

Ändring i biblioteksförordningen gällande personal- och behörighetskrav

Allmän motivering

1. Bakgrund

1.1 Nuvarande behörighetskrav för bibliotekspersonal

Enligt 2 § i landskapslagen (1997:82) om allmänna bibliotek är alla kommuner skyldiga att upprätthålla ett allmänt bibliotek som lånar ut böcker och andra medier till kommuninvånarna. Kommunen kan upprätthålla biblioteket ensam eller i samarbete med en annan kommun. Enligt 6 § ska det även finnas ett centralbibliotek vars verksamhetsområde är hela Åland. Centralbiblioteket kompletterar, stöder och samordnar verksamheten vid de allmänna biblioteken och vid bibliotek som upprätthålls av landskapet.

Behörighetskraven för bibliotekspersonal regleras enligt 7 § i landskapslagen om allmänna bibliotek i landskapsförordning. I 3 § i biblioteksförordningen (1997:83) för landskapet Åland regleras behörighetskraven för tjänst som bibliotekarie vid centralbiblioteket, bibliotekarie vid allmänt bibliotek, bibliotekssekreterare och biblioteksassistent. Förordningen är tillämplig för personal vid kommunala bibliotek och tillämpas således inte på personal vid biblioteken vid Högskolan på Åland och Ålands gymnasium. Centralbiblioteket fungerar dock på avtalsbasis som bibliotek för Högskolan på Åland. Förordningen tillämpas inte heller på specialbiblioteken vid Ålands lagting, Ålands landskapsarkiv, HandiCampen eller Fredsinstitutet.

Behörighetskravet för bibliotekarie vid centralbiblioteket är vid universitet eller därmed jämförbar högskola, som är erkänd av nationell utbildningsmyndighet, avlagd examen som motsvarar minst fyra års heltidsstudier i vilken ingår eller utöver vilken har slutförts minst 35 studieveckors eller motsvarande ECTS-poängs ämnesstudier inom området biblioteks- och informationsförvaltning vid universitet eller högskola (3 § 1 mom.).

Behörighetskravet för bibliotekarie vid allmänt bibliotek är högskoleexamen i vilken ingår eller utöver vilken har slutförts minst 20 studieveckors eller motsvarande ECTS-poängs ämnesstudier inom området biblioteks- och informationsförvaltning vid universitet eller högskola. (3 § 2 mom.).

Behörighetskrav för bibliotekssekreterare är examen på gymnasialstadienivå i vilken ingår minst 15 studieveckors grundstudier eller utöver vilken har slutförts minst 15 studieveckors eller motsvarande ECTS-poängs fristående grundstudier inom området biblioteks- och informationsförvaltning vid universitet eller högskola. (3 § 3 mom.).

Slutligen är den behörig som biblioteksassistent som har sådan skicklighet och förmåga som behövs för att tjänsten ska kunna skötas. (3 § 4 mom.).

I biblioteksförordningens 3 § 5 mom. finns en bestämmelse som möjliggör för den som inte uppfyller behörighetsvillkoren till den del det gäller ett visst antal studieveckor eller motsvarande ECTS-poängs ämnes- eller

grundstudier i biblioteks- eller informationsförvaltning, att vara behörig om motsvarande kunskaper har förvärvats på annat sätt.

1.2 Reglerade yrken

Behörighetskraven för bibliotekarie vid centralbiblioteket och allmänt bibliotek och bibliotekssekreterare är i dagsläget formulerade på ett sådant sätt att dessa har bedömts vara så kallade reglerade yrken. Med reglerade yrken avses yrken där det enligt lag krävs en viss utbildning, examen eller rätt att utöva yrket. En person som avlagt examen i utlandet behöver ett beslut av behörig myndighet för att få behörighet att arbeta i dessa yrken på Åland. Gällande detta tillämpas landskapslagen (2017:22) om erkännande av yrkeskvalifikationer, där landskapsregeringen fungerar som den myndighet som fattar beslut om erkännande av yrkeskvalifikationer. Landskapslagen har tillkommit genom implementering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Avsikten med EU-lagstiftningen om erkännande av yrkeskvalifikationer är att undanröja hinder som begränsar fri rörlighet för personer och tjänster mellan EU:s medlemsstater. När medlemsstaterna ställer krav på särskild kompetens för att få utföra viss yrkesverksamhet i landet innebär det i praktiken ett hinder för den fria rörligheten inom Europeiska unionen. Avsikten är att EU-direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer ska undanröja dessa hinder. I yrkeskvalifikationsdirektivet fastställs de regler enligt vilka en medlemsstat som kräver bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövandet av ett reglerat yrke inom sitt territorium ska erkänna sådana yrkeskvalifikationer som förvärvats i en annan medlemsstat.

