

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisistä kirjastoista ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yleisistä kirjastoista, joka korvaisi nykyisen kirjastolain.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi yleisiä kirjastoja koskevasta valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta ja sen kehittamisestä. Kunnan tehtävänä olisi yleisen kirjaston toiminnan järjestäminen. Yleinen kirjasto olisi edelleen perus- ja lähipalvelu.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin yleisen kirjaston tehtävistä. Yleisellä kirjastolla olisi kuusi keskeistä tehtävää. Niiden lisäksi yleisellä kirjastolla voisi olla valtakunnallinen kehittämistehtävä, alueellinen kehittämistehtävä ja erityinen tehtävä.

Valtakunnallisella ja alueellisella kehittämistehtävällä korvattaisiin nykyinen organisaatiomalliin perustuva keskus- ja maakuntakirjastojärjestelmä. Keskus- ja maakuntakirjastotoiminta ei sinänsä lakkaisi, vaan se määriteltäisiin uudelleen palvelutehtävästä käsin. Valtakunnallisella kehittämistehtävällä tuettaisiin tasapuolisesti kaikkien yleisten kirjastojen mahdollisuuksia kehittää toimintaansa. Alueellisella kehittämistehtävällä luotaisiin edellytyksiä toimialueen yleisten kirjastojen toiminnan vahvistumiselle. Erityisellä tehtävällä voitaisiin puolestaan täydentää laissa yleisille kirjastoille säädettyjä tehtäviä.

Yleisen kirjaston maksutonta toimintaa olisi yleisen kirjaston omien aineistojen käyttö, lainaus ja varaaminen sekä ohjaus ja neuvonta. Maksuttomia olisivat edelleen myös valtakunnallista tai alueellista kehittämistehtävää hoitavien kirjastojen muille yleisille kirjastoille antamat kaukolainat. Maksuja kunta voisi periä muista kuin maksuttomista palveluista, esimerkiksi myöhässä palautetusta aineistosta.

Laissa säädettäisiin myös yleisen kirjaston käyttäjän velvollisuuksista sekä lainauskiellosta ja kirjaston käyttökiellosta. Käytösääntöjä koskeva säännös uudistettaisiin.

Yleisen kirjaston henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia uudistettaisiin siten, että asiantuntijatehtävissä toimivalta edellytettäisiin pääsääntöisesti soveltuvaa korkeakoulututkintoa. Kunnan kirjastolaitosta johtavalta vaadittaisiin virkaan tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, johtamistaito ja hyvä perehtyneisyys kirjastojen tehtäviin ja toimintaan.

Lisäksi ehdotetaan, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin tehdään teknisiä yleisiä kirjastoja koskeviin säännöksiin liittyviä muutoksia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
2.1.1 Perustuslaki.....	5
2.1.2 Kirjastolaki.....	5
Kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen.....	6
Kirjasto- ja tietopalveluverkko.....	6
Kirjastopalvelujen maksuttomuus.....	7
Arviointi.....	8
Kirjasto- ja tietopalvelujen valtionhallinto.....	9
Henkilöstö ja kelpoisuus.....	9
Käyttösäännöt.....	11
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	11
2.2.1 Ruotsi.....	11
2.2.2 Norja.....	12
2.2.3 Tanska.....	12
2.2.4 Alankomaat.....	13
2.3 Nykytilan arviointi.....	14
2.3.1 Yleisten kirjastojen tehtävä.....	14
2.3.2 Maakuntakirjastot.....	14
2.3.3 Keskitetyt palvelut ja yhteistyö.....	15
2.3.4 Henkilöstö ja osaaminen.....	16
2.3.5 Maksuttomuus.....	17
2.3.6 Käyttösäännöt.....	17
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	18
3.1 Tavoitteet.....	18
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	18
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	19
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	20
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	20
4.2 Vaikutukset valtion ja kuntien viranomaisten toimintaan.....	21
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	22
4.4 Vaikutukset kirjastojen käyttäjiin.....	22
4.5 Sukupuolivaikutukset.....	23
5 ASIAN VALMISTELU.....	23
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	23
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	24
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	26
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	27
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	27
1.1 Laki yleisistä kirjastoista.....	27
1.2 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	38
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	38
3 VOIMAANTULO.....	39

HE 238/2016 vp

4	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	39
	Mahdollisuus kehittää itseään	39
	Oikeus kieleen ja kulttuuriin	40
	Käytösäännöt, lainauskielto ja kirjaston käyttökielto	41
	Asetuksenantovaltuus.....	42
	LAKIEHDOTUS	43
	1. Laki yleisistä kirjastoista.....	43
	2. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta	49
	LIITE	51
	RINNAKKAISTEKSTI.....	51
	2. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta	51

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Kirjastoilla on yhteiskunnassa tärkeä ja monipuolinen sivistystehtävä. Kirjastossa ei ainoastaan hankita tietoa, käytetä ja lainata aineistoja, vaan siellä myös opitaan, harrastetaan, kokonutaan, työskennellään ja toimitaan yhdessä. Kirjastoissa järjestetyt tapahtumat ja tilaisuudet ovat lisääntyneet vuosi vuodelta. Kirjastoista on muodostunut niin sanottu kolmas tila, fyysinen ja digitaalinen sosiaalinen areena, jossa luodaan yhteisöjä.

Suomen kirjastoverkko koostuu yleisistä eli kunnallisista kirjastoista, korkeakoulukirjastoista, erikoiskirjastoista sekä kouluissa ja oppilaitoksissa olevista kirjastoista. Kirjastoja on lisäksi erilaisissa hallinnollisissa yksiköissä ja yrityksissä. Sekä kunnalliset että korkeakoulukirjastot ovat kaikille avoimia.

Suomessa on kansainvälisesti arvioiden laadukas kunnallinen kirjastojärjestelmä. Kirjastopalvelut ovat saatavilla melko tasaisesti eri puolilla maata. Puolet suomalaisista asuu enintään 1,9 kilometrin etäisyydellä ja 75 prosenttia enintään 3,5 kilometrin etäisyydellä lähimmästä yleisestä kirjastosta.

Suomessa on 765 yleistä kirjastoa ja 140 kirjastoautoa. Kirjasto on perus- ja lähipalvelu. Kirjastopalvelut ovat kuntien käytetyimpiä palveluja ja niitä käyttävät kaikki ikäryhmät. Kuntalaisista yli 70 prosenttia käyttää kirjastopalveluja säännöllisesti. Vuonna 2015 aineistolainauksia oli 16,4 lainaa asukasta kohden. Kirjastokäyntejä vuonna 2015 oli 9,1 fyysistä käyntiä asukasta kohden ja 7,1 verkkokäyntiä asukasta kohden.

Voimassa oleva kirjastolaki (904/1998) tuli voimaan vuoden 1999 alusta. Kirjastolain tavoitteena on edistää kaikkien yhtäläisiä mahdollisuuksia ajanmukaisiin ja laadukkaisiin kirjasto- ja tietopalveluihin asuinpaikan ja varattomuuden sitä estämättä. Laki on toiminut melko hyvin, eikä siihen ole tehty sen voimassaoloaikana olennaisia muutoksia. Samalla kuitenkin yleisten kirjastojen toimintaympäristö on muuttunut ja muuttuu merkittävästi, mikä tulisi huomioida, jotta kirjastolaki olisi nykyistä toimivampi.

Digitaaliset teknologiat ovat tulleet erottamattomaksi osaksi arkea. Yleiset kirjastot hyödyntävät digitalisaatiota palvelujen tuottamisessa ja toimintamuotojen kehittämisessä sekä tukevat ja ohjaavat kirjaston käyttäjiä digitaalisessa ympäristössä toimimisessa. Metatieto- ja järjestelmäpalveluilla huolehditaan kirjastojen yhteentoimivuudesta osana julkisen hallinnon digitalisaatiota.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus vähentää kuntien kustannuksia yhdellä miljardilla eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä ja niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita. Hallitus ei anna kunnille lainkaan uusia tehtäviä tai velvoitteita vaalikaudella 2015—2019. Kuntien toiminnan lähtökohtana on paikallisuus. Tulevaisuuden kunnan päätehtävä on huolehtia asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen elämisen mahdollisuuksista.

Kirjastolaki koskee kuntien ylläpitämiä yleisiä kirjastoja. Kirjastolain ohella on olemassa eräitä kirjastoja koskevaa erityislainsäädäntöä. Näkövammaisten kirjastosta annetussa laissa (638/1996) säädetään Näkövammaisten kirjastosta, jonka tehtävänä on antaa näkövammaisille ja muille asiakasryhmille, jotka vamman tai sairauden vuoksi eivät voi käyttää tavallisia kirjastoaineistoja, mahdollisuus tiedonsaantiin, opiskeluun, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen ja virkistykseen. Varastokirjastosta annetussa laissa (1078/1998) säädetään tieteellisistä ja yleisistä kirjastoista siirrettävän aineiston säilyttämistä ja käyttöön asettamista varten olevasta

opetus- ja kulttuuriministeriön alaisesta Varastokirjastosta. Yliopistolaissa (558/2009) puolestaan säädetään Helsingin yliopiston yhteydessä toimivasta Kansalliskirjastosta, joka vastaa toimialallaan kansallisen kulttuuriperinnön tallettamisesta, ylläpidosta ja saatavuudesta. Kansalliskirjaston tehtävänä on kehittää ja tarjota kansallisia palveluja yliopistojen kirjastoille, yleisille kirjastoille, ammattikorkeakoulukirjastoille ja erikoiskirjastoille sekä edistää kirjastoalan kotimaista ja kansainvälistä yhteistyötä. Tämä hallituksen esitys koskee ainoastaan yleisiä kirjastoja.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Perustuslaki

Perustuslain 2 luvussa säädetään perusoikeuksista. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan kehtää ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykujensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain perusoikeussäännösten muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen (309/1993 vp.) perustelujen mukaan julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen, myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan ja taiteesta nauttimiseen. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja. Julkisen vallan velvollisuuksista säädetään tarkemmin lailla. Säännös ei velvoita pitämään voimassa nykyistä lainsäädäntöä sinänsä, mutta edellyttää, että itsensä kehittämisen mahdollisuutta edistäviä järjestelmiä, kuten erityisesti kirjastolaitos, on riittävästi olemassa.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

2.1.2 Kirjastolaki

Kirjastolaissa säädetään kuntien yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalveluista sekä näiden palvelujen valtakunnallisesta ja alueellisesta edistämisestä. Yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen tavoitteena on kirjastolain 2 §:n mukaan edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia

sia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Kirjasto-toiminnassa tavoitteena on edistää myös virtuaalisten ja vuorovaikutteisten verkkopalvelujen ja niiden sivistyksellisten sisältöjen kehittymistä.

Kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen

Kirjastolain 3 §:n mukaan kunnan tehtävänä on kirjastolaissa tarkoitettujen kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen. Kirjastopalvelut ovat kunnallisia peruspalveluja. Kunta voi järjestää kirjasto- ja tietopalvelut itse taikka osittain tai kokonaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai muulla tavoin. Kunta kuitenkin vastaa siitä, että palvelut ovat kirjastolain mukaisia.

Kunnallisena peruspalveluna kirjasto- ja tietopalvelut on suunniteltu ensisijaisesti palveluja järjestävän kunnan omille asukkaille. Asukkaiden käytettävissä tulee olla kirjasto- ja tietopalvelualan henkilöstöä sekä uusiutuva kirjastoaineisto ja -välineistö. Kaksikielisessä kunnassa molempien kieliryhmien tarpeet tulee ottaa huomioon yhtäläisin perustein. Saamelaisen kotiseutualueen kunnissa tulee ottaa sekä saamenkielisen että suomenkielisen väestöryhmän tarpeet huomioon yhtäläisin perustein.

Kirjasto- ja tietopalveluverkko

Kirjastolain 4 §:n 1 momentin mukaan yleinen kirjasto toimii yhteistyössä muiden yleisten kirjastojen sekä tieteellisten kirjastojen ja oppilaitoskirjastojen kanssa osana kansallista ja kansainvälistä kirjasto- ja tietopalveluverkkoa.

Verkkona toimiminen on ollut yleisille kirjastoille ominainen toimintatapa. Kirjastot muodostavat vuorovaikutteisen, organisoidun verkon, joka hyödyntää yhteentoimivia tietoja, tietojärjestelmiä ja -verkkoja sekä huolehtii siitä, että kirjastojen aineistot ovat saatavilla maanlaajuisesti.

Suurin osa yleisistä kirjastoista on muodostanut ensisijaisesti kirjastojärjestelmien osalta yhteenliittymiä, jolloin alueen kirjastot näyttäytyvät kirjaston käyttäjille yhtenäisenä kirjastopalvelun tuottajana. Yhteistyö koskee usein myös aineistohankintaa, logistiikkaa, kirjastoauto- palveluja ja kehittämistoimintaa.

Yleiset kirjastot eivät toimi yhteistyössä ainoastaan keskenään, vaan myös muiden kirjastojen, esimerkiksi Kansalliskirjaston, Varastokirjaston ja Näkövammaisten kirjaston, sekä erilaisten yhteistyökumppaneiden kanssa. Yhteistyö on sekä kansallista että kansainvälistä.

Vankeuslain (767/2005) 11 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan vankilassa on oltava kirjasto tai vangeille tulee järjestää mahdollisuus käyttää yleisiä kirjastopalveluja. Vankilan kirjaston on toimittava yhteistyössä yleisten kirjastojen kanssa ja sen toiminnan tulee vastata yleisten kirjastojen toimintaperiaatteita. Euroopan neuvoston vankeinhoidon vähimmäissäännöt edellyttävät, että jokaisessa vankilassa tulee olla kirjasto, jota kaikkiin vankiryhmiin kuuluvat vangit saavat käyttää ja jossa on kunnolliset valikoimat kauno- ja tietokirjallisuutta.

Keskus- ja maakuntakirjastojärjestelmä

Yleisten kirjastojen keskuskirjasto ja maakuntakirjastot täydentävät yleisten kirjastojen palveluja. Kirjastolain 4 §:n 3 momentin mukaan yleisten kirjastojen keskuskirjastona toimii ope- tus- ja kulttuuriministeriön määräämän kunnan yleinen kirjasto kunnan suostumuksella. Kes-

HE 238/2016 vp

kuskirjaston toiminta-alueena on koko maa. Helsingin kaupunginkirjasto on toiminut opetus- ja kulttuuriministeriön määräyksestä yleisten kirjastojen keskuskirjastona vuodesta 1981.

Yleisten kirjastojen keskuskirjaston tehtävistä säädetään kirjastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (406/2013) 1 §:ssä. Sen mukaan keskuskirjaston tehtäviä ovat seuraavat: 1) kehittää ja tarjota yhteistyössä muiden kirjastojen kanssa kirjasto- ja tietopalvelujen järjestämisessä tarpeellisia palveluja ja työmenetelmiä; 2) edistää yleisten kirjastojen keskinäistä sekä yleisten kirjastojen, korkeakoulukirjastojen ja muiden kirjastojen välistä yhteistoimintaa; 3) ylläpitää ja kehittää harvinaisia kieliä äidinkielenään puhuvien tarvitsemia kirjastopalveluja; 4) kehittää yleisten kirjastojen valtakunnallista kaukopalvelutoimintaa yhteistyössä muiden kirjastojen kanssa; sekä 5) suorittaa opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa sovitut muut tehtävät.

Maakuntakirjastona toimii kirjastolain 4 §:n 4 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön määräämän kunnan yleinen kirjasto kunnan suostumuksella. Maakuntakirjaston toiminta-alueen määrää opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriö on 26 päivänä tammikuuta 2011 tekemällä päätöksellään määrännyt maakuntakirjaston tehtävän 18 yleiselle kirjastolle Manner-Suomessa. Päätöksen mukaan kaikissa maakunnissa on maakuntakirjasto. Maakuntakirjastojen toiminta-alueisiin kuuluvien kuntien määrä vaihtelee seitsemästä kolmeenkymmeneen ja asukasmäärä vajaan 70 000 asukkaasta yli 1,5 miljoonaan asukkaaseen.

Maakuntakirjaston tehtäviä ovat kirjastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n mukaan seuraavat: 1) kehittää toiminta-alueensa koskevia verkko- ja tietopalveluja; 2) perehdyttää toiminta-alueensa kirjastojen henkilöstöä kirjastotyön uusiin toimintamuotoihin ja kehittämishankkeisiin; 3) toteuttaa yhteistyössä muiden kirjastojen kanssa yleisten kirjastojen alueellisia ja valtakunnallisia kehittämishankkeita; 4) tukea ja kehittää toiminta-alueensa yleisten kirjastojen tieto- ja kaukopalvelua sekä kirjastoaineiston muuta välitystä; 5) edistää toiminta-alueensa kirjastojen yhteistyötä; sekä 6) suorittaa opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa sovitut muut tehtävät. Maakuntakirjastotehtäviä hoitava yleinen kirjasto ei ole velvollinen järjestämään kirjastolaissa tarkoitettuja kirjasto- ja tietopalveluja toiminta-alueensa muiden kuntien asukkaille, vaan sen tehtävät rajoittuvat edellä selostettuihin kirjastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ssä säädettyihin tehtäviin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi kuntaa kuultuaan perustellusta syyistä peruuttaa määräyksen toimia keskuskirjastona tai maakuntakirjastona. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei kuitenkaan ole kertaakaan käyttänyt tätä mahdollisuutta.

Yleisten kirjastojen keskuskirjasto ja maakuntakirjastot ovat edustettuina yleisten kirjastojen neuvostossa. Yleisten kirjastojen neuvosto on yleisten kirjastojen yhteistyötä koordinoiva ja yhteisiä kannanottoja muodostava, kuntia edustava elin. Se edustaa yleisiä kirjastoja kirjastoverkon yhteistyössä. Keskuskirjaston ja maakuntakirjastojen sekä yli 150 000 asukkaana kunnan kirjaston lisäksi neuvostossa ovat edustettuina kunkin maakuntakirjastoalueen kirjastot keskuudestaan valitsemansa edustajan kautta.

Yleisten kirjastojen valtakunnallisen yhteistyön edistämisen yhtenä esimerkkinä on myös yleisten kirjastojen konsortio, jonka toiminta perustuu kuntien sopimuksiin. Konsortion toimintaa koordinoi Helsingin kaupunginkirjasto. Tavoitteena on edistää yleisten kirjastojen yhteistyötä etenkin elektronisten aineistojen hankinnassa sekä koulutuksessa ja viestinnässä.

Kirjastopalvelujen maksuttomuus

Yleisen kirjaston peruspalvelut ovat maksuttomia. Kirjastolain 5 §:n mukaan kirjaston omien kokoelmien käyttö kirjastossa ja niiden lainaus on maksutonta. Myös yleisten kirjastojen kes-

kuskirjaston ja maakuntakirjastojen yleisille kirjastoille antamat kaukolainat ovat maksuttomia.

Kirjastopalvelujen maksuttomuuden periaate on perustunut ajatukselle, että kirjaston kokoelmat ja neuvontapalvelut ovat yhteiskunnallista sivistyspääomaa. Kirjastotoimen perimmäisen tarkoituksen kannalta henkisen pääoman tuottoa on pidetty tärkeämpänä kuin mahdollista rahallista tuottoa. Sivistysvaliokunta on kirjastolakia koskevassa mietinnössään (SiVM 10/1998) korostanut, että kirjaston omien kokoelmien käyttöön kirjastossa ja kirjojen lainaukseen liittyvä neuvonta ja opastus kuuluvat maksuttomien palvelujen piiriin.

Kirjastolain 5 §:n 3 momentin mukaan kunta voi muista suoritteista periä enintään suoritteen omakustannusarvoa vastaavan maksun. Erityisestä syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteen omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi. Maksuja kunnat ovat perineet pääsääntöisesti myöhässä palautetuista aineistoista, kirjastotilojen vuokraamisesta ja kopioinnista.

Arviointi

Kirjasto- ja tietopalvelujen arvioinnista säädetään kirjastolain 6 §:ssä. Arvioinnin tarkoituksena on 6 §:n 2 momentin mukaan parantaa kirjasto- ja tietopalvelujen saatavuutta ja tukea niiden kehittämistä. Arvioinnilla seurataan yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen toteutumista sekä palvelujen laatua ja taloudellisuutta. Arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa.

Arviointitasoja ovat kunnan itsearviointi, valtakunnallinen arviointi ja kansainvälinen arviointi. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tulee arvioida järjestämänsä kirjasto- ja tietopalvelua. Valtakunnallisesta arvioinnista ja valtakunnallisesta osallistumisesta kansainväliseen arviointiin päättää opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa valtakunnallisen arvioinnin toteutuksesta yhdessä aluehallintoviraston kanssa. Kunta on velvollinen osallistumaan sekä valtakunnalliseen arviointiin että kansainväliseen arviointiin.

Kirjastopalvelujen valtakunnallista arviointia on toteutettu vuosittaisena tilastoseurantana ja osana joka toinen vuosi tehtävää aluehallintovirastojen peruspalvelujen arviointia. Kirjastotoimen peruspalvelujen arviointikohteina ovat olleet kirjastojen palveluverkko, aineistot, henkilöstö ja tilat. Lisäksi on arvioitu ajankohtaisia teemoja, kuten esimerkiksi verkko- ja mobiilipalvelujen sekä elektronisten aineistojen saatavuutta. Arviointikohteet on sovittu opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Arvioinnin tuloksia on käytetty hallinnon ja päätöksenteon tietopohjana valtionhallinnossa, aluehallinnossa ja kunnissa.

