

## Ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi Saavutettavuuskirjasto Celiasta - työryhmän raportti

### LAUSUNTOYHTEENVETO

#### Johdanto

Laissa näkövammaisten kirjastosta (638/1996) säädetään muun muassa yleisesti näkövammaisille ja muille asiakasryhmille, jotka vamman tai sairauden vuoksi eivät voi käyttää tavallisia kirjastoaineistoja, tarjottavista kirjastopalveluista.

Laki on mahdollistanut Näkövammaisten kirjaston toiminnan yli kahdenkymmenen vuoden ajan, mutta laki on kuitenkin osittain vanhentunut, minkä vuoksi se on uudistamisen tarpeessa. Vanhentuneisuus johtuu mm. yhteiskunnassa ja kirjaston toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 9.10.2020 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus Näkövammaisten kirjastoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Tavoitteena oli uudistaa kirjastoa koskevaa lainsäädäntöä siten, että se ottaa huomioon yhteiskunnassa ja kirjaston toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Valmisteltavassa ehdotuksessa hallituksen esitykseksi tuli ottaa huomioon toimintakentän muut toimet ja niiden keskinäinen työnjako. Työryhmän tuli valmistelussaan ottaa lisäksi huomioon näkövammaisten ja muiden lukemisesteisten palvelujen suhde muihin kirjallisuuteen, tiedonsaantiin, oppimiseen ja kulttuuriin liittyviin yhteiskunnan palveluihin.

Työryhmä sai työnsä valmiiksi 16.11.2021 ja luovutti [raporttinsa](#) tiede- ja kulttuuriministeri Antti Kurviselle 17.12.2021.

Työryhmä ehdotti, että nykyinen laki näkövammaisten kirjastosta korvattaisiin uudella lailla. Lain nimeksi ehdotetaan lakia Saavutettavuuskirjasto Celiasta, joka olisi myös viraston uusi nimi. Saavutettavuuskirjasto Celia edistäisi aktiivista lukemista, monipuolisia lukutaitoja ja jatkuvaa oppimista tarjoamalla pääsyn saavutettavaan kirjastoaineistoon ja oppimateriaaliin. Tarkoituksena on parantaa näkövammaisten ja muiden lukemisesteisten henkilöiden yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Lailla tarkennettaisiin kirjaston nykyisiä tehtäviä sekä kirjaston roolia saavutettavan julkaisemisen asiantuntijana. Kirjasto toimisi edelleen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastona. Laissa olisi säännökset kirjaston asemasta, tarkoituksesta, tehtävistä, kirjaston välitys- ja lainauspalvelujen sekä neuvonnan maksuttomuudesta asiakkaille, yhteistyöstä, johtamisjärjestelmästä, kirjaston toimielimistä, kirjaston aineistojen käyttö- ja lainauskiellosta sekä kirjaston oikeudesta antaa kirjaston käytösäännöt.

#### Lausuntopyyntö

Työryhmän raportista pyydettiin lausunnot lausuntopalvelu.fi-palvelun kautta 17.12.2021–12.2.2022 välisenä aikana. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 83:ltä eri taholta ja lausuntoja työryhmän raporttiin toimitettiin yhteensä 41 kappaletta.

Lausuntopyynnössä pyydettiin lausunnot lakiehdotuksen 1–9 §:stä. Lisäksi raporttia ja sen sisältämää laki-luonnosta oli mahdollista kommentoida yleisesti.

## Lausunnoissa esitetyt näkemykset

### Saavutettavuuskirjasto Celian asema ja tarkoitus

Lausunnonantajista suurin osa piti 1 §:ssä esitettyä saavutettavuuskirjasto Celian asemaa ja tarkoitusta kannatettavana. Lausunnoissa tunnustettiin Saavutettavuuskirjasto Celian merkitys näkövammaisten ja muiden lukemisesteisten henkilöiden yhdenvertaisuuden parantajana ja pidettiin tärkeänä, että tehtävää hoitaa valtion virasto. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että lakimuutoksessa on otettu huomioon kirjaston toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Saavutettavan julkaisemisen asiantuntijatehtävän sisällyttämistä Celian tehtäviin pidettiin tarpeellisena lisäyksenä. Viittausta tekijänoikeuslakiin viraston palveluiden ja kohderyhmien yhteydessä pidettiin perusteltuna.

