

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna bibliotek och lag om ändring av 2 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om allmänna bibliotek som ersätter den gällande bibliotekslagen.

Enligt förslaget ska undervisnings- och kulturministeriet ansvara för den nationella bibliotekspolitikerna för de allmänna biblioteken samt för utvecklingen av den. Kommunen ska ordna verksamheten vid de allmänna biblioteken. Det allmänna biblioteket ska fortfarande utgöra bas- och närservice.

I den föreslagna lagen föreskrivs om det allmänna bibliotekets uppgifter. Enligt förslaget har ett allmänt bibliotek sex huvuduppgifter. Därtill kan ett allmänt bibliotek ha riksomfattande utvecklingsuppdrag, regionala utvecklingsuppdrag och särskilda uppgifter.

De riksomfattande och regionala utvecklingsuppdragen ersätter enligt förslaget det nuvarande central- och landskapsbibliotekssystemet, som grundar sig på organisationsmodellen. Central- och landskapsbiblioteksverksamheten upphör inte i sig, utan omdefinieras utgående från serviceuppgiften. Med de riksomfattande utvecklingsuppdragen stöder man på ett rättvist sätt alla allmänna biblioteks möjligheter att utveckla sin verksamhet. Genom de regionala utvecklingsuppdragen skapas förutsättningar för att stärka verksamheten vid de allmänna biblioteken inom verksamhetsområdet. Med de särskilda uppgifterna kan man komplettera de uppgifter som lagen föreskriver för de allmänna biblioteken.

Avgiftsfri verksamhet vid de allmänna biblioteken är enligt förslaget användning, utlåning och reservering av de allmänna bibliotekens egna material samt handledning och rådgivning. Även de fjärrlån som de bibliotek som sköter riksomfattande eller regionala utvecklingsuppdrag ger andra allmänna bibliotek ska fortfarande vara avgiftsfria. Kommunen kan ta ut avgift för de tjänster som inte är avgiftsfria, t.ex. för material som återlämnas för sent.

I lagen föreslås även bestämmelser om skyldigheterna för den som använder allmänna bibliotek samt om låneförbud och förbud att använda bibliotek. Bestämmelserna om användningsreglerna ses över.

Det föreslås att behörighetsvillkoren för personalen vid de allmänna biblioteken ändras så att den som arbetar med sakkunniguppgifter i regel förutsätts ha avlagt lämplig högskoleexamen. Av den som leder det kommunala biblioteksväsendet krävs för tjänsten eller uppgiften lämplig högre högskoleexamen, ledarförmåga och god förtrogenhet med bibliotekens uppgifter och verksamhet.

Vidare innebär förslaget vissa tekniska ändringar av bestämmelserna om allmänna bibliotek i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2017.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	5
2.1 Lagstiftning och praxis.....	5
2.1.1 Grundlagen.....	5
2.1.2 Bibliotekslagen.....	5
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och EU.....	11
2.2.1 Sverige.....	11
2.2.2 Norge.....	12
2.2.3 Danmark.....	12
2.2.4 Nederländerna	13
2.3 Bedömning av nuläget	14
2.3.1 De allmänna bibliotekens uppgift.....	14
2.3.2 Landskapsbiblioteken.....	14
2.3.3 Centraliserade tjänster och samarbete	15
2.3.4 Personal och kompetens	16
2.3.5 Avgiftsfrihet	17
2.3.6 Användningsregler	17
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	18
3.1 Målsättning	18
3.2 Alternativ för genomförandet.....	18
3.3 De viktigaste förslagen.....	19
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	20
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	20
4.2 Konsekvenser för statliga och kommunala myndigheters verksamhet.....	21
4.3 Samhälleliga konsekvenser	22
4.4 Konsekvenser för biblioteksanvändarna	23
4.5 Könsrelaterade konsekvenser.....	23
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	24
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	24
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	24
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	26
DETALJMOTIVERING	27
1 LAGFÖRSLAG	27
1.1 Lagen om allmänna bibliotek.....	27
1.2 Lagen om ändring av 2 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.....	38
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	39
3 IKRAFTTRÄDANDE	39
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	40
Möjlighet att utveckla sig själv	40
LAGFÖRSLAG	43
1. Lag om allmänna bibliotek.....	43
2. Lag om ändring av 2 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.....	49
BILAGA	51
PARALLELLTEXT	51

RP 238/2016 rd

2. Lag om ändring av 2 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.....51

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Biblioteken har en viktig och mångsidig bildningsuppgift i samhället. Utöver för att skaffa information och använda och låna material används biblioteken också för att lära sig, utöva fritidsintressen, samlas, arbeta och för gemensamma aktiviteter. I biblioteken ordnas allt fler evenemang och tillställningar. Biblioteken har blivit ett så kallat tredje rum, en fysisk och digital social arena där man skapar gemenskaper.

Biblioteks nätverket i Finland består av allmänna, dvs. kommunala bibliotek, högskolebibliotek, specialbibliotek samt bibliotek i skolor och läroanstalter. Därtill finns bibliotek i olika administrativa enheter och företag. Såväl de kommunala biblioteken som högskolebiblioteken är öppna för allmänheten.

Finland har ett internationellt sett högklassigt kommunalt bibliotekssystem. Det finns relativt jämn tillgång till bibliotekstjänster runtom i landet. Hälften av finländarna bor högst 1,9 kilometer och 75 procent högst 3,5 kilometer från närmaste allmänna bibliotek.

Finland har 765 allmänna bibliotek och 140 biblioteksbuskar. Biblioteket är en bas- och när-service. Bibliotekstjänsterna hör till kommunernas mest använda tjänster och utnyttjas av alla åldersgrupper. Över 70 procent av kommuninvånarna använder bibliotekstjänster regelbundet. År 2015 gjordes 16,4 lån per invånare. År 2015 gjordes 9,1 fysiska biblioteksbesök per invånare och 7,1 webbesök per invånare.

Den gällande bibliotekslagen (904/1998) trädde i kraft i början av 1999. Syftet med bibliotekslagen är att främja allas lika möjligheter till tidsenliga och högklassiga biblioteks- och informationstjänster utan hinder av boendeorten och medellöshet. Lagen har fungerat relativt bra och inga väsentliga ändringar har gjorts i lagen sedan den trädde i kraft. Samtidigt har dock de allmänna bibliotekens verksamhetsmiljö förändrats och förändras fortfarande avsevärt, vilket bör beaktas för att bibliotekslagen ska fungera bättre än för närvarande.

Digitala teknologier har blivit en oskiljaktig del av vardagen. De allmänna biblioteken utnyttjar digitaliseringen i produktionen av tjänster och utvecklingen av verksamhetsformer samt stöder och styr biblioteksanvändarna i den digitala miljön. Med metadata- och systemtjänster säkerställer man bibliotekens kompatibilitet som en del av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

Enligt statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram minskar regeringen kommunernas kostnader med en miljard euro genom att gallra bland de lagstadgade uppgifterna och skyldigheterna som styr genomförandet av dem. Regeringen ger inte kommunerna några nya uppgifter eller skyldigheter under valperioden 2015—2019. Utgångspunkten för kommunernas verksamhet är att den är lokal. Den huvudsakliga uppgiften för framtidens kommun är att sörja för invånarnas, företagens och gemenskapernas levnadsmöjligheter.

Bibliotekslagen gäller de allmänna biblioteken som upprätthålls av kommunen. Vid sidan av bibliotekslagen finns det speciallagstiftning som gäller vissa särskilda bibliotek. I lagen om biblioteket för synskadade (638/1996) föreskrivs om biblioteket för synskadade som ska ge synskadade och andra klientgrupper, som på grund av skada eller sjukdom inte kan använda vanligt biblioteksmaterial, möjlighet till information, studier och rekreation samt möjlighet att syssla med litteratur och konst. I lagen om Depåbiblioteket (1078/1998) föreskrivs om Depåbiblioteket som finns för att förvara och tillhandahålla material som överförs från vetenskapliga och allmänna bibliotek och som är underställt undervisnings- och kulturministeriet. I uni-

versitetenslagen (558/2009) föreskrivs om Nationalbiblioteket som finns i samband med Helsingfors universitet och som svarar på sitt område för att det nationella kulturarvet förvaras, bevaras och hålls tillgängligt. Nationalbiblioteket har till uppgift att utveckla och erbjuda nationella tjänster för universitetsbiblioteken, de allmänna biblioteken, yrkeshögskolornas bibliotek och specialbiblioteken samt att främja det inhemska och internationella samarbetet på biblioteksområdet. Denna proposition gäller endast de allmänna biblioteken.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Grundlagen

I kapitel 2 i grundlagen föreskrivs om grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

Enligt motiveringen i regeringens proposition om ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (309/1993 rd) hänför sig det allmänna åtgärder för att främja individens möjligheter att utveckla sig själv inte enbart till undervisningen utan också t.ex. till inhämtande av kunskap, vetenskaplig och konstnärlig verksamhet och åtnjutande av konst. Det allmänna skapar möjligheter för individen att utveckla sig själv bland annat genom att det upprätthåller och understöder bibliotek. Om det allmänna förpliktelser stadgas närmare genom lag. Bestämmelsen förutsätter inte i sig att den nuvarande lagstiftningen hålls i kraft men förutsätter att det finns en tillräcklig mängd system som främjar individens utveckling av sig själv, såsom i synnerhet biblioteksväsendet.

Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder. Enligt 3 mom. i paragrafen har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

Enligt 121 § i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

2.1.2 Bibliotekslagen

I bibliotekslagen föreskrivs om biblioteks- och informationstjänsterna vid kommunala allmänna bibliotek och om det riksomfattande och regionala främjandet av dessa tjänster. Enligt 2 § i bibliotekslagen är syftet med de allmänna bibliotekens biblioteks- och informationstjänster att främja befolkningens lika möjligheter till bildning, litterära och konstnärliga intressen, fortlöpande utveckling av kunskaper och färdigheter samt medborgerliga färdigheter, internationalisering och till livslångt lärande. Biblioteksväsendet bör också arbeta för att virtuella och interaktiva nättjänster samt deras kulturrelaterade innehåll utvecklas.

RP 238/2016 rd

Ordnande av biblioteks- och informationstjänster

Enligt 3 § i bibliotekslagen ska kommunerna ordna de biblioteks- och informationstjänster som avses i lagen. Bibliotekstjänsterna är kommunal basservice. En kommun kan ordna biblioteks- och informationstjänsterna själv, eller helt eller delvis i samverkan med andra kommuner eller på något annat sätt. Kommunen svarar dock för att tjänsterna motsvarar vad som bestäms i bibliotekslagen.

Som kommunal basservice är biblioteks- och informationstjänsterna riktade i första hand till invånarna i kommunen som ordnar tjänsterna. Kunderna ska ha tillgång till personal inom området biblioteks- och informationstjänster samt till biblioteksmaterial och biblioteksutrustning som förnyas. I tvåspråkiga kommuner ska vardera språkgruppens behov beaktas enligt enahanda grunder. I kommuner inom samernas hembygdsområde ska de samiska och finska befolkningsgruppernas behov beaktas enligt enahanda grunder.

Nät av biblioteks- och informationstjänster

Enligt 4 § 1 mom. i bibliotekslagen samarbetar ett allmänt bibliotek med andra allmänna bibliotek samt med vetenskapliga bibliotek och bibliotek vid läroanstalter som en del av ett nationellt och internationellt nät av biblioteks- och informationstjänster.

Verksamhet som nätverk har varit typiskt för de allmänna biblioteken. Biblioteket bildar ett interaktivt, organiserat nätverk som utnyttjar kompatibla uppgifter, informationssystem och -nätverk samt sörjer för att bibliotekens material är tillgängliga runtom i landet.

Största delen av de allmänna biblioteken har bildat sammanslutningar främst i fråga om bibliotekssystemen, varvid biblioteken på området visar sig som en enhetlig serviceproducent för biblioteksanvändarna. Samarbetet gäller ofta även anskaffning av material, logistik, biblioteksbusstjänster och utvecklingsverksamhet.

De allmänna biblioteken samarbetar inte enbart sinsemellan, utan även med andra bibliotek, exempelvis Nationalbiblioteket, Depåbiblioteket och Biblioteket för synskadade samt med andra samarbetsparter. Samarbetet är både nationellt och internationellt.

Enligt 11 kap 4 § 1 mom. i fängelselagen (767/2005) ska det i ett fängelse antingen finnas ett bibliotek eller fångarna ska ges möjlighet att använda allmänna bibliotekstjänster. Fängelsebiblioteket ska samarbeta med allmänna bibliotek, och dess verksamhet ska överensstämja med verksamhetsprinciperna för allmänna bibliotek. Europarådets minimistandard för fångelser förutsätter att varje fängelse ska ha ett bibliotek som är tillgängligt för alla intagna och som är lämpligt utrustat med ett brett utbud för såväl rekreation som studier.

Central- och landskapsbibliotekssystemet

Centralbiblioteket för de allmänna biblioteken och landskapsbiblioteken kompletterar de allmänna bibliotekens tjänster. Enligt 4 § 3 mom. i bibliotekslagen är centralbiblioteket för de allmänna biblioteken det kommunala allmänna bibliotek som undervisnings- och kulturministeriet utsett med kommunens samtycke. Verksamhetsområdet för centralbiblioteket är hela landet. Genom undervisnings- och kulturministeriets beslut har Helsingfors stadsbibliotek fungerat som centralbibliotek för de allmänna biblioteken sedan 1981.

I 1 § i statsrådets förordning om bibliotek (406/2013) föreskrivs om uppgifterna för centralbiblioteket för de allmänna biblioteken. Enligt paragrafen har centralbiblioteket till uppgift att 1) i samarbete med andra bibliotek utveckla och erbjuda de tjänster och arbetsmetoder som

RP 238/2016 rd

behövs vid organiserandet av biblioteks- och informationstjänsterna, 2) främja samarbetet mellan de allmänna biblioteken samt mellan allmänna bibliotek, högskolebibliotek och andra bibliotek, 3) tillhandahålla och utveckla de bibliotekstjänster som personer med ett sällsynt språk som modersmål behöver, 4) utveckla de allmänna bibliotekens riksomfattande fjärrlåneverksamhet i samarbete med andra bibliotek, samt 5) utföra andra uppgifter som undervisnings- och kulturministeriet har avtalat om med centralbiblioteket.

Enligt 4 § 4 mom. i bibliotekslagen är landskapsbibliotek de kommunala allmänna bibliotek som undervisnings- och kulturministeriet utsett med kommunens samtycke. Verksamhetsområdet för ett landskapsbibliotek bestäms av undervisnings- och kulturministeriet. Genom sitt beslut den 26 januari 2011 har undervisnings- och kulturministeriet gett 18 allmänna bibliotek i Fastlandsfinland uppgiften som landskapsbibliotek. Enligt beslutet har alla landskap ett landskapsbibliotek. Antalet kommuner som hör till landskapsbibliotekens verksamhetsområde varierar mellan sju och trettio och invånarantalet från knappt 70 000 till 1,5 miljoner invånare.

Enligt 2 § i statsrådets förordning om bibliotek har landskapsbibliotek i uppgift att 1) utveckla de nät- och informationstjänster som gäller bibliotekets verksamhetsområde, 2) göra personalen vid biblioteken inom verksamhetsområdet förtrogen med nya verksamhetsformer och utvecklingsprojekt i biblioteksarbetet, 3) i samarbete med andra bibliotek genomföra regionala och riksomfattande utvecklingsprojekt som gäller de allmänna biblioteken, 4) inom sitt verksamhetsområde stödja och utveckla de allmänna bibliotekens informations- och fjärrlånetjänster samt övrig förmedling av biblioteksmaterial, 5) främja samarbetet mellan biblioteken inom verksamhetsområdet, samt 6) utföra andra uppgifter som undervisnings- och kulturministeriet har avtalat om med landskapsbiblioteket. Ett allmänt bibliotek som handhar landskapsbiblioteksuppgifter är inte skyldigt att ordna sådana biblioteks- och informationstjänster som avses i bibliotekslagen för invånare i andra kommuner på verksamhetsområdet, utan dess uppgifter är begränsade till det som föreskrivs i 2 § i statsrådets förordning om bibliotek enligt beskrivningen ovan.

Efter att ha hört kommunen kan undervisnings- och kulturministeriet av grundad anledning återkalla beslutet om verksamhet som centralbibliotek eller landskapsbibliotek. Undervisnings- och kulturministeriet har dock aldrig utnyttjat denna möjlighet.

Centralbiblioteket för de allmänna biblioteken och landskapsbiblioteken är representerade i rådet för de allmänna biblioteken. Rådet för de allmänna biblioteken är ett organ som representerar kommunerna och som samordnar de allmänna bibliotekens samarbete och utarbetar deras gemensamma ställningstaganden. Rådet representerar de allmänna biblioteken i samarbetet inom biblioteksnätverket. Förutom centralbiblioteket och landskapsbiblioteken samt bibliotek för kommuner med över 150 000 invånare finns i rådet företrädare för biblioteken i varje landskapsbiblioteksområde genom representanter de väljer inom sig.

Ett exempel på främjandet av de allmänna bibliotekens riksomfattande samarbete är även konsortiet för de allmänna biblioteken, vars verksamhet grundar sig på kommunernas avtal. Konsortiets verksamhet samordnas av Helsingfors stadsbibliotek. Målet är att främja de allmänna bibliotekens samarbete i synnerhet i anskaffningen av elektroniskt material samt inom utbildningen och kommunikationen.

Avgiftsfrihet för bibliotekstjänster

Ett allmänt biblioteks tjänster är avgiftsfria. Enligt 5 § i bibliotekslagen är användningen av bibliotekets egna samlingar på biblioteket och utlåningen av dem avgiftsfria. Även de fjärrlån som centralbiblioteket för de allmänna biblioteken samt landskapsbiblioteken ger de allmänna biblioteken är avgiftsfria.

RP 238/2016 rd

Principen om avgiftsfrihet för bibliotekstjänster har grundat sig på tanken om att bibliotekets samlingar och rådgivningstjänster är en del av det samhälleliga bildningskapitalet. Med tanke på den yttersta avsikten med ett biblioteksväsende har man ansett att avkastningen från det andliga kapitalet är viktigare än en eventuell ekonomisk avkastning. I sitt betänkande om bibliotekslagen (KuUB 10/1998) har kulturutskottet betonat att information och rådgivning angående användningen av bibliotekens egna samlingar i biblioteken och bokutlåning hör till de avgiftsfria tjänsterna.

Enligt 5 § 3 mom. i bibliotekslagen kan kommunen för andra prestationer vid biblioteket ta ut en avgift som högst motsvarar självkostnadsvärdet av prestationen. Av särskilda skäl får en avgift som annars ska fastställas så att den motsvarar prestationens självkostnadsvärde fastställas till ett högre belopp. I regel har kommunerna tagit ut avgifter för material som återlämnas för sent, uthyrning av bibliotekslokaler och kopiering.

Utvärdering

I 6 § i bibliotekslagen föreskrivs om utvärdering av biblioteks- och informationstjänster. Enligt 6 § 2 mom. är avsikten med utvärderingen att förbättra tillgången på biblioteks- och informationstjänster och att stöda utvecklandet av dem. Med hjälp av utvärderingen följs hur de allmänna bibliotekens biblioteks- och informationstjänster genomförs samt kvaliteten på tjänsterna och om de är ekonomiska. De centrala resultaten av utvärderingen ska offentliggöras.

Utvärderingsnivåerna är kommunens självutvärdering, riksomfattande utvärdering och internationell utvärdering. Enligt 1 mom. i paragrafen ska kommunerna utvärdera de biblioteks- och informationstjänster som de ordnar. Beslut om riksomfattande utvärdering samt om deltagande på riksnivå i internationell utvärdering fattas av undervisnings- och kulturministeriet. Undervisnings- och kulturministeriet svarar för genomförandet av den riksomfattande utvärderingen tillsammans med regionförvaltningsverket. Kommunerna är skyldiga att delta i både den riksomfattande och den internationella utvärderingen.

