

ILKKA MÄKINEN

## Korkeakoulukirjastojen aseman kehittymisestä lainsäädännön valossa

Mäkinen, Ilkka, Korkeakoulukirjastojen aseman kehityksestä lainsäädännön valossa [On the development of the status of Finnish academic libraries from a legislative point of view]. Kirjastotiede ja informatiikka 4 (3): 69—76, 1985.

The development of the administrative status of Finnish academic libraries is discussed as a part of the modernization of the internal administration of universities and colleges. Before the modernization the Helsinki University served as a model for all other academic institutions and its library served as a model for all other academic libraries. The modernization of the internal administration led the Ministry of Education and legislation to a central position. This did not, however, mean the birth of a centralized system of academic libraries under the Ministry of Education, because the authority of the universities and colleges over their libraries remained untouched. Modern and efficient decision-making procedures were introduced in academic institutions as a counterbalance to a broad democracy. In the libraries this meant the introduction of administrative boards. During the modernization process some features were lost that had earlier consolidated the status of the library, such as the right of the chief librarian to be heard before a higher administrative body made a decision concerning the library. The weakening of the scientific requirements of library officials has also probably led to a weakening of the status of the library. The library has become estranged from the academic world. The progress of library and information science may alleviate this estrangement.

*Address: Institute of Library and Information Science, University of Tampere, PB 607, SF-33101 Tampere, Finland.*

### Johdanto

Käsittelen tässä kirjoituksessa korkeakoulukirjastojen hallinnollisen aseman kehittymistä parin viime vuosikymmenen aikana. Näkökulmani on historiallinen. Uskon sen olevan hedelmällinen, sillä usein pidämme nykytilannetta jotenkin itsestäänselvänä, vaikka sen toteuttamiseksi on jouduttu hylkäämään monia muita vaihtoehtoja. Hylätyt vaihtoehdot voivat vaikuttaa toteutumattominakin, sillä monet ratkaisut on alun perin esitetty yhtenäisinä kokonaisuuksina, joiden osat on tasapainotettu suhteessa toisiinsa. Kun sitten kokonaisuus toteutetaan kompromissien jälkeen vain osittain tai eri vaihtoehtoja yhdistellään, tasapaino särkyy ja osat voivat vaikuttaa eri tavalla kuin alkuperäisessä ehdotuk-

sessä. Näin on luultavasti käynyt kirjastoille korkeakoulujen hallinnonuudistuksen pyörteissä.

Esitykseni lähteenä ovat pääasiassa korkeakouluja koskevat lait ja asetukset, niiden valmisteluaineisto (mietinnöt yms.) sekä valtiopäiväasiakirjat. Asiatiedoissa ei kenties ole uutta ja yllättävää, en julkista mitään »Paasikiven päiväkirjoja», vaan yritän hahmottaa käsitettäväksi kehitystä, joka välillä on tuntunut lähes kaoottiselta.

### Kehykset

Korkeakoulukirjastojen aseman kehitys on osa laajempaa kokonaisuutta. Kaikkien laajin kehys, jonka otan huomioon ainakin viittauksenomaisesti, muodostuu valtionhallinnon uudistuspyr-

kimyksistä: rationalisoinnista, tehokkuuden tavoittelusta, suunnittelu- ja budjetoitijärjestelmien käyttöönotosta. Valtionhallinnon kehittämisperiaatteet ovat monin tavoin vaikuttaneet suoraan korkeakoulukirjastojen elämään (esim. työntutkimukset, valtiovarainministeriön järjestelyosaston lausunnot organisaatiouudistuksista ja uusista viroista), mutta suurimmat vaikutukset ovat olleet välillisiä.

Yleensä näyttää siltä, että joitakin yksityiskohdia lukuunottamatta korkeakoulukirjastojen aseman kehitys on ollut riippuvainen seikoista, joihin kirjastoväellä ei ole ollut mahdollisuutta puuttua tai sitten ei ole huomattu vaikuttaa oikealla hetkellä, oikeassa paikassa, oikealla tavalla.

### Ennen hallinnonuudistusta

Kun on kyse historiallisesta muutoksesta, on selvitettävä muutoksen lähtökohta. Hallinnonuudistus on korkeakoulukirjastojen aseman kannalta vedenjakaja, joten selvitän lyhyesti tilannetta ennen sitä. Korkeakoulukirjastojen asema riippuu koko korkeakoulun hallinnon kokonaisuudesta, ei pelkästään kirjastoa nimenomaisesti koskevista pykälästä. Ennen hallinnonuudistusta kaikkien (vähien) sekä valtion että yksityisten korkeakoulujen hallinnon esikuvana oli Helsingin yliopiston (HY) ja niiden kirjastojen esikuvana oli Helsingin yliopiston kirjasto (HYK). (Katsauksia korkeakoulukirjastojen hallintoon ennen hallinnonuudistusta on parissa komiteamietinnössä: KM 1969: B 58 ja KM 1971: B 130).

Helsingin yliopiston hallintomalli perustui ja perustuu yhä professorien kollegiaaliseen valtaan. Hallinnollinen auktoriteetti on sidoksissa virka-asemaan: kaikki varsinaiset professorit osallistuvat päätöksentekoon konsistorissa. Virkamieshallinto oli (ainakin ennen) vähämerkityksistä, päätösvalta pienimmissäkin asioissa pidettiin tutkimus- ja opetusvirkojen haltijoiden hallussa. Voisi sanoa, että professorit olivat yliopisto, apulaisprofessoritkin olivat ennen vain »apulaisia».

