä kannamme vastuuta, että olemme kiinni niin pitkään kun tarvitaa [nauraa].”

Järjestöt puolestaan kokivat painetta siitä, kuinka viestiä yhteistä näkemystä ulospäin kriisitilanteessa. Osa jäsenistöstä viesti järjestöille kokevansa hyvin vaikeaksi ottaa kantaa julkisesti, jolloin yhteisten ulostulojen oli pysyttävä sävyltään neutraaleina. Toisaalta järjestöillä oli eripuraa siitä, pitikö edunvalvontaa tehdä ollenkaan.

Edunvalvonnassa oli vaikuttavuutta. Tehdyissä haastatteluissa kulttuurialan edunvalvonnan onnistumisiksi nostettiin erityisesti viestiminen tuen tarpeesta sekä nopea tiedonkeruu esimerkiksi alalla työskentelevien määrästä ja toimeentulosta, huolimatta siitä, että kerätty tieto oli todellisuudessa paikoitellen suuntaa antavaa. Kulttuurialan edunvalvonnan katsottiin vaikuttaneen tukien määrään ja niiden myöntämiseen sekä tavoittaneen laaja-alaisesti poliittisia päättäjiä ja virkahenkilöitä.

”Koska sittenhän ikään kun kun se ensimmäinen tukipaketti taisi tulla jo kesällä 2020 tai niinku tulla hakuun, ja sitäkin säädettiin että miten sitä haetaan ja ketkä hakee ja mitä. Ja sitten kun se tukipaketti oli about sen kokoinen mitä me oltiin ilmoitettu niitä menetyksiä, niin siinä kohtaa tiedettiin että ok, no nyt huh selvitettiin tästä ja pystytään jatkamaan. Ja senkin jälkeen niin OKM sai niinku VM:n puolelle ja poliittisesti mun mielestä hienosti perusteltua että ne meidän luvut oli realistisia mitä me ilmoitettiin ja OKM pystyi järjestämään ne rahat meille niinku organisaatioiden puolelle, jolloin se tarkoitti sitä, että niitä ikään kuin meidänkin tuolla isoissa valtionosuusteatterissa niin niitä lomautuksia oli silloin keväällä -20 ja oli niitä joitain pieniä pätkiä jossain muussakin kohtaa. Mut niinku isommilta lomautuksilta ja varsinkin irtisanomisilta vältyttiin niiden tukipakettien ansiosta. Totta kai tää ikään kuin meni siihen, että tietenkin kaikkien freelanceiden, vierailijoiden työt loppui ja koska meillä on aika lyhyet peruutusikäytännöt tuolla niinku työehtosopimuksissa, niin siellä maksetaan 10 päivää sulle palkkoja ja 10 päivän jälkeen ei mitään. Sitten sä oot voinut perua kaiken.”

Tähän tutkimukseen haastatellut edunvalvontaa tuntevat henkilöt näkivät tyyppillisesti yhtenä edunvalvonnan ja vaikuttamistyön onnistumisena sen, että valtionosuustoimijat pystyivät maksamaan työntekijöilleen palkkaa korona-aikana ja jollakin tavalla jatkamaan harjoitustoimintaa, jolla työntekoa voitiin jatkaa, vaikka esityksiä ei päästy toteuttamaan. Mikäli valtionosuusjärjestelmän piirissä ollut taide- tai kulttuurilaitos perui esityksiään, työttömäksi jääneiden freelance-reiden toimeentulosta ei välttämättä kannettu vastuuta, vaan ainoastaan vakituisissa työsuhteissa olevien työntekijöiden elannosta huolehdittiin. Poikkeuksia kuitenkin tapahtui.

”Jos nyt lähetään nyt kulttuurialalla onnistu ehdottomasti, niin teatterin puolellahan loppujen lopuks se teattereiden tukeminen onnistu hyvin. Siel on joitain pieniä ongelmakohtia, että se ei ehkä ehkä jotkut isommat teatterit eivät saaneet sitä määrää tukia, kun sitten pienemmät saatto saada niin kun, että niillä on vuosikymmenen parhaat tulokset koronavuosilta. Mutta se, että laitosten tukeminen onnistu ja sit mulla on semmonen käsitys – että elokuva- ja tv-puolella kävi myös se, että siellä oli aika paljon semmosta tukea jaossa, jolla kompensoitiin tavallaan ylimääräinen työ, mitä siellä jouduttiin tekemään koronan takia. Kun siellähän tuotannot ei pysähtynyt, eli tota, joka sekin oli yks onnistuminen.”

”No ehkä se niinku ensimmäisen kevään jälkeen tietenkin sitten kun sieltähän tuli sitä, että niinku esitykset paljon siirtyy syksylle ja sitten pyrittiin esittämään ja freelancereille ikään kuin tarjoamaan niitä töitä, jolloin he saivat palkkaa, niin tosi monet teatterit teki sitä, että ne teki tosi paljon täydempiä ohjelmistoja, jolloin ikään kuin kuukausipalkkaiset oli väsyneitä. Mutta freelancereille niinku yritettiin tarjota sitä työtä kun meillä on esityspalkkiolla. Ihmiset teki niinku produktioita. Että se että ne niinku ohjelmistot oli aina silloin ihan tupaten täynnä esityksiä kun saatiin esittää. Ja varmaan osa maksoi freelancereille ikään kun ekstraakin. Käsittääkseni sitä että maksettiin kaikki palkat mitä oli sovittu vaikka esitykset ei toteutunut. Mutta mä luulen että se ensimmäinen kevät oli niinku vaan että kellekään ei maksettu mitään koska oltiin niin paniikissa.”

Kulttuurialan edunvalvonnan katsottiin myös onnistuneen nostamaan kulttuurialan rakenteet ja kulttuurin merkityksen poliittiseen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tutkimushaastattelussa todettiin kautta linjan, että kulttuurialan tilanne nousi näkyvästi esiin ja alan rakennetta sekä syitä vaikeaan tilanteeseen pohdittiin ja tuotiin keskusteluihin. Vaikka ratkaisuja hankalaan tilanteeseen ei löytynyt, kulttuuriala löysi tiensä myös poliittisten päättäjien agendalle.

”Mä ajattelen niin, että tän kaiken arvo on se, et tästä eteenpäin koskaan enää kulttuuria ei voida toimialana ohittaa. Et se tavallaan teki itsensä niin näkyväksi näitten rajatustoimien uhrina ja sai ystäviä enemmän kun aikoihin, niin olikohan sittenkin niin, et tavallaan tämmösen kulttuuripolitiikan valtavirtautumisen näkökulmasta oli hyvä, että hallituksessa oli ne puolueet, joista kulttuurialakin joutui sanomaan, että edes Vihreät ja Vasemmistoliitto ei saa mitään aikaiseksi. Ja että Kokoomus ja jopa paikoin Perussuomalaisetkin oppositiosta

epätyypillisinä puolueina kulttuurin äärellä joutuivat vihkiytymään, mä aatelin aina joskus, et rasti seinään, et oppositiokokoomuksen kysymys hallitukselle, joka on aina kuitenkin se politiikan ytimen mittari, että jos kyselytunnilla joku aihe päättyy kysymykseksi, niin se yrittää tietyllä tavalla semmosen tärkeysjärjestysmaaston. Et siin vaihees, ku se päättyy Kokoomuksen, muistaakseni joskus ykköskysymykseksi, joka oli äärimmäisen epätyypillistä, ni tapahui semmosta valtavirtaistumista, joka hyödyttää myös jatkossa. Et tavallaan kaikella kurjalla on myös se valoisaampi kääntöpuoli, ja mä ajattelen, että tää on sen vakavan ja vaikean korona-ajan tärkein anti: kulttuuri sai uusia ystäviä ja se sai erittäin paljon ymmärrystä osakseen.”

Toisaalta haastatteluaineisto viittaa siihen, että kulttuurialan edunvalvonta ei kyennyt vaikuttamaan poliittisten päätöksentekijöiden päättämiin ja STM:n valmistelmiin terveysturvallisuustoimiin, kuten rajoituksiin. Edunvalvonnasta huolimatta ei siis ollut poliittista tahtoa muuttaa lainsäädäntöä kulttuurialan eduksi. Tartuntatautilain uudistustarpeet eivät tulleet huomioituksi kulttuurialan näkökulmasta.

Myöskään OKM:ssä ei löytynyt tahtoa muuttaa olemassa olevia lakeja kriisitilanteiden maksamisen helpottamiseksi Taiken kanavien kautta.

”Mut että käsittääkseni mitään valmistelua ei oo haluttu missään vaiheessa ottaa tän meidän asian osalta, koska nimenomaan, ku se liittyy näihin korvausvelvol-, siinä on, ikään ku sillä on hintalappu. Niin se logiikkahan on siellä ollu niin päin, että STM ja terveysturvallisuusviranomaiset on halunnu, että useampi toimiala saatais sinne tartuntatautilakiin, et ne voitais sulkea viranomaismääräyksillä ilman, et tarvii maksaa korvauksia. Sehän on ollu heidän logiikka eikä niinkään tää meidän ajatus siitä, että jos meidän elinkeino esteetään, niin sillä pitäis olla tarkempi harkinta, et onko se todella terveysturvallisesti perusteltua. Että tää jälleen kerran siihen, ku kerroin niitä, mitä nyt kaikkii on, vähän kertauksena, et mitä teille on kerrottu näistä esimerkeistä, että ei ole, emme ymmärrä, minkä takia ois terveysturvallisesti perusteltua, että karaokea saa laulaa mutta ei saa olla trubaduuri. Ja tän tyyppisiä esimerkkejä, jotka seuraa siitä tartuntatautilaista. Mut ei siellä ole ollut mitään tahtoa missään vaiheessa, ei poliittista tahtoa eikä virkamiestahtoa, millään tavalla puuttua tähän. Ja kysymys ei oo siitä, etteikö tämä olisi heidän tiedosaan ollu jo vuosia siitä pitäen, ku korona alko.”

Edunvalvonnan vaikuttamista vaikeutti ensinnäkin se, että kulttuurin rakenteita ja prosesseja ei riittävästi tunneta yhteiskunnallisessa keskustelussa, poliittisessa päätöksenteossa tai hallinnossa. Tutkimushaastattelussa nousee laajasti esiin se, kuinka yllättäviä koronapandemian aiheuttama kriisi ja sen taustalla vaikuttavat rakenteet olivat muille kuin kulttuurialalle itselleen. Kulttuurialan toimeentulon muodostuksen erilaiset tavat, sosiaaliturvan heikkous sekä muut alan erityispiirteet – kuten kulttuuripoliittiset strategiat tai kulttuurin merkitys yhteiskunnassa esimerkiksi hyvinvoinnin, demokratian ja sivistyksen kannalta – olivat jääneet haastateltavien mukaan hyvin vähälle huomiolle heidän työympäristössään sekä havaintokentässään. Vaikka tässä tutkimuksessa ei voida arvioida, mistä johtuu

kulttuurin eräänlainen näkymättömyys yhteiskunnallisessa keskustelussa, joitakin syitä voidaan välillisesti löytää haastatteluistakin. Kulttuurin kytkeytymistä yhteiskunnan eri alueisiin ei tunnisteta toimeenpanon tasolla.

”Täs päästään varmaan isoon, yhteen isoimpaan suomalaisen hallinnon ongelmaa ja se on tämmönen voimakas siilorakenne, josta puhuminenkin ärsyttää mua, koska siitä on puhuttu nii helkatin kauan, ja sille ei oikeastaan koskaan tapahdu juuri mitään. Eli mä en tahtoisi jaksaa edes puhua siitä, mutta se on kyllä tässä kuitenkin se iso taustatekijä tämä... Esimerkiksi törmätyään siihen koko ajan—vaikkapa lasten ja nuorten asiat niin vähän jokaisella ministerillä on oma lapsi. OKM ykkösellä on oma lapsi ja OKM kakkosella on oma lapsi, omat lasten asiat siis, ja STM:llä on oma lapsi, omat lasten asiat. Ja niillä on tavallaa omat momentit, mistä niitä halutaan rahottaa. Sama koskee tätä hyvinvointia, että kulttuuripuolella hyvinvoinnilla tai ihmisellä tai terveydellä, ni sil on yks ajatus ja yks määritelmä, myös OKM:n sisällä nuorisopuolella sille sais varmaan oman määritelmän, liikunta taas aattelee, että kun ihmiset liikkuu tarpeeks niin sieltä kautta ihmisen hyvinvointi paranee, niin kuin paraneekin. Kulttuuripuolella tosiaan kulttuurihyvinvoinnin kautta, nuorisopuolella läbestytään tavallaan nuorisotyön näkökulmasta, STM:stä taas korjaavan terveydenhuollon näkökulmasta pääosin, totta kai josain määrin myös ennaltaehkäisevän ja sitten ihan terveydenhuollon ja psykiatrien tai psykologien tai psykiatrien riittävyys tai tämmösen mielenterveyden tuen kannalta. Eli ei varmaa oo yhtä määritelmää, et miten tää terveysturvalisuus määritellään, vaan varmaan kaikki ministeriöt määrittelee sitä omilla tavoillaan. Ja tämmösissä siiloissa nää elää tää Suomen virkakunta, tosi tosi syvissä siiloissa, joissa jokaisella on omat rahansa. Siis jokaisella ministeriöllä ja jokaisella sektorilla vielä sen ministeriön sisällä on omat rahat. Nää on mun rahoja, ne on sun rahoja, älä puhu mun rahoista niin ne ei kuulu sulle mitään, niitä ei jaeta keskenään, niitä ei sekojeta, niitä ei panna yhteen.”

Rajoitusten vaikutuksesta mielenterveyteen alettiin koronapandemian hoidon loppuvaiheessa keskustella enemmän. Tässä koettiin myös kulttuurialan edunvalvonnalla olleen rooli, kun se nosti esiin kulttuurin merkityksen terveydelle. Toisaalta haastatteluissa nousee laajasti esiin myös poliittisen ohjauksen merkitys terveystarkastukseen liittyen: edunvalvonnassa olisi kannattanut tavoittaa nimenomaan johtavat päättäjät ja saada toisaalta kansalaisia, eli poliittisten päättäjien näkökulmasta äänestäjiä, tukemaan kulttuurialan asiaa. STM:n viranhaltijoiden terveystarkastuksella ei haastattelujen perusteella lopulta ollut yhtä voimakasta vaikutusta rajoitustoimenpiteisiin kuin poliittisella ohjauksella. Poliittinen ohjaus myös määrittä monin tavoin rajoitustoimien kohdentumista.

”Jos tosiaan kuullaan koko ajan tehohoidon tilanteesta ja siellä keuhkotautien erikoislääkärit ja tehohoidon erikoislääkärit puhuu terveydestä, niin heidän siihen ammattiin liittyvä näkökulma terveyteen on hyvin suppea. Sit tosiaan se mielenterveys, mikä nyt kuitenkin on Suomessa ollu kriisissä jo ennen tätä pandemiaa ja mikä on etenkin nuorille ihmisille aidosti hengenvaarallinen

ongelma, niin ei se siin keskustelua näkynyt riittävästi. Täs mieles siinä oli vähän myös sukupolviero, kenen terveydestä puhutaan. Ku puhutaan alle seittämänkymppisten tai alle kuuskymppisten terveydestä, niin se mielenterveys ja pahoinvointi on tosi merkittävä kysymys, koska monet niistä ihmisistä saatto sen koronan hyvinkin kestää jo ennen rokotteita. Sit ku taas puhutaan niistä yli seittämänkymppisistä tai yli kuuskymppisistä, ni silloin siin korostuu se fyysisen terveyden akuutti uhka.”

”Mutta siinä me sitten kyllä väännettiin peistä monta kertaa STM:n kanssa siitä, että lasten ja nuorten asioita ei pitäis rajottaa kuin aivan viime hetkellä. Ja siinähan tuli hallituksen sisälläki monta kertaa sellasta viime heiken tappe-
lua, että oli sovittu jotain, ja sitte yhtäkkiä olikin esitykset ihan jotain muuta. Ei ollu yks kerta, kun näin tapahtui. Ja tää kulminoitu aika pitkälle juuri siihen taisteluun, että onko lapset vaarallisia tai vaarassa, ja vaarallisia nyt lähinnä, itse asias opetushenkilökunta oli se, johon vedottiin, mut jossain määrin myös vanhempiin. Ja sit kuitenkin, ku meidän kokemus palautteesta oli se, että hyvin moni opettaja oli meihin yhteydessä ja sanoi, että nyt ei voi lapsia enää rajottaa, et pitäs ehdottomasti päästä sekä liikkumaan et sinne iha kouluun, koska jotkut-
han pärjäs ihan hyvin etäopetuksessa, mut sit he, joilla oli jo vaikeuksia, niin ne putos. Ja sitähan me kyllä maksetaan nyt, me nähdään ihan jättimäinen kasvu nuorten hyvinvoinnin huonontumisessa nimenomaan mielenterveyden ja eri-
laiste lieveilmiöiden kohdalla.”

”Se oli aika brutaalia, että aika vakavia mielenterveyden ongelmia piti tulla, ennen kun tunnistettiin, että myös näillä rajoituksilla on terveydellisiä vaikutuksia. [- -] Jos ihminen on kulkutautien erikoislääkäri, niin ei hänen osaamistansa ole arvioida, että miten ihmisiin vaikuttaa se kaiken harrastus-
toiminnan, kaiken vapaa-ajan, kaiken elämästä mielekkään tekemisen kieltä-
mine ja rajottaminen. Sit erikoislääkäreillä ja sillä tavallaan lääketieteen tie-
tyillä segmenteillähan oli myös tosi vahva dominanssi näis keskusteluissa, ja siinä se mielenterveys ja hyvinvointi alko vasta vähän liian myöhään nousta
yhtä merkittäväksi argumentiksi edes siellä terveyspuolella. Puhumattakaan
sitte, totta kai kulttuurin merkitys määrittyy muutenkin kun sitä kautta, että
aikooko ihmiset tappaa itsensä vai ei. Mut tavallaan kun siin keskustelussa se
terveys oli se ykkösargumentti, ni sit siinä kohtaa ku kulttuuri pääs siihen ter-
veyskeskusteluun mukaan, ni se mielestäni parans kulttuurin asemaa merkit-
tävästi päätöksenteossa.”

”[- -] ja näitä me ollaan matkan varrella kyllä luettu ja sit se asiantuntija-
taho, mitä me ollaan koko ajan kuunneltu enemmän ja enemmän, on sit taas
tää ECDC, joka on laatinu näitä guidelineeja, että mitä pitäis tehdä ja missä
järjestyksessä. Ja näit on päivitetty läpi koko tän epidemian aina ku on tullu joku
uus virusmuunnos. [- -] alkuunhan tietysti mentiin hirveen paljon tällä väestön
terveys–hyvinvointi–kärjellä. Sit kun korona pitkitty, niin sit tietysti ehkä enem-
män tuli tää eri sektoreitten intressit, mutta tietysti siin kohtaa voi myös sanoa,
että olik se sektoreiden intressit vai puolueiden intressit, jotka nyt sitten, niin
ku mä sanoin, tää ravintolasäätely ni meillä oli joitakin kummallisia poikkeuk-
sia, kuten Lapin hiihtokeskukset ja Ahvenanmaa ja ehkä joitaki muitakin, joita
ei varmaan voi millään epidemiologialla selittää. Ehkä siinä oli enemmänkin

joittenki puolueitten tahtotiloja, jotka saneli, että mitä tehdään tai ei tehdä, ja se nyt varmaan oli suurin syy siihen, että minkä takia ravitsemisliikkeitä ja kulttuuria ei voitu kohdella samalla tavalla. Ei siinä ollu mitään, esimerkiksi me ei ois voitu tai haluttu valmistella jotain, joka ois asettanu ne enemmän samalle viivalle, vaan kysymys oli siitä, että me ei kerta kaikkiaan saatu mandaattia tehdä mitään tämmöst.”

Osalla edunvalvoista oli puutteelliset kontaktit poliittisiin päättäjiin. Jotkut edunvalvojat eivät olleet ennen koronapandemiaa muodostaneet minkäänlaista keskusteluyhteyttä tahoihin, joiden vastuualueeseen järjestön edustaminen tahojen tukitoimet koronapandemian aikana kuitenkin kuuluivat. Yhteydenpito OKM:n suuntaan saattoi olla olematonta siitä syystä, että järjestö ei kuulunut OKM:n järjestötuen piiriin. Puutteelliset verkostot saattoivat myös johtua siitä, ettei kaikkiin puolueisiin ollut muodostettu kontakteja. Kaikki edunvalvontajärjestöt olivat kuitenkin pitäneet yhteyttä poliittisiin päättäjiin tavalla tai toisella, ja puutteellisia verkostoja pyrittiin paikkaamaan sekä uusia kontakteja luomaan. Osa edunvalvoista pääsi tapaamaan keskeisiä päättäjiä aiemmin luotujen kontaktien avulla. VOS-toimijoilla oli enemmän suoria yhteyksiä keskeisiin päättäjiin ja viranhaltijoihin. Tapauksista ei kuitenkaan välttämättä kerrottu muille kulttuurialan edunvalvojatahoille. Tutkimushaastattelussa käy hyvin ilmi, että myös virkakunnan kuulemisiin mukaan pääseminen vaati uutta aktiivisuutta, ja yksittäiset toimijat pyrkivät ja myös pääsivät mukaan siihen joukkoon, jota kuultiin tai jolta pyydettiin lausuntoja.

”Et sil ei ollu mitään väliä, vaikka mä tunsin kuinka hyvin OKM:n tyypit ja niiden kanssa oli kuinka väleissä – tarkoitan lähinnä virkamieskuntaa – niin tota, sitä jaksuhalia kyllä riitti, mutta ei se vieny sit yhtään eteenpäin. Mut et, sen takia mä nyt tässä tätä uutta strategiaa me taas mietitään. Et mitäs meidän hommat on ja meidän pitää nyt keskittyä jatkossa enemmän myös tohon politikkoihin suuntautuvaan edunvalvontaa ja muuta [- -] toimialan sisällä se oli sillä tavalla, et meihin ruvettiin ottamaan kans yhteyttä pikkasen enemmän. Sillä tavalla, et [- -] päästäkö, jos teil on jotain, niin päästäänkö me mukaan. [- -] Eli kyllä joo, meillä [- -] omalla toimialalla, mutta ei meillä kyllä, meillä ei TEM ottanu meihin kyl, kun nehän piti itse niin ku lopulta tajuta nää asiat, et sinneki pitää laittaa jotain viestiä. [- -] Se oli aktiivisuudesta kiinni ja me oltiin siinä, oltiin passiivisempia, ku monet muut, jotka oli tottunu toimimaan näiden kanssa.”

OKM oli eräänlainen osallisuuden portinvartija. Aineiston perusteella näyttää jopa siltä, että OKM pyrki ”ensin pelastamaan omansa” eli tukemaan VOS-toimijoita ja tähän liittyvää edunvalvontaa. Kulttuurialan järjestökenttä aktivoitui kuitenkin hyvin nopeasti haastamaan OKM:n näkökulmaa. Useat edunvalvojat pyrkivät esimerkiksi välittämään viestiä freelancereiden tilanteesta. Tämä laajensi osallisuutta, kuten sitä, mitä tietoa OKM halusi edunvalvojilta. OKM pyrki kontaktoimaan kulttuurialan järjestöjä ja pyysi muun muassa keräämään tietoa jäsenistön lukumäärästä ja keskiansioista. Myös TEM keräsi säännöllisesti tietoja luovien alojen menetyksistä.

”Mut sit toinen niinku kontakti sinne just OKM:ään niin oli, (just) täst tietopohjast mist puhutaan niin kuvaa sitä kyllä aika hyvin että must siin oli niinku OKM:n joku tämmönen [- -] mä juttelin hänen kanssaan ja sitten sanoin näist freelancereista et nyt on aika paha tilanne et näit on niinku tosi paljon ja niil ei oo mitään nyt oikein ja pitäs tukee saada liikkeelle ja sit se niinku et me, me hoidetaan nää meidän omat tietysti ensin, niinku kysyin että niinku mitä tarkoitat, nää meidän omat, elikkä orkesterit ja teatterit ja siis [- -] laitokset, et se tapa millä hän niinku puhu tästä asiasta niin se niinku tavallaan, mulla niinku kirkastu et miten se [- -] ne on meidän omat ne laitokset, ja sit nää freelancerit on niinku jotain mistä he ei halua kuulla et kuin paljon niit on ja mitä ne nyt oikein sit tekee ja muuta. Et tää on se niinku varmaan se realiteetti tuolla ministeriöiden puolella, ehkä se on nyt, ehkä nyt sitten on puhuttu asiasta niin paljon et se on jotenki niinku parantunu se (tieto täs), mut ihan täst tällasist niinku lähtökohdista niin.”

OKM:n katsottiin olleen aktiivinen vuoropuhelussaan kulttuurialan edunvalvojen kanssa. Ministeriö kutsui koolle kulttuurialan edustajia ja oli aktiivisesti yhteydessä niihin toimijoihin, joihin heillä oli kontakti.

”Mä nään, että korona-aikana vuoropuhelu ministeriön kanssa toimi sikäli ihan hyvin, että siellä kyllä kuultiin alaa ja kenttää ja niitä tietopyyntöjä sieltä tuli. Mutta samalla must tuntuu, että se oli varmasti aika kaoottinen vaihe siellä valtionhallinnossa ja varmasti kovaa prässää oli siellä ministeriössä, joka ikään ku siellä poliittisen päätöksenteon ja kentän välissä. Koska välillä ne tilanteet oli aika absurdejaki, mitä koronavuosina kehkeytyi.”

Useat edunvalvontaa tuntevat haastateltavat kuitenkin kyseenalaistivat kuulemisen todellista merkitystä johtamiseen. Tämä liittyi kokemukseen siitä, että jos OKM olisi kulttuurialan asioiden eteenpäin viejänä vahvempi, se olisi kyennyt viemään järjestöjen ja edunvalvojen kuulemisella saatuja näkemyksiä poliittiseen päätöksentekoon ja koronatoimien valmisteluun. Haastatteluissa tuodaan laajasti ilmi ensinnäkin OKM:n heikko asema ministeriönä sekä se, että OKM:n toiminnassa korostuu varsinkin koulutuspolitiikka, jota kulttuurialan toimijat kokivat johdettavan enemmän tiedolla sekä määrätietoisemmin kuin kulttuurialan asioita. Haastatteluissa koettiin OKM:n onnistuneen koulujen ja opiskelijoiden hyvinvoinnin ja tarpeiden esiin nostamisessa sekä asioiden ajamisessa kulttuurialan jäädessä paitsioon.

”[- -] ne joutu tavallaan aika vieraiden asioiden äärelle sitte siel OKM:ssäki. Se jotenki se tilaisuuden luonnehan oli se, että ihan niin ku, jos mä muistan sitä ekaa, ni kukaa ei tietysti oikee tienny, et mitä täs tapahtuu. Niin ku mil-lään tasolla. Se oli totta kai se... asiat muuttu sitte vähän pandemian edetessä, mut ehkä niitte, jos mä nyt mietin sitä [- -] niin ku niitä pyöreä pöytä-tilaisuuden luonnoksia, ni oli se semmonen aika ykssuuntanen. Sehän ei ollu semmonen... tai kakssuuntanen sit siinä mielessä, että OKM:n mielest se oli vähän sit kuitenkin tiedotustilaisuus ja vaikka se oli freimattu kyllä niin, että

kuulemme teitä, ja totta kai siinä oli se tarkoitus, mutta vähän sama ku koko pandemian aikana, ni se ongelmanahan ei ollu se, että ei ois lainkaan tullu kuul-luks. Ei ehkä edes täysin se, ettei ois saanu infoo. Sitäki vähän sai. Mutta et se, että se kuulluks tuleminen ois johtanu sitten johonkin toiveiden mukaseen toi-mintaan poliittiselta tabolta, niin sehän oli se kynnys. Mun mielestä.”

”Siis meillä oli katsauksia taloustilanteeseen ja sit oli tietysti tää yleinen terveys, mä muistan, et meil oli katsaus koulutukseen ja varhaiskasvatukseen, mut mä en muista, et meil olis ollu koskaan katsausta ollu esimerkiks ikään ku tähän kansalais-ten yleiseen hyvinvointiin sinänsä, mihin mä aattelen, et se olis voinu olla se kohde niin ku kulttuuri, liikunta. Et se oli ehkä jossain siel lasten ja nuorten kohdalla, saatto olla jotain siel elinkeinopuolen katsauksessa, mut et se ei ollu semmonen teema.”

”Niin, tohon liittyy joteki, kyl tohon liittyy tosi paljon tunteita tohon koro-na-aikaan sitte, että mun omat tunteet kanssa OKM:ään kohtaan vaihteli. Välillä mä olin todella, että etteks te nyt helvetti niin ku mitään tee ja mitenkää pysty kulttuurialaa puolustaa. Joskus sitte mä aattelin, että [- -] musta oli kyllä aidosti jollai lailla hätääntyneitä ja tämmösiä abdistuneita siitä kaikesta. Ni aattelin, että onks se sitte niin, että ne ei kerta kaikkiaan tässä valtionhallinnon palapelissä oikeen parempaan pysty. Että tää on OKM:n paikka, tää on kult-tuuriministeriön paikka tässä kokonaisuudessa. Ja ehkä mä sitte enemmän pää-dyin ajattelemaan sitä niin, että jollai lailla OKM, jos aattelee tälle raadolli-sesti, ni se tuntu siltä, että se on semmonen vähän Mikki Hiiri -ministeriö sitte siellä, ku tota... ehkä pikkasen muutenki pieni, totta kai, ja siellä syrjässä, ver-rattuna näihin isoihin tärkeisiin STM:ään ja VM:ään ja TEMiin. Ja sitte ku se korona-ajan tuntu oli se, että, aika paljon niin ku se, että nyt keskitytään isoi-hin, oikeisiin asioihin ja tää kulttuuri on täällä nyt pieni ja merkityksetön pala-nen, että tää voidaan uhrata. Tältähän se tuntu.”

”OKM:n rooli oli erityisen vahva sit tietysti lapsia koskevissa asioissa eli kou-lunkäynnissä. Koulu- ja opetussektori oli ehkä se, jossa heidän rooli oli vahva, mutta meillähän oli pääasiassa hyvin samantyyppiset näkemykset erityisesti las-ten roolista, ehkei sitte opiskelijoiden kohdalla ollu niinkään selvästi sama.”

Eri ministeriöiden viranhaltijat sekä poliittiset päättäjät olivat aktiivisesti yhtey-dessä myös epävirallisemmin erityisesti niihin kulttuurialan toimijoihin, joiden kanssa kommunikaatio toimi nopeasti ja selkeästi. Nämä toimijat olivat usein myös järjestökentän ulkopuolisia, tai eivät koronapandemiassa toimineet viralli-sesti kulttuurialan edunvalvonnassa minkään järjestön edustajina. Virallisiin kuu-lemisiin pyrittiin myös kutsumaan aktivoituneet uudetkin toimijat.

”Niin kyllähän ne ihmiset ketä kuunteli, niin valikoitu tietysti pitkälti sillä, et ketkä oli yhteydessä ja ketkä oli äänekkäimpiä. Tavallaan et jos joku pommitti, niin helposti sitä alkoi kuuntelemaan. Mut tietysti myös sillä valikoinnilla sit-ten, et jos se on järjissään. Et tietenkin jos joku pommittaa sua hulluna mut se ei, se oli jo niin sekasin tai se vaan itkee, ni et sää sen kans tietenkään sitä asiaa hoida. Et ihminen, pitää olla kuitenkin toimintakykyinen, toimintakunnossa. [- -] Ei semmosten kans oikein, jolla selvästi ei oo toimintakykyä, siis jotka ei pysty tuottamaan, et miten tästä mentäis ratkasuita, vaa jotka on vaan sil-

leen että 'Tää o aivan kauheeta, miks poliitikot ei tee mitään!' Niin tietenkin sä kuuntelet niitä sen jonkun hetken, mut et sä nyt niitten kans voi sitten spararata, kun ei päästä eteenpäin. Et kyl taas kerran tullaan siihen, et ne, joilla on ratkaisuhakuinen se tavallaan mieli ja joilla on esittää jotain konkreettisia ratkasuita, niin kyllä se on valtaa."

"Hän on ehkä sellanen, kenen kans mä eniten pidin yhteyttä, koska, et sit saatto hänen kaa hyvin luottamuksella pallotella sitä, että just oli hallituksen neuvottelut, me siellä käytiin se ja tää ja toi, koska hän pysty heti ottaa siihen keskusteluun kantaa. Hän pysty heittää pallon takasin ja kertomaan, mitä tarkoittaa ja miks on, mitä se heille tarkoittaa, jos tehään näin ja näin. Sitte myös kesken neuvottelujen, nii oli sellasii ihmisiä, kelle laitoin hyvin pienellä, matalalla kynnyksellä viestejä ja kysyin sanamuodoista. Kysyin siitä, tästä ja tosta. Olen myös ymmärtäny, että niit ei ehkä sit ollu paljon niitä sellasia. Sit on ollu sellasii, - - keneen otin suoraan yhteyttä ja kysyin, että onks tää nyt ihan, et paljonhan ne meni sellasten kontaktien perusteella, että ketä jo tunsit ja tiesi. Taikka sitte just, että joku yhdisti, vaikka (xx) yhdisti just mulle nää mun varjotyypit, kenen kans sit lainsäädäntöä käytiin läpi."

"Että me kyl aina tunteitamme sit aika suoraan siinä ja ne otettiin hyvin vastaan, että ihan rauhallisina ne niitä kuunteli, mut et ehkä joskus tuli sellasta viestiä pandemian pitkittyessä, että kannattaa miettiä sitä viestinnän sävyä, että mikä sitte olis sopivasti tai ei ole sillä tavalla niin ku haastava, että se menee henkilökohtaseks vittuiluks. Siitä ehkä vähän varotettiin, että se ei tuu sitte myöskään johtamaan toivottuihin päätöksiin. Ja se oli hankala yhtälö, koska ihmiset oli ihan aidosti todella, noh vittuuntuneita on laimee sana, mutta siis abdingossa kaikin puolin. Et siel oli tosi paljon raivoo kulttuurin, taiteen, luovien alojen kentällä. Ja sen tavallaan piti purkautua ja sen kuuluki purkautua ja oli varmaan hyvä, et siinä oli eri tasosia sitte ääniä."

Korona-aikana Suomessa toimi neljä eri tiede- ja kulttuuriministeriä. Hallituskauden aikana monesti vaihtuvan tiede- ja kulttuuriministerin nähtiin heikentävän kulttuurialan asemaa. Kulttuuriministerin pestin katsottiin useassa tutkimushaastattelussa olevan ”kevyempi harjoituspesti”, jossa poliitikkoja voidaan kierrättää saamassa kokemusta ja näin pitää puolueessa nousevia poliitikkoja tyytyväisenä antamalla heille näkyvämpi asema. Itse kulttuurialan asioiden hoitaminen ei ministerikierrätyksessä näyttäytynyt minkäänlaisena prioriteettikysymyksenä. Tiheästi vaihtuvan ministerin katsottiin tutkimushaastatteluissa johtaneen pandemiatilanteessa siihen, että uusi ministeri täytyi aina uudelleen perehdyttää kentän tilanteeseen ja yrittää viestiä kokonaiskuvaa kriisitilanteessa, jossa kenttä itse tuo esiin ristiriitaisia viestejä. Tällä tavoin paljon painoarvoa sai myös valtiosihteeri Tuomo Puumala, joka useissa tätä tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa katsottiin korona-aikana aktiiviseksi ja näkyväksi kulttuuripoliittisesti valtaa käyttäväksi toimijaksi ministereiden ohella.

Kulttuuriministerien, varsinkin Saarikon, koettiin kuitenkin tutkimushaastattelujen perusteella ajaneen tukien saamista kulttuurialalle. Ministeri Kurvinen koettiin toiminnaltaan dynaamiseksi koronapassin ja esimerkiksi tekijänoikeusasioiden suhteen, samoin Kulttuurin aika on nyt -tulevaisuustyöryhmällä, jonka

Kurvinen perusti ”ratkaisemaan kulttuurialan jälleenrakennuksen ja tulevaisuuden haasteita”, nähtiin halua vaikuttaa kulttuurialan asemaan myös oman ministerikauden päätyttyä. Edunvalvonnassa kuitenkin pohdittiin työryhmien todellista merkitystä kulttuuripolitiikassa lähinnä puutteellisen toimenpanon vuoksi. Tutkimushaastatteluissa nousee esiin myös pohdintaa siitä, paljonko puolueen imago vaikuttaa kulttuurialan tai muiden puolueiden edustajien suhtautumiseen kulttuuriministerin onnistumista arvioitaessa.

”Hän [kulttuuriministeri] oli hyvien puolella, ja nehän sit aina, jos tarvittiin sieltä ministeriöstä jotain tueksi, ni kyllä sitä tavallaan tietoo saatii, mutta, ja mul ei o, et muistan heidät vaan lähinnä sillee, että ei heistä suuri esitaistelija meille ollu, että he eivät ehkä lyöneet samalla tavalla vastaan.”

”No mä sanoisin, et kylhän Keskustapuolue sinällänsä, siis Keskustapuolueen edustaja sekä ministeri että ministeriössä Puumala, ni kylhän ne selvästi teki ratkasuja. Et eihän ne rahat olisi sieltä tullu, jos ei ministeri olisi niitä sieltä ollut vahtimassa ja vaatimassa ja näin. Mut se, miten ne kohdennettiin, ni siinäähän oli se ongelma. Ja kun sit taas tavallaan muut poliitikot, ni niiden vaikutusvalta siihen ikään ku siihen, että miten ne jaetaan, ni on kamalan paljon pienempää. Ni jotenkin niihin ikään ku vaikuttaminen tai niiltä jotain edellyttäminen, niin se ois ehkä vähän semmosta. Et sen pitäis olla valtioneuvosto, joka tekee niitä linjauksia tai sit sen pitää olla se ministeriö, joka ne päättää, jonka pitäis tavallaan sit huolehtia siitä, et ne kohdentuu oikein.”

Kulttuurikentän hajanaisuus ja sisäiset ristiriidat olivat haaste niin viranhaltijatasolla kuin poliittisten päättäjien ja kulttuurialan oman edunvalvonnan keskuudessa. Kun kulttuurikentän on vaikea muodostaa yhtenäisiä viestejä, koetaan tutkimushaastattelujen perusteella vastuun jäävän kuulijalle, eli esimerkiksi viranhaltijoille sekä poliittisille päättäjille.