Valtakunnallisen arvioinnin lisäksi on toteutettu kirjastopalvelujen alueellisia arviointeja kirjastojen yhteistyönä. Arviointiverkostoja on muun muassa Oulun seudulla, Itä-Suomessa sekä Hämeenlinnan, Kouvolan ja Lahden kirjastojen alueella.

Kirjastojen paikallinen arviointi on toteutettu yleensä osana kunnan talousarvioseurantaa sekä kuntatason strategian toteutumisen seurantaa ja palvelujen kehittämistä. Kunnissa seurataan kirjastojen koskevia tunnuslukuja, kuten lainausten ja kirjastokäyntien määrä. Tunnuslukujen perusteella kunnissa arvioidaan kirjastotoiminnan saavutettavuutta, palvelukykyä ja taloudellisuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole tehnyt päätöksiä valtakunnallisesta osallistumisesta kansainväliseen arviointiin. Kansainvälisiä arviointeja on toteutettu lähinnä osallistumalla eri maita koskeviin tilastovertailuihin.

Kirjasto- ja tietopalvelujen valtionhallinto

Kirjasto- ja tietopalvelujen valtion hallintoviranomaisena toimii kirjastolain 7 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriö on vastannut valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta. Valtakunnallisen kirjastopolitiikan keskeisenä tavoitteena on ollut edistää väestön sivistyksellisiä oikeuksia sekä tiedon ja kulttuurin saatavuutta. Valtakunnallista kirjastopolitiikkaa on toteutettu eri ohjauksin ja rahoittamalla yleisten kirjastojen kehittämistoimia.

Yleisten kirjastojen toimialalla ei ole keskusvirastoja. Valtion alueellisena hallintoviranomaisena kirjasto- ja tietopalveluasioissa on toiminut vuodesta 2014 aluehallintovirasto. Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä koulutus- ja muussa sivistystoimessa. Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 2 §:n mukaan kaikissa aluehallintovirastoissa on opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue, joka hoitaa koulutus- ja sivistystoimen tehtäviä muun muassa kirjastotoimen osalta.

Kirjastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan aluehallintovirastojen tehtäviä ovat seuraavat: 1) yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa seurata ja edistää väestön tarvitsemia kirjasto- ja tietopalveluja sekä arvioida niiden saatavuutta ja laatua; 2) edistää kirjasto- ja tietopalvelualan paikallisia, alueellisia, valtakunnallisia ja kansainvälisiä kehittämishankkeita; sekä 3) suorittaa opetus- ja kulttuuriministeriön antamat muut tehtävät.

Aluehallintovirastot ovat käytännössä edistäneet kansallisen kirjastopolitiikan tavoitteiden toteutumista toimialueellaan sekä seuranneet ja arvioineet kirjasto- ja tietopalvelujen saatavuutta ja laatua kirjastojen käyttäjien perus- ja lähipalveluna.

Henkilöstö ja kelpoisuus

Kirjastolaitoksessa tulee olla kirjastolain 8 §:n 1 momentin mukaan riittävä määrä kirjasto- ja tietopalvelualan koulutuksen saanutta ja muuta henkilöstöä. Säännös koskee kunnan tai kuntien yhteistä kirjastolaitosta hallinnollisena kokonaisuutena, ei yksittäistä toimipaikkaa.

Kirjastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:ssä säädetään henkilöstön koulutusrakenneesta ja kelpoisuusvaatimuksista. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan kirjastolaitoksen henkilöstöstä vähintään 70 prosentilla tulee olla: 1) yliopistossa suoritettu korkeakoulututkinto, johon sisältyvät tai jonka lisäksi on suoritettu vähintään 60 opintopisteen laajuiset korkeakoulutasoiset kirjasto- ja informaatioalan opinnot; 2) ammattikorkeakoulussa suoritettu korkeakoulututkinto, johon sisältyvät tai jonka lisäksi on suoritettu vähintään 60 opintopisteen laajuiset korkeakoulutasoiset kirjasto- ja informaatioalan opinnot; 3) ammatillinen perustutkinto, johon sisältyvät tai jonka lisäksi on suoritettu vähintään 35 opintoviikon laajuiset kirjasto- ja informaatioalan opinnot; taikka 4) tieto- ja kirjastopalvelujen ammattitutkinto. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan kirjastolaitoksen henkilöstöstä vähintään 45 prosentilla tulee olla 1 momentin 1 tai 2 kohdan mukainen koulutus.

Kirjastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n 3 momentin mukaan kunnan kirjastolaitosta johtavalta vaaditaan virkaan tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyvät tai jonka lisäksi on suoritettu vähintään 60 opintopisteen tai 35 opintoviikon laajuiset korkeakoulutasoiset kirjasto- ja informaatioalan opinnot. Pykälän 4 momentin mukaan yhtä tai useampaa toimipistettä johtavalta vaaditaan virkaan tai tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto, johon sisältyvät tai jonka lisäksi on suoritettu vähintään 3 momentissa tarkoitetut kirjasto- ja informaatioalan opinnot.

HE 238/2016 vp

Vuonna 2015 yleisten kirjastojen henkilöstön kokonaismäärä oli 4 473 henkilötyövuotta, joista kirjaston palkkaamia oli 4 046 henkilötyövuotta. Kirjastoalan koulutuksen saaneen henkilöstön määrä oli 3 475 henkilötyövuotta, joista korkeakoulutetun henkilöstön määrä oli 1 648 henkilötyövuotta. Pääsääntöisesti kirjastolaitoksen henkilöstö täyttää kirjastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:ssä säädetty edellytykset.

Rahoitus

Kirjastolain 9 §:ssä säädetään yleisten kirjastojen rahoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunta saa valtiosuutta kirjaston käyttökustannuksiin siten kuin kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetussa laissa (1704/2009) säädetään. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009), jäljempänä rahoituslaki, 2 §:n 1 momentin mukaan valtiosuuden myöntämisestä kirjastolaissa tarkoitettujen yleisten kirjastojen käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetussa laissa. Vuoden 2016 alusta yleisten kirjastojen perustamishankkeita tai kirjastoautojen hankintaa varten ei ole erillistä määrärahaa, vaan rahoitus on osa peruspalvelujen valtiosuutta.

Yleisten kirjastojen toimintamenot ovat vuonna 2014 olleet yhteensä 331 miljoonaa euroa, mikä on asukasta kohden 61 euroa. Käyttökustannukset ovat olleet keskimäärin alle prosentin kunnan kokonaismenoista. Kuntien peruspalvelujen valtiosuuden valtiosuusprosentti vuonna 2016 on 25,47 prosenttia.

Kirjastolain 9 §:n 2 momentin mukaan kunnalle myönnetään valtionavustusta valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa kirjastolain 4 §:ssä tarkoitetun keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtävän hoitamiseen ja kirjastolain mukaiseen toimintaan siten kuin rahoituslaissa säädetään sekä kirjaston investointihankkeisiin ja toimitilojen kehittämiseen siten kuin valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Valtionapuviranomainen investointiavustuksissa on opetus- ja kulttuuriministeriö. Valtionavustusta voidaan myöntää myös muun kunnalle tai palvelun järjestäjälle annetun erityisen tehtävän hoitamiseen.

Rahoituslain 1 §:n 3 momentin mukaan rahoituslaissa säädetään myös kirjastolain toiminnan mukaisten perustamishankkeiden valtionavustusten ja -osuuksien maksamisesta, käytön valvonnasta ja palauttamisesta. Rahoituslain 2 §:n 3 momentin mukaan rahoituslaissa säädetään myös kunnalle kirjastolain 4 §:ssä tarkoitettuun keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtävään tai muuhun erityiseen tehtävään sekä kehittämis- ja kokeilutoimintaan myönnettävistä valtionavustuksista.

Valtion vuoden 2016 talousarviossa yleisten kirjastojen valtionavustuksiin on varattu yhteensä 3 900 000 euroa, josta keskuskirjasto- ja maakuntakirjastojen tehtävän hoitamiseen on varattu yhteensä 2 580 000 euroa. Muita erityistehtäviä, kuten esimerkiksi monikielistä kirjastoa ja saamelaiskirjastoa varten on varattu yhteensä 262 000 euroa. Lisäksi määrärahaa on varattu kirjastojen sisältötuotantoon, tietokanta- ja aineistopalvelun tuottamiseen sekä viittomakielisen kirjaston toimintaan yhteensä 1 058 000 euroa.

Yleisten kirjastojen perustamishankkeiden vuosierien maksatusta varten on varattu 3 500 000 euroa. Vuosierien maksatukset päättyvät arviolta vuonna 2025. Määräraha on valtion talousarviossa valtiovarainministeriön pääluokassa.

Yleisten kirjastojen kehittämis- ja kokeilutoimintaan on valtion vuoden 2016 talousarviossa varattu 4 887 000 euroa. Valtionavustusta myönnetään hakemuksesta kansallisiin, kaikkia yleisiä kirjastoja koskeviin hankkeisiin ja muihin kehittämistoimiin. Aluehallintovirastojen käyttöön on vuonna 2016 asetettu 2 760 000 euron määräraha jaettavaksi edelleen alueellisiin

ja paikallisiin kehittämishankkeisiin sekä lisäkoulutuksen järjestämiseen yleisten kirjastojen henkilöstölle. Venäjänkielistä kirjastoa varten on varattu 353 000 euroa.

Käytösäännöt

Kirjastolain 10 §:n mukaan kirjastolla voi olla käytösäännöt, joissa on määräyksiä kirjaston käytöstä sekä kirjaston käyttäjien oikeuksista ja velvollisuuksista. Pykälän 2 momentin mukaan käytösääntöjen rikkomisesta peritään kunnan päättämät maksut, joiden tulee olla kohdulliset suhteessa käytösääntöjen rikkomiseen.

Käytösääntöjä ovat laatineet joko yksittäiset kunnat tai useamman kunnan verkostot. Käytösäännöissä on määräyksiä yhtäältä lainauksesta, varaamisesta, palauttamisesta, uusimisesta ja maksuista ja toisaalta lainausoikeuden ja kirjaston käyttöoikeuden menetyksestä.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Seuraavassa tarkastellaan yleisiä kirjastoja koskevaa lainsäädäntöä Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Alankomaissa. Alankomaat on valittu yhdeksi tarkastelun kohteeksi, koska yleisten kirjastojen palvelut Alankomaissa ovat eurooppalaisista maista parhaiten verrattavissa pohjoismaisiin kirjastopalveluihin.

2.2.1 Ruotsi

Ruotsissa vuoden 2014 alusta voimaan tulleessa kirjastolaissa (bibliotekslag 2013:801) säädetään yleisestä kirjastotoimesta. Yleisellä kirjastotoimella tarkoitetaan julkisesti rahoitettua kirjastotoimea, johon kuuluvat yleiset kirjastot (folkbibliotek), koulukirjastot, alueelliset kirjastot, korkeakoulukirjastot, lainauskeskukset (länecentraler) ja muut julkisesti rahoitettavat kirjastot. Yleisen kirjastotoimen tarkoituksena on tietoa jakamalla ja mielipiteenvapaudella tukea demokraattisen yhteiskunnan kehitystä. Yleiseen kirjastotoimeen kuuluvien kirjastojen tavoitteena on lisäksi edistää kirjallisuuden asemaa sekä väestön kiinnostusta sivistykseen, koulutukseen, tutkimukseen ja kulttuuriin.

Jokaisessa kunnassa on kirjastolain mukaan oltava yleinen kirjasto. Kunnat vastaavat yleisistä kirjastoista ja niiden toiminnasta. Kirjastojen tulee olla kaikkien saatavilla ja vastata käyttäjien tarpeita. Yleisten kirjastojen tehtävänä on etenkin edistää lukemista ja kirjallisuuden saataavuutta. Lisäksi niiden tulee lisätä tietämystä siitä, miten tietotekniikkaa voi käyttää tiedonhakuun ja oppimiseen. Yleisten kirjastojen on toiminnassaan kiinnitettävä erityistä huomiota lapsiin ja nuoriin.

Yleisten kirjastojen on tarjottava maksutta kirjallisuutta käyttäjien lainattavaksi tai muuten käytettäväksi tietyksi ajaksi. Aineisto tulee olla saatavilla fyysisessä tai digitaalisessa muodossa. Yleinen kirjasto voi periä myöhästymismaksuja sekä maksuja postimaksuista, valokopioista tai muista vastaavista palveluista. Kirjastojen henkilöstöstä ja kelpoisuusvaatimuksista ei kirjastolaissa ole säännöksiä.

Ruotsissa vastuu alueellisesta kirjastotoimesta on maakärjäkunnilla (landsting). Maakärjäkunnan ja kuntien, jotka eivät kuulu maakärjäkuntaan, tulee harjoittaa alueellista kirjastoyhteistyötä. Alueellisen kirjastotoimen tavoitteena on edistää samassa läänissä toimivien yleisten kirjastojen yhteistyötä, kehittämistä ja laatua. Maakärjäkuntien ja kuntien tulee lain mukaan laatia yhteistyöstään kirjastosuunnitelma (biblioteksplan), josta päättää kunnanvaltuusto. Kirjastosuunnitelman toteutumista seuraa paikallisviranomaisten ohella ministeriön määräämä viranomainen.

Kirjastolain 4 §:n mukaan yleiseen kirjastotoimeen kuuluvien kirjastojen toiminnassa ja niiden aineistojen tarjoamisessa on otettava huomioon tietyt erityisryhmät. Tällaisia erityisryhmiä ovat toimintarajoitteiset henkilöt, kansalliset kielivähemmistöt ja muuta kuin ruotsia äidinkielenään puhuvat henkilöt. Kirjallisuutta tulee tarjota kansallisilla vähemmistökielillä, muilla kielillä kuin kansallisilla vähemmistökielillä tai ruotsilla sekä helppolukuisella ruotsinkielisellä kirjallisuudella. Kirjallisuutta ja apuvälineitä on tarjottava toimintarajoitteisille henkilöille tiedon saamiseksi.

2.2.2 Norja

Norjan voimassa oleva kirjastolaki (lov om folkebibliotek) tuli voimaan vuoden 2014 alusta, ja se koskee kunnallisia yleisiä kirjastoja, maakunnallista kirjastotoimintaa ja tiettyjä valtion vastuulla olevia kirjastotehtäviä. Lain mukaan yleisistä kirjastoista vastaa kunta yksin taikka kokonaan tai osittain yhteistyössä toisen kunnan, läänin tai valtionlaitoksen kanssa.

Yleisten kirjastojen tehtävänä on edistää sivistystä, koulutusta ja muuta kulttuuritoimintaa välittämällä ja asettamalla kirjoja ja muita aineistoja maksutta kaikkien Norjassa asuvien käyttöön. Lain mukaan jokaisessa kunnassa tulee olla yleinen kirjasto. Yleisten kirjastojen on tehtävä kokoelmiaan ja palveluitaan tunnetuksi sekä toimittava riippumattomina kohtaamispaikkoina ja julkisen keskustelun areenoina. Kunta määrittelee yleisessä kirjastossa noudatettavat säännöt.

Yleisten kirjastojen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään yleisten kirjastojen työntekijöiden kelpoisuusvaatimuksia koskevassa kulttuuriministeriön asetuksessa (forskrift om kvalifikasjonskrav for ansette i folkebibliotek). Asetuksen mukaan kirjaston kirjastonhoitajalla ja -johtajalla tulee olla kandidaatintutkinto tai ylempi korkeakoulututkinto. Tutkinnon tulee sisältää kirjastoalan opintoja vähintään 120 opintopistettä tai 60 opintoviikkoa. Kirjastojohtajan kelpoisuusvaatimuksista voidaan poiketa tai myöntää erivapaus, jos kunnassa on riittävä määrä asetuksessa säädetty kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä (viisi kelpoisuusvaatimusta täyttävää henkilöä). Myös maakunnallisia kirjastotehtäviä johtavalta henkilöltä edellytetään kirjastoammatillista kelpoisuutta.

Maakunnilla on vastuu tietyistä kirjastotehtävistä. Maakunnallisissa tehtävissä painottuvat alueellinen kehittäminen ja neuvonta. Maakunnallisesti hoidetaan myös palvelut erityistarpeita omaaville.

2.2.3 Tanska

Tanskan voimassa olevassa kirjastolaissa (lov om biblioteksvirksomhed) säädetään sekä valtion kirjastojen että yleisten kirjastojen tehtävistä ja tavoitteista. Laki on muita pohjoismaisia kirjastolakeja laajempi ja yksityiskohtaisempi.

Kirjastolain mukaan yleisten kirjastojen tarkoituksena on edistää sivistystä, koulutusta ja kulttuuritoimintaa tarjoamalla käyttöön kirjoja, lehtiä, äänikirjoja ja muuta sopivaa aineistoa, kuten musiikkiaineistoja ja elektronisia tiedonlähteitä (ml. internet ja multimedia). Yleisten kirjastojen tehtävänä on välittää tietoa yhteiskunnasta sekä muuta valtiollista ja kunnallista tietoa. Uskonnolliset, moraaliset tai poliittiset näkökohdat eivät saa vaikuttaa aineistojen valintaan. Kirjastonjohtajalta edellytetään ammatillista koulutusta.

Yleiset kirjastot ovat kirjastolain mukaan kaikkien käytettävissä ja kirjastossa tulee olla osatot lapsille sekä aikuisille. Aineiston lainaaminen ja muut kirjaston palvelut ovat käyttäjille ilmaisia. Maksuja voi periä toiminnasta, joka ylittää tavanomaiset käyttö-, lainaus- ja neuvon-

tapalvelut. Lisäksi kunnat voivat periä maksun myöhässä olevasta aineistosta. Kunta voi veloittaa maksun myös toisen kunnan käyttäjän lainatessa aineistoa. Maksu tulee tällöin osoittaa käyttäjän kotikunnalle.

Valtion tehtävänä on kannustaa kirjastoja keskinäiseen yhteistyöhön ja toimia niin, että kansalaisilla on pääsy yleisten kirjastojen kautta valtiolliseen tai julkisella rahoituksella hankittuun aineistoon (yleinen kaukolainapalvelu). Yleisen kaukolainapalvelun kautta kirjastot tarjoavat käyttäjille aineistoja, joita kirjastolla itsellään ei ole tarjota. Keskuskirjastot toimivat yleisten kirjastojen lainakeskuksina pyrkien varmistamaan aineistojen saatavuuden. Yleiset kirjastot tekevät yhteistyötä paikallisten koulukirjastojen kanssa. Kulttuuriministeri voi antaa tarkempia määräyksiä yleisten kirjastojen aineistosta ja niiden käyttämisestä.

Kunnat ylläpitävät yleisiä kirjastoja. Kunnat voivat toimia yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kunnat voivat nimetä neuvoston vastaamaan kuntien välisestä kirjastoyhteistyöstä.

Kirjastoasetuksessa säädetään yleisten kirjastojen aineistosta, yksityisten yritysten kanssa kilpailevien palvelujen myynnistä, yleisten kirjastojen lainayhteistyöstä ja toisiltaan perimistä maksuista sekä lainaamisen rajoituksista, käyttäjiin kohdistuvista maksuista sekä niiden suuruudesta. Kunta voi edellyttää esimerkiksi pantin tai takuun antamista käyttäjältä, joka lainaa aineistoa ja jolla ei ole vakituista asuinpaikkaa kyseisessä kunnassa.

2.2.4 Alankomaat

Alankomaissa yleisten kirjastojen toimintaa koskeva kirjastolaki (wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen) tuli voimaan vuoden 2015 alusta. Sen mukaan yleisten kirjastojen tehtävänä on tarjota tietoa ja informaatiota sekä mahdollisuuksia kehittymiseen ja oppimiseen. Yleisten kirjastojen tulee myös edistää lukuharrastusta, järjestää tapaamisia ja keskusteluita sekä tutustuttaa taiteeseen ja kulttuuriin. Yleisten kirjastojen toiminnan tulee perustua yhteisiin arvoihin, joita ovat riippumattomuus, luotettavuus, saatavuus, monimuotoisuus sekä aitous.

Ministeri, maakuntien hallitukset ja kunnat vastaavat yhdessä yleisten kirjastojen välisestä yhteistyöstä. Paikalliset kirjastot, maakunnat sekä kansalliskirjasto toimivat yhteistyössä. Jokaisella tulee lain mukaan olla pääsy yleiseen kirjastoon sekä fyysisesti että digitaalisesti. Kaikkien yleisten kirjastojen tulee osallistua kaukolainapalveluiden järjestämiseen. Laissa ei edellytetä, että jokaisessa kunnassa tulisi olla yleinen kirjasto. Myöskään kirjaston henkilöstöstä ei ole säädetty laissa.

Kirjastolailla perustettiin kansallinen digitaalinen kirjasto, jota kansalliskirjasto (Koninklijke Bibliotheek) ylläpitää. Digitaalisen kirjaston alaisuuteen kootaan aineisto sähköisessä muodossa. Kansalliskirjasto laatii neljän vuoden välein suunnitelman aineistojen kokoamisesta. Aineistojen kokoamisen lisäksi kansalliskirjasto vastaa digitaalisen aineiston hankinnasta. Kirjastolain mukaan kansalliskirjasto voi määrätä maksuja digitaalisten aineistojen ja lähteiden käyttämisestä. Maksujen asettaminen edellyttää neuvotteluita paikallisten kirjastojen kanssa.

Yleisten kirjastojen tavoitteena on ottaa käyttöön kansallinen kirjastokortti, jolla kirjaston käyttäjä voisi asioida kaikissa Alankomaiden kirjastoissa.