Yliopisto oli eliitin klubi. Tällaisen hallintomallin edellytyksenä oli eliitin jäsenten tasarvoisuus, kaikilla oli yksi ääni. Korkeiden tieteellisten pätevyysvaatimusten vuoksi eliittiin pääseminen oli erittäin vaikeaa. Tämä hallintomalli muovasi kirjastonsa kaltaiseksi. Pitkään (1800-luvun puoliväliin) kirjastonhoitajana (johtajana) toimi tietyn alan professori sivutoimisesti. Myöhemminkin ylikirjastonhoitajan (YKH) status vastasi professoria, minkä varmemmaksi vakuudeksi (1963) lisättiin Yliopistoasetukseen momentti YKH:n »professorin nimestä ja arvosta». Kelpoisuusehdot lähes vastasivat professorin vaa-

timuksia ja ehkä ylittivätkin ne, koska vaadittiin myös perehtymistä tieteellisten kirjastojen hallintoon. YKH:n vaatimuksissa asetettiin tieteelliset vaatimukset hallinnollisten edelle. YKH ei tosin ollut päättäjän mukana konsistorissa, hänhen ei ole varsinaisen professori, mutta säädöksiin oli varmistettu, ettei häntä voida sivuuttaa kirjaston asioista päätettäessä. Pienen konsistorin oli kuultava häntä kirjastoa koskevista asioista päätettäessä. Kuulemissäännös on tosin yleinen (YliopistoA 16 § 4 mom.), koskee kaikkia »yliopistollisia laitoksia», mutta tämä vain korostaa kirjaston ja YKH:n tasavertaista asemaa. Kirjasto personifioitui YKH:ssa samalla tavoin kuin varsinaiset tieteelliset ainelaitokset professoreissa.

Selkeimmin kirjaston hallinnon »tieteellisyys» ilmenee nykyäänkin HY:n niissä tiedekuntakirjastoissa, joiden esimiehenä on professori kirjastonhoitaja alaisenaan. Lisäksi verrannollisuus tiedeyhteisöön meni pitemmällekin, koska kirjastonhoitajatkin olivat apulaisprofessorien vertaisia ja heidänkin tieteelliset pätevyysvaatimuksensa olivat kovat. Tässä tapahtui muutos v. 1973, kun annettiin uusi asetus HYK:n virkojen kelpoisuusehdoista, jolloin kirjastonhoitajien verrannollisuus apulaisprofessoreihin menetti merkityksensä ja poistettiin. Samalla YKH:n professorin-arvo muutti luonnettaan.

Muutoksiin oli selvät syyt, olivathan varsinkin alempien virkojen kelpoisuusehdot räikeässä epäsuhdassa palkkaukseen nähden. Lisäksi päteviä hakijoita ei enää löytynyt vaativampiin tehtäviin, kun nuorilla tutkijoilla alkoi olla kysyntää muuallakin. Kuitenkin kelpoisuusehtojen heikentämisellä lienee ollut tietyt vaikutuksensa kirjaston suhteeseen tiedeyhteisöön, ei ehkä niinkään HYK:ssa, vaan enemmänkin muissa korkeakouluissa, joissa uusi kelpoisuusehtojärjestelmä otettiin järjestään käyttöön. Pystymetsään perustettujen uusien korkeakoulujen kirjastoilla ei ollut akateemisia perinteitä ja statusta, jolloin tohtori-professorien oli vaikeampi ottaa vakavasti maisteri-kirjastonhoitajan näkökantoja (uusien korkeakoulukirjastojen yleisestä problematiikasta ks. Tammekann 1983 a).

Korkeat tieteelliset pätevyysvaatimukset korostivat kirjaston tieteellistä luonnetta, se oli tieteellinen laitos. Ainakin ajoittain HYK:ssa tehtiin kirjastoalan tutkimusta melko ahkerasti mitä osaltaan lyhyt työaika edisti (kirjastoalan tutkimuksesta ks. Vakkari 1985). Sitäpaitsi monet YKH:t ja muut virkailijat tekivät muiden alojen tutkimusta, jotkut heistä käyttäen kirjastovirkaa vain odotuspaikkana tieteelliseen opetus- ja tutkimusvirkaan. Tämä tietenkin lisäsi kirjaston yhteyksiä tiedemaailmaan, mutta aiheutti myös »airovuotoa» ja toisaalta saattoi estää kirjastoalasta elämänurana kiinnostuneiden etenemistä. Hallin-

to kärsi (ks. tästä Tammekann 1983 b s. 18).

Vielä yksi seikka on muistettava: Kirjastoalan koulutus oli sangen pitkään kirjastokohtaista. Suurimmissa yliopistonkirjastoissa kirjaston johdoporras antoi opetusta ottaen vastaan kuulusteluja jne. Suurehko yliopistonkirjasto saattoi näin olla osallisena kummassakin yliopiston päätehtävässä, tutkimuksessa ja opetuksessa. Epäkohdat olivat ilmeisiä, sillä pienten korkeakoulukirjastojen ja muiden ulkopuolisten oli vaikeata päästä osallisiksi amanuenssitutkinnoista, jotka kuitenkin olivat pätevyysvaatimuksina virkoihin (keskustelua tästä viritti Kihlberg 1969). Lisäksi useihin virkoihin vaadittiin pitkää työkokemusta »jossain suuressa tieteellisessä kirjastossa». Silti edelläkerrotut seikat tekivät kirjastosta (vaatimattomassa mielessä) »yliopiston yliopistossa» samoin kuin jossain mielessä HY oli »valtio valtiossa». Muut yliopistot ja korkeakoulut ottivat mallia HY:sta ja niiden kirjastot HYK:sta, niin valtion kuin yksityisetkin; kumpienkin hallinto- tai valtionapuseräyksissä saatiin viitata HY:n vastaaviin vaatimuksiin, palkkoihin, tutkintojen tasoon jne. Korkeakoulumaailman yleisenä piirteenä oli Helsingin yliopisto -keskeisyys, kun taas uuden hallinnon tunnusmerkkinä on puolestaan opetusministeriö- ja sädöskeskeisyys. Myös korkeakoulukirjastojen HYK-keskeisyys on lieventynyt. HYK:n vuoden 1960 johtosäännössä mainittiin kirjaston erääksi tehtäväksi »edistää ja tehostaa Suomen tieteellisten kirjastojen yhteistyötä erityisesti kirjankintojen, lainaustoiminnan sekä yhteisluetteloiden laadinnan ja julkaisemisen osalta», vuoden 1973 johtosäännössä sen sijaan puhutaan yhteistyön edistämisestä yliopiston eri kirjastojen välillä. Siis myös HYK luopui HY-keskeisyydestä, tietenkin odoteltaessa K&I-kokonaisjärjestelmän toteuttamista (ks. myös Helsingin yliopiston kirjastonlaitoksen kartoitus s. 17).