Vilka yrken som är reglerade bestäms nationellt. Särskilt gällande yrken med ansvar för liv och hälsa, såsom yrken inom hälso- och sjukvården och räddningsväsendet, är det av vikt att yrkena är reglerade och att inte enbart arbetsgivaren gör en bedömning av vilken utbildning som är lämplig för uppgiften. Inom den åländska lagstiftningsbehörigheten finns det i landskapslagstiftningen drygt sextio reglerade yrken, varav över hälften finns inom utbildningssektorn inklusive barnomsorgen. Reglerade yrken finns även inom trafiksektorn, räddningsväsendet, el- och VVS-branschen, fastighetsförmedlingsverksamheten, socialvården och lantbruket. Ytterligare drygt hundra yrken faller inom riksbehörigheten och regleras genom rikslagstiftning. Exempel på sådana yrken är läkare, optiker, veterinär och advokat.

På EU-nivå finns även en gemensam analytisk ram med en uppsättning kriterier som medlemsstaterna ska beakta innan införandet av nya eller ändrade krav på reglerade yrken, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/958 om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken. Direktivet har implementerats inom den åländska lagstiftningsbehörigheten genom landskapslagen (2020:122) om proportionalitetsprövning före antagandet av nya eller ändrade krav för reglerade yrken och landskapsförordningen (2020:123) om proportionalitetsprövning före antagandet av nya eller ändrade krav för reglerade yrken.

1.3 Utbildning och behörighetsvillkor inom biblioteksväsendet i Sverige och Finland

Som ovan anförts är bibliotekarie vid centralbibliotek och allmänt bibliotek och bibliotekssekreterare i dagsläget reglerade yrken på Åland. Högskolan på Åland tillhandahåller dock inte utbildning till bibliotekarie, utan majoriteten av dem som söker tjänster inom bibliotekssektorn på Åland har utbildning från riket eller Sverige.

I Finland kan man läsa biblioteks- och informationsvetenskap vid Åbo Akademi eller Helsingfors universitet. Utbildningen tar tre år och leder till en kandidatexamen (lägre högskoleexamen), som man sedan kan fördjupa

med en magisterexamen som tar två år (högre högskoleexamen). Man kan också läsa ett magisterprogram i biblioteks- och informationsvetenskap, som tar två år efter grundutbildningen.

I Sverige kan man läsa biblioteks- och informationsvetenskap på universitet eller högskola, antingen på campus eller på distans. Utbildningen tar tre till fyra år och leder till en kandidat- eller magisterexamen. Man kan också läsa ett masterprogram i biblioteks- och informationsvetenskap, som tar ett till två år efter grundutbildningen. Utbildning anordnas bland annat vid Uppsala universitet, Mittuniversitetet och Högskolan i Borås.

I riket regleras behörighetskraven för anställda vid allmänna bibliotek som upprätthålls av kommunerna i lagen om allmänna bibliotek (FFS 1492/2016). Behörighetskraven lättades upp då lagen trädde i kraft den 1 januari 2017, vilket redogörs för närmare under avsnitt 1.4. Enligt 17 § i den lagen ska allmänna bibliotek ha tillräckligt många anställda med utbildning inom biblioteks- och informationsområdet och tillräckligt många andra anställda. Av den som arbetar med sakkunniguppgifter 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. Eftersom inte krav uppställs i rikslagstiftningen på specifik examen eller antal studiepoäng inom ett visst ämnesområde är bibliotekarie inte ett reglerat yrke i riket.

I Sverige finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet i bibliotekslagen (SFS 2013:801). I lagstiftningen uppställs inte särskilda krav för att få arbeta som bibliotekarie och yrket är således inte reglerat i Sverige.

1.4 Konsekvenser av att yrken inom bibliotekssektorn är reglerade på Åland vid lagtillämpningen

Som ovan nämnts tillhandahålls inte utbildning till bibliotekarie och bibliotekssekreterare på Åland, utan de som söker tjänster på Åland har utbildning från främst riket och Sverige. En konsekvens av att bibliotekarie och bibliotekssekreterare inte är reglerade yrken i riket och i Sverige medan de är det på Åland, är att det vid tillämpningen av landskapslagen om erkännande av yrkeskvalifikationer uppstår situationer som kan uppfattas som oskäliga för den enskilde. Problemet kan belysas med ett exempel.

