

Asia: VN/32825/2024

## **Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Sivistyshallintouudistus: Kulttuuria kaikille -palvelun / Yhdenvertaisen kulttuurin puolesta ry:n lausunto

Kulttuuria kaikille -palvelu / Yhdenvertaisen kulttuurin puolesta ry kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksen luonnoksesta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (VN/32825/2024) ja toivoo, että esitetyt näkökohdat huomioidaan osana virastouudistusta.

#### 1. Lukemisesteisten palvelut turvattava

Saavutettavuuskirjasto Celian yhdistäminen Kansallisarkistoon ei mielestämme ole tarkoituksenmukaista. Saavutettavuuskirjasto Celian ja Kansallisarkiston perustehtävät ja asiakaskunnat eroavat toisistaan merkittävästi. Kansallisarkisto säilyttää ja tuo käytettäväksi kulttuuriperintöön kuuluvia asiakirjoja. Kansallisarkiston henkilöasiakkaat ovat tutkijoita. Celia puolestaan tuottaa ja välittää kirjallisuutta sekä oppimateriaaleja saavutettavassa muodossa näkövammaisille ja muille lukemisesteisille henkilöille, sekä toimii saavutettavan julkaisemisen asiantuntijana. Celian henkilöasiakkaat ovat eri-ikäisiä lukemisesteisiä henkilöitä, joista monilla on merkittäviä tuen ja ohjauksen tarpeita lukemisessa ja oppimisessa. Celian toiminnan tavoitteena on parantaa näkövammaisten ja muiden lukemisesteisten henkilöiden yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa.

Toteutuessaan lakiehdotus tarkoittaisi, että Saavutettavuuskirjasto Celian palveluille ei olisi jatkossa korvamerkittyä rahoitusta valtion budjetissa, vaan palvelut rahoitettaisiin osana Kansallisarkiston kokonaisuutta. Tässä on riski, että lukemisesteisten tarpeet jäävät muiden asioiden jalkoihin. Tällöin Celian resurssit voivat heikentyä, palvelutaso laskea ja lukemisesteisten mahdollisuus saada saavutettavia aineistoja huonontua.

Hallituksen esityksen luonnoksesta: ”1 §. Toimiala. Säännöksen mukaan Kansallisarkisto olisi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kuuluva virasto, joka toimii arkistoitavan ja arkistoidun tietoaineiston sekä kirjastoaineiston käytettävyyden turvaamiseen, digitaalisen arkistoinnin kehittämiseen, lukemisesteisten henkilöiden yhdenvertaisen lukemisen ja oppimisen edistämiseen sekä saavutettavan julkaisemisen edistämiseen liittyvissä tehtävissä.” On tärkeää, että mikäli uudistus toteutuu, laissa viraston perustehtävissä mainitaan lukemisesteisten henkilöiden yhdenvertainen lukeminen ja oppiminen, kirjastoaineistojen käytettävyys ja saavutettavan julkaisemisen edistäminen, vaikka olisikin olemassa erillinen laki lukemisesteisten kirjastopalveluista.

Lukemisesteisten vaikutusmahdollisuudet ja osallisuus palvelurakenteissa kaventuisivat olennaisesti, jos lakiesitys toteutuisi ehdotetun laisena. Aikaisemmassa Saavutettavuuskirjasto Celiaa koskevassa laissa on ollut määräys sidosryhmien edustajien muodostamasta johtokunnasta. Tämä on poistettu hallituksen esityksen luonnoksesta. On tärkeää, että lukemisesteisillä henkilöillä (eli esimerkiksi näkövammaisilla henkilöillä ja muilla tavoin vammaisilla henkilöillä) on valtaa Saavutettavuuskirjasto Celian toimintaan. Siksi määräys heidän ottamisestaan mukaan johtokuntaan tai muuhun päätöksentekuelimeen on kirjattava lakiin.

Lukemisesteisten kirjastopalveluja koskevassa lakiesityksessä nykyinen yhdenvertaisuuden parantamisen tehtävä on jätetty pois. Emme kannata tätä muutosta.

