



Riigikogu kultuurikomisjon
kultuurikomisjon@riigikogu.ee

28.09.2026 nr 1-11/1380-6

Rahvaraamatukogu seaduse eelnõust (877 SE)

Lugupeetud komisjoni esimees

Rahvaraamatukogu seaduse eelnõu (877 SE) teise lugemise arutelul 09.06.2026. a Riigikogu kultuurikomisjonis jäi lahtiseks raamatukoguhoidjate haridusnõude küsimus. Palusite Kultuuriministeeriumil järgmiseks aruteluks kirjalikult esitada näited teistest seadustest, kus on kehtestatud haridusnõude osas erand ja teha ettepaneku raamatukoguhoidja kõrgharidusnõudest ajutiselt erandi sätestamiseks. Täpsustasite, et raamatukoguhoidja „piisava haridusena“ võiks üldjuhul käsitada kõrgharidust, võimaldades selle puudumisel sõlmida tähtajalise töölepingu kõrghariduse või kutse omandamise ajaks.

Märgime, et Kultuuriministeeriumi vastutusvaldkonda reguleerivates seadustes ei leidu regulatsiooni, mis näeks ameti- või teenistuskoha täitmiseks kohustuslikuna ette kõrgharidusnõude ning sätestaks samal ajal erandi selle täitmisest.

Toome siiski paar näidet meie valdkonna seadustest.

1. Muuseumiseaduses reguleeritakse riigimuuseumi ja riigi sihtasutuse muuseumi juhi vaba ametikoha täitmisega seonduvat, kuid muuseumi juhile esitatavaid nõudeid seadusega ei kehtestata. Muuseumiseadus näeb ette, et riigimuuseumi juhiga sõlmitakse tähtajaline tööleping kuni viieks aastaks ning seda võib avalikku konkurssi korraldamata pikendada üks kord. Muuseumi töötajatele esitatavaid nõudeid muuseumiseadus ei reguleeri.
2. Spordiseaduse § 10³ kehtestab sportlasega tähtajalise töölepingu järjestikuse sõlmimise ja pikendamise piirangu. Viidatud paragrahvi lõike 1 kohaselt võib sportlasega tulenevalt spordi eripärast sõlmida tähtajalise töölepingu kuni viieks aastaks või sõlmida viie aasta jooksul järjestikuseid tähtajalisi töölepinguid korduvalt või pikendada viie aasta jooksul tähtajalisi töölepinguid korduvalt. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt loetakse pärast viie aasta möödumist sõlmitud tähtajaline tööleping tähtajatuks, kui ühe töölepingu lõppemise ja järgmise sõlmimise vaheline aeg ei ületa kahte kuud.

Eesti Raamatukoguhoidjate Ühing (ERÜ) tegi oma 08.06.2026. a kultuurikomisjonile saadetud kirjas ettepaneku muuta rahvaraamatukogu seaduse eelnõu (877 SE) § 9 lõiget 1 ja näha raamatukoguhoidjatele ette kõrgharidusnõue järgmiselt: “Raamatukoguhoidjal, kes täidab käesoleva seaduse § 2 lõikes 2 nimetatud ülesandeid ja töötab vahetult raamatukogu kasutajatega, peab olema kõrgharidus. Kui raamatukoguhoidjal ei ole tööle asumisel kõrgharidust, peab tal olema valmisolek see omandada tööandja poolt määratud tähtaja jooksul. Kõrghariduse nõuet ei kohaldata tehnilist, abi- või toetavat laadi tööülesandeid täitvale raamatukoguhoidjale.”

Kompromissina teeb ERÜ ettepaneku võimaldada keskharidusega töötamist juhul, kui sellele lisaks on omandatud raamatukoguhoidja kutse. ERÜ märgib kompromissi tehes, et raamatukoguhoidja kutse kõige madalama taseme puhul on kõrgharidus soovituslik, välistamata Suur-Karja 23 / 15076 Tallinn / 628 2222 / min@kul.ee / www.kul.ee / Registrikood 70000941

seega päriselt, et selle omandab keskharidusega inimene. Nii säilib mõningane paindlikkus ja raamatukoguteenuse kvaliteet on siiski paremini tagatud.