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Yleisten kirjastojen tehtävä

Vuonna 1999 voimaan tullessa kirjastolaissa säädetään kuntien yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalveluista. Yleisten kirjastojen toiminta on kuitenkin käytännössä kirjasto- ja tietopalveluja laajempi kokonaisuus. Kirjastolaissa ei myöskään ole säännöstä yleisten kirjastojen tehtävistä, vaikka yleiset kirjastot ovat kuntien käytetyimpiä palveluja. Kirjastopalvelut ovat yksi kuntien perus- ja lähipalveluista.

Yleisten kirjastojen tehtävä ja merkitys on muuttunut vuodesta 1999. Kirjastossa ei enää ainoastaan hankita tietoa sekä käytetä ja lainata aineistoja, vaan siellä myös opitaan, harrastetaan ja kokoonnutaan. Kirjastoissa järjestetyillä tapahtumilla on aiempaa suurempi merkitys. Kirjastot ovat aktiivisia digitaalisten teknologioiden hyödyntäjiä. Ne pitävät saatavilla sähköisiä aineistoja, tuottavat monipuolisia digitaalisia palveluja, kehittävät käyttäjien aktiivisuutta ja yhteisöllisyyttä tukevia toimintamuotoja sekä huolehtivat digitaalisen välineistön ajantasaisuudesta. Myös kunta- ja aluerakenteen muutokset, muutokset ikärakenteessa sekä maan sisäinen muuttoliike ja maahanmuutto edellyttävät yleisiltä kirjastoilta aiempaa monimuotoisempaa ja moniarvoisempaa toimintaa ja palveluja.

Yleisten kirjastojen toimintaympäristössä ja tehtävissä tapahtuneiden muutosten vuoksi nykyisen kirjastolain soveltamisalan rajausta edellä selostetun mukaisesti kirjasto- tietopalveluihin on liian kapea, eikä se anna oikeaa kuvaa yleisten kirjastojen nykyisestä toiminnasta. Tämän vuoksi on pidettävä tarkoituksenmukaisena, että lain tavoitetta koskevaa säännöstä muutetaan vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön tarpeita ja lakiin lisätään säännös yleisten kirjastojen tehtävästä. Uusi tehtävälähtöinen ajattelutapa korostaisi yleisten kirjastojen perustoiminnan tarkoitusta.

2.3.2 Maakuntakirjastot

Maakuntakirjastotoiminta käynnistyi 1960-luvulla täydentämään yleisten kirjastojen verkkoa ja tukemaan pienten maaseutukuntien kirjastojen kehittämistä. Maakuntakirjastotehtävät ovat niin sanottuja ammatillisia tukitehtäviä, ja ne ovat säilyneet samoina pitkään. Maakuntakirjastotehtäviä hoitavan yleisen kirjaston toiminta rajoittuu kirjastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamiseen, eikä sillä ole velvollisuutta järjestää kirjastolaissa tarkoitettuja kirjasto- ja tietopalveluja toiminta-alueensa muiden kuntien asukkaille. Maakuntakirjastotehtäviä hoitavilla yleisillä kirjastoilla ei myöskään ole toimivaltaa toiminta-alueensa kirjastoihin nähden. Aluehallintovirastot käyvät vuosittain seurantaneuvottelut maakuntakirjastotehtäviä hoitavien yleisten kirjastojen kanssa.

Vuoden 2010 aluehallintovirastojen peruspalveluiden arvioinnin mukaan maakuntakirjastojen rooli ja tehtävien tunnettuus on viime vuosina heikentynyt. Maakuntakirjastotehtävät ovat osittain sekoittuneet maakuntakirjastotehtävää hoitavien yleisten kirjastojen muuhun kirjasto- ja tietopalvelujen kehittämiseen ja toteuttamiseen. Lisäksi on havaittu, ettei maakuntakirjastotehtäviä ole hoidettu riittävän yhteismitallisesti. Maakuntakirjasto on nykyisin osin itse päättänyt maakuntakirjastotehtävän yksityiskohtaisesta sisällöstä ja tehtävän toteutustavasta.

Aluehallintovirastojen peruspalvelujen arvioinnin mukaan alueelliselle kirjastotoiminnalle on edelleen tarve. Yleiset kirjastot odottavat maakuntakirjastolta vahvaa toiminnan kehittäjän suunnannäyttäjää. Arvioinnin mukaan maakuntakirjastojen toimintaa on tarpeen kehittää.

Maakuntakirjastojen toimintaympäristössä on viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia. Kuntien määrä on vuosina 2000—2016 vähentynyt Manner-Suomessa 436 kunnasta 297 kuntaan ja väkiluku on eri maakunnissa kehittynyt eri tavoin. Suhteellisesti väestönkasvu on ollut suurinta Uudellamaalla ja Pirkanmaalla. Etelä-Savossa, Kainuussa ja Etelä-Karjalassa väestön määrä puolestaan väheni suhteellisesti eniten.

Väestörakenteessa tapahtuneiden muutosten ja digitaalisten teknologioiden kehityksen ohella maakuntakirjastojen toimintaan ovat vaikuttaneet myös kirjastokentässä tapahtuneet muutokset. Maakuntakirjastojen rinnalle alueelliseen kirjastokehittämiseen on tullut muita toimijoita, etenkin seutukirjastot ja alueelliset kirjastoyhteistyöverkostot (kirjastokimpat). Kirjastojärjestelmäyhteistyöhön liittyneet yleiset kirjastot muodostavat nykyisin laajoja alueellisia yhteisliittymiä, ja niiden toiminta on osittain päällekkäistä maakuntakirjastojen toiminnan kanssa.

Aluehallintovirastojen peruspalvelujen vuoden 2010 arvioinnin mukaan maakuntakirjastojen lainsäädännössä säädetty tehtävät ovat osoittautuneet osittain vanhentuneiksi. Arvioinnin mukaan tehtävien toteutuminen ja maakuntakirjastojen palvelut yleisemminkin ovat myös vaihdelleet alueellisesti sisällöltään ja määrältään. Esimerkiksi alueellisten yhteistyöverkostojen aineistonkuljetukset ovat osittain korvanneet perinteistä kaukopalvelutoimintaa.

Maakuntakirjastojen tehtäviä, rakennetta ja verkkoa on niiden muuttuneen aseman ja roolin sekä toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten johdosta tarpeen uudistaa. Maakuntakirjasto voi kattaa aiempaa laajemman toiminta-alueen, minkä vuoksi maakuntakirjastojen lukumäärää on syytä arvioida uudelleen. Myös maakuntakirjastojen tehtäviä on tarkoituksenmukaista suunnata nykyistä enemmän toimialueensa yleisten kirjastojen toiminnan kehittämisen tukijaksi ja kehittämistyön niin sanotuksi veturiksi.

Vuosien 2015—2018 julkisen talouden suunnitelman mukaan kunta- ja aluerakennemuutosten myötä vähennetään maakuntakirjastojen määrää. Vastaavasti vuoden 2016 valtion talousarviossa on todettu, että maakuntakirjastojen määrää vähennetään.

2.3.3 Keskitetyt palvelut ja yhteistyö

Voimassa olevan kirjastolain 4 §:n 1 momentin mukaan yleinen kirjasto toimii yhteistyössä muiden yleisten kirjastojen sekä tieteellisten kirjastojen ja oppilaitoskirjastojen kanssa osana kansallista ja kansainvälistä kirjasto- ja tietopalveluverkkoa. Digitalisaation laajenemisen myötä kirjastoverkon yhteistyössä painottuu aiempaa voimakkaammin metatietojen, palvelujen ja järjestelmien yhteentoimivuudesta huolehtiminen.

Yleisen kirjaston yhteistyötahot on kirjastolain 4 §:ssä rajattu toisiin yleisiin kirjastoihin sekä tieteellisiin kirjastoihin ja oppilaitoskirjastoihin. Säännöksen ei voida katsoa riittävällä tarkkuudella kuvaavan yleisten kirjastojen nykyisiä yhteistyötahoja, joita ovat etenkin Kansalliskirjasto, Varastokirjasto ja Näkövammaisten kirjasto. Yhteistyötahojen merkitys yleisille kirjastoille on viime vuosina kasvanut erityisesti palvelutuotannossa. Kansalliskirjasto esimerkiksi tuottaa yleisille kirjastoille yhteisiä tiedonkuvailu-, metatietovaranto- ja asiakasliittymäpalveluja. Varastokirjasto puolestaan vastaanottaa tieteellisistä ja yleisistä kirjastoista vähän käytettyä aineistoa ja asettaa sen tiedontarvitsijoiden käyttöön.

Digitaalisten prosessien vakiintuminen on käytännössä tarkoittanut myös uudenlaisten kumppanuusmallien käyttöönottamista. Kumppanuusmalleilla yleiset kirjastot ovat laajentaneet palvelutarjontaansa vastaamaan aiempaa kattavammin kirjaston käyttäjän tarpeita. Esimerkkinä kumppanuusmallista on lukemisesteisten ohjaaminen Näkövammaisten kirjaston palveluiden käyttäjiksi yleisten kirjastojen kautta.

Edellä selostettujen toimintatapojen ja yhteistyötahojen muuttumisen vuoksi voimassa olevaa yleisten kirjastojen yhteistyötä koskevaa säännöstä on tarpeen uudistaa.

2.3.4 Henkilöstö ja osaaminen

Digitaalisten teknologioiden hyödyntäminen muuttaa yleisten kirjastojen palveluprosesseja, vähentää rutiinityötä sekä mahdollistaa kirjaston henkilöstön työn painottumisen asiantunte-
musta ja vuorovaikutusta edellyttäviin tehtäviin. Henkilöstön asiantuntemuksessa korostuu ai-
neisto- ja sisältöosaamisen lisäksi asiakastarpeiden ja toimintaympäristön tuntemus. Perinteis-
ten kirjasto- ja tietopalvelujen rinnalle on tullut kaikenikäisten sekä eri kieli- ja kulttuuritau-
toja edustavien kirjaston käyttäjien ja käyttäjäryhmien monipuolisten lukutaitojen sekä tietoon
pääsyn tukeminen.

Edellä selostetun muutoksen vuoksi kirjaston henkilöstöltä edellytetään aiempaa laajempaa ja
syvempää ohjauksellista osaamista sekä tieto- ja kulttuurisisältöjen tuntemusta ja hallintaa.
Kirjaston toiminnasta vastaavan johtajan osaamisessa puolestaan korostuu johtamistaito, muu-
toksenhallinta, kumppanuuksien rakentaminen sekä hyvät yhteistyö- ja verkostoitumistaidot.

Vuoden 2013 aluehallintovirastojen peruspalvelujen arvioinnin mukaan kirjastoista annetun
valtioneuvoston asetuksen 4 §:ssä säädetyt kelpoisuusehdot täyttävä johtaja puuttui yhdeksästä
prosentista kuntia. Eniten kelpoisuusehdot täyttäviä johtajia oli Lounais-Suomessa, jossa vain
neljä prosenttia johtajista ei täyttänyt valtioneuvoston asetuksen mukaisia kelpoisuusvaati-
muksia. Itä-Suomessa oli puolestaan eniten johtajia, jotka eivät täyttäneet säädettyjä kelpoi-
suusvaatimuksia.

Vuoden 2015 tilastotietojen mukaan suurin osa kunnista täyttää kirjastoista annetussa valtio-
neuvoston asetuksessa säädetyt edellytykset, että 70 prosentilla kirjastohenkilöstöllä tulee ol-
la kirjastoalan koulutus. Korkeakoulutettujen määrää koskeva kelpoisuusvaatimus täyttyi vii-
dessä maakunnassa (Pohjois-Pohjanmaa, Pirkanmaa, Satakunta, Pohjanmaa ja Varsinais-
Suomi). Korkeakoulutettujen määrä oli pienin Etelä-Savon, Kainuun, Kymenlaakson ja Etelä-
Karjalan maakuntien yleisissä kirjastoissa. Korkeakoulutetun kirjastohenkilöstön rekrytointi
on ollut vaikeinta itäisessä ja pohjoisessa Suomessa.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan kuntien henkilöstön yksityiskohtaisista
ja kapea-alaisista kelpoisuusvaatimuksista luovutaan ja korostetaan tehtävään valittavan
henkilön osaamista. Kelpoisuusehtoja uudistetaan hallitusohjelman mukaan niin, että korkea-
asteen koulutusta vaativissa asiantuntijatehtävissä kelpoisuusehto on pääsääntöisesti korkea-
koulututkinto.

Edellä selostettujen yleisten kirjastojen tehtävien samoin kuin kirjastohenkilöstöltä edellytetyn
osaamisen muuttumisen vuoksi on tarpeen muuttaa yleisten kirjastojen henkilöstöltä edellytet-
tyjä kelpoisuusvaatimuksia ja luopua henkilöstöä koskevasta koulutusrakennesäännöksestä.
Jotta yleinen kirjasto voisi vastata laajentuneeseen tehtäväkenttään muutosten edellyttämällä
tavalla, kunnalla tulisi olla mahdollisuus aiempaa joustavammin määritellä yleisen kirjaston
henkilöstöltä edellytettävä osaaminen ja henkilöstön koulutus rakenne. Koska yleisen kirjaston
toimintaympäristö muuttuu koko ajan, kunnalla tulisi olla myös mahdollisuus rekrytoida hen-
kilöstöä aiempaa tarkoituksenmukaisemmin kunnan tilanteen ja tarpeiden mukaisesti. Osaava
henkilöstö on jatkossakin yleisten kirjastojen toiminnan laadun keskeinen edellytys.

Kunnan kirjastolaitoksen johtajalta edellytetään tulevaisuudessa puolestaan laajaa yleisen kir-
jaston toiminnan suunnittelu- ja kehittämistaitoa, minkä vuoksi on pidettävä tarkoituksenmu-
kaisena, että johtajalta edellytetään jatkossakin ylempää korkeakoulututkintoa.

2.3.5 Maksuttomuus

Voimassa olevan kirjastolain mukaan kirjaston omien kokoelmien käyttö kirjastossa ja niiden lainaus on maksutonta. Yleisten kirjastojen keskuskirjaston ja maakuntakirjastojen yleisille kirjastoille antamat kaukolainat ovat myös maksuttomia. Muista kirjaston suoritteista kunta voi periä enintään suoritteen omakustannusarvoa vastaavan maksun.

Maksuttomuuden periaate on perustunut ajatukselle kirjaston kokoelmista ja neuvontapalveluista yhteiskunnallisena sivistyspääomana, jonka käyttöä tulee lisätä ja rohkaista. Voimassa olevan kirjastolain eduskuntakäsittelyn yhteydessä sivistysvaliokunta (SiVM 10/1998) totesi, että kirjastotoimen perimmäisen tarkoituksen kannalta henkisen pääoman tuotto on tärkeämpi kuin mahdollinen rahallinen tuotto. Sekä hallintovaliokunta (HaVL 4/1998) että sivistysvaliokunta (SiVM 10/1998) pitivät selvänä, että kirjaston omien kokoelmien käyttöön kirjastossa ja kirjojen lainaukseen liittyvä neuvonta ja opastus kuuluvat maksuttomien palvelujen piiriin.

Eduskunnan sivistysvaliokunta ja hallintovaliokunta ovat voimassa olevan kirjastolain sanamuodosta riippumatta katsoeet, että maksuttomiin palveluihin kuuluvat kirjaston omien kokoelmien käyttöön kirjastossa ja kirjojen lainaukseen liittyvä neuvonta ja opastus. Sen sijaan epäselväksi on jäänyt, onko kirjaston aineiston varaaminen maksullista vai maksutonta toimintaa. Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään (21.5.2004, dnro 973/1/02) päätenyt siihen, että säännöstä -”kirjaston omien kokoelmien lainaus on maksutonta”- olisi tulkittava niin, että sillä tarkoitetaan myös sanotun aineiston varaamista.

Etenkin aineiston varaamisen maksuttomuuteen liittyvien tulkinnanvaraisuuksien vuoksi on tarkoituksenmukaista, että voimassa olevan kirjastolain maksuttomuutta koskevaa säännöstä selkeytetään ja täsmennetään.

2.3.6 Käyttösäännöt

Yleisellä kirjastolla voi kirjastolain 10 §:n mukaan olla käyttösäännöt, joissa on määräyksiä kirjaston käytöstä sekä kirjaston käyttäjien oikeuksista ja velvollisuuksista. Kirjastojen laatimissa nykyisissä käyttösäännöissä on määräyksiä sekä lainaamisesta, varaamisesta ja palauttamisesta että lainausoikeuden ja kirjaston käyttöoikeuden menetyksestä.

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiassa säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Voimassa oleva kirjastolaki on tullut voimaan ennen nykyistä perustuslakia. Kirjastolain esitöiden mukaan (HE 210/1997 vp) lain 10 §:ää on pidetty tarpeellisena kirjastojen korkeasta käyttöasteesta johtuen ja sen vuoksi, että kaikille voitaisiin turvata yhtäläiset oikeudet kirjastopalveluihin. Valtiopäiväasiakirjoissa ei muutoin ole otettu kantaa asiaan, eikä eduskuntakäsittelyn yhteydessä ollut pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa asiasta. Koska kirjastolain käyttösääntöjä koskevia säännöksiä ei voida pitää kirjaston käyttäjän oikeusturvan näkökulmasta riittävän täsmällisinä, säännöksi on tältä osin tarkoituksenmukaista muuttaa ja täsmentää. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 20 päivänä elokuuta 2007 (dnro 1009/2/07) ja 24 päivänä syyskuuta 2013 (dnro 2628/2/13) antamissa päätöksissään kiinnittänyt huomiota käyttösääntöjä koskevan valtuutussäännöksen asianmukaisuuteen.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on uudistaa yleisiä kirjastoja koskeva lainsäädäntö vastaamaan yleisten kirjastojen toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja voimassa olevan perustuslain säännöksiä.

Esityksen tavoitteena on myös vahvistaa yleisten kirjastojen toimintaedellytyksiä sekä edistää aktiivista kansalaisuutta, demokratiaa, sananvapautta ja elinikäistä oppimista. Tarkoituksena on, että yleinen kirjasto olisi jokaisen saavutettavissa ja jokaiselle avoin paikka ja tila, joka sekä tarjoaisi pääsyn monipuoliseen tietoon ja kulttuurisisältöihin että tukisi yksilöiden ja yhteisöjen toimimista kansalaisyhteiskunnassa.

Esityksen tarkoituksena on uudistaa nykymuotoinen keskus- ja maakuntakirjastotoiminta. Uudistuksen lähtökohtana on ollut yleisten kirjastojen perustoiminta ja niiden olemassaolon perustarkoitus. Tämän vuoksi uudistuksen lähtökohtana on tehtäväkohtainen tarkastelutapa. Tehtäväkohtaisuus koskee yleisten kirjastojen kaikkea toimintaa. Esityksessä ehdotetaan, että yleisellä kirjastolla voisi olla perustehtävien lisäksi myös valtakunnallinen tai alueellinen kehittämis tehtävä ja erityinen tehtävä. Tarkoituksena on, että edellä mainitut tehtävät muodostavat yleisten kirjastojen toiminnallisen kokonaisuuden.

Esityksellä toteutetaan edelleen vuosien 2015—2018 julkisen talouden suunnitelman ja vuoden 2016 valtion talousarvion tavoite nykymuotoisten maakuntakirjastojen määrän vähentämisestä.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen tavoite nykymuotoisten maakuntakirjastojen määrän vähentämisestä sekä keskus- ja maakuntakirjastotoiminnan uudistamisesta olisi toteutettavissa kahdella vaihtoehdoisella tavalla.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa nykymuotoinen, organisaatioon pohjautuva keskus- ja maakuntakirjastojärjestelmä säilytettäisiin ennallaan, mutta maakuntakirjastojen lukumäärää vähennettäisiin nykyisestä (18). Samalla olisi mahdollista muuttaa maakuntakirjastojen nykyiset tehtävät vastaamaan toimintaympäristön muutoksia ja korvata maakuntakirjasto-käsite epäselvyyksien välttämiseksi toisella käsitteellä, esimerkiksi kehittäjäkirjasto- tai kehittämiskirjastokäsitteellä.

Vaihtoehdon ei kuitenkaan arvioida poistavan maakuntakirjastojärjestelmässä havaittuja epäkohtia. Organisaatioon perustuvassa mallissa olisi edelleen mahdollista, että keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtäviä hoitavien yleisten kirjastojen keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtävät sekä sekoittuvat perustehtävien toteuttamisen että niiden kehittämisen kanssa. Vaihtoehto myös mahdollistaisi sen, että keskuskirjasto- ja maakuntakirjasto-organisaatio päättäisi keskus- ja maakuntakirjastotehtävien yksityiskohtaisista sisällöistä ja toteutustavoista. Siten maakuntakirjastotehtävät eivät muodostaisi tasapuolista kokonaisuutta koko maan tilannetta tarkastellen. Edelleen organisaatioon perustuva järjestelmä ei muodostaisi yleisten kirjastojen palvelutehtävään perustuvaa kokonaisuutta, kun yleisten kirjastojen toiminta olisi määritelty yhtäältä perustehtävien osalta tehtävälähtöisesti ja toisaalta alueellisten ja valtakunnallisten kehittämistehtävien osalta organisaatiolähtöisesti. Siten ensimmäistä vaihtoehtoa ei voida pitää alueellisen kirjastotoiminnan kehittämisen ja esityksen tavoitteen toteutumisen kannalta riittävänä ja tarkoituksenmukaisena.