”Sen iso haaste on tietenki tää valtava pirstaleisuus, se on se hurja haaste. Et se ois niin, mut totta kai se on rikkaus, mä ymmärrän sisältä, mut sit jos ihan edunvalvonnan kannalta aattelee, niin tietenki se ois älyttömän paljo helpompaa, et ois joku yksi paikka, josta sitä tavaraa tulis. Ja sit sitä tietenki heikentää, se moniäänisyys heikkenee sillee, et kun sehän on monesti myös keskinäistä, ei niinkään koronassa, enemmän oltiin samaan suuntaan, mutta mones muussa kysymyksessä, niin sitä heikentää tietenki se, et jos se on eriaäninen myöski. Siis että keskenää eri, koska osa taiteen muodoista tarvii enemmän tukea ja osa toimii enemmän kaupallisin perustein, siitähän se ristiriitautuvuus muun muassa syntyy.”

Kulttuurialan edunvalvonnassa heijastuvien kulttuurialan sisäisten ristiriitojen juurisyitä ovat esimerkiksi järjestöjen vähäiset tai epätasaisesti jakautuvat resurssit, toimialakohtaiset erot, kehittymätön edunvalvontakulttuuri sekä kulttuurialan asema valtionhallinnon tukirakenteessa. Kulttuurialalla on myös työnantaja–työntekijä-asetelmaan liittyviä intressiristiriitoja, joista koetaan hankaluutta keskustella julkisesti, mutta jotka vaikuttavat yhteisten linjausten laatimiseen. Osa

ristiriidoista on puhtaasti henkilösidonnoisia, toisin sanoen ei tulla toimeen jonkin tahon edustajan kanssa. Lisäksi oli sosiaali- ja työttömyysturva- ja tekijänoikeuksien parantamiseen liittyvien kysymysten voidaan katsoa olevan taiteilijoiden ja työntekijäpuolen intresseissä. Siksi osa tuotanto- tai työnantajapuolta edustavista tahoista jättäytyi näiden edistämishankkeiden ulkopuolelle asioissa, joilla saattoi olla heille suoraan tai välillisesti taloudellista merkitystä. Esimerkiksi suuret levy-yhtiöt eivät osallistuneet musiikkialan yhteisiin kannanottoihin, ja artistien osallisuus edunvalvontaan herätti myös paheksuntaa joissakin levy-yhtiöissä. Toisaalta löytyi myös työnantajatahoja, jotka halusivat tukea taiteilijoita edellä mainituissa asioissa.

”No levy-yhtiöt oli tosi tyytymättömiä tähän mitä tapahtu korona-aikana, no siihen nähden että niiden niinku tavallaan tuotot kasvo korona-aikana tosi hyvin, (ihan) käsittämätöntä miks ne voi olla tyytymättömiä siitä et taiteilijat joil on ollu vaikeeta niin on ruvennu hoitaa omia asioitaan, mut jotenkin niin kun se karkas niiltä käsistä, ne ei ollu mukana päätöksenteossa ja ei niitä oikeestaan ei varmaan sitten kukaan kysynytäkään siinä, et melkein kun sen aina arvaa mitä mieltä ne on asioista niin sit turha niitä on nyt kaikkia siihen kysyy mukaan.”

”Niinku tavallaan se yhteisymmärrys on aina se et se on niinku, siinä etsitään se, ollaan tavallaan siel pienimmän yhteisen nimittäjän maailmas koko ajan. Ja joku voi aina niinku kiristää sitä, ja usein ne on just nää levy-yhtiöt jotka niinku sanoo sen avoimesti että meillä ei oo mitään (kulttuuritahtoa) ei me tässä sen takii olla, kaikki tiedätte miks me ollaan tässä, niin se on niinku se heidän oikeutuksensa että jos tää tuottaa meille niin meidän omistajat, se on hyvä juttu. Mut millään muulla ei oo mitään merkitystä, se on niinku, et se kontrolli tulee tavallaan siitä että jos ollaan tämmösessä konsensusasiassa et kaikkien pitäis olla niinku samaa mieltä siitä tai hyväksyä ne asiat mitä tehdään, niin sit se antaa tämmöselle toimijalle jolla ei oo mitään niinku semmosta eettistä tai moraalista ajatusta siit toiminnasta vaan se on pelkästään se et tuottaaks tää, niin se antaa niille tavallaan etulyöntiaseman koska ne voi koska tahansa sanoo häpeilemättä että, tai ne voi olla ylpeitä siitä et ne sanoo että meille ei käy tämmönen, ei me haluta mitään tämmösiä... täällä ylläpitää, että ei tällä oo mitään merkitystä meidän kannalta.”

Edunvalvonnan erilaiset viestit saavat kuitenkin osakseen ymmärrystä varsinkin niiltä, jotka ovat toimineet kulttuurialan parissa ennen korona-aikaa. Tämä osoittaa sen, kuinka tärkeää esimerkiksi poliittisilla päätöksentekijöillä oleva tietämys kulttuuriasioista on edunvalvonnan kannalta.

Koronapandemia osoittaa, että kulttuurialan edunvalvonnassa toimitaan paikoin hyvin vähäisin resurssein. Tämä nousi selkeästi esiin myös tutkimusaineistossa. Esimerkiksi osalla kulttuurialan edunvalvontajärjestöistä oli riittämättömästi jurista osaamista lähinnä siitä syystä, ettei niillä ollut varaa palkata jurista. Ne järjestöt, joilla oli tällaisia henkilöstöresursseja, eivät ymmärrettävästi välttämättä olleet tottuneet käsittelemään pandemiatilannetta tai yleisötilaisuuksia koskevaa lainsäädäntöä aiemmin. Ne, joilla osaamista on, pyrkivät kuitenkin auttamaan muitakin.

”Niin ja totta kai ikään kuin tää oli vielä sitten niinku syksy 20 oli sitä aikaa jolloin sitä tartuntatautilaki ja muutettiin, jolloin yhtäkkiä ekaa kertaa meille niinku (xxx) alan järjestöihin, meidän pitäisi antaa lausuntoa tartuntatautilain muuttamisesta, joka ei ole meille mitenkään...”

”Voit että kuinka monta kertaa 3 vuoden aikana annoin lausuntoa tartuntatautilaista, taustani on humanistiset tieteet. En ollut ennen syksyä 20 ikinä joutunut lukemaan tartuntatautilakia. Luojan kiitos, (xxx:llä) on toinen juristi palkattuna ja juristit niitä toki lukivat, mutta mutta meiltä jäi silloin 20 syksyllä ymmärtämättä se miten ne ravintolat pääsivät sinne omaan lakipykälään.”

”Mä ajattelin et siin kävi sillä tavalla jotenkin noitten varsinaisten edunvalvojen kanssa, joiden homma tää on, et ne on työlain, työehtosopimusten asiantuntijoita. Niissähän on juristit töis. Mutta ku täs oli kysymys ihan muusta laista, täs oli kysymys tästä [- -] Tartuntatautilaista ja perustuslaista, niin ne oli ihan, niiltä putos ihan hanskat. Eihän ne tajunnu sitä, mitä siin tapahtu eikä ne myöskää ruvennu ottaa selvää. Ne nikers niit omia juttuja ja sit meil on viel se oma ongelma tietysti, että meil on tosi pirstaloitu, liitot on pieniä, niis on vähän, tavallaan liian vähän ihmisiä myös töissä.”

Ongelma oli siis se, että koronapandemian kaltaisissa kriiseissä edellytetään aiemasta poikkeavaa osaamista. Tällaisen osaamisen hankintaa vaikeuttaa se, jos edunvalvonnan resurssit ovat vähäiset. Lisäksi kulttuurialan edunvalvojilla on hyvin erilaisia työtapoja ja edunvalvonnan käytäntöjä.

”Koska siel on virkamiehistöllä ollu aika usein semmonen kuvitelma, et yks taho olis hyvä kertoon kaikkien mielipiteen, mut ne ei ymmärrä sitä, että ei kulttuuriala tarkota riidellä keskenänsä, mut niiden tavallaan toimintamekanismit on erilaiset, ni niiden tarpeet on erilaiset. Ni pitäs vaan malittaa kuunnella sit jokasen näkemys ja tehä niistä kokonaisuuskäsitys.”

”Ehkä se iso kuva on se, et täs korona-aikana tuli tosi selvästi esiin se, et kuinka erilaisia lopulta nämä meidän taidealat on, kuinka erilaisella toimintalogiikalla ne operoi. Ja erityisesti kun tullaan kysymykseen rahasta ja tulonmuodostuksen logiikasta, niin ne vaan on valtavan erilaisia ja ne arjen ja käytännön haasteet tuli siinä kohtaa vastaan kun piti löytää malleja, jotka toimisi kaikille taiteenaloille demokraattisesti.”

Yhteisten näkemysten löytäminen kulttuurialan sisäisesti nähdään tutkimushaastatteluisissa elintärkeänä alan selviytymisen kannalta. Niin edunvalvonnassa kuin poliittisten päättäjien taholta koettiin, että koronapandemian aikana syntynyttä yhteisymmärrystä olisi hyvä vaalia ja edistää.

”Että kulttuurialalla vähemmän keskityttäis alan sisäiseen kampittamiseen ja enemmän keskityttäis muille kulttuurialan toimijoille solidaarisesti kaikkien puolustamiseen. Ja kyllä tätä alan sisäistä kampittamista myös korona-aikana tapahtui laajasti. Ja se oli poliitikkojen näkökulmasta tietysti hyvin haastavaa, että osa toimijoista oli liikkeellä sellasella agendalla, että vain meidän ala on kärsinyt tosi paljon ja noille muille ei pitäis antaa rahaa. Ja tähän

on ollu tilanne ennen koronaa ja on edelleenkin koko ajan, et osa toimijoista on, ikään kun kertoo poliitikoille jostakin kulttuurialan toimijoista, joilla on liikaa rahaa ja liian hyvin asiat tai jotka on tyhmiä. Ja lopputulosohan, poliitikkojen yhteenvetohan tilanteesta on se, että abaa kulttuuriala ei siis tarvitse lisää resursseja vaan siellä on toimijoita, joilta pitää leikata. Ja tällä tyylillä kulttuurialalla on aina onnistuttu sahaamaan omaa jalkaa. Ja siihen toivon, että semmonen korona-aikana vahvistunu samassa veneessä olemisen tuntu hiljalleen johtais sellaiseen kulttuurimuutokseen, että osattais arvostaa kulttuuri- ja taidealaa koko kirjossaan, kaikkea sen toimijoita. Ja osattais puhua oman alansa puolesta ilman, että samalla lyttää muita.”

”Ehkä isossa kuvassa mä ajattelen nii, että kulttuurialan edunvalvonta syntyi koronan aikana ja seurauksena. Meillä on suurin osa kulttuurialan eri taiteenaloista on olleet aika hiljaisia ja vaatimattomia, mitä tulee edunvalvontaan. [- -] Ja mä luulen, että tässä on sellaisist syy-seuraussuhteista myöski kyse, että sen näkee, et ne alat, joihin on historian saatossa satsattu, nii siellä oli myös kriisin hetkellä paremmat valmiudet edistää omaa asiaa ja pitää omaa ääntään yllä. Se tietynlainen epätasa-arvo läpäisee mun mielestä tän koko kentän, kaikki sen osa-alueet. Ja se näkyy ihan tälläses, ehkä henkilötyövuosissa esimerkiksi. Se, et kuinka paljon nuppeja meillä on ajattelemassa ja fyysisesti lobbaamassa ja politiikkapaperia kirjottamassa, se on ihan konkretiaa. Eli pidän positiivisena sitä, että tietyllä tavalla täs koko ala on joutunu harjotella sitä edunvalvontaa ja myöskin ehkä tehdä niitä priorisoiteja, et muut asiat on jääneet toissijaiseksi, kun on ollut tarve vain viestiä niistä alan kysymyksistä. Tää on mun mielest tosi kiperä kysymys, koska ajattelen niin, että tää resurssikilpailu, mikä taiteenalojen välillä on, se on tavallaa ymmärrettävää, se on tavallaan väistämätöntä, koska tietynlaisesti henkiinjäämisestä on kyse kaikilla aloilla. Mutta samalla on huolena se, että välillä se iso kuva hukkuu näkyvistä. Esimerkiks korona-aikanahan päättäjien taholta tuli paljo sitä viestiä, että no voisitteko te kulttuurikenttä nyt vaan kertoa yhdessä, että mitä ne ratkaisut on, mitä te haluatte. Ja sellaseen ei koskaan päästy, koska sellasta ei ole. Ne meidän alat vaan on sillä tavalla erilaisia, et sellast yhden luukun ratkaisua ei ole. Ja tää oli must se kaikkein kiperin vaihe, se oli se vaihe, jossa niitä taiteenalojen välisiä railoja syntyi. Siitä päästiin sitte onneksi seuraavaan vaiheeseen, jossa tuli se yleinen konsensus, että meidän on rakennettava tuki-instrumentteja, jotka vaa katsoo eri taiteenalojen kenttiä hiukan eri tavoin, koska ne yksinkertasesi toimii eri tavalla. Et se oli meille kuvataiteen vinkeleistä kaikista kinkkisin kohta täs näinä koronavuosina lobbauksen kannalta oli se, kun kyseenalaistettiin sitä ammattitaitelijan työtä ja taiteilijuutta siihen perustuen, että se taiteellisesta työstä saatava tulo olisi se asia, joka määrittää ammattilaisuuden. Ja se ei vaan tosiaa meidän alalla istu eikä se ole näin. Siitä joutu paljon vääntämään. Mutta kaiken kaikkiaan mä ajattelen kuitenkin niin, et mitään pysyvää vahinkoo ei ole tapahtunu, et me kuitenkin, se suurin henki on minusta ollut yhteen hiileen puhaltava ja se on ollut tosi positiivista. Minun mielestä taiteenalojen välillä on hyvä vuoropuhelu näin koronan jälkeinkin. Ja ehkä me ollaan tultu vähän sellaseen kollektiiviseen lopputulokseen, että ei ole yhtä yhtenäistä kulttuurikenttää ja se täytyy vaan hyväksyä, se täytyy myös päättäjien hyväksyä. Tämä on monitahoinen toimiala ja sirpaleinen ja sitä täytyy vaan, se täytyy hyväksyä.”

Kulttuuritoimijoita aktivoitiin tai nämä aktivoituivat oma-aloitteisesti myös paikallistasolla, erityisesti kunnissa, joissa työskentelee paljon kulttuurialan ammattilaisia. Käytännöt vaihtelivat kunnittain. Joissakin kunnissa kulttuurialan toimijat olivat itse aktiivisesti yhteydessä kunnan päättäjiin ja viranomaisiin, toisaalta taas joissakin kunnissa yhteydenpitoa ei ollut lainkaan ja kulttuuritoimijat lomautettiin ilman keskustelua. Myös alueista riippuen AVIt saattoivat pitää aktiivisesti yhteyttä paikallisiin kulttuuritoimijoihin ja käydä läpi rajoitustoimia sekä toimintamahdollisuuksia niiden puitteissa.

”Kun kulttuurialan ammattilaiset on toki, siis valtavan iso osahan on kunnan työntekijöitä. Kirjastot nyt isoimpana, yks alan isoimpia työllistäjiä. Niin suurin osa kunnistahan ei edes lomauttanut kirjastovirkailijoi-taan tai kulttuurialan ammattilaisia ylipäänsä. Heitä ohjattiin esimerkiksi tekemään muita tehtäviä. Täällä kaupunginorkesterin muusikot vei Alepa-kasseja mummoille, ja Seinäjoella laitettiin kulttuurialan ammattilaiset palvelemaan etäopetusta, olemaan etäopetuksen tukena. [- -] kun sielläkin korona oli kestänyt, koronan niit toimia kestänyt päivän, ku se on jo kulttuurin toimesta hoksattu soittaa opetustoimeen, että miten voin olla avuksi. Et etsittiin myöskin tapoja siinä, et ei tarvitse lomauttaa eikä... Et tavallaan löytyy joku muu tapa tehdä sitä työtä. Et kyllä... Mutta toki edelleenkin meillä on yllättävän isojakin kaupunkia, jotka lomauttavat jopa kirjastovirkailijat. Että tässä ei mennyt tasan. Kun kattoo valtakunnallisesti, niin kunnilla on niin iso harkintavalta, niin siellä kyllä kaikenlaiset ratkaisut nähtiin äärimmäisestä kusipäisyydestä mielettömään venymiseen ja lämpöön.”

Korona-ajan kulttuuripoliittisessa keskustelussa korostui ennen kaikkea elinkeinopoliittinen näkökulma, kulttuurin suorat ja välilliset tulonmenetykset sekä freelancereiden heikko asema. Alun konsensusvaiheen jälkeen yhteiskunnassa alettiin ymmärtää, ettei koronapandemia kenties päätykään lähitulevaisuudessa. Koronasulkujen jatkuessa kulttuurialan edunvalvonnassa ryhdyttiin voimakkaasti nostamaan työ- ja elinkeinopoliittista näkökulmaa. Mielenilmauksissa esiintyivät jo vuonna 2020 käsitteet kuten ”oikeus työhön” ja ”oikeus elinkeinonharjoittamiseen”. Elinkeinopoliittisen näkökulman korostuminen johtui ymmärrettävästi ensisijaisesti siitä, että alan työskentelymahdollisuudet ja toimeentulo olivat monen kohdalla äkillisesti estyneet, eivätkä kulttuurialalle myönnetty erilaiset tuet kohdentuneet kaikkien toimijoiden osalta erityisen hyvin.

”Sit siinä me tietysti kysyttiin ihmisiltä asioita ja sit sitä tietoo jonkun verran tilastollisesti ehkä käytettiin, mut ei meil mitään sellast erityistä niinku systemaattista tiedonkeruuta kyl ollu, koska kaikil oli se sama tarina, ei oo duunii. Että tee siitä nyt tilasto, jos sä oot freelancer niin sä et voi tehdä esittävän taitteen hommia. [- -] muuta kun se että me tiedetään et meidän kaikki freelancerit oli työttömänä ja sit me rimpuultiin työttömyysturvan ja kaikkien tämmösten ilmiöitten kans jotka sitten tavallaan niinku kriisiyty siin samalla kun nähtiin et eihän nää nyt enää täs tilantees toimikaan.”

”Ensimmäiset kesällä tulleet apurahabaut, ni niissähän piti osottaa se työ. Ne oli ihan normaaleja apurahoja ja kun oli kielletty niin ku periaatteessa vähäsen kaikki asiat, mitä näyttelijät tekee, ni eihän ne voinu oikeesti hakee niitä. [- -] Ethän sä voi näytellä, etkä sä voi harjotella, etkä varsinkaan suunnitella esittävä. [- -] Ja sit kun ei ollenkaan ymmärretty esimerkiksi sitä, että [- -] näyttelijöiltä meni yks kokonainen kesä kesäteatterissa, eli siel on monen, puolet tai kolmasosa tai neljäsosa, mitä kellekin vuoden toimeentulosta, riippuen siit kesäteatterin koosta. Ja tommoset asiat jätettiin kokonaan sit huomiomatta [- -] Mut et sit siel oli tämmösiä kohtia, jotka ei kuulunu kenenkään ikään kun agendalle, kun ei ne ollu mitään VOSeja eikä minkään rahoituksen piirissä olevia. Ne vaan meni.”

Elinkeinopoliittisen sekä kansantaloudellisen näkökulman mukaantulo kulttuurialan edunvalvonnassa vaikuttikin resonoivan päättäjissä. Näkökulma ei ole millään tavalla uusi, vaan kulttuuripolitiikan ja elinkeinopolitiikan kytköksistä alettiin laajemmin puhua kulttuuripolitiikassa jo 1990-luvulla (Heiskanen 1994; Kangas 1999; Cupore 19/2021). Poliittisten päättäjien keskuudessa otettiin kulttuurialan taholta korona-aikana korostunut elinkeinonharjoittamisen sekä kansantaloudellisen näkökulma tervetulleena vastaan. Kulttuurialan toimijoissa se kuitenkin edelleen herättää myös ristiriitaisia tunteita.

”Et tavallaan otettiin aidosti aitoja ensimmäisiä askelia ymmärrykseen siitä, että kulttuuri voisi ollakin talouskasvun lähde [- -] tai muistan miettineeni, et mitehän tässä käy, että hyväksyykö kulttuuriala itse sen, että taiteen itseisarvoa ei heikennä se, et jos sillä on myös rahallinen arvo Suomelle [- -] Et tavallaan aatteli, et onpa kiinnostava tutustua, et mikä tämän jännitteen piste nyt on, koska perinteisesti ikään kun on ehkä ajateltu, että kulttuuriin ja taiteeseen liittyy sellanen itseisarvollinen hyveellisyys, jota ei pidä rahan arvon kautta tulla sotketuksi, ja musta siinä näkyi ensimmäisiä merkkejä, et abaa, ehkä nää ei olekaan toisille vastakkaisia.”

”Mun mielestä jengi on siihen nyt tosi paljo valmiimpi kun mitä se oli 16 vuotta sitte. Eli sillohan se aina se keskustelu [- -] et kulttuurilla sais olla hyvinvointivaikutuksia, ni mun vastaväittäjät [- -] oli, että te välineellistätte kulttuurin, et sen pitää voida tuottaa pahoinvointia ihmisille. Et tää on saatanallista välineellistämistä, et tää on just tätä tyypillistä, ettei ymmärretä kulttuuri itseisarvo. Mut kyl julkisen vallan on aika vaikee tukee mitä mäkin sanoi jo silloin, silloin se ei ollu vielä mainstreamii, että aika vaikee on tukee asiaa, joka edistää pahoinvointia. Sitä on pirun vaikee perustella tässä eurokilpailussa. Mä voisin sitä perustella omalla arvopohjallani, mutta ku euroista kilpaillaan, ni meijä ehkä täytyy kuitenkin perustella sitä sillä et se tuottaa myös hyvinvointia. Mut osa kiisti sen. Nyt mun mielestä tämmöst keskustelua ei enää ehkä saatais aikaseksi, et tuskin löytyis kovin montaa kulttuurialan, jotka ois valmiita meneen televisioon sanomaan, että ei kulttuuria saa tukee siks et se tuottaa hyvinvointia. Niin tää, vettä on virrannu ja nyt mun mielestä myös tää bisnespuoli, ni tää ei enää satuta mun mielestä oikein ketään, et lähes kaikki aattelee et joo-o, kyl sen pitää voida tuottaa myös kasvua. Mun mielest tää on muuttunu.”

”Ja siel oli varsin suuri yksimielisyys siitä, et kyllä meidän kannattaa nyt tällä linjalla koittaa vaikuttaa ja tuoda esiin näitä rahallisia faktoja ja tavallaan perustella sitä ikään ku myönteisen kautta, että miks kulttuuri. Mut et sittehän toi palaa siihen ikuiseen dilemmaan, että oikeestaanhan voi myös ja pitääkin esittää se kysymys, että entä jos me sit kuitenkin hävitäänki näillä argumenteilla, näillä rahalla ja hyvinvoinnilla. Et jos me ei onnistuta perustele sitä taiteen itseisarvoo, ni sittenhän siinä voi käydä myös niin, että joku muu voi vaan perustella paremmin, että nämä rahat tarvitaan tänne ja me tuotamme vielä enemmän. Että sehän on jotenkin väärin perustella sitä taiteen kenttää myös aina rahalla ja jollain taiteen hyvinvointivaikutuksilla. Mun mä oon itse kokenu sen niin noissa jotenki pöydissä, et se on se kieli, jota puhutaan. Jos ei käytä sitä, niin tuntuu ettei oo oikeen mahdollisuuksia eikä myöskään ne poliitikot, jotka on kulttuuripuolella, niin ne tavallaan myös tarvii jotai argumentteja, jotka pätee siellä heidän väänmöissään.”

Toinen syy elinkeinopoliittisen näkökulman nousuun olikin yksinkertaisesti se, että näkökulman koettiin edunvalvonnassa puhuttelevan päättäjiä. Taustalla oli myös vuonna 2020 perustetun Tapahtumateollisuus ry:n esimerkki. Tapahtumateollisuus ryhtyi välittömästi tuottamaan määrällistä tutkimustietoa toimialasta ja käyttämään sitä tehokkaasti viestinnässään. Myös kulttuuriala aloitti kriisitilanteessa uudenlaisen tiedonkeruun ja viestinnän. Tutkimushaastatteluista kuitenkin käy ilmi, että elinkeinonäkökulman nousu kulttuurin edunvalvonnassa ei vielä tarkoita sitä, että kulttuurin elinkeinopoliittinen ulottuvuus otettaisiin huomioon päätöksenteossa jatkossa.

”Ja se mitä mä en nyt tiedä, mä on mustannu tässä itselleni sanan ’elinkeino’, ja mä mietin nyt sitä, kun meil oli tää elinkeinoelämän kuuleminen, niin mun täytyy tarkistaa niist osallistujalistaista, et oliko esim kulttuuritoimijat siinä porukassa kuinka vahvasti edustettuna mukana, et tavallaan mihin kontekstiin kulttuuriasiat meni, et onks se konteksti kulttuuri ja liikunta vai onks se elinkeino ja kulttuuri.”

Sen sijaan edunvalvonnassa vähemmän painoa saivat muun muassa kansanterveydellinen, kulttuurin perusoikeudellinen, sivistyksellinen, kasvatuksellinen, ekologinen tai demokraattinen näkökulma. Vaikka kulttuurialan edunvalvonta nosti myös kansalaisten oikeutta kulttuuriin sekä vaikutusta hyvinvointiin – esimerkiksi musiikkialan yhteinen Oikeus musiikkiin -kampanja jo 2020 loppuvuodesta – pääosin korona-ajan Suomessa kulttuuripoliittikkaa katsottiin talous- ja elinkeinopoliittisten näkökulmien kautta.

”Ja se oli sekä meidän heikkoutta että ehkä laajasti kulttuurialan heikkoutta, ettei nähty sitä, että olis ehkä jossain kohti kannattanu vetästä siitä yleisönarusta, eikä aina siitä narusta, että minun leipäni, minun esiintymismahdollisuuteni, minun taiteellisten kykyjen rapautumiseni, minun toimeentulonani, vaan että eikö yleisöillä ole oikeus kulttuuriin. Ja mun tavallaan muistikuvassa tää ei korostunut niin paljoa, ku sen ois kannattanu korostua, koska sillä olis saanu

paljo nopeammin laajat joukot ehkä mukaan kulttuurin puolustajiksi. Et se jäi enemmän siihen kulttuuriyhteisön yhteiseksi vahvaksi projektiksi, mut niin ku sanottua, et ku se trauma tavallaan purettiin siitä, mikä toimiala on tärkeä ja kuka on riittävän taiteilija ja kuka tulee toimeen ilmanki tukia ja nii edelleen.”

Voidaan siis sanoa, että kansalaisten mahdollisuus osallistua kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen jäi vähäiselle huomiolle koronapandemian aikana suomalaisessa kulttuuripolitiikassa joka saralla, vaikka sen voidaan ajatella olevan yksi kulttuuripolitiikan keskeinen päämäärä (Jakonen & Luonila ym. 2020).

Edunvalvonnan sekä osallisuuden näkökulmasta keskeiset havainnot ovat seuraavat:

1. Edunvalvonnassa kyettiin laajalti tekemään uudenlaista yhteistyötä, löytämään yhteisiä tavoitteita sekä vaikuttamaan tietoa keräämällä ja analysoimalla.
2. Kulttuurikentän hajanaisuus sekä sisäiset ristiriidat olivat haaste niin viranhaltijasolla kuin poliittisten päättäjien ja kulttuurialan oman edunvalvonnan keskuudessa.
3. Korona-aikana kulttuurialan edunvalvonta aktivoitui varsinkin yksittäisten järjestöjen ja henkilöiden toimesta, ja edunvalvonnan verkostomainen valta vahvistui koronapandemian edetessä.
4. Kulttuurialan vaikuttamistyössä muodostettiin myös esiintyviä ryhmittymiä, jotka pyrkivät kritisoimaan koronatoimien epätas-arvoista kohdentumista esimerkiksi esitystaiteen ja aktivismin keinoin.
5. Korona-ajan kulttuuripoliittisessa keskustelussa korostui ennen kaikkea elinkeinopoliittinen näkökulma, kulttuurin suorat ja välilliset tulonmenetykset sekä freelancereiden heikko asema. Edunvalvonnassa vähemmän painoa saivat muun muassa kansanterveydellinen, kulttuurin perusoikeudellinen, sivistyksellinen, kasvatuksellinen, ekologinen tai demokraattinen näkökulma.
6. Osalla edunvalvojista oli puutteelliset verkostot poliittisiin päättäjiin.
7. Eri ministeriöiden virkahenkilöt sekä poliittiset päättäjät olivat aktiivisesti yhteydessä myös epävirallisemmin erityisesti niihin kulttuurialan toimijoihin, joiden kanssa kommunikaatio toimi nopeasti ja selkeästi.
8. Kulttuurialan edunvalvonnan katsottiin vaikuttaneen alalle saatuihin tukiin myönteisesti. Kulttuurialan edunvalvonnan katsottiin myös onnistuneen nostamaan kulttuurialan rakenteet sekä kulttuurin merkityksen paitsi poliittiseen myös yhteiskunnalliseen keskusteluun.
9. Hallituskauden aikana tiede- ja kulttuuriministerin tiheän vaihtuvuuden nähtiin heikentävän kulttuurialan asemaa.
10. Kulttuuritoimijoita aktivoitiin tai nämä aktivoituivat oma-aloitteisesti myös paikallistasolla, erityisesti kunnissa, joissa työskentelee paljon kulttuurialan toimijoita. Käytännöt vaihtelivat kunnittain.

7.

OIKEUDELLINEN NÄKÖKULMA KULTTUURIALAAN KOHDISTUNEISIIN KORONATOIMIIN

7. Oikeudellinen näkökulma kulttuurialaan kohdistuneisiin koronatoimiin

Korona-aikana tehdyt rajoitustoimet ja lainsäädäntömuutokset, joilla pyrittiin estämään tartuntataudin leviämistä, ravistelivat laajasti yhteiskunnan eri osa-alueita. Poliittiset päätökset lainsäädännön muuttamisesta ja valtionhallinnon sekä viranomaisten päätökset valituista rajoitustoimista nojautuivat pääasiassa terveysturvallisuuteen. Osalla näistä lainsäädäntö- ja rajoitustoimista oli kuitenkin myös laajakantoiset kulttuuripoliittiset vaikutukset. Tutkimusraportin oikeudellinen osio keskittyy pääasiassa dokumentoimaan niitä lainsäädäntö- ja rajoitustoimia, joilla oli välittömiä ja välillisiä vaikutuksia kulttuurialaan. Tarkastelun kohteena ovat myös oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen eli julkisen vallankäytön sidottuus lainsäädäntöön sekä hyvän hallinnon toteutuminen. Oikeuksiin ja lainsäädäntöön liittyvä tutkimusosuus on rajattu koskemaan kokoontumisrajoituksia. Esimerkiksi kulttuurin rahoitusta ja tukia koskevaa lainsäädäntöä ei käsitellä tässä.

Rajoitusten kohteena olevalla kulttuurialalla nousi tarve saada tietoa rajoitustoimien legitimitetistä jo korona-ajan kuluessa muun muassa rajoitustoimien lainmukaisuuteen, oikeusvaltioperiaatteen, perustuslain noudattamiseen sekä hyvän hallinnon ja demokratian toteutumiseen liittyen. Alan toimijat pyrkivät löytämään vastauksia näihin kysymyksiin, osittain tuloksetta (Mankkinen, 2021). Tätä tutkimusta varten tehdyistä haastatteluista etsitään vastauksia ja näkökulmia näihin kysymyksiin.

Korona-ajan rajoitustoimien perustelua kuvasi terveysturvallisuuden korostaminen. Vaikka Suomen on valtakertomuksen mukaan todettu selviytyneen verrattain hyvin koronapandemian mukanaan tuomista haasteista, sääntelyyn liittyvästä keskustelusta on löydettävissä seitsemän osittain päällekkäistä aihealuetta, jotka kuvastavat korona-aikana syntyneitä oikeudellisia jännitteitä, ja joita tässä tarkastellaan erityisesti oikeusvaltioperiaatteen ja hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta. Näitä ovat 1) korona-ajan läpileikkaava epäselvyys ja epävarmuus valituista toimista ja toimivaltuuksista, 2) uhkakuville johtaminen, 3) perusoikeuksien politisoituminen ja niiden keskinäinen hierarkia, 4) soft law³⁶ ja oikeusturva, 5) suhteellisuuden ja välttämättömyyden perustelu, 6) puutteellinen vaikutusten arviointi sekä 7) ristiriita ohjaavan ja toimeenpanevan toiminnan välillä. Ennen näiden esittelemistä käydään läpi taustalla vaikuttava lainsäädäntökehikko ja sen sisäinen hierarkia. Lopuksi esitellään tutkimuksessa nousseita näkökulmia lainsäädännön muutostarpeista.

³⁶ Soft law -käsitteellä viitataan keskeisimmin valtion ja sen tuottamiin ohjeisiin, viranomaisten julistuksiin, toimintaohjelmiin, ohjesääntöihin jne., jotka pyrkivät ohjaamaan toimijoiden käyttäytymistä, mutta itsessään ne eivät ole oikeudellisesti sitovia, vaikka niillä voi olla oikeudellista merkitystä.

KUVIO 7. KORONA-AJAN OIKEUDELLISET JÄNNITTEET



7.1. Oikeusvaltio ja rajoitustoimien lainsäädäntö

Suomi on rakennettu oikeusvaltioperiaatteen perustalle. Oikeusvaltio on valtio, jonka toiminta on sidottu oikeuteen, ja joka ei puutu mielivaltaisesti yksityisten vapauspiiriin (Tuori 2007). Toisin sanoen julkisen vallankäytön ja päätöksenteon tulee perustua eduskunnan säätämiin lakeihin. Suomessa oikeusvaltioperiaatteesta säädetään perustuslaissa.³⁷ Julkisen vallan käsite tarkoittaa valtiota viranomaisineen ja päätöksentekuelimineen valtion keskushallintotasolta alue- ja paikallishallinnon tasolle. Perusoikeudet velvoittavat julkista valtaa sen kaikissa toiminnoissa. Sillä ei ole merkitystä, onko julkisen vallan toiminnassa kyse esimerkiksi lainsäädäntövallan tai tuomiovallan käytöstä tai muusta päätöksenteosta. (Ojanen 2009, 32.) Perustuslaissa määritellään myös Suomen valtiosääntö: ”Suomen valtiosääntö on vahvistettu perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.”³⁸ Tämä on kaiken julkisen vallankäytön perusta, ja näiden periaatteiden mukaan on toimittava myös poikkeustilanteissa.

Korona-aikana suurimmat ja pitkäkestoisimmat tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi tehdyt rajoitukset kohdistuivat ravintoloiden ohella yleisötilaisuuksiin ja sitä kautta aloihin, jotka perustuvat ihmisten kokoontumiseen, kuten tapahtuma-alaan ja esittävään taiteeseen. Yleisötilaisuuksia rajoittamalla rajoitettiin välittömästi yhtä perustuslaillista vapausoikeutta: oikeutta kokoontua.³⁹ Perustuslain 13 §:n mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Kokoontumisvapaus on pohjana kaikelle järjestäytymis- ja yhdistymisvapaudelle, joten se myös linkittyy ilmaisun- ja sananvapauteen. Kyseessä on siis yksi oikeusvaltion peruspilareista. Kokoontumislaki (530/1999) säädetään kokoontumisesta tarkemmin.⁴⁰ Kokoontumislain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjata yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluonteisilla säännöksillä.

Kulttuurialaa koskettaneet rajoitustoimenpiteet tehtiin pääasiassa kuitenkin tartuntatautilain (1227/2016) nojalla. Tartuntatautilain 58 §:n perusteella, kun

37 Perustuslaki 2 § 3 momentti: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

38 Perustuslaki 1 § 2 momentti.

39 Euroopan ihmisoikeussopimuksen kokoontumisvapautta koskevan 11 artiklan mukaan: ”1. Jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. 2. Näiden oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitäoikeuksia.”

40 Kokoontumislaki (530/1999) 2 §: ”Tätä lakia sovelletaan yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin. Yleisellä kokouksella tarkoitetaan tässä laissa mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Yleisenä kokouksena ei kuitenkaan pidetä sellaista mielenosoitusta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten. Yleisötilaisuudella tarkoitetaan tässä laissa yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näyttöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina. Jos tilaisuuteen osallistuminen edellyttää kutsua tai määrätyn yhteisön jäsenyyttä, sovelletaan siihen tämän lain säännöksiä yleisötilaisuudesta, jollei tilaisuutta osanottajien lukumäärän, tilaisuuden laadun tai muiden erityisten syiden perusteella voida pitää luonteeltaan yksityisenä. Tätä lakia ei sovelleta julkisyhteisöjen järjestämiin virallisiin tilaisuuksiin eikä uskonnollisten yhdyskuntien tunnusomaiseen toimintaan kuuluviin tilaisuuksiin, jotka järjestetään julkista uskonnonharjoitusta varten yhdyskunnan omilla tai niitä vastaavilla tiloilla.”

laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, yleisötilaisuudet voidaan kieltää.⁴¹ Pykälän sanamuodon mukaisen yleisötilaisuuksien kieltämisen lisäksi AVI:ssa tehtiin myös joukko muita päätöksiä, joilla kokoontumista rajoitettiin esimerkiksi asettamalla osallistujille enimmäismäärä.⁴² Pandemian jatkuessa tartuntatautilakiin tehtiin väliaikaisia pykälämuutoksia, joilla erilaisin keinoin rajoitettiin kokoontumista, kuten määriteltiin sallittu lähikontaktin pituus sekä ajallinen kesto.⁴³

7.2. Yleisötilaisuuksien kieltö

Yksi perustavanlaatuisimmista ongelmista oikeusvaltioperiaatteen kannalta liittyi kysymykseen yleisötilaisuuden käsitteen tulkinnasta. Perusoikeuden rajoitusten tulee perustua lakiin. Samoin julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. Tartuntatautilaissa sen enempää kuin sen esitöissäkään ei kuitenkaan määritellä, mitä yleisötilaisuudella tarkoitetaan. Ainoa lainsäädännöstä löytyvä ohjenuora yleisötilaisuuden määrittelemiseksi onkin kokoontumislaissa. Tartuntatautilaissa tai sen perusteluissa ei puolestaan milteään osin viitata kokoontumislakiin, ja tästä muodostui korona-ajan rajoitusten toimeenpanovaiheessa yksi suurimmista lainsäädäntöä koskevista tulkinnallisista haasteista. AVIt, jotka saavat toimivaltansa tartuntatautilain nojalla, tulkitsivat yleisötilaisuuden käsitettä tartuntatautilain pohjalta ilman lain sanamuotoon perustuvaa määritelmää.