Person A har i Sverige erhållit en högskoleexamen på avancerad nivå inom biblioteks- och informationsvetenskap och söker arbete på Åland som bibliotekarie. Yrket är inte reglerat i Sverige. I situationer då yrket är reglerat på Åland men inte i det land sökanden har examen från, förutsätts enligt 5 § 2 mom. 2 punkten i landskapslagen om erkännande av yrkeskvalifikationer att sökanden utövat yrket på heltid i minst ett år eller på deltid under motsvarande tid under de senaste 10 åren. Således krävs arbetslivserfarenhet i yrket i Sverige innan yrkeskvalifikationerna kan erkännas på Åland, vilket kan uppfattas som oskäligt.

1.5 Utredningar i riket om ändringen av behörighetsvillkoren för bibliotekarier

I riket lättades behörighetskraven inom bibliotekssektorn upp år 2017 då en ny bibliotekslag trädde i kraft. Tidigare fastställdes detaljerade krav på personalstruktur och behörighet i statsrådets förordning om bibliotek (FFS 4016/2013). Enligt regeringspropositionen med förslag till den nya bibliotekslagen (RP 238/2016 rd s. 16–17) var avsikten att frångå detaljerade och alltför snäva behörighetsvillkor för kommunernas personal och i stället betonades kompetensen hos den som utses till en uppgift. För sådana sakkunniguppgifter som kräver utbildning på högre nivå i regel skulle kraven i regel vara högskoleexamen. Det konstaterades även att bibliotekens uppgift och

betydelse hade förändrats (s.14), och att biblioteken inte längre enbart används för att skaffa information och använda och låna material, utan också för att lära sig, utöva fritidsintressen och samlas, samt att biblioteken aktivt utnyttjar digital teknologi. För att biblioteket ska kunna svara på dessa förändringar i uppgifterna ansågs att kommunerna borde ha möjlighet att mer flexibelt än tidigare att fastställa den kompetens som krävs av bibliotekets personal och personalens utbildningsstruktur.

År 2020 publicerades rapporten *Det breda uppdraget – Utbildning, rekrytering och arbete för allmänna bibliotek på svenska i Finland* (Maria Grundvall, Svenska Kulturfonden) om bibliotekarieyrkets och biblioteksutbildningens tillstånd. I rapporten konstateras att biblioteken prioriterar andra färdigheter än yrkestekniska och behörighetsgivande biblioteksutbildning då man rekryterar personal. Biblioteken fokuserar ofta på personliga och sociala kompetenser vid rekryteringar, vilket utbildningen inte kan påverka. Enligt rapporten pekar både biblioteksanställda och rekryterare på kunskapsluckor i biblioteksutbildningen. Den finlandssvenska biblioteksutbildningen är snävare och har färre utbildningsaktörer än den finska.

Vid kontakter med Gunilla Widén, prorektor för utbildning vid Åbo Akademi, har det framkommit att många bibliotek i riket i praktiken hållit kvar studier i informationsvetenskap som en merit vid rekryteringar även om detta inte är ett uttryckligt krav längre enligt lagstiftning. Det är dock möjligt att detta över tid ändras.

2. Överväganden och huvudsakligt förslag

Landskapsregeringen föreslår att regleringen av behörighetskrav för personal vid centralbibliotek och allmänna bibliotek lättas upp. Behörighetskravet för bibliotekarie föreslås även omformuleras så att systemet med erkännande av yrkeskvalifikationer inte längre ska tillämpas för personer med utländsk utbildning. I stället ska arbetsgivaren göra bedömningen av om sökande till tjänst som bibliotekarie uppfyller behörighetskraven. Behörighetskraven föreslås formuleras på ett nationsneutralt sätt, som kan uppfyllas även av sökande med högskoleexamen från andra länder än Finland. Om oklarhet finns gällande vilken nivå en examen har kan den som vill söka arbete på Åland anhålla om jämställande av nivån på högskoleexamen vid utbildningsbyrån vid landskapsregeringen.