Näemme ehdotetussa uudistuksessa suuren riskin lukemisesteisten henkilöiden aseman ja sivistyksellisten oikeuksien sekä yhdenvertaisuutta tukevien resurssien ja palvelutason merkittävään heikentymiseen. Celian palvelutuotanto ja aineiston määrä saattaa merkittävästi vähentyä. Celia ei huolehdi vain esimerkiksi kaunokirjallisuuden tarjoamisesta saavutettavassa muodossa, vaan myös oppimateriaalien ja tietokirjojen. Kyse on siis yhdenvertaisista opiskelu- ja työskentelymahdollisuuksista sekä ammatillisen osaamisen ylläpitämisestä. Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan osaajapulaan pyritään vastaamaan esimerkiksi jatkuvaa oppimista kehittämällä ja hyödyntämällä paremmin jo olemassa olevaa osaamista. Jatkuvan oppimisen edistämisen tulee koskea myös lukemisesteisiä henkilöitä.

Esityksen vaikutusten arviointi on suppea ja siitä puuttuu muun muassa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Yhteiskunnallisiin vaikutuksiin olisi ehdottomasti pitänyt sisällyttää

myös vammaisvaikutusten arviointi. Iso osa Celian kohderyhmästä on eri tavoin vammaisia henkilöitä. Valtioneuvoston Lainvalmistelun vaikutustenarviointiohjeessa (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66) todetaan, ”vammaisten henkilöiden oikeudet ja heihin kohdistuvat vaikutukset kattavat kaikki elämänalueet, eivätkä ne siis rajoitu pelkästään esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan säädöksiin”. Esitystä arvioitaessa on myös otettava huomioon YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 27/2016; vammaisyleissopimus). YK:n vammaisyleissopimuksen kansallisen toimintaohjelman yhtenä tavoitteena (Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, vammaisyleissopimus 5, 6, 7, 12, 13 ja 16 artiklat) on arvioida vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen vaikuttavien lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden vaikutukset vammaisten henkilöiden oikeuksiin. Tässä ovat vastuutahona kaikki ministeriöt. Korostamme toimintaohjelman huomiointia myös tässä hallituksen esityksessä. Ehdotetulla esityksellä on merkitystä vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen mm. osallisuuden, saavutettavuuden, koulutuksen, sananvapauden ja kulttuurielämään osallistumisen osalta. Esityksellä vaikutetaan myös vammaisten lasten asemaan. Saavutettavien kirjastopalvelujen edistäminen Saavutettavuuskirjasto Celian toimesta on yksi osa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kansallista toimintaohjelmaa vuosille 2023–2027 (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:31).

Lukeminen ja sivistykselliset oikeudet kuuluvat kaikille. Suomalaisten heikkenevästä lukutaidosta on herännyt laajaa huolta. Saavutettavuuskirjasto Celia tehtävänä on huolehtia, että kaikilla on mahdollisuus lukea itselle sopivassa saavutettavassa muodossa. Tämä tehtävä on erittäin tärkeä sekä yhdenvertaisuuden että suomalaisten lukutaidon kannalta. Esitysluonnos ei riittävällä tasolla turvaa sivistyksellisiä perusoikeuksia.

Kantamme on, kuten monilla muillakin lausunnon antajilla, että saavutettavuuskirjasto Celia tulee säilyttää itsenäisenä organisaationa tai sille on vähintään kirjattava selkeä, itsenäinen asema suhteessa Kansallisarkistoon. Muissa Pohjoismaissa on yhdistetty Celiaa vastaavien saavutettavuuskirjastoja muihin virastoihin. Tyypillisesti yhdistyminen on tapahtunut maan kansalliskirjastoon, ja yhdistymisen jälkeen saavutettavuuskirjasto on toiminut itsenäisenä organisaation osana. Esimerkiksi Norjassa vuonna 2023 toteutettu fuusio on hyvä esimerkki tällaisesta yhdistymisestä. Näin voitaisiin Suomessakin turvata lukemisesteisten henkilöiden palvelut sekä Celiaan asiantuntijuus saavutettavien kirjasto- ja oppimateriaalipalvelujen sekä saavutettavan julkaisemisen edistämiseksi.

## 2. Varastokirjasto

Varastokirjaston palvelujen maksuttomuus yleisille kirjastoille ja tieteellisille kirjastoille on välttämätöntä. Yleisten kirjastojen varastointikapasiteetti on jo pitkään vähentynyt, ja vuonna 2024 toteutetun kokoelmakyselyn perusteella lähes kolmasosa kirjastoista suunnittelee varastoaineiston lisäkarsintaa tulevina vuosina. Maksullisuuden mahdollinen käyttöönotto heikentäisi yleisten kirjastojen palveluja merkittävästi. Jos Varastokirjaston kaukopalvelutoiminta muuttuu maksulliseksi,

se vesittää tieteellisten ja yleisten kirjastojen näkökulmasta koko Varastokirjaston idean. Varastokirjastoon siirrettyjen aineistojen tulee olla kirjastojen käytössä maksutta jatkossakin.