Den riksomfattande utvärderingen av bibliotekstjänsterna har genomförts som en årlig statistikuppföljning och som en del av utvärderingen av basservicen som regionförvaltningsverken gör vartannat år. I utvärderingen av biblioteksväsendets basservice har man beaktat servicenätverket för biblioteken, materialen, personalen och lokalerna. Därtill har man utvärderat aktuella teman såsom tillgången till nät- och mobiltjänster samt till elektroniskt material. Man har avtalat om utvärderingsmålen med undervisnings- och kulturministeriet. Utvärderingsresultaten har använts som kunskapsgrund för förvaltningen och beslutsprocessen inom statsförvaltningen, regionförvaltningen och kommunerna.

Förutom den riksomfattande utvärderingen har man gjort regionala utvärderingar av bibliotekstjänsterna i samarbete mellan biblioteken. Utvärderingsnätverk finns bland annat i Uleåborgsregionen, i Östra Finland samt på Tavastehus, Kouvolas och Lahtis biblioteks område.

Den lokala utvärderingen av bibliotek har vanligtvis genomförts som en del av kommunens budgetuppföljning samt som en del av uppföljningen av genomförandet av strategin på kommunnivå och utvecklingen av tjänsterna. I kommunerna följer man med nyckeltalen som gäller biblioteken, exempelvis antalet utlåningar och biblioteksbesök. På basis av nyckeltalen utvärderar kommunerna biblioteksverksamhetens tillgänglighet, serviceförmåga och ekonomi.

Undervisnings- och kulturministeriet har inte fattat beslut om riksomfattande deltagande i internationell utvärdering. Internationell utvärdering har genomförts närmast genom deltagande i statistikjämförelser mellan olika länder.

RP 238/2016 rd

Statlig förvaltning av biblioteks- och informationstjänster

Enligt 7 § i bibliotekslagen är undervisnings- och kulturministeriet statlig förvaltningsmyndighet för biblioteks- och informationstjänsterna. Undervisnings- och kulturministeriet har ansvarat för den riksomfattande bibliotekspolitiken. Ett centralt mål med den riksomfattande bibliotekspolitiken har varit att främja befolkningens kulturella rättigheter samt tillgång till information och kultur. Riksomfattande bibliotekspolitik har bedrivits med olika styrmetoder och genom att finansiera de allmänna bibliotekens utvecklingsåtgärder.

Det finns inga centralämbetsverk på de allmänna bibliotekens område. Sedan 2014 har regionförvaltningsverket varit statens regionala förvaltningsmyndighet i frågor som gäller biblioteks- och informationstjänster. Enligt 4 § i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) sköter regionförvaltningsverken de uppgifter som särskilt föreskrivs för dem inom utbildnings- och det övriga kulturväsendet. Enligt 2 § i statsrådets förordning om regionförvaltningsverken (906/2009) finns vid varje regionförvaltningsverk ett ansvarsområde för undervisnings- och kulturväsendet som sköter utbildnings- och kulturväsendets uppgifter i fråga om bland annat biblioteksväsendet.

Enligt 3 § i statsrådets förordning om bibliotek har regionförvaltningsverken i uppgift att 1) i samråd med undervisnings- och kulturministeriet följa och främja de biblioteks- och informationstjänster som befolkningen behöver samt utvärdera deras tillgänglighet och kvalitet, 2) främja lokala, regionala, riksomfattande och internationella utvecklingsprojekt inom området för biblioteks- och informationstjänster, 3) utföra andra uppgifter som undervisnings- och kulturministeriet har ålagt regionförvaltningsverken.

I praktiken har regionförvaltningsverken främjat uppnåendet av målen för den nationella bibliotekspolitiken på sitt verksamhetsområde samt följt upp och utvärderat biblioteks- och informationstjänsternas tillgänglighet och kvalitet som bas- och närservice för biblioteksanvändarna.

Personal och behörighet

Enligt 8 § 1 mom. i bibliotekslagen ska biblioteksväsendet ha tillräckligt många anställda med utbildning inom biblioteks- och informationstjänstområdet och andra anställda. Bestämmelsen gäller kommunens eller kommunernas gemensamma biblioteksväsende som en administrativ helhet, inte de enskilda verksamhetsställena.

I 4 § i statsrådets förordning om bibliotek föreskrivs om utbildningsstrukturen hos och behörighetsvillkoren för personalen. Enligt 1 mom. i paragrafen ska minst 70 procent av personalen inom biblioteksväsendet i en kommun ha 1) universitetsexamen där det ingår eller utöver vilken personen har slutfört studier som omfattar minst 60 studiepoäng inom området för biblioteks- och informationstjänster på högskolenivå, 2) yrkeshögskoleexamen där det ingår eller utöver vilken personen har slutfört studier som omfattar minst 60 studiepoäng inom området för biblioteks- och informationstjänster på högskolenivå, 3) yrkesinriktad grundläggande examen där det ingår eller utöver vilken personen har slutfört studier som omfattar minst 35 studieveckor inom området för biblioteks- och informationstjänster, eller 4) yrkesexamen i informations- och bibliotekstjänst. Enligt 2 mom. i paragrafen ska minst 45 procent av personalen inom biblioteksväsendet i en kommun ha utbildning som avses i 1 mom. 1 eller 2 punkten.

Enligt 4 § 3 mom. i statsrådets förordning om bibliotek krävs av den som leder det kommunala biblioteksväsendet för tjänsten eller uppgiften lämplig högre högskoleexamen där det ingår eller utöver vilken personen har slutfört studier på högskolenivå som omfattar minst 60 studiepoäng eller minst 35 studieveckor inom området för biblioteks- och informationstjänster

RP 238/2016 rd

på högskolenivå. Enligt 4 mom. i paragrafen krävs av den som leder ett eller flera verksamhetsställen för tjänsten eller uppgiften lämplig högskoleexamen där det ingår eller utöver vilken personen har slutfört studier inom området för biblioteks- och informationstjänster åtminstone i den omfattning som nämns i 3 mom.

År 2015 var det totala antalet personal vid de allmänna biblioteken 4 473 årsverken, varav 4 046 årsverken var anställda av biblioteken. Antalet personal med utbildning på biblioteksområdet var 3 475 årsverken, varav antalet personal med högskoleutbildning var 1 648 årsverken. I regel uppfyller biblioteksväsendets personal kraven som föreskrivs i 4 § i statsrådets förordning om bibliotek.

Finansiering

I 9 § i bibliotekslagen föreskrivs om finansieringen av de allmänna biblioteken. Enligt 1 mom. i paragrafen får kommunerna statsandel för bibliotekens driftskostnader enligt lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009). Enligt 2 § 1 mom. i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009), nedan finansieringslagen, finns bestämmelser om beviljande av statsandel för driftskostnaderna för sådana allmänna bibliotek som avses i bibliotekslagen i lagen om statsandel för kommunal basservice. Från början av 2016 finns det inget separat anslag för projekt för anläggning av allmänna bibliotek eller anskaffning av biblioteksbussar, utan finansieringen är en del av statsandelen för basservice.

År 2014 var de allmänna bibliotekens driftskostnader totalt 331 miljoner euro, vilket är 61 euro per invånare. Driftskostnaderna har i genomsnitt utgjort under en procent av kommunens totala utgifter. År 2016 var statsandelsprocenten för kommunal basservice 25,47 procent.

Enligt 9 § 2 mom. i bibliotekslagen beviljas kommunerna inom ramen för anslaget i statsbudgeten statsunderstöd för skötseln av de uppgifter för central- och landskapsbibliotek som avses i 4 § och för verksamhet enligt bibliotekslagen så som föreskrivs i finansieringslagen samt för investeringsprojekt för bibliotek och utveckling av lokaler så som föreskrivs i statsunderstödslagen (688/2001). Undervisnings- och kulturministeriet är statsbidragsmyndighet för investeringsunderstöd. Statsunderstöd kan beviljas också för skötseln av andra särskilda uppgifter som ålagts kommunerna eller dem som tillhandahåller service.

Enligt 1 § 3 mom. i finansieringslagen föreskrivs i lagen också om utbetalning, övervakning av användningen och återbetalning av statsunderstöd och statsandelar för anläggningsprojekt för verksamhet enligt bibliotekslagen. Enligt 2 § 3 mom. i finansieringslagen föreskrivs i finansieringslagen också om statsunderstöd som beviljas kommunerna för sådan centralbiblioteks- och landskapsbiblioteksuppgift eller andra särskilda uppgifter som avses i 4 § i bibliotekslagen samt för utvecklings- och försöksverksamhet.

I statsbudgeten för 2016 har det reserverats sammanlagt 3 900 000 euro för statsunderstöd för de allmänna biblioteken, varav 2 580 000 reserverats för skötseln av centralbibliotekets och landskapsbibliotekens uppgifter. För övriga specialuppgifter, exempelvis flerspråkiga biblioteket och samernas bibliotek har det reserverats 262 000 euro. Därtill har det reserverats 1 058 000 euro för bibliotekens innehållsproduktion, produktion av databas- och materialtjänster samt för teckenspråkiga bibliotekets verksamhet.

För betalning av årsposter för anläggningsprojekt för allmänna bibliotek har det reserverats 3 500 000 euro. Utbetalningarna av årsposter slutar uppskattningsvis år 2025. I statsbudgeten finns anslaget under finansministeriets huvudtitel.

I statsbudgeten 2016 har det reserverats 4 887 000 euro för de allmänna bibliotekens utvecklings- och försöksverksamhet. Statsunderstöd beviljas efter ansökan till nationella projekt och andra utvecklingsåtgärder som gäller alla allmänna bibliotek. För regionförvaltningsverken har man för 2016 reserverat ett anslag på 2 760 000 euro för att delas vidare till regionala och lokala utvecklingsprojekt samt för anordnande av tilläggsutbildning för de allmänna bibliotekens personal. För det ryskspråkiga biblioteket har reserverats 353 000 euro.

Användningsregler

Enligt 10 § i bibliotekslagen kan ett bibliotek ha regler med bestämmelser om användningen av biblioteket och om biblioteksanvändarnas rättigheter och skyldigheter. För överträdelse av reglerna uppbärs enligt 2 mom. i paragrafen av kommunen fastställda avgifter som ska stå i skäligen proportion till överträdelsen av reglerna.

Regler har utarbetats av antingen enskilda kommuner eller nätverk av flera kommuner. Reglerna innefattar bestämmelser om å ena sidan utlåning, reservering, återlämnande, förnyande och avgifter och å andra sidan förlust av lånerätten och användningsrätten till biblioteket.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och EU

Nedan betraktas lagstiftningen som gäller allmänna bibliotek i Sverige, Norge, Danmark och Nederländerna. Nederländerna har tagits med i granskningen eftersom de allmänna bibliotekens tjänster i Nederländerna bäst av alla europeiska länder kan jämföras med de nordiska bibliotekstjänsterna.

2.2.1 Sverige

I Sveriges bibliotekslag (2013:801) som trädde i kraft i början av 2014 finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet. Det allmänna biblioteksväsendet består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet och utgörs av folkbibliotek (allmänna bibliotek), skolbibliotek, regional biblioteksverksamhet, högskolebibliotek, lånecentraler, och övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet. Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska därtill främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt.

Enligt lagen ska varje kommun ha folkbibliotek. Kommunerna ansvarar för folkbiblioteken och deras verksamhet. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov. Folkbiblioteken ska särskilt främja läsning och tillgång till litteratur. Därtill ska de verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning och lärande. Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar.

På folkbiblioteken ska allmänheten avgiftsfritt få låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur under en viss tid. Materialet ska finnas i fysisk eller digital form. Folkbiblioteken kan ta förseningsavgifter samt kostnader för porto, fotokopiering och andra motsvarande tjänster. Bibliotekslagen har inga bestämmelser om bibliotekens personal och behörighetsvillkor.

I Sverige ansvarar landstingen för den regionala biblioteksverksamheten. Varje landsting och de kommuner som inte ingår i ett landsting ska bedriva regional biblioteksverksamhet. Den regionala biblioteksverksamhetens syfte är att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet. Enligt lagen ska kommuner och landsting anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet. Kommunfull-

RP 238/2016 rd

mäktige fattar beslut om biblioteksplanen. Genomförandet av biblioteksplanen följs upp utöver av de lokala myndigheterna även av den myndighet som ministeriet bestämmer.

Enligt 4 § i bibliotekslagen ska biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ägna särskild uppmärksamhet åt vissa specialgrupper i verksamheten och erbjudandet av material. Sådana grupper är personer med funktionsnedsättning, nationella språkminoriteter och personer som har annat modersmål än svenska. Litteratur ska erbjudas på de nationella minoritetsspråken, andra språk än de nationella minoritetsspråken och svenska och lättläst svenska. Personer med funktionsnedsättning ska erbjudas litteratur och tekniska hjälpmedel för att kunna ta del av information.

2.2.2 Norge

Norges gällande bibliotekslag (lov om folkebibliotek) trädde i kraft i början av 2014 och gäller kommunala allmänna bibliotek, länsbibliotek och vissa särskilda biblioteksuppgifter som staten ansvarar för. Enligt lagen ansvarar kommunen för de allmänna biblioteken ensam eller helt eller delvis i samarbete med en annan kommun, ett annat län eller en statlig institution.

Biblioteken har till uppgift att främja bildning, utbildning och annan kulturell verksamhet genom aktiv förmedling och genom att ställa böcker och andra material gratis till förfogande för alla som bor i Norge. Enligt lagen ska varje kommun ha ett allmänt bibliotek. De allmänna biblioteken ska göra sina samlingar och tjänster kända samt fungera som en oberoende mötesplats och arena för offentlig debatt. Kommunen fastställer reglerna för det allmänna biblioteket.

Om behörighetsvillkoren för personalen vid de allmänna biblioteken föreskrivs i kulturministeriets förordning om behörighetsvillkor för de anställda vid allmänna bibliotek (föreskrift om kvalifikationskrav för ansette i folkebibliotek). Enligt förordningen ska biblioteksföreståndaren och -chefen ha kandidatexamen eller högre högskoleexamen. Examen ska innefatta studier inom biblioteksområdet på minst 120 eller 60 studiepoäng. Avvikelse kan göras från behörighetsvillkoren för bibliotekschefen eller dispens kan beviljas om kommunen har en tillräcklig mängd personal som uppfyller behörighetsvillkoren i förordningen (fem personer som uppfyller behörighetsvillkoren). Även en person som leder verksamheten vid ett länsbibliotek förutsätts ha yrkesbehörighet inom biblioteksområdet.

Länen svarar för vissa biblioteksuppgifter. I länen fokuserar uppgifterna på regional utveckling och rådgivning. I länen ordnas också tjänster för personer med specialbehov.

2.2.3 Danmark

I Danmarks gällande bibliotekslag (lov om biblioteksvirksomhed) föreskrivs om både de statliga bibliotekens och de allmänna bibliotekens uppgifter och syften. Lagen är bredare och mer detaljerad än de andra nordiska bibliotekslagarna.

Enligt bibliotekslagen är de allmänna bibliotekens syfte att främja bildning, utbildning och kulturverksamhet genom att tillhandahålla böcker, tidsskrifter, ljudböcker och annat lämpligt material såsom musikmaterial och elektroniska informationskällor (inkl. internet och multimedier). De allmänna biblioteken har till uppgift att förmedla kommunal och statlig information och information om samhället i övrigt. Religiösa, moraliska eller politiska synpunkter får inte påverka valet av material. Av bibliotekschefen förutsätts yrkesutbildning.

Enligt bibliotekslagen ska biblioteken kunna användas av alla och biblioteken ska ha avdelningar för barn och vuxna. Utlåning av material och bibliotekets övriga tjänster är gratis för

RP 238/2016 rd

användarna. Avgifter kan tas ut för verksamhet som går ut över de vanliga användnings-, utlånings- och rådgivningstjänsterna. Därtill kan kommunen ta ut en avgift för överskridelse av lånetiden. Kommunen kan också ta ut en avgift när en användare från en annan kommun lånar material. Avgiften ska då riktas till användarens hemkommun.

Statens uppgift är att främja samarbetet mellan biblioteken och att verka för att medborgarna genom de allmänna biblioteken har tillgång till statligt material eller material som anskaffats med offentlig finansiering (allmän fjärrlånservice). Med den allmänna fjärrlånservicen erbjuder biblioteken material som de inte själva har. Centralbiblioteken fungerar som lånecentraler för de allmänna biblioteken och strävar efter att säkerställa tillgången till material. De allmänna biblioteken samarbetar med de lokala skolbiblioteken. Kulturministern kan ge närmare föreskrifter om materialen vid de allmänna biblioteken och användningen av dem.

De allmänna biblioteken drivs av kommunen. Kommunerna kan verka ensamma eller i samarbete med andra kommuner. Kommunerna kan tillsätta ett biblioteksråd som samordnar bibliotekssamarbetet mellan kommunerna.

I biblioteksförordningen föreskrivs om materialet vid de allmänna biblioteken, försäljning av tjänster som konkurrerar med privata företag, de allmänna bibliotekens lånesamarbete och avgifter de tar ut av varandra samt om begränsningar i fråga om utlåning, avgifter för användarna samt beloppet på dessa. Av en användare som lånar material och saknar en stadigvarande hemvist i kommunen kan kommunen exempelvis kräva pant eller garanti.

2.2.4 Nederländerna

Bibliotekslagen som gäller verksamheten vid de nederländska allmänna biblioteken (wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen) trädde i kraft från början av 2015. Enligt lagen har de allmänna biblioteken till uppgift att erbjuda kunskap och information samt möjligheter till utveckling och lärande. De allmänna biblioteken ska också främja läsandet, ordna möten och diskussioner samt presentera konst och kultur. De allmänna bibliotekens verksamhet ska grunda sig på gemensamma värderingar, vilka är oberoende, tillförlitlighet, tillgänglighet, mångfald samt autenticitet.

Ministern, landskapsregeringarna och kommunerna ansvarar tillsammans för samarbetet mellan de allmänna biblioteken. De lokala biblioteken, landskapen samt nationalbiblioteket samarbetar. Enligt lagen ska alla ha tillträde till ett allmänt bibliotek både fysiskt och digitalt. Alla allmänna bibliotek ska delta i ordnandet av fjärrlånservice. Lagen förutsätter inte att alla kommuner har ett allmänt bibliotek. I lagen finns inte heller bestämmelser om bibliotekets personal.

Genom bibliotekslagen grundades det nationella digitala biblioteket, som upprätthålls av nationalbiblioteket (Koninklijke Bibliotheek). Under det digitala biblioteket samlas material i elektronisk form. Nationalbiblioteket utarbetar med fyra års intervaller en plan för sammanställandet av material. Förutom samlandet av material svarar nationalbiblioteket för anskaffningen av digitala material. Enligt bibliotekslagen kan nationalbiblioteket ta ut avgifter för användningen av digitala material och källor. Fastställandet av avgifter förutsätter förhandlingar med de lokala biblioteken.

De allmänna biblioteken har som mål att införa ett nationellt bibliotekskort som användaren kan utnyttja i alla bibliotek i Nederländerna.

2.3 Bedömning av nuläget

2.3.1 De allmänna bibliotekens uppgift

I bibliotekslagen som trädde i kraft 1999 föreskrivs om biblioteks- och informationstjänsterna vid kommunala allmänna bibliotek. De allmänna bibliotekens verksamhet är dock i praktiken en helhet som är bredare än biblioteks- och informationstjänsterna. Bibliotekslagen har inte heller någon bestämmelse om de allmänna bibliotekens uppgifter, även om biblioteken hör till kommunernas mest använda tjänster. Bibliotekstjänsterna är en del av kommunernas bas- och närservice.

De allmänna bibliotekens uppgift och betydelse har ändrats sedan 1999. Nu används biblioteken inte längre enbart för att skaffa information och använda och låna material utan också för att lära sig, utöva fritidsintressen och samlas. Evenemang som ordnas i biblioteken har en större betydelse än tidigare. Biblioteken utnyttjar aktivt den digitala teknologin. De tillhandahåller elektroniska material, producerar mångsidiga digitala tjänster, utvecklar verksamhetsformer som stöder användarnas aktivitet och gemenskap samt ser till att den digitala utrustningen är tidsenlig. Även förändringarna i kommun- och områdesstrukturen, förändringarna i åldersstrukturen samt den interna flyttningen inom landet och invandringen förutsätter större mångsidighet och värdepluralism av de allmänna bibliotekens verksamhet och tjänster.