Pandemian alussa ja sen kehittyessä AVIt ja OM katsoivat, jotta tartuntatautilain nojalla annetut kokoontumisrajoitukset olisivat riittävän tehokkaita, ne eivät olisi voineet rajautua vain kokoontumislaissa tarkoitettuihin kokoontumisiin vaan kaikenlaisiin väkeä kokoaviin tilaisuuksiin (Timonen & Makkonen 2020). Eduskunnan oikeusasiamies otti kantaa asiaan ratkaisussaan EOAK/2678/2020, joka alun perin koski poliisin toimintaa ja toimivaltaa, mutta samalla sivusi myös yleisötilaisuuden käsitettä lainsäädännössä (Jääskeläinen 2020):

41 Tartuntatautilaki (1227/2016) 58 §: "Kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, hyvinvointialueen tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi ensisijaisesti päättää toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. AVI voi tehdä alueellaan vastaavat päätökset. Edellytyksenä on lisäksi, että toimenpide on välttämätön yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Hyvinvointialueen toimielimen tekemässä samanaikaisesti voimassa olevassa päätöksessä asetetut velvoitteet täydentävät hyvinvointialueella voimassa olevia AVIn päätöksellä asetettuja velvoitteita. Jos muu kuin 1 momentissa tarkoitettu tartuntatauti aiheuttaa laajaa tartunnan vaaraa, hyvinvointialueen tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi alueellaan ensisijaisesti päättää oppilaitosten ja päiväkotien sulkemisesta, jos se on välttämätöntä taudin leviämisen ehkäisemiseksi. AVI voi tehdä alueellaan vastaavat päätökset. Hyvinvointialueen toimielimen tekemässä samanaikaisesti voimassa olevassa päätöksessä asetetut velvoitteet täydentävät hyvinvointialueella voimassa olevia AVIn päätöksellä asetettuja velvoitteita. Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja päätöksiä tehdään enintään yhden kuukauden ajaksi. Toimenpiteet on heti lopetettava, kun tartunnan vaaraa ei enää ole."

42 Ks. mm. Länsi- ja Sisä-Suomen AVIn päätös LSSAVI/16409/2020: "Länsi- ja Sisä-Suomen AVI kieltää tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin nojalla toimialueensa kuntien alueella kaikki sisä- ja ulkotiloissa järjestettävät yleisötilaisuudet ja yleiset kokoukset, joihin osallistuu yli 50 (viisikymmentä) henkilöä. Sisätiloissa ja alueellisesti rajatuissa ulkotiloissa voidaan kuitenkin järjestää yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia, joihin osallistuu yli 50 (viisikymmentä) henkilöä edellyttäen, että turvallisuus niissä voidaan varmistaa noudattaen OKM:n ja THL:n 21.9.2020 antamaa ohjetta (liite 1)."

43 Ks. mm. HE 245/2020 vp.

”On selvää, että tartuntatautilain tarkoitus on tehokkaasti estää vaarallisten tautien leviämistä. Tällä sinänsä hyvin tärkeällä tavoitteella ei kuitenkaan voi oikeudellisesti kestäväällä tavalla perustella tuon lain perusteella tehtyjen, perusoikeuksiin puuttuvien päätösten alan olennaista laajentamista yli lain selvän sanamuodon. On selvää, että monet keinot olisivat tehokkaita epidemian rajoittamisessa, mutta niitä ei voi ilman laillista perustetta käyttää, vaikka ne kiistatta edistäisivätkin väestön terveyden turvaamista ja viime kädessä oikeutta elämään. Hyväkään tarkoitus ei oikeuta venyttämään lain tulkintoja liian pitkälle. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia siitä, että asianmukaisen täsmällinen lainsäädäntö takaa viranomaisille riittävät keinot koronaepidemian hallintaan. [- -]

Omasta puolestani totean erityisesti, että AVI:n päätösten ulottuvuudesta kohdassa 3.2.3 esittämäni perusteella Poliisihallitus on ohjaavassa kirjeessään esittänyt tulkintoja, joita ei mielestäni kaikilta osin voi pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä. Sama koskee OM:n virkamiesmuistiota. Painotan, että vaikka monet keinot voisivat olla tehokkaita epidemian rajoittamisessa, viranomaiset voivat käyttää vain lakiin perustuvia toimivaltuuksia. Valtioneuvoston linjaukset tai suositukset eivät ole antaneet poliisille mitään lisävaltuuksia. [- -]

Kokoontumisrajoituksia koskevassa tartuntatautilain 58 §:ssä tarkoitetaan kokoontumislaisissa määriteltyjä yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia. Tätä perusoikeuksiin puuttuvaa säännöstä ei voida vastoin sen selvää sanamuotoa tulkita niin, että se käsittäisi mitkä tahansa väkeä kokoavat tilaisuudet. AVI:n määräämät kokoontumisrajoitukset voivatkin koskea vain kokoontumislain mukaisia yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia. Poliisin toimivalta puuttua niihin on perustunut kokoontumislakiin.”

Yllä olevasta eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta käy ilmi oikeustilan epäselvyys rajoitustoimissa pandemiajakson alkupuolella. Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto jäi kuitenkin julkishallinnon puolelta yhdeksi niistä harvoista, joissa lainsäädännön tulkintaa ja oikeustilaa pyrittiin selvittämään. Muun muassa AVI:n virallisessa viestinnässä ja päätöksissä ei avattu yleisötilaisuuden määritelmää eikä tehty rajanvetoa niiden tilaisuuksien välillä, joita rajoitukset koskivat ja joita ne eivät koskeneet. Koska yleisötilaisuuden käsite viranomaistoiminnassa säilyi avoimena ja epäselvänä, myös se, ketkä olivat päätösten asianosaisia, eli keitä ja keiden toimintaa rajoitukset tosiasiallisesti koskivat, jäi epäselväksi. Rajoituspäätösten tulkinta tältä osin säilytettiin yksittäisille toimijoille, ja harva uskalsi kyseenalaistaa ajatusta ”väkeä kokoavista tilaisuuksista”. Tästä herää kysymys, oliko epäselvyyden säilyttäminen tarkoituksellista, sillä näin rajoitustoimilla saavutettiin laajempi kattavuus kuin pelkästään lain sanamuotoja suoraan seuraamalla. Alla lainaukset kahden eri haastateltavan näkemyksistä rajoitusten toimeenpanosta:

”Näkisin, että se (yleisötilaisuuden käsite) toteutui niin hyvin kun se oli mahdollista toteuttaa. Eli sen kokoontumislain käsitteen, yleisötilaisuuden käsitteen pohjalta sitä pyrittiin tulkitsemaan mahdollisimman hyvin. Mut että totta kai sitä ei, siihen ei täysin yksiselitteistä tulkintaa pystynyt antamaan, jolla yhdellä muuta kuin sillä käsitteellä yleisötilaisuus sen voi määritellä.

[...] Mut toki se sit aina viime kädessä oli sen toimijan itsensä arvioitavissa se yksittäinen tilaisuus, että onko kyse tällaisesta tilaisuudesta, joka on, jota on rajoitettu. Mutta parhaamme mukaan pyrittiin siinä ohjaamaan.”

”No varmaan se yleisötilaisuus, yleinen kokous -käsite oli itsessään vaikea, koska se on niin abstrakti, niin ku varmaan kaikki tiedätte sen, että... Ja sen käyttäminen tämmösessä tartuntatautilaki-kontekstissa, kun se kuitenkin se käsitteistö ei mun ymmärryksen mukaan ei ole, ei se ole mitenkään epidemiologisesti perusteltu, että se tauti tarttuais pahemmin tai hankalammin yleisötilaisuuksissa ku yksityistilaisuuksissa. Ja sit jos mietitään perusoikeuksien kannalta, niin se yleisötilaisuus voi olla elinkeinovapausperusoikeutta. Se liittyy kulttuurivapauteen ja sitä kautta liikutaan koko ajan siellä perusoikeusherkällä alueella...”

7.3. Huomioita poikkeusajan lainsäädännöstä: koronapassi ja valmiuslaki

Esimerkkinä kulttuurialaa koskettaneesta korona-ajan lainsäädännöstä, jossa tartuntatautilakiin lisättiin väliaikaisia rajoituksia, on koronapassista säätäminen. Syyskuussa 2021 annetussa hallituksen esityksessä (HE 131/2021) ehdotettiin säädettäväksi EU:n digitaalisen koronatodistuksen kansallisesta käytöstä. Sen mukaan toiminnan harjoittaja saattoi tietyin ehdoin edellyttää yleisötilaisuuteen osallistuvilta tai asiakas- ja osallistujatilaan tulevilta ihmisiltä koronatodistuksen esittämistä vaihtoehtona sen aikaisille säädetyille ja viranomaispäätöksin asetetuille koronavirusepidemian leviämisen estämiseen tähtäville velvoitteille ja rajoituksille. Kokonaisuutta esitettiin verrattain myöhään, sillä yleisötilaisuudet olivat olleet lähes suljettuina viimeiset puolitoista vuotta, ja siksi niiden vaikutus tartuntamääriin ei voinut ollut merkittävä. Tartuntatautilain mukaisia rajoituksia oltiin jo purkamassa rokotuskattavuuden lisääntyessä, eikä kaikkia rajoituksia enää voitu perustella välttämättömyydellä.⁴⁴

Kun muualta yhteiskunnasta rajoituksia jo purettiin syksyllä 2021, kulttuuriala odotti yleisötilaisuuksien avaamista kärsimättömästi. Jos koronatodistuksen käyttöönotto mahdollisti tapahtumien ja yleisötilaisuuksien avaamisen, moni toiminnan harjoittaja halusi ottaa sen mahdollisuuden vastaan. Koronatodistuksen esittäminen lainsäädäntöön sisälsi kuitenkin ristiriidan kahden asian välillä: tarve yleisötilaisuuksien avaamiseen ja sitä kautta elinkeinonharjoittamisen mahdollistaminen ja toisaalta kulttuurialan ennakoimattoman ja epäyhdenvertaisen kohtelun jatkuminen. Koronatodistuksen kansallinen käyttöönotto jatkoi tartuntatautilain poikkeusajan lakimuutosten ongelmallista linjaa, sillä se sisälsi ne kaikki oikeusvaltion kannalta ongelmalliset seikat, joita muutkin rajoitustoimet sisälsivät.

44 HE 131/2021: ”Rokotekattavuuden lisääntyessä rajoitusten välttämättömyys vähenee, minkä vuoksi on oletettavaa, ettei rajoituksia jatkossa enää tarvita samaan tapaan. Huomioiden kuitenkin epidemian kehittyminen liittyvät epävarmuudet ja tarve edistää yhteiskunnan terveysturvallista avaamista jo ennen tarvittavan rokotekattavuuden saavuttamista, koronatodistuksen käyttöönottoa pidetään tarpeellisena. Koronatodistus toimisi välvaiheen ratkaisuna ennen kuin covid-19-epidemian torjuntaan tarkoitettujen tartuntatautilain 58 a–h § mukaisten rajoitussäädösten voimassaolo päättyy. Vaikka koronatodistuksen käyttöaika jäisi lyhyeksi, sen merkitys olisi merkittävä erityisesti aloille, jotka ovat eniten kärsineet rajoitustoimista.”

Edellyttämällä koronatodistusta yleisötilaisuuteen pääsemiseksi toiminnan harjoittaja saattoi välttää ne viranomaispäätökset, joilla yleisötilaisuuksia rajoitettiin. Toisin sanoen ottamalla käyttöön koronatodistuksen toiminnan harjoittaja vältti ne jo aikaisemmin kulttuurialan kyseenalaistamat rajoitukset, joita viranomaiset saattoivat toimijaan muutoin kohdistaa. Koronatodistuksen käyttöönottoa perusteltiin lain esitöissä riskialttiin toiminnan avaamisella. Riskialttiit toiminnot voitiin avata, kunhan toimija vaatisi koronatodistuksen esittämistä. Ongelmallista oli kuitenkin se, miten riskialtis toiminta määriteltiin. Sitä ei osoitettu objektiivisesti arvioidun näytön perusteella, vaan viranomaispäätökset perustuivat riskiarviointiin, joka osaltaan perustui kritisoituun THL:n riskipistetaulukkoon eli niin sanottuun räkäindeksiin (Rautiainen 2021). Näin koronatodistus tosiasiaa osaltaan alleviivasi yleisötapauksien ja sitä kautta kulttuurialan toimintojen riskialttiutta verrattuna muuhun yhteiskuntaan, jossa todistuksen käyttöönottoa ei edellytetty. Kun perusoikeuksia rajoitetaan ja ”epidemiologiseen tietoperustaan pohjaavasta toiminnasta loitonnutaan perustellen tätä valtakunnallisella ohjauksella, joka kiinnitetään THL:n riskipistemallin mukaiseen läpinäkymättömään työkaluun, kuljetaan hyvän hallinnon ja oikeusvaltion näkökulmasta ongelmalliseen suuntaan” (Rautiainen 2010a).

Oikeusvaltioperiaatteen kannalta ongelmallista koronatodistuskokonaisuudessa oli myös se, että viranomaisella oli päätösvalta rajoitustoiminnassa ilman, että asiasta säädettiin laissa yksiselitteisesti. Jos viranomainen katsoi oman arvionsa tai riskipistearvioinnin perusteella toiminnan riskialttiiksi ja tämän takia rajoitukset välttämättömiksi, koronatodistuksen käyttöönoton mahdollisuus tuli samalla voimaan. Tällöin koko rajoituskokonaisuus – sekä rajoitustoimet että koronatodistuksen käyttöönotto – pohjasi edellä kuvattuun riskiarviointiin, ei lakiin, ja viime kädessä valinta koronatodistuksen käyttöönotosta jäi toiminnan harjoittajalle. Toisin sanoen vastuu ja valinta perusoikeuksien rajoittamisesta sälytettiin toiminnan harjoittajalle.

Koronatodistus kokonaisuutena sisälsi myös syrjintäolettan ja ongelmia yksityisyydensuojan ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta, joita ei lain esitöissä onnistuttu taklaamaan (Muukkonen 2022). Koska koronatodistuksesta säättäminen sisälsi perusoikeuksien näkökulmasta puutteita sen välttämättömyyden ja suhteellisuuden perusteluissa, todistuksen käyttöönottoa perusteltiin terveydenhuollon kantokyvyn säilymisellä. Hallituksen esityksessä todettiin todistuksen esittämisveloitteen sekä viranomaispäätöksin asetettavien rajoitustoimenpiteiden, kuten asiakasmäärä- tai aukioloaikarajoitusten tai etäisyysveloitteiden, olevan epidemiologisen torjunnan näkökulmasta sen aikaisen tiedon perusteella hyväksyttävällä tavalla toisiinsa rinnastuvia torjuntatoimia, ja perusoikeudellisesti molemmat olivat yhtä vakavia toimia suhteessa terveydenhuollon kantokyvyn säilyttämiseen. Jää epäselväksi, mikä olisi ollut epidemiologinen perustelu todistuksen käyttöönotolle, jos terveydenhuollon kantokyky ei olisi ollut tilanteessa uhattuna.

Korona-ajan poikkeusolojen lainsäädäntöä koskevassa keskustelussa esiintyy usein myös valmiuslaki ja sen suhde niin sanotun normaaliajan lainsäädäntöön, kuten tartuntatautilakiin. Valmiuslain tarkoitus on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemat-

tomuus ja itsenäisyys. Sen toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa vain laissa määritellyissä poikkeusoloissa niin sanottuna viimeisimpänä keinona. Poikkeusoloihin lukeutuu vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. (Vanhala 2020.)

Suomessa julistettiin poikkeusolot valmiuslain mukaisesti koronapandemian aikana kaksi kertaa. Ensimmäisen kerran valmiuslaki otettiin käyttöön keväällä 2020 (13.3.–15.6.2020), jolloin hallitus teki useita rajoittamistoimenpiteitä koskevia linjauksia ja antoi eduskunnalle valmiuslain käyttöönottoasetuksia ja soveltamisasetuksia sekä näiden kumoamisasetuksia. Valmiuslaki otettiin toisen kerran käyttöön keväällä 2021 (1.3.–27.4.2021). (Eduskunnan kirjasto 2022.) Yleisötilaisuuksien rajoittamiseen poikkeusolojen julistamisella ja valmiuslain käyttöönotolla ei kuitenkaan ollut lainkaan vaikutusta, sillä näiden osalta operoitiin koko korona-ajan normaalilainsäädännön puitteissa. Valmiuslaki onkin saanut kritiikkiä sen epäselvästä suhteesta perustuslain 23 §:n, jossa säädetään myös mahdollisuudesta kriisioloissa säätää tavallisella lailla poikkeuksia perusoikeuksista (Scheinin 2020, 522) sekä niin sanottuun tavalliseen normaaliolojen lainsäädäntöön.

7.4. Epäselvyys, epävarmuus ja uhkakuvilla johtaminen

Tartuntatautilaki oli uudistettu viimeksi vuonna 2016. Tästä huolimatta suomalainen lainsäädäntö ei ollut tarkoituksenmukaista globaalin pandemian hallinnan kannalta, kun koronaviruspandemia levisi Suomeen vuoden 2020 alkupuoliskolla. Käytettävissä olevat lainsäädännölliset työkalut osoittautuivat vähäisiksi pandemian laajuuteen nähden, ja toimia pystyttiin kohdistamaan vain tiettyihin yhteiskunnan osa-alueisiin, vaikka pandemia vaikutti kaikkialla siellä, missä yhteiskunnassa on ihmiskontakteja (Onnettomuustutkintakeskus 2021). Hyvin nopeasti kävi selväksi, että poikkeusoloja varten säädettyä suhteellisen tuoretta tartuntatautilakia ei ollut säädetty näin laajaa tartuntataudin vaaraa ja sen leviämisen ehkäisemistä ajatellen.

Uuden koronaviruksen aiheuttama vaikea infektio määriteltiin valtioneuvoston asetuksella yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi 13.2.2020, jotta tartuntatautilain keinoja voitiin käyttää koronaviruksen aiheuttaman taudin haittojen ehkäisyyn. Kun viimeistään maaliskuussa 2020 kävi väistämättömäksi, että valtiovallan oli ryhdyttävä toimiin, tehtävien toimenpiteiden valintaan kytkeytyi juridista epätietoisuutta. Epätietoisuus koski lainsäädännön mahdollistamia keinoja ja viranomaisten toimivallan laajuutta, kuten esimerkiksi edellä kuvatuin tavoin yleisötilaisuuden käsitteen laajuutta ja valmiuslain mahdollistamia toimia. Lisäksi epätietoisuutta esiintyi muun muassa siitä, mikä oli valtioneuvoston ja muiden viranomaisten suositusten suhde AVI:n päätäntävaltaan ja kuinka velvoittavia suositukset olivat.

Epäselvyys ja epävarmuus toimien legitimitetistä vaikutti värittävästi päätöksentekoa läpi korona-ajan. Tässä tutkimuksessa haastatelluista oikeudellisista asiantuntijoista lähes kaikki kertoivat valtiovallan riittämättömästä valmiudesta

poikkeustilanteessa, epäselvyydestä normihierarkiassa ja ristiriitaisuuksista lain-säädännön sisällössä ja toimivallan jaossa. Riittämätöntä valmiutta perusteltiin tilanteen yllättävyydellä ja heikolla tietoperustalla. Korona-aikaista lainvalmistelua leimasivat määräaikaiset lakimuutokset, joilla pyrittiin kontrolloimaan tiedollista epävarmuutta. Rajoituspäätökset asetettiin voimaan kuukausiksi kerrallaan osittain lain määräyksistä johtuvista syistä, mutta myös osittain tietoperustan epävarmuuden takia. Lainvalmistelu perustuikin normaalia heikompaan tietoperustaan, ja terveysturvallisuutta kartoitettaessa asiantuntijoiden, erityisesti lääketieteen asiantuntijoiden, rooli korostui. Tietojen puutetta kompensoitaessa lain-sääätäjä tukeutui varoivaisuusperiaatteeseen, jolla pyrittiin ennaltaehkäisemään pahimpia skenaarioita. Poliittinen päätöksenteko tukeutui asiantuntijalausuntoihin ilman, että normaalin lainvalmistelun demokraattisista periaatteista olisi pidetty kiinni. (Jukka ym. 2023, 3.)

”Julkisessa keskustelussa pandemiaan liittyvää lainvalmistelua kritisoitiin muun muassa liian lyhyistä tai järjestämättömistä lausuntokierroksista, sisältövirheistä, lainvalmistelun kasuistisuudesta, eduskunnan tiedonsaantioikeuden puutteista ja oikeuskanslerin roolista ennakkolisessä lainvalvonnassa. Toisaalta korona-ajan lainvalmistelu ja sen vaikeus saivat myös ymmärrystä. Koronatilanteen edetessä toimet muuttuivat pandemiatilanteen muuttuessa ja rajoitustoimien kehikko haki muotoaan jatkuvasti, kunnes rokotuskattavuuden lisääntyessä ja pandemian rauhoittumisen myötä katsottiin, että rajoitustoimille ei löydy enää riittäviä oikeudellisia perusteita.” (Jukka ym. 2023, 2.)

Kulttuurialalla kyseenalaistettiin hallinnon ja rajoitustoimien johdonmukaisuutta ja selkeyttä. Alla on lainaus oikeudellisen asiantuntijan haastattelusta:

”Mietitään vaikka, että kun ruvetaan vaikka näitä tapatumia kieltämään. No, sekin on itse asiassa mielenkiintoista, että siinä sääntelyssä lähtökohtainen toimivalta on siis kunnilla, ja harva kunta oikeastaan käytti sitä toimivaltaa, ja sitten menttiin siihen, että sitä käytettiin siellä AVIssa, joka yhtäältä sai ohjeistusta ministeriöstä, hyvinkin voimakasta ohjausta, vaikka pykälät ei näytä sitä, että sieltä pitäisi tulla, kun sieltä pitäisi tulla lähinnä tämmöistä tulosohjausta. Ja sitten oli näitä ihmeellisiä kahvikuppikerhoja, jotka nyt sitten myöhemmin todettiin, että ne oli kokonaan laittomia, eli oli nämä vaikkapa Vapaavuoren kutsumat, ei missään perustetut, niin koronakoordinaatioryhmä ja niin pois päin, nii joissa sitten oli sekalainen seurakunta paikalla, joka tosiasiallisesti teki päätöksiä, ja sitten vaan laitettiin nimi alle. Et se oli tosi sekavaa.”

Koska rajoituspäätösten ja lainsäädäntömuutosten tietopohja oli normaaliaikoihin verrattuna heikko, päätöksenteossa korostuivat asiantuntijoiden rooli ja poliittinen johtaminen. Uhkakuvilla johtamiselle löytyi tällöin tilaa, mikä osaltaan legitimoivat valittuja koronatoimia ihmisten keskuudessa.⁴⁵ Pandemian edetessä vastuministerien ulostulot sisälsivät usein puhetta taistelusta, talkoista ja synkistä ajoista, joihin vastauksena saattoivat olla tiukennetut yleisörajoitukset tai valmiuslain käyttö (Hara ym. 2020).

7.5. Perusoikeuksien politisoituminen ja keskinäinen hierarkia

Yleisötalaisuuksien rajoittaminen tartuntatautilain nojalla rajoitti välittömästi kokoontumisvapautta, kuten yllä on todettu. Tosiasiallisesti sillä kuitenkin rajoitettiin välillisesti myös laajaa joukkoa muita perustuslaissa taattuja perusoikeuksia kuten sivistyksellisiä oikeuksia⁴⁶, oikeutta työhön, elinkeinonvapautta⁴⁷, oikeutta kulttuuriin, sananvapautta, yhdenvertaisuutta sekä oikeusturvaa.⁴⁸ Sivistyksellisiä oikeuksia, oikeutta omaan kulttuuriin ja sananvapautta yleisörajoitukset rajoittivat pelkästään jo sillä, että ihmisten kokoontuminen ja pääsy erilaisten kulttuuripalvelujen piiriin tuli rajoitetuksi, eikä kuntien kulttuuripalveluita ollut saatavilla. Kuntien kulttuuritoiminta toteuttaa osaltaan väestön sivistyksellisiä perusoikeuksia ja asukkaiden kulttuuripalveluiden saatavuutta (HE 196/2018).

Vastaavanlaisesti aloilla, jotka perustuvat ihmisten kohtaamiseen ja yleisön kokoontumiseen, oikeutta työhön ja elinkeinonvapautta rajoitettiin laajasti. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan kohdentuneet yhdenvertaisesti kaikkiin elinkeinoihin ja aloihin, joilla ihmiset kohtaavat. Oikeusturva ei toteutunut niissä tapauksissa, joissa ihmisten perusoikeuksia tosiasiaa rajoitettiin korona-ajalle tyyppisillä soft law -tyyppisillä oikeusohjeilla tai joissa rajoituspäätöksistä ei todellisuudessa ilmennyt, ketkä olivat päätöksen asianosaisia. Tätä perusoikeuksien rajoittamisen ja soft law -tyyppisen sääntelyn suhdetta avataan jäljempänä.

Perustuslaissa taataan valtion kansalaisille ja kaikille muille valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille ne perusoikeudet, joiden loukkaamisesta täytyy säätää lain tasoisesti. Poikkeukset ovat mahdollisia vain tietyissä rajatuissa tarkoituksissa. YK:n vuoden 1993 ihmisoikeuskonferenssin tuloksena syntyneen Wienin julistuksen ja toimintaohjelman sisältämän linjauksen mukaisesti perusoikeudet ovat keske-

45 Vrt. Hirvonen 2020: "Italian hallitus tuotti hätätilan, jota se on sittemmin käyttänyt omiin tarpeisiinsa. (Agamben 28.3.2020, 20). Perusoikeusrajoitukset ajetaan läpi terveysturvallisuuden nimissä. Itse asiassa hallitus luo informaatiollaan ja toiminnallaan turvattomuuden tunteen, johon se sitten vakuuttaa vastaavansa tehokkaalla turvallisuustoiminnallaan. Pelon luo sama taho, joka sitten vakuuttaa turvaavansa ihmiset pelkäämältänsä riskiltä (Agamben 11.3.2020, 13)."

46 Perustuslaki 16 § 2-3 momentti: "Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu."

47 Perustuslaki 18 § 1 momentti: "Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta."

48 Suomea sitovia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita ovat mm. YK:n ihmisoikeuksien julistuksessa ja useissa Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa turvatut kulttuuriset perusoikeudet (mm. YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus, YK:n lasten oikeuksia koskeva yleissopimus ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus).

nään samanarvoisia, eikä niillä ole keskinäistä hierarkiaa. Mikään perusoikeuksista ei ole toista arvokkaampi. Perustuslaki velvoittaa julkista valtaa edistämään aktiivisesti perusoikeuksien toteutumista.⁴⁹

Korona-aikana tehdyt rajoitustoimet porautuivat oikeusvaltioperiaatteen ytimeen. Rajoitustoimia perusteltiin perusoikeuksien toteutumisella: oikeudella elämään sekä julkisen vallan velvollisuudella turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä.⁵⁰ Näiden toteutuminen on julkisen vallan vastuulla. Samalla koronapandemian leviämisen ehkäisemiksi tähtäävillä rajoitustoimilla rajoitettiin suurta joukkoa perusoikeuksia, jolloin rajoitetut perusoikeudet toteutuivat vain osittain, jossain tapauksissa eivät ollenkaan. Perusoikeuksien välille syntyi näin väistämättäkin hierarkia. Poliittisessa päätöksenteossa painotettiin elämään ja terveyteen liittyviä perusoikeuksia, jolloin niistä muodostui painavampia suhteessa muihin perusoikeuksiin (eduskunnan täysistunto 17.3.2020). Tartuntatautilain 58 §:n lavean tulkinnan ja terveysturvallisuuspainotusten vuoksi perusoikeusrajoitusten täsmällisyys-, tarkkarajaisuus- ja lakisidonnaisuusvaatimuksen analysointi ja toteen näyttäminen sai kritiikkiä osakseen (mm. Muukkonen & Rautiainen 2021). Kulttuurialalle tilanne näyttäytyi siltä, kuin se olisi valikoitunut poliittisen päätöksenteon myötä rajoitusten kohteeksi ilman, että tilanteessa olisi tehty riittävää perusoikeudellista ja rajoitustoimien suhteellisuuteen liittyvää analyysiä.

Korona-ajan perusoikeuspunnintaa on selitetty sillä, että perustuslain mukaan julkisen vallan velvollisuus on turvata jokaisen oikeus elämään ja edistää väestön terveyttä ja turvata myös pandemian aikana jokaiselle riittävät terveyspalvelut. Tämän toteutumiseksi julkisen vallan on varmistettava terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyminen pandemian aikana. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä on erittäin painava peruste, joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviin ihmisten perusoikeuksiin puuttuviin viranomaistoimiin, mikä oikeutti tartuntatautilakiin tehtävät muutokset. (Nieminen 2022). Artikkelissaan ”Poliittinen epidemiologia – Virusajan normi ja poikkeus” oikeusfilosofian ja oikeusteorian edesmenntti dosentti Ari Hirvonen (2020, 334) kirjoittaa:

”Poikkeusolojen rajoituksia perustellaan eri perusoikeuksien punninnalla suhteessa toisiinsa, jolloin epidemian aikana painotetaan perusoikeutta elämään ja terveyteen sekä perusoikeutta sosiaali- ja terveyspalveluihin (STM 2020:26, s. 9). Bioturvallisuuden painoarvo ei kuitenkaan perustu vain yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseen vaan yleisen (terveys)turvallisuuden takaamiseen, mikä tekee sen painoarvosta kyseenalaisen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.”

Terveysturvallisuuden varjoon jäivät kulttuurialan kysymykset muun muassa elinkeinonvapauden ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta, joiden äärelle ei päätöksenteossa missään vaiheessa pysähdytty.

49 Perustuslaki 22 §: ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”

50 Perustuslaki 7 § 1 momentti: ”Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.” Perustuslaki 19 § 3 momentti: ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.”

7.6. Suhteellisuus, välttämättömyys ja vaikutusten arviointi

Suhteellisuuden ja välttämättömyyden vaatimusten tarkastelu voidaan jakaa kahteen osioon. Ensiksikin perusoikeuksien rajoittamisen on oltava oikeasuhtaista ja välttämätöntä, ja näiden perusteleminen on ensisijaisesti lainsäätäjän tehtävä. Toiseksi oikeusvaltiossa viranomaispäätöksiä koskee vastaava velvollisuus perustella päätöksen suhteellisuus ja välttämättömyys, kun on kyse perusoikeuden rajoittamisesta. Lisäksi julkisen vallan täytyy päätöksissään noudattaa hallintolain mukaista perusteluvollisuutta.

Lainsäädäntöä koskee oppi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I–II). Opin mukaan perusoikeuksia voidaan rajoittaa, mikäli rajoitus on 1) säädetty lailla, 2) täsmällinen ja tarkkarajainen, 3) hyväksyttävä, 4) perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle kohdistuva, 5) oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, 6) säädetty oikeusturva huomioiden sekä 7) ihmisoikeusjärjestyksen mukainen. Kaikkien mainittujen kriteerien on täytyttävä, jotta perusoikeutta voidaan rajoittaa. (Viljanen 2001, 61.)

OM:n julkaisema lainkirjoittajan opas listaa perusoikeusrajoitusten lainsäädännöllisiä edellytyksiä. Perusoikeusrajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Tässä kohdalla nousee kysymys muun muassa epämääräisesti tulkittun yleisötilaisuuden käsitteen suhteesta kokoontumisvapauden rajoittamiseen. Lisäksi rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä, eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (OM 2013.)

Tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin mukaan rajoitusten edellytyksenä on, että toimenpide on välttämätön yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Lain hallituksen esityksessä (HE 13/2016) todetaan, että:

”Myös suhteellisuusvaatimusta on pidetty yhtenä perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksenä. Rajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävään tavoitteen saavuttamiseksi ja laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Rajoitusedellytyksiä punnittaessa on varmistettava, että tavoiteltava hyöty on aiheutuvia haittoja merkittävämpää eikä tavoiteltua lopputulosta pystytä saavuttamaan vähemmällä puuttumisella yksilön perusoikeuksiin. Suhteellisuuden arviointi perustuu perusoikeuden suojaamien intressien ja perusoikeuksien rajoittamisen taustalla olevien intressien painoarvojen punnintaan. Perustuslain säännöksillä on punninnassa

korostunut asema. Jos perusoikeutta rajoittavia toimia lievemmat toimet ovat riittäviä, ei perusoikeutta saa rajoittaa. Ehdotetun lain perusteella rajoitustoimenpiteiden käyttö olisi sallittua vain sellaisissa lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa, joissa rajoitustoimenpiteen käyttäminen on välttämätöntä ja lievemmat keinot eivät ole rajoitustoimenpiteen käytön tarkoitus huomioon ottaen soveltuvia tai riittäviä.”

Korona-ajan suurimmat oikeudelliset jännitteet liittyivätkin kulttuurialan kannalta suurelta osin sekä yleisötilaisuuksia koskevien lainsäädäntömuutosten että viranomaispäätösten mukaisten rajoitusten välttämättömyyteen ja suhteellisuuteen verrattuna muiden ihmiskontakteja sisältävien toimintojen rajoituksiin. Perustelut välttämättömyydestä nojautuivat hyvin pitkälti lääketieteen asiantuntijoiden lausuntoihin. Kulttuuriala halusi tietää, miksi juuri sitä koskevat rajoitustoimet katsottiin oikeasuhtaisiksi ja välttämättömiksi, kun muissa yhteyksissä ihmiset saivat kokoontua vapaasti, ja olisivatko lopulta vähemmän rajoittavat toimenpiteet riittäneet. Rajoitustoimien välttämättömyyttä ja suhteellisuutta ei kuitenkaan onnistuttu perustelemaan puutteellisen tietopohjan vuoksi sillä tarkkuudella, jota perusoikeusrajoituksilta voidaan odottaa, ja nämä kysymykset jäivät kaikumaan läpi korona-ajan (Ojanen 2020). Myös oikeudelliset asiantuntijat arvostelivat väliaikaista lainsäädäntöä heikosta valmistelusta ja kasuistisuudesta eli tapauskohtaisuudesta (Lehtonen 2021). AVI:n yleisötilaisuuksia koskevista päätöksistä ei käynyt selkeästi ilmi, minkälaiseen välttämättömyys- ja suhteellisuusarvioon ne perustuivat (Virikko & Sairanen 2022). Haastatteluaineistosta nousee esiin sama kysymys riittävästä suhteellisuusarvioinnista ja toimien välttämättömyyden perustelemisesta.

”Mut kyllähän siinä sit sikäli se ruuvi alko myöski vähä kiristyy, että siinä oli vähän sitä pürrettä sit jo 2020-vuoden loppupuolella ja samaten sit -21-vuonna. Et tää valtioneuvosto ja ministeriöt alko turhan paljon mennä siihen välillä, et kun oli jo kerran hyväksytty jotku rajoitukset ja sit oli kysymys niiden jatkamisesta tai uusimisesta, ni ei ne välttämättä jaksanu enää, tai ehkei ollu resursei, mikä nyt syy oli, niin ne lähti liikaa siitä, et ku ne on kerran hyväksytty, niin ne nytki menee iha sukkana sit läpi. Kyl sitä nyt alettiin sit perustuslakivaliokunnassa ainaki vähä enemmän kyseenalaistaan ja kysyä siinä matkan varrella, et onks nää enää välttämättömiä nämä rajoitukset, ja vaik onki, ni onko ne nyt välttämättömiä näin pitkäkestoisesti. Ja yritettiin alkaa sinne yhä enemmän sisällyttää sellasii mekanismeja, et se, ne viranomaiset, valtioneuvosto tai sitten alemmat viranomaiset, AVI, et niillä on velvollisuus oikeastaan 24/7 siinä sitte koko ajan mieltii ja selvittää sitä, et onks nää enää tarpeen.”

Viranomaisen perusteluvollisuus tukee suhteellisuusvaatimuksen ja välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä, sillä täsmälliset perustelut varmistavat asian huolellisen ja asianmukaisen käsittelyn viranomaisessa ja tarjoavat myös asianosaisille tietoja päätöksen oikeellisuuden ja muutoksenhaun tarpeellisuuden näkökulmasta. Tällöin varmistutaan myös harkintavaltaa ohjaavien oikeusperiaatteiden

toteutumisesta.⁵¹ Perusteluvollisuus on ensisijainen edellytys oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen kannalta myös kriisiaikoina. Korona-aikaisissa viranomaispäätöksissä käytettiin tyypillisesti päätöksen perusteluina muiden viranomaisten, esimerkiksi THL:n, lausuntoja ja kannanottoja, joiden osalta perusteluvollisuus toteutui heikosti. Tämä hämärsi päätösten sisällön suhdetta lainsäädäntöön. (Virikko & Sairanen 2022.) Juuri tämän vuoksi kulttuurialalla koettiin, että oikeusvaltioperiaate jäi osittain toteutumatta.

Korona-aikana lainvalmistelu on saanut kritiikkiä sen kasuistisuudesta, ennakoinnattomuudesta, heikosta tietopohjasta, suhteellisuuden ja välttämättömyyden perustelujen ontumisesta, mutta myös vaikutusten arvioinnin puutteista. Vaikutusten arviointi oli puutteellista kulttuurialan lisäksi myös sosiaalisten ja terveydellisten näkökulmien kannalta. Lainsäädäntöprosessia leimasi jatkuva kiire ja suppeat lausuntokierrokset, joilla vain harvoja tahoja ehdittiin kuulemaan. Lainsäädäntökokonaisuudesta muodostui vaikeasti hallittava tilkkutäkki, jolloin sekä väestön että toimeenpanevien viranomaisten on ollut vaikea tulkita sääntelyn kokonaisuutta. Terveysturvallisuuteen nojaavasta lainvalmistelusta on todettu, että sen tietopohja, sidosryhmien osallistaminen, sääntelyn avoimuus ja eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutuminen ovat sitä kautta heikentyneet, vaikka sen pitäisi olla vaikutusarviointeihin ja tietoon perustuvaa erityisesti kriisien aikana. (Jukka ym. 2022.)

