

22.9.2016

ESAVI/7371/00.02.00/2016  
ISAVI/2307/00.02.00/2016  
LAAVI/792/0.02.00/2016  
LSAVI/2169/00.02.00/2016  
LSSAVI/3988/00.02.00/2016  
PSAVI/2155/00.02.00/2016

Opetus- ja kulttuuriministeriö  
PL 29  
00023 Valtioneuvosto

OKM120:00/2014

## **Lausunto opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelemasta hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi yleisistä kirjastoista ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

*Aluehallintovirastot pitävät opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelemaa lakiluonnosta yleisistä kirjastoista tavoitteiltaan hyvänä, mutta valtakunnallisen ja alueellisen kirjastopolitiikan toteuttamisen keinot ja toimijoiden roolit ovat esityksessä jäsentymättömät.*

Lakiesityksen tavoitteena on uudistaa yleisiä kirjastoja koskeva lainsäädäntö vastaamaan yleisten kirjastojen toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja voimassa olevan perustuslain säännöksiä. Kirjastopalvelut ovat laajentuneet perinteisestä kulttuuri- ja sivistyspalvelusta laajemmaksi kansalais- ja yhteisöpalveluksi. Yhteiskunnallisen kehityksen keskiöön on hieman yllättäenkin noussut heikko lukutaito. On äärimmäisen tärkeää osoittaa monipuolisen lukutaidon merkitys ja vaikutus yhteiskunnassa, eikä rajata sitä harrastukseksi.

Esityksessä halutaan laajentaa kirjastojen yhteiskunnallista tehtävää ja toimintaa. Tätä esitystä aluehallintovirastot pitävät hyvänä. Aluehallintovirastot kannattavat monialaista laajaa yhteistyötä.

Esityksen sisältämät täsmennykset maksuttomuuteen, käyttäjän velvollisuuksiin ja käytösääntöihin ovat perusteltuja.

Osaamisen ja johtamisen osalta esityksestä on poistettu aiemmin voimassa olleet kelpoisuusvaatimukset. Yhtäältä tämä antaa enemmän mahdollisuuksia kirjastojen rekrytointiin. Toisaalta kunnat voivat rekrytoida myös muilla perusteilla kuin kirjaston osaamis- ja palvelutarpeilla. Aluehallintovirastot ovat huolissaan siitä, että tämä saattaa heikentää väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia käyttää ja saada kirjaston monipuolisia palveluja.

Lakiesityksen mukaan kunnan kirjastolaitosta johtavalta vaadittaisiin hyvä perehtyneisyys yleisten kirjastojen tehtäviin ja toimintaan. Aluehallintovirastot

katsovat, että perehtyneisyys myös muiden kirjastosektoreiden tehtäviin ja toimintaan riittää.

Aluehallintovirastot pitävät hyvänä esitystä paikallisten kieliryhmien tarpeiden huomioon ottamisesta. Näin huomioidaan paremmin ruotsinkielisten tarpeet yksikielisessä kunnassa, saamenkielisten tarpeet kotiseutualueen ulkopuolella sekä muiden kieliryhmien tarpeet paikallisolosuhteiden mukaan.

### **Lakiesityksen vaikutukset**

Lausuntopyynnössään opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää ottamaan kantaa erityisesti esityksen vaikutuksia käsittelevään lukuun. Aluehallintovirastot arvioivat, että taloudelliset vaikutukset ovat esityksen kaltaiset. Myös yhteiskunnalliset vaikutukset on arvioitu hyvin.

Luvussa 4.2. Vaikutuksista viranomaisten toimintaan arvioidaan maakuntakirjastotoiminnan uudistamista näin: "Kehittämistehtävien uudelleen järjestely mahdollistaisi muun muassa nykyistä paremmin keskeisten kansallisten hankkeiden tasavertaisen toteuttamisen. On arvioitavissa, että kehittämiskirjastoilla olisi jatkossa myös paremmat voimavarat kehittämis- ja koordinaatiotoimintaan." Aluehallintovirastot eivät yhdy tähän arvioon, koska esitys ei sisällä toimenpiteitä, joista tällaiseen johtopäätökseen on päästy. Esitys ei sisällä toimenpiteitä kansallisten hankkeiden tai kehittämiskirjastojen ohjauksesta, eikä myöskään esitystä voimavarojen jaosta eri tahojen kesken.

Sukupuolivaikutusten arvioinnin perusteet ovat aluehallintovirastojen mielestä ohuet. On epätodennäköistä, että miehet kiinnostuisivat enemmän kirjastoalasta, kun kelpoisuusvaatimuksia vähennetään. Kyse on mekanismien yhteisvaikutuksesta, johon kelpoisuusehtojen joustavoittamisella tuskin on vaikutusta.