På grund av förändringarna i de allmänna bibliotekens verksamhetsmiljö och uppgifter är ovan beskrivna avgränsning av den gällande bibliotekslagens tillämpningsområde till biblioteks- och informationstjänster för snäv och ger inte rätt bild av de allmänna bibliotekens nuvarande verksamhet. På grund av detta måste det anses ändamålsenligt att bestämmelsen om lagens syfte ändras så att den motsvarar behoven i den förändrade verksamhetsmiljön och att det till lagen fogas en bestämmelse om de allmänna bibliotekens uppgift. Det nya uppgiftsorienterade tänkesättet betonar betydelsen hos de allmänna bibliotekens grundläggande verksamhet.

2.3.2 Landskapsbiblioteken

Landskapsbiblioteksverksamheten startade på 1960-talet i syfte att komplettera nätverket av allmänna bibliotek och stöda utvecklingen av biblioteken i små landsortskommuner. Landskapsbiblioteksuppgifterna är så kallade yrkesmässiga stöduppgifter och har länge varit de samma. Verksamheten för ett allmänt bibliotek som handhar landskapsbiblioteksuppgifter är avgränsat till de uppgifter som föreskrivs i 2 § i statsrådets förordning om bibliotek, och biblioteket är inte skyldigt att ordna sådana biblioteks- och informationstjänster som avses i bibliotekslagen för invånare i andra kommuner på verksamhetsområdet. Allmänna bibliotek som handhar landskapsbiblioteksuppgifter har inte heller befogenheter vad gäller biblioteken på verksamhetsområdet. Regionförvaltningsverken för årligen uppföljande förhandlingar med de allmänna bibliotek som handhar landskapsbiblioteksuppgifter.

Enligt regionförvaltningsverkens utvärdering av basservicen år 2010 har landskapsbibliotekens roll och kännedomen om deras uppgifter försvagats de senaste åren. Landskapsbiblioteksuppgifterna har delvis blandats ihop med utvecklingen och genomförandet av biblioteks- och informationstjänster i övrigt vid de allmänna bibliotek som handhar landskapsbiblioteksuppgifter. Därtill har det observerats att landskapsbiblioteksuppgifterna inte har skötts på ett tillräckligt enhetligt sätt. För närvarande har landskapsbiblioteket delvis själv fattat beslut om landskapsbiblioteksuppgiftens exakta innehåll och hur uppgiften ska genomföras.

Enligt regionförvaltningsverkens utvärdering av basservicen finns det fortfarande ett behov av regional biblioteksverksamhet. De allmänna biblioteken förväntar sig att landskapsbiblioteken

har en stark roll i att visa i vilken riktning verksamheten ska utvecklas. Enligt utvärderingen måste landskapsbibliotekens verksamhet utvecklas.

Det har skett stora förändringar i landskapsbibliotekens verksamhetsmiljö under de senaste åren. Åren 2000—2016 har antalet kommuner i Fastlandsfinland minskat från 436 till 297 och invånarantalet har utvecklats på olika sätt i olika landskap. Relativt sett har befolkningstillväxten varit störst i Nyland och Birkaland. I Södra Savolax, Kajanaland och Södra Karelen har befolkningen däremot minskat relativt sett mest.

Utöver förändringar i befolkningsstrukturen och utvecklingen av den digitala teknologien har landskapsbibliotekens verksamhet också påverkats av förändringar inom bibliotekssektorn. I den regionala utvecklingen av biblioteken har det vid sidan av landskapsbiblioteken kommit andra aktörer, i synnerhet regionbibliotek och regionala nätverk för bibliotekssamarbete. De allmänna bibliotek som anslutit sig till bibliotekssystemssamarbetet utgör för närvarande omfattande regionala sammanslutningar och deras verksamhet överlappar delvis landskapsbibliotekens verksamhet.

Enligt regionförvaltningsverkens utvärdering av basservicen år 2010 är landskapsbibliotekens lagstadgade uppgifter delvis föråldrade. Enligt utvärderingen har genomförandet av uppgifterna och landskapsbibliotekens tjänster även i allmänhet varierat till innehållet och omfattningen mellan de olika regionerna. Till exempel har de regionala samarbetsnätverkens materialtransporter delvis ersatt den traditionella fjärrlåneverksamheten.

Det är nödvändigt att förnya landskapsbibliotekens uppgifter, struktur och nätverk på grund av deras förändrade ställning och roll samt förändringarna i verksamhetsmiljön. Landskapsbiblioteket kan täcka ett större verksamhetsområde än tidigare, varvid det är skäl att utvärdera antalet landskapsbibliotek på nytt. Det är ändamålsenligt att rikta också landskapsbibliotekens uppgifter allt mer till att stöda utvecklingen av verksamheten vid de allmänna biblioteken på verksamhetsområdet och till att fungera som drivkraft för utvecklingen.

Enligt planen för de offentliga finanserna för 2015—2018 ska antalet landskapsbibliotek minskas i och med reformen av kommun- och områdesstrukturen. På motsvarande sätt konstateras i statsbudgeten 2016 att antalet landskapsbibliotek minskas.

2.3.3 Centraliserade tjänster och samarbete

Enligt 4 § 1 mom. i den gällande bibliotekslagen samarbetar ett allmänt bibliotek med andra allmänna bibliotek samt med vetenskapliga bibliotek och bibliotek vid läroanstalter som en del av ett nationellt och internationellt nät av biblioteks- och informationstjänster. I och med ökad digitalisering får säkerställandet av kompatibiliteten i fråga om metadata, tjänster och system en mycket större betydelse i biblioteksnätverkets samarbete.

I 4 § i bibliotekslagen har de allmänna bibliotekens samarbetsparter begränsats till andra allmänna bibliotek samt vetenskapliga bibliotek och bibliotek vid läroanstalter. Bestämmelsen kan inte anses beskriva med tillräcklig noggrannhet de allmänna bibliotekens nuvarande samarbetsparter, som är i synnerhet Nationalbiblioteket, Depåbiblioteket och Biblioteket för synskadade. Under de senaste åren har samarbetsparternas betydelse ökat i synnerhet i serviceproduktionen. Till exempel producerar Nationalbiblioteket gemensamma tjänster för de allmänna biblioteken som gäller databeskrivning, metadatalager och kundgränssnitt. Depåbiblioteket tar emot material som används lite vid de vetenskapliga och allmänna biblioteken och ställer dem till förfogande för dem som behöver information.

Etableringen av digitala processer har i praktiken också medfört att nya samarbetsmodeller införts. Med samarbetsmodellerna har de allmänna biblioteken utvidgat sitt serviceutbudet så att det motsvarar användarnas behov bättre än tidigare. Ett exempel på en samarbetsmodell är hur personer med läshinder styrs till tjänsterna vid Biblioteket för synskadade via de allmänna biblioteken.

På grund av förändringen av ovan beskrivna verksamhetssätt och samarbetsparter måste den gällande bestämmelsen om de allmänna bibliotekens samarbete förnyas.

2.3.4 Personal och kompetens

Utnyttjandet av digital teknologi förändrar de allmänna bibliotekens serviceprocesser, minskar rutinarbetet samt gör det möjligt för bibliotekspersonalen att fokusera på uppgifter som kräver sakkunskap och interaktion. Förutom kunskap om material och innehåll har personalen bred kännedom om kundernas behov och verksamhetsmiljön. Vid sidan om att tillhandahålla traditionella biblioteks- och informationstjänster ska personalen nu även stöda mångsidiga läsfärdigheter och tillgången till information i fråga om användare och användargrupper i alla åldrar som representerar olika språk- och kulturbakgrunder.

På grund av ovan beskrivna förändringar krävs det av bibliotekets personal bredare och djupare handledningskunskap samt kunskap om och hantering av data- och kulturinnehåll. I kompetensen för chefen som ansvarar för bibliotekets verksamhet framhävs ledarförmågan, hanteringen av förändringar, byggandet av partnerskap samt goda samarbets- och nätverksfärdigheter.

Enligt regionförvaltningsverkens utvärdering av basservicen år 2013 saknades i nio procent av kommunerna en chef som uppfyller behörighetsvillkoren i 4 § i statsrådets förordning om biblioteken. Flest chefer som uppfyllde behörighetsvillkoren fanns i Sydvästra Finland, där endast fyra procent av cheferna saknade den behörighet som föreskrivs i statsrådets förordning. I Östra Finland fanns det däremot flest chefer som inte uppfyllde de föreskrivna behörighetsvillkoren.

Enligt statistik för 2015 uppfyller största delen av kommunerna kravet i statsrådets förordning om bibliotek om att 70 procent av bibliotekspersonalen ska ha utbildning på biblioteksområdet. Behörighetsvillkoren som gäller antalet anställda med högskoleexamen uppfylldes i fem landskap (Norra Österbotten, Birkaland, Satakunta, Österbotten och Egentliga Finland). Antalet högskoleutbildade var lägst vid de allmänna biblioteken i landskapen Södra Savolax, Kajana, Kymmenedalen och Södra Karelen. Rekryteringen av högskoleutbildad bibliotekspersonal har varit svårast i östra och norra Finland.

Enligt statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram frångås detaljerade och alltför snäva behörighetsvillkor för kommunernas personal och i stället betonas kompetensen hos den som utses till en uppgift. Enligt regeringsprogrammet ska behörighetsvillkoren ses över så att behörighetsvillkoret för sådana sakkunniguppgifter som kräver utbildning på högre nivå i regel ska vara högskoleexamen.

På grund av att de allmänna bibliotekens ovan beskrivna uppgifter liksom kompetensen som förutsätts av bibliotekspersonalen förändrats är det nödvändigt att ändra behörighetsvillkoren för de allmänna bibliotekens personal och avstå från bestämmelsen om personalens utbildningsstruktur. För att det allmänna biblioteket ska kunna svara på förändringarna i det utvidgade uppgiftsfältet bör kommunen ha möjlighet att mer flexibelt än tidigare fastställa den kompetens som krävs av det allmänna bibliotekets personal och personalens utbildningsstruktur. Eftersom det allmänna bibliotekets verksamhetsmiljö är i ständig förändring bör kommu-

RP 238/2016 rd

nen även ha möjlighet att rekrytera personal på ett mer ändamålsenligt sätt beroende på kommunens situation och behov. En kompetent personal är även framöver en viktig förutsättning för högklassig verksamhet vid de allmänna biblioteken.

Av chefen för det kommunala biblioteksväsendet förutsätts framöver bred förmåga att planera och utveckla det allmänna bibliotekets verksamhet, och därför måste det anses ändamålsenligt att man även i fortsättningen förutsätter högre högskoleexamen av chefen.

2.3.5 Avgiftsfrihet

Enligt den gällande bibliotekslagen är användningen av bibliotekets egna samlingar på biblioteket och utlåningen av dem avgiftsfria. Även de fjärrlån som centralbiblioteket för de allmänna biblioteken samt landskapsbiblioteken ger de allmänna biblioteken är avgiftsfria. För andra prestationer vid biblioteket kan kommunen ta ut en avgift som högst motsvarar självkostnadsvärdet av prestationen.

Principen om avgiftsfrihet har grundat sig på tanken om att bibliotekets samlingar och rådgivningstjänster utgör ett samhällsligt bildningskapital, vars användning ska ökas och uppmuntras. I samband med riksdagsbehandlingen av den gällande bibliotekslagen konstaterade kulturutskottet (KuUB 10/1998) att utifrån den yttersta avsikten med ett biblioteksväsende är avkastningen från det andliga kapitalet viktigare än en eventuell ekonomisk avkastning. Såväl förvaltningsutskottet (FvUB 4/1998) som kulturutskottet (KuUB 10/1998) anser det vara klart att information och rådgivning angående användningen av bibliotekens egna samlingar i biblioteken och bokutlåning hör till de avgiftsfria tjänsterna.

Riksdagens kulturutskott och förvaltningsutskott har oberoende av den gällande bibliotekslagens ordalydelse ansett att information och rådgivning angående användningen av bibliotekens egna samlingar i biblioteken och bokutlåning hör till de avgiftsfria tjänsterna. Däremot har det förblivit oklart om reservering av bibliotekets material är avgiftsbelagd eller avgiftsfri verksamhet. Biträdande justitiekanslern har i sitt beslut (21.5.2004, dnr 973/1/02) kommit till den slutsatsen att bestämmelsen - "utlåningen av bibliotekets egna samlingar är avgiftsfri" - bör tolkas så att den även gäller reservering av nämnda material.

I synnerhet på grund av mångtydigheten i fråga om avgiftsfrihet vid reservering av material är det ändamålsenligt att bestämmelsen om avgiftsfrihet i den gällande bibliotekslagen förtydligas och preciseras.

2.3.6 Användningsregler

Enligt 10 § i bibliotekslagen kan ett allmänt bibliotek ha regler med bestämmelser om användningen av biblioteket och om biblioteksanvändarnas rättigheter och skyldigheter. I bibliotekens nuvarande regler finns bestämmelser om utlåning, reservering och återlämnande samt om förlust av lånerätt och rätten att använda biblioteket.

Enligt 80 § i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter måste dock föreskrivas i lag. Även en annan myndighet kan genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat.

Den gällande bibliotekslagen har trätt i kraft före den nuvarande grundlagen. Enligt motiveringen till bibliotekslagen (RP 210/1997 rd) ansågs 10 § i lagen nödvändig på grund av bibliotekens höga användningsgrad och för att alla ska kunna tryggas lika rättigheter till bibliotekstjänster. I riksdagshandlingarna har man inte annars tagit ställning till ärendet och i samband med riksdagsbehandlingen har man inte begärt ett utlåtande om frågan av grundlagsutskottet. Eftersom bibliotekslagens bestämmelser om regler inte kan anses vara tillräckligt exakta med tanke på biblioteksanvändarens rättssäkerhet är det ändamålsenligt att till denna del ändra och precisera bestämmelserna. Även riksdagens biträdande justitieombudsman har i sina beslut den 20 augusti 2007 (dnr 1009/2/07) och den 24 september 2013 (dnr 2628/2/13) fäst uppmärksamhet vid tillbörligheten i bemyndigandet som gäller regler.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Målet med propositionen är att förnya lagstiftningen som gäller de allmänna biblioteken till att motsvara förändringarna i de allmänna bibliotekens verksamhetsmiljö och bestämmelserna i den gällande grundlagen.

Målet med propositionen är också att stärka de allmänna bibliotekens verksamhetsförutsättningar samt att främja ett aktivt medborgarskap, demokrati, yttrandefrihet och livslångt lärande. Syftet är att det allmänna biblioteket ska vara tillgängligt för alla och en plats och ett rum som är öppet för alla och både erbjuder tillgång till mångsidig information och kulturinnehåll och stöder individers och gemenskapers verksamhet i det civila samhället.

Syftet med propositionen är att förnya den nuvarande central- och landskapsbiblioteksverksamheten. Utgångspunkten för reformen har varit de allmänna bibliotekens grundläggande verksamhet och det grundläggande syftet för deras existens. På grund av detta utgår reformen från ett uppgiftsbaserat perspektiv. Uppgiftsbaseringen gäller all verksamhet vid de allmänna biblioteken. I propositionen föreslås att ett allmänt bibliotek utöver grundläggande uppgifter även kan ha riksomfattande eller regionala utvecklingsuppgifter och en särskild uppgift. Avsikten är att ovannämnda uppgifter utgör de allmänna bibliotekens funktionella helhet.

Genom propositionen verkställs därtill målet i planen för de offentliga finanserna för 2015—2018 och statsbudgeten 2016 om att minska antalet nuvarande landskapsbibliotek.

3.2 Alternativ för genomförandet

Propositionens mål om att minska antalet nuvarande landskapsbibliotek samt att reformera central- och landskapsbiblioteksverksamheten kan genomföras på två olika sätt.

I det första alternativet bevaras det nuvarande, organisationsbaserade central- och landskapsbibliotekssystemet, men antalet landskapsbibliotek minskas från nuvarande (18). Samtidigt är det möjligt att ändra landskapsbibliotekens nuvarande uppgifter så att de motsvarar förändringarna i verksamhetsmiljön och att ersätta begreppet landskapsbibliotek med ett annat, exempelvis utvecklarbibliotek eller utvecklingsbibliotek, i syfte att undvika otydlighet.

Detta alternativ anses dock inte avlägsna nackdelarna med landskapsbibliotekssystemet. I en organisationsbaserad modell är det fortfarande möjligt att centralbiblioteks- och landskapsbiblioteksuppgifterna vid de allmänna bibliotek som handhar sådana blandas ihop med både genomförandet av de grundläggande uppgifterna och utvecklandet av dem. Alternativet gör det också möjligt för centralbiblioteks- och landskapsbiblioteksorganisationen att besluta om det detaljerade innehållet i och sätten att genomföra central- och landskapsbiblioteksuppgifterna.

Därmed utgör inte landskapsbiblioteksuppgifterna en jämlik helhet med tanke på situationen i hela landet. Vidare skulle ett organisationsbaserat system inte utgöra en helhet som grundar sig på de allmänna bibliotekens serviceuppgift eftersom de allmänna bibliotekens verksamhet skulle bestämmas dels utgående från uppgiften i fråga om de grundläggande uppgifterna och dels utgående från organisationen i fråga om de regionala och nationella utvecklingsuppgifterna. Därmed kan det första alternativet inte anses vara tillräckligt och ändamålsenligt med tanke på utvecklingen av den regionala biblioteksverksamheten och syftena med propositionen.

I det andra alternativet slopas det nuvarande organisationsbaserade central- och landskapsbibliotekssystemet och central- och landskapsbiblioteksverksamheten bestäms utgående från serviceuppgiften. Den nuvarande central- och landskapsbiblioteksmodellen ersätts med ett riksomfattande och regionalt utvecklingsuppdrag. Med det riksomfattande utvecklingsuppdraget stöder man på ett rättvist sätt alla allmänna biblioteks möjligheter att utveckla sin verksamhet. Genom de regionala utvecklingsuppdragen skapas förutsättningar för att stärka verksamheten vid de allmänna biblioteken inom verksamhetsområdet.

Detta alternativ betonar betydelsen av den grundläggande verksamheten vid de allmänna biblioteken och stöder det uppgiftsbaserade tillvägagångssättet i den föreslagna lagen. Detta alternativ gör det möjligt att betrakta de allmänna bibliotekens serviceuppgifter som en helhet. I en modell som grundar sig på serviceuppgiften är det allmänna bibliotekets grundläggande uppgifter avskilda från övriga utvecklingsuppgifter som stöder de allmänna biblioteken på verksamhetsområdets nivå och nationell nivå. Därmed avlägsnas det nuvarande problemet när centralbiblioteks- och landskapsbiblioteksuppgifterna har blandats ihop med de allmänna bibliotekens grundläggande uppgifter.

På basis av ovan beskrivna måste alternativet som grundar sig på de allmänna bibliotekens serviceuppgift anses vara ett mer ändamålsenligt alternativ än det alternativ som grundar sig på organisationsmodellen med tanke på genomförandet av propositionens syfte och reformen av den regionala biblioteksverksamheten.

3.3 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om allmänna bibliotek som ersätter den gällande bibliotekslagen.

Centrala mål med den föreslagna lagen är att främja befolkningens likvärdiga möjligheter till bildning och kultur, tillgången till och användningen av information, läskulturen och en mångsidig läskunnighet, möjligheterna till livslångt lärande och utveckling av kompetensen samt ett aktivt medborgarskap, demokrati och yttrandefrihet. Enligt förslaget betonar lagen det allmänna bibliotekets samhälleliga uppgift och verksamhet.

Enligt förslaget ansvarar undervisnings- och kulturministeriet för den riksomfattande bibliotekspolitiken och utvecklingen av den när det gäller de allmänna biblioteken. Kommunens uppgift är att ordna verksamheten vid det allmänna biblioteket. Det allmänna biblioteket utgör fortfarande bas- och närservice enligt förslaget.

