

Opetus- ja kulttuuriministeriö  
PL 29  
00023 VALTIONEUVOSTO

## **Kuopion kaupungin lausunto opetus- ja kulttuuriministeriön valmistele- masta hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi yleisistä kirjastoista ja ope- tus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

### **Johdanto**

Kirjastolain uusiminen on tarpeellista, sillä nykyinen kirjastolaki (904/1998) on osin epätäsmällinen ja puutteellinen. Sen epätäsmälliset säännökset ovat johtaneet kanteluihin eduskunnan oikeusasiamiehelle erityisesti tapauksissa, joissa yleisen kirjaston käyttäjälle on annettu käyttökielto.

Lausuttavaksi saapuneeseen esitysluonnokseen on lisätty säännökset yleisen kirjaston tehtävistä, kirjaston käyttäjän velvollisuuksista, kirjaston käyttökiellosta ja lainauskiellosta. Esitysluonnokseen on uudistettu säännökset, jotka koskevat lain tavoitetta ja soveltamisalaa, valtion ja kunnan vastuita, yleisen kirjaston toiminnan järjestämistä, keskus- ja maakuntakirjastoja, maksuttomuutta, käytösääntöjä ja henkilöstön kelpoisuutta.

### **Lakiesityksen tavoite, yleisen kirjaston tehtävät ja toiminnan järjestäminen**

Esitysluonnokseen lain tavoite on muotoiltu nykyiseen lakiin verrattuna hieman uusin sanoin ja korostettu yleisen kirjaston yhteiskunnallista merkitystä. Esitysluonnoksessa esitetyt tehtävät olisivat pitkälti sellaisia, joita yleiset kirjastot ovat tehneet jo nyt: monipuoliset aineistot, lukemisen edistäminen, tietopalvelu, tilojen tarjoaminen, yhteiskunnallisen ja kulttuurisen vuoropuhelun edistäminen. Esitysluonnoksen perusteluissa on kuitenkin terävöitetty tehtäväkenttää ja huomioitu kirjaston muuttunut merkitys harrastus-, kokoontumis- ja tapahtumapaikkana, digitaalisten teknologioiden hyödyntäjinä niin aineistoissa kuin tiedonvälityksessäkin sekä yleisen kirjaston rooli kuntalaisten aktiivisuuden ja yhteisöllisyyden kehittäjänä.

Esitysluonnoksessa lain tavoitteen toteutumisen lähtökohdiksi on esitetty yhteisöllisyys, moniarvoisuus ja kulttuurinen moninaisuus, jotka viittaavat kunnan kaikkien väestöryhmien huomioimiseen palvelujen järjestämisessä. Esitysluonnoksessa korostetaan sitä, että yleisen kirjaston olisi oltava kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa. Perusteluissa mainitaan lisäksi toiminnan järjestäminen lähipalveluina.

Esitysluonnokseen kirjatut yleisen kirjaston tehtävät tukisivat kunnan tehtävää kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Ne ohjaisivat kirjastopalveluiden suunnittelua, toteutusta ja arviointia sekä panostamista tehtävistä johdettuihin osaamistarpeisiin. Säännöksellä ei olisi taloudellisia vaikutuksia eikä vaikutuksia viranomaisten toimintaan, sillä kunta vastaisi yhä toiminnan järjestämisestä ja valtio valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta. Yhteiskunnallisia vaikutuksia esitetyillä säännöksillä olisi nähtävissä, sillä esitysluonnos pyrki vahvistamaan yleisen kirjaston yhteiskunnallista merkitystä lain tavoite- ja tehtäväsäännöksen kautta.

### **Kehittämiskirjastot korvaavat nykyiset maakuntakirjastot**

Esityksessä esitetään, että maksimissaan 12 kehittämiskirjastoa korvaisi nykyiset 18 maakuntakirjastoa. Opetus- ja kulttuuriministeriö asettaisi kehittämiskirjastot asetuksella ja kullekin määriteltäisiin maantieteellinen toimiala. Sinänsä kehittämiskirjaston lakiesitykseen kirjatut tehtävät eivät poikkeaisi nykyisen maakuntakirjaston tehtävistä: kehittämiskirjastojen tehtävänä olisi tukea toimialueensa yleisten kirjastojen toimintaa ja yhteistyötä ja edistää toimialueensa yleisten kirjastojen henkilöstön osaamisen ylläpitämistä ja kehittämistä.