I sak föreslås inte lägre utbildningsnivå som behörighetskrav för bibliotekarie vid centralbiblioteket än i dagsläget. I dagsläget krävs en examen som motsvarar minst fyra års heltidsstudier i vilken ingår eller utöver vilken har slutförts minst 35 studieveckors eller motsvarande ECTS-poängs ämnesstudier inom biblioteks- och informationsförvaltning vid universitet eller högskola. Således krävs en högskoleexamen på fördjupad nivå (master eller magisterexamen), i Finland benämnd högre högskoleexamen, i Sverige benämnd högskoleexamen på avancerad nivå. Detta föreslås inte ändras. Där emot tas kravet bort som medför att yrket bibliotekarie är reglerat i dagsläget; minst 35 studieveckors ämnesstudier i biblioteks- och informationsförvaltning.

I övrigt föreslås att yrket bibliotekarie vid allmänt bibliotek och bibliotekssekreterare inte längre ska regleras i den åländska lagstiftningen. För övriga uppgifter inom allmänna bibliotek och centralbibliotek för vilka inte krävs bibliotekariekompetens, ska personalen ha utbildning inom biblioteks- och informationsområdet eller annan lämplig utbildning.

Det föreslås även att det regleras i biblioteksförordningen att centralbiblioteket har i uppgift att tillhandahålla litteratur anpassade för personer med funktionsnedsättning, såsom tal- och punktskriftsböcker. Centralbiblioteket utför redan i dagsläget denna uppgift.

3. Verknningar

3.1 Ekonomiska, administrativa och samhällliga konsekvenser

Förslaget bedöms inte påverka de nuvarande biblioteksanställdas ställning. Förslaget förenklar för framtida arbetssökande till tjänster inom bibliotekssektorn eftersom behörighetskraven förenklas och yrkena inom bibliotekssektorn inte längre blir reglerade yrken. Förslaget innebär även minskad ärendehantering för landskapsregeringens utbildningsbyrå, som i dagsläget hanterar erkännande av yrkeskvalifikationer inom bibliotekssektorn.

För kommunerna innebär förslaget en större frihet att utforma befattningsbeskrivningar och tjänsteinnehåll, samt att ta ställning till vilken kompetens som behövs inom biblioteksverksamheten. Vad gäller uppgiften att fungera som bibliotek för personer med funktionsnedsättning kan det konstateras att denna uppgift redan i dagsläget utförs av Mariehamns centralbibliotek baserat på avtal med Ålands landskapsregering.

Genom att i likhet med riket luckra upp behörighetskraven inom biblioteksväsendet närmar sig Åland det rådande läget i övriga Norden. De strikta behörighetskraven i den nuvarande biblioteksförordningen försätter Åland i ett sämre konkurrensläge vid anställningar och försvårar för åländska studerande att kunna få en tjänst på Åland efter avslutade studier, trots att samma examen ger behörighet i övriga Norden. Det kan även antas att utbildningsmöjligheterna i Norden framledes alltmer kommer att anpassas efter förändrade behov och ytterligare begränsas inom det traditionella informationsvetenskapsområdet.

Små förhållanden och små enheter kräver ofta större flexibilitet varför förslaget skulle gynna åländska förhållanden med många små och mycket varierande kommunala behov och möjligheter. Farhågor att professionen försvagas då studier i informationsvetenskap inte längre är ett lagstadgat behörighetskrav bör ställas mot att det finns nya kunskapskrav inom biblioteksvärlden, vilket i sin tur gör att det som är typiskt för professionen förändras.

Eftersom förslaget innebär att yrken inom biblioteksverksamheten inte längre ska vara reglerade yrken, är det inte nödvändigt att göra en proportionalitetsprövning av de ändrade behörighetskraven enligt landskapslagen och landskapsförordningen om proportionalitetsprövning före antagandet av nya eller ändrade krav för reglerade yrken.

3.2 Konsekvenser för miljön, jämställdheten, jämlikheten och för barn

Förslaget bedöms inte ha verknningar för miljön, jämlikheten och för barn. Uppgift finns inte om könsfördelningen bland anställda inom bibliotekssektorn på Åland. Bibliotekssektorn har traditionellt varit ett kvinnodominerat område. Enligt Statistikcentralens uppgifter för år 2021 var över 80 procent av personerna som arbetade som bibliotekarier i riket kvinnor, medan 76 % av den övriga bibliotekspersonalen var kvinnor. Flexibla behörighetsvillkor kan leda till mångsidigare utbildningsbakgrund hos personer som jobbar vid biblioteken, vilket kan balansera könsfördelningen inom bibliotekssektorn.