Tekijänoikeuden haltijoita edustavat järjestöt (Sanasto, Suomen Tiedekustantajien liitto, Suomen Kustannusyhdystys, Kopiosto) kuitenkin katsoivat, että palveluiden kohdistuminen tekijänoikeuslain rajoitussäännöksessä nimetyille asiakasryhmille olisi mainittava 1 §:n 1 momentin lisäksi myös 2 momentissa. Osa kirjasto- ja koulutusalan vastaajista (Suomen Kirjastoseura, Monikielinen kirjasto/Helsingin kaupunginkirjasto, Laurea ammattikorkeakoulu) nosti esille vieraskielisen lukemisesteisen väestön huomioimisen Saavutettavuuskirjasto Celian aineistoissa ja palveluissa. Osa vammaisia henkilöitä edustavista järjestöistä (Kehitysvammaliitto/Selkokeskus, FDUV) katsoi, että selkokielen aineiston suhde muuhun saavutettavaan aineistoon jää epäselväksi.

### Saavutettavuuskirjaston Celian tehtävät

Osa lausunnonantajista on katsonut, että laissa kirjastolle määritellyt tehtävät ovat perusteltuja ja tarpeellisia. Tehtävät korostavat saavutettavan kirjastoaineiston ja oppimateriaalin lainausta sekä neuvonnan järjestämistä asiakkaille, mitkä ovat viraston ydintehtäviä ja myös viraston olemassaolon edellytys.

Lain 2 §:ssä säädettävien tehtävien osalta on osa lausunnonantajista katsonut, että lakia tulisi selkeyttää selkokirjallisuuden ja selkokielisten oppimateriaalien osalta. Lausunnonantajien mukaan saavutettavien aineistojen käsitteen tulisi kattaa myös selkokirjallisuus ja selkokielen oppimateriaali.

Moni lausunnonantaja pitää tärkeänä, että kirjasto tuottaisi ja välittäisi laadukasta kirjallisuutta ja oppimateriaaleja tasapuolisesti eri kieliryhmille. Erityisesti kirjaston tulisi huolehtia yleisesti pistekirjoitus- ja koskettelukirjojen ja kohomateriaalien riittävästä tuotannosta ja tuottaa myös riittävästi ruotsinkielistä pistekirjoitusmateriaalia. Yhden lausunnonantajan mukaan lakiesityksessä tulisi määritellä kirjaston tarjoaman CD-levyjärjestelmän tarpeellisuus. Lisäksi eräiden lausunnonantajien mukaan kirjaston tulisi huolehtia myös siitä, että kotimaisen ja maailmankirjallisuuden klassikkoteokset olisivat lainattavissa kirjaston kokoelmista. Yksi lausunnonantajista katsoo, että kirjaston tulisi tarjota aineistoja myös varhaiskasvatukseen tarpeisiin. Yksi lausunnonantajista katsoo puolestaan, että kirjaston tehtävissä tulisi huomioida paremmin elinikäisen oppimisen ajatus ja työelämän muuttuvat tarpeet.

Kirjaston asiakkailleen tarjoamaa neuvontatehtävää pidetään tärkeänä. Kirjasto tulisi lausuntojen mukaan velvoittaa järjestämään asiakkaiden neuvonta laadukkaasti, tasapuolisesti ja monikanavaisesti. Kirjaston asiakkaita on iso joukko henkilöitä, joilla ei ole esim. pääsyä digitaalisiin palveluihin, mikä edellyttää riittävästi puhelinneuvonnan järjestämistä, myös ruotsin kielellä.

Kirjaston kokoelmaan liittyvänä tehtävänä on yksi lausunnonantajista ehdottanut, että kirjastolle lisättäisiin kokoelman säilyttämistehtävä.

Moni lausunnonantajista pitää myönteisenä kirjaston vahvistuvaa roolia saavutettavan julkaisemisen ja lukemisesteisten kirjastopalveluiden asiantuntijana. Yksi lausunnonantaja on ehdottanut, että asiantuntijapalveluiden osalta lain perusteluihin kirjattaisiin, että kirjasto antaa ohjausta ja neuvontaa myös muulle oppilashuollon henkilöstölle.

Osa lausunnonantajista on ehdottanut, että kirjaston tehtäviin lisättäisiin uutena tehtävänä yhdenvertaisen lukemisen ja lukutaidon edistäminen.