### 3. Kulttuuriperintövirasto

Hallituksen esityksen luonnoksesta: ”Momentin 5 kohdan mukaan viraston tehtävänä olisi huolehtia aineellista ja aineetonta kulttuuriperintöä ja kulttuuriomaisuutta koskevan tiedon tuottamisesta, välittämisestä, tallentamisesta, säilyttämisestä, saatavuudesta ja saavutettavuudesta, edistää sen hallintaa sekä siihen perustuvaa tutkimusta.” Katsomme, että saavutettavuus-sanan säilyttäminen viraston tehtävissä on tärkeää.

### 4. Kulttuurivirasto

Kulttuurivirastoon liittyen meillä on useita vakavia huolia, keskeisimpänä liittyen ehdotettuun päätöksentekorakenteeseen:

- 1) taiteen autonomia on uhattuna esityksessä.
- 2) esitys heikentää taiteen moninaisuutta ja yhdenvertaisuutta

Tuemme vahvasti Taiteen edistämiskeskuksen, Suomen teatterit ry:n, Suomen taiteilijaseuran, Kulta ry:n sekä useiden muiden taidealan organisaatioiden lausuntoja liittyen taiteen autonomian turvaamiseen. Esitys muuttaa hyvin perinpohjaisesti pitkään käytössä ollutta taiteilijoiden apurahoja koskevaa päätöksentekorakennetta. Tällä hetkellä käytössä on noin 200 luottamushenkilön toimielinlaitos, joka esityksessä korvattaisiin yhden toimielimen ja paneeleissa tapahtuvan asiantuntija-arvioinnin mallilla.

Lakiehdotuksen kohtaan 4 § tulee lisätä maininta vertaisarvioinnista. Vertaisarvioinnin periaate on ensiarvoisen olennainen osa taiteen ja tieteen autonomiaa, joka turvaa niiden riippumattomuuden.

Tieteen rahoituksessa vertaisarviointi on itsestään selvä periaate. Esitämme lisäksi, että maininnat vertaisarvioinnin merkityksestä ja sisällöstä sisällytettäisiin valmisteilla olevan lain perusteluihin. Nyt esitetyssä muodossa Taide- ja kulttuurineuvostoa koskevan lainkohdan perustelut eivät ole riittäviä vertaisarvioinnin merkityksen ja taiteen autonomian turvaamisen kannalta. Mikäli vertaisarviointia ei kirjata lakiin, se avaa liian helpon mahdollisuuden joustaa tai luopua tästä kulttuuripolitiikan keskeisestä periaatteesta. Kun päätökset keskitetään yhteen toimielimeen, sille kasaantuu liikaa valtaa ja käsivarren mitta -periaate on heikommassa kantimissa. Tämä altistaa neuvoston liian helposti poliittiselle ohjaukselle. Ministeriöllä ja virastolla itsellään ei pidä olla liian vahvaa päätäntävaltaa arviointitoiminnan järjestämiseen. Euroopan maissa on nähty esimerkkejä siitä, miten poliitikot ovat voineet vaihtaa laitosten johtajia mieleisikseen, rapauttaa taiteilijoiden vapautta ja vaikuttaa taiteen sisältöihin. Tämä kaventaisi sekä sananvapautta, demokratiaa, moninaisuutta että yhdenvertaisuutta.

Laissa olisi syytä kirjata asiantuntijapaneelien käyttö luonnosta velvoittavammaksi. Myös neuvoston nimitysprosessia tulisi tarkentaa. Miten varmistetaan se, ettei neuvosto ole hallituksen talutusnuorassa, vaan taiteen kenttää edustava asiantuntijaelin? Nimitysprosessin tulee olla avoin ja läpinäkyvä. Vertaisarvioinnin periaatteen lisääminen lakiin olisi tae sille, että asiantuntijapankki, asiantuntijapaneelit tai vastaava menettelytapa todella otettaisiin käyttöön eikä niitä voisi sivuuttaa.