4. Lagstiftningsbehörigheten

Förordningsändringen gäller kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare och biblioteksväsendet. Rättsområdena är att hänföra till landskapets lagstiftningsbehörighet i enlighet med 18 § 4 och 14 punkterna i självstyrelselagen (1991:71) för Åland.

5. Beredning

Ärendet har beretts som ett tjänstemannauppdrag av lagberedningen i samarbete med kulturbyrån och utbildningsbyrån vid utbildnings- och kulturavdelningen.

Förordningsförslaget har skickats på remiss till: Mariehamns stad, Jomala kommun, Ålands kommunförbund, centralbiblioteket, kommunbiblioteken, grundskolebiblioteken, Akava-Åland r.f., Tjänstemannaorganisationerna på Åland r.f. (TCÅ) och FOA-Å – JHL-samorganisation på Åland.

Detaljmotivering

Landskapsförordning om ändring av biblioteksförordningen för landskapet Åland

2 § *Centralbibliotekets uppgifter*. I paragrafen föreslås en ny 5 punkt enligt vilken centralbiblioteket ska ansvara för att tillhandahålla litteratur anpassade för personer med funktionsnedsättning, såsom exempelvis tal- och punktskriftsböcker.

3 § *Personal- och behörighetskrav*. Enligt 1 mom. ska allmänna bibliotek och centralbiblioteket ska ha tillräckligt många anställda med utbildning inom biblioteks- och informationsområdet eller annan lämplig utbildning. Centralbiblioteket ska därutöver ha tillräckligt många anställda bibliotekari-er.

Enligt 2 mom. är behörighetskraven för tjänst som bibliotekarie högskoleexamen med lämplig inriktning på högre nivå motsvarande nivå 7 enligt den europeiska referensramen för kvalifikationer (EQF), <https://europa.eu/europass/sv/description-eight-efq-levels>.

EQF är ett referensverktyg som tagits fram på EU-nivå för att göra det lättare att förstå och jämföra olika nationella kvalifikationer. EQF-nivån framkommer sedan år 2008 av examensbevisen. EQF är ett system med åtta nivåer för alla typer av kvalifikationstyper och nivåer och bygger på läranderesultat. Nivån beror på hur avancerade kunskaperna är. Nivå 1 är lägst och nivå 8 är högst. EQF-nivå 7 innebär i Finland högre högskoleexamina, högre yrkeshögskoleexamina samt universitetens och yrkeshögskolornas specialiseringsutbildningar för personer som har avlagt högre högskoleexamen eller högre yrkeshögskoleexamen. I Sverige innebär EQF-nivå 7 examina på avancerad nivå.

I 3 mom. finns en informativ hänvisning till att bestämmelser om språkkrav för personer som anställs som tjänsteman eller arbetstagare hos en kommun finns i 9 kap. 60 § i kommunallagen (1997:73) för landskapet Åland.

Förordningstext

LANDSKAPSFÖRORDNING om ändring av biblioteksförordningen för landskapet Åland

Med stöd av 7 § landskapslagen (1997:82) om allmänna bibliotek **ändras** 3 § biblioteksförordningen (1997:83) för landskapet Åland sådan den lyder i landskapsförordningen 2003/87, **fogas** till 2 § en ny 5 punkt, som följer:

2 §

Centralbibliotekets uppgifter

5) tillhandahålla litteratur anpassade för personer med funktionsnedsättning, såsom tal- och punktskriftsböcker.

3 §

Personal- och behörighetskrav

Allmänna bibliotek och centralbiblioteket ska ha tillräckligt många anställda med utbildning inom biblioteks- och informationsområdet eller annan lämplig utbildning. Centralbiblioteket ska därutöver ha tillräckligt många anställda bibliotekarier.

Behörig för en tjänst som bibliotekarie är den som avlagt en högskoleexamen med lämplig inriktning på högre nivå motsvarande nivå 7 enligt den europeiska referensramen för kvalifikationer (EQF).

Bestämmelser om språkkrav för personer som anställs som tjänsteman eller arbetstagare hos kommun finns i 9 kap. 60 § i kommunallagen (1997:73) för landskapet Åland.

Denna förordning träder i kraft den 2024.

Mariehamn den

L a n t r å d

Föredragande minister