Lainsäädäntömuutosten ja viranomaispäätösten vaikutusten arviointi on sidottu muun muassa suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen. Vaikutusten arvioinnin kautta voidaan osoittaa, onko perusoikeuden rajoitus vaikutuksiltaan ja laajuudeltaan oikeassa suhteessa tavoiteltuun asiantilaan nähden vai riittäisikö esimerkiksi lievempi toimi toteuttamaan saman tavoitteen. Eduskunnan tarkastusvaliokunta toteaa mietinnössään (TrVM 1/2022 vp, 30), että COVID-19-pandemian aikaista säädösvalmistelua on tehty kiireessä ja pakkotahtisesti, eikä vaikutusten arviointeja ole juuri tehty. Vaikutusarviointien puuttuminen oli erityisen ongelmallista kulttuurialan kannalta:

”Varmaan ajattelisin, että ehkä se epäonnistuminen on ollu, jos siitä lähetään liikkeelle, siinä, että meillähän ei lainsäädäntö tavallaan tunnistanut sitä, että millä tavalla nämä rajoitukset tulee kohdistumaan ja vaikuttamaan kulttuurialaan. Et ne oli lähtökohteisesti päällisin puolin silleen neutraalinnäköisiä ja silloin kun tartuntatautilakia oli aikanaan tehty ja just sitä 58 pykälää, minkä nojalla näit rajoituksia tehtiin, niin eihän silloinkaan ollu, eikä hallituksen esitöissäkään kovinkaan tunnistettu, että mikä se on se pykälän soveltamisala siinä tilanteessa, jossa sitä oikeesti joudutaan käyttämään.”

Lainsäädäntömuutosten ja rajoituspäätösten todelliset vaikutukset kulttuurialalla vaikuttivat tulleen yllätyksenä sekä lainsäätäjälle että toimeenpaneville viranomaisille. Rajoitusten vaikutuksia kulttuurialaan ei arvioitu riittävästi, jos ollenkaan.

51 Hallintolaki 6 §: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

7.7. Soft law ja oikeusturva

Koronatoimien alkupiste määrittäi vahvasti sitä seuranneiden kuukausien rajoitustoimien suhdetta lainsäädäntöön. Ensimmäisenä rajoitustoimena valtioneuvosto suositteli perumaan kaikki yli 500 hengen yleisötilaisuudet, ja myös muita kokoontumisia suositeltiin harkittavaksi riskiarvioiden pohjalta (Onnettomuustutkintakeskus 2021). Muun muassa median välityksellä tehty viestintä toteutettiin siten, että toimien suositulusuonteisuutta ei korostettu, jolloin suositukset ja ohjeet otettiin uudessa tilanteessa vastaan velvoittavina määräyksinä (Luukka & Kukkonen 2020). Eduskunnan oikeusasiamies otti asiaan kantaa keväällä 2020: ”Viranomaistoiminnan lainalaisuusvaatimuksen näkökulmasta suosituksista ei tule antaa kuvaa, että niillä olisi suositulusuonteisia vahvempi oikeudellinen merkitys” (EOAK 2020, 47).

Keväällä 2020 yleisötilaisuuksia, kuten esittävän taiteen tapahtumia ja festivaaleja, alettiin perua sisäistämättä, mihin rajoitustoimet tarkkaan ottaen lain mukaan perustuivat. Tosiasiassa vain kunnat ja AVIt voivat tehdä tartuntatautilain nojalla päätöksiä, joilla yleisötilaisuuksia rajoitetaan. Vasta ensimmäisen peruutus-aallon jälkeen asetettiin AVIen toimesta rajoituksia, jotka perustuivat tartuntatautilain mukaisiin päätöksiin. Pelkästään tämä alun vaihe aiheutti hämmennystä kulttuurialan toimijoiden keskuudessa.

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, on säädettävä lailla. Toisin sanoen yksilön oikeuksien ja niiden rajoitusten perusteista on säädettävä lailla.

”Puhuttaessa perustuslain 80 §:ssä tarkoitettusta lailla säätämisen vaatimuksesta tarkoitetaan muodollista vaatimusta. Yksilön oikeuksien perusteista on säädettävä (muodollisella) lailla, ei soft law’lla. Soft law -termi viittaa normin voimassaoloon ja oikeudelliseen velvoittavuuteen, ei sen sisältöön.” (Nieminen 2022, 66–67.)

Tämä ensimmäinen valtioneuvoston suositusluentoainen rajoitus oli lähtölaukaus sille, että läpi korona-ajan valtionhallinnon soft law -tyyppisillä velvoittamattomilla laeista johdetuilla ohjeilla, strategioilla ja suosituksilla ohjattiin tosiasiassa erilaisiin rajoitustoimenpiteisiin. (Korkea-aho & Scheinin 2021.) Valitut koronatoimet sisälsivät muun muassa valtioneuvoston suosituksia, STM:n ohjeita ja riskianalyysijä, erilaisten koronakoordinaatioryhmien ja paikallisten viranomaiskoonpanojen nimittämistä ja niiden lausuntoja. Näiden edellä mainittujen yhteys lainsäädäntöön oli häilyvä.

”Toiseksi velvoitteet ja suositukset ovat sekoittuneet, kun oikeussääntöjä ja vapaaehtoisuuteen perustuvia ohjeistuksia on annettu samankaltaisin ilmauksin ja samoissa yhteyksissä. Hallitus on antanut tautitilanteen mukaan vaihtuvia suosituksia eri alueille muun muassa julkisten tilojen käytöstä ja kokoontumisista koronavirusepidemian rajoitustoimista, koska alueellinen päätöksenteko ei ole ollut riittävän ennakoivaa, ripeää ja tehokasta. Periaate-

linjausten, suositusten ja velvoittavien säännösten välinen ero on näin hämärtynyt.” (Hirvonen 2020, 331.)

Oikeusvaltioperiaatteen kannalta ongelmallisimpia asioita koko korona-ajan rajoitustoimissa olivat valittujen toimien epätarkka yhteys lainsäädäntöön ja soft law -tyyppisen sääntelyn verrattain suuri määrä. Näin perusoikeuksia rajoitettiin tosiasiallisesti velvoittamattomalla sääntelyllä, ei lailla. Juuri tästä syystä rajoitustoimien suhde perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön säilyi osittain epäselvänä koko korona-ajan. Tämä näkyi muun muassa ohjaustoiminnan, suositusten ja lainsäädäntötoimien velvoittavuuden rajanvedon sekä toimivaltuuksien ulottuvuuden epäselvyytenä. Sekä valtionhallinnon sisällä että viranomaisissa ja näiden ulkopuolella etsittiin vastauksia lain tulkintakysymyksiin, mutta tilanne säilyi tulkinvaraisena melkein pandemian loppuun saakka. Muun muassa eduskunnan oikeusasiamies joutui ottamaan kantaa viranomaisten toimivaltaa koskevissa ratkaisuissaan rajoitustoimien lainmukaisuuteen.

”Koronaviruspandemian aikana rajoittamista on monesti tehty osana tosiasiallista hallintotoimintaa, jolloin hallintopäätöksiä ei ole laadittu. Tämä on puolestaan näkynyt laillisuusvalvojen antamien ratkaisujen suurena määränä esimerkiksi kanteluasioissa. Pelkästään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian (EOAK) käsiteltäväksi on koronaviruspandemian aikana vuosina 2020–2021 tullut yli 2 000 epidemiaan liittyvää laillisuusvalvonta-asiaa.” (Vikman 2022.)

Myös haastatteluaineistosta edellä mainitut kysymykset nousivat esiin:

”Hyvänä esimerkkinä täs sekavuudesta oli se, että niitä erilaisia OKM:n antamia ohjeita tuli sinne näitten rajotuspäätösten liitteeksi, jotka oli siis ihan puhdasta soft law’ta, eli niillä ei oikeesti ollut mitään normatiivista perustetta. Ja sit ne iskettiin sinne avin päätösten liitteeksi, ja ikään kun saivat sitä kautta juridisen merkityksen.”

”No, mä en nyt löydä niihin oikein juridista pohjaa, et sehän rakennettiin sieltä AVI [...] kymppi vai 11 pykälän pohjalta, jonka perusidea on se, että se on tämmöstä ei-sisällöllistä vuositason ohjausta, ja sitä kautta annettiin tämmöstä soft law -ohjausta, joka kuitenkin koettiin velvottavaks ja joka sitte otettiin mukaan niihin päätöksiin velvottavana.”

Tähän kokonaisuuteen liittyy myös kysymys oikeusturvasta, josta säädetään perustuslaissa. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.⁵² Myös valtioneuvoston julkaisussa koronapandemian vaikutuksista tode-

⁵² Perustuslaki 21 §.

taan, että kun perusoikeuksien välille on syntymässä ristiriitatilanne, on pyrittävä löytämään ratkaisu, joka mahdollisimman hyvin toteuttaa kaikkien perusoikeuksia. Tämä perusoikeuksien välinen punninta kuuluu lainsäätäjälle, ja rajoittamisen edellytyksistä ja oikeusturvasta on säädettävä lailla. (Nieminen 2022, 66–67.) Kun korona-aikana osa rajoitustoiminnasta perustui edellä kuvatusti soft law -tyyppiin velvoittamattomiin normeihin, jotka tosiasiallisesti rajoittivat ihmisten oikeuksia ja joista niiden vaikutuspiirissä olevat eivät päässeet hakemaan muutosta tai saattamaan asiaa tuomioistuimen ratkaistavaksi, ei perustuslain mukainen vaatimus oikeusturvasta päässyt toteutumaan. Ei myöskään silloin, kun sinänsä sitovista rajoituspäätöksistä ei selvästi ilmennyt niiden asianosaiset eli keitä päätökset koskivat ja keillä oli muutoksenhakuoikeus.

7.8. Ristiriita ohjaavan ja toimeenpanevan toiminnan välillä

Valmiuslain käyttöönoton ja erilaisten rajoitustoimien toimeenpanon yhteydessä hallituksen, STM:n, THL:n, kuntien ja AVI:n toimivalloissa esiintyi jatkuvaa sekaannusta vielä pandemian loppumetreille saakka. Poliittinen ohjaus yleisen turvallisuudentunteen saavuttamiseksi toteutettiin tavoin, jotka aiheuttivat ristiriitoja ohjaavan ja toimeenpanevan hallinnon alueiden välillä.

Haastatteluaineistosta nousee toistuvasti esiin vastuunjako lainsäädäntöprosessiin osallistuneiden ministeriöiden ja viranomaisten välillä. Kaikki osapuolet ensinnäkin toteavat olleensa asiantuntijalausuntojen varassa. Tällä viitataan lääketieteellisiin ja terveysturvallisuutta tunteviin asiantuntijoihin. Myös kaikkien edellä mainittujen tahojen edustajat kertoivat toimineensa lainmukaisesti. Haastatteluaineistosta ilmenee myös oikeusvaltioperiaatteelle vieras tapa tulkita lainsäädäntöä: lakia tulkittiin siten, miten tilanne edellytti. Esiin nousee sellainen huomionarvoinen seikka, että toimeenpaneva osapuoli katsoo noudattaneensa lakia ja toimineensa siten, kuten laki heiltä edellyttää, mutta katsoo myös lainsäädännössä olleen aukkoja. Toisaalta toimeenpaneva osapuoli kertoo saaneensa osakseen ohjausta muun muassa virallisten ohjauskirjeiden muodossa, mutta myös epävirallista poliittista ohjausta.

”Että pitäisi käyttää täysimääräisesti sitä ohjausta, mikä siellä on olemassa. Ja sitä me ei sitten tehty, koska ajatellaan, että me vastataan siitä päätöksestä ja meidän pitää itse olla sen takana, että tää on oikeesti se välttämätön, viimeinen keino. Ja jos näin ei ollut, niin sitä päätöstä ei tehty, vaikka ohjaus ois siihen ohjannut. Ja tästä tuli sitten lunta tupaan kyllä ministeriöstä aika paljonkin. Että sanoisin aika ennemmäkemätöntä ja epäasiallistakin poliittista painostusta siihen, että rajotukset pitäis olla kovemmat, niin kyllä kohdattiin. Ja se osu tänne meille, mutta osu kyllä näihin kollegavirastoihinkin monesti, et se oli varmaan ehkä aika poikkeuksellisenkin toimintatapa. Vaikka pitkään on hallinnossa ollut ja nähnyt kaikenlaista, ni tämä kyllä ylitti ymmärryksen moneen kertaan.”

Edellä kuvatusta johtuen syntyy vaikutelma, että kokonaisuus ei ollut millään taholla täysin hallinnassa ja lopullinen vastuu haluttiin sysätä toisaalle joko ministeriön, lainsäätäjälle tai AVille, toimijasta riippuen.

7.9. Lainsäädännön muutostarpeet

Koronapandemia ei ole ensimmäinen eikä viimeinen globaali pandemia. Korona-ajan hallinnolliset ja lainsäädäntöön liittyvät haasteet nostivat esiin puutteet tartuntatautilaissa. Lainsäädäntöä tulkittiin ohi sen sanamuodon, ja tartuntatautilakiin jouduttiin tekemään useita väliaikaisia muutoksia, sillä voimassa oleva lainsäädäntö ei tarjonnut riittäviä toimivaltuuksia pandemian hallinnalle. Tämän seurauksena lainsäädäntö kaipaa uudistamista. Tartuntatautilain uudistamisen välttämättömyyteen ovat kiinnittäneet huomiota sekä eduskunta, ylemmät lainvalvojat että lakia soveltavat tahot. Perustuslakivaliokunta on tartuntatautilain COVID-19-pandemian hallintaa koskevien väliaikaisten säännösten käsittelyn yhteydessä alleviivannut tarvetta tartuntatautilainsäädännön kokonaisuudistukselle. Oikeuskansleri on useaan otteeseen tuonut esille tarpeen tartuntatautilainsäädännön uudistukselle sekä pandemiasääntelyn tarpeellisuudelle. Tämä tarve nousee esiin myös haastatteluaineistosta. Tartuntatautilain kokonaisuudistuksen lainsäädäntöhanke on vireillä STM:ssä. Myös valmiuslain kokonaisuudistus on käynnissä.

Pandemia nosti esiin myös oikeusvaltioperiaatteen haavoittuvaisuuden. Jotta jatkossa vältetään poikkeusolojen normalisoituminen, lainsäädännössä on tehtävä selkeämpi rajanveto normiolojen ja poikkeusolojen välillä tartuntatautiepidemia- ja pandemiatilanteissa. Tämä tarkoittaisi perustuslain 23 §:n, valmiuslain ja tartuntatautilain mukaisten kokoontumis- ja muiden perusoikeusrajoitusten välisen yhteyden ja rajanvedon selventämistä, sillä ne kulkevat käsi kädessä. On selvennettävä, mihin saakka perusoikeuksia voidaan rajoittaa normaalilainsäädännön puitteissa ja mikä vaatii poikkeusolojen julistamisen. Tässä yhteydessä on lisäksi varmistettava lainsäädännössä perusoikeuksien toteutumisen valvonta poikkeusaikoina paremmin kuin tähän mennessä.

Hirvonen (2020, 333–334) on artikkelissaan kiinnittänyt huomionsa kolmeen historiassa toistuneeseen poikkeusolojen normalisoitumisen muotoon, joissa erottelu lain ja poikkeuksen välillä on demokraattisen oikeusvaltion näkökulmasta liuennut. Näitä ovat 1) pysyvä poikkeustila tilanteessa, jossa poikkeustilan väliaikaisuus muuttuu pysyväksi, 2) tilapäinen poikkeus normaalina ja 3) poikkeus pysyvänä normaalina, jolloin poikkeustilan loppuminen ei faktuaalisesti päättää poikkeusolojen normien soveltamista. Tilapäisen poikkeuksen muoto kuvaa Suomessa tapahtunutta poikkeusolojen normalisoitumista. Siinä normaalilainsäädäntöön tehdään määräaikaista normeja, joilla hallitaan poikkeusoloja ilman hätätilan toteamista tai valmiuslain käyttöönottoa. Normaalilainsäädäntö avataan poikkeusolojen tarpeille. Ongelma kokonaisuudessa perusoikeuksien kannalta on Hirvosen mukaan siinä, että vaikka kyse on normaalilainsäädäntöön tehdyistä tilapäisistä säädöksistä, tämän lainsäädäntökäytännön omaksumisen myötä avataan tie poikkeuksen kirjoittautumiselle normaaliin oikeusjärjestykseen:

”Kun kerran nyt annetaan periksi, myös vastaisuudessa normaalilainsäädäntö on valjastettavissa kulloisenkin kriisin ’välttämättömiin’ tarpeisiin. Samalla kun normaalilainsäädäntö omaksuu hätätilasäännöksiä, poikkeusolot normalisoituvat osaksi normaaliolojen lainsäädäntöä.” (Hirvonen 2020, 333–334.)

Vaihtoehtoiksi edellä esitettyyn oikeusoppineet ovat ehdottaneet muun muassa poikkeusolojen julistamista selkeästi ja rajoitustoimien edistämistä valmiuslain kautta tilanteissa, joissa perusoikeuksia rajoitetaan. Tätä voidaan perustella sillä, että lähtökohta demokratiassa ei voi olla normaalin lainsäädännön muuttaminen aina hätätilan sattuessa, vaan tällöin olisi turvauduttava poikkeustalakiin. Tämänlaisen selkeään rajanvetoon perustuvan ajattelun vastakohtana on esitetty, joustavimmiksi vaihtoehtoiksi perustellen, poikkeusolojen aktivointia ilman valmiuslain käyttöönottoa ja toisaalta tartuntatautilain kirjoittamista siten, että sen avulla voitaisiin operoida poikkeusoloissa mahdollisimman pitkälle. Näitä jälkimmäisiä vaihtoehtoja voidaan kritisoida sillä, että normaalilainsäädännön ja poikkeusolojen rajanveto jää tietoisesti epäselväksi, mikä on vastoin demokraattisen oikeusvaltion periaatteita.

Asiantuntijahaastatteluissa on noussut esiin myös yksityiskohtaisempia parannusehdotuksia lainsäädäntöön. Tartuntatautilain yleisötilaisuuden käsite tulee selvittää ja sen suhde kokoontumislakiin tulee todeta myös lainsäädännössä. Tähän vaihtoehtona on esitetty muun muassa, että tartuntatautilaissa kokoontumisten rajoittamisessa voitaisiin luopua kokonaan yleisötilaisuuden käsitteestä ja vaihtoehtoisesti rajoittaa henkilömääriä riippumatta siitä, missä kokoontumista harjoitetaan.

”Että kyllä kannattas mieltä, onko syytä luopua tästä yleisötilaisuus/yksityis-tilaisuuskäsitteistä kokonaan ja rajotettas, jos tarvii rajottaa, niin jotain tietyn henkilömäärän kokoisia tilanteita, jolloin me päästäs eroon siitä, että nyt se osuu jonnekin sektorille se rajoitus, ja et marketissa alennusmyynnit täynnä väkeä ja sitten rajotetaan vaikka kulttuuritapahtumaa, jossa ois saman verran väkeä. Et miten tää on mahdollista? Ni miten siitä pääsis eroon, niin esimerkiksi niin, että luovuttaisiin niistä käsitteistä, jotka ei oikeesti toimi tomosessa yhteydessä, mihin ne on nyt istutettu.”

Lisäksi asiantuntijahaastatteluissa lainsäädäntöön – joko tartuntatautilakiin tai valmiuslakiin riippuen edellä esitetystä rajanvedosta – on ehdotettu tuotavaksi oma pandemialukunsa, joka eroaisi soveltamisalaltaan paikallisista tai lyhytkestoisemmista tartuntatautiepideoista. Tähän tulisi sisällyttää velvollisuus vuorovaikutukseen ja asianosaisten kuulemiseen rajoitustoimien ollessa pitkäaikaisempia, sekä velvoite jatkuvan tilannekuvan keräämiseen ja riittävän vaikutusarvioinnin tekemiseen.

*”Koska nythän tietysti tilanne oli nytkin se, että eihän julkinen valta yksin voi ratkaisevalla tavalla määritellä, että kansalaiset noudattaa näitä terveys-
turvallisuustoimia omassa elämässään. Eli sillä on iso merkitys, miten ihmiset kokee ja tuntee sen asian ja luottaa siihen systeemiin. Ja jos sieltä tulee päätöksiä vaan, jossa ei koskaan kuulla eikä pääse vuorovaikuttamaan, ni ei se rakenna sitä luottamusta.”*

Pandemiaa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksessa tulee huomioida myös velvollisuus etukäteisvarautumisesta. Valmiuslakiin jo toki nykyisellään sisältyy valtionhallinnon ja viranomaisten varautumisvelvollisuus, ja kuten todettu, kulttuuri on osa valtakunnallista turvallisuusstrategiaa, mutta sen huomioiminen kriisitilanteessa epäonnistui.

8.

**POLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO
KULTTUURIALAN JOHTAJANA**

8. Poliittinen päätöksenteko kulttuurialan johtajana

8.1. Hallitus ja koronatoimet

Koronapandemiassa maan hallituksen rooli päätöksentekijänä ja koronatoimenpiteiden johtajana on ollut keskeinen. Pandemian alkuvaiheessa hallituksen johtamismalli oli sekoitus pääministerin johtajuutta ja kollegiaalista mallia, eli pyrkimystä koko hallituksen voimin tehdä koronatoimia koskevia ratkaisuja. Hallituksen yhtenäisyyden ja päätöksenteon varmistamisessa erityisesti hallituksen neuvottelut olivat tärkeä foorumi. Neuvottelu on ministereiden epävirallinen kokous, jonka kutsuu koolle pääministeri. Siihen osallistuvat ministereiden lisäksi oikeuskansleri, pääministerin valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja. Hallituspuolueiden puheenjohtajilla – viisikolla – oli myös alkuvaiheessa tärkeä rooli päätöksenteossa. Kriisin keskeisimpiä johtajia olivat pääministeri ja peruspalveluministeri (Tiihonen 2021; Otkes 2021). Varsinaiset koronatoimia koskevat ratkaisut tehtiin silti monesti muodollisesti valtioneuvoston istunnoissa, ja usein ne edellyttivät myös hallituksen esityksiä lakimuutoksiksi (esimerkiksi tartuntatautilain muutokset).

Hallituksen työskentelytavat muuttuivat koronatilan pitkittyessä. Syksystä 2020 alkaen hallituksen neuvotteluja pidettiin, mutta vähemmän kuin keväällä 2020. Valtioneuvoston yleisistunnon rooli korona-asioissa vahvistui hallituksen neuvottelujen sijasta. Toimintaa kehitettiin hallituksen sisällä myös rakenteellisiin ratkaisuihin. Syyskuun alussa 2021 sote-ministeriryhmän yhdeksi tehtäväksi määriteltiin valtioneuvoston päätöksellä korona-asiat. Vuoden 2021 lopussa perustettiin hallituksen koronanyrkki. (Ks. Stenvall ym. 2022, 84–89.) Sen toiminta hiipui koronakriisin väistyessä keväällä 2022. Lisäksi ministerien poliittiset valtiosihteerit ja erityisavustajat saivat vahvemman roolin koronapandemian hoidossa.

Kulttuurialan kriisijohtaminen kuului tiede- ja kulttuuriministerille. Tätä tehtävää hoiti koronapandemian kuluessa useita henkilöitä.

Tässä yhteydessä tarkastellaan hallituksen – ja laajemmin valtakunnallisen poliittisen päätöksenteon – toimintaa kulttuurialan kannalta. Kerätty aineisto on luotettava kokonaisuuden tarkasteluun. Se sisältää kattavasti poliittista päätöksentekoa eri näkökulmista tuntevia haastateltavia.

8.2. Poliittisten päätöksentekijöiden

suhtautuminen kulttuurialaan

Aineiston perusteella poliittiset päätöksentekijät suhtautuivat periaatteessa kulttuurialaan myönteisesti. Silti haastatteluissa vahvasti esiin nouseva näkemys on, että poliittisella tasolla paljolti epäonnistuttiin kulttuurialan koronatoimissa.

Kuvaavaa on, että moni tähän arviointiin osallistunut poliittista päätöksentekoa edustava haastateltava oli selkeästi pyrkinyt muodostamaan käsitystä itselleen siitä, miksi hallituksen kulttuurialaa koskevat toimenpiteet eivät onnistuneet. Seuraava lainaus kiteyttää usean poliittisen toimijan arviota:

”Mä oon miettiny sitä paljon, mietin sitä silloinkin. Ja mä aidosti luulen et se on niinku ollu, niinku ei pahuutta vaan tietämättömyyttä ja ehkä niinku siis välinpitämättömyyttä, joka on tietysti yks niinku muoto myös sit siitä miten voi saada pahaa jälkeä aikaan. Eli tavallaan mun mielestä se korona-ajan päätöksenteko oli osotus siitä, että aika harvalla päättäjällä on niinku käsitystä siitä vaikka kulttuurialan ammattilaisten niinku arkitodellisuudesta... oon oppinu ihan valtavasti, mut se on tapahtunu nimenomaan niin et oon niinku kuunnellu.”

Edellä esitetyn arvion mukaan poliittisten päätöksentekijöiden keskuudessa oli siis tietämättömyyttä ja siihen kytkeytyvää välinpitämättömyyttä. Poliittisen päätöksentekijän lainaus johtaa kuitenkin kahteen jatkokysymykseen. Jos tietämättömyys oli ongelma, miksi sitä ei pyritty poliittisessa päätöksenteossa aktiivisesti poistamaan? Toinen kysymys on: mikä lopulta johti päätöksentekijöiden ”ymmärrystä kasvattavaan oppimiskokemukseen” kulttuurialasta?

Ensimmäiseen kysymykseen löytyy aineistosta selkeä vastaus. Poliittiset päätöksentekijät eivät kokeneet erityistä tarvetta ymmärtää kulttuurialan tilannetta. Heillä oli tarvetta ensisijaisesti vain terveysturvallisuuteen liittyvälle tiedolle ja ymmärrykselle. Kertomuksia ja tietoa käytettiin erityisesti oikeuttamaan valmiiksi päätettyjä poliittisia ratkaisuja. Tässä mielessä päätöksentekijöiden etua ja valtaa palvelivat myös demonisoivat mielikuvat kulttuurialasta – kuten se, että kulttuuritapahtumat ovat erityisen vaarallisia koronan leviämislle – jolla ne oikeuttivat rajoitustoimien tekemistä niin poliittisessa päätöksenteossa kuin yhteiskunnassa:

”Mut et kyl se tää kulttuuriala, niin se ei hallituksen keskustelussa mun mielestä alussa tullu mitenkään erityisenä esiin, koska se oli se hätä ihmisten hengestä, tää oli niinku aina se että vähän niinku päättäjätkin pelkäs ihan kauheesti sitä että jos ei tehdä rajuja toimenpiteitä niin ihmisiä kuolee, ja siin oli jo alussa...”

Erään haastatellun poliittisen päätöksentekijän arvion mukaan olisi ollut ”kiusallista” nostaa esiin ajattelutapaa ”kulttuuri on tärkeää ihmisille”, koska ensisijainen tarve oli tehdä rajoituksia. Lainaus kuvastaa hyvin sitä, että poliittisille päätöksentekijöille oli tarkoituksenmukaista niin sanottu strateginen tietämättömyys (ks. Rantamäki 2024). Tämän mukaisesti kun poliittiset päätöksentekijät eivät tienneet kulttuurialasta, niin samalla välttyi vastuu päätösten seurauksista.

Miksi sitten päädyttiin käsitykseen, että kulttuurialasta opittiin ja sen ongelmista koronatoimissa tultiin vähintäänkin tietoisiksi? Yksi syy oli se, että poliittiset päätöksentekijät tekivät varsin yksityiskohtiin meneviä ja käytännön tekemiseen vaikuttavia ratkaisuja, kuten oliko koronaturvallinen etäisyys ihmisten välillä metri vai kaksi. Tämä väistämättä vaati perehtymistä rajoitusten toteutukseen.

Toinen syy oli kulttuurialan ongelmien nouseminen yhteiskunnassa äänekkäästi ja voimakkaasti esiin. Eräs haastateltu poliittinen päätöksentekijä kiteyttääkin, ettei ”jossain vaiheessa kukaan poliittinen päätöksentekijä kehdannut sanoa, että kulttuuriala olisi jätettävä huomiotta päätöksenteossa”. Tässä mielessä kulttuurialan kohtelun koronapandemiassa esiin nostava vastakertomus oli vaikuttava ja onnistunut. Voidaan siis sanoa, että poliittisten päätöksentekijöiden tieto lisääntyi ensinnäkin sitä käytettäessä ja toiseksi hallitsevan terveysturvallisuuskertomuksen ja sitä haastavan kulttuurialan vastakertomuksen vuorovaikutuksessa.

8.3. Kulttuuriala valtakertomuksen varjossa

On kuitenkin korostettava, että poliittisessa päätöksenteossa koronatoimia koskevat ratkaisut tehtiin ensisijaisesti valtakertomuksen eli terveysturvallisuuskertomuksen näkökulmasta koko korona-ajan. Tätä voidaan haastattelujen perusteella nimittää Marin–Kiuru-linjaksi. Sanna Marin oli hallituksen johtajana ja pääministerinä hallituksen keskeisin vallankäyttäjä. Krista Kiurun valta perustui hänen vahvaan persoonaansa, asemaan peruspalveluministerinä ja pääministeriltä saatuun tukeen. Pääsääntöisesti terveysturvallisuuteen perustuvalla linjauksella oli kaikkien hallituspuolueiden tuki, eli se oli selkeästi poliittinen konsensus, kuten eräs haastateltava toteaa.

”Must tuntu, et jossain määrin, kun koronan hoitoa aktiivisesti pyrittiin redusoimaan epidemiologiseksi kysymykseksi, niin silloin sillä legitimoitiin sitä, et silloin siin ei ole relevanttia muut kuin epidemiologiset näkökulmat. Ehkä tämän diskurssin tavallaan semmoinen, et taistelu siitä diskurssista oli ehkä semmoinen yks keskeinen rintama.”

”Krista Kiuru käytti valtaa, kyllä hän on must yks keskeisimpiä korona-ajan vallankäyttäjiä Suomessa, ja tietysti niin kun, tai häneen se niinku henkilöityy mut hänen kauttaan toki sit niinku pääministeri ja SDP ylipäänsä.”

”Pääministeri salli sen, että Kiuru ja STM johti toimenpiteitä ja suurimman osan aikaa pääministerin tuella kaikki Kiurun ratkaisut oli.”

”Mä en koskaan tuu ymmärtää et miksi Krista Kiurulla oli niin vahva asema siinä, et onks hänellä jotakin, että miksi hänellä oli semmoinen ote pääministeristä. Vai onko niin, et pääministeri ei vaan ylipäänsä halua johtaa asioita, et hän haluaa vaan seurata niitä asioita ja johtaa niitä kokouksia, missä on.”

”Mä luulen, että pääministeri ei fokusoinu hänen valtopolitiikkaansa tähän [kulttuuriala] asiaan. Vaikka hän oli kutsunut Kesärantaan jotain kulttuurialan toimijoita ja sit me samaan aikaan neuvoteltiin asioista, niin ne oli vähän sellaset rinnakkaistodellisuudet. Hän oli varmaan osittain, en sano pakotettu, mutta hänelle tuli varmaan todella paljon painostusta kulttuurialalta, että asiat pitäis ratkasta, mut hän ei ollu kumminkaa valmis käyttää sitä omaa poliittista valtaansa suhteessa hänen omaan ministeriinsä Krista Kiuruun.”

Haastatteluissa painottui myös se, että Marin–Kiuru-terveysturvallisuuslinja oli poliittinen arvovalinta. Terveysturvallisuus oli koronapandemiassa tärkeintä ja

muut politiikka-alueet olivat toissijaisia, mukaan lukien kulttuuriala. Toisaalta arvovalintojen tekeminen on politiikkojen tehtävä. Osalle politiikan lähellä toimivista haastateltavista oli silti yllättävää, että niin sanottujen ”perinteisesti kulttuurimyoenteisten puolueiden edustajat” olivat usein terveysturvallisuuskertomukseen nojautuen valmiit jättämään koronatoimissa huomioitta kulttuurialan vaikean tilanteen.

Haastatteluaineistosta nousee esille myös arvioita, että käytännössä oli vaikea vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon tuomalla kulttuurialan näkemyksiä esille, koska terveysturvallisuus oli niin vahva käytäntöjä perusteleva ja koronapandemiaa merkityksellistävä kertomus. Tämän voi ilmaista seuraavasti: terveysturvallisuuteen perustuvilla toimilla – erityisesti rajoituksilla – pyrittiin tukahduttamaan koronan leviäminen, mutta samalla tukahdutettiin myös kulttuurialaa puolustavat äännet poliittisessa päätöksenteossa.

Poliittisessa päätöksenteossa kulttuurialan puolustaminen oli osin henkilösidonnaista, osin puoluesidonnaista. Kuitenkaan millekkään poliittiselle toimijalle –olipa kysymys henkilöstä tai puolueesta – kulttuurin puolustaminen ei näyttäisi olleen koronapandemiassa ensisijainen poliittinen prioriteetti. Tästä näkökulmasta poliittisten päätöksentekijöiden ja edunvalvojien haastatteluissa nousee esiin erityisesti kritiikki tiede- ja kulttuuriministereiden toimintaa kohtaan. Heille olisi ministeritehtävänsä puolesta kuulunut kulttuurialan puolustaminen. Toisaalta yksittäiset haastateltavat toteavat tiede- ja kulttuuriministereiden pyrkineen tuomaan kulttuurialan tilannetta esiin.

”Ehkä ne ministerit tai ministeriöt joiden niin kun toimialaan se olisi kaikkein luontevimmin. Kuulunut niin eivät olleet kauhean aktiivisia siinä, että se oli vähän sellaista.”

”Mut ulospäin ei näyttänyt siltä, että kulttuuriministeri olisi pitänyt huolta kulttuurialasta, niinku julkisella areenoilla. Mutta toisaalta se voi olla tämän henkilön, kuka se sitte olikin, niin hänen korrektiuttansa siitä, että onhan se totta, et on aina sovittu, että jos, et perhepiiris asiat käsitellään, et siellä hallituksen sisällä ne käsitellään ja niist ei sitte...”

”Tunnistaa niin voi puhua tosi suoraan, niin sitten ehkä sekin, että että siinä niinku kulttuuriministerin vaihtui siinä ja ja niinku eikä se ollut missään vaiheessa tässäkin niinku päästään tämmöiseen tosi inhimillisiin asioihin, että kun se ei, jos ei se asia ollut niinku henkilökohtaisesti tälle ministerille niinku niin tärkeä niin eihän myöskään sitä ehkä niinku niin ponnekkaasti sitten tuonut tavallaan vaikka niihin hallituksen keskusteluihin.”

Poliittisessa päätöksenteossa terveysturvallisuuden lähtökohta ja siihen liittyvä toimivalta antoivat peruspalveluministerille eli Krista Kiurulle paljon valtaa tehdä kaikkia politiikka-aloja koskevia linjauksia:

”Peruspalvelumisteristä tuli Suomen tärkein ministeri. Hän käytti valtaa elinkeinopolitiikka, ravintoloihin, kulttuuripolitiikkaan, koulutuspolitiikkaan, millon koulut on auki. Se on myös sellane, sanotaanko nyt näin, että ku on itte poliitikko niin tietää et poliitikothan nauttii, poliitikothan keskimää-

rin haluaa valtaa ja vaikuttaa ja poliitikot myös nauttii ku ne on huomion keskipisteenä ja ne saa pyörittää, se show pyörii heidän ympärillä.”

Valtakertomuksen eli terveysturvallisuuskertomuksen hallitsevuus alkoi murtua vasta syksyllä 2021. Tällöin oli keskeisintä muutoksen käynnistymisessä se, ettei pääministeri Marin tukenut ministeri Kiurua aiempaan tapaan:

”Lopusta on sanottava se, että pääministeri ei täysi enää Kiurua tukenu, mut eihän hän tehny Kiurun, ei hän Kiurua laittanu kuriin. Se oli hänen oman puolueensa ministeri.”

Aineistossa on paljon pohdintoja siitä, miksi pääministeri muutti näkemyksensä ja linjansa. Yksi selitys on, että korona oli muuttunut vähemmän vaaralliseksi muun muassa rokotusten seurauksena ja tilanne Suomessa oli kehittynyt parempaan suuntaan. Tätä koskevaa ajattelua alkoi olla yhä enemmän jopa terveysturvallisuuden toimijoiden keskuudessa. Samoin alettiin tunnistaa ja tiedostaa rajoitusten pitkän ajan vaikutukset. Toinen selitysrpäs aineistossa liittyy Sanna Marinin johtamistapaan ja persoonaan. Haastatteluissa esitettiin arvioita, että Marin alkoi loppuvuonna 2021 yksinkertaisesti henkilökohtaisesti väsyä koronatoimien tekemiseen, eikä ollut niistä samassa määrin ulkoapäin arvioituna yhtä kiinnostunut kuin esimerkiksi alkuvuonna 2020. Lisäksi useat haastateltavat arvioivat Marinin toimintaan vaikuttaneen koronatoimien kritiikin, mukaan lukien kulttuurialan, esittämä arvostelu. Marin oli tarkka imagostaan. Kun korona-ajan alkuvaiheessa koronatoimet tekivät pääministeristä ”poliittisen tähden”, niin loppuvuonna 2021 koronatoimet kääntyivät imago tappioksi. Lopputulos kuitenkin oli se, että Marinin linjan muutos hyödytti kulttuurialaa, koska se rajoituksia purettiin ja alan toimintamahdollisuudet paranivat.

”Mä muistan et siinä vaiheessahan pääministeriki oli kääntyny hyvin, häntä oli varmasti alettu Instagramissa jo hiillostaan kovasti tästä hommasta ja siel-lähä hän reagoi. Hänhän reagoi nihi asioihi jotka nousee sosiaalisessa mediassa ja jotka kohdistetaan häneen, ni silloha hänellä alkaa tulla tätä energiaa ratkoo asioita. Ja mä muistan, että hän painotti sen hallituksen neuvottelun jälkeen monta kertaa, että tämä tehdään nyt tismalleen sitten niin kun tässä kulttuurin exit-strategiassa on sanottu, se oli hänen selkee tahtotilansa.”

”Koronaministeriryhmä perustettiin, koska pääministeri väsyi käsittelemään korona-asioita [- -] Kaikkein eniten merkitystä ehdottomasti oli sillä, että missä oli pääministerin mielenkiinto asioissa milloinkin.”

”Mun mielestä kulttuurialalla oli vaikutusta pääministerin näkemyksiin loppuajasta.”

Aineiston perusteella näyttää ylipäänsä siltä, että kulttuurialan aikaansaamalla paineella – kulttuurialan terveysturvallisuutta haastavalla vastakertomuksella – oli vaikutusta alan tukipolitiikkaan ja korona-ajan lopussa myös yhteiskunnan avaamiseen. Paine vaikutti negatiivisena uhkana. Poliittiset päätöksentekijät alkoivat myös olla huolissaan joutumisesta vastuuseen koronatoimien kulttuurialalle tuot-

tamista ongelmista. Päätöksentekijöiden – hallituspuolueiden edustajien – keskuuteen kehittyi myös huolta siitä, että jokin toimija käyttäisi tilannetta hyödyksi tavalla, jossa oma puolue joutuisi vastuuseen kulttuurialan ongelmista. Eräs poliittinen päätöksentekijä kiteyttääkin: ”kukaan ei halua olla vastuussa ongelmista”.