Sen lisäksi, että esitys heikentää taiteen vapautta, se heikentää myös taiteen moninaisuutta ja yhdenvertaisuutta. Viime vuosina Taiteen edistämiskeskuksen luottamushenkilöiden valinnassa on kiinnitetty huomiota niin moninaisuuteen, tasa-arvoon kuin alueellisen jakautumiseenkin. Erilaisten yhteisöjen mahdollisuus ehdottaa ehdokkaita toimikuntiin on mahdollistanut sen, että moninaisuus on vuosi vuodelta toteutunut päätöksenteossa paremmin ja se on näkynyt myös apurahojen myönnoissä. Tämä myönteinen kehityskulku on uhattuna esityksessä.

Kohtaan 4 § Taide- ja kulttuurineuvoston nimeämisiin liittyen ehdotamme, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulee kiinnittää neuvoston valinnassa huomiota valtakunnallisesti kattavan edustuksen toteutumiseen, eri taiteen alojen edustukseen ja päätöksentekijöiden moninaisuuteen. Moninaisuus sisältää mm. kulttuurisen moninaisuuden, kielellisen moninaisuuden, sukupuolen moninaisuuden ja toimintakyvyn kirjon. Katsomme myös, että viraston toimialaan liittyvän asiantuntemuksen riittäväksi varmistamiseksi neuvoston jäsenmäärän tulisi olla ehdotettua suurempi. Myös asiantuntijapaneelien nimeämisessä on tärkeää kiinnittää huomiota edustuksen monipuolisuuteen taiteen eri alojen ja päättäjien moninaisuuden sekä eri alueiden näkökulmasta.

Ehdotamme, että uudessa laissa tulee olla velvoite pyytää ehdotuksia / kuulla taidekenttää ylipäätään ennen neuvoston nimeämistä, esimerkiksi Taiteen edustamiskeskuksen ehdottamalla tavalla: ” - - opetus- ja kulttuuriministeriö nimeää... neljän vuoden toimikaudeksi kuultuaan taiteen ja kulttuurin kannalta merkittäviä tahoja.” Ehdotamme myös tarkennusta, että laissa tulee olla velvoite pyytää ehdotuksia sekä neuvoston että asiantuntijapaneelien jäseniksi moninaisuutta edustavilta taide- ja kulttuurialan järjestöiltä. Ehdotuksia voisi pyytää esimerkiksi vammaisuuteen, monikulttuurisuuteen, monikielisyyteen ja sukupuolen ja seksuaalisuuden moninaisuuteen liittyviltä taidealan järjestöiltä sekä ulkomaalaissyntyisten taiteilijoiden järjestöiltä.

Tuemme myös Suomen Taiteilijaseuran lausuntoa tältä osin: ”Koska asiantuntijapankista tai asiantuntijapaneeleista ei ole säädetty HE:n luonnoksessa lain tai asetuksen tasolla, ei ole myöskään säädetty niiden ja taide- ja kulttuurineuvoston välisestä toimivallasta. Avoimuuden ja ennakoitavuuden vuoksi olisi tärkeää kirjata toimivallasta koskien esimerkiksi sitä, voiko taide- ja kulttuurineuvosto puuttua yksittäiseen taiteilija-apurahaan koskevaan päätökseen.”

Olisi myös hyvä huomioida, että päättävään asemaan voisi päästä myös heikommassa taloudellisessa tilanteessa. Olisi kehitettävä jokin ratkaisu siihen, ettei ainoastaan palkkasuhteessa olevilla tai monivuotisen apurahan saaneilla ole tosiasiallinen mahdollisuus olla nykyisenkaltaisten toimikuntien tai ehdotetun kaltaisten taideneuvoston tai asiantuntijapaneelin jäsen.

Hallituksen esityksen luonnoksessa uuden Kulttuuriviraston lakisääteisiin tehtäviin ei ole sisällytetty kaikkia nykyisen Taiteen edistämiskeskuksen lakisääteisiä tehtäviä. Laista poistettaisiin esimerkiksi kirjaus taiteilijoiden toimeentuloedellytysten edistämisestä. Katsomme, kuten monet muutkin lausunnon antajat, että taiteilijoiden toimeentuloedellytysten edistämisen tulisi jatkossakin olla uuden viraston lakiin kirjattu tehtävä. Taiteen edistämiskeskus on tätä tehtävää toteuttaessaan pystynyt vaikuttamaan myönteisesti alaan.