Märgime, et kehtiv rahvaraamatukogu seadus raamatukoguhoidjate kvalifikatsiooninõudeid ei reguleeri, piirdudes raamatukogu direktorile esitatavate nõuetega. Kultuuriministeerium peab raamatukoguhoidjate kutseoskuste taseme hoidmist ja tõstmist väga vajalikuks, kuid leiame, et raamatukoguhoidjate haridus- ja kutsenõuded on eelnõus reguleeritud piisaval määral.

Toetame jätkuvat eelnõus pakutud lahendust, mille kohaselt peab raamatukoguhoidjal, kes täidab seaduse § 2 lõikes 2 nimetatud ülesandeid, olema nende täitmiseks piisav haridus või raamatukoguhoidja kutse. Seda lahendust toetab ka Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL) oma 01.07.2026. a Riigikogu kultuurikomisjonile saadetud kirjas.

Jagame muret raamatukoguhoidjate madala palgataseme ja järelkasvu osas, kuid leiame, et nende murede lahendamiseks seadusega kvalifikatsiooninõuete kehtestamine võib panna kohaliku omavalitsusüksuse keeruliste valikute ette ning selle tagajärjel võib halveneda teenuse kättesaadavus piirkondades, kus kvalifikatsiooninõuetele vastavat raamatukoguhoidjat avaliku konkursiga leida ei õnnestu.

Kaalusime täiendavalt võimalust võtta raamatukoguhoidjatele kõrghariduse nõude ja sellest erandi kehtestamisel eeskujuks õpetajate kvalifikatsiooninõuetega seonduv regulatsioon põhikooli ja gümnaasiumiseaduses (PGS).

PGS § 74¹ lõike 4 kohaselt on põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja kvalifikatsiooninõuded:

- 1) magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon, õpetajakutse ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele või
- 2) doktorikraad või sellele vastav kvalifikatsioon ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele.

PGS § 74 lg 7 kohaselt võib kooli direktor juhul kui õpetaja vaba ametikoha täitmiseks korraldatud konkursil ei leita kvalifikatsiooninõuetele vastavat õpetajat, sõlmida tähtajalise töölepingu kuni üheks aastaks isikuga, kellel on vähemalt keskharidus, kelle kvalifikatsioon ja pedagoogiline kompetentsus on piisavad, et tagada kooli õppekavas määratud õpieesmärkide täitmine ja õpitulemuste saavutamine, ning kelle eesti keele oskus vastab keeleseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuetele. Sellisel juhul korraldab direktor aasta jooksul uue avaliku konkursi.

Seega lubab PGS teha õpetaja puhul kvalifikatsiooninõuetest erandi ja sõlmida korduvalt tähtajalise töölepingu üheks aastaks ka isikuga, kes õpetaja kvalifikatsiooninõuetele ei vasta. Selliselt on kehtestatud erand ka töölepingu seaduse § 9 lõikes 1 sätestatud põhimõttest, mille kohaselt eeldatakse, et tööleping sõlmitakse tähtajatult. Tähtajalise töölepingu võib sõlmida kuni viieks aastaks, kui seda õigustavad töö ajutisest tähtajalisest iseloomust tulenevad mõjuvad põhjused, eelkõige töömahu ajutine suurenemine või hooajatöö tegemine. Töölepingu seaduse § 10 lõike 1 kohaselt loetakse töösuhe algusest peale tähtjatuks, kui töötaja ja tööandja on sama seaduse § 9 lõike 1 alusel sõlminud tähtajalise töölepingu samalaadse töö tegemiseks järjestikku rohkem kui kaks korda või tähtajalist lepingut pikendanud rohkem kui üks kord viie aasta jooksul. Tähtajaliste töölepingute sõlmimine loetakse järjestikuseks, kui ühe töölepingu lõppemise ja järgmise töölepingu sõlmimise vaheline aeg ei ületa kahte kuud.

Raamatukoguhoidjatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel tuleb arvestada, et raamatukoguhoidjate tööjõukulude katteks ei nähta ette toetust riigieelarvest (erinevalt näiteks munitsipaalkoolide õpetajate tööjõukulude toetusest), selleks vajalikud vahendid peab kohaliku omavalitsuse üksus leidma oma eelarvest. Lisaks tooks PGS-is sätestatu eeskujul sarnase regulatsiooni (korduva tähtajalise töölepingu sõlmimine kuni üheks aastaks ja korduva avaliku konkursi korraldamine) kehtestamine kohalikele omavalitsusüksustele kaasa halduskoormuse, millega eelnõud ette valmistades ei ole arvestatud.

Kui kultuurikomisjon leiab, et raamatukoguhoidjale kõrghariduse nõude kehtestamine on siiski vajalik, teeme ERÜ pakutud kompromissist lähtudes ettepaneku sõnastada eelnõu § 9 järgmiselt:

"§ 9. Raamatukoguhoidja kvalifikatsiooninõuded

(1) Raamatukoguhoidjal, kes täidab käesoleva seaduse § 2 lõikes 2 nimetatud ülesandeid, peab ametikoha ülesannete laadist lähtudes olema:

- 1) üldjuhul erialane kõrgharidus;
- 2) muu kõrgharidus ja raamatukoguhoidja kutse;
- 3) raamatukoguhoidja kutse või
- 4) valmisolek omandada vajalik haridus või kutse nominaalse õppeaja jooksul.

(2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 4 nimetatud juhul võib raamatukoguhoidjaga sõlmida tähtajalise töölepingu, mille kestus on vajaliku hariduse või kutse omandamise nominaalne õppeaeg. Vajaliku hariduse või kutse omandamisel muutub töösuhe tähtajatuks.“

Selgitus:

Lõige 1 näeb ette, et raamatukoguhoidjal, kes täidab RaRS § 2 lõikes 2 nimetatud ülesandeid (rahvaraamatukogu põhiülesanded), peab ülesannete laadist lähtudes olema nende täitmiseks üldjuhul erialane kõrgharidus. Nõue on vajalik rahvaraamatukogu teenuste kõrge kvaliteedi tagamiseks. Erialane kõrgharidus tähendab eelnõu § 8 lõikest 5 tulenevalt raamatukogunduse või infoteaduste alast kõrgharidust. Kui raamatukoguhoidjal ei ole erialast kõrgharidust, peab tal olema muu kõrgharidus ja raamatukoguhoidja kutse. Kui raamatukoguhoidjal ei ole kõrgharidust, võib tal olla ka muu kutse omandamiseks vajaliku taseme haridus ja raamatukoguhoidja kutse või valmisolek omandada vajalik haridus või kutse nominaalse õppeaja jooksul. Arvestades asjaolu, et rahvaraamatukogude võrk katab tervet Eestit ja kõikjale ei pruugi olla võimalik piisava hariduse ja kompetentsiga töötajaid leida, jäetakse raamatukoguhoidja haridus- ja kutsenõuetesse teatav paindlikkus, ent kasutatakse seejuures siiski lahendust, mis suunab vajalikke teadmisi mõistliku aja jooksul omandama. Alternatiivse loeteluna toodud kvalifikatsiooninõuded võimaldavad kohaliku omavalitsuse üksusel seada raamatukoguhoidjate ametikohtadele erinevaid nõudeid lähtudes ametikoha ülesannetest ja laadist. Samal ajal välditakse ebaproportsionaalsete piirangute seadmist. Alternatiivsed nõuded arvestavad, et seadus on universaalne ja reguleerib ühetaoliselt nii suuremate kui ka väiksemate omavalitsuste tegevust.