”Suomi sen koronan hoiti hyvin, kulttuuripolitiikan saralla spesifisti niin ajatellen että sitten kun vauhtiin päästiin niin sitten tietyllä tavalla niin kun, ja kun se paine saatiin sekä ulkopuolelta alan toimesta, että sitten poliittisen järjestelmän sisäpuolelta muutamien aktiivisten ihmisten toimesta oikealle jengalle, niin sitten siellä alettiin tekemään niinku parempia päätöksiä. Eli sellasta tietty niinku korjaavuutta siin oli, mutta kyllä se osoitti myös sen et meidän poliittinen järjestelmä on vähän hidas ja jähmeä.”

”Vihreät käytti julkisuudessa tekopyhiä puheenvuoroja, mutta kuitenkin eivät laittaneet persettä likoon kunnolla sen puolesta, et jos se oli niin tärkeä asia, ni miks he ei koskaa ryhtyny sitte avoimeen kapinaan.”

Haastatteluissa ei ole juuri näkemyksiä, joiden mukaan kulttuuriala olisi otettu huomioon poliittisessa päätöksenteossa, koska hallitus oli huolissaan koronatoimien yhteiskunnassa aikaansaamista pitkäaikaisista vaikutuksista. Koordinaation puute heijastui puolestaan siihen, ettei riittäväällä tavalla sovitettu yhteen terveys- ja turvallisuutta ja muita yhteiskunnan sektoreiden – kuten kulttuurialan – asioita päätöksenteossa tai sen valmistelussa. On silti todettava, että varsinkin korona-ajan alussa valmistelun yhteensovittamista ei tehty kunnollisesti hallinnossa, vaan sitä jouduttiin tekemään hyvin paljon hallituksen sisällä käydyissä neuvotteluissa, eli päätöksenteon tasolla. Tältä osin erityisesti voidaan aineiston perusteella todeta, että kulttuuriala jäi usein toissijaiseksi tai näkymättömäksi, koska terveys- ja turvallisuutta edistänyt ministeri Kiuru oli vahva ja sinnikäs neuvottelija. Toisin sanoen kulttuurialan toimintaedellytyksiä heikensi koronapandemassa yhden vahvan poliittisen toimijan neuvottelutaito.

”Ei se, vaikka meil oli minkälaiset neuvottelut ja vaikka me tehtiin ja vaikka me tehtiin tätä, nii sit loppupeleissä aina se lopputulos oli se, että Krista Kiuru puhu seittemän tuntii, että kuinka nyt pitää kiinni se ja sulkee tää. Sit jos me yritettiin jotain muuta, nii sit me saatiin maistaa siit seuraavan päivän iltapäivälehdessä. Et kylhän se jos joku on ollu ihan saatanan turhauttavaa. Sit ne hallituksen neuvottelut oli jotenki tosi omituisia, et sit aina, joka kerta, tuli sinne tosi luottavaisena, et nyt näitä hommia saadaan eteenpäin. Ja sit se on se 18 ministerin keskustelu, vai 19:n, ni se sitten, mitä sieltä lopulta tulee ulos, niin oli jotenki, ja et mikä liikkuu, et sit se oli, vaikka aina jotenki prepas itteää, että nyt.”

”Että Kiuru johti kokousta ja pääministeri oli siellä tavallaan oppilaana kuulemassa ja muut viisiko jäsenet. Sit sinne, ja Marinin hallitukselle tyypillistä oli prosessien sekavuus ja myös sattumarvaraisuus, eli ei ollu tavallaa sitä selkeää, tai oli periaattees olemas kaava miten asioita hoidetaan. Mut sit ku asioita haluttii esimerkiks saada nopeammi joku päätökseen, sit ohitettii joku vaihe tai sitte osaa ei haluttu.”

”Eli hän oli voimakas persoona siinä itse. Ja sitte myös tavallaan taitava neuvottelija sillä tavalla, että sehä on hyvää neuvottelu-, tai ei se oo hyvää, must se on tosi ärsyttävää, mut et sehä on neuvottelutaktiikka ja semmone, että sä vaan sitten istutat porukkaa niissä neuvotteluissa missä puhutaan loputtomasti siitä asiasta. Tavallaan et ei oo takarajaa ja huomenna voidaan jatkaa. Et sä voit istuu vaikka semmosii päivii vaikka viis putkeen 12 tuntii joka päivä. Siinä vaiheessa kun on 65 tuntia istuttu ja ihmiset ei oo mitään muita töitä tehny, ni sittenhän ne rupee ole valmiita siihen et no nii, mennäänkö nyt sit tän pohjan mukaa mikä täällä on. Tätähän hän harjotti paljon. Et hän on kyl ilman muuta keskeinen hahmo tässä kuviossa.”

Koordinaatiota pyrittiin parantamaan erilaisilla ratkaisuilla, kuten sote-ministerivaliokunnan tehtäviä muuttamalla koronapandemian lopussa. Samoin mitä pidemmälle koronapandemia eteni, sitä selkeämmin myös poliittiset erityisavustajat saivat vahvempaa roolia ristiriitoja aiheuttaneiden koronatoimien yhteensovittamisessa. Useat poliittiset erityisavustajat tekivätkin merkittävää työtä sen osalta, että kulttuurialan ongelmia pystyttiin ratkaisemaan poliittisesti.

Haastattelujen perusteella kulttuurin merkitystä henkisen kriisinkestävyyden ja resilienssin edistäjänä ei otettu huomioon poliittisessa päätöksenteossa. Tässä mielessä valtioneuvosto laiminlöi valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuonna 2017 annetut linjaukset yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta. Sen sisältönä olisi ollut ottaa huomioon kulttuuriala henkisen kriisinkestävyyden edistäjänä. Samoin poliittisessa päätöksenteossa ei koronatoimia tehtäessä juurikaan kiinnitetty huomiota kulttuurin itseisarvoon.

”Joo, siis mielestäni koronasääntelyä koskevassa argumentaatiossa oli taloudellinen näkökulma ja se elinkeinoelämä ja elinkeinonvapaus, joka on perustulaksi kirjattu oikeus. Se oli tavallaan tiettyjen poliittisten voimien pääargumentti monissa tilanteissa ja välillä se oli aika hätkähdyttävää, koska samallahan me pelättiin et ihmisii kuolee, ja joilleki poliitikoille silti se elinkeinonvapaus oli hirveen tärkeitä. Mielestäni se, joka lopulta nosti sitte kulttuurin ääntä aika voimakkaasti oli se huoli ihmisten hyvinvoinnista ja varsinkin lapsista ja nuorista. Se oli lopulta se, joka nosti tavallaan sen kulttuurialan merkityksen huomaamisen valtavirtaan ja sellasten poliitikkojen näköpiiriin, jotka ei välttämättä aatelleet kulttuuria jotenki sellasen laajemman merkityksen kautta. Mut et kun tunnistettiin, että ihmiset voi todella, todella pahoin ja et sillä kulttuurialan sululla on ollu siihen iso vaikutus, niin se oli must se tavallaan toinen. Se oli lopulta, joka puski tavallaan sen pinnalle ja valtavirtaiseksi sen ymmärryksen, että tässä on nyt mokattu tän kulttuurialan kanssa. Sellanen abstrakti ajatus siitä, miten kulttuuri on arvokas osa sivistysvaltiota, vaikka se ei tuottaisi rahaa tai suoraa hyvinvointia, niin se kyl jäi täs aika pahasti jalkoihin. Tai sit tietysti jotkut toimijat tosi tärkeenä ja monel poliitikolle se varmasti on ollu mielessä, mut sellases ku yrittää perustella, että minkä takia tätä sääntelyä pitäis tehdä niin, että ei mennä sen tiukimman mahdollisen linjan kautta vaa yritetään olla kohtuullisia, nii siin tilanteessa must ne vahvat argumentit liittyy joko rahaan tai sitten ihmisten hyvinvointiin.”

Kulttuurialan tukipolitiikka oli perusteltua, ja siitä vallitsi hallituspuolueiden kesken konsensus. Tämä johtuu siitä, että hallitus näki kulttuurialan korona-aikana nimenomaan elinkeinona, jonka koronatoimet rampauttivat. Tavallaan Sanna Marinin näkökulma kulttuurialaan oli uusliberalistinen, jolloin valtion roolina oli erityisesti turvata alan toimintakyky elinkeinona.

Yhteenkokoavasti haastatteluaineiston perusteella persoonat ja ministerien kyvykkyys, hallituksen sisäiset vuorovaikutussuhteet (Kiuru–Marin-vuorovaikutus), henkilökohtaiset intressit ja imagon ylläpito, hallituksen sisäiset valtakamppailut, arvovalinnat, mielikuvat – kuten kulttuurialan demonisointi – vaikuttivat pandemian hallinnan tavoitteen ja siihen liittyen vahvan ja institutionalisoituneen terveysturvalliskertomuksen ohella siihen, minkälaisia ratkaisuja poliittisella tasolla tehtiin kulttuurialaa koskien. Poliittisessa päätöksenteossa on siis kriisiaikana paljon sattumanvaraisuuttakin, kuten kuka on kulloinkin ministerinä ja minkälaista avainpoliitikon henkilökohtaista imagoa halutaan yhteiskunnassa rakentaa.

Keskeiset poliittista päätöksentekoa koskevat havainnot:

1. Poliittiset päätöksentekijät suhtautuvat periaatteessa kulttuurialaan myönteisesti.
2. Kulttuurialan rakenteiden ja toiminnan ymmärrys oli puutteellista poliittisten päätöksentekijöiden keskuudessa. Tietoisuus kulttuurialasta parani korona-ajan edetessä.
3. Rajoituspolitiikka oli ensisijaisesti terveysturvallisuuteen liittyvä poliittinen arvovalinta (STM–Kiuru–Marin-linja). Siihen vaikuttaminen koettiin vaikeaksi. Kulttuuriala jäi terveysturvallisuuden ”varjoon” poliittisessa päätöksenteossa.
4. Rajoituspolitiikasta puuttui kokonaiskuva rajoitusten vaikutuksesta yhteiskuntaan.
5. Kulttuuri- ja tapahtuma-alan tuista vallitsi konsensus kaikkien puolueiden kesken.
6. Kulttuurialan merkitystä yhteiskunnan henkisen kriisinkestävyys ja yhteiskuntaan tuottaman hyvinvoinnin kannalta ei juurikaan otettu huomioon poliittisessa päätöksenteossa. Myös kulttuurin itseisarvon – ”oikeus kulttuuriin” – ymmärtäminen puuttui, kuten myös kansanterveydellinen, kulttuurin perusoikeudellinen, sivistyksellinen, kasvatuksellinen, ekologinen tai demokraattinen näkökulma.

9.

HALLINNON TOIMINTA KULTTUURIALAA KOSKEVISSA KORONATOIMISSA

9. Hallinnon toiminta kulttuurialaa koskevissa koronatoimissa

9.1. Hallinnon toimintamallit koronatoimissa

Tehtyjen haastattelujen perusteella on aluksi todettava, että koronapandemiassa useat virkahenkilöt tekivät pyyteettömästi, aktiivisesti ja joustuen työtä niin terveysturvallisuuden kuin kulttuurialan eteen, asioiden valmistelun tai toimeenpanon niin vaatiessa. Monet hallinnon toimintaa koskevista ongelmista johtuivatkin ennakoimattomista tilanteista sekä siitä, että virkahenkilöiden työkuorma oli liian suuri käytettävissä oleviin resursseihin nähden. Lisäksi toimivaltuudet rajoittivat sitä, mitä yksittäisten viranomaisten oli mahdollista tehdä koronapandemiassa.

Toimivaltaisen viranomaisen mallin mukaan kukin ministeriö vastasi pandemian aikana toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. STM:llä oli vastuu tartuntatautiin torjunnan yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta (7§). Ministeriön tukena asiantuntijavirastona oli THL. Valtioneuvoston toimintaa yleisesti koordinoivalla valtioneuvoston kanslialla oli johtamisrooli erityisesti keväällä 2020 ja alkuvuonna 2021 julkistetuissa poikkeusoloissa, tilannekuvien laatimisissa ja yhteiskunnan avaamisen suunnittelemisissa. Eri ministeriöt käyttivät toimivaltaansa omilla hallinnonaloillaan.

Koronapandemian ensimmäisessä vaiheessa kunnat ja alueet panivat toimeen valtioneuvoston linjauksia. Aluehallintoviranomaiset ja kuntien toimijat – erityisesti tartuntatautilääkäri – käyttivät myös toimivaltaansa koronatoimiin edellyttävissä asioissa ja ratkaisuissa.

Koronajohtamisen hallinnollinen malli Suomessa uudistettiin syksyllä 2020. Rakenteet ja toimivaltasuhteet pysyivät periaatteessa pääosin ennallaan, mutta koronatoimien hallinnon ja johtamisen painopiste muuttui. Kun koronan ensimmäinen vaihe oli leimallisesti valtioneuvostokeskeinen, niin toisesta vaiheesta alkaen johtaminen oli enemmän alue- ja paikallislähtöistä. Syksystä 2020 alkaen painotettiin aikaisempaa enemmän sitä, että koronatoimenpiteiden tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia suhteessa alueelliseen ja paikalliseen tilanteeseen. Painopisteen muutos sisältyi valtioneuvoston syyskuussa 2020 antamaan periaatepäätökseen. Alueellisen ja paikallisen tason aiempaa suurempi korostaminen muutti valtioneuvoston ja valtion keskushallinnon rooleja ja ohjausta koronatoimien johtamisessa. Kuitenkin valtioneuvostolle edelleen kuuluu yleinen vastuu Suomen koronatoimien johtamisessa. STM ja THL olivat yhä keskeiset toimijat terveysturvallisuuden ja tätä kautta koko koronatoimien johtamisessa ja ohjaamisessa. (Stenvall ym. 2022.)

Koronapandemiassa muodostettiin hallinnonalojen välille uusia koordinoivia rakenteita. Valtion keskushallintoon perustettiin esimerkiksi valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin johtama COVID-19-koordinaatioryhmä. Tämä laajen-

nettiin niin, että kaikki ministeriöiden kansliapäälliköt osallistuivat koronatoimijoiden yhteensovittamiseen hallinnonalojen välillä. Viranomaisten välistä yhteistyötä varten perustettiin myös lukuisia erilaisia työryhmiä. Viranomaiset tekivät paikoitellen lisäksi tiivistä keskinäistä yhteistyötä.

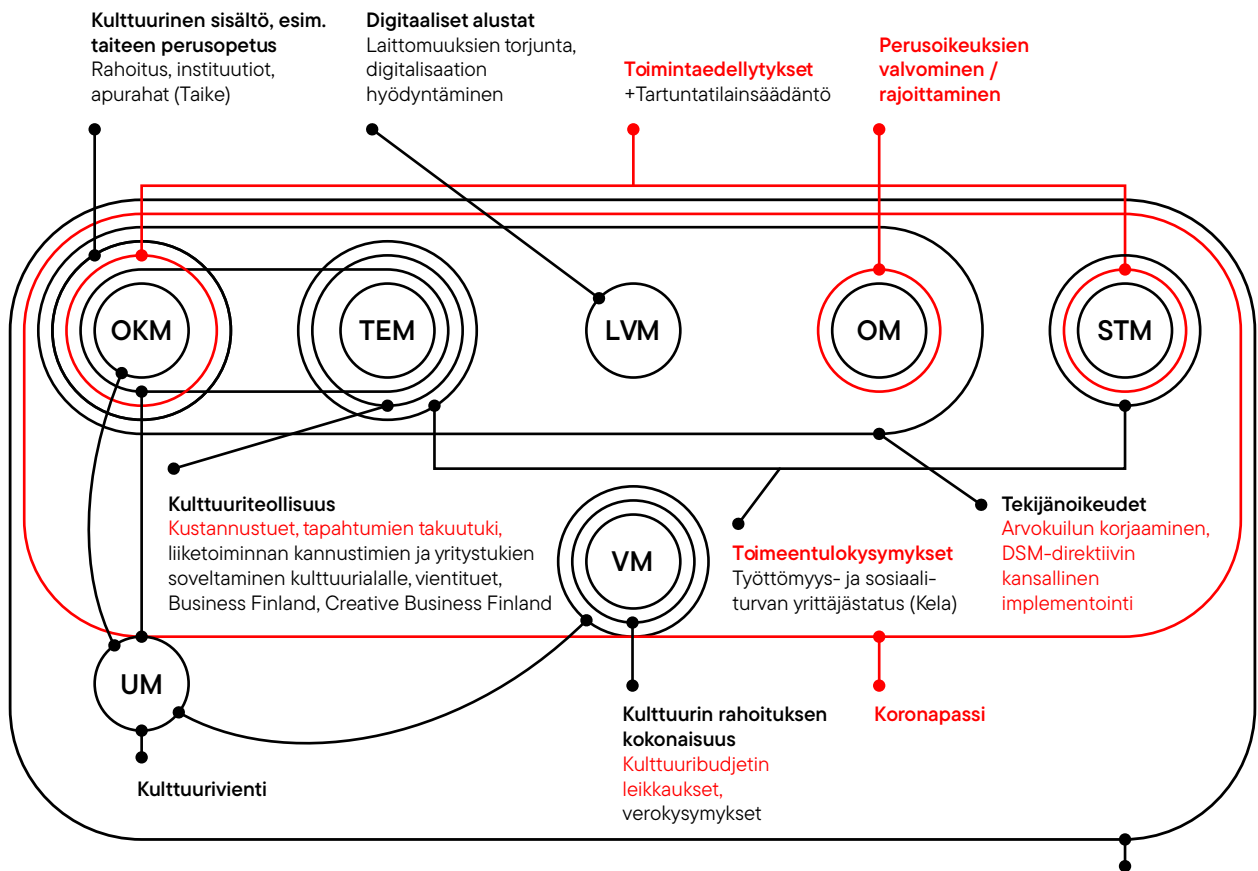
Toimivaltaisen viranomaisen mallin mukaisesti kulttuurialan johtaminen ja asioiden valmisteluvastuu kuului OKM:lle. Ministeriössä on kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto. OKM:n tehtävät on kulttuurialalla kuvattu seuraavasti:

”OKM:n tehtävä on huolehtia kulttuurin toimialan lainsäädännöstä, hallintorakenteesta ja -käytännöistä, rahoituksesta, strategisesta ohjauksesta ja muista yleisistä toiminnan ja sen kehittymisen edellytyksistä. Kulttuuripolitiikan toimialaan kuuluvat mm. taiteen ja kulttuurin alat, museot ja kulttuuriperintö, kirjastot, kulttuurivienti ja luova työ.”

Tärkeänä OKM:n toimialan toimijana korona-aikana oli Taike. Sen missiona on rahoittaa taiteen tekemistä ja vahvistaa taiteen vaikuttavuutta yhteiskunnassa. Tämä tehtävä oli tärkeä ja laajeni korona-aikana.

Kuten olemme todenneet, käytännössä useilla hallinnonaloilla oli kulttuurialan asioita hoidettavana. Ministeriöistä OKM:n ohella kulttuurialan koronatoimiin osallistuivat TEM, LVM, OM, STM, VM sekä ulkoasiainministeriö (UM).

KUVIO 8. KULTTUURIALAN YDINKYSYMYKSIÄ HALLINNONALOITTAIN KORONA-AIKANA



Alkuperäinen kuvio: Music Finland 2021

Suomalaisen kulttuurin ja yhteiskunnan hengissä pitäminen

9.2. Valtion keskushallinnon toiminta kulttuurialaa koskevilla koronatoimilla

STM oli korona-aikana kuin murtumaton linnake. Sen edustama terveysturvallisuuskertomus ja tätä kautta lähestymistapa koronatoimiin pysyi muuttumattomana. Tämän sisältöä kuvasi eräs poliittinen päätöksentekijä seuraavan suuntaisesti: ”STM halusi sulkea ja rajoittaa kaikkea mahdollisen.” STM oli siis poliittisen johtamisen kannalta ”Marin–Kiuru-linjan” tukijalka.

STM:n terveysturvallisuudesta koronatoimissa koettiin haastatteluissa puuttuneen myös psykologinen sekä sosiaalinen ulottuvuus terveyden ollessa fyysisistä terveyttä, eli sairauden poissaoloa. Terveyttä määritellään hyvin eri tavoilla, eikä hyvälle terveydelle ole yhteistä käsite- eikä teoriapohjaa (Palosuo, Sihto ym. 14/2013; Sosiaaliset määrittäjät WHO:n ja Suomen terveysturvallisuudessa; Virtanen ja Stenvall 2018; ks. myös Stenvall ym. 2022, 109–112).

Kulttuuriala oli haastatteluaineiston perusteella STM:n näkökulmasta vain yksi koronatoimien kohteena oleva hallinnonala. Ministeriön vastuulla oli terveysturvallisuudesta huolehtiminen, mistä se oli ensisijaisesti kiinnostunut. Toiminta on tulkittavissa niin, että poliittisen päätöksenteon tavoin STM toimi strategisen tietämättömyyden periaatteella suhteessa kulttuurialaan. Kun koronatoimien vaikutuksista ei oltu tietoisia tai niistä ei haluttu tietää, ei ollut myöskään vastuuta toimenpiteiden seurauksista. Aineistosta on myös tehtävissä tulkinta STM:n edustaman terveysturvallisuuden kapea-alaisuudesta, sillä siitä näyttäisi puuttuneen paljolti psykologinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Sama puuttui kaikilta muiltakin ministeriöiltä toki, myös OKM:ltä.

STM:n valta-asemaa ylläpitivät toimivaltaisen viranomaisen malli, vahva poliittinen tuki sekä ylipäänsä koronatilanne ja terveysturvallisuutta koskevien koronatoimien hyväksyttävyyden yhteiskunnassa. Tehdyissä haastatteluissa STM:n toimintaa arviointiin todella paljon. Seuraavat lainaukset havainnollistavat tässä esitettyä tulkintaa STM:n toiminnasta kulttuurialan kannalta:

”STM:n toimivallan alla, niin tavallaan se asetelma jotenki jää just se hengen ja terveyden turvaaminen...se oli valittu tie, josta on vaikea sitte irtaantua.”

”Pitää olla erittäin vakavat perusteet, että rajoitetaan joltain elinkeinon harjoittamista, mutta tää ei STM:n arvomaailmas oikeen näyttäytynyt mitenkään.”

”Mut sitte STM:ssa on taas sitä kaikkee kokoontumislainsäädäntöä ja kaikkee. Ja STM:hä ois halunnu tietysti sulkea kaikkee, mut ne pysty sulkee vaan niitä, mihin niil oli suoria lain käsky, tää on niin simppele tää kuvio. Et kyl ne ois varmaan ne ravintolatki pannu kiinni STM aina, jos ne ois vaan voinu. Mut että ku ne on eri laissa, ni niitähän ei suoraan voinu panna. Nää kokoontumisrajoitukset jotka sitte kosketti muun muassa kulttuuria ja liikuntaa tietysti myös, liikunta- ja urheilutapahtumia, niin näihin niillä oli toimivaltuus. Ja sitte sen toimivaltuuden puitteissa ku heillä on, ni he halus noudattaa tiukkaa koronapolitiikkaa ja sitä he sitte noudattivat.”

”No siis STM:llehän kulttuuriala ei tossa mielessä pandemian aikana ainaakaan ollu olemassa...Että nehan oli sillai pahottelevia ja että voi voi, kun tämä

nyt meni näin ja kyllä me teitä koko ajan jollain lailla ymmärsimme, mutta tavallaan heidän katsontakannastaan se kaikki oli sen terveyden, tartuntojen ehkäisyn... se oli niin ku se näkökulma. Kyllähän sen jollain lailla pystyy ymmärtää, että se sitte STM:n näkökulma on varsinkin alkuun tää, mut siis henkilökohtaisesti oon sitä mieltä, että ois heidän pitäny pystyä sitä laajentamaan ja että he oli lopussa niin ku niin selkeesti pandemialinjoilla eri mieltä oman asiantuntijaorganisaationsa, THL:n, kanssa, oli must jotenki tosi oireellista ja väärää.”

Haastattelujen perusteella STM oli kulttuurialan toimijoille pääosin etäinen ja jopa kulttuurivastainen. Se oli siilonsa suojassa. Siihen oli vaikea – käytännössä mahdotonta – vaikuttaa. Haastattelujen perusteella kulttuurialan edunvalvojat kokivatkin, ettei STM:ssä juurikaan arvostettu kulttuurialaa, eikä siellä oltu erityisen kiinnostuneita terveysturvallisuustoimien vaikutuksista yhteiskunnassa. Tämä konkretisoitui usealle haastateltavalle myös sitä kautta, miten tiukasti STM:n toimijat vastustivat toisen keskeisen terveysturvallisuustoimijan eli THL:n ehdotuksia rajoitusten höllentämisestä ja tapahtuminen avaamisesta.

Aineiston perusteella kulttuuriasioista vastaavan OKM:n toiminta koettiin niin poliittisten päätöksentekijöiden, virkahenkilöiden kuin edunvalvojienkin keskuudessa ristiriitaiseksi. Toisaalta OKM toimi kulttuurialan kannalta aktiivisesti esimerkiksi alan tukipolitiikan edistäjänä. Se oli esimerkiksi mukana koronapassin valmistelussa, auttoi TEMiä lainsäädäntötyössä sekä pyrki pitämään ainakin jossakin määrin kulttuurialaa esillä. Toisaalta OKM:n valta kulttuuripolitiikan asioiden edistäjänä koronapandemassa näytti olevan varsinkin kulttuurialalta asetettuihin odotuksiin nähden melko vähäinen. Eräs tutkimukseen osallistunut haastateltava luonnehtiikin OKM:ää ”mikkihiiri-ministeriökksi”. Pettymys OKM:ään liittyy erityisesti siihen, miten se kykeni vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon tai STM:ään kulttuurialan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla ja täten siis puolustamaan kulttuurialaa.

Haastatteluissa kritiikki kohdistui myös OKM:ään kulttuurialan koronatoimien johtajana ja yhteistyön rakentajana. Osa tutkimuksen haastatteluihin osallistujista arvioi OKM:n olleen kulttuuripolitiikan osalta melko paljon sisänpäin kääntynyt organisaatio. Tätä kuvaava on yhden haastateltavan luonnehdinta OKM:stä ”tanssisalina, johon muut eivät saaneet tulla.” Yksittäisissä haastatteluissa OKM:n ulkopuoliset hallinnon ja politiikan toimijat arvioivat OKM:n olleen STM:n kaltainen siilo-organisaatio, jonka kanssa oli vaikea tehdä yhteistyötä kulttuuriasioissa.

”Täältä katsottuna se OKM:n, et kulttuurin-, ja osaamisen asiat ovat aina OKM:n asioita, vaikka itse asias, ne on aika monen muunki alan asioita.”

”Yks on se, että OKM:n vastuulla on tää resilienssi. Mut mun mielest ne on tehny ihan hirveen vähän. ylipäänsä koko kulttuurialalla on hirveen suuri merkitys väestön kriisinkestävyyden ja henkisen hyvinvoinnin vaalimiseksi.”

”ehkä pikkasen muutenki pieni, totta kai, ja siellä syrjässä, verrattuna näihin isoihin tärkeisiin STM:ään ja VM:ään ja TEMiin.”

”Kyllä meille päin ainakin jotenkin näky se silleensä et niinku OKM:n rooli et ne oli ihan statisteja tässä, siis verrattuna STM:ään, siis silleen että ei he

niinku halunnu ottaa kantaa mihinkään asiaan.”

”OKM:ssä kyl mä habmotin sen, et OKM:ssä oltiin vähän hämmennyksissä siellä virkamiespuolella siitä, että mikäs tää nyt tarkalleen on tää kulttuurinkenttä, joka pitäs, jota pitäisi puolustaa. Ja siihen liittyy tää tapahtumateollisuuden perustaminen ja varsinkin freelancer-kenttä ja siellä olevat kaikki tää tekniikka ja infra, et ku sille ei oikeen ollu paikkaa siinä OKM:n perinteisessä ajattelussa.”

Sisäänpäin kääntyminen aiheutti osaamisvajetta. Aineistosta välittyi käsitys, että esimerkiksi vapaan kentän asiat olivat melko vieraita OKM:lle: ne eivät olleet juurikaan ministeriön koronaa edeltävää aiempaa perustoimintaa.

Haastatteluissa kritiikki kohdentui myös OKM:n tapaan johtaa kulttuurialaa. Tämän mukaan ministeriön tavassa lähestyä asioita korostuivat yksityiskohdat ja yksittäiset asiat. Ministeriössä keskityttiin liiaksi esimerkiksi pohtimaan asioita vain jonkin kulttuuritapahtuman tai -laitoksen kannalta. Koronapandemiassa olisi kuitenkin tarvittu kokonaisvaltaisempaa, kulttuuripolitiikkaa kattavasti tarkastelevaa lähestymistapaa.

TEMin rooli oli erittäin voimakas kulttuurialan koronatoimissa. Tämä johtui erityisesti siitä, että kulttuurialan tukipolitiikassa oli vahvasti elinkeinopoliittinen painotus. TEMin haasteena oli paitsi sen tukikäytäntöjen vain osittainen sopivuus kulttuurialaan nähden, myös kulttuurialaa koskeva osaamisvaje. Lisäksi TEMin toimialalla kulttuuriala ei ollut ensisijainen kiinnostuksen kohde, kuten eräs haastateltava toteaa: ”kulttuuriala ei ollut TEMin pääbisnes”.

”Ja sit tää kulttuuriala tuli sit vähän jälkisyklisesti, koska etenki työelinkeinoministeriös, mis se nojaa niin vahvasti siihen, että nää on luokiteltuja ja se on sellast läpinäkyvää, se on siel automaattista. Sit tää OKM:n mikä on tällast harkinnanvaraista, ni nää kaks maailmaahan ei jutellu keskenään laisinkaa. Ja siin voi sanoa, et siin on se, että onnistuttiin siinä, et jos sulla on joku Kaisan baari, nii onnistuttiin siinä, että se oli tällainen selvä toimija, mil saatto olla työntekijöitä ja näin kulttuurialan toimija. Mut sit jos sulla on vaikka Jannen joku säveltämö, missä se on täälä, nii sitä ei pystytty tunnistamaa. Ei OKM eikä (TEM) tai et, ei koska siihen ei ollu sellast kaavaa. Ja sit myös tää rahoituksen tällanen vastakkainasettelu, että siinä elinkeinomaailmas ei oo ymmärrystä sille, että jotain tehdään harkinnanvaraisesti, ellei se oo joku tällainen satojen miljoonien, eurojen joku investointituki tai joku tällanen. Tulee tuulivoimala tai ydinvoimala tai joku tällai selvä, tässä sinulle seinät ja voimaa ja energiaa ja näin. Oliko se sitte se niitten ihmisten, niitten ammattilaisten huonoutta tai hienoutta, ni ei välttämättä, et se ois jossain vaihees tää yhteentörmäys ois tullu, se nyt tuli täs kriisissä, mikä oli erittäin epätoivottavaa tietenki, mut siinä se epäonnistuminen tuli.”

Isoksi ongelmaksi muodostui TEMin ja OKM:n välinen jännite ja valtakamppailu. Kuten alla olevista lainauksista nähdään, jännite sai aikaan viivettä ja vastuunottamisen ongelmaa koronatoimissa. Tilannetta saatiin silti parannettua korona-ajan edetessä, eli näyttäisi siltä, että TEMin ja OKM:n yhteistyö parani:

”TEM–OKM-ajanveto, et se on, monissa muissakin tiedepolitiikassa, innovaatiopolitiikassa hankala, mut ennen kaikkee tässä ja enemmän siitä näkökulmasta et molemmissa oli vähän sellaista et no, että eihän tää sitten meille kuulu, et eiks tää mee nyt näille TEMin instrumenteilla, tai sit TEMissä että no eiks tää oo sitten jo sitä OKM:n juttu.”

”Et kyllähän iso haaste on TEMin ja OKM:n rajapintaa nää ovat rakkaita vihollisia niin ku Rauma ja Pori, Nii se on vähän jotenkin vakiintunu se et okei, teil on tuo näkökulma, meil on tää näkökulma. Mut sitte tavallaa se TEMin ja OKM:n, niin se jotenkin todella, se on vähä niinku että puhutko suomea.”

”Taike on toimeenpanovirasto, vaikkakin lainsäädännössä puhutaan että Taike on asiantuntijavirasto.”

Kulttuurialan sisällä keskeinen tukipolitiikan organisaatio oli Taike. Sen suhde OKM:ään näyttää olleen kerätyn aineiston perusteella melko ongelmallinen. Taiken toimintaan kohdistui epäluottamusta. Toinen ongelma liittyi ylipäänsä siihen, minkälaisena organisaationa Taike nähtiin. Aineiston perusteella muodostuu vaikutelma, että Taike oli ensisijaisesti tukipolitiikan toimeenpanovirasto, vaikka sillä olisi ollut edellytyksiä toimia myös kulttuurialan asiantuntijavirastona.

9.3. Alueellinen toimintamalli koronatoimissa

Syksystä 2020 alkaen valitun johtamisen mallin tarkoituksena oli, että Suomessa olisi aiempaa paremmin huomioitu alueellisesti vaihtelevat koronatilanteet. Kaikilla Suomessa ei olisi ollut välttämätöntä toimia samoilla rajoituksilla. Tämä olisi mahdollistanut esimerkiksi kulttuurialan tapahtumien pitämisen auki niillä alueilla, joissa koronatilanne ei ollut erityisen vaikea. Aluetta koskevista rajoituksista päättivät aluehallintoviranomaiset, ja niillä oli tukena alueelliset, eri toimijoita kokoavat koordinaatioryhmät.

Tässä hankkeessa ei kerätty kattavasti aineistoa AVIen tai laajemmin alueiden toiminnasta, koska olemme keskittyneet valtakunnan tason toiminnan tarkasteluun. Kokonaisuudessaan näyttää siltä, että valtakunnallisesta näkökulmasta AVIen toiminta ei kulttuurialan kannalta ollut kovinkaan hyvää, kun lähtökohdana on alan toimintaedellytysten turvaaminen. Esimerkiksi rajoituksia ei aina purettu, vaikka koronatilanne paikallisesti olisi sen mahdollistanut. Kuitenkin AVIen toiminnassa oli alueellista vaihtelevuutta. Paikoitellen AVIt toteuttivat kulttuurialan kannalta tiukkaa ja epäoikeudenmukaiseksi koettua rajoituspolitiikkaa. Osassa AVIsta pyrittiin toisaalta tiiviiseen yhteistyöhön kulttuurialan toimijoiden kanssa.

”Se oli myös kans sellanen, et tavallaan siinä oli ihan kaunis ajatus, et voidaa alueellisesti tehdä rajoituksia mikä oli ihan järkevää, koska tautitilannehan kiersi koko ajan. Aluksi se oli, ja pääosin se oli pahempi Etelä-Suomessa kun muualla, mut sit lopushan se oli niin, et tuli semmosia pesäkkeitä sinne tänne. Mutta kyllähän siin oli aika kova vastuu, et se taas nähtiin, et yksittäine AVIn virkamies, et sun pitäs ottaa vastuu siitä, et sun omalla alueella tyyliin, no

ensin ehkä tehdään sulkku, että sun omalla alueella syntyy taloudellinen tappio tapahtumille, ravintoloille. Ja sitte toisinpäin, et otat sen riskin tavallaa et sun luvallasi ikään kuin avataan.”

”Sinä ei oo eroa siinä, että minkä AVIn alueella toimitaan vaan että samat käsitteet tulkitaan samalla tavalla ja samat toimintaperiaatteet on.”

Edellä kuvatut lainaukset selittävät AVIn ja eri alueiden toimijoiden varovaisuutta. Epäselvyydet koituvista seurauksista ja vastuista, mikäli tilanteet kehittyivät epätoivottuun suuntaan, pitivät alueellisen päätöksenteon monesti varovaisena. Lainsäädäntöä AVIssa tulkittiin monesti korostamalla rajoitusten välttämättömyyttä.

AVIt pyrkivät myös toimimaan yhdenmukaisesti ja tekivät yhteistyötä keskenään. Tämä oli resurssien käytön kannalta järkevää, mutta samalla se yhdenmukaisti AVIn linjauksia. Lisäksi AVIhin kohdistui varsinkin STM:n taholta voimakasta ohjausta ohjauskirjein ja suoriin yhteydenotoin. STM:n julkilausumaton näkökulma näyttäisi olleen, että alueet saivat olla riippumattomia, kunhan ne toimivat ministeriön toivomalla tavalla. Vallitsevasta terveysturvallisuuskertomuksesta poikkeamiselle oli alueilla käytännössä vain vähän tilaa.

Silti on todettava, että aineistossa on esimerkki myös alueellisen mallin toimivuudesta. Viranomaisiin pyrki verkostoitumaan alueellisten toimijoiden kanssa ja yhteistyössä hakemaan ratkaisuja sille, miten kulttuurialan toiminta olisi turvattavissa koronatilanteen sallimissa rajoissa. Tässä mielessä aineistomme osoittaa, että alueellinen malli voi myös toimia ja edistää yhteiskunnallista resilienssiä kriisiaikana.

9.4. Hyvän hallinnon toteutuminen koronatoimissa

Koronapandemiassa politiikan ja hallinnon välinen suhde oli poikkeuksellinen. Se ei aina täyttänyt hyvän hallinnon kriteerejä. Poliittiset päätöksentekijät pyrkivät toisinaan vaikuttamaan henkilökohtaisesti suoraan viranomaisten esittämiin näkemyksiin, valmisteluun ja ratkaisuihin. Poliittinen vaikuttaminen vahvistikin erityisesti terveysturvallisuuteen perustuvia käytäntöjä ja sitä toteutettiin ajatuksella ”kriiseissä tarkoitus pyhittää keinot”. Tämänkin tutkimuksen aineistossa on noussut esiin, että erityisesti ministeri Krista Kiuru pyrki henkilökohtaisilla yhteydenotolla vaikuttamaan toimintaan. Tällainen painostaminen on selkeästi hyvää hallintoa rikkovaa, ja sai aikaan epäselvyyttä siitä, millä tavalla päätökset valmistellaan ja toteutetaan hallinnossa. Samalla vaikutui se, millä tavoin osallistaminen oli kytkettävissä koronatoimenpiteiden valmisteluun ja päätöksentekoon.