Toisessa vaihtoehdossa nykyuotoisesta, organisaatioon perustuvasta keskus- ja maakuntakirjastojärjestelmästä luovuttaisiin ja keskus- ja maakuntakirjastotoiminta määriteltäisiin palvelutehtävästä käsin. Nykyinen keskus- ja maakuntakirjastomalli korvattaisiin valtakunnallisella ja alueellisella kehittämistehtävällä. Valtakunnallisella kehittämistehtävällä tuettaisiin tasapuolisesti kaikkien yleisten kirjastojen mahdollisuuksia kehittää toimintaansa. Alueellisella kehittämistehtävällä puolestaan luotaisiin edellytyksiä toimialueen yleisten kirjastojen toiminnan vahvistumiselle.

Vaihtoehto korostaisi yleisten kirjastojen perustoiminnan tarkoitusta ja tukisi ehdotetun lain tehtävälähtöistä lähestymistapaa. Vaihtoehto mahdollistaisi sen, että yleisten kirjastojen palvelutehtäviä voitaisiin tarkastella kokonaisuutena. Palvelutehtävään perustuvassa mallissa yleisen kirjaston perustehtävät eriytyisivät toimialueen ja kansallisella tasolla muista yleisiä kirjastoja tukevista kehittämistehtävistä. Näin ollen nykyistä epäkohtaa, jossa keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtävät ovat sekoittuneet yleisten kirjastojen perustehtävien kanssa, ei enää olisi.

Edellä selostetun perusteella yleisten kirjastojen palvelutehtävään perustuvaa vaihtoehtoa on pidettävä esityksen tavoitteen toteutumisen ja alueellisen kirjastotoiminnan uudistamisen kannalta organisaatiomalliin perustuvaa vaihtoehtoa tarkoituksenmukaisempaan vaihtoehtona.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yleisistä kirjastoista, joka korvaisi voimassa olevan kirjastolain.

Ehdotetun lain keskeisinä tavoitteina olisi edistää väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia sivistykseen ja kulttuuriin, tiedon saatavuutta ja käyttöä, lukemiskulttuuria ja monipuolista lukutaitoa, mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen ja osaamisen kehittämiseen sekä aktiivista kansalaisuutta, demokratiaa ja sananvapautta. Laki korostaisi yleisen kirjaston yhteiskunnallista tehtävää ja toimintaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi yleisiä kirjastoja koskevasta valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta ja sen kehittamisestä. Kunnan tehtävänä olisi puolestaan yleisen kirjaston toiminnan järjestäminen. Yleinen kirjasto olisi edelleen perus- ja lähipalvelu.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin yleisen kirjaston tehtävistä. Yleisellä kirjastolla olisi kuusi keskeistä tehtävää. Niiden lisäksi yleisellä kirjastolla voisi olla valtakunnallinen kehittämistehtävä, alueellinen kehittämistehtävä ja erityinen tehtävä. Valtakunnallisella ja alueellisella kehittämistehtävällä korvattaisiin nykyinen organisaatiomalliin perustuva keskus- ja maakuntakirjastojärjestelmä. Keskus- ja maakuntakirjastotoiminta ei sinänsä lakkaisi, vaan se määriteltäisiin uudelleen palvelutehtävästä käsin.

Valtakunnallisella kehittämistehtävällä tuettaisiin tasapuolisesti kaikkien yleisten kirjastojen mahdollisuuksia kehittää toimintaansa. Tarkoituksena on, että valtakunnallinen kehittämistehtävä annettaisiin Helsingin kaupunginkirjastolle, joka toimii nykyisin yleisten kirjastojen keskuskirjastona. Alueellisella kehittämistehtävällä luotaisiin edellytyksiä toimialueen yleisten kirjastojen toiminnan vahvistumiselle. Erityisellä tehtävällä voitaisiin puolestaan täydentää laissa yleisille kirjastoille säädettyjä tehtäviä. Erityinen tehtävä voisi olla esimerkiksi saamenkielisen tai monikielisen kirjaston ylläpitäminen.

Nykyistä maksuttomuutta koskevaa säännöstä selvennettäisiin. Yleisen kirjaston maksutonta toimintaa olisi yleisen kirjaston omien aineistojen käyttö, lainaus ja varaaminen sekä ohjaus ja

neuvonta. Maksuttomia olisivat edelleen myös valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää hoitavien kirjastojen muille yleisille kirjastoille antamat kaukolainat. Maksuja kunta voisi periä muista kuin maksuttomista palveluista, esimerkiksi myöhässä palautetuista aineistoista. Maksun tulisi olla kohtuullinen, enintään suoritteen omakustannusarvon suuruinen.

Ehdotettuun lakiin lisättäisiin säännökset kirjaston käyttäjän velvollisuudesta sekä lainauskiellosta ja kirjaston käyttökiellosta. Kirjaston käyttäjä ei saisi aiheuttaa muille kirjaston käyttäjille tai henkilökunnalle häiriötä eikä vaarantaa kirjaston viihtyisyyttä tai turvallisuutta. Lisäksi kirjaston käyttäjän olisi käsiteltävä kirjaston aineistoa ja muuta omaisuutta huolellisesti. Jos kirjaston käyttäjä ei olisi palauttanut aiemmin lainaamia aineistoja määräajassa tai suorittanut myöhästymis- tai muita maksuja, hän ei voisi lainata kirjaston aineistoja. Määräaikaiseen kirjaston käyttökieltoon kirjaston käyttäjä voitaisiin asettaa, jos hän toistuvasti ja olennaisesti aiheuttaisi häiriötä kirjaston toiminnalle tai jos hän vaarantaisi sen turvallisuutta taikka jos hän vahingoittaisi kirjaston omaisuutta. Kirjaston käyttösääntöjä koskeva säännös uudistettaisiin.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan valtiontaloudellisia vaikutuksia. Esitys on toteutettavissa vuosien 2017–2020 julkisen talouden suunnitelmassa kunnille osoitetun peruspalvelujen valtionosuuden puitteissa.

Esitys ei lisäisi uusia rahoitettavia tehtäviä kunnille, eikä esityksellä ole vaikutuksia kuntien talouteen. Esitys on toteutettavissa nykyisten määrärahojen puitteissa. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden valtionosuusprosentti on vuonna 2016 ollut 25,47 prosenttia. Kunnan saama peruspalvelujen valtionosuus ei perustu toimialakohtaisiin perushintoihin, vaan valtionosuus on laskennallista ja yleiskatteellista. Vuonna 2014 yleisten kirjastojen käyttökustannukset ovat olleet 342 miljoonaa euroa.

Esityksessä ehdotetaan selvennettäväksi voimassa olevan kirjastolain maksuttomuutta ja maksuja koskevaa säännöstä. Esityksen mukaan yleisen kirjaston omien aineistojen käytön lisäksi lainaus, varaaminen, ohjaus ja neuvonta olisivat maksuttomia. Maksuttomia olisivat nykyiseen tapaan myös valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää hoitavien kirjastojen muille yleisille kirjastoille antamat kaukolainat. Kunta voisi periä myöhässä palautetuista aineistoista, varatun aineiston noutamatta jättämisestä ja muista kuin maksuttomista suoritteista kohtuullisen, enintään suoritteen omakustannusarvoa vastaavan maksun.

Yleisten kirjastojen tulot vuonna 2014 olivat yhteensä 28 miljoonaa euroa. Tuloista valtionavustuksia ja muita tukia, myyntituloja muilta kunnilta ja toimijoilta sekä työllistämistukia oli yhteensä noin 19 miljoonaa euroa. Varsinaisia yleisen kirjaston perimiä maksuja ja muita tuloja oli puolestaan yhteensä noin yhdeksän miljoonaa euroa.

Merkittävä osa yleisten kirjastojen maksuista ja muista tuloista kertyi myöhästymismaksuista. Osa kunnista on nykyisin perinyt myös maksun aineiston varaamisesta. Varausmaksujen osuus yleisten kirjastojen maksuista ja muista tuloista on viime vuosina pienentynyt, ja sen arvioidaan olevan suhteellisen vähäinen yleisten kirjastojen tulojen kokonaisuudesta. Varausmaksuista luopumisella voidaan arvioida olevan jonkin verran vaikutusta sellaisen yleisen kirjaston tuloihin, joka nykyisin perii maksun aineiston varaamisesta. Varausmaksun poistumisen vaikutusta olisi kuitenkin mahdollista tasoittaa esimerkiksi perimällä maksu varattujen aineistojen noutamatta jättämisestä. Lisäksi kunta voisi asettaa enimmäismäärään sille, kuinka monta yhtäaikaista varausta kirjaston käyttäjällä voisi olla.

4.2 Vaikutukset valtion ja kuntien viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole vaikutuksia valtion tai kunnan viranomaisten toimintaan. Valtio vastaisi edelleen yleisiä kirjastoja koskevasta valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta ja sen kehittämisestä. Valtion alueellisena hallintoviranomaisena toimisi nykyiseen tapaan aluehallintovirasto.

Kunnat puolestaan vastaisivat yleisen kirjaston toiminnan järjestämisestä, kuten nykyisinkin. Kunta voisi järjestää yleisen kirjaston toiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin. Esitys ei lisää kuntien tehtäviä nykyisestä.

Keskus- ja maakuntakirjastojärjestelmän uudistaminen tarkoittaisi käytännössä, että maakuntakirjastotehtäviä hoitavien kirjastojen lukumäärä vähenisi nykyisestä. Määrän vähentämisen arvioidaan tehostavan kehittämiseen suunnattavien voimavarojen käyttöä ja yhtenäistävän toimintatapoja sekä helpottavan alueellista kehittämistehtävää hoitavien yleisten kirjastojen yhteistyötä ja tiedonkulkua.

Keskus- ja maakuntakirjastojärjestelmän uudistus tarkoittaisi myös sitä, että alueellista kehittämistehtävää hoitavien kirjastojen toimialue olisi osittain nykyisten maakuntakirjastojen toimialueita laajempi, mikä mahdollistaisi alueellisesti nykyistä kattavampien kehittämistoimien toteuttamisen.

Nykyisin maakuntakirjastotehtäviä hoitavissa kirjastoissa ei pääsääntöisesti ole erillisiä osastoja maakuntatehtävien hoitamiseen eikä yksinomaan näitä tehtäviä hoitavaa henkilöstöä. Näin ollen uudistuksen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä muutoksia maakuntakirjastojen toimintaan tai henkilöstöön.

Nykyiset keskus- ja maakuntakirjastotehtävät on hoidettu vuosittain valtion talousarviossa tehtävien hoitamista varten osoitetulla määrärahalta. Uudistuksen johdosta valtion talousarviossa osoitettu määräraha kohdennetaan uudelleen ottaen huomioon muun muassa alueellista kehittämistehtävää hoitavien kirjastojen toimialueiden koko sekä kuntarakenne ja kielelliset tekijät.

Esitys korostaa yleisen kirjaston roolia yhteistyön rakentajana. Yleinen kirjasto toimisi ja kehittäisi toimintaansa aktiivisessa vuorovaikutuksessa etenkin kunnan eri toimijoiden kanssa. Yhteistyö olisi yleisen kirjaston ja kunnan normaalia toimintaa.

Asiat, jotka liittyisivät lainauskieltoon ja yleisen kirjaston käyttökieltoon, kuuluisivat kunnan tavanomaiseen hallintoon. Määräaikaiseen kirjaston käyttökieltoon asettamispäätösten vuositaitaista lukumäärää on vaikea arvioida, mutta on todennäköistä, että niitä ei anneta merkittävässä määrin. Kuntien hallinnollisen työn määrän ei näin ollen käyttökieltoon asettamispäätösten osalta arvioida lisääntyvän merkittävästi.

Esityksessä ehdotettujen kirjaston käyttäjän velvollisuuksia ja käytösääntöjä koskevien säännösten arvioidaan selventävän yleisissä kirjastoissa toimimiseen ja asioimiseen liittyviä käytänteitä ja periaatteita. Säännösten arvioidaan siten helpottavan ja joustavoittavan kunnan ja yleisen kirjaston henkilöstön työskentelyä.

Henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskevat muutokset lisäisivät pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti kunnan toimintavapautta ja keventäisivät henkilöstörakennetta koskevia velvoitteita. Muutokset edistäisivät kunnan mahdollisuuksia rekrytoida henkilöstöä aiempaa joustavammin ja tarkoituksenmukaisemmin. Kirjaston nykyisen henkilöstön asemaan esityksellä ei olisi vaikutusta. Henkilö, joka on otettu virkaan tai työsovimussuhteeseen

ennen ehdotetun lain voimaantuloa, olisi edelleen kelpoinen kyseiseen virkaan tai työsuhteeseen.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Yleisillä kirjastoilla on perinteisesti ollut suomalaisessa yhteiskunnassa tärkeä ja monipuolinen sivistystehtävä. Vuonna 2013 julkaistun tutkimuksen (Cross-European survey to measure users' perceptions of the benefits of ICT in public libraries) mukaan 87 prosenttia yli 15-vuotiaista suomalaisista totesi yleisen kirjaston vastaavan paikallisyhteisön tarpeisiin vähintään hyvin tai melko hyvin. Suomalaiset ovat kokeneet kirjaston auttaneen heitä tiedon löytämisessä, lukemis- ja kulttuuriharrastusten ylläpitämisessä, tietoteknisten taitojen kehittymisessä sekä tarjoamalla virikkeitä vapaa-aikaan ja harrastuksiin sekä sosiaalisten kontaktien lisäämisessä.

Esityksessä edistetään yleisen kirjaston asemaa. Ehdotetun lain tavoitetta koskevan säännöksen mukaan lain tavoitteena on edistää tiedon saatavuuden ja käytön sekä lukemiskulttuurin lisäksi muun muassa aktiivista kansalaisuutta, demokratiaa ja sananvapautta sekä väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia sivistykseen ja kulttuuriin. Määrittelemällä yhteisöllisyyden, moniarvoisuuden ja kulttuurisen moninaisuuden yleisen kirjaston toiminnan arvopohjaksi yleinen kirjasto osaltaan vahvistaisi hyvinvointia, osallisuutta ja yhteiskunnallista vuoropuhelua.

Esitys korostaisi myös yleistä kirjastoa paikkana, joka olisi kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa. Yleinen kirjasto olisi niin lasten, nuorten, aikuisten, ikääntyneiden kuin erityisryhmien käytössä ja käytettävissä. Esitys siten edistäisi osaltaan väestön yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa.

Esityksessä pyritään vahvistamaan yleisten kirjastojen yhteiskunnallista merkitystä. Tehtäviään toteuttamalla yleinen kirjasto osaltaan lisäisi väestön ja yhteisöjen sivistyksellistä ja sosiaalista pääomaa.

Tarjoamalla kaikkien käyttöön tieto- ja kulttuurisältöjä sekä opiskeluun ja työskentelyyn sopivia tiloja ja tukemalla osaamisen kehittymistä yleinen kirjasto myötävaikuttaisi tietointensivistien alojen kehittymiseen ja edistäisi siten paikallista ja alueellista elinvoimaisuutta.

Yleinen kirjasto muodostaisi tilallisen, toiminnallisen ja tiedollisen kiinnekohdan yksilöiden sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden verkottumiselle ja yhteistyölle.

4.4 Vaikutukset kirjastojen käyttäjiin

Esitys korostaa yleistä kirjastoa kaikille käyttäjille helposti saavutettavana julkisena tilana ja monipuolisena arjen toimintaympäristönä. Esityksen lähtökohtana on yleisen kirjaston ylläpitäminen ja kehittäminen matalan kynnyksen lähi- ja peruspalveluna. Kirjasto olisi avoin kaikille ja ottaisi toiminnassaan aktiivisesti huomioon eri käyttäjäryhmien tarpeet.

Kaikkien käyttäjien ulottuvilla olisivat sekä kirjaston tarjoamat fyysiset ja digitaaliset aineistot että sen monipuoliset toimintamuodot. Kirjasto aktivoisi käyttäjiä omaehtoisuuteen ja ohjaisi heitä tiedon ja kulttuurin hyödyntämiseen. Siten kirjasto parantaisi myös käyttäjien valmiuksia ja mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen elämään.

Etenkin lapsille ja nuorille kirjasto tarjoaisi paitsi arjen turvallisen ympäristön myös erityisiä palveluita, joilla tuetaan lukemiskulttuuria ja monipuolista lukutaitoa. Tämän arvioidaan osal-

taan lisäävän lasten ja nuorten vapaa-ajan lukemista sekä vahvistavan heidän kykyään vastaanottaa ja tuottaa erilaisia mediasisältöjä.

Kirjaston fyysinen tila, digitaaliset ympäristöt, aineistot ja välineet mahdollistaisivat käyttäjien vuorovaikutuksen, itseilmaisuuden ja oppimisen. Yleinen kirjasto olisi myös yhteisöllisen osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistaja. Se muodostaisi kestävä perustan paikallisyhteisöjen kehittymiselle ja vahvistumiselle.

Kirjaston käyttäjällä olisi sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Velvollisuuksista säättäminen parantaisi käyttäjien oikeusturvaa määrittämällä sen, mitä käyttäjältä edellytetään tilojen ja aineistojen käyttäjänä. Käyttö sääntöjä, lainauskieltoa ja kirjaston käyttökieltoa koskevat säännökset turvaisivat niin ikään käyttäjien oikeuksia.

4.5 Sukupuolivaikutukset

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen vuosien 2016—2019 tasa-arvo-ohjelmaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan kirjastolain valmisteluun sisällytetään sukupuolten tasa-arvon edistämistavoite. Esityksen arvioidaan osaltaan vahvistavan naisten ja miesten välistä tasa-arvoa.

Kirjastoala on perinteisesti ollut naisvaltainen ala. Tilastokeskuksen vuoden 2014 tietojen mukaan yleisissä kirjastoissa työskentelevistä henkilöistä yli 80 prosenttia on naisia kirjastoautonkuljettajia lukuun ottamatta. Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi yleisen kirjaston henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia siten, että asiantuntijatehtävissä toimivalta edellytettäisiin pääsääntöisesti soveltuvaa korkeakoulututkintoa. Kelpoisuusvaatimusten joustavoittamisen arvioidaan monipuolistavan yleisissä kirjastoissa asiantuntijatehtävissä työskentelevien henkilöiden koulutustaustoja, mikä vaikuttaisi tasapainottavasti sukupuolijakaumaan kirjastoalalla.

Vuonna 2013 julkaistun selvityksen mukaan yli 15-vuotiaista miehistä 58 prosenttia ja naisista 76 prosenttia oli käyttänyt Suomessa yleistä kirjastoa viimeisten 12 kuukauden aikana (Käyttäjien käsityksiä tieto- ja viestintäteknologioiden hyödyistä yleisissä kirjastoissa Suomessa 2013.). Yli 15-vuotiaista yleisten kirjastojen käyttäjistä 43 prosenttia oli miehiä ja 57 prosenttia naisia. Esityksessä korostetaan, että yleinen kirjasto on kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa. Yleisen kirjaston palveluiden järjestämisessä ja käyttöön tarjottavissa aineistoissa olisi otettava huomioon muun muassa tasa-arvon vahvistaminen. Yleisiä kirjastoja koskevan lakiehdotuksen tavoitteena on edistää väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia sivistykseen ja kulttuuriin. Tavoitteen toteuttamisessa on lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa säädettyjen lähtökohtien lisäksi otettava huomioon myös tasa-arvo.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 11 päivänä helmikuuta 2015 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus kirjastolain muuttamiseksi. Ehdotus tuli valmistella hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän tuli valmistelutyössä ottaa huomioon toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset kirjasto- ja tietopalvelujen saatavuuden, saavutettavuuden ja moninaisuuden turvaamiseen ja edistämiseen sekä kirjasto- ja tietopalveluverkon toiminnallisuus ja koko kirjastoverkon yhteistyö, kirjastopalvelujen tavoitteiden toteutumisen ja toiminnan arvioiminen sekä osaamisen varmistaminen kirjasto- ja tietopalvelujen järjestämisessä.

Työryhmässä oli opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi jäseninä edustajat Itä-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoista, Suomen Kuntaliitto ry:stä, Tampereen kaupunginkirjasto - Pirkanmaan maakuntakirjastosta, Porvoon kaupunginkirjasto - Uudenmaan maakuntakirjastosta, Suomen kirjastoseurasta, Tritonia tiedekirjastosta, Lapin korkeakoulukirjastosta ja Pietarsaaren kaupunginkirjastosta. Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina toimivat edustajat oikeusministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä Turun ja Tampereen yliopistoista. Kirjastolain uudistamiseen liittyen järjestettiin Helsingissä vuonna 2015 kolme työpajaa. Helmikuun 19 päivänä pidetyn työpajan teemana oli osaaminen ja johtaminen, toukokuun 11 päivänä pidetyn tilaisuuden teemana oli saatavuus ja saavutettavuus sekä syyskuun 21 päivänä pidetyn työpajan teemana oli osallisuus ja kumppanuus. Työpajoissa esiin tulleita näkemyksiä on hyödynnetty esityksen valmistelussa.

Työpajojen lisäksi järjestettiin keväällä 2015 neljä kuulemistilaisuutta (21.4.2015 Varkaus, 29.4.2015 Helsinki, 6.5.2015 Tampere ja 8.5.2015 Oulu). Kuulemistilaisuuksissa käsiteltiin kirjastolain uudistamista. Työpajoihin ja kuulemistilaisuuksiin osallistui edustajia aluehallintovirastoista, yleisistä kirjastoista sekä kirjastoalan järjestöistä ja muista sidosryhmistä.

