

7.2.2025

Asia: VN/32825/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Näkövammaisten liitto ry kiittää mahdollisuudesta lausua liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Tämä lausunto on allekirjoittaneiden järjestöjen yhteinen kannanotto hallituksen esitykseen.

Suomessa näkövammaisia on noin 55 000, joista n. 45 000 on ikääntynyttä (65-v.+) näkövammaista, alle 10 000 työikäistä ja 1 000–1 300 alle 18-vuotiasta (Näkövammarekisteri). Näkövammaisten liitto on Suomen näkövammaisyhdistysten yhteistyöjärjestö, joka edistää sokeiden ja heikkonäköisten ihmisten oikeuksien toteutumista, tuottaa erityispalveluja ja toimii asiantuntijana näkövammaisuuteen ja näkemiseen liittyvissä asioissa.

Saavutettavuuskirjasto Celialla on vammaisten ihmisten lukemismahdollisuuksien, saavutettavan tiedonsaannin ja opiskelun tuen näkökulmasta keskeinen tehtävä. Ehdotettu yhdistämiskäytäntö vaikuttaisi merkittävästi vammaisten ihmisten sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen Suomessa.

Esitetylle virastojen yhdistymiselle ei ole perusteita

Esityksessä ei ole uskottavasti perusteltu Saavutettavuuskirjasto Celian yhdistämistä Kansallisarkistoon. Virastouudistuksen tavoitteissa korostuu säästöjen toteuttaminen, mutta toiminnallisten synergioiden esittäminen jää puutteelliseksi. Virastojen tuottavuutta voidaan parantaa myös velvoittamalla virastot yhteisten tukipalveluiden järjestämiseen.

Katsomme, että näkövammaisten ja muiden lukemisesteisten ihmisten lukemismahdollisuuksien turvaamiseksi Saavutettavuuskirjasto Celian ei tule yhdistää Kansallisarkistoon vaan sen itsenäinen asema tulee säilyttää.

Ehdotamme hallituksen esitykseen seuraavia muutoksia:

- Lakiin Kansallisarkistosta lisätään organisaatiota koskeva kohta siitä, että virastossa on Saavutettavuuskirjasto Celia -niminen toimintayksikkö, jolla on valtion talousarviossa erillinen määräraha
- Laki lukemisesteisten kirjastopalveluista muutetaan muotoon: Laki Saavutettavuuskirjasto Celian palveluista
- Lakiin Saavutettavuuskirjasto Celian palveluista kootaan kaikki Celian toimialaan kuuluvat tehtävät
- Kansallisarkistoa koskevan lain tarkentamista sisältämään muotoilut uuden viraston roolista ja tehtävistä saavutettavien kirjastopalveluiden tarjoajana
- Uuden viraston nimeksi Arkisto- ja kirjastovirasto, joka kuvaisi paremmin sen toimintaa ja palveluja.

Saavutettavuuskirjasto Celian integroiminen Kansallisarkistoon ehdotuksessa esitetyllä tavalla ei lisää sivistyshallinnon vaikuttavuutta kansalaisten elämään vaan heikentää sitä. Integraatiossa on vaarana, että Saavutettavuuskirjasto Celian palvelutuotanto ja asiantuntemus hajautuvat. Valtiovarainministeriön virastosuosituksen (VN/11537/2021) mukaan valtionhallinnon rakenteita järjestettäessä on tarkasteltava eri vaihtoehtojen vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Esityksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnista puuttuu arvio esityksen vaikutuksista vammaisten henkilöiden asemaan.

Esityksen vaikutusarviointi on puutteellinen

Esitystä arvioitaessa tulee ottaa huomioon YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 27/2016; vammaisyleissopimus). YK:n vammaisyleissopimus on Suomessa voimassa lain tasoisena. Yleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Ehdotetulla esityksellä on merkitystä vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen mm. osallisuuden, saavutettavuuden, koulutuksen ja kulttuurielämään osallistumisen osalta. Esityksellä vaikutetaan myös vammaisten lasten asemaan.

Esityksen vaikutusten arviointi on suppea ja siitä puuttuu muun muassa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Yhteiskunnallisiin vaikutuksiin olisi tullut sisällyttää myös vammaisvaikutusten arviointia.

Seuraavaan on koottu huomioita edellä mainituista YK:n vammaisyleissopimuksen niistä artikloista, joilla on ensisijaisesti merkitystä tehdyn esityksen kannalta.

Artikla 4: Yleiset velvoitteet ja erityisesti 4(3) osallistamisvelvoite

Vammaisyleissopimuksen mukaisesti vammaiset henkilöt tulee osallistaa kaikkeen heitä koskevaan päätöksentekoon. Osallistamisvelvoitteen ja sitä tarkentavan yleiskommentin (General Comment 7: Article 4.3 and 33.3: Participation with persons with disabilities in the implementation and monitoring of the Convention) mukaisesti osallistamisen on oltava jatkuvaa ja esimerkiksi vammaisjärjestöjen näkemykset on aidosti huomioitava valmistelussa. Osallistaminen on ulotettava kaikkiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin, jotka voivat suoraan tai välillisesti vaikuttaa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen.

