



Lp Heidy Purga
kultuuriminister
Kultuuriministeerium

Teie 15.05.2025 nr 1-11/563-1

Meie 30.06.2025 nr 2-3/30-3

Eelnõu KUM/25-0527 mittekooskõlastamine

Kultuuriministeerium on esitanud Eesti Linnade ja Valdade Liidule (edaspidi *ELVL*) kooskõlastamiseks rahvaraamatukogu seaduse eelnõu. Tõepoolest, kehtiv rahvaraamatukogu seadus on oma aja ära elanud, keskendudes peamiselt traditsioonilise laenuraamatukogu kontseptsioonile ega käsitle piisavalt rahvaraamatukogude laiemat rolli kohaliku kultuuri- ja kogukonnakeskusena. Positiivse aspektina toome esile, et uus eelnõu arvestab senisest enam raamatukogude mitmekesisest ülesannetega. ELVL hindab algatust ajakohastada seadusandlust, et rahvaraamatukogud saaksid paremini vastata tänapäevastele ootustele ning kohaneda muutuva digikeskkonnaga. Samas sisaldab esitatud eelnõu mitmeid küsitavusi ja raskesti mõistetavaid lahendusi, mis vajavad veel sisulist analüüsi ning täiendavat arutelu.

Lähtudes kohalike omavalitsuste tagasisidest **ei kooskõlasta** Eesti Linnade ja Valdade Liit eelnõud selle esitatud kujul.

Esitame alljärgnevalt oma konkreetseid ettepanekud ja kommentaarid eelnõu täiustamiseks ning oleme avatud aruteludeks ning kohtumisteks.

1. Eelnõu § 4 lõike 2 kohaselt rahvaraamatukogu tegevus korraldatakse ning rahvaraamatukogu käesoleva seaduse § 5 lõikes 1 nimetatud struktuuriüksuste asukohad ja teeninduspiirkonnad määratakse arvestusega, et ükski paikkond ei jääks rahvaraamatukogu teenindusest välja ning rahvaraamatukogu ruumid ja teenused oleksid ligipääsetavad. Teeme ettepanku jätta välja sõna „teeninduspiirkonnad“. Teeninduspiirkondade juriidiline fikseerimine tekitaks asjatut halduskoormust ja piiraks raamatukogude paindlikkust reageerida muutuvatele vajadustele. Selle asemel tuleks keskenduda teenuste üldisele kättesaadavusele ja ligipääsetavusele, sõltumata lugeja asukohast või konkreetsest haruraamatukogust. Oluline on tagada, et raamatukogu ruumid ja teenused oleksid füüsiliselt ja virtuaalselt kättesaadavad kõigile soovijatele, olenemata nende elukohast kindlas teeninduspiirkonnas.
2. Eelnõu § 4 lõike 4 kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister määrusega kehtestada käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud näitajatest lähtumise täpsemad tingimused ja korra. Eelnõu seletuskirja kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister määrusega seada näiteks tingimuse, millega määratakse kindlaks kui mitme elaniku kohta peab KOV-is rahvaraamatukogu struktuuriüksus loodud olema (sarnaselt seni seaduses sätestatud lahendusele). Kõnealuse volitusnormi kohaselt on ministril kaalutusõigus, kas selline määrus kehtestada või mitte. Vajadus selle järele sõltub ennekõike sellest, kuidas KOV-id uusi rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtteid rakendavad.

Leiame, et kavandatav volitusnorm on liigne sekkumine KOV autonoomiasse ning ei ole põhjendatud. Kavandatavad muudatused ei tohi põhjendamatult piirata kohalike omavalitsuste võimalust kujundada ja korraldada avalikke teenuseid viisil, mis vastavad just nende piirkonna eripäradele ja vajadustele. Peame oluliseks rõhutada, et kohalikud omavalitsused lähtuvad oma igapäevatöös eelkõige kohaliku elu vajadustest ja kogukondade ootustest. Viitame siinkohal ka 2020. a ELVL kirjale nr 5-1/237-1, milles juhiti Kultuuriministeeriumi tähelepanu vajadusele eelnõu välja töötamisel arvestada kohalike omavalitsuste autonoomiaga.

Samuti juhime tähelepanu Vabariigi Valitsuse poolt 26. juunil 2025 heaks kiidetud ning Riigikogule esitatud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis valminud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõule. Seadusemuudatusega soovib ministeerium anda rohkem otsustusõigust nii kohalikele omavalitsustele kui ka nende elanikele.