Osa lausunnonantajista katsoo, että uuden lain säätämisen yhteydessä tulisi myös korvauskäytännöt päivittää teknologianeutraaleiksi muuttamalla samalla tarvittavilta osin tekijänoikeuslakia. Lausunnonantajat pitävät tärkeänä, että tekijät saavat korvauksen rajoitussäännöksen nojalla tapahtuvasta luomiensa teosten hyödyntämisestä siitä riippumatta, tapahtuuko käyttö perinteisesti lainaamalla vai käyttämällä teoksia suoratoistopalvelun kautta välitettynä. Lisäksi yksi lausunnonantaja on ehdottanut, että lain 2 §:ään sisällytetään tekijänoikeuslain 17 a §:n sisältöä vastaava määritelmä siitä, milloin ja kenelle kirjasto saa valmistaa kappaleita teoksista. Vaihtoehtoisesti ehdotukseen tulisi sisällyttää viittaus tekijänoikeuslain 17 a ja 17 b §:iin.

### Saavutettavuuskirjasto Celian maksuttomuus

Kaikki lakiesityksen 3 §:stä lausunnon antaneet kannattivat kirjaston palvelujen maksuttomuutta. Monet lausunnonantajista katsoivat, että maksuttomuus edistää näkövammaisten ja muiden lukemisesteisten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa.

Valtiovarainministeriö katsoo launnossaan, että maksuttomuutta koskevan säännöksen perusteluissa selostettaisiin suoritteet, joihin ehdotetun 3 §:n 2 momentissa viitataan sekä näistä suoritteista arvioidut tuotot.

### Käytösäännöt sekä käyttö- ja lainauskielto

Useat lausunnonantajat kannattavat käytösääntöjen sekä käyttö- ja lainauskiellon säätämistä lain tasolla. Käyttö- että lainauskielto tarkoittaa asiakkaan sivistyksellisten oikeuksien rajoittamista, minkä vuoksi muutoksenhakumahdollisuus nähdään launnoissa hyvänä.

Monet lausunnonantaja kuitenkin katsovat, että käytösääntöjä koskevaa muotoilua tulisi muuttaa niin, että kirjasto tulisi velvoittaa laatimaan käytösäännöt. Lisäksi osa lausunnonantajista on katsonut, että käytösäännöissä tulisi määritellä myös asiakkuuden perusteet, joita kaikkien asiakkaiden rekisteröintiä hoitavien tahojen tulee noudattaa.

Osa lausunnonantajista katsoo myös, että käytösääntöjen tulisi velvoittaa myös kirjaston asiakkaiden ja kirjaston puolesta asiakkaiden rekisteröimistä hoitavia, lain 6 §:ssä määriteltyjä yhteistyötahoja. Osa lausunnonantajista katsoo, että käytösääntöjen osalta tulee varmistaa, että ne olisivat tarjolla myös selkokielellä. Käytösääntöjen tulisi olla lausuntojen mukaan saatavana myös yleisimmillä Suomessa puhutuilla vierailiella kielillä.

Yhden lausunnonantajan mukaan käyttö- ja lainauskiellon asettaminen tulisi olla velvoittavaa, koska muutoin lausunnonantajan mukaan lakiehdotus ei edistäisi tarpeeksi tekijänoikeuslain 17 c §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen valtuutetun yhteisön veloitteen toteutumista. Yksi lausunnonantaja katsoo puolestaan, että lain perustelutekstiin tulisi 5 §:n osalta lisätä, kuka käyttökiellon käytännössä voi määrätä tai missä asiasta päätetään.

Osa lausunnonantajista katsoo, että käyttö- ja lainauskiellon pituutta tulisi muuttaa yhteneväisemmäksi yleisten kirjastojen kanssa siten, että käyttö- ja lainauskielto voisi olla enintään 30 päivää. Oikeusministeriön lausunnon mukaan kirjastoa koskeva sääntelyn yhtenäisyys yleisten kirjastojen kanssa olisi suotavaa vähintään niiltä osin kuin sääntely koskee saman tyyppisiä asioita.

Yksi lausunnonantaja puolestaan on katsonut, että lain perusteluissa tulisi vahvemmin arvioida käyttö- tai lainauskiellon sekä korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta huomioiden kyseessä olevan asiakkaan yksilöllinen tilanne ja olosuhteet. Yksi lausunnonantaja katsoo myös, että olisi tarpeellista lisätä 5 §:n yksityiskohdaksiin perusteluihin esimerkkejä tilanteista, joissa kielto voitaisiin asettaa tai periä vahingonkorvaus. Lisäksi säännöksen käsite toistuva tulisi määritellä, jotta asiakkaiden kohtelu olisi yhdenvertaista.

Osa lausunnonantajista katsoo, että käyttö- ja lainauskieltoa koskevaa säädöstekstiä voisi muuttaa siten, että käyttö- ja lainauskielto seuraisi myös verkkopalvelun käyttäjätunnusten ja/tai kirjatiedostojen jakamisesta toiselle käyttäjälle tai internetissä. Tämä vastaisi lausunnonantajien mukaan paremmin nykytilannetta, sillä suurin osa lainauksesta tapahtuu digitaalisena lainauksena verkkopalvelusta.