Esitysluonnoksen mukaan kehittämistehtävän kirjastot vähenisivät. Kehittämiskirjastojen määrän on oltava riittävä, sillä jo nyt osa maakuntakirjastoalueista on varsin suuria ja vaikka digitalisaatio mahdollistaa mm. etäyhteydet, niin etäisyydet merkitsevät vieläkin varsin paljon esimerkiksi koulutukseen osallistumisessa alueilla, joilla on huonot julkisen liikenteen yhteydet.

Esityksellä olisi taloudellisia vaikutuksia kunnille, joilla on maakuntakirjastotehtävä, sillä maakuntakirjastot on rakennettu tiloineen, henkilöstöineen ja toimintoineen valtion maakuntakirjastoavustuksen mukaiseksi. Koska tulevien kehittämiskirjastojen lukumäärä tulisi olemaan nykyisiä maakuntakirjastoja määrältään vähäisempi, vaatisi säännös riittävän siirtymäajan, niin että kirjastot ehtisivät sopeuttaa tilansa, henkilöstömääränsä ja toimintansa.

## Maksuttomuus

Esitysluonnoksessa maksuttomuuden on tarkennettu koskemaan myös aineiston varaamista. Varaaminen aiheuttaa kunnille suoria kustannuksia (kuljetuskulut, käsittelykulut, kulut saapuneen varauksen ilmoittamisesta), jotka kunnat ovat voineet periä ja ovatkin perineet asiakkailta kohtuullisina, omakustannearvoa vastaavina tai niitä pienempinä suoritteina. Mikäli näin ei voitaisi enää menetellä, kustannukset siirtyisivät kuntien maksettaviksi. Kuopiossa tämä merkitsisi noin 55 000 euron tulonmenetystä vuodessa. Tämä on ristiriidassa esitysluonnoksen tavoitteen kanssa siitä, että esitys ei lisäisi uusia rahoitettavia tehtäviä kunnille eikä esityksellä olisi vaikutusta kuntien talouteen.

Huomioitava on myös se, että kirjastoissa, joissa varausmaksu on poistettu, varaukset ovat lisääntyneet hallitsemattomasti myös siten, etteivät asiakkaat ole aina noutaneet varaamaansa aineistoa. Tämä on aiheuttanut lisäkustannuksia ja aineisto on turhaan poissa muiden asiakkaiden käytöstä estäen näiden asiakkaiden sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumista ja vieden resurssia muilta kirjastopalveluilta. Näin varausmaksun poistumisen vaikutukset voivat olla ristiriidassa lakiesityksen tavoitteen kanssa. Toki esitysluonnokseen on esitetty mahdollisuus asettaa maksu noutamattomasta varauksesta. Perusoikeuksien kohdalla on huomioitava niiden vertikaalisen vaikutuksen lisäksi myös niiden horisontaalinen vaikutus: julkisen vallan on turvattava perusoikeudet, mutta perusoikeudet velvoittavat myös yksilöä. Julkisen vallan on suojattava yksilöä lainsäädännön ja hallinnon välityksellä toisen yksilön taholta tulevia perusoikeuksien loukkauksia vastaan.

Varaamisen määrittäminen maksuttomaksi olisi ristiriidassa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kanssa. Hallitusohjelman mukaan hallitus ei anna kunnille uusia tehtäviä hallituskaudella 2015-2019, vaan hallitus vähentää kuntien kustannuksia vähentämällä niiden lakisääteisiä tehtäviä ja niiden toteutumista ohjaavia veloitteita.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kunta voisi periä maksuja myöhässä palautuneesta aineistosta, varatun aineiston noutamatta jättämisestä ja muista kuin maksuttomista suoritteista kohtuullisen, enintään suoritteen omakustannusarvoa vastaavan maksun. Tämä voisi jatkossa aiheuttaa epäselvyyttä ja erilaisia tulkintoja. Kyseisille maksuille, varsinkin päiväkohtaiselle myöhästymismaksulle, ei voida määritellä omakustannusarvoa, sillä ne ovat sanktioluonteisia maksuja, joiden tarkoituksena on sanktioida muiden asiakkaiden aineistonkäyttöä estävä ja hankaloittava toiminta.