3. Eelnõu § 4 lõike 1 kohaselt rahvaraamatukogu asutamise, ümberkorraldamise ja tegevuse lõpetamise otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu. Sama paragrahvi lõige 6 kohustab kohaliku omavalitsuse üksust rahvaraamatukogu ümberkorraldamisest või tegevuse lõpetamisest teatama kirjalikult Kultuuriministeeriumile vähemalt üks kuu enne volikogu otsuse tegemise kavandatavat tähtpäeva.
Seletuskirjas on sama paragrahvi lõigete 5 ja 6 juures selgitatud, et tegemist on uue lisanduva kohustusega, seejuures struktuuriüksuste ring, mille kohta tuleb teave esitada, on piiratud viitega eelnõu § 5 lõikele 1 ehk silmas peetakse keskraamatukogu ja haruraamatukogusid. Teavet ei pea seega esitama väiksemate struktuuriüksuste (näiteks osakondade) täpsusega. Seega eelnõu ja seletuskirja koos lugemisel jääb praeguse sõnastuse järgi mulje, et iga haruraamatukogu avamist või asukoha muutust peaks otsustama volikogu. Nõue, et iga haruraamatukogu ümberkorraldamist (sh kolimist või ruumide muutust) peab volikogu heaks kiitma, on bürokraatlik ja ajamahukas. See takistab raamatukogude kiiret ja efektiivset kohanemist muutuvate vajaduste ja tingimustega. Volikogu on kollegiaalne organ, kus arutelud, muudatusettepanekud ja hääletused toimuvad istungi käigus. Seetõttu ei saa volikogu seisukohta esitada Kultuuriministeeriumile enne, kui volikogu on rahvaraamatukogu ümberkorraldamise või tegevuse lõpetamise otsustanud.
4. Eelnõu § 7 lõike 1 kohaselt kehtestab rahvaraamatukogu põhimääruse kohaliku omavalitsuse volikogu, kuulates eelnevalt ära rahvaraamatukogu nõukogu arvamuse.
Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 35 lõike 2 kohaselt toimub hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmine kohaliku omavalitsuse volikogu poolt kehtestatud korras. Teeme ettepaneku eelnõus sätestada, et rahvaraamatukogu põhimäärus kehtestatakse kohaliku omavalitsuse volikogu sätestatud korras.
5. Eelnõu § 9 lõige 1 kohaselt raamatukogutöötajal, kes täidab käesoleva seaduse § 2 lõikes 2 nimetatud ülesandeid, peab olema nende täitmiseks piisav haridus ja kompetents või raamatukoguhoidja kutsekvalifikatsioon.
Teeme ettepaneku asendada sõna „piisav“ sõnaga „vastav“.
6. Eelnõu § 8 lõige 2 nõuab rahvaraamatukogu nõukogu arvamuse ärakuulamist juhi kandidaadi sobivuse kohta. Juhi värbamiseks moodustatakse tavaliselt värbamiskomisjon, kuhu saab soovi korral kaasata kogukonna aktiviste või valdkonna spetsialiste.
Teeme ettepaneku jätta eelnõu § 8 lõike 2 viimane lause välja, kui tarbetu sekkumine väljakujunenud juhtide värbamise protsessi - ?.