Koulutuksessa on puolestaan pääosin luovuttu kirjastokohtaisuudesta, myös alan tieteellinen tutkimus on paljolti siirtynyt kirjastojen ulkopuolelle. Kysymyksessä on alan luonnollinen differentioitumiskehitys omine seurannaisvaikutuksineen.

### Hallinnonuudistus lähtee käyntiin

Korkeakoulujen hallinnonuudistus on siis korkeakoulukirjastojen aseman kannalta vedenjakaja, mutta senkin taustat ovat laajat. Lähes koko sodanjälkeisenä aikana ennen vuotta 1965 yritettiin löytää keinoja saada korkeakoulutus halutulla tavalla täyttämään yhteiskunnan sille asettamat tehtävät. Presidentti Kekkonen aloitteen seurauksena syntynyt korkeakoulujen kehittämislaki (228/66, muutettu 505/78) mursi padot

ja korkeakoulujen määrällinen kehitys saattoi päästä alkuun.

Samana päivänä (24. 8. 1966) kuin valtioneuvosto päätti esittää presidentille kehittämislakia soveltavan asetuksen antamista se myös saneli pöytäkirjaan lausuman (teksti esim. KM 1969: A 11 s. 12), jolla kylvettiin sekä hallinnon- että tutkinnonuudistuksen siemen. Valtiovalta ei aikunut syyttää vastikkeetta voimavaroja korkeakouluille, vaan vaati niiltä syvällisiä hallinnollisia ja opetuksellisia uudistuksia. Aluksi nähtävästi oletettiin edettävän korkeakoulukohtaisesti ja korkeakoulujen aloitteiden pohjalta, mutta pian opetusministeriö otti aloitteen käsiinsä.

Valtioneuvoston lausuman taustalla hämmöttävät valtionhallinnon kehittämisperiaatteet, joihin aiemmin viittasin ja jotka oli kirjattu valtioonhallinnon organisaation uudistamiskomitean periaatemietintöön (KM 1958: 5) ja sen johdannaista annettuun valtioneuvoston päätökseen valtioonhallinnon organisaation kehittämisessä noudatettavista periaatteista (VNp valtioonhallinnon organisaation kehittämisestä 28. 1. 1960/VvM:n kiertokirje 24, teksti esim. Suomen Laki II 1982 s. 130—131). Nämä periaatteet ja pyrkimykset lyövät leimansa koko hallinnonuudistukseen.

### Uudistuksen enteitä

Tässä vaiheessa on syytä mainita pari oiretta tulevasta muutoksesta. Lääketieteellisen keskuskirjaston (LKK) perustamisen yhteydessä sovellettiin joitakin uusia hallinnollisia periaatteita, esim. kirjasto jäi lääketieteellisen tiedekunnan ulkopuolelle ja sen johdon toimivalta jaettiin johtokunnan ja kirjastonhoitajan kesken, jolloin päästiin eroon muissa tiedekuntakirjastoissa vallitsevasta ja kirjastoväen mielestä epätydyttävästä esimiesjärjestelmästä. (LKK:n perustamisesta ks. Sievänen-Allen & Öberg 1975).

LKK:oa ei kuitenkaan voi pitää varsinaisesti myöhemmän kehityksen alkupisteenä, sillä sen tausta on erikoislaatuinen. Kokoelmien perusosa oli peräisin lääketieteellisiltä seuroilta ja aina kun on kyseessä yksityinen omaisuus, niin valtiokin suostuu yksilöllisiin ratkaisuihin (toinen esimerkki on Teatterikoulun Teatterialan keskuskirjasto, josta, kirjaston vähäisestä koosta huolimatta, on valtiopäiväasiakirjoissa tekstiä enemmän kuin muista korkeakoulukirjastoista yhteensä ks. HE 161/1978 vp). LKK:n johtokunnassa ovat edustettuna lääkäriseurat, lääketieteellinen tiedekunta ja HYK. LKK:n perustaminen (v. 1965) oli korkeakoulujen hallinnonuudistuksesta irrallinen tapahtuma ja jäi melko lailla HY:n sisäiseksi ratkaisuksi.

Hallinnonuudistuksen periaatteita kokeiltiin

säädettäessä Jyväskylän yliopistolle lakia ja asetusta (1967 ja 1968), asetusta pidettiin jopa mallisääntöinä tuleville hallintoasetuksille. Asioiden käsittelyssä lisättiin esittelymenettelyä, kollegista käsittelyä vähennettiin, virkamieshallinnon osuus valmistelussa ja täytäntöönpanossa lisääntyi, opiskelijoiden ja alemman opettajakunnan edustajia otettiin hallintoelimiin. Eduskuntakäsittelystä laki sai muodon, joka olisi mahdollistanut kirjaston johtokunnan asettamisen, mutta jostain syystä yliopistossa ei johtokunnan asettamisella pidetty mitään kiirettä, ainakaan vuoteen 1971 mennessä johtokuntaa ei ollut asetettu (ks. KM 1971: B 130 s. 5).

Vielä tässä vuoden 1968 asetuksessa säädettiin, että kirjastoa koskevia asioita käsiteltäessä on hallintokollegion kuultava YKH:a. Kuulemisäännös näyttää olleen tähän saakka lähes säännönmukainen korkeakouluasetuksissa (ja yksitysten korkeakoulujen hallintomääräyksissä).

### **Nummisen komitea luo raamit, kirjastot putoavat väliin**

Jyväskylän uudistukset jäivät perusteellisesta valmistelusta huolimatta puolitiehen, ainakin ajan radikaalien mielestä. Lisäksi uudistus rajoitui yhteen yliopistoon eikä ollut sellaisenaan sovellettavissa muihin. Korkeakoulujen sisäisen hallinnon kokonaisuudistus annettiin v. 1968 komitean valmisteltavaksi (ns. Nummisen komitea KM 1969: A 11).