Osa lausunnonantajista katsoo myös, että lainvalmisteluaineistossa tulisi nostaa esille oikeudenhaltijan oikeus vaatia tekijänoikeuslain 57 §:n mukaista hyvitystä ja vahingonkorvausta, joka aiheutuu, mikäli joku käyttää teosta tekijänoikeuslain vastaisesti.

#### Yhteistyö, johtokunta, johtaja ja Braille-neuvottelukunta

Lausunnonantajat kannattivat yleisesti 6-9 § esitettyjä kirjaston yhteistyötä ja päätöksentekojärjestelmää koskevia esityksiä. Pidettiin hyvänä, että Celian tekemä laaja yhteistyö on nostettu lain tasolle ja yhtenäistetty yleisiä kirjastoja koskevan lain kanssa. Ylipäänsä Celian tekemä yhteistyö yleisten kirjastojen, muiden kirjastojen sekä koulujen ja oppilaitosten kanssa sekä yhteistyön mahdollistama palveluverkosto nähtiin tärkeänä.

Pidettiin kannatettavana, että Celian johtokunnan kokoonpano on laaja-alainen ja uuden lain myötä operatiivisten tehtävien vähentämistä Celian johtokunnalta pidettiin toivottavana suuntauksena. Braille-neuvottelukunnan nostamista lain tasolle pidettiin kannatettavana.

Sanasto ry ja Kopiosto ry esittivät, että eri tahojen keskinäistä yhteistyötä käsittelevään pykälään tulee kirjata kaikille yhteistyötahoille korostunut vastuu tai että yhteistyötahojen tulee toimia valtuutetun yhteisön velvoitteiden mukaisesti hoitaessaan Saavutettavuuskirjasto Celian kanssa tehtävään yhteistyöhön kuuluvia toimia. Kirjaston yhteistyötahoiksi ehdotettiin nykyisten lisäksi myös päiväkoteja. Näkövammaisten liiton, Näkövammaisten kirjastoyhdistyksen ja Näkövammaisten kulttuuripalveluiden mukaan kaikkien 6 §:n mukaisten yhteistyötahojen tulisi olla samassa momentissa. Toivottiin, että muut yhteisöt määriteltäisiin tarkemmin.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan jatkovalmistelussa on vielä selvennettävä johtokuntaa ja Braille-neuvottelukuntaa koskevien ehdotusten suhdetta PL 119 ja 80 §:ään erityisesti siltä kannalta, minkä valtuuden nojalla asetukset on annettava, minkälainen valtuutussäännös on tällöin muodoltaan ja mistä seikoista on säädettävä laissa.

Valtiovarainministeriön lausunnossa kiinnitettiin huomiota johtokunnan rooliin osana viraston päätöksentekorakennetta, joka poikkeaa virastojen pääsääntönä olevasta ns. päällikkövirastomallista. Päällikkövirastomallin keskeisiä elementtejä ovat virastopäällikölle keskitetty ratkaisovalta viraston toimivaltaan kuuluvissa hallintoasioissa ja viraston johtamiseen kuuluvissa asioissa. Valtiovarainministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotetun järjestelyn mukaan johtokunta tai hallitus tulee organisatorisesti ministeriön ja viraston päällikön väliin omaksi ja itsenäiseksi toimijakseen ja vaarana on, että järjestely hämärtää ministeriön ja

viraston välistä ohjaus- ja valvontasuhdetta. Valtiovarainministeriö esittää, että mikäli johtokunnalla säilytettäisiin päätösvalta kirjaston yleisistä strategisista toimintalinjoista, tulisi arvioida, että kirjaston johtaja kuitenkin päättäisi kirjaston työjärjestyksestä.

Oikeusministeriö esitti, että johtokunnan tehtävien luonnetta olisi syytä vielä laajemmin arvioida siltä kannalta, edellyttävätkö ne esimerkiksi sellaista asiantuntemusta, että jäsenten kelpoisuusedellytyksistä olisi syytä säätää lain tasolla. Lausunnonantajat ehdottivat myös uusia tahoja edustettaviksi johtokunnassa, esimerkiksi korkeakoulukirjastojen, työelämän edustajilla, julkaisujen ja kirjallisuuden alan oikeudenhaltijoiden edustus.

Oikeusministeriön mukaan vierasperäisen nimen käyttäminen neuvottelukunnan nimessä on poikkeuksellista.