Työryhmän valmistelemasta hallituksen esitysluonnoksesta on 13 päivänä huhtikuuta keskusteltu Suomen kuntaliitto ry:n kanssa. Opetus- ja kulttuuriministeri on 18 päivänä huhtikuuta 2016 järjestänyt keskeisille kirjastoalan toimijoille keskustelutilaisuuden, jossa on keskusteltu kirjastolain uudistamisen tavoitteista ja linjauksista. Työryhmä luovutti valmisteleman hallituksen esitysluonnoksen opetus- ja kulttuuriministeriölle 17 päivänä toukokuuta 2016. Esitys perustuu pääasiassa työryhmässä valmisteltuun esitykseen voimassa olevan kirjastolain uudistamiseksi.

Esitys on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 25 päivänä lokakuuta 2016. Esitys on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi 19 päivänä elokuuta 2016 esitysluonnoksesta lausunnon oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, kuudelta aluehallintovirastolta, Opetushallitukselta, Suomen kuntaliitto ry:ltä, maakuntien liitoilta, 18 maakuntakirjastolta, yleisten kirjastojen keskuskirjastolta, Finlands svenska Biblioteksforening rf:ltä, Suomen kirjastoseura ry:ltä, Kansalliskirjastolta, Erikoiskirjastojen neuvostolta, Suomen yliopistokirjastojen neuvostolta, ammattikorkeakoulujen kirjastoyhteistyökonsortio AMKIT-konsortiolta, yleisten kirjastojen neuvostolta, Näkövammaisten kirjastolta, Varastokirjastolta, KT Kuntatyöntäjiltä, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä, Kuntien asiantuntijat - KUMULA ry:ltä, Seinäjoen ammattikorkeakoululta, Turun ammattikorkeakoululta, Oulun ammattikorkeakoulu Oy:ltä, Tampereen yliopistolta, Oulun yliopistolta, Åbo Akademilta, Keski-Uudenmaan Koulutuskuntayhtymältä sekä seuraavilta 21 kunnalta: Espoon kaupunki, Heinolan kaupunki, Inarin kunta, Ingo kommun, Kannuksen kaupunki, Keravan kaupunki, Kokemäen kaupunki, Korsnäs kommun, Laitilan kaupunki, Luhangan kunta, Miehikkälän kunta, Nurmeksien kaupunki, Parikkalan kunta, Sastamalan kaupunki, Savonlinnan kaupunki, Sotkamon kunta, Suonenjoen kaupunki, Taivalkosken kunta, Tammelan kunta, Vantaan kaupunki ja Ähtärin kaupunki.

Lausuntoja annettiin yhteensä 69, joista 62 lausuntopyynnön vastaanottajilta ja seitsemän muilta. Lausuntopyynnön vastaanottajien lisäksi lausuntonsa antoivat Fredrika-kirjastot (Jakobstad, Korsnäs, Kristinestad, Larsmo, Malax, Vörå, Pedesöre, Nykarleby), Korsholms kommun, Pietarsaaren kaupunki, Svenska Finlands Folkting, YTY-kirjastot (Alajärvi, Evijärvi, Lappajärvi, Perho, Soini, Veteli ja Vimpeli), Svenska Österbottens förbund för utbildning och kultur ja Yhdenvertaisen kulttuurin puolesta ry / Kulttuuria kaikille -palvelu.

Lausunnoista on opetus- ja kulttuuriministeriössä laadittu lausuntoyhteenveto.

Lausunnonantajat pitivät esitystä onnistuneena ja tarpeellisena. Esityksen katsottiin yhtäältä selkeyttävän yleisten kirjastojen asemaa ja toimintaa ja toisaalta vahvistavan yleisten kirjastojen yhteiskunnallista tehtävää. Lausunnoissa kiinnitettiin eniten huomiota keittämiskirjastoja koskevaan 10 §:ään sekä osaamista ja johtamista koskevaan 16 §:ään. Oikeusministeriön keskeisimmät huomiot koskivat kirjaston käyttäjän velvollisuuksia, käytösääntöjä sekä lainauskieltoa ja kirjaston käyttökieltoa.

Kehittämiskirjasto

Maakuntien liitot katsoivat lausunnoissaan, että kehittämiskirjastojen lukumäärän tulisi vastata maakuntien lukumäärää ja että kehittämiskirjastojen tehtävissä tulisi huomioida alueiden tarpeet. Aluehallintovirastot katsoivat yhteisessä launnossaan, että kehittämiskirjastojen tehtävät ja roolit ovat epäselvät ja jäsentymättömät aluehallintoviranomaisten tehtävien kanssa. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan myös aluehallinnon ja valtionhallinnon roolit ovat esityksessä epäselvät. Kehittämiskirjasto-käsitettä pidettiin useissa lausunnoissa epäonnistuneena.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan kehittämiskirjastojen toimialueet tulisi määritellä siten, että suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista huolehditaan samanlaisten perusteiden mukaan. Oikeusministeriö esitti kehittämiskirjastoja koskevien perusteluiden täsmentämistä tältä osin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan maantieteellisiä toimialueita määriteltäessä tulisi mahdollisuuksien mukaan kiinnittää huomiota myös saamenkielisen väestön tarpeisiin. Lisäksi oikeusministeriö kiinnitti huomiota joihinkin säädösteknisiin yksityiskohtiin.

Esityksen jatkovalmistelussa on päädytty ratkaisuun, jossa keskus- ja maakuntakirjastojärjestelmän uudistaminen ehdotetaan toteutettavaksi tehtävälähtöisellä lähestymistavalla. Keskus- ja maakuntakirjastotoiminta määriteltäisiin palvelutehtävästä käsin, ja se korvattaisiin valtakunnallisella ja alueellisella kehittämistehtävällä. Jatkovalmistelussa on lisäksi epäselvyyksien välttämiseksi muotoiltu aluehallintoviraston tehtävät osittain uudelleen samoin kuin täsmennetty perusteluja oikeusministeriön launnossa ehdotetulla tavalla.

Osaaminen ja johtaminen

Saaduissa lausunnoissa näkemykset esityksen osaamista ja johtamista koskevasta pykälästä jakautuivat. Yhtäältä katsottiin, että esityksen 16 § johtaa käytännössä, etenkin pienissä kirjastoissa, henkilöstön osaamisen heikkenemiseen ja että kirjastoammatillinen koulutus vähenee. Toisaalta katsottiin, että kelpoisuusehtojen muutos on onnistunut ja mahdollistaa joustavuuden, uudenlaiset palvelutuotannot ja monipuolisen osaamisen rekrytoinnin.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksen osaamista ja johtamista koskeva säännös noudattaa ja tukee hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan helmikuussa 2016 hyväksymää toimenpideohjelmaa kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen osalta. Kuntien tehtävien vähentämisen toimenpideohjelman mukaan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään yhdenmukaisin kriteerein siten, että vain painavista syistä voidaan säätää tutkinnon tasoa tai osaamiskuvausta yksityiskohtaisempi vaatimus.

Jatkovalmistelussa on noudatettu hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksymän toimenpideohjelman linjauksia kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen osalta.

Kirjaston käyttäjän velvollisuudet sekä lainauskielto ja kirjaston käyttökielto

Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että kirjaston käyttöoikeuden rajoittaminen voi olla seurauksena vasta vakavista tai olennaisista rikkomuksista eivätkä varoitukset tai huomautukset ole johtaneet toivottuun tulokseen. Koska kirjasto on myös järjestyslaissa tarkoitettu yleinen paikka, ehdotetun lain suhteesta järjestyslakiin (612/2003) on tarpeen tehdä selkoa. Lisäksi oikeusministeriö on katsonut, että lainauskieltoa ja käyttökieltoa koskevat muutoksenhakukysymykset on tarpeen jatkovalmistelussa arvioida uudelleen.

Jatkovalmistelussa on otettu huomioon oikeusministeriön lausunnossa mainitut huomiot.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovituksista tehdään erikseen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä. Hallitus on 5 päivänä huhtikuuta 2016 tehnyt linjauksen maakunnille vuoden 2019 alusta siirrettävistä tehtävistä. Linjauksen mukaan kunnalla on edelleen vastuu muun muassa osaamisen ja sivistyksen edistämisestä ja kulttuuri- ja muista vapaa-ajanpalveluista. Maakuntien tehtävinä on tulevaisuudessa muun muassa maakunnallisen identiteetin, elinvoiman ja kulttuurin sekä hyvinvoinnin ja liikunnan edistäminen.

Hallituksen linjauksen mukaan nykyisestä kuudesta aluehallintovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallisen toimivallan omaava viranomainen, joka toimii alueellisissa yksiköissä / toimipisteissä. Valtiovarainministeriö on 22 päivänä huhtikuuta 2016 asettanut aluehallintouudistuksen jatkovalmistelua varten projektiryhmän ja muun tarvittavan valmisteluorganisaation. Päävastuu tarvittavista lainsäädäntömuutoksista kuuluu ministeriöille. Tavoitteena on, että hallituksen esitysluonnos tehtäväsiirtojen toteuttamisesta erityislainsäädännöstä ovat valmiina vuoden 2016 lopulla. Tarkoituksena on, että uusi valtion valtakunnallinen lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto aloittaa toimintansa vuoden 2019 alussa.

Aluehallintovirastoja koskevan jatkovalmistelun linjaukset saattavat vaikuttaa tämän esityksen valtion alueellista hallintoviranomaista koskevaan säännökseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki yleisistä kirjastoista

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Sen mukaan laissa säädettäisiin yleisistä kirjastoista ja niiden toiminnasta sekä toiminnan paikallisesta, alueellisesta ja valtakunnallisesta edistämisestä, kirjastojen yhteistyöstä ja valtionrahoituksesta.

Yleisillä kirjastoilla ja niiden toiminnalla tarkoitettaisiin kunnan järjestämän kirjastolaitoksen toimintaa. Yleiset kirjastot toimisivat paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti.

Kirjastojen yhteistyöllä tarkoitettaisiin sekä yleisten kirjastojen keskinäistä yhteistyötä ja yhteistyötä muiden kirjastojen kanssa että yleisten kirjastojen yhteistyötä viranomaistahojen ja erilaisten yhteisöjen kanssa. Valtionrahoituksella tarkoitettaisiin yleisten kirjastojen käyttökustannusten valtionosuuksia ja harkinnanvaraisia valtionavustuksia.

2 §. *Lain tavoite.* Pykälässä säädettäisiin lain tavoitteesta. Pykälä vastaisi sisällöllisesti osittain voimassa olevan kirjastolain 1 §:ää.

Pykälän 1 momentin mukaan lain tavoitteena on edistää väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia sivistykseen ja kulttuuriin, tiedon saatavuutta ja käyttöä, lukemiskulttuuria ja monipuolista lukutaitoa, mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen ja osaamisen kehittämiseen sekä aktiivista kansalaisuutta, demokratiaa ja sananvapautta.

Momentti korostaa yleisen kirjaston yhteiskunnallista tehtävää ja toimintaa etenkin aktiivisen kansalaisuuden, demokratian ja sananvapauden sekä elinikäisen oppimisen edistäjänä. Aktiivinen kansalaisuus lisää luottamusta ja hyvinvointia sekä vahvistaisi sosiaalista pääomaa yksilön ja yhteiskunnan tasolla. Tavoitteena on, että yleinen kirjasto osaltaan edistäisi väestön mahdollisuuksia osallistua omaehtoisesti kulttuuri- ja talouselämään samoin kuin muuhun yhteiskunnalliseen elämään. Sananvapauden toteutumista yleinen kirjasto edistäisi osaltaan tukemalla avoimen ja luotettavan tiedon saatavuutta sekä tarjoamalla erilaisia näkökulmia tiedon hankintaan, yhdistämiseen ja tuottamiseen sekä asettamalla saataville monipuolisia aineistoja. Yleinen kirjasto toimisi myös fyysisenä tilana sananvapauden edistämiseksi.

Yleinen kirjasto on jokaisen saavutettavissa ja jokaiselle avoin paikka ja tila, joka sekä tarjoaisi pääsyn monipuoliseen tietoon ja kulttuurisisältöihin että tukisi yksilöiden ja yhteisöjen toimimista kansalaisyhteiskunnassa. Yleisiä kirjastoja ylläpitämällä julkinen valta osaltaan toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua yksilön oikeutta kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Pykälän 2 momentin mukaan lain tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtina olisivat yhteisöllisyys, moniarvoisuus ja kulttuurinen moninaisuus. Lähtökohdat loisivat lain arvopohjan, joka ohjaisi 1 momentissa säädetyt tavoitteet toteuttamisessa. Yhteisöllisyys viittaisi kaikkien ihmisten ja ryhmien mukaan ottamisen ja osallistumisen edistämiseen. Moniarvoisuus ja kulttuurinen moninaisuus viittaisivat puolestaan erilaisuuden kunnioittamiseen ja kulttuurienvälisen vuoropuhelun edistämiseen. Momentissa lueteltujen lähtökohtien lisäksi yleisten kirjastojen toiminnan lähtökohtina olisivat perustuslaissa säädetyt perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja tasa-arvo.

3 §. Määritelmät. Pykälässä määriteltäisiin yleinen kirjasto, valtakunnallinen kehittämistehtävä ja alueellinen kehittämistehtävä. Pykälän 1 kohdan mukaan yleisellä kirjastolla tarkoitettaisiin kunnan järjestämää kaikille väestöryhmille tarkoitettua kunnan kirjastolaitosta, joka olisi toiminnallinen ja hallinnollinen kokonaisuus.

Pykälän 2 kohdassa määriteltäisiin valtakunnallinen kehittämistehtävä. Valtakunnallisella kehittämistehtävällä tarkoitettaisiin yleiselle kirjastolle annettua kehittämistehtävää, jolla tasapuolisesti tuettaisiin yleisten kirjastojen toimintaa. Valtakunnallinen kehittämistehtävä voitaisiin antaa ainoastaan yhdelle kirjastolle. Kehittämistehtävää hoitavalla yleisellä kirjastolla voisi lisäksi olla 6 §:ssä säädettyjen tehtävien ohella 9 §:ssä tarkoitettu erityinen tehtävä.

Pykälän 3 kohdan mukaan alueellisella kehittämistehtävällä tarkoitettaisiin yleiselle kirjastolle annettua tehtävää, jolla tuettaisiin toimialueen yleisten kirjastojen toimintaedellytysten vahvistumista. Alueellista kehittämistehtävää hoitavat yleiset kirjastot muodostaisivat Manner-Suomen kattavan yhteistyöverkon. Alueellista kehittämistehtävää hoitavilla yleisillä kirjastoilla voisi lisäksi olla 6 §:ssä säädettyjen tehtävien ohella 9 §:ssä tarkoitettu erityinen tehtävä.

4 §. Valtion viranomaisten tehtävät. Pykälässä säädettäisiin valtion viranomaisten tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi yleisiä kirjastoja koskevasta valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta ja sen kehittämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön vastuu yleisiä kirjastoja koskevan kirjastopolitiikan johdosta perustuu perustuslakiin, valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003), valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003), opetus- ja kulttuuriministeriöstä annettuun valtioneuvoston asetukseen (310/2003) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksestä annettuun opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseen (359/2014).

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston ohjesäännön 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan yleinen kirjastotoimi kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksestä annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen 15 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään, että yleinen kirjastotoimi kuuluu ministeriön tehtäviin. Valtakunnallista kirjastopolitiikkaa opetus- ja kulttuuriministeriö toteuttaisi eri ohjaukskeinoin ja rahoittamalla yleisten kirjastojen kehittämistoimia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtion alueellisesta hallintoviranomaisesta ja sen tehtävistä. Momentin mukaan valtion alueellisena hallintoviranomaisena toimisi nykyiseen tapaan aluehallintovirasto. Aluehallintoviraston tehtävänä olisi ensinnäkin edistää toimialueellaan yleisiä kirjastoja koskevien valtakunnallisten kirjastopoliittisten tavoitteiden toteutumista esimerkiksi informaatio-ohjauksella ja viestinnällä sekä järjestämällä koulutustilaisuuksia. Aluehallintoviraston järjestämät koulutustilaisuudet liittyisivät erityisesti yleisten kirjastojen näkökulmasta keskeisiin julkisen hallinnon ja rahoituksen sekä lainsäädännön asiakokonaisuuksiin. Alueellista kehittämistehtävää hoitavat yleiset kirjastot tukisivat puolestaan henkilöstön osaamista järjestämällä etenkin henkilöstön ammatillisen osaamisen kehittämistä koskevia koulutustilaisuuksia.

Aluehallintoviraston tehtävänä olisi toiseksi seurata ja arvioida toimialueensa yleisten kirjastojen toimintaa. Aluehallintovirasto vastaisi yleisten kirjastojen seuranta- ja arviointitiedon tuottamisesta päätöksenteon tueksi sekä kansallista ja alueellista kehittämistoimintaa varten.

Yleisten kirjastojen seuranta- ja arviointitiedon tuottamisessa aluehallintovirasto tekisi yhteistyötä muun muassa kuntien kanssa.

Voimassa olevan aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on myös peruspalvelujen saatavuuden arviointi. Tarkoituksena on arvioinnilla seurata, valvoa ja arvioida peruspalvelujen saatavuuden yhdenvertaista toteutumista maan eri osissa.

Kolmanneksi aluehallintoviraston tehtävänä olisi edistää yleisten kirjastojen paikallisia, alueellisia, valtakunnallisia ja kansainvälisiä kehittämishankkeita. Aluehallintovirasto toimisi valtionapuviranomaisena yleisten kirjastojen alueellisissa ja paikallisissa kehittämishankkeissa. Lisäksi aluehallintovirasto suorittaisi opetus- ja kulttuuriministeriön antamat muut tehtävät, joita voisi olla esimerkiksi ministeriön antamien erillisselvitysten laatiminen.

5 §. Kunnan tehtävät. Pykälässä säädettäisiin kunnan tehtävistä yleisten kirjastojen toiminnan järjestämisessä. Voimassa olevan kirjastolain 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan tehtävänä on järjestää kirjastolaissa tarkoitetut kirjasto- ja tietopalvelut. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisesti kunnalle annettavasta tehtävästä säädetään lailla. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan yleisen kirjaston toiminnan järjestäminen olisi edelleen kunnan tehtävä. Momentti ei näin ollen muuttaisi kunnan vastuuta eikä tehtäviä nykyisestä. Kunta vastaisi siitä, että yleisen kirjaston toiminta olisi ehdotetun lain mukaista.

Kunta voisi järjestää yleisen kirjaston toiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin. Säännös vastaisi tältä osin voimassa olevan kirjastolain 3 §:n 2 momenttia.

Pykälän 2 momentissa ehdotettaisiin säädettäväksi kunnan velvollisuudesta kuulla asukkaitaan yleisiä kirjastoja koskevissa keskeisissä päätöksissä osana kuntalain (365/1995) 27 §:ssä säädettyä kunnan velvollisuutta huolehtia asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Säännöstä sovelletaan 1 päivänä toukokuuta 2015 voimaan tulleen kuntalain (410/2015) 147 §:n mukaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alkuun saakka. Sen jälkeen kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään kuntalain 22 §:ssä. Sen mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Uuden kuntalain 146 §:n mukaan lailla kumotaan kuntalaki (365/1995). Jos muualla laissa viitataan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen kuntalakiin, on sen sijasta sovellettava tätä lakia.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan tulisi olla yleisten kirjastojen toiminnan järjestämisessä tarpeen mukaan yhteistyössä muiden viranomaisten, kirjastoalan toimijoiden ja muiden yhteisöjen kanssa.

6 §. Yleisen kirjaston tehtävät. Pykälässä säädettäisiin yleisen kirjaston tehtävistä. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan yleisen kirjaston tehtävänä olisi tarjota pääsy aineistoihin, tietoon ja kulttuurisisältöihin. Aineistoihin, tietoon ja kulttuurisisältöihin pääsy tapahtuisi fyysisesti ja sähköisesti. Yleinen kirjasto hankkisi, asettaisi käyttöön ja toisi vapaasti saataville eri alojen aineistoja, tietoa ja kulttuurisisältöjä, esimerkiksi kirjallisuutta, musiikkia, pelejä ja muuta audiovisuaalista aineistoa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan yleisen kirjaston tehtävänä olisi ylläpitää monipuolista ja uudistuvaa kokoelmaa. Jokaisella yleisellä kirjastolla tulisi olla kokoelma. Kokoelmalla tarkoitettaisiin kirjaston hankkimia ja käyttöön asettamia fyysisiä aineistoja sekä sähköisten ai-

neistojen käyttöoikeuksia. Kokoelman monipuolisuudella ja säännöllisellä uudistamisella varmistettaisiin kokoelman laatu ja ajankohtaisuus.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan yleisen kirjaston tehtävänä olisi edistää lukemista ja kirjallisuutta. Kohdan tavoitteena on edistää kaikkien väestöryhmien lukemista ja kehittää siihen liittyviä palveluja ja toimintamuotoja, kuten lukupiirejä ja kursseja verkossa. Yleinen kirjasto voisi esimerkiksi järjestää päiväkotien, koulujen, oppilaitosten ja kansalaisjärjestöjen kanssa työpajoja, kirjavinkkausta ja kirjailijavierailuja.

Yleisen kirjaston tehtävänä olisi pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan tarjota tietopalvelua, ohjausta ja tukea tiedon hankintaan ja käyttöön sekä monipuoliseen lukutaitoon. Kohdan mukaan yleisen kirjaston tehtävänä olisi muun muassa tarjota kirjaston käyttäjille erilaisten aineistojen käytön ohjausta. Monipuolisen lukutaidon tukemista kirjasto toteuttaisi ohjaamalla kirjaston käyttäjiä erilaisten mediasisältöjen vastaanottamisessa ja tuottamisessa sekä tieto- ja viestintäteknologian käytössä. Monipuolinen lukutaito on keskeinen edellytys aktiivisen kansalaisuuden toteutumiselle.

Yleisen kirjaston tehtävänä olisi pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan tarjota tiloja oppimiseen, harrastamiseen, työskentelyyn ja kansalaistoimintaan. Tarkoituksena on, että yleinen kirjasto toimii kaikille avoimena ja monipuolisena työ- ja oppimisympäristönä sekä yhteisöllisenä kohtaamispaikkana.

Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan yleisen kirjaston tehtävänä on edistää yhteiskunnallista ja kulttuurista vuoropuhelua. Tätä tehtävää yleinen kirjasto toteuttaisi monipuolisella kokoelmalla sekä muun muassa eri kieli- ja kulttuuriryhmien vuorovaikutusta ja kohtaamista sekä hyvää keskusteluilmapiiriä edistävällä toiminnalla.

Pykälän 1 momentissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten kunnalle myönnetään valtionosuusrahoitusta, josta säädetään kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa.

Pykälän 2 momentin mukaan yleisellä kirjastolla voisi 1 momentissa säädettyjen tehtävien lisäksi olla valtakunnallinen kehittämistehtävä, alueellinen kehittämistehtävä ja erityinen tehtävä. Valtakunnallisesta ja alueellisesta kehittämistehtävästä säädettäisiin 7 ja 8 §:ssä ja erityisestä tehtävästä 9 §:ssä.

Jotta yleinen kirjasto voi hoitaa 1 momentissa säädettyjä tehtäviä, yleisellä kirjastolla tulisi pykälän 3 momentin mukaan olla tarkoituksenmukaiset tilat, ajantasainen välineistö sekä riittävä ja osaava henkilöstö. Tilojen esteettömyydestä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Ajantasaisella välineistöllä tarkoitettaisiin esimerkiksi kirjaston henkilöstölle ja käyttäjille tarkoitettuja laitteita, ohjelmistoja ja verkkoyhteyksiä. Henkilöstön osaamisesta ja kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin 17 §:ssä.

7 §. Valtakunnallinen kehittämistehtävä. Pykälässä säädettäisiin valtakunnallisesta kehittämistehtävästä. Kehittämistehtävällä korvattaisiin voimassa olevan kirjastolain 4 §:ssä tarkoitettu organisaatioon perustuva yleisten kirjastojen keskuskirjastomalli. Nykyinen yleisten kirjastojen keskuskirjastotoiminta ei sinänsä lakkaisi, vaan se määriteltäisiin uudelleen palvelutehtävästä käsin.

Valtakunnallisen kehittämistehtävän tarkoituksena olisi tukea tasapuolisesti kaikkien yleisten kirjastojen mahdollisuuksia kehittää toimintaansa. Kehittämistehtävällä tuotettaisiin kaikille yleisille kirjastoille sellaisia palveluja, joita yksittäisten yleisten kirjastojen ei olisi tarkoituk-

senmukaista tuottaa yksin. Tehtävän hoitaminen edellyttäisi suunnitelmallisuutta ja avoimuutta.

Kehittämistehtävällä toteutettaisiin pykälän 1 momentin mukaan ensinnäkin yleisten kirjastojen yhteisiä palveluja. Yhteisiä palveluja voisivat olla esimerkiksi hanke-, organisaatio- ja tilastotietokantojen ylläpito sekä yleisten kirjastojen verkko- ja viestintäpalvelut.

Valtakunnalliseen kehittämistehtävään kuuluvat palvelut suuntautuisivat pääasiassa yleisille kirjastoille. Kansalliskirjasto sen sijaan tarjoaa yliopistolain 70 §:n 2 momentin mukaan kansallisia palveluja kaikille kirjastoille. Näitä ovat esimerkiksi tietokanta-, metatieto- ja käyttöliittymäpalvelut, kuvailu- ja formaattityön ohjaus sekä niihin liittyvä koulutus.

Yhteisten palvelujen toteuttaminen tulisi 1 momentin mukaan hoitaa yhteistyössä yleisten kirjastojen ja muiden kirjastojen kanssa. Se edellyttäisi yhteistyötä erityisesti Kansalliskirjaston kanssa.

Toiseksi kehittämistehtävällä edistettäisiin yleisten kirjastojen keskinäistä yhteistoimintaa. Tarkoituksena on luoda edellytyksiä yleisten kirjastojen keskinäiselle vuoropuhelulle, viestinnälle ja käytänteiden kehittämiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan valtakunnallinen kehittämistehtävä voitaisiin antaa yleiselle kirjastolle, jolla olisi kehittämistehtävän hoitamisen kannalta monipuolista kansallista ja kansainvälistä kirjastotoiminnan tuntemusta sekä riittävät voimavarat. Kehittämistehtävää hoitavalla yleisellä kirjastolla tulisi olla kokemusta kansallisen kehittämistoiminnan johtamisesta ja verkostoista sekä kansainvälisestä kehittämistoiminnasta. Valtakunnallisen kehittämistehtävän hoitaminen edellyttäisi kunnan suostumusta. Kunnalla olisi myös mahdollisuus niin halutessaan luopua kehittämistehtävän hoitamisesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kehittämistehtävän peruuttamisesta. Kehittämistehtävä voitaisiin peruuttaa vain olennaisesta laiminlyönnistä. Peruuttamisen edellytyksenä olisi lisäksi se, että yleinen kirjasto ei olisi annetuista huomautuksista huolimatta korjannut laiminlyöntiään. Kehittämistehtävän peruuttaminen edellyttäisi 4 momentissa tarkoitetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen muuttamista.

Pykälän 4 momentin mukaan valtakunnallista kehittämistehtävää hoitavasta yleisestä kirjastosta ja sen toimialueesta säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Tarkoituksena on, että valtakunnallinen kehittämistehtävä annettaisiin Helsingin kaupunginkirjastolle, joka nykyisin toimii yleisten kirjastojen keskuskirjastona. Valtakunnallista kehittämistehtävää hoitavan yleisen kirjaston toimialueena olisi koko maa. Ennen asetuksen antamista opetus- ja kulttuuriministeriöllä tulisi olla Helsingin kaupungin suostumus kehittämistehtävän hoitamiseen. Jos Helsingin kaupunki päättäisi luopua valtakunnallisen kehittämistehtävän hoitamisesta, asetusta muutettaisiin tältä osin.

Valtakunnallisen kehittämistehtävän hoitamiseen myönnettävästä rahoituksesta säädettäisiin 18 §:ssä. Tarkoituksena on, että kehittämistehtävää hoitava yleinen kirjasto pystyisi suoriutuun kehittämistehtävän hoitamisesta vuosittain valtion talousarvioon varatulla määrärahalta.

8 §. Alueellinen kehittämistehtävä. Pykälässä säädettäisiin alueellisesta kehittämistehtävästä. Kehittämistehtävällä korvattaisiin voimassa olevan kirjastolain 4 §:ssä tarkoitettu organisaatioon perustuva maakuntakirjastomalli. Nykyinen maakuntakirjastotoiminta ei sinänsä lakkaisi, vaan se määriteltäisiin uudelleen palvelutehtävästä käsin.

Alueellisen kehittämistehtävän tarkoituksena olisi luoda edellytyksiä toimialueen yleisten kirjastojen toiminnan vahvistumiselle. Kehittämistehtävällä tuettaisiin kunkin toimialueen yleisiä kirjastoja alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin vastaamisessa. Alueellisen kehittämistehtävän hoitaminen edellyttäisi alueellisen tuntemuksen lisäksi suunnitelmallisuutta ja avoimuutta.

Kehittämistehtävällä tuettaisiin pykälän 1 momentin mukaan ensinnäkin toimialueen yleisten kirjastojen kehittymistä ja henkilöstön osaamista. Yleisten kirjastojen kehittymistä tuettaisiin esimerkiksi erilaisilla yhdessä toteutettavilla kehittämishankkeilla sekä hyvien käytänteiden levittämällä ja palvelujen käytön edistämällä. Henkilöstön osaamista tuettaisiin puolestaan esimerkiksi selvittämällä toimialueen yleisten kirjastojen henkilöstön osaamistarpeita ja järjestämällä monimuotoista koulutusta. Koulutus painottuisi pääsääntöisesti henkilöstön ammatillisen osaamisen kehittämiseen.

Toiseksi kehittämistehtävällä edistettäisiin yleisten kirjastojen keskinäistä yhteistoimintaa. Tarkoituksena olisi toimialueen yleisten kirjastojen toiminnan laadun parantaminen ja vaikuttavuuden lisääminen. Yleisten kirjastojen keskinäistä yhteistoimintaa edistettäisiin muun muassa tietojen ja kokemusten vaihdolla ja vertaisoppimisella sekä yhteistoimintamuotojen kehittämisellä.

Pykälän 2 momentin mukaan kehittämistehtävää hoitavan kirjaston tulisi toimia yhteistyössä muiden alueellista kehittämistehtävää hoitavien yleisten kirjastojen, valtakunnallista kehittämistehtävää hoitavan yleisen kirjaston ja muiden kirjastojen kanssa.

Alueellista kehittämistehtävää hoitavat kirjastot muodostaisivat koko Manner-Suomen kattavan yhteistyöverkon. Lisäksi alueellista kehittämistehtävää hoitavat kirjastot muodostaisivat yhdessä valtakunnallista kehittämistehtävää hoitavan yleisen kirjaston kanssa yleisten kirjastojen kansallisen verkon sekä yhdessä Kansalliskirjaston ja muiden kirjastosektoreiden kirjastojen kanssa kansallisen kirjastoverkon.

Pykälän 3 momentin mukaan alueellinen kehittämistehtävä voitaisiin antaa yleiselle kirjastolle, jolla olisi kehittämistehtävän hoitamisen kannalta monipuolista kirjastotoiminnan kansallista ja alueellista tuntemusta sekä riittävät voimavarat. Kehittämistehtävää hoitavalla yleisellä kirjastolla tulisi olla laaja-alaista kokemusta alueellisen kehittämistoiminnan johtamisesta ja verkostotoiminnasta. Lisäksi kehittämistehtävää annettaessa olisi otettava huomioon aluerakenne ja kielelliset tekijät. Kehittämistehtävän hoitaminen edellyttäisi kunnan suostumusta. Kunta voisi myös niin halutessaan luopua kehittämistehtävän hoitamisesta.

Alueellisen kehittämistehtävän hoitamiseen myönnettävästä rahoituksesta säädettäisiin 18 §:ssä. Tarkoituksena on, että kehittämistehtävää hoitava yleinen kirjasto pystyisi suoriutuun kehittämistehtävän hoitamisesta vuosittain valtion talousarvioon varatulla määrärahalta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kehittämistehtävän peruuttamisesta. Kehittämistehtävä voitaisiin peruuttaa vain olennaisesta laiminlyönnistä. Peruuttamisen edellytyksenä olisi lisäksi se, että yleinen kirjasto ei olisi annetuista huomautuksista huolimatta korjannut laiminlyöntiään. Kehittämistehtävän peruuttaminen edellyttäisi 5 momentissa tarkoitettua opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen muuttamista.

Pykälän 5 momentin mukaan alueellista kehittämistehtävää hoitavista yleisistä kirjastoista ja niiden toimialueista säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Tarkoituksena on, että alueellista kehittämistehtävää hoitavia yleisiä kirjastoja olisi vähemmän kuin nykyisiä maakuntakirjastoja. Ennen asetuksen antamista opetus- ja kulttuuriministeriöllä tulisi olla

kunkin kunnan suostumus alueellisen kehittämistehtävän hoitamiseen. Jos kunta päättäisi luopua kehittämistehtävän hoitamisesta, asetusta muutettaisiin tältä osin.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 21/2009), että toimialueen asetuksentasoisessa järjestelyssä tulee kiinnittää erityisesti huomiota perustuslain 122 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on kielellisten perusoikeuksien toteutumista aluehallinnon uudistuksessa koskevassa päätöksessään (OKV/1370/2009, 30.10.2009) todennut, että perustuslakivaliokunnan linjaukset tulee ottaa huomioon myös annettaessa asetustasoisia säännöksiä. Oikeuskanslerin antaman päätöksen mukaan kielellisten oikeuksien asema perusoikeutena ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite asettavat kielelliset oikeudet erityisasemaan aluejakopäätökseen vaikuttavien tekijöiden joukossa.

Edellä todettu huomioon ottaen alueellista kehittämistehtävää hoitavan yleisen kirjaston toimialueen määrittelyssä kiinnitettäisiin huomiota siihen, että alueellista kehittämistehtävää hoitava yleinen kirjasto tukee toimialueensa yleisiä kirjastoja siten, että ne kykenevät turvaamaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tarkoituksena on, että ainakin yksi alueellista tehtävää hoitava yleinen kirjasto toimisi vahvasti kaksikielisellä alueella. Maantieteellisen toimialueen määrittelyssä pyritään lisäksi mahdollisuuksien mukaan kiinnittämään huomiota saamenkielisen väestön tarpeisiin.

9 §. Erityinen tehtävä. Pykälän mukaan yleisellä kirjastolla voisi olla 6 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien lisäksi erityinen tehtävä. Erityisellä tehtävällä tarkoitettaisiin pääasiassa tehtävää, jota ei olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa hajautetusti ja jonka tarjonnan tulisi kattaa koko maa. Erityinen tehtävä täydentäisi yleisille kirjastoille säädettyjä tehtäviä. Erityisellä tehtävällä pyritäisiin turvaamaan yhdenvertaisia mahdollisuuksia sivistykseen ja kulttuuriin. Erityisellä tehtävällä voitaisiin tuottaa sekä yleisille kirjastoille että yleisten kirjastojen käyttäjille tarkoitettuja palveluja. Erityinen tehtävä voisi olla esimerkiksi saamenkielisen tai monikielisen kirjaston ylläpitäminen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voisi antaa erityisen tehtävän yleiselle kirjastolle, jolla olisi riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen. Erityistä tehtävää hoitavalla kirjastolla tulisi olla tehtävän edellyttämää monipuolista asiantuntemusta ja riittävät voimavarat. Erityinen tehtävä voitaisiin antaa joko määräajaksi tai toistaiseksi. Erityisen tehtävän hoitamiseen myönnettäisiin valtionavustusta. Erityisen tehtävän hoitaminen edellyttäisi kunnan suostumusta. Kunnalla olisi myös mahdollisuus niin halutessaan luopua erityisen tehtävän hoitamisesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin erityisen tehtävän peruuttamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö voisi peruuttaa erityisen tehtävän, jos erityistä tehtävää hoitava yleinen kirjasto laiminlöisi tehtävän hoitamisen eikä opetus- ja kulttuuriministeriön asettamassa määräajassa korjaisi laiminlyöntejään.

Erityinen tehtävä voitaisiin peruuttaa vain tehtävän olennaisesta laiminlyönnistä. Laiminlyönnin havaittuaan opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi antaa yleiselle kirjastolle kohtuullinen määräaika laiminlyönnin korjaamiseen. Peruuttaminen olisi mahdollista vasta, jos yleinen kirjasto ei olisi ministeriön asettamassa määräajassa korjannut laiminlyöntiään ja jos laiminlyönti olisi tehtävän hoitamisen kannalta edelleen olennainen.

10 §. Yleisen kirjaston toiminnan järjestäminen. Pykälässä säädettäisiin yleisen kirjaston toiminnan järjestämisestä. Yleisen kirjaston tulisi olla 1 momentin mukaan kaikkien käytettävissä.

sä ja saavutettavissa. Tarkoituksena on, että yleinen kirjasto tarjoaa aineistonsa, tilansa ja palvelunsa jokaisen käyttöön. Yleinen kirjasto olisi lasten, nuorten, aikuisten, ikääntyneiden ja erityisryhmien käytössä ja käytettävissä. Yleinen kirjasto on lähipalvelu, ja sillä on riittävät aukioloajat. Yleisen kirjaston palveluiden järjestämisessä ja käyttöön tarjottavissa aineistoissa olisi otettu huomioon tasa-arvon vahvistaminen ja erityisryhmien, erityisesti lukemisesteisten, tarpeet.

Pykälän 2 momentin mukaan yleisen kirjaston toiminnan järjestämisessä on huolehdittava, että kaksikielisessä kunnassa otettaisiin molempien kieliryhmien tarpeet huomioon samanlaisten perusteiden mukaan. Saamelaisten kotiseutualueen kunnissa olisi huolehdittava, että saamenkielisen ja suomenkielisen väestöryhmän tarpeet otettaisiin huomioon samanlaisten perusteiden mukaan. Säännökset vastaavat voimassa olevan kirjastolain 3 §:n 4 ja 5 momenttia.

Pykälän 3 momentin mukaan yleisen kirjaston toiminnan järjestämisessä olisi 1 ja 2 momentin lisäksi otettava huomioon paikallisten kieliryhmien tarpeet. Säännös tarkoittaisi esimerkiksi ruotsinkielisten tarpeiden huomioimista yksikielisessä kunnassa samoin kuin saamenkielisten tarpeiden huomioimista kotiseutualueen ulkopuolella. Lisäksi myös viittomakielisten ja muiden kieliryhmien tarpeet olisi huomioitava paikallisten olosuhteiden mukaan.

11 §. Yhteistyö. Pykälässä säädettäisiin yleisen kirjaston yhteistyöstä yhtäältä toisten kirjastojen kanssa ja toisaalta muiden toimijoiden kanssa. Pykälän 1 momentin mukaan yleinen kirjasto toimisi ja kehittäisi toimintaansa yhteistyössä muiden yleisten kirjastojen, Kansalliskirjaston, Varastokirjaston, Näkövammaisten kirjaston sekä muiden korkeakoulukirjastojen, oppilaitoskirjastojen ja erikoiskirjastojen kanssa. Yleisen kirjaston kanssa yhteistyötä tekeviä erikoiskirjastoja olisivat julkishallinnon, yksityisten ja valtionapua saavien tutkimuslaitosten, säätiöiden, yhteisöjen ja yritysten kirjastot.

Kirjastot toimisivat kirjastoverkkona, joka edistäisi aineistojen, metatietojen ja palvelujen saatavuutta sekä yhteentoimivuutta ja kokonaisuuden hallintaa. Kansallisen kirjastoverkon lisäksi yleiset kirjastot toimisivat osana kansainvälistä kirjastoverkkoa. Momentti vastaisi pääasiassa sisällöllisesti voimassa olevan kirjastolain 4 §:n 1 momenttia, mutta siihen olisi lisätty yleisille kirjastoille tärkeitä, niille tarpeellisia palveluja tuottavia yhteistyötahoja.

Pykälän 2 momentin mukaan yleinen kirjasto voisi 6 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi toimia yhteistyössä viranomaisten, kirjastoalan toimijoiden ja muiden yhteisöjen kanssa. Yleinen kirjasto voisi tehtäväkohtaisesti arvioida yhteistyötarpeen ja -tahon. Yleisten kirjastojen tehtävien toteuttamisen kannalta keskeisiä yhteistyötahoja ovat esimerkiksi opetus-, kulttuuri-, nuoriso- sekä sosiaali- ja terveysalan toimijat. Yleiset kirjastot toimivat läheisessä yhteistyössä etenkin päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten kanssa.

12 §. Maksuttomuus ja maksut. Pykälässä säädettäisiin yleisen kirjaston maksuista. Pykälä vastaisi pääsääntöisesti voimassa olevan kirjastolain 5 §:ää, mutta siihen tehtäisiin joitakin etenkin yleisten kirjastojen maksuttomia palveluja koskevia täsmennyksiä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yleisen kirjaston maksuttomista palveluista. Momentin mukaan yleisen kirjaston omien aineistojen käyttö, lainaaminen ja varaaminen olisivat maksutonta. Maksutonta olisi myös kirjaston käyttäjälle annettava ohjaus ja neuvonta. Vaikka viranomaisen neuvonta on hallintolain 8 §:n nojalla maksutonta, momentissa on selkeyden vuoksi säädetty, että myös käyttäjälle annettava ohjaus ja neuvonta ovat yleisen kirjaston maksutonta toimintaa. Kirjaston käyttäjälle annettava ohjaus ja neuvonta ovat yleensä varsin laajaa ja kattavaa toimintaa, ja se käsittää esimerkiksi tietopalvelun.

Maksuttomia olisivat lisäksi kaukolainat, joita valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää hoitava kirjasto antaisi muille yleisille kirjastoille. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää valtionavustusta valtakunnallisen ja alueellisen tehtävän hoitamista varten. Valtionavustuksen määrän arvioinnissa otetaan muun muassa huomioon kaukolainatoiminnasta aiheutuvat kustannukset. Kaukolainojen maksuttomuus ei kuitenkaan estäisi kaukolainoista aiheutuvien postituskulujen perimistä, jos valtionavustus ei riittäisi näiden menojen kattamiseen. Valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää hoitavan yleisen kirjaston toimialueensa yleisille kirjastoille lähettämien kaukolainojen postituskulut tulisi kuitenkin kattaa edellä mainitulla valtionavustuksella.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta voisi periä maksuja myöhässä palautetuista aineistoista, varatun aineiston noutamatta jättämisestä ja muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista suoritteista. Myöhästymismaksujen ja varatun aineiston noutamatta jättämisestä perittävien maksujen lisäksi kunta voisi periä maksuja esimerkiksi kirjaston tilojen vuokraamisesta. Maksun tulisi kuitenkin olla kohtuullinen. Maksu ei saisi ylittää suoritteiden tuottamisesta kunnalle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää, niin sanottua omakustannusarvoa.

Pykälän 3 momentin mukaan pykälässä tarkoitettut maksut olisivat perittävässä ilman tuomiota tai päätöstä. Maksun suorasta ulosottokelpoisuudesta ilman ulosottooperustetta säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

13 §. Kirjaston käyttäjän velvollisuudet. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin kirjaston käyttäjän velvollisuudesta. Velvollisuudet liittyisivät yhtäältä kirjaston tilojen käyttöön ja niissä käyttäytymiseen ja toisaalta kirjaston aineiston käyttöön.

Pykälän 1 momentin mukaan kirjaston käyttäjän tulisi käyttäytyä yleisessä kirjastossa asiallisesti. Yleinen kirjasto on järjestyslaissa (612/2003) tarkoitettu yleinen paikka. Järjestyslaissa kielletään muun muassa yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla. Näin ollen yleisen kirjaston käyttäjä ei saisi yleisessä kirjastossa asioidessaan aiheuttaa häiriötä kirjaston muille käyttäjille eikä henkilökunnalle. Kirjaston käyttäjä ei myöskään saisi vaarantaa kirjaston viihtyisyyttä eikä turvallisuutta. Kirjaston käyttäjä ei siten kirjastossa asioidessaan saisi esimerkiksi metelöimällä häiritä kirjaston toimintaa eikä uhkaavilla eleillä tai hyökkäävillä liikkeillä aiheuttaa uhkaavia tai pelottavia tilanteita. Järjestyslaissa on tahallisuudesta järjestyksirikkomuksesta säädetty seuraamukseksi rikesakko. Momenttiin on selkeyden vuoksi otettu viittaus järjestyslakiin.

Kirjaston käyttäjä olisi pykälän 2 momentin mukaan velvollinen käsittelemään kirjaston aineistoja ja muuta omaisuutta huolellisesti. Kirjoja ja muita aineistoja tulisi käsitellä siten, että ne eivät vioitu tai vaurioitu. Aineistojen käytön lisäksi huolellisen käytön velvollisuus koskisi yleisen kirjaston muuta omaisuutta, kuten kirjaston tiloja, tietokoneita ja kalusteita.

Kirjaston käyttäjän tulisi korvata kadonnut tai vahingoittunut aineisto vastaavalla aineistolla tai maksamalla siitä sovittu euromäärä. Kappalekohtaisten tekijänoikeusmaksun vuoksi osaa aineistoa ei voi korvata vastaavalla tallenteella. Tällaisia ovat esimerkiksi videokasetit sekä DVD-, CD-ROM- ja Blue ray - levyt ja konsolipelit. Kirjaston käyttäjän aiheuttamaan vahinkoon sovellettaisiin vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä.

14 §. Käytösäännöt. Pykälässä säädettäisiin yleisen kirjaston käyttöä koskevista käytösäännöistä. Pykälän mukaan kunta voisi laatia yleisen kirjaston käytösäännöt, joilla edistettäisiin kirjaston sisäistä järjestystä, turvallisuutta ja viihtyisyyttä.

Käyttösäännöissä olisi mahdollista antaa määräyksiä ensinnäkin yleisen kirjaston tilojen ja omaisuuden käytöstä. Toiseksi käyttösäännöissä olisi mahdollista määrätä kirjastoaineistojen lainaamisesta, varaamisesta, palauttamisesta ja palauttamisen määräajoista sekä lainauskiellosta, kirjaston käyttökiellosta ja maksuista. Käyttösäännöissä kunta voisi määritellä esimerkiksi laina-ajan pituuden, samanaikaisten lainojen enimmäismäärän ja aineistojen varaamiseen liittyviä käytäntöjä. Kunta voisi edelleen käyttösäännöissä määrätä, että kirjaston käyttökielto olisi 14 §:ssä säädettyä enimmäispituutta lyhyempi.

Käyttösääntöjen laadinnassa kunnan tulisi ottaa huomioon perustuslain säännösten ohella hallintolain (434/2003) yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Käyttösääntöjen hyväksymistä ja muuttamista koskevaan päätöksentekoon ja muutoksenhakuun sovellettaisiin kuntalain (365/1995) säännöksiä.

15 §. *Lainauskielto ja kirjaston käyttökielto.* Pykälässä säädettäisiin lainauskiellosta ja kirjaston käyttökiellosta.

Pykälän 1 momentin mukaan kirjaston käyttäjä ei saisi lainata yleisen kirjaston aineistoja, jos hän ei olisi ollut palauttanut asetetussa määräajassa aiemmin lainaamia aineistoja tai jos hän ei olisi ollut suorittanut saamiaan myöhästymis- tai muita 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja maksuja. Tuhoutuneesta, vahingoittuneesta tai kadonneesta aineistosta mahdollisesti perittävän korvauksen suorittamatta jättäminen ei kuitenkaan itsessään voisi johtaa lainauskieltoon.

Lainauskiellosta huolimatta kirjaston käyttäjällä olisi mahdollisuus käydä kirjastossa ja käyttää kirjaston aineistoja kirjaston tiloissa. Kun aiemmin lainatut, myöhässä olevat aineistot olisi palautettu kirjastoon tai maksut suoritettu, kirjaston käyttäjä voisi jälleen lainata aineistoja. Yleisen kirjaston käytössä olevat tietojärjestelmät merkitsevät lainauskiellon automaattisesti järjestelmään ja poistavat sen automaattisesti, kun palauttamatta ollut aineisto on palautettu ja maksut suoritettu. Lainauskiellosta ei tehtäisi erillistä hallintopäätöstä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa kirjaston käyttäjä määräaikaan kirjaston käyttökieltoon. Määräaikainen käyttökielto voitaisiin antaa vain, jos kirjaston käyttäjä 13 §:ssä säädetyn vastaisesti aiheuttaisi toistuvasti ja olennaisesti häiriötä kirjaston toiminnalle, vaarantaisi kirjaston turvallisuutta tai vahingoittaisi kirjaston omaisuutta. Koska kirjasto on yleinen paikka ja sen tulee olla kaikkien käytettävissä, käyttökielto voitaisiin antaa vasta vakavasta ja toistuvasta kirjaston toiminnan häiritsemisestä silloin, kun esimerkiksi käyttäjälle annetut huomautukset tai muut vastaavat toimenpiteet eivät ole johtaneet käyttäytymisen muuttumiseen.

Käyttökiellon antaisi kunta, ja se olisi kirjastokohtainen. Käyttökielto voisi olla kestoaltaan enintään 30 päivää. Ennen kiellon antamista kunnan tulisi kuulla asianosaisena olevaa kirjaston käyttäjää.

16 §. *Arviointi.* Pykälässä säädettäisiin arvioinnista. Pykälä vastaisi sisällöllisesti pääsääntöisesti voimassa olevan kirjastolain 6 §:ää.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan olisi arvioitava yleisen kirjaston toimintaa. Kunta voisi päättää arvioinnin toteuttamis- ja menettelytavat. Arvioinnin tarkoituksena olisi turvata laakiehdotuksen tarkoituksen toteutumista ja tukea yleisen kirjaston toiminnan kehittämistä. Arvioinnilla seurattaisiin yleisten kirjastojen tehtävien toteuttamista ja toiminnan järjestämistä.

Arviointitasoja olisi nykyiseen tapaan kunnan itsearviointi, valtakunnallinen arviointi ja kansainvälinen arviointi. Kuntatasoisessa arvioinnissa korostuisi yleisen kirjaston käyttöä ja käyt-

täjien tarpeita koskeva seurantatieto sekä kunnan ja yleisen kirjaston kirjastotoiminnalle asettamien tavoitteiden toteuttamisen arviointi. Valtakunnallinen arviointi keskittyisi kirjastoverkon kattavuuden ja toimivuuden sekä kirjastojen toiminnan saatavuuden, laadun, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden yleiseen arviointiin.

Valtakunnallisesta arvioinnista ja valtakunnallisesta osallistumisesta kansainväliseen arviointiin päättäisi 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi arvioinnin toteutuksesta yhdessä aluehallintoviraston kanssa. Arvioinnin toteutus yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa olisi yksi aluehallintoviraston tehtävistä. Kunnalla olisi velvollisuus osallistua sekä valtakunnalliseen arviointiin että mahdolliseen kansainväliseen arviointiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin voimassa olevan kirjastolain 6 §:n 4 momenttia vastaavasti arviointien keskeisten tulosten julkistamisesta. Kunta päättäisi 1 momentissa tarkoitettujen arviointien ja opetus- ja kulttuuriministeriö 2 momentissa tarkoitettujen arviointien keskeisten tulosten julkistamistavasta.

17 §. Osaaminen ja johtaminen. Pykälässä säädettäisiin yleisen kirjaston henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Pykälän 1 momentin mukaan yleisellä kirjastolla tulisi olla riittävä määrä sekä kirjasto- ja informaatioalan koulutusta saanutta että muuta henkilöstöä. Asiantuntijatehtävissä toimivalta edellytettäisiin pääsääntöisesti soveltuvaa korkeakoulututkintoa. Asiantuntijatehtävät voisivat kirjasto- ja informaatioalan lisäksi liittyä esimerkiksi tieto- ja viestintätekniikkaan, pedagogiikkaan sekä viestintään ja markkinointiin. Tietyt kirjastotehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että niissä tarvittavaa osaamista ei voida perustellusti kytkeä korkeakoulututkinnon suorittamiseen.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan kirjastolaitosta johtavalta vaadittaisiin virkaan tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, johtamistaito ja hyvä perehtyneisyys kirjastojen tehtäviin ja toimintaan. Johtajalta edellytettäisiin perehtyneisyyttä joko yleisten tai muiden kirjastojen tehtäviin ja toimintaan.

18 §. Rahoitus. Pykälässä säädettäisiin yleisten kirjastojen rahoituksesta. Pykälä vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan kirjastolain 9 §:ää.

Kunta saa valtionosuutta yleisen kirjaston käyttökustannuksiin. Yleisten kirjastojen valtionosuusrahoitus on osa valtiovarainministeriön hallinnoiman kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää, johon yleisten kirjastojen lisäksi sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus, yleinen kulttuuritoimi ja asukaskohtainen taiteen perusopetus. Valtionosuuden myöntämisestä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa. Selkeyden vuoksi pykälän 1 momentissa on asiaa koskeva informatiivinen viittaus.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnalle voitaisiin myöntää valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa valtionavustusta yleiselle kirjastolle annetun valtakunnallisen ja alueellisen kehittämistehtävän sekä erityisen tehtävän hoitamiseen samoin kuin yleisen kirjaston investointihankkeisiin ja toimitilojen kehittämiseen. Valtionapuviranomaisen investointihankkeissa olisi opetus- ja kulttuuriministeriö.

19 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta kirjaston käyttökieltoa koskevaan päätökseen. Pykälän mukaan 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kirjaston käyttökieltoa koskevaan päätökseen saisi hakea kunnalta oikaisua siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään.

20 §. Voimaantulo. Pykälässä säädetään lain voimaantulosta. Lailla kumottaisiin voimassa oleva kirjastolaki. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Lakiehdotuksen valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää koskevat säännökset ehdotetaan kuitenkin tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. Kumottavaksi ehdotetun kirjastolain yleisten kirjastojen keskuskirjasto ja maakuntakirjastoja koskevia säännöksiä sovellettaisiin vuoden 2017 loppuun.

Yleisten kirjastojen henkilöstö, joka on otettu virkaan tai työsopimussuhteeseen ennen 1 päivää tammikuuta 2017, olisi edelleen kelpoinen kyseiseen virkaan tai tehtävään. Säännös koskisi sellaisia kirjastolaitoksen johtajia, joilla ei ole ylempää korkeakoulututkintoa, mutta jotka ovat voimassa olevan kirjastoista annetun valtioneuvoston asetuksen perusteella olleet kelpoisia kyseiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen.

1.2 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

2§. Soveltaminen eräissä tapauksissa. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin teknisesti siten, että siinä viitattaisiin voimassa olevan kirjastolain asemesta ehdotettuun yleisistä kirjastoista annettuun lakiin.

Pykälän 3 momenttia muutettaisiin teknisesti siten, että sen 3 kohdassa viitattaisiin voimassa olevan kirjastolain 4 §:ssä tarkoitetun keskustakirjasto- ja maakuntakirjastotehtävän asemesta ehdotetun lain 7 §:ssä tarkoitettuun valtakunnalliseen kehittämistehtävään ja 8 §:ssä tarkoitettuun alueelliseen kehittämistehtävään.

Voimaantulosäännös. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Valtakunnalliseen kehittämistehtävään ja alueelliseen kehittämistehtävään myönnettäviin valtionavustuksiin sovellettaisiin, mitä ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa olleessa rahoituslain 2 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetään kirjastolain 4 §:ssä tarkoitettuun keskus- ja maakuntakirjastotehtävään myönnettävistä valtionavustuksista

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esityksessä ehdotetaan, että valtakunnallisella ja alueellisella kehittämistehtävällä korvattaisiin nykyinen organisaatiomalliin perustuva keskus- ja maakuntakirjastojärjestelmä. Ehdotetun lain mukaan valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää hoitavista yleisistä kirjastoista ja niiden toimialueista säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Tarkoituksena on, että valtakunnallinen kehittämistehtävä annettaisiin Helsingin kaupunginkirjastolle, joka nykyisin toimii yleisten kirjastojen keskuskirjastona. Valtakunnallista kehittämistehtävää hoitavan kirjaston toimialueena olisi koko maa. Alueellista kehittämistehtävää hoitavia yleisiä kirjastoja olisi vähemmän kuin nykyisiä maakuntakirjastoja. Kullekin alueellista kehittämistehtävää hoitavalle yleiselle kirjastolle määriteltäisiin maantieteellinen toimialue. Tarkoituksena on, että ainakin yksi alueellista kehittämistehtävää hoitava yleinen kirjasto toimisi vahvasti kaksikielisellä alueella.

Tekijänoikeuslain (404/1961) 16 §:n, 16 a §:n 1 ja 2 momentin sekä 16 d §:n valtuutussäännöksen perusteella tekijänoikeusasetuksessa (574/1995) on säädetty teosten ja muiden suojattujen aineistojen käyttämisestä arkistoissa, kirjastoissa ja museoissa. Tekijänoikeusasetuksen 2 §:n mukaan yleisten kirjastojen keskuskirjasto ja maakuntakirjastot saavat valmistaa teoksista kappaleita ja saattaa ne yleisön saataviin. Kun esityksessä ehdotetaan, että nykyinen keskus- ja maakuntakirjastojärjestelmä korvattaisiin valtakunnallisella ja alueellisella kehittämistehtävällä, tarkoituksena on teknisesti muuttaa tekijänoikeusasetuksen 2 §:ää vastaamaan esityksessä ehdotettua muutosta. Tekijänoikeusasetuksen muutokset on tarkoitus saada voimaan sa-

manaikaisesti valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää koskevien säännösten kanssa eli 1 päivänä tammikuuta 2018.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Valtakunnallista kehittämistehtävää ja alueellista kehittämistehtävää koskevat säännökset ehdotetaan kuitenkin tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. Kumottavaksi ehdotetun kirjastolain yleisten kirjastojen keskuskirjastoa ja maakuntakirjastoja koskevia säännöksiä sovellettaisiin vuoden 2017 loppuun.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa ehdotetaan, että valtakunnallista kehittämistehtävää hoitavaan yleiseen kirjastoon ja alueellista kehittämistehtävää hoitavaan yleiseen kirjastoon sovellettaisiin lakiehdotuksen voimaan tullessa voimassa olleita rahoituslain keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtäviä koskevia säännöksiä.

Yleisten kirjastojen henkilöstö, joka on otettu virkaan tai työsopimussuhteeseen ennen 1 päivää tammikuuta 2017, ehdotetaan olevan edelleen kelpoinen kyseiseen virkaan tai tehtävään. Säännöksen perusteella sellaiset kirjastolaitoksen johtajat, joilla ei ole ylempää korkeakoulututkintoa, mutta jotka voimassa olevan kirjastoista annetun valtioneuvoston asetuksen perusteella ovat olleet kelpoisia kyseiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen, säilyttäisivät kelpoisuutensa kyseiseen virkaan tai työsopimussuhteeseen.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Mahdollisuus kehittää itseään

Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp.) julkisen vallan toimet, joilla toimeksiantoa itsensä kehittämisen osalta toteutetaan, liittyvät opetuksen ohella muun muassa tiedonhankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan ja taiteesta nauttimiseen.

Esitys liittyy perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun itsensä kehittämistä koskevaan julkisen vallan turvaamisvelvoitteen toteuttamiseen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yleisistä kirjastoista, joka korvaisi voimassa olevan kirjastolain. Esityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi yleisiä kirjastoja koskevasta valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta ja sen kehittämisestä. Kunnan tehtävänä olisi yleisen kirjaston toiminnan järjestäminen.

Perustuslain 16 §:n 2 momentti edellyttää, että itsensä kehittämismahdollisuudet turvataan jokaiselle yhtäläisesti. Perustuslain edellytysten mukaisesti esityksessä ehdotetaan, että yleisen kirjaston tulee olla kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa. Tarkoituksena on, että yleinen kirjasto tarjoaisi aineistonsa, tilansa ja palvelunsa jokaisen käyttöön. Yleinen kirjasto olisi lasten, nuorten, aikuisten, ikääntyneiden ja erityisryhmien käytössä ja käytettävissä. Yleisen kir-

jaston palveluiden järjestämisessä ja käyttöön tarjottavissa aineistoissa olisi otettava huomioon erityisryhmien, erityisesti lukemisesteisten tarpeet.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan varattomuus ei saa olla este itsensä kehittämiseen. Palvelujen maksuttomuutta on pidetty yhtenä keinona, jolla julkinen valta voisi turvata tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Perustuslain tosiasiallisen tavoitteen toteuttamiseksi esityksessä ehdotetaan, että yleisen kirjaston omien aineistojen käyttö, lainaus ja varaaminen sekä ohjaus olisivat yleisen kirjaston maksutonta toimintaa. Maksuttomia olisivat edelleen myös valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää hoitavien yleisten kirjastojen muille yleisille kirjastoille antamat kaukolainat.

Esityksen mukaan kunnalla olisi mahdollisuus periä maksuja muista kuin maksuttomista suoritteista. Maksuja kunta voisi periä esimerkiksi myöhässä palautetuista aineistoista ja varatun aineiston noutamatta jättämisestä. Maksujen tulisi kuitenkin olla kohtuullisia, ja ne saisivat vastata enintään suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Maksukierteen välttämiseksi esityksessä ehdotetaan myös, että maksut olisi mahdollista periä ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoin annetussa laissa säädetään. Esitystä voidaan tältä osin pitää perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisena.

Peruslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) korostanut, että myöskään asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät saa muodostua esteeksi itsensä kehittämislle. Esityksen lähtökohtana on, että yleiset kirjastot olisivat edelleen perus- ja lähipalvelu ja että ne olisivat jokaisen käytettävissä ja saavutettavissa. Aluehallintovirastojen toteuttaman vuoden 2015 peruspalveluiden arviointitietojen mukaan puolet suomalaisista asuu enintään 1,9 kilometrin etäisyydellä lähimmästä yleisestä kirjastosta ja 75 prosenttia suomalaisista asuu enintään 3,5 kilometrin etäisyydellä. Alle 16-vuotiaista 75 prosenttia asuu enintään 4,1 kilometrin etäisyydellä yleisestä kirjastosta. Esityksellä pyritään peruslakivaliokunnan korostusten mukaisesti tukemaan ja vahvistamaan yleisen kirjaston perus- ja lähipalvelun luonnetta.

Oikeus kieleen ja kulttuuriin

Perustuslain 17 §:ssä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Kielilakia (423/2003) sovelletaan lain 2 §:n mukaan myös valtion viranomaisissa ja kunnallisissa viranomaisissa. Kielilain 4 §:n mukaan kielilain lisäksi kirjastoja koskevassa lainsäädännössä säädetään sivistystoimintaan liittyvistä kielellisistä oikeuksista.

Esityksessä ehdotetaan, että yleisen kirjaston toiminnan järjestämisessä on yhtäältä huolehdittava siitä, että kaksikielisessä kunnassa otetaan huomioon molempien kieliryhmien tarpeet samanlaisten perusteiden mukaan ja toisaalta siitä, että saamelaisten kotiseutualueen kunnissa saamenkielisen ja suomenkielisen väestöryhmän tarpeet otetaan huomioon samanlaisten perusteiden mukaan. Yleisen kirjaston toiminnan järjestämisessä olisi lisäksi otettava huomioon paikallisten kieliryhmien tarpeet. Näin ollen esimerkiksi ruotsinkielisten tarpeet tulisi huomioida yksikielisessä kunnassa samoin kuin saamenkielisten tarpeet kotiseutualueen ulkopuolella. Lisäksi myös viittomakielisten ja muiden kieliryhmien tarpeet olisi huomioitava paikallisten olosuhteiden mukaan. Esityksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 17 §:n 2 ja 3 momentin edellytykset.