Komitean esittämistä hallinnonuudistuksen periaatteista ovat tämän artikkelin aiheen kannalta keskeisimpiä demokraattisuus ja tehokkuus (muut ovat: riittävyys, taloudellisuus, oikeusturva ja suunnitelmallisuus). Hallinnonuudistuksen myöhemmissä vaiheissa taistelu demokratiasta peitti alleen lähes kaikki muut periaatteet, vaikka nykyään näyttää tekokkuuden tavoittelu kuitenkin vetäneen pidemmän korren.

Nummisen komitea käsittelee kirjastot yhdesä muiden erillisten opetus-, tutkimus- ja palvelulaitosten kanssa. Komitea selkeytti terminologiaa sikäli, että aikaisemmin oli ollut horjuvuutta siinä, oliko kirjasto erillinen laitos. Terminologinen kehitys heijastaa tässä kirjaston eriytymistä omaksi toiminnan alakseen ja sen erityisiteen höllynemistä, joka vallitsi tavallisesti humanistiseen tai vastaavaan tiedekuntaan useissa yliopistoissa (esim. TY, yhä HYK).

Tässä vaiheessa korkeakoulukirjastot putosivat väliin. Komitea ei nimittäin käsittele erikseen kirjastojen hallintoa, se vain viittaa kirjastojen asemasta, tehtävistä ja organisaatiosta tehtyihin ja tekeillä oleviin selvityksiin (KM 1969: A 11 s.). Kuitenkin vasta v. 1971 kurssikirjastojen organisoitumisen kolmannessa osamietinnössä

(KM 1971: B 130) puututtiin näihin kysymyksiin laajemmin. Olisi ollut arvokasta, jos Nummisen komitea olisi ottanut kantaa kirjastojen erityiskysymyksiin, sillä se oli leimallisesti poliittinen komitea, joka rekisteröi vallitsevia poliittisia näkemyksiä. Kirjastoalan komiteat puolestaan ovat yhtä leimallisesti epäpoliittisia, kirjasto- ja virkamieskeskeisiä, joiden vaikutusmahdollisuudet poliittisella kentällä ovat pienet. Ja lopulta kuitenkin korkeakoulujen hallinnon perusteet ratkaistiin poliittisesti, eduskunnassa ja valtioneuvostossa.

Nummisen komitea suositteli kuitenkin nippuna erillisille laitoksille johtokuntahallintoa esittäen johtokunnalle tehtävät, jotka olisivat suoneet johtokunnalle hieman enemmän päätösvaltaa kuin yleensä nykyiset johtosäännöt (KM 1969: A 11 s. 93—94). Tehtävät eivät kuitenkaan sovellu sellaisenaan kirjastoihin, vaan lähinnä erillisten tutkimuslaitosten johtokunnille. Huomionarvoista on, että komitea ehdotti laitoksen johtajan toimivan johtokunnan puheenjohtajana.

### **Kirjastojen johtokuntien pitkät perinteet**

Vaikka yleensä ennen hallinnonuudistusta korkeakoulukirjastoilla ei ollut johtokuntia, vaan ne olivat päällikkövaltaisia yksikköjä niin johtokunta ei silti ollut kirjastojen hallinnossa mikään täysin vieras ilmiö. Kirjastoille on korkeakoulussa aina ollut tärkeää tiedonkulku käyttäjiltä ja käyttäjille. Useilla korkeakoulukirjastoilla oli jo vuosikymmeniä ollut jonkinlainen kirjastotoimikunta, -lautakunta tai -neuvottelukunta, jossa olivat edustettuina yleensä tiedekunnat. Toimikunnilla ei ollut laajaa virallista päätösvaltaa, vaan ne olivat ennen kaikkea informaatiokanavia, kirjaston johtoa neuvovia ja tukevia. Ne eivät aina olleet määräaikaaisia. Voisi olettaa, että niiden toimintaan osallistuivat lähinnä ne henkilöt korkeakoulussa, jotka tunsivat erityistä kiinnostusta kirjastoa kohtaan. Näiden elinten historia ja toiminta olisi erillisen tutkimuksen arvoinen. (Siltä paitsi niiden perinteet vievät jonnekin 1700-luvun Saksaan).

### **Erillislaitosten niputtaminen**

Erillislaitokset sijoitettiin hallinnollisesti eri ryhmään kuin korkeakoulun varsinaiset ainelaitokset osaksi sen vuoksi, että niille ei haluttu samanlaista »autonomiamia» kuin ainelaitoksille, joiden sisällä hallinto perustui vaaleihin. Erillislaitosten tällainen niputtaminen ei myöhemmin saavuttanut yksimielistä hyväksymistä varsinkaan niissä erillisissä tutkimuslaitoksissa, jotka eivät olleet samassa riippuvuus- ja palvelusuhteessa

korkeakouluun kuin kirjastot. Niihin haluttiin samantapaista demokraattista hallintoa kuin ainelaitoksiin, minkä lisäksi olisi vielä henkilökuntaa ja käyttäjäryhmiä edustava johtokunta. Tämäkin, toteutumaton, esitys tehtiin erittelemättä erillisten laitosten ryhmää (ks. sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 127/1972 vp, Kivistön ym. vastalause).

Kummankaan korkeakoulujen sisäisestä hallinnosta annetun puitelakiesityksen varsinaisessa tekstissä ei mainita erillisten laitosten johtokuntia (HE 223/1969 vp 3 § ja 14 §, HE 127/1972 vp 4 § ja 15 §), perusteluissa kylläkin. Erillisten laitosten hallinto jätettiin perussäännön määräysten varaan.

### Korkeakoulun hallituksen »salkut«

Käsitellessään korkeakoulun ylempää hallintoa komitea ehdotti, että kullekin korkeakoulun hallituksen jäsenelle olisi valitsemisen yhteydessä nimettävä toimiala, jonka ylimmästä käytännön johtamisesta hän vastaa ja jolla hänellä tulee yleisten kelpoisuusehtojen lisäksi olla pätevyys (KM 1969: A 11 s. 100). Myöhemmissä vaiheissa päädyttiin kuitenkin siihen, että hallituksen vastuu olisi jakamaton eikä niinollen esim. kirjastotoiminta saanut omaa korkeakoulun sisäistä »ministeriään».