## Kirjaston käyttäjän velvollisuudet, käyttösäännöt, käyttökielto ja lainauskielto

Nykyisessä laissa ei määritellä kirjaston käyttäjän velvollisuuksia. Määrittelyn lisääminen esitysluonnokseen mahdollistaisi siihen merkittyjen asioiden sanktioimisen käyttösäännöillä. Nykyisessä laissa on säännös käyttösääntöjen antamisesta, mutta se on liian ylimalkainen, sen pohjalta on kirjastoissa hankala toimia ja sitä ei voida pitää kirjaston käyttäjän oikeusturvan kannalta riittävän täsmällisenä eikä se tue hallintolain hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista kirjastopalveluissa. Se on johtanut yleisten kirjastojen osalta kanteluihin eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tämän säännöksen täsmentäminen esitysluonnoksessa olisi perustuslain 2 § 3 momentin mukaista. Julkisen vallan käytöllä tulee olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin perustuva toimivaltaperuste. Myös perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Jos viranomaisen valtuutetaan antamaan oikeussääntöjä, valtuutuksen on oltava soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Esitysluonnoksen käyttökieltosäännös antaisi kunnalle mahdollisuuden toimia hankalissa tilanteissa. Kuitenkin niin käyttökiellon antajan kuin sen saajankin kannalta olisi parempi, että valitustieksi säädettäisiin ensin oikaisuvaatimuspyyntö kunnalle ja sen jälkeen hallintolainkäyttölain mukainen hallintovalitus. Hallintovalituksen voi tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai se, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Nyt kun esityksessä esitetään valitustieksi kunnallisvalitus, olisi päätöksestä mahdollista valittaa kaikkien kuntalaisten ja näin arkaluontoinen päätös olisi asetettava yleisesti nähtäville.

Esitysluonnoksen lainauskieltosäännös perustuisi myös kirjaston käyttäjän velvollisuuksiin ja käyttösääntöjen määräämiin laina-aikoihin ja niiden noudattamiseen. Esitysluonnoksen perusteluissa mainittu asia siitä, että yleisen kirjaston käytössä olevat tietojärjestelmät merkitsisivät lainauskiellon automaattisesti järjestelmään ja poistaisivat sen automaattisesti, kun palauttamatta ollut aineisto olisi palautettu ja maksettu suoritetu, helpottaisi kirjaston käytännön arkea – jokaisesta lainauskiellosta ei tarvitsisi tehdä viranhaltijapäätöstä, vaan järjestelmä hoitaisi asian automaattisesti.

Esitysluonnoksen säännöksillä olisi positiivisia vaikutuksia viranomaisen toimintaan. Täsmentyvät säännökset selventäisivät asioimiseen liittyviä käytänteitä ja helpottaisivat työtä kirjastoissa, yhtenäistäisivät nykyisin varsin erilaisia kirjastojen käyttösääntöjä ja turvaisivat siten runsaasta käytöstä ja suurista käyttäjämääristä huolimatta kirjastopalveluiden käyttäjien tasa-arvoiset mahdollisuudet kirjastopalveluihin. Ne olisivat perustuslain mukaisia, mahdollistaisivat hallintolain hyvän hallinnon oikeusperiaatteisen toteutumisen ja turvaisivat asiakkaiden tasa-arvoisen kohtelun ja oikeusturvan.

## **Henkilöstö**

Esitysluonnoksessa kirjastojen henkilöstöltä edellytetyt kelpoisuusvaatimuksia muutettaisiin ja henkilökunnan koulutusrakennesäännöksestä luovuttaisiin. Kunnan kirjastolaitoksen johtajalta edellytettäisiin esityksessä ylempää korkeakoulututkintoa ja muissa korkea-asteen koulutusta vaativissa asiantuntijatehtävissä kelpoisuusehtona olisi korkeakoulututkinto. Yleisen kirjaston rooli ja henkilöstön osaamisvaatimukset ovat muuttuneet toimintaympäristön muututtua. Kunnalla olisi jatkossa mahdollisuus joustavammin määritellä kirjaston henkilöstöltä edellytettävä osaaminen ja henkilöstön koulutus rakenne ja rekrytoida henkilöstöä kunnan tilanteen ja tarpeen mukaan.

Tämä kuntien henkilöstön yksityiskohtaisista ja kapea-alaisista kelpoisuusvaatimuksista luopuminen olisi pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaista. Sillä olisi vaikutuksia viranomaisen toimintaan: esitysluonnoksen säännös lisäisi kunnan toimintavapautta rekrytoida henkilöstöä joustavammin ja kunnan osaamistarpeet huomioiden. Säännösluonnoksella olisi myös sukupuolivaikutuksia, sillä kelpoisuusvaatimusten joustavoittaminen voisi lisätä miesten kiinnostusta kirjastoalaa kohtaan.