Lõikes 2 sätestatakse, et rahvaraamatukogu põhiülesannete täitmiseks vajalikku haridust või kutset alles omandava töötajaga võib sõlmida tähtajalise töölepingu, mille kestus on vajaliku hariduse või kutse omandamise nominaalne õppeaeg. Lisaks nähakse ette, et vajaliku hariduse või kutse omandamisel muutub töösuhe tähtajatuks. Oluline on jällegi sätte paindlikkus, mis võimaldab arvestada nii rahvaraamatukogu kui ka töötaja vajaduste ja soovidega. Säte võimaldab tööle võtta nii haridust omandava kui ka alles õppima minemist kavandava inimese, aga samuti muu kõrgharidusega, kuid raamatukoguhoidja kutseta inimese.

Selline regulatsioon rõhutab erialase kõrghariduse olulisust, kuid võimaldab samal ajal kohaliku omavalitsuse üksusel täita seadusest tulenevad nõuded paindlikult.

Säte võimaldab töötaja värbamisel arvestada varasemat töökogemust ja töö käigus omandatud pädevusi ka juhul, kui töötajal puudub nõutav raamatukoguhoidja kutse. Näiteks võib aastaid raamatukoguhoidjana töötanud, kuid kutsetunnistusega inimene vahetada elukohta ning vajada töökohta teises kohalikus omavalitsuses. Sellisel juhul on võimalik hinnata töötaja varasemat töökogemust ja töö käigus omandatud pädevuste vastavust konkreetse ametikoha nõuetele, olles selliselt kooskõlas varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamise üldpõhimõtetega. Pikaajaline töökogemus raamatukogus annab spetsiifilised praktilised oskused (nt lugejateenindus, kogude kujundamine). Arvestades tööjõuturu demograafilist olukorda, eriti maapiirkondades, võib range

ja alternatiivideta nõue viia olukorrani, kus raamatukogud jäävad kvalifitseeritud personali puudumisel hätta teenuse katvuse tagamisega. Paindlik regulatsioon võimaldab kohalikel omavalitsustel värvata ja hoida võimekaid spetsialiste, tagades samal ajal kultuuri- ja infoteenuste stabiilse kättesaadavuse.

Märgime, et vastavalt Euroopa Liidu kutsealase reguleerimise proportsionaalsuse kontrolli direktiivile (ELT L 173, 09.07.2018, lk 25–34) peavad liikmesriigid enne uute kutsealasid piiravate õigusnormide kehtestamist või muutmist läbima kohustusliku kutsealase reguleerimise proportsionaalsuse kontrolli. Selle eesmärk on tagada isikute vaba liikumine ja teenuste osutamise vabadus, hoides ära põhjendamatud turulepääsu barjäärid, kuid säilitades riikidele õiguse kaitsta avalikke huve. Raamatukoguhoidjate kvalifikatsiooninõuete osas on kutsealase proportsionaalsuse kontroll tehtud rahvaraamatukogu seaduse eelnõu seletuskirjas, arvestades eelnõu sõnastust. Range kõrgharidusnõude kehtestamine ei oleks meie hinnangul direktiiviga kooskõlas ning paindlikkuse lisamine raamatukoguhoidja kutse või vajaliku hariduse tulevikus omandamise võimalusena ning värbamisel varasema töökogemuse arvesse võtmise lubamine on põhjendatud ja otstarbekas.

Eelnõu § 9 muutmisel palume muuta ka eelnõu § 28 teksti, jättes sellest välja tekstiosa “lõiget 3”.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Heidy Purga
minister

Teadmiseks:

Eesti Linnade ja Valdade Liit
Eesti Raamatukoguhoidjate Ühing
Rahvaraamatukogude Nõukogu

Epp Hannus 628 2231
Epp.Hannus@kul.ee
Ülle Talihärm 628 2244
Ulle.Taliharm@kul.ee