### **Kirjastopolitiikan toimijoiden roolit ja toteuttamisen keinot**

Kirjastolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle asetettavissa päätöksissä työryhmälle annettiin tehtäväksi ottaa huomioon toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset kirjasto- ja tietopalvelujen saatavuuden, saavutettavuuden ja moninaisuuden turvaamiseen ja edistämiseen. Lisäksi olisi huomioitava kirjasto- ja tietopalveluverkon toiminnallisuus ja koko kirjastoverkon yhteistyö, kirjastopalvelujen tavoitteiden toteutumisen ja toiminnan arvioiminen sekä osaamisen varmistaminen kirjasto- ja tietopalvelujen järjestämisessä.

Aluehallintovirastot katsovat, että lakiesityksessä määritellyt toimijoiden roolit ja keskinäiset suhteet on määritelty riittävästi toimeksiantoon nähden. Lakiesitys jättää näiltä osin edelleen avoimiksi alueellista kirjastotoimintaa koskevat asiat, jotka selvityshenkilö Maija Berndtson toi esille selvityksessään (12.11.2014). Epäkohtina selvityksessä pidettiin mm. epäselvää työnjakoa alueellisen kirjastotoiminnan ja valtionhallinnon kirjastoasioista vastaavien tarkastajien välillä.

Berndtsonin selvityksessä todettiin myös, että yhteinen visio ja strategiset päämäärät sekä alueellisella että valtakunnallisella tasolla eivät ole riittävän selkeät. Aluehallintovirastot katsovat, että lakiesityksessä ei edelleenkään ole riittävästi määritelty, kenen toimesta ja miten tehtävät tulevaisuudessa tehdään. Samoin lakiesitys jättää avoimeksi, millaisilla sopimus- ja rahoitusmalleilla valtakunnallisen ja alueellisen kirjastotoiminnan tehtävät toteutetaan niin, että työnjako olisi selvä, toimijat eivät tekisi päällekkäistä työtä, ja toiminta olisi läpinäkyvää ja avointa.

Lakiesityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta, jota opetus- ja kulttuuriministeriö toteuttaisi ohjauskeinoilla ja rahoittamalla yleisten kirjastojen kehittämistoimintaa. Kirjastopolitiikan jalkauttamista ei ole laissa määritelty tehtäväksi millekään toimijalle. Jalkauttamistehtävä kuuluisi luontevasti aluehallintovirastoille, jotka nykyisen lain aikana ovat toteuttaneet alueillaan ministeriössä määriteltyä kirjastopolitiikkaa. Näin tehtävä olisi määritelty yhdenmukaisesti toukokuussa 2015 voimaan tulleen valtioneuvoston asetuksen kanssa, jossa määriteltiin liikunnan aluehallinnon tehtävät sekä valmisteilla olevan nuorisotyön ja -politiikan aluehallinnon tehtävän kanssa

Aluehallinnon ja kehittämiskirjaston keskinäinen työnjako jää edelleen osittain epäselväksi, vaikka tavoitteena on ollut selkiyttää työnjakoa.

Lakiesityksessä ehdotetaan, että kehittämiskirjastojen toiminnalla tuettaisiin yleisten kirjastojen palvelujen saatavuutta. Tämä on ongelmallista, koska kehittämiskirjastolla ei ole toimivaltaa alueensa yleisiin kirjastoihin. Itsehallinnolliset kunnat järjestävät kirjastopalvelunsa, joiden tasapuolista saatavuutta aluehallintovirasto seuraa ja edistää peruspalvelujen arvioinnissaan. Kehittämiskirjastolle ajateltu koordinaatiotehtävä on samoin perustein ongelmallinen.

Lakiesityksessä kirjastotoimen aluehallinnon tehtävät on kuvattu suppeasti. Osa aluehallinnolle luontevasti kuuluvista tehtävistä on määritelty uuden toimijan eli kehittämiskirjaston tehtäviksi, mihin ko. toimijalla ei edellä mainituista syistä ole toimivaltaa. Näitä ovat mm. kirjastopalvelujen tasapuolisen saatavuuden tukeminen ja koordinaatiotehtävät. Tehtäviin liittyy informaatio-ohjaustehtävä, joka lakiesityksessä puuttuu aluehallintoviraston tehtävistä. Aluehallintovirastot katsovat, että aluehallintoviraston kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien määrittely olisi syytä olla lainsäädännössä yhdenmukainen.

Aluehallintoviraston toiminnan ja tehtävien edellytyksenä voidaan nähdä yhteistyö eri toimijoiden kanssa, erityisesti nykyisten maakuntakirjastojen, tulevien kehittämiskirjastojen kanssa. Lakiesityksessä veloitetaan yleiset kirjastot yhteistyöhön tarpeen mukaan eri tahojen kanssa. Yhteistyöveloitteen tulisi koskea myös aluehallintovirastoa, kuten nuorisolakiesityksessä: ”Valtion tulee tehtävää hoitaessaan olla tarpeen mukaan yhteistyössä kuntien, nuorisoalan järjestöjen sekä muiden yhteisöjen sekä nuorten kanssa”. Veloitte yhteistyöstä ja sen edistämisestä on kirjattu myös valtioneuvoston asetukseen liikunnan aluehallinnon tehtäviksi.