Käytösäännöt, lainauskielto ja kirjaston käyttökielto

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa ja muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Esityksessä ehdotetaan nykyisen kirjastolain käytösääntöjä koskevaa säännöstä täsmennettäväksi, jotta säännöksestä selviäisi riittävän selvästi ja tarkkarajaisesti seikat, joista kunta voisi käytösäännöissä määrätä. Esityksen mukaan kirjaston käytösäännöissä voitaisiin antaa määräyksiä yleisen kirjaston tilojen ja omaisuuden käytön ohella kirjastoaineiston lainaamisesta, varaamisesta, palauttamisesta ja palauttamisen määräajoista sekä lainauskiellosta, kirjaston käyttökiellosta ja maksuista.

Esityksessä ehdotetaan yksilön oikeuksien turvaamiseksi, että yleisistä kirjastoista annetulla lailla säädettäisiin yleisen kirjaston käyttäjän velvollisuuksista sekä lainauskiellosta ja kirjaston käyttökiellosta. Lainauskielto ei estäisi kirjaston käyttäjää käymästä yleisessä kirjastossa ja käyttämästä aineistoja kirjaston tiloissa. Lainauskielto poistuisi välittömästi kirjaston käyttäjän palauttaessa myöhästyneet aineistot tai maksaessa myöhästymis- tai muut 12 §:n 2 momentissa tarkoitetut maksut. Kirjaston käyttökielto olisi puolestaan kirjastokohtainen ja määräaikainen, kestoltaan enintään 30 päivää. Käyttökielto voitaisiin antaa, jos kirjaston käyttäjä ehdotetun lain 13 §:ssä säädetyn vastaisesti aiheuttaisi toistuvasti ja olennaisesti häiriötä kirjaston toiminnalle, vaarantaisi kirjaston turvallisuutta tai vahingoittaisi kirjaston omaisuutta.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisena säätää esimerkiksi koulun tai oppilaitoksen mahdollisuudesta antaa määräyksiä koulutyön käytännön järjestelyihin tai koulurakennusten ja niiden piha-alueen käyttämiseen liittyvistä seikoista. Koulu- ja oppilaitoskohtaisten järjestyssääntöjen antamisessa ei valiokunnan näkemyksen mukaan ole ollut kysymys perustuslain 80 §:ssä säännellystä lainsäädäntövallan delegoinnista, vaan alueellisesti rajattujen yleisluonteisten hallintopäätösten tekemisestä. (PeVL 31/2013 vp, PeVL 28/2004 vp, PeVL 70/2002 vp).

Perustuslakivaliokunta on edelleen katsonut, että järjestyssäännöillä ei voida ilman laissa olevaa riittävän täsmällistä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttävää säännöstä antaa määräystä esimerkiksi jonkin perusoikeuden rajoittamisesta. Ilman lain riittävän täsmällisten säännösten tukea järjestyssäännöillä ei voida määrätä yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista, ellei näiden velvollisuuksien perusteista ole säännöksiä muualla laissa. (PeVL 70/2002 vp).

Lainauskiellossa ja kirjaston käyttökiellossa voidaan osittain katsoa olevan kysymys perustuslain 16 §:n kannalta merkityksellisen julkisen palvelun saatavuuden rajoittamisesta. Kieltojen oikeusvaikutukset jäävät kuitenkin niiden asiallinen sisältö, määräaikaisuus ja paikallisuus huomioon ottaen hyvin vähäisiksi. Kielloista on ehdotetussa laissa säädetty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Lisäksi esityksessä on varmistettu kirjaston käyttäjän riittävä oikeusturva. Käytösääntöjen antamisessa ei puolestaan voida katsoa olevan kysymys perustuslain 80 §:ssä säännellystä lainsäädäntövallan delegoimisesta, vaan pikemminkin perustuslakivaliokunnan tarkoittamasta alueellisesti rajattujen yleisluonteisten hallintopäätösten tekemisestä.

Esityksessä ehdotettujen kirjaston käytösääntöjä, kirjaston käyttäjän velvollisuuksia sekä lainauskieltoa ja kirjaston käyttökieltoa koskevien säännösten voidaan katsoa täyttävän perustuslain edellytykset.

Asetuksenantovaltuus

Esityksessä ehdotetaan yleisiä kirjastoja koskevaan lakiehdotukseen lisättäväksi valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää koskeva asetuksenantovaltuutus. Laissa säädettäisiin valtakunnallisesta ja alueellisesta kehittämistehtävästä ja sen antamisen edellytyksistä. Asetuksenantovaltuutussäännöksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädettäisiin valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää hoitavista yleisistä kirjastoista ja niiden toimialueista. Asetuksenantovaltuuden katsotaan täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä valtuussäännöksiin kohdistetut vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys on yhdenmukainen perustuslain vaatimusten kanssa eikä sen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ole estettä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

yleisistä kirjastoista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään yleisistä kirjastoista ja niiden toiminnasta sekä toiminnan paikallisesta, alueellisesta ja valtakunnallisesta edistämisestä, kirjastojen yhteistyöstä ja valtionrahoituksesta.

2 §

Lain tavoite

Tämän lain tavoitteena on edistää:

- 1) väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia sivistykseen ja kulttuuriin;
- 2) tiedon saatavuutta ja käyttöä;
- 3) lukemiskulttuuria ja monipuolista lukutaitoa;
- 4) mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen ja osaamisen kehittämiseen;
- 5) aktiivista kansalaisuutta, demokratiaa ja sananvapautta.

Tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtina ovat yhteisöllisyys, moniarvoisuus ja kulttuurinen moninaisuus.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *yleisellä kirjastolla* kunnan järjestämää kaikille väestöryhmille tarkoitettua kunnan kirjastolaitosta;
- 2) *valtakunnallisella kehittämistehtävällä* yhdelle yleiselle kirjastolle annettua yleisten kirjastojen tasapuolista toimintaa tukevaa kehittämistehtävää;
- 3) *alueellisella kehittämistehtävällä* yleiselle kirjastolle annettua tehtävää, jolla tuetaan toimialueen yleisten kirjastojen toimintaedellytysten vahvistumista.

4 §

Valtion viranomaisten tehtävät

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa yleisiä kirjastoja koskevasta valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta ja sen kehittämisestä.

Aluehallintoviraston tehtävänä on valtion alueellisena hallintoviranomaisena:

- 1) edistää toimialueellaan yleisiä kirjastoja koskevien valtakunnallisten kirjastopoliittisten tavoitteiden toteutumista;
- 2) seurata ja arvioida toimialueensa yleisten kirjastojen toimintaa;
- 3) edistää yleisten kirjastojen paikallisia, alueellisia, valtakunnallisia ja kansainvälisiä kehittämissankkeita; sekä
- 4) suorittaa opetus- ja kulttuuriministeriön antamat muut tehtävät.

5 §

Kunnan tehtävät

Kunnan tehtävänä on yleisen kirjaston toiminnan järjestäminen. Kunta voi järjestää yleisen kirjaston toiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin.

Kunnan tulee kuulla asukkaitaan yleisiä kirjastoja koskevissa keskeisissä päätöksissä osana kuntalain (365/1995) 27 §:ssä säädettyä kunnan velvollisuutta huolehtia asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Kunnan tulee olla tarpeen mukaan yhteistyössä muiden viranomaisten, kirjastoalan toimijoiden ja muiden yhteisöjen kanssa.

6 §

Yleisen kirjaston tehtävät

Yleisen kirjaston tehtävänä on:

- 1) tarjota pääsy aineistoihin, tietoon ja kulttuurisisältöihin;
- 2) ylläpitää monipuolista ja uudistuvaa kokoelmaa;
- 3) edistää lukemista ja kirjallisuutta;
- 4) tarjota tietopalvelua, ohjausta ja tukea tiedon hankintaan ja käyttöön sekä monipuoliseen lukutaitoon;
- 5) tarjota tiloja oppimiseen, harrastamiseen, työskentelyyn ja kansalaistoimintaan;
- 6) edistää yhteiskunnallista ja kulttuurista vuoropuhelua.

Yleisellä kirjastolla voi olla 1 momentissa mainittujen tehtävien lisäksi valtakunnallinen kehittämistehtävä, alueellinen kehittämistehtävä ja erityinen tehtävä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun tehtävän hoitamiseksi yleisellä kirjastolla tulee olla tarkoituksenmukaiset tilat, ajantasainen välineistö sekä riittävä ja osaava henkilöstö.

7 §

Valtakunnallinen kehittämistehtävä

Yleisten kirjastojen toiminnan tasapuoliseksi tukemiseksi valtakunnallisella kehittämistehtävällä toteutetaan yleisten kirjastojen yhteisiä palveluja ja edistetään yleisten kirjastojen keskinäistä yhteistoimintaa. Yhteisten palvelujen toteuttamisessa kehittämistehtävää tulee hoitaa yhteistyössä yleisten kirjastojen ja muiden kirjastojen kanssa.

HE 238/2016 vp

Kehittämistehtävä voidaan kunnan suostumuksella antaa yleiselle kirjastolle, jolla on kehittämistehtävän hoitamisen kannalta monipuolista kansallista ja kansainvälistä kirjastotoiminnan tuntemusta sekä riittävät voimavarat.

Kehittämistehtävä voidaan peruuttaa, jos yleinen kirjasto olennaisesti laiminlyö tehtävän hoitamisen eikä huomautuksista huolimatta korjaa laiminlyöntiään.

Valtakunnallista kehittämistehtävää hoitavasta yleisestä kirjastosta ja sen toimialueesta säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

8 §

Alueellinen kehittämistehtävä

Alueellisella kehittämistehtävällä luodaan edellytyksiä toimialueen yleisten kirjastojen toiminnan vahvistumiselle. Kehittämistehtävällä tuetaan toimialueen yleisten kirjastojen kehittymistä ja henkilöstön osaamista sekä edistetään yleisten kirjastojen keskinäistä yhteistoimintaa.

Kehittämistehtävää hoitava kirjasto toimii yhteistyössä muiden kehittämistehtävää hoitavien yleisten kirjastojen, valtakunnallista kehittämistehtävää hoitavan yleisen kirjaston ja muiden kirjastojen kanssa.

Kehittämistehtävä voidaan kunnan suostumuksella antaa yleiselle kirjastolle, jolla on kehittämistehtävän hoitamisen kannalta monipuolista kirjastotoiminnan kansallista ja alueellista tuntemusta sekä riittävät voimavarat. Kehittämistehtävää annettaessa on lisäksi otettava huomioon aluerakenne ja kielelliset tekijät.

Kehittämistehtävä voidaan peruuttaa, jos yleinen kirjasto olennaisesti laiminlyö tehtävän hoitamisen eikä huomautuksista huolimatta korjaa laiminlyöntiään.

Alueellista kehittämistehtävää hoitavista yleisistä kirjastoista ja niiden toimialueista säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

9 §

Erityinen tehtävä

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi kunnan suostumuksella antaa 6 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien täydentämiseksi erityisen tehtävän yleiselle kirjastolle, jolla on riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi peruuttaa yleiselle kirjastolle annetun erityisen tehtävän, jos yleinen kirjasto olennaisesti laiminlyö tehtävän hoitamisen eikä opetus- ja kulttuuriministeriön asettamassa kohtuullisessa määräjässä korjaa laiminlyöntiään.

10 §

Yleisen kirjaston toiminnan järjestäminen

Yleisen kirjaston tulee olla kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa.

Yleisen kirjaston toiminnan järjestämisessä on huolehdittava, että kaksikielisessä kunnassa otetaan huomioon molempien kieliryhmien tarpeet samanlaisten perusteiden mukaan. Saamelaisien kotiseutualueen kunnissa on huolehdittava, että saamenkielisen ja suomenkielisen väestöryhmän tarpeet otetaan huomioon samanlaisten perusteiden mukaan.

Edellä 1 ja 2 momentissa säädetyn lisäksi toiminnan järjestämisessä on otettava huomioon paikallisten kieliryhmien tarpeet.

HE 238/2016 vp

11 §

Yhteistyö

Yleinen kirjasto toimii ja kehittää toimintaansa yhteistyössä muiden yleisten kirjastojen, Kansalliskirjaston, Varastokirjaston, Näkövammaisten kirjaston sekä muiden korkeakoulukirjastojen, oppilaitoskirjastojen ja erikoiskirjastojen kanssa.

Yleinen kirjasto voi tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi toimia yhteistyössä viranomaisten, kirjastoalan toimijoiden ja muiden yhteisöjen kanssa.

12 §

Maksuttomuus ja maksut

Yleisen kirjaston omien aineistojen käyttö, lainaus ja varaaminen sekä ohjaus ja neuvonta on maksutonta. Maksuttomia ovat myös valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää hoitavan yleisen kirjaston muille yleisille kirjastoille antamat kaukolainat.

Kunta voi periä myöhässä palautetuista aineistoista, varatun aineiston noutamatta jättämisestä ja muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista yleisen kirjaston suoritteista kohtuullisen, enintään suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää vastaavan maksun.

Maksun suorasta ulosottokelpoisuudesta ilman ulosottooperustetta säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

13 §

Kirjaston käyttäjän velvollisuudet

Yleisen kirjaston käyttäjän on käyttäydyttävä kirjastossa asiallisesti. Kirjaston toiminnan häiritsemiseen ja turvallisuuden vaarantamiseen sovelletaan järjestyslakia (612/2003).

Kirjaston käyttäjän on käsiteltävä yleisen kirjaston aineistoa ja muuta omaisuutta huolellisesti.

14 §

Käytösäännöt

Kunta voi hyväksyä yleisen kirjaston käytösäännöt, joilla edistetään kirjaston sisäistä järjestystä, turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Käytösäännöissä voidaan antaa määräyksiä kirjaston tilojen ja omaisuuden käytön ohella kirjastoaineiston lainaamisesta, varaamisesta, palauttamisesta ja palauttamisen määräajoista sekä lainauskiellosta, kirjaston käyttökiellosta ja maksuista.

15 §

Lainauskielto ja kirjaston käyttökielto

Kirjaston käyttäjä ei saa lainata kirjaston aineistoja, jos hän ei ole palauttanut aiemmin lainaamia aineistoja 14 §:ssä tarkoitetuissa käytösäännöissä määrättyssä määräajassa tai suorittanut 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja maksuja (*lainauskielto*). Lainauskielto päättyy välittömästi, kun aineisto on palautettu tai maksut on suoritettu.

Kunta voi asettaa kirjaston käyttäjän määräaikaiseen kirjastokohtaiseen kirjaston käyttökieltoon, jos kirjaston käyttäjä 13 §:ssä säädetyn vastaisesti toistuvasti ja olennaisesti aiheuttaa

HE 238/2016 vp

häiriötä kirjaston toiminnalle tai vaarantaa sen turvallisuutta taikka vahingoittaa kirjaston omaisuutta. Käyttökielto voi olla enintään 30 päivää.

16 §

Arviointi

Kunnan on arvioitava yleisen kirjaston toimintaa. Arvioinnin tarkoituksena on turvata tämän lain tarkoituksen toteutumista ja tukea yleisen kirjaston toiminnan kehittämistä. Arvioinnilla seurataan yleisten kirjastojen tehtävien toteuttamista ja toiminnan järjestämistä.

Valtakunnallisesta arvioinnista sekä valtakunnallisesta osallistumisesta kansainväliseen arviointiin päättää opetus- ja kulttuuriministeriö, joka vastaa arvioinnin toteutuksesta yhdessä aluehallintoviraston kanssa. Kunta on velvollinen osallistumaan tässä momentissa tarkoitettuun arviointiin.

Arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa.

17 §

Osaaminen ja johtaminen

Yleisellä kirjastolla tulee olla riittävä määrä kirjasto- ja informaatioalan koulutusta saanutta ja muuta henkilöstöä. Asiantuntijatehtävässä toimivalta edellytetään soveltuvaa korkeakoulututkintoa, jollei tehtävän luonteesta muuta johdu.

Kunnan kirjastolaitosta johtavalta vaaditaan virkaan tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, johtamistaito ja hyvä perehtyneisyys kirjastojen tehtäviin ja toimintaan.

18 §

Rahoitus

Valtionosuuden myöntämisestä yleisen kirjaston käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Kunnalle myönnetään valtionavustusta valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa 7 §:ssä tarkoitetun valtakunnallisen kehittämistehtävän, 8 §:ssä tarkoitetun alueellisen kehittämistehtävän ja 9 §:ssä tarkoitetun erityisen tehtävän hoitamiseen ja tämän lain mukaiseen toimintaan siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään sekä kirjaston investointihankkeisiin ja toimitilojen kehittämiseen siten kuin valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Valtionapuviranomainen investointiavustuksissa on opetus- ja kulttuuriministeriö.

19 §

Muutoksenhaku

Tässä laissa tarkoitettuun kirjaston käyttökieltoa koskevaan päätökseen saa vaatia kunnalta oikaisua siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään.

HE 238/2016 vp

20 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____ . Lain 7 ja 8 § tulee kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2018.

Tällä lailla kumotaan kirjastolaki (904/1998). Kumotun lain 4 §:n 2—5 momenttia sovelletaan vuoden 2017 loppuun.

Henkilö, joka on otettu virkaan tai työsopimussuhteeseen ennen tämän lain voimaantuloa, on edelleen kelpoinen kyseiseen virkaan tai työsuhteeseen.

2.

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 2 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 2 §:n 1 momentti laissa 912/2012 seuraavasti:

2 §

Soveltaminen eräissä tapauksissa

Valtionosuuden myöntämisestä perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitetun esi- ja perusopetuksen, varhaiskasvatuslaissa (36/1973) tarkoitetun lasten päivähoidon, taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) tarkoitetun asukaskohtaisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen, yleisistä kirjastoista annetussa laissa (/) tarkoitettujen yleisten kirjastojen ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (728/1992) tarkoitetun kuntien kulttuuritoiminnan käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Lisäksi tässä laissa säädetään:

- 1) perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettujen yksityisten perusopetuksen järjestäjien harkinnanvaraisista valtionavustuksista sekä muista valtionavustuksista;
 - 2) taiteen perusopetuksesta annetun lain mukaisista valtionavustuksista;
 - 3) kunnalle yleisistä kirjastoista annetun lain 7 §:ssä tarkoitettuun valtakunnalliseen kehittämistehtävään, 8 §:ssä tarkoitettuun alueelliseen kehittämistehtävään tai 9 §:ssä tarkoitettuun erityiseen tehtävään sekä kehittämis- ja kokeilutoimintaan myönnettävistä valtionavustuksista;
 - 4) kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaisista valtionavustuksista.
-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 2 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun kunnalle yleisistä kirjastoista annetun lain 7 §:n mukaiseen valtakunnalliseen kehittämistehtävään ja mainitun lain 8 §:n mukaiseen alueelliseen kehittämistehtävään myönnettäviin valtionavustuksiin sovelletaan, mitä tämän

HE 238/2016 vp

lain voimaan tullessa voimassa olleessa 2 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetään kirjastolain 4 §:ssä tarkoitettuun keskus- ja maakuntakirjastotehtävään myönnettävistä valtionavustuksista.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2016

Pääministerin sijainen, ulkoasiainministeri

Timo Soini

Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen

2.

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 2 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 2 §:n 1 momentti laissa 912/2012 seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Lakiehdotus

2 §

2 §

Soveltaminen eräissä tapauksissa

Soveltaminen eräissä tapauksissa

Valtionosuuden myöntämisestä perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitetun esi- ja perusopetuksen, lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) tarkoitetun lasten päivähoidon, taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) tarkoitetun asukaskohtaisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen, kirjastolaissa (904/1998) tarkoitettujen yleisten kirjastojen ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (728/1992) tarkoitettujen kuntien kulttuuritoiminnan käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Valtionosuuden myöntämisestä perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitetun esi- ja perusopetuksen, *varhaiskasvatuslaissa* (36/1973) tarkoitetun lasten päivähoidon, taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) tarkoitetun asukaskohtaisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen, *yleisistä kirjastoista annetussa laissa (/)* tarkoitettujen yleisten kirjastojen ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (728/1992) tarkoitettujen kuntien kulttuuritoiminnan käyttökustannuksiin säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).

Lisäksi tässä laissa säädetään:

1) perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettujen yksityisten perusopetuksen järjestäjien harkinnanvaraisista valtionavustuksista sekä muista valtionavustuksista;

2) taiteen perusopetuksesta annetun lain mukaisista valtionavustuksista;

3) kunnalle kirjastolain 4 §:ssä tarkoitettuun keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtävään tai muuhun erityiseen tehtävään sekä kehittämis- ja kokeilutoimintaan myönnettävistä valtionavustuksista;

4) kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaisista valtionavustuksista.

Lisäksi tässä laissa säädetään:

1) perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettujen yksityisten perusopetuksen järjestäjien harkinnanvaraisista valtionavustuksista sekä muista valtionavustuksista;

2) taiteen perusopetuksesta annetun lain mukaisista valtionavustuksista;

3) kunnalle *yleisistä kirjastoista annetun lain 7 §:ssä tarkoitettuun valtakunnalliseen kehittämistehtävään, 8 §:ssä tarkoitettuun alueelliseen kehittämistehtävään tai 9 §:ssä tarkoitettuun erityiseen tehtävään* sekä kehittämis- ja kokeilutoimintaan myönnettävistä valtionavustuksista;

4) kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaisista valtionavustuksista.

Voimassa oleva laki

Lakiehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 2 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun kunnalle yleisistä kirjastoista annetun lain 7 §:n mukaiseen valtakunnalliseen kehittämistehtävään ja mainitun lain 8 §:n mukaiseen alueelliseen kehittämistehtävään myönnettäviin valtionavustuksiin sovelletaan, mitä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa 2 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetään kirjastolain 4 §:ssä tarkoitettuun keskus- ja maakuntakirjastotehtävään myönnettävistä valtionavustuksista.