7. Eelnõu § 8 lõige 3 sätestab, et rahvaraamatukogu juhiga sõlmitakse tähtajaline tööleping kuni seitsmeks aastaks, mida võib ühe korra uut konkurssi korraldamata kuni kolme aasta võrra pikendada. Teeme ettepaneku jätta seadusest välja rahvaraamatukogude juhtide tähtajalise töölepingu nõue. Kohalikul omavalitsusel peaks olema õigus otsustada, kas raamatukogu juhi koht on tähtajaline või tähtajatu. See annaks omavalitsustele suurema autonoomsuse juhtimisotsuste tegemisel ja ühtlustaks raamatukogu positsiooni teiste hallatavate asutustega.
8. Eelnõu § 16 lõige 4 reguleerib raamatukogu teeninduse korraldust erakorralistes oludes. Teeme ettepaneku täiendada viidatud lõiget selliselt, et rahvaraamatukogu juhil piirata ajutiselt ligipääsu raamatukogule ka muudel olulistel põhjustel, mis takistavad teenuste normaalsel osutamist, nagu näiteks avariiolukord, ulatuslik töötajate haigestumine, remonditööd või muud ootamatud sündmused. Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku sõnastada § 16 lg 4 järgmiselt:
„(4) Rahvaraamatukogu juht võib vahetu olulise või kõrgendatud ohu korral või muul mõjuval põhjusel rahvaraamatukogu ruumidele, raamatukogutöötajatele, lugejatele või külastajatele ajutiselt piirata rahvaraamatukogule ligipääsu, kui see on vältimatult vajalik. Ligipääs tuleb taastada viivitamata pärast ohu, takistuse või korrarikkumise kõrvaldamist või lõppemist. Rahvaraamatukogule ligipääsu piiramisel tuleb võimalusel säilitada rahvaraamatukogu teenuste osutamine muul viisil.“
9. Eelnõu § 17 lõike 4 kohaselt tellitakse rahvaraamatukogu kogudes puuduvad väljaanded lugeja soovil teistest raamatukogudest. Lugejalt võib nõuda raamatukogude vahelise laenutuse kulude katmist. Väljaannete tellimine haruraamatukogust on tasuta. Teeme ettepaneku täpsustada eelnõu § 17 lõikes 4 rahvaraamatukogude ja haruraamatukogude vahelise laenutuse tingimusi ja kulusid, võttes arvesse kavandatava üleriigilise infosüsteemi (ÜÜRS) funktsionaalsust, teenuse oodatavat mahtu ning sellega kaasnevat koormust raamatukogu eelarvele.
Tasuta tellimise võimalus haruraamatukogude vahel on mõistlik ainult siis, kui tulevane raamatukogude infosüsteem (ÜÜRS) seda täielikult toetab. Praegune süsteem ei ole valmis toetama teavikute broneerimist haruraamatukogude vaheliseks liikumiseks, teavituste edastamist teaviku teekonna kohta lugejale ja töötajale ning laenutusvalmidusest teavitamist. Samuti puudub võimalus valida teaviku kättesaamise asukohta (nt tellimuste riiul või laenutuskapp) ning puudub ukukogu funktsionaalsus, mis võimaldaks jälgida kogude tasakaalu ja tagada teavikute kiire tagasipöördumise ringlusse. See on eriti oluline, arvestades teavikute sageli väikest eksemplaarsust.
Teiseks, tasuta teenuse pakkumine toob kaasa olulise logistika- ja halduskoormuse kasvu. Tallinna Keskraamatukogu näitel ringles teenuse A-st B-sse raames (raamatute tagastamine ükskõik millisesse haruraamatukokku) 2024. aastal 124 178 raamatut. Eeldame, et tasuta tellimise võimaluse loomine ühest haruraamatukogust teise toob kaasa vähemalt sama suure mahu teavikute liikumist, mis on praeguse teenuse A-st B-sse puhul juba märkimisväärne. Kui A-st B-sse teenus loodi algselt selleks, et raamatud jõuaksid kiiremini ringlusse tagasi ja vältida võlgnike kätte jäämist, siis tasuta tellimise võimalus muutub mugavusteenuseks, mis kasvatab oluliselt teenuse mahtu ja järjekordade pikkust.
Kolmandaks, sellega kaasneb märkimisväärne finantsiline kulu kohalikele omavalitsustele. Tallinna linn tõi oma arvamuses välja, et tegemist on hinnanguliselt logistikateenuse kuluga ca 48 000 – 70 000 eurot aastas, lisaks pakkimiskulud. Samuti eeldaks teenuse korraldamine ruumidega seotud ümberkorraldusi tellimuste vastuvõtmiseks ja väljastamiseks. Selle kuluga eelnõu ei arvesta. Seletuskirjas on küll viidatud, et kulud on tasandatavad sellega, et kõikides haruraamatukogudes ei pea olema sama lai valik väljaandeid kohapeal olemas, vaid seda ressursi saab jagada. Mõjuhinnang ei arvesta aga asjaoluga, et kuigi riik eraldab vahendeid raamatukogudele, ei ole need summad mõeldud

logistikakulude katmiseks, vaid on sihtotstarbelised teavikute soetamiseks. Seejuures on eraldatud vahenditel ranged piirangud – näiteks kehtib 30% piirang, mis täpsustab, mida tohib üldse osta. 2024. aastal oli Tallinna Keskraamatukogul võimalik riigi toel ja linna eelarveliste vahendite eest osta 97,2 teavikut (sh e- ja audioraamatuid) 1000 elaniku kohta. Isegi annetused arvesse võttes (kokku 105 teavikut 1000 elaniku kohta) jäävad need näitajad märkimisväärselt alla rahvaraamatukogude kvaliteedihindamise mudeli rahuldava taseme (200 teavikut 1000 elaniku kohta).¹

Seega, olukorras, kus riigi toetus on niigi piiratud ja sihtotstarbeline teavikute hankimiseks, ei ole otstarbekas ega realistlik eeldada, et raamatukogud saaksid sellest summast katta täiendavaid logistikakulusid, mis tekivad näiteks haruraamatukogude vahelise teavikute tasuta liikumise korraldamisel. See nõuaks omakorda märkimisväärset investeeringut kohalikest omavalitsustelt.

Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku muuta § 17 lõiget 4 järgmiselt:

- 1) lisada selge tingimus, et haruraamatukogude vaheline tasuta tellimine on võimalik vaid juhul, kui üleriigiline raamatukogude infosüsteem (ÜÜRS) toetab selleks vajalikke funktsionaalsusi. See hõlmab broneerimise, teavituste, kättesaamiskoha valiku ja ujukogu haldamise võimekust;
 - 2) kaaluda võimalust kehtestada haruraamatukogude vahelisele teavikute tellimisele tasu, mis kataks vähemalt osaliselt logistikakulud, või jätta see kohaliku omavalitsuse otsustada, arvestades reaalset kulu ja teenuse mahtu. Alternatiivina võiks riik eraldada selleks otstarbeks toetust KOVidele, kuid kohe kindlasti ei saa seda kulu katta praeguse raamatute toetuse arvelt;
 - 3) anda KOVidele paindlikkus otsustada, kas nad pakuvad tasuta haruraamatukogude vahelist tellimise teenust või mitte, arvestades nende eelarvelisi võimalusi ja teenuse osutamise otstarbekust.
10. Eelnõu § 18 lõige 2 loetleb, milliseid andmeid raamatukogu töötleb isiku lugejaks registreerimisel. Teeme ettepaneku täiendada seda loetelu rahvastikuregistrijärgse elukohaga ja sõnastada sellest tulenevalt loetelu järgmiselt:
- „1) ees- ja perekonnanimi;
 - 2) isikukood või selle puudumisel sünniaeg;
 - 3) rahvastikuregistrijärgne elukoht (postiaadress);
 - 4) lisa-postiaadress;
 - 5) telefoninumber;
 - 6) elektronposti aadress, kui see on olemas;
 - 7) koduteeninduse vajadus.“
- Rahvastikuregistrijärgse elukoha lisamine lugejate andmete hulka on oluline, sest iga kohalik omavalitsus peaks osutama tasuta teenust oma elanikele. See võimaldab raamatukogudel täpsemalt identifitseerida oma teeninduspiirkonna, st KOV elanikke ja pakkuda neile seadusega ettenähtud tasuta teenuseid. Ideaaljuhul võiks rahvastikuregistrijärgse aadressi saada otse rahvastikuregistrist, mis lihtsustaks andmete haldamist ja tagaks nende ajakohasuse. Lisa-postiaadress seevastu on lugeja poolt vabatahtlikult täidetav väli. See annab raamatukogule paindlikkuse ühenduse võtmisel, kui põhiaadress ei ole piisav või kui lugeja eelistab teist kontaktaadressi. See lisaväli aitab raamatukogul vajadusel lugejaga ühendust saada näiteks teavituste või meeldetuletuste edastamiseks.
11. Eelnõu § 19 lõige 1 kohaselt on rahvaraamatukogul õigus edastada lugejale tema esitatud postiaadressile, telefoninumbrile või elektronposti aadressile meeldetuletusi ja muud lugejat puudutavat teavet, sealhulgas rahulolu- ja tagasisideküsitlusi.

¹ <https://eru.lib.ee/application/files/3916/8318/7074/Rahvaraamatukogude-kvaliteedihindamine.pdf>

Teeme ettepaneku täpsustada, et raamatukogul on õigus edastada enda korraldatavaid rahulolu- ja tagasisideküsitlusi.