Lakiesityksessä esitetään, että yleinen kirjasto toimii ja kehittää toimintaansa yhteistyössä muiden yleisten kirjastojen, Kansalliskirjaston, jne. kanssa. Koska kehittäminen on jokaisen kirjaston tehtävä, aluehallintovirastot pitävät kehittämiskirjasto –termiä ongelmallisena. Kirjastotoiminnan kehittäminen edellyttää vuorovaikutteista yhteistyötä.

Valtakunnallisen keskuskirjaston tehtävissä todetaan, että sen tehtävänä on kehittää yleisten kirjastojen valtakunnallisia palveluja yhteistyössä kirjastojen kanssa. Myös Kansalliskirjasto tuottaa palveluja yleisille kirjastoille. Näiden molempien valtakunnalliset tehtävät ja palvelut yleisille kirjastoille sekä niiden välinen työnjako olisi määriteltävä selkeästi.

## Lausunnon keskeinen sisältö

**Lausunto opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelemasta hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi yleisistä kirjastoista ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

**Aluehallintovirastot pitävät opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelemaa lakiluonnosta yleisistä kirjastoista tavoitteiltaan hyvänä, mutta valtakunnallisen ja alueellisen kirjastopolitiikan toteuttamisen keinot ja toimijoiden roolit ovat esityksessä jäsentymättömät.**

Osaamisen ja johtamisen osalta esityksestä on poistettu aiemmin voimassa olleet kelpoisuusvaatimukset. Yhtäältä tämä antaa enemmän mahdollisuuksia kirjastojen rekrytointiin. Toisaalta kunnat voivat rekrytoida myös muilla perusteilla kuin kirjaston osaamis- ja palvelutarpeilla. Aluehallintovirastot ovat huolissaan siitä, että tämä saattaa heikentää väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia käyttää ja saada kirjaston monipuolisia palveluja.

Lakiesityksen mukaan kunnan kirjastolaitosta johtavalta vaadittaisiin hyvä perehtyneisyys yleisten kirjastojen tehtäviin ja toimintaan. Aluehallintovirastot katsovat, että perehtyneisyys myös muiden kirjastosektoreiden tehtäviin ja toimintaan riittää.

Aluehallintovirastot katsovat, että lakiesityksessä määritellyt toimijoiden roolit ja keskinäiset suhteet on määritelty riittämättömästi toimeksiantoon nähden. Lakiesitys jättää näiltä osin edelleen avoimiksi alueellista kirjastotoimintaa koskevat asiat, jotka selvityshenkilö Maija Berndtson toi esille selvityksessään (12.11.2014). Epäkohtina selvityksessä pidettiin mm. epäselvää työnjakoa alueellisen kirjastotoiminnan ja valtionhallinnon kirjastoasioista vastaavien tarkastajien välillä.

Lakiesityksessä ehdotetaan, että kehittämiskirjastojen toiminnalla tuettaisiin yleisten kirjastojen palvelujen saatavuutta. Tämä on ongelmallista, koska kehittämiskirjastolla ei ole toimivaltaa alueensa yleisiin kirjastoihin. Itsehallinnolliset kunnat järjestävät kirjastopalvelunsa, joiden tasapuolista saatavuutta aluehallintovirasto seuraa ja edistää peruspalvelujen arvioinnissaan. Kehittämiskirjastolle ajateltu koordinaatiotehtävä on samoin perustein ongelmallinen.

Lakiesityksessä kirjastotoimen aluehallinnon tehtävät on kuvattu suppeasti. **Aluehallintovirastot katsovat, että aluehallintoviraston kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien määrittely olisi syytä olla lainsäädännössä yhdenmukainen.**

Lakiesityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta. Kirjastopolitiikan jalkauttamista ei ole laissa määritelty tehtäväksi millekään toimijalle. Aluehallintovirastot katsovat, että tämä tehtävä kuuluisi luontevasti aluehallintovirastolle, joka nykyisen lain aikana on toteuttanut alueillaan ministeriössä määriteltyä kirjastopolitiikkaa.

Minna Karhunen  
Ylijohtaja  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Merja Ekqvist  
Johtaja  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Elli Aaltonen  
Ylijohtaja  
Itä-Suomen aluehallintovirasto

Matti Ruuska  
Johtaja  
Itä-Suomen aluehallintovirasto

Kaisa Ainasoja  
Ylijohtaja  
Lapin aluehallintovirasto

Satu Ihanamäki  
Kirjastotoimen ylitarkastaja  
Lapin aluehallintovirasto

Mikael Luukanen  
Ylijohtaja  
Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Esko Lukkarinen  
Johtaja  
Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Marko Pukkinen  
Johtaja  
Länsi- ja Sisä-Suomen  
aluehallintovirasto

Anneli Ketonen  
Kirjastotoimen ylitarkastaja  
Länsi- ja Sisä-Suomen  
aluehallintovirasto

Terttu Savolainen  
Ylijohtaja  
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Merja Kummala-Mustonen  
Kirjastotoimen ylitarkastaja  
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto