

Asia: VN/32825/2024

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Suomen tieteellinen kirjastoseura ry (STKS) käsittelee lausunnossaan Saavutettavuuskirjasto Celian ja Varastokirjaston yhdistämistä Kansallisarkistoon. Molemmat kirjastot ovat tieteellisille kirjastoille tärkeitä yhteistyökumppaneita ja elimellinen osa palveluita, joita korkeakoulukirjastot tarjoavat asiakkailleen päivittäin.

Molemmat kirjastot ovat vakiintuneita palveluorganisaatioita. Haluamme turvata saavutettavien aineistojen ja tieteellisen tiedon saatavuuden tulevaisuudessa kaikille kirjastojen käyttäjille. Jos organisaatioiden yhdistäminen toteutetaan, pyydämme huomioimaan erityisesti:

- Kirjastopalveluiden maksuttomuuden
- Käyttöön liittyvien järjestelmien yhteentoimivuuden ja kirjastopalveluiden kehittämisen mm. kaukopalvelun osalta
- Sidosryhmät huomioivan organisaatio- ja ohjausrakenteen, jossa turvataan Saavutettavuuskirjasto Celialle ja Varastokirjastolle itsenäinen asema.

Celian rooli saavutettavien palveluiden edistämisessä on erittäin tärkeä. Kun saavutettavia aineistoja ei ole kirjastojen kokoelmissa tai kustantajilta saatavilla, Celia tuottaa tarvittavat aineistot lukemisesteisille asiakkaille. Heille Celian palvelujen näkyvyydellä ja sujuvuudella on suuri merkitys.

Palveluilla tuetaan opiskelijoiden valmistumista, mikä vaikuttaa korkeakoulujen tutkintotavoitteiden toteutumiseen. Viime vuosina Celian rooli saavutettavan julkaisemisen tukemisessa ja yhteistyö kotimaisten kustantajien kanssa on edistänyt saavutettavuus- ja esteettömyyssäätelyn toteutumista.

Varastokirjasto perustettiin vastaamaan yliopistojen kokoelmien tilatarpeisiin ja sen merkitys kansallisen kirjastoverkoston kehittämisessä on merkittävä. Tieteellisten kirjastojen aineistoluovutukset muodostavat 85 % Varastokirjaston kokoelmista, ja erityisesti yliopistokirjastot ovat lähettäneet tutkimuskirjallisuutta Varastokirjastoon tulevaa käyttöä varten. Luovutusten perusteena on tutkimuksen teon edellytysten turvaaminen, eli aineistot ovat tulevaisuudessakin käytettävissä tutkijoille tasapuolisesti. HE:ssa painottuu Varastokirjaston säilytysfunktio, eikä siinä tule esiin riittävästi esimerkiksi se, miten Varastokirjaston aineiston käyttöä edistetään tulevaisuudessa, miten tietojärjestelmiin resursoidaan, ja miten niitä integroidaan muihin kirjastojärjestelmiin käytön sujuvoittamiseksi. Varastokirjasto on yhteisesti luotu tietovaranto, joka on tutkimuksen lisäksi myös koko yhteiskunnan käytettävissä. Varastokirjaston palvelujen maksuttomuus on jatkossakin välttämätöntä erityisesti tieteellisten kirjastojen toiminnalle.

#### Yhdistymisen tavoitteet ja palveluiden maksullisuus

Ministeriön näkökulmasta virastojen yhdistymisen tarkoituksena on tukea julkisen hallinnon tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä selkeästi ja rakenteellisesti toimivaa kokonaisuutta. Hallituksen esityksen perusteella tuleva uudistus ei kuitenkaan näyttäydy samankaltaisena palvelujen käyttäjälle. Yhdistymisessä pitäisi sovittaa yhteiset tulostavoitteet kolmelle hyvin erilaiselle organisaatiolle. Yhdistettävien organisaatioiden tehtävät ovat lainsäädännönkin perusteella hyvin erilaiset. Yhdistäminen tuo käytännön ongelmia myös muun lainsäädännön tulkintaan, esim. julkisuuslain ja tekijänoikeuden osalta.

Esityksessä mainitaan virastouudistuksen keskeisimpien taloudellisten vaikutusten liittyvän taloudellisen tehokkuuden ja tuottavuuden lisääntymiseen sekä määrärahojen käytön vaikuttavuuden vahvistamiseen. Taloudellisia vaikutuksia koskevassa luvussa 5.2.1 kuitenkin todetaan, että näiden hyötyjen toteutumista on vaikea tarkkaan arvioida etukäteen, ja niiden toteutumiseen liittyy epävarmuutta. Yhdistettävillä organisaatioilla on aineistojen ja asiakasryhmien vuoksi tarpeet erilaisille järjestelmille, joten tietojärjestelmiä yhdistämällä säästöjä ei todennäköisesti tule. Kirjastojen osalta olemme huolestuneet erityisesti palvelutason säilymisestä. Esimerkiksi Varastokirjasto käsittelee OKM:n tulosohjauksopimuksen mukaisesti tilaukset 24 h:n sisällä, ja saa poikkeuksetta erinomaista palautetta palvelunsa nopeudesta ja laadusta.

Esityksessä mainitaan, että mahdollisuuksia virastojen tulojen kasvattamiseen tarkastellaan tulevina vuosina (s. 43). Varastokirjasto on tammikuussa 2025 lähettänyt kirjastoille kyselyn maksuihin liittyen, mikä viittaisi siihen, että tähän asti kirjastoille maksuttomista palveluista suunnitellaan maksullisia. Kirjastot ovat luovuttaneet aineistot Varastokirjastoa koskevan lain mukaisesti niin, että

aineistot ovat sen omistuksessa ja hallinnassa, mutta asetuksen (1346/2006) mukaisesti Varastokirjaston kaukolainat, kirjaston kokoelmista annettavat jäljenteet, aineistojen välittäminen tietoverkon kautta ja kirjaston luetteloiden käyttö ovat maksuttomia suoritteita. Celian osalta lukemisesteisille tarkoitettujen aineistojen välitys- ja lainauspalveluiden maksuttomuus on kirjattuna ehdotettuun lakiin lukemisesteisten kirjastopalveluista. Varastokirjaston palveluiden maksuttomuudesta ei ole mainintaa lakiehdotuksessa. Ehdotamme, että valtion talousarvioon varataan osuus Varastokirjaston suoritteisiin ja nykyisen Varastokirjastoa koskevan asetuksen sisältö huomioidaan Varastokirjaston suoritteista perittävistä maksuista (1346/2006).

Esityksessä on mainittu, että yliopistokirjastojen kotimaisesta ottolainauksesta lähes 60 % tulee Varastokirjastosta. Varastokirjaston toimintakertomuksen mukaan eniten lainoja Varastokirjaston aineistoihin tehdään yleisten kirjastojen kautta (62,6 %). Jos lainoista tehdään maksullisia, suurin maksaja ovat yleiset kirjastot. Jos Varastokirjaston palveluista peritään jatkossa maksuja, korkeakoulukirjastot harkitsevat hyvin tarkasti poistettavien aineistojen siirtoa Varastokirjastoon. Maksullisuus asettaisi kirjastot hyvin eriarvoiseen asemaan, ja suhteellisesti eniten tästä kärsisivät pienemmät tieteelliset kirjastot ja yleiset kirjastot, joiden rooli kansalaisten jatkuvan oppimisen edistämässä on äärimmäisen tärkeä. Kirjastot ovat luovuttaneet aineistot tukemaan kirjastoverkoston toimintaa Suomessa. Tästä toiminnasta syntyy kustannuksia lähettäjäorganisaatiolle. Mikäli koetaan, että palveluiden maksullisuus ei edistä yhteistä kansallista tietohuoltoa, kirjastoille saattaa tulla tilapaineissaan edullisemmaksi poistaa aineistot kokoelmistaan joko ilmaisjakeluna tai hävittämällä.

Jäljennyspalveluiden maksullisuus saattaisi vähentää merkittävästi myös Varastokirjaston palveluiden käyttöä, kun tieteelliset kirjastot suurimpana tilaajaryhmänä lähtevät hakemaan vaihtoehtoisia ratkaisuja kansainvälisiltä palveluntarjoajilta.

### Kirjastojen näkyvyys ja kaukopalvelun turvaaminen

STKS on myös huolestunut Saavutettavuuskirjasto Celian ja Varastokirjaston asemasta uuden Kansallisarkiston rakenteessa. Varastokirjaston ja Celian johtokunnista säädetään nykyisessä laeissa, mutta hallituksen esityksessä ei ole mainintaa tulevan organisaation johtokunnasta tai muusta vastaavasta rakenteesta. Toimintaa ohjaavien asetusten säilymisestä ei ole mainintaa hallituksen esityksessä, tosin osa asetusten sisällöistä on yhdistetty uuteen Kansallisarkistoa koskevaan lakiin. Kansallisarkistosta tulisi kirjastokokoelmiensa osalta merkittävä kansallisia palveluita tarjoava erikoiskirjasto, mutta kirjastoa ei näkyisi nimenä missään. Esityksen perusteella kirjastosektoreiden yhteistyö ja vaikuttamismahdollisuudet kirjastojen toimintaan jäisivät jatkossa hyvin ohueksi. Johtorakenteessa olisi ehdottomasti oltava mukana nykyisiä johtokuntia vastaavat elimet, jotta kirjastoilla on edelleen mahdollista osallistua palveluiden kehittämiseen yhdessä Celian ja Varastokirjaston kanssa. Edellytämme myös, että johtorakennetta luotaessa huolehditaan kirjastopalveluiden johtamisen ja kehittämisen substanssiosaamisesta.

Yhdistäminen Kansallisarkistoon kadottaisi kaksi erikoiskirjastoa niminä, ja tätä perustellaan Kansallisarkiston työntekijöiden suuremmalla määrällä. Celialle kuitenkin suositellaan asiakasviestinnässä nykyisten nimien käyttämistä, vaikka itse organisaatiossa käytettäisiin nimeä Celia-palvelut. Hallituksen esityksessä ei ole huomioitu millaisia asiakasryhmiä eri organisaatiot palvelevat, eikä organisaatiosta uloslähtevien palveluiden volyymia. Lisäkustannuksia ja kasvavaa työmäärää muutoksista arvioidaan tulevaisuudessa erityisesti niiden organisaatioiden osalta, joiden nimissä tapahtuu muutoksia. Celian palveluiden markkinointi ja viestintä ketjuuntuu myös korkeakoulukirjastojen tehtäväksi.

Varastokirjaston osalta vastaavaa suositusta ei ole, mutta epäselväksi jää, asioivatko kirjastot jatkossa Varastokirjaston vai Kansallisarkiston kanssa. Hallituksen esityksessä ei ole huomioitu palvelujen tasa-arvoisen saatavuuden kannalta aineistonvälitystä eli kaukopalvelua, joka on nimenomaisesti kirjastojen välistä toimintaa sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Kaukopalvelussa käytetty terminologia ja järjestelmät noudattavat kansainvälisiä ISO standardeja 10160 ja 10161 sekä kirjastojen kansainvälisen kattojärjestön IFLAn periaatteita. Varastokirjastolla on ollut merkittävä rooli kaukopalvelutoiminnan kansainvälisen kehittämisen osalta. Tulevaisuudessa pitäisi ratkaista digitaalisen kaukopalveluketjun mahdollistaminen, mikä ei tällä hetkellä toteudu tekijänoikeudellisista syistä. Tämän aihepiirin osalta Varastokirjasto on ollut alamme edelläkävijä.

Kansallisarkistosta annetun valtioneuvoston asetuksen (39/2017) 1 §:n mukaan Kansallisarkistolla on toimipaikat Helsingissä, Hämeenlinnassa, Joensuussa, Jyväskylässä, Mikkelissä, Oulussa, Turussa ja Vaasassa sekä saamelaisarkisto Inarissa. Varastokirjastosta annetun asetuksen 2 §:n mukaan Varastokirjaston kotipaikka on Kuopion kaupunki.

Valtioneuvoston uudessa asetusluonnoksessa Kansallisarkistosta 1 §:ssä määritellään Kansallisarkiston toimipaikat (Helsinki, Turku, Vaasa ja Inari). Varastokirjaston sijaintipaikkaa ei asetusluonnoksessa mainita. Vaikka Varastokirjasto palvelee asiakkaitaan pääsääntöisesti kaukopalvelun kautta, tutkijat ovat erillisellä luvalla olleet tervetulleita hyödyntämään sen kokoelmia. Suurelle kokoelmalle tulee taata myös toimipaikan pysyvyys ja asetukseen tulee kirjata toimipaikaksi Kuopio.

## Yhteenveto

Tieteellisten kirjastojen näkökulmasta Celian ja Varastokirjaston yhdistämisessä Kansallisarkistoon on hyvin vaikea nähdä suuria hyötyjä. Arkistot ja kirjastot muistiorganisaatioina tekevät paljon yhteistyötä, mutta hallituksen esityksessä esitetään yhdistettäväksi lainsäädännöltään, asiakasryhmiltään ja palveluiltaan kolme hyvin erilaista organisaatiota. Esitetty kansainvälinen

vertailu muihin maihin osoittaa, ettei niistä missään ole toteutettu vastaavaa järjestelyä. Uudistuksella murennetaan toimivia rakenteita, eikä se toteuta HE:ssa mainittua sivistyshallinnon tavoitetta, eli kansalaisten sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamista ja toteutumista laadukkaasti ja vaikuttavasti yhteistyössä eri hallinnonalojen toimijoiden ja sidosryhmien kanssa.

Lehto Anne

Suomen tieteellinen kirjastoseura - Lausunto on valmisteltu STKS:n kirjastojuridiikan työryhmän yhteistyönä.