12. Eelnõu § 21 lõige 4 – teeme ettepaneku täiendada lõiget võimalusega toimetada ettekirjutus ka e-posti teel. See muudatus viib kättetoimetamise regulatsiooni paremini kooskõlla tänapäevaste haldusmenetluse praktikatega, loob õigusselguse ettekirjutuse kättetoimetatuks lugemise kohta ning soodustab efektiivsemat asjaajamist. Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku sõnastada eelnõu § 1 lõige 4 järgmiselt:
„(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud ettekirjutus toimetatakse kätte haldusmenetluse seaduse § 25 lõikes 1 sätestatud viisil. Postiga kättetoimetamise korral võib ettekirjutuse kätte toimetada lihtkirjaga. Lihtkirjaga või elektroonilise kättetoimetamise korral e-posti teel loetakse ettekirjutus kättetoimetatuks, kui on möödunud 30 päeva selle saatmisest.“
13. Eelnõu § 21 lõike 6 sõnastus vajab täpsustamist, et oleks selgelt aru saada, kas rahvaraamatukogudel tekib kohustus peale ühte aastat laenata uusi raamatuid ja esemeid ka kõikidele võlgnikele (sh täitemenetluses olevatele võlgnikele), kes ei ole oma võlgnevust kõrvaldanud. Lisaks vajab selgemat käsitlust, kuidas kohaldub kõnealune lõige koolikohustuslikule lapsele. Eelnõu § 21 lõige 8 küll viitab, et laenutamisepiirang kohaldub 18-aastase isiku ning täisealise eestkostetava puhul vajalike erisustega tema seaduslikule esindajale, aga millised erisused laenutamisepiirangu puhul kohalduvad, jääb arusaamatuks.
14. Eelnõu § 21 lõikes 7 nimetatud piirangu puhul tuleb täpsustada, kuidas kõnealune piirang vormistatakse. Arvestades, et eelnõu § 2 lõike 2 kohaselt eelnõus ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi, siis on küsimus, kas piirang tuleks kehtestatakse haldusaktiga või piisab vastavast märkest infosüsteemi?
15. Eelnõu § 28 sisaldab üleminekusätteid rahvaraamatukogu juhtidele. Meie hinnangul muutuvad need üleminekusätted ebavajalikuks ja üleliigseks, kui loobutakse nõudest sõlmida raamatukogu juhtidega tähtjalised töölepingud.
16. **Üleriigilise raamatukogude andmekogu loomine ja liitumine**
Eelnõu seletuskirja kohaselt on andmekoguga liitumine tasuta ainult rahvaraamatukogudele, kuid mitme piirkonna rahvaraamatukogu on seotud ka kooliraamatukoguga. Eelnõu seletuskirjas on küll välja toodud, et muud tüüpi raamatukogud (näiteks teadus- ja erialaraamatukogud ning kooliraamatukogud) saavad andmekoguga liituda soovi korral, kuid ei selgu mis tingimustel ja kas seda saab teha tasuta või tasu eest. Kuna andmekogu loomise ja liitumise protsess on kohalike omavalitsuste jaoks oluline ning tekitab palju küsimusi, siis soovime selles osas täpsemat selgust.
Eelnõu kohaselt on andmekoguga liitumine rahvaraamatukogudele tasuta, kuid eelnõu seletuskirjas on kirjas, et andmekogu ülalpidamisega seotud kulud katavad osaliselt (näiteks litsentsitasud) raamatukogude omanikud, v.a personalikulu, mis saadakse riiklike ülesannete ümberkorraldamisest. Palume selgitust, millised on kohalike omavalitsuste tegelikud kulud ja kohustused pärast andmekoguga liitumist.
Siinkohal peame ka oluliseks märkida, et Tartu linn on oma arvamuses välja toonud, et kohustuslikus korras andmekoguga liitumine võib näiteks Tartu keskraamatukogule tähendada eraldumist ülikoolide ja teiste teaduskogude ühisest andmebaasist, mida raamatukogu kindlasti ei soovi, sest see tähendaks nende lugejate jaoks oluliselt teenuse kvaliteedi langust. Tartu kasutajad on harjunud leidma oma linna raamatukogusid ühest andmekogust ja paljud kasutavad lisaks rahvaraamatukogule ka teisi linna raamatukogusid.

17. Maakonnaraamatukogude võrgu ümberkorraldamine

Teeme ettepaneku põhjalikult läbi mõelda ülesannete üleandmise järjekord ning viia see ellu etapiviisiliselt arendusüksusele. Samuti leiame, et Kultuuriministeerium peaks kaaluma pikemat üleminekuperioodi ning tagama selleks ajaks maakondadele riigipoolse palgatoetuse, et muudatused ja kaasnevad protsessid toimuksid sujuvalt. Oluline on määrata selge ajakava ja tähtajad, millal maakondlikud ülesanded ja tegevused lõppevad. Peame tähtsaks rõhutada, et mitmed kohalikud omavalitsused on oma tagasisides toonud esile seisukoha, et komplekteerimine peaks jääma omavalitsuse tasandil otsustada. Sellest lähtuvalt oleks põhjendatud ka riikliku teavikutoetuse suunamine otse omavalitsustele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Veikko Luhalaid
tegevdirektor

Kädi Koppe Kadi.Koppe@elvl.ee