### Virastolle ehdotettu uusi nimi: Saavutettavuuskirjasto Celia

Valtaosa kommentoijista kannatti ehdotettua uutta nimeä Saavutettavuuskirjasto Celia. Uuden nimen katsottiin vastaavan hyvin kirjaston asemaa ja tehtäviä. Koska kirjasto palvelee näkövammaisten lisäksi myös muita lukemisesteisiä, uuden nimen katsottiin vastaavan paremmin kirjaston kohderyhmiä ja kattavan myös saavutettavan julkaisemisen asiantuntijatehtävän. Pidettiin myös hyvänä, että yksittäisiä käyttäjäryhmiä ei mainita kirjaston nimessä. Käyttäjille tutuksi tulleen Celia-nimen säilyttämistä osana virallista nimeä pidettiin tärkeänä. Nimenmuutoksen katsottiin myös helpottavan kirjaston palveluista viestimistä.

Kulttuurilla kaikille -palvelu nosti lausunnossaan esiin, että saavutettavuus käsitteenä on hankala, koska saavutettavuus voidaan tulkita monella tavalla riippuen kontekstista. Nimeen esitettiin myös parannusehdotuksia, kaksi kommentoijista ehdotti muotoa ”Saavutettavien aineistojen kirjasto Celia”. Oikeusministeriö esitti lausunnossaan että ”saavutettavuuskirjasto” vaikuttaa laajemmalta kuin palvelun kohderyhmät lukemisesteiset. Oikeusministeriö nosti esiin myös, että laissa ja lain nimikkeessä on harvinaista käyttää erisnimeä.

### Muita huomioita hallituksen esityksestä

Muissa huomioissa lausunnonantajien lausunnot kohdistuvat mm. kirjaston säädösympäristöön, palveluiden tekijänoikeusnäkökulmaan, kirjaston riittäviin resursseihin sekä yleisesti ottaen kirjaston asiakasryhmien riittävien oikeuksien turvaamiseen.

Tekijöitä ja kustantajia edustavien järjestöjen lausunnoissa katsottiin, että on tärkeää varmistaa, että kirjaston palvelu ei jatkossakaan heikennä kirjallisuuden tekijöiden taloudellisia oikeuksia. Erityisesti on tärkeää huolehtia siitä, ettei teoksia tarjota muille, kuin tekijänoikeuslain rajoitussäännöksessä nimetyille asiakasryhmille.

Valtiovarainministeriössä kiinnitettiin huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole käsitelty 13.10.2021 käynnistynyttä opetus- ja kulttuuriministeriön konsernin kehittämishanketta ja jää epäselväksi, nouseeko kehittämishankkeesta näkökohtia tai ehdotuksia, joilla on vaikutuksia esitysluonnoksen sisältöön.

Yhden lausunnon mukaan ehdotuksessa olisi hyvä käydä läpi sen suhdetta esteettömyys- ja saavutettavuussäätelyyn, kuten esteettömyysdirektiivin toimeenpanoon Suomessa, sisältäen kirjastolle saavutettavan julkaisemisen asiantuntijana kuuluvat vastuut esimerkiksi saavutettavaan julkaisemiseen liittyvästä tiedottamisesta.

Yksi lausunnonantajista suhtautuu erittäin myönteisesti siihen, että henkilö on itse vastuussa siitä, että hänellä on oikeus käyttää kirjaston palveluja. Lausunnon mukaan lähtökohta on YK:n vammaisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukainen, joka perustuu tarpeeseen eikä diagnoosiin. Tiukempi valvonta voisi

lausunnonantajan mukaan johtaa epäoikeudenmukaisiin rajanvetoihin, jotka voivat karkottaa palveluita tarvitsevia potentiaalisia asiakkaita.

Yhden lausunnonantajan mukaan kirjaston toiminnassa tulee huomioida kaikki asiakasryhmät yhdenvertaisesti, myös kehitys- ja puhevammaiset henkilöt. Kirjaston arvioidessa toimintaansa on tärkeä kuulla asiakkaiden näkemyksiä laajasti.

Yksi lausunnonantaja puolestaan katsoo, että kirjaston rooli saavutettavan julkaisemisen asiantuntijana on kriittinen, jotta tieto saavutettavista julkaisukäytännöistä tavoittaa yhteiskunnan eri toimijat. Jotta kirjasto pystyy myös toteuttamaan tehtävänsä saavutettavan julkaisemisen asiantuntijana, on sille myös varattava riittävät resurssit tehtävään.