### Kirjaston kuuleminen unohtui

Komitea ei esittänyt kirjaston johdon kuulemista hallituksessa sitä koskevia asioita käsiteltäessä, koko kysymystä ei edes mainita. Syynä saattaa olla aiemmin mainittu kirjaston aseman periaatteellisen tarkastelun sivuuttaminen, mutta se ei selitä kaikkea, sillä muittenkaan erillisten laitosten johdolle tai edustajalle ei esitetä kuulemisoikeutta. Jos ehdotettu »salkkujen» jako olisi toteutunut, niin silloin korkeakoulun »kirjastoministeri» olisi seurannut erityisesti oman alansa tapahtumia.

Myöhemmin annetuissa komitean työhön perustuvissa hallintolakiesityksissä ei myöskään otettu edes puheeksi kuulemisen säätämistä pakolliseksi. Tähän voi löytää useita selityksiä, joita tosin ei lakiesitysten perusteluissa eikä juuri muisakaan lähteissä avoimesti esitetä. Olen päätellyt seuraavankaltaisten perustelujen olevan mahdollisia, johtamalla ne lähinnä hallinnonuudistuksen yleisistä periaatteista:

- pitkälle viety rinnastus parlamentaariseen hallintomalliin ei sovellu yhteen kuulemisen pakollisuuden kanssa;
- korkeakoululaitoksen kehittämiseksi ominainen tehokkuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja yhtenäisyyden tavoittelu ei suosi erillisiä

kuulemissäännöksiä; on nähtävästi yritetty välttää liian pikkutarkkaa säännössiilppua, varsinkin kun kuuleminen olisi jouduttu tasapuolisuuden nimissä säätämään kaikille erillislaitoksille, joiden lukumäärä on huomattavasti lisääntynyt;

- kun lisäksi korkeakouluihin hallinnonuudistukselle pyrittiin tuottamaan moderneja, rationaalisia päätösmenetelmiä ja valtionhallinnon hallintokäytäntöä, niin ilmeisesti oletettiin, että hyvään hallintokäytäntöön kuuluva asianosaisten (henkilöiden tai organisaatioiden) kuuleminen automaattisesti omaksutaisiin myös korkeakouluissa ilman erillistä säännöstä;
- hallinnonuudistuksen demokratiakäsitys ei ylipäänsä piittaa instituutioiden asemasta, sitä kiinnostaa vain henkilöryhmien asema.

Yleensä korkeakoulujen omien hallinnonuudistustoimikuntien mietinnöissä ja ehdotuksissa esitettiin alihallinnon yksiköiden kuulemista ylemmissä hallintoelimityksissä (esim. Jyväskylän yliopisto: KM 1970: B 81, s. 4; Tampereen yliopisto: Hallinnonuudistustoimikunnan mietintö 1970, s. 46). Jyväskylän yliopiston vuoden 1968 asetuksen (15 § 4 mom.) jälkeen kuulemista ei ole erikseen säädetty pakolliseksi. Jyväskylän yliopiston uudessa asetuksessa (515/81) on kuitenkin varsinaisia ainelaitoksia koskeva kuulemissäännös (60 § 2 mom.), mutta se ei koske kirjastoa. Asetusluonnos oli käytettävissä eduskunnan sivistysvaliokunnassa käsiteltäessä Jyväskylän yliopiston lakiehdotusta (HE 52/1980 vp.) ja JYK:sta juuri vähän ennen Eduskunnan kirjastoon siirtynyt YKH Eeva-Maija Tammekean korosti asiantuntijalausunnossaan voimakkaasti kuulemisen merkitystä (SiV:n pöytäkirjat 21. 10. 1980 muistio liitteenä). Valiokunta vaikenä asiasta mietinnössään (SiVM n:o 9/1980 vp), minkä voi tulkita epäsuoraksi kannanotoksi.

Jyväskylän yliopiston silloinen rehtori Kalevi Heinilä perustelee kuulemisen poisjättämistä sanomalla, että kuulemista jatketaan vanhan käytännön mukaan. Hän ei kuitenkaan huomaa, että vanha käytäntö perustui asetukseen. Lisäksi hän toteaa, että suurilla yksiköillä, kuten kirjastolla, on hyvät mahdollisuudet saada vaaleissa edustaja hallitukseen (Heinilä s. 60—61).

### Kirjastot korkeakoulujen itsehallinnossa

Hallituksen antamat korkeakoulujen sisäisen hallinnon lakiesitykset (»Lex Virolainen» 1969 ja »Lex Sundqvist» 1972) seurailevat Nummisen komitean periaatteita. En tässä referoi niitä tai niiden eduskuntakäsittelyä.

Kuitenkin yksi aspekti hallintolakiesityksissä

ansaitsee tulla käsitellyksi tarkemmin. Lakiesitysten perusteluissa tehtiin nimittäin merkittävä periaatteellinen jako niihin asioihin, jotka kuuluvat korkeakoululaitoksen keskushallinnon (eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin) päätösvallan piiriin ja toisaalta niihin asioihin, jotka halutaan pitää korkeakoulujen itsehallinnon piirissä:

Sellaisia kysymyksiä, jotka on ratkaistava yleisvaltakunnallisen suunnittelun puitteissa tai muutoin yhtenäisellä tavalla, ovat korkeakoulujen opetuksen ja tutkimuksen pääalat, korkeakoulujen erityistehtävät ja painopistealueet, tutkintojen taso, korkeakoulujen virkojen yleiset kelpoisuusehdot ja virkoihin liittyvät yleiset velvollisuudet.

Korkeakoulujen sisäisen päätösvallan piiriin taas tulisi siirtää nykyistä suuremmassa määrin opetuksen ja tutkintojen sisältöä, opetuksen ja opiskelun yleistä järjestelyä, tutkimus- ja palvelulaitosten kehittämistä sekä virkanimityksiä koskevia kysymyksiä. (HE 223/1969).