I den föreslagna lagen föreskrivs om det allmänna bibliotekets uppgifter. Det allmänna biblioteket har sex centrala uppgifter. Därtill kan ett allmänt bibliotek ha riksomfattande utvecklingsuppdrag, regionala utvecklingsuppdrag och en särskild uppgift. De riksomfattande och regionala utvecklingsuppdragen ersätter enligt förslaget det nuvarande central- och landskapsbibliotekssystemet som grundar sig på organisationsmodellen. Central- och landskapsbiblioteksverksamheten upphör inte i sig, utan omdefinieras utgående från serviceuppgiften.

RP 238/2016 rd

Med de riksomfattande utvecklingsuppdragen stöder man på ett rättvist sätt alla allmänna biblioteks möjligheter att utveckla sin verksamhet. Avsikten är att det riksomfattande utvecklingsuppdraget ges till Helsingfors stadsbibliotek som för närvarande fungerar som centralbibliotek för de allmänna biblioteken. Genom de regionala utvecklingsuppdragen skapas förutsättningar för att stärka verksamheten vid de allmänna biblioteken inom verksamhetsområdet. Med en särskild uppgift kan man komplettera de uppgifter som lagen föreskriver för de allmänna biblioteken. En särskild uppgift kan vara exempelvis att upprätthålla det samiska eller flerspråkiga biblioteket.

Enligt förslaget förtydligas den nuvarande bestämmelsen om avgiftsfrihet. Avgiftsfri verksamhet vid de allmänna biblioteken är enligt förslaget användning, utlåning och reservering av de allmänna bibliotekens egna material samt handledning och rådgivning. Även de fjärrlån som bibliotek som sköter riksomfattande och regionala utvecklingsuppdrag ger andra allmänna bibliotek ska fortfarande vara avgiftsfria. Enligt förslaget kan kommunen ta ut avgifter för andra tjänster, till exempel för material som återlämnas för sent. Avgiften ska vara skäligen och högst motsvara självkostnadsvärdet av prestationen.

Till den föreslagna lagen fogas bestämmelser om biblioteksanvändarens skyldigheter samt om låneförbud och förbud att använda biblioteket. Enligt förslaget får biblioteksanvändaren inte störa andra användare eller personalen och inte äventyra trivseln eller tryggheten på biblioteket. Därtill ska biblioteksanvändaren hantera bibliotekets material och övriga egendom på ett varsamt sätt. Om biblioteksanvändaren inte inom utsatt tid återlämnat material som lånats ut tidigare eller betalat försenings- eller andra avgifter får han eller hon enligt förslaget inte låna bibliotekets material. En biblioteksanvändare kan meddelas tidsbegränsat förbud att använda ett bibliotek om han eller hon upprepade gånger och väsentligt stör bibliotekets verksamhet eller äventyrar säkerheten på biblioteket eller skadar bibliotekets egendom. Det föreslås att bestämmelsen om bibliotekets användningsregler förnyas.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen beräknas inte ha konsekvenser för den statliga ekonomin. Propositionen kan verkställas inom ramen för den statsandel för basservice som riktats till kommunerna i planen för de offentliga finanserna för 2017—2020.

Propositionen ger inte kommunen fler uppgifter som ska finansieras och har inga konsekvenser för kommunernas ekonomi. Propositionen kan genomföras inom ramen för de nuvarande anslagen. År 2016 har statsandelsprocenten för kommunal basservice varit 25,47 procent. Kommunernas statsandel för basservice grundar sig inte på sektorspecifika grundpriser utan statsandelen är kalkylerad och allmänt täckande. År 2014 var de allmänna bibliotekens driftskostnader 342 miljoner euro.

I propositionen föreslås att den gällande bibliotekslagens bestämmelse om avgiftsfrihet och avgifter förtydligas. Enligt propositionen är användningen, utlåningen och reserveringen av de allmänna bibliotekens egna material samt handledningen och rådgivningen avgiftsfria. De fjärrlån som bibliotek som sköter riksomfattande och regionala utvecklingsuppdrag ger andra allmänna bibliotek är avgiftsfria på samma sätt som för närvarande. Kommunen kan ta ut avgifter för material som återlämnats för sent, reserverat material som inte avhämtas och för andra än avgiftsfria prestationer en skälig avgift som högst motsvarar självkostnadsvärdet av prestationen.

RP 238/2016 rd

År 2014 var de allmänna bibliotekens intäkter totalt 28 miljoner euro. Av intäkterna var ca 19 miljoner euro statsunderstöd och andra stöd, försäljningsintäkter från andra kommuner och aktörer samt sysselsättningsstöd. De egentliga avgifterna som de allmänna biblioteken tagit ut och de andra intäkterna uppgick till ca nio miljoner euro.

En betydande del av de allmänna bibliotekens avgifter och andra intäkter bestod av försörjningsavgifter. En del kommuner har för närvarande även tagit ut en avgift för reservering av material. Reserveringsavgifternas andel av de allmänna bibliotekens avgifter och andra intäkter har minskat under de senaste åren, och andelen uppskattas vara relativt obetydlig sett till de allmänna bibliotekens intäkter som helhet. Slopandet av reserveringsavgifterna kan bedömas ha en viss inverkan på intäkterna för ett sådant allmänt bibliotek som för närvarande tar ut en avgift för reservering av material. Denna inverkan kan dock jämnas ut exempelvis genom att ta ut en avgift för reserverade material som inte avhämtas. Därtill kan kommunen enligt förslaget ange ett maximiantal reservationer som biblioteksanvändaren kan ha på en gång.

4.2 Konsekvenser för statliga och kommunala myndigheters verksamhet

Propositionen har inga konsekvenser för de statliga eller kommunala myndigheternas verksamhet. Enligt förslaget ansvarar staten fortfarande för den riksomfattande bibliotekspolitiken och utvecklingen av den när det gäller de allmänna biblioteken. På samma sätt som för närvarande fungerar regionförvaltningsverken som statens regionala förvaltningsmyndighet.

Kommunerna ansvarar för att ordna verksamheten vid det allmänna biblioteket, på samma sätt som för närvarande. Enligt förslaget kan kommunen ordna det allmänna bibliotekets verksamhet själv eller i samarbete med andra kommuner eller på något annat sätt. Propositionen ökar inte kommunernas uppgifter jämfört med nuläget.

Reformen av central- och landskapsbibliotekssystemet innebär i praktiken att antalet bibliotek som handhar landskapsbiblioteksuppgifter minskar från nuvarande. En minskning av antalet uppskattas effektivisera användningen av resurser för utveckling och förenhetliga verksamhetssätten samt underlätta samarbetet och informationsgången i fråga om de allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppgifter.

Reformen av central- och landskapsbibliotekssystemet innebär enligt förslaget också att verksamhetsområdet för bibliotek som sköter ett regionalt utvecklingsuppdrag delvis är bredare än de nuvarande landskapsbibliotekens verksamhetsområden, vilket möjliggör utvecklingsåtgärder med större regional täckning än för närvarande.

För närvarande har biblioteken som sköter landskapsbiblioteksuppgifter i regel inte separata avdelningar för att sköta landskapsuppgifterna och inte personal som enbart sköter dessa uppgifter. Därmed uppskattas att reformen inte orsakar betydande förändringar i landskapsbibliotekens verksamhet eller personal.

De nuvarande central- och landskapsbiblioteksuppgifterna har skötts med ett årligt anslag för dessa uppgifter i statsbudgeten. På grund av reformen omriktas anslaget i statsbudgeten med beaktande av bland annat storleken på verksamhetsområdet för biblioteken som sköter regionala utvecklingsuppdrag samt kommunstrukturen och språkliga faktorer.

Propositionen betonar det allmänna bibliotekets roll som skapare av samarbete. Enligt förslaget ska det allmänna biblioteket verka och utveckla sin verksamhet i aktivt samarbete i synnerhet med olika kommunala aktörer. Samarbete ska vara normal verksamhet för det allmänna biblioteket och kommunen.

Ärenden som gäller låneförbud och förbud att använda ett allmänt bibliotek hör enligt förslaget till kommunens normala förvaltning. Antalet årliga beslut om förbud att använda biblioteket för viss tid är svårt att uppskatta, men det är sannolikt att endast ett fåtal beslut meddelas. Därmed uppskattas att kommunernas administrativa arbete inte ökar nämnvärt när det gäller beslut om användningsförbud.

De föreslagna bestämmelserna om biblioteksanvändarens skyldigheter och användningsregler beräknas förtydliga förfarandena och principerna som gäller vid verksamhet och skötsel av ärenden i de allmänna biblioteken. Därmed bedöms att bestämmelserna gör arbetet för kommunens och de allmänna bibliotekens personal lättare och mer flexibelt.

Ändringarna i behörighetsvillkoren för personalen ökar i enlighet med statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram kommunernas verksamhetsfrihet och förenklar förpliktelserna som gäller personalstrukturen. De föreslagna ändringarna främjar kommunens möjligheter att rekrytera personal på ett mer flexibelt och ändamålsenligt sätt. Propositionen har inga konsekvenser för ställningen för bibliotekens nuvarande personal. En person som anställts i tjänst eller arbetsavtalsförhållande innan den föreslagna lagen träder i kraft är fortfarande behörig för ifrågavarande tjänst eller anställningsförhållande.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

De allmänna biblioteken har av hävd haft en viktig och mångsidig bildande uppgift i det finländska samhället. Enligt en undersökning från 2013 (Cross-European survey to measure users' perceptions of the benefits of ICT in public libraries) ansåg 87 procent av finländarna i åldern 15 år eller äldre att det allmänna biblioteket motsvarar den lokala gemenskapens behov minst bra eller ganska bra. Finländarna har upplevt att biblioteket hjälpt dem att hitta information, upprätthålla läsande- och kulturintresset, utveckla de datatekniska färdigheterna samt erbjudit stimulans för fritiden och hobbyer och för ökandet av de sociala kontakterna.

Propositionen främjar de allmänna bibliotekens ställning. Enligt den föreslagna bestämmelsen om lagens syfte är lagens syfte förutom att främja tillgången till och användningen av information samt läskulturen även att bland annat främja ett aktivt medborgarskap, demokrati och yttrandefrihet samt befolkningens likvärdiga möjligheter till bildning och kultur. Genom att definiera värdegrunden för det allmänna bibliotekets verksamhet med gemenskap, pluralism och kulturell mångfald bidrar det allmänna biblioteket till att stärka välfärden, delaktigheten och den samhälleliga dialogen.

Propositionen betonar även det allmänna biblioteket som en plats som alla kan använda och som är tillgänglig för alla. Ett allmänt bibliotek ska kunna användas av och vara tillgängligt för barn, unga, vuxna, äldre och specialgrupper. Därmed bidrar propositionen till att öka befolkningens likställdhet och jämställdhet.

Propositionen strävar efter att stärka de allmänna bibliotekens samhälleliga betydelse. Genom att sköta sina uppgifter bidrar det allmänna biblioteket till ökandet av befolkningens och gemenskapernas kulturella och sociala kapital.

Det allmänna biblioteket bidrar till utvecklingen av kunskapsintensiva branscher och främjar därmed lokal och regional livskraft genom att erbjuda alla informations- och kulturinnehåll och lokaler som lämpar sig för studier och arbete samt genom att stöda kompetensutveckling.

Enligt förslaget utgör det allmänna biblioteket en rumslig, funktionell och kunskapsmässig fästpunkt för nätverkande och samarbete för individer samt för aktörer inom den offentliga sektorn, privata sektorn och tredje sektorn.

4.4 Konsekvenser för biblioteksanvändarna

Propositionen betonar att det allmänna biblioteket är ett offentligt rum som är lättillgängligt för alla användare och en mångsidig verksamhetsmiljö i vardagen. Propositionens utgångspunkt är att upprätthålla och utveckla det allmänna biblioteket som när- och basservice med låg tröskel. Biblioteket ska enligt förslaget vara öppet för alla och i sin verksamhet aktivt beakta olika användargrupperns behov.

Alla användare ska ha tillgång till bibliotekets fysiska och digitala material samt bibliotekets mångsidiga verksamhetsformer. Biblioteket sporrar användarna till självständighet och hjälper dem att utnyttja information och kulturinnehåll. Därmed förbättrar biblioteket även användarnas färdigheter och möjligheter att delta i samhällslivet.

I synnerhet för barn och unga ska biblioteket erbjuda förutom en trygg miljö i vardagen även särskilda tjänster som stöder läsandet och en mångsidig läsförmåga. Detta uppskattas bidra till att öka läsandet under fritiden hos barn och unga samt stärka deras förmåga att ta emot och producera olika medieinnehåll.

Bibliotekets fysiska rum, digitala miljöer, material och redskap ger användarna möjligheter till samverkan, självuttryck och lärande. Det allmänna biblioteket möjliggör också gemensamt deltagande och gemensam påverkan. Biblioteket utgör en hållbar grund för lokala gemenskapers utveckling och stärkning.

Enligt förslaget har biblioteksanvändaren både rättigheter och skyldigheter. Föreskrifter om skyldigheterna förbättrar användarnas rättssäkerhet genom att fastställa vad som förutsätts av dem som använder lokalerna och materialet. Bestämmelserna om användningsregler, låneförbud och förbud att använda bibliotek tryggar också användarnas rättigheter.

4.5 Könsrelaterade konsekvenser

Enligt statsrådets principbeslut om jämställdhetsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering åren 2016—2019 ska ett mål om att främja jämställdheten mellan könen införas i beredningen av bibliotekslagen. Det bedöms att propositionen bidrar till att stärka jämställdheten mellan män och kvinnor.

Bibliotekssektorn har traditionellt varit ett kvinnodominerat område. Enligt Statistikcentralens uppgifter för 2014 är över 80 procent av personerna som arbetar vid de allmänna biblioteken kvinnor med undantag för biblioteksbussförarna. I propositionen föreslås att behörighetsvillkoren för det allmänna bibliotekets personal förnyas så att man i regel förutsätter lämplig högskoleexamen av personer i sakkunniguppgifter. Flexiblare behörighetsvillkor uppskattas leda till mångsidigare utbildningsbakgrund hos personer som jobbar som sakkunniga vid de allmänna biblioteken, vilket skulle balansera könsfördelningen inom bibliotekssektorn.

Enligt en utredning från 2013 hade 58 procent av männen över 15 år och 76 procent av kvinnorna över 15 år använt ett allmänt bibliotek i Finland under de senaste 12 månaderna (Käyttäjien käsityksiä tieto- ja viestintäteknologioiden hyödyistä yleisissä kirjastoissa Suomessa 2013). Av de allmänna bibliotekens användare som var över 15 år var 43 procent män och 57 procent kvinnor. I propositionen betonas att det allmänna biblioteket kan användas av alla och är tillgängligt för alla. I ordnandet av det allmänna bibliotekets tjänster och i materialet som erbjuds för användning ska enligt förslaget beaktas bland annat stärkandet av jämställdheten. Målet med lagförslaget om allmänna bibliotek är att främja befolkningens lika

möjligheter till bildning och kultur. I genomförandet av målet ska utöver utgångspunkterna som föreskrivs i 2 § 2 mom. i lagförslaget beaktas även jämställdheten.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Den 11 februari 2015 tillsatte undervisnings- och kulturministeriet en arbetsgrupp som hade till uppgift att utarbeta ett förslag till ändring av bibliotekslagen. Förslaget skulle utarbetas i form av en regeringsproposition. I beredningsarbetet skulle arbetsgruppen beakta förändringarna i verksamhetsmiljön och deras konsekvenser för tryggheten och främjandet av tillgången, tillgängligheten och pluralismen i fråga om biblioteks- och informationstjänsterna samt biblioteks- och informationstjänstnätverkets funktion och hela biblioteksnätverkets samarbete, utvärderingen av genomförandet av målen för bibliotekstjänsterna och verksamheten samt säkerställandet av kompetensen i ordnandet av biblioteks- och informationstjänster.

I arbetsgruppen ingick förutom undervisnings- och kulturministeriet även medlemmar som företrädde regionförvaltningsverken i Östra Finland samt Västra och Inre Finland, Finlands Kommunförbund, Tammerfors stadsbibliotek - landskapsbiblioteket i Birkaland, Borgå stadsbibliotek - landskapsbiblioteket i Nyland, Finlands biblioteksörening, Vetenskapsbiblioteket Tritonia, Lapplands högskolebibliotek och Jakobstads stadsbibliotek. Permanenta sakkunniga i arbetsgruppen var representanter för justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt Åbo och Tammerfors universitet. I anknytning till reformen av bibliotekslagen ordnades tre workshops i Helsingfors 2015. Temat för workshopen den 19 februari var kompetens och ledning, temat för tillställningen den 11 maj var tillgång och tillgänglighet samt temat för workshopen den 21 september var delaktighet och partnerskap. Synpunkterna som lyftes fram under tillställningarna har utnyttjats i beredningen av propositionen.

Utöver workshops ordnades våren 2015 fyra höranden (21.4.2015 Varkaus, 29.4.2015 Helsingfors, 6.5.2015 Tammerfors och 8.5.2015 Uleåborg). Vid hörandena behandlades reformen av bibliotekslagen. Vid workshoparna och hörandena deltog representanter för regionförvaltningsverken, de allmänna biblioteken samt för andra organisationer inom bibliotekssektorn och andra intressegrupper.

Arbetsgruppens utkast till regeringsproposition har diskuterats med Finlands Kommunförbund rf den 13 april. Den 18 april 2016 ordnade undervisnings- och kulturministeriet en diskussion för centrala aktörer inom bibliotekssektorn där man diskuterade målen och riktlinjerna i reformen av bibliotekslagen. Arbetsgruppen lämnade sitt utkast till regeringsproposition till undervisnings- och kulturministeriet den 17 maj 2016. Propositionen grundar sig huvudsakligen på det förslag till reform av den gällande bibliotekslagen som utarbetats i arbetsgruppen.

Förslaget behandlades av delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning den 25 oktober 2016. Propositionen har granskats av justitieministeriets laggranskningsenhet.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Den 19 augusti 2016 begärde undervisnings- och kulturministeriet remissyttranden om utkastet till proposition av justitieministeriet, finansministeriet, sex regionförvaltningsverk, Utbildningsstyrelsen, Finlands Kommunförbund rf, landskapsförbunden, 18 landskapsbibliotek, centralbiblioteket för de allmänna biblioteken, Finlands svenska biblioteksörening rf, Finlands biblioteksörening rf, Nationalbiblioteket, Rådet för specialbibliotek, Rådet för Finlands universitetsbibliotek, konsortiet för yrkeshögskolornas bibliotekssamarbete AMKIT, rådet för de allmänna biblioteken, biblioteket för synskadade, Depåbiblioteket, KT Kommunarbetsgi-

varna, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Kuntien asiantuntijat - KUMULA rf, yrkeshögskolan i Seinäjoki, Åbo yrkeshögskola, Uleåborgs yrkeshögskola, Tammerfors universitet, Uleåborgs universitet, Åbo Akademi, Mellersta Nylands Utbildningssamkommun samt följande 21 kommuner: Esbo stad, Heinola stad, Enare kommun, Ingå stad, Kannus stad, Kervo stad, Kokemäki stad, Korsnäs kommun, Laitia stad, Luhanka kommun, Miehikkälä kommun, Nurmes stad, Parikkala stad, Sastamala stad, Nyslott stad, Sotkamo kommun, Suonenjoki stad, Taivalkoski kommun, Tammela kommun, Vanda stad och Ähtäri stad.

Det lämnades totalt 69 yttranden, varav 62 från dem som fått en begäran om yttrande och sju från andra parter. Förutom av dem som fick en begäran om yttrande lämnades yttranden även av Fredrikbiblioteken (Jakobstad, Korsnäs, Kristinestad, Larsmo, Malax, Vörå, Pedersöre, Nykarleby), Korsholms kommun, Jakobstad stad, Svenska Finlands Folkting, YTY-Kirjastot (Alajärvi, Evijärvi, Lappajärvi, Perho, Soini, Veteli och Vimpeli), Svenska Österbottens förbund för utbildning och kultur och För kultur på lika villkor r.f. / Kultur för alla-tjänsten.