## 5. Virastojen nimet

Haluamme kiinnittää huomiota myös virastojen ehdotettuihin uusiin nimiin. Sivistyshallinto 2030 -uudistuksen nimiä koskevassa valmistelussa tavoitteena on ollut sivistyshallinnon selkeämpi rakenne ja se, että asiakkaat löytävät helposti tutut ja tärkeät palvelut. Emme usko, että nimivalinnat helpottavat virastojen saavutettavuutta ja löydettävyyttä.

Olemme erityisen huolissamme Saavutettavuuskirjasto Celian löydettävyydestä jatkossa: viraston nimenä tulisi olemaan Kansallisarkisto, joka ei millään tavalla viittaa kirjastoon ja saavutettavuuteen. Koska Celian tarjoamia kirjastopalveluja käyttävät henkilöasiakkaat, joista merkittäväällä osalla on luki- tai muu oppimisvaikeus, on erityisen tärkeää, että palvelu on helposti ja ymmärrettävästi löydettävissä. Saavutettavien kirjastopalveluiden tarve esimerkiksi väestön ikääntymisen ja yhä lisääntyvien luki-, oppimis- ja neurologisten vaikeuksien vuoksi ei ole vähenemässä.

Mikäli yhdistyminen tapahtuu, on Celian voitava toimia vanhalla nimellään ja logollaan osana arkistoa. Celian palveluiden tulisi säilyä vähintään nykyisen tasoisina. Olemme samaa mieltä kuin Yleisten kirjastojen neuvosto: ”virastojen nimien tulisi kuvata selkeästi niiden tehtäviä. Erityisesti kirjastopalveluiden nimessä tulisi säilyä sana ”kirjasto”, jotta palveluiden luonne ja tarkoitus ovat helposti ymmärrettävissä myös kansalaisille. Celian palvelujen erityisryhmät, kuten lukemisesteiset, tarvitsevat selkeästi tunnistettavia palveluja. Varastokirjasto puolestaan palvelee laajasti kansalaisia

organisaatioasiakkuuksien kautta. Nimen selkeys edistää palveluiden löydettävyyttä ja madaltaa kynnystä niiden käyttöön.”

Saavutettavuuskirjasto Celiaa koskeva laki uudistui ihan äskettäin, vuoden 2023 alussa, jolloin vanha nimi Näkövammaisten kirjasto muutettiin. Emme näe perustetta emmekä järkeä siinä, että virastojen nimiä muutetaan jatkuvasti muutaman vuoden välein.

Esityksessä ehdotetaan Museoviraston nimen muuttamista Kulttuuriperintövirastoksi. Emme kannata tätä muutosta. Museovirasto on yleisesti vakiintunut ja kuvaava viraston nimi. Lisäksi nimi esiintyy useassa laissa. Kulttuuriperintöviraston nimi kuvaa virastolle laissa esitettyä laajaa toimialaa, mutta samalla nimiuudistus poistaa suoraan museoalaan viittaavan museo-sanan kokonaan valtion virastojen nimistä. Kulttuuriperintö-sana ei myöskään ole niin sanotuille tavallisille kansalaisille niin tuttu ja ymmärrettävä, kuin museo-sana. Lisäksi kulttuuriperinnöstämme huolehtivat monet muutkin toimijat, kuten erilaiset arkistot (myös Kansallisarkisto, ja Kavi, joka olisikin epäloogisesti osa Kulttuurivirastoa eikä Kulttuuriperintövirastoa). Miksi eri virastojen yhdistämisessä on päädytty nimiratkaisuihin, jotka eivät ole yhdenmukaisia? Katsomme, että Museoviraston nimi tulisi säilyttää.

Lisäksi Kulttuuriperintöviraston ja Kulttuuriviraston nimet ovat liian samankaltaisia, mikä saattaa aiheuttaa sekaannuksia. Kulttuuriviraston nimi ei myöskään kuvaisi kovin tarkasti viraston toimialaa.

Ehdotuksessa ei myöskään uskottavasti perustella, miksi nimistöasiantuntija Kotimaisten kielten keskukselta pyydetyt ehdotukset on hylätty.

Pidämme hyvin ongelmallisena sitä, että aikana, jolloin julkiseen talouteen ja erityisesti kulttuurialalle kohdistuu paljon leikkauksia, tulee nimenmuutoksista ylimääräisiä kustannuksia kullekin virastolle.

Paqvalen Rita  
Yhdenvertaisen kulttuurin puolesta - Kulttuuria kaikille -palvelu