”Hallituksessahan nää neuvoteltiin sit viime kädessä, ja Kiuruha siel taustalla oli se voimakas vaikuttaja, ei se oo mikään salaisuus. Hänhän osaa uuvuttaa ihmiset aika taidokkaasti sillä pitkällä puheellaan ja väännöllä. Ja siinä hän kävi pariin kertaan otteeseen jopa niin, että jotain oli sovittu, ja tiedotustilaisuudessa oli sitte viesti jotain ihan muuta. Ja näistä ehkä räikein oli tää koulujen turvallis-, ’koulussa ei ole turvallista’ -viesti, mut olihan niitä mui-

taki. Et mä en tiedä, olisko Suomi vieläkkä auki, jos muut ei olis siihen niin kypsyneitä. Emmä tiedä siis, kylhän ne paineet varmasti oli- Kuka tahansa, joka ois ollu sosiaali- ja terveysministeri, niin ku poliitikko, ammattipoliitikko. Kylhä hän tietää sen, et jos tässä tehtävässä nyt epäonnistuu, ni se on sitte ohitse ura. Ja tää paine ehkä vaikutti sit niin voimakkaasti, et tavallaan mitään riskiä, minkäänlaista riskiä, ei uskallettu ottaa. Ja sit ku hän on hyvin voimakas persoona, niin pysty myös vaikuttaa [- -] aika voimakkaasti. [- -] mut sit jossai vaihees me pantii sille stoppi, että me pari kertaa oltii ihan niin kun vastakkain ja puhuttelussa ja ties missä.”

”Niitähän tuli kaikist asioista. Yrityksiä siis. Ei pelkästää kulttuurialaan. Mä en nyt suoraan muista, että oliko jotain... Mut mähän tein sillon kohtuu alkuvaiheessa, et mä en enää vastannu ministerin soittoihin, kun niitä tuli iltaisin ja aamuisin. Ja virkatieki on olemassa, jota voi käyttää, et sit me käytettiin virkatietä. Tää oli ihan omaksi suojaksikin, koska sehän ei ole ihan asiallista, että tavallaan mennään ohitse virkatien, eikä aina ihan lakiteknesestikkaan ihan selkeäpiirteistä. Et sit mä en enää viittiny. Se sit kyllä johti siihen, et hän soitti sit muille, jotka ehkä oli eri mieltä.”

Poliittisilla toimijoilla oli pyrkimyksiä vaikuttaa kulttuurialalla suoraan Taiken toimintaan tilanteessa, jossa tukipolitiikkaa laajennettiin kulttuurialan uusille toimijoille. Selitys on, että Taikkeen ja OKM:ään kohdistui poliittisten päätöksentekijöiden taholta ainakin jossakin määrin epäluottamusta.

Henkilökohtainen henkilöiden tunteminen ja suhdeverkot olivat viranomaistasollakin koronatoimissa tärkeitä. Tämä teki paikoitellen epäselväksi ja näkymättömäksi sen, miten koronatoimia koskeva valmistelu ja ratkaisut tapahtuivat. Erästä haastateltavaa mukaillen: ”joku päätti jossakin palaverissa jotakin”.

Valmistelun prosessit ja organisointi vaihtelivat liian usein tilannekohtaisesti.

”Joo, kyllä. Ja sit osin valmistelun puolella todella luovillakin kokoonpanoilla, et ei aina ees, niin ku tiedätte, niin siellä on yleensä, et valtiosihteerillä on joku tietty vastuu ja erityisavustajilla on joku vastuu. Niin osa koronatoimista ei menny ees näitten muodollisten vastuitten mukaan, vaan niitä neuvotteluryhmiä koottiin vähän mukaan, et keillä on ikään kun syvällisempi tuntemus.”

Henkilökohtaiset verkostot ja tilannekohtaisuus toivat myös valmisteluun ennakkoimattomuutta siitä, mitä näkökulmia kulloinkin otettiin huomioon valmistelussa ja ratkaisujen teossa. Toisaalta verkostoilla ja tilannekohtaisilla organisoitumisilla luotiin yli organisaatioiden ja hallinnonalojen menevää yhteistyötä. Tämä paikkasi sitä, että muodolliset yhteistyö- ja koordinoitirakenteet olivat itsessään heikkoja ja riittämättömiä.

Toisaalta kulttuuriala ja sen vastakertomus ”hävisi” ainakin jonkun verran hallinnossa henkilölähtöisten verkostojen takia. Kulttuurialan virkahenkilöillä ei ollut samassa laajuudessa hyviä henkilökohtaisia verkostoja kuin joidenkin muiden toimialojen viranhaltijoilla.

Viranhaltijat joutuivat tinkimään hyvän hallinnon periaatteista kiireen ja niukkojen henkilöresurssien takia. Hallinnossa ei ollut aina mahdollista tehdä laajoja

muodollisia eri hallinnonalojen kuulemisia koronatoimien valmistelussa. Tämäkin vähensi sitä, missä laajuudessa terveysturvallisuustoimien yhteydessä otettiin huomioon kulttuurialan näkökulmat. Kiirettä kuvaa eräs valmisteluun osallistunut viranhaltija seuraavalla tavalla:

”Siin ois ollu potentiaalia, jos ois ollu aikaa. Eli monestihan ne asiat oli jo niin tiukalla valmistelulla, et meil oli maanantain aamuna kokous ja keskiviikkona oli hallituksen neuvottelu, eli se oli useissa asioissa final check, et kaikki näkökulmat on huomioitu. Sitte välillä oli myös tilanteita, että se tuli sinne ja samaan aikaan se oli poliittises käsittelyssä jossain muussa pöydässä. Et sen sanon, et jos olis ollu aikaa, ni ois ollu enemmän potentiaalia, eli jos olis pystytty pikkasen enemmän ennakoimaan.”

Kulttuurialan virkahenkilöt tekivät parhaansa, mutta olivat myös ylityöllistettyjä. Käytännössä koronapandemiassa oli useita tekijöitä, joiden takia kulttuurialan asiat ja näkemykset jäivät varjoon hallinnon toiminnassa. Tällaisia olivat STM ja sen edustaman valtakertomuksen, terveysturvallisuuskertomuksen, vahvuus, siilo-ongelmat, OKM:n heikkous kulttuurialan etujen ajajana sekä kulttuurialan viranhaltijoiden osin puutteelliset yhteydet muihin hallinnon toimijoihin. Hallinnon koordinoivien rakenteiden heikkous vähensi kykyä sovittaa yhteen kulttuurialan asioita terveysturvallisuustoimien kanssa. Kiireen ja niukkojen resursien takia valmistelussa ei pystytty huomioimaan juurikaan toimialojen, kuten kulttuurialan tulokulmia.

Yhteenvetona kulttuurialan etuja ja näkemyksiä edustava vastakertomus jäi ”tap-piolle” hallinnon kentällä suhteessa valtakertomukseen eli terveysturvallisuusker-tomukseen. Päähuomionamme hallinnon toimivuudesta kulttuurialaa koskevissa koronatoimissa ovat haastatteluaineiston perusteella seuraavia:

1. Useat virkahenkilöt joustivat ja tekivät paljon työtä ratkaistakseen niin kulttuurialaan kuin terveysturvallisuuteen liittyviä ongelmia.
2. Hallinnon sirpaloituminen, siilot, vaikuttivat poikkeuksellisen paljon kulttuurialaan kohdistuviin koronatoimiin.
3. Terveysturvallisuutta edustanut STM oli vahva ministeriö kulttuurialaan nähden. Kulttuurialan toimijat eivät juuri kyenneet vaikuttamaan STM:n linjauksiin ja koronatoimien valmisteluun.
4. STM:n terveysturvallisuudesta koronatoimissa koettiin haastatteluissa puuttuneen psykologinen sekä sosiaalinen ulottuvuus terveyden ollessa fyysistä terveyttä, eli sairauden poissaoloa.
5. OKM oli muun muassa vaikuttamassa tukipolitiikkaan ja loi yhteistyösuhteita kulttuurialalle, kun kontaktit kulttuurialaan paljastuivat koronapandemian iskiessä puutteellisiksi. Kuitenkin OKM oli vaikutusvallaltaan liian heikko ministeriö siihen kohdistuneisiin paineisiin sekä olosuhteisiin nähden. Lisäksi ongelmia oli kokonaisvaltaisessa kulttuuripolitiikan johtamisessa koronapandemiassa.
6. Hallinnossa oli pyrkimystä toimia kriisin edellyttämällä tavalla, mutta samalla myös selkeästi huonoa hallintoa ja varovaisuutta. Esimerkiksi asioiden valmistelussa ei välttämättä noudatettu hyvän hallinnon periaatteita. Lisäksi tapahtui vaikuttamista ohi tavanomaisten hallinnon käytäntöjen.
7. Alueilla oli vaihtelevat valmiudet noudattaa aluehallintomallia. Kuitenkin on esimerkkejä myös siitä, että alueilla toimitaan aktiivisesti ja yhteistyölähtöisesti ja voidaan pandemiassa turvata kulttuurialan toimintaa.

10.

KULTTUURIALAN TIETOPERUSTAINEN JOHTAMINEN

10. Kulttuurialan tietoperustainen johtaminen

10.1. Tietojohdamisen käsite ja sisältö

Tietojohdaminen tarkoittaa periaatteita, tekniikoita, prosesseja ja käytäntöjä, joiden mukaan tiedon ja tietämyksen kerääminen, luominen, haku, levittäminen ja hyödyntäminen organisaatioissa, organisaatioiden välillä ja toiminta- ja yhteistyöverkostoissa on järjestetty. Keskeisiä tekijöitä ovat esimerkiksi 1) tiedon luomisen perusta (kuten datan kerääminen ja analyysimenetelmät), 2) ilmiöiden ymmärtäminen ja analysointi, 3) tiedon hyödyntäminen ja käyttö toiminnassa sekä 4) tieto päätöksenteossa (kuten missä määrin päätökset perustuvat tietoon). Tiedolle on mahdollista asettaa – kriisissä ja normaaliaikana – erilaisia kriteereitä, kuten:

1. Saatavuus: miten tietoa on saatavilla ja miten se esitellään käyttäjilleen.
2. Sisältö: tiedon luotettavuus, hyödynnettävyys ja tarkkuus, esimerkiksi eron tekeminen todennetun tieteellisen tiedon ja muun tiedon välillä.
3. Levittäminen ja jakaminen: miten tietoa kuvaillaan, jäsennetään ja siirretään.
4. Kyky käyttää tietoa, esimerkiksi osaaminen.

Suomessa pyrittiin panostamaan tietoperustaisuuteen koronapandemian hoidossa paljon. Valtion keskushallinnon tasolla THL ja STM vastasivat terveysturvallisuuden tilannetiedon tuottamisesta ja koronan tilannekuvan muodostamisesta. Valtioneuvoston kanslian ylläpitämä tilannekeskus pyrki kokoamaan yleistä tilannekuvaa. Lisäksi tilannekuvaa ylläpidettiin eri ministeriöissä ja virastoissa niiden oman toiminnan ohjaamista ja johtamista varten. Koronapandemia olikin monella tavoin poikkeuksellinen valtion tietoperustaisen toiminnan kannalta. Uudessa kriisitilanteessa oli aiemmasta poikkeavia tietotarpeita, mutta samalla käytössä olleeseen tietoon sisältyi paljon puutteellisuutta ja epävarmuutta muun muassa tiedon todennettavuuden takia.

10.2. Kulttuurialaa koskeva tietoaukko

Koronapandemiassa kulttuurialaa koskevan kokonaisvaltaisen tiedon tarpeen tärkeys nousi varsin nopeasti esille. Samalla paljastui, ettei OKM:llä – tai millään muullakaan taholla – ollut riittävän kattavaa tietopohjaa kulttuurialasta ja yleisesti luovasta alasta. OKM ei ollut siis varautunut johtamaan kulttuurialaa tietoperustaisesti kokonaisvaltaisesti. Tällä oli vaikutuksia siihen, ettei OKM:llä ollut aluksi myöskään riittävästi valmiuksia vaikuttaa asioihin tietoperustaisesti STM:n ja maan hallituksen suuntaan.

”Taiteen ja kulttuurin tietoperustan ongelmat on aika iso kysymys ja se on ollut pitkään, paitsi Suomessa ni eurooppalaisittainkin retuperällä.”

Koronapandemia paljastikin kulttuurialaa koskevat valtavat tietoaukot. Tilannetta vaikeuttivat kulttuurialan sirpaleisuus: Eri kulttuurialat, kuten esimerkiksi kuvataiteet, kirjallisuus ja teatteriala, poikkeavat toisistaan. Tästä johtuen myös tietoperusta oli hajanaista. Samoin haasteita toivat kriisin tuomat uudet tietotarpeet, kuten tiedonsaanti esimerkiksi vapaan kentän toimijoiden toimeentulo-ongelmista.

Pyrkimykset ratkaista tietoaukon ongelmia selittävät pitkälti sitä, minkälaiseksi kulttuurialan tietoperustainen toiminta koronapandemiassa muotoutui. Toiminta oli tietoaukkojen poistamiseen pyrkivien korjausliikkeiden sävyttämää.

Koronapandemian alkuvaiheessa tiedon keräämisen ja analysoinnin kannalta keskeisessä roolissa olivat aktiiviset avaintoimijat: yksittäiset henkilöt ja alan järjestöt. Aktiiviset avaintoimijat tunnistivat kulttuurialan ongelmia koronapandemiassa ja tiedostivat tietoaukon. He pyrkivät selvittämään kulttuurialan tilannetta keräämällä ja jäsentämällä tietoa. Tätä tietoa yritettiin välittää hallinnolle ja poliittisille päätöksentekijöille sekä laajemminkin yhteiskuntaan.

Aktiivisilla avaintoimijoilla ja heidän tietoperustaisuuteen liittyvällä toiminnallaan oli tärkeä merkitys kulttuurialan tilanteen ja edut huomioivan ja turvallisuuden haastavan vastakertomuksen muotoutumisessa.

”Kerättiin ihan oma-alotteisesti, mutta toki meiltä myös pyydettiin sitte, varsinkin kun asia eteni, niin OKM:stä tuli myös tarkkoja tietopyyntöjä. Mutta kerättiin myös ihan alusta alkaen oma-alotteisesti.”

Aktiivisten avaintahojen toiminta oli tärkeää kulttuurialan tietoperustaisuuden rakentamisessa koko koronapandemian ajan. Osalle heistä muotoutui myös rooli ja identiteetti ”kulttuurialan ongelmien tunnistajina”. Tästä johtuen monet aktiiviset avaintoimijat olivat niitä, joita kuultiin ja joita osin koitettiin integroida mukaan hallinnon ja päätöksenteon toimintaan, esimerkiksi asioiden valmisteluun. Kulttuurialalla heihin kohdistui vaihtelevassa määrin luottamusta.

Toinen kehityslinja pyrkimyksissä ratkaista tietoaukko-ongelmaa liittyi kulttuurialan tukipolitiikan tietotarpeisiin. Koska OKM:llä oli puutteelliset keinot kerätä kulttuurialaa koskevaa tietoa, se tarvitsi usean edunvalvontajärjestön apua. Kulttuurialan järjestöjä pyrittiin saamaan mukaan tiedon keräykseen ja osin analysointiin. Tämä toimi melko hyvin. Edunvalvojajärjestöt reagoivat usein nopeasti OKM:ltä tulleisiin tietopyyntöihin. Toimijoita yhdisti sama intressi. Tietoa kerättiin ja analysoitiin, koska näin muodostettiin perusteita ja oikeutusta kulttuurialan tukipolitiikalle. Tässä mielessä OKM:n toiminta vahvisti myös kulttuurialan näkökulmaa esille tuovaa vastakertomusta.

OKM ei ollut ainoa tietopyyntöjen esittäjä kulttuurialan toimijoille. Yksittäiset poliittiset päätöksentekijät ja poliittiset avustajat saattoivat olla yhteydessä etujärjestöihin ja muihin kulttuurialan toimijoihin jopa suoraan. Lisäksi tietoa kerättiin erilaisilla selvityksillä, joita esimerkiksi OKM:kin käynnisti.

10.3. Tietoperustaisen toiminnan kehittyminen koronapandemiassa

Tietoperustan rakentaminen liittyi kulttuurialalla vahvasti edunvalvontaan. Parhaiten tietoperustaisessa edunvalvonnassa onnistui kuitenkin kulttuurialaa sivuava ja sen kanssa paljon yhteisiä intressejä jakanut tapahtumateollisuus. Sen piirissä tehtiin aluksi systemaattista tutkimustietoon perustuvaa analyysia tapahtuma-alan tilanteesta. Tämä loi tapahtuma-alan toimijoille yhteistä tilannekuvaa, johon tapahtumateollisuuden tehokas edunvalvonta ja vaikuttaminen nojautuivat. Tapahtuma-alan vaikuttamistyön menestyksestä hyötyi kulttuurialakin, vaikka se ei itse pystynyt samaan, kun kriteerinä on kuulluksi tuleminen päätöksenteossa.

Verkostoituminen oli keskeisessä roolissa tietoperustaisessa toiminnassa. Verkostoissa luotiin ja jaettiin tietoa. Esimerkiksi useat päätöksentekoon ratkaisuehdotuksia valmistelleet – sekä myös poliittiset erityisavustajat – loivat henkilökohtaisia verkostoja kulttuurialan toimijoiden kanssa. Ne autoivat tiedon vaihdossa ja ymmärryksen luomisessa. Tietoverkostoissa osallistumisen ovi oli silti avoinna vain osalle kulttuurialan toimijoista. Ongelma oli, että tietoverkostot tekivät muille kuin niihin kuuluville tahoille näkymättömäksi sen, minkälaista tietoa kulttuurialasta luotiin ja välitettiin.

Kulttuurialan edunvalvojien tuottama tietoperustainen viesti oli osittain yhtenäinen. Edunvalvojat ilmaisivat samansuuntaisesti huolensa koronatoimien tuottamista negatiivisista seurauksista kulttuurialalle. Yhteinen tilannekuva ja ymmärrys kulttuurialan tilanteesta myös yhdisti kulttuurialan edunvalvojia ja vahvisti sisällöllisesti kulttuurialan vastakertomusta. Se haastoi terveysturvallisuuskertomusta koronatoimien tuottamien ongelmien näkökulmasta. Toisaalta mitä pidemmälle korona-aika eteni, sitä enemmän alkoi näkyä tiedon sirpaloitumista sekä eri toimijoiden intressin vaikutusta tuotetussa tiedossa. Toisin sanoen monesti kulttuurialan toimijat – kuten edunvalvojat – tuottivat ja välittivät tietoa omista lähtökohdistaan ja intresseistään. Koska tieto ja näkemykset olivat ristiriitaisia, poliittiset päätöksentekijät joutuivat jopa tekemään ratkaisuja siitä, mikä kulttuurialaa koskeva tieto pitää paikkansa ja on hyödynnettävissä olevaa. Eriytynyt tieto heikensi kulttuurialan etua esiin tuovaa vastakertomusta ja näin vähensi myös kulttuurialan painoarvoa suhteessa poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon.

Sirpaloitumisen vähentämiseksi OKM halusi toisaalta edunvalvojajärjestöiltä hallinnollisesti koordinoitumpaa tiedon keräystä ja analyysia. Esimerkiksi OKM:stä ehdotettiin Forum Artisille (FA) erityisesti tukipolitiikan yhteydessä eräänlaista portinvartijan roolia, jossa sen tuli koota yhteen kulttuurialan toimijoiden tuottamaa tietoa. Tämän mukaisesti eri järjestöjen tuli siis välittää tuottamansa tieto Forum Artisille, jonka puolestaan tuli koota tietoa yhteen ja välittää sitä edelleen OKM:lle. Yksittäisten haastattelujen perusteella tätä käytäntöä myös vastustettiin ja siihen kohdentui epäluottamusta. Käytännöstä ei tullut erityisen merkittävää, ja on mahdollista, etteivät kaikki toimijat edes tunnustaneet FA:n roolia tiedon kerääjänä.

Tietoperustaisuuden aikaansaamiseen liittyi myös vakavia sisällöllisiä ongelmia. Nämä johtuivat ensinnäkin monimutkaisista kulttuurialan ilmiöistä. Moni

haastateltava kiinnitti esimerkiksi huomiota siihen, ettei freelancereiden tilanteesta, kulttuurialan erilaisista ansaintalogiikoista ja työsuhteista kyetty muodostamaan kokonaiskuva.

”Missä se ala menee ja mitkä ne vaikeudet on ja miten se, tavallaan ne halus tilannekuva. Sitten kun me tavallaan ehkä tän taitee ja kulttuuri alalla se vaatimus tässä hallintotyössä on se, että ku tää on niin pirstaleinen tää kokonaisuus.”

”Harva tunsu kulttuurialan ansaintalogiikan, että mistä ne rahat tulee sille kulttuuritoimijalle. Ja kun meil on valtavan suuri tää kulttuuriala ja monia toimijoita sielä, siel o alihankintaa, siel on sellasia, jotka yksin toimii, sitten on niitä ketjuja, ja mistä ne tulee ne, mikä on se ansaintalogiikka.”

Ongelmana voidaan pitää sitä, että valtion tasolla intressit kulttuurialan tilanteeseen olivat rajalliset. Tukipolitiikka nosti esiin tarpeen ymmärtää kulttuurialan toimijoiden toimeentulo-ongelmia ja alan selviytymistä elinkeinona. Sen sijaan tietoa kulttuurin merkityksestä henkisen kriisinkestävyuden tai hyvinvoinnin kannalta ei juuri kerätty tai analysoitu. Tietoa saatiin siis lähinnä vain siitä, ”mitä tilattiin”.

Vakiintuneet hallinnolliset käytännöt vaikuttivat kulttuurialaa koskevan tietoperustan muotoutumiseen. Yksittäiset haastateltavat kiinnittivät huomiota siihen, että kulttuurialaa koskevat tiedon luokittelu- ja tilastointikäytännöt olivat joko puutteellisia tai ohjasivat ainakin osittain keräämään ja tulkitsemaan tietoa väärällä tavalla.

Yksittäisissä haastatteluissa nousee myös esiin käsitys, että tiedon hyödyntämisessä – erityisesti OKM:n toiminnassa – vahvimman painoarvon sai sellainen tieto, jonka kanssa OKM oli ennen koronapandemiaa tottunut toimimaan. Esimerkiksi OKM:ssä oli entuudestaan parempi ymmärrys valtionosuutta saaneiden kulttuuritoimijoiden tilanteesta kuin vapaan kentän toimijoista.

Kulttuurialalla, kuten monella muullakin toimialalla, tietoa jouduttiin tuottamaan usein nopealla aikataululla. Tämä johti siihen, että tuotettu tieto oli paikoitellen suuntaa-antavaa ja siihen sisältyi myös luotettavuusongelmia:

”Yks tällänen tapaus oli, että mulle soitetaan ministeriöstä, ministeriön virkamies soittaa, et nyt me tarvitaan tätä dataa. Se liittyy just johonki tulomenetyslukuhi ja he sano, et sul on kymmenen minuuttia aikaa. Sit (mä aloin) nakuttaa jotai, kerää tietoo, naputtaa hänelle sähköpostii ja sit puhelin soi, sanoo sul o yks minuutti aikaa. Siis tää, että nii. Kyllä ne hurjassa myllytyksessä on kaikki osapuolet tässä olleet ja osottaa sen, että ei ollu minkäänlaisia valmiuksia, ei ollu minkäänlaisia tiedonkoonnin tai tavallaa keräämisen rakenteita olemassa.”

”Et vaikka meiltä niitä kysyttiin, niin se tavallaan et miten eksaktia tietoa me pystyttiin tai miten vähän eksaktia tietoa me pystyttiin antaa, ja sit et kuinka helposti se menee läpi tuolla, ne vaan kysy ja sit me sanotaan et se on näin, mä oisin voinu sanoo ihan mitä vaan...tää on tässä, ei niitä kukaan mitenkään tarkistanut. Et ihan jo se tieto mitä me annettiin, niin en mä sano että se on väärää mut mä sanon et se on niinku, siihen suhtauduttiin kriitikittömästi.”

Vaikka esimerkiksi tukipolitiikkaa varten tuotettuun tietoperustaan liittyi ongelmia, se oli kuitenkin käyttötarkoitukseensa riittävää. Kerätyllä tiedolla pystyttiin melko hyvin vakuuttamaan päätöksentekijät ja valtion rahoituksesta vastaava VM riittävällä tavalla varsinkin kulttuurialan tukipolitiikan välttämättömyydestä. Illuusio ”oikeasta tiedosta” oikeutti koronatoimet:

”Ehdottomasti joo. Ilman niitä arviolukuja, ilman, et meillä on niitä (toiminnanetoja) (ja kykenee) sit tosi ripeesti tuottaa semiuskottavia arviolukuja alan menetyksistä. Niin ilman niitä ei ois kyllä. Ei... No sanotaan, et ainakin useampi niistä koronatukipaketeista olis jääny kulttuurialalle saamatta.”

Yhteen vetäen kulttuurialaa koskeva tietoperusta rakentui paljolti tapauskohtaisesti riippuen kulloinkin vallinneista tietotarpeista. Tietoa tuotettiin nostamaan esiin koronatoimien kulttuurialalle tuomia ongelmia sekä oikeuttamaan varsinkin tukipolitiikkaa koskevia ratkaisuja ja esityksiä. Tietoaaukkoja ja luotettavuusongelmia ei kyetty kuitenkaan täysin ratkaisemaan. Tietotuotannossa oli myös paljon tiedon portinvartijoita. Ne liittyvät muun muassa tietopyyntöihin (kaikilta ei pyydetty tietoa), aktiivisiin avaintoimijoihin ja tietoverkostoihin (tieto jäi verkostojen sisäiseksi). Tilannekohtainen tiedonkeräys, tietotuotannon sisällölliset ongelmat ja portinvartijailmiö saivat aikaan epävarmuutta siitä, kerättiinkö tietoa kattavasti ja kaikki kulttuurialan toimijat huomioiden.

OKM ei koronapandemian aikana myöskään pyrkinyt luomaan riittävän kokonaisvaltaista tietoperustaista järjestelmää, joilla olisi voitu kattavasti johtaa koko kulttuurialaa tai korona-ajan kulttuuripolitiikkaa. Järjestelmä toimi lähinnä kuin automaattilamppu pimeällä: se sytyi, kun alkoi hämärtyä.

Eriytynyt ongelma oli, että kulttuurialaa leimaavat ja arvostuksen puutetta ilmentävät käsitykset, kuten ”kivat festarit olivat vaarallisia koronapandemiassa”, verhottiin asiantuntijatiedoksi. Ne olivat siis eräänlaisia totuuksia, joita ei tarvinnut perustella. Kyseisen kaltaiset käsitykset myös ohjasivat sitä, minkälaisia kulttuurialaa koskevia päätöksiä ja toimenpiteitä tehtiin.

Mitä pidemmälle koronapandemia eteni, sitä enemmän kulttuurialalla alkoi olla epäilyjä terveysturvallisuustoimia ja niiden taustalla olevaa tietoperustaa kohtaan. Aineistossa on paljon esimerkkejä siitä, että kulttuurialan toimijoille oli epäselvää, mihin tietoon koronatoimet lopulta perustuivat. Epäselvyyksiä oli myös siinä, mihin tietoon lainsäädännön muutokset tai lainsäädännön soveltamiseen vaikuttaneet ohjaukirjeet perustuivat. Koronatoimien muutosten tarpeellisuuden todentamisvastuu oli kulttuurialalla itsellään.

Kulttuurialalla tietoperustan aikaansaaminen oli keskeistä. Tähän liittyvät päähavainnot ovat seuraavat:

1. Kulttuurialasta tai yleisesti luovista aloista ei ollut riittävää tietopohjaa.
2. Kulttuurialan edunvalvojien yhdeksi rooliksi tuli tiedon tuottaminen: kulttuurialan tuottama tieto oli toisaalta yhdenmukaista ja toisaalta moniäänistä.
3. Tietoa hyödynnettiin erityisesti kulttuurialan tukipolitiikassa.
4. Tietopohja oli osittain sattumanvaraista: esimerkiksi hyväksyttiin tietoa, joka tiedettiin epävarmaksi.
5. Koronatoimien tietoperustaan liittyi poikkeuksellisen paljon mielikuvia ja tunneperäisyyttä. Niiden kumoamisen todistamisvastuu oli kulttuurialalla.
6. Kulttuurialaa leimaavat ja arvostusta ilmentävät käsitykset, kuten ”kivat festarit olivat vaarallisia koronapandemiassa”, verhottiin asiantuntijatiedoksi.
7. Erityisesti rajoitustoimien perusteet ja tiedon käyttö jäivät epäselviksi kulttuurialan toimijoille. Tähän liittyi vaikutusten arvioinnin puute.

11.

YHTEENVETO

11. Yhteenveto

Tässä raportissa on tarkasteltu kulttuurialaan kohdistuneita koronatoimia erityisesti edunvalvonnan ja osallisuuden, lainsäädännön, politiikan, hallinnon ja tietoperustan näkökulmista. Olemme analysoineet sitä, minkälaisia merkityksiä kulttuurialaan kohdistuneisiin koronatoimiin on liittynyt. Tarkastelumme osoittaa, kuinka koronapandemian aikaiseen ymmärrykseen ja keskusteluun vaikutti erityisesti hallitsevan terveysturvallisuuskertomuksen ja sitä haastaneen kulttuurialan vastakertomuksen välinen suhde. Koronapandemiassa terveysturvallisuuskertomus muuttui itsestäänselvyydeksi, eikä sitä oltu valmiita uudistamaan, vaikka koronan hallinta (esimerkiksi rokotukset) ja olosuhteet (kuten koronan luonne tautina) muuttuivat. Seurauksena oli kulttuurialan vahva kokemus epäoikeudenmukaisuudesta, mikä ilmeni koronatoimien ongelmia esiin nostavana vastakertomuksena. Asetelmaa voi havainnollistaa seuraavalla esimerkillä:



Vastakertomus:

Sateella voi mennä ulos, koska on mahdollista laittaa kumisaappaat ja sadetakki.

Valtakertomus:

Sateella ei voi mennä ulos, koska ei saa kastua.



Koronapandemia aiheutti suomalaisessa yhteiskunnassa jännitteitä ja niin sanottun kriisiresilienssin heikkenemistä. Kulttuurialan näkökulmasta Suomen hallitus ja keskeisin koronatoimien viranomainen – STM – johtivat käytännössä ensisijaisesti terveysturvallisuutta ja lähinnä fyysisen terveyden näkökulmasta, mutta eivät riittävästi suomalaista yhteiskuntaa.

Kulttuurialan edunvalvonnassa kyettiin tämän tutkimuksen mukaan tekemään uudenlaista yhteistyötä, löytämään yhteisiä tavoitteita sekä vaikuttamaan tietoa keräämällä ja analysoimalla. Kulttuurialan edunvalvonta vaikutti kulttuurialalle saatuihin tukiin myönteisesti ja oli osaltaan nostamassa myös muun muassa kulttuurialan rakenteet sekä kulttuurin merkityksen poliittiseen ja yhteiskunnal-

liseen keskusteluun. Kulttuurikentän hajanaisuus ja sisäiset ristiriidat olivat kuitenkin haaste niin viranhaltijatasolla kuin poliittisten päättäjien ja kulttuurialan oman edunvalvonnan keskuudessa. Kulttuurikentän onkin tämän tutkimuksen perusteella kyettävä löytämään tapoja vaikuttaa yhteisessä rintamassa yhä enenevässä määrin, kun kulttuurikentän ominaispiirteet ja kulttuurin merkitys yhteiskunnassa ovat tutkimushaastattelujen perusteella jääneet katveeseen.

Rajoituspolitiikkaan vaikuttaminen koettiin myös edunvalvonnassa vaikeaksi. Kulttuuriala jäikin valtakertomuksen eli terveysturvallisuuskertomuksen ”varjoon” poliittisessa päätöksenteossa, mikä oli ensisijaisesti poliittinen arvovalinta (STM–Kiuru–Marin-linja). Kulttuurialan merkitystä yhteiskunnan henkisen kriisinkestävytyden ja sen tuottaman hyvinvoinnin kannalta ei juurikaan otettu huomioon poliittisessa päätöksenteossa. Myös kulttuuristen oikeuksien ymmärtäminen puuttui, kuten myös kansanterveydellinen, kulttuurin perusoikeudellinen, sivistyksellinen, kasvatuksellinen, ekologinen tai demokraattinen näkökulma. Poliittiset päätöksentekijät suhtautuvat silti periaatteessa kulttuurialaan myönteisesti. Kulttuuri- ja tapahtuma-alan tuista vallitsi konsensus kaikkien puolueiden kesken.

Kulttuurialaan kohdistuviin koronatoimiin liittyi useita oikeudellisia jännitteitä oikeusvaltioperiaatteen ja hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta. Näitä olivat esimerkiksi koronapandemian läpileikkaava epäselvyys toimivaltuuksista, perusoikeuksien politisoituminen ja keskinäinen hierarkia, kulttuurialan toimijoiden oikeusturvan toteutuminen sekä koronatomien suhteellisuuden ja välttämättömyyden perustelu oikeudellisesta näkökulmasta. Yksi perustavanlaatuisimmista ongelmista oikeusvaltioperiaatteen kannalta liittyi myös kysymykseen yleisötilaisuuden käsitteen tulkinnasta.

Koronapandemiassa tapahtuneesta on siis syytä ottaa opiksi, mitä tulee kulttuurialaan kohdistuneisiin rajoitustoimiin ja niiden ongelmakohtiin. Samoin oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen ja perusoikeusrajoituksiin liittyvät puutteet on syytä huomioida paremmin valtionhallinnossa. Jos näin saattoi käydä 2020-luvun suomalaisessa oikeusvaltiossa, mikään ei takaa sitä, etteikö näin kävisi uudelleen tulevaisuudessa – joko vastaavanlaisessa pandemiakriisissä tai muunlaisessa yhteiskuntaa ravistelevassa kriisitilanteessa. Siksi oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien toteutuminen poikkeusoloissa tulee varmistaa ennakolta ja aikaisempaa paremmin poikkeusoloihin varauduttaessa.

Koronapandemiassa rajoitustoimet tehtiin epäselvien käsitteiden ja epäselvän hallinnollisen hierarkian kautta. Siksi on syytä varmistaa, että valtionhallinnossa ollaan riittävän varautuneita poikkeusoloihin sekä lainsäädännössä että oikeudellisen osaamisen osalta. Lisäksi lainsäädännössä poikkeusolojen suhde normaaliaikaan on oltava selvä ja selkeä, jolloin perusoikeusrajoitukset ja niiden perustelut ovat johdettavissa suoraan lainsäädännöstä oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti.

Hallinnon tasolla useat viranhaltijat joustivat ja tekivät paljon työtä ratkaistakseen niin kulttuurialaan kuin terveysturvallisuuteen liittyviä ongelmia. Hallinnon sirpaloituminen, siilot, vaikuttivat poikkeuksellisen paljon kulttuurialaan kohdistuviin koronatoimiin. Terveysturvallisuutta edustanut STM oli vahva ministeriö kulttuurialaan nähden. Kulttuurialan asioita normaalioloissa enemmän hoitava OKM oli muun muassa vaikuttamassa tukipolitiikkaan ja loi yhteistyösuhteita kulttuurialalle, kun kontaktit kulttuurialaan paljastuivat koronapandemian iskiessä puutteel-

lisiksi. Kuitenkin OKM oli vaikutusvallaltaan liian heikko ministeriö siihen kohdistuneisiin paineisiin ja olosuhteisiin nähden. Lisäksi ongelmia oli kokonaisvaltaisessa kulttuuripolitiikan johtamisessa. Hallinnossa oli pyrkimystä toimia kriisin edellyttämällä tavalla, mutta samalla esiintyi myös selkeästi huonoa hallintoa ja varovaisuutta.

Tutkimushaastattelujen perusteella syntyi havainto siitä, että kulttuurialan rakenteita ja prosesseja ei riittävästi tunneta yhteiskunnallisessa keskustelussa, poliittisessa päätöksenteossa tai hallinnossa. Tutkimuksemme myös osoittaa, että kulttuurialasta tai yleisesti luovista aloista ei ollut riittävästi tietopohjaa koronatoimien hallinnan ja johtamisen kannalta. Eri ministeriöillä (poliittiset päättäjät, viranhaltijat) ei ollut riittävästi tietoa kulttuurillisista perusoikeuksista eikä käsitystä kulttuuripoliittisista tavoitteista, kulttuurialan tuottamasta hyvinvoinnista, elinkeinopolitiikasta tai siitä, kuinka erilaiset toimet vaikuttavat alaan suoraan tai välillisesti.

Koronatoimien tietoperustaan liittyi poikkeuksellisen paljon mielikuvia ja tunneperäisyyttä. Kulttuurialaa leimaavat ja arvostuksen puutetta ilmentävät käsitykset, kuten ”kivat festarit olivat vaarallisia koronapandemiassa” verhottiin asian-tuntijatiedoksi. Niiden kumoamisen todistamisvastuu oli kulttuurialalla.

Kulttuurialan toimintaedellytysten, elinvoimaisuuden ja kasvustrategioiden kehittämisen puute sekä toisaalta lyhytjänteinen päätöksenteko muodostavat uhkan suomalaisen taide- ja kulttuurikentän tulevaisuudelle luovilla aloilla työskentelevien työolojen entisestään heikentyessä lähitulevaisuudessa esimerkiksi työttömyysturvan osalta. OKM:n tulee jatkossa luoda rakenteet tietoperustan luomiselle varmistaakseen tiedon kulkeminen kaikissa tilanteissa.

Kootun tiedon tehokkaassa eteenpäin saattamisessa esimerkiksi yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päättäjien sekä viranhaltijoiden tietoon avuksi voi tulla kulttuurialan edunvalvonta, joka voi yhdessä esimerkiksi alan toimijoiden, OKM:n ja kulttuuripoliittisten päättäjien kanssa tuoda esiin tietoa säännöllisesti. On muutenkin tutkimustuloksista päätellen perusteltua haastaa kaikkia kulttuurialan toimijoita sekä OKM:ää viestimään aktiivisesti kulttuurialaa koskevasta tiedosta ”oman kehän ulkopuolelle”, eli kaikille poliittisille päättäjille, kaikkien ministeriöiden viranhaltijoille, kansalaisille ja medialle.

Keskeiset kulttuuripolitiikan kehittämisalueiksi nostetut teemat – poikkialallisuuden ongelmat, itsensätyöllistäjien väliinpuotoaminen ja heitä koskevat sosiaaliturvan ongelmat, luovien alojen liian suuri määrittelemättömyys sekä heikkoudet tietoperustoissa ja vaikuttavuusarvioinneissa – aiheuttivat koronapandemian aikana massiivista haittaa etenkin kulttuurialalle, mutta myös laajemmin luovilla aloilla työskenteleville. Ongelmat eivät ole uusia, vaan ne on jo useasti todettu monissa selvityksissä ennen koronapandemiaa.⁵³

Seuraavaan pandemiaan varautumisen näkökulmasta kenties kaikkein tärkeimpänä asiana tutkimushaastatteluissa nousevat lainsäädännön muutostarpeet.

53 mm. Visuaaliset taiteet Suomessa. Selvitys toimialan rahoituksesta, rakenteista ja kehittämistarpeista.

https://www.cupore.fi/images/tiedostot/2023/visma_visuaaliset_taideet_suomessa.pdf

Taiteilijoiden työhyvinvointi. Taiteen ja kulttuurin barometri 2022.

https://www.cupore.fi/images/tiedostot/2023/cupore_barometri_2022.pdf

Kulttuurin aika on nyt ja aina. Kulttuurialan tulevaisuustyöryhmän ehdotukset seuraavalle hallituskaudelle.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164225/OKM_2022_23.pdf

”Muotoaan etsivä virasto. Taiteen edistämiskeskuksen arviointi.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162853/OKM_2021_11.pdf

12.

KEHITTÄMISSUOSITUKSET

12. Kehittämissuosituksset

12.1. Lainsäädännön muutostarpeet

Rajanveto normaaliolojen ja poikkeusolojen välillä. Tämä tutkimus on nostanut esiin tarpeen varmistaa oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen kriisi- ja poikkeusoloissa. Ensisijaisen tärkeää on tehdä selkeämpi rajanveto niin sanottuna normaaliaikana ja poikkeusoloissa sovellettavan lainsäädännön välillä. Rajanvedossa on syytä varmistaa, että perusoikeudet tulevat paremmin huomioituiksi sekä mitkä ovat hallinnon toimijoiden toimivaltuudet ja hierarkia tilanteissa, joissa perusoikeudet tulevat rajoitetuiksi. Tässä yhtälössä tartuntatautilain, valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhde tulee tehdä selvemmäksi. Näillä kaikilla on yhteys poikkeusoloihin ja pandemiatilanteen hoitamiseen, mutta niiden suhde toisiinsa on koettu vaikeaselkiseksi koronapandemian aikana. Lainsäädännön selkeyttäminen edellyttää myös sen määrittämistä, miten perusoikeuksien rajoitus on mahdollista normaaliaikana tartuntatautilain tai muun erityislain nojalla ja miten tilanne muuttuu, kun julistetaan poikkeusolot. Tässä kokonaisuudessa on tärkeää perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen ja valvonta kaikissa vaiheissa läpi julkisen vallankäytön.

Tutkimuksen haastatteluissa on noussut esiin linjauksia siitä, olisiko tulevaisuudessa syytä toteuttaa rajoitustoiminta joko selvästi poikkeusolojen julistamisen jälkeen vai joustavammin eli siten, että muun muassa kokoontumista voitaisiin rajoittaa vielä joustavammin normaalilainsäädännön puitteissa ilman vaatimusta poikkeusolojen julistamisesta. Toisin sanoen normaalilainsäädännössä pyrittäisiin huomioimaan poikkeustilanteita entistä paremmin.

Tartuntatautilain uudistaminen. Tartuntatautilain kokonaisuudistus on jo käynnistetty tätä raporttia kirjoitettaessa. Koronapandemia osoittikin tartuntatautilain ongelmallisuuden erityisesti pitkäkestoisissa ja jatkuvasti muuttuvissa pandemioissa. Tutkimuksemme perusteella näyttäisi olevan tarkoituksenmukaista, että tartuntatautilakiin säädettäisiin oma pandemialukunsa, joka koskisi pidempiaikaisia ajanjaksoja ja joka velvoittaisi asianosaisten kuulemiseen ja vuorovaikutukseen heidän kanssaan sekä tilannekuvan keräämiseen ja siten kokonaisvaltaiseen vaikutusten arviointiin. Pandemialuku eroaisi soveltamisalaltaan paikallisista tai lyhytkestoisemmista tartuntatautiepidemioista.

Yleisötilaisuuden käsitteen määrittely. Nykyisin tartuntatautilain kokoontumisrajoitukset on sidottu yleisötilaisuuden käsitteeseen. Yleisötilaisuuden käsite on selvennettävä, ja tartuntatautilain suhde kokoontumislakiin on tehtävä selväksi myös lain sanamuodossa. Vaihtoehtoisesti on esitetty, että tartuntatautilain kokoontumiseen liittyvät rajoitukset tulisi irrottaa kokonaan yleisötilaisuuden käsitteestä, jolloin rajoitusten kohteena olisivat rajatut, tietyn kokoiset ihmisryhmät. Tällaisen rajoitustoiminnan on sanottu kohtelevan yhdenvertaisemmin eri tilaisuuksia ja tilanteita, joissa ihmiset kokoontuvat.

Myös valmiuslakiin kohdistuu muutostarpeita, vaikka valmiuslain käyttöönotolla ei ollut vaikutuksia kulttuurialaa koskettaviin rajoituksiin koronapande-

miassa. Pandemian vaikutukset tulee huomioida jatkossa valmiuslain säännöksissä paremmin. Lopuksi voidaan todeta, että pandemiaa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksessa tulee varmistua siitä, että etukäteisvarautuminen todellisuudessa tehdään ajoissa niin sanottujen normiolojen aikana.

12.2. Kulttuurialan tuki-instrumenttien kehittäminen

Tuki-instrumenttien uudistaminen. Korona-aikana aktualisoitui keskeinen kulttuurialan tukipolitiikkaa koko 2000-luvun hiertänyt haaste: pyrkimys tukea kaikkea kulttuuritoimintaa samanlaisella tukimuodolla, joka perustuu pikemminkin tarveharkintaan kuin aitoon kannustavuuteen. Suomalaisen kulttuurirahoituksen tukijärjestelmä tukeutuu vertaisarvioituihin apurahajärjestelmiin. Esimerkiksi luova sisällöntuotanto ei mahdu innovaatiopolitiikan raameihin eikä luovia aloja ole huomioitu tarpeeksi elinkeino- ja innovaatiopolitiikassa. Kulttuurialalla yksinyrittäjyys on yleistä, mutta rahoituksen edellytyksenä vaaditaan usein yksilölliset voimavarat ylittäviä ponnisteluja. Kulttuurialan yritykset eivät usein täytä Business Finlandin rahoitusinstrumenttien vaatimuksia, koska niiden markkinapotentiaalia pidetään rajallisena ja liiketoimintamalleja skaalautumattomina. Tämä vaatisi talouden arvoketjujen moniarvoisempaa tarkastelua sekä talouskäsitteen päivittämistä niin, että muiden painopisteiden – kuten metsä-, kone- ja kemianteollisuuden – rinnalle nostettaisiin aidosti aineettoman pääoman arvo. Rahoitusta tarvittaisiin alkuvaiheen yrityksille ja yksinyrittäjille konseptointiin, tuotantoon, markkinointiin ja muihin operatiivisiin kustannuksiin.

Suorien tukimuotojen kehittäminen. Suorien tukien lisäksi tarvitaan epäsuoria politiikkatoimia eri hallinnonaloilta, kuten tekijänoikeuksien tukemista, verohelpotuksia sekä kulttuuritapahtumien infrastruktuurien ja koulutuksen kehittämistä. Suorien ja epäsuorien toimien edistämisen kokonaisuus vaatii selvää vastuunjakoja keskeisten ministeriöiden (OKM, TEM, UM), virastojen ja asiantuntijaorganisaatioiden (Taike, SES, KAVI, Business Finland) sekä aluehallinnon (ELY-keskukset ja uudet Elinvoimakeskukset) kesken.

12.3. Kulttuurialan edunvalvonnan ja osallisuuden kehittäminen

Osallisuuden vaikuttavuuden parantaminen ja yhdistäminen kriisitoimien toimeenpanoon. Tutkimuksen perusteella kulttuurialan osallisuus jäi osin alan näennäiseksi kuulemiseksi. Onkin olennaista huolehtia paitsi osallisuuden vaikuttavuudesta, myös osallisuuden yhdistämisestä kriiseissä myös toimeenpanoon. Korona-aikana kulttuurialan toimijoita osallistettiin jonkin verran – osin sattumanvaraisesti – asioiden valmisteluun (esimerkiksi tukipolitiikka, riskipistetaulukko). Sen sijaan osallistamista ei tehty koronatoimien toimeenpanoon tai sen muutosten yhtey-

dessä, ja vaikka OKM:llä oli osallistavia keskusteluja ja työryhmiä, näillä ei ollut vaikutusta muiden ministeriöiden tai valtioneuvoston päätöksiin muutoin kuin osana lopullista exit-strategiaa. Kulttuurialaa osallistamalla olisi voitu laaja-alaisemmin hyödyntää edunvalvojien ja muiden kulttuurialan toimijoiden osaamista.

Tapahtuma-alan toimijat tarjosivat osaamistaan tapahtumaturvallisuuden saralla myös koronarokotusten ja -testausten järjestämisessä saamatta minkäänlaista vastakaikua viranhaltijoilta tai poliittisilta päättäjiltä. Päätöksentekijöiden välinpitämättömyys kulttuurialan toimijoiden terveysturvallisuustyötä kohtaan osaltaan kärjisti tilannetta yhteiskunnassa ja loi lisää tyytymättömyyttä ja vastakainasettelua. Kriisitilanteessa olisi ollut keskeistä, että ala olisi kokenut toimintansa merkitykselliseksi. Ylipäänsä kriisitilanteissa osallistumista tulisi kehittää siitä näkökulmasta, että osallisuus saa aikaan ennen kaikkea maksimaalista hyötyä. Maksimaalinen hyöty voi olla vaikkapa kulttuurialan tarkoituksen ja arvopohjan parempaa ymmärtämistä toimenpiteiden lähtökohtana, mutta myös yhteiskunnassa olevan osaamisen ja resurssien käyttöä kriisitilanteessa tehokkaalla tavalla. Koronapandemia osoitti myös toimenpiteiden toimeenpanon yhteydessä tehtävän valintoja ja ratkaisuja, joiden tietopohjaa ja oikeutusta parempi osallistaminen olisi edistänyt.

Kulttuurialan edunvalvonnan keskinäisen yhteistyön kehittäminen. Kulttuurialan yhteisten näkemysten löytäminen alan itsensä toimesta nähdään tutkimushaastattelussa elintärkeänä kulttuurialan selviytymisen kannalta. Mikäli alalta tuodaan ristiriitaisia viestejä, vastuun koetaan jäävän aina kuulijalle. Vähenevät resurssit ja pelko oman aseman huononemisesta entisestään sekä työnantaja–työntekijäintressien aiheuttamat ja VOS-toimijoiden ja vapaan kentän väliset ristiriidat kuitenkin ymmärrettävästi aiheuttavat huolta alalla sekä hankaluutta muodostaa koko kulttuurialan yhteisiä ajettavia asioita. Kuitenkin erilaisten tahojen olisi kyettävä yhteiseen vaikuttamistyöhön. Tällaisia yhteenliittymiä syntyi koronapandemian aikana Suomessa, mutta jo syntyneiden yhteenliittymien tai vastaavien uusien tahojen olisi elintärkeää pyrkiä jatkamaan tai rakentamaan yhteistyötä.

Vapaata kenttää tukevien rakenteiden kehittäminen. Vapaan kentän ja markkinaehtoisen kentän toimijat tulisi tunnistaa ja tuottaa näistä sektoreista tietoa paitsi ministeriöille myös päättäjille ja medialle. Yksi mahdollisuus on yhdistää aluksi niin sanottujen taiteilija- ja työntekijäpuolen toimijoiden ääntä. Vapaan kentän toimijat olivat väliinputoajia korona-aikana. Koronapandemian jälkeen ei ole tehty juuri minkäänlaisia rakenteellisia muutoksia asian korjaamiseksi.

Vapaan kentän demokratiakokeilu. Käynnistetään demokratiakokeilu, joka kohdistuu erityisesti vapaan kentän toimijoihin. Tässä kokeilussa hyödynnetään demokratiaa edistäviä teknologisia ratkaisuja, kuten Sitran Suomeen tuomalla Polis-alustalla toteuttama verkkokeskustelu ”Mitä mieltä, Suomi?”. Erityisesti vapaan kentän ja markkinaehtoisen kentän toimijoissa oli koronakriisin aikana väliinputoajia. Heidän äänensä ja tilanteensa eivät välittyneet riittävästi poliittiseen päätöksentekoon tai sen paremmin yhteiskunnalliseen keskusteluunkaan niin, että niitä olisi todella ymmärretty tai otettu vakavasti siinä mielessä, että asioihin olisi ryhdytty hakemaan muutosta tai korjausta.

Kokeilu toteutetaan yhteistyössä järjestöjen kanssa, ja äänensä saavat kuuluviin paitsi järjestöjen edustajat myös itse jäsenistö. Kenenkään ääni ei tässä keskuste-

lussa tukahduta toista, vaan jokaisen ääni painaa saman verran. Tässä keskustelussa ei neuvotella suljetussa kabinetissa, jossa jollakin on valtaa toisen työmahdollisuuksiin tai kuuluvampi ääni, vaan tarkoituksena on kartoittaa, mitä asioita todella halutaan edistää ja missä muodossa. Kokeilun tuloksia voitaisiin mahdollisesti hyödyntää laajemmin eri yhteiskunnan alueilla. *Kulttuurialan toimijoiden yhteistyöverkostojen ja verkostoyhteistyön kehittäminen, vakiinnuttaminen ja kohdentaminen.* Kulttuurialan edunvalvonnan ja toimijoiden olisi haastattelujen perusteella hyvä olla tiiviimmin läsnä poliitikkojen uralla. Alan olisi myös hyvä pyrkiä ja päästä sellaisiin yhteisöihin ja neuvottelupöytiin, joissa olisi mahdollisuus laajemmin viestiä kulttuurin asiasta, löytää ja kehittää yhteistyömahdollisuuksia ja saada tukea omille edistettävillä asioille jo niiden valmistelu- eikä vasta päätöksentekovaiheessa. Haastatteluissa kiinnitettiin laajalti huomiota myös yleisiin mielikuviin kulttuurimyönteisemmistä puolueista. Nämä mielikuvat voivat häiritä kulttuurin edunvalvontaa niin, ettei kontakteja luoda riittävästi kaikkiin puolueisiin, tai tietyt poliittiset tahot eivät aktivoidu kulttuuriasioissa, koska kokevat ennakoasenteet lannistaviksi, tai heillä ei ole minkäänlaisia kontakteja alan toimijoihin.

12.4. Poliittisen päätöksenteon ja kriisinhallinnan kehittäminen

Kulttuurialan poikkihallinnollisen rakenteen tunnistaminen sekä yhteistyön kehittäminen hallintosiilojen välillä. Tutkimusaineisto osoitti, että kulttuurialaan kohdistuviin toimenpiteisiin tuli jatkuvia viiveitä, jotka johtuivat poikkihallinnollisista ongelmista niin TEMin ja OKM:n kuin OKM:n ja STM:n välillä. Tästä johtuen tarvitaan hallinnollinen rakenne, jonka puitteissa kyetään muun muassa yhdistämään resursseja ja tekemään oikeudenmukaisia ja tehokkaita kriisitoimenpiteitä. Rakenteen tarpeellisuuteen on kiinnitetty huomiota myös nykyisessä hallitusohjelmassa. Rakenteen tulee olla riittävän toimivaltainen ja toimijoita vastuutava. Tästä johtuen esimerkiksi pelkät neuvottelukunnat tai työryhmät eivät ole riittäviä. Toimivaltaista, poikkihallinnollista rakennetta tarvitaan myös kulttuurialan kehittämisessä korona-ajan jälkeen. Esimerkiksi markkinaehtoisen kentän ja vapaan kentän tukeminen liiketoiminnan instrumenttien avulla on tärkeää. Kulttuurialan toimintaedellytyksiä tulisi kokonaisvaltaisesti vahvistaa, ja tähän tarvitaan poikkihallinnollista yhteistyötä sekä näkemystä.

Ministerityöryhmän perustaminen. Yhtenä ratkaisuna tutkimuksessa nousee esiin tarve perustaa kulttuuri- ja laajemmin luovien alojen asioita käsittelevä ministerityöryhmä. Kulttuuripolitiikan huomioiminen muissa jo olemassa olevissa sekä tulevana hallituskausina perustettavissa ministerityöryhmissä on myös varmistettava. Oma ministerityöryhmä mahdollistaisi monelle hallinnonalalle hajautuvan kulttuurialan ja laajemmin luovia aloja koskevan suunnitelmallisen ja koordinoitun poliittisen johtamisen.

Näyttää tarkoituksenmukaiselta, että ministerityöryhmässä olisi opetus- ja kulttuuriministeri, työ- ja elinkeinoministeri, kunta- ja alueministeri, sosiaali-

ja terveysministeri sekä ulkoministeri. Ministerityöryhmän painopisteenä on ottaa laaja-alaisesti työssään huomioon esimerkiksi kulttuurin sosiaaliset ja terveydelliset ulottuvuudet kansanterveyteen ja tämän hyödyntämisen varmistaminen hyvinvointialueiden strategiatyössä, kulttuurin ja taiteen jatkuvuuden varmistaminen, harrastusmahdollisuudet eri ikä- ja väestöryhmissä sekä esimerkiksi taito- ja taideaineet koulutuspolitiikassa, kulttuurin saavutettavuuden edistämisen osana ihmisten kulttuuristen oikeuksien toteutumista, kulttuurialan työntekijöiden sosiaali- ja työttömyysturvan haasteet, tekijänoikeuksista huolehtiminen, kulttuuri huoltovarmuus- ja turvallisuuspoliittisena ulottuvuutena, kulttuuripolitiikka elinkeinon, viennin ja kasvustrategioiden näkökulmasta (työllisyys, luova talous, aineeton arvonluonti, elämyspalvelut ja vastaavat kysymykset), kulttuuri ja kulttuuriperintö vetovoimatekijänä sekä maakuvan luojana. Luovat alat ovat maailmalla merkittäviä kasvualoja, mutta jostakin syystä Suomessa alan kasvupotentiaalia ei hyödynnetä tarpeeksi. Luovien alojen kasvupotentiaalin takia myös riittävän vahva poliittinen johtaminen olisi tarpeellista.

Kulttuuripolitiikassa katse tulevaisuudessa, painopiste tietoperustaisuudessa ja käytännön toiminnan varmistamisessa. Kulttuuripolitiikassa painopistettä tulisi siirtää tekemämme tutkimuksen perusteella sen varmistamiseen, että käytännön toimijoilla olisi edellytyksiä kulttuurin harjoittamiseen myös kriisiaikoina. Tämä edellyttää nykyistä kokonaisvaltaisempaa kulttuuripolitiikkaa, tukipolitiikkaa sekä niitä tukevaa tietopohjaa ja tietopohjan todellista hyödyntämistä. Kulttuuripolitiikalla olisi kyettävä luomaan edellytyksiä niin VOS-toimijoille kuin vapaan kentän kulttuurialan toimijoille. Tällä on vaikutuksia suoraan myös henkiseen kriisinkestävytyteen ja resilienssiin. Koronapandemia osoitti, että kulttuurialan vapaan kentän toimijoilla on kykyä luoviin ja kekseliäisiin ratkaisuihin ja tätä kautta henkistä kriisinkestävyttä vahvistavaan kulttuuritoimintaan. Kokonaisvaltainen ja käytännön toiminnan varmistamisesta lähtevä kulttuuripolitiikka edesauttaisi myös ratkaisujen löytymistä vaikeisiin kriisitilanteissa esiintyviin ongelmiin (esimerkiksi freelancereiden toimeentulo-ongelmat koronakriisissä).

Koronapandemia osoitti kulttuurialan haavoittuvuuden. Sen aikana annettiin myös poliittisia lupauksia alan uudistamiseksi ja kehittämiseksi. Koronapandemian päätyttyä moni lupaus jäi täyttämättä, ja koronan kurittamalla alalla onkin panostuksen sijaan mahdollisesti edessään massiiviset leikkaukset. Puheista huolimatta kulttuurin arvoa kansantaloudelle, kansanterveydelle tai maabrändille ei tunnusteta siten, että useaan kertaan tutkitut myönteiset vaikutukset edellä mainituilla sektoreilla sekä alan kasvupotentiaali johtaisivat taloudellisiin panostuksiin tai muutoksiin hallinnollisissa rakenteissa. Kulttuurialaan ja sen toimintakykyyn panostaminen voi kuitenkin parantaa merkittävässä määrin kriisin jälkeisessä vaiheessa yhteiskunnan toimintakykyä ja tätä kautta resilienssiä. Muita tutkitusti hyviä vaikutuksia ovat esimerkiksi aluetaloudellisen vetovoiman lisääntyminen.

Kokonaisvaltaisempi ja tulevaisuussuuntautuneempi ote kulttuuripolitiikassa loisi myös varmuutta ja pidempää horisonttia kulttuurialalle, joka tutkimushaastattelujen perusteella koki epävarmuuden lisääntyneen ja oman työn merkitykselliseksi kokemisen vähentyneen. Kriisissä tehdyillä toimenpiteillä ja lupauksilla on pitkän aikavälin vaikutuksia. Kriisiaikana tehdyillä kulttuurialaa heikentävillä ratkaisuilla voidaan esimerkiksi parantaa myös kriisin jälkeisessä vaiheessa yhteiskun-

nan toimintakykyä ja tätä kautta resilienssiä. Lähtökohtana tulee olla pitkäjänteisyys. Tutkimushaastatteluissa pohdittiin laajalti sitä, kuinka kulttuurialan rakenne ja koronatoimien vaikutus alaan tulivat yllätyksenä viranhaltijoille ja poliittisille päättäjille. Tehtyjen koronatoimien vaikutuksista kulttuurialaan tuleekin tehdä kattavia arvioita kuten myös tulevien leikkausten vaikutuksista sekä kerrannaisvaikutuksista. Selvää myös on, että jos poliittisen päätöksenteon koronakriisin aikana antamia lupauksia ei haluta tai kyetä pitämään, se vaikuttaa merkittävästi myös kulttuurin huoltovarmuuden kehittämisen uskottavuuteen. Kokonaisvaltaisuus myös tarkoittaa, että pyritään kirkastamaan kulttuurialan toiminnan lähtökoh- tia, arvopohjaa ja merkitystä. Analyysimme osoittivat, että kiireisessä ja nopeasti muuttuvassa kriisitilanteessa päätöksentekijät tai hallinnon valmistelijat teke- vät ratkaisujaan pinnallisesti ja mahdollisesti kulttuurialan toimijoita leimaavien ennakkoluulojensa perusteella.

Kulttuurialan huoltovarmuuden ja yhteiskunnan resilienssin kehittäminen ja johtaminen. Tutkimushanke osoitti, että paitsi kulttuurialalla myös yhteiskun- nassa on tarve kehittää huoltovarmuutta. Tämäkin tutkimus on nostanut esiin tarpeen kehittää resilienssin ja siihen liittyvän henkisen kriisinkestävyuden johta- mista ja ylläpitoa. Resilienssillä viitataan kykyyn kestää ja sopeutua lyhytaikaisiin häiriötiloihin ja pitkän aikavälin muutoksiin kriiseissä sekä toipua niistä.

Kulttuurilla on suuri rooli yhteiskunnassa henkisessä kriisinkestävyudessa ja resilienssissä. Tämän takia tarvitaan toimenpiteitä, joilla varmistetaan paitsi kult- tuurialan oma resilienssi myös sen kytkeytyminen yhteiskunnan resilienssiin ja henkiseen kriisinkestävyteen. Huoltovarmuuden ja varautumisen kehittämisessä pyritään siihen, että Suomi selviytyy erilaisissa kriiseissä mahdollisimman hyvin.

Kulttuurialaan liittyvän resilienssin ja henkisen kriisinkestävyuden kehittäminen edellyttävät kokonaisvaltaisuutta. Sen sijaan että esimerkiksi kukin ministeriö kehit- tää huoltovarmuutta toimialallaan, ministeriöiden tulisi suunnitella huoltovarmuus- rakenteita myös yhteistyössä. On myös kehitettävä kulttuurialan kanssa yhteistyössä strategioita ja toimia sen edistämiseksi, että voisimme muodostaa paremman koko- naiskuvan siitä, miten kulttuuriala voi kriisiaikana vahvistaa kansalaisten henkistä jaksamista. Kulttuurialan pitäisi myös olla mukana pohtimassa sitä, mitä konkreet- tisia rakenteita ja niiden tukemista tällainen resilienssinäkökulma vaatii yhteiskun- nassa ja poliittisessa päätöksenteossa. Alueellisena toimijana esimerkiksi VOS-lai- tosten velvollisuutena tai mahdollisuutena voisi olla varautumissuunnitelmien laatiminen erilaisiin kriisiskenaarioihin yhteistyössä kunnan ja AVI:n kanssa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2017) todetaan henkistä kriisinkestä- vyyttä pidettävän yllä huolehtimalla sivistyksen peruspalveluista ja viranomais- ten pitkäjänteisestä viestinnästä. Koulutuksella ja kulttuuripalveluilla vahvistetaan kansalaisten tietoja ja taitoja toimia muuttuvassa yhteiskunnassa. Strategiat ja työ- ryhmämuistiot jäävät kriisiaikana hyödyntämättä, mikäli eri ministeriöt eivät tun- nusta tai ole perillä valtioneuvoston laatimista suunnitelmista. Tutkimus osoitti, että poliittiset päätöksentekijät tai hallinnon tasolla OKM eivät pitäneet esillä kyseistä strategiaa tai huoltovarmuusnäkökulmaa kulttuurin merkityksestä henki- sessä kriisinkestävyudessa millään tavalla. Myöskään kulttuurialan edunvalvonta ei aluksi osannut pitää kansalaisten henkistä jaksamista esillä kohdatessaan äkillisen toimialan sisäisen kriisin oman elinkeinon harjoittamisen ollessa estetty.

Hallinnon rakenteiden ja toimintamallien uudistaminen. Kriisijohtamisen rakenteet on luotava normaaliaikana, ja vastualueiden on oltava tiedossa. Tutkimushanke osoitti, että myös kulttuurialan kannalta keskeistä on kyky sovittaa kriisiaikana yhteen eri toimialojen toimintaa sekä varmistaa riittävä tiedonsaanti ja -kulku. Tästä johtuen on perusteltua perustaa riittävän vahvoja kriisirakenteita silloin, kun kriisi ei niin sanotusti ole ”valloillaan”. Tällaisten toimielinten on myös kyettävä huomioimaan erilaiset kertomukset ja niiden väliset jännitteet ja konfliktit. Kulttuurialan koronatoimiakin ja niiden kytkentää terveysturvallisuuteen olisi parantanut, jos hallinnon tasolla olisi ollut riittävän vahvoja toimintaa koordinoivia rakenteita.

OKM:n kykyä edistää kulttuurialan toimintaedellytyksiä kokonaisvaltaisesti ja yhteistyölähtöisesti tulisi edistää. Samoin OKM:n toimeenpanokykyä tulisi voida vahvistaa. Lisäksi tutkimuksen mukaan OKM:n olisi kehitettävä yhteyksiä ja dialogia järjestöjen kanssa, jotta kulttuurikentällä tehtävää toimintaa ja kehittämistyötä voitaisiin kriisiaikana sekä parantaa että hyödyntää. Mikäli alalla tehdään omaehtoista kriisikehittämistä, se kyettäisiin näin ottamaan huomioon. Vaikutavuusperustainen ohjaus voisi myös edistää kulttuurialan uudistumista. Tämä tukisi esimerkiksi alueita kehittämään sellaisia yhteistyörakenteita, joilla kyetään saamaan aikaan vaikuttavaa ja omaehtoista kulttuurityötä.

Taiken roolia asiantuntijavirastona ja operatiivisena toimijana tulisi haastattelujen perusteella kirkastaa. Tutkimushaastatteluissa nousi myös esiin epäluottamusta Taiken ja OKM:n välisiä suhteita kohtaan koronapandemian aikana. Moni Taiken kehittämiseksi tehdyn ulkoisen raportin (Uusikylä et al. 2019) havainto osoittautui korona-aikana todeksi esimerkiksi siitä, että Taikella tulisi olla itsenäisen kirjanpitoyksikön asema ja viraston toimintaa ohjaava ja tukeva strategia. Olisi myös tärkeää, että Taiken ohjauksen ja strategisen johtamisen tueksi perustettaisiin erillinen hallitus tai neuvosto, jolla on muodollinen ohjaava ja päättävä asema suhteessa virastoon. Nykyinen avustusprosessi on tutkimushaastattelujen mukaan myöskin liian raskas ja työllistävä. Taiken määrärahat tulisi osoittaa viraston käyttöön yhtenä jakamattomana kokonaisuutena. Tätä voi perustella seuraavasti:

- Resurssien jakautuminen eri tukimuotoihin vastaa hakemusten määrää ja rahoituksen tarvetta.
- Virasto pystyy käsittelemään hakijoita isompina kokonaisuuksina, jolloin hakijan ei tarvitse toimittaa useampia hakemuksia saman vuoden aikana.
- Valtionavustusten digitalisointihankkeen myötä virasto pystyy vastaamaan valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden tavoitteisiin.
- Viraston sisäinen työnjako muuttuu joustavammaksi ja valtionavustustehtäviin liittyvä resurssien käyttö muuttuu tehokkaammaksi.
- Virasto pystyy kehittämään toimikuntarakennetta nykyistä tarkoituksenmukaisempaan ja resurssiviisaampaan suuntaan.

Sivistyshallinto 2030 -hankkeen yhteydessä 1.1.2026 Taike ja KAVI yhdistetään, jolloin uuden, taiteen ja kulttuurin edistämisestä vastaavan viraston, roolia on mahdollista tarkentaa. Konsernihankkeen myötä Taiken ja KAVIn muodostamasta virastokokonaisuudesta tulee itsenäinen kirjanpitoyksikkö, jolloin se voi aidosti uudistaa myös valtionavustusten kokonaisuutta tarkoituksenmukaisempaan suuntaan.⁵⁴

OKM:n kulttuurialaa koskevan varautumissuunnitelman päivittäminen. Vahvistetaan kulttuurialan kriisinkestävyyttä laatimalla varautumissuunnitelma, jota päivitetään säännöllisesti. Tämä toteutetaan vahvalla verkostomaisella yhteistyöllä, josta vastuun kantavat Taiken ja KAVIn muodostama virastokokonaisuus, Museovirasto, Kansallisarkisto ja OKM sekä Huoltovarmuuskeskus / TEM. OKM:n koordinoimaan kulttuurialan huoltovarmuuteen sisällytetään myös kulttuurin saavutettavuuden ja esteettömyyden varmistaminen kriisiaikoina. Tämä varmistaa kansalaisten kulttuuristen oikeuksien toteutumisen sekä siihen liittyen erityisesti lasten oikeuksien toteutumisen.

Alueellisen kulttuurityön toimintaedellytysten ja aluetason rakenteiden vahvistaminen osana kriisihallintoa. Tekemämme tutkimuksen perusteella on yksittäisiä esimerkkejä siitä, että aluetasolla kyettiin tapauskohtaisesti toimimaan joustavasti ja luomaan kriisitilanteessa edellytykset kulttuurialan toiminnalle. Vaikka tilanne ei ollut tällainen jokaisella alueella Suomessa, niin parhaimmillaan aluetasolla oli kykyä ja mahdollisuus esimerkiksi verkostoitua, osallistaa ja luoda yhteistyösuhteita kulttuurialan toimijoihin sekä muihin toimijoihin, joita koronatoimet koskivat. Tätä kautta alueilla tehtävällä toiminnalla voi olla merkittävä rooli kriisiaikana ihmisille merkityksellisen kulttuuritoiminnan sekä tätä kautta yhteiskunnallisen resilienssin ja henkisen kriisinkestävyyden kannalta.

Aluetason vahvistaminen tulisi siis sisällyttää varautumiseen. Kriisijohtamisessa ja -hallinnossa tarvitaan sekä keskitettyjä että hajautettuja rakenteita ja toimintamalleja. Jos kulttuurialan toiminta halutaan turvata ja samalla varmistaa sen merkitys kriisiresilienssin edistäjänä, tarvitaan toimivaltaiset aluetoimijat, jotka tekevät yhteistyötä kulttuurialan toimijoiden kanssa ja osallistavat heitä. Ehdotus lisäisi kiinnostusta, toimenpiteitä ja tietoisuutta aluetasoilla: kunnat ja hyte-alueet ovat kuitenkin kulttuuripoliittisesti keskeisessä roolissa.

Hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen varmistaminen kriiseissä. Suomessa on vakavasti pohdittava, missä määrin kriisitilanteissa hyväksytään tarkoituksen ”pyhittävä”, mutta hyvää hallintoa rikkova poliittinen ja hallinnollinen painostaminen sekä normaalikäytännöistä poikkeava ja niitä ohittava asioiden valmistelu. Näitä ilmiöitä nousi esiin tässäkin tutkimuksessa. Hyvästä hallinnosta poikkeava toiminta vaikeuttaa myös osallistumista. Jos ei esimerkiksi ole selvää, millä tavoin asioita valmistellaan, on myös vaikea vaikuttaa tai osallistaa toimijoita systemaattisella tavalla.

Tietoperustaisen mallin kehittäminen kulttuurialalle. Vahvistetaan ja systematisoidaan kulttuurialan tietoperustainen malli. Koronakriisissä kulttuurialan tietoperustainen johtaminen ei onnistunut, koska tähän ei ollut varauduttu. Tämä

⁵⁴ Sivistyshallinto 2030 -uudistushanke: Taike ja Kavi yhdistyisivät yhdeksi virastoksi

osaltaan heikensi edellytyksiä ratkaista kulttuurialan kannalta vaikeita asioita, kuten freelancereiden tilannetta.

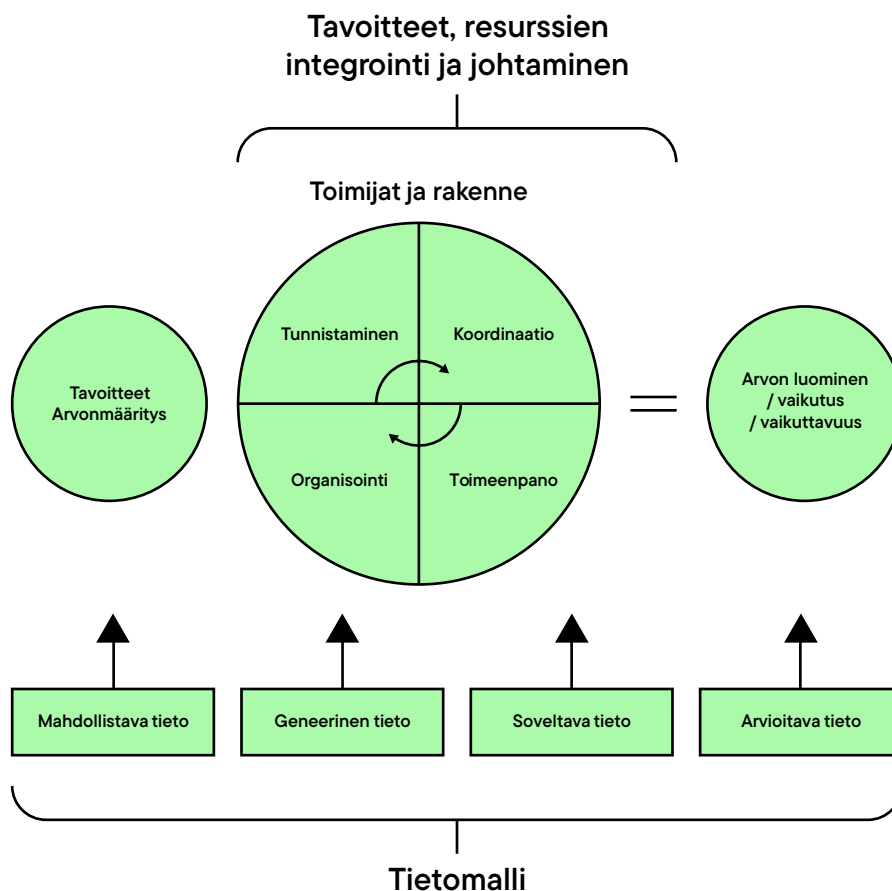
Ehdottamamme tietoperustainen malli tarkoittaa nykyistä vahvempaa jäsenystä siitä, miten tietoa kerätään, analysoidaan ja sovelletaan. Malli sisältää myös tietoperustaisuuden organisoinnin, yhteensovittamisen ja yhdistämisen resurssien käyttöön. Erityisesti on keskeistä, että tiedon kerääminen, analysointi sekä niihin liittyvien käytäntöjen ja menetelmien kehittäminen on vastuutettu yhdelle toimijalle. Tämä toimija luo myös tiiviit yhteistyösuhteet tiedon käyttäjiin, kuten poliittisiin päätöksentekijöihin, toimenpiteitä valmisteleviin viranomaisiin ja kulttuurialan toimijoihin. Jotta tietoperustaisuus toimisi, siihen liittyvät käytännöt on luotava jo normaaliaikana. Ehdotammekin harkittavaksi, että kulttuurialan tietoperustaisen mallin kehittäminen ja toteuttaminen vastuutettaisiin esimerkiksi Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporelle.

Vaikka kriisiaikana tietotarpeet poikkeavat normaaliajan tietotarpeista, tarvitaan järjestelmä, joka on hyödynnettävissä kriisiaikana. Samoin tietoperustainen malli parantaa alan järjestöjen yhteistyötä. Alla olevassa kuvassa olemme kuvanneet lähtökohtia, joiden perusteella tietoperustainen malli olisi tehtävissä. Mallin lähtökohtana ovat kulttuuripolitiikan tavoitteet, ongelmat ja arvoperusta. Ne vaikuttavat siihen, minkälaista tietoa on tarkoituksenmukaista kerätä. Toisessa vaiheessa kiinnitetään huomioita toimijoihin ja rakenteisiin, jotka ovat keskeisiä tietoperustaisuuden kannalta. Tarkoituksena on tuottaa aiempaa parempaa vaikuttavuustietoa, jolla kulttuurialaa voidaan kehittää ja arvioida.

Tilannekuvan luominen eri hallinnonalojen kulttuurialaa koskevista toimista. Korona-aika nosti esiin, ettei ole riittävän kattavia tilannekuvia siitä, mitä eri hallinnonalat tekevät kulttuurialaan liittyen. Tästä johtuen ehdotamme tietoperustaisen mallin tueksi, että arvioidaan eri ministeriöiden toimintaa ja niiden yhteistyötä kulttuuripolitiikan edistäjinä. Toimintamalli vastaa valtion liikuntaneuvoston toimintaa. Kulttuuripolitiikka ulottuu yhä enemmän eri toimialoille, kuten hyvinvoinnin, elinvoiman ynnä muille alueille. Arviointi ja paremman tilannekuvan rakentaminen edesauttaa sitä, että pystytään kokonaisvaltaisemmin edistämään ja johtamaan kulttuurialaa, jonka johtaminen oli puutteellista korona-aikana.