Undervisnings- och kulturministeriet har utarbetat ett sammandrag av remissyttrandena.

Remissinstanserna ansåg att propositionen är lyckad och nödvändig. Dels ansåg man att propositionen förtydligar de allmänna bibliotekens ställning och verksamhet och dels att den stärker de allmänna bibliotekens samhälleliga uppgift. Yttrandena fäste mest uppmärksamhet vid 10 § som gäller utvecklingsbibliotek samt 16 § som gäller kompetens och ledning. Justitieministeriets viktigaste anmärkningar gällde biblioteksanvändarens skyldigheter, användningsreglerna samt låneförbudet och förbudet att använda biblioteket.

Utvecklingsbiblioteket

Landskapsförbunden ansåg i sina yttranden att antalet utvecklingsbibliotek bör motsvara antalet landskap och att regionala behov bör beaktas i utvecklingsbibliotekens uppgifter. I sitt gemensamma yttrande ansåg regionförvaltningsverken att utvecklingsbibliotekens uppgifter och roller är otydliga och ostrukturerade i förhållande till regionalförvaltningsmyndigheternas uppgifter. Enligt regionförvaltningsverkens synpunkt är även regionförvaltningens och statsförvaltningens uppgifter otydliga i propositionen. I flera yttranden ansågs begreppet utvecklingsbibliotek vara misslyckat.

Enligt justitieministeriets yttrande bör utvecklingsbibliotekens verksamhetsområden fastställas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov tillgodoses enligt lika grunder. Justitieministeriet föreslog att motiveringarna som gäller utvecklingsbiblioteken preciseras till denna del. Enligt justitieministeriet bör man vid fastställandet av de geografiska verksamhetsområdena även i mån av möjlighet beakta den samiskspråkiga befolkningens behov. Därtill fäste justitieministeriet uppmärksamhet vid några lagtekniska detaljer.

I den fortsatta beredningen av propositionen har man nått en lösning där det föreslås att reformen av central- och landskapsbibliotekssystemet genomförs med ett uppgiftsorienterat tillvägagångssätt. Enligt förslaget definieras central- och landskapsbiblioteksverksamheten med utgångspunkt i serviceuppgiften och ersätts med en riksomfattande och regional utvecklingsuppdrag. I den fortsatta beredningen har man i syfte att undvika oklarheter delvis omformulerat regionförvaltningsverkets uppgifter och därtill preciserat motiveringarna på det sätt som föreslogs i justitieministeriets yttrande.

Kompetens och ledning

I de mottagna yttrandena är åsikterna om paragrafen som gäller kompetens och ledning delade. Å ena sidan ansågs det att 16 § i propositionen i praktiken leder till att personalens kompetens försvagas, i synnerhet vid mindre bibliotek och att yrkesutbildning inom biblioteksbranschen minskar. Å andra sidan ansågs det att ändringen av behörighetsvillkoren är lyckad och möjliggör flexibilitet, nya serviceproduktioner och mångsidig rekrytering av kompetens.

Enligt finansministeriet iakttar och stöder bestämmelsen om kompetens och ledning åtgärdsprogrammet som regeringens finanspolitiska ministerutskott godkände i februari 2016 vad gäller minskandet av kommunernas uppgifter och förpliktelser. Enligt åtgärdsprogrammet för minskande av kommunernas uppgifter ska föreskrifter om personalens behörighetsvillkor utfärdas med enhetliga kriterier så att man endast av vägande skäl kan föreskriva villkor som är mer detaljerade än nivån eller kompetensbeskrivningen för examen.

I den fortsatta beredningen har man iakttagit riktlinjerna i åtgärdsprogrammet som godkänts av regeringens finanspolitiska ministerutskott i fråga om minskandet av kommunernas uppgifter och förpliktelser.

Biblioteksanvändarnas skyldigheter samt låneförbud och förbud att använda biblioteket

Justitieministeriet har i sitt yttrande fäst uppmärksamhet vid bland annat det att begränsningen av rätten att använda biblioteket endast kan vara en följd av allvarliga eller väsentliga förseelser när varningar eller anmärkningar inte har lett till önskat resultat. Eftersom biblioteket även är en sådan allmän plats som avses i ordningslagen är det nödvändigt att klargöra den föreslagna lagens förhållande till ordningslagen (612/2003). Därtill har justitieministeriet ansett att frågorna om sökande av ändring i fråga om låneförbud och användningsförbud måste omarbetas i den fortsatta beredningen.

I den fortsatta beredningen har justitieministeriets iakttagelser beaktats.

6 Samband med andra propositioner

Enligt statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram fattas ett separat beslut om samordningen av statens regionförvaltning och landskapsförvaltningen som förenklar organiseringen av den offentliga regionförvaltningen. Den 5 april 2016 har regeringen utstakat en riktlinje om de uppgifter som flyttas till landskapen från början av 2019. Enligt riktlinjen har kommunen fortfarande ansvar för främjandet av bland annat kompetens och bildning och kultur- och andra fritidstjänster. Framöver ska landskapens uppgifter vara att bland annat främja landskapets identitet, livskraft och kultur samt välfärd och idrott.

Enligt regeringens riktlinje bildas av de nuvarande sex regionförvaltningsverken en myndighet med riksomfattande behörighet som fungerar genom regionala enheter / verksamhetsställen. Den 22 april 2016 har finansministeriet tillsatt en projektgrupp och den övriga beredningsorganisation som behövs för den fortsatta beredningen av regionförvaltningsreformen. Huvudansvaret för de lagändringar som behövs ligger hos ministeriet. Målet är att utkastet till regeringsproposition för speciallagstiftningen som gäller genomförandet av överföringen av uppgifter är färdig i slutet av 2016. Målet är att statens nya riksomfattande tillstånds-, styrnings- och tillsynsverk inleder sin verksamhet i början av 2019.

Riktlinjerna i den fortsatta beredningen som gäller regionförvaltningsverken kan påverka bestämmelsen om statens regionala förvaltningsmyndighet i denna proposition.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om allmänna bibliotek

1 §. Lagens tillämpningsområde. I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Enligt paragrafen innehåller lagen bestämmelser om de allmänna biblioteken och deras verksamhet, om främjande av verksamheten på lokal-, region- och riksnivå, om bibliotekens samarbete och om statsfinansieringen för biblioteken.

Med allmänna bibliotek och deras verksamhet avses det biblioteksväsende som ordnas av en kommun. Allmänna bibliotek har verksamhet på lokal-, region- och riksnivå.

Med bibliotekens samarbete avses såväl de allmänna bibliotekens samarbete med varandra och med andra bibliotek som deras samarbete med myndigheter och olika sammanslutningar. Med statsfinansiering avses statsandelar för de allmänna bibliotekens driftskostnader samt statsunderstöd som beviljas efter prövning.

2 §. Lagens syfte. I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens syfte. Paragrafen motsvarar till sitt innehåll delvis 1 § i den gällande bibliotekslagen.

Enligt 1 mom. är lagens syfte att främja befolkningens likvärdiga möjligheter till bildning och kultur, tillgången till och användningen av information, läskulturen och en mångsidig läskunnighet, möjligheterna till livslångt lärande och utveckling av kompetensen samt ett aktivt medborgarskap, demokrati och yttrandefrihet.

I momentet betonas de allmänna bibliotekens samhälleliga uppdrag och verksamhet framför allt när det gäller främjandet av aktivt medborgarskap, demokrati och yttrandefrihet samt livslångt lärande. Ett aktivt medborgarskap ökar förtroendet och välmåendet samt stärker det sociala kapitalet både på individnivå och på samhällelig nivå. Ett syfte är att det allmänna biblioteket för sin del främjar befolkningens möjligheter att på eget initiativ delta i kultur- och näringslivet liksom i det övriga samhällslivet. Biblioteket främjar för sin del yttrandefriheten genom att stödja tillgången till öppen och tillförlitlig information och erbjuda olika perspektiv på att inhämta, kombinera och framställa information och genom att tillhandahålla ett mångsidigt material. Ett allmänt bibliotek ska också fungera som en fysisk plats där yttrandefriheten främjas.

Ett allmänt bibliotek ska vara en för alla tillgänglig och öppen plats och lokal som erbjuder tillgång till mångsidig information och mångsidigt kulturellt innehåll samt stöder individens och sammanslutningars verksamhet i det civila samhället. Genom de allmänna biblioteken tillgodoser den offentliga makten individens rätt enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att utveckla sig själv oavsett medellöshet.

Enligt 2 mom. ska syftet med lagen uppnås med utgångspunkt i gemenskap, pluralism och kulturell mångfald. Dessa utgångspunkter skapar lagens värdegrund, som styr uppnåendet av syftet i 1 mom. Gemenskapen syftar till att främja inkludering av alla människor och grupper samt deras deltagande. Pluralism och kulturell mångfald syftar till respekt för olikheter och främjande av en dialog mellan kulturer. Utöver de utgångspunkter som nämns i momentet är även de i grundlagen föreskrivna grundläggande fri- och rättigheterna, såsom jämlikhet och jämställdhet, utgångspunkter för verksamheten vid de allmänna biblioteken.

3 §. Definitioner. I paragrafen definieras allmänt bibliotek, riksomfattande utvecklingsuppdrag och regionala utvecklingsuppdrag. Med ett allmänt bibliotek avses enligt 1 punkten ett biblioteksväsende som ordnas av kommunen och som är avsett för alla befolkningsgrupper och utgör en funktionell och administrativ helhet.

I 2 punkten definieras vad som avses med riksomfattande utvecklingsuppdrag. Med riksomfattande utvecklingsuppdrag avses utvecklingsuppgifter som anförtrotts ett allmänt bibliotek och som stöder verksamheten vid de allmänna biblioteken på ett rättvist sätt. Det riksomfattande utvecklingsuppdraget kan endast anförtros ett bibliotek. Det allmänna bibliotek som sköter utvecklingsuppgifterna kan utöver de uppgifter som anges i 6 § även ha i 9 § avsedda särskilda uppgifter.

Med regionala utvecklingsuppdrag avses enligt 3 punkten uppgifter som anförtrotts ett allmänt bibliotek och som bidrar till att stärka verksamhetsförutsättningarna för de allmänna biblioteken inom verksamhetsområdet. De allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag bildar ett samarbetsnätverk som omfattar fastlandet. De allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag kan utöver de uppgifter som anges i 6 § även ha i 9 § avsedda särskilda uppgifter.

4 §. Statliga myndigheters uppgifter. I paragrafen föreslås bestämmelser om statliga myndigheters uppgifter. Enligt 1 mom. ansvarar undervisnings- och kulturministeriet för den nationella bibliotekspolitiken för de allmänna biblioteken samt för utvecklingen av den. Undervisnings- och kulturministeriets ansvar för ledningen av bibliotekspolitiken för de allmänna biblioteken baserar sig på grundlagen, lagen om statsrådet (175/2003), reglementet för statsrådet (262/2003), statsrådets förordning om undervisnings- och kulturministeriet (310/2010) samt undervisnings- och kulturministeriets förordning om undervisnings- och kulturministeriets arbetsordning (359/2014).

Enligt grundlagens 68 § svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Enligt 2 § 1 mom. i lagen om statsrådet utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem samt om annan organisationsform för statsrådet genom lag eller genom förordning av statsrådet. Enligt 18 § 1 mom. 3 punkten i reglementet för statsrådet hör det allmänna biblioteksväsendet till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde. I 15 § 1 mom. 4 punkten i undervisnings- och kulturministeriets förordning om undervisnings- och kulturministeriets arbetsordning anges att det allmänna biblioteksväsendet för till ministeriets uppgifter. Undervisnings- och kulturministeriet driver den nationella bibliotekspolitiken med hjälp av olika styrmedel och genom att finansiera utvecklingsåtgärder för de allmänna biblioteken.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om den statliga regionförvaltningsmyndigheten och dess uppgifter. Enligt momentet är regionförvaltningsverket precis som för närvarande statlig regionförvaltningsmyndighet. Regionförvaltningsverket föreslås för det första ha till uppgift att främja uppnåendet av målen för den nationella bibliotekspolitiken för de allmänna biblioteken inom sitt verksamhetsområde, t.ex. genom informationsstyrning och kommunikation och genom att ordna utbildning. Den utbildning som ordnas av regionförvaltningsverket ska särskilt hänföra sig till sådana områdeshelheter inom den offentliga förvaltningen och finansieringen samt lagstiftningen som är viktiga ur de allmänna bibliotekens synvinkel. De allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppgifter ska för sin del stödja personalens kompetens särskilt genom att ordna utbildning som hänför sig till personalens yrkeskompetens.

Regionförvaltningsverket har för det andra till uppgift att följa och utvärdera verksamheten vid de allmänna biblioteken inom sitt verksamhetsområde. Regionförvaltningsverket ska an-

svara för produktionen av uppföljnings- och utvärderingsinformation om de allmänna biblioteken till stöd för beslutsfattandet samt med tanke på den nationella och regionala utvecklingsverksamheten. När det gäller produktionen av uppföljnings- och utvärderingsinformation om de allmänna biblioteken samarbetar regionförvaltningsverket bl.a. med kommunerna.

Enligt 4 § 2 mom. 1 punkten i den gällande lagen om regionförvaltningsverken ska regionförvaltningsverken också utvärdera tillgången till basservice. Avsikten är att genom utvärderingen följa, övervaka och utvärdera att tillgången till basservice tillgodoses på ett jämlikt sätt i olika delar av landet.

För det tredje föreslås regionförvaltningsverket ha till uppgift att främja de allmänna bibliotekens lokala, regionala, riksomfattande och internationella utvecklingsprojekt. Enligt förslaget är regionförvaltningsverket statsbidragsmyndighet när det gäller de allmänna bibliotekens regionala och lokala utvecklingsprojekt. Dessutom utför regionförvaltningsverket andra uppgifter som undervisnings- och kulturministeriet har ålagt, t.ex. särskilda utredningar.

5 §. Kommunens uppgifter. I paragrafen föreslås bestämmelser om kommunens uppgifter vid ordnandet av verksamheten vid allmänna bibliotek. Enligt 3 § 1 mom. i den gällande bibliotekslagen ska kommunen ordna de biblioteks- och informationstjänster som avses i bibliotekslagen. Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Enligt det föreslagna 1 mom. hör det fortfarande till kommunens uppgift att ordna verksamheten vid allmänna bibliotek. Genom momentet ändras således inte vare sig kommunens ansvar eller uppgifter jämfört med nuläget. Kommunen svarar för att de allmänna bibliotekens verksamhet överensstämmer med den föreslagna lagen.

En kommun kan ordna ett allmänt biblioteks verksamhet själv, eller i samverkan med andra kommuner eller på något annat sätt. Bestämmelserna motsvarar till denna del 3 § 2 mom. i den gällande bibliotekslagen.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om att kommunen ska höra sina invånare i viktiga beslut som gäller de allmänna biblioteken inom ramen för sin skyldighet enligt 27 § i kommunallagen (365/1995) att se till att invånarna har möjligheter att delta och påverka. Enligt 147 § i kommunallagen (410/2015), som trädde i kraft den 1 maj 2015, tillämpas bestämmelsen fram till ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017. Därefter föreskrivs det om kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka i 22 § i kommunallagen. Enligt den paragrafen har kommuninvånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet. Fullmäktige ska sörja för mångsidiga och effektiva möjligheter att delta. Enligt 146 § i den nya kommunallagen upphävs kommunallagen (365/1995) genom den nya lagen. Om det någon annanstans i lag hänvisas till den kommunallag som gällde vid ikraftträdandet av den nya lagen, ska den nya lagen tillämpas i stället för den.

Enligt 3 mom. ska kommunen vid ordnandet av de allmänna bibliotekens verksamhet vid behov samarbeta med andra myndigheter, aktörer inom biblioteksområdet och andra sammanlutningar.

6 §. De allmänna bibliotekens uppgifter. I paragrafen föreslås bestämmelser om de allmänna bibliotekens uppgifter. Enligt 1 mom. 1 punkten har ett allmänt bibliotek till uppgift att erbjuda tillgång till material, information och kulturellt innehåll. Tillgången till material, information och kulturellt innehåll sker fysiskt och elektroniskt. Ett allmänt bibliotek ska skaffa material, information och kulturellt innehåll från olika områden, t.ex. litteratur, musik, spel och annat audiovisuellt material, samt ställa dem till förfogande och göra dem fritt tillgängliga.

RP 238/2016 rd

Enligt 1 mom. 2 punkten har ett allmänt bibliotek till uppgift att tillhandahålla en mångsidig och tidsenlig samling. Varje allmänt bibliotek ska ha en samling. Med en samling avses såväl det fysiska material som biblioteket skaffat och ställt till förfogande som nyttjanderätten till elektroniskt material. Genom en mångsidig samling och genom att regelbundet se över samlingen säkerställer man att den är av hög kvalitet och aktuell.

Enligt 1 mom. 3 punkten har ett allmänt bibliotek till uppgift att främja läsning och litteratur. Syftet med punkten är att främja läsningen i alla befolkningsgrupper och utveckla tjänsterna och verksamhetsformerna i anknytning till det, såsom läsecirklar och nätkurser. Ett allmänt bibliotek kan t.ex. tillsammans med daghem, skolor, läroanstalter och frivilligorganisationer ordna verkstäder, boktipsträffar och författarbesök.

Enligt 1 mom. 4 punkten har ett allmänt bibliotek till uppgift att tillhandahålla informationstjänster, handledning och stöd vid inhämtning och användning av information och för att främja en mångsidig läskunnighet. Enligt punkten har ett allmänt bibliotek bl.a. till uppgift att tillhandahålla biblioteksanvändarna handledning i användningen av olika material. Biblioteket stöder en mångsidig läskunnighet genom att handleda biblioteksanvändarna i hur man tar emot och producerar olika slag av medieinnehåll samt hur man använder informations- och kommunikationsteknik. En mångsidig läskunnighet är en viktig förutsättning för att förverkliga ett aktivt medborgarskap.

Enligt 1 mom. 5 punkten har ett allmänt bibliotek till uppgift att erbjuda lokaler för lärande, fritidsintressen, arbete och medborgarverksamhet. Avsikten är att ett allmänt bibliotek ska vara en för alla öppen och mångsidig arbets- och lärandemiljö samt samhällelig mötesplats.

Enligt 1 mom. 6 punkten har ett allmänt bibliotek till uppgift att främja en samhällelig och kulturell dialog. Denna uppgift fullgör biblioteket genom en mångsidig samling och bl.a. genom verksamhet som främjar dialogen och mötet mellan olika språk- och kulturgrupper och ett gott samtalsklimat.

För skötseln av de uppgifter som nämns i 1 mom. beviljas kommunen statsandelsfinansiering, om vilket det finns bestämmelser i lagen om statsandel för kommunal basservice.

Enligt 2 mom. kan ett allmänt bibliotek utöver de uppgifter som nämns i 1 mom. också ha riksomfattande utvecklingsuppdrag, regionala utvecklingsuppdrag och särskilda uppgifter. Bestämmelser om de riksomfattande och regionala utvecklingsuppdragen ingår i 7 och 8 § och om de särskilda uppgifterna i 9 §.

För att ett allmänt bibliotek ska kunna sköta de uppgifter som avses i 1 mom. ska det enligt 3 mom. ha ändamålsenliga lokaler, modern utrustning samt en tillräcklig och kunnig personal. Bestämmelser om lokalers tillgänglighet finns i markanvändnings- och bygglagen (132/1999). Med modern utrustning avses t.ex. apparater, programvara och nätanslutningar avsedda för bibliotekets personal och användare. Bestämmelser om personalens kompetens och behörighetsvillkoren för personalen finns i 17 §.

7 §. Riksomfattande utvecklingsuppdrag. I paragrafen föreslås bestämmelser om riksomfattande utvecklingsuppdrag. Utvecklingsuppdragen ersätter den organisationsbaserade centralbiblioteksmodell för de allmänna biblioteken som avses i 4 § i gällande bibliotekslag. De allmänna bibliotekens nuvarande centralbiblioteksverksamhet upphör inte i sig, utan omdefinieras utgående från serviceuppgiften.