Esityksessä ehdotetaan lakkautettavaksi Saavutettavuuskirjasto Celian johtokunta, johon on osallistettu kirjaston vammaisia asiakkaita edustavat tahot. Ehdotuksessa esitetään säilytettäväksi vain pistekirjoituksen neuvottelukunta, joka ei kata osallistamisvelvoitetta kuin rajatulta osin.

Vammaisten ihmisten osallistaminen Saavutettavuuskirjasto Celian toimintaan tulisi ratkaista jollain muulla tavalla, jos johtokuntaa ei voida säilyttää. Saavutettavuuskirjasto Celian yhdistäminen suurempaan organisaatioon voi myös yleisellä tasolla heikentää vammaisten ihmisten osallistamismahdollisuuksia.

Artikla 7: Vammaiset lapset

Lukemisesteiset vammaiset lapset ovat myös Saavutettavuuskirjasto Celian asiakkaita jo varhaisesta iästä lähtien, koska Celian aineistoissa on myös mm. satukirjoja, kuten koskettelukirjoja. Lapsien kannalta on myös saavutettava oppimateriaalituotanto erittäin tärkeää. Kysymys on viime kädessä näiden lasten oikeudesta yhdenvertaiseen kehitykseen ja oppimiseen.

Mahdollisen virastoyhdistämisen jälkeen näihin palveluihin ei olisi enää korvamerkittyjä taloudellisia resursseja, vaan palvelut "kilpailisivat" esim. arkistoinnin kanssa samoista taloudellisista resursseista. Tällä voi olla merkitystä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen.

Artikla 9: Saavutettavuus ja esteettömyys

Vammaisyleissopimukseen 9 artiklaan on kirjattu esteettömyys ja saavutettavuus edellytyksenä vammaisten henkilöiden itsenäiselle elämälle ja täysimääräiselle

osallistumiselle kaikilla elämänaloilla. Sopimus velvoittaa sopimuspuolet toteuttamaan asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin, sekä muihin yleisöille avoimiin ja tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin sekä kaupunki-että maaseutualueella.

Saavutettavuuskirjasto Celialla on vammaisten ihmisten saavutettavan tiedonsaannin, kirjallisuusharrastuksen ja opiskelun tuen näkökulmasta merkittävä tehtävä. Yhdistämiskorjaus ei saisi heikentää Celian mahdollisuutta hoitaa tehtäväänsä. On myös tärkeää, että lukemisesteiset vammaiset ihmiset osaavat hakeutua Celian palvelujen piiriin. Yhdistäminen Kansallisarkistoon voi heikentää Celian erityistehtävän tunnettuutta ja tietoisuutta Celian palveluista.

Artikla 24: Koulutus

Vammaisyleissopimuksen 24 artiklan mukaisesti sopimuspuolten tulee tunnustaa vammaisen henkilön oikeus koulutukseen yhdenvertaisesti muiden kanssa. Toteuttaakseen tämän oikeuden syrjimättä ja yhdenvertaisesti muiden kanssa sopimuspuolet varmistavat osallistavan koulutusjärjestelmän kaikilla tasoilla sekä elinikäisen oppimisen.

Vammaisyleissopimuksen 24 artiklan mukaisesti sopimuspuolten pitää varmistaa, että vammaisia henkilöitä ei suljeta yleisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelle vammaisuuden perusteella; vammaiset henkilöt pääsevät osallistamaan, hyvänlaatuisen ja maksuttomaan ensimmäisen ja toisen asteen koulutukseen yhdenvertaisesti muiden kanssa niissä yhteisöissä, joissa he elävät; vammaisia henkilöitä varten tehdään heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset; vammaiset henkilöt saavat yleisessä koulutusjärjestelmässä tuen, jota tarvitaan helpottamaan heidän tehokasta koulutustaan sekä toteutetaan tehokkaat yksilöidyt tukitoimet ympäristöissä, jotka mahdollistavat oppimisen ja sosiaalisen kehityksen maksimoimisen täysimääräisen osallisuuden tavoitteen mukaisesti.

YK:n vammaiskomitea on antanut myös inklusiivista eli osallistavaa opetusta koskevan yleiskommentin (General comment 4; Article 24; Right to inclusive education). Siinä on muun muassa määritelty osallistava opetus ja sen edellytykset.

Saavutettavalla oppimateriaalilla on tämän veloitteen täytäntöönpanossa merkittävä tehtävä ja tehtävän hoitaminen edellyttää riittävää resursointia ja asiantuntijuutta.

30 artikla: Osallistuminen kulttuurielämään, virkistys- ja vapaa-ajantoimintaan ja urheiluun

Vammaisyleissopimuksen 30 artikla edellyttää, että sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden osallistua yhdenvertaisesti kulttuurielämään ja toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt saavat käyttöönsä kulttuuriaineistoa saavutettavassa muodossa.