Jako pysyi suunnilleen samankaltaisena myös »Lex Sundqvistissa», ainakin palvelulaitoksia koskeva maininta. Kumpikin lakiesitys jäi hyväksymättä eduskunnassa, joten ei voi sanoa em. jaon olevan lainsäätäjän kanta, mutta myöhempi kehitys on osoittanut ainakin maan hallituksen omaksuneen jaottelun pysyvästi.

Olisiko kenties mahdollista tulkita kannanottoa niin, että jos olisi palvelutoiminnan, siis myös kirjastojen, osalta kyse valtakunnallisesta järjestelmästä, jonka toiminta ylittää yksittäisen korkeakoulun rajat, niin silloin voitaisiin sen katsoa kuuluvan valtakunnallisen suunnittelun puitteissa ratkaistaviin asioihin? Tästä on aika tuore kannanotto. Vastatessaan eduskunnassa esitettyyn kirjalliseen kysymykseen (KK n:o 47/1984 vp) opetusministeri Björkstrand viittasi tieteellisten kirjastojen organisaatiotyöryhmän muistioon (1981):

»Eräänä vaihtoehtona työryhmä tutki mahdollisuuksia /säätää yksi, K & I-järjestelmää kokonaisuudessaan koskeva säädöstö/. Tämänkaltainen säädöstö tulisi pääosin koskemaan eräitä korkeakoululaitoksen piirissä toimivia kirjastoja, minkä vuoksi sen yhteensovittaminen korkeakoululainsäädännössä noudatetun autonomiaperiaatteen kanssa olisi varsin vaikeata.»

Björkstrandin vastauksesta voi päätellä, että opetusministeriön kanta vastaa työryhmän kantaa.

Jo korkeakoulujen kehittämislaisissa tämä sama periaate on ilmaistu, joskin epäsuorasti. Laisa kytketään opettajien ja kerrosalojen määrän lisääminen opiskelijapaikkojen kasvuun. Kirjastoja koskeva pykälä ei sisällä mitään automaattista kytkentää:

Yliopisto- ja korkeakoulurakennuksia laajennettaessa ja lisättäessä on huolehdittava siitä, että ne varustetaan asianmukaisin laittein, kokoelmin ja kirjastoin. Opetusta lisättäessä lisätään myös muuta henkilökuntaa ja määrärahoja niin, että ne riittävät opetuksen sekä opetusta ja tutkijankasvatusta varten tarpeellisen ja muun yliopistossa tai korkeakoulussa harjoitettavan tieteellisen tutkimuksen ylläpitämiseen ja hallinnon hoitamiseen.

Tämän mukaan jäi epäselväksi kenelle lakiteksti suuntaa kehotuksensa, valtiovallalla vai korkeakouluille. Yleensä on katsottu asian olevan niin, että laki ennen kaikkea velvoittaa valtiovaltaa, joka edellisissä pykälissä oli ottanut velvoitteen myöntää varat. Valtiokaan ei voi toimia lakia vastaan, joskin se voi muuttaa lakia (kuten tätä lakia ja vastaavaa asetusta muutettiin v. 1978 ja 1979, kun rahkeet eivät enää riittäneet).

Kirjastoja koskevan lainkohdan voi kuitenkin ymmärtää toisinkin. Pykälä ei olekaan valtiovallan sitoumus, vaan korkeakouluille suunnattu kehoitus tasapainottaa kehityksensä siten, että valtiovallan takaamien osa-alueiden lisäksi myös muut alueet kehittyvät mukana.

Vastuu korkeakoulun budjettiesityksen tasapainotuksesta ja priorisoinneista on viime kädessä korkeakoulun omilla elimillä. Ministeriöt käyttävät sitten lähinnä punakynää. Kirjastojen kannalta tärkeimmät taistelut käydään jo korkeakoulun sisällä, ja niissä taisteluissa kirjasto voi saada opetusministeriöltä lähinnä vain moraalista tukea.

### Kirjastopykälän kehittymisestä

Yksittäisten korkeakoulukirjastojen kuuluminen ensisijaisesti oman korkeakoulunsa määräysvaltaan näyttää selkiytyneen lainsäätäjälle hallinnonuudistuksen aikana, kun yksittäisten korkeakoulujen säädöksiä annettiin. Kirjastoja koskevat kohdat ovat muuttuneet ja lopulta vakiintuneet; myös terminologia on täsmentynyt.

### Detaljoitu malli

Ensimmäinen hallinnonuudistuslakiesitysten jälkeinen korkeakouluasetus, Tampereen teknillisen korkeakoulun (TTKK) väliaikainen hallintoasetus (598/72) sisältää melko detaljoitun säännöksen kirjaston hallinnosta. Kirjastolle oli omistettu kokonainen luku (neljä pykälää), jossa ensin (27 §) todetaan, että »korkeakoulun kirjaston hallintoa hoitavat kirjaston johtokunta ja kirjastonjohtaja». Sitten on pykälä (28) johtokunnan kokoonpanosta (mm. kirjastonjohtaja on johtokunnan jäsen) ja toimikaudesta. Seuraa-

vassa pykälässä luetellaan johtokunnan tehtävät, kuusi kohtaa. Luvun viimeinen pykälä (30) säättää lopuksi, että »korkeakoulun omistuksessa oleva, sille hankittava ja sille tuleva kirjallisuus on sijoitettava korkeakoulun kirjaston kokoelmiin». Tässä toteutuu kirjastonhoitajien unelma saada korkeakoulun kirjastolaitoksen keskitäminen jollakin tavoin kirjatuksi säädökseen.