Avsikten med de riksomfattande utvecklingsuppdragen är att på ett rättvist sätt stödja alla allmänna biblioteks möjligheter att utveckla sin verksamhet. Avsikten är att inom ramen för ut-

RP 238/2016 rd

vecklingsuppdragen tillhandahålla alla allmänna bibliotek sådana tjänster som det inte är ändamålsenligt att de enskilda allmänna biblioteken producerar själva. Skötseln av uppgifterna förutsätter planmässighet och öppenhet.

Inom ramen för utvecklingsuppdragen produceras enligt 1 mom. för det första de allmänna bibliotekens gemensamma tjänster. Gemensamma tjänster kan omfatta t.ex. förvaltning av projekt-, organisations- och statistikdatabaser samt de allmänna bibliotekens nät- och kommunikationstjänster.

De tjänster som sköts inom ramen för de riksomfattande utvecklingsuppdragen ska huvudsakligen rikta sig till allmänna bibliotek. Nationalbiblioteket ska däremot enligt 70 § 2 mom. i universitetslagen erbjuda nationella tjänster för alla bibliotek. Till dessa tjänster hör t.ex. databas-, metadata- och användargränssnittstjänster, styrning av beskrivnings- och formatarbete samt utbildning i anslutning till dessa.

De gemensamma tjänsterna ska enligt 1 mom. produceras i samarbete med de allmänna biblioteken och andra bibliotek. Detta förutsätter samarbete i synnerhet med Nationalbiblioteket.

Inom ramen för utvecklingsuppdragen ska för det andra samarbetet mellan de allmänna biblioteken främjas. Avsikten är att skapa förutsättningar för dialog, kommunikation och utveckling av praxisen mellan de allmänna biblioteken.

De riksomfattande utvecklingsuppdragen kan enligt 2 mom. anförtros ett allmänt bibliotek som med tanke på skötseln av utvecklingsuppdragen har mångsidig nationell och internationell kunskap om biblioteksverksamhet samt tillräckliga resurser. Det allmänna bibliotek som sköter utvecklingsuppdragen ska ha erfarenhet av att leda nationell utvecklingsverksamhet och av nätverk samt av internationell utvecklingsverksamhet. Skötseln av de riksomfattande utvecklingsuppdragen förutsätter kommunens samtycke. Kommunen har även möjlighet att avstå från att sköta utvecklingsuppdragen om den så vill.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om återkallande av utvecklingsuppdragen. Utvecklingsuppdragen kan återkallas endast i händelse av väsentlig försummelse. För att uppgifterna ska få återkallas krävs dessutom att det allmänna biblioteket trots anmärkningar inte har rättat till sin försummelse. Återkallelse av utvecklingsuppdragen kräver också ändring av den förordning av undervisnings- och kulturministeriet som avses i 4 mom.

Bestämmelser om det allmänna bibliotek som sköter utvecklingsuppdragen och om dess verksamhetsområde utfärdas enligt 4 mom. genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet. Avsikten är att det riksomfattande utvecklingsuppdraget anförtros Helsingfors stadsbibliotek, som för närvarande är centralbibliotek för de allmänna biblioteken. Det allmänna bibliotek som sköter de riksomfattande utvecklingsuppdragen har hela landet som sitt verksamhetsområde. Innan förordningen utfärdas ska undervisnings- och kulturministeriet ha Helsingfors stads samtycke till skötseln av det utvecklingsuppdraget. Om Helsingfors stad beslutar att avstå från skötseln av det riksomfattande utvecklingsuppdraget, ändras förordningen till denna del.

Bestämmelser om finansiering som beviljas för skötseln av det riksomfattande utvecklingsuppdraget finns i 18 §. Avsikten är att det allmänna bibliotek som sköter utvecklingsuppdrag klarar av att sköta det utvecklingsuppdraget med det anslag som årligen anvisas i statsbudgeten.

8 §. Regionala utvecklingsuppdrag. I paragrafen föreslås bestämmelser om regionala utvecklingsuppdrag. Utvecklingsuppdragen ersätter den organisationsbaserade landskapsbiblioteks-

RP 238/2016 rd

modell som avses i 4 § i gällande bibliotekslag. Nuvarande landskapsbiblioteksverksamhet upphör inte i sig, utan omdefinieras utgående från serviceuppgiften.

Avsikten med de regionala utvecklingsuppdragen är att skapa förutsättningar för att stärka verksamheten vid de allmänna biblioteken inom verksamhetsområdet. Utvecklingsuppdragen stöder de allmänna biblioteken inom varje verksamhetsområde att kunna tillgodose de regionala och lokala behoven. Skötseln av de regionala utvecklingsuppdragen förutsätter förutom regional kunskap också planmässighet och öppenhet.

Enligt 1 mom. stöder utvecklingsuppdragen för det första utvecklingen av och personalens kompetens vid de allmänna biblioteken inom verksamhetsområdet. Utvecklingen av de allmänna biblioteken stöds t.ex. genom olika utvecklingsprojekt som genomförs tillsammans samt genom att sprida god praxis och främja användningen av tjänster. Personalens kompetens stöds t.ex. genom att ta reda på vilka kompetensbehov som finns hos personalen vid de allmänna biblioteken inom verksamhetsområdet och genom att ordna mångformig utbildning. Tyngdpunkten i utbildningen ska huvudsakligen ligga på utvecklingen av personalens yrkeskompetens.

Inom ramen för utvecklingsuppdragen ska för det andra samarbetet mellan de allmänna biblioteken främjas. Avsikten är att kvaliteten på och effektiviteten i verksamheten vid de allmänna biblioteken inom verksamhetsområdet förbättras. Samarbetet mellan de allmänna biblioteken främjas bl.a. genom utbyte av information och erfarenheter och genom kollegialt lärande samt genom att utveckla samarbetsformerna.

Ett bibliotek som sköter utvecklingsuppdrag ska enligt 2 mom. samarbeta med andra allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag, med det allmänna bibliotek som sköter riksomfattande utvecklingsuppdrag och med andra bibliotek.

De bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag bildar ett samarbetsnätverk som omfattar hela fastlandet. Dessutom bildar de allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag tillsammans med det allmänna bibliotek som sköter riksomfattande utvecklingsuppdrag ett nationellt nätverk för de allmänna biblioteken samt med Nationalbiblioteket och bibliotek inom andra bibliotekssektorer ett nationellt biblioteksnätverk.

De regionala utvecklingsuppdragen kan enligt 3 mom. anförtros ett allmänt bibliotek som med tanke på skötseln av utvecklingsuppdragen har mångsidig nationell och regional kunskap om biblioteksverksamhet samt tillräckliga resurser. Ett allmänt bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag ska ha stor erfarenhet av att leda regional utvecklingsverksamhet och av nätverksamhet. När utvecklingsuppdrag anförtros ett bibliotek ska dessutom regionstrukturen och språkliga faktorer beaktas. Skötseln av utvecklingsuppdragen förutsätter kommunens samtycke. Kommunen kan också avstå från skötseln av utvecklingsuppdragen om den så vill.

Bestämmelser om finansiering som beviljas för skötseln av regionala utvecklingsuppdrag finns i 18 §. Avsikten är att det allmänna bibliotek som sköter utvecklingsuppdragen klarar av att sköta utvecklingsuppdragen med det anslag som årligen anvisas i statsbudgeten.

I 4 mom. föreslås bestämmelser om återkallande av utvecklingsuppdragen. Utvecklingsuppdragen kan återkallas endast i händelse av väsentlig försummelse. För att uppgifterna ska få återkallas krävs dessutom att det allmänna biblioteket trots anmärkningar inte har rättat till sin försummelse. Återkallelse av utvecklingsuppdragen kräver också ändring av den förordning av undervisnings- och kulturministeriet som avses i 5 mom.

RP 238/2016 rd

Bestämmelser om de allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag och om deras verksamhetsområden utfärdas enligt 5 mom. genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet. Avsikten är att de allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag ska vara färre till antalet än de nuvarande landskapsbiblioteken. Innan förordningen utfärdas ska undervisnings- och kulturministeriet ha respektive kommuners samtycke till skötseln av utvecklingsuppdraget. Om kommunen beslutar att avstå från skötseln av utvecklingsuppdraget, ändras förordningen till denna del.

Grundlagsutskottet har konstaterat (GrUU 21/2009 rd) att det vid organisering av verksamhetsområdet på förordningsnivå ska fästas särskild vikt vid 122 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilket det vid organisering av förvaltningen ska eftersträvas en indelning i sinsemellan förenliga områden så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Även justitiekanslern i statsrådet har i sitt avgörande som gäller tillgodoseende av de grundläggande språkliga rättigheterna vid förändringar i regionförvaltningen (OKV/1370/2009, 30.10.2009) konstaterat att grundlagsutskottets riktlinjer ska beaktas även vid utfärdandet av bestämmelser på förordningsnivå. I justitiekanslerns avgörande konstateras att de språkliga rättigheternas status som grundläggande rättigheter och skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna ger de språkliga rättigheterna en särställning bland de omständigheter som inverkar på ett beslut om en områdesindelning.

Med beaktande av det som konstateras ovan ska det vid fastställandet av verksamhetsområdet för ett allmänt bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag fästas vikt vid att det allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag stöder de allmänna biblioteken inom sitt verksamhetsområde så att de klarar av att tillgodose den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket enligt lika grunder. Avsikten är att åtminstone ett allmänt bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag ska ha en stark verksamhet i ett tvåspråkigt område. Avsikten är också att man vid fastställandet av de geografiska verksamhetsområdena ska beakta den samiskspråkiga befolkningens behov i den mån det är möjligt.

9 §. Särskilda uppgifter. Enligt paragrafen kan ett allmänt bibliotek utöver de uppgifter som avses i 6 § 1 mom. också ha särskilda uppgifter. Med särskilda uppgifter avses huvudsakligen uppgifter som det inte är ändamålsenligt att sköta decentraliserat och som ska tillhandahållas för hela landet. De särskilda uppgifterna kompletterar de allmänna bibliotekens lagstadgade uppgifter. Avsikten är att genom de särskilda uppgifterna trygga likvärdiga möjligheter till bildning och kultur. Inom ramen för de särskilda uppgifterna är det möjligt att producera tjänster som är avsedda både för de allmänna biblioteken och för dem som använder allmänna bibliotek. En särskild uppgift kan vara att driva t.ex. ett samiskt eller flerspråkigt bibliotek.

Undervisnings- och kulturministeriet kan anförtro en särskild uppgift åt ett allmänt bibliotek som har tillräckliga förutsättningar att sköta uppgiften. Ett bibliotek som sköter en särskild uppgift ska ha sådan mångsidig sakkunskap som krävs för uppgiften och tillräckliga resurser. En särskild uppgift kan anförtros ett bibliotek antingen för en viss tid eller tills vidare. Det beviljas statsunderstöd för skötseln av särskilda uppgifter. Skötseln av särskilda uppgifter kräver kommunens samtycke. Kommunen har även möjlighet att avstå från att sköta särskilda uppgifter om den så vill.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om återkallande av särskilda uppgifter. Undervisnings- och kulturministeriet kan återkalla en särskild uppgift, om det biblioteket som sköter uppgiften väsentligen försummar skötseln av uppgiften och inte rättar till försummelsen inom den tid som undervisnings- och kulturministeriet bestämmer.

Särskilda uppgifter kan återkallas endast i händelse av väsentlig försummelse. När en försummelse upptäckts ska undervisnings- och kulturministeriet ge det allmänna biblioteket en skälig tid att rätta till försummelsen. Det är möjligt att återkalla en uppgift först om det allmänna biblioteket inte inom den skäliga tid som ministeriet bestämt rättat till försummelsen och om försummelsen fortfarande är av väsentlig betydelse för skötseln av uppgiften.

10 §. *Ordnande av verksamheten vid allmänna bibliotek.* I paragrafen föreslås bestämmelser om ordnande av verksamheten vid allmänna bibliotek. Ett allmänt bibliotek ska enligt 1 mom. kunna användas av och vara tillgängligt för alla. Avsikten är att ett allmänt bibliotek ska erbjuda alla tillgång till sitt material, sina lokaler och sina tjänster. Ett allmänt bibliotek ska kunna användas av och vara tillgängligt för barn, unga, vuxna, äldre och grupper med särskilda behov. Ett allmänt bibliotek är en närtjänst och det ska ha tillräckliga öppettider. När det gäller ordnandet av de allmänna bibliotekens tjänster och det material som biblioteken erbjuder tillgång till ska främjandet av jämlikheten och grupper med särskilda behov, särskilt personer med läshinder, beaktas.

Enligt 2 mom. ska det i tvåspråkiga kommuner vid ordnande av verksamheten vid ett allmänt bibliotek säkerställas att vardera språkgruppens behov beaktas på lika grunder. I kommuner inom samernas hembygdsområde ska det säkerställas att de samiska och finska befolkningsgruppernas behov beaktas på lika grunder. Bestämmelserna motsvarar 3 § 4 och 5 mom. i den gällande bibliotekslagen.

Enligt 3 mom. ska utöver det som föreskrivs i 1 och 2 mom. också lokala språkgruppers behov beaktas vid ordnande av verksamheten vid allmänna bibliotek. Bestämmelsen innebär t.ex. att svenskspråkigas behov ska beaktas i enspråkiga kommuner och att samernas behov ska beaktas utanför samernas hembygdsområde. Dessutom ska de teckenspråkigas och andra språkgruppers behov beaktas i enlighet med de lokala förhållandena.

11 §. *Samarbete.* I paragrafen föreslås bestämmelser om de allmänna bibliotekens samarbete med såväl andra bibliotek som andra aktörer. Enligt 1 mom. ska ett allmänt bibliotek verka och utveckla sin verksamhet i samarbete med andra allmänna bibliotek, Nationalbiblioteket, Depåbiblioteket, Biblioteket för synskadade samt andra högskolebibliotek, bibliotek vid läroanstalter och specialbibliotek. Specialbibliotek som samarbetar med allmänna bibliotek omfattar bibliotek inom den offentliga förvaltningen, bibliotek vid privata forskningsinstitut och vid forskningsinstitut som får statsbidrag samt stiftelsers, sammanslutningars och företags bibliotek.

Biblioteken ska verka som ett biblioteksnätverk som främjar tillgängligheten till material, metadata och tjänster samt interoperabiliteten och hanteringen av helheten. Utöver ett nationellt biblioteksnätverk ska de allmänna biblioteken verka som en del av ett internationellt biblioteksnätverk. Momentet motsvarar till innehållet i huvudsak 4 § 1 mom. i den gällande bibliotekslagen, men bestämmelsen har utökats med samarbetsparter som är viktiga för de allmänna biblioteken och som producerar tjänster som biblioteken behöver.

Enligt 2 mom. kan ett allmänt bibliotek för att sköta de uppgifter som avses i 6 § samarbeta med myndigheter, aktörer inom biblioteksområdet och andra sammanslutningar. Ett allmänt bibliotek kan bedöma behovet av samarbete och samarbetspart på basis av uppgiften. Viktiga samarbetsparter med tanke på skötseln av de allmänna bibliotekens uppgifter är t.ex. aktörerna inom undervisnings-, kultur-, ungdoms- samt social- och hälsovårdsområdet. De allmänna biblioteken har nära samarbete i synnerhet med daghem, skolor och läroanstalter.

12 §. Avgiftsfrihet och avgifter. I paragrafen föreslås bestämmelser om de allmänna bibliotekens avgifter. Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 § i den gällande lagen, men särskilt i bestämmelserna om de allmänna bibliotekens avgiftsfria tjänster görs vissa preciseringar.

I 1 mom. föreslås bestämmelser om de allmänna bibliotekens avgiftsfria tjänster. Enligt momentet är användningen, utlåningen och reserveringen av de allmänna bibliotekens egna material avgiftsfria. Även den handledning och rådgivning som ges till biblioteksanvändarna är avgiftsfri. Även om rådgivning som ges av myndigheter är avgiftsfri enligt 8 § i förvaltningslagen, anges det för tydlighetens skull i momentet att även den handledning och rådgivning som ges användarna är avgiftsfri verksamhet vid de allmänna biblioteken. Den rådgivning och handledning som ges biblioteksanvändare utgör ofta en mycket bred och omfattande verksamhet och inbegriper t.ex. informationstjänster.

Avgiftsfria är också de fjärrlån som de bibliotek som sköter riksomfattande eller regionala utvecklingsuppdrag ger andra allmänna bibliotek. Undervisnings- och kulturministeriet beviljar statsunderstöd för skötseln av riksomfattande och regionala uppdrag. Vid uppskattningen av statsunderstödet belopp beaktas bl.a. kostnaderna för fjärrlåneverksamheten. Avgiftsfriheten för fjärrlån utgör dock inget hinder för att ta ut postavgift, om statsunderstödet inte räcker till för att täcka dessa utgifter. Postavgifterna för de fjärrlån som ett allmänt bibliotek som sköter riksomfattande eller regionala utvecklingsuppdrag ger allmänna bibliotek inom sitt verksamhetsområde ska dock täckas med ovannämnda statsunderstöd.

Enligt 2 mom. kan kommunen ta ut en avgift för material som återlämnas för sent, reserverat material som inte avhämtas och för andra än i 1 mom. avsedda prestationer. Utöver förseningsavgifter och avgifter för reserverat material som inte avhämtas kan kommunen också ta ut avgift t.ex. för hyra av bibliotekets lokaler. Avgiften ska dock vara skälig. Avgiften får inte överskrida beloppet av de totala kostnader som tillhandahållandet av prestationen medför för kommunen, dvs. det så kallade självkostnadsvärdet.

Enligt 3 mom. får de avgifter som avses i paragrafen drivas in utan dom eller beslut. Bestämmelser om avgifters direkta utsökbarhet utan utsökningsgrund finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

13 §. Biblioteksanvändarnas skyldigheter. Paragrafen är ny och i den föreslås bestämmelser om biblioteksanvändarnas skyldigheter. Skyldigheterna hänför sig dels till användningen av bibliotekets lokaler och hur man ska uppföra sig där, dels till användningen av bibliotekets material.

Enligt 1 mom. ska biblioteksanvändaren uppträda korrekt i ett allmänt bibliotek. Ett allmänt bibliotek är en sådan allmän plats som avses i ordningslagen (612/2003). I ordningslagen förbjuds bl.a. störande av den allmänna ordningen och äventyrande av säkerheten på allmän plats. Således får den som använder ett allmänt bibliotek inte störa bibliotekets andra användare eller personalen. Biblioteksanvändaren får inte heller äventyra trivseln och tryggheten på biblioteket. Biblioteksanvändaren får således inte vid besök på biblioteket t.ex. genom att föra oljud störa bibliotekets verksamhet eller genom hotfulla gester eller aggressiva rörelser orsaka hotfulla eller skrämmande situationer. I ordningslagen finns bestämmelser om att påföljden för en uppsåtlig ordningsförseelse är ordningsbot. I momentet har det för tydlighetens skull tagits in en hänvisning till ordningslagen.

Enligt 2 mom. är biblioteksanvändaren också skyldig att hantera bibliotekets material och övriga egendom på ett varsamt sätt. Böcker och annat material ska hanteras så att det inte skadas. Utöver användningen av material gäller skyldigheten att iaktta varsamhet vid användningen av

även det allmänna bibliotekets övriga egendom, såsom bibliotekets lokaler, datorer och möbler.

Biblioteksanvändaren ska ersätta försvunnet eller skadat material med motsvarande material eller genom att betala en överenskommen avgift för det. På grund av upphovsrättsavgiften för enskilda exemplar kan en del av materialet inte ersättas med ett motsvarande exemplar. Till dessa hör bl.a. videokassetter och DVD-, CD-ROM- och Blue ray-skivor och konsolspel. På en skada som biblioteksanvändaren orsakat tillämpas skadeståndslagen (412/1974).

14 §. Användningsregler. I paragrafen föreslås bestämmelser om de användningsregler som gäller användningen av ett allmänt bibliotek. Enligt paragrafen kan kommunen utarbeta användningsregler för ett allmänt bibliotek, genom vilka den interna ordningen, tryggheten och trivseln på biblioteket främjas.