Tämän veloitteen täytäntöönpanossa Celialla on niin ikään merkittävä tehtävä, jonka täytäntöönpanon mahdollisuuksia ei muutoksella saisi heikentää.

Sivistyksellisten perusoikeuksien toteutuminen vaarantuu

Esitys ei riittävällä tasolla varmista vähemmistöjen sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumista. Lakiehdotukseen sisältyvät muotoilut Kansallisarkiston tehtävistä eivät sisällä selkeästi samaa tavoitetta, joka on muotoiltu nykyiseen lakiin Saavutettavuuskirjasto Celiasta (1 §): ”Kirjasto edistää aktiivista lukemista, monipuolisia lukutaitoja ja jatkuvaa oppimista tarjoamalla pääsyn saavutettavaan kirjastoaineistoon ja oppimateriaaliin. Kirjaston tarkoituksena on parantaa näkövammaisten ja muiden lukemisesteisten henkilöiden yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa.”

Ehdotettu integraatoratkaisu ja erillisen määrärahan puuttuminen vaarantavat saavutettavan kirjastoaineiston ja oppimateriaalin saatavuuden. Erityisesti pistekirjoitus- ja taktiilimateriaalin tuottaminen edellyttää erityisosaamista, jonka säilyttäminen ja kehittäminen on turvattava.

Saavutettavuuskirjasto Celian palveluiden saatavuus ja asiantuntemus turvattava

Saavutettavuuskirjasto Celialle on kirjattava itsenäinen asema suhteessa Kansallisarkistoon. Näin turvataan näkövammaisten ja muiden lukemisesteisten henkilöiden palvelujen jatkuvuus sekä asiantuntijuus saavutettavien kirjasto- ja oppimateriaalipalvelujen sekä saavutettavan julkaisemisen edistämisessä.

Saavutettavuuskirjasto Celian asemaa osana Kansallisarkistoa pitää verrata hallituksen esitykseen sisältyvään Opetushallituksen ja Kotimaisten kielten keskuksen (Kotus) suhteeseen. Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään: ”Opetushallituksessa toimii osastona Kotimaisten kielten keskus, josta säädetään lain 4 ja 5 §:ssä.” Vastaavasti lakiin Kansallisarkistosta on lisättävä organisaatiota koskeva kohta siitä, että virastossa on Saavutettavuuskirjasto Celia -niminen toimintayksikkö, jolla on valtion talousarviossa erillinen määräraha. Syvässä integraatiossa on vaarana, että näkövammaisten ja muiden lukemisesteisten

kirjastopalvelut heikkenevät ja Saavutettavuuskirjasto Celian palvelutuotanto ja asiantuntemus hajautuvat.

Pistekirjoituksen neuvottelukunnan asema säilytettävä

Pidämme myönteisenä lakiehdotukseen sisältyvää kirjausta pistekirjoituksen neuvottelukunnasta, jonka tehtävänä on toimia pistekirjoituksen ja näkövammaisten henkilöiden oppimateriaalin asiantuntijaelimenä. Pistekirjoituksen neuvottelukuntaa ei voida korvata Kansallisarkiston ehdottamalla tavalla pistekirjoituksen tuottajien välisellä sidosryhmäyhteistyöllä, koska neuvottelukunnan tehtävät ovat laajemmat.

Näkövammaiset ja sokeat lapset ja nuoret tarvitsevat oppimateriaaleja pistekirjoitusmuodossa käydäkseen koulua ja päättääkseen opintonsa, mutta pistekirjoitusta ja pistekirjoitustaitojen harjaannuttamista tarvitsevat lisäksi kaikenikäiset pistekirjoituksen käyttäjät. Pistekirjoitus mahdollistaa osaltaan elinikäistä oppimista. Pistekirjoitusopetusta järjestetään myös aikuisena sokeutuville ihmisille. Saavutettavuuskirjasto Celian näkövammaisille oppijoille saavutettavassa muodossa tuottama oppimateriaali mahdollistaa yhdenvertaisen oppimisen.

Uuden viraston nimeksi Arkisto- ja kirjastovirasto

Emme kannata Kansallisarkistoa uuden viraston nimeksi. Uuden viraston toimintaa ja palveluja kuvaisi paremmin Kotimaisten kielten keskuksen ehdotus Arkisto- ja kirjastovirasto. Viraston nimessä tulee huomioida myös Saavutettavuuskirjasto Celian ja Varastokirjaston palveluiden käyttäjät. Esityksessä ei perustella uskottavasti, miksi nimistöasiantuntija Kotimaisten kielten keskukselta pyydytetyt ehdotukset on hylätty.

Näkövammaisten liitto ry
Kari Vähänen
puheenjohtaja

Näkövammaisten kirjastoyhdistys ry
Ari Lahtinen
puheenjohtaja

Näkövammaisten Kulttuuripalvelu ry
Timo Kuoppala
puheenjohtaja

Suomen Kuurosokeat ry
Timo Lehtonen
puheenjohtaja