## **Lausunnon keskeinen sisältö**

Kirjastolain uusiminen on tarpeellista, sillä nykyinen kirjastolaki (904/1998) on osin epätäsmällinen ja puutteellinen ja sen epätäsmälliset kirjaukset ovat johtaneet kanteluihin eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Esitysluonnokseen kirjatut yleisen kirjaston tehtävät tukisivat kunnan tehtävää kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisessä. Tehtäväsäännöksellä ei olisi taloudellisia vaikutuksia, kirjastot tekevät näitä tehtäviä jo hyvin pitkälti. Sillä ei olisi myöskään vaikutuksia viranomaisten toimintaan: kunta vastaisi yhä toiminnan järjestämisestä ja valtio valtakunnallisesta

kirjastopolitiikasta. Yhteiskunnallisia vaikutuksia säännöksillä olisi nähtävissä, sillä esitysluonnos pyrkii vahvistamaan yleisten kirjastojen yhteiskunnallista merkitystä luonnoksen tavoite- ja tehtäväsäännösten kautta.

Kehittämistehtävän kirjastot vähenisivät esitysluonnoksen mukaan nykyisestä 18 maakuntakirjastosta luonnoksen 12 kehittämiskirjastoon. Kehittämiskirjastojen määrän olisi oltava riittävä, sillä jo nyt osa maakuntakirjastoalueista on varsin suuria ja vaikka digitalisaatio mahdollistaa mm. etäyhteydet, niin etäisyydet merkitsevät vieläkin varsin paljon alueilla, joissa on huonot julkisen liikenteen yhteydet. Tällä säännöksellä olisi taloudellisia vaikutuksia niille kunnille, joilla on maakuntakirjastotehtävä, sillä maakuntakirjastot on rakennettu tiloineen, henkilöstöineen, toimintoineen valtion maakuntakirjastoavustuksen mukaiseksi. Koska tulevien kehittämiskirjastojen lukumäärä tulisi olemaan nykyisiä maakuntakirjastoja vähäisempi, vaatisi säännös riittävän siirtymäajan, niin että kirjastot ehtisivät sopeuttaa resurssinsa toimintaansa.

Varaamisen määrittäminen maksuttomaksi olisi ristiriidassa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kanssa. Hallitusohjelman mukaan hallitus ei anna kunnille uusia tehtäviä hallituskaudella 2015-2019, vaan hallitus vähentää kuntien kustannuksia vähentämällä niiden lakisääteisiä tehtäviä ja niiden toteutumista ohjaavia velvoitteita. Kuopiossa varausmaksut ovat vuodessa noin 55 000€. Maksujen osalta esitysluonnoksessa todetaan, että kunta voisi periä maksuja myöhässä palautuneesta aineistosta, varatun aineiston noutamatta jättämisestä ja muista kuin maksuttomista suoritteista ”enintään suoritteiden omakustannusarvoa vastaavan maksun”. Esimerkiksi myöhästymismaksulle ei voida määritellä omakustannusarvoa, sillä se on sanktioluonteinen maksu.

Esitysluonnoksen käyttäjän velvollisuuksia, käytösääntöjä, lainaus- ja käyttökieltoa koskevilla säännöksillä olisi positiivisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Täsmentyvät säännökset selventäisivät asioimiseen liittyviä käytänteitä ja yhtenäistäisivät nykyisin varsin erilaisia kirjastojen käytösääntöjä. Ne turvaisivat kirjastopalveluiden käyttäjien tasa-arvoisen kohtelun ja mahdollisuudet kirjastopalveluihin.

Esitysluonnoksen henkilöstön kelpoisuutta koskevalla säännöksellä olisi positiivisia vaikutuksia viranomaisen toimintaan. Säännös lisäisi kunnan toimintavapautta rekrytoida henkilöstöä joustavammin ja kunnan osaamistarpeet huomioiden. Säännösluonnoksella olisi mahdollisesti myös sukupuolivaikutuksia, sillä kelpoisuusvaatimusten joustavoittaminen voisi lisätä miesten kiinnostusta kirjastoalaa kohtaan.

Pekka Vähäkangas  
palvelualuejohtaja

Asiakirja on allekirjoitettu koneellisesti Kuopion kaupungin asianhallintajärjestelmässä.

Tiedoksi

Kirjastotoimenjohtaja Päivi Savinainen  
Hyvinvoinnin edistämisen johtaja Janne Hentunen