Tilastoinnin ja sen luokittelun kattavuuden varmistaminen. Korona-aikana erityisesti ne toimijat, joista oli saatavilla tilastotietoa ja joiden kanssa viranomaiset olivat tottuneet toimimaan, pärjäsivät melko hyvin. Samoin korona-aika paljasti kulttuurialan toimijoiden tilastoinnin puutteet.

KUVIO 9. TIETOPERUSTAINEN MALLI. MUKAILLEN DANIELSSON JA WESTRUP (2024)



Tilastointi ja luokittelu ovat suoraan yhteydessä tukipolitiikkaan ja tätä kautta siihen, missä määrin kyetään toteuttamaan kokonaisvaltaista ja ennakoivaa kulttuuripolitiikkaa. Koronatukien jako noudattaa vakiintuneita valtionhallinnon vastuita. Jakaumat vaikuttavat samalla noudattelevan käsitystä, jonka mukaan luovat alat ymmärretään eri hallinnonaloilla eri tavoin. Aineistomme perusteella kulttuurialoja koskevan rekisteriaineiston luokittelut vaihtelevat valtionhallinnon sisällä sen mukaan, kuka rahoitusta myöntää. Yhtenäisempien luokittelujen tarve on akuutti. Tutkimuksen mukaan eri rekistereissä samoille Y-tunnuksille merkityt toimialat voivat poiketa toisistaan. On myös kyettävä tilastoimaan laajemmin luovien alojen työntekijät sekä erikseen taide- ja kulttuurialalla toimivat henkilöt. Tätä raporttia kirjoitettaessa käynnissä oleva TOL-luokitusten uudistaminen toivottavasti tuo jatkossa selvyyttä ja tarkkuutta myös kulttuuritoimintojen sijoittamiseen toimialoille. Kulttuurisisällöt paremmin tunnistava viides luokittelutaso – ja sen täsmällinen kirjaaminen kaikkiin rahoituspäätöksiin – auttaisi yhtenäisemmän tietopohjan luomista ja käyttöä. Valtionavustusten seuranta ja arviointia helpottaisi hallinnonalat läpäisevästi käytettävä tapa luokitella yhteisesti sovittuja asioita. Kaikkiin rahoituspäätöksiä koskeviin rekistereihin olisi esimerkiksi hyvä

merkitä yhteisesti sovitulla tavalla sekä toiminnan ala että – mikäli mahdollista – toiminnan luonne.

Dialogisesti osallistavan ja tietoperustaisen toimintatavan kehittäminen. Tämäkin tutkimus osoitti, että jokin toimialan – kuten kulttuurialan – tuottama tieto ei ole vaikuttavaa, jos poliittisessa päätöksenteossa tai kriisitoimenpiteiden kannalta hallinnollisella avaintoimijalla – kuten STM:llä – ei ole valmiutta ja kyvykkyyttä kuunnella erilaisia näkökulmia tai halukkuutta omien valtaintressiensä takia muuttaa toimintaansa kriisien kehittyessä. Resilienssin kehittäminen edellyttää siis ylipäänsä parempaa kykyä käydä dialogia tietoperustaisesti eri hallinnonalojen sekä erilaisten kertomusten välillä. Nimenomaisesti kertomuksiin kiteytyvät erilaiset tietoperustat. Dialogisuus vaati käänteisesti sitä, että pyritään vähentämään ja tiedostamaan tarkoitushakuisen tiedon ja strategisen tietämättömyyden ongelmia. Näistä ensimmäinen tarkoittaa huomion kiinnittämistä vain sellaiseen tietoon, joka tukee haluttuja ratkaisuja. Strategisen tietämättömyyden osalta puolestaan pyritään vähentämään sitä, että jokin toimija pyrkii ylläpitämään tietämättömyyttä päättämiensä tai valmistelemiensä kriisitoimenpiteiden vaikutuksista, jotta ei joutuisi niistä vastuuseen.

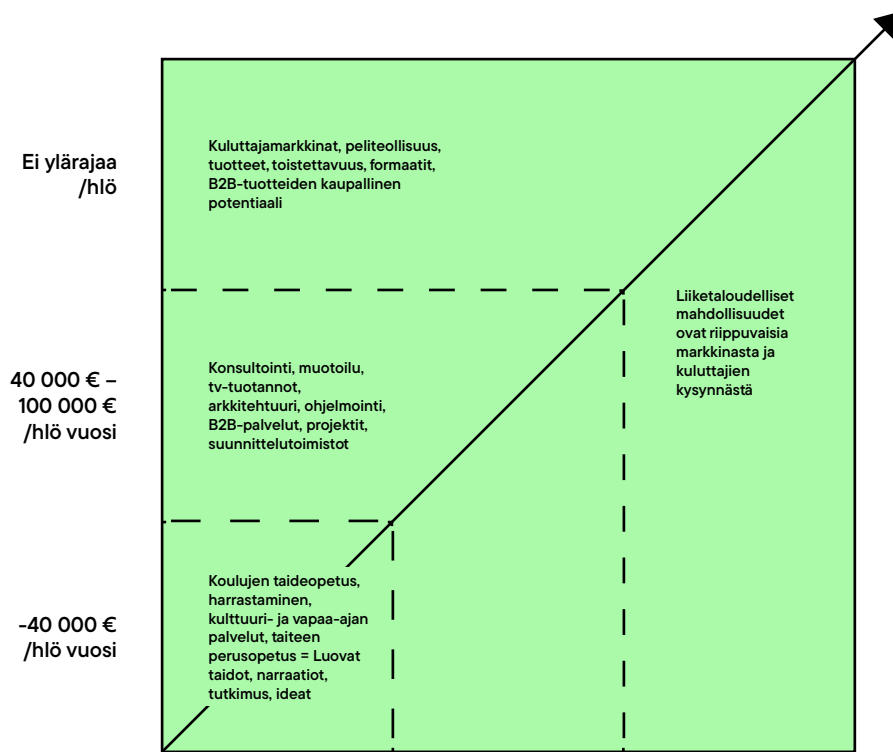
Dialoginen ja osallistava toimintatapa luo edellytyksiä toimia kriisissä ratkaisukeskeisesti. Se vähentää esimerkiksi vaaraa siitä, että eri näkemykset kärjistyvät päätöksentekoa heikentäviksi vastakkainasetteluiksi, jolloin päädytään kriiseissä helposti ”kyllä” tai ”ei”-ratkaisuihin: esimerkiksi pidetäänkö rajoituksia vai puretaanko ne kokonaan.

Kulttuurin ja taiteen jatkuvuuden varmistaminen. Suomen luovan talouden perusta luodaan ennen ammattilaisuutta ja aikuisuutta peruskoulussa, treenikämpillä, taiteen harrasteryhmissä, ja esimerkiksi kirjastojen kirjavinkkaustunneilla. On kriittisen tärkeää, että näitä hyvinvointivaltion luomia perusrakenteita pidetään yllä ja vaalitaan. Suomalaisista vajaa viidennes on alaikäisiä, eli lapsia on noin miljoona. Kulttuuri- ja taidekasvatuksen ydintehtävänä on tukea lapsen ja nuoren omaa toimijuutta taiteen kokijana ja tekijänä kohti aktiivista aikuisuutta.

Monen lapsen ensimmäinen kosketus kulttuuriin saattaa syntyä yhdistysten, kuntien ja yritysten ylläpitämissä lastenkulttuurikeskuksissa, joita on Suomessa 36 kappaletta. Niistä noin puolta pitää yllä yksityinen taho. Esimerkiksi Pohjois-Suomessa lastenkulttuurista vastaavat Kemin lastenkulttuurikeskus, kiertävä lastenkulttuurikeskus Kattila sekä Lapin lastenkulttuurikeskus, Helsingissä lasten kulttuurikeskuksena toimii Annantalo. Lastenkulttuurikeskukset järjestävät muun muassa taidenäyttelyitä, teatteriesityksiä ja konsertteja lapsille, koululaisryhmille ja lapsiperheille.

Useissa Suomen kunnissa (noin 75 %) on kulttuurikasvatussuunnitelma, jonka tarkoituksena on integroida kulttuurisisältöjä – esimerkiksi taiteilijavierailuja ja taidetyöpajoja – osaksi koulupäivää. Laajin ja samalla paikallisia kulttuurikasvatussuunnitelmia tukeva tällainen hanke on valtakunnallinen Taidetestaajat, joka tavoittaa jokaisen suomalaisen kahdeksaluokkalaisen. Taidetestaajat-kulttuurikasvatushjelman avulla jokainen suomalainen lapsi pääsee varmuudella korkeatasoisen kulttuurin pariin ainakin kerran elämässään. (Suomen lastenkulttuurikeskusten liitto 2023.) Kulttuuria myös harrastetaan tavoitteellisesti taiteen perusopetuksessa, jonka piirissä on Suomessa vuosittain noin 128 000 lasta ja nuorta. Taiteen perusopetusta saa sirkustaiteessa, tanssitaiteessa, kuvataiteessa, musiikissa, teatteritaiteessa ja sanataiteessa. (Opetushallitus 2023.)

KUVIO 10. LUOVIA TAITOJA JA KYKYJÄ TUOMA LISÄÄRVO



Tanu-Matti Tuominen (2017) on kuvannut eri liiketoimintojen ja tuotteiden arvonlisäystä niiden skaalautuvuuden näkökulmasta. Tuomisen kuva jäsentää missä vaiheessa ja millaisissa sisällöissä luovat alat tuottavat arvoa. Panostuksilla lasten ja nuorten kulttuurikyvykkyyteen panostetaan Suomen luovan talouden tulevaisuuteen. Varhaiskasvatuksen luova toiminta, koulujen tarjoama taideopetus, kuntien ja kaupunkien kulttuurikasvatusohjelmat sekä yksityiset ja julkiset lastenkulttuurikeskukset muodostavat välttämättömän pohjan Suomen kulttuurin tulevaisuudelle. Luotuja rakenteita tulee käyttää ja vaalia.

13.

LÄHTEET

13. Lähteet

- Angeli, F. & Montefusco, A. (2020). Sensemaking and learning during the Covid-19 pandemic: A complex adaptive systems perspective on policy decision-making. *World Development*, 136, 105–106.
- Bennett, O. (1999) Kulttuuripolitiikka, kulttuuripessimismi ja postmoderniteetti. Teoksessa Kangas, A & Virkki J.: Kulttuuripolitiikan uudet vaatteet. SoPhi, Jyväskylä.
- Björninen, S., Hatavara, M., & Mäkelä, M. (2020). Narrative as social action: A narratological approach to story, discourse and positioning in political storytelling. *International Journal of Social Research Methodology*, 23(4), 437–449.
- Boje, D. M. (2008). *Storytelling organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Brann, M., Bute, J. J., Scott, S. F., & Johnson, N. L. (2023). Narrative sense-making during COVID-19: Using stories to understand birth in a global pandemic. *Health Communication*, 1–11.
- Business Finland (2023). Tilannekuva luovien alojen ja tapahtuma-alan liiketoiminnasta. Laatijat: Mika Naumanen, Sari Vainikainen ja Katri Valtokari, VTT. [Business Finland Media Bank - Luovien alojen tilannekuva 2023](#)
- Callahan, K. (2007). Citizen participation: Models and methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), 1179–1196.
- Caust J. (2003). Putting the arts back into arts policy making: How arts policy has been 'captured' by the economists and marketers. *International Journal of Cultural Policy* 9, 51–63.
- Christianson, M. K., & Barton, M. A. (2021). Sensemaking in the time of COVID-19. *Journal of Management Studies*, 58(2), 572.
- Comunian, R. & England, L. (2020). Creative and cultural work without filters: Covid-19 and exposed precarity in the creative economy, *Cultural Trends*, 29:2, 112-128, DOI: [10.1080/09548963.2020.1770577](https://doi.org/10.1080/09548963.2020.1770577)
- Danielsson, P., Westrup, U (2024). Demystifying Resource Integration in Welfare Services. Julkaisematon artikkelikäsikirjotus. Lundin yliopisto.
- De Geus, C. J., Ingrams, A., Tummers, L., & Pandey, S. K. (2020). Organizational citizenship behavior in the public sector: A systematic literature review and future research agenda. *Public Administration Review*, 80(2), 259–270.

Eikhof, D. R. (2020). COVID-19, inclusion and workforce diversity in the cultural economy: What now, what next? *Cultural Trends*, 29(3), S. 234- 250. [COVID-19, inclusion and workforce diversity in the cultural economy: What now, what next? - Enlighten Publications \(gla.ac.uk\)](https://www.gla.ac.uk/enlighten/publications/COVID-19_inclusion_and_workforce_diversity_in_the_cultural_economy_What_now_what_next/)

Faux-Nightingale, A., Kelemen, M., Lilley, S., & Stewart, C. (2023). Sensemaking in the early stages of the COVID-19 pandemic: A narrative exploration of polarised morality in an NHS Trust. *Sociology of Health & Illness*, 45(2), 386–404.

FRAME (2021). Selvitys koronaviruspandemian vaikutuksista taiteen, kulttuurin ja luovien alojen toimijoiden toimintaan Vuosi 2020 ja vuoden 2021 ensimmäinen puoli (tammi– kesäkuu) Visuaalisen taiteen ala. https://frame-finland.fi/wp-content/uploads/2021/04/Raportti-OKMkoronakysely-2021-koonti-visuaaliset-taiteet_Frame-Contemporary-ArtFinland.pdf

Hadley S.& Gray C. (2017). Hyperinstrumentalism and cultural policy: means to an end or an end to meaning?, *Cultural Trends*, 26:2, 95-106, <http://dx.doi.org/10.1080/09548963.2017.1323836>

Heiskanen, I (1994). Kulttuuripolitiikan pitkät linjat. Kansallisen kulttuurin prototyypistä hyvinvointivaltiollisen kulttuuripolitiikan kautta kohti uutta – kenties monikansallista kulttuuria. *Hyvinvointikatsaus, tilastollinen aikakauslehti* 2, s. 6–9.

Heiskanen, I., Ahonen, P., & Oulasvirta, L. (2005). Taiteen ja kulttuurin rahoitus ja ohjaus: kipupisteet ja kehitysvaihtoehdot. (2. muuttamaton painos). Cuporen julkaisuja 6.

Hirvonen, A. (2020). Poliittinen epidemiologia – Virusajan normi ja poikkeus. *Tiede & edistys* 4/2020, 322–343.

Häyrynen, S. (2006). Suomalaisen yhteiskunnan kulttuuripolitiikka. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.

Jakonen, O. (2015). Kansakunnasta kansalliseen kilpailukyky-yhteisöön. Suomen kulttuuripolitiikka suhteessa globaaleihin ideologioihin ja kulttuuripolitiikan virtauksiin 1800-luvulta nykypäivään. Teoksessa Jussi Koitela (toim.) Suomen taidepoliittinen käsikirja. Tallinna: Baltic Circle/ Q-teatteri & Checkpoint Helsinki, 9-50.

Jakonen, O., Luonila, M., Renko, V., & Kanerva, A. (2020). Katsaus koronan vaikutuksista taiteen ja kulttuurin alojen toimintaedellytyksiin ja kulttuuripolitiikkaan Suomessa. *Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja*, 5(1), 50–59. <https://doi.org/10.17409/kpt.100430>

- Jakonen, O., Kurlin Niiniahho, A., Oksanen-Särelä, K. & Sokka, S. (2021). Mahdollisesti kulttuuria. Valtion kulttuurirahoitus Suomessa vuonna 2019. Cuporen työpapereita 13. 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. Jyväskylän yliopisto.
- Jokinen Arja, Juhila Kirsi & Suoninen Eero (2016). Diskurssianalyysi. Vastapaino. Tampere.
- Jukka, L., Keinänen, A., Keskinen, L-M. & Vartiainen, N. (2023). Korona haastoi tietoperusteisen lainvalmistelun mutta kuinka paljon? Edilex 2023/23.
- Jukka, L., Keinänen, A., Keskinen, L-M (2022). Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – Jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet? Edilex 2022/24.
- Kangas, A. (1999). Kulttuuripolitiikan uudet vaatteet. Teoksessa A. Kangas & J. Virkki (toim.): Kulttuuripolitiikan uudet vaatteet (156–178). Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kangas, A., & Pirnes, E. (2015). Kulttuuripoliittinen päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja rahoitus. Teoksessa Heiskanen, T., Kangas, A. & Mitchell, R. (toim.), Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta, lainsäädäntö ja uudet haasteet (2. uud. painos.) s. 23–108. Tietosanoma Oy
- Kangas, A. (2017). Removing Barriers - Participative and Collaborative Cultural Activities in KUULTO Action Research. Helsinki: Center of Cultural Policy Research.
- Kinder, T., Stenvall, J. (2024). Problem-solving and Learning for Public Services. Springer (in press).
- King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. (2015). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. In The age of direct citizen participation (pp. 383–400). Routledge.
- Koivisto, J. (2022). Diskurssiteoria, antagonistinen diskurssianalyysi. Luentomateriaali KIE.KM.363. Tampereen yliopisto.
- Korkea-aho, E. & Scheinin, M. (2021). 'Could you, would you, should you?' Regulating Cross-Border Travel Through COVID-19 Soft Law in Finland. 12(1) European Journal of Risk Regulation, 26–44.

Korpela, T. (2017). *Palvelun merkityksellistäminen sensemaking-näkökulman valossa: Tutkimus sairaalan hoitoprosessista*. Tampereen yliopisto.

Kulturanalys Norden (2023). Kultursektornas återhämtning och förändring i spåren av covid-19-pandemin. Nordiska ministerrådet 2023. [Kultursektornas återhämtning och förändring i de nordiska länderna efter covid-19-pandemin \(norden.org\)](https://www.norden.org/en/publications/kultursektornas-aterhamtning-och-forandring-i-de-nordiska-landerna-efter-covid-19-pandemin)

Kurkela, K. (2022). *Demokratian murros ja kuntien avautuva hallinta*. Tampereen yliopisto.

Meideros, K. E., Crayne, M. P., Griffith, J. A., Hardy III, J. H., & Damadzic, A. (2022). Leader sensemaking style in response to crisis: Consequences and insights from the COVID-19 pandemic. *Personality and Individual Differences*, 187, 111–406.

Mouter, N., Hernandez, J. I., & Itten, A. V. (2021). Public participation in crisis policymaking. How 30,000 Dutch citizens advised their government on relaxing COVID-19 lockdown measures. *PLoS One*, 16(5), e0250614.

Music Finland (2021). Musiikkialan tilannekuva päivittyi 11/2021: Epävarmuus leimaa tulevaisuutta. <https://musicfinland.fi/fi/tutkimukset/musiikkialantilannekuva-p%C3%A4ivittyi-11-2021-ep%C3%A4varmuus-leimaatulevaisuutta>

Muukkonen, M. (2022). Koronapassi, perustuslaki ja yhdenvertaisuustarkasteluasetelman kritiikki. *Edilex* 2022/2.

Mykkänen, J. (2017). Kuka päättää hyvinvointimallin tulevaisuudesta? J. Kananen (toim.) *Kilpailuvaltion kydyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus* (97–127). Helsinki: Gaudeamus.

Nadesan, M. (2022). Crises narratives defining the COVID-19 pandemic: Expert uncertainties and conspiratorial sensemaking. *American Behavioral Scientist*, 00027642221085893

Nieminen, L. (2022). Koronapandemian vaikutukset haavoittuvassa asemassa olevien lasten läheissuhteiden ylläpitämiseen ja perhe-elämän suojaan. *Valtioneuvoston kanslian julkaisuja* 2022:20.

Ojanen, T. (2009). *Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Ojanen, T. (2020). Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana. *Lakimies* 3–4/2020, 508–518.

OKM (2017). Luova talous ja aineettoman arvon luominen kasvun kärjiksi Luovat alat Suomen talouden ja työllisyyden vahvistajina –työryhmän raportti. OKM:n julkaisuja 2017:18.

OKM (2017). OKM:n kulttuuripolitiikan strategia 2025. OKM:n julkaisuja 2017:20.

OKM (2018). Taide- ja taiteilijapolitiikan suuntaviivat. Työryhmän esitys taide- ja taiteilijapolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi. OKM, julkaisu 2018/34.

OKM (2022). Kulttuurimatkailun kansallisen kehittämisen tiekartta. Työryhmän ehdotus. OKM:n julkaisuja 2022:21.

OKM (2022). Kulttuurin aika on nyt ja aina: kulttuurialan tulevaisuustyöryhmän ehdotukset seuraavalle hallituskaudelle. OKM:n julkaisuja 2022:23.

Rantamäki, A (2024). Hallintaa epävarmuudessa – Informaatioresilienssi kriiseissä ja niihin varautumisessa. Väitöskirjan käsikirjoitus. Vaasan yliopisto.

Rubin, O., & de Vries, D. H. (2020). Diverging sensemaking frames during the initial phases of the COVID-19 outbreak in Denmark. *Policy Design and Practice*, 3(3), 277–296.

Ruusuvirta, M., Lahtinen, E., Rensujeff, K. & Kurlin Niiniaho, A. (2021). Taiteen ja kulttuurin barometri 2020. Taiteilijat ja taiteen tekeminen kunnissa. Cuporen verkkojulkaisuja 67. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore ja Taike. https://www.cupore.fi/images/tiedostot/2021/taiteenjakulttuurinbarometri_2020_cupore.pdf

Rönkä, A. & Kuhalampi, A. (2011). Sanoilla yli sektorirajojen. Teoksessa Rönkä, A., Kuhanen, I., Liski, M., Niemeläinen, S. & Rantala P. (toim.) Taide käy työssä. Taidelähtöisiä menetelmiä työyhteisöissä. Lahden ammattikorkeakoulun julkaisu. Sarja C, osa 74. s. 30 –34.

Saari, L. (2021). Kulttuurin puolesta. 24 keinoa kulttuuri- ja taidealan tukemiseksi covid-19 pandemian jälkeen. KULTA ry.

Sæbø, Ø., Rose, J., & Flak, L. S. (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government information quarterly*, 25(3), 400–428.

Salvador, E., Navarrete, T., Srakas, A. (2022.) *Cultural Industries and the Covid-19 Pandemic A European Focus*. Routledge.

Sandberg, J., & Tsoukas, H. (2015). Making sense of the sensemaking perspective: Its constituents, limitations, and opportunities for further development. *Journal of organizational behavior*, 36(S1), 6–32.

Saukkonen, P. (2014). Vankka linnake, joustava sopeutuja vai seisova vesi? Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys. Cuporen verkkojulkaisuja.

Scheinin, M. (2020). Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa. *Lakimies* 3–4/2020, 522.

Sirnö, M. (2020). Taiteella on vapautensa, mutta...: Taide ja kulttuuri puolueiden ohjelmissa vuosina 1960–2019. *Politiikka* 62(4), 324–353.

Sobral, F., Carvalho, J., Łagowska, U., Furtado, L. M. G. P., & Grobman, M. (2020). Better safe than sorry: leadership sensemaking in the time of COVID-19. *Revista de Administração Pública*, 54, 758–781.

Sokka, S., Oksanen-Särelä, K., Kurlin Niiniaho, A., Leppänen, A., Lefever, N., & Jakonen, O. (2022). Luovien alojen koronatuet vuosina 2020 ja 2021: Kohdennukset ja kokonaiskuva. Cuporen työpapereita 19. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.

Suomen Kulttuurirahasto (2015). Rahan kosketus: Miten taidetta Suomessa rahoitetaan. Suomen kulttuurirahasto. [Rahan_kosketus.pdf \(skr.fi\)](#).

Sørensen, E., & Torfing, J. (2018). The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership. *Public Administration*, 96(2), 302–317.

Stenvall, J., Leskelä, R. L., Rannisto, P. H., Tolkki, H., Cansel, A., Leponiemi, U., ... & Tupala, T. (2022). Koronajohtaminen Suomessa: Arvio covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021. Valtioneuvoston kanslia.

Stephens, K. K., Jahn, J. L., Fox, S., Charoensap-Kelly, P., Mitra, R., Sutton, J., ... & Meisenbach, R. J. (2020). Collective sensemaking around COVID-19: Experiences, concerns, and agendas for our rapidly changing organizational lives. *Management communication quarterly*, 34(3), 426–457.

Taideyliopisto (2022). Jenni Pekkarinen, Kirsi Siltanen & Janne Virkkunen (toim.), Taidealan jälleenrakennus. Polkuja alan kestävään tulevaisuuteen.

TEM (2020). Luovan talouden tiekartta. TEMin julkaisuja. Yritykset. 2020:48. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-568-3>

TEM (2022). Luovien alojen monistettavat sisällöt keinoja kasvun edistämiseen. TEMin julkaisuja. 2022:22. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-654-9>

TINFO (2021). Karun vuoden karut luvut. <https://www.tinfo.fi/fi/Karun-vuodenkarut-luvut>

Tuominen Tanu-Matti (2017). OKM:n julkaisu (2017:18) Luova talous ja aineettoman arvon luominen kasvun kärjiksi. Luovat alat Suomen talouden ja työllisyyden vahvistajina -työryhmän raportti. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79725/Luova%20talous%20ja%20aineettomat%20arvot_FINAL.pdf

Tuori, K. (2007). Oikeuden ratio ja voluntas. WSOY.

Unesco (2021). Cultural and Creative Industries In the Face of COVID-19 An Economic Impact Outlook. Unesco. [377863eng.pdf \(unesco.org\)](#)

Vaara, E., Sonenshein, S., & Boje, D. (2016). Narratives as sources of stability and change in organizations: Approaches and directions for future research. *Academy of Management Annals*, 10(1), 495–560.

Vaara, E., & Whittle, A. (2022). Common sense, new sense or non-sense? A critical discursive perspective on power in collective sensemaking. *Journal of Management Studies*, 59(3), 755–781.

Vaara, E., & Rantakari, A. (2023). How Orchestration Both Generates and Reduces Polyphony in Narrative Strategy-Making. *Organization Studies*, 01708406231191331.

Vanhala, L. (2020). Valmiuslaki – mitä ja miksi? *Lakimies* 3–4/2020, 502–507.

Viljanen, V-P. (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. *WSLT* 2001, 61.

Virolainen, J. (2015). Kulttuuriosallistumisen muuttuvat merkitykset. Katsaus taiteeseen ja kulttuuriin osallistumiseen, osallisuuteen ja osallistumattomuuteen. *Cuporen verkkojulkaisu*, 26.

Virtanen, P., Stenvall, J. (2018). *Intelligent health policy. Theory, concept and practice*. Cham: Springer.

VN (2017). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös / 2.11.2017. Turvallisuuskomitea. [YTS 2017 suomi.pdf \(turvallisuuskomitea.fi\)](#)

VN (2019). Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisu 2019:31. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

VN (2021). Koronapandemian vaikutuksia kulttuurialalla 2020–2021. Raportti kyselyn vastauksista. Valtioneuvoston julkaisu 2020:23. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-654-9>

VN (2023). Valtioneuvoston periaatepäätös kulttuuriperintöstrategiasta 2023–2030. Toim. Mattila, M. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:7. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-895-6>

VN (2023). Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>

Weick, K. E. (1995). Sensemaking in organizations (Vol. 3). Sage.

Uusikylä, P., Lähde, K. & Lintinen, U. (2021). Muotoaan etsivä virasto : Taiken arviointi. OKM:n julkaisuja <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162853>

13.1. Viranomaisasiakirjat

EOAK/2678/2020. Poliisihallitus tulkitsi kokoontumisrajoituksia liian laajasti. 31.12.2020. Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Makkonen, T. & Timonen, P. (18.3.2020). Julkisten kokoontumisten rajoittaminen valtioneuvoston 16.3.2020 tekemässä linjauksessa. OM.

Eduskunnan suulliset kyselytunnit (10.9.2020–14.10.2021). Haettu 2022. Saatavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/taysistunto/Sivut/default.aspx>

Eduskunnan täysistunto 17.3.2020. Pöytäkirjan asiakohta PTK 25/2020 vp: 2. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp.

Eduskunnan tietopaketti: Valmiuslain käyttöönottoaminen korona-aikana. Eduskunnan kirjasto 2020. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa.aspx

Onnettomuustutkintakeskus (2021). Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. https://www.turvallisuustutkinta.fi/material/collections/20210630071110/7RRUvNDBZ/P2020-01_Korona.pdf

STM. (2021). Toimintasuunnitelma covid-19 –epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi 2021-22. Tekijät: Voipio-Pulkki, L., Pohjola, P., Koskela S., Siikavirta, J. Luonnos 6.9.2021. [Hybridistrategian+toimintasuunnitelma+4.0.+luonnos+6.9.2021.pdf \(vnk.fi\)](https://www.turvallisuustutkinta.fi/material/collections/20210630071110/7RRUvNDBZ/P2020-01_Korona.pdf)

Lainkirjoittajan opas (37/2013). Selvityksiä ja ohjeita. OM.

13.2. Lainsäädäntö

Hallintolaki (434/2003)

Kokoontumislaki (530/1999)

Perustuslaki (731/1999)

Tartuntatautilaki (1227/2016)

Valmiuslaki (1552/2011)

13.3. Hallituksen esitykset

HE 13/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 195/2018 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien kulttuuritoiminnasta

HE 245/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

HE 131/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

13.4. Uutiset/blogit/verkkosivut

Blom, J. (2023). THL pitää kirjastoa turvallisena, baaria ei – katso koneesta, millaiseksi viranomaiset arvioivat tartuntariskin eri tilanteissa. 6.9.2021. <https://yle.fi/a/3-12087359>

Jakonen, O. & Renko, V. (2023). Cuporen kulttuuripoliittinen vaalikatsaus, osa 3: Kulttuurivaalien jälkeen. Katsaukset 14.8.2023. [Cuporen kulttuuripoliittinen vaalikatsaus, osa 3: Kulttuurivaalien jälkeen - Cupore](#)

Jämsén, E. (2022). Helsinki ohjeistaa oireettomia koronapositiivisia menemään töihin ja kouluun – nyt kaupunki neuvoo omaa henkilöstöään jäämään kotiin viideksi päiväksi. Yle 26.1.2022.

Hara, J., de Fresnes, T., Pilke A. & Konttinen, M. (2021). ”Ministeri Kiuru: Koronan kiihtymisvaihe uhkaa useimpia maakuntia, alueiden on tehtävä kaikki mahdollinen”. Yle 6.10.2020. <https://yle.fi/a/3-11580952>

Hätinen, J. (2021). Kommentti: Krista Kiuru aikoo rajoittaa konsertteja normaalioloissakin. Rumba 14.9.2021. [Kommentti: Krista Kiuru aikoo rajoittaa konsertteja normaalioloissakin - Rumba.fi](#).

IFPI Ry (2023). Musiikinkuuntelu Suomessa 2023: musiikinkuuntelu kuulokkeilla lisääntyy, yhteisöllisyyttä haetaan musiikkitapahtumista. 6.10.2023. [MUSIIKINKUUNTELU SUOMESSA 2020 \(ifpi.fi\)](#)

Julku, M. (2021) Ihmisille riitti – Suomessa kytee nyt ison koronakapina. Näkökulma. Iltalehti 31.12.2021 [Näkökulma: Suomessa kytee nyt ison koronakapina \(iltalehti.fi\)](#)

Kaarenoja, V. (2021) Uutisanalyysi: Ravintoloiden sulkemista ei uskallettu lisätä tartuntatautilakiin – Vihaisten ravintoloitsijoiden paine hirvitti. Suomen Kuvalehti 26.2.2021. [Uutisanalyysi: Ravintoloiden sulkemista ei uskallettu lisätä tartuntatautilakiin – Vihaisten ravintoloitsijoiden paine hirvitti - Suomenkuvalehti.fi](#)

Kaira, L. (2023). Luovien alojen kansantaloudellinen merkitys on suurempi kuin monen periteisen teollisuusalan. Blogi 8.12.2023. [Luovien alojen talouden merkitys on kasvussa - Luovat ry](#)

Kasvusopimus. www.kasvusopimus.fi

Kukkonen, L. & Luukka T. ”Yli 500 hengen tilaisuudet perutaan, harrastustoiminnan rajoittamista suositellaan – lue täältä kaikki hallituksen päätökset koronavirukseen liittyen”. Helsingin Sanomat 12.3.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006436431.html>

Mankkinen, J. (2021). Muusikkojen liitto kanteli oikeusasiamiehelle yleisötapahtumien turvaväleistä. Yle 24.6.2021. <https://yle.fi/a/3-11996552>

Lehtonen, L. (2021). Korona ja lainvalmistelun kukkaset. Perustuslakiblogi 04.04.2021.

Lovia, I. (2023). Tutkimushanke purkaa kulttuurialaa koskenutta päätöksentekoa korona-aikana 10.3.2023. [Tutkimushanke purkaa kulttuurialaa koskenutta päätöksentekoa korona-aikana - Sitra](#)

Lukukeskus (2021). Lukeminen lisääntyi koronakeväänä 2020. [Lukeminen lisääntyi koronakeväänä 2020 - Lukukeskus](#)

Muukkonen, M & Rautiainen, P. (2021). Eduskunnan tulisi kumota tartuntatautilain 58d § kokonaan ja hylätä hallituksen esitys pykälän muuttamiseksi. Perustuslakiblogi 07.09.2021.

Muusikkojen liitto (2021). Riskipotentiaalin arviointitaulukkoa ei tule ottaa käyttöön. [Riskipotentiaalin arviointitaulukkoa ei tule ottaa käyttöön - Muusikkojen liitto](#)

Opetushallitus. Taiteen perusopetus. <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/taiteen-perusopetus>. Viitattu 20.1.2024

Pikkanen, A. (2022). Hyväuskoiset taiteilijat jäivät arvokeskusteluksi muuttuneen epidemian hoidon jalkoihin. Voima 12.2.2022. [Hyväuskoiset taiteilijat jäivät arvokeskusteluksi muuttuneen epidemian hoidon jalkoihin - Voima](#)

Rautiainen, P. (2021). Koronapassi, räkäindeksi ja yhdenvertaisuuslaki. Perustuslakiblogi 22.12.2021.

Rautiainen, P. (2021). Mitä tapahtui 28.12.2021 Senaatintorin laidalla ja mitä siitä seurasi? Perustuslakiblogi 31.12.2021.

Reinboth, S. (2023). Korkein hallinto-oikeus: Kuntosalien sulkeminen ei rikkonut lakia. Helsingin sanomat 30.1.2023. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000009359036.html>

Rensujeff, K. (2021). Taidealan rakennemuutos on vauhdittunut koronarajoitusten seurauksena. Meteli-lehti 23.3.2021. <https://www.temefi/fi/meteli/kaija-rensujeff-taidealan-rakennemuutos-on-vauhdittunut-koronarajoitusten-seurauksena/>

Rimppi, S. (2022). [Hallitus esittää koronarajoitusten palauttamista lakiin \(iltalehti.fi\)](#)

Sairanen, S. & Virikko, S. (2022). Perusteluvollisuus hallintoviranomaisen toiminnassa covid-19-epidemiatilanteessa. Perustuslakiblogi 24.01.2022.

Saarikoski, S. (2021). Oopperakapina purki kulttuurin paineita. Helsingin sanomat. Kolumni 9.9.2021. [Oopperakapina purki kulttuurin paineita - Mielipide | HS.fi](#)

Saloranta, P. (2024). Julkinen hallinto hyötyisi osallisuuden tarkemmasta määrittelystä. Sitra. Blogi. (tulossa)

Sirén, V. (2021). Espoon oopperaesityksistä poistetaan väliaika vessalohkomääräysten takia: "Ihmettelen, että järjestäjien terveeseen järkeen ei luoteta". Helsingin sanomat 23.8.2021. [Espoon oopperaesityksistä poistetaan väliaika vessalohkomääräysten takia: "Ihmettelen, että järjestäjien terveeseen järkeen ei luoteta" - Kulttuuri | HS.fi](#)

STT (2018). Valtioneuvoston kanslia ei luovuta Marinille lähetettyjä lobbausviestejä Veikkaus-rahoista. Yle 27.12.2021. [Valtioneuvoston kanslia ei luovuta Marinille lähetettyjä lobbausviestejä Veikkaus-rahoista | Yle](#)

STT (2022). Valtioneuvoston kanslian päätös salata koronakoordinaatioryhmän asiakirjoja oli laiton. STT-MTV. 12.2.2022. [Valtioneuvoston kanslian päätös salata koronakoordinaatioryhmän asiakirjoja oli laiton - MTVuutiset.fi](#)

Suomen lastenkulttuurikeskusten liitto. Kulttuurikasvatussuunnitelmien edistämishanke. <https://lastenkulttuuri.fi> Viitattu 20.1.2024

Taidetestaajat. <https://taidetestaajat.fi/> Viitattu 20.1.2024

Tilastokeskus (2018). Tilasto: Kulttuurin satelliittitilinpito [verkkojulkaisu]. ISSN=2323-959X. 2018. Viitattu: 4.2.2024.

Tilastokeskus (2021). Kulttuurin satelliittitilinpito [verkkojulkaisu]. Viiteajankohta: 2021. ISSN=2323-959X. <https://www.stat.fi/julkaisu/cl8lptoyhrqps0cw1ioszcybd>. Viitattu 19.2.2024.

Tilastokeskus (2023). Kulttuurin satelliittitilinpito [verkkojulkaisu]. ISSN=2323-959X. Helsinki. <https://www.stat.fi/tilasto/klts> Viitattu: 11.2.2024.

Viinikka, Pekka (2021). Kymmeniä tuhansia osallistujia, kaksi massatapahtumaa, nolla tartuntaa – 3 syytä, miksi Rovaniemen superviikonlopusta ei tullut koronalinkoa. Yle 7.9.2021. [Kymmeniä tuhansia osallistujia, kaksi massatapahtumaa, nolla tartuntaa – 3 syytä, miksi Rovaniemen superviikonlopusta ei tullut koronalinkoa | Yle](#)

Vikman, V. (2022). Koronaviruspandemiaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion heijasteleminen Suomen yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia koskeviin rajoituksiin. Perustuslakiblogi 19.12.2022.

Yle (2021). Marin: Hallituksen Veikkaus-kiista on sovittu, edunsaajien leikkaukset perutaan ”sataprosenttisesti”. 15.10.2021. [Marin: Hallituksen Veikkaus-kiista on sovittu, edunsaajien leikkaukset perutaan ”sataprosenttisesti” | Yle](#)