Vastaavanlainen detaljoitu kirjastosäännös sisältyy vielä Helsingin kauppa- ja korkeakoulun hallintoasetukseen (641/74). Myös Helsingin teknillisen korkeakoulun kirjaston tehtävistä ja johtokunnan kokoonpanosta on säädetty yksityiskohdaisesti (HTKK:n asetuksen muutos 381/72). Sitäpaitsi opetusministeriö asettaa HTKK:n kirjaston johtokunnan ja aikaisemmin se myös vahvisti kirjaston johtosäännön. Nämä kolme esimerkkiä osoittavat, kuinka valtiovalta saattoi aikaisemmin tarkkaan raamittaa korkeakoulun kirjaston toimintaa. Tosin pikkutarkkuus saa osaksi selityksensä siitä, että teknilliset ja kauppa- ja korkeakoulut olivat ennen kauppa- ja teollisuusministeriön alaisia, jolloin oli totuttu tiukempaan ohjailuun.

### Lakoninen malli

Muutos tapahtui annettaessa Tampereen ja Turun yliopistojen väliaikaisia hallintoasetuksia (639/74 ja 637/74). Niissä kirjastoja koskevat pykälät tyypistyivät hyvin lakonisiksi. Tampereen yliopiston asetuksessa (66 §) luetellaan ensin erilliset laitokset, kirjasto mukana ja seuraavassa pykälässä todetaan, että erillisten laitosten »hallintoa hoitavat johtokunta ja johtaja tai johtajaksi määrätty laitoksen viran tai toimen haltija tai hoitaja. Tarkemmat määräykset laitoksen toiminnasta annetaan johtosäännössä.» Ja piste. (TY:n asetuksessa vain vähän runsaampi esitys). TaY:n asetuksen muotoilu vastaa suunnilleen yliopiston oman perussääntötoimikunnan ehdotusta, jota perusteltiin sillä, että on yliopiston itsenäisyyden ja itsehallintoperiaatteen mukaista, että yliopisto saa järjestää hallintonsa yksityiskohdat antamallaan johtosäännöllä (Perussääntötoimikunnan mietintö 1974 s. 3—4, 5). Tosin on sulkeissa mainittava, että samassa mietinnössä esitettiin kaikkia yliopiston yksiköjä koskevaa kuulemissäännöstä, lievää tosin, mutta se puolestaan ei päässyt lopulliseen asetukseen saakka (mt., s. 40).

Myöhempiin korkeakoulujen hallintoasetuksiin sisällytetyt kirjastoja koskevat pykälät ovat seuranneet Tampereen asetuksen esimerkkiä. Opetusministeriö on tässä pyrkinyt yhdenmukaisuuteen. Samalla on osoitettu kirjastojen kuuluvan korkeakoulun oman päätösvallan piiriin.

### Ulkopuoliset kirjaston hallinnossa

Korkeakoulujen itsehallintoa on varjeltu myös pitämällä periaatteessa ulkopuoliset erossa korkeakoulujen hallintoelimestä. Valtioneuvoston keskuskirjastoja koskeva päätös (719/72) edellyttää kuitenkin, että keskuskirjaston toimintaa johtaa ja valvoo johtokunta tai muu vastaava toimielin, jossa kirjaston eri käyttäjäryhmien tulee olla edustettuina, mikä tarkoittaa myös korkeakoulun ulkopuolisia käyttäjäryhmiä.

Hallituksen esityksessä Jyväskylän yliopiston laiksi v. 1980 (HE 52/1980 vp) oli otettu tämä huomioon mainitsemalla, että eräisiin yliopiston hallintoelimiin voi kuulua myös ulkopuolisia (tämä tarkoitti myös muita erillisiä laitoksia, joilla on valtakunnallisia tehtäviä). Sivistysvaliokunta katsoi mietinnössään (SiVM n:o 9/1980 vp), että momenttia olisi täsmennettävä »niin, että siinä nimenomaan mainittaisiin ne laitokset, joiden hallintoon yliopiston ulkopuolinen henkilö voi osallistua». Näin onkin hyväksytyn lain 7 § 3 momentissa.

Tosin lopulta ei kuitenkaan olisi tarvinnut mainita kirjastoa tässä yhteydessä, sillä kirjaston johtokuntaan ei päästetty ulkopuolisia, vaan kirjaston johtosäännöllä perustettiin erillinen neuvottelukunta, johon ulkopuolisetkin kuuluvat. Neuvottelukuntaa ei mainita JY:n laissa hallintoelimiä lueteltaessa, joten se ei siis ole varsinainen päätösvaltaa käyttävä hallintoelin.

Ratkaisu oli tietenkin tarkoituksenmukainen, sillä mitäpä ehkä pitkämatkaiset ulkopuoliset olisivat tehneet päättämässä kirjaston rutiiniasioista.

### Kokoavasti

Miten sitten hallinnonuudistus kokonaisuutena ottaen on vaikuttanut kirjastojen asemaan korkeakoulussa ottaen myös huomioon muita asiaan vaikuttavia tekijöitä, kuten kelpoisuusehtojen muuttumisen jne.?

Kirjastot ovat etäännyneet tiedeyhteisöstä. Kirjastojen teknisen kehityksen vuoksi ja johtokuntahallinnosta huolimatta tiedeyhteisö on vieraantunut kirjastosta. Kirjasto muuttuu nopeasti eivätkä kaikki tekniset uudistukset aina ole ainaakaan aluksi käyttäjäystävällisiä.

Kirjaston johdon irtoaminen tieteellisestä eliitistä on myös etäännyttänyt kirjastoa käyttäjiä. Kiintiöjaossa kirjaston johtaja on yleensä eri kiintiössä kuin professorit ja apulaisprofessorit, joiden vertainen hän vanhassa mallissa oli.

Hallinnonuudistus on hyvistä tavoitteistaan huolimatta johtanut selvään jakoon yleishallinnon ja toisaalta tiede- ja opetushallinnon kesken. Kirjastot joutuvat yleishallinnon puolelle. Sen li-

säksi, että kirjasto jo vanhassa järjestelmässä oli joutunut ponnistelemaan sen kuilun yli, joka sitä erotti tiedekunnista (mihin viittaavat esim. yliopistojen entiset kirjastovaliokunnat, johtokuntien edeltäjät), se saa nyt havaita entistä selvemmin joutuvansa luetuksi yleishallintoon, byrokratian piiriin ja kärsimään niistä konflikteista, joita hallinnollinen dualismi aiheuttaa (asiantuntijaorganisaatioiden hallinnollisesta dualismista ks. Virtanen, 1981 s. 84).