Användningsreglerna kan för det första innehålla bestämmelser om användningen av det allmänna bibliotekets lokaler och egendom. För det andra kan reglerna innehålla bestämmelser om utlåning, reservering och återlämning av biblioteksmaterial, tidsfrister för återlämning samt låneförbud, förbud att använda biblioteket och avgifter. I reglerna kan kommunen t.ex. bestämma lånetiden, max antal lån under en och samma tid och praxis vid reservering av material. I användningsreglerna kan kommunen vidare bestämma att låneförbudet vid biblioteket ska meddelas för en kortare tid än den längsta tid som anges i 14 §.

Vid utarbetandet av användningsreglerna ska kommunen vid sidan av grundlagens bestämmelser iakttä förvaltningslagens (434/2003) allmänna förvaltningsrättsliga principer. På beslut som gäller godkännande och ändring av användningsregler och på sökande av ändring i ett sådant beslut tillämpas kommunallagen (365/1995).

15 §. Låneförbud och förbud att använda biblioteket. I paragrafen föreslås bestämmelser om låneförbud och förbud att använda biblioteket.

Enligt 1 mom. får biblioteksanvändaren inte låna ett allmänt biblioteks material, om han eller hon inte har lämnat tillbaka sitt tidigare lånade material inom den tidsfrist som bestämts eller inte har betalat sina förseningsavgifter eller andra avgifter som avses i 12 § 2 mom. Att låta bli att betala den ersättning som eventuellt tas ut för förstört, skadat eller försvunnet material kan dock inte i sig själv leda till låneförbud.

Trots ett låneförbud har biblioteksanvändaren möjlighet att besöka biblioteket och använda bibliotekets material i bibliotekets lokaler. När det tidigare lånade material som är försenat har lämnats tillbaka till biblioteket eller avgifterna har betalats, kan biblioteksanvändaren igen låna material. Ett låneförbud införs automatiskt i de informationssystem som de allmänna biblioteken använder och låneförbudet avlägsnas automatiskt från systemen när material som inte återlämnats har lämnats tillbaka och avgifterna har betalats. Det fattas inte något separat förvaltningsbeslut om låneförbud.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om möjlighet att för viss tid meddela en biblioteksanvändare ett förbud att använda biblioteket. Ett tidsbegränsat förbud kan meddelas endast om biblioteksanvändaren i strid med 13 § upprepade gånger och väsentligt stör bibliotekets verksamhet eller äventyrar säkerheten på biblioteken eller skadar bibliotekets egendom. Eftersom biblioteket är en allmän plats och ska kunna användas av alla, kan ett användningsförbud meddelas först när det är fråga om att någon allvarligt och upprepade gånger stör bibliotekets verksamhet, t.ex. när de anmärkingar som gets biblioteksanvändaren eller andra motsvarande åtgärder som vidtagits inte har lett till att användaren ändrat sitt beteende.

RP 238/2016 rd

Användningsförbudet meddelas av kommunen och gäller ett visst bibliotek. Ett användningsförbud får meddelas för högst 30 dagar. Innan ett förbud meddelas ska kommunen höra biblioteksanvändaren i fråga.

16 §. Utvärdering. I paragrafen föreslås bestämmelser om utvärdering. Paragrafen motsvarar till sitt innehåll i huvudsak 6 § i den gällande bibliotekslagen.

Enligt 1 mom. ska kommunen utvärdera det allmänna bibliotekets verksamhet. Kommunen kan besluta på vilket sätt utvärderingen ska göras. Avsikten med utvärderingen är att trygga att syftet med lagförslaget uppnås och att stödja utvecklandet av det allmänna bibliotekets verksamhet. Med hjälp av utvärderingen följs det upp hur de uppgifter som de allmänna biblioteken har fullgörs och hur deras verksamhet ordnas.

De olika utvärderingsnivåerna är precis som för närvarande kommunens självutvärdering, riksomfattande utvärdering och internationell utvärdering. I utvärderingen på kommunnivå ligger tyngdpunkten på uppföljningsinformation om användningen av allmänna bibliotek och om biblioteksanvändarnas behov samt bedömningen av i vilken utsträckning kommunens och det allmänna bibliotekets mål för biblioteksverksamheten har uppnåtts. I den riksomfattande utvärderingen ligger fokus på en allmän bedömning av hur väl utbyggt och välfungerande biblioteksnätverket är, hurdan tillgången till och kvaliteten på bibliotekens verksamhet är samt vilken verksamhetens lönsamhet och verkningsfullhet är.

Beslut om en riksomfattande utvärdering samt om deltagande på riksnivå i en internationell utvärdering fattas enligt det föreslagna 2 mom. av undervisnings- och kulturministeriet. Undervisnings- och kulturministeriet svarar för genomförandet av utvärderingen tillsammans med regionförvaltningsverket. Genomförandet av utvärderingen tillsammans med undervisnings- och kulturministeriet är en av regionförvaltningsverkets uppgifter. Kommunerna är skyldiga att delta både i riksomfattande utvärderingar och i eventuella internationella utvärderingar.

I 3 mom. föreslås på motsvarande sätt som i 6 § 4 mom. i den gällande bibliotekslagen bestämmelser om att de viktigaste utvärderingsresultaten ska offentliggöras. Hur resultaten ska offentliggöras bestäms i fråga om de utvärderingar som avses i 1 mom. av kommunen och i fråga om de utvärderingar som avses i 2 mom. av undervisnings- och kulturministeriet.

17 §. Kompetens och ledning. I paragrafen föreslås bestämmelser om behörighetsvillkoren för personalen vid allmänna bibliotek. Enligt 1 mom. ska ett allmänt bibliotek ha tillräckligt många anställda med utbildning inom biblioteks- och informationsområdet och andra anställda. Av den som arbetar med sakkunniguppgifter krävs i regel lämplig högskoleexamen. Sakkunniguppgifterna kan hänföra sig förutom till biblioteks- och informationsområdet även till exempelvis informations- och kommunikationsteknik, pedagogik samt kommunikation och marknadsföring. Vissa biblioteksuppgifter är av sådan art att den kompetens som behövs inte på goda grunder kan kopplas till avläggande av högskoleexamen.

Av den som leder det kommunala biblioteksväsendet krävs enligt 2 mom. för tjänsten eller uppgiften lämplig högre högskoleexamen, ledarförmåga och god förtroenhet med bibliotekens uppgifter och verksamhet. Av den som leder biblioteket krävs förtroenhet med antingen ett allmänt biblioteks eller andra biblioteks uppgifter och verksamhet.

18 §. Finansiering. I paragrafen föreslås bestämmelser om finansieringen av allmänna bibliotek. Paragrafen motsvarar till sitt innehåll 9 § i den gällande bibliotekslagen.

Kommunerna får statsandel för de allmänna bibliotekens driftskostnader. Statsandelsfinansieringen för de allmänna biblioteken utgör en del av det statsandelssystem för kommunal basservice som administreras av finansministeriet, i vilket ingår förutom de allmänna biblioteken även social- och hälsovården, förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen, den allmänna kulturverksamheten och den grundläggande konstundervisningen per invånare. Bestämmelser om beviljande av statsandel finns i lagen om statsandel för kommunal basservice. I 1 mom. finns för tydlighetens skull en informativ hänvisning som gäller saken.

Enligt 2 mom. kan kommunen inom ramen för anslaget i statsbudgeten beviljas statsunderstöd för skötseln av riksomfattande utvecklingsuppdrag, regionala utvecklingsuppdrag och särskilda uppgifter som anförtrots ett allmänt bibliotek samt för de allmänna bibliotekens investeringsprojekt och utveckling av lokaler. Undervisnings- och kulturministeriet är statsbidragsmyndighet för investeringsprojekt.

19 §. Ändringssökande. I paragrafen föreslås bestämmelser om sökande av ändring i ett beslut som gäller förbud att använda ett bibliotek. Enligt paragrafen får omprövning av ett i 15 § 2 mom. avsett beslut som gäller förbud att använda ett bibliotek begäras hos kommunen på det sätt som anges i kommunallagen (410/2015).

20 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens ikraftträdande. Genom den föreslagna lagen upphävs den gällande bibliotekslagen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Det föreslås dock att lagförslaget bestämmelser om de riksomfattande och regionala utvecklingsuppgifterna träder i kraft den 1 januari 2018. Enligt förslaget tillämpas bestämmelserna om centralbiblioteket för de allmänna biblioteken och landskapsbiblioteken i bibliotekslagen, som föreslås bli upphävd, till utgången av 2017.

Enligt förslaget är en person som anställd i en tjänst eller i ett arbetsavtalsförhållande vid ett allmänt bibliotek före den 1 januari 2017, fortfarande behörig för tjänsten eller uppgiften. Bestämmelsen gäller sådana chefer inom biblioteksväsendet som inte har högre högskoleexamen, men som varit behöriga för tjänsten eller arbetsavtalsförhållandet enligt den gällande statsrådsförordningen om bibliotek.

1.2 Lagen om ändring av 2 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

2 §. Tillämpning av lagen i vissa fall. I 1 mom. föreslås en teknisk ändring så att hänvisningen till den gällande bibliotekslagen ändras till en hänvisning till den föreslagna lagen om allmänna bibliotek.

Det föreslås att 3 mom. ändras tekniskt så att hänvisningen i 3 punkten till den centralbiblioteks- och landskapsbiblioteksuppgift som avses i 4 § i den gällande bibliotekslagen ändras till en hänvisning till riksomfattande utvecklingsuppdrag som avses i 7 § i den föreslagna lagen och regionala utvecklingsuppdrag som avses i 8 § i den lagen.

Ikraftträdandebestämmelse. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. På statsunderstöd som beviljas för riksomfattande utvecklingsuppdrag och regionala utvecklingsuppdrag ska enligt förslaget tillämpas det som i de bestämmelser i 2 § 3 mom. 3 punkten som gällde vid den föreslagna lagens ikraftträdande föreskrivs om statsunderstöd som beviljas för sådan centralbiblioteks- och landskapsbiblioteksuppgift som avses i 4 § i bibliotekslagen.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

I propositionen föreslås det att de riksomfattande och regionala utvecklingsuppdragen ersätter det nuvarande central- och landskapsbibliotekssystemet, som grundar sig på organisationsmodellen. Bestämmelser om de allmänna bibliotek som sköter riksomfattande eller regionala utvecklingsuppdrag och om deras verksamhetsområden utfärdas genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet. Avsikten är att det riksomfattande utvecklingsuppdraget anförtros Helsingfors stadsbibliotek, som för närvarande är centralbibliotek för de allmänna biblioteken. Det bibliotek som sköter det riksomfattande utvecklingsuppdraget har hela landet som sitt verksamhetsområde. Avsikten är att de allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag ska vara färre till antalet än de nuvarande landskapsbiblioteken. Ett geografiskt verksamhetsområde ska fastställas för varje allmänt bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag. Avsikten är att åtminstone ett allmänt bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag ska ha en stark verksamhet i ett tvåspråkigt område.

Med stöd av bemyndigandena i 16 §, 16 a § 1 och 2 mom. samt 16 d § i upphovsrättslagen (404/1961) föreskrivs det närmare om användningen av verk, och annat skyddat material i arkiv, bibliotek och museer i upphovsrättsförordningen (574/1995). Enligt 2 § i upphovsrättsförordningen får centralbiblioteket för de allmänna biblioteken och landskapsbiblioteken framställa exemplar av verk och göra dem tillgängliga för allmänheten. Eftersom det i propositionen föreslås att det nuvarande central- och landskapsbibliotekssystemet ersätts med riksomfattande och regionala utvecklingsuppgifter, har man för avsikt att göra en teknisk ändring i 2 § i upphovsrättsförordningen så att den motsvarar den ändring som föreslås i propositionen. Avsikten är att ändringarna av upphovsrättsförordningen ska träda i kraft samtidigt som bestämmelserna om de riksomfattande och regionala utvecklingsuppgifterna dvs. den 1 januari 2018.

3 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Det föreslås dock att bestämmelserna om de riksomfattande och regionala utvecklingsuppgifterna träder i kraft den 1 januari 2018. Enligt förslaget tillämpas bestämmelserna om centralbiblioteket för de allmänna biblioteken och landskapsbiblioteken i bibliotekslagen, som föreslås bli upphävd, till utgången av 2017.

I lagförslaget om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet föreslås det att de bestämmelser om central- och landskapsbiblioteksuppgifter i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet som gällde vid ikraftträdandet av lagförslaget tillämpas på det allmänna bibliotek som sköter riksomfattande utvecklingsuppgifter och på de allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppgifter.

Enligt förslaget är en person som anställts i en tjänst eller i ett arbetsavtalsförhållande vid ett allmänt bibliotek före den 1 januari 2017, fortfarande behörig för tjänsten eller uppgiften. Enligt bestämmelsen är sådana chefer inom biblioteksväsendet som inte har högre högskoleexamen, men som varit behöriga för tjänsten eller arbetsavtalsförhållandet enligt den gällande statsrådsförordningen om bibliotek fortfarande behöriga för tjänsten eller arbetsavtalsförhållandet.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Möjlighet att utveckla sig själv

I 16 § i grundlagen föreskrivs om kulturella rättigheter. Enligt paragrafens 2 mom. ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Enligt förarbetena till grundlagen (RP 309/1993 rd) hänför sig det allmänna åtgärder för att främja individens möjligheter att utveckla sig själv inte enbart till undervisningen utan också t.ex. till inhämtande av kunskap, vetenskaplig och konstnärlig verksamhet samt åtnjutande av konst.

Propositionen har samband med skyldigheten i 16 § 2 mom. i grundlagen att det allmänna ska säkerställa möjligheterna att utveckla sig själv. I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om allmänna bibliotek som ersätter den gällande bibliotekslagen. Enligt propositionen ansvarar undervisnings- och kulturministeriet för den nationella bibliotekspolitiken för de allmänna biblioteken samt för utvecklingen av den. Kommunen ska ordna verksamheten vid de allmänna biblioteken.

I 16 § 2 mom. i grundlagen förutsätts det att var och en ska säkerställas lika möjligheter att utveckla sig själv. I propositionen föreslås det i enlighet med grundlagens krav att ett allmänt bibliotek ska kunna användas av och vara tillgängligt för alla. Avsikten är att ett allmänt bibliotek ska erbjuda alla tillgång till sitt material, sina lokaler och sina tjänster. Ett allmänt bibliotek ska kunna användas av och vara tillgängligt för barn, unga, vuxna, äldre och grupper med särskilda behov. När det gäller ordnandet av de allmänna bibliotekens tjänster och det material som biblioteken erbjuder tillgång till ska grupper med särskilda behov, särskilt personer med läshinder, beaktas.

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen får medellöshet inte vara ett hinder för att utveckla sig själv. Tjänsternas avgiftsfrihet har ansetts vara ett sätt genom vilket det allmänna kan säkerställa faktisk jämlikhet. För att det faktiska syftet enligt grundlagen ska uppnås föreslås det i propositionen att användningen, utlåningen och reserveringen av de allmänna bibliotekens egna material samt handledningen är avgiftsfri verksamhet vid de allmänna biblioteken. Det föreslås även att de fjärrlån som de allmänna bibliotek som sköter riksomfattande eller regionala utvecklingsuppgifter ger andra allmänna bibliotek fortfarande ska vara avgiftsfria.

Enligt propositionen har kommunen möjlighet att ta ut avgifter för andra än de avgiftsfria prestationerna. Kommunen kan också t.ex. ta ut avgift för material som lämnats tillbaka för sent och för reserverat material som inte avhämtats. Avgifterna ska dock vara skäliga och de får högst motsvara beloppet av de totala kostnader som tillhandahållandet av prestationen medför för kommunen. För att undvika att avgifterna leder till en ond cirkel föreslås det i propositionen också att avgifterna får drivas in utan dom eller beslut så som bestäms i lagen om verkställighet av skatter och avgifter. Propositionen kan till denna del anses överensstämma med 16 § 2 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet har i sitt betänkande (GrUB 25/1994 rd) betonat att inte heller orsaker som har med bostadsorten att göra får hindra individen från att utveckla sig själv. Utgångspunkten för propositionen är att de allmänna biblioteken fortfarande ska utgöra basservice och närservice och att de ska kunna användas och vara tillgängliga för alla. Enligt den utvärdering av basservicen som regionförvaltningsverken genomförde 2015 bor hälften av finländarna på högst 1,9 kilometers avstånd från närmaste bibliotek och 75 procent av finländarna på högst 3,5 kilometers avstånd från närmaste bibliotek. Av dem som är yngre än 16 år bor 75 procent på högst 4,1 kilometers avstånd från ett allmänt bibliotek. Ett syfte med propositionen är att i

överensstämmelse med det som grundlagutskottet särskilt betonat stödja och stärka det allmänna bibliotekets karaktär som bas- och närservice.

Rätt till språk och kultur

I 17 § i grundlagen finns bestämmelser om rätt till eget språk och egen kultur. Enligt paragrafens 2 mom. ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Enlig lagens 3 mom. har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

Språklagen (423/2003) tillämpas enligt lagens 2 § också på statliga och kommunala myndigheter. Enligt 4 § i språklagen finns det bestämmelser om språkliga rättigheter som hänför sig till kulturverksamhet förutom i språklagen också i den lagstiftningen som gäller bibliotek.

I propositionen föreslås det att det i tvåspråkiga kommuner vid ordnande av verksamheten vid ett allmänt bibliotek ska säkerställas att vardera språkgruppens behov beaktas på lika grunder, liksom att det i kommuner inom samernas hembygdsområde ska säkerställas att de samiska och finska befolkningsgruppernas behov beaktas på lika grunder. Dessutom ska också lokala språkgruppers behov beaktas vid ordnande av verksamheten vid allmänna bibliotek. Således ska t.ex. svenskspråkigas behov beaktas i enspråkiga kommuner liksom samernas behov utanför samernas hembygdsområde. Dessutom ska de teckenspråkigas och andra språkgruppers behov beaktas i enlighet med de lokala förhållandena. Propositionen kan anses uppfylla kraven i 17 § 2 och 3 mom. i grundlagen.

Användningsregler, låneförbud och förbud att använda biblioteket

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunder för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska dock utfärdas genom lag.

Det föreslås att bestämmelserna om användningsreglerna i den nuvarande bibliotekslagen preciseras så att det på ett tillräckligt tydligt sätt och noggrant avgränsat framgår vad kommunen får bestämma om i användningsreglerna. Enligt propositionen kan bibliotekets användningsregler utöver bestämmelser om användningen av det allmänna bibliotekets lokaler och egendom även innehålla bestämmelser om utlåning, reservering och återlämning av biblioteks-material, tidsfrister för återlämning samt låneförbud, förbud att använda biblioteket och avgifter.

I syfte att trygga individens rättigheter föreslås det i propositionen att det genom lagen om allmänna bibliotek föreskrivs om skyldigheterna för den som använder allmänna bibliotek samt om låneförbud och förbud att använda bibliotek. Låneförbudet hindrar inte biblioteksanvändaren från att besöka det allmänna biblioteket och använda material i bibliotekets lokaler. Låneförbudet upphör genast när biblioteksanvändaren återlämnar sitt försenade material eller betalar förseningsavgiften eller andra i 12 § 2 mom. avsedda avgifter. Ett förbud att använda biblioteket gäller däremot ett visst bibliotek och en viss tid som högst är 30 dagar. Ett användningsförbud kan meddelas om biblioteksanvändaren i strid med den föreslagna lagens 13 § upprepade gånger och väsentligt stör bibliotekets verksamhet eller äventyrar säkerheten på biblioteket eller skadar bibliotekets egendom.

Grundlagsutskottet har inte ansett att det ur grundlagssynpunkt är problematiskt att genom lagstiftningen t.ex. ge skolor eller läroanstalter möjlighet att meddela föreskrifter om de praktiska arrangemangen i fråga om skolarbetet eller om frågor som gäller användningen av skol-

RP 238/2016 rd

byggnaden eller skolgården. Enligt utskottet handlar det i fråga om ordningsstadgor för enskilda skolor och läroanstalter inte om att delegera lagstiftningsbehörighet enligt 80 § i grundlagen, utan om att fatta regionalt begränsade förvaltningsbeslut av generell karaktär. (GrUU 31/2013 rd, GrUU 28/2004 rd, GrUU 70/2002 rd).

Grundlagsutskottet har vidare ansett att man i en ordningsstadga inte kan bestämma om t.ex. begränsningar av någon grundläggande fri- och rättighet utan att det i lagen finns en tillräckligt exakt bestämmelse som i övrigt uppfyller de allmänna kraven när det gäller begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utan stöd i tillräckligt exakta lagbestämmelser går det inte att i en ordningsstadga bestämma om den enskildes rättigheter och skyldigheter, om inte det någon annanstans i lag finns bestämmelser om grunderna för dessa skyldigheter. (GrUU 70/2002 rd).

Låneförbud och förbud att använda biblioteket kan med tanke på 16 § i grundlagen delvis anses handla om begränsning av tillgången till en betydelsefull offentlig tjänst. Rättsföljderna när det gäller förbuden blir dock mycket små med tanke på deras verkliga innehåll, tidsbegränsning och att de är lokala. I den föreslagna lagen är förbuden exakta och noggrant avgränsade. I propositionen säkerställs dessutom biblioteksanvändaren en tillräcklig rättssäkerhet. Användningsregler kan inte anses handla om att delegera lagstiftningsbehörighet enligt 80 § i grundlagen, utan snarare om att fatta sådana regionalt begränsade förvaltningsbeslut av generell karaktär som grundlagsutskottet avser.

De föreslagna bestämmelserna om bibliotekets användningsregler, biblioteksanvändarens skyldigheter samt låneförbud och förbud att använda biblioteket kan anses uppfylla grundlagens krav.

Bemyndigande att utfärda förordning

I propositionen föreslås det att det i lagförslaget om allmänna bibliotek tas in ett bemyndigande att utfärda förordning om riksomfattande och regionala utvecklingsuppgifter. I lagen föreslås ingå bestämmelser om de riksomfattande och regionala utvecklingsuppgifterna och om förutsättningarna för att dessa uppgifter ska kunna ges i uppdrag. Enligt det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning utfärdas det bestämmelser om de allmänna bibliotek som sköter riksomfattande eller regionala utvecklingsuppgifter och om deras verksamhetsområden genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet. Bemyndigandet att utfärda förordning kan anses uppfylla de krav som grundlagsutskottet i sin utlåtandepraxis ställt på att bemyndiganden ska vara exakta och noggrant avgränsade.

Enligt regeringens uppfattning står propositionen i överensstämmelse med grundlagens krav, och det finns inga hinder för att den behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om allmänna bibliotek

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag innehåller bestämmelser om allmänna bibliotek, om bibliotekens verksamhet och om främjande av verksamheten på lokal-, region- och riksnivå, om bibliotekens samarbete och om statsfinansieringen för bibliotek.

2 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att främja

- 1) befolkningens likvärdiga möjligheter till bildning och kultur,
- 2) tillgången till och användningen av information,
- 3) läskulturen och en mångsidig läskunnighet,
- 4) möjligheterna till livslångt lärande och utveckling av kompetensen,
- 5) ett aktivt medborgarskap, demokrati och yttrandefrihet.

Verksamheten för att uppnå syftet ska bygga på gemenskap, pluralism och kulturell mångfald.

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

- 1) *allmänna bibliotek* ett biblioteksväsende som kommunerna svarar för och som är avsett för alla befolkningsgrupper,
- 2) *riksomfattande utvecklingsuppdrag* utvecklingsuppgifter som anförtrotts ett allmänt bibliotek och som stöder verksamheten vid de allmänna biblioteken på ett rättvist sätt,
- 3) *regionala utvecklingsuppdrag* uppgifter som anförtrotts ett allmänt bibliotek och som bidrar till att stärka verksamhetsförutsättningarna för de allmänna biblioteken inom verksamhetsområdet.

4 §

Statliga myndigheters uppgifter

Undervisnings- och kulturministeriet svarar för den nationella bibliotekspolitiken för de allmänna biblioteken och för att utveckla den.

RP 238/2016 rd

Som statlig regionförvaltningsmyndighet har regionförvaltningsverket till uppgift att

- 1) främja uppnåendet av målen för den nationella bibliotekspolitiken för de allmänna biblioteken inom sitt verksamhetsområde,
- 2) följa och utvärdera verksamheten vid de allmänna biblioteken inom sitt verksamhetsområde,
- 3) främja de allmänna bibliotekens lokala, regionala, riksomfattande och internationella utvecklingsprojekt, och
- 3) utföra andra uppgifter som undervisnings- och kulturministeriet har ålagt regionförvaltningsverket.

5 §

Kommunens uppgifter

Kommunen har till uppgift att sörja för verksamheten vid allmänna bibliotek. En kommun kan ordna ett allmänt biblioteks verksamhet själv eller i samverkan med andra kommuner eller på något annat sätt.

Kommunen ska höra sina invånare i viktiga beslut som gäller de allmänna biblioteken inom ramen för sin skyldighet enligt 27 § i kommunallagen (365/1995) att se till att invånarna har möjligheter att delta och påverka.

Kommunen ska vid behov samarbeta med andra myndigheter, aktörer inom biblioteksområdet och andra sammanslutningar.

6 §

De allmänna bibliotekens uppgifter

Ett allmänt bibliotek har till uppgift att

- 1) erbjuda tillgång till material, information och kulturellt innehåll,
- 2) tillhandahålla en mångsidig och tidsenlig samling,
- 3) främja läsning och litteratur,
- 4) tillhandahålla informationstjänster, handledning och stöd vid inhämtning och användning av information och för att främja en mångsidig läskunnighet,
- 5) erbjuda lokaler för lärande, fritidsintressen, arbete och medborgarverksamhet,
- 6) främja en samhällelig och kulturell dialog.

Ett allmänt bibliotek kan utöver de uppgifter som nämns i 1 mom. också ha riksomfattande utvecklingsuppdrag, regionala utvecklingsuppdrag och särskilda uppgifter.

För att ett allmänt bibliotek ska kunna sköta de uppgifter som avses i 1 mom. ska det ha ändamålsenliga lokaler, modern utrustning samt en tillräcklig och kunnig personal.

7 §

Riksomfattande utvecklingsuppdrag

I syfte att stödja verksamheten vid de allmänna biblioteken på ett rättvist sätt byggs de allmänna bibliotekens gemensamma tjänster upp och främjas samarbetet mellan de allmänna biblioteken inom ramen för riksomfattande utvecklingsuppdrag. Utvecklingsuppdrag för genomförande av gemensamma tjänster ska skötas i samarbete med de allmänna biblioteken och andra bibliotek.

Ett riksomfattande utvecklingsuppdrag kan med kommunens samtycke anförtros ett allmänt bibliotek som med tanke på skötseln av uppdraget har mångsidig nationell och internationell kunskap om biblioteksverksamhet samt tillräckliga resurser.

RP 238/2016 rd

Ett riksomfattande utvecklingsuppdrag kan återkallas, om det allmänna biblioteket väsentligt försummar skötseln av uppdraget och trots anmärkningar inte rättar till försummelsen.

Bestämmelser om det allmänna bibliotek som sköter riksomfattande utvecklingsuppdrag och om dess verksamhetsområde utfärdas genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet.

8 §

Regionala utvecklingsuppdrag

Genom regionala utvecklingsuppdrag skapas förutsättningar för att stärka verksamheten vid de allmänna biblioteken inom verksamhetsområdet. Utvecklingsuppdragen stöder utvecklingen av och personalens kompetens vid de allmänna biblioteken inom verksamhetsområdet samt främjar samarbetet mellan de allmänna biblioteken.

Ett bibliotek som sköter ett regionalt utvecklingsuppdrag ska samarbeta med andra allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag, med det allmänna bibliotek som sköter riksomfattande utvecklingsuppdrag och med andra bibliotek.

Ett regionalt utvecklingsuppdrag kan med kommunens samtycke anförtros ett allmänt bibliotek som med tanke på skötseln av uppdraget har mångsidig nationell och regional kunskap om biblioteksverksamhet samt tillräckliga resurser. När utvecklingsuppdrag anförtros ett bibliotek ska dessutom regionstrukturen och språkliga faktorer beaktas.

Ett regionalt utvecklingsuppdrag kan återkallas, om det allmänna biblioteket väsentligt försummar skötseln av uppdraget och trots anmärkningar inte rättar till försummelsen.

Bestämmelser om de allmänna bibliotek som sköter regionala utvecklingsuppdrag och om deras verksamhetsområden utfärdas genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet.

9 §

Särskilda uppgifter

I syfte att komplettera de uppgifter som avses 1 6 § 1 mom. kan undervisnings- och kulturministeriet med kommunens samtycke anförtro särskilda uppgifter åt ett allmänt bibliotek som har tillräckliga förutsättningar att sköta uppgifterna.

Undervisnings- och kulturministeriet kan återkalla de särskilda uppgifter som anförtrots ett allmänt bibliotek, om biblioteket väsentligt försummar skötseln av uppgifterna och inte rättar till försummelsen inom en av undervisnings- och kulturministeriet utsatt skälig tid.

10 §

Ordnande av verksamheten vid allmänna bibliotek

Ett allmänt bibliotek ska kunna användas av och vara tillgängligt för alla.

I tvåspråkiga kommuner ska det vid ordnande av verksamheten vid allmänna bibliotek säkerställas att vardera språkgruppens behov beaktas på lika grunder. I kommuner inom samernas hembygdsområde ska det säkerställas att de samiska och finska befolkningsgruppernas behov beaktas på lika grunder.

Utöver vad som föreskrivs i 1 och 2 mom. ska också lokala språkgruppers behov beaktas vid ordnandet av verksamheten.

RP 238/2016 rd

11 §

Samarbete

Ett allmänt bibliotek ska verka och utveckla sin verksamhet i samarbete med andra allmänna bibliotek, Nationalbiblioteket, Depåbiblioteket, Biblioteket för synskadade samt andra högskolebibliotek, bibliotek vid läroanstalter och specialbibliotek.

Ett allmänt bibliotek kan för att sköta de uppgifter som avses i denna lag samarbeta med myndigheter, aktörer inom biblioteksområdet och andra sammanslutningar.

12 §

Avgiftsfrihet och avgifter

Användning, utlåning och reservering av de allmänna bibliotekens egna material samt handledning och rådgivning är avgiftsfria. Avgiftsfria är också de fjärrlån som de allmänna bibliotek som sköter riksomfattande eller regionala utvecklingsuppdrag ger andra allmänna bibliotek.

För material som återlämnas för sent, för reserverat material som inte avhämtas och för de allmänna bibliotekens andra än i 1 mom. avsedda prestationer kan kommunen ta ut en skälig avgift som högst motsvarar beloppet av de totala kostnader som tillhandahållandet av prestationen medför för kommunen.

Bestämmelser om avgifters direkta utsökbarhet utan utsökningsgrund finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

13 §

Biblioteksanvändarnas skyldigheter

Den som använder ett allmänt bibliotek ska uppträda korrekt i biblioteket. På störande av verksamheten vid ett bibliotek och äventyrande av säkerheten tillämpas ordningslagen (612/2003).

Biblioteksanvändaren ska hantera det allmänna bibliotekets material och övriga egendom på ett varsamt sätt.

14 §

Användningsregler

Kommunen kan godkänna ett allmänt biblioteks användningsregler genom vilka den interna ordningen, tryggheten och trivseln på biblioteket främjas. Användningsreglerna kan utöver bestämmelser om användningen av bibliotekets lokaler och egendom även innehålla bestämmelser om utlåning, reservering och återlämning av biblioteksmaterial, tidsfrister för återlämning, låneförbud- och förbud att använda biblioteket samt avgifter.

15 §

Låneförbud och förbud att använda biblioteket

Biblioteksanvändaren får inte låna bibliotekets material, om han eller hon inte har lämnat tillbaka sitt tidigare lånade material inom den tidsfrist som anges i de användningsregler som avses i 14 § eller inte har betalat de avgifter som avses i 12 § 2 mom. (*låneförbud*). Låneförbudet upphör omedelbart när materialet har återlämnats eller avgifterna har betalats.

RP 238/2016 rd

En kommun kan meddela en biblioteksanvändare ett tidsbegränsat förbud att använda ett visst bibliotek, om biblioteksanvändaren i strid med 13 § upprepade gånger och väsentligt stör bibliotekets verksamhet eller äventyrar säkerheten på biblioteket eller skadar bibliotekets egendom. Ett användningsförbud får meddelas för högst 30 dagar.

16 §

Utvärdering

Kommunen ska utvärdera det allmänna bibliotekets verksamhet. Avsikten med utvärderingen är att trygga att syftet med denna lag uppnås och att stödja utvecklingen av det allmänna bibliotekets verksamhet. Med hjälp av utvärderingen följs det upp hur de allmänna bibliotekens uppdrag och uppgifter fullgörs och hur de allmänna bibliotekens verksamhet ordnas.

Beslut om riksomfattande utvärdering samt om deltagande på riksnivå i internationell utvärdering fattas av undervisnings- och kulturministeriet, som svarar för genomförandet av utvärderingen tillsammans med regionförvaltningsverket. Kommunerna är skyldiga att delta i utvärdering som avses i detta moment.

Väsentliga utvärderingsresultat ska offentliggöras.

17 §

Kompetens och ledning

Allmänna bibliotek ska ha tillräckligt många anställda med utbildning inom biblioteks- och informationsområdet och tillräckligt många andra anställda. Av den som arbetar med sakkunliga uppgifter krävs lämplig högskoleexamen, om inte något annat följer av uppgifternas art.

Av den som leder det kommunala biblioteksväsendet krävs för tjänsten eller uppgiften lämplig högre högskoleexamen, ledarförmåga och god förtrogenhet med bibliotekens uppgifter och verksamhet.

18 §

Finansiering

Bestämmelser om statsandel som beviljas för de allmänna bibliotekens driftskostnader finns i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

Kommunerna beviljas inom ramen för anslaget i statsbudgeten statsunderstöd för skötseln av de riksomfattande utvecklingsuppdrag som avses i 7 §, de regionala utvecklingsuppdrag som avses i 8 § och de särskilda uppgifter som avses i 9 § och för verksamhet enligt denna lag i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) samt för bibliotekets investeringsprojekt och utveckling av lokaler i enlighet med vad som föreskrivs i statsunderstödslagen (688/2001). Undervisnings- och kulturministeriet är statsbidragsmyndighet för investeringsunderstöd.

19 §

Ändringssökande

Omprövning av ett i denna lag avsett beslut som gäller förbud att använda ett bibliotek får begäras hos kommunen på det sätt som anges i kommunallagen (410/2015).

RP 238/2016 rd

20 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 . Bestämmelserna i 7 och 8 § träder dock i kraft först den 1 januari 2018.

Genom denna lag upphävs bibliotekslagen (904/1998). Bestämmelserna i 4 § 2—5 mom. i den upphävda lagen tillämpas till utgången av 2017.

En person som anställts i en tjänst eller i ett arbetsavtalsförhållande före ikraftträdandet av denna lag är fortfarande behörig för tjänsten eller arbetsavtalsförhållandet.

2.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) 2 § 1 och 3 mom., av dem 2 § 1 mom. sådant det lyder i lag 912/2012, som följer:

2 §

Tillämpning av lagen i vissa fall

Bestämmelser om beviljande av statsandel för driftkostnaderna för sådan förskoleundervisning och grundläggande utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), sådan barndagvård som avses i lagen om småbarnspedagogik (36/1973), sådan grundläggande konstundervisning som avses i lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998) och som finansieras enligt antalet invånare i kommunen, sådana allmänna bibliotek som avses i lagen om allmänna bibliotek (___/___) och sådan kulturverksamhet som avses i lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992) finns i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

I denna lag föreskrivs också om

1) statsunderstöd som beviljas efter prövning och andra statsunderstöd som beviljas sådana privata anordnare av grundläggande utbildning som avses i 7 § i lagen om grundläggande utbildning,

2) statsunderstöd som avses i lagen om grundläggande konstundervisning,

3) statsunderstöd som beviljas kommunerna för riksomfattande utvecklingsuppdrag som avses i 7 § i lagen om allmänna bibliotek, regionala utvecklingsuppdrag som avses i 8 § i den lagen eller särskilda uppgifter som avses i 9 § i den lagen samt för utvecklings- och försöksverksamhet,

4) statsunderstöd som avses i lagen om kommunernas kulturverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På statsunderstöd som beviljas kommuner för i 7 § i lagen om allmänna bibliotek avsedda riksomfattande utvecklingsuppdrag och i 8 § i den lagen avsedda regionala utvecklingsuppdrag tillämpas vad som i 2 § 3 mom. 3 punkten i den lydelse som gällde vid ikraftträdandet av

RP 238/2016 rd

denna lag föreskrivs om statsunderstöd som beviljas för sådan centralbiblioteks- och landskapsbiblioteksuppgift som avses i 4 § i bibliotekslagen.

Helsingfors den 10 november 2016

Statsministerns ställföreträdare, utrikesminister

Timo Soini

Undervisnings- och kulturminister Sanni Grahn-Laasonen

2.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) 2 § 1 och 3 mom., av dem 2 § 1 mom. sådant det lyder i lag 912/2012, som följer:

Gällande lydelse

2 §

Tillämpning av lagen i vissa fall

Bestämmelser om beviljande av statsandel för driftskostnaderna för sådan förskoleundervisning och grundläggande utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), sådan barndagvård som avses i lagen om barndagvård (36/1973), sådan grundläggande konstundervisning som avses i lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998) och som finansieras enligt antalet invånare i kommunen, sådana allmänna bibliotek som avses i bibliotekslagen (904/1998) och sådan kulturverksamhet som avses i lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992) finns i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

I denna lag föreskrivs också om

1) statsunderstöd som beviljas enligt prövning och andra statsunderstöd som beviljas sådana privata anordnare av grundläggande utbildning som avses i 7 § i lagen om grundläggande utbildning,

2) statsunderstöd som avses i lagen om grundläggande konstundervisning,

3) statsunderstöd som beviljas kommunerna för sådan centralbiblioteks- och landskapsbiblioteksuppgift eller andra särskilda uppgifter som avses i 4 § i bibliotekslagen samt för utvecklings- och försöksverksamhet, samt

Föreslagen lydelse

2 §

Tillämpning av lagen i vissa fall

Bestämmelser om beviljande av statsandel för driftskostnaderna för sådan förskoleundervisning och grundläggande utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), sådan barndagvård som avses i lagen om *småbarnspedagogik* (36/1973), sådan grundläggande konstundervisning som avses i lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998) och som finansieras enligt antalet invånare i kommunen, sådana allmänna bibliotek som avses i *lagen om allmänna bibliotek* (___/___) och sådan kulturverksamhet som avses i lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992) finns i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

I denna lag föreskrivs också om

1) statsunderstöd som beviljas efter prövning och andra statsunderstöd som beviljas sådana privata anordnare av grundläggande utbildning som avses i 7 § i lagen om grundläggande utbildning,

2) statsunderstöd som avses i lagen om grundläggande konstundervisning,

3) statsunderstöd som beviljas kommunerna för *riksomfattande utvecklingsuppdrag som avses i 7 § i lagen om allmänna bibliotek, regionala utvecklingsuppdrag som avses i 8 § i den lagen eller de särskilda uppgifter som avses i 9 § i den lagen* samt för utvecklings-

RP 238/2016 rd

Gällande lydelse

4) statsunderstöd som avses i lagen om kommunernas kulturverksamhet.

Föreslagen lydelse

ings- och försöksverksamhet,
4) statsunderstöd som avses i lagen om kommunernas kulturverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På statsunderstöd som beviljas kommuner för i 7 § i lagen om allmänna bibliotek avsedda riksomfattande utvecklingsuppdrag och i 8 § i den lagen avsedda regionala utvecklingsuppdrag tillämpas vad som i 2 § 3 mom. 3 punkten i den lydelse som gällde vid ikraftträdandet av denna lag föreskrivs om statsunderstöd som beviljas för sådan centralbiblioteks- och landskapsbiblioteks-uppgift som avses i 4 § i bibliotekslagen.