Viime vuosikymmenien korkeakoululaitoksen kehittämistä on leimannut opetuskeskeisyys tutkimuksen kustannuksella. Vieläkään ei resurssien mitaten ole käännettä tapahtunut, mutta ilma-piiri on muuttunut suotuisammaksi tieteelliselle tutkimukselle. Tieteellisyys on ehkä tulemassa keskeiseksi tekijäksi kehittämislain ja suurten ikäluokkien jälkeisessä tilanteessa. Opiskelun ja opettamisen korostaminen oli epäedullista korkeakoulukirjastoille, jotka suurten ikäluokkien ja tutkinno uudistuksen hyökyäallon tullessa olivat melko valmistautumattomia, eihän opiskelijoiden palvelemista edes pidetty korkeakoulukirjastojen (perus)tehtäviin kuuluvana. Kurssikirjastoja perustettiin tai otettiin korkeakoulukirjastojen haltuun vasta myöhemmin.

Olisiko tutkimuksen painottaminen sitten eduksi kirjastoille? Tämä riippuu yleisistä seikoista kuten korkeakoulujen resurssikehityksestä yms., mutta kirjastotkin voivat tehdä osansa. Ne voivat yrittää palauttaa jotain siitä yhteenkuuluvuudesta tiedeyhteisöön, jonka hallinnonuudistus ja muu väistämätön kehitys katkaisi. En halua romantisoida menneisyyttä, sillä aavistan kylä, että materiaaliset puutteet ennen kuihduttivat hyvätkin hankkeet, mutta tieteellisen laitoksen leimaa ei kirjastolta voi kiistää.

Kirjastoväen on pystyttävä tuottamaan omasta alastaan tieteellisyden mitat täyttävää tutkimusta ja tietoa. Vain sitä kieltä käyttäjät eli päättäjät ymmärtävät. Sitten voi olla helpompi markkinoida kirjastojen määrärahalisäyksiä ja vaikkapa verkkoja.

Hyväksytty julkaistavaksi 15. 10. 1985

## Lähteet

### Arkistolähteet:

Sivistysvaliokunnan pöytäkirjat 1980 vp. (Eduskunnan arkisto)

### Säädöskokoelmat:

Korkeakoululainsäädäntö 1967. Hki 1967.  
Korkeakoululainsäädäntö 1980. Hki 1980.  
Suomen asetuskokoelma.  
Suomen Laki II 1982. Hki 1982.  
Suomen säädöskokoelma.

### Muut lähteet:

Hallinnonuudistustoimikunnan mietintö. Tre 1970. (Tampereen yliopisto. Suunnitteluun liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä 2/1970).  
Hallituksen esitys (HE) n:o 38/1967 vp (Jyväskylän yliopisto).  
Hallituksen esitys (HE) n:o 223/1969 vp (»Lex Virolainen»).

Hallituksen esitys (HE) n:o 161/1978 vp (Teatterikorkeakoulu).

Hallituksen esitys (HE) n:o 52/1980 vp (Jyväskylän yliopisto).  
Heinilä, K.: Yliopiston puolustaminen. Jyväskylän yliopiston hallinnonuudistus 1977—1982. Rehtorin kertomus. Porvoo 1983.

Helsingin yliopiston kirjasto. I. Ote Helsingin yliopiston kirjaston johtosäännöstä 25 päivänä helmikuuta 1960. /.../ Hki 1960.

Helsingin yliopiston kirjastolaitoksen kartoitus. Hki 1974.  
Helsingin yliopiston kirjaston johtosääntö. Kanslerin antama 29. 6. 1973. (Moniste).

Jyväskylän yliopiston kirjaston johtosääntö. Hyv. 28. 4. 1982. [Moniste].

Kihlberg, E., Kirjastonhoitajan »meriitit». Signum 2(2): 31—32. 1969.

Kirjallinen kysymys n:o 47/1984 vp. Väänänen ym.: Kirjastolaitosta koskevan puitelain säätämisestä. Min. Björkstrandin vastaus.

Komiteanmietintö (KM) 1958: 5. Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean periaatemietintö. Hki 1958.

Komiteanmietintö (KM) 1969: A 11. Korkeakoulujen sisäisen hallinnon kehittämiskomitean mietintö. Hki 1969.

Komiteanmietintö (KM) 1969: B 58. Korkeakoululaitoksen palkkaussuhdetoimikunnan I osamietintö. Kirjastojaoston selvitys korkeakoulujen kirjastojen henkilökunnasta. Hki 1969.

Komiteanmietintö (KM) 1971: B 130. Kurssikirjastojen organisoitintoimikunnan III osamietintö. Korkeakoulukirjastojen organisaation uudistaminen. Hki 1971.

Perussääntötoimikunnan mietintö. Tre 1974. (Tampereen yliopisto. Suunnitteluun liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä 2/1974).

Sievänen-Allen, R. & Öberg, I-L.: Lääketieteellisen keskuskirjaston ensimmäinen vuosikymmen. Hki 1976. (Lääketieteellinen keskuskirjasto. Julkaisuja 3/1976).

Sivistysvaliokunnan mietintö n:o 9/1980 vp (Jyväskylän yliopisto).

Tammekann, E-M.: De nya universitets- och högskolebiblioteken i Finland. — Nordisk tidskrift för bok- och biblioteksväsen 70 (1983): 33—44. (1983a).

Tammekann, E-M.: Tieteellisten kirjastojen toiminta korkeakoululaitoksen laajentumisen aikana ja sen jälkeen. — Kirjastovuosikirja 1983: 7—30. (1983b).

Vakkari, P.: Historia literariasta kirjastotieteeksi ja informatiikaksi. Kirjastotiede ja informatiikka 4(1): 3—23, 1985.

Virtanen, T.: Korkeakoulujen hallinnon kehittämisestä. Tre 1981